

Editorial

Die Wirtschaftspolitik der Großen Koalition

Die Beurteilung der österreichischen Wirtschaft und ihrer Entwicklung in den 80er Jahren hängt in hohem Maß davon ab, ob man relative oder absolute Kriterien zugrundelegt. Im internationalen Vergleich schneidet Österreich auch in den 80er Jahren keineswegs schlecht ab. Von 1980 bis 1986 erhöhte sich das reale Sozialprodukt je Einwohner insgesamt um etwa 1 Prozentpunkt stärker als im europäischen Durchschnitt. Dies stellt zwar keinen bedeutenden Wachstumsvorsprung dar, ist jedoch angesichts der Tatsache, daß das Pro-Kopf-Einkommen in Österreich zu Kaufkraftparitäten etwa um 15 Prozent über dem europäischen Durchschnitt liegt, kein schlechtes Ergebnis. Deutlich stärker als der europäische Durchschnitt wuchs die österreichische Industrieproduktion, nämlich um 1,6 Prozent im Durchschnitt der Jahre 1980 bis 1985 gegenüber nur 0,8 Prozent für OECD-Europa. Der Anstieg der Verbraucherpreise war in Österreich mit knapp unter 30 Prozent von 1980 bis 1986 nur halb so hoch wie im europäischen Durchschnitt. Auch die Beschäftigungslage unterscheidet sich von jener der meisten europäischen Länder immer noch beträchtlich. Bezogen auf die Gesamtzahl der Erwerbstätigen (also Unselbständige und Selbständige) erreichte die Arbeitslosenrate in Österreich 1986 etwa 4 Prozent, gegenüber 11 Prozent im europäischen Durchschnitt. Gegenüber 1980 betrug in Österreich die Verschlechterung fast 2,5 Prozentpunkte, in den europäischen OECD-Staaten stieg die Arbeitslosenrate um 4,2 Prozentpunkte. Auch mit der Leistungsbilanz hatten wir in den 80er Jahren keine besonderen Probleme.

Ein weniger günstiges Bild ergibt sich allerdings, wenn man die österreichische Wirtschaft nach der Erreichung der wichtigsten wirtschaftspolitischen Zielsetzungen beurteilt. Hierbei fällt insbesondere die Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation seit Beginn der 80er Jahre ins Gewicht.

Trotz beträchtlicher Beschäftigungszuwächse in den letzten Jahren konnte der bisherige Höchststand der Beschäftigung 1981 nicht wieder erreicht werden; die Zahl der Arbeitslosen hat sich – infolge eines starken Angebotszuwachses – in den beiden letzten Jahren deutlich erhöht, sodaß sich auch Österreich definitiv von einem Zustand der Vollbeschäftigung entfernt hat und das Ziel der Vollbeschäftigung aus heutiger Sicht nur mittel- und längerfristig wieder erreicht werden kann. Das Wirtschaftsministerium der letzten Jahre

war nicht ausreichend, um für ein wachsendes Arbeitskräftepotential Beschäftigung zu schaffen, und der Prozeß der Arbeitszeitverkürzung, welche das Arbeitskräfteangebot vermindert, ging nur langsam vor sich. Die Wirtschaftspolitik war in zunehmendem Maße von zwei Hauptproblemen geprägt, deren Lösung beim heutigen Stand nicht als gesichert angesehen werden kann: von den zutage getretenen Schwächen der österreichischen Industriestruktur und vom anhaltend hohen Nettodefizit des Staatshaushalts. Die Bewältigung der sich daraus ergebenden Aufgabenstellungen war es auch in erster Linie, welche in beiden Großparteien zur Bildung einer Präferenz für eine große Koalition führte, und zwar schon vor jenen merkwürdigen Ereignissen, die eine vorzeitige Beendigung der kleinen Koalition bewirkten. Maßgeblich für das Zustandekommen der neuen Form der Regierungszusammenarbeit waren weniger die sachlichen Schwierigkeiten bei der Lösung der genannten Probleme, sondern stärker die politischen Risiken und Kosten, für deren Übernahme eine schmale parlamentarische Mehrheitsbasis den Großparteien nicht ausreichend tragfähig erschien. Die sachliche Problemkonstellation spiegelt sich im Koalitionsübereinkommen insofern wider, als ein großer Teil seines Inhalts den industriellen Strukturproblemen und der Budgetsanierung gewidmet ist.

Wenn in der Regierungserklärung davon die Rede ist, daß Österreich „einen neuen Modernisierungsschub“ brauche, dann ist damit auch jener Nachholbedarf an industrieller Strukturanpassung gemeint, der sich in den letzten Jahren – die im Zeichen der konjunkturellen Erholung und des Aufschwungs gestanden sind – im Bereich der österreichischen Großindustrie gezeigt hat. Die im Koalitionsübereinkommen enthaltenen Maßnahmen zur Sanierung der Verstaatlichten Industrie setzen im wesentlichen jenen industriepolitischen Kurs fort, den die frühere Bundesregierung nach dem Offenbarwerden der Mängel im Gefolge der Intertrading-Katastrophe eingeschlagen hatte.

Vom Gelingen der Sanierung der staatlichen Großindustrie, zu der nicht nur die Verstaatlichten im engeren Sinn, sondern auch Bankenkonzernbetriebe wie die Steyr-Daimler-Puch AG zu zählen sind, wird es abhängig sein, ob Österreich in der absehbaren Zukunft eine eigenständige Großindustrie besitzen wird. Denn die Eigentumsstruktur in der österreichischen Industrie ist so gestaltet, daß unsere industriellen Großunternehmen ausschließlich entweder verstaatlicht oder Töchter multinationaler Firmen sind, während die privaten, in österreichischem Besitz befindlichen Industrieunternehmen über eine mittlere Größenordnung nicht hinausgelangen. Wenn hier auf die Bedeutung einer leistungsfähigen

gen nationalen Großindustrie für Österreich hingewiesen wird, so ist dies nicht gleichbedeutend mit einer Kritik an den multinationalen Konzernen, mit denen Österreich in den letzten Jahrzehnten im großen und ganzen sicher keine schlechten Erfahrungen gemacht hat. Für die Position Österreichs in der internationalen Wirtschaft ist es jedoch nicht gleichgültig, ob wir eine national orientierte Großindustrie haben oder nicht. Davon hängt es nämlich ab, ob zentrale industriepolitische Entscheidungen, die nun einmal zu einem guten Teil in den Großunternehmen fallen, in Zukunft aus dem Blickwinkel einer österreichischen Interessenslage getroffen werden, oder ob dafür nur mehr die Weltmarktstrategien internationaler Großkonzerne maßgeblich sein werden. Dies betrifft nicht nur die Produktion und die Investitionen der Industrie, sondern auch die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit, die Entscheidungsebenen der Leitung von Industrieunternehmen, die in Österreich angesiedelt sind, etc.

Darum geht es bei der Sanierung der verstaatlichten Großindustrie, und dafür sollen laut Koalitionsübereinkommen auch die erforderlichen Mittel, soweit notwendig aus dem Budget, zur Verfügung gestellt werden. Dabei soll die Verstaatlichte nach Möglichkeit auch verstärkt den Kapitalmarkt zur Finanzierung in Anspruch nehmen. Die Sanierung erfordert einerseits den Rückzug aus nicht lebensfähigen Produktionsbereichen, andererseits den Aufbau neuer Produktionsparten. Ein industrielles Großunternehmen kann langfristig ohne erfolgreiche Behauptung auf internationalen Märkten nicht existieren. Eine unabdingbare Voraussetzung für die Sanierung der verstaatlichten Großindustrie ist daher die im Koalitionsübereinkommen genannte „Verbesserung der eigenen Positionen im Ausland, sei es durch Gründung von Tochtergesellschaften oder Eingehen von Kooperationen“.

Die Bewältigung des Strukturwandels steht auch im Mittelpunkt der sonstigen Aussagen des Koalitionsübereinkommens zur Strukturpolitik. Es geht dabei vor allem um die Aktivierung des noch nicht ausgeschöpften Potentials der Mittel- und Kleinbetriebe zur Entwicklung neuer Verfahren und Produkte und zur Erschließung neuer Absatzmärkte. Dazu gehört auch die Frage der weiteren Beteiligung Österreichs am Prozeß der europäischen Integration. Diese stellt sich für Österreich insofern jetzt wieder neu, als unserer Wirtschaft aus einem Nichtmitvollziehen der von den europäischen Gemeinschaften ins Auge gefaßten nächsten Integrationsschritte sicherlich Nachteile erwachsen würden. Zu Recht wird auch für die Klein- und Mittelbetriebe die Notwendigkeit einer verstärkten Präsenz auf den internationalen Märkten stark betont. Festgehalten sind im Koalitionsüber-

einkommen aber nur die allgemeinen Orientierungen und Aufgabenstellungen, konkrete Schritte sind nicht aufgelistet. Man könnte in diesem Zusammenhang ein gewisses Ungleichgewicht zwischen der strategisch so entscheidenden Industriepolitik und etwa Bereichen wie Agrarpolitik oder Verkehrspolitik sehen, wo eine große Zahl von Einzelheiten angeführt sind, die nicht immer eine so große Bedeutung besitzen, daß sie in einem solchen Grundsatzdokument unbedingt angeführt werden müßten. Die Möglichkeiten, für Industrie und Gewerbe durch wirtschaftspolitische Maßnahmen zusätzliche Impulse zu geben, sind jedoch nicht nur wegen der Knappheit budgetärer Mittel begrenzt. Durch noch mehr Geld im Wege der vorhandenen Förderungseinrichtungen Anreize zu geben, erscheint angesichts der großen Zahl dieser Einrichtungen nicht sehr erfolgversprechend. Und für neue Methoden, z. B. die internationale Marktpresenz oder die Innovationstätigkeit der österreichischen Klein- und Mittelbetriebe anzuregen, fehlt es derzeit an konkreten Vorschlägen. Es wird daher in Zukunft notwendig sein, die allgemeinen Orientierungen mit konkreten Inhalten zu erfüllen.

Ein Detail am Rande der Strukturfrage muß noch erwähnt werden, bei dem ein innerer Widerspruch im Koalitionsübereinkommen nicht zu übersehen ist. Da heißt es zunächst: „Die Bundesregierung wird in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern die entsprechenden Anreize, Initiativen und klimatischen Voraussetzungen schaffen, da für die dynamische Anpassung der Wirtschaft das öffentliche Klima von entscheidender Bedeutung ist.“

Gleich darauf im übernächsten Absatz dagegen: „Im Nahversorgungsgesetz soll ein generelles Verbot des Verkaufs unter dem Einstandspreis verankert werden.“ Ein solches Verbot wäre ein Rückfall in den Zunftgeist, es fragt sich, wie eine solche Maßnahme von Organisationen hineinreklamiert werden konnte, die den Wettbewerb auf ihre Fahnen schreiben und bei jeder Gelegenheit nach Deregulierung rufen. Man mag ein solches Verbot für einen kleinen Ausrutscher halten – die Gefahr, daß mit dem selben Recht andere Gruppen neue Zunftforderungen erheben werden, die ihren Interessen entgegenkommen, ist nicht ganz gering zu schätzen.

Die geforderte stärkere Präsenz auf internationalen Märkten und auch der Prozeß der rasch wachsenden Internationalisierung der Märkte (wie er gegenwärtig am Beispiel des Dienstleistungssektors zu beobachten ist), lassen die Behinderung des Strukturwandels im Handel besonders anachronistisch erscheinen. In diesem Zusammenhang wird natürlich auch all den sogenannten „geschützten Bereichen“, die sich

den geänderten internationalen Bedingungen anzupassen haben, besonderes Augenmerk zu widmen sein.

Der zweite Prüfstein, an dem sich die große Koalition zu bewähren hat, ist die Budgetpolitik, d. h. die Notwendigkeit einer schrittweisen Senkung des Nettodefizits im Bundeshaushalt. In diesem Bereich ist seit dem Jahr 1983, als mit dem sogenannten „Maßnahmenpaket“ eine deutliche Senkung des Defizits bewirkt wurde, ein Stillstand eingetreten. Die 1984 folgenden Jahre, welche vom Standpunkt der Konjunkturentwicklung nicht schlecht waren, haben keine Fortsetzung der 1983 eingeleiteten Budgetkonsolidierung gebracht. Die Senkung des Budgetdefizits bildet somit ein zentrales wirtschaftspolitisches Anliegen der neu gebildeten Koalitionsregierung. Nach dem Arbeitsübereinkommen soll in erster Linie durch eine Verringerung des Staatsausgabewachstums bis zum Jahr 1992 der Anteil des Nettodefizits am BIP auf 2,5 Prozent vermindert werden. Vom gegenwärtigen Standpunkt ausgehend – ca. 5 Prozent – bedeutet dies eine Senkung im Durchschnitt um einen halben Prozentpunkt pro Jahr. Der direkte Nachfrageentzug beläuft sich damit auf 8 bis 9 Milliarden Schilling jährlich. Davon werden sicherlich negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte ausgehen. Dennoch ist ein weiteres Aufschieben der Budgetkonsolidierung nicht zu begründen. Die Automatik der gegenwärtigen Konstellation würde nämlich dazu führen, daß entweder durch die wachsenden Zinsausgaben das Nettodefizit sich ständig weiter erhöht, oder, daß der Anteil der Ausgaben für den Zinsendienst auf Kosten der übrigen Budgetausgaben ständig zunimmt. Dies würde früher oder später unausweichlich den Verlust des Handlungsspielraums in der Budgetpolitik nach sich ziehen. Ein Aufschub der Budgetkonsolidierung wäre nur damit zu rechtfertigen, daß sich die künftige Wirtschaftsentwicklung durchgreifend verbessert und die Bedingungen für die Budgetsanierung günstiger werden. Eine solche Verbesserung ist allerdings nicht abzusehen. Die Budgetkonsolidierung ist also kein Selbstzweck oder auch nicht damit zu begründen, daß der Staatsanteil zurückgedrängt werden soll. Vielmehr geht es darum, den Anteil an leistungs- und beschäftigungswirksamen Ausgaben im Budget längerfristig zu halten und den Handlungsspielraum in der Fiskalpolitik wiederzugewinnen.

Daß die Budgetkonsolidierung primär auf der Ausgaben- seite ansetzen wird, war zu erwarten, schon aus dem einen Grund, daß die Wege zu einer einnahmenseitigen Sanierung durch Steuererhöhungen, die entsprechend fühlbar ausfallen müßten, politisch nicht leicht gangbar wären. Das ergibt sich aufgrund der Festlegungen und programmatischen Aussagen beider Großparteien in der Wahlauseinandersetzung. Oft

kann man feststellen, daß durch die verschiedensten Interessenlagen, die bei der Redaktion neuer Steuergesetze und Steuerrechtsänderungen einfließen, systematisch Grundkonzeptionen vernachlässigt werden, was dazu führt, daß die erhofften Mehrerträge nicht erzielt werden können.

So eindeutig das Koalitionsübereinkommen die budgetpolitische Zielsetzung formuliert, so vage sind seine Aussagen bezüglich der einzelnen Maßnahmen, mit denen die Ausgabeneinsparungen erreicht werden sollen. Aus rein taktischen Überlegungen war hier sicherlich eine gewisse Zurückhaltung am Platz. Eine nicht unmittelbar bevorstehende Sache groß anzukündigen, ist meist eine sichere Methode, sie umzubringen. Beispiele hierfür ließen sich genügend aufzählen. Andererseits wird es aber dann, wenn es darum geht, die konkreten Schritte auch tatsächlich zu setzen, unumgänglich sein, das Notwendige klar zu sagen, auch wenn feststeht, daß es unpopulär ist. Wenn der Mut dazu im entscheidenden Zeitpunkt fehlt, wird auch eine Budgetsanierung nicht erreicht werden.

Zur Frage der Steuerreform wäre unter dem Aspekt des Budgetdefizits zu sagen, daß es nicht akzeptabel wäre, Steuersenkungen, die das Aufkommen mindern und das Defizit erhöhen, durch die Kürzung essentieller Leistungen wieder hereinzubringen. Die Budgetpolitik darf nicht unter das Diktat eines solchen Dogmatismus einer Steuerpolitik gestellt werden, der Steuersenkungen um jeden Preis anstrebt. Das bedeutet allerdings nicht, daß die Steuerreform unterbleiben sollte.

Ohne Lohnsteuersenkung wächst das Lohnsteueraufkommen mehr als doppelt so schnell als die Löhne, Gehälter und Pensionen. Lohnsteuersenkungsforderungen sind bei hohem Konsolidierungsbedarf des Budgets viel schwerer durchzusetzen als früher. Die Gefahr wird größer, daß die Arbeitnehmer „automatische“ Verlierer werden. Nur eine umfassende Steuerstrukturänderung kann dieses Problem beseitigen.

1967 entfielen im Durchschnitt vom Lohnzuwachs der Arbeitnehmer 20 Prozent auf die Lohnsteuer. Heute sind es trotz wiederholter Lohnsteuersenkungen 37 Prozent. Dazu kommen noch die Sozialversicherungsbeiträge. Im längerfristigen Trend wird diese Grenzsteuerbelastung jährlich um 0,8 Prozentpunkte steigen. Diese Entwicklung kann nicht ungebrochen fortgesetzt werden. Die Steuerbelastung eines durchschnittlichen Jahreseinkommens beträgt hingegen nur 12,4 Prozent. Diese Diskrepanz ergibt sich aufgrund umfassender Ausnahmebestimmungen. Sie führt zu einem stark verzerrten subjektiven Belastungsgefühl.

In der Vergangenheit wurde versucht, bestimmte Verhaltensweisen durch viele steuerliche Anreize zu fördern.

Dadurch wurde das Steuerrecht sehr kompliziert und unübersichtlich. Der Uninformierte ist nicht der Gewinner dieses Zustands.

Im Bereich der Gewinnermittlung ist das Steuerrecht so kompliziert geworden, daß es die Grenze der Administrierbarkeit erreicht hat. Wiederum sind die Arbeitnehmer nicht die Nutznießer dieses Zustandes. Jährlich hebt der Verfassungsgerichtshof aufgrund der unsystematischen Gestaltung des Steuerrechts einige gewichtige Bestimmungen auf. Regelmäßig sind dadurch Verteilungsverschiebungen zu Lasten der Arbeitnehmer bedingt. Ohne umfassende Steuerreform ist es dem Gesetzgeber praktisch unmöglich, diese Situation wirksam zu ändern.

Bei der im Koalitionsübereinkommen vorgesehenen ersten Reformetappe der Lohn- und Einkommensteuer ist eine Streichung von Ausnahmebestimmungen im Volumen von 30 Milliarden Schilling geplant. In der bisherigen Diskussion werden überwiegend Ausnahmebestimmungen der Lohnsteuerpflichtigen genannt.

Die meisten so bezeichneten „Ausnahmebestimmungen“ im Einkommensteuergesetz gelten für die Lohnsteuerpflichtigen. Trotzdem sind die Lohnsteuerpflichtigen nicht die Privilegierten im Steuerrecht. Die Ausnahmebestimmungen der Unselbständigen sind den Gestaltungsmöglichkeiten der Selbständigen gegenüber zu stellen. Im Steuerreformprozeß entsteht folgende Gefahr: Die Ausnahmebestimmungen der Lohnsteuerpflichtigen sind leicht quantifizierbar und technisch leicht einzuschränken. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Selbständigen sind schwerer einzuschränken, weil eine Steuersparmöglichkeit durch viele andere Möglichkeiten ersetzt werden kann. Wird das nicht beachtet, dann zahlt der Lohnsteuerpflichtige eine Tarifsenkung durch den Verlust seiner Ausnahmebestimmungen und finanziert die Tarifsenkung für alle anderen Berufsgruppen mit.

Es ist evident, daß eine Senkung des Defizits auf das Wirtschaftswachstum und auf die Beschäftigung nicht ohne Folgen bleibt. Unverständlicherweise gehen die im Koalitionsübereinkommen enthaltenen Szenarien zur Budgetentwicklung offenbar davon aus, daß kein solcher Zusammenhang besteht. Bei der Durchführung der Budgetkonsolidierung ist es daher besonders wichtig, daß die negativen Auswirkungen so gering wie möglich gehalten werden. Wenn man diese Forderung ernst nimmt, so bedeutet dies zunächst einmal die Verteilung über einen mehrjährigen Zeitraum. Ob die angepeilten 5 Jahre ausreichen, wird nicht zuletzt von der Konjunkturentwicklung und von der Stärke des Wirtschaftswachstums abhängen – aus heutiger Sicht scheint die Zeitspanne sehr kurz. Eine solche mittelfristige Budgetpolitik

kann immer noch abgeschwächt antizyklisch sein. Falls Rezession eintritt – vieles deutet darauf hin, daß wir uns gerade hineinbewegen – sollten zumindest die automatischen Stabilisatoren wirken, keinesfalls eine Parallelpolitik gemacht werden.

Während der Konsolidierungsphase sollten jene Investitionen vorrangig forciert werden, die im öffentlichen Einflußbereich liegen. Ein hoher Investitionsbedarf besteht vor allem für die Realisierung umweltpolitischer Programme (Abfallbeseitigung, Sonderabfall, Wasserreinhaltung) sowie für Investitionen in den Bereichen Energieerzeugung, Energiesparen und Infrastruktur. Diese Investitionen können weitgehend aus Entgelten für die damit erbrachten Leistungen finanziert werden, sodaß das Ziel der Budgetkonsolidierung durch ihre Realisierung nicht gefährdet wird.

Bei den Maßnahmen zur Ausgabeneinsparung sollten auch Ausgaben mit hoher Beschäftigungswirkung möglichst geschont werden. Natürlich wird primär die sachliche Rechtfertigung einer Ausgabe bei der Entscheidung über Einsparungen im Vordergrund stehen, daneben sollte aber die Beschäftigungswirksamkeit auch berücksichtigt werden.