

Vor einem ordnungspolitischen Krach in Österreich

Zwischen Leistungsgerechtigkeit und noch mehr Umverteilung – Schuldenabbau als Offenbarungseid der ein Jahr regierenden Koalition

In ihrem ersten Jahr profitierte Österreichs grosse Koalition vom einigenden Band hemmungslosen Geldausgebens. Mit der Sanierung droht Polarisierung: Die Volkspartei will, dass sich Leistung wieder lohnt, die SPÖ noch mehr Umverteilung.

Matthäus Kattinger, Wien

Vor einem Jahr haben sich Sozialdemokraten (SPÖ) und bürgerliche Volkspartei (ÖVP) auf eine Neuauflage der schmählich gescheiterten grossen Koalition geeinigt. Der Tag der Vereidigung geht diesmal über das Protokollarische hinaus, wird doch Bundeskanzler Werner Faymann (SPÖ) am Jahrestag (2. 12.) «seine» Rede an die Nation halten – eine Reaktion auf die vielbeachtete «Rede des Finanzministers» von ÖVP-Chef Josef Pröll. Letztere ragt allein deshalb aus dem programmatischen Einheitsbrei heraus, weil Pröll dabei Mut zur Unpopularität bewies, indem er sich u. a. zu so Neoliberalismusverdächtigen Grundsätzen wie dem Vorrang der Leistungs- vor der Verteilungsgerechtigkeit bekannte.

Kanzler als Getriebener

Die breite Zustimmung in der Bevölkerung war das Tüpfelchen auf dem i in der offensichtlich Verschiebung der Stärkeverhältnisse in der Koalition: Der kleinere der beiden von Gross- zu Mittelparteien geschrumpften Regierungspartner gibt über den Finanzminister die Themen vor, bestimmt die Gangart. Der Kanzler reagiert nur noch (wenn überhaupt), ist zu einem in doppelter Hinsicht Getriebenen geworden. Einerseits im Verhältnis zu seinem Vizekanzler, andererseits in seiner Partei. Der linke Flügel der SPÖ, der neuerdings von den Ländern dominiert wird, fordert von Faymann eine stärker «links» konturierte Politik. Und das, obwohl eine Studie des Wirtschaftsforschungsinstitutes Wifo ergeben hat, dass die Umverteilung – mit dem Sozial- und nicht dem Steuersystem als Treiber – ohnedies mehr als gut funktioniert.

Wie gut, das zeigt unter anderem, dass 2,7 Mio. Lohn- und Einkommens-



Zwischen dem österreichischen Vizekanzler und Finanzminister Josef Pröll (links) und Bundeskanzler Werner Faymann kommt es zu einer Machtverschiebung.

HERWIG PRAMMER / REUTERS

bezüger keine Steuer mehr bezahlen oder dass, auf die gesamte Bevölkerung übertragen, 2 Mio. Nettozahlern 6 Mio. Nettoempfänger gegenüberstehen. Zwar verfügen die «Umverteiler» weiterhin über die Diskurs-Hoheit, doch unterstützt laut Umfragen eine schweigende Mehrheit Finanzminister Prölls Eintreten für Leistungs- statt Verteilungsgerechtigkeit. Paradoxiertweise ist es aber gerade diese neue Stärke der ÖVP bzw. Prölls, die eine ausgaben-seitige, auf Leistung statt Umverteilung setzende Sanierung des Haushaltes zusätzlich erschwert. Nach den drastischen Niederlagen bei Regionalwahlen steht die SPÖ mit dem Rücken zur Wand, ist mittlerweile nur noch bei den Pensionisten stärkste Partei. Der schwer unter Druck geratene Kanzler und Parteichef Faymann kann dem Finanzminister daher kaum einen Fussbreit Zugeständnisse machen.

Zum Faktor Parteipolitik gesellt sich eine zusätzliche ausgaben-seitige Sanie-

rungs-Blockade in Gestalt der Sozialpartner. Zum Unterschied von Zeiten der Mitte-Rechts-Regierung sitzen diese wieder in der Regierung – gar an entscheidenden Positionen. Die rechte Hand des Präsidenten der Wirtschaftskammer leitet das Wirtschafts-, der vormalige Präsident des Gewerkschaftsbundes das Sozialministerium. Zwar erwartet die EU-Kommission von Österreich, dass es ab 2011 sein strukturelles Defizit um 0,75 Prozentpunkte pro Jahr senkt, doch die Sozialpartner äussern täglich neue Forderungen. So drängt die Wirtschaftskammer auf ein drittes Konjunkturpaket, die Arbeitnehmervertreter wollen sogar die nicht abgerufenen 7,5 Mrd. € des Banken-Hilfspakets zur Arbeitsbeschaffung umwidmen.

Polarisierende Sanierung

So gut die grosse Koalition bei der Krisenbewältigung funktioniert hat, so sehr spiesst es sich jetzt schon an Grund-

sätzen, gemäss denen ab 2011 gespart werden soll. Bisher sind nur Prölls ambitionierte Eckpfeiler sowie sein Bekenntnis, keine neuen Steuern einzuführen, bekannt. Die SPÖ kann sich eine Sanierung ohne höhere Steuern nicht vorstellen, sonst sagt sie vorerst nur «Nein». Die Vorgaben des Finanzministers sind nicht nur starker Tobak für die SPÖ, sondern auch für die mächtigste ÖVP-Klientel, die Beamten – vor allem aber für die Sozialpartner.

Für ein System, das auf Leistungs- statt auf Verteilungsgerechtigkeit aufbaut, müsste Österreichs Real-Verfassung umgeschrieben werden. Zu stark ist das Land im sozialen Gerechtigkeitsdenken verheddert, sieht schon im Ansatz von Leistungsdenken neoliberale Auswüchse. Hält also Pröll an seinen Eckpfeilern fest, ist ein ordnungspolitischer Krach unumgänglich; geht er davon ab, bleiben Haushaltssanierung und Schuldenabbau fromme Wünsche. Die anstehenden Reformen, von der Ver-

waltung über Gesundheit und Pensionen bis zur Neugestaltung des föderalen Systems, zeigen, dass das Dilemma vorrangig ordnungspolitischer Natur ist. Den wichtigsten Bereichen staatlicher Tätigkeit mangelt es an klaren Vorgaben sowie, das österreichische Problem schlechthin, an der Überwachung bzw. Sanktionierung von Fehlverhalten. So bleibt im Pensionssystem das gesetzliche Antrittsalter reine Schimäre, liefert doch die jeweilige Regierung zu Reformen gleich Hintertüren mit, diese Reformen zu unterlaufen.

Schlüssig wie ein Labyrinth

Im Gesundheitssystem wird seit Jahrzehnten eine Entwirrung der undurchschaubaren Finanzierungs-Ströme gefordert, doch mit jeder Reform kommen neue hinzu. Die Hauptfinanziers, da Krankenkassen (Ärzte), dort Länder (Spitäler), versuchen ihre Probleme damit zu lösen, dass sie die andere Seite belasten.

Ähnliches gilt für die Verwaltung: Mit Erfolg wehren sich die Länder gegen die Umsetzung des Prinzips «Wer anschafft, bezahlt» – wie auch gegen die Erhebung eigener Steuern. Die Verteilung der Kompetenzen im Bundesstaat leidet darunter, dass Österreich für den riesigen bürokratischen und administrativen Aufwand, den die neun Länder treiben, viel zu klein ist. Man fühlt sich an mittelalterliche Höfe zurückversetzt, die ihre Bedeutung an der Zahl der Bediensteten und Kompetenzen messen.

Ohne grosse Würfe ist das System Österreich nicht zu retten. Deshalb müsste es eigentlich ein Vorteil sein, dass die Staatsschulden derart stark gestiegen sind. Für die Rückführung von 80% auf 60% des BIP sind strukturelle Verbesserungen von 4–5% des BIP unabdingbar. Von Vorteil sollte es auch sein, dass der Druck von aussen (EU-Kommission) kommt, denn entscheidende strukturelle Besserungen sind in Österreich ohne äussere Einwirkung undenkbar. Erinnert sei an den Druck auf die Währung Ende der siebziger Jahre, der zur Hartwährungspolitik Wiens führte, oder an den EU-Beitritt als direkter Anstoss zu Liberalisierung und Deregulierung. Der ordnungspolitische Krach scheint unvermeidlich – möglicherweise wirkt er auch heilsam.

Auch die staatlichen Aufsichtsorgane haben versagt

Die gegenwärtige Finanzkrise eignet sich schlecht für Kreuzzüge gegen die Marktwirtschaft

Der Finanzsektor gehört weltweit zu den am stärksten regulierten Bereichen. Deshalb kann der Kollaps wichtiger Finanzinstitute nicht allein Fehlentscheidungen privater Akteure angelastet werden. Die staatlichen Aufsichtsorgane haben ebenso versagt.

Georg Rich

Seit langer Zeit weiss man, dass der Markt im Finanzsektor nur unvollkommen funktioniert. Auf unregulierten Finanzmärkten müssen die Kunden ständig um das bei den Banken und anderen Instituten angelegte Geld bangen. Vielleicht gehen die Bankmanager exzessive Risiken ein, die zu einem Zusammenbruch ihrer Institute führen.

Grenzen aufgezeigt

Andere Bankmanager sind vielleicht sogar kriminell. Dazu kommt, dass der Konkurs einer Bank auch andere Institute in den Abgrund reissen kann. Deshalb begannen die Behörden schon im 19. Jahrhundert, den Finanzsektor zu überwachen. Seither wurde die Überwachung stetig verschärft und ausgebaut.

Die jüngste Finanzkrise offenbart indes mit aller Deutlichkeit die Grenzen staatlicher Überwachung. So stellt

sich die Frage, weshalb die Aufsichtsbehörden nicht gegen die Auswüchse am Markt für minderwertige Hypotheken vorgingen, die sprunghaft steigende Ausgabe undurchsichtiger Wertpapiere einfach hinnahmen, eine übermässige Refinanzierung von Krediten am Interbankenmarkt tolerierten und dem Verkauf toxischer Papiere durch die Banken zusehen.

Allerdings ist es einfach, im Nachhinein die Aufsichtsbehörden mit Vorwürfen zu überschütten. Wenn selbst die Banken die Risiken trotz raffinierter Verfahren häufig falsch beurteilten, weshalb sollten dann die Behörden die Risikokontrolle mit Bravour meistern? Die Öffentlichkeit stellt an die Behörden unerfüllbare Erwartungen, wenn sie glaubt, diese seien imstande, jeglicher Krise zuvorzukommen. Der Markt mag auf den Finanzmärkten immer wieder versagen, aber die staatliche Aufsicht bringt es ebenfalls nicht fertig, alle Unvollkommenheiten auszubügeln.

Ansichts dieser ernüchternden Erkenntnis ist es erstaunlich, welche Regulierungswut die Finanzkrise unter den Regierungen zumindest rhetorisch ausgelöst hat. So pochen gewisse europäische Regierungen in allem Ernst auf eine lückenlose Überwachung der Finanzmärkte, obwohl nicht einmal die bisherige partielle Aufsicht befriedigend funktioniert hat. Die Stossrichtung der Reformvorschläge ist zwar

richtig. So dürfte die in der Schweiz beschlossene Aufstockung der Bankeneigenmittel dazu beitragen, künftige Katastrophen zu vermeiden. Andere Vorschläge sind dagegen noch unausgegoren: Ist es beispielsweise wirklich möglich, die Liquidation oder Restrukturierung bankrotter, aber systemisch wichtiger Finanzinstitute so zu gestalten, dass staatliche Rettungsaktionen nicht mehr nötig werden? Generell sollten nur neue Regulierungen erlassen werden, welche die Aufsichtsbehörden angesichts ihrer beschränkten Kapazitäten auch wirklich durchsetzen können.

Deshalb kann man nicht genug betonen, dass die Wahrscheinlichkeit von Finanzkrisen auch bei verbesserter Überwachung nie ganz ausgeschaltet werden kann. Banken müssen Risiken eingehen, sonst vernachlässigen sie ihre volkswirtschaftlich wichtige Aufgabe als Kreditvermittler. Wer Risiken eingeht, fährt unter Umständen hohe Gewinne ein, darf aber auch nie die Möglichkeit hoher Verluste ausschliessen. Aus diesem Grunde sollten sich die Bankkunden und andere Anleger nicht allein auf die staatliche Aufsicht verlassen. In der Öffentlichkeit ist die Meinung weit verbreitet, die Finanzkrise sei allein durch gierige Bankmanager verursacht worden, die aufgrund falsch konstruierter Entscheidungssysteme exzessive Risiken eingingen. Diese Sicht ist nicht falsch, greift aber zu kurz.

Die Gier nach hohen Renditen überfiel nicht nur Bankmanager, sondern auch Bankkunden, Anleger und zahlreiche andere Menschen. Übertriebene Renditeerwartungen hegen beispielsweise jene Politiker, die auf eine hohe Mindestverzinsung der Altersguthaben bei den Pensionskassen pochten, um unpopuläre Beitragserhöhungen oder Rentenkürzungen zu vermeiden. Die Banken reagierten auf die Jagd nach hohen Renditen, indem sie neue Finanzinstrumente entwickelten, die darauf ausgerichtet waren, einen breiten Kreis von Anlegern an den Erträgen riskanter Geschäfte teilhaben zu lassen. Dabei vergassen viele Menschen, dass sie hohe Renditen nur erzielen können, wenn sie hohe Risiken eingehen.

Anleger sollten kritischer sein

Es ist schon erstaunlich, wie viele Anleger strukturierte Produkte und andere neue Finanzinstrumente erwerben, ohne die damit verbundenen Risiken wirklich zu verstehen. Bei Autokäufen wägen die meisten Menschen die Vor- und Nachteile der in Frage kommenden Marken und Modelle sorgfältig gegeneinander ab. Bei der Anlage ihres Vermögens vertrauen sie hingegen blindlings ihrem Bankier, der schon irgendwie die richtigen Entscheidungen fällen wird. Dabei übersehen sie, dass der Bankier häufig unter dem Zwang steht, die Finanzprodukte seines Arbeitgebers

an die Frau oder den Mann zu bringen, und keineswegs nur das Wohl der Kunden im Auge hat.

Die Anleger sollten ihrer Bank gegenüber eine kritische Haltung einnehmen. Sie sollten Produkte meiden, die hohe Erträge und geringe Risiken versprechen, denn solche gibt es nicht. Sie sollten auch keine Produkte kaufen, wenn sie die dazu gehörenden Erläuterungen nicht verstehen. Wem potenzielle Verluste schlaflose Nächte bereiten, der sollte sich mit risikoarmen Anlagen und bescheidenen Renditen begnügen. Halten sich die Anleger an solche einfache Prinzipien, können sie vermeiden, bei der nächsten Krise auf dem falschen Fuss erwischt zu werden.

Georg Rich ist Wirtschaftsberater sowie Lehrbeauftragter an der Universität Bern und am HEI in Genf. Zuvor war er 16 Jahre lang Chefökonom bei der Schweizerischen Nationalbank.

DOSSIER «WIRTSCHAFT IN DER KRISE»

Die Finanzwelt hat die Wirtschaft in heftige Turbulenzen gebracht. Umgekrempt wird nicht nur die Bankenlandschaft. Milliarden schwere Rettungspakete sollen Abhilfe schaffen.

www.nzz.ch/dossiers