

Editorial

Warten auf den Aufschwung oder Die Hoffnung stirbt zuletzt

Im sechsten Jahr der Wirtschaftskrise befand sich die europäische Wirtschaft erneut in einer veritablen Rezession, Österreich darf sich im Vergleich dazu zumindest über eine Stagnation freuen. Die Wachstumsprognosen mussten seit längerem Quartal für Quartal abwärts revidiert werden. Allerdings blieben dabei die Prognosen für einen Wiederaufschwung der Konjunktur erstaunlich konstant: Seit Jahren wird ein solcher für das jeweils darauffolgende Jahr vorausgesagt.

Dies lässt sich anhand der Revisionen der WIFO-Prognosen für das reale BIP der Eurozone veranschaulichen, wobei fairerweise angemerkt werden muss, dass sich diese Demonstration ebenso mit den Daten von anderen nationalen (IHS, OeNB) und internationalen (EU-Kommission, OECD usw.) Prognoseerstellern anstellen ließe. Die Prognose für das Jahr 2012 lag im Dezember 2010, als noch nicht von einer *double dip*-Rezession die Rede war, noch bei +1,5%, ein Jahr später bei 0,0%, aber mit der Vorhersage einer Beschleunigung auf 1,3% im Jahr 2013. Ein weiteres Jahr später, im Dezember 2012, war klar, dass die Wirtschaft der Eurozone im betreffenden Jahr schrumpfte, für 2013 wurden nur noch magere +0,2% erwartet, und die Hoffnung auf Wiederbelebung wurde um ein weiteres Jahr auf 2014 (Prognose +1,2%) verschoben. Bis zur jüngsten WIFO-Prognose vom Juni 2013 mussten die Annahmen weiter zurückgeschraubt werden. Für 2012 ergab sich ein Minus von 0,6%, für 2013 drehte sich das leichte Plus auf ein Minus von 0,7%, und auch das vorausgesagte Tempo der Beschleunigung 2014 wurde auf 1,0% reduziert.

Es wäre nicht verwunderlich, würde sich dieses Muster (Abwärtsrevision der Wachstumsprognosen, Verschiebung der Vorhersage eines Wiederaufschwunges auf das nächste Jahr) bei den kommenden Revisionen fortsetzen. Denn die bisher dafür ursächlichen Faktoren sind nach wie vor munter am Wirken, und es kann nicht wirklich schlüssig dargestellt werden, woher die im kommenden Jahr erwartete Dynamik eigentlich kommen soll. So ist das Profitieren von einer Belebung des Welt Handels eine beliebte Erklärung, nicht zuletzt deshalb, da diese außerhalb der Einflussbereiche von heimischer Politik und Wirtschaft liegt. Weitere, im europäischen Bereich angesiedelte Erklärungsansätze für einen bevorstehenden Aufschwung beruhen in der Regel eher auf vagen Gefühlen als auf handfesten Fakten: Die internen und externen Finan-

zierungsbedingungen für Unternehmen seien schließlich gut, die Strukturreformen sollten mit der Zeit ihre wachstumsfördernden Wirkungen entfalten, Modernisierungsinvestitionen müssten doch irgendwann getätigt werden, es fehle nur an Vertrauen und Zuversicht. Ein paar positive Signale, am besten von der europäischen Politik, und die zurückgehaltenen Wachstumskräfte werden sich wieder ungehemmt entfalten.

Zwar ist seit Jahresmitte vermehrt zu lesen, die Konjunkturwende sei geschafft, der Aufschwung sei bereits im Gange, weil wieder ein leichtes Plus vor den BIP-Wachstumsraten steht. Da allerdings in denselben Dokumenten (wie etwa der Presseinformation des WIFO vom 9.9.2013) konstatiert werden muss, die Arbeitslosigkeit steige weiter, scheint dies eher darauf hinzuweisen, dass einfach die Erwartungen an einen Aufschwung in den letzten Jahren deutlich reduziert wurden, ist doch vielfach von Wachstumsraten unter einem Prozent die Rede – also viel zu wenig für einen echten Aufschwung, welcher auch eine Verbesserung der Arbeitsmarktlage beinhalten sollte.

Falsche Theorie, erfolglose Politik

Basiert die Prognose einer Konjunkturbelebung tatsächlich auf diesen oder ähnlichen Annahmen, so ist der „Taxi-Effekt“ vorprogrammiert („... es kommt nicht, kommt nicht, kommt nicht ...“). Sich auf die Dynamik außerhalb Europas zu verlassen, kann auf Dauer nicht ausreichen. Abgesehen davon, dass zur Zeit auch einige der globalen Konjunkturlokomotiven wie China schwächeln, ist dabei nicht plausibel, wie dies den großen Elan in die europäische Wirtschaft bringen soll, da doch diese knapp 90% ihres Außenhandels untereinander abwickelt. Bei einer solchen Konstellation ist die Mobilisierung der endogenen Wachstumskräfte gefragt. Und genau dieser steht die neoliberal ausgerichtete europäische Wirtschaftspolitik entgegen.

Ein Kardinalfehler betrifft schon die Entstehung der Krise. Die Neoklassik geht von effizienten Finanzmärkten mit rationalen Akteuren aus, auf welchen die Preise den fundamentalen Wirtschaftsdaten folgen, wodurch diese Märkte stabil und wohlstandssteigernd seien. Dass unzureichend regulierte Finanzmärkte, die weit abgehoben von der Realwirtschaft agieren, eine massive Wirtschaftskrise auslösen, war in diesem Modell nicht vorgesehen. Das zweite Problem betrifft die Krisenbekämpfung. Die neoklassische Theorie postuliert negative Auswirkungen der Staatstätigkeit auf die wirtschaftliche Entwicklung. Umfassende Budgetkonsolidierungen hätten daher keine negativen Auswirkungen auf Nachfrage und Arbeitsmarkt – im Gegenteil, es würden durch die Verbesserung der Erwartungen von Konsumenten und Investoren sogar positive Effekte eintreten.

Die auf diesen Annahmen basierende europäische Wirtschaftspolitik ist mit ihren Schwerpunkten Sparen, Strukturreformen und Steigerung der kostenmäßigen Wettbewerbsfähigkeit einseitig angebotsorientiert, und sie negiert die Bedeutung der Nachfrage im Wirtschaftskreislauf. In der Krise sollen simultan in der gesamten Eurozone die öffentlichen Haushalte konsolidiert werden, in den peripheren Krisenländern noch dazu in einem von der Troika vorgegebenen, für die BürgerInnen unzumutbaren Ausmaß und Tempo. Diese Sparpolitik steigerte die Arbeitslosigkeit um 3 bis 5 Millionen Personen und brachte enorme soziale Verwerfungen mit sich. Nicht zuletzt aufgrund der wiederholt enttäuschenden Wachstumsprognosen dürfte nun aber doch langsam die Erkenntnis durchsickern, dass dies auch mit der Geringschätzung der Nachfrage im neoliberalen Modell zusammenhängt. Die negativen Multiplikatorwirkungen der Austeritätspolitik, also der Nachfrageentzug der Schuldenabbauprogramme, wurden lange Zeit sträflich unterschätzt, und das Warten auf die erhofften nicht-keynesianischen Effekte war vergebens. Angesichts weiterhin restriktiver Vorgaben auf europäischer Ebene werden von den öffentlichen Haushalten jedoch wohl neuerlich kontraktive Impulse ausgehen.

Strukturreformen könnten tatsächlich den Weg aus der Krise erleichtern, wenn sie jene Strukturen änderten, die für die Finanz- und Wirtschaftskrise verantwortlich sind, wie etwa die Struktur der Einkommens- und Vermögensverteilung, der Steuer- und Abgabensysteme oder die Überwachungsstrukturen für den Finanzsektor. Die bisherigen Reformen in der aktuellen Krisenpolitik waren allerdings auf harte Einschnitte für diejenigen gerichtet, welche die Krise nicht verursachten, insbesondere für ArbeitnehmerInnen. Hier wurde im Wesentlichen auf den Fundus der bereits seit Jahrzehnten von der OECD gepredigten Vorschläge zurückgegriffen, allerdings erfolgte deren Implementierung durch die Troika in einer bisher unbekanntem Dramatik und Schärfe. Reformen in Bereichen wie Lohnpolitik (Reduktion bzw. Einfrieren von Mindestlöhnen, Abschaffung, Aussetzung oder zeitliche Limitierung von Kollektivverträgen, Verlagerung der Kollektivvertragsverhandlungen auf Betriebsebene usw.) Pensionen (Koppelung des gesetzlichen Antrittsalters an die Lebenserwartung, Verlängerung von Beitragszeiten, Kürzung der Auszahlungen etc.) und Arbeitsrecht (Erleichterung von Kündigungen, Verlängerung der Wochenarbeitszeit, Ausbau von befristeter Beschäftigung und Zeitarbeit usf.) wurden mit der Begründung der Notwendigkeit einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durchgezogen. Auch diese sogenannten Strukturreformen, die neben den sozialen Härten schließlich auch den Verlust wesentlicher Einkommensbestandteile bedeuten, bewirken somit eine weitere Dämpfung der Nachfrage und verdüstern die Aussichten auf eine Konjunkturbelebung.

Und auch die Hoffnung auf einen Wiederaufschwung durch eine Steigerung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit ist trügerisch. Denn bei der bereits erwähnten knapp 90-prozentigen Handelsverflechtung innerhalb der Eurozone kann ein solcher (Lohn-)Kostenwettlauf, also eine simultane innere Abwertung, nur zu einer abwärts gerichteten Spirale führen, an deren Ende schließlich alle als Verlierer dastehen. Die Unternehmen investieren nicht, wenn sie aufgrund der Arbeitsmarktlage und der gedrückten Kaufkraft äußerst niedrige Absatzerwartungen haben und kaum Chancen sehen, ihre Produkte verkaufen zu können.

Einfach ausgedrückt dämpft die Austeritätspolitik alle Nachfragekomponenten, da sie auf Annahmen beruht, die aus einer falschen Theorie, der Neoklassik, entstammen. Das Resultat zeigt sich etwa in der Frühjahrsprognose der EU-Kommission, nach der die Inlandsnachfrage in der Eurozone in den Jahren 2012 und 2013 wieder schrumpft – sowohl der private und der öffentliche Konsum als auch die Investitionen sind im Minus. Solange sich der ökonomische *Mainstream* nicht von der neoliberalen Wirtschaftstheorie befreit, solange die Bedeutung von Faktoren wie Nachfrage und Einkommensverteilung im Wirtschaftskreislauf ignoriert wird, solange sind Enttäuschungen über zu optimistische Prognosen vorprogrammiert.

Österreich alleine ist zu klein

Wir befinden uns also in einem Teufelskreis, der durchbrochen werden muss. Dies kann nur gelingen, wenn sich die Wirtschaftspolitik von ihrem irreleitenden neoliberalen theoretischen Fundament löst und einen radikalen Kurswechsel einschlägt. Es ist kein Zufall, dass sich die österreichische Wirtschaft deutlich besser entwickelte als der Durchschnitt der Eurozone – wenn auch im historischen Vergleich mit so niedrigen Wachstumsraten, die vor einiger Zeit noch als Rezession bezeichnet worden wären. Aber Regierung und Sozialpartner haben versucht, den Gesetzmäßigkeiten des Wirtschaftskreislaufes und der Bedeutung des Sozialstaates bei der Krisenbewältigung Rechnung zu tragen. Nach Ausbruch der Krise wurde aktiv versucht, die Nachfrage zu stützen, unter anderem durch das Vorziehen einer Steuerreform mit Entlastung der niedrigeren und mittleren Einkommen. Am Arbeitsmarkt trugen die Sozialpartner durch auf Betriebs- und Branchenebene getroffene Vereinbarungen wesentlich dazu bei, bestehende Beschäftigungsverhältnisse aufrechtzuerhalten (z. B. durch Kurzarbeit, Abbau von Überschüssen in Stundenkonten, Inanspruchnahme von Urlaubsansprüchen, Bildungskarenz). Dadurch wurden Einkommen und Arbeitsmarkt stabilisiert, was sich wiederum positiv auf die Erwartungen

niederschlug. Österreich war damit neben Deutschland das einzige Land der Eurozone, in dem sich der private Konsum in jedem einzelnen Jahr seit Ausbruch der Krise 2008 positiv entwickelte, und die österreichische Arbeitslosenquote ist die niedrigste im Euroraum. Damit schrumpfte auch das BIP nur im Jahr 2009, während sich die Wirtschaft der Eurozone insgesamt auch 2012 und 2013 wieder im Minus findet.

Dennoch kann sich Österreich als kleines, außenhandelsabhängiges Land nicht von der tiefen internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise abkoppeln. Dies zeigte sich in der Exportprognose des WIFO vom Dezember 2011, wo für 2012 und 2013 noch mit einem realen Exportwachstum der österreichischen Wirtschaft von 3,5 bzw. 6,4% gerechnet wurde, während in der jüngsten Prognose (vom Juni 2013) die entsprechenden Werte aufgrund der europäischen Nachfrageschwäche auf 0,2 bzw. 1,8% herabgesetzt werden mussten.

Als sich infolgedessen abzeichnete, dass die vorausgesagte Belebung der Wachstumsdynamik (wieder einmal) ausbleiben wird, reagierte die österreichische Bundesregierung erneut offensiv und setzte erste wichtige Akzente. Durch 1,6 Milliarden Euro zusätzliche Investitionen bis 2016 in sozialem Wohnbau, Kindergärten und Pflege sollen die Nachfrage gestützt und der Sozialschutz gestärkt werden. Allerdings sind weitere beschäftigungspolitische Anstrengungen notwendig, und mehr Augenmerk muss auf die Qualität der Arbeitsplätze und deren Entlohnung gelegt werden. Auch die Vermittlungs- und Qualifizierungspolitik sind so zu verbessern, dass die neu entstehenden Arbeitsplätze in stärkerem Ausmaß durch Arbeitslose besetzt werden können. Nicht zuletzt sollten die positiven Erfahrungen mit einer Einschränkung des Arbeitskräfteangebots in Deutschland und in Österreich genutzt werden, indem moderne Formen der Arbeitszeitverkürzung, etwa die Umsetzung der sechsten Urlaubswoche für alle ArbeitnehmerInnen, realisiert werden.

Kurswechsel in Europa überfällig

Trotz aller Bemühungen der österreichischen Politik kann aber der massive Ausfall der Auslandsnachfrage nicht völlig auf nationaler Ebene kompensiert werden. Die expansive Politik eines einzelnen kleinen Landes reicht nicht zum Gegensteuern, wenn sich ganz Europa weiter in die Krise hineinspart. Eine wichtige Aufgabe für die Bundesregierung liegt daher neben dem Ausschöpfen der Spielräume auf nationaler Ebene vor allem darin, sich aktiv und offensiv für einen wirtschaftspolitischen Kurswechsel auf europäischer Ebene einzusetzen.

Gefordert ist eine Ablöse des neoliberalen Austeritätskurses durch ein neues Wachstums- und Wohlstandsmodell für Europa. Dazu bedarf

es einer koordinierten, konjunkturgerechten und antizyklischen Fiskalpolitik, eines Programmes für Wachstum, Beschäftigung und Verteilungsgerechtigkeit und einer Stärkung der Sozialsysteme. Eine Voraussetzung dafür ist eine rasche, straffere Regulierung des Finanzsektors unter Einbeziehung der Schattenbanken, unter anderem durch Umsetzung der – durch den Einsatz mächtiger Lobbys viel zu zögerlich vorangetriebenen – Bankenunion. Damit sollen Unsicherheiten beseitigt, das Vertrauen gestärkt, die Finanzierungskosten der Staaten gesenkt und die Abhängigkeit von Ratingagenturen reduziert werden. Eine Redimensionierung des Finanzsystems muss dessen Kernfunktion im volkswirtschaftlichen Kreislauf wieder ins Zentrum der Bestrebungen und der Regulierungsmaßnahmen stellen, nämlich die Finanzierung von langfristigen Investitionen realwirtschaftlicher Unternehmen, der Haushalte und der öffentlichen Hand.

Eine weitere Voraussetzung ist eine bessere Koordinierung der Steuerpolitiken. Damit sollen Wettbewerbsverzerrungen abgestellt, die Erosion der Staatseinnahmen durch den Steuersenkungswettlauf gestoppt und Mittel lukriert werden für die geforderten Investitionsprogramme in Schlüsselbereiche wie Bildung, Forschung, Energieeffizienz, Umwelt- und Klimaschutz sowie in die Sozialsysteme. Gefordert ist eine koordinierte Vorgangsweise bei der Besteuerung von Vermögen und Spitzen-einkommen, Kapitalerträgen sowie bei Unternehmensgewinnen. Zusätzlich müssen die Finanztransaktionssteuer rasch eingeführt, Steueroasen geschlossen und Steuerhinterziehung entschlossen bekämpft werden. Reformen im Steuer- und Abgabensystem müssen jedenfalls Fragen der Verteilungsgerechtigkeit zwischen unterschiedlichen Arten von Einkommen und Vermögen berücksichtigen sowie angemessene Beiträge jener sicherstellen, die in besonderem Maße von der Deregulierung und den langjährigen Fehlentwicklungen auf den Finanzmärkten und den mit Steuergeldern finanzierten Bankenrettungspaketen profitiert haben.

Bereits unmittelbar nach Ausbruch der Krise im zweiten Halbjahr 2008 schien sich ein Kurswechsel abzuzeichnen. Plötzlich schienen alle, auch die EU-Kommission (z. B. in ihrer Mitteilung „A European Economic Recovery Plan“ vom November 2008), Keynesianer zu sein und forderten ein Ankurbeln der Nachfrage mit massivem Einsatz öffentlicher Mittel sowie Leitplanken, also eine straffe Regulierung der ungezügelten Märkte. Doch ein paar Monate später, als der erste Schock verdaut war, war alles wieder beim Alten.

Verunsicherung der Politik als Chance

Seit knapp einem Jahr wird in Kommission und Rat an einem Konzept für eine „vertiefte und echte Währungsunion“ getüftelt, ergänzt durch eine Mitteilung zur *Ex-ante*-Koordinierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen und durch Vorschläge für einen Pakt für Wettbewerbsfähigkeit. Diese Vorschläge würden *de facto* eine Troika für alle Mitgliedstaaten bedeuten, kurz gesagt deren vertragliche Verpflichtung zur Umsetzung der von der Kommission geforderten Strukturreformen als Voraussetzung, um Zugang zu Finanzmitteln zu erhalten. Es ist kein Wunder, dass die entsprechenden Entscheidungen immer wieder hinausgeschoben werden. Neben der ökonomischen Unsinnigkeit, eine gescheiterte Medikation weiter zu intensivieren und zu verbreitern, sind es auch massive demokratiepolitische Bedenken, die zumindest in einigen Ländern großes Unbehagen gegenüber diesen Plänen hervorrufen. Immer lauter wird als Alternative dazu über ein europäisches Investitionsprogramm zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung nachgedacht.

Zurzeit scheint daher die Gelegenheit für eine Trendwende wieder relativ günstig zu sein. Das jahrelange Ausbleiben des Aufschwunges „im nächsten Jahr“ hat zu einer Verunsicherung in der Politik geführt. Die langsam durchsickernde Erkenntnis der Unterschätzung der negativen Multiplikatorwirkungen sowie das Ausbleiben der segensreichen Wirkungen der Austeritätspolitik durch die Entfesselung der Wirtschaft schüren die Skepsis. Selbst EU-Kommissionspräsident Barroso gestand mittlerweile ein, dass die Spardoktrin an ihre Grenzen gestoßen und die Zeitkorsette für die Krisenländer zu eng seien. Mit etwas gutem Willen kann die in jüngster Vergangenheit registrierte leichte Entspannung der Wirtschaftslage in den meisten dieser Länder, also seit der extreme Spardruck geringfügig verringert wurde, als positives Zeichen verstanden werden.

Auch das am Eurobarometer ablesbare Schwinden des Vertrauens der Bevölkerung in die Politik dürfte zu diesen Erkenntnissen beitragen, stehen doch im kommenden Jahr die Wahlen zum EU-Parlament ins Haus. Die Politik muss jedenfalls bis dahin befriedigendere Lösungsvorschläge für die anstehenden Probleme haben und den Millionen von Arbeitslosen und BürgerInnen mit unzumutbaren Verlusten bei Einkommen und Sozialleistungen klare Perspektiven bieten. Dem Kampf gegen soziale Ungleichheit (Arbeitslosigkeit, Armut, Bildungschancen) muss mindestens derselbe Stellenwert eingeräumt werden wie dem Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte. Auch die wirtschaftlichen und fiskalischen Ziele müssen letztendlich dazu dienen, Wohlstand, ein hohes Beschäftigungsniveau und bessere Lebensbedingun-

gen für die europäischen BürgerInnen zu erreichen. Wenn dies nicht gelingt, steht nach der Finanz-, der Wirtschafts- und der sozialen Krise eine massive politische Krise ins Haus. Durch große Zugewinne populistischer, EU- und fremdenfeindlicher Gruppen wären eine Radikalisierung und eine Gefährdung des sozialen, aber auch des politischen Zusammenhalts der Union insgesamt zu erwarten.

Insbesondere unter diesen Vorzeichen sollte die Verunsicherung der Politik genutzt werden. Es ist höchste Zeit, den Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik zu vollziehen. Ein neues Wachstums- und Wohlstandsmodell muss den grundlegenden Zusammenhängen des Wirtschaftskreislaufes wieder Rechnung tragen, es muss die Rolle von Nachfrage und Verteilungsgerechtigkeit anerkennen, es muss die sozialen Sicherheitssysteme zur Stabilisierung von Nachfrage und Vertrauen stärken, und es muss die Autonomie der Tarifparteien garantieren. Mit der Schaffung eines fairen Steuersystems muss eine ausreichende staatliche Einnahmenbasis wiederhergestellt werden, um ein Investitionsprogramm für Wachstum und Beschäftigung zu finanzieren. Statt weiter in die Krise hinein zu sparen muss Europa aus der Krise herauswachsen. Dann wird auch das ewige Warten auf den Aufschwung „im nächsten Jahr“ und auf eine spürbare Verbesserung der Arbeitslage ein Ende haben.