

Editorial

Weiter auf dem Pfad der Stagnation Zum Programm der zweiten ÖVP-FPÖ-Regierung

Seit dem Jahr 2001 verschlechtert sich die Wirtschaftslage Österreichs kontinuierlich. Die neueste Prognose des Instituts für Wirtschaftsforschung hat bestätigt, was sich nach der flauen Entwicklung der letzten Monate ohnehin für alle Beobachter abzeichnete: Die für 2003 erhoffte Erholung tritt nicht ein, und auch 2004 ist aus derzeitiger Sicht allenfalls ein recht mäßiges Wachstum zu erwarten. 2003 wird die österreichische Wirtschaft wieder nur um rund 1% wachsen, die Beschäftigung nimmt weiter ab und die Arbeitslosigkeit zu. Da die Produktivität, d. h. das BIP je Erwerbstätigen, im Durchschnitt pro Jahr um mehr als 2% steigt, wächst Österreichs Wirtschaft nun zum dritten Mal in Folge unterhalb ihrer Möglichkeiten. Das hat es in der gesamten Nachkriegszeit seit 1945 nicht gegeben – wir befinden uns in einem Zustand der Beinahe-Stagnation, allerdings nicht nur Österreich alleine, sondern ein großer Teil der europäischen Wirtschaft ist davon betroffen. Das Einsetzen eines Aufschwungs ist nun schon zum dritten Mal auf das nächste Jahr verschoben worden. Die Grundlage für die ohnehin bescheidene BIP-Prognose von +1,7% für das Jahr 2004 bilden Annahmen, die als ziemlich optimistisch zu betrachten sind.

Die nun für das Jahr 2002 vorliegenden Daten zeigen neuerlich, dass die restriktive Politik der Bundesregierung die österreichische Konjunktur zusätzlich gedämpft hat. Die Exporte haben 2002 mit 5,5% real und 4,1% nominell einen durchaus beachtlichen Zuwachs erreicht. Ausgelassen hat hingegen die Inlandsnachfrage. Die Investitionen sind im Vorjahr um fast 5% geschrumpft, beim privaten Konsum gab es mit 0,9% nur einen geringen Zuwachs. Der private Konsum wird hauptsächlich durch die Lohn- und Gehaltsentwicklung bestimmt. Hier haben sich bei an sich schon mäßigen nominellen Lohnerhöhungen die zur Erreichung des „Nulldefizits“ gesetzten Belastungsmaßnahmen zweifach auf die Reallöhne

ausgewirkt: durch verschiedene preistreibende Effekte (z. B. Energiesteuer, Tabaksteuer, Autobahnvignette, Studiengebühren etc.) und durch die Erhöhung der Lohnsteuer ergab sich unter dem Strich bei den Reallöhnen netto 2001 und 2002 ein Minus, das sich auch 2003 fortsetzen wird. Die anhaltend schwache Einkommensentwicklung reduziert die Konsumnachfrage und damit Wachstum und Beschäftigung.

Es entspricht also nicht den Tatsachen, dass Österreich sich gegen die internationale und europäische Konjunkturabschwächung relativ gut behauptet hat – vielmehr hat die Wirtschaftspolitik der letzten drei Jahre die Probleme in unserem Land zusätzlich verstärkt. Dies zeigt sich vor allem bei der Arbeitsmarktentwicklung. Die Zahl der Aktivbeschäftigten (also ohne die von der Regierungspropaganda immer dazugerechneten KindergeldbezieherInnen) ist in Österreich seit Dezember 2001 ständig gesunken und war 2002 durchschnittlich um 14.500 niedriger als 2001. Die Arbeitslosenrate erhöhte sich dadurch von 5,8% 2000 auf 6,9% im Jahr 2002. Es ist richtig, dass Österreich im europäischen Vergleich eine der niedrigsten Arbeitslosenraten aufweist. Aber die Zunahme der Arbeitslosigkeit war in den letzten zwei Jahren stärker als in Deutschland und im europäischen Durchschnitt.

Die Arbeitslosigkeit hinnehmen?

Das am stärksten auffallende Merkmal des neuen Regierungsübereinkommens ist, dass die Wachstumsschwäche und die empfindlich verschlechterte Arbeitsmarktsituation darin nicht einmal thematisiert sind. Gefährlich ist eine solche Haltung der weitgehend tatenlosen Hinnahme und des Wartens, bis sich die Zeiten von selber wieder bessern, auch deshalb, weil auch bei wieder normalisierter Wirtschaftsentwicklung auf mittlere Frist – also über das Jahr 2004 hinaus – eine Entspannung auf dem Arbeitsmarkt unwahrscheinlich ist. Zwei Faktoren werden mittelfristig eine deutliche Zunahme des Arbeitskräfteangebots bewirken:

Die Abschaffung der vorzeitigen Alterspension wurde nach dem massiven Widerstand seitens der Gewerkschaften auf einen längeren Zeitraum (bis 2015) erstreckt. Bis 2006 resultiert daraus eine Zunahme des Arbeitskräfteangebots um etwa 10.000 Personen. Da die geplanten begleitenden „Abfederungsmaßnahmen“ dazu führen werden, bei älteren Arbeitskräften zu Lasten anderer Altersgruppen die Beschäftigung zu erhöhen, nicht aber die Gesamtbeschäftigung, bewirkt diese

Maßnahme der „Pensionsreform“ eine zusätzliche Steigung der Arbeitslosenrate, welche die durch die bessere Konjunktur erhoffte Senkung wieder zunichte macht. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass erwartete hohe budgetäre Einsparungseffekte aus einer Abschaffung der Frühpension illusionär sind, da hohe Kosten als Folge steigender Arbeitslosigkeit (für Arbeitslosenunterstützung, Schulungsprogramme) anfallen werden. Dies war bereits bei der Erhöhung des Pensionsalters von 60/55 auf 61,5/56,5 Jahre der Fall.

Zweitens darf die EU-Erweiterung als Bestimmungsfaktor der Arbeitsmarktentwicklung bis 2006 keinesfalls unterschätzt werden. Eine verstärkte Zuwanderung aus den Nachbarländern ab Mai 2004 würde unmittelbar zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit in Österreich führen. Im Beitrittsvertrag sind daher Übergangsmaßnahmen vorgesehen, mit denen Österreich die Zuwanderung aus den Beitrittsländern weiterhin begrenzen kann. Das Regierungsprogramm beschränkt sich diesbezüglich weitgehend auf unpräzise Formulierungen („Umsetzung der vereinbarten Übergangsregelungen“, „stufenweise Heranführung“, Abschluss von Praktikanten- und Beschäftigungsabkommen), hinter denen aber beabsichtigte Maßnahmen stehen, die das Arbeitskräfteangebot innerhalb weniger Jahre um bis zu 70.000 Personen erhöhen könnten.

Eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit droht drittens durch eine neuerliche Ausweitung der Kontingente für Saisoniers sowie viertens die Absicht der Regierung, den Personalstand im öffentlichen Dienst weiter zu reduzieren (10.000 beim Bund, die Länder und Gemeinden sollen um 20.000 reduzieren).

Demgegenüber ist davon auszugehen, dass in den nächsten Jahren bei gegebener Arbeitslosigkeit von derzeit 7% in Österreich insgesamt kein zusätzlicher Arbeitskräftebedarf besteht, wenn zunächst einmal ein möglicher Beschäftigungszuwachs aus dem Reservoir der Arbeitslosen kommen sollte. Es steht daher zu befürchten, dass die Arbeitslosenrate bis 2006 aus der kumulierten Wirkung der genannten Maßnahmen auf 8% oder noch mehr ansteigen könnte, wenn keine Korrekturen mehr erfolgen.

Die arbeitsmarktpolitische Strategie der Regierung setzt, wie schon in der letzten Periode, auf die Erhöhung des Angebotsdrucks und auf Maßnahmen, die den Druck auf Arbeitslose, zu schlechteren Bedingungen Beschäftigungen anzunehmen, erhöht („Flexibilisierung“ der Zumutbarkeitsbestimmungen,

Abschaffung der Notstandshilfe und Ersetzung durch eine „Sozialhilfe neu“), und auf Maßnahmen zur „Flexibilisierung“, welche die Arbeitnehmerrechte schwächen.

Keine Impulse für das Wirtschaftswachstum

Zur Belebung der wirtschaftlichen Aktivität setzt die Regierung unverändert auf eine Vielzahl von tatsächlichen oder angeblichen standortpolitischen Einzelmaßnahmen. In zentralen Punkten lassen die Aussagen des Programms allerdings kaum erwarten, dass die Versäumnisse der letzten Legislaturperiode, etwa bei der Dotierung der Förderung von Forschung und Entwicklung, der Universitäten und der Infrastrukturinvestitionen, gutgemacht werden können.

In der Budgetpolitik ist die zweite ÖVP-FPÖ-Regierung – nach den negativen Erfahrungen der letzten Jahre – nun offenbar bereit, von der starren Orientierung auf ein „Nulldefizit“ um jeden Preis abzugehen. Es werden unter einem – allerdings zu optimistischen – Wachstumspfad Defizite von 0,7% (2004) bis 1,5% des BIP zugelassen, was einen expansiveren Kurs und auch eine andere, konjunkturgerechtere Handhabung des europäischen Stabilitätspaktes bedeuten würde. Die für 2004 vorgesehenen steuerpolitischen Maßnahmen führen allerdings bei den Masseneinkommen zu einer Mehrbelastung. Der stärkste Impuls durch die geplante Steuersenkung um 2,5 Mrd. Euro (1,1% des BIP) ist erst für 2005 in einem Aufschwungsjahr vorgesehen. Ein solcher Impuls wäre aber zur Stärkung der Konsum- und Investitionsnachfrage so rasch wie möglich, d. h. noch heuer oder spätestens 2004 zu setzen. Das große Volumen der für die nächsten Jahre angekündigten Einsparungsmaßnahmen (5 Mrd. Euro) deutet auch auf Hintergedanken hin, nämlich das „Nulldefizit“ doch noch zu erreichen, womit der ganze Expansionseffekt wieder hinfällig wäre. Keinesfalls sollte die Steuersenkung vom tatsächlichen Einsetzen eines Aufschwungs abhängig gemacht werden – damit würde eine prozyklische Budgetpolitik zum Programm erhoben und die restriktive Linie der letzten Jahre mit allen negativen Konsequenzen fortgesetzt.

Die Hauptaussage des Regierungsprogramms zur Wirtschaftspolitik auf EU-Ebene ist ein allgemein gehaltenes Bekenntnis zur „Lissabon-Strategie“, die weitestgehend auf Standortpolitik, also auf angebotsseitige Maßnahmen abstellt. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt jedoch eindeutig, dass

ohne eine expansivere Makropolitik (Geld- und Fiskalpolitik) die eigentlichen Ziele betreffend Wachstum und Beschäftigung nicht erreichbar sind. Ohne eine entsprechende Neuorientierung ist die Lissabon-Strategie zum Scheitern verurteilt, worauf auch ihre bisher zu konstatierende Erfolglosigkeit hindeutet.

5 Milliarden-Sparprogramm bis zum Jahr 2006

Die budgetären Sparmaßnahmen für die nächsten Jahre setzen in verschiedenen Bereichen an: 1,3 Mrd. Euro sollen durch eine Verwaltungsreform eingespart werden, je 1 Mrd. Euro bei den Pensionen (gemäß dem Budgetbegleitgesetz 2003 0,8 Mrd. Euro) und im Gesundheitsbereich. Mit 1 Mrd. Euro sollen die Länder, Städte und Gemeinden zum Konsolidierungskurs beitragen. Weitere 220 Mio. Euro sollen aus der Überprüfung von Bundesförderungen und der ÖBB-Reform lukriert werden.

Der weitaus überwiegende Teil der Einsparungen unter dem Titel „Verwaltungsreform“ resultiert aus Personaleinsparungen beim Bund, dem Abbau von Überstunden, moderaten Gehaltserhöhungen für die Beamten in den nächsten Jahren, der Kompensation des Struktureffekts im Bildungsbereich. Mit Verwaltungsreform hat all das nur wenig gemeinsam. Die echten Verwaltungsreformmaßnahmen (*Controlling*, *E-Government-Offensive*, Ausbau von Bezirksverwaltungsbehörden, Intensivierung von Evaluierungen etc.) bringen nur wenig Einsparungen. Die Einrichtung von Landesverwaltungsgerichtshöfen würde sogar zu Mehrausgaben führen. Die Einsparung von 10.000 Planstellen beim Bund durch Nichtnachbesetzungen würde bedeuten, dass der Personalstand (ohne Schulen und Universitäten) um gut 10% verringert werden müsste. Die Zielerreichung ist wenig realistisch, weil der Personalstand schon in der letzten Legislaturperiode um 13.000 Planstellen gesenkt wurde und weil die Abschaffung der Frühpensionierung diesem Ziel entgegenwirkt. Auch bei den Ländern und Gemeinden sollen 20.000 Bedienstete bis 2006 abgebaut werden, das sind etwa 9% der Beschäftigten von Ländern und Gemeinden (ohne Krankenanstalten). Auch die Erreichbarkeit dieses Ziels ist zu hinterfragen, nicht zuletzt deshalb, weil die Bundesregierung de facto nur wenig Druckmittel auf die Umsetzung dieser Personaleinsparungen hat. Wünschenswert wäre in beiden Fällen eine Verknüpfung des Personalab-

baus mit Fortschritten bei Verwaltungs- und Bundesstaatsreform, weil nur so eine Verschlechterung der Qualität der öffentlichen Leistungen verhindert werden kann. Im Bildungsbereich soll der so genannte Struktureffekt bei Bundes- und LandeslehrerInnen eingespart werden (ca. 350 Mio. Euro). Insgesamt würde andererseits aus diesen vermeintlichen Verwaltungsreformmaßnahmen ein erheblicher negativer Effekt auf dem stark angespannten Arbeitsmarkt resultieren.

Die „Pensionssicherungsreform“: eine volkswirtschaftliche Schocktherapie

Die Gesetzesentwürfe, mit denen die „Pensionssicherungsreform“ ursprünglich ins Werk gesetzt werden sollte, haben sich in einer bisher nicht gekannten Brutalität über Grundsätze der distributiven und intergenerativen Gerechtigkeit und des Vertrauensschutzes hinweggesetzt. Durch gewerkschaftliche Gegenaktionen und politische Widerstände bewirkte Abschwächungen sollten nicht dazu führen, dass die volkswirtschaftlichen Auswirkungen dieser Schocktherapie übersehen werden. In den Hintergrund getreten sind dabei die volkswirtschaftlichen Auswirkungen dieses Kahlschlages auf Wachstum und Beschäftigung in den nächsten Jahren.

Die ArbeitnehmerInnen werden das Vorsorgesparen erhöhen und die laufenden Konsumausgaben einschränken – bei dem labilen Zustand der Konjunktur ein Effekt, der alles andere als wünschenswert ist. Da sich durch die immer noch massive Absenkung der Ersatzquote (Pension in Prozent des letzten Activeinkommens) ein gravierender Einkommensverlust für alle, die ab 2004 in Pension gehen, ergibt, werden diese Arbeitnehmergruppen mit Sicherheit ab sofort mehr Ersparnisse bilden, um den beim Pensionsantritt eintretenden Einkommensabfall zumindest teilweise zu kompensieren. Der betroffene Personenkreis bei den Arbeitnehmern umfasst in den nächsten 10 Jahren rund 450.000 Personen (Geburtsjahrgänge 1941/50), das sind etwa 13% der unselbstständig Beschäftigten, auf die ein deutlich größerer Anteil der Lohnsumme (ca. 20 %) entfällt. Es ist bei keineswegs drastischen Annahmen durchaus plausibel, dass die Auswirkung der Reaktionen auf den gesamten privaten Konsum bei ca. 1/2 % jährlich liegen können – bei den Mini-Wachstumsraten, die wir in letzter Zeit haben (0,9 bis 1,9%), ist dies gar nicht wenig.

Steuerreform: einseitige Ausrichtung

Die Ankündigung der „größten Steuerreform aller Zeiten“, die in zwei Etappen erfolgen soll, ist auf großes öffentliches Interesse gestoßen, weil zu erwarten war, dass es auch für die ArbeitnehmerInnen eine substanzielle steuerliche Entlastung geben werde. Die erste Etappe dieser Steuerreform mit Wirksamkeit 2004 beginnt bereits mit einer beachtlichen Belastung der ArbeitnehmerInnen und PensionistInnen. Der Entlastung der Bruttojahreseinkommen bis 14.500 Euro stehen erhebliche Abgabenbelastungen (Energiesteuern, Krankenversicherungsbeiträge) gegenüber. Die Entlastung der Lohnsteuer im Ausmaß von 380 Mio. Euro wirkt vor allem in einem Einkommensband von 1.000 bis 1.400 Euro Bruttomonatsbezug. Bei Monatsverdiensten über 1.400 Euro beginnt die Steuersenkung unter die Merklichkeitsschwelle zu fallen und wird jedenfalls von den sonstigen Abgabenbelastungen überkompensiert. Tatsache ist auch, dass ArbeitnehmerInnen, die weniger als 900 Euro brutto monatlich verdienen, keine Entlastungswirkung haben werden, weil eine Erhöhung der Negativsteuer nicht vorgesehen ist.

Die für Unternehmer und Selbstständige vorgesehene Maßnahme, die Einführung des halben Steuersatzes von nicht entnommenen Gewinnen für Personengesellschaften und Einzelunternehmer, führt laut Finanzministerium zu einer Entlastung von 400 Mio. Euro. Nach Berechnungen der Arbeiterkammer wird der Steuerausfall aus dieser Maßnahme aber bis zu 600 Mio. Euro betragen und zu einer Umverteilung zugunsten der besser verdienenden Gewerbetreibenden führen. Darüber hinaus wird damit das Sparen im Betrieb gefördert. Das macht aus wirtschaftspolitischer Sicht wenig Sinn.

Zur Gegenfinanzierung dieser Steuersenkungen werden die Energieabgaben um 400 Mio. Euro erhöht. Die flächendeckende Erhöhung der Energieabgaben (Mineralölsteuererhöhungen auf Benzin, Diesel und Heizöl bzw. Energieabgaben auf Erdgas und Kohle) hat wenig mit einer Ökologisierung des Steuersystems zu tun, sondern ist eine sozial undifferenzierte Abschöpfungsmaßnahme der Lohnsteuersenkung. Die ökologisch wünschenswerte Einführung von schwefelarmem Benzin und Dieselkraftstoff ist auch ohne diese Abschöpfungsmaßnahmen durchführbar. Dabei werden die Haushalte rund die Hälfte dieser Energiesteuerbelastung zu tragen haben.

Verteilungspolitisch bedeutet das, dass die 1,14 Mio. ArbeitnehmerInnen, die nur bis 900 Euro verdienen, von der Lohn-

steuersenkung nicht profitieren. Für sie bleibt unter dem Strich nur eine Belastung über. Das gilt auch für ArbeitnehmerInnen mit über 1.900 Euro Bruttomonatseinkommen. Rund 2,5 Mio. Unselbstständige werden durch die erste Etappe der Steuerreform nur belastet.

Die Belastungen durch die höhere Energiesteuer entfallen je zur Hälfte auf unselbstständig Erwerbstätige und Unternehmer. Dieser Belastung der Selbstständigen steht aber im Gegenzug eine Entlastung von 400 bis 600 Mio. Euro aus der steuerlichen Begünstigung nicht entnommener Gewinne gegenüber. Von Gerechtigkeit kann daher keine Rede sein.

Was die „größte Steuerreform“ der Zweiten Republik in der zweiten Etappe bringen wird, sind bisher nur Versprechen, die nicht nachvollziehbar sind. Wie viel von den 2,5 Mrd. Euro als Entlastung für die ArbeitnehmerInnen und damit für die Stärkung der Kaufkraft vorgesehen ist, ist noch völlig unklar.

Da derzeit die Regierungspläne in weiten Bereichen nicht bekannt sind – insbesondere zur Steuerreform 2005 –, kann in verteilungspolitischer Hinsicht noch keine Gesamtbeurteilung gemacht werden. Aus den bisher bekannten Plänen lassen sich folgende, aus Arbeitnehmersicht wenig erfreuliche Tendenzen ableiten:

- Die erste Etappe der Steuerreform entlastet die Unternehmer und Selbstständigen per Saldo – mit sehr ungleicher Verteilungswirkung innerhalb der Unternehmer. Die ArbeitnehmerInnen hingegen werden überwiegend stärker belastet.
- Die klientelorientierte Politik wird fortgesetzt, ablesbar etwa an den Selbsthalten oder an den Maßnahmen zur Beschäftigungs- und Standortsicherung (Senkung von Dienstgeberbeiträgen zur Sozialversicherung).
- Die Flexibilisierung im Arbeitsrecht der unselbstständig Beschäftigten wird fortgesetzt, in das Berufsrecht der freien Berufe wird hingegen nicht eingegriffen.
- Die agrarische Klientel wird durch ökologisch bemäntelte Maßnahmen und durch die Pensionsverbesserungen für Bauern – durch die Absenkung des fiktiven Ausgedinges – bedient.
- Der im internationalen Vergleich ohnehin sehr niedrigen Unternehmensbesteuerung stehen hohe Entlastungen ohne investitionsfördernden Charakter gegenüber (Senkung der Körperschaftsteuer, Hälftebesteuerung der nicht entnommenen Gewinne).

Gefährdung des sozialen Zusammenhalts

Das Regierungsprogramm setzt den Trend fort, die dezentralisierten Elemente der Staatsmacht immer mehr bei der Zentralgewalt des Bundes und bei den Ländern zu konzentrieren. Die sozialpartnerschaftlich organisierten Institutionen der Selbstverwaltung (Gebietskrankenkassen, Arbeitsmarktservice) sollen noch stärker dem Bund und den Ländern untergeordnet bzw. einverleibt werden.

Im Hinblick auf eine Bundesstaats-, Aufgaben- und Finanzausgleichsreform eignen sich die Regierungspläne nicht für eine konsistente Staatsreform, die mittel- und längerfristig eine kostensparende Staatstätigkeit ermöglicht.

Setzt sich der Trend einer Belastungspolitik zu Lasten der ArbeitnehmerInnen fort, dann ist bei fehlenden Konzepten für die zentralen Fragen Arbeit, Wachstum und Sicherung der Sozialsysteme zu befürchten, dass die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen weiter auseinanderdriften werden. Das gefährdet den sozialen Zusammenhalt.

Die laufenden Wirtschaftsindikatoren für Europa und Österreich geben keine Anhaltspunkte für eine kurzfristige Konjunkturerholung – im Gegenteil, eher deuten die meisten auf ein weiteres Stagnationsjahr 2004 hin – das wäre das vierte in einer Reihe. Auf Grund der politischen Konstellation ist die derzeitige Regierung jedoch nicht in der Lage, auf diese Situation angemessen zu reagieren. Mit Werbeslogans, Phrasen und Schönfärberei, als „positives Denken“ etikettiert, ist sicher nichts zu bewirken. Statt dessen ginge es darum, alle vorhandenen Spielräume des aktiven Handelns zu nutzen, sowohl in Österreich wie auf europäischer Ebene.