

Helmut Kramer

Wege aus der Krise

Aufregende Phänomene, komplexe Zusammenhänge und dementsprechend anspruchsvolle Aufgaben für einen führenden Wirtschaftsforscher: man könnte Karl Aiginger um die stimulierende Umgebung des offenbar epochalen Wandels beneiden. Seine Aussagen dazu sind von Konsequenz und Geradlinigkeit gekennzeichnet, und sie sind frei von jeglicher Versuchung, sich modischen Zeitströmungen oder opportunen Gefälligkeiten anzupassen. Er neigt nicht und neigte nie zu dogmatischen Positionen und zur Reduktion gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen auf pure makroökonomische Zusammenhänge. Er war einer der Pioniere, welche das große Thema des Marktversagens in Bezug auf die natürliche Umwelt ernst nahmen. Er betonte dabei nicht nur den strukturellen Anpassungsbedarf einer Marktwirtschaft an Kriterien der ökologischen Nachhaltigkeit, sondern auch die sich daraus ergebenden ökonomischen Chancen.

E-Mail-Adresse: HelmutKramer@gmx.at

Die hartnäckige Krise beschwört die Gefahr herauf, dass kurzfristig wirksame Impulse Vorrang erhalten. Die EU fordert in ihrer Strategie "Europa 2020" eine erhebliche Steigerung des Industrieanteils am BIP. Dieser Ansatz erscheint unrealistisch und könnte Fehlentwicklungen wie in der Gemeinsamen Agrarpolitik auslösen. Richtiger ist, Nachhaltigkeit als ökosoziales Gebot zu beachten. Das wird nicht so sehr kurzfristig Früchte tragen, sichert aber einen längerfristig gangbaren Weg in die Zukunft. Eine häufig vernachlässigte Rolle spielen dabei Bemühungen um die Behebung der offensichtlichen Krise der "public governance", zu denen auch die Wirtschaftsforschung im Zusammenwirken mit anderen Sozialwissenschaften beitragen kann.

"Ökosoziale Marktwirtschaft" setzte Karl Aiginger vielfach den in den 1980er- und noch mehr in den 1990er-Jahren dominierenden marktliberalen Wirtschaftsauffassungen, aber auch musealen sozialistischen Versatzstücken als "großes Narrativ" mit Nachdruck entgegen. Solche Anstöße hatten leider begrenzten Erfolg: Sie vermochten zwar die von der Zustimmung großer Teile der Bevölkerung getragene "soziale Marktwirtschaft" um die Dimensionen natürliche Umwelt und Knappheit von Ressourcen zu erweitern. Der stärkeren Durchsetzung des Gedankens der Nachhaltigkeit in der praktischen Wirtschaftspolitik stand aber egoistisches Beharren derselben Bevölkerung entgegen, sobald sie sich von unbequemen ökosozialen Anpassungen allenfalls betroffen fühlte, andererseits aber auch die Anschauung eines vermeintlichen Triumphs des entfesselten Kapitalismus. Immerhin setzten sich teilweise – auch für die Bevölkerung gut beobachtbare – ökologische Zielsetzungen etwa in den Bereichen reine Luft und reine Gewässer in der Politik schrittweise durch.

Doch der politische Einfluss jener Wirtschaftssektoren, die sich grundlegend neu orientieren oder ihre Position und ihr Kapital hätten in Frage stellen müssen, bedeutender Sektoren der Industrie und auch der dort tätigen Gewerkschaften wirkte inhaltlich rascheren Veränderungen entgegen, sobald sie die Implikationen eines Sprunges über den eigenen Schatten erkannten und die Konsequenz, dass Ökologie Aufwand, Strukturveränderung und kurzfristigen Verzicht auf bisher gewohnte Stellungen bedeuten kann.

Die seit 2007 anhaltende Krise, die einen wichtigen Schaltkreis der modernen Wirtschaft, nämlich den Finanzsektor, noch immer blockiert und damit die gesamtwirtschaftliche Leistung lähmt, wirft drängende Fragen nach heute gültigen Leitbildern ("great narratives") für die Überwindung dieser Situation auf. Das WIFO übernahm unter Karl Aigingers Leitung von der Europäischen Kommission den Auftrag, ein sehr

umfangreiches internationales Forschungsprogramm "WWWforEurope" zu koordinieren. Die drei W stehen für Welfare, Wealth und Work. Umwelt nimmt, wohl unter "Wealth", dabei einen zentralen Platz ein. Sie ist Naturkapital, ein wesentlicher Teil des Vermögens der heutigen Generation, die Zukunft zu gestalten, und Welterbe der Menschheit.

In einer mittlerweile mit dem "best paper award" ausgezeichneten Studie mit dem Titel "The impact of the financial and economic crisis on sustainability transitions" (2013) im Rahmen des Projektes WWWforEurope sieht Frank W. Geels (University of Manchester) die Krise als Ausdruck einer epochalen Übergangsphase, die Institutionen, Verhaltensweisen und Ideen verändert und in dieser heiklen Phase von der Politik unterstützt werden muss.

Drei seiner vier Erklärungsansätze schließen einander nicht aus, sondern können als substitutiv verbunden und so als aussichtsreich gesehen werden: Die Krise sei "Symptom eines tieferen kulturellen Problems moderner kapitalistischer Gesellschaften, welche durch Wachstumsobsession, Ausbeutung der Natur und die Dominanz des Finanzkapitalismus gekennzeichnet" seien. Gleichzeitig sei vielleicht auch die Anfangsphase eines noch nicht sehr dynamischen Kondratieff-Zyklus moderner Basistechnologien noch nicht genügend etabliert. Wir befänden uns in der Installationsphase eines sechsten, nämlich "grünen" Aufschwunges auf Basis von verstärkter Energie- und Ressourceneffizienz, unterstützt von entsprechend einsetzbaren Basistechnologien. Und schließlich werde die Orientierung an "grünem" Fortschritt allmählich den Wirtschaftsprozess nicht mehr belasten, sondern im Gegenteil beflügeln, was auch einen tiefgreifenden Umbau der etablierten Institutionen der Wirtschaft und des Sozialsystems erleichtern werde.

Eine vierte Hypothese allerdings ergibt ein wenig zuversichtliches Bild der Zukunft der hochentwickelten Gesellschaften oder auch des Globus: Die anhaltende Krise könnte die Vernachlässigung und das Zurückdrängen jener Kräfte bewirken, die Nachhaltigkeit auch als wirtschaftliche Chance begreifen. Wenn sich die Politik, die Wirtschaft und die Gesellschaft den notwendigen und heilsamen epochalen Systemänderungen – unter dem unmittelbaren Effekt der Krise (Überschuldung, Unterauslastung) – verweigern, könnte das die depressive Stimmung verfestigen. Anschauliche Belege für das Zurückdrängen der Themen Umwelt, Klima und Nachhaltigkeit gegenüber rascher zu erzielenden Wachstums- und Beschäftigungseffekten liegen vor. Längerfristig unhaltbare Strukturen werden konserviert, die Chancen neuer Zielsetzungen verpasst und die Probleme damit perpetuiert.

Zu den beharrenden Kräften zählen nicht nur Interessenvertreter mächtiger Industriezweige und internationaler Finanzinstitute, die einem Systemumbau weniger abgewinnen als der weiteren Nutzung oder doch nur marginale Fortentwicklung von Technologien und etablierten Marktstellungen. Dazu zählen auch wohlmeinende Verteidiger des unter Druck geratenen Sozialstaates, den man wohl mit Recht als eine der großen Errungenschaften des 20. Jahrhunderts ansehen kann, die nicht geopfert werden sollen, schließlich weite Teile des Staatsapparates und des konservativen Bildungsbürgertums. Alle diese Gruppen rufen nach einer Verteidigung der Prinzipien, die im vergangenen Jahrhundert Geltung und Erfolg hatten. Die Politik tritt ziemlich orientierungslos zwischen mutigen Ansagen, tiefer Verunsicherung und dem durch Phantasielosigkeit und Finanznöte begrenzten Spielraum auf der Stelle.

Die Herausforderungen anzunehmen und zu nutzen, plädieren hingegen viele Vertreter der Wissenschaft, vor allem der Umwelt-, Natur-, Sozial- und Kulturwissenschaften, Intellektuelle, natürlich die Grün-Frequenzen im politischen Spektrum und, immer mehr, erhebliche Teile der Jugend, die um ihre Zukunft bangt.

Das Papier von Geels greift noch zu kurz: Es rechnet mit der politischen Interaktion zwischen der Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft in Richtung Nachhaltigkeit und den Hindernissen dafür, dass die Krise ebendiesen Übergang nachhaltig bremsen könnte. Zu der ohnehin schwierigen Situation kommen aber nun noch die Umstände der demographischen Alterung, die gleichfalls zuerst als Belastung und nicht als Chance begriffen werden. Das Problem ist die längst absehbare Spätfolge des abrupten Rückganges der Geburtenzahlen vor einem halben Jahrhundert.

Antworten auf die Frage, ob und wie das wachsende demographische Ungleichgewicht durch Stimulierung der Produktivität und Anpassung von Institutionen ausgeglichen werden und ein Zusammenprall der Interessen verschiedener Generationen vermieden werden könnten, sind in der ohnehin belasteten Situation doppelt schwierig. Zu optimieren ist nicht nur das Verhältnis zwischen einer Politik der Nachhaltigkeit in Bezug auf die natürliche Umwelt und dem Tempo sowie der Richtung des Wirtschaftswachstums, sondern mehr: die Ausgangssituation ist von verringerter Wirtschaftsdynamik, sich verfestigender Jugendarbeitslosigkeit (mit Langzeitfolgen!), hoher krisenbedingter Staatsverschuldung mit dementsprechender Belastung der öffentlichen Haushalte durch den Schuldendienst, von jährlich (und über Jahrzehnte) steigenden Mehrkosten der Alterung für Pensionen, Pflege- und Gesundheitseinrichtungen und gleichzeitig von den augenscheinlich dringender werdenden Umweltproblemen geprägt. *Gough – Meadowcroft (2011)* nennen die Aufgabe "de-carbonising the welfare state".

Längerfristige Strategien sprengen den Rahmen der bisher üblichen Wirtschaftspolitik, zumal der makroökonomischen, und auch den des herkömmlichen Selbstverständnisses der Ökonomen. Es geht auch nicht nur um vielfach unermessliche technologische Chancen – ob im Aufschwung eines Kondratieff'schen Zyklus oder nicht –, sondern um die Überwindung der Führungslosigkeit des politischen und sozialen Systems. "We have to shed light on why gridlock prevails where action is imperative" (*Oxford Martin Commission, 2013, S. 37*).

Aus diesen Überlegungen folgt, dass der Weg, den die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung "A stronger European industry" vom Oktober 2012 einschlägt, den Anforderungen nicht genügt und, bei genauerem Hinsehen, ohnehin unrealistisch ist: Die Kommission sieht den Ausweg in einer Wiederbelebung der Industriepolitik. Sie stellt eine "Roadmap" für die Re-Industrialisierung Europas vor, wonach der Anteil der Industrie an der Wertschöpfung der Gesamtwirtschaft, derzeit rund 16%, bis 2020 auf 20% gesteigert werden soll. Aktionspläne, wie dieses Ziel in einzelnen Branchen erreicht werden soll, folgten.

Diese Strategie geht von tatsächlich beunruhigenden Beobachtungen aus: einem Rückfall wichtiger technologischer Hoffungsbereiche Europas hinter die USA (etwa in den Informations- und Kommunikations- sowie in den Bio- und Gen-Technologien), der Abwanderung der Fertigungsstätten ganzer Branchen in die erstarkenden Schwellenländer (z. B. Autoindustrie) von den enormen Anstrengungen vor allem Chinas und Indiens, das allgemeine Bildungsniveau und die Qualifikation für High-Tech an die fortgeschrittenen Industrieländer heranzuführen oder diese zu übertreffen, schließlich auch von der Verlagerung der Energierechnung zugunsten der USA aus der Nutzung der Schieferöl-Lager.

Auch sei Europa von einer gewissen Industriemüdigkeit gekennzeichnet. Dienstleistungen, so wird suggeriert, seien eine zu wenig solide Basis für die künftige Wirtschaftsentwicklung. Sie seien, da immateriell, nicht ausreichend für die Kompetenzen, die eine leistungsfähige Wirtschaft in der Welt der Zukunft benötige. Diese Thesen gehen an der Tatsache vorbei, dass der Anteil der Industrie am BIP in allen hochentwickelten Regionen der Erde nahezu ohne Schwankungen längerfristig sinkt. Das gilt nicht nur für Europa, sondern auch für Japan und für die USA. In den USA ist der Industrieanteil mit rund 12% niedriger als in der EU, und er sinkt seit den 1980er-Jahren parallel zu Europa. Auch in China ging er von 40% (Anfang der 1980er-Jahre) auf gegenwärtig etwa 30% zurück. Darüber hinaus steht der These von der überlegenen Wettbewerbsfähigkeit der USA die Beobachtung eines hartnäckig hohen Defizits der Handelsbilanz auch im Handel mit Europa entgegen und eines hohen Überschusses der Dienstleistungsbilanz der USA.

Die Argumentation zugunsten einer Re-Industrialisierung nimmt da und dort romantische Züge an: von der Werkbank oder der Walzstraße als den eigentlich schöpferischen Plätzen. Vor dem Hintergrund der Krise des Finanzapparates, des Zentrums artifizieller Dienstleistungen und grenzenloser Leverage, erscheint sie intuitiv sehr plausibel.

Dahinter stehen natürlich handfeste Interessen einflussreicher Branchen, aber auch eine Verkennung der tatsächlichen Arbeitsteilung im Weltmaßstab. Was traditionell

zum Sektor Industrie gezählt wird, umfasst mittlerweile selbst schon in hohem Maß Wertschöpfung aus industrieinternen Dienstleistungen. Weit mehr als die Hälfte der Industriebeschäftigten erbringen Dienstleistungen. Mehr als ein Drittel des Wertes der Industrieexporte stammt aus Wertschöpfung ausgelagerter und zugekaufter Dienstleistungen. Tatsächlich umfasst der industrielle Komplex einer Volkswirtschaft weit mehr als das, was in der herkömmlichen Statistik als Industrie definiert ist.

Die Erscheinungsform industrieller Wertschöpfung in einer globalisierten Wirtschaft sind weltumspannende Wertschöpfungsketten mit einer kaum entwirrbaren Verflechtung zwischen Fertigung und industriellen Dienstleistungen. Tatsächlich hat aber dieser industrielle Komplex für die Dynamik und die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft eine Schlüsselrolle inne, da er in weit höherem Maß als andere Sektoren die technologischen Innovationen generiert.

Die Zielgröße der EU-Strategie Europa 2020 werde, da unrealistisch, nicht erreicht werden. Sie werde damit neuerlich eine politisch riskante Enttäuschung wachstumpolitischer Vorhaben auf EU-Ebene mit sich bringen. Andererseits sei jener Teil der Volkswirtschaft, der von der Industrie gesteuert und bestimmt werde, ohnehin heute schon viel größer als 20%, rechnet das Bruegel-Institut unter dem Titel "Manufacturing Europe's future" (Veugelers, 2013) mit dem Anstoß zu einer neuen Industriepolitik der EU ab.

Dann also "grünes Wachstum"? Aus den ursprünglich sehr randständigen Initiativen einzelner Vorkämpfer ist mittlerweile ein etablierter Wirtschaftsbereich geworden. Viel ist noch im heiklen Anfangsstadium einer Entwicklung und daher hohen Risiken ausgesetzt (Energiekosten, komplexe Organisation, skeptische Märkte). Aber viel ist auch schon in Gang gekommen. "Nachhaltigkeit" in Hinblick auf die Umwelt ist zweifellos einer der bestimmenden Trends der Zukunft, auch dann, wenn seine Dynamik und Priorität durch die Finanzmarktkrise und die Unsicherheiten über ökologische Bedrohungen (Klima, Artenvielfalt, Meere) gebremst erscheinen. Um gravierende Schäden aus der Klimaerwärmung zu vermeiden, kommen mittlerweile alle realistischen Perspektiven der Drosselung von klimaschädlichen Emissionen zu spät, vielleicht aber noch nicht, um eine zunehmende Häufung katastrophaler Ereignisse hintanzuhalten.

Für eine rasche Belebung der Wirtschaftsdynamik eignen sich die denkbaren "grünen" Strategien nicht besonders gut. Rechtfertigungen für bequeme Lethargie der internationalen Politik und Ratlosigkeit des mitdenkenden Teils der Bevölkerung?

Eine Unterstützung von Maßnahmen, die ökologischer Nachhaltigkeit entsprechen, ist dennoch gut begründet: Sie können Zeitgewinn sichern, bis vielleicht doch grundlegende technologische und soziale, d. h. institutionell-organisatorische Innovationen einen wirksameren Einfluss auf die weltweite Entwicklung ermöglichen. Und vielleicht gelingt es, unterstützt von modernen Wissens- und Kognitionstechnologien, "Nachhaltigkeit" umfassender im Gesellschaftssystem zu etablieren als nur in Hinblick auf "Grün". Freilich, in der modernen Geschichte sind kaum Epochen bekannt, die alle denkbaren Bemühungen der gesellschaftlichen Organisation angesichts der drängenden Fragen so unzulänglich erscheinen ließen wie gerade die heutige.

Was dann? Vor zehn Jahren veranstaltete das WIFO aus Anlass seines damals 75-jährigen Bestehens ein Symposium zu den wirtschaftspolitischen Herausforderungen des nächsten Jahrzehnts (Aiginger – Hutschenreiter, 2003). Sehr anregend, heute darin zu schmökern! Insgesamt haben wir damals Thesen und Meinungen versammelt, die nicht ganz falsch lagen. Die Probleme der Makroökonomie in der EU wurden behandelt, aber nicht die Gefahren für eine konstruktiv ungenügende Währungsunion. Die heraufziehenden Gefahren auf den globalisierten und liberalisierten Finanzmärkten waren kein Thema. Wohl aber eines: was können wir tun, damit der soziale Zusammenhalt gewahrt wird und die Jugend in eine gute Zukunft geht? Karl Aiginger (zusammen mit Gernot Hutschenreiter) betonte in seinem Editorial die Schlüsselrolle von Innovation und Bildung für positive Zukunftsaussichten (S. 5). Europa habe in den 1990er-Jahren nicht genug in Forschung und Bildung investiert und werde das zu spüren bekommen. Der dänische Soziologe Gosta Esping-Andersen rief uns damals in der Diskussion zu: "Wir wissen wenig darüber, welche Zukunft uns erwartet. Aber eine Investition ist auf jeden Fall sicher und sinnvoll: dass wir das Beste,

das wir aufbringen können, in die Bildung unserer Kinder investieren. Damit vermögen sie, auch in einer Welt voller Schwierigkeiten und Überraschungen, eine relativ gute Position zu behaupten."

Karl Aiginger wird nicht müde, diese Überzeugung öffentlich zu vertreten. Die Resonanz ist in Österreich keineswegs zufriedenstellend. Möge er in den nächsten Jahren doch noch nicht nur gehört, sondern auch befolgt werden!

Aiginger, K., Hutschenreiter, G. (Hrsg.), *Economic Policy Issues for the Next Decade*, Kluwer Academic Publishers, Boston–Dordrecht–London, 2003, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/24909>.

Esping-Andersen, G., "Towards a Positive Equilibrium for Ageing Societies", in *Aiginger – Hutschenreiter* (2003), S. 79-84.

Europäische Kommission, *A stronger European industry for growth and economic recovery*, Brüssel, 2012, COM(2012) 582.

Geels, F. W., "The impact of the financial and economic crisis on sustainability transitions: Financial investment, governance and public discourse", *WWWforEurope Working Paper*, 2013, (39), <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/47014>.

Gough, I., Meadowcroft, J., "Decarbonising the welfare state", in Dryzek, J., Norgaard, R., Schlosberg, D. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Climate Change and Society*, Oxford University Press, Oxford, 2011, S. 490-503.

Oxford Martin Commission, *Now for the Long Term. The Report of the Oxford Martin Commission for Future Generations*, Oxford, 2013, (http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/commission/Oxford_Martin_Now_for_the_Long_Term.pdf), abgerufen am 2. 11. 2013).

Veugelers, R. (Hrsg.), "Manufacturing Europe's future", *Bruegel Institute, Blueprint Series*, 2013, (21).

Literaturhinweise

Leaving the Crisis Behind – Summary

The ongoing crisis, enveloping in particular the European finance system, is in danger of becoming embedded. Reticient productive investment due to under-utilisation and grave uncertainties, budget cuts everywhere, including education and research, growing resistance to reform, a prevalence of precarious employment among the young, including skilled ones, and the after-effects of such employment on their old age provision – all these combine with the impact that accelerated demographic ageing has on the social system and on endeavours to consolidate the high public debt. Greater growth dynamism might overcome the retarding forces. But how do we get there?