

EDITORIAL

Zwischenbilanz

I.

Wenn nicht alle Anzeichen trügen, werden die siebziger Jahre wohl als eine Periode der Tendenzwende, der Trendbrüche in die Wirtschaftsgeschichte eingehen. In dieser Zeit wachsender Instabilitäten und Turbulenzen erfreute sich Österreich eines hohen Maßes an politischer Stabilität. Während in den meisten westlichen Industriestaaten die politischen Verhältnisse in Bewegung gerieten, die Positionen sich häufig verschoben und neue Gleichgewichte von dauerhafter Art vorerst nicht erkennbar scheinen, war die innenpolitische Situation Österreichs durch eine bemerkenswerte Kontinuität gekennzeichnet. Die sozialistische Partei hat vier Wahlen hintereinander gewonnen, kann sich seit nunmehr fast neun Jahren auf eine ungefährt absolute Mehrheit im Parlament stützen und weist im Vergleich zu ihren ausländischen Schwesterparteien einen beachtlichen Grad an innerer Geschlossenheit auf.

Zehn Jahre Regierung unter solchen relativ gesicherten Bedingungen sind ein genügend langer Zeitraum, der es gestattet, eine erste Bilanz der Wirtschaftspolitik dieser Regierung zu ziehen. Es kann angenommen werden, daß in einem solchen Zeitraum die Grundlinien der Wirtschaftspolitik mit hinreichender Deutlichkeit erkennbar geworden sind, um einer grundsätzlichen *expost*-Analyse unterzogen zu werden.

Die Ergebnisse einer derartigen Analyse sind naturgemäß stark von den Maßstäben und Erwartungen abhängig, an denen die Wirtschaftspolitik gemessen wird. Thomas Lachs führt in der Einleitung zu seinem Beitrag die wesentlichsten Gründe dafür an, daß man „von der sozialistischen Bundesregierung des letzten Jahrzehnts keine allzu großen Umgestaltungen unserer Wirtschaftsordnung erwarten durfte“, und Horst Knapp unterstellt dieser Regierung ohne ausführlichere Begründung und von vornherein, daß man „in der Praxis Wirtschaftspolitik weder mit dem Katechismus noch mit dem ‚Kapital‘, sondern mit Instrumenten (betreibt), die in aller Regel eher nach dem Effizienz- als nach irgendeinem Ideologiekriterium selektiert und dosiert werden“.

So gesehen konnte es kaum jemanden überraschen, daß der wirtschaftspolitische „Managementwechsel ohne aufregende Folgen“ (Theodor Prager) blieb.

Gemessen an den konventionellen Hauptzielen der Wirtschaftspolitik muß die Globalsteuerung der österreichischen Wirtschaft im letzten Jahrzehnt in außerordentlich hohem Maße als gelungen betrachtet werden. Die Vollbeschäftigung blieb erhalten, das Wirtschaftswachstum und damit auch das Wachstum der Realeinkommen lagen signifikant über, der Preisauftrieb beträchtlich unter dem OECD-Durchschnitt. Dies alles wurde – wenn man vom Glück absieht, das bekanntlich dem Tüchtigen hilft – durch einen „policy mix“ erreicht, der eine eigenständige, durchaus kreative Konzeption erkennen läßt. Sie auf eine kurze Formel zu bringen, ist schwierig – am ehesten ließe sich von einer Orientierung am „Prinzip der Gesamtstabilität“ sprechen, dessen Inhalt etwa so definiert werden kann: *Mittelfristig* sollen für die Hauptzielsetzungen „vernünftige“ Werte realisiert werden, es wird jedoch darauf verzichtet, auf möglichst kurze Frist diese Zielgrößen zu erreichen, da dies mittelfristig meist auf Kosten anderer Zielsetzungen geht.

So etwa wurde in Österreich in den Jahren 1974/77 eine etwas höhere Inflationsrate in Kauf genommen als in der BRD. Die vergleichsweise raschere Preisstabilisierung in der BRD erforderte jedoch eine sehr restriktive Geldpolitik, die einen beträchtlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit nach sich zog. Ein so hohes Maß an Restriktion wurde in Österreich vermieden, der Inflationssockel etwas langsamer abgeschmolzen, dafür blieb die Vollbeschäftigung erhalten. Ein ähnlicher Vergleich läßt sich in der Budgetpolitik anstellen. Während man in der BRD schon relativ bald nach der Rezession 1974/75 auf Konsolidierungskurs ging, der wohl mit gewissen Beschäftigungs- und Wachstumseinbußen verbunden war, wurde in Österreich auf eine kurzfristig einschneidende Verminderung des Budgetdefizits verzichtet. Mittelfristig wurden die Hauptziele nicht zuletzt durch diesen Verzicht auf drastische kurzfristige Manipulationen in ihrer Gesamtheit in Österreich zumindest bisher in deutlich höherem Maße erreicht als in der BRD.

Die von Horst Knapp hervorgehobene Eigenständigkeit des österreichischen Wegs in der Wirtschaftspolitik besteht in der Kombination von währungs- und einkommenspolitischen Maßnahmen im Sinne der Ziele Vollbeschäftigung und Preisstabilität.

Im Vergleich etwa zu Schweden wurde hierzulande einer relativ definierten Preisstabilität mehr Aufmerksamkeit gewidmet und die Währungspolitik bewußt als

stabilitätspolitisches Instrument eingesetzt. Die Währungspolitik wurde durch eine entsprechende Einkommenspolitik abgesichert, die von den Gewerkschaften akzeptiert wurde und nicht wie anderswo durch Geldmengenrestriktionen und Arbeitslosigkeit erzwungen werden mußte.

Dabei darf nicht verschwiegen werden, daß diese Wirtschaftspolitik in einer Richtung eine offene Flanke aufweist, nämlich außenwirtschaftlich. Das Leistungsbilanzdefizit, das Österreich seit 1976 in wechselnder, zum Teil jedoch beunruhigender Höhe in Kauf nehmen mußte, stellt ein bis dato ungelöstes Problem dar, worauf vor allem Joachim Lamel seine eher pessimistische Einschätzung der Wirtschaftspolitik stützt. Unseres Erachtens muß es jedoch schon als Erfolg gewertet werden, wenn es über einen Zeitraum von mehr als sechs Jahren in Österreich gelungen ist, die Vollbeschäftigung zu erhalten, während in fast allen Industriestaaten die Arbeitslosigkeit hochschnellte. Zudem scheinen die Voraussetzungen nicht allzu ungünstig, die ungelösten Probleme auch künftig einigermaßen im Griff zu behalten. Auch letzteres wäre ein Erfolg in einer Zeit, wo viele Länder größte Mühe haben, ihre Wirtschaft halbwegs auf Kurs zu halten der zu drastischen Rückkuren Zuflucht nehmen.

Was die Einkommensverteilung als letztes der Ziele im „magischen Fünfeck“ betrifft, so existiert keine auch nur halbwegs allgemein verbindliche Definition. Nimmt man das Ziel als erreicht an, wenn die (bereinigte) funktionale Verteilung konstant bleibt, so wäre dieses Ziel in den siebziger Jahren erfüllt worden. Daß man bei einer sozialdemokratischen Regierung noch andere Maßstäbe anzulegen pflegt, wird noch zu diskutieren sein.

II.

Solange sich die Analyse im Bereich des Globalen bewegt, lautet unser Befund ziemlich uneingeschränkt positiv. An dieser Stelle muß nochmals die Frage aufgeworfen werden, welche Wirtschaftspolitik von einer sozialdemokratischen Regierung legitimerweise erwartet werden darf. Wie bereits festgestellt wurde, gehören dazu *nicht* größere Eingriffe in die Wirtschaftsordnung, jedoch gibt es auch dann noch eine Menge von Möglichkeiten zur Veränderung, für die es der Sozialdemokratie wert sein sollte, sich einzusetzen und wenn notwendig, auch zu kämpfen. Es geht dabei zum einen um jene Bereiche, für die die SPÖ seinerzeit als sie sich in

Opposition befand, eine ganze Reihe von Fachprogrammen erarbeitet hat, von denen hier vor allem das Wirtschaftsprogramm 1968 und das Wohnbauprogramm 1969 relevant sind. Es wäre jedoch weder angemessen noch fair, die Regierungstätigkeit streng am Buchstaben jener Programme zu messen. Zu sehr hat sich die wirtschaftliche Situation seither verändert – man denke etwa daran, welcher Wandel sich in der allgemeinen Einstellung zum Wirtschaftswachstum bezüglich der Möglichkeiten einer „Feinststeuerung“ und in vielen anderen Fragen in den siebziger Jahren vollzogen hat. Bereitschaft zu innovativer Politik kann von einer sozialdemokratischen Regierung ferner in Bereichen erwartet werden, die sich als neue Politikschwerpunkte im letzten Jahrzehnt herausgebildet haben, etwa in der Umweltpolitik.

Diese unterhalb der Makroebene ansetzende Analyse einzelner Bereiche wurde hier durchgeführt am Beispiel Einkommensteuerepolitik, der Wohnbau- und der Umweltpolitik. Um es vorwegzunehmen: die drei Bereichsanalysen kommen zu keinem positiven Gesamtergebnis. Für den Bereich Wohnbau muß aus der inkonsistenten und bloß reaktiven Politik auf das Fehlen einer echten Konzeption geschlossen werden. Von einer „Umweltpolitik“ im eigentlichen Sinne sind nur sehr spärliche Ansätze zu entdecken. Schließlich steht ein beträchtlicher Teil der Maßnahmen auf dem Gebiet des Einkommensteuerrechtes im Widerspruch zu den früher deklarierten Zielsetzungen (Änderung der steuerlichen Investitionsförderung, Berücksichtigung distributiver Aspekte der steuerrechtlichen Maßnahmen). In den hier näher untersuchten und auch in anderen „Mikro“-bereichen der Wirtschaftspolitik fehlte es vielfach an Initiative und Mut zur Innovation, wurde erstaunlich oft vor den Lobbies alteingesessener Interessen kapituliert. Aus dem Beitrag Hannes Swobodas sei hier etwa die Bodenpolitik genannt, deren Praxis an der Ernsthaftigkeit der Absichten zweifeln läßt, oder der allzu rasche Verzicht auf eine Verbesserung der Rechte der Genossenschaftsmitglieder gegenüber der organisierten Macht der Genossenschaftsbürokratie. Beispiele ähnlicher Art aus anderen, hier nicht näher untersuchten Bereichen sind etwa die immer wieder aufgeschobene Reform des Gesellschaftsrechtes, das Kreditwesengesetz etc.

Manchen Interessen ist die Wirtschaftspolitik in einer Weise entgegengekommen, wie man es von einer sozialdemokratischen Regierung kaum erwartet hätte – die

wiederholte Verlängerung des sogenannten „Strukturverbesserungsgesetzes“; bei der vorübergehenden Einführung einer „Sonderabschreibung“, die gar nicht ernsthaft gefordert worden war; bei der Ermöglichung des steuerbegünstigten Anleihekaufes für die Angehörigen der freien Berufe praktisch zum halben Preis oder bei der Hinaufsetzung der Hypothekarzinsen dadurch, daß die Zinssatzobergrenze für förderungswürdige Wohnbauprojekte erhöht wurde; etc.

Eine kurzfristige grundlegende Veränderung der *Einkommensverteilung* im abgesteckten Rahmen konnte legitimerweise nicht erwartet werden. Es verdient jedoch vermerkt zu werden, daß neben Lachs und Prager auch Horst Knapp weitgehende distributionspolitische Abstinenz der SPÖ-Regierung feststellt. Ein so breiter Konsens deutet darauf hin, daß die gewiß begrenzten Spielräume von dieser Regierung nicht genützt wurden.

Zweifellos gibt es auch in den Mikrobereichen der Wirtschaftspolitik Erfolge – etwa die von Lachs genannten Fortschritte in der industriellen Strukturpolitik. Zusammenfassend sehen wir uns jedoch zu der Feststellung veranlaßt, daß auf der Mikroebene der Wirtschaftspolitik die SPÖ-Regierung in den siebziger Jahren bei weitem nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft hat und zum Teil auch Maßnahmen gesetzt hat, gegen die ernste Bedenken erhoben werden müssen. „Sachzwänge“ für solches Handeln sind wohl nicht generell auszuschließen, können jedoch nur in den allerwenigsten Fällen geltend gemacht werden.

Zu der *Globalbetrachtung* der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung im letzten Jahrzehnt besteht ein relativ breiter positiver Konsens, der von Prager über Lachs bis Knapp reicht. Daß Lamel zu wesentlich anderen Ergebnissen gelangt, bleibt hier nur anzumerken, nicht weiter zu kommentieren.

Die *Gesamteinschätzung* als sozialdemokratische Wirtschaftspolitik bleibt jedoch gespalten. Den unbestrittenen Positiva steht so manche Enttäuschung gegenüber. Die Erklärung dafür ist indes nicht schwer zu finden. Zu einer Zeit und in einer Situation, in der der Slogan „Hand auf Herz – ging es uns jemals besser?“ solch große Popularität genießt, ist eine Regierung in besonderem Maße dazu verleitet, die bequemere und politisch risikolosere Alternative zu wählen – vor Reform und Innovation dem Erhalten und Bewahren des Bestehenden den Vorzug zu geben.