

## WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

35. Jahrgang (2009), Heft 4

### Inhalt

#### Editorial

Jetzt wächst sie wieder...

Gunther Tichy

Einige unkonventionelle Gedanken zum Leben nach der Krise

Otto Farny, Vanessa Mühlböck

Braucht Österreich eine Steuerstrukturreform?

Silvia Angelo, Georg Feigl

Umsetzung und Wirkung der konjunkturpolitischen Maßnahmen in Österreich

Nikolaus Kowall

Wachstum und Verteilung unter „New Labour“ 1997-2007

### Berichte und Dokumente

Michael Mesch

Arbeitsbeziehungen in Slowenien

### Bücher

Emmerich Tálos, Sozialpartnerschaft – Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik (Thomas Delapina)

Nikolaus Dimmel, Josef Schmee (Hrsg.), Die Gewalt des neoliberalen Staates – Vom fordistischen Wohlfahrtsstaat zum repressiven Überwachungsstaat (Peter Fleissner)

Uwe Christians, Harald Zschiedrich (Hrsg.), Grenzüberschreitende Kooperationen. Erfahrungen deutscher und polnischer mittelständischer Unternehmen und Banken (Michael Tolksdorf)

Georg Turnheim (Hrsg.), Österreichs Verstaatlichte (Felix Butschek)

Werner W. Engelhardt, Johann Heinrich von Thünen als Vordenker einer Sozialen Marktwirtschaft (Robert Schediwy)

Heinz-Gerhard Haupt, Claudius Torp (Hrsg.), Die Konsumgesellschaft in Deutschland 1890-1990. Ein Handbuch (Andreas Weigl)

Jürgen Osterhammel, Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts (Martin Mailberg)

Jahresregister 2009

## **Editorial**

### **Jetzt wächst sie wieder ...**

Das Wichtigste in einem Satz – frei nach Wilhelm Busch: „Ein Jahr lang war die Wirtschaft krank – jetzt wächst sie wieder, Gott sei Dank!“ Als genesen wird sie allerdings noch längere Zeit nicht aus der Behandlung entlassen werden können.

#### **I.**

Auf die Entstehungsgeschichte und den Verlauf der größten globalen Wirtschaftskrise seit einem drei-viertel Jahrhundert soll hier nicht näher eingegangen werden – dazu existieren mittlerweile hinreichend Abhandlungen. Jedenfalls war der Wirtschaftseinbruch so traumatisierend, dass die OECD anlässlich der Erarbeitung ihrer Herbstprognose – man kann annehmen zum Zwecke der Beschwichtigung – auf das Gesamtwachstum der Vierjahresperiode von 2008 bis zum Ende des Prognosehorizonts (2011) hinwies, nämlich etwa 1,5 Prozent für den gesamten OECD-Raum, über 3 Prozent für die USA, -2,2 Prozent für Japan, etwa -1 Prozent im Euroraum, rund 10 Prozent in (den wirtschaftlich eng mit China verflochtenen Ländern) Australien und Korea sowie etwa 40 Prozent für China. Wie rapide, heftig und dramatisch der Einbruch tatsächlich ablief, lässt sich an der Entwicklung des Welthandels ablesen, welcher nach einem Minus von 20 Prozent im vierten Quartal 2008 im ersten Quartal 2009 um über 30 Prozent zurück ging, was einen stärkeren Rückschlag bedeutet als in der Großen Depression. Im zweiten Quartal verringerte sich die negative Dynamik mit -6 Prozent, und im dritten Quartal wird wieder mit einem Plus von etwa 6 Prozent gerechnet. Für das Gesamtjahr 2009 liegt die jüngste Prognose der OECD (Economic Outlook Nr. 86 vom 19.11.2009) bei -12,5 Prozent, für 2010 wird wieder ein Zuwachs von 6,0 Prozent und im darauf folgenden Jahr von 7,7 Prozent voraus gesagt.

#### **II.**

Es ist also gelungen, den freien Fall des ersten Quartals 2009 im zweiten Quartal abzubremsen und den unteren Umkehrpunkt zu erreichen. Denn nicht zuletzt dank massiver Stützungen der Politik ist es gelungen, die Krise des Finanzsektors deutlich zu entschärfen. Größere Liquiditätsengpässe scheinen ausgeräumt zu sein, und die Situation hat sich so weit gebessert, dass nun eine raschere Normalisierung erwartet wird, als noch vor einigen Monaten prognostiziert wurde. Und auch der Lagerzyklus, der nach dem Erreichen des unteren Wendepunktes wieder aufwärts gerichtet ist, zählt zu den Faktoren, welche die aktuellen Konjunkturprognosen sowie die Umfragen bei Unternehmen und Konsumenten etwas optimistischer als im Frühsommer ausfallen lassen. Aber dass es ab Mitte 2009 auch in der Eurozone überhaupt Wachstum gibt, ist vorrangig zwei Faktoren zuzuschreiben, nämlich einerseits dem kräftigen Wachstumsschub aus Asien bzw. anderen Nicht-OECD-Ländern, und andererseits den massiven Eingriffen der Wirtschaftspolitik zum Zwecke der Stärkung der Nachfrage, insbesondere in den USA und in Ostasien.

Ein massives, vor allem Investitionen ankurbelndes Konjunkturprogramm treibt das Wachstum der chinesischen Wirtschaft im Jahr 2010 wieder über 10 Prozent und sorgt damit im gesamten ostasiatischen Raum für eine Belebung von Exporten und Produktion. Auch in anderen großen Ländern außerhalb der OECD wie Indien und Brasilien sorgen riesige Konjunkturpakete für eine substantielle Belebung.

Aber auch die bedeutendsten OECD-Länder außerhalb der Eurozone ergreifen alle der Wirtschaftspolitik möglichen Maßnahmen zum Ankurbeln von Konsum und Investitionen, wie die Entwicklung der Defizite der öffentlichen Haushalte (in Prozent des BIP) in diesen Ländern zeigt. In den USA steigt dieses vom Tiefpunkt von 2,2 Prozent (2006) über 6,5 Prozent (2008) auf 11,2 Prozent (2009), um dann wieder geringfügig abzusinken (2011: 9,4 Prozent). Noch etwas dramatischer verläuft der Pfad im Vereinigten Königreich, wo von einer ähnlichen Ausgangsbasis für das Jahr 2010 13,3 Prozent vorausgesagt werden. Und auch Japan schnürt weiter ein Konjunkturbelebungs paket nach dem anderen, sodass das Haushaltsdefizit im Jahr 2011 fast 10 Prozent des BIP erreichen wird.

Relativ bescheiden nimmt sich dagegen das für die Eurozone erwartete Niveau aus. Laut OECD-Prognose wird der Spitzenwert im Jahr 2010 mit 6,7 Prozent erreicht werden, wenn auch von einem vergleichsweise niedrigerem Niveau ausgehend als in den USA. Daraus ergibt sich die Frage, ob in der Eurozone ausreichend gegengesteuert wird, oder ob man vielmehr wieder einmal versucht, als Trittbrettfahrer der Weltkonjunktur aus der Krise zu kommen.

#### **III.**

Der „European Economic Recovery Plan“, der gegen Ende 2008 von der Europäischen Kommission vorgeschlagen und vom Rat verabschiedet wurde, war grundsätzlich ein Schritt in die richtige Richtung. Mit einer „Anschubfinanzierung“ in der Höhe von 200 Mrd. Euro über 2 Jahre sollten vor allem die Nachfrage sowie das Vertrauen von Konsumenten und Investoren gestärkt werden.

Die europäische Wirtschaftspolitik scheint also aus der Erfahrung gelernt zu haben. Während sie in früheren Abschwüngen geprägt durch Inflationsangst und Nulldefizit-Fetischismus weitgehend passiv und inaktiv blieb, hat sie nun endlich die Notwendigkeit erkannt, dass die bisherige rein angebotsseitige Orientierung um eine aktive antizyklische makroökonomische Politik ergänzt werden muss, um die Binnennachfrage zu stimulieren. Die Effekte der rasch und effektiv umgesetzten österreichischen Steuerreform können als eindrucksvoller Beleg für die Bedeutung dieser wiederentdeckten Strategie betrachtet werden. Auch die – wenn auch verzögerte und etwas zu zaghafte – Reaktion der Geldpolitik sowie die Bereitschaft, die strikten Bedingungen des Stabilitätspaktes möglichst locker auszulegen, haben den makroökonomische Policy-mix deutlich ausgewogener gemacht.

Allerdings wurde diesem Recovery Plan zu recht von vielen Seiten der Vorwurf einer Unterdimensionierung gemacht, und dies aus einer ganzen Reihe von Gründen:

Schon alleine im Verhältnis zu den in anderen Weltregionen geschnürten Paketen erscheint das Gesamtvolumen von 200 Mrd. Euro deutlich geringer.

Noch geringer erscheint es bei näherer Betrachtung, da es sich in vielen Punkten nicht um frisches Geld, sondern um ohnedies bereits zuvor geplante oder beschlossene Maßnahmen bzw. beim Einsatz von EU-Mitteln bloß um ein Vorziehen oder um eine Beschleunigung des Verfahrens der Mittelfreigabe handelt. Es ist also eine gewisse „Mogelpackung“.

Besonders aber sollte zu denken geben, dass dieses Paket zu einem Zeitpunkt verabschiedet wurde, als vor der damals aktuellen BIP-Wachstumsprognose für den Euroraum im Jahr 2009 noch ein Plus stand. Es ist nur schwer einsichtig, dass ein im Lichte dieser Prognose zusammengestelltes Konjunkturbelebungs paket auch für die aktuelle Situation eines vierprozentigen Rückgangs der Wirtschaftsleistung in diesem Jahr ausreichend sein soll.

Als Reaktion auf diese Bedenken begannen Kommission und Rat, die Wirkung der automatischen Stabilisatoren zu quantifizieren und zu den 200 Mrd. zu addieren, womit das Paket weitaus größer erscheint. Diese Argumentation mag zwar einen gewissen Sinn beim Vergleich mit anderen Weltregionen haben, welche wegen weniger ausgeprägter öffentlicher sozialer Sicherheitssysteme mehr Geld für diskretionäre Maßnahmen zu Abfederung der Krisenfolgen aufwenden. Sie kann aber auch als geradezu zynisch angesehen werden, ist doch ein Ansteigen der automatischen Stabilisatoren ein Indikator für eine zu inaktive Wirtschaftspolitik, welcher es nicht gelungen ist, für ausreichend Nachfrage zu sorgen. Jedenfalls sollte alleine der dritte Kritikpunkt, nämlich die drastische Verschlechterung von Konjunkturverlauf und –prognosen, ausreichen, um die Unterdimensionierung des Recovery Plans plausibel zu machen.

#### IV.

Der Recovery Plan ist also mit gemischten Gefühlen zu beurteilen. Trotz seiner Unterdimensionierung hat sich die Wirtschaftspolitik in die richtige Richtung bewegt. Er hat den Wachstumseinbruch gedämpft und die negativen sozialen Konsequenzen gemildert, indem er Nachfrage, Arbeitsplätze und Einkommen generiert hat. Das zarte Wachstumspflänzchen des zweiten Halbjahres 2009 und des darauf folgenden Jahres wird praktisch ausschließlich von den stimulierenden Maßnahmen der Politik genährt, was zwar die Bedeutung der Nachfragestützung klar vor Augen führt. Allerdings war dies zu wenig, um endogene Auftriebskräfte frei zu machen. Ein selbsttragender Konjunkturaufschwung ist noch nicht in Sicht.

Im Gegenteil, die derzeitigen Prognosen sind mit einer Reihe von Risiken behaftet, die zwar in den letzten Monaten etwas geringer und ausgewogener wurden, die aber deutlich über den in den Jahren und Jahrzehnten zuvor gewohnten liegen. Natürlich finden sich darunter auch aufwärts gerichtete Prognoserisiken, wenn z.B. das Wachstum in der Nicht-OECD-Welt noch dynamischer verläuft als angenommen, wenn insbesondere im Finanzsektor die Krisenfolgen rascher aus den Bilanzen eliminiert werden können, oder wenn ein unerwartet kräftiger Anstieg bei Vermögenswerten wie Aktien oder Immobilien die Sparerfordernisse der Haushalte reduziert und damit den Konsum steigert. Aber ein Schlagend werden dieser Art von positiven Risiken wird weder Prognoseersteller noch die Wirtschaftspolitik erschüttern.

Vielmehr werden naturgemäß die abwärts gerichteten Risiken gefürchtet, die ebenfalls in beachtlicher Zahl bestehen. Darunter finden sich schon seit längerer Zeit insbesondere die globalen Ungleichgewichte, etwa durch größere Wechselkursverschiebungen oder Rohstoffpreiserhöhungen infolge des asiatischen Booms. Weiters kann nicht ausgeschlossen werden, dass massive, noch im Finanzsektor schlummernde Gefahren Schlagend werden, denn einige Institute stehen weiterhin extrem an der Kippe, und auch ein weiterer *big player* oder ein bestimmtes Segment können rasch ins Trudeln kommen. Eine Gefahr besteht auch darin, dass der Finanzsektor durch den kräftigen Anstieg der öffentlichen Schulden größere Probleme erwarten könnte.

Durch die zumindest transitorisch wieder entflammte Liebe zum Keynesianismus ergibt sich dazu ein neues Risiko. Während wirtschaftspolitische Empfehlungen auf europäischer Ebene (in Kommission und Rat) praktisch nur noch auf Exitstrategien und das möglichst rasche Reduzieren der öffentlichen

Defizite ausgerichtet sind, warnt sogar die OECD (!) neuerdings – wie in ihrer jüngsten Prognose (im Abschnitt „General Assessment of the Macroeconomic Situation“) – davor, dass die zur Zeit mancherorts viel zu optimistisch hinaus posaunten Anzeichen einer vermeintlich kräftigen Wiederbelebung der Konjunktur die Wirtschaftspolitik fehlerhaft leiten könnten. Diese könnten sich dadurch veranlasst sehen, die stimulierenden Maßnahmen zu früh zurückzufahren. Die OECD befürchtet, dass ein zu frühes Einbremsen der geld- und fiskalpolitischen Ankurbelungsmaßnahmen die Arbeitslosigkeit erhöhen, die Notwendigkeit zu Vermögensanpassungsprozessen im privaten Sektor verstärken und somit den Erholungsprozess abwürgen könnte.

Daraus darf aber nicht geschlossen werden, dass in der OECD eine keynesianische Revolution ausgebrochen wäre. In der OECD scheint die Erkenntnis noch nicht angelangt zu sein, dass sich in den letzten zwölf Monaten der Wind gedreht und die Welt verändert haben. Denn bei den Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik wird in gewohnter Manier klar festgestellt. „However, by 2011, on current projections, fiscal support is no longer needed in any OECD country for stabilisation purposes ...“. Wenn die Trennungsangst bezüglich der traditionellen Litanei an angebotsorientierten Rezepten im OECD-Sekretariat tatsächlich so groß ist, wird wohl die Quadratur des Kreises erforderlich sein.

## V.

Zum Zurücklehnen und erleichtert Aufatmen ist es jedenfalls entschieden zu früh. Auch wenn der freie Fall gestoppt sein sollte und die Wirtschaft wieder wächst, so wird sie noch lange Zeit weit von der völligen Gesundheit entfernt sein. Im Jahr 2010 wird sie sich noch nicht mit eigener Kraft, sondern nur mittels der von der Wirtschaftspolitik zur Verfügung gestellten Gehhilfen vorwärts bewegen können. Zumindest was die sogenannten westlichen Industrieländer betrifft, wird – wenn keine weiteren unerwarteten Rückschläge eintreten – frühestens im Verlauf des Jahres 2011 mit einer Rückkehr zu einem selbsttragenden Wachstum in der Nähe des längerfristigen Durchschnitts zu rechnen sein. Davor wird auch keine Entspannung am Arbeitsmarkt eintreten. Im Gegenteil, das Auslaufen der Kurzarbeitszeitmodelle, die in Ländern wie Deutschland und Österreich einen wesentlichen Beitrag zur Dämpfung der Arbeitslosigkeit leisten, könnte zu einer erneuten Belastung des Arbeitsmarktes führen. Ohne spürbare Verbesserung der Arbeitsmarktlage darf aber die Wirtschaftspolitik auch nicht mit einer Reduktion ihrer Kreislauf stabilisierenden Infusionen beginnen. Sonst wären Komplikationen und ein schwerer Rückfall vorprogrammiert.

## KURZZUSAMMENFASSUNGEN DER HAUPTBEITRÄGE

### Einige unkonventionelle Gedanken zum Leben nach der Krise Gunther Tichy

#### Zusammenfassung

Die politische und mediale Diskussion sieht die gegenwärtige Finanzkrise überwiegend als Folge von Fehlentwicklungen im Banksystem; aktive Konjunkturpolitik könnte die Krise überwinden und schärfere Regulierung das Entstehen künftiger Krisen verhindern. Das scheint zu optimistisch; zweifellos haben problematische Deregulierungen und unverantwortliches Bankverhalten die Krise ausgelöst, doch die Verwerfungen liegen tiefer. Zunehmend ungleichmäßige Einkommen- und Vermögensverteilung in den Industrie- wie zunehmende Ersparnisbildung in den Schwellenländern haben gemeinsam mit abnehmender Kreditnachfrage der Schwellenländer, der Wirtschaft (langsames Wachstum und hohe Gewinne) wie der Regierungen (Maastricht) zu Anlageproblemen der Banken und daraus resultierend (aber nicht zu entschuldigend) zu unverantwortlichen Geschäftspraktiken geführt. Schärfere Regulierung allein wird somit wenig bringen, wenn nicht die Sparungleichgewichte beseitigt werden. Weniger Sparen und mehr Konsum wird auch unverzichtbar sein, wenn der Staat seine stark gestiegenen Schulden wieder abbauen will; denn die restriktive Wirkung der dazu erforderlichen Budgetüberschüsse muss durch höhere Nachfrage von Konsumenten oder Wirtschaft kompensiert werden. Eine Rückkehr zu ‚normalem‘ krisenfreiem Wachstum erfordert aber auch Änderungen im Verhalten der Wirtschaft: Dass die (amerikanische) Hypothekarkrise nicht bloß auf die europäischen Banken sondern auf die gesamte Wirtschaft übergreifen konnte, hängt mit deren geringer Krisenresistenz zusammen, die aus rein am kurzfristigen Gewinn orientierten Praktiken resultiert: Minimierung des Eigenkapitals, Verzicht auf Reserven und Lager, temporäre Arbeitskräfte statt Stammbesetzung, Kon-

zentration auf ein schmale Palette von Produkten und Kunden, etc. Ein gutes Leben nach der Krise wird auch in diesem Bereich ein Umdenken erfordern.

### **Braucht Österreich eine Steuerstrukturreform? Otto Farny, Vanessa Mühlböck**

#### **Zusammenfassung**

Ein internationaler Vergleich zeigt, dass Österreich hinsichtlich der Besteuerung des Faktors Arbeit einen Spitzenplatz belegt, im Vergleich dazu jedoch kapital- und vermögensbezogene Steuern vernachlässigt. Dies wird deutlich an den Tatsachen, dass nahezu 50% der gesamten Steuereinnahmen durch Abgaben auf Entgelte unselbstständig Beschäftigter erzielt werden und an hohen Marginalbelastungen für niedrige und mittlere Einkommen. Dies stellt, abgesehen von Gerechtigkeitsaspekten, insofern ein Problem dar, als das ein derartig verzerrtes Steuersystem der Regel widerspricht, wonach Faktorerrträge gleichmäßig besteuert werden sollen, um Entscheidungsneutralität zu gewährleisten. Darüber hinaus erweisen sich die daraus resultierende Instabilität des gesamten Steuersystems als auch die aufgrund mangelnder Nachhaltigkeit vergangener Steuersenkungen schleichende Verschiebung der Steuerlast zulasten der ArbeitnehmerInnen als Defizite der österreichischen Steuerlegislatur. Begleitet wird diese Problematik von Wettbewerbsnachteilen in Form von höheren Lohnstückkosten. Als Lösungsvorschläge werden hierfür u.a. eine adäquate Besteuerung von Kapitalerträgen und -transaktionen sowie eine Indexierung des Lohnsteuertarifs vorgeschlagen.

### **Umsetzung und Wirkung der konjunkturpolitischen Maßnahmen in Österreich Silvia Angelo, Georg Feigl**

#### **Zusammenfassung**

In diesem Artikel wird die Umsetzung der Konjunkturmaßnahmen 2009 analysiert. Es zeigt sich, dass statt den angekündigten mehr als 6 Mrd. Euro letztendlich nur knapp die Hälfte tatsächlich wirksam werden. Dafür werden vier wesentlich Gründe gefunden. Erstens gibt es Definitionsunterschiede: Wir argumentieren, dass Haftungen und Kredite sowie Maßnahmen, die nicht zum Zweck der Konjunktur- oder Arbeitsmarktbelebung beschlossen wurden, nicht sinnvoll als gleichwertige Konjunkturmaßnahmen addiert werden können. Zweitens war die Darstellung bei der Ankündigung oft ungenau: Die Steuersenkungen wirken etwa erst 2011 zur Gänze, ihr endgültiges Volumen wurde aber bereits 2009 mit diesem Wert angesetzt. Drittens wurden Maßnahmen verzögert umgesetzt, insbesondere im Bereich der Infrastrukturinvestitionen. Viertens war bei einzelnen Maßnahmen nicht nachvollziehbar, ob bzw wofür zusätzliche Mittel geflossen sind.

Wir schätzen mittels der durchschnittlich publizierten Multiplikatoren der Vorstudien 2009 den tatsächlichen Wachstumsimpuls der Konjunkturmaßnahmen der Bundesregierung auf mindestens 0,4% und den zusätzlichen Beschäftigungseffekt auf über 6.000 Arbeitsplätze. Die im Vergleich zu bisherigen Studien geringeren Wachstums- und Beschäftigungsimpulse gehen – neben definitorischer Unterschiede – in erster Linie auf die Verzögerung bei den Infrastrukturinvestitionen bzw auf die noch nicht vollständig wirksamen Steuersenkungen zurück. Gleichzeitig wird das aber dazu führen, dass die Wirkung 2010 und 2011 zum Teil höher sein wird als bisher geschätzt wurde.

Im Internationalen Vergleich zeigt sich für 2009, dass in Österreich die Maßnahmen sehr rasch beschlossen wurden und das Gesamtvolumen in etwa dem europäischen Durchschnitt entspricht – angesichts eines weniger dramatischen Wirtschaftseinbruch umso beachtlicher. Hinsichtlich der Zusammensetzung ist zu erwähnen, dass der Anteil der permanenten Steuersenkung besonders groß ist, aber auch jener der Arbeitsmarktpakete über dem Durchschnitt liegen dürfte.

### **Wachstum und Verteilung unter „New Labour“ 1997-2007 Nikolaus Kowall**

#### **Zusammenfassung**

Zur vielleicht großen Überraschung für viele kontinentale BeobachterInnen hat die Ungleichheit in der britischen Einkommensverteilung im ersten Labour-Jahrzehnt von 1997 bis 2007 abgenommen. Dies gilt sowohl für die funktionelle als auch in geringerem Ausmaß für die personelle Verteilung. Überdies lag das durchschnittliche Wachstum mit einem Mittelwert von 2,84 Prozent deutlich über jenem ande-

rer großer europäischer Volkswirtschaften. Insgesamt weicht die Entwicklung im Vereinigten Königreich (VK) deutlich von jener in der restlichen EU ab. Der Artikel versucht darzulegen, dass zwischen der egalitäreren Verteilung im Vereinigten Königreich und dem gleichzeitigen überdurchschnittlichen Wachstum ein kausaler Zusammenhang besteht. Die britische Entwicklung wird zu diesem Zwecke mit jener in den anderen drei großen europäischen Volkswirtschaften – Deutschland, Frankreich und Italien – verglichen. Die stilisierten Fakten deuten tatsächlich auf einen positiven Einfluss der egalitäreren Einkommensverteilung auf das robuste Wirtschaftswachstum hin.