

Editorial

Nach der Stagnation

Nach wiederholter Enttäuschung von Aufschwungserwartungen in den vergangenen Jahren hat der bisherige Verlauf des Jahres 1984 die Vorhersage eines Konjunkturaufschwungs bestätigt, und damit wurde die Stagnationstendenz der frühen achtziger Jahre überwunden. Es liegt schon längere Zeit zurück, daß die Industrieproduktion um 5 Prozent zugenommen hat, wie für das heurige Jahr prognostiziert wird. Mit Erleichterung kann auch registriert werden, daß der Beschäftigtenstand seit einigen Monaten einen deutlichen Aufwärtstrend aufweist und damit die Arbeitsmarktsituation vorerst stabilisiert erscheint.

Die Beschleunigung der Inflation, die – wenn man von der Preisentwicklung bei den Saisonwaren absieht – den Steuer- und Tarifierhöhungen vom Jahresbeginn zuzuschreiben ist, wird Österreichs Position im internationalen Vergleich bei diesem Indikator nur vorübergehend verschlechtert haben. Nach allgemeiner Einschätzung wird daraus kein „vicious circle“ entstehen, vielmehr sollte der Preisanstieg 1985 auf 4 Prozent gesenkt werden können. Damit wird wieder Spielraum für eine Erhöhung der Realeinkommen geschaffen, welche über eine Belebung des privaten Konsums im nächsten Jahr den gewichtigsten Beitrag zum prognostizierten Wirtschaftswachstum von 3 Prozent bringen soll.

Was bedeutet diese Verbesserung der Konjunktur in mittel- und längerfristiger Betrachtung? Zuallererst wohl, daß die vor einem Jahr noch immer nicht ganz auszuschließende Gefahr einer Dauerstagnation vorerst gebannt ist. Zwar ist der Konjunkturaufschwung in Europa und auch in Österreich deutlich schwächer als in den USA ausgefallen, doch ist der nicht endenwollende Strom von Meldungen immer neuer Krisen in Industrieunternehmen, von Arbeitsplatzverlusten und steigenden Arbeitslosenzahlen unterbrochen. Wenn auch die Schwierigkeiten noch lange nicht in allen Bereichen überwunden sind, so hat sich in vielen der Unternehmen die Lage konsolidiert und auch die Bilanzstruktur verbessert. Die Zukunftserwartungen sind nach wie vor von Vorsicht, aber nicht mehr so stark vom Pessimismus geprägt. Mit Verzögerung beginnt diese Veränderung auch auf die Industrieinvestitionen durchzuschlagen. Allerdings bedeutet dies im Unternehmenssektor in den allerwenigsten Fällen eine Rückkehr zu „business as usual“.

In der Wirtschaftspolitik hatte eine gewisse Reorientierung in einzelnen Bereichen bereits eingesetzt, bevor der Aufschwung mit Sicherheit erkennbar war. Diese Reorientierung betrifft vor allem die Fiskalpolitik des Bundes, die seit 1983 im Zeichen der Konsolidierung steht (vgl. das Editorial von Heft 3/83 dieser Zeitschrift). Wie sich gezeigt hat, haben die Maßnahmen vom Herbst 1983 den Aufschwung nicht behindert. Daß die Konjunktur sich seither besser entwickelt hat als erwartet, wird das für 1984 zu erwartende Netto-Defizit nur wenig beeinflussen. Ab 1985 sind zusätzliche Einnahmen aus der Zinsertragssteuer zu erwarten. Die 40. ASVG-Novelle wird den Sozialhaushalt des Bundes bis zum Jahr 1988 kumuliert um rund 35 Mrd. S entlasten. Dennoch bewirken alle diese Maßnahmen noch keine Umkehrung des Trends. Wie die letzte Budgetvorschau des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen für den Zeitraum 1984–1988 demonstriert hat, würde sich die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben ab 1986 wieder leicht öffnen. Unter der Annahme einer unveränderten Rechtslage bei den Steuern sowie bei Zugrundelegung eines durchschnittlichen BIP-Wachstums von 2 Prozent pro Jahr steigen die Einnahmen über die Gesamtperiode um 26,7 Prozent, die Ausgaben (inklusive Finanzschuldauflauf) dagegen um 31 Prozent.

Dieses Ergebnis ist nicht zuletzt deswegen bemerkenswert, weil bei der Projektion der Ausgaben eher restriktive Annahmen getroffen wurden und der Beirat überdies bis 1988 keine Senkung der Lohnsteuer unterstellt hat. Verzicht auf Einnahmen von fiskalisch ergiebigeren Steuern (worunter auch die Zinsertragssteuer fällt) würden die Konsolidierung ebenso verzögern oder gefährden wie eine Steuerreform, die nicht aufkommensneutral ist. Daß Steuersenkungen durch positive Wachstumsimpulse den Budgetsaldo im Endeffekt nicht verschlechtern würden, ist eine Illusion, für die nach den amerikanischen Erfahrungen wohl niemand mehr Gutgläubigkeit beanspruchen darf.

Eine Senkung der Nettodefizite gegenüber den Trendwerten müßte angesichts des Umstandes, daß durch die bereits erfolgten Steuer- und Beitragserhöhungen der Spielraum auf der Einnahmenseite weitestgehend ausgeschöpft sein dürfte, primär auf der Ausgabenseite ansetzen. Dabei muß man sich darüber im klaren sein, daß allein der vom steigenden Zinsaufwand ausgehende Druck auf die übrigen Ausgaben diesmal merklich stärker ist als nach der Rezession 1975. Schon aus diesem Grund erscheint die Forderung unrealistisch, die Netto-Neuverschuldung in den nächsten Jahren drastisch zu senken, abgesehen davon, daß solche Versuche der Gefahr ausgesetzt sind, sich über den Kreislaufzusammenhang selbst zu vereiteln, wenn sie zu einem konjunkturell ungün-

stigen Zeitpunkt gesetzt werden. Abzusehen ist, daß die österreichische Budgetpolitik auch von außen her unter einen gewissen Zugzwang geraten wird, das Ausgabenwachstum zu dämpfen. In der Bundesrepublik Deutschland wird die Regierung die Netto-Neuverschuldung des Bundes auf unter 20 Mrd. DM reduzieren. Dies entspricht weniger als 2 Prozent des BIP, gegenüber immer noch mehr als 4 Prozent in Österreich 1985. Unabhängig davon, wie man die Budgetpolitik unseres Nachbarlandes beurteilt, wird Österreich nicht daran vorbeikommen, Maßnahmen wenigstens in dieselbe Richtung zu ergreifen, wenn die Orientierung des Schilling an der DM als Leitwährung beibehalten werden soll.

Nimmt man diese Faktoren zusammen, so ergibt sich daraus, daß die Budgetpolitik zwar auf mittlere Sicht noch eine gewisse antizyklische Gestaltung zuläßt, die antizyklische Komponente gemessen am Gesamthaushalt und an den Kreislaufaggregaten jedoch kleiner werden wird. Demzufolge wird die beschäftigungsstützende Wirkung der Fiskalpolitik in künftige Konjunkturrezessionen schwächer sein als bisher.

Wenn damit in *einem* strategischen Operationsbereich der in Österreich entwickelten Variante der Wirtschaftspolitik die Grenzen enger gezogen erscheinen, so findet eine Fortsetzung der bisherigen Kombination von Preis-, Einkommens- und Wechselkurspolitik gegenwärtig günstigere Voraussetzungen vor als zu Ende der siebziger Jahre. Die Leistungsbilanzkrise der siebziger Jahre ist überwunden, nachdem Österreich heuer bereits im dritten Jahr in ununterbrochener Reihe ein positives oder jedenfalls annähernd ausgeglichenes Ergebnis in der Leistungsbilanz erzielen und dies sich den Prognosen zufolge auch 1985 wiederholen wird. Wenngleich die Ursachen dafür bisher nicht zufriedenstellend geklärt sind, erscheinen damit jene Skeptiker widerlegt, die der österreichischen Wirtschaftspolitik in der Praxis die Fähigkeit einer ausreichenden Koordinierung von Einkommens- und Wechselkurspolitik absprechen. Das bloße Faktum der Leistungsbilanzdrehung sollte auch den in Österreich stets präsenten Strukturpessimisten zu denken geben. Tatsächlich kam die rasche Wiederherstellung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts auch für viele optimistischer gesinnte Ökonomen überraschend, was darauf deutet, daß man in Österreich allgemein dazu tendiert, die eigene Wettbewerbsstärke und die Fähigkeit zu struktureller Anpassung zu unterschätzen. Deficit spending und andere beschäftigungserhaltende Maßnahmen allein sind wohl auch keine ausreichende Erklärung dafür, daß die Arbeitslosenrate in Österreich in der langen Rezession 1980/83 deutlich weniger stark gestiegen ist als im

europäischen OECD-Durchschnitt, und dies trotz des weitaus niedrigeren Ausgangsniveaus. Dazu beigetragen haben außerdem strukturverbessernde Anpassungsvorgänge in der Industrie, die eine Verbesserung der Exportstruktur ermöglichen; sowie ein höheres Maß an gesamtwirtschaftlicher Stabilität. In einer umfassenderen Sichtweise erscheint der „Austro-Keynesianismus“ als Wirtschaftspolitik, die darauf abzielt, „intrinsische Instabilitäten des Marktprozesses als Folge von Unsicherheiten oder wechselnden Erwartungen durch gesamtwirtschaftliche Arrangements zu reduzieren: Sozialpartnerschaft, stabiler Finanzsektor, Unabhängigkeit der Investitionsentscheidungen von monetären Faktoren sowie Dominanz automatischer Stabilisatoren. Diese Reduktion von Marktinstabilitäten kann als fundamentale Politikempfehlung Keynes angesehen werden.“ (R. Holzmann, G. Winckler, *Austrian Economic Policy. Some Theoretical and Critical Remarks on "Austro-Keynesianism"*, in: *Empirica* Nr. 2/1983, S. 183).

Die verringerte Manövrierfähigkeit der Fiskalpolitik bedeutet eine Modifizierung des Grundkonzepts der österreichischen Wirtschaftspolitik, nicht jedoch das manches Mal eilfertig verkündete Ende des Austro-Keynesianismus. Freilich ist die größere gesamtwirtschaftliche Stabilität Österreichs – das betonen die zitierten Autoren – weder eine wissenschaftliche unanfechtbare Tatsache noch eine endgültig erworbene und auf Dauer gesicherte Grundlage der Wirtschaftspolitik, sondern wird sich auch in Zukunft unter weitgehend von außen vorgegebenen Bedingungen zu erweisen haben.

Die Ausgangsbedingungen im Aufschwung nach mehrjähriger Rezession sind in Österreich erheblich günstiger als in den meisten Industriestaaten, vor allem, was die Beschäftigungslage betrifft. Falls sich die internationale Wirtschaftslage in dem Sinne „normalisiert“, daß längere Stagnationsphasen wie die letzte sich nicht mehr wiederholen, sind die Chancen durchaus gegeben, in Österreich ein weiteres Abbröckeln der Beschäftigung zu vermeiden. Darüber hinaus haben sich nach den in der BRD von den Gewerkschaften erreichten Arbeitszeitverkürzungen die Möglichkeiten für einen Einsatz dieses Instruments im Dienste der Beschäftigungspolitik in Österreich verbessert. Die Schwierigkeiten der Anpassung zu niedrigeren Wachstumsraten erscheinen damit heute nicht mehr so unüberwindlich als noch vor einigen Jahren.