Christa Schlager

KOMMENTAR: WIE IST ÖSTERREICH BISHER DURCH DIE KRISE GEKOMMEN?

Die Europäische Union befindet sich im Jahr sechs der Finanz- und Wirtschaftskrise. Deren Auswirkungen zeigen sich auch in Österreich bei wichtigen sozialen und wirtschaftlichen Daten deutlich. Von der EU-Kommission wird für 2013 ein Wachstum von mageren 0,7% prognostiziert – ein Wert, der zu den schlechtesten in der Nachkriegszeit gehört. Die Wirtschaft produziert nach wie vor deutlich unter ihrem Potenzial. Für die Arbeitslosigkeit wird ein Rekordausmaß von 7,4% (nach nationaler Berechnung lt. WIFO) im Jahr 2013 vorausgesagt. Das sind um 0,2% mehr als auf dem Höhepunkt der Krise im Jahr 2009. Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte ist infolge der Krise von 60% des BIP im Jahr 2007 auf etwa 74% im Jahr 2012 gestiegen.

Tabelle 1: Die wirtschaftliche Situation Österreichs im Eurozonen-Vergleich in Prozent

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
BIP Österreich, real	3,7	1,4	–3,8	2,1	2,7	0,7	0,7
BIP Eurozone	3,0	0,4	–4,4	2,0	1,4	–0,6	–0,3
Defizit Österreich	–0,9	–0,9	–4,1	–4,5	–2,5	–3,1	–2,6
Arbeitslosigkeit Österreich, int.	4,4	3,8	4,8	4,4	4,2	4,4	4,5
Arbeitslosigkeit Eurozone	7,6	7,6	9,6	10,1	10,2	11,4	12,2

Quelle: WIFO, Prognose 12/2012; EU-Kommissionsprognose 2/2013.

Dennoch ist Österreich deutlich besser durch die Finanzkrise gekommen als die meisten anderen Mitgliedsländer der Eurozone: Die Arbeitslosenquote erreicht nach EU-Zählung 4,5% der Erwerbspersonen und damit den niedrigsten Wert aller EU-Länder. In der Eurozone ist sie mehr als doppelt so hoch. Die Arbeitslosigkeit unter den 15- bis 24-Jährigen liegt in Österreich bei knapp 9%, nach Deutschland der niedrigste Wert in der EU. In 18 EU-Staaten liegt sie über 20% und in Griechenland hat sie bereits ein Rekordhoch von über 60% erreicht.

Beim Budgetdefizit wird Österreich seiner Verpflichtung, das Budgetdefizit im Jahr 2013 unter die 3-%-Marke zu senken, wahrscheinlich nachkommen. Das Niveau und vor allem der Anstieg der Staatsverschuldung seit 2007 zählen zu den niedrigsten in der Währungsunion.

Trotz des Verlustes des Triple-A bei der Bonitätsbewertung der Staatsverschuldung durch die Ratingagentur Standard & Poor's finanziert Österreich seine Haushalte günstig wie selten zuvor. Unter 2% lagen die langfristigen Zinsen für Bundesanleihen Ende 2012 und damit unter der Inflationsrate, die 2,4% betrug.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 22–27

Wie ist es Österreich gelungen, vergleichsweise so gut durch die Krise zu kommen?

Der Konjunkturschock 2009 war vor allem für die österreichische Exportwirtschaft ein großes Problem. Der österreichische Arbeitsmarkt hat sich aber in der Rezession als relativ stabil und robust erwiesen, weil in den Unternehmen „labour hoarding" betrieben wurde. Im ersten Krisenjahr ist die gesamtwirtschaftliche Produktion real um nahezu 4% gesunken. Gleichzeitig ist die Zahl der Beschäftigten nur um 1,5% zurückgegangen und die Arbeitslosenquote hat sich um einen Prozentpunkt erhöht. Ein erheblicher Teil des infolge des markanten Produktionsausfalls drohenden Anstiegs der Arbeitslosigkeit wurde durch eine Reduktion des Angebots an Arbeitskräften bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Beschäftigungsverhältnisse abgefangen. Wichtig waren in diesem Zusammenhang vor allem die Kurzarbeit, der Abbau von Überstunden, die Inanspruchnahme bestehender Urlaubsansprüche und das Instrument der Bildungskarenz (vgl. Editorial 2012, 496).

Hingegen haben sich alle Befürchtungen bezüglich der Leiharbeit bestätigt: Diese führt nicht zu sicherer Beschäftigung bei wechselnden Arbeitgebern, sondern verlagert das Risiko auf die ArbeitnehmerInnen. Die Beschäftigungsanpassungen wurden auf dem Rücken der Leiharbeitskräfte ausgetragen. Die Bemühungen der Gewerkschaften, stabilere Arbeitsmarktbedingungen für die Leiharbeitskräfte zu erreichen, sind deshalb sehr gut begründet (vgl. ebenda).

Zur Stabilisierung der Konjunktur wurden in Österreich nach dem Übergreifen der Finanzkrise auf Europa in den Jahren 2009 und 2010 zahlreiche Maßnahmen beschlossen, darunter das Konjunkturpaket I („Mittelstandsmilliarde"), das Konjunkturpaket II („Investitionsoffensive"), eine Steuertarifsenkung inklusive eines Familienpakets (3,2 Mrd. Euro) sowie ein Arbeitsmarktpaket. Konjunkturstabilisierend wirkten auch ein Antiteuerungspaket vom Frühjahr 2008 und die Nationalratsbeschlüsse vom September 2008 (u. a. Abschaffung der Studiengebühren, Pensionserhöhungen). Diese Maßnahmen hatten einen Umfang von rund 6 Mrd. Euro. Kurzfristig wirksam wurden nur 3 Mrd. Euro, wie Angelo/Feigl in einer Analyse feststellten (vgl. Angelo/Feigl 2009). Für 2009 errechneten sie einen Konjunkturimpuls von 0,4 % des BIP (vgl. ebenda, 530ff), wegen der verzögerten Umsetzung der Infrastrukturinvestitionen und der verzögert wirksamen Steuersenkungen dürfte der Effekt in den Jahren 2010 und 2011 jedoch deutlich höher gewesen sein (vgl. Rossmann/Schlager 2012, 263).

Als besonders wirksam erwiesen sich die automatischen Stabilisatoren: Der Rückgang der Beschäftigung und der Anstieg der Arbeitslosigkeit dämpften vor allem die Einnahmen an Sozialversicherungsbeiträgen und lösten zusätzliche staatliche Ausgaben in der Arbeitslosenversicherung aus. Geringeres Aufkommen an Abgaben und steigende Sozialtransfers ließen ein Defizit in der Sozialversicherung und im Budget entstehen, erhöhten aber gleichzeitig die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte. Damit stabilisierten sie die Konsumausgaben und die Konjunktur (vgl. Editorial 2012, 497).

Die Wirkung der automatischen Stabilisatoren ist umso höher, je progressiver die Finanzierung des Sozialstaates und je höher die Ersatzraten der Sozialtransfers sind. Ausgebaute Wohlfahrtstaaten wie Deutschland und Österreich sowie die nordischen Staaten konnten aufgrund ihres Sozialsystems den Einbruch viel besser abfedern als die süd- und osteuropäischen Staaten oder die USA mit ihrem ungenügend entwickelten Sozialschutz. Die stabili-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 22–27

sierende Wirkung des Sozialstaates geht jedoch noch weit über die genannten Maßnahmen hinaus, denn das Sozialschutzsystem beeinflusst ganz wesentlich die Erwartungen: Steigt die Arbeitslosigkeit und wächst in einer Krise die Unsicherheit bezüglich der künftigen Entwicklung von Arbeitsmarkt und Einkommen, dann neigen viele Menschen zu einer Ausweitung des Sparanteils an ihrem Einkommen. Macht sich dieses Angstsparen breit, kommt es zu einer gefährlichen Verschärfung der Krise (vgl. Leoni/Marterbauer/Tockner 2011).

Zur Stabilisierung der Konsumnachfrage haben in der Rezession in Österreich auch die recht kräftigen nominellen Lohnzuwächse 2008/2009 und der niedriger als erwartet ausfallende gesamtwirtschaftliche Preisauftrieb beigetragen. Gemeinsam mit den automatischen Stabilisatoren führte dies dazu, dass der Rückgang des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte im Krisenjahr relativ moderat ausfiel. Die Konsumausgaben der privaten Haushalte stiegen 2009 sogar leicht an, was einen noch tieferen Einbruch der Konjunktur verhinderte (vgl. Klopf 2012, 301).

Der Wirtschaftseinbruch ließ das Budgetdefizit in den Jahren 2009 (4,1%) und 2010 (4,5%) über die im Maastricht-Vertrag vereinbarte Defizit-Schwelle von 3% springen. Mit der EU-Kommission wurde vereinbart, 2011–2013 das Defizit sukzessive wieder unter die 3-%-Grenze zu bringen. Als Anpassungspfad wurde eine Reduktion des Defizits von 0,75% jährlich ausgemacht. Aufgrund der im Vergleich mit anderen Staaten günstigeren Ausgangslage war dies ein moderater Konsolidierungspfad, bei dem die vorgesehene Defizitreduktion halb so hoch angesetzt wurde wie im EU-Durchschnitt. Das Sparpaket 1 („Beschlüsse von Loipersdorf“) vom Jahr 2010 sah Ausgabenreduktionen nach der „Rasenmähermethode“ und Einnahmen über einen Mix von Maßnahmen vor, worunter die Einführung der Bankenabgabe und Vermögenszuwachssteuer, Streichung einiger Steuerbegünstigungen und die Erhöhung der Tabak- und Mineralölsteuer fallen (vgl. Rossmann/Schlager 2012, 261f).

Österreich, Insel der Seligen?

Auch wenn die sozialen und wirtschaftlichen Eckdaten Österreichs in den Krisenjahren weitaus günstiger als in den meisten anderen EU-Ländern gewesen sind, gibt es keinen wirklichen Grund zum Feiern, denn die wirtschaftliche Entwicklung bleibt auch in Österreich anhaltend schwach, die Zahl der arbeitslosen Menschen zu hoch und die Ungleichheit wächst. In Österreich gibt es über 65.000 arbeitslose Personen mehr als vor der Krise, mit steigender Tendenz. Der Beschäftigungszuwachs der vergangenen Jahre basiert vor allem auf einem Anstieg atypischer Beschäftigungsverhältnisse in Form von Teilzeitbeschäftigung, während die Vollzeitbeschäftigung während der Krise abnahm (vgl. Knittler/Stadler 2012).

Zudem wirkt ab dem Jahr 2013 das Sparpaket 2 dämpfend auf die Konjunktur und damit prozyklisch: Dieses Konsolidierungspaket wurde im Frühjahr 2012 als Folge der Verschärfung der europäischen wirtschaftspolitischen Steuerungsarchitektur (EU Economic Governance) und unter dem Druck im Zusammenhang mit der Herabstufung der Bonität Österreichs durch die Ratingagentur Standard & Poor’s beschlossen. Durch das Paket soll Österreich im Jahr 2016 gesamtstaatlich ein ausgeglichenes Budget erreichen. Im Stabilitätsgesetz 2012 wurden hierzu die geplanten Maßnahmen definiert. Zusätzlich wurden im Laufe des Jahres 2012 im Nationalrat die Schuldenbremse als einfaches Gesetz verabschiedet und der Fiskalpakt ratifiziert. Zudem wurde der innerösterreichische Stabilitätspakt

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 22–27

zwischen Bund, Ländern und Gemeinden neu verhandelt und beschlossen. Die Folge ist eine stark regelgebundene Budgetpolitik, die nationale Spielräume wesentlich einschränkt (vgl. Rossmann/Schlager 2012, 262ff).

Österreich hat im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise zwei Banken notverstaatlicht (Kommunalkredit und Hypo Alpe Adria AG) und eine Bank teilverstaatlicht (Volksbanken AG). In diesen Banken stecken trotz massiver staatlicher Zuschüsse noch erhebliche finanzielle Risiken, die in den nächsten Jahren abgebaut werden müssen. Zudem wurde anderen Banken durch Bereitstellung von Partizipationskapital helfend unter die Arme gegriffen. Laut Berechnungen der AK wurden so insgesamt schon Verluste im Wert von 6 Mrd. Euro angehäuft. Die Bankenrettung belastet die Budgets 2012 und 2013 stark, eine Neuordnung des Bankensektors wie auch die Einführung eines Bankeninsolvenzrechts wurde dennoch bislang nicht umgesetzt (vgl. Bundesarbeitskammer 2012, 51f).

Die von der Regierung angekündigten „Offensivmaßnahmen" zur Abfederung der negativen Folgen der Sparpakete weisen nur eine geringe Wachstums- und Beschäftigungswirkung auf (vgl. ebenda, 18). Die AK fordert daher für 2013 die Umsetzung folgender Maßnahmen:

1. Ein Offensivprogramm für den sozialen Wohnbau: Der wegen des raschen Bevölkerungswachstums steigenden Nachfrage junger Familien nach leistbarem Wohnraum steht ein Rückgang des Angebots im geförderten sozialen Wohnbau gegenüber, was zu Verknappungserscheinungen auf dem Wohnungsmarkt führt. Dem kann mit der Mobilisierung zusätzlicher Mittel für den sozialen Mietwohnungsbau entgegengewirkt werden. Der Beschäftigungsmultiplikator dieser Maßnahmen wäre relativ hoch.
2. Ein Ausbau sozialer Dienstleistungen, vor allem im Bereich der Kindergärten und der Pflege, ist dringend, weil zum einen der Bedarf sehr hoch ist und zum anderen von diesem Ausbau außerordentlich positive langfristige Effekte auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie kurzfristige Effekte auf die Beschäftigung ausgehen.
3. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere gezielt eingesetzte Trainings- und Qualifizierungsaktivitäten, sind besonders gut geeignet, die durch einen temporären Konjunkturabschwung entstehenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt abzufedern. Dabei muss sich die Politik auf höherwertige Qualifizierungsmaßnahmen und Prävention konzentrieren und Schwerpunkte auf die Personengruppen der Jugendlichen, der Menschen mit geringem Qualifikationsniveau und mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen setzen. Zudem müssen gezielte Maßnahmen zur Verhinderung krisenbedingten Personalabbaus gesetzt werden, etwa im Bereich der Kurzarbeit und der Bildungskarenzen (vgl. Bundesarbeitskammer 2012, 8f).

Auf EU-Wirtschaftspolitik einwirken, Kurswechsel fordern

Die Europäische Union hat ihre Krisenbekämpfungsmaßnahmen bisher einseitig auf die Reduktion der Defizit- und die Rückführung der Staatsschuldenquoten ausgerichtet. Damit ignoriert sie aber die Krisenursachen, die im Finanzsektor liegen. Neben einer effektiven Kontrolle des Banken- und Finanzmarktbereichs ist eine Abkehr vom einseitigen Sparkurs nötig. Dieser hat Europa noch weiter in die Krise geführt, wie inzwischen selbst der Internationale Währungsfonds zugeben muss. Die negativen Effekte der radikalen Konsolidierungsmaß-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 22–27

nahmen wurden deutlich unterschätzt (vgl. Blanchard/Leigh 2013). Auch wird der massive Lohndruck, der schon in vielen Staaten auf der Tagesordnung steht (vgl. Lehndorff in diesem Band), die Nachfrage in Europa weiter einbrechen lassen. Es wäre viel produktiver, den jahrzehntelang aufgebauten Wohlstand, d. h. die bislang vorhandene Kaufkraft Europas zu nützen, um die Wirtschaft zu stabilisieren. Immerhin werden über 90% der Waren und Dienstleistungen, die in den EU-Staaten erzeugt bzw. erbracht werden, auch in der EU abgesetzt (vgl. Feigl/Zuckerstätter 2012).

Wachsende Ungleichheit bekämpfen

In den Mittelpunkt des wirtschaftspolitischen Handelns muss wieder das Vertrauen und Wohlergehen der Menschen und nicht jenes der Anleger an den Finanzmärkten rücken. Dazu ist es insbesondere erforderlich, die Bekämpfung der über Jahrzehnte hinweg gestiegenen Ungleichheit in den wirtschaftspolitischen Maßnahmenkatalog aufzunehmen. Einerseits müssen die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte vor allem im unteren Einkommensbereich durch merkliche Reallohnzuwächse erhöht werden, andererseits muss auch am anderen Ende der Verteilung angesetzt werden. Die extreme Polarisierung der Vermögensverteilung – 5% der österreichischen Haushalte besitzen rund 45% des Privatvermögens – führt zu unerwünschten wirtschafts-, sozial- und demokratiepolitischen Implikationen (vgl. AK Wien 2013, 14ff). Je größer die soziale Ungleichheit, desto geringer ist das Vertrauen in Parteien und Parlamente und desto unzufriedener sind die BürgerInnen mit der Funktionsweise der Demokratie. Ein gesellschaftlicher Konsens wird immer schwerer erzielbar, wenn sowohl die Interessenlagen als auch die Möglichkeiten, Interessen durchzusetzen, immer ungleicher werden.

Die Vermögensbesteuerung in Österreich ist daher nicht nur eine fiskalische Notwendigkeit, um angefallene Krisenkosten abbauen zu können. Sie eröffnet auch budgetäre Gestaltungsspielräume für notwendige Investitionen in den Sozialstaat und seine Institutionen und ist zudem aus demokratiepolitischer Sicht zu begrüßen.

BIBLIOGRAFIE

AK Wien (2013), Die Verteilung der Vermögen in Österreich; download: http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d186/Vermoegensverteilung_2013.pdf.

Angelo, Silvia und Georg *Feigl* (2009), Umsetzung und Wirkung der konjunkturpolitischen Maßnahmen in Österreich, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 4/2009, 529–549.

Blanchard, Olivier and Daniel *Leigh* (2013), Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, IMF Working Paper 2013/1; download: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf.

Bundesarbeitskammer (2012), Analyse des Bundesvoranschlagentwurfs 2013 durch die Bundesarbeitskammer Österreich; download: http://wien.arbeiterkammer.at/online/page.php?P=68&IP=69599.

Editorial (2012), Erfolgreiche Stabilisierungspolitik in der Krise: Auf den Erfahrungen der Vergangenheit aufbauen, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 3/2012, 495–503.

Europäische Kommission (2013), European Economic Forecast Winter 2013; download: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf.

Feigl, Georg und Sepp *Zuckerstätter* (2012), Wettbewerbs(des)orientierung, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, Band 117; download: http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d181/MWUG_117.pdf.

Klopf, Christian (2012), Wirtschafts- und Finanzkrise: BMASK-Monitoring der sozialen Auswirkungen 2008–2012, in: BMASK (Hg.), Sozialbericht 2011–2012, Wien, 297–324.

Knittler, Käthe und Bettina *Stadler* (2012), Atypische Beschäftigung während der Krise nach soziodemographischen Merkmalen, in: Statistische Nachrichten 7/2012, 476–496.

Leoni, Thomas, Markus *Marterbauer* und Lukas *Tockner* (2011), Die stabilisierende Wirkung der Sozialpolitik in der Finanzmarktkrise, in: WIFO-Monatsberichte 3/2011, 187–198.

Rossmann, Bruno und Christa *Schlager* (2012), Budgetpolitik in Österreich vor und nach der Finanz- und Wirtschaftskrise, in: Wirtschaft und Gesellschaft Heft 2/2012, 248–272.

WIFO (2012), Prognose für 2013 und 2014. Konjunkturbelebung in Sicht, Wien.