

## DIE KRISE UND DIE KONSEQUENZEN

WIRTSCHAFTSPOLITIK - VERTEILUNGSFRAGEN - FINANZMARKTREGULIERUNG

MARIA BURGSTALLER  
GEORG FEIGL  
ALOIS GUGER  
FERDINAND LACINA  
MARKUS MARTERBAUER  
CHRISTA SCHLAGER  
HELENE SCHUBERTH  
IRIS STRUTZMANN  
CHRISTINA WIESER  
SUSANNE WIXFORTH  
THOMAS ZOTTER  
SEPP ZUCKERSTÄTTER



WIEN

Der direkte Weg zu Broschüren der Abteilung Wirtschaftspolitik:

E-Mail: [wp@akwien.at](mailto:wp@akwien.at)

Fax: +43-1-501 65 / 42532

<http://wien.arbeiterkammer.at>

CIP-Einheitsaufnahme beantragt.

**Impressum:**

Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr 25

SchwerpunkttHEMA des Wettbewerbsberichts 2010

Herausgeber:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Abteilung Wirtschaftspolitik

Prinz Eugen Straße 20-22, A-1040 Wien

Redaktion: Vera Lacina

Redaktionsschluss: April 2010

Wien, Mai 2010

ISBN 978-3-7063-0388-0

Hersteller: Eigenvervielfältigung, Buchbinderei Martin Uhl

# INHALTSVERZEICHNIS

1. Nach der Krise?.....	6
2. Wirtschaftspolitische Wege aus der Krise.....	10
2.1. Ausblick: Konjunktur schwach, Arbeitslosigkeit und Budgetdefizit hoch .....	10
2.2. Vermeiden von spekulativen Blasen auf Immobilienmärkten und Finanzmärkten.....	10
2.3. Beschäftigungspolitik bei schwachem Wirtschaftswachstum .....	11
2.4. Das Sozialsystem krisenfester machen .....	12
2.5. Budgetpolitik ist mehr als Konsolidierung.....	13
2.6. Neue Weichenstellungen für die Wirtschaftspolitik.....	14
3. Alter Wein in neuen Schläuchen: Ausgabenseitige Budgetkonsolidierung als Antwort auf die Krise .....	15
3.1. Business as usual – der richtige Weg? .....	15
3.2. Sozialstaat und Umverteilung unverzichtbar .....	17
4. Konjunkturpakete 2009: Facts & Fiction .....	20
4.1. Einleitung .....	20
4.2. Welche konjunkturpolitischen Maßnahmen wurden wie umgesetzt? .....	21
4.3. Umfang und Wirkung der umgesetzten Konjunkturmaßnahmen.....	24
4.4. Resümee.....	26
5. Wie verteilt der Sozialstaat um?.....	27
5.1. Methodische Anmerkungen .....	27
5.2. Regressive Steuer- und Abgabenstruktur dämpft Umverteilungspotential .....	28
5.3. Bei sinkender Lohnquote steigt Abgabenlast auf Faktor Arbeit.....	28
5.4. Zunehmende Ungleichheit der Markteinkommen.....	29
5.5. Wohlfahrtsstaatliche Aktivitäten verringern die Ungleichheit der Markteinkommen deutlich .....	29
5.6. Steuern und Abgaben wirken in Summe kaum progressiv.....	31
5.7. Die Umverteilung von hohen zu niedrigen Einkommen erfolgt durch Staatsausgaben .....	32
5.8. Schlussfolgerung .....	35
6. Managergehälter im Umbruch: Neue Spielregeln für die Vorstandsvergütung .....	36
6.1. EU-Empfehlung: Angemessene Vergütungspolitik.....	36
6.2. Deutschland: Gesetzliche Meilensteine .....	36
6.3. Österreich: Entwicklung der Managergehälter .....	37
6.4. Europäischer Ländervergleich: Österreich unter den Top-5.....	38
6.5. Fehlen von Gesetzen und das Prinzip „Freiwilligkeit“.....	39
6.6. AK-Forderungen: Neue Spielregeln für Managergehälter .....	39
7. Der Agrarsektor und die Verteilungsfragen in der Krise .....	42
7.1. Verteilung der öffentlichen Gelder innerhalb der Agrarsektors.....	42
7.2. Steuern und Abgaben durch und Sozialleistungen an den Agrarsektor .....	44
7.3. Der Einheitswert als Grundlage für Abgaben und Sozialleistungen für den Agrarsektor.....	45
7.4. Verteilung der öffentlichen Gelder zwischen den Sektoren.....	46
7.5. Resümee.....	47
8. Koordinierung der Europäischen Wirtschaftspolitik in und nach der Krise .....	48
8.1. Von der Wirtschafts- und Währungsunion zur Politischen Union? .....	49
8.2. Wirtschaftspolitische Koordinierung in der Wirtschafts- und Währungsunion .....	50
8.3. Konsequenzen der Koordinierungsarchitektur .....	52
8.4. Optionen zur Überwindung der Defizite der Wirtschafts- und Währungsunion.....	53
8.5. Ausblick .....	54
9. Notwendigkeit und Art staatlicher Eingriffe in den Finanzmarkt .....	55
9.1. Einleitung .....	55
9.2. Aktuelle Regulierungsdiskussion.....	56
9.3. Schlussfolgerungen .....	61

# TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Konjunkturpaket I .....	22
Tabelle 2:	Konjunkturpaket II .....	22
Tabelle 3:	Angekündigtes und umgesetztes Volumen der Bundesregierung 2009 .....	24
Tabelle 4:	Wirkungsschätzungen der Konjunkturmaßnahmen der Bundesregierung für 2009 .....	25
Tabelle 5:	Von der äquivalenten Primär- zur äquivalenten Sekundärverteilung: Gewichtete Pro-Kopf-Einkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005.....	30
Tabelle 6:	Verteilung der äquivalenten Primär- und Sekundärverteilung der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005 .....	31
Tabelle 7:	Verteilung der äquivalenten monetären und realen Transfers nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005.....	34
Tabelle 8:	Vergleich der durchschnittlichen ATX-Vorstandsgage zum ArbeitnehmerInnen-Bruttobezug 2006 – 2008 .....	37
Tabelle 9:	Verteilung der direkten Agrarförderungen 2008 zwischen den LandwirtInnen .....	43
Tabelle 10:	Agrar-Förderungen, die in der Transparenzdatenbank nach EU-Vorgaben zu finden sind .....	43
Tabelle 11:	Auswertung der Agrar-Transparenzdatenbank (1. März 2010) .....	44
Tabelle 12:	Steuern und Abgaben der LandwirtInnen ans bzw vom Bundesbudget .....	44
Tabelle 13:	Bundesvoranschlag für Wirtschaftsförderungsmaßnahmen in den Jahren 2004 – 2008 .....	47

# ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Entwicklung von Gewinn- und Besitzeinkommen im Vergleich zu Lohneinkommen 2000 bis 2008 .....	17
Abbildung 2:	Abgaben gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2000 und 2005 .....	32
Abbildung 3:	Äquivalenzeinkommen und äquivalente monetäre und reale Transfers nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005.....	33
Abbildung 4:	Gesamtvergütung eines durchschnittlichen Vorstandsversitzenden im europäischen Vergleich ..	38
Abbildung 5:	Entwicklung der durchschnittlichen Einkommen und Steuerleistungen von LandwirtInnen und unselbständig Beschäftigten (1989 – 2008) .....	46
Abbildung 6:	Wirtschaftspolitische Koordinierung in der Europäischen Union .....	50

# VORWORT

Waren im AK-Wettbewerbsbericht 2009 noch die Finanzmärkte das Schwerpunktthema, so sind es heuer ganz eindeutig die „Lehren aus der Krise“. Die mit Mitte 2008 global beginnende Finanzmarktkrise hat sich binnen kürzester Zeit in eine veritable Wirtschaftskrise verwandelt, an deren Folgen die USA, Europa und letztlich die gesamte Welt noch lange laborieren werden. Während allerorts bereits emsig Budgetkonsolidierung betrieben wird, herrscht noch immer die höchste Arbeitslosigkeit seit Jahrzehnten, und viele Menschen – die zum Teil in ihrem Leben noch nie in die Nähe von Finanzmarktspekulationen gekommen sind – werden noch Jahre unter den Folgen dieser historischen Krise leiden.

Daher beschäftigen wir uns heuer mit der Fragestellung, welche Lehren und Konsequenzen wir aus der Krise ziehen müssen. Wie reagiert die Politik auf einen solchen Zusammenbruch? Wie sieht der Sozialstaat in Österreich aus, welche Änderungen erwarten wir durch diesen Einbruch? Was wurde getan, um die realwirtschaftlichen Auswirkungen dieser Krise zu mildern? Waren die Maßnahmen ausreichend? Ist tatsächlich schon 2011 der richtige Zeitpunkt, mit dem Gegensteuern aufzuhören? Ist es wirklich vernünftig, jetzt den Hauptfokus auf die Budgetkonsolidierung zu legen – vor allem mit ausgabenseitigem Schwerpunkt? Oder entsteht hier nicht vielmehr die Gefahr die Krise dadurch zu prolongieren, dass die für eine Konjunkturerholung so wichtigen Investitions- und Konsumausgaben wesentlich gedämpft werden? Und wird diese Gefahr nicht umso realistischer und größer, wenn diese Sparpolitik im gesamten Euro-Raum gleichzeitig verfolgt wird? Überdies: Werden nun die richtigen Schritte auf den Finanz-, den Güter- und den Arbeitsmärkten gesetzt, damit so eine Situation möglichst nicht mehr eintreten kann?

Wir wollen mit dem heurigen Schwerpunktthema unseres AK-Wettbewerbsberichts diesen und noch mehr Fragestellungen nachgehen, die allesamt im Kontext zu den „Lehren aus der Krise“ stehen. Ziel ist es, einen aktuellen Überblick über relevante Sachverhalte zu Verteilungsfragen und budgetpolitischen Auswirkungen zu geben sowie Vorschläge zur Finanzmarktregulierung und europäischen Koordinationsnotwendigkeiten zu bringen. Gleichzeitig ist es für uns wichtig, die Verursacher und die Betroffenen der Krise zu unterscheiden: Es gibt hier große Unterschiede in Bevölkerungs- und Berufsgruppen – sowohl bezüglich der Verantwortlichkeiten als auch betreffend die Einkommenslage und -entwicklung. Unserem Verständnis nach sind daher auch bei der Krisenbewältigung nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen in die Pflicht zu nehmen.

Für die Bearbeitung der einzelnen Themen konnten wir neben ExpertInnen der Arbeiterkammer auch externe Fachleute gewinnen.

Für diese – wie immer anspruchsvolle – Arbeit gilt der Dank an dieser Stelle all jenen Autorinnen und Autoren, die zu dieser Publikation beigetragen haben. Sie finden diese Publikation auch als Download auf unserer Homepage unter der Adresse <http://wien.arbeiterkammer.at>.

Silvia Angelo und Vera Lacina

# 1. NACH DER KRISE?

Ferdinand Lacina

Aktienkurse steigen wieder, in der Finanzwirtschaft werden wieder Gewinne gemacht. So, als ob nichts geschehen wäre, werden wiederum riskante Finanzprodukte auf den Markt gebracht. Die Finanzierung öffentlicher Defizite wie auch Anleihen, die von jenen Unternehmen aufgenommen werden müssen, die von zögernder Kreditvergabe der Banken betroffen sind, lassen das Geschäftsvolumen und die Gewinne der Investmentbanken steigen. Manche von ihnen schütten höhere Bonusse aus als vor zwei Jahren.

Ist die Krise überwunden? Anhaltend hohe, in manchen Ländern steigende Arbeitslosenzahlen, ungenutzte Kapazitäten in der Realwirtschaft und enorm angestiegene Budgetdefizite zeugen vom Gegenteil.

Während striktere Regeln für die Finanzwirtschaft bestenfalls in Vorbereitung sind, reagiert die Europäische Union mit deutlich höherer Geschwindigkeit auf exzessive Defizite in Ländern der Euro-Zone. Ihnen werden „Empfehlungen“ gegeben, die jenen verdammt ähnlich sind, mit denen der Währungsfonds beispielsweise die Länder Südostasiens beglückt hat.

Keine Frage, exzessive Defizite müssen rückgeführt werden, soll der Spielraum für öffentliche Ausgaben nicht durch allzu hohe Zinszahlungen für alle Zukunft eingeengt werden. Es drängt sich jedoch der Verdacht auf, dass eine kurze „keynesianische“ Phase internationaler Wirtschaftspolitik nur dazu gedient hat, dem Finanzsektor wieder ein „business as usual“ zu ermöglichen.

Ohne Zweifel muss sich die Krise der Realwirtschaft jedoch noch verschärfen, wenn Kürzungen von Staatsausgaben von bis zu dreißig Prozent, wie etwa den baltischen Staaten und südeuropäischen Ländern der Euro-Zone, als Bedingungen auferlegt werden. Destabilisierung ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Systeme kann die Folge sein. Selbst wenn man den Multiplikator von Staatsausgaben vernachlässigt, ist es einsichtig, dass derartige Einschnitte Sekundär- und Tertiäreffekte auslösen, die für Wachstum und Beschäftigung fatale Folgen haben werden.

Doch auch Länder, wie beispielsweise Österreich, die infolge der Krise die Zielsetzungen des Wachstums- und Stabilitätspakts hinsichtlich der Anteile der Staatsverschuldung und des Budgetdefizits an ihrer Wirtschaftsleistung nicht so weit verfehlen, gehen unter Druck von Sanktionen daran, Haushaltspläne zu entwickeln, die zu Besorgnis Anlass geben.

Kein vernünftiger Mensch wird sich der Tatsache verschließen können, dass die Rückkehr zu einer soliden Budgetpolitik Maßnahmen auf beiden Seiten – bei Ausgaben wie bei Einnahmen – erforderlich machen wird. Selbst von jenen, die nur vom Sparen, nur von Ausgabenkürzungen reden, dürfte eine große Mehrheit wohl davon überzeugt sein, dass mit Einsparungen aus Strukturmaßnahmen, wie etwa einer umfassenden Reform der öffentlichen Verwaltung oder des Gesundheitssystems, die Stabilitätsziele nicht erreicht werden können. Und zwar nicht nur wegen der Schwierigkeiten der Durchsetzung solcher Reformen in einem föderalistisch verfassten Staatsgebilde, sondern auch wegen der Dauer der Anpassungsprozesse und der – zumindest in einer Übergangszeit – unvermeidlich dämpfenden Effekte auf Wirtschaftsleistung und Beschäftigung.

Deshalb droht die Gefahr, dass in der Gegenwart zu Lasten der Zukunft des Landes gespart und der soziale Zusammenhalt der Gesellschaft durch Einsparungen in den großen Bereichen Bildungs- und Sozialpolitik gefährdet wird. Dabei muss man sich vergegenwärtigen, dass gerade in Österreich in den letzten Jahren das Wachstum der Bildungs- und Sozialausgaben deutlich hinter dem internationalen Tempo zurückgeblieben ist. Beispielsweise liegt Österreich gemäß dem Bildungsbericht der OECD beim realen Wachstum der Bildungsausgaben an drittletzter Stelle der Industriestaaten.

Nur 22 Prozent eines Altersjahrgangs absolvieren Hochschulen, was Österreich vor Griechenland an die vorletzte Stelle der Industriestaaten rückt (OECD-Durchschnitt: 39 Prozent). Die soziale Durchlässigkeit des Bildungssystems ist in Österreich bekanntermaßen gering, die Wahrscheinlichkeit eines Hochschulabschlusses von Frauen und Männern aus Familien mit hohem sozialem Status ist gemäß OECD dreimal so hoch wie jener mit niedrigerem sozialen Status. Selbst jene, die es schaffen, ein Hochschulstudium zu ergreifen, sind in vielen Studienzeigen mit einer beklagenswerten Lage konfrontiert, worauf ja die jüngsten Studentenproteste öffentlich aufmerksam gemacht haben. Die Situation am Arbeitsmarkt wird die Uni-Misere mit großer Wahrscheinlichkeit noch verschärfen, weil sich wohl aufgrund des geringeren Arbeitsangebots der Druck auf die Verweildauer der Studierenden an den Universitäten erhöhen wird. Eine der Ursachen liegt auch im Zögern der Wirtschaft, den Bachelor-Abschluss als genügende Qualifikation zu akzeptieren.

Dass der Bedarf an sozialer Absicherung ebenfalls stark steigen wird, ist nicht nur als Folge der Krise zu sehen. In den letzten Jahrzehnten ist nicht nur die Lohnquote massiv rückläufig, Österreich kennt man mittlerweile das Phänomen der „working poor“, also geringer Löhne insbesondere im Dienstleistungsbereich, die keine ausreichende Existenzgrundlage bieten können. Vor allem Frauen sind die Betroffenen. Dazu kommt, dass einerseits aufgrund fehlender oder nicht ganztägig geöffneter Kinderbetreuungseinrichtungen, aber auch wegen des mangelnden Angebots an Ganztagsbeschäftigung die Anzahl der Teilzeitbeschäftigten stark angestiegen ist. Schon jetzt ist abzusehen, dass bald jede zweite Frau keiner Ganztagsbeschäftigung nachgehen wird. Vor allem alleinerziehende Mütter, die prekär oder in Teilzeit beschäftigt sind, geraten in die Armutsfalle.

Seit Jahren zeigen die Studien über die Verteilungswirkungen des Budgets das gleiche Bild: wenn überhaupt, so nur sehr geringe Umverteilungswirkungen der Staatseinnahmen von oben nach unten. Umverteilung findet fast ausschließlich über die durch Staatsausgaben finanzierten Leistungen und Einrichtungen statt. In einer Zeit des Auseinandergehens der Schere zwischen hohen und niedrigen Einkommen, in einer Zeit steigender Vermögenskonzentration und wachsender Armut ist das soziale Korrektiv durch die öffentlichen Haushalte, durch die Staatsausgaben aber wichtiger denn je.

Trotzdem gilt Sparen bei öffentlichen Ausgaben als höchst populär. So war der Ruf nach dem Nulldefizit – eine ökonomisch wie gesellschaftlich unsinnige Zielsetzung – zumindest vorübergehend die Grundlage für die hohe Reputation eines Finanzministers, die sich erst aufgrund dubioser Freundschaften zusehends verflüchtigt. Natürlich kennt fast jeder Beispiele für die Verschwendung von Steuergeldern. Auch die ersatzlose Streichung der einen oder anderen öffentlichen Ausgabe wird durchaus begrüßt, vor allem wenn sie einen nicht selbst betrifft. Insgesamt sollte jedoch ein Konzept der Budgetsanierung berücksichtigen, welche Funktion öffentliche Haushalte in der Verteilung der Einkommen, in der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Armut haben können.

Die Forderung nach einem „Transferkonto“, soweit sie überhaupt Sinn macht, kann also nur als Ankündigung eines verschärften Klassenkampfes von oben gesehen werden. Dabei soll gar nicht abgestritten werden, dass im Zusammenwirken von verschiedenen Gebietskörperschaften manche Ungereimtheiten entstehen können. Diese sind aber wesentlich billiger und effektiver zu beseitigen als durch ein auf Personen oder Familien abgestelltes „Transferkonto“. Die Modifikation dieser Idee zur „Transparenz-Datenbank“ soll nun Subventionen mit einschließen. Dass gerade die Hingabe öffentlicher Mittel für staatliche Stellen und ihre Nutznießer „transparent“ gemacht werden soll, ist einigermaßen abwegig. Zahler wie Empfänger sollten wohl ohnehin Bescheid wissen. Die einen durch einen Blick auf den Rechnungsabschluss, die anderen durch einen Blick auf ihr Konto. Wenn es lediglich um die Koordination sozialer Transfers verschiedener Gebietskörperschaften ginge, müsste sich wohl ein einfacherer und weniger bürokratischer Weg finden lassen. Wenn man sich schon um Transparenz bemüht, so sollte man dort ansetzen, wo hierzulande die größten Lücken im

Datenangebot wie auch bei den Steuerleistungen bestehen – bei höheren und hohen Einkommen und bei hohen Privatvermögen.

Dagegen beherrscht der Missbrauch von Sozialleistungen die Debatte, insbesondere im kleinformigen Boulevard und am Stammtisch. Dass kein System vor Missbrauch gefeit ist, kann nicht bestritten werden. Was aber regelmäßig unter den Tisch fällt, ist die Kehrseite der Medaille. Es sind die „Ersparnisse“ bei Sozialleistungen, die durch unzureichende Information und durch verschämte Armut entstehen, durch die Zurückhaltung, sich als arm oder zumindest armutsgefährdet zu deklarieren. Auch hier wäre mehr Transparenz über zustehende öffentliche Leistungen durch Informationspolitik wünschenswert. Im Übrigen soll nur angemerkt werden, dass sonderbarer Weise die Toleranz gegenüber Missbrauch und Missachtung gesetzlicher Vorschriften deutlicher ausgeprägt ist, wenn es um das Kavaliersdelikt Steuerhinterziehung geht.

All dies spricht dafür, mit großer Skepsis den Ankündigungen zu begegnen, dass es überhaupt oder zumindest in erster Linie darum geht, die öffentlichen Haushalte durch Ausgabenkürzungen wieder ins Lot zu bringen. Denn die bedeutenderen Ungereimtheiten und Ungerechtigkeiten finden sich im System der öffentlichen Einnahmen. So sorgt etwa das Fehlen einer Zusammenschau von Steuer- und Sozialabgaben dafür, dass nach wie vor die Belastung höherer Einkommen durch Sozialversicherungsbeiträge nicht nur relativ sondern auch absolut geringer ist als bei Einkommen, die an der Höchstbeitragsgrundlage oder darunter liegen. Jedenfalls kann von einem gerechten System nicht die Rede sein, wenn etwa die Beiträge von Personen, deren Einkommen die Höchstbeitragsgrundlage übersteigt, nicht nur relativ sondern auch absolut, also in Eurobeträgen, niedriger sind als die von Beziehern niedrigerer Einkommen. Dies ist eine Folge der Abzugsfähigkeit der Sozialausgaben von der progressiven Steuer, die auch durch den Hinweis, dass es sich ja um Versicherungsbeiträge und nicht um Steuern handelt, nicht gerechtfertigt werden kann.

Mir sind die Auseinandersetzungen in Wahlkämpfen um die Besteuerung von Zinseinkommen, als „Sparbuchsteuer“ verteufelt, noch in guter Erinnerung. Unter den Bedingungen der – inzwischen gefallenen – Anonymität und des in Österreich offenbar sakrosankten Bankgeheimnisses war keine andere Lösung als die einer „flat tax“ als Endbesteuerung möglich. Diese Lösung war zwar nicht voll befriedigend, beendete aber zumindest die verteilungs- wie strukturpolitisch unsinnige Situation, in der Anlagen in der Finanzwirtschaft gegenüber Anlagen in der Realwirtschaft de facto massiv steuerliche Privilegien genossen. Interessenpolitisch hätte dies schon damals die Vertreter der Realwirtschaft, beispielsweise die Industriellenvereinigung, auf den Plan rufen müssen. Dass im Gegenteil auch von dort massiver Widerstand ausging, ist nur mit dem steigenden Gewicht der finanzwirtschaftlichen Interessen auch in der Realwirtschaft erklärbar. Dementsprechend haben die Vertreter von Unternehmensinteressen auch auf eine massive Kürzung des Körperschaftsteuersatzes bei gleichzeitiger Streichung von Investitionsbegünstigungen gedrängt. Den Möglichkeiten erhöhter Gewinnausschüttungen und Anlagen in Finanzprodukte wurde eben von den Unternehmervetretern der Vorzug vor der Begünstigung von Realinvestitionen gegeben.

Ebenso schwer verständlich war es, dass die Vermögensteuer seinerzeit vor allem betriebliche Anlagen erfasste, während der Wert greifbarer und nicht vermehrbare Vermögensgegenstände – wie das Grundvermögen – unterschätzt wurde und wird. Selbst die Besteuerung kurzfristiger Spekulationsgewinne an den Börsen hat mangels Kontrollmöglichkeiten Steuerehrlichkeit – die auch hierzu-lande nicht sehr weit verbreitet sein dürfte – zur Voraussetzung. Dass angesichts der äußerst geringen steuerlichen Belastung von Vermögen ein Urteil des Verfassungsgerichtshofes nicht zur Gesetzesreparatur sondern zur Abschaffung der Erbschaft- und Schenkungsteuer führte, kann wohl mit den Grundsätzen einer Leistungsgesellschaft kaum vereinbart werden. Dass schon Vertreter der nationalökonomischen Klassik, wie beispielsweise John Stuart Mill, für die Besteuerung von Erb-



schaften plädierten, um die Ungleichheit von Chancen zu verringern, beeindruckt die Vertreter des nationalökonomischen main-streams, nur wenig.

Das Argument, dass allein mit der Belastung hoher Einkommen und/oder Vermögen die für eine Budgetsanierung nötigen Mittel nicht aufgebracht werden können, dient oft als Ausrede dafür, an dem bestehenden Ungleichgewicht der Besteuerung nichts zu ändern. Sicherlich wird man nicht vermeiden können, auch Verbrauchsabgaben zu erhöhen. So ist etwa der Vorschlag bedenkenswert, durch eine flexible Besteuerung von Treibstoffen die Abgabepreise zu stabilisieren, wenn gleichzeitig durch massive Investitionen der öffentliche Verkehr attraktiver gestaltet wird. Breitere Akzeptanz für Vorschläge dieser Art, wird sich jedoch nur dann finden lassen, wenn die Lasten der Besteuerung nicht weiterhin so ungleich verteilt bleiben.

Zurück zur europäischen Dimension: Die Lissabon-Strategie hat ihre Ziele weit verfehlt, Das war schon vor der Krise feststellbar. Eine wirksame Koordination der Wirtschaftspolitik in der Währungsunion und darüber hinaus ist eines der Ziele des jetzt zur Diskussion stehenden 2020-Strategievorschlags der Kommission. Dieser wird jedoch auch nur ein Papiertiger bleiben, wenn nicht entsprechende institutionelle Konsequenzen gezogen und sozial und ökonomisch verträgliche Zielsetzungen für die einzelnen Mitgliedsstaaten entwickelt werden. Die vorgenommenen Modifikationen des Wachstums- und Stabilitätspakts werden dabei nicht ausreichen. Die Bekämpfung der schwersten weltwirtschaftlichen Krise und ihrer Folgen kann nicht mit einem Instrument erfolgen, das aus einer Schönwetterperiode der Weltwirtschaft stammt und den Geist des Neoliberalismus ausstrahlt. Unter anderem ist die Frage zu stellen, ob die Zielvorgaben für die Europäische Zentralbank nicht ausdrücklich erweitert werden sollten. Für eine demokratisch verfasste Union ist es ohnehin nicht verständlich, dass Währungspolitik einem Gremium von „Weisen“ überlassen wird. Unabhängigkeit sollte nicht mit einer Verweigerung des Dialogs mit demokratisch legitimierte Instanzen und Vertretern gesellschaftlicher Gruppen verwechselt werden.

Die politischen und sozialen Konsequenzen der Krise sind heute so wenig abschätzbar wie ihr tatsächliches Ende. Ein Weiterhanteln wie bisher birgt die Gefahren einer anhaltend hohen Sockel-Arbeitslosigkeit, des Verlusts von Zukunftschancen für die Jungen, vermehrter politischer wie sozialer Spannungen, einer weiteren Schwächung der Solidarität innerhalb und zwischen den Mitgliedsstaaten der Union.

## 2. WIRTSCHAFTSPOLITISCHE WEGE AUS DER KRISE

Markus Marterbauer

### 2.1. Ausblick: Konjunktur schwach, Arbeitslosigkeit und Budgetdefizit hoch

Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise ist nicht vorbei. Zwar ist seit dem 2. Halbjahr 2009 eine Stabilisierung der Konjunktur zu beobachten, doch die wirtschaftliche Erholung bleibt matt und die Gefahr von neuen Rückschlägen ist hoch: Sie können durch das weiterhin sehr labile Finanzsystem oder eine zu frühe Beendigung der expansiven Budget- und Geldpolitik ausgelöst werden.

Vor allem aber werden die sozialen Folgen der Krise das gesamte vor uns liegende Jahrzehnt prägen. Sie bestehen in allen EU-Ländern in einem Doppelproblem aus hoher Arbeitslosigkeit und hohem Budgetdefizit, damit verbunden ist eine starke Ausweitung der Ungleichheit der Verteilung des Wohlstandes. Die Zahl der Arbeitslosen (inklusive SchulungsteilnehmerInnen) dürfte in Österreich als Folge der Krise um fast 100.000 steigen, die Arbeitslosenquote erhöht sich von 3,8% der Erwerbspersonen (2008) auf 5,7% (2011).

In der Europäischen Union erhöht sich die Zahl der Arbeitslosen von 16 Millionen auf mehr als 25 Millionen, die Arbeitslosenquote von knapp 7% auf über 10% der Erwerbspersonen. Der Finanzierungssaldo des Staates verschlechtert sich in Österreich von - ½% des BIP auf etwa -5%, in der Europäischen Union von -1% auf -7% des BIP.

Beide Probleme – die Arbeitslosigkeit und das Budgetdefizit – könnten durch einen kräftigen Konjunkturaufschwung, der über mehrere Jahre anhält, rasch zurückgeführt werden. Doch hohe Raten des Wirtschaftswachstums sind gerade in der derzeitigen Konjunktursituation sehr unwahrscheinlich. Reinhart und Rogoff (2009) haben in ihrer Untersuchung gezeigt, dass Rezessionen, die von Immobilien- und Finanzkrisen ausgelöst wurden, viel tiefer sind als „normale Rezessionen“, und von nur sehr schwachen Erholungsphasen gefolgt werden. Die geringe Risikobereitschaft von Unternehmen und Banken sowie die niedrige Kapazitätsauslastung der Unternehmen lassen auf geringe Investitionsdynamik und eine verhaltene Konjunktur schließen. Die vorliegenden Prognosen für die mittelfristige Wirtschaftsentwicklung erwarten, dass das reale Wirtschaftswachstum mittelfristig merklich unter dem langfristigen Durchschnitt von gut 2% liegen wird. Das ist deutlich zu wenig, um zu einem „automatischen“ Rückgang der Arbeitslosigkeit und des Budgetdefizits zu führen. Wir stehen vor einem neuen Zeitalter verringerter Erwartungen (Krugman 1997).

### 2.2. Vermeiden von spekulativen Blasen auf Immobilienmärkten und Finanzmärkten

Eine Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise müsste viel mehr als nur die Stabilisierung der Konjunktur umfassen. Diese Finanzmarktkrise war kein „Betriebsunfall“, sie hat einmal mehr gezeigt, dass Finanzmärkte, die nicht ausreichend reguliert sind, systematisch zur Instabilität neigen und schwere realwirtschaftliche Schäden anrichten können (Huffschmid 2002). Damit rücken Fragen einer strengeren Regulierung und Besteuerung von Banken und Finanzsystem ins Zentrum der Aufgaben der Wirtschaftspolitik. Zudem begünstigt die weltweit wachsende Ungleichheit der Verteilung der Einkommen und vor allem der Vermögen das Entstehen von Finanzkrisen (Horn ua 2009). Somit ist die Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit politisch neu zu stellen.

Spekulative Blasen auf Immobilien- und Finanzmärkten führen nach ihrem Platzen zu schweren Rezessionen. Diese empirische Erkenntnis der keynesianischen Ökonomie (Galbraith 2010, Mar-

terbauer und Walterskirchen 2005) wird heute auch vom Mainstream der Wirtschaftswissenschaft und der Wirtschaftspolitik akzeptiert. Entscheidend ist es, zu verhindern, dass spekulative Blasen überhaupt entstehen. Die Zinspolitik der Zentralbanken stellt – obwohl sie oft für die Blase auf dem US-Immobilienmarkt verantwortliche gemacht wird – ein dafür wenig geeignetes Instrument dar. Vernünftiger sind strengere Regulierungen und griffige Besteuerung, vieles davon ist etwa am österreichischen Immobilienmarkt umgesetzt, manches noch nicht: Sozialer Wohnungsbau der öffentlichen Hand statt Deregulierung des Hypothekarkreditmarktes und Kreditvergabe an wenig zahlungskräftige Haushalte, Einhebung von Transaktionssteuern (Grunderwerbssteuer, Finanztransaktionssteuer), keine Abzugsfähigkeit von Zinszahlungen bei der Einkommensteuer, Besteuerung des realisierten Wertzuwachses von Finanz- und Immobilienvermögen.

Die Geldpolitik erweist sich zur Bekämpfung spekulativer Blasen oft als wenig geeignet, weil ihr Einsatz auch hohe Kosten für die Realwirtschaft mit sich bringen würde. Die jüngsten Erfahrungen haben auch gezeigt, dass bei tiefen Rezessionen die Zinspolitik nicht ausreichend expansiv sein kann. Diesem Problem wurde erfolgreich durch die „quantitative Lockerung der Geldpolitik“ begegnet. Dennoch ist eine Diskussion darüber entstanden, ob nicht die Inflationsziele der Zentralbanken erhöht werden sollen, um den Spielraum für Zinssenkungen in der Krise auszuweiten (Blanchard ua 2010). Gegen eine maßvolle Erhöhung des Inflationsziels spricht wenig. Vielleicht hätte dies etwa die Europäische Zentralbank dazu veranlasst, die Zinserhöhung vom Juli 2008 – am Beginn der Rezession – nicht durchzuführen. Wünschenswert wäre aber wohl vor allem, dass der gesetzliche Auftrag für die EZB auf das Ziel „Preisstabilität und hohes Beschäftigungsniveau“ ausgedehnt wird.

### **2.3. Beschäftigungspolitik bei schwachem Wirtschaftswachstum**

Die Schwäche des für die nächsten Jahre zu erwartenden Wirtschaftswachstums lässt auf eine sehr verhaltene Arbeitskräftenachfrage schließen. Die Zahl der Beschäftigten steigt für gewöhnlich erst ab einem Wirtschaftswachstum von 1½% – 2%. Diese Beschäftigungsschwelle dürfte in den nächsten Jahren kaum überschritten werden. Die Zahl der Arbeitslosen geht gewöhnlich erst ab einem Wirtschaftswachstum von 2¼% – 2¾% zurück. Diese Arbeitslosigkeitsschwelle dürfte mittelfristig nicht erreicht werden.

Die Beschäftigungspolitik hat zwei Möglichkeiten, auf dieses Problem zu reagieren: Sie kann versuchen, die Beschäftigungselastizität des Wirtschaftswachstums zu erhöhen und sie kann versuchen, das Arbeitskräfteangebot zu verringern. Die Elastizität der Arbeitskräftenachfrage in Bezug auf das Wirtschaftswachstum nimmt mit dem Strukturwandel von der Sachgütererzeugung zum Dienstleistungssektor und der Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung tendenziell zu. Der Staat sollte dies verstärken, indem die von ihm ausgehenden wirtschaftlichen Impulse möglichst hohe Beschäftigungswirkungen aufweisen. Die Zahl der Jobs pro eingesetzter Milliarde Euro ist bei Einkommensteuersenkungen wegen der hohen marginalen Sparneigung relativ gering (2.000 – 5.000 Jobs), bei der Ausweitung von Sozialtransfers etwas (4.000 – 8.000) und der Erhöhung öffentlicher Investitionen deutlich höher (6.000 – 10.000) und erreicht beim Ausbau öffentlicher Dienstleistungen einen Wert, der mindestens fünf Mal so hoch ist (18.000 – 25.000) wie jener bei einer Einkommensteuersenkung. Beschäftigungspolitik im Sinn der Steigerung der Arbeitskräftenachfrage sollte deshalb – ganz besonders in Perioden schwachen Wirtschaftswachstums – vor allem im Ausbau der sozialen Dienstleistungen in den Bereichen Kinderbetreuung, Ausbildung und Pflege bestehen.

Gleichzeitig gilt es, die Zahl der Industriebeschäftigten zu stabilisieren. In der Krise ist sie um ein Zehntel zurückgegangen (mehr als 60.000 verlorene Jobs). Kurzfristig kann das vor allem durch Kurzarbeit und andere arbeitszeitverkürzende Maßnahmen erreicht werden. Mittelfristig müssen primär der hohe Innovationsgrad der Industriebetriebe und die gute Ausbildung der Facharbeitskräfte weiter verbessert werden, sie bilden die Basis für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der

heimischen Industrie. Am wichtigsten ist es dabei, in die Grundausbildung und die berufliche Integration von Kindern mit Migrationshintergrund zu investieren, sie bilden die Facharbeitskräfte der Zukunft.

In Österreich kann von Seiten der demographischen Entwicklung in den nächsten Jahren keine Entlastung des Arbeitsmarktes erwartet werden. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20- bis 65-Jährige) wird laut den aktuellen Bevölkerungsprognosen wegen der starken Zuwanderung bis 2020 um etwa 150.000 Personen (+3%) steigen. Zudem bestehen erhebliche Arbeitskräftepotentiale: diese betreffen neben der hohen Zahl an Arbeitslosen, auch das niedrige effektive Pensionsantrittsalter und die unter den skandinavischen Werten liegenden Erwerbsquoten der Frauen.

Bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit innerhalb der EU während der Finanz- und Wirtschaftskrise fallen große Unterschiede auf. Während sich die Arbeitslosenquote vor allem in den baltischen Ländern, in anderen ostmitteleuropäischen Ländern, in Spanien und Irland drastisch erhöht hat, blieb der Anstieg in Deutschland minimal. Dies ist primär auf den staatlich geförderten Einsatz der Kurzarbeit zur Stabilisierung der Beschäftigung, vor allem in der Sachgütererzeugung, sowie von Arbeitszeitkonten und auf Veränderungen der kollektivvertraglichen Regelarbeitszeit zurückzuführen (Horn ua 2010). In Österreich waren bis zu 10% der Beschäftigten in der Sachgütererzeugung in Kurzarbeit, in Deutschland mehr als doppelt so viele. Die Zahl der Beschäftigten in der Sachgütererzeugung ist in Deutschland während der Krise deutlich weniger stark zurückgegangen (um etwa 250.000, -2%) als bei uns.

Diese Erfahrungen sollten zum Anlass genommen werden, neue Formen der Arbeitszeitverkürzung zu entwickeln und umzusetzen. In Österreich würde gemäß einer Untersuchung des WIFO eine kostenneutrale Verringerung der durchschnittlich geleisteten Arbeitszeit um 10% mittelfristig die Zahl der Beschäftigten um 130.000 erhöhen (+4%) und die Zahl der Arbeitslosen um 80.000 verringern (Baumgartner ua 2001).

Für Jugendliche, bei denen die Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit in der jüngsten Krise besonders stark gestiegen ist, sollte Arbeitszeitverkürzung vor allem in Richtung der Ausweitung der Ausbildungszeiten weisen. Für vollbeschäftigte Männer, vor allem in Industrie und Bauwirtschaft, können die Verringerung der Wochenarbeitszeit oder längere Freizeitblöcke ein geeignetes Instrument darstellen. Generell sollte in einer Wissensgesellschaft die Inanspruchnahme von Weiterbildungskarenzen stark ausgeweitet werden. Arbeitszeitverkürzung könnte dabei helfen, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren, das effektive Pensionsantrittsalter zu erhöhen und mehr Frauen in Beschäftigung zu bringen.

## **2.4. Das Sozialsystem krisenfester machen**

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat gezeigt, wie wertvoll der Sozialstaat nicht nur für die betroffenen Menschen, sondern auch für die Gesamtwirtschaft ist. Ohne die soziale Sicherungs- und die wirtschaftliche Stabilisierungswirkung des Sozialsystems wäre die Krise viel tiefer und der Anstieg der Arbeitslosigkeit deutlich stärker ausgefallen. Die Krise hat auch gezeigt, wie wertvoll die Alterssicherung durch ein umlagefinanziertes Pensionssystem ist. Zwar gerät auch dieses wegen des Rückgangs der Beschäftigung und damit der Beitragseinnahmen unter Finanzierungsdruck, doch in Ländern, die überwiegend kapitalgedeckte Alterssicherungssysteme haben, ist es zu erheblichen Einbußen bei den Einnahmen der PensionistenInnen gekommen.

Diese Erfahrungen sollten zum Anlass genommen werden, das solidarische Pensionssystem zu stärken. Dafür gibt es viele Ansatzpunkte, etwa weitere Schritte zur Harmonisierung der Pensionssysteme verschiedener Berufsgruppen. Besonders wichtig sind Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut, die in Österreich derzeit noch sehr geringes Ausmaß annimmt, aber in Folge der längeren Durchrechnungszeiten bei der Berechnung der Pensionshöhe in Zukunft vor allem für Frauen

und nicht ausreichend Qualifizierte mit unterbrochenen Erwerbskarrieren droht. Gleichzeitig sollte über den Abbau öffentlicher Förderungen für private Pensionsvorsorge nachgedacht werden, etwa durch Verringerung der staatlichen Prämien für die 3. Säule oder durch die Einhebung von Krankenversicherungsbeiträgen auch auf private Pensionen.

Generell muss der Sozialstaat besser „nach unten“ abgesichert werden, auch um die sozialen Folgen der Krise abzufedern. Neben Verbesserungen bei der bedarfsorientierten Mindestsicherung und einer besseren Einkommensabsicherung bei Arbeitslosigkeit könnte dazu vor allem der Ausbau sozialer Dienstleistungen beitragen. Der flächendeckende Ausbau von Kindergärten, die Erweiterung des Angebots an Ganztagschulen und der Aufbau eines Pflegesystems stellen die wichtigsten Maßnahmen dar. Sie kommen vor allem den unteren und mittleren sozialen Schichten zugute (vgl. Guger, Marterbauer 2009). Die Umsetzung verlangt große finanzielle Anstrengungen der öffentlichen Hand. Sie könnten durch Einsparungen bei sozialen Geldleistungen, eine Gesundheitsreform und die zweckgebundene Erhöhung vermögensbezogener Steuern bewältigt werden.

## **2.5. Budgetpolitik ist mehr als Konsolidierung**

Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich auch das Defizit im Staatshaushalt wegen der krisenbedingten Ausfälle an Steuer- und Beitragseinnahmen, aber auch wegen der Konjunkturpakete und des gestiegenen Zinsaufwandes kräftig erhöht. Eine Konsolidierung des Defizits ist notwendig, vor allem um den Anteil der Zinszahlungen an den Staatsausgaben nicht weiter steigen zu lassen. Allerdings sollte der Zeitpunkt der Konsolidierung noch offen gelassen werden, vor allem wenn viele EU-Länder gleichzeitige Konsolidierungsschritte planen, was die Gefahr umfangreicher Nachfrageausfälle bedenklich erhöht.

Alle Maßnahmen, die die gesamtwirtschaftliche Nachfrage dämpfen, sollen erst dann in Angriff genommen werden, wenn die private Konsum- und Investitionsnachfrage deutlich nach oben weist und die Arbeitslosigkeit sinkt. Derzeit ist sehr unsicher, ob das schon 2011 der Fall sein wird. Zudem ist eine Periode schwacher Konjunkturerholung nach der Finanzkrise nicht dazu geeignet, bestehende strukturelle Budgetdefizite in einem „Big bang“ abzubauen. Die Gefahr eines nachfragebedingten Konjunkturreinbruchs ist viel zu hoch. Vielmehr gilt es behutsam und in kleinen Schritten vorzugehen.

Generell sollte angesichts der verhaltenen Konjunktur- und Beschäftigungsaussichten im Zuge der Konsolidierung darauf geachtet werden, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage möglichst zu schonen. Im Rahmen der Rücknahme von Staatsausgaben könnten deshalb Förderungen, die vor allem oberen Einkommensgruppen zu gute kommen oder hohe Mitnahmeeffekte aufweisen, wie etwa die Prämien für die private Pensionsvorsorge, verringert werden. Hingegen sollten Sozialtransfers, die vor allem den kleinen Leuten zukommen oder soziale Dienstleistungen mit ihren hohen Beschäftigungseffekten nicht betroffen sein. Im Rahmen der Erhöhung von Staatseinnahmen sollten Steuern auf das stark bei den oberen Haushaltgruppen konzentrierte Finanz- und Immobilienvermögen angehoben werden, nicht hingegen Verbrauchssteuern oder die Sozialversicherungsbelastung im unteren Einkommensbereich.

Um das Budget krisenfester zu machen, gilt es weltweit, die Wirksamkeit automatischer Stabilisatoren zu verstärken (vgl. auch Blanchard 2010). Dies würde dazu beitragen, spekulative Booms zu dämpfen und Rezessionen weniger tief werden zu lassen. Eine Erhöhung der Elastizität der Abgabeneinnahmen in Relation zum BIP könnte vor allem durch ein progressiveres Steuersystem erreicht werden. Ansatzpunkte in Österreich bilden die Erhöhung vermögensbezogener Steuern, die Einschränkung von Ausnahmen im Bereich der Einkommensteuer und die stärkere Steuerfinanzierung des Sozialstaates. Die Erhöhung der Reagibilität der Staatsausgaben auf die Konjunktur könnte dadurch erreicht werden, dass Arbeitslosengelder und Notstandshilfe, oder Förderungen für energiesparende Investitionen von Unternehmen und Haushalten in der Rezession automatisch

nach oben angepasst werden.

Generell gilt es, den Staatshaushalt umzubauen und seine Strukturen in Hinblick auf die Verteilungswirkungen und Leistungsanreize, die Bildungs- und Innovationsförderung und die Beschäftigungswirkungen zu verbessern. Auf der Seite der Staatseinnahmen bedeutet das eine stärkere Belastung leistungsloser Vermögenseinkommen und Vermögen und eine Entlastung unterer Arbeitseinkommen. Auf der Seite der Staatsausgaben müsste der Umbau vom Geldleistungsstaat zum Dienstleistungsstaat vorangetrieben werden.

## 2.6. Neue Weichenstellungen für die Wirtschaftspolitik

Die Finanz- und Wirtschaftskrise ist eine Folge der neoliberalen Politik der Deregulierung der Finanzmärkte und der Umverteilung nach oben. Ihre Auswirkungen – hohe Arbeitslosigkeit und schwierige Finanzierung des Sozialstaates – werden die wirtschaftliche und soziale Entwicklung lange prägen. Gleichzeitig bietet die Krise die Chance, die Weichen der Sozial- und Wirtschaftspolitik neu zu stellen.

Dazu gehören die Regulierung und Eindämmung des Finanzsektors und die Vermeidung spekulativer Blasen auf den Immobilienmärkten. Die Rolle des Staates ist generell neu zu bewerten, nicht nur in den Herausforderungen für eine bessere Regulierung der Märkte, sondern auch im Angebot an öffentlichen Leistungen. Der Ausbau der sozialen Dienstleistungen in den Bereichen Kinderbetreuung, Ausbildung, Pflege sichert den Sozialstaat besser ab, kommt besonders den kleinen Leuten zugute und hat hohes Beschäftigungspotential. Zusammen mit einer merklichen Verkürzung der geleisteten Arbeitszeit bildet er die wichtigsten Maßnahmen zur erfolgreichen Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit bei schwachem Wirtschaftswachstum. Diese bildet die Voraussetzung für erfolgreiche Budgetkonsolidierung. Der Abbau der Budgetdefizite ist notwendig, sollte aber auf nachfrageschonende Weise und mit großem Augenmaß umgesetzt werden. Noch wichtiger ist die Verbesserung der Strukturen des Budgets auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite, mit dem Ziel, die Konjunkturresilienz zu stärken, sowie sozialen Ausgleich, Innovation und Beschäftigung zu forcieren. Die stärkere Besteuerung von Vermögen und Vermögenseinkommen bildet dabei ein unverzichtbares Element.

### Literaturhinweise:

- Baumgartner J., Huber P., Marterbauer M., Seiler F., Walterskirchen E., Zwiener R., Beschäftigungswirkungen und ökonomische Effekte von Arbeitszeitverkürzungen, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Wien 2001.
- Blanchard O., Dell'Ariccia G., Mauro P., Rethinking Macroeconomic Policy, IMF Staff Position Note 10/03, February 2010.
- Galbraith J.K., Eine kurze Geschichte der Spekulation, 2010.
- Guger A., Marterbauer M., Umverteilung durch den Staat, WIFO-Monatsberichte 11/2009.
- Horn G. A., Dröge K., Sturn S., van Treeck T., Zwiener R., Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise (III). Die Rolle der Ungleichheit. IMK Report 41, Düsseldorf 2009.
- Horn G. A., Sturn S., Tober S., Truger A., Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik 2010, in: IMK Report, 46, Jän 2010.
- Hufschmid J., Die politische Ökonomie der Finanzmärkte, Hamburg 2002.
- Krugman P., The Age of Diminished Expectations, 3<sup>rd</sup> Edition, MIT-Press, 1997
- Marterbauer M., Walterskirchen E., Einfluss der Haus- und Wohnungspreise auf das Wirtschaftswachstum, WIFO-Monatsberichte 11/2005.
- Reinhart C. M., Rogoff K. S., The Aftermath of Financial Crises, in: American Economic Review, Papers and Proceedings 2009, 99:2.

### 3. ALTER WEIN IN NEUEN SCHLÄUCHEN: AUSGABENSEITIGE BUDGETKONSOLIDIERUNG ALS ANTWORT AUF DIE KRISE

Christa Schlager

Mit der Wirtschafts- und Finanzkrise stieg die Neuverschuldung der meisten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union über die erlaubte Defizitgrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts von 3% des BIP. In Euro-Ländern, wie Irland, Spanien oder Griechenland wurden 2009 sogar Defizite im zweistelligen Prozentbereich verzeichnet (Europäischer Rat 2009b). Gerade einmal sieben Staaten (davon drei Euroländer) – Finnland, Luxemburg, Zypern, Dänemark, Schweden, Bulgarien und Estland – verbleiben, gegen die noch kein Defizitverfahren eingeleitet wurde.

Entgegen der bisherigen harten Linie empfahl die EU-Kommission angesichts des Ausmaßes der Krise keine sofortigen Gegenmaßnahmen, sondern überwiegend sogar explizit eine Fortführung der konjunkturstabilisierenden Maßnahmen 2010 – und somit weiter hohe Defizite. Ein Ausstieg aus diesen Aktivitäten – die so genannte Exitstrategie (Europäischer Rat 2009a) – soll frühestens 2011 koordiniert umgesetzt werden, um die Defizite zumeist bis spätestens 2013 unter die „magische“ 3%-Hürde zu drücken.

Der Stabilitäts- und Wachstum-Pakt sieht vor, dass bei Überschreitung im Regelfall eine jährliche Verbesserung des Budgetsaldos von mindestens 0,5% des BIP zu erfolgen hat, bis die Neuverschuldung wieder im Vertragsrahmen bleibt. Diese 0,5 Prozent sind eine Verbesserung des strukturellen Defizits, also ein konjunkturbereinigter und um temporäre und Einmalmaßnahmen korrigierter Saldo. Ende 2009 haben die EU-Mitgliedsstaaten bereits ein koordiniertes Ausstiegsszenario aus den Konjunkturprogrammen schon ab dem Jahr 2011 beschlossen. In den meisten Fällen geht die Konsolidierungsempfehlung über die 0,5% jährlich hinaus, obwohl die Wachstumsraten noch keineswegs so sind, dass ein Rückgang der Arbeitslosigkeit zu erwarten wäre. Im Gegenteil: Für beide Jahre (2010 und 2011) wird in Europa mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit auf Rekordhöhe gerechnet. Die EU-Kommission rechnet mit über 10%, für Österreich mit 5,7% ab 2011 (EK 2009b). Selbst der Chef des Internationalen Währungsfonds hatte diesbezüglich festgehalten, dass die Konjunkturmaßnahmen so lange aufrecht erhalten werden sollten, bis die Arbeitslosigkeit wieder zu sinken beginne (APA 2009). Bis dahin wäre eine unnötig ambitionierte Konsolidierung verfehlt und könnte die Erholungsbemühungen wieder gefährden.

Obwohl Wachstum und Beschäftigung die Kernziele der Lissabonprozess der EU sind und wohl auch bleiben werden, orientiert sich die europäische Wirtschaftspolitik somit offensichtlich primär nicht an diesen Zielen. Vielmehr geht es vor allem darum, wieder „gesunde“ Staatsfinanzen herzustellen und die Inflationsgefahr zu bannen – obwohl aktuell keine inflationären Tendenzen abzusehen sind.

#### 3.1. Business as usual – der richtige Weg?

Obwohl die Kommission dem Rat vorgeschlagen hat, mit der Korrektur der Defizite nicht sofort sondern erst ab 2011 zu beginnen, kann das nicht als ernsthafte Änderung der Budgetpolitik interpretiert werden. Erst bei Wachstumsraten von über 2% und einer sinkenden Arbeitslosigkeit kann eine Budgetkonsolidierung sinnvoll in Angriff genommen werden. Bis dahin wäre jeglicher Nachfrageimpuls bitter nötig. Zudem ignorieren EU-Kommission und der Rat völlig, dass eine gleichzeitige Konsolidierung fast aller Mitgliedsstaaten in der Summe einen viel höheren Multiplikator aufweist als in den einzelnen Staaten. Gemäß konservativen Schätzungen der OECD führt etwa eine europaweite

Konsolidierung im Ausmaß von 1% des BIP zu einem Wirtschaftsrückgang von 0,8% des BIP. Treffen auch noch andere Staaten, wie die USA und Japan solche Maßnahmen – was angesichts von noch höheren Defiziten im Vergleich zum Euroraum durchaus plausibel ist – wäre der geschätzte Wirtschaftsrückgang mit 1,1% des BIP sogar noch größer (OECD 2009b, Tabelle 1.7). Paradoxer Weise würde das wiederum die Rückführung der Defizite selbst gefährden, da die Arbeitslosenzahlen weiter steigen und neue Einnahmehausfälle bewirkt würden.

Bereits im Jahr 2001 wurde dieser prozyklische Bias des Stabilitätspaktes durch Studien belegt und in Folge heftig kritisiert (Angelo et al 2004). Der damalige Kommissionspräsident Prodi hatte den Stabilitätspakt sogar als „Unsinn“ bezeichnet. Die Reform im Jahr 2005 brachte diesbezüglich keine wesentliche Änderung (Mozart/Rossmann 2005).

Ungeachtet dessen werden die fiskalpolitischen Empfehlungen auf europäischer Ebene bereits wieder restriktiv. Einigen Ländern wurde eine Einhaltung der 3%-Hürde bereits vor 2013 auferlegt, und auch den Staaten mit Defiziten jenseits der 10% wurde nur unwesentlich mehr Zeit eingeräumt. Ungarn, Lettland, Litauen und andere wurde durch den IWF – mit mehr oder weniger stiller Duldung der EU – überhaupt ein sofortiger harter Kurs mit schweren wirtschaftlichen Folgen auferlegt. Bei der Art der Konsolidierung wird zudem kein Wert auf soziale Belange, Verteilungsfragen oder die Frage der Belastung der KrisenverursacherInnen gelegt. Eher im Gegenteil wird eine ausgabenseitige Konsolidierung vorgeschlagen, zT auch ganz explizit ein Abbau des Sozialstaates verlangt (zB Pensionen).

In Deutschland sollte im Jahr 2016 die Schuldenbremse zum Tragen kommen. Dies bedeutet, dass auch in Deutschland schon in Vorbereitung darauf expansive Impulse durch die Budgets eher ausbleiben werden, was für Deutschland, aber auch für die gesamte EU Konsequenzen haben wird (Truger et al. 2009).

Die EU-Kommission geht für Österreich von einem Defizit in Höhe von 5,5% im Jahr 2010 und 5,3% im Jahr 2011 aus. Das bedingt eine jährliche Reduktion des Defizits von einem  $\frac{3}{4}$  Prozentpunkt/Jahr. Trotz schwacher Konjunkturlage hat die Bundesregierung beschlossen, die Vorgaben des Stabilitätspaktes sogar leicht überzuerfüllen. Das BMF geht von einem Defizit 2010 und in den Folgejahren von 4,7% aus, trotzdem soll jedes Jahr -0,7% konsolidiert und bis 2013 ein Defizit von 2,7% durch primär ausgabenseitige Konsolidierung angestrebt werden (BMF 2010).

Die größte Finanz- und Wirtschaftskrise seit den 1930ern hat eine Vielzahl von Fehlentwicklungen und strukturellen Schwächen unseres Wirtschafts- und Finanzsystems aufgezeigt. Auf der europäischen Ebene hat sich gezeigt, dass die europäische Wirtschaftspolitik eine „Schönwetterpolitik“ (Kitzmantel 2010) ist: Sie ist nicht darauf ausgelegt, mit Krisen umzugehen. Es fehlt eine europäische makroökonomische Koordinierung. Der Konjunkturerinbruch wurde kurzfristig erstaunlich pragmatisch und relativ wirkungsvoll bekämpft. Nach Abklingen der Schrecksekunde stellt sich jedoch heraus, dass „business as usual“ wieder auf der Tagesordnung steht. Die EZB hat eine einseitige Orientierung, nämlich die der Inflationsbekämpfung. Die Budgetpolitik hat nur die Haushaltsdisziplin im Auge.

Es wird mit denselben Zielen und Politiken wie bisher weitergemacht, wie in den Entwürfen der Agenda 2020 (EK 2009c), die der Lissabonstrategie folgen soll, zu entnehmen ist.

Die jetzt beschlossene Strategie zur Rückführung der Budgetdefizite verdeutlicht die Kurzfristigkeit und Kurzsichtigkeit der aktuellen Wirtschaftspolitik einmal mehr. Die Budgetpolitik wird den schwachen wirtschaftlichen Aufschwung nicht unterstützen, vielmehr riskiert sie eine Stagnation. Bereits jetzt liegt die Arbeitslosenrate EU-weit bei fast 10%. Die Prognosen lassen sogar historisch hohe Arbeitslosenraten von über 10% erwarten. Es ist zu befürchten, dass diese einfach hingenommen



werden, und sich die EU-Staaten dennoch nicht von ihrer zunehmend restriktiven Haushaltspolitik und damit verbundenen Einschränkungen im Sozialstaat abhalten lassen.

### 3.2. Sozialstaat und Umverteilung unverzichtbar

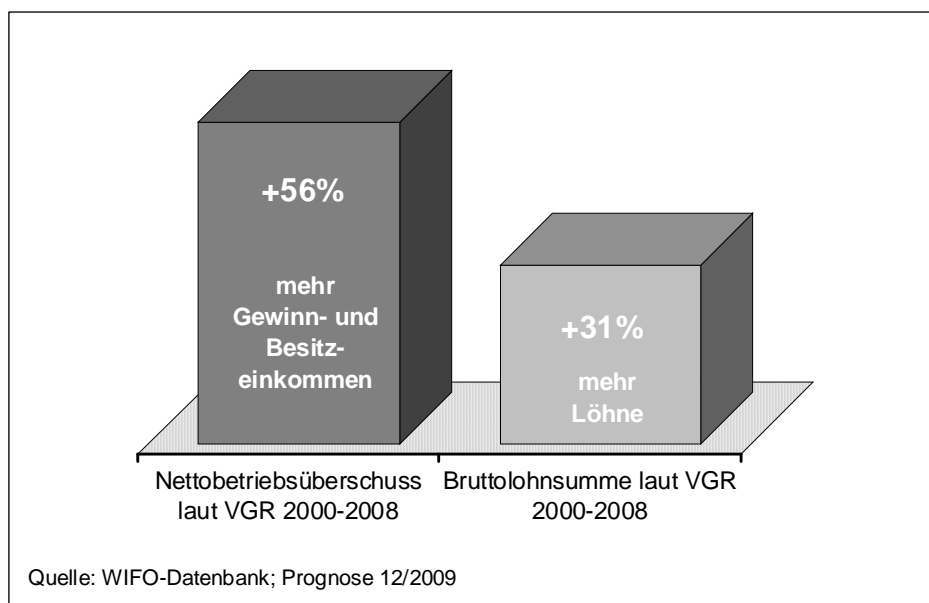
Dabei hat sich gerade die Sozialpolitik als zentrales stabilisierendes Element in der Krise herausgestellt. Sozialleistungen sind nicht nur aus individueller Sicht von besonderer Bedeutung, sondern sie haben auch eine konjunktur- und wirtschaftspolitische Komponente, die zu berücksichtigen ist: Die sogenannten automatischen Stabilisatoren auf der Staatsausgabenseite, also die Arbeitslosenversicherung und höhere Beiträge des Bundes zur Pensionsversicherung als Ersatz für Beitragsausfälle stärkten die Nachfrageseite, denn sie ermöglichten, dass die Konsumausgaben der privaten Haushalte gerade in der Wirtschaftskrise stabil blieben. Damit verhinderten sie 2009 einen noch stärkeren Rückgang der österreichischen Wirtschaftsleistung. Im Durchschnitt aller OECD-Staaten war der Umfang der automatischen Stabilisatoren dreimal so groß wie jener der diskretionären Maßnahmen (vgl Breuss et alii, 8).

Aber Sozialpolitik ist auch zur langfristigen Krisenbewältigung unverzichtbar. Atkinson (2009) weist auf eine längerfristig zunehmende soziale Ungleichheit als Folge von Finanzkrisen hin. Seine Erkenntnisse fußen auf einer Auswertung von 43 Finanzkrisen der letzten Jahrzehnte.

Dabei darf nicht vergessen werden, dass bereits vor der Krise enorme Ungleichgewichte bei Einkommen und Vermögen herrschten. In Österreich gab es in den Jahren 2000-2008 einen durchschnittlichen realen Einkommenszuwachs für ArbeitnehmerInnen von insgesamt nur 1%! Niedrige Einkommen hatten sogar reale Einkommensverluste zu erleiden und die Anzahl der Working Poor stieg auf rund 230.000. Insbesondere die Besserverdienenden und die Besitzenden konnten hingegen ihren Wohlstand vermehren. Die Entwicklung der Gewinne war real mindestens doppelt so hoch wie die der Löhne.

Im Aggregat standen in Österreich Zuwächse von 56% Gewinn- und Besitzeinkommen 2000-2008, einem Gesamtzuwachs der Löhne von 31% gegenüber, wie die Daten zeigen:

**Abbildung 1: Entwicklung von Gewinn- und Besitzeinkommen im Vergleich zu Lohneinkommen 2000 bis 2008**



Angesichts der wachsenden Ungleichheit in den Markteinkommen, ist die Umverteilungsfunktion des Staates notwendiger denn je. Dies zeigt auch die jüngste WIFO-Studie zur Umverteilung durch den Staat. Die Ungleichheit ist gestiegen, ein Ausgleich von den hohen zu den niedrigen Einkommen kommt über die Staatsausgabenseite zustande. Die progressivsten öffentlichen Leistungen bilden die Ausgaben, die mit der Arbeitslosigkeit in Zusammenhang stehen. So fließen etwa 83% der Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe, ca. 35% der Familienleistungen, über 30% der Bildungsleistungen und rund 28% der Gesundheits- und Pflegegeldleistungen in das unterste Einkommensviertel der Haushalte.

Gerade ältere, arbeitslose und kranke Menschen oder kinderreiche Familien mit niedrigem Einkommen sind hinsichtlich der ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel oft auf diese Transfers und Sachleistungen angewiesen. Diejenigen, die es brauchen, bekommen damit im stärkeren Maße Hilfe vom Staat (Guger et al 2009).

Auf der anderen Seite der Verteilungsskala gibt es die Vermögenden. Reichtum ist noch viel ungleicher verteilt als Einkommen. Studien der OeNB ergaben, dass das oberste Prozent der Haushalte 27% des Geldvermögen besitzen, die unteren 50% allerdings nur 8%. Auch die Immobilienvermögen sind ungleich verteilt. Hier besitzt das oberste Prozent 22%, währenddessen 40% gar keinen Immobilienbesitz haben (Schürz 2010).

Die OeNB macht diese Studien im Auftrag der EZB, wie viele andere Nationalbanken auch, weil sie um die Finanzmarktstabilität besorgt sind. Was zeigt, dass weit über die Wissenschaft hinaus anerkannt ist, dass große Vermögensungleichgewichte „Bubbles“ verursachen können, und damit Finanzkrisen. Die Bedeutung der wachsenden Einkommens- und Vermögensungleichheit zur Erklärung der globalen Wirtschaftskrise wird auch zunehmend von Ökonominen hervorgehoben (zB Horn et al 2009).

Damit wäre nach der Krise wieder vor der Krise, wie Schulmeister (2009) und Boffa/Flassbeck (2009) in ihren Ausführungen über das Verhalten auf den Finanzmärkten darlegen. Nur schlimmer, weil die Belastungen der Krise noch lange nicht verdaut sind und es damit sehr eingeschränkten Spielraum zu einer weiteren Krisenbewältigung gibt.

Durch die aktuelle Wirtschaftskrise werden die finanziellen Rahmenbedingungen für die öffentlichen Haushalte erschwert, da die Einnahmen sinken, während die Ausgabenerfordernisse (zB für Kriseninterventionen, Kosten gestiegener Arbeitslosigkeit etc) steigen. Entsprechende Einsparungen oder höhere Abgaben werden deshalb mittelfristig notwendig werden – entscheidend dabei ist aber die Frage, wer mit weniger auskommen muss: Leute, die ohnehin bereits knapp bei Kasse sind, oder Wohlhabende, die vor der Krise vom Aufschwung profitiert haben und sich einen größeren Beitrag ohne größere Probleme leisten könnten.

Schafft man es, die Mittel zur öffentlichen Aufgabenerfüllung zu erhöhen, können hohe Leistungs-niveaus aufrecht erhalten bzw der Sozialstaat strukturell verbessert werden. Kürzungen der Sozialausgaben hingegen treffen in der Regel Haushalte mit niedrigem Einkommen unverhältnismäßig stark, sind sozialpolitisch problematisch und verzögern den Wirtschaftsaufschwung.

Unverzichtbar ist es deshalb mit vermögensbezogenen Steuern gegen die Krisenursachen anzukämpfen, um weiterhin die Finanzierung des Sozialstaates zu gewährleisten und der nächsten Finanzkrise vorzubeugen.

## Literatur

Angelo, Silvia / Marterbauer, Markus / Mozart, Irene / Rossmann, Bruno / Schratzenstaller, Margit / Templ, Norbert (2004): Ein alternativer Stabilitäts- und Wachstumspakt : Vorschläge für ein neues fiskalpolitisches Regime, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft (Bd.91), [http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d24/Materialien\\_WuG91.pdf](http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d24/Materialien_WuG91.pdf)

- APA (2009): IWF – Für Ausstieg aus Konjunkturprogrammen ist es noch zu früh. APA-Meldung 0314 5 WA 0167 vom 30.10.2009
- Atkinson, Anthony: The global distribution of income: past trends and future prospects, Global Economy Lecture 2009, [http://www.wiiv.ac.at/pdf/gel\\_atkinson\\_presentation.pdf](http://www.wiiv.ac.at/pdf/gel_atkinson_presentation.pdf), download 1.12.2009
- BMF – Bundesministerium für Finanzen (2010): Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2009–2013, [https://www.bmf.gv.at/WipoEUInt/Wirtschaftspolitik/506/Fiskalpolitiksterre\\_529/STAPRO2009bis2013DEfinal.pdf](https://www.bmf.gv.at/WipoEUInt/Wirtschaftspolitik/506/Fiskalpolitiksterre_529/STAPRO2009bis2013DEfinal.pdf)
- Breuss, Fritz / Kaniovski, Serguei / Schratzenstaller, Margit (2009): Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Konjunkturpakete I und II und der Steuerreform 2009, WIFO 06/2009 (Download 11.2.2010): [http://www.bmwfj.gv.at/Wirtschaftspolitik/Standortpolitik/Documents/WIFO\\_Studie\\_Konjunkturpakete.pdf](http://www.bmwfj.gv.at/Wirtschaftspolitik/Standortpolitik/Documents/WIFO_Studie_Konjunkturpakete.pdf),
- Boffa, Sonia / Flassbeck, Heiner (2009): The unbearable lightness of financial markets, India Economy Review, 2009 <http://www.vidc.org/index.php?id=899#c1729>
- EK – Europäische Kommission (2009b): European Economic Forecast – autumn 2009 [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication16055\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16055_en.pdf)
- EK – Europäische Kommission (2009c): Konsultation über die künftige EU-Strategie bis 2020, KOM(2009)647 endgültig. [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/eu2020\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/eu2020_de.pdf)
- EK – Europäische Kommission (2009d): The EU's response to support the real economy during the economic crisis: an overview of Member States' recovery measure. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication15666\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15666_en.pdf)
- Europäischer Rat (2009a): Schlussfolgerungen des Rates vom 20. Oktober 2009 zu Ausstiegsstrategien (Dok. 14765/09)
- Europäischer Rat (2009b), Schlussfolgerungen der Tagung am 10./11. Dezember 2009: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/ec/111898.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/111898.pdf)
- Europäischer Rat (2009c): Council Recommendation to Austria with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit, 15753/09, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication16393\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16393_en.pdf)
- Guger, Alois (Projektleitung) / Agwi, Martina / Buxbaum, Adolf / Festl, Eva/Knittler, Käthe / Halsmayer, Verena / Pitlik, Hans / Sturn, Simon/Wüger, Michael (2009): Umverteilung durch den Staat in Österreich, WIFO Wien
- Horn, Gustav et al. (2009): Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise (III). Die Rolle der Ungleichheit. IMK Report 41, [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_report\\_41\\_2009.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_41_2009.pdf)
- Horn, Gustav / Tober, Silke (2007): Wie stark kann die deutsche Wirtschaft wachsen? Zu den Irrungen und Wirrungen der Potenzialberechnung. IMK-Report 17, Januar 2007
- Kitzmantel, Edith (2010): Europäische Budget- und Konjunkturpolitik, Vortrag am 5.1.2010, Bad Leonfelden
- Mozart, Irene/Rossmann, Bruno (2005): Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts vom März 2005, Details und Kritik, in Kurswechsel 2/2005 [http://www.beigewum.at/wordpress/wp-content/uploads/083\\_irene\\_mozart\\_bruno\\_rossmann.pdf](http://www.beigewum.at/wordpress/wp-content/uploads/083_irene_mozart_bruno_rossmann.pdf)
- OECD (2009a): Revenue Statistics 1965-2008 – Ausgabe 2009, Paris
- OECD (2009b): OECD Economic Outlook 2009/2, No. 86
- Schulmeister, Stephan (2009): Globalisierung ohne supranationale Währung: Ein fataler Widerspruch, ifo-Schnelldienst, September 2009, <http://www.vidc.org/index.php?id=899#c1729>
- Schürz, Martin (2010): Diskussion zu Input Karl Aiginger, Möglichkeiten und Grenzen der Verteilungswirkung von Staatseinnahmen, <http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d109/Immobilienvermoegensverteilung.pdf>
- Truger, Achim / Will, Henner/Köhren Jens (2009): Die Schuldenbremse: Eine schwere Bürde für die Finanzpolitik, IMK Policy Brief 09/09: [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_pb\\_09\\_2009.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_pb_09_2009.pdf), Download 27.12.2009
- WIFO (2010): Allmähliche Erholung nach schwerer Rezession, Mittelfristige Prognose der österreichischen Wirtschaft bis 2014 [http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/P\\_2010\\_01\\_21\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/P_2010_01_21$.PDF)

# 4. KONJUNKTURPAKETE 2009: FACTS & FICTION<sup>1</sup>

Georg Feigl

## 4.1. Einleitung

„Unsere Konjunkturpakete und die Steuerreform zählen zu den größten – und wirksamsten! – Konjunkturbelebungsprogrammen innerhalb der EU.“

Josef Pröll, 14.10.2009

Spätestens mit den Wirtschaftsdaten des 2. Quartals im Sommer 2008 wurde klar, dass die globale Finanzkrise mit einem globalen realwirtschaftlichen Abschwung einhergegangen war. Die Tiefe der Rezession wurde zunächst jedoch deutlich unterschätzt.

Die wirtschaftspolitische Diskussion war von der überdurchschnittlich hohen Inflationsrate dominiert, sodass die getroffenen Maßnahmen sowohl auf EU-Ebene (Zinserhöhung) als auch in Österreich (5-Punkte-Programm gegen die Teuerung) noch auf deren Senkung abzielten.

Im September und Oktober 2008 überschlugen sich dann die Ereignisse: Bankenrettungspakete in noch nie dagewesenem Ausmaß wurden geschnürt, erste Konjunkturmaßnahmen in Gang gesetzt – auch in Österreich, trotz laufender Regierungsverhandlungen und trotz damals noch relativ guten Wachstumsprognosen. Sie bestanden im Wesentlichen aus langfristigen Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und Finanzierungshilfen für Unternehmen.

Zusätzlich wurde eine Steuersenkung bereits für 2009 im Ausmaß von über 3 Mrd Euro angekündigt. Auf Europäischer Ebene einigte man sich auf einen „European Economic Recovery Plan“ im Ausmaß von 1,5% des BIP bzw 200 Mrd Euro bis 2010.

Seither ist über ein Jahr vergangen, in dem zwar die Arbeitsmarktpakete I (März) und II (Juni), Bankenhilfen und das Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz folgten, jedoch kein weiteres Konjunkturpaket.

Auch international wurde ab dem Frühling en gros nicht mehr nachgelegt, dafür vereinzelt – im Lichte stark defizitärer öffentlicher Haushalte – bereits mit einer kontraktiven Fiskalpolitik begonnen. Zeit, um eine erste Bilanz zu ziehen, was 2009 in Österreich mit den konjunkturpolitischen Maßnahmen tatsächlich bewirkt worden ist.

Bisherige Studien von OeNB, WIFO und IHS haben zwar Anhaltspunkte geliefert, um die Wirkung abschätzen zu können, sind aber von einer vollständigen Umsetzung ausgegangen. Wir werden in Folge zeigen, dass diese Annahme angesichts einer deutlichen Diskrepanz zwischen Ankündigung und tatsächlicher Realisierung zu kurz greift.

Es zeigt sich, dass vom angekündigten „zweitgrößten Konjunkturpaket Europas“ (WIFO 2009: 10) tatsächlich weniger als erhofft konjunkturwirksam geworden ist.

---

1) Dieser Text basiert auf einer ausführlicheren Version des Beitrages (Angelo/Feigl 2009).

## **4.2. Welche konjunkturpolitischen Maßnahmen wurden wie umgesetzt?**

Über die Konjunkturmaßnahmen der Bundesregierung gibt es weder eine gesamtheitliche Darstellung, noch eine kohärente Auflistung aller eingesetzten finanziellen Mittel. In den Budgetunterlagen von April 2009 wurde erstmals eine Übersicht der „zur Stabilisierung der Konjunktur beschlossene Maßnahmen“ veröffentlicht. Diese enthält – abgesehen vom in diesem Artikel nicht berücksichtigten Finanzmarktstabilisierungspaket – das Anti-Teuerungspaket vom Frühjahr 2008, die Nationalratsbeschlüsse vom September 2008, die „Konjunkturbelebungsapakete“ I und II, die „Steuerreform 2009“, das Arbeitsmarktpaket I und die Verschrottungsprämie mit einer budgetär wirksamen Summe von zusammen 4.133 Mio Euro 2009 (BMF 2009: 12).

Im letztjährigen Wirtschaftsbericht der Bundesregierung wird eine Gesamtsumme von 6,2 Mrd Euro für Konjunkturpakete und Steuersenkungen genannt (BMWFJ 2009: 7).

In den bisherigen wirtschaftswissenschaftlichen Analysen reichen die Volumina für Österreich 2009 von knapp 2,7 Mrd € (OECD 2009: 11) über 4,7 Mrd € (IHS 2009, WIFO 2009) bis hin zu 6,6 Mrd € (OeNB 2009). Der Unterschied liegt dabei hauptsächlich in der Definition der konjunkturstimulierenden Maßnahmen: WIFO und IHS exkludieren die Arbeitsmarktpakete und die erst ex post zu Konjunkturmaßnahmen „umgewidmeten“ Anti-Inflationsmaßnahmen, während die OECD nur die direkt budgetwirksamen Maßnahmen berücksichtigt (daher insbesondere ohne Infrastrukturinvestitionen der ausgegliederten Staatsbetriebe).

Besonders für Haftungen (und ferner für Kredite) stellt sich nämlich die Frage, ob deren Volumina mit klassischen Konjunkturmaßnahmen addiert werden können, oder ob nicht nur der sehr viel kleinere Barwertvorteil als fiskalpolitische Maßnahme zu zählen ist.

Betrachtet man die einzelnen Instrumente, so wurde der überwiegende Teil der konjunkturwirksamen Budgetmittel für Steuersenkungen ausgegeben. Das von der Regierung als „Steuerreform“ bezeichnete Steuerpaket summiert sich mittelfristig auf gesamt über 3 Mrd Euro und setzt sich zusammen aus einer Senkung des Lohn- und Einkommensteuertarifs, steuerlichen Vorteilen speziell für Familien mit Kindern, der Absetzbarkeit von Spenden sowie der Erhöhung eines Gewinnfreibetrages speziell für Selbständige.

Der größte Teil des Steuerpaketes, die Senkung der Lohn- und Einkommensteuer, wurde ausgesprochen rasch umgesetzt und trat sogar rückwirkend per 01.01.2009 in Kraft. 2009 bewirkten die Steuersenkungen nach Schätzungen des BMF eine Entlastung von insgesamt 2,1 Mrd Euro.

### **4.2.1. Konjunkturpakete im engeren Sinn**

Die Konjunkturpakete (KP) I und II – geschnürt im Herbst 2008 – sind der zweite große Brocken der wirtschaftspolitischen Krisenbekämpfung. Alleine die darin enthaltenen Infrastrukturmaßnahmen sollten gemäß den Schätzungen von IHS und WIFO für 40% des gesamten Beschäftigungseffektes 2009 verantwortlich sein.

Es zeigt sich, dass beim KP I in Summe für 2009 nur mit einem tatsächlich wirksamen Volumen an diskretionären Maßnahmen von 170 Mio Euro sowie mit zusätzlichen Finanzierungsmitteln in Höhe von 190 Mio Euro gerechnet werden kann. Auch beim KP II kann davon ausgegangen werden, dass nicht einmal die Hälfte der für 2009 angekündigten zusätzlichen Mittel tatsächlich geflossen ist.

**Tabelle 1: Konjunkturpaket I**

Maßnahmen	Angekündigtes Volumen für 2009 (in Mio Euro)	Geschätztes tatsächlich wirksames Volumen 2009 (in Mio Euro)	Umsetzung
ERP-Kredite (davon 50 Mio für Mikrokredite)	200	150	Mittel sofort bereitgestellt
Kredite der AWS aus Drittmitteln (EIB, Kapitalmarkt ...) für F&E/KMU	200	0	noch nicht realisiert
Inanspruchnahme KfW-Mittel	100	0	wurde nicht realisiert
Zusätzlich vergebene AWS-Haftungen	400	0	Gesetzesänderung 2008; AWS-interne Umsetzung Mai 2009
Mittelstandsfonds zur Beteiligung an Wachstumsunternehmen	40	40	wurde im Mai 2009 umgesetzt
ASFINAG	50*	20	März (ASFINAG-Bauprogramm)
ÖBB	175*	100	März (ÖBB-Rahmenplan)
Internationalisierungsoffensive	25	25	Budgetbeschluss
Bausparförderung	20	20	Budgetbeschluss
Breitbandausbau	10	5	Budgetbeschluss
<b>Summe 2009</b> (in Klammer die Summe inklusive Haftungen und Kredite)	<b>? (1.005)</b>	<b>170 (360)</b>	

\*) für ASFINAG und ÖBB wurde nur ein Gesamtvolumen von 200 bzw 700 Mio Euro für den Zeitraum 2009 – 2012 angegeben. Hier wird – WIFO und OeNB folgend – unterstellt, dass damit eine gleichmäßige Verteilung auf die vier Jahre intendiert war; Quelle: AK, basierend insbesondere auf BMF (2009): 12.

**Tabelle 2: Konjunkturpaket II**

Maßnahmen	Angekündigtes Volumen für 2009 (in Mio Euro)	Geschätztes tatsächlich wirksames Volumen 2009 (in Mio Euro)	Umsetzung
BIG-Maßnahmen (thermische Sanierung, Schulen, etc)	355	170	Budgetbeschluss
Thermische Sanierung	100	100	am 14.04.2009 gestartet
Regionale Beschäftigungsoffensive (40 Mio unternehmensbezogene und 35 Mio regionale Arbeitsmarktförderung)	75	0 – 75*	Budgetbeschluss
Kostenloses Kindergartenjahr	70	25	Budgetbeschluss, Ländervereinbarung im Juni
Forschung	50	0 – 50*	Budgetbeschluss
Vorzeitige Abschreibung	230	0	In-Kraft-Treten 01.04.2009
<b>Summe 2009</b>	<b>880</b>	<b>295 – 420</b>	

\* Die Untergrenze gibt jeweils jenen Betrag an, der direkt im Bundesfinanzgesetz 2009 nachvollziehbar ist. Die Obergrenze gibt jene Summe an, die in den Beilagen zum Bundesfinanzgesetz als budgetäre Kosten der Konjunkturmaßnahme angeführt wird.

Quelle: AK, basierend insbesondere auf BMF (2009): 12.

Die Gründe für die Abweichungen sind vielfältig. Hinsichtlich der AWS-Maßnahmen im KP I erklärt sich die Abweichung vor allem durch die mangelnde Nachfrage nach Finanzierungshilfen zu den gegebenen Bedingungen sowie geänderte Pläne im Laufe des Jahres (zB nun doch keine direkte Kreditvergabe durch die AWS).

Bezüglich der überwiegend außerbudgetären vorgezogenen Investitionsprojekte der ASFINAG und der ÖBB geht aus internen Informationen hervor, dass – im Gegensatz zur im KP II enthaltenen Ausweitung der Bautätigkeit der Bundesimmobilien-Gesellschaft (BIG) – die angekündigten zusätzlichen Mittel auch tatsächlich investiert werden, allerdings zeitlich versetzt. Im konjunkturpolitisch wichtigen Jahr 2009 dürften es nur etwas mehr als 100 Mio Euro geworden sein – der Spitzenwert von 280 Mio Euro soll erst 2011 erreicht werden. Ob die Pläne allerdings tatsächlich so umgesetzt werden, wird sich weisen: Im Februar 2010 sprach sich Finanzstaatssekretär Lopatka bereits für eine Deckelung der Schuldenaufnahme bei ASFINAG und ÖBB aus – Investitionskürzungen wären dann nicht zu vermeiden. Bei den angekündigten 875 Mio Euro für die BIG bis Ende 2010 kann von deutlichen Abstrichen ausgegangen werden. Dafür spricht zB eine gemäß Halbjahresbilanz nur um knapp 50 Mio Euro gestiegene Investitionstätigkeit und die Angaben im Budgetbericht 2009/2010, wo nur „weitere 170 Mio Euro (je für 2009 und 2010)“ angeführt werden (BMF 2009: 84).

Die thermische Sanierung – insbesondere jene Mittel speziell für private Gebäude – war eine der erfolgreichsten Maßnahmen des Konjunkturpakets II: Sie hat einen hohen Beschäftigungseffekt, wurde unbürokratisch umgesetzt und ist auch aus ökologischer Sicht ein sinnvolles Projekt.

Das kostenlose Kindergartenjahr kann trotz bescheidenem Volumen zu den wesentlichen Maßnahmen gezählt werden, da sie auch langfristig positive Wirkung entfalten kann: Sie erfordert dauerhaft mehr KindergärtnerInnen und ermöglicht Eltern – insbesondere Müttern – eine (stärkere) Teilnahme am Erwerbsleben. Zudem muss der notwendige Raum zum Teil erst geschaffen werden. Da die bisherige Finanzierung nicht ausreicht, um allen adäquate Kinderbetreuungsplätzen zu bieten, wären zusätzliche Mittel konjunktur-, gesellschafts-, und beschäftigungspolitisch weiterhin sinnvoll.

Die Volumina – bzw der konjunkturelle Nutzen selbst – der übrigen Maßnahmen ist nur schwer abzuschätzen. Die degressive Abschreibung wirkt sich finanziell erst 2010 aus, ist daher in obiger Tabelle mit Null angesetzt – auch wenn sie bereits jetzt durch den Anreiz der Steuerersparnis 2010 (bei zusätzlichen Investitionen 2009) wirksam wurde. Sowohl bei der unternehmensbezogenen Arbeitsmarktförderung als auch bei den regionalen Maßnahmen des AMS sowie bei den zusätzlichen Forschungsmitteln wurde nicht transparent, wie hoch die tatsächlich zusätzlichen Mittel sind, da sie lediglich in bestehende Budgetansätze eingeflossen sind. Zumindest bei der unternehmensbezogenen Arbeitsmarktförderung kommt hinzu, dass die veranschlagten Gelder vermutlich nicht ausgeschöpft wurden. Die restlichen Punkte der Konjunkturpakete wurden planmäßig umgesetzt (die Breitbandförderung wurde auf 2009 und 2010 aufgeteilt).

#### **4.2.2. Sonstige Maßnahmen**

Die Arbeitsmarktpakete I und II, die im 1. Halbjahr 2009 beschlossen und deren Kosten mit zusammen 243 Mio Euro für das Jahr 2009 kalkuliert wurden, können als adäquat umgesetzt betrachtet werden. Sie enthalten mehr als ein Dutzend Einzelmaßnahmen, wovon die Kurzarbeit die mit Abstand bedeutendste war. Das angekündigte Volumen der Arbeitsmarktpakete dürfte aber trotzdem nicht erreicht worden sein: Zum einen, weil das Arbeitsmarktpaket II erst im Herbst richtig angelaufen ist, und zum anderen, weil der Bedarf an Kurzarbeitsförderung etwas geringer war als ursprünglich angenommen wurde.

Einen wesentlichen Beitrag für das in manchen internationalen Vergleichen große Volumen der Konjunkturmaßnahmen leisten mit 1,2 Mrd Euro die beiden Pakete, die als Antiinflationsmaßnahmen bereits vor dem Ausbruch der realwirtschaftlichen Krise beschlossen wurden. Sie wirken besonders konsumstärkend, nicht zuletzt aufgrund ihrer stärkeren Konzentration auf niedrige Einkommen. Es bleibt jedoch strittig, ob diese beiden Pakete als Konjunkturmaßnahmen bezeichnet werden können, weil sie als solche nicht intendiert waren. Zudem bleibt die zeitliche Abgrenzung unklar, denn theoretisch könnte man jede Gesetzesänderung der Vergangenheit, die fiskalpolitisch 2009

expansiv wirkt, hinzufügen. In Tabelle 3: und in der Analyse ihrer Wirkung werden sie deshalb nur in die erweiterte Summe 2 eingerechnet.

Die letzte anzuführende konjunkturpolitische Maßnahme der Bundesregierung ist die Verschrottungsprämie, deren Volumen sehr rasch ausgeschöpft wurde und den Absatz von Neuwagen deutlich förderte.

### 4.3. Umfang und Wirkung der umgesetzten Konjunkturmaßnahmen

Fügt man die zuvor genannten Einzelinformationen zusammen, so ergibt sich ein tatsächlich wirksames Volumen von mindestens 2,8 Mrd Euro. Diese Summe enthält die geschätzten tatsächlich wirksamen Konjunkturmaßnahmen, wenn man eine enge Definition anlegt. Da diese Definition zwar begründet, aber trotzdem bis zu einem gewissen Grad willkürlich ist, wird in Tabelle 3: eine erweiterte Summe 2 angeführt, die sich in drei Punkten unterscheidet: Erstens fehlen darin die Antiinflationsmaßnahmen der vorigen Bundesregierung. Zweitens sind die Finanzierungsmittel des KP I (ERP-Kredite und Mittelstandsfonds) nicht enthalten. Drittens besteht das KP II auch aus Maßnahmen (regionale Beschäftigungsförderung, F&E-Mittel), bei denen sich nicht unterscheiden lässt, ob diese Mittel „neue Mehrausgaben“ oder „geplante Mittel unter einer neuen Überschrift“ sind.

**Tabelle 3: Angekündigtes und umgesetztes Volumen der Bundesregierung 2009**

Maßnahme(npaket)	Angekündigtes Volumen (in Mio Euro)	Geschätztes tatsächlich wirksames Volumen (in Mio Euro)	Differenz (in % der Ankündigung)
Steuersenkungen	3.200	2.135	66,7 %
Konjunkturpaket 1*	1.005	170 (360)*	nicht vgl (35,8 %)
Konjunkturpaket 2**	880	295 (420)**	33,5 (48) %
Arbeitsmarktpakete I und II	243	200	82,3 %
Verschrottungsprämie	22,5	22,5	100 %
Summe 1	<b>5.350,5</b>	<b>2.822,5</b>	<b>52,8 %</b>
erweiterte Summe 2 – inkl Antiinflationsmaßnahmen, Finanzierungsmittel und ungeklärter Teil KP 2	<b>6.650,5</b>	<b>4.327,5</b>	<b>65,1 %</b>

\* siehe Tabelle 1.: Die 360 Mio Euro enthalten ERP-Kredite und den Mittelstandsfonds, die nur in der erweiterten Summe 2 hinzugezählt werden.

\*\* siehe Tabelle 2.: Die 295 Mio Euro ist der nachvollziehbare Teil, der auch in Summe 1 enthalten ist. Weitere 125 Mio Euro sind von den nicht-konjunkturpolitischen Aktivitäten in bereits vorhanden Voranschlagsansätzen nicht abgrenzbar. Zusammen ergeben sie die in Klammer angeführten 420 Mio Euro, die in die erweiterte Summe 2 eingehen.

Quelle: AK, basierend insbesondere auf BMF (2009): 12.

Eine vollständige Liste der staatlichen Konjunkturmaßnahmen müsste nicht nur die Maßnahmen auf Bundesebene, sondern auch die staatlichen Impulse auf kommunaler, regionaler und internationaler Ebene berücksichtigen. Das WIFO schätzt, dass alleine die staatlichen Konjunkturprogramme der wichtigsten Zielländer der österreichischen Exportwirtschaft 2009 eine weitere Schrumpfung der österreichischen Wirtschaft im Ausmaß von 0,7% verhinderten und 15.000 Jobs sicherten (WIFO 2009: 12). Es ist daher anzunehmen, dass in obiger Tabelle der wirkungsmäßig eigentlich wichtigere Teil der staatlichen Krisenbekämpfung fehlt.



Neben der Quantität spielt die Qualität der Konjunkturmaßnahmen eine große Rolle. Deren Messung ist deutlich schwieriger, vor allem weil es keine allgemein gültigen Kriterien gibt. In internationalen Vergleichen kristallisiert sich heraus, dass ein hoher Anteil an Investitionen – insbesondere in Forschung & Entwicklung und eine nachhaltigere Wirtschaft – sowie an arbeitsplatzsichernden Maßnahmen für hohe Qualität stehen. Steuererleichterungen gelten zwar hinsichtlich der raschen Wirksamkeit als besonders geeignet, allerdings haben sie hohe Streuverluste (abhängig von Spar- und Importquote).

Die Konjunkturmaßnahmen der Österreichischen Regierung schneiden daher in qualitativen Vergleichen eher schlecht ab, weil sie im internationalen Vergleich einen der höchsten Anteile an Steuersenkungen, aber einen nur unterdurchschnittlichen Anteil an Investitionen in F&E bzw Infrastruktur aufweisen (vgl etwa Polt 2009). Dieses Bild wird durch unsere Schätzung der tatsächlich realisierten Maßnahmen noch verstärkt: 2009 werden die Steuersenkungen alleine etwa drei Viertel des Gesamtvolumens einnehmen.

Es ist zu befürchten, dass sich dieser Unterschied 2009 in einer geringeren Effektivität der Konjunkturmaßnahmen hinsichtlich Wachstum und Beschäftigung niedergeschlagen hat. Beispielsweise bringt gemäß WIFO-Simulationen eine Milliarde Euro investiert in Schiene und Straße anstelle einer Steuerentlastung in gleicher Höhe mittelfristig um 3.400 Beschäftigte mehr (vgl WIFO 2006).

Welchen Erfolg konnten die staatlichen Konjunkturmaßnahmen nun erzielen? Die bisherigen Modellschätzungen gehen für 2009 (2010) von einer um bis zu 1,9 (2,1) Prozent höheren Wirtschaftsleistung und einem Beschäftigungseffekt von 23.500 (41.500) Arbeitsplätzen aus, wenn man alle diskretionären staatlichen Maßnahmen auf allen Ebenen berücksichtigt (WIFO 2009: Tabelle 4:).

Beschränkt man sich auf die Maßnahmen des Bundes, so bewirken diese ein Wachstumsplus von 0,9% und 10.700 zusätzliche Beschäftigte für 2009 (ebd). Kombiniert man diese Ergebnisse mit den von uns geschätzten tatsächlich wirksam gewordenen Volumina 2009, so ergibt sich ein deutlich geringerer Impuls (Details siehe Angelo/Feigl 2009).

Die Ergebnisse können jedoch nicht mehr als eine grobe Orientierung geben, da sie die psychologische Wirkung („Die Regierung handelt entschlossen gegen die Krise“) und – unter gewissen Annahmen – weit höhere Beschäftigungseffekte der Kurzarbeit (bis zu 8.400 Arbeitsplätze; Mahringer 2009) nicht berücksichtigen.

Zudem ist zu bedenken, dass der Konjunkturimpuls 2010 deutlich höher sein wird, weil gerade die wichtigsten Maßnahmen hinsichtlich Effektivität (Infrastrukturinvestitionen) bzw Volumen (Steuersenkungen) erst dann ihre volle Wirkung entfalten werden.

**Tabelle 4: Wirkungsschätzungen der Konjunkturmaßnahmen der Bundesregierung für 2009**

Institut	Gesamtvolumen 2009 (in Mio. Euro)	Wachstumsimpuls (in % des BIP)	Beschäftigungs- impuls (unselbständig aktiv Beschäftigte)
OeNB (März 2009)	6.610	0,82 %	12.600
IHS (Juli 2009)	5.776	0,72 %	10.710
WIFO (August 2009)	5.775,7	0,9 %	10.700
AK (Dezember 2009)	2.822,5 – 4.327,5	0,40 – 0,53 %	6.150 – 8.320

Quelle: Angelo/Feigl (2009)

## 4.4. Resümee

Die geschätzten tatsächlich wirksamen werdenden Konjunkturmaßnahmen der aktuellen Bundesregierung – exklusive Haftungen und Finanzierungsmittel – haben 2009 mit knapp 3 Mrd Euro voraussichtlich nicht ganz die Hälfte des insgesamt medial angekündigten Volumens betragen. Der Großteil des Unterschiedes ist auf Definitionsfragen sowie auf zeitliche Verschiebungen/Fehlangaben zurückzuführen, nur ein kleinerer Teil auf eine mangelnde Umsetzung. Da es sich zB bei der Verkehrsinfrastruktur nach derzeitigem Wissenstand nur um eine Verzögerung handelt, ist 2010 und 2011 sogar ein umso größerer Konjunkturimpuls zu erwarten. Trotz der Abstriche kann mit einem Mindestvolumen von 2,8 Mrd Euro und einem Konjunkturimpuls von mindestens 0,4% des BIP bzw über 6.000 Beschäftigten 2009 ein insgesamt positives Resümee gezogen werden. Es wurde damit das in der Eurozone angekündigte durchschnittliche Volumen<sup>2</sup> von 1,1% des BIP (EC 2009a: 1) fast erreicht, obwohl der Wirtschaftseinbruch – und damit der Handlungsbedarf – in Österreich verhältnismäßig kleiner war. Zudem darf nicht auf die Maßnahmen auf regionaler und kommunaler Ebene, die automatischen Stabilisatoren und die für die Exporte wichtigen Konjunkturmaßnahmen anderer Staaten vergessen werden, die stärker gewirkt haben müssten (vgl WIFO 2009). Im Gegensatz zum Großteil der anderen europäischen Länder werden 2010 auch noch mehr Mittel für die Konjunkturbelebung aufgewandt werden (verzögerte Infrastrukturinvestitionen, voll wirksame Steuersenkungen).

Angesichts der prognostizierten Rekordarbeitslosigkeit stellt sich allerdings trotzdem die Frage, ob der fiskalische Impuls nicht zu klein und zu wenig gezielt war. Mehr Investitionen auf kommunaler Ebene – etwa ein Ausbau der Schulen, Kinderbetreuungsplätze oder der Pflegeinfrastruktur wären kurzfristig wirksam, mittelfristig notwendig und langfristig wachstumsfördernd. In Österreich war der Anteil dieser und ähnlicher Maßnahmen im europäischen Vergleich ebenso unterdurchschnittlich wie jener der auf eine Ökologisierung der Wirtschaft abzielenden Investitionen. Hier nachzusetzen wäre nicht nur wegen der langfristigen Notwendigkeit sinnvoll, sondern auch weil 2011 weder die Arbeitslosigkeit markant sinken noch das Produktionspotential ausgeschöpft sein wird. Angesichts der derzeit dominierenden Fragen der Budgetdefizite bzw der Exit-Strategien aus den Krisenmaßnahmen scheint der wirtschaftspolitische Spielraum wieder zu schwinden. Die Gefahr besteht, dass der Versuch einer Verbesserung der Staatsfinanzen über eine verfrühte, kräftige und hauptsächlich ausgabenseitige Konsolidierung nicht nur in einer zusätzlichen Belastung der breiten Bevölkerung endet, sondern auch die bisherigen konjunkturellen Anstrengungen konterkariert.

### Quellen:

- Angelo S./ Feigl G. (2009): Umsetzung und Wirkung der konjunkturpolitischen Maßnahmen in Österreich. In: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 35 (4), 527-549. AK Wien
- BMF – Bundesministerium für Finanzen (2009): Budgetbericht 2009/2010. Bericht der Bundesregierung.
- BMWFJ – Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (2009): *Wirtschaftsbericht Österreich 2009*.
- EC – Europäische Kommission (2009): *Public Finances in EMU 2009*.
- EC – Europäische Kommission (2008): *A European Economic Recovery Plan*.
- IHS – Berger J., Hanappi T., Hofer H., Müllbacher S., Schuh U., Schwarzbauer W., Strohner L., Weyerstraß, K. (2009): Konjunkturbelebende Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung und der Bundesländer. Abschätzung der volkswirtschaftlichen Effekte.
- Mahringer H. (2009): Der Arbeitsmarkt in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise. In: *Monatsberichte* 12/2009, 967-978. WIFO
- OECD (2009): *Fiscal Packages Across OECD Countries: Overview and Country Details*.
- OeNB – Köhler-Töglhofer W., Reiss L. (2009): Die Effektivität fiskalischer Wachstums- und Konjunkturbelebungsmaßnahmen in Krisenzeiten. In: *Geldpolitik & Wirtschaft* Q1/09, 83-106. OeNB
- Polt W. (2009): *Mit Zukunftsinvestitionen aus der Krise?* Joanneum Research
- WIFO – Breuss F., Kaniovski S., Schratzenstaller M. (2009): *Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Konjunkturpakete I und II und der Steuerreform 2009*.
- WIFO – Kaniovski S., Breuss F., Url T. (2006): *WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Teilstudie 22: Modellsimulation ausgewählter wirtschaftspolitischer Maßnahmen*.

---

2) Es häufen sich die Berichte, dass es auch in anderen Ländern zu Verzögerungen oder Abstrichen bei der Umsetzung der Konjunkturmaßnahmen gekommen ist.

## 5. WIE VERTEILT DER SOZIALSTAAT UM?

### Ergebnisse und Analysen zur aktuellen Verteilungsdebatte

Alois Guger

Der vorliegende Beitrag untersucht die vertikale Umverteilungswirkung der Staatstätigkeit zwischen oberen und unteren Einkommenschichten. Im Zentrum stehen die Fragen: Wird durch die fiskalischen Aktivitäten des Staates die Ungleichheit der Markteinkommen verringert? In welchem Ausmaß wird über die Staatseinnahmen, also Steuern und Abgaben, und in welchem über die Staatsausgaben umverteilt?

Die Arbeit stützt sich auf eine umfassende Studie des WIFO (Guger et al, 2009), die auf Daten für die Jahre 2000 und 2005 beruht und methodisch in vergleichbarer Form an die früheren Arbeiten des WIFO zu den Jahren 1983 und 1991 (Guger, 1987, 1996) anschließt. Hier werden nur die Ergebnisse für das Jahr 2005 dargestellt.

### 5.1. Methodische Anmerkungen

Wie in den meisten vergleichbaren empirischen Studien wird unter Umverteilung lediglich der Fluss der unmittelbaren Leistungsströme zwischen privaten und öffentlichen Haushalten innerhalb eines Jahres verstanden. Der öffentliche Sektor umfasst die Gebarung der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) und der Sozialversicherungsträger.

Untersuchungseinheit ist der private Haushalt. Ausgehend von den auf dem Markt erzielten Primäreinkommen der Haushaltsmitglieder wird durch Abzug der Steuern und Sozialabgaben und Hinzurechnung der wichtigsten monetären und realen Transfers (dh der öffentlichen Güter und Dienstleistungen) das Sekundäreinkommen und damit die eigentliche Wohlstandsverteilung der Haushalte ermittelt. Den zentralen Bezugspunkt der gesamten Arbeit bilden die Markteinkommen; dh die Haushalte sind nach der Höhe ihrer Markt- oder Primäreinkommen geordnet.

Größe und Zusammensetzung der Haushalte werden in Form der Äquivalenzeinkommen berücksichtigt. Diese sind „gewichtete Pro-Kopf-Einkommen“ der Haushalte und werden aus dem Haushaltseinkommen und der Äquivalenzzahl gebildet, die dem ersten erwachsenen Haushaltsmitglied ein Gewicht von 1, jedem weiteren eines von 0,5 und jedem Kind (unter 14 Jahren) von 0,3 zuschreibt.

Um die Ergebnisse mit den früheren Arbeiten weitgehend vergleichbar zu machen, werden nur Haushalte mit nichtselbständigen Haushaltsmitgliedern und keine Kapital- und Selbständigeneinkünfte berücksichtigt. Diese Nicht-Selbständigenhaushalte umfassen Haushalte mit unselbständig Beschäftigten, PensionistInnen, Arbeitslosen, Personen in Elternkarenz, Präsenz-, Zivildienern, Studierenden, nicht berufstätigen Hausfrauen und -männern als HauptverdienerInnen; damit sind rund 90% aller Haushalte erfasst.

Ogleich die Pensionen aus der Sozialversicherung Transfers im eigentlichen Sinne sind, werden hier – wie in den früheren Publikationen des WIFO, aber abweichend von internationalen Vergleichsstudien – Eigenpensionen wie Aktiv- bzw Primäreinkommen behandelt; das Ausmaß der tatsächlichen staatlichen Umverteilung wird dadurch unterschätzt.

Die zugrundeliegende Analyse stützt sich auf die Konsumerhebungen 1999/2000 und 2004/05 sowie für 2005 auf die Einkommenserhebungen EU-SILC 2006<sup>3</sup>). Die Basisjahre der Untersuchung sind 2000 und 2005.

## **5.2. Regressive Steuer- und Abgabenstruktur dämpft Umverteilungspotential**

In Österreich ist der Staatsanteil am jährlichen Güter- und Leistungsvolumen mit einer Abgabenquote von gut 42% (2007) und einer Staatsausgabenquote von 48½% im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoch.

Die Umverteilungseffizienz ist aber sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite unterdurchschnittlich, da den progressiven Steuern eine vergleichsweise geringe Bedeutung zukommt: Während der Anteil der Einkommen- und Ertragsteuern im Durchschnitt der EU-15 34,1% und jener der Vermögensteuern 5,6% des gesamten Steueraufkommens beträgt, ist in Österreich der Anteil dieser progressiven Abgaben mit 28,8% bzw. 1,4% deutlich niedriger. Sozialabgaben, die durch die Höchstbeitragsgrundlage regressiv wirken, haben dagegen mit 34,5% (EU-15: 28,1%) in Österreich den größten Anteil am Abgabenaufkommen.

Auf der Ausgabenseite dominieren einkommensabhängige Versicherungsleistungen und universelle (nicht bedarfsgeprüfte) monetäre Transfers, während Realtransfers (soziale Dienste, vor allem Betreuungsinfrastruktur) im mittel- und nordeuropäischen Vergleich unterrepräsentiert sind.

Das makroökonomische Gesamtbild des österreichischen Steuer- und Abgabensystems ergibt eine regressive Verteilungsstruktur, die sich seit der letzten Analyse des WIFO in den frühen 1990er-Jahren noch verstärkt hat.

Die regressiv wirkenden Sozialversicherungsbeiträge nahmen weiter zu, die niedrigen Vermögensabgaben wurden seither halbiert und sind mit dem Auslaufen der Erbschaft- und Schenkungsteuer inzwischen weiter gesunken.

Abgesehen von den regressiven Umverteilungswirkungen ist diese Entwicklung auch aus wachstums- und beschäftigungspolitischer Sicht problematisch, da die Steuerbelastung des Faktors Arbeit in Österreich überdurchschnittlich hoch ist. Das gilt vor allem für Geringqualifizierte und Niedriglohnbeschäftigung. Hier setzt die Abgabenlast schon bei niedrigem Einkommen mit relativ hohen Sozialbeitragssätzen ein.

## **5.3. Bei sinkender Lohnquote steigt Abgabenlast auf Faktor Arbeit**

Die Lohnquote, der Lohnanteil am Volkseinkommen, ist seit 1978 auf rund 67% im Jahr 2008 gesunken. Gleichzeitig mit dieser Änderung in der funktionellen Verteilung hat sich auch die Abgabenbelastung der Produktionsfaktoren zulasten des Faktors Arbeit verschoben. Nach den vorliegenden Daten sind die Abgaben auf Lohneinkommen nicht nur deutlich höher als auf Gewinn- und Besitzeinkommen, sondern auch stärker gestiegen:

Die effektive Lohnsteuerbelastung, der Anteil der Lohnsteuer an den lohnsteuerpflichtigen Einkommen (Löhne, Gehälter und Pensionen), nahm seit 1990 von 10,9% auf 15,4% im Jahr 2007 zu, während das Aufkommen an Einkommen- und Kapitalertragsteuer gemessen an der entsprechenden Steuerbasis eher leicht sank (1990 10,9%, 2007 10,3%). Die schwache Lohnentwicklung und der steigende Anteil der Löhne an der Finanzierung der öffentlichen Haushalte haben die Entwicklung der Nettoeinkommen und damit die Konsumnachfrage gedämpft.

---

3) European Survey on Income and Living Conditions (Statistik Austria, 2008).

## 5.4. Zunehmende Ungleichheit der Markteinkommen

Die Verteilung der Primär- oder Bruttomarkteinkommen der ArbeitnehmerInnen wurde in den letzten 1½ Jahrzehnten bei deutlich zunehmender Beschäftigung ungleicher. Auf individueller Ebene nahm die Streuung der Bruttolöhne und -gehälter vor allem in den 1990er-Jahren deutlich zu.

Für die Unselbständigenhaushalte änderte sich die Verteilung der Bruttolohn- bzw Markteinkommen weniger als auf individueller Ebene. Werden auch die Haushalte der TransferbezieherInnen (PensionistInnen, Arbeitslose usw) einbezogen, blieb die Verteilung der Haushaltseinkommen seit Beginn der 1990er-Jahre fast unverändert.

Die zunehmende Ungleichheit in der Verteilung der Markteinkommen hat primär konjunkturelle und strukturelle Ursachen, die in die gleiche Richtung wirken:

Auf der individuellen Ebene haben zum einen Teilzeitarbeit und atypische Beschäftigungsformen stark zugenommen und zum anderen dämpfen der technische Fortschritt und die Globalisierung die Einkommen der Geringqualifizierten, während diese Faktoren Hochqualifizierte eher begünstigen.

Auf der Haushaltsebene dürften in den niedrigen Einkommensgruppen sowohl der Zuverdienst durch Teilzeitbeschäftigung als auch das größere Gewicht von PensionistInnen mit langen Versicherungszeiten und folglich höheren Pensionen einen Ausgleich schaffen.

## 5.5. Wohlfahrtsstaatliche Aktivitäten verringern die Ungleichheit der Markteinkommen deutlich

Die Verteilung der Brutto- oder Primäreinkommen wird durch die Aktivitäten des Staates in beträchtlichem Ausmaß korrigiert. Die Sekundärverteilung, die Verteilung der Einkommen nach Berücksichtigung aller Abgaben und öffentlichen Leistungen, ist deutlich gleichmäßiger als die Verteilung der Primär- oder Markteinkommen.

Eine realistische Einschätzung der Einkommensverteilung und der Umverteilungswirkungen des öffentlichen Sektors muss die Haushaltsgröße und die Altersstruktur der Haushaltsmitglieder berücksichtigen. Die Anzahl der Haushaltsmitglieder steigt mit der Einkommenshöhe: Sie beträgt im Durchschnitt der Nicht-Selbständigenhaushalte 2,2 Personen je Haushalt (2005) und steigt von 1,5 Personen im untersten Viertel auf 3 Personen im obersten kontinuierlich an. In der vorliegenden Analyse wird daher das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen (Äquivalenzeinkommen) der Haushalte zugrunde gelegt.

Betrachtet man die Nicht-Selbständigenhaushalte – also die Haushalte der ArbeitnehmerInnen, PensionistInnen, Arbeitslosen, Personen in Elternkarenz, StudentInnen ua – auf Basis der äquivalenten Bruttomarkteinkommen, so beträgt im Jahr 2005 das durchschnittliche Markt- oder Primäreinkommen monatlich 2.130 € und das durchschnittliche Sekundäreinkommen - nach der Umverteilung durch Abgaben und staatliche Leistungen - rund 1.930 € (Tabelle 5).

Die untere Hälfte der Verteilung gewinnt durch den Umverteilungsprozess und die obere verliert: Das unterste Dezil - die 10% der Haushalte mit den niedrigsten Markteinkommen - bezieht vor dem staatlichen Umverteilungsprozess 385 € gewichtetes Bruttomarkteinkommen pro Kopf (Äquivalenzeinkommen) und verfügt nachher über ein um gut 190% höheres Sekundäreinkommen von rund 1.130 € pro Kopf.

Im 5. Dezil gleichen sich die Abgabenleistungen und die empfangenen monetären und realen öffentlichen Transfers fast aus, sowohl das Primär- als auch das Sekundäreinkommen liegen bei über 1.700 €

Im obersten Dezil bleiben dagegen die empfangenen Transfers um fast 1.700 € monatlich oder rund 30% des Markteinkommens hinter der Abgabenleistung zurück.

Eine Analyse der Verteilung der äquivalenten Primär- und Sekundäreinkommen nach Terzilen zeigt, dass im Jahr 2005 das untere Drittel mit 14% der Markteinkommen und 23% der Sekundäreinkommen durch den staatlichen Umverteilungsprozess 9 Prozentpunkte gewinnt, auch das mittlere Drittel rund 1¼ Prozentpunkte von 29,1% auf 30,4% zulegt und das obere Drittel fast 10 Prozentpunkte von 56,9% auf 46,6% verliert (Tabelle 6).

Das am weitesten verbreitete Ungleichheitsmaß, der Gini-Koeffizient<sup>4</sup>, der für die Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte 0,335 beträgt, sinkt durch die Aktivitäten der öffentlichen Haushalte um 45% auf 0,185.

Im Jahr 2000 war nach diesem Maß die Umverteilung etwa gleich stark wie 2005, aber stärker als im Jahr 1991, dem Basisjahr der letzten vergleichbaren Studie.

Bezogen auf die in dieser Analyse berücksichtigten Abgaben und staatlichen Ausgaben sind 40% der Nicht-Selbständigenhaushalte Nettogewinner des staatlichen Umverteilungsprozesses; sie erhalten mehr an öffentlichen Leistungen als sie an Steuern und Abgaben zahlen.

**Tabelle 5: Von der äquivalenten Primär- zur äquivalenten Sekundärverteilung: Gewichtete Pro-Kopf-Einkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005**

Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	Äquivalente Primärverteilung (Bruttoäquivalenzmarkteinkommen)		Äquivalente Abgaben insgesamt	Äquivalente monetäre und reale Transfers	Äquivalente Sekundärverteilung
	Grenzen	Durchschnitt	Durchschnitt	Durchschnitt	Durchschnitt
	in € pro Monat				
1. Dezil	793	385	205	947	1.127
5. Dezil	1.839	1.712	584	576	1.704
10. Dezil	Mehr als 3.702	5.393	2.085	400	3.709
1. Terzil	1.416	895	315	749	1.330
2. Terzil	2.338	1.856	641	544	1.759
3. Terzil	Mehr als 2.338	3.635	1.371	428	2.692
Insgesamt		2.129	776	574	1.927

Quelle: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/05, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten.

4) Der Gini-Koeffizient ist ein verbreitetes Konzentrationsmaß und gibt das Ausmaß an Gleichheit oder Ungleichheit einer Verteilung wieder. Ein Gini-Koeffizient von Null bedeutet vollständige Gleichverteilung, der Wert 1 vollkommene Ungleichverteilung. Der Gini-Koeffizient knüpft direkt an die Lorenzkurve an, die die kumulierten Anteile des Gesamteinkommens im Vergleich zu den kumulierten Anteilen der Einkommensempfänger und -empfängerinnen darstellt (beginnend mit der ärmsten Person bzw dem ärmsten Haushalt). Er stellt den Bereich zwischen Lorenzkurve und einer hypothetischen Linie absoluter Gleichverteilung in Relation zur gesamten Fläche unterhalb dieser Linie dar.

**Tabelle 6: Verteilung der äquivalenten Primär- und Sekundärverteilung der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005**

Brutto- äquivalenz- marktein- kommen	Äquivalente Primär- verteilung (Bruttoäquiva- lenzmarktein- kommen)	Äquivalente Abgaben insgesamt		Äquivalente monetäre und reale Transfers		Äquivalente Sekundär- verteilung	
	Anteile in %	Anteile in %	Gemessen am Ein- kommen in %	Anteile in %	Gemessen am Ein- kommen in %	Anteile in %	Gemessen am Ein- kommen in %
1. Dezil	1,8	2,7	53,3	16,6	246,0	5,9	292,7
5. Dezil	8,0	7,5	34,1	10,0	33,6	8,8	99,5
10. Dezil	25,3	26,9	38,7	7,0	7,4	19,2	68,8
1. Terzil	14,0	13,5	35,2	43,5	83,7	23,0	148,5
2. Terzil	29,1	27,5	34,5	31,6	29,3	30,4	94,8
3. Terzil	56,9	58,9	37,7	24,9	11,8	46,6	74,1
Insgesamt	100,0	100,0	36,4	100,0	26,9	100,0	90,5
Gini- Koeffizient	0,335	0,354		-0,144		0,185	

Quelle: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/05, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten.

## 5.6. Steuern und Abgaben wirken in Summe kaum progressiv

Die Steuern und Abgaben wirken in Österreich kaum umverteilend. Die progressive Wirkung der Einkommensbesteuerung wird durch die regressive Wirkung der Sozialabgaben und der indirekten Steuern auf Güter und Dienstleistungen weitgehend ausgeglichen.

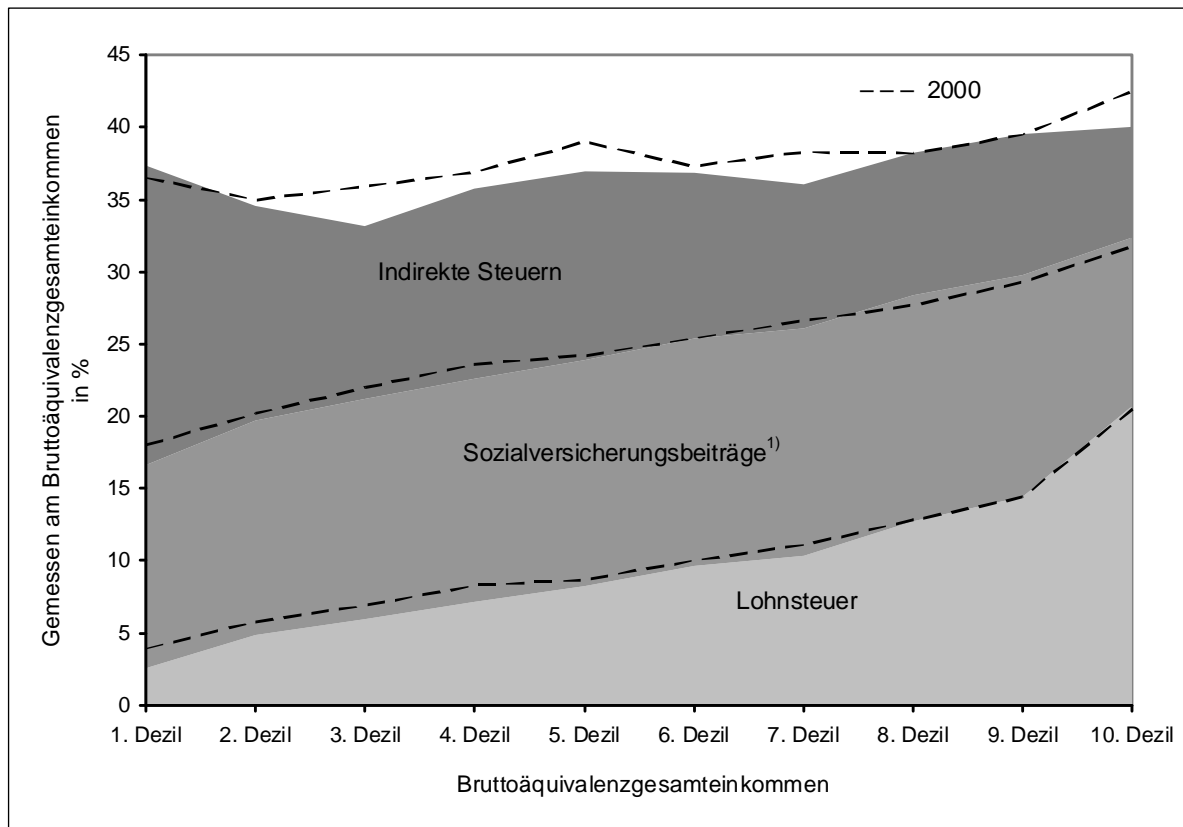
Die Umverteilungswirkung der Staatseinnahmen hat sich in den letzten 1½ Jahrzehnten weiter abgeschwächt – in Relation zum Einkommen ist die Abgabenbelastung durch indirekte Steuern für niedrige Einkommen stark gestiegen.

Bezogen auf die Markteinkommen wirken die Abgaben regressiv und heute regressiver als zu Beginn der 1990er-Jahre. In den niedrigen Einkommensgruppen spielen aber monetäre Transfers eine größere Rolle, daher wird der Progressionsgrad des Abgabensystems hier auf Basis der Bruttogesamteinkommen (also einschließlich monetärer Transfers) der Unselbständigenhaushalte<sup>5</sup> beurteilt (Abbildung 2): Für das Jahr 2005 ergibt sich daraus eine durchschnittliche Abgabenquote von 37,6%. Sie beträgt im 1. Dezil 37,3%, sinkt dann im dritten Dezil auf den niedrigsten Wert von 33,2% und steigt auf 40% im obersten Dezil.

Auf Basis der Gesamteinkommen ergibt sich damit eine leicht progressive Umverteilungswirkung des Abgabensystems.

5) Die Nicht-Selbständigenhaushalte können aus methodischen Gründen in dieser Studie nicht zur Einschätzung der Verteilungswirkung der Abgaben herangezogen werden, da die Pensionen wie Markteinkommen behandelt werden, von denen keine Pensions- und Arbeitslosenbeiträge bezahlt werden. Internationale Vergleichsstudien behandeln Pensionen als Transfers. Dem Umfang der Pensionsausgaben entsprechend, ergäben sich danach viel stärkere Umverteilungseffekte.

**Abbildung 2: Abgaben gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2000 und 2005**



Quelle: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, Konsumerhebung 2004/05, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten. - <sup>1)</sup> ArbeitnehmerInnenbeiträge.

Obwohl in den letzten Jahrzehnten im Rahmen der Einkommensteuerreformen die niedrigen Einkommen spürbar entlastet wurden, ist vor allem durch die zunehmende Last der indirekten Steuern in den unteren Einkommenschichten die Abgabenbelastung insgesamt größer geworden. Da bereits über 40% der EinkommensbezieherInnen keine Einkommensteuer zahlen, werden Bemühungen zur Entlastung niedriger Einkommen und zur Stärkung des Prinzips der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit um eine Reform der Finanzierung des Sozialstaates nicht umhinkommen. Es wird aber auch deutlich, dass eine undifferenzierte Erhöhung der Mehrwertsteuer niedrige Einkommen überproportional belastet.

## 5.7. Die Umverteilung von hohen zu niedrigen Einkommen erfolgt durch Staatsausgaben

Die vertikale Umverteilung von den hohen zu den niedrigen Einkommen kommt vor allem durch die Staatsausgaben zustande. In den österreichischen Sozialsystemen dominieren das Versicherungsprinzip und universelle Transfers. Die Leistungen hängen in der Regel von den Beiträgen und damit vom früheren Einkommen ab oder stehen ohne Bedürftigkeitsprüfung allen Anspruchsberechtigten zu. Einkommensgeprüfte Leistungen sind auf die Sozial- und die Notstandshilfe sowie auf regionale monetäre und reale Leistungen (Kleinkindbeihilfe, Familienzuschüsse, Kindergärten und Pflegeheime) beschränkt - trotzdem gehen von den Staatsausgaben starke vertikale Umverteilungseffekte aus.



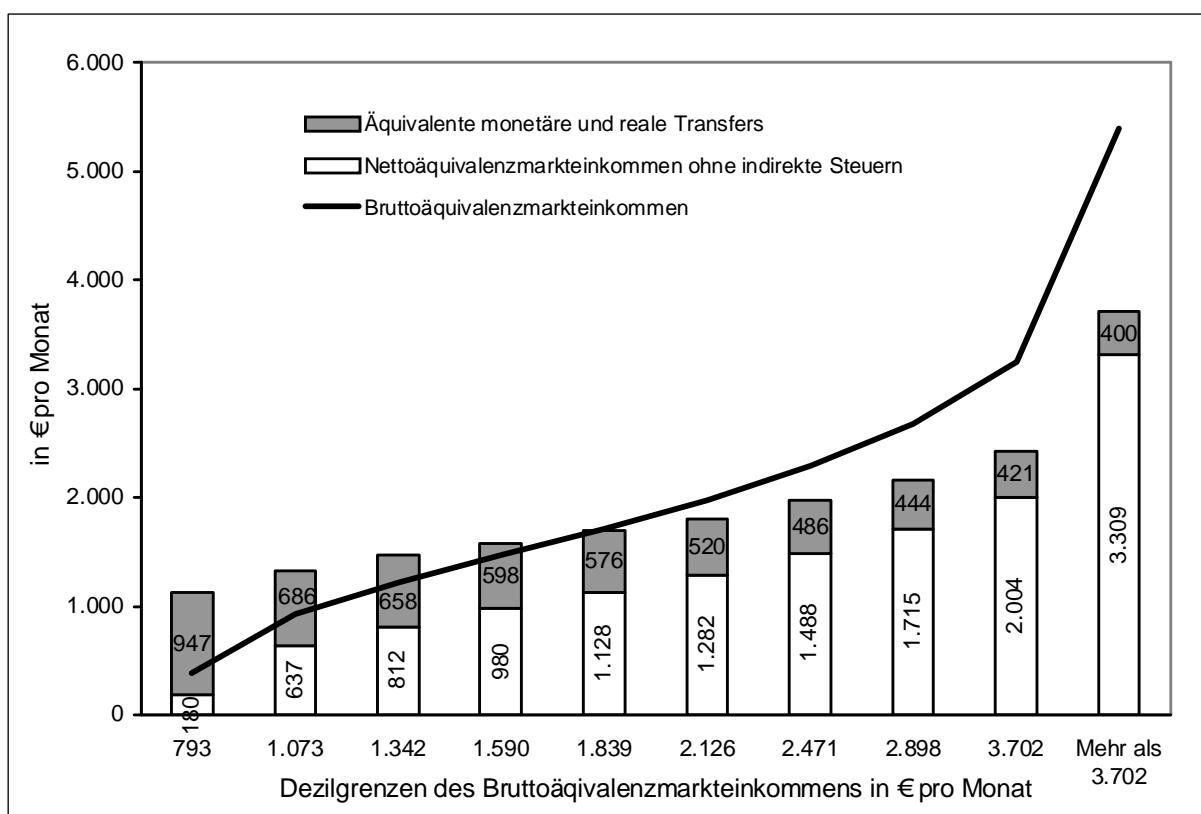
Unter Berücksichtigung der Anzahl der Haushaltsmitglieder und deren Altersstruktur kommen im Jahr 2005 dem unteren Drittel der Nicht-Selbständigenhaushalte, das 14% der äquivalenten Markteinkommen bezieht, 43,5% aller Transferleistungen zugute.

Auf das mittlere Drittel – mit einem Anteil an den Markteinkommen von gut 29% - entfallen rund 31½% der öffentlichen Leistungen und das obere Drittel, erhält mit fast 57% der Markteinkommen rund ein Viertel der Leistungen (Tabelle 6).

Vor allem im 1.Dezil, in dem Arbeitslose und andere BezieherInnen von Transfers sehr stark vertreten sind, hat die Bedeutung öffentlicher Leistungen in den letzten 1½ Jahrzehnten stark zugenommen. Im Jahr 2005 betragen sie das 2½-Fache der Markteinkommen, im Jahr 2000 das 1½-Fache und zu Beginn der 1990er-Jahre rund 80%.

Die Hauptursachen liegen zum einen in der Zunahme der Arbeitslosigkeit und sinkenden Markteinkommen (Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung und atypischer Beschäftigungsverhältnisse) und zum anderen in spürbaren Leistungsausweitungen in der Familienpolitik (Kinderbetreuungsgeld) begründet.

**Abbildung 3: Äquivalenzeinkommen und äquivalente monetäre und reale Transfers nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005**



Quelle: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/05, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten.

**Tabelle 7: Verteilung der äquivalenten monetären und realen Transfers nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005**

Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	Äquivalente											
	Gesundheitsleistungen und Pflegegeld		Bildungsleistungen		Familienleistungen		Arbeitslosengeld, Notstands-, u. Sozialhilfe		Wohnbeihilfen		Hinterbliebenenleistungen	
	in € pro Monat	An-teile in %	in € pro Monat	An-teile in %	in € pro Monat	An-teile in %	in € pro Monat	An-teile in %	in € pro Monat	An-teile in %	in € pro Monat	An-teile in %
1. Dezil	300	9,4	176	14,5	112	14,5	301	71,2	17	47,3	39	51,2
5. Dezil	316	9,9	149	12,2	94	12,1	7	1,7	1	3,4	8	10,2
10. Dezil	298	9,3	63	5,1	34	4,4	1	0,3	0	0,5	3	4,5
1. Terzil	355	37,0	148	40,4	108	46,7	112	88,3	9	88,2	14	63,5
2. Terzil	311	32,4	135	36,7	80	34,4	11	8,8	1	9,2	5	23,5
3. Terzil	293	30,5	84	22,9	44	18,8	4	2,9	0	2,6	3	13,0
Insgesamt	320	100,0	122	100,0	77	100,0	42	100,0	4	100,0	8	100,0

Quelle: EU-SILC 2006, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten.

Insgesamt betragen im Jahr 2005 die hier untersuchten monatlichen Staatsausgaben – gewichtet pro Kopf – im Durchschnitt 570 €<sup>6</sup>. Mit 947 € sind die monetären und realen<sup>7</sup> öffentlichen Transfers im 1. Dezil mit Abstand am höchsten, im 5. Dezil entsprechen sie dem Durchschnitt (576 €) und im obersten betragen sie 400 € (Abbildung 3).

Die unterschiedliche ökonomische Bedeutung der öffentlichen Leistungen nach Einkommensschichten kommt vor allem in Relation zu den Markteinkommen zum Ausdruck: Im ersten Drittel belaufen sie sich auf 84% der Markteinkommen, im zweiten auf schwach 30% und im oberen auf 12% (Tabelle 6).

Am progressivsten wirken die Ausgaben, die mit der Arbeitslosigkeit in Zusammenhang stehen, sowie die Sozialhilfe und die Wohnbeihilfe; fast 90% dieser Ausgaben entfallen auf das 1. Terzil in der Einkommenshierarchie. Sie kommen unabhängig davon, ob man die Haushaltsgröße berücksichtigt oder nicht, überproportional den untersten Einkommensschichten zugute (Tabelle 7).

Unter Berücksichtigung der Haushaltsgröße fließt auch fast die Hälfte der Familienleistungen in das untere Einkommensdrittel. Vor allem die Leistungen, die um die Geburt bzw in den ersten Lebensjahren der Kinder und für Mehrkindfamilien ausgegeben werden, kommen eher niedrigen Einkommensgruppen zugute. Obwohl in der österreichischen Familienpolitik das horizontale Verteilungsprinzip dominiert, wirken die Familienleistungen auch in beträchtlichem Ausmaß vertikal umverteilend.

Die größten Ausgabenbereiche bilden die Gesundheits- und die Bildungsausgaben. Die Gesundheitsleistungen (einschließlich Pflegegeld) hängen eng mit dem Lebensalter zusammen und fallen daher mit 37% überproportional im unteren Drittel der Verteilung an, wo der Großteil der PensionistInnen vertreten ist; auf das mittlere kommen gut 32% und auf das obere Drittel 30½%.

Die Verteilungswirkungen des öffentlichen Bildungssystems hängen primär von der Kinderanzahl, der Schulbesuchsdauer und dem besuchten Ausbildungstyp ab. Die Bildungsausgaben verteilen

6) Das sind je Haushalt 970 €

7) Bildungs- und Gesundheitsleistungen, Kinderbetreuungseinrichtungen usw.

sich demnach im Großen und Ganzen wie die SchülerInnen und StudentInnen nach Einkommenschichten über die Haushalte: Über 75% der Bildungsausgaben fließen in die unteren zwei Einkommensdrittel, auf das obere Drittel entfallen 23%.

Die Verteilungseffekte der Wohnbauförderung sind weniger eindeutig: Die Instrumente der Subjektförderung, die Wohn- und die Mietzinsbeihilfe, gehören zu den progressivsten Maßnahmen, während von der Objektförderung, die im Wesentlichen die Wohnbauförderungsdarlehen und die Annuitäten- und Zinszuschüsse umfasst und rund 90% der Mittel verteilt, gehen eher regressive Wirkungen aus.

## 5.8. Schlussfolgerung

Während die öffentlichen Abgaben insgesamt im Großen und Ganzen proportional wirken und alle Einkommenschichten in Relation zu ihren Markteinkommen relativ gleich belasten, wirken die Staatsausgaben stark progressiv; sie kommen zum einen bedürftigeren Einkommenschichten in stärkerem Maße zugute als wohlhabenden, zum anderen ist ihre ökonomische Bedeutung für die niedrigen Einkommen viel größer.

Die in dieser Studie untersuchten Staatsausgaben wirken in Summe eindeutig progressiv auf die Einkommensverteilung und der Progressionsgrad der monetären und realen öffentlichen Transfers hat in den letzten 1½ Jahrzehnten zugenommen.

Berücksichtigt man neben dem Einkommen auch die Haushaltsgröße, so entfallen im Jahr 2005 auf das untere Drittel der Nicht-Selbständigenhaushalte 43½% aller öffentlichen Transfers, auf das mittlere 31½% und auf das obere 25%. In Relation zu den am Markt erzielten Bruttoeinkommen betragen im unteren Drittel die öffentlichen Leistungen (ohne Pensionen, die hier als Markteinkommen behandelt werden) 84%, im mittleren Drittel 29% und im oberen 12%. Im Durchschnitt kommen 2005 die hier analysierten Staatsausgaben auf 27% der Bruttoäquivalenzmarkteinkommen.

In Österreich dominieren das Versicherungsprinzip und universelle Leistungen; große Teile der öffentlichen Mittel werden unabhängig von der Bedürftigkeit verteilt – von den Gesunden zu den Kranken bzw von den kinderlosen zu den kinderreichen Haushalten. Trotzdem wirken die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen in Österreich stärker umverteidend als die selektiven streng bedarfsgeprüften Leistungen in den Wohlfahrtssystemen anglo-amerikanischer Prägung. Werden die Wohlhabenden von den Wohlfahrtssystemen ausgeschlossen und sozialstaatliche Leistungen nur auf die Bedürftigen fokussiert, stößt der Sozialstaat rasch an Finanzierungsgrenzen und die Leistungen für die Armen bleiben ärmlich ausgestattete Leistungen.

## Literaturhinweise

Guger, A. (Koord.), Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, WIFO, Wien, 1987.

Guger, A. (Koord.), Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, WIFO, Wien, 1996.

Guger, A.; Agwi, M.; Buxbaum, A.; Festl, E.; Knittler, K.; Halsmayer, V.; Pitlik, H.; Sturn, S.; Wüger, M., Umverteilung durch den Staat in Österreich, WIFO, Wien, 2009,

[http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36801&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36801&typeid=8&display_mode=2).

Statistik Austria, Einkommen, Armut und Lebensbedingungen 2006. Ergebnisse aus EU-SILC 2006, Wien, 2008.

# 6. MANAGERGEHÄLTER IM UMBRUCH: NEUE SPIELREGELN FÜR DIE VORSTANDSVERGÜTUNG

Christina Wieser

„Die Flut hebt ein paar wenige Yachten höher, während die Boote der anderen Menschen noch tiefer im Wasser versinken“<sup>8</sup>: Die Elite der Manager segelt ungeachtet der Finanz- und Wirtschaftskrise weiterhin mit Top-Gagen durch die internationalen Konzernetagen, kündigt Einsparungen an und gibt Beschäftigtenabbau bekannt. Überzogene Vorstandsgehälter sorgen besonders in wirtschaftlich schwierigen Zeiten für Diskussionen, dahinter verbirgt sich aber mehr als die oftmals gescholtene Neiddebatte: Maßlose Managergagen sind nur die Spitze des Eisberges der herrschenden Verteilungsschieflage. Neue Spielregeln für Managergehälter sind aber notwendig, um einen ersten Schritt in Richtung mehr Verteilungsgerechtigkeit zu setzen.

Bisher hat sich das internationale Top-Management fast ausschließlich an kurzfristig ausgerichteten Interessen zur Steigerung des Börsenwertes orientiert: Vorstände internationaler Konzerne setzten alles daran, die definierten Erfolgskriterien, wie Aktienkursanstieg oder künstlich hohe Ertragskennzahlen zu erreichen. Misserfolge wurden nur unzureichend sanktioniert und langfristige Strategien mit beschäftigungsrelevanten Zielen (Aus- und Weiterbildung, Schaffung von Arbeitsplätzen) vernachlässigt. Diese Ausgestaltung von Vergütungsstrukturen für das Management führte nicht selten dazu, dass Führungskräfte unverantwortliche Risiken eingegangen sind: Laut Kreditstatistik des Kreditschutzverbandes (KSV) sind im Jahr 2008 etwa die Hälfte aller Insolvenzen in Österreich auf Managementfehler zurückzuführen<sup>9</sup>. Jetzt ist es an der Zeit neue Vergütungssysteme auf den Weg zu bringen, die Europäische Kommission und Deutschland haben dazu bereits erste notwendige Schritte gesetzt.

## 6.1. EU-Empfehlung: Angemessene Vergütungspolitik

Die Europäische Kommission hat bereits im Frühjahr 2009 auf die Anreizproblematik in den Vergütungssystemen des Top-Managements reagiert und Ende April eine Empfehlung zur Regelung der Vergütungspolitik der Unternehmensleitung in börsennotierten Gesellschaften und im Finanzdienstleistungssektor angenommen. Im Zuge des Novellierungsverfahren der Bankenrichtlinie, der Capital Requirements Directive (CRD), die die Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG umfasst, erhält diese Empfehlung immerhin für die Vergütungssysteme im Finanzdienstleistungsbereich verbindlichen Charakter und muss damit in der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten entsprechend verankert werden.

## 6.2. Deutschland: Gesetzliche Meilensteine

In Deutschland wurde bereits im Jahr 2005 ein Gesetz zur individualisierten Offenlegung der Managergehälter im Rahmen eines detaillierten Vergütungsberichts beschlossen. Auch auf die EU-Empfehlung vom April hat die deutsche Regierung reagiert: Der Bundestag hat am 18. Juni 2009 ein Gesetz zur Angemessenheit der Vorstandsvergütung (VorstAG) verabschiedet. In verschiedenen Regelungen werden vor allem diese zentralen Fragen behandelt: Die Vergütung des Vorstands einer Aktiengesellschaft muss künftig in einem angemessenen Verhältnis zu den Leistungen des

---

8) vgl The New York Times, 23.02.2010

9) vgl <http://www.ksv.at>

Vorstands stehen und darf die (branchen- oder landes-) übliche Vergütung nicht ohne besondere Gründe übersteigen. Die Vergütungsstruktur ist auf eine nachhaltige Unternehmensentwicklung auszurichten und Aktienoptionen können frühestens vier Jahre nach ihrer Einräumung ausgeübt werden. Außerdem besteht die Möglichkeit des Aufsichtsrates, die Vergütung des Vorstandes bei Verschlechterung der Lage des Unternehmens nachträglich zu reduzieren bzw herabzusetzen. Darüber hinaus hat die deutsche Bundesregierung am 9. Februar 2010 einen Gesetzesentwurf auf den Weg gebracht, der die Vergütung im Banken- und Versicherungsbereich neu regeln wird. Mit dem Gesetz, das spätestens im Oktober 2010 in Kraft treten soll, geht die Bundesregierung gegen eine wesentliche Ursache der Finanzmarktkrise vor: Neben mehr Angemessenheit, Transparenz und Nachhaltigkeit der Vergütungssysteme soll die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) stärkere Eingriffsrechte bekommen, um angesichts der wirtschaftlichen Situation eines Unternehmens unangemessen hohe Bonuszahlungen zu unterbinden. Die BaFin soll die Auszahlung variabler Vergütungsbestandteile untersagen können oder auf einen bestimmten Anteil des Jahresergebnisses beschränken. Voraussetzung dafür ist, dass bestimmte aufsichtsrechtliche Anforderungen unterschritten wurden oder eine Unterschreitung droht. Dieses Gesetz muss noch vom Bundestag verabschiedet werden.

### 6.3. Österreich: Entwicklung der Managergehälter

In Österreich fehlt es derzeit noch an notwendigen gesetzlichen Verbindlichkeiten bei der Vorstandsvergütung. Eine AK-Studie vom April 2009<sup>10</sup> führt den notwendigen Handlungsbedarf allerdings sehr deutlich vor Augen: Ein ATX-Manager hat im Jahr 2008 im Durchschnitt mehr als 1,3 Mio € und damit das 48-fache (2000: 20-fache) eines Arbeitnehmers in diesen Unternehmen verdient.

**Tabelle 8: Vergleich der durchschnittlichen ATX-Vorstandsgage zum ArbeitnehmerInnen-Bruttobezug 2006 – 2008**

in Euro	2006	2007	2008	Veränderungen	
				2006/2008	2007/2008
<b>Vorstandsgage/Kopf</b>	1.170.838	1.299.295	1.304.624	+11,4%	+0,4%
<b>AN-Bruttobezug/Kopf</b>	25.814	27.495	27.257	+5,6%	-0,9%
<b>Relation Vorstandsgage/Kopf zu AN-Bruttobezug/Kopf</b>	<b>45-fach</b>	<b>47-fach</b>	<b>48-fach</b>		

Anm: Pro Kopf-Vergütungen von Vorstand und ArbeitnehmerIn;

Angaben laut veröffentlichten Geschäftsberichten 2006, 2007 und 2008 der folgenden ATX-Unternehmen: Andritz, AUA, bwin, Erste Bank, EVN, Flughafen Wien, Mayr-Melnhof Karton, Österreichische Post, OMV, Raiffeisen International, RHI, Telekom Austria, Verbund, Vienna Insurance Group und Wienerberger

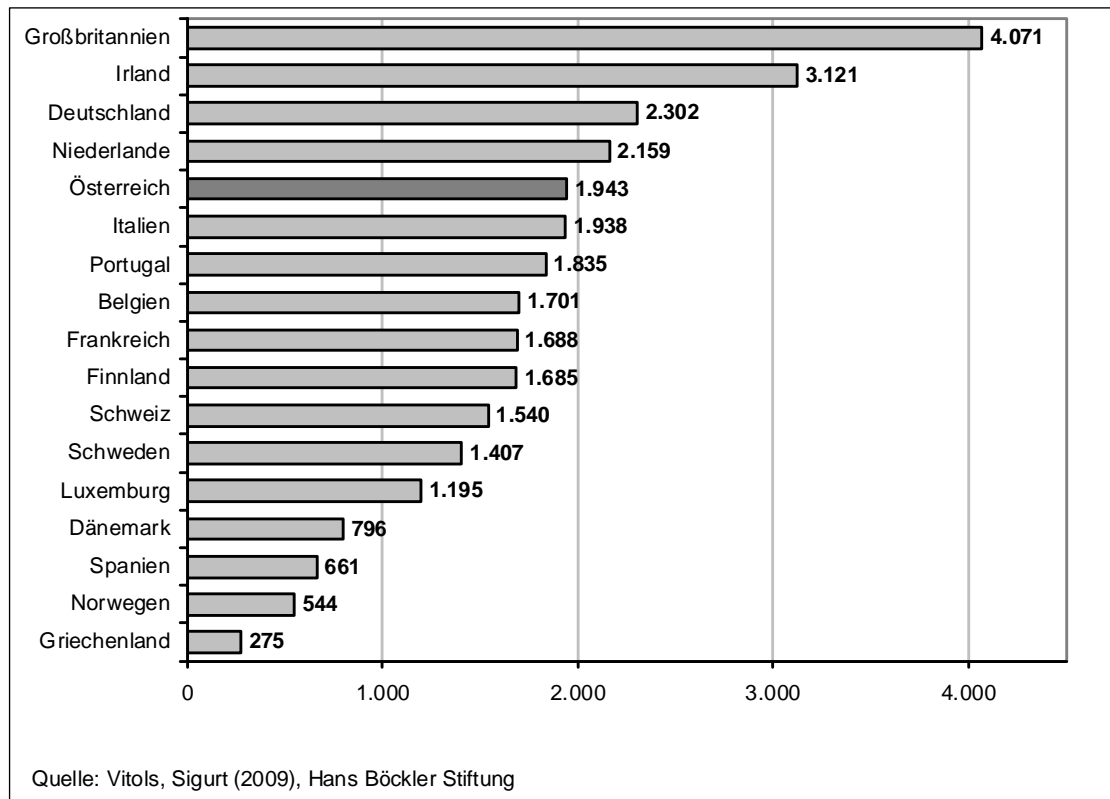
Die Steigerung der durchschnittlichen Vorstandsgage in den ATX-Unternehmen von 520.000 Euro im Jahr 2000 auf über 1,3 Mio Euro im Jahr 2008 (+151% !) ist maßgeblich auf den „Turbo-Treiber“ variable Vergütung zurückzuführen: Während erfolgsabhängige Bestandteile im Jahr 2006 noch bei einem Drittel der Gesamtvergütung liegen, machen Bonuszahlungen, Aktienoptionen, etc im Jahr 2008 bereits mehr als die Hälfte der Managergagen aus. Neben finanziellen Zielvorgaben sind zudem individuelle, persönliche Zielvereinbarungen, wie Bonus für Umstrukturierung, Auflösung einer Abteilung, ...) sehr gängig: Dies führt wiederum dazu, dass so mancher Geschäftsführer trotz schlechter Unternehmenslage mit einem dicken Bonus nach Hause geht, weil das jeweilige individuelle Ziel (zB eine erfolgreiche Umstrukturierung oder Abteilungsauflösung) durchaus erfüllt wurde.

10) vgl Wieser; Oberrauter (2009), Vorstandsvergütung und Ausschüttungspolitik der ATX-Unternehmen 2008, AK Wien

## 6.4. Europäischer Ländervergleich: Österreich unter den Top-5

Auch im europäischen Vergleich liegt Österreich bei der durchschnittlichen Gage für Vorstandsvorsitzende im Spitzenfeld: Angeführt wird die Liste der von Großbritannien (4,1 Mio Euro) gefolgt von Irland, Deutschland und den Niederlanden, Österreich liegt mit 1,9 Mio Euro für einen durchschnittlichen Vorstandsvorsitzenden auf dem fünften Platz.<sup>11</sup>

**Abbildung 4: Gesamtvergütung eines durchschnittlichen Vorstandsvorsitzenden im europäischen Vergleich**



Hintergrund der Gestaltung der herrschenden Vergütungssysteme und Zielvorgaben ist, dass Vorstände verstärkt aus der Sicht des Eigentümers („Shareholder Value“) agieren sollen. Das österreichische Aktiengesetz §70 berücksichtigt aber nicht nur Eigentümerinteressen sondern sieht auch vor, dass „der Vorstand die Geschäfte so zu leiten hat, wie es das Wohl des Unternehmens unter Berücksichtigung der Interessen der AktionärInnen, der ArbeitnehmerInnen sowie der Öffentlichkeit erfordert.“ Dieser bewährte Grundsatz wurde in den letzten Jahren immer stärker aufgeweicht: Vorstände orientierten sich verstärkt an der Erhöhung des Unternehmenswertes und haben die Interessen der MitarbeiterInnen und der Öffentlichkeit vernachlässigt. Mit kurzfristig angelegten Maßnahmen wie zB Rationalisierungen wird der Wert des Unternehmens für den Börsehandel „aufpoliert“, langfristige und nachhaltige Strategien wie die Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten oder die Schaffung von Arbeitsplätzen rücken dabei in den Hintergrund. Diese kurzfristige Orientierung am Aktienkurs hat maßgeblich zu jener Wirtschaftskrise beigetragen, mit deren Folgen wir derzeit konfrontiert sind.

11) vgl Vitols, Sigurt (2009), Forschungsprojekt Hans-Böckler-Stiftung

Die gegenwärtige Struktur der Vorstandsvergütung ist aber nicht nur für die Zukunft der Unternehmen und ihrer Beschäftigten nachteilig, sondern auch für den Zusammenhalt in der Gesellschaft. Überzogene Managergehälter tragen dazu bei, dass die Ungleichheit der Einkommensverteilung weiter verschärft wird: „Wenn eine kleine Zahl von Leuten im Jahr so viel verdient wie andere in ihrem ganzen Berufsleben, hat das Auswirkungen auf die Natur einer Gesellschaft. Erstens sind die Hochverdiener nicht mehr von der öffentlichen Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen abhängig, sie können sich Bildung, Gesundheit, Sicherheit selbst beschaffen. Sie haben die Wahl, die Schlangen zu verlassen, in der der große Rest stehen muss. Dadurch wird die Gesellschaft gespalten“, analysiert der britische Soziologe Antony Atkinson.<sup>12</sup>

## 6.5. Fehlen von Gesetzen und das Prinzip „Freiwilligkeit“

Angesichts der Entkoppelung der Entwicklung der Managervergütung von der übrigen Lohn- und Gehaltsstruktur sind gesetzliche Regelungen für mehr Angemessenheit, Nachhaltigkeit und Transparenz bei der Vorstandsvergütung erforderlich: Allerdings erfolgt die Umsetzung der EU-Empfehlung vom April 2009 in Österreich aber nicht in Form von Gesetzen sondern mittels Empfehlungen im freiwilligen Corporate Governance Kodex. Ob der novellierte Kodex in seiner sechsten Version eine entsprechende Wirkung erzielt bleibt abzuwarten: Denn „das Schönste am Kodex ist, dass sich die Unternehmen aussuchen können, ob sie ihn einhalten oder nicht“<sup>13</sup> und diese Freiheit nehmen sie sich auch. Eine Evaluierung<sup>14</sup> der zwei wichtigsten Kodex-Empfehlungen im Bereich Vorstandsvergütung zeigt, dass Freiwilligkeit nicht den gewünschten Erfolg bringt:

- C-Regel 30 – Ausweis von fixen und variablen Bestandteilen:  
Fast die Hälfte aller börsennotierten Unternehmen befolgt diese Regel nicht.
- C-Regel 31 – Individuelle Vergütung bzw Einzelveröffentlichung:  
Nur jedes vierte (22,6%) börsennotierte Unternehmen gibt die Vergütung des Vorstands individuell an.

## 6.6. AK-Forderungen: Neue Spielregeln für Managergehälter

Die Arbeiterkammer fordert gesetzliche Verbindlichkeiten für die Gestaltung von Vergütungssystemen: Grundprinzipien, wie Angemessenheit und Nachhaltigkeit sollten dabei die zentralen Kriterien sein. Eine umfassende Neuausrichtung des Vergütungssystems des Top-Managements ist mittels folgender Maßnahmen umzusetzen:

- **„Neue Werte“ bzw nichtfinanzielle Kriterien für die Vorstandsvergütung**  
Variable Vergütungsbestandteile sollen jedenfalls nichtfinanzielle Kriterien enthalten: Statt einer Koppelung an den Aktienkurs sind Unternehmensziele an soziale bzw beschäftigungsrelevante Kriterien (zB Schaffung von Ausbildungsplätzen bzw neuen Arbeitsplätzen) sowie ökologische Richtlinien zu knüpfen. Die Gesamthöhe der Vorstandsbezüge hat zudem in einem angemessenen Verhältnis zur Leistung des Vorstands, zur Lage und Entwicklung der Gesellschaft sowie zur üblichen Vergütung zu stehen, wobei auch auf die Höhe und Entwicklung der Löhne und Gehälter innerhalb des Unternehmens Bedacht zu nehmen ist.
- **Begrenzung der steuerlichen Absetzbarkeit von Vorstandsbezügen ab 500.000 Euro**  
Vorstandsbezüge können derzeit uneingeschränkt als Betriebsausgabe geltend gemacht werden und verringern damit vor allem bei börsennotierten Aktiengesellschaften die Körper-

---

12) vgl Die Welt, 04.12.2007

13) vgl Schenz, Richard (2009), Pressekonferenz

14) vgl Geschäftsberichte 2008 der 84 Unternehmen mit Standort Österreich, die per 03.08.2009 an der Wiener Börse notieren

schaftssteuerbelastung: Jene Managerbezüge, die 500.000 Euro pro Jahr überschreiten, sollen künftig nicht mehr zur Reduktion der Bemessungsgrundlage bei der Körperschaftssteuer führen. Eine Begrenzung der steuerlichen Absetzbarkeit auf 500.000 Euro führt alleine bei den Vorstandsvergütungen der 85 ManagerInnen der 20 ATX-Unternehmen zu zusätzlichen Einnahmen bei der Körperschaftssteuer in der Höhe von rd 16,3 Mio Euro.<sup>15</sup> Ähnliche internationale Maßnahmen gibt es bereits in den USA und Japan, in den Niederlanden und in der Schweiz wird über eine entsprechende Regelung diskutiert.

- **Gesetzliche Verpflichtung zur Einzelveröffentlichung**

Aus Sicht der AK sollten börsennotierte Unternehmen und die großen im öffentlichen Interesse stehenden Unternehmen in die gesetzliche Verpflichtung zur Einzelveröffentlichung von Vorstandsbezügen einbezogen werden. Dafür ist ein detaillierter Vergütungsbericht erforderlich, der ua den Ausweis von fixen und variablen Gehaltsbestandteilen inkludiert sowie Aktien und Aktienbezugsrechte bzw andere Gewinnbeteiligungen ausweist.

- **Herabsetzung des Vorstandsbezuges durch den Aufsichtsrat**

Bei Eintreten bestimmter Bedingungen zB bei Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage soll der Aufsichtsrat die Möglichkeit erhalten, die Vorstandsbezüge entsprechend anzupassen und herabzusetzen: Der Aufsichtsrat soll gesetzlich verpflichtet werden, bei der Gestaltung von neuen Management-Verträgen ausdrücklich eine Herabsetzungsmöglichkeit der Vorstandsvergütung zu verankern. Die Herabsetzung soll sowohl für laufende Bezüge aktiver Vorstandsmitglieder möglich sein, als auch für Ansprüche aus Abfindungen.

- **Maßnahmen gegen unangemessen hohe Abfindungen**

Abfindungen werden in der Regel dann ausbezahlt, wenn befristete Managerverträge vorzeitig aufgelöst werden: Bei der Vertragsgestaltung sollten neben den bereits bestehenden Abberufungstatbeständen zusätzliche Kündigungsmöglichkeiten (zB Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage, pflichtwidriges Verhalten des Vorstandes) im Gesetz verankert werden, die zu keiner bzw zu einer herabgesetzten Abfindung führen.

- **Keine Vergütung mit Stock-Options in Unternehmen mit Beteiligung der öffentlichen Hand**

Die AK fordert, dass bei allen Unternehmen, an denen eine öffentlich-rechtliche Körperschaft wie Bund, Land oder Gemeinde eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung von mehr als 25% hält (zB Telekom Austria, Verbund), künftig keine Stock-Option-Pläne als Vergütung von Vorständen ausgegeben werden dürfen. Managementvergütungen in Form von Stock-Options haben maßgeblich dazu beigetragen, dass die Gehälter unverhältnismäßig explodiert sind.

- **Mehr Transparenz für die Aktionäre in der Hauptversammlung**

Die AK sieht in einer verstärkten Einbindung der Hauptversammlung ein weiteres wirksames Instrument, um die Diskussion über die Angemessenheit von Vorstandsbezügen anzuregen und den Aufsichtsrat stärker in Verantwortung zu bringen: Im Rahmen der Hauptversammlung sind die Aktionäre vom Aufsichtsrat umfassend über die Höhe und Zusammensetzung der Vorstandsbezüge zu informieren.

- **Mehr Transparenz bei der Festsetzung der Vorstandsbezüge im Aufsichtsrat**

Außerdem fordert die AK, dass die Vorstandsverträge nach Behandlung im Ausschuss dem gesamten Aufsichtsrat offengelegt werden müssen. So wird für mehr Transparenz bei der Festsetzung der Vorstandsbezüge gesorgt.

---

15) Annahme: Managergehälter bleiben unverändert gegenüber 2008.



- **Mehr Transparenz bei Stock-Options im Jahresabschluss**  
Trotz gesetzlich verankerten Informationsverpflichtungen ist die tatsächliche, jährliche Belastung des Unternehmens aus der Einräumung von Stock-Options im Jahresabschluss nicht ersichtlich. Die AK fordert, dass die entsprechenden Informationen dazu im Rahmen der Gewinn- und Verlustrechnung angegeben werden.
- **Zweijährige Cooling-off-Periode für Wechsel des Vorstands in den Aufsichtsrat**  
Die AK fordert, eine gesetzliche zweijährige Cooling-off-Periode für Vorstände, die in den Aufsichtsrat wechseln. Diese zweijährige Auszeit ist deshalb wichtig, um Interessenskonflikte zu vermeiden und weil bereits die Anwesenheit des ehemaligen Vorstands die Sitzungskultur im Aufsichtsrat beeinträchtigen kann: Sensible Punkte werden möglicherweise aus Rücksicht auf den ehemaligen Vorstand nicht behandelt.
- **Selbstbehalt bei Directors- and Officers-Versicherung (D&O)**  
D&O-Versicherungen bzw Organ- oder Manager-Haftpflichtversicherungen sind Vermögensschadenhaftpflichtversicherungen, die ein Unternehmen für seine Organe (Vorstand, Aufsichtsrat) abschließt. Die AK fordert, dass bei Abschluss einer derartigen Versicherung mit dem Vorstand jedenfalls zwingend ein Selbstbehalt bis zur Höhe der Vergütung von einem Jahresgehalt zu vereinbaren ist. Dies hätte präventiven Charakter und würde eine erhöhte Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht zur Folge haben, außerdem kann dadurch eine Verhaltenssteuerung für mehr Nachhaltigkeit erreicht werden.

# 7. DER AGRARSEKTOR UND DIE VERTEILUNGSFRAGEN IN DER KRISE

Maria Burgstaller, Iris Strutzmann

## Einleitung

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat gravierende Auswirkungen auf die Wirtschaftsbranchen und vor allem auch für die Menschen, die dort arbeiten. Die Arbeitslosigkeit in Österreich ist derzeit so hoch wie nie seit 1953. Nach Angaben des WIFO waren Ende Jänner rund 300.000 Menschen arbeitslos und rund 70.000 in Schulungen. Viele ArbeitnehmerInnen arbeiten in Kurzarbeit.

Die Landwirtschaft hat die Krise insofern getroffen, als dass die hohen Erzeugerpreise des Jahres zuvor wieder gesunken sind und bei den Preisen von 2007 liegen. Die Agrarvertretung hat die Politik sogleich aufgefordert, abfedernde Maßnahmen zu setzen. Die Politik reagierte umgehend und hat die Agrarsubventionen mit einer zusätzlichen Milchprämie erhöht. Weiters wird das Konjunkturpaket für den Ländlichen Raum in der Höhe von rund 1 Mrd Euro zu einem Teil für die Milchwirtschaft und andere Bereiche in der Landwirtschaft verwendet. Ursprünglich sah die Europäische Kommission vor, diese Gelder zur Ankurbelung der Wirtschaft – ausschließlich für Breitbandinvestitionen zu verwenden, um hohe konjunkturbelebende Effekte zu erzielen. Zusätzlich wurden von der EU im Jänner heurigen Jahres 300 Mio Euro für die Milchwirtschaft aus dem EU-Budget vergeben.

Unter dem Motto „Wer zahlt für die Krise“ wird nicht nur überlegt, ob das Budget durch einnahmen- oder ausgabenseitige Maßnahmen saniert werden soll. Noch wesentlicher als die Art der Maßnahmen wird sein, welche Bevölkerungsgruppen bzw Sektoren besonders davon betroffen sind. Die Forderungen der Agrarverhandler für die Zeit der Budgetsanierung in Österreich sowie das EU-Budget nach 2010 ist es, die Agrarsubventionen nicht zu kürzen und die Abgaben für die Landwirtschaft keinesfalls zu erhöhen. Die Bundesregierung hat sich nun Anfang März 2010 auf eine Konsolidierung des nationalen Haushaltes geeinigt. Ausgabenseitig sollen im nächsten Jahr 1,7 Mrd eingespart werden, davon betroffen sind alle Bereiche bzw Ressorts (inkl der Landwirtschaft) – mit unterschiedlichem Anteil.<sup>16</sup> Wie diese Einsparungen letztendlich genau umgesetzt werden, ist derzeit noch offen.

Wir werfen im Folgenden einen Blick auf die Abgaben des Landwirtschaftssektors und die Einnahmen aus diesem Bereich. Unser Focus liegt dabei insbesondere auf der Verteilung innerhalb des Sektors.

## 7.1. Verteilung der öffentlichen Gelder innerhalb der Agrarsektors

Seit dem Jahr 1996 schreibt das Landwirtschaftsgesetz eine Veröffentlichung der Verteilung der Agrarförderungen vor. In § 3a wird der Landwirtschaftsminister aufgefordert, alle über die Agrarmarkt Austria (AMA) abgewickelten Fördermaßnahmen – ua gegliedert nach Größenklassen – zu veröffentlichen. Darin ist der Großteil der direkt an die LandwirtInnen überwiesenen öffentlichen Gelder enthalten. Indirekte Agrarsubventionen (zB die Mineralölsteuerrückvergütung), die ebenfalls positiv auf die Agrareinkommen wirken, sowie Sozialleistungen sind darin nicht enthalten.

Die nachfolgende Tabelle über die Verteilung der direkten Agrarförderungen zeigt auf, wie unterschiedlich die Höhe der öffentlichen Gelder an die landwirtschaftlichen Betriebe ausfällt. 477 Betriebe erhalten jeweils mehr als 100.000 € (durchschnittlich 158.000 Euro), 8% der größten Betriebe erhalten mehr als ein Drittel der Gesamtfördersumme, während fast 60% der Betriebe in Summe weniger als ein Fünftel der Agrarförderungen erhalten. Hintergrund dafür ist die Flächengröße als

---

16) APA vom 9. März 2010

Basis für diese Zahlungen. Je mehr Agrarflächen ein Betrieb besitzt, desto höher sind die Agrarförderungen.

**Tabelle 9: Verteilung der direkten Agrarförderungen 2008 zwischen den LandwirtInnen**

Größenklassen (in Euro)	Zahl der Förderungs- fälle	Zahl der Förderungs- fälle in Prozent	Ausbezahlte Förderungen in Euro	Ausbezahlte Förderungen in Prozent	Durch- schnittlicher Betrag/Fall in Euro
0 – 5.000	50.663	36,63	105.931.809	6,31	2.091
5.000 – 10.000	29.928	21,64	220.810.788	13,15	7.378
10.000 – 15.000	20.662	14,94	254.010.052	15,13	12.294
15.000 – 20.000	12.650	9,15	218.774.944	13,03	17.294
20.000 – 25.000	8.038	5,81	179.355.148	10,68	22.313
25.000 – 30.000	5.118	3,70	139.421.587	8,30	27.241
30.000 – 40.000	5.289	3,82	181.444.285	10,80	34.306
40.000 – 50.000	2.535	1,83	112.520.784	6,70	44.387
50.000 – 60.000	1.358	0,98	73.767.324	4,39	54.321
60.000 – 70.000	703	0,51	45.329.523	2,70	64.480
70.000 – 100.000	891	0,64	72.655.207	4,33	81.543
> 100.000	477	0,34	75.267.832	4,48	157.794
<b>Österreich</b>	<b>138.312</b>	<b>100,00</b>	<b>1.679.289.283</b>	<b>100,00</b>	<b>12.141</b>

Quelle: BMLFUW, AMA, (aus Grüner Bericht 2009, Tabelle 5.2.8)

Was anhand dieser Daten nicht abzulesen ist, ist die Angabe der Höhe der Agrarsubventionen je LandwirtIn bzw je SubventionsempfängerIn. Diese Möglichkeit gibt es seit Umsetzung der europäischen Transparenz-Initiative. Mit In-Kraft-Treten der EU-Verordnungen (EG) Nr 259/2008 vom 18. März 2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr 1290/2005 des Rates, sind die EU-Mitgliedsstaaten aufgefordert, alle von der mit EU-Geldern finanzierten bzw kofinanzierten Fördergelder zu veröffentlichen – und zwar auf Ebene des/der Empfängers/in. Auf der Transparenzdatenbank<sup>17</sup> lässt sich nun nachlesen, wie viel Agrarförderungen an einen (landwirtschaftlichen) Betrieb in einem Jahr ausbezahlt wurde. Die EU verfolgte damit das Ziel eine größere Transparenz in Bezug auf die Verwendung der Mittel der EU-Agrarfonds zu bewirken.

**Tabelle 10: Agrar-Förderungen, die in der Transparenzdatenbank nach EU-Vorgaben zu finden sind**

Fördermaßnahmen (EU- + nationale Kofinanzierung)	2008			
	EU	Bund	Land	Gesamt
Marktordnungsausgaben (1. Säule der GAP)	751,56	6,50	4,36	762,42
Ländliche Entwicklung (2. Säule der GAP)	527,22	315,94	221,98	1.065,14
Gesamtsumme ausgewiesen auf der Transparenzdatenbank				1.827,56

Quelle: Grüner Bericht 2009; eigene Berechnungen

Auf der Transparenzdatenbank sind neben den Direktzahlungen an die Bauern und Bäuerinnen auch Zahlungen an verarbeitende Betriebe (zB Molkereien, Fruchtsafthersteller, etc) und Agrarinstitutionen (zB AMA, Landwirtschaftliches Fortbildungsinstitut, etc) ausgewiesen. Für das Jahr 2008 waren das in Summe 1,827 Mrd Euro<sup>18</sup>. Davon werden direkt an die Bauern und Bäuerinnen rund 1,6 Mrd Euro ausbezahlt. Alle Zahlungen, die aus den nationalen Budgets (Bund und/oder Länder

17) [www.transparenzdatenbank.at](http://www.transparenzdatenbank.at)

18) vgl Grüner Bericht 2009

ohne EU-Anteil) an den Agrarsektor gehen, scheinen auf der Transparenzdatenbank allerdings nicht auf. Auch alle Sozialleistungen (zB Pensionsversicherung, Pflegegeld, etc) werden nicht aufgelistet. Ebenso fehlen alle indirekten Steuererleichterungen, wie zB die Rückvergütung der Mineralölsteuer für LandwirtInnen von fast 50 Mio Euro im Jahr, die 110 Mio Euro an Steuererleichterungen für die Zugmaschinen aus der Land- und Forstwirtschaft oder der Entgang an Steuern für den Bund aufgrund der Pauschalierung von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben<sup>19</sup>. Somit ist die Transparenzdatenbank in der Landwirtschaft nicht so transparent, wie sie gerne dargestellt wird.

Hingegen lässt sich auch aus der Transparenzdatenbank ablesen, dass einige Betriebe sehr hohe Fördersummen erhalten, während der Großteil der kleineren Betriebe einen relativ kleinen Anteil erhält.

**Tabelle 11: Auswertung der Agrar-Transparenzdatenbank (1. März 2010)**

Fördersumme in €	Förderungs-empfänger*
0 – 5.000	59.500
5.001 – 10.000	31.972
10.001 – 20.000	33.656
20.001 – 50.000	19.079
50.001 – 100.000	2.292
über 100.000	534
Summe	147.033

Anm: \*) Bauern, verarbeitete Industrien und Institutionen, wie zB die AMA

Quelle: [www.transparenzdatenbank.at](http://www.transparenzdatenbank.at)

## 7.2. Steuern und Abgaben durch und Sozialleistungen an den Agrarsektor

Die Höhe der öffentlichen Gelder an den Agrarsektor liegt bei 3,5 Mrd Euro. Dem gegenüber gestellt werden kann, was seitens der Landwirtschaft ins Budget einbezahlt wird. Rund 100 Mio Euro an Steuerleistungen werden von den Bauern und Bäuerinnen aufgebracht. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die aktuellen Abgabenleistungen und Förderungen und Sozialleistungen für LandwirtInnen.

**Tabelle 12: Steuern und Abgaben der LandwirtInnen ans bzw vom Bundesbudget**

Abgaben aus der Landwirtschaft		Förderungen und Sozialleistungen an die Landwirtschaft	
Art der Steuer	in Mio Euro	in Mio Euro	Art der Förderung bzw der Leistung
Einkommenssteuer	35,0	1.610	Agrarförderungen EU, Bund und Länder
Körperschaftssteuer	10,0	1.595	Bundesmittel Pensionsversicherung
Abgaben von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben	20,2	28	Bundesmittel zur Unfallversicherung
Beiträge von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben/ Familienbeihilfe (FLAF)	6,3	112	Beiträge aus dem FLAF
Grundsteuer	26,5	199	Bundesmittel zum Pflegegeld
<b>Summe Steuern und Abgaben der LandwirtInnen ans Budget</b>	<b>98,0</b>	<b>3.544</b>	<b>Summe Förderungen und Sozialleistungen des Bundes an LandwirtInnen</b>

Quelle: Grüner Bericht 2009, Gebarungsergebnisse des Hauptverbandes, Gutachten der Pensionskommission 2009

19) vgl Förderbericht 2008

Nach den Daten des Grünen Berichts bzw der LBG-Wirtschaftstreuhand erhielt ein landwirtschaftlicher Betrieb im Jahr 2008 im Durchschnitt 17.267 € an Agrarförderungen und 6.693 € an Sozialtransfers, in Summe also rund 24.000 €. Darin enthalten sind keine Förderungen, die den Privatbereich betreffen, wie beispielsweise Förderungen für das Wohngebäude. Als durchschnittliche Abgaben je Betrieb für das Jahr 2008 werden 5.540 € an Sozialversicherungsbeiträgen und 587 € an sonstigen Steuern (Grundsteuer, Kfz-Steuern) angegeben. Die Mehrwertsteuerausgaben decken in etwa die Einnahmen durch die pauschalierte Umsatzsteuer aus den Verkäufen der Produkte. Zur Einkommenssteuer sind keine Zahlen angeführt. Der überwiegende Teil der Testbetriebe zahlt aufgrund der Pauschalierung keine Einkommenssteuer. Rein rechnerisch ergäbe die Aufteilung des Einkommensteueraufkommens auf alle Selbstständigen in der Landwirtschaft<sup>20</sup> einen Betrag von 245 € Einkommensteuer pro Jahr bzw auf alle land- und forstwirtschaftlichen Betriebe hochgerechnet einen Betrag von 187 € pro Jahr und Betrieb. Umgerechnet auf die Zahl der Selbstständigen in der Land- und Forstwirtschaft ergibt sich neben den Sozialversicherungsbeiträgen ein durchschnittliches Abgabevolumen aller angeführten Abgaben und Steuern von 658 € pro Jahr und LandwirtIn und eine durchschnittliche Einnahme aus Förderungen und Sozialleistungen von 24.773 €. Diese Zahlen sind anschaulich für die Relation Abgaben und Förderungen bezogen auf die Anzahl der betroffenen UnternehmerInnen im Agrarsektor. Die tatsächliche Verteilung wurde, soweit bekannt, im vorigen Kapitel dargestellt.

### **7.3. Der Einheitswert als Grundlage für Abgaben und Sozialleistungen für den Agrarsektor**

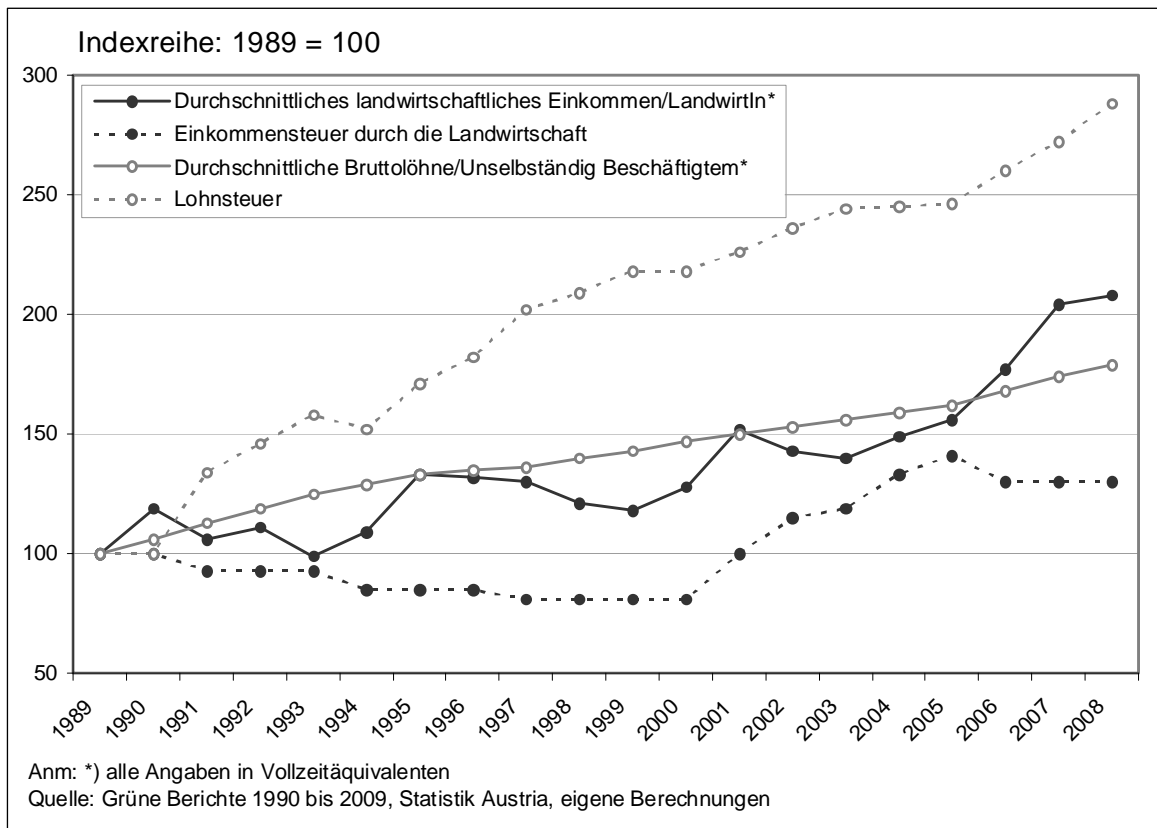
Anders als bei nicht-agrarischen Unternehmen muss der überwiegende Teil der LandwirtInnen weder eine Buchhaltung führen noch eine Einkommenssteuererklärung abgeben. Grund dafür ist die Pauschalierung, die wiederum mit dem Einheitswert für die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe verbunden ist. Dieser landwirtschaftliche Einheitswert (EHW) ist die Basis für die Berechnung aller relevanten Steuern und Abgaben für den Agrarsektor sowie für bestimmte Beihilfen wie zB Schulbeihilfen und Stipendien für die Ausbildung ihrer Kinder.

Als maßgebliche Größe für die Bewertung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens sind die Wertverhältnisse zum 01.01.1988 gesetzlich festgelegt. Seit mehr als 20 Jahren wurden die Einheitswerte nicht erhöht bzw neu bewertet. Bei der Einheitswertermittlung wird die durchschnittliche Bodenklimazahl des jeweiligen landwirtschaftlichen Betriebes (Eigenflächen) zugrunde gelegt. Dazu kommen Zu- bzw Abschläge. Der EHW sollte eine Grundlage für den Ertragswert eines Betriebes darstellen. Nach dem Erkenntnis der VfGH (Urteil G54/06 vom 07.03.2007) sind die EHW, wie sie derzeit gelten, nicht mehr geeignet den tatsächlichen Ertrag eines Betriebes abzubilden. Eine Anpassung der EHW an die tatsächlichen Ertragsverhältnisse ist allerdings bisher nicht veranlasst worden. Dadurch bleibt die ungerechte Verteilung innerhalb des Agrarsektors bestehen, da ein Teil der Betriebe zu niedrig eingestuft ist bzw der tatsächliche Ertrag bzw Gewinn der Betriebe im EHW nicht mehr abgebildet ist. Aber auch im Vergleich mit den unselbstständigen Einkommen zeigt sich eine deutlich höhere Abgabensteigerung bei Löhnen und Gehältern als bei Einkommen aus der Landwirtschaft.

---

20) Vollzeitäquivalente

**Abbildung 5: Entwicklung der durchschnittlichen Einkommen und Steuerleistungen von LandwirtInnen und unselbständig Beschäftigten (1989 – 2008)**



Im Vergleichszeitraum seit 1989, dem Jahr der letzten Hauptfeststellung für die landwirtschaftlichen EHW haben sich die Einkommen und Abgaben wie folgt entwickelt: Die Einkommen der LandwirtInnen sind im Durchschnitt um 108% gestiegen, das Einkommensteueraufkommen um 30%, während im gleichen Zeitraum die Bruttolöhne aller Unselbstständigen im Durchschnitt um 79% stiegen und die Lohnsteuer auf unselbständiges Einkommen um 188% erhöht wurde.

## 7.4. Verteilung der öffentlichen Gelder zwischen den Sektoren

Eine andere wichtige Betrachtungsweise zur Verteilung der öffentlichen Fördergelder ist die Verteilung zwischen den Sektoren, die hier nur verkürzt dargestellt werden kann. Denn es gibt keine vollständigen Daten und Informationen über die Förderung der Wirtschaftssektoren. Daher beschränkt sich der Vergleich auf Fördermaßnahmen des Bundes, soweit diese im Budgetvoranschlag publiziert sind. In der folgenden Tabelle werden Fördermittel an die Wirtschaftssektoren bzw Fördermaßnahmen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik dargestellt. Zu beachten ist, dass diese nur jene Teile abbildet, die auch direkt budgetwirksam sind. Zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft stehen darüber hinaus aber weitere öffentliche Fördermittel zur Verfügung. Dazu zählen unter anderem die Darlehen des ERP-Fonds, Fördermittel der FTE-Stiftung (finanziert aus ERP-Fonds und OeNB), Haftungen für Kredite von Unternehmen (zB Bankenhaftungen, ULSG, AWS, Länderhaftungen, ...) aber auch Exporthaftungen der Kontrollbank sowie Leistungen die über die Budgets der Gemeinden, Ländern und ihrer zum Teil ausgegliederten Fonds und Förderagenturen vergeben werden. Eine bessere Übersicht wäre für alle Beteiligten hilfreich. Ebenso sind Wirtschaftsfördermaßnahmen bzw Agrarförderungen der Bundesländer (Länder und Gemeinden) hier nicht enthalten. Die Aufstellung der Wirtschaftsförderung zeigt deutlich, dass mehr als die Hälfte der im Bundesvoranschlag budge-

tierten Wirtschaftsförderungen an den Agrarsektor geht, während die Förderungen an Industrie- und Gewerbeunternehmen mit 0,7 Mrd € veranschlagt wurden.

**Tabelle 13: Bundesvoranschlag für Wirtschaftsförderungsmaßnahmen  
in den Jahren 2004 – 2008**

Förderungen in Mio €	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%
Förderungsmaßnahmen für Industrie und Gewerbe	549	18,24	502	15,97	578	17,33	709	20,69	732	21,22
Förderungsmaßnahmen für Arbeitsmarktpolitik	793	26,35	785	24,97	927	27,80	930	27,15	930	26,96
Förderungsmaßnahmen für die Landwirtschaft	1.668	55,42	1.857	59,06	1.830	54,87	1.787	52,16	1.787	51,81
Insgesamt	3.010	100,00	3.144	100,00	3.335	100,00	3.426	100,00	3.449	100,00

Quelle: Bundesvoranschlag

## 7.5. Resümee

Der Landwirtschaftssektor erhält einen großen Teil seiner Zuwendungen von der öffentlichen Hand – leistet aber selbst nur einen kleinen Teil fürs Budget. Daher ist eine Einheitswertfeststellung dringendst notwendig und darf nicht mehr aufgeschoben werden.

Weiters gibt es aber auch innerhalb des Landwirtschaftssektors selbst eine sehr ungerechte Verteilung. Die Arbeiterkammer fordert seit Jahren diese ungleiche Verteilung der Fördergelder aufzuheben und die Förderungen an die Arbeitskraft zu binden. Auch hier ist dringender Handlungsbedarf gegeben. Zudem sollten Förderungen künftig nicht aufgrund einer Sektorzugehörigkeit, sondern je nach Bedarf zielgerecht gestaltet werden.

# 8. KOORDINIERUNG DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSPOLITIK IN UND NACH DER KRISE

Helene Schuberth

*„Als Ironie des Schicksals hat die Strategie des „nur Markt“ letztlich auch die Vereinigung des Markts verhindert. Und jetzt, wo die Krise ausgebrochen ist, droht sie ihn aufzulösen, wo er sich bereits realisiert hat.“<sup>21</sup>*

Tommaso Padoa-Schioppa

(ehemaliges Mitglied des EZB-Direktoriums und italienischer Finanzminister)

## Einleitung

Die Konstruktionsfehler der im Maastrichter Vertrag skizzierten wirtschaftspolitischen Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion sind seit beinahe zwei Jahrzehnten Gegenstand zahlreicher akademischer Aufsätze und politischer Initiativen. Im Zentrum der Kritik stehen die fehlende Koordinierung von Geld- und Fiskalpolitik, die asymmetrische Ausgestaltung der Währungsunion mit supranationaler Geld-, aber nationaler Fiskalpolitik, das Fehlen steuerpolitischer Mindeststandards sowie der Koordinierung der Makropolitiken (Geld- und Fiskalpolitik) mit der Struktur- und der Lohnpolitik. Letzteres hat vor allem für exportorientierte Länder den Anreiz erhöht, über Lohnabschlüsse unter dem Produktivitätswachstum Wettbewerbsvorteile zu erzielen. Diese Problematik hat, neben zahlreichen anderen Faktoren, die makroökonomischen Ungleichgewichte innerhalb der Europäischen Union im letzten Jahrzehnt verschärft und vor allem die südlichen Länder der Europäischen Union in eine problematische Lage versetzt.

Von den zahlreichen konzeptuellen Vorschlägen zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung ist zunächst eine Initiative umgesetzt worden: Die Einrichtung des Makroökonomische Dialogs während der Deutschen Präsidentschaft 1999, ein Zugeständnis an die KritikerInnen des Vertrags von Maastricht, sollte die Makropolitiken mit der Lohnpolitik besser abstimmen. Dem Dialog wurde allerdings, sowohl in der Konzeption, als auch in der Praxis, keine koordinierende Funktion zuerkannt. Er wird lediglich als Diskussionsforum abgehalten, in dem die EZB, die Europäische Kommission, der Europäische Rat sowie die Sozialpartner aktuelle wirtschafts-, währungs- und lohnpolitische Fragen debattieren sowie kontroverielle Einschätzungen austauschen. Allerdings zeigte sich ein gewisser Erfolg, als lohnpolitische Zweirundeneffekte im Zuge von Ölpreisschocks weitgehend ausgeblieben sind (Hallwirth und Koll 2009). Als eine der Lehren aus der Krise wurden zuletzt zwei unabhängige Institutionen zur Stärkung der makro- und mikroprudenziellen Aufsicht geschaffen.

Beginnend mit der Lissabon Agenda im Jahr 2000 hat sich in der Struktur-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik die „offene Methode der Koordinierung“ durchgesetzt, die die Inter-Gouvernementalität zuungunsten einer Zentralisierung gestärkt hat. Diese Koordinierungsmethode wurde oft als beachtliche Errungenschaft beschrieben, da sie eine gemeinschaftliche Wirtschaftspolitik ermögliche, ohne das Prinzip nationalstaatlicher Souveränität in Frage zu stellen. Dabei handelt es sich um eine koordinierungspolitische Innovation, bei der sich die Mitgliedstaaten auf gemeinsame Ziele einigen, deren Erreichung laufend von der Europäischen Union überprüft wird. Über diesen Weg wurde in zahlreichen Bereichen Druck auf die Mitgliedstaaten ausgeübt, den Wohlfahrtsstaat in Richtung Wettbewerbsstaat umzubauen: durch Deregulierung, Flexibilisierung und Privatisierung. Besondere Er-

---

21) Eine Europäische Wirtschaftsregierung, Handelsblatt, 7. April 2010.



währung soll hier die weitere Liberalisierung der Finanzmärkte im Rahmen des Financial Sector Action Plans aus dem Jahr 1999 finden, der neben einer durchaus sinnvollen EU-weiten Harmonisierung zum Ziel hatte, Finanzmärkte und Regulierungsmodi angelsächsischen Praktiken anzunähern (Weber 2006).

## 8.1. Von der Wirtschafts- und Währungsunion zur Politischen Union?

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat nun die Konstruktionsmängel der Europäischen Währungsunion offen zu Tage treten lassen. Verfolgt man die politische und mediale Debatte, so gewinnt man auf den ersten Blick den Eindruck, als hätten sich über Jahrzehnte festgefahrene mentale und politische Einstellungen radikal geändert. Eine Europäische Wirtschaftsregierung wird gefordert, eine Überlegung, die bis vor kurzem als häretischer Angriff auf die Grundprinzipien des Maastrichter Vertrags galt. Von einem historischen Moment ist die Rede, in dem sich entscheide, ob die Währungsunion auseinander bricht oder ob die Staaten nationale Egoismen über Bord werfen und wirtschaftspolitische Souveränität an die EU übertragen. Es wird suggeriert, als läge die Wurzel der Probleme der Europäischen Union ausschließlich in widerstreitenden nationalen Interessen - der daraus resultierende Minimalkonsens verunmögliche, gerade in Zeiten der Krise, ein entschiedenes und rasches Handeln. Oder es wird das Argument der gegenseitigen Nachsicht bei der Fiskaldisziplin bzw deren Fehlen als Quelle der Probleme der Europäischen Union bemüht, um im gleichen Atemzug eine Erweiterung des Stabilitätspakts um Agenden der Strukturpolitik zu fordern; auch die fehlende Disziplin bei Struktur- und Arbeitsmarktreformen sollte demnach Sanktionen unterliegen.

Die Einschätzung, eine Wirtschafts- und Währungsunion funktioniere nur, wenn auch eine Politische Union verwirklicht sei, eine Überlegung, mit der sich insbesondere US-amerikanische ÖkonomenInnen in ihrer seit den 1990er Jahren geäußerten Kritik an der Währungsunion angesichts der Lage Griechenlands nun bestätigt sehen, greift allerdings zu kurz. Die derzeit diskutierten Vorschläge einer Wirtschaftsregierung oder eines Europäischen Währungsfonds oder Kapitalisierungsfonds sind diskussionswürdig und insbesondere eine Wirtschaftsregierung würde zu einer Vertiefung der Integration beitragen. Konzeptionell zu unterscheiden sind jedoch *formal-institutionelle Fragen der Koordinierung von substantiellen Aspekten der Koordinierung*. Erst wenn Klarheit über letzteres herrscht, lassen sich Koordinierungsmodelle und -mechanismen herleiten, die den Ansprüchen an sie gerecht werden. Die hier angesprochenen substantiellen Fragen der Koordinierung berühren die Ziele der Wirtschaftspolitik und die davon abgeleiteten Instrumente, um diese bestmöglich zu erreichen. Neue Formen von Koordinierung tragen per se noch nicht zu einer effizienteren Wirtschaftspolitik bei. Die EU verfügt bereits heute über viele Themen breit gespanntes Netz an Koordinationsverfahren – mit dutzenden Arbeitsgruppen, Gremien und Foren zu den verschiedensten wirtschaftspolitischen Themen. Die makroökonomische Koordinierung sowie die Abstimmung der Makropolitik mit anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik haben aber nie in effizienter Weise stattgefunden. Dies ist nur marginal mit der Priorisierung des nationalen vor dem gemeinsamen Europäischen Interesse zu erklären, sondern vor allem mit der Dominanz eines wirtschaftspolitischen Paradigmas, das einerseits in antizyklischer makroökonomischer Politik kein effizientes wirtschaftspolitisches Instrumentarium zur Nachfragesteuerung sieht – ob sich dies im Laufe der Krise geändert hat, bleibt abzuwarten.<sup>22</sup> Zum anderen dominiert die These effizienter Märkte; auch daran scheint die Krise wenig geändert zu haben, wie, um nur ein Beispiel zu nennen, an der kritischen Haltung der Europäischen Kommission zur Finanztransaktionssteuer zu erkennen ist (European Commission 2010). Solange sich die Europäischen Institutionen und staatlichen Bürokratien dem Paradigma der Neuen Klassischen Makro-

---

22) Ökonomen betonen heute die Unterschiede zwischen einer normalen Rezession und einer „abnormen“ Rezession, wie wir sie heute beobachten. Beide bedürfen unterschiedlicher makroökonomischer Reaktionen. Lediglich bei einer „abnormalen Rezession“ seien starke fiskalpolitische Eingriffe gerechtfertigt (zB De Grauwe 2010).

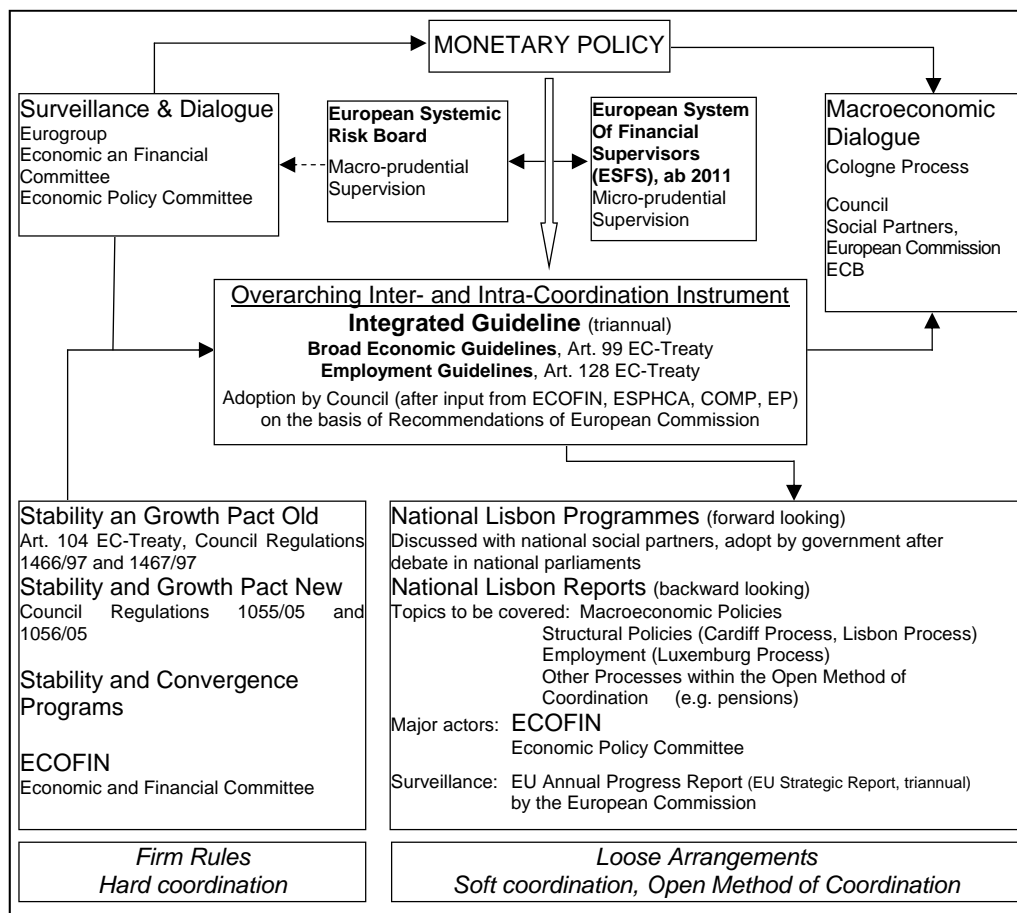
ökonomie nicht vollends entziehen, werden auch institutionelle Neuerungen die Europäische Wirtschaftspolitik nicht effektiver gestalten können.

## 8.2. Wirtschaftspolitische Koordinierung in der Wirtschafts- und Währungsunion

Folgendes Schaubild gibt einen Überblick über den institutionellen Rahmen, in dem wirtschaftspolitische Koordinierung stattfindet. Berücksichtigt sind auch die zwei neuen Säulen für die Finanzaufsicht in der EU, die als unmittelbare Antwort auf die Regulierungsdefizite der vorwiegend auf das nationale Finanz- und Bankensystem orientierten Aufsicht eingerichtet wurden: der Europäische Rat für Systemrisiken (ESRB), ein unabhängiges Gremium unter der Ägide der EZB, der für einen verbesserten Umgang mit Risiken für die Stabilität des Finanzsystems auf der Makroebene sorgen soll. Das ESRB kann lediglich Warnungen und Empfehlungen aussprechen.

Weiters wird ein unabhängiges Europäisches Finanzaufsichtssystem (ESFS) mit eigener Rechtspersönlichkeit geschaffen, das eine bessere Aufsicht über einzelne grenzüberschreitend tätige Finanzgruppen gewährleisten soll. Als Teil des ESFS werden drei neue europäische Aufsichtsbehörden mit eigener Rechtspersönlichkeit jeweils für den Banken-, Wertpapier- und Versicherungsbereich eingerichtet werden.

**Abbildung 6: Wirtschaftspolitische Koordinierung in der Europäischen Union**



Die Koordinierungsarchitektur in der EU zeichnet sich durch folgende Charakteristika aus:

**Dominanz der Neuen Klassischen Makroökonomie:** Die Ausgestaltung der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der Europäischen Union spiegelt die Denkschule der Neuen Klassischen Makroökonomie wider, die die Unwirksamkeit staatlicher Nachfragepolitik behauptet. Wenngleich dieses Paradigma bereits in den 1990er Jahren von der „Neuen Neoklassischen Synthese“ abgelöst wurden, die neukeynesianische Elemente (Rigiditäten auf den Güter und Arbeits- und Kreditmärkten) mit langfristigen Gleichgewichtsvorstellungen synthetisiert und somit eine aktive Rolle staatlicher Konjunktursteuerung theoretisch begründet, ist die Neue Klassische Makroökonomie in den Europäischen Institutionen nach wie vor präsent. Dieses oft als Brüsseler Konsens bezeichnete Paradigma ist allerdings bereits vor der Krise etwas brüchig geworden, wie man am Umstand erkennen kann, dass die Prognosemodelle von Europäischer Kommission oder von der EZB mit neukeynesianisch orientierten Modellen arbeiten.

**Keine Ex-Ante Koordinierung von Geld- und Fiskalpolitik:** Basierend auf den Vorstellungen der Neuen Klassischen Makroökonomie, wonach Geld- und Fiskalpolitik kurz- und langfristig keinen Einfluss auf Wachstum und Beschäftigung haben, ist die wirtschafts- und währungspolitische Architektur der EU durch eine historisch einzigartige Asymmetrie gekennzeichnet: Während die Geldpolitik vergemeinschaftet ist und zentral von der EZB für den gesamten Euro-Raum gestaltet wird, fällt die Fiskal- bzw Budgetpolitik weiterhin in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

An die Stelle einer ex-ante Koordinierung von Geld- und Fiskalpolitik treten bindende Fiskalregeln, die eine flexible Reaktion der Budgetpolitik auf geänderte konjunkturelle Rahmenbedingungen erschweren: die Maastricht-Kriterien des EU-Vertrages (3%-Defizitgrenze, 60%-Schuldenquote) bzw der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP), der die Spielregeln für die 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) vorgibt. Die Höhe des EU-weiten bzw Euroraumdefizits oder -überschusses ergibt sich zufällig als Aggregation nationaler Defizite bzw Überschüsse und stellt somit keine diskretionäre konjunkturpolitische Steuerungsgröße dar. Der SWP führte zu einer Verschärfung der Regeln für die Fiskalpolitik, da die Mitgliedstaaten mittelfristig nunmehr ein Nulldefizit oder einen Überschuss erwirtschaften müssen und die 3%-Defizitgrenze nur noch in ökonomischen Ausnahmesituationen ausgeschöpft werden kann. Im Jahr 2005 wurde der SWP reformiert. Ua wurde für solide Staaten eine Neuverschuldung bis zu einer bestimmten Höhe zugelassen, sofern damit wachstumsfördernde budgetäre Ausgaben finanziert werden. Damit wurde auf die Kritik reagiert, der SWP unterlaufe die Ziele der Lissabon Agenda. Folgt man der Ankündigung der Stabilitätsprogramme, so werden in diesem Jahr 25 der 27 EU-Mitgliedstaaten die Defizitgrenze von 3% überschreiten.

**Hierarchie der Wirtschaftspolitiken:** Die Geldpolitik dominiert die anderen Politikbereiche. Ziel der Geldpolitik nach Art. 105 EG-Vertrag ist Preisstabilität, das vorrangig zu beachten ist, allerdings ist die Geldpolitik auch vertraglich verpflichtet, an der Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft, wie beispielsweise eine hohe Beschäftigung beizutragen. Diese Zielformulierung des EU-Vertrags hat Anlass zu verschiedenen Interpretationen gegeben. Die EZB hat daher großen Interpretationsspielraum sowohl bei der Zielformulierung, als auch bei der Definition der Preisstabilität.

**Angebotspolitik determiniert langfristiges Wirtschaftswachstum:** Langfristig könne Wirtschaftswachstum nicht durch Geldpolitik und in nur bescheidenem Ausmaß mittels fiskalpolitischer Maßnahmen beeinflusst werden; wesentliche Wachstumsdeterminante sei die Angebotsseite der Volkswirtschaft, die über Strukturreformen, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte sowie Modernisierung des Sozialsystems gestärkt werden könne. Letzteres umschreibt den Rückbau des Sozialstaats.

**Arbeitsmärkte tragen die Anpassungslasten in der Währungsunion:** Im Falle asymmetrischer Schocks sind aufgrund des Wegfalls des autonomen geld- und währungspolitischen Instrumentariums und der eingeschränkten Spielräume diskretionärer antizyklischer Fiskalpolitik die Arbeitsmärkte

te einer hohen Anpassungslast ausgesetzt. Die Koordinierungsarchitektur sollte erzwingen, dass sich letztlich die Löhne im Falle eines Konjunktur einbruchs anzupassen haben, andernfalls das entsprechende Land in seiner Wettbewerbsfähigkeit zurückfällt.

**Die Integrierten Leitlinien sind ein wenig effektives Koordinierungsinstrument:** Die Integrierten Leitlinien, in der die EU (Europäischer Rat) die Schwerpunkte und Ziele im Bereich der Makropolitik, der Struktur-, Arbeits- und Sozialpolitik festlegt und die in die Lissabon Programme Eingang finden, sind ein schwaches Koordinierungsinstrument, sowohl zwischen den Ländern, als auch zwischen den Politikbereichen. Da die Leitlinien an das überwiegend regelbasierte Vorgehen in den Makropolitiken und das ex-ante-Koordinierungsverbot in diesen Bereichen gebunden sind, gibt es wenig Spielraum einer effektiven Koordinierung.

### 8.3. Konsequenzen der Koordinierungsarchitektur

Die Schwächen der Koordinierungsarchitektur wurden bereits im Zuge des konjunkturellen Einbruchs nach 2001 deutlich (Bofinger 2009), als die Wirtschaft des Euroraums im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2004 mit 1,3% weitaus langsamer wuchs als die USA (2,5%) oder in EU-Staaten, die nicht Teil des Euroraums waren. Gleichzeitig haben sich in dieser Phase und darüber hinaus die Ungleichgewichte innerhalb der Eurozone ausgeweitet. Für boomende Länder wie Irland oder Spanien, für die aufgrund der höheren Inflationsraten der Realzins niedriger war, war die Geldpolitik der EZB zu expansiv, während sie für die schwach wachsenden Länder wie Deutschland oder Italien zu restriktiv war. Sowohl zwischen den Ländern, als auch zwischen den Politikbereichen gut abgestimmte fiskal-, lohn- und strukturpolitische Instrumente hätten hier die sich aufbauenden Divergenzen korrigieren können. Aus heutiger Sicht sind angesichts der Immobilienpreisblasen, die sich etwa in Spanien und Irland aufgebaut haben, makroprudenzielle Instrumente von besonderer Bedeutung, die helfen, kreditfinanzierte Boomphasen abzuschwächen. Sie finden sich in der Fiskalpolitik (zB steuerliche Maßnahmen zur Beschränkung einer Bubble), in der Strukturpolitik (zB Schaffung öffentlichen Wohnraums), oder in der Banken- bzw Kapitalmarktregulierung (zB Beschränkung der loan-to-value ratio). Die EU ist der Empfehlung des Larosièrè Reports gefolgt und hat mit der Einrichtung des European Systemic Risk Board ein bei der EZB angesiedeltes Gremium geschaffen, das die bislang vernachlässigte makroprudenzielle Aufsicht wesentlich stärken soll.

Insbesondere in der aktuellen Wirtschaftskrise sind die Mängel der wirtschaftspolitischen Koordinierung der EU sichtbar geworden. Die EU hat sehr spät auf den massiven Einbruch der Konjunktur reagiert, da sie lange an der These festgehalten hatte, die europäische Konjunktur könne sich von der US-amerikanischen abkoppeln. Umfang und Zeitpunkt der Verabschiedung der Konjunkturpakete unterscheiden sich erheblich. Österreich war eines der ersten Länder, das ein Konjunkturpaket verabschiedet hat, Deutschland hat nach einem kleineren Konjunkturprogramm erst nach intensiver Kritik aus dem Ausland ein zweites Konjunkturprogramm beschlossen. Es ist nicht gelungen, einen EU-weiten Kapitalisierungsfonds, wie von Frankreich im Herbst 2008 vorgeschlagen, einzurichten oder EU-Bonds zu begeben. Die Staaten haben letztlich mit nationalen Rettungsschirmen für die transnational tätigen Banken reagiert.

Aufgrund des Fehlens einer effizienten Koordinierung der Lohn- mit den Markopolitiken und aufgrund des innereuropäischen Standortwettbewerbs ist es nicht nur zu einer Senkung der Lohnquoten gekommen, sondern auch zu einer Verschiebung der Wettbewerbsverhältnisse. So schlug sich etwa bis zur Krise die Verbesserung der deutschen (sowie der niederländischen und österreichischen) Wettbewerbssituation, die zu einem erheblichen Teil lohnkostenbedingt war, in immer größer werdenden Leistungsbilanzüberschüssen, auch gegenüber den europäischen Handelspartnern, nieder.

## 8.4. Optionen zur Überwindung der Defizite der Wirtschafts- und Währungsunion

Das Schaubild zur wirtschaftspolitischen Koordinierung in der Europäischen Union zeigt, dass es bereits heute zahlreiche Koordinierungsgremien gibt, bei denen es sich allerdings mit Ausnahme des SWPs um lose Formen der wirtschaftspolitischen Abstimmung („soft coordination“) handelt. Welche Optionen werden heute diskutiert?

**Europäische Wirtschaftsregierung:** Die Krise hat eine alte Forderung Frankreichs populär gemacht: jene nach einer Europäischen (bzw Euroraum) Wirtschaftsregierung, die ein Pendant zur EZB bilden kann. Unter der französischen Präsidentschaft in der 2. Jahreshälfte 2008 hat bereits eine Sitzung der Regierungschefs des Euroraums zur politischen Akkordierung der nationalen Bankenrettungspakete stattgefunden. Zusätzlich werden weitreichende Kompetenzen in der Fiskalpolitik gefordert, wie beispielsweise die Festlegung eines euroraumweiten Budgetdefizits, das mit der Geldpolitik abgestimmt wird – die Länderniveaus der Salden müssten sodann gemäß nationalen konjunkturellen Erfordernissen abgeleitet und zwischen den Ländern abgestimmt werden. Auch eine Ausweitung des EU-Haushalts, der rund 1% des BIP ausmacht sowie die Einhebung einer eigenen EU-Steuer (Finanztransaktionssteuer, Energiesteuern) zur Finanzierung öffentlicher Güter, die grenzüberschreitend genutzt werden, werden diskutiert, ebenso die Einrichtung eines EU-weiten Kapitalisierungsfonds, der zB aus einer Bankenabgabe gespeist wird. Dieser soll verhindern, dass in Zukunft die Kosten der Finanzmarktstabilisierung sozialisiert werden. Auch die Begebung von EU-Bonds wäre eine integrationsfördernde Maßnahme.

**Koordinierung der Lohn-, Sozial und Steuerpolitik:** Die lohnpolitischen Konstruktionsfehler, die sich in steigenden Ungleichheiten, zunehmenden, die Währungsunion gefährdenden Ungleichgewichten zwischen den Ländern sowie in einer damit zusammenhängenden Verschiebung der Wettbewerbsposition der Euroraumländer widerspiegelt, könnten durch eine Stärkung des makroökonomischen Dialogs behoben werden, der eigentlich eingerichtet wurde, diese oben beschriebenen Fehlentwicklungen zu verhindern. Gerade an diesem Beispiel zeigt sich die Bedeutung von substantiellen Fragen der Koordinierung gegenüber rein prozeduralen Aspekten: die lohnpolitische Koordinierung war mangels Einsicht in deren Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit von geringem Erfolg gekrönt, die steigenden Ungleichgewichte innerhalb der EU auch Ausdruck von Koordinierungsversagen.

Gegenstand von Kritik ist auch die Erosion der nationalen Steuereinnahmen und die Bedrohung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen durch die Verschiebung der Steuerlast von den mobilen (Finanz- und Realkapital) zu den immobilen Faktoren (Arbeit, Konsum). Eine Harmonisierung bzw Koordinierung von Steuersätzen auf (insbesondere mobiles) Vermögen, Vermögenszuwächse bzw Unternehmensgewinne und sonstige Kapitalerträge bzw eine Angleichung der steuerlichen Bemessungsgrundlage werden diskutiert. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist der Vorschlag eines Papiers der Europäischen Kommission, neben einer Bankenabgabe zur Beteiligung des Finanzsektors an den Krisenlasten einen europäisch koordinierten Aufschlag auf die Körperschaftsteuer für Finanzinstitutionen einzuheben (European Commission 2010). Harmonisierungsbedarf bestünde auch im Bereich der Besteuerung von grenzüberschreitenden Kapitaleinkünften. Bislang fungierten die Mitgliedsländer, die ausländische Zinserträge niedrig oder überhaupt nicht besteuern, gegenseitig als „Steueroasen“.

**Zentralisierung der Finanzmarktaufsicht:** Viele sehen in der Einrichtung des dezentralen Europäischen Systems der Finanzaufsicht (ESFS) sowie eines Europäischen Rats für Systemische Risiken (ESRB) eine Übergangslösung zu zentralisierten Formen der Finanzmarkt- und Bankenaufsicht in Europa, die angesichts des hohen Grads an systemischen, grenzüberschreitenden Verflechtungen des Banken- und Finanzsystems geboten scheinen.

## 8.5. Ausblick

Institutionelle Reformen, die die wirtschaftspolitische Koordinierung der EU stärken sollen, sind dann wirkungslos oder gehen gar in die falsche Richtung, wenn substanzielle Fragen der Koordinierung ausgeklammert werden. Während in der EU, zumindest in den Grundzügen, überwiegend Einigkeit über die Ziele der Wirtschaftspolitik besteht, ist die Frage, über welche Instrumente sich diese Ziele am besten erreichen lassen, umstritten. Letzteres tangiert den Transmissionsmechanismus der Geld-, Fiskal-, Struktur- und Sozialpolitik, über den in den Institutionen und Koordinierungsforen der EU oft wenig wirklichkeitsnahe Modelle dominieren. Ob die Krise tatsächlich eine Abkehr vom Brüsseler Konsens bewirkt hat, ist aus heutiger Sicht ungewiss. Solange überkommenes Denken nicht über Bord geworfen wird, ist die Einrichtung neuer Gremien oder die Ausstattung bestehender Foren mit mehr Kompetenz (Stärkung der „hard coordination“ gegenüber bestehenden Elementen der „soft coordination“) nicht notwendigerweise mit einer Stärkung der Effizienz der Europäischen Wirtschaftspolitik verbunden. Wesentlich scheint auch, dass jede institutionelle Reform dem Grundsatz der demokratischen Legitimität verpflichtet sein muss, wobei diese nicht nur Kriterien der Output-, sondern auch der Input-Legitimität erfüllen müssen, der Beteiligung derjenigen an der Formulierung der Ziele und Instrumente der Wirtschaftspolitik, die von den wirtschaftspolitischen Entscheidungen betroffen sind.

### Literatur

- Bofinger, Peter (2009), Ist der Markt noch zu retten? Warum wir jetzt einen starken Staat brauchen. Berlin.
- De Grauwe, Paul (2010), Fiscal Policies in "Normal" and "Abnormal" Recessions, VOXEU.ORG, 20 March 2010.
- European Commission (2010), Innovative Financing at the Global Level. Commission Staff Working Document.
- Hallwirth, Volker und Willi Koll (2009), Zehn Jahre Makroökonomischer Dialog – eine Zwischenbilanz. In: Wirtschaftsdienst 1/2009.
- Weber, Beat (2006), The Construction of the Single Market in Financial Services and the Politics of Inclusion and Exclusion, in: Mooslechner, Peter, Helene Schuberth and Beat Weber (eds.), The Political Economy of Financial Market Regulation. The Dynamics of Inclusion and Exclusion, Cheltenham.

# 9. NOTWENDIGKEIT UND ART STAATLICHER EINGRIFFE IN DEN FINANZMARKT

Susanne Wixforth, Thomas Zotter, Sepp Zuckerstätter

## 9.1. Einleitung

Die Gewährleistung eines funktionierenden Finanzsystems hat aufgrund der komplexen externen Effekte, die Störungen in diesem System zur Folge haben können, teilweise den Charakter eines öffentlichen Gutes. Öffentliche Güter können entweder direkt durch öffentliche Stellen oder aber von Privaten – mit entsprechender Regulierung – durch den Staat bereitgestellt werden.

Im Finanzsektor sind beide Ansätze bekannt, sowohl die direkte öffentliche Bereitstellung, etwa durch Sparkassen, oder Hypothekenbanken im öffentlichen Einflussbereich oder eben die Bereitstellung durch private Banken unter entsprechender Regulierung. In den letzten Jahren kam es zu einem Zurückdrängen der öffentlichen zu Gunsten der privaten Anbieter.

Wie sich herausstellt, kann die Stabilität in systemischen Finanzkrisen wie der derzeitigen nur durch staatliche Eingriffe wieder hergestellt werden. Dies ist mit erheblichen Kosten für die öffentliche Hand und damit der SteuerzahlerInnen verbunden.

Daher sind öffentliche Kontrollen und Beschränkungen für das Handeln von Finanzmarktakteuren aus gesamtwirtschaftlicher Sicht unverzichtbar. Eine stabilitätsorientierte Regulierung, die zum Schutz des öffentlichen Gutes Finanzmarktstabilität notwendig ist, soll alle Teilbereiche des Finanzmarktes umfassen, um Ansteckungseffekte wie in der derzeitigen Krise zu verhindern.

Die Gesetzgeber haben grundsätzlich zwei Ansätze zur Regulierung: Sie kann „horizontal“ über Märkte bzw Produkte erfolgen oder „vertikal“ über die Regulierung der Anbieter. Wobei im Finanzsektor zwangsläufig beides geschehen muss, denn der Wert einer Finanzanlage beruht im Wesentlichen auf der Bonität der Bank, die diese anbietet.

Eine Ursache für die Finanzkrise war und ist eine in Teilbereichen fehlende oder nicht zielgerichtete Regulierung des Finanzsektors. Eine zielgerichtete, aber auch flexible (dh rasch reagierende) Regulierung und Beaufsichtigung des Finanzsystems ist aber wesentlich, damit das Finanzsystem seine positiven Funktionen (wie Finanzierungsfunktion) in einer sozialen Marktwirtschaft wahrnehmen kann.

Der Finanzsektor in der EU ist unterschiedlich tief reguliert – Beispiele dafür sind Basel II (umgesetzt in der EU durch die Capital Requirement Directive – CRD), das an Banken adressiert ist, und die Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente 2004/39 EG (Markets in Financial Instruments Directive – MiFID), die das Wertpapiergeschäft näher regelt und auch Schutzbestimmungen für Anleger enthält. Gleichzeitig sind im Finanzsystem manche Bereiche wenig oder gar nicht reguliert: Ein Beispiel sind bis dato die Tätigkeiten von Hedge Fonds und Private Equity Fonds.

Die Entwicklung mancher Finanzinnovationen wurde aber zum Teil auch durch zu kurz greifende bzw fehlende Regulierung gefördert: Ein Beispiel sind Verbriefungstransaktionen: Basel I<sup>23</sup> und teilweise die Kapitaladäquanzrichtlinie (Capital Requirement Directive)<sup>24</sup> setzen starke Anreize zur Auslagerung von Risiken, indem bei Auslagerung von Forderungen aus der Bankbilanz durch Forderungsverkauf keine Eigenkapitalunterlegung bzw zwingende Selbstbehalte vorgesehen sind. Dadurch wird Eigenkapital für weitere Geschäftstätigkeiten frei bzw werden Eigenkapitalkosten ge-

---

23) Basler Eigenkapitalvereinbarung von 1988 im Gefolge des Zusammenbruchs der Herstatt Bank.

24) Basel II: seit 01.07.2007 durch die Richtlinien 2006/48 und 2006/49 EG ins EU-Recht transformiert.

spart. So waren ua Verbriefungen amerikanischer Hypothekarkredite und daraus abgeleitete Finanzinstrumente ursächlich verantwortlich für die Entstehung der Finanzkrise. Außerdem wurde die Gründung von Schattenbanken gefördert, die ua kausal für den Beinahe-Bankrott der deutschen mittelständischen Bank Hypo Real Estate war.

Um eine stärkere Beachtung systemischer und makroökonomischer Risiken für die Zukunft zu ermöglichen, soll deshalb ein Europäischer Ausschuss für Systemrisiken eingesetzt werden. Neben institutionellen Fragen bedarf es aber auch materieller Reformen. Nach der Überwindung der jetzigen Krise, wo Stabilisierungsmaßnahmen im Vordergrund stehen, sind auch Reformen der Kapitaladäquanz (Eigenmittelunterlegung) angezeigt.

Schließlich sind Ratingagenturen ins Rampenlicht der Öffentlichkeit gekommen, da ihnen auch Verantwortung für die Finanzkrise zugesprochen wird. Insbesondere deshalb, weil sie komplexe, strukturierte Produkte zu optimistisch bewertet und gleichzeitig Emittenten dieser Produkte beraten haben, welche Gestaltung eines Finanzproduktes sich positiv auf dessen Rating auswirken könnte. Verstärkt wurde die Auswirkung ihrer Tätigkeit dadurch, dass Finanzakteure (va Banken) ihre eigene Risikobewertung auf Ratingagenturen auslagerten. Hinzu kommt noch, dass der Markt für Ratings durch ein Oligopol von Ratingagenturen beherrscht wird (Moody's, Standard&Poors, Fitch), eine weitere Quelle von Marktintransparenz und Verzerrungen.

## 9.2. Aktuelle Regulierungsdiskussion

Ein potenzielles Problemfeld ist, dass die Aufsicht über Kapitalmärkte primär auf Einzelstaatsebene erfolgt und Regulierungen zwischen nationaler und supranationaler (EU-)Ebene zersplittert sind. Gleichzeitig sind die Finanzmärkte aber globalisiert. Dadurch entstehen Anreize zur Regulierungsarbitrage.

Aus dieser Perspektive muss die internationale Zusammenarbeit in der Aufsicht verstärkt werden. Auch sollen Regeln für die Finanzmärkte stärker auf einer globalen Ebene abgestimmt werden.

### G-20-Ebene

Aus Anlass der Finanz- und Wirtschaftskrise fanden am 15. November 2008 (Washington) und am 2. April 2009 (London) sowie am 24./25. September 2009 (Pittsburgh) Gipfeltreffen der G20-Staaten statt, wobei der Schwerpunkt der Diskussion die Reform der Finanzmarktregulierung ist. Im Wesentlichen ist die Aufwertung des Forums für Finanzstabilität (Financial Stability Forums) zum Finanzstabilitätsausschuss (Financial Stability Board)<sup>25</sup> geplant. Außerdem soll dem Internationalen Währungsfonds auf globaler Ebene eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkrise zukommen. Deshalb wurde die Aufstockung der Ressourcen für die Kreditvergabe an von der Wirtschafts-/Finanzkrise betroffene Länder beschlossen (Verdreifachung auf \$ 750 Mrd).

Inwieweit allerdings diese großteils wenig demokratisch und transparent organisierten Institutionen tatsächlich zu einer Krisenbekämpfung im Sinne der ArbeitnehmerInnen beitragen und va für eine Sozialisierung der Gewinne und nicht nur der Verluste sorgen werden, ist mehr als fraglich. So wirft ihr bspw der frühere Chefökonom der Weltbank, Joseph Stiglitz, vor, die Länder der Dritten Welt in

---

25) Das Financial Stability Board (FSB) wird vom italienischen Zentralbankchef Mario Draghi geleitet. Draghi war ua 2002 bis 2006 Teilhaber der Wallstreet Bank Goldman&Sachs. Um Interessenkonflikte zu vermeiden, verkaufte Draghi vor Amtsantritt als Notenbankchef seine Goldman Sachs-Anteile und übertrug den Gewinn an einen Blind Trust. Das Sekretariat des FSB hat seinen Sitz bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel. Das Gremium soll die potenziellen Risiken für die Volkswirtschaften, sowie alle systemrelevanten Finanzinstitutionen, -instrumente und -märkte überwachen. Dabei wird es mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) zusammenarbeiten. Um eine weitere Schuldenblase zu verhindern, wird das neue Gremium den Finanzunternehmen empfehlen, für den Fall von Verlusten im Kreditgeschäft Rückstellungen vorzunehmen. Darüber hinaus kann es Beschränkungen bei der Kreditvergabe auferlegen. Schließlich verpflichten sich die Mitgliedsländer und -territorien, internationale Finanzstandards einzuführen, wobei offen ist, auf welche konkreten Standards sich die Mitgliedstaaten einigen werden. Am 12. März 2008 wurde beschlossen, den Mitgliederkreis auf alle G-20-Mitgliedsländer, Spanien und die Europäische Kommission zu erweitern.



eine Schuldenfalle zu locken, aus der es kein Entkommen gibt. Die Schuldnerländer sind nicht in der Lage zu zahlen, weil sie durch „Auflagen“ beispielsweise gezwungen sind, Teile des Volksvermögens an private Investoren zu verkaufen, damit sie ihr Kredite bedienen können.

Auch was den Auftrag bezüglich der Rückstellungen und Beschränkungen im Kreditgeschäft betrifft, ist zu hoffen, dass die Empfehlungen für die Volkswirtschaften positivere Auswirkungen haben werden, als die des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht. Die Regelungen von Basel I und II, die von der Bank für internationalen Zahlungsausgleich durchgesetzt bzw von der EU in europäisches Recht transformiert wurden<sup>26</sup>, haben sich nicht bewährt. Basel I (erste Basler Eigenkapitalvereinbarung) von 1998 wurde für den Ausbruch einer Depression in Japan verantwortlich gemacht, von der sich das Land bisher nicht erholt hat. Basel II und der damit verbundenen „Market to market“-Regel (die Finanzinstitute zwingt, Aktiva zum Marktwert in ihren Büchern aufzuführen) gibt man eine Mitschuld an der Entstehung der derzeitigen Kreditkrise.

Deshalb wurden in den Schlussfolgerungen von Pittsburgh vom September 2009 als konkrete Ziele die Reform von Basel II zur Erhöhung der Quantität und Qualität der Bank-Eigenmittel, Verbesserungen beim außerbörslichen Handel mit Derivaten durch Abwicklung über zentrale Clearingstellen sowie die Verbesserung des Krisenmanagements durch Abwicklungspläne für systemisch wichtige Institute und die Androhung von Gegenmaßnahmen gegen nicht-kooperative Steueroasen ab März 2010 beschlossen. Zu hoffen ist, dass die Europäische Kommission, die einen entsprechenden Entwurf plant – Capital Requirement Directive 4 – diesmal eigene Wege geht oder zumindest im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens auch Vorschläge der Zivilgesellschaft, und nicht nur jene des Finanzsektors – einfließen werden.

## **EU-Ebene**

Ausgehend vom „Larosière-Bericht“<sup>27</sup>, der die Eckpunkte für eine künftige europäische Aufsichtsstruktur und Regulierung für das Finanzsystem enthielt, legte die EU-Kommission ein umfangreiches Paket an Regulierungsvorschlägen vor, das sich sowohl auf zwingende Markteingriffe sowie weiterhin auf Selbstregulierung in Form von „Soft Law“ stützt.

### **Marktregulierung in Form von Legislativvorschlägen**

#### **Aufsicht:**

Im Rahmen des Europäischen Rates vom 19./20. Juni 2009 wurde eine politische Einigung über die künftige Struktur der Finanzmarktaufsicht in der EU erzielt. Die Schaffung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (European Systemic Risk Board, ESRB), eines Europäischen Finanzaufsichtssystems (European System of Financial Supervisors, ESFS) und neuer europäischer Aufsichtsbehörden sind somit beabsichtigt. Die Europäische Kommission hat bereits entsprechende Entwürfe vorgelegt. Der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (Systemic Risk Council, KOM (2009) 499) soll die Risiken für die Stabilität des Finanzsystems insgesamt überwachen und bewerten („Aufsicht auf Makroebene“). Bedauerlicher Weise ist der neue Regulator wieder fast ausschließlich mit Vertretern aus den Zentralbanken besetzt, während die Zivilgesellschaft – VerbraucherInnen, ArbeitnehmerInnen – nicht einbezogen werden.

Das Europäische Finanzaufsichtssystem (ESFS) soll nach der Mitteilung der EU-Kommission vom 27.05.2009 (KOM(2009)252) für die Beaufsichtigung einzelner Finanzinstitute („Aufsicht auf Mikroebene“) zuständig sein. Es besteht aus einem Netzwerk, in dem die nationalen Finanzaufsichtsbehörden mit den neuen europäischen Finanzaufsichtsbehörden, die aus den bestehenden Aus-

---

26) Siehe Fußnoten 23 und 24 (Seite 55)

27) Larosière, ua ehemaliger Gouverneur der französischen Nationalbank und Präsident der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, war der Vorsitzende der „High Level Group on Financial Supervision in the EU“, der Bericht wurde unter: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf) publiziert.

schüssen für Banken, Wertpapiere und Versicherungen und betriebliche Altersversorgung hervor-gehen sollen, zusammenarbeiten („Aufsicht auf Mikroebene“). Entsprechende Verordnungsvor-schläge der EU-Kommission sehen Aufsichtsbehörden für das Bankenwesen (KOM(2009)501), Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (KOM(2009)502) und den Wertpapier-handel (KOM(2009)503) vor.

### **Verordnung über die Tätigkeit der Ratingagenturen vom 16.09.2009 (EG/1060/2009)**

Durch die neue EU-Verordnung über die Tätigkeit von Ratingagenturen werden diese erstmals in der EU einer Registrierungspflicht und Aufsicht unterworfen. Auch wird versucht, Interessenkonflikte zu verkleinern. Von den Ratingagenturen wird zudem mehr Transparenz verlangt. Wichtig ist das Verbot der bisher üblichen Beratungsdienstleistungen von Ratingagenturen. So wird es nicht mehr möglich sein, ein Unternehmen darüber zu beraten, wie es eine bessere Bonität erlangen kann und im Anschluss eine Bewertung vorzunehmen. Darüber hinaus müssen die in Unternehmen tätigen Analysten die von ihnen bewerteten Unternehmen regelmäßig wechseln, die Namen jener Unter-nehmen offen gelegt werden, die mehr als 5 Prozent des Einkommens einer Agentur ausmachen und es muss ein jährlicher Transparenzbericht veröffentlicht werden. Eine Reihe an Informations-pflichten soll auch die Qualität der Ratings verbessern.

Die neue Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde wird für die Registrierung der Ratingagenturen in der EU und die Veröffentlichung der von den Agenturen angegebenen Daten zuständig sein.

### **Hedge Fonds, Private Equity Fonds**

Hedge Fonds sind eine spezielle Art von Investmentfond, die durch eine spekulative Anlagestrategie gekennzeichnet sind.<sup>28</sup> Ziel dieser Fonds ist es, unabhängig vom Marktumfeld einen regelmäßigen positiven Veranlagungsbetrag zu erwirtschaften. Sie haben ihren Sitz oft in off-shore-Zentren und sind nicht dem breiten Anlegerpublikum zugänglich (sondern institutionellen und vermögenden In-vestoren) und nutzen moderne Technologien (IT-gestützte Handelssysteme) und Instrumente (short selling, Derivate, etc). Allerdings haben in den letzten Jahren verstärkt institutionelle Investoren, wie Investmentfonds und Pensionskassen in Hedge Fonds und andere alternative Investmentfonds investiert. Damit sind auch nicht professionelle Investoren (indirekt zB ArbeitnehmerInnen) dem Risiko aus der Veranlagung von Hedge Fonds ausgesetzt.

Hedge Fonds sind, da sie keine Publikumsfonds sind, relativ wenig reguliert. Hedge Fonds arbeiten zum Teil mit einem hohen Fremdkapitalanteil (leverage). Seit dem Beinahe-Zusammenbruch des Hedge Fonds Long-term Capital Management (LTC M) wird die Bedeutung von Hedge Fonds für die Finanzstabilität diskutiert, insbesondere weil sie bereits bestehende Trends verstärken.

Private Equity Fonds richten sich ebenfalls primär an institutionelle Investoren, beteiligen sich an oder übernehmen befristet Unternehmen, haben aber durch die Strategie des kreditfinanzierten Kaufes wesentliche Auswirkungen auf die Beschäftigten des übernommenen Unternehmens.

Sowohl bei Hedge Fonds als auch bei Private Equity Fonds fehlt es an Transparenz.

Um gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen allen Finanzakteuren zu erreichen, ist aus Sicht der AK dringend notwendig, alle Akteure, nicht nur Banken und Versicherungen, einer Regulierung zu unterwerfen.

Der diesbezügliche Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie zu „Managern von Alternativen Investment Fonds“ (AIFM) vom 30.04.2009 (KOM(2009)64) ist leider sehr bescheiden ausgefallen,

---

28) Typisch für Hedge-Fonds ist der Einsatz von Derivaten und Leerverkäufen. Hiervon rührt auch der irreführende Name, da diese Instrumente außer zur Spekulation auch zur Absicherung (Hedging) verwendet werden können. Außerdem ver-suchen Hedge-Fonds über Fremdfinanzierung eine höhere Eigenkapitalrendite zu erwirtschaften (Hebel- oder Leverage-Effekt). (aus: <http://de.wikipedia.org/wiki/Hedgefonds>)

da nur die Manager und nicht die Fonds selbst der Richtlinie unterliegen sollen. Hinzu kommt, dass nur Fonds ab bestimmten Schwellenwerten (100 Mio € – bzw ohne Fremdkapitalanteil – 500 Mio €) erfasst sind. In Österreich sind daher voraussichtlich alle Fonds von der Richtlinie ausgenommen.

### **Derivatemärkte**

Die aktuelle Mitteilung der EU-Kommission vom 03.07.2009 (KOM(2009)332) behandelt Themen, wie die Rolle, die Derivate bei der Finanzkrise gespielt haben, die Vor- und Nachteile der Derivatemärkte und wie Risiken reduziert werden können.

Betreffend außerbörsliche Verträge (OTC) schlägt die Kommission die Anwendung von standardisierten Verträgen, die elektronische Auftragsbestätigung und zentrale Datenspeicherung vor. Wesentlich aus Sicht der AK ist aber das Ziel, eine zentrale Clearingstelle für Derivate zu schaffen. Nach diesem System würden Derivate über einen Dritten anstatt direkt zwischen den Geschäftspartnern – ohne öffentliche Erfassung – gehandelt. Dies ist ein erster Ansatz, um das Gegenparteienerisiko transparent zu gestalten. Bei der Errichtung einer derartigen Stelle hofft die Europäische Kommission allerdings auf den guten Willen des Sektors. Da sich der Handel in diesem Bereich jedoch bis dato nicht beruhigt hat und Derivate weiterhin Einfluss auf Währungen und börsennotierte Werte haben, erscheint der kommissionsinterne Gesetzgebungsprozess sehr langsam. Wohl aus diesem Grunde plant das Europäische Parlament eine Initiativentschließung für das Frühjahr 2010. Es ist zu hoffen, dass dadurch etwas mehr Dynamik in diesen dringend notwendigen Regulierungsprozess kommt.

### **Kapitaladäquanrichtlinie (Capital Requirement Directive – CRD) – Basel II**

CRD regelt vor allem, wie viel Eigenmittel eine Bank insgesamt halten muss. Gegenüber Basel I wird noch mehr das Risiko jeder einzelnen Forderung und sonstiger Aktiva betrachtet und daraus die „Eigenmittelunterlegung“ der Bank für jede Forderung festgelegt. Die Banken haben mehrere Ansätze zur Wahl (Standardansatz, in dem externe Ratings für die Eigenmittelunterlegung ausschlaggebend sind; Interner Rating-Ansatz – IRB-Ansatz – bei dem die interne Bonitätsbeurteilung für die Eigenmittelunterlegung relevant ist). Bei Krediten an Unternehmen sind Kredite an KMU mit Ausleihungsvolumina von bis zu 1 Mio Euro begünstigt, weil diese seitens der Bank mit geringeren Eigenmitteln unterlegt werden müssen („retail-Begünstigung“).

Diese risikoorientierte Sichtweise wirkt allerdings prozyklisch: in Boom-Jahren weisen die Systeme tendenziell geringere Ausfallrisiken und damit geringeren Eigenkapitalbedarf aus, während sie im Abschwung höhere Risiken zeigen und damit höhere Eigenkapitalunterlegungen erforderlich machen. Der höhere Eigenmittelbedarf schränkt dann den Spielraum für die Kreditvergabe ein. Dies wiederum verschärft den Konjunkturabschwung. Befürchtet wird, dass dieser Effekt spätestens im ersten Halbjahr 2010 schlagend wird, wenn die Krise in den Jahresabschlüssen 2009 abgebildet wird.

Bei jeder Form von Neuregulierung muss aus Sicht der AK sichergestellt werden, dass der Spielraum für die Kreditvergabe an die Unternehmen außerhalb des Finanzsektors sowie an private Haushalte nicht prozyklisch im Aufschwung vergrößert und im Abschwung verkleinert wird.

Als eine mögliche Lösung erscheint die Einführung des Konjunkturpuffers für Banken – dynamic provisioning. Darunter versteht man die Bildung von Puffern in Abhängigkeit vom Wachstum der Aktiva, eine Art statistischer Rückstellungen, die sich über den Zyklus ausgleichen sollen. Diese Reserven zählen nicht zum Eigenkapital nach Basel II und können daher im Abschwung aufgelöst werden, ohne das Eigenkapital aufzuzehren.

## **Überarbeitung der Eigenkapitalrichtlinien I (RI 2009/27 und 2009/83 EK)**

Diese im April bzw Juni 2009 von der EU-Kommission verabschiedeten Änderungen befassen sich ua mit drei großen Themenbereichen: Den Mindesteigenkapitalanforderungen von Banken, der Bankenaufsicht und den Offenlegungspflichten der Banken.

Zu Verbriefungen, dem Weiterverkauf von Krediten durch eine Bank, wurde festgehalten, dass Kreditforderungen nur dann weitergegeben werden dürfen, wenn der Verkäufer selbst mindestens 5% davon in seinen Büchern behält. Jeder Mitgliedstaat kann aber einen höheren Prozentsatz einsetzen. Dadurch wird allerdings wieder der Grundstein für Regulierungsarbitrage geschaffen. Allerdings werden bei der geplanten Überarbeitung der Eigenkapitalrichtlinien II – Vorschlag der EU-Kommission vom 13.07.2009 (SEC (2009) 975) begrüßenswerter Weise bereits höhere Eigenkapitalvorschriften für Weiterverbriefungen, die Verschärfung der Offenlegungspflichten von Verbriefungsrisiken zur Erhöhung des Marktvertrauens bzw der Eigenkapitalanforderungen für das Handelsbuch zur Erreichung einer zutreffenderen Bewertung von Risiken geplant. Außerdem soll in Zukunft durch eine solide Vergütungspolitik der Banken verhindert werden, dass durch Gehaltsanreize übermäßige Risikobereitschaft gefördert wird. Banken, die sich nicht an die Bestimmungen halten, sollen von den Bankenaufsichtsbehörden sanktioniert werden können.

## **Überarbeitung der Eigenkapitalrichtlinien III**

Der jüngste Änderungsvorschlag der CRD betrifft thematisch ua Wertberichtigungen für in einem Konjunkturzyklus erwarteten Verluste (zB Dynamic Provisioning), besondere zusätzliche Kapitalanforderungen für Fremdwährungswohnbaukredite, Beseitigung nationaler Wahlrechte und Ermessensentscheidungen sowie die Vereinfachung zur Rechnungslegung von Zweigniederlassungen.

## **Europäische Finanztransaktionssteuer**

Ein anderes, oft kontrovers diskutiertes Thema ist das Thema Spekulation.

An Finanzmärkten treten sowohl langfristig orientierte Investoren auf, die Finanzinstrumente wie Aktien viele Jahre oder gar Jahrzehnte halten. Andere Marktteilnehmer versuchen, aus sehr kurzfristigen Engagements Gewinne zu erzielen. Dadurch entstehen immer wieder kurzfristige Übertreibungen am Markt, eine Verzerrung von Unternehmensbewertungen und die Bildung von so genannten „Blasen“.

Diese Handelspraktiken führten zu einem Anstieg der Volumina auf ein Vielfaches des weltweiten Bruttosozialprodukts und zu einem Anstieg des Potenzials für Instabilitäten.

Eine Finanztransaktionssteuer kann einerseits einen Lenkungseffekt erzielen – sprich einen dämpfenden Effekt auf die Volatilität durch kurzfristige Handelsaktivitäten haben, und andererseits eröffnet sich bei entsprechender Gestaltung eine zusätzliche Einnahmequelle für die öffentlichen Haushalte und gewährleistet so auch einen Beitrag der Finanzakteure an der Stabilisierung ihres Sektors. Aufgrund der hohen Mobilität der Besteuerungsbasis ist bei diesem Instrument eine internationale Koordination besonders wichtig.

## **Soft Law**

Leider wurde die Frage der Managergehälter (C (2009)3159/2) auf EU-Ebene weiterhin nur unverbindlichen Empfehlungen überlassen, wo es auf mitgliedstaatlicher Ebene schon verbindliche Regelungen gibt (zB in Frankreich, in Deutschland läuft das Gesetzgebungsverfahren). Offenbar vertraut man auf EU-Ebene weiterhin auf die „heilende Kraft des Marktes“. Interessant ist auch das Projekt der Prüfung der Corporate Governance-Regeln im Finanzdienstleistungssektor mit dem Ziel, Schwachstellen aufzudecken. Leider soll auch diesen nur in Form von unverbindlichen Empfehlungen der EU-Kommission abgeholfen werden.

Bezüglich Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) von Investmentfonds, Richtlinie 2009/65/EG, wurde eine Konsultation zu OGAW Verwahrstellen eingeleitet, die Aufschluss geben soll, welche Schwachstellen es gibt, und wie der Schutz der OGAW-Anleger verbessert werden kann. Die Konsultation ist Teil einer umfassenden Überprüfung der für Verwahrstellen in der EU geltenden Regulierungsgrundsätze als Reaktion auf den Madoff-Skandal, bei dem vier Verwahrstellen Fondsvermögen im Umfang von 1,6 Mrd Euro in Madoff-Fonds angelegt hatten. Diese Gelder konnten aber bislang nicht wieder aufgetrieben werden.

Über das Thema „Too big to fail“ kündigte die EU-Kommission schließlich ein Weißbuch oder eine Mitteilung unter dem Titel „Early Intervention for Ailing Banks“ an, um festzustellen, welche Instrumente vor der letzten Konsequenz einer Bankenliquidation eingesetzt werden können, die weniger kostenintensiv für SteuerzahlerInnen ausfallen – wie zB Einstellen von Dividendenzahlungen.

### **KonsumentInnen- und AnlegerInnenschutz**

In diesem Bereich stehen im Gefolge der Finanzkrise insbesondere die Prospekt-Richtlinie (Vorschlag der EU-Kommission vom 23.09.2009, KOM(2009)491), die Richtlinie betreffend Anlegerentschädigungssysteme (RI 2004/72/EG) mit einer am 20.04.2009 eröffneten Konsultation, die Einlagensicherungsrichtlinie (2009/14/EG) sowie die Marktmissbrauchsrichtlinie (2003/6/EG) zur Überarbeitung an. Weiters wird überlegt, inwieweit die verantwortungsvolle Aufnahme und Vergabe von Krediten gewährleistet ist. Diesbezüglich wurde von der EU-Kommission eine Konsultation unter dem Titel „Responsible Lending and Borrowing“ gestartet.

Analog zu einem Einlagensicherungssystem bei Banken evaluiert die EU-Kommission außerdem, ob, bei welchen Produkten und in welcher Form solche Maßnahmen auch im Versicherungsbereich eingeführt werden können. Diesbezügliche Ergebnisse sollen in einem Weißbuch veröffentlicht werden.

Schließlich hat die EU-Kommission eine Mitteilung zu Anlageprodukten für KleinanlegerInnen („Packaged Retail Investment Produkts (PRIPIs), KOM(2009/204) erlassen, die darauf abzielt, den Kleinanlegerschutz insbesondere durch verbesserte Auskünfte über Produkte und Vertriebsprozesse zu stärken.

### **9.3. Schlussfolgerungen**

Obwohl die verstärkten Bemühungen der Europäischen Union um eine bessere Regulierung des Finanzsektors durchaus begrüßenswert sind, greifen sie in vielerlei Hinsicht doch zu kurz. Wie Präsident Obama sehr treffend erkannt hat, lag der Kern der Krise in der Tatsache begründet, dass es den großen Banken gelungen ist, die SteuerzahlerInnen in Geiselnhaft zu nehmen. Der Kern der Neuordnung der Finanzmärkte ist also die Entmachtung dieser großen so genannten systemischen Banken. Es müsste verhindert werden, dass eine Bank im Wesentlichen sagen kann: „Liebe SteuerzahlerInnen, wenn ihr mich nicht rettet, dann sind eure Verluste immer noch größer als meine“. Eine Regulierung, die dazu beiträgt den Finanzsektor zu stabilisieren, ist sicherlich ein wichtiges Ziel. Noch wichtiger ist aber, dass es im Bankenbereich wieder möglich wird, unfähige Manager und Eigentümer wie in jedem anderen Wirtschaftsbereich haftbar zu machen bzw in Konkurs gehen zu lassen und die Banken unter neuen, hoffentlich besseren Eigentümer- und Managementstrukturen weiterzuführen. Ziel muss es sein, in Hinkunft nur mehr das Funktionieren des Bankensystems zu sichern und nicht das Eigentum von Bankeigentümern und die Vorstandspositionen von Bankmanagern.

# VERZEICHNIS DER AUTORINNEN UND AUTOREN

## **Arbeiterkammer Wien**

Maria Burgstaller	Abteilung Wirtschaftspolitik
Georg Feigl	Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik
Christa Schlager	Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik
Iris Strutzmann	Abteilung Wirtschaftspolitik
Christina Wieser	Abteilung Betriebswirtschaft
Susanne Wixforth	Abteilung Wirtschaftspolitik
Thomas Zotter	Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik
Sepp Zuckerstätter	Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik

## **Externe ExpertInnen**

Alois Guger	Österreichisches Wirtschaftsforschungsinstitut
Ferdinand Lacina	ehemaliger österreichischer Finanzminister
Markus Marterbauer	Österreichisches Wirtschaftsforschungsinstitut
Helene Schuberth	BEIGEWUM (Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Initiativen).

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien  
Prinz Eugen Straße 20–22, 1040 Wien, Telefon (01) 501 65 0



[wien.arbeiterkammer.at](http://wien.arbeiterkammer.at)