

---

# Vom Überschuß zum Defizit

Joachim Lamel

---

*There are some important things wrong with the Austrian economy in 1980 . . . Austria is, in many ways, much less well-placed to deal with the next decade than it was to cope with difficulties of the 1970s.*

*The Economist, March 15, 1980*

Bilanz ziehen ist immer eine schwierige Sache. Insbesondere dann, wenn die Periode zehn Jahre umfaßt und man sich nur auf einige Daten der volkswirtschaftlichen „Gewinn- und Verlustrechnung“ stützen kann, materielle und immaterielle Bestände aus der Bilanz selbst sich aber weitestgehend der näheren Erfassung entziehen. Betrachtet man drei Eckpunkte des wirtschaftspolitischen Vielecks – Wachstumsrate, Arbeitslosenquote und Verbraucherpreissteigerungen – so muß man, auch wieder mit dem „Economist“ feststellen, daß Österreich im vergangenen Jahrzehnt durchaus bemerkenswerte Ergebnisse gezeigt hat. Daß in bezug auf den üblichen vierten Eckpunkt des wirtschaftspolitischen Vielecks – dem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht – das Ergebnis schon seit einiger Zeit besorgniserregend ist, deutet darauf hin, daß die Wirtschaftspolitik die Erreichung dieses Ziels durch die starke Betonung anderer Ziele nicht eben gefördert hat. Auf der Verteilungsseite muß die Entwicklung der funktionellen Einkommensverteilung mit einer stark steigenden Lohnquote als ein Ergebnis interpretiert werden, welches die schlechte Gewinnentwicklung und die gesunkenen Gewinnaussichten mit negativen Konsequenzen für die Investitionstätigkeit anzeigt. Offen bleibt allerdings die Frage, wer den Preis für die gute Entwicklung (in bezug auf die zuerst genannten drei Indikatoren) in diesem Jahrzehnt gezahlt hat und ob nicht im Laufe der Entwicklung der vergangenen Jahre vieles an Substanz verloren gegangen ist, so daß die österreichische Wirtschaft mit beträchtlichen Hypothesen in die Zukunft der achtziger Jahre geht. Da es unmöglich ist, alle

Aspekte der Wirtschaftspolitik der abgelaufenen Dekade in diesem Aufsatz zu beschreiben, wird versucht, nach einem kurzen Abriß der wirtschaftlichen Entwicklung auf einige Grundzüge der von den Sozialisten durchgeführten Wirtschaftspolitik einzugehen, um dann anschließend die bereits eingangs formulierte Frage zu stellen, wie die Zukunft bewältigt werden soll.

## Die siebziger Jahre

Eingeleitet wurden die siebziger Jahre durch einen zunächst exportgetragenen Wachstumsschub. Die Investitionstätigkeit folgte später, und da das exportgetragene Wachstum von einer Binnenkonjunktur abgelöst wurde, ging die leichte internationale Rezession 1971/72 nahezu spurlos an der österreichischen Wirtschaft vorüber. Vorbereitet wurde dieser Aufschwung durch den Strukturwandel vor allem in den kleineren und mittleren Unternehmen in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre, den man zunächst als Wachstumsschwäche interpretierte, der aber in der retrospektiven Betrachtung zeigt, daß damals die Grundlagen für ein relativ kostengünstiges Angebot von Spezialprodukten gelegt wurden. Erleichtert wurde die Expansion dadurch, daß die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte die personelle Kapazitätsgrenze immer weiter hinausschob und daß der Schilling Anfang der siebziger Jahre (nachdem die Aufwertung der DM 1969 nicht mitgemacht wurde) in einem gewissen Sinne unterbewertet war. Ferner darf nicht übersehen werden, daß eine günstige Lohnstückkostenentwicklung Ende der sechziger Jahre ebenfalls die internationale Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Wirtschaft ganz entscheidend verbesserte.

Verbunden war diese Entwicklung allerdings mit einer Verstärkung des Preisauftriebes. Trotz eines bereits steigenden effektiven Wechselkurses des Schillings brachte die internationale Rohwaren-Hausse zusammen mit den durch die binnenwirtschaftliche Expansion ausgelösten inflationären Tendenzen eine spürbare Erhöhung des Preisniveaus. Allerdings wurde die Beschleunigung der Inflation zunächst von Regierungsseite als nicht sehr bedrohlich empfunden. Wachstum hatte Vorrang vor Stabilität. Ab 1972 wurde durch Stabilisierungsabkommen versucht, die Inflation in den Griff zu bekommen, ohne dadurch die konjunkturelle Expansion zu gefährden.

Mit der Erhöhung der Rohölpreise kam es neuerlich zu einem Inflationsschub, der auch voll auf die Lohnpolitik durchschlug. Dieser Umstand und das späte Erkennen der Rezession Mitte der siebziger Jahre mit einem absoluten Rückgang des BIP brachte Österreich von der Entwicklung der Arbeitskosten her in eine äußerst ungünstige Situation.

Absolute Priorität in der Wirtschaftspolitik gewann nun das Vollbeschäftigungsziel, welches mit Mitteln des Keynesianismus angestrebt wurde. Die Budgetdefizite nahmen einen beträchtlichen Umfang an, das Netto-Defizit des Bundes stieg 1975 auf 4,5 Prozent des Brutto-

inlandsproduktes. Diese Politik wurde auch noch im Jahr 1976 fortgesetzt, wo im Zusammenhang mit dem „Zwischenhoch“ sich andere Staaten bereits veranlaßt sahen, die Budgetkonsolidierung voranzutreiben. Neben dem expansiven Budget wurde durch eine Reihe von Maßnahmen versucht, den Arbeitsmarkt gleichsam vom Gütermarkt abzukoppeln. Insgesamt wurde das Ziel, die Vollbeschäftigung zumindestens im statistischen Sinn der (wiederholt undefinierten) Arbeitslosenquote zu erhalten, erreicht: sie stieg in der Rezession auf 2,5 Prozent und liegt seither knapp über 2 Prozent.

Die keynesianische Vollbeschäftigungspolitik wurde mit einer Hartwährungspolitik gekoppelt. Sie warf ernstliche Probleme vor allem in der Rezession auf, weil die Einkommenspolitik die Anforderungen der Hartwährungspolitik nicht erfüllen konnte. Speziell 1975 stiegen die Löhne weit stärker als in den anderen Hartwährungsländern. In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre wurde versucht, mit der Wechselkurspolitik „Stabilität“ zu importieren. Die Risiken dieser Politik waren beträchtlich: Negative Rückwirkungen auf die Zahlungsbilanz und auch auf die Beschäftigung mußten erwartet werden, zumal im exponierten Sektor aufgrund der realen Aufwertung in der ersten Hälfte der siebziger Jahre und der Rezession keine Ertragspolster mehr vorhanden waren.

Die Folgen für die Zahlungsbilanz blieben auch nicht aus. 1977 erreichte das Defizit der erweiterten Leistungsbilanz rund 29 Mrd. S oder 3,7 Prozent des BIP. Es mußte daher ein wirtschaftspolitischer Kurswechsel zu einer zahlungsbilanzorientierten Politik durchgeführt werden. Der im Herbst 1977 eingeschlagene restriktive Kurs sollte primär die Expansion der heimischen Nachfrage dämpfen, die Investitionen jedoch möglichst schonen. Allgemein war man der Ansicht, daß das Leistungsbilanzdefizit ein ernstes wirtschaftspolitisches Problem darstellt, das nur durch erhebliche Anstrengungen und nur auf mittlere Sicht gelöst werden könne. Die einschneidenden Maßnahmen des Jahres 1977 verringerten 1978 das erweiterte Defizit um fast 23 Mrd. S auf einen Abgang von rund 6 Mrd. S oder 0,7 Prozent des BIP. 1979 zeigte sich jedoch, daß das niedrige Niveau von 1978 nicht zu halten war. Die noch zu Beginn des Jahres 1979 geäußerte Vermutung, daß die Bewältigung der Leistungsbilanzprobleme schon kurzfristig erfolgreich war, stellte sich als falsch heraus. 1979 entstand ein erweitertes Leistungsbilanzdefizit von rund 18 Mrd. S oder fast 2 Prozent des BIP, etwa so viel wie im Durchschnitt der Jahre 1977/78. Die Prognosen für 1980 deuten auf eine weitere Verschlechterung der außenwirtschaftlichen Situation Österreichs hin.

Retrospektiv kann zusammenfassend festgehalten werden, daß die siebziger Jahre in zwei deutlich unterschiedene Perioden der wirtschaftlichen Entwicklung – vor und nach der Rezession 1975 – unterteilt werden können. Die Wirtschaftspolitik hingegen hat ihre Prioritätensetzung in diesem Zeitraum vier Mal wechseln müssen: von einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik zur Priorität des Vollbeschäfti-

gungsziels, dann zu einer stabilitäts- und letztlich zahlungsbilanzorientierten Politik.

## Der Preis

Der Preis, der für den wirtschaftspolitischen Kurs der siebziger Jahre gezahlt wurde, ist zunächst offensichtlich: Österreich hat seit 1975 ein beträchtliches Budgetdefizit, das Leistungsbilanzdefizit konnte nur kurzfristig reduziert werden. Dabei muß unterstrichen werden, daß die beiden Defizite nicht unabhängig voneinander sind. Beschäftigungspolitisch motivierte Defizite im öffentlichen Sektor führen in einem kleinen, stark außenhandelsabhängigen Land wie Österreich zu einer Vergrößerung des Leistungsbilanzdefizits. Zwar liegt vermutlich nur ein Teil der Bestimmungsgründe des Leistungsbilanzdefizits bei den Budgetdefiziten, die Reduktion der Budgetdefizite kann jedoch sicher zur Verbesserung der Leistungsbilanzsituation beitragen.

Zunächst jedoch zum Budget: Auch hier sind deutlich verschiedene Phasen unterscheidbar, die Schnittlinie liegt da wiederum beim Jahr 1975.

Das Budget wies 1970 mit einem Nettodefizit von 2,2 Mrd. S einen Gebarungsabgang von 0,6 Prozent des BIP auf. Damit war in relativ kurzer Zeit die Rückführung des anlässlich der Rezession 1967 eingegangenen Defizits (Nettodefizit 1,9 Prozent des BIP) gelungen. Die Finanzschuld machte damals einen Anteil von 12,5 Prozent des BIP aus.

In den Jahren 1970 bis 1974 waren in jedem Jahr die tatsächlichen Einnahmen höher, als ursprünglich im Budgetvoranschlag erwartet wurde<sup>2</sup>. Die Jahre nach 1974 waren gekennzeichnet durch Einnahmenüberschätzungen, das heißt, daß die Budgetvoranschläge jeweils von höheren Einnahmen als den dann tatsächlich erzielten ausgingen. Insgesamt betrugen die Mehreinnahmen 1970 bis 1974 rund 13 Mrd. S, die „Mindereinnahmen“ 1975 bis 1979 rund 27 Mrd. S – in Prozent der Budgetvoranschläge jedoch jeweils nahezu denselben Wert (+2,5 Prozent 1970/74; -2,7 Prozent 1975/79). Die Mehreinnahmen in der ersten Periode der siebziger Jahre führten jedoch nicht zu Ersparnissen, sondern zu Mehrausgaben. Die Mehrausgaben wurden jedoch nur zu einem geringen Teil für Schuldentilgung verwendet. Die Finanzschuld erhöhte sich 1970 bis 1974 nahezu um den gleichen Betrag, den die Mehrausgaben erreichten. Es läßt sich nachweisen, daß in der Phase der starken Expansion der Wirtschaft die Budgetpolitik eindeutig auch expansive Impulse hatte. 1970 bis 1974 ergab das Budget einen prozyklischen Effekt, und auch in der zweiten Periode wurde das fortgesetzte Defizitpending dem Anspruch einer antizyklischen Konjunkturpolitik nicht gerecht.

Der Bundesvoranschlag 1980 sieht ein Nettodefizit von rund 31 Mrd. S vor, das sind 3,1 Prozent des BIP. Die Finanzschuld wird heuer in einer Größenordnung von 25 Prozent des BIP liegen und somit relativ doppelt so groß als 1970 sein. Der Finanzschuldaufwand beträgt 1980 rund 12,5 Prozent der Ausgaben und wird auch in Zukunft

anteilmäßig weiter steigen. Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen schätzt für 1982 einen Anteil des Finanzschuld aufwandes an den Ausgaben von 17 Prozent<sup>3</sup>. Nach dieser Budgetvorschau des Beirates wird die Finanzschuld 1982 über 350 Mrd. S und damit ca. 32 Prozent des BIP betragen.

Diese Entwicklung zeigt, daß vor allem durch den wachsenden Finanzschuld aufwand eine Einengung des Manövrierspielraumes innerhalb des Budgets erfolgt, wodurch die Fähigkeit, expansive Impulse zu setzen, äußerst stark vermindert wurde. Darüber hinaus bewirken Strukturverschiebungen, daß die Ausgaben insgesamt weniger inlandsnachfragewirksam sind, und der Anteil der unmittelbar beschäftigungswirksamen Ausgaben zurückgeht. Ferner zeigen diese Entwicklungen höchst unerfreuliche Aspekte auch für die Einnahmenseite, wo für dringend notwendige Entlastungen eigentlich kein Spielraum vorhanden ist. Je weniger allerdings der Wille zu Einsparungen und vor allem deren Durchsetzung auf der Ausgabenseite vorhanden ist, umso weniger kann auch von den Steuerzahlern erwartet werden, daß sie sich über eine steigende Steuerlast zu einer Sparsamkeit zwingen lassen, zu der die Regierung selbst nicht bereit ist.

Speziell in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre, als offenkundig wurde, daß eine Rückführung der Budgetdefizite auf das relative Ausmaß vor der Rezession 1975 durch Maßnahmen auf der Ausgabenseite nicht angestrebt wurde, wurde massiv mit der Erschließung neuer Einnahmen begonnen. Die Tendenz, das Budget einnahmenseitig „aufzufetten“, war allerdings bereits in der ersten Hälfte der siebziger Jahre vorhanden. Schon die Einführung der Mehrwertsteuer brachte einen Steuersatz, der über dem aufkommensneutralen Satz gelegen war. Sicher muß auch eingeräumt werden, daß auf der Einnahmenseite verschiedene Steueranpassungen und -änderungen vorgenommen wurden, die zu Einnahmenausfällen führten. Dies ist jedoch nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß gerade in der ersten Hälfte der siebziger Jahre die Inflationsbekämpfung und damit das Ziel eines stabilen Geldwertes gegenüber anderen wirtschaftspolitischen Zielen wie Wachstum deutlich in den Hintergrund getreten war. So war es dann auch erforderlich, das inflationsbedingte Hineinwachsen von Durchschnittseinkommen in Progressionsstufen, die nicht für diese Einkommen gedacht waren, zu kompensieren. Eine durchgreifende Reform des Systems der Besteuerung wurde jedoch erst gar nicht versucht und die Ergebnisse der „Steuerreformkommission“ sind in dieser Hinsicht (wenn man von einer Reihe von Detailverbesserungen absieht) eher äußerst dürftig.

Das 2. Abgabenänderungsgesetz markierte zusammen mit der Einführung der sogenannten LKW-Steuer jenen Punkt, wo es für die Wirtschaft deutlich wurde, daß die ohnedies nur mehr sehr abgeschwächt vorhandene „soziale Symmetrie“ bei der Besteuerung endgültig verlassen wurde. Es darf in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden, daß die Belastung der Wirtschaft nicht erst mit diesen Gesetzen offenkundig wurde, sondern daß bereits früher eine ganze Reihe von

sozialpolitischen Maßnahmen eine Erhöhung der Lohnnebenkosten brachte. Die Lohnnebenkosten erhöhten sich mit Beginn der siebziger Jahre (Durchschnitt Arbeiter und Angestellte in der Industrie 1969: 76,4 Prozent) auf ca. 87,5 Prozent im Jahre 1980.

Die Inflationsbekämpfung durch eine akzentuierte Hartwährungspolitik brachte, wie bereits erwähnt, ein beträchtliches Leistungsbilanzdefizit. Nicht nur, daß durch diese Hartwährungspolitik die Exportsituation für die österreichischen Betriebe – vor allem im Zusammenhang mit der Kostenentwicklung – gravierend verschlechtert wurde, ergab die konstante Verbilligung der Importe auch den massiven Verlust von Marktanteilen auf den Binnenmärkten.

Diagnostiziert man die Ursachen für die Verschlechterung der Leistungsbilanz neben dem sogenannten Mengeneffekt (der Wachstumsdifferenz zwischen heimischer Wirtschaft und dem Ausland) vor allem in den Kosten- und Preissteigerungsdifferenzen zwischen Österreich und der internationalen Wirtschaft<sup>4</sup>, so sind durch den Kurs der Währungspolitik über lange Zeit im vergangenen Jahrzehnt die nationalen Erhöhungen, selbst wenn sie unter dem internationalen Durchschnitt lagen, immer überkompensiert worden, so daß Österreich in einheitlicher Währung immer teurer wurde. Die durch die Einkommenspolitik, die stabileren Wechselkurse und den rascheren Produktivitätsfortschritt insbesondere im Jahr 1979 bewirkte Verbesserung der relativen Lohnstückkostenposition Österreichs hat allerdings nur einen Teil der vorher stattgefundenen Verschlechterung wieder wettmachen können: Bezogen auf 1970, stiegen die Lohnstückkosten in der Industrie in einheitlicher Währung (Schilling-Basis) in Österreich bis 1979 um rund 16 Prozent stärker als im Durchschnitt der Handelspartner.

Das „Maßnahmenpaket“ des Jahres 1977, aus Budget- und Zahlungsbilanzgesichtspunkten konzipiert, brachte durch die massive Dämpfung der inländischen Nachfrage (Privater Konsum und Bruttoanlageinvestitionen nahmen 1978 real um 3,4 Prozent bzw. 3,2 Prozent ab) keine Reduktion des Budgetdefizits und eine nur temporäre Entlastung auf der Leistungsbilanzseite, die Belastungen aber blieben. Es hat überdies den Anschein, daß die Entwicklung der Leistungsbilanz 1978 und während eines langen Zeitraumes auch noch 1979 den Blick dafür verstellten, daß es sich bei der Leistungsbilanzproblematik um ein mittelfristiges Problem handelt.

Die Notwendigkeit einer Strukturverbesserung der österreichischen Wirtschaft ist gerade unter den mittelfristigen Aspekten der Leistungsbilanzsanierung weitgehend unbestritten. Allerdings scheint die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung eher auf die Förderung von größeren Einheiten und „neuen“ Produktionen abgestellt zu sein, denn auf die Strukturverbesserung in den österreichischen Klein- und Mittelbetrieben, die jedoch nach wie vor die Mehrzahl der österreichischen Betriebe ausmachen und auch zum überwiegenden Teil die Kosten und Lasten der bisherigen Wirtschaftspolitik zu tragen haben. Die offizielle Wirtschaftsförderung zeigt ganz deutlich neo-merkantilistische Züge, wie das Beispiel der Betriebsansiedlung von General Motors (des

zweitgrößten Konzerns der Welt) zeigt. Nicht nur, daß hier eine Gesamtinvestition von vermutlich nicht ganz 8 Mrd. S (das sind 0,9 Prozent des Konzernumsatzes von General Motors im Jahr 1979) mit mehr als 2,6 Mrd. S direkt subventioniert wird, hat sich Österreich auch noch zu einer Reihe von zusätzlichen Nebenleistungen verpflichtet. Diese Nebenleistungen reichen von der Bereitstellung von Grundstücken, der Aufschließung dieser Grundstücke mit Straßen, Wasser, Gas und Strom, der Bereitstellung von Arbeitskräften und der Übernahme der Kosten für ihre Schulung, bis zur Zusage von Lehrlingszuschüssen von 2000 S pro Kopf und ähnliches mehr. Es sind dies Leistungen, von denen ein österreichischer Betrieb nur träumen kann. Es ist nicht vertretbar, derartige Milliarden Geschenke an einen sicher nicht unbemittelten ausländischen Konzern zu verteilen<sup>5</sup>, wobei offen bleiben muß, ob die dort erzeugten Produkte gerade das sind, was man sich unter den vielzitierten „intelligenten Produkten“ eigentlich vorstellt. Es wird interessant sein zu verfolgen, was die österreichische Regierung angesichts einer derartigen Förderung eines ausländischen Konzerns mit dem jüngst eingebrachten „Mittelstandsgesetz“<sup>6</sup> tut – außer zu sagen, daß es ja auch keinen Unter- bzw. Oberstand gäbe.

### **Die gesellschaftspolitische Strategie**

Wirtschaftspolitik findet nicht im luftleeren Raum statt, sondern hat, wie jede andere Politik, eine entsprechende programmatische Fundierung. Wenn auch nicht jeder einzelnen wirtschaftspolitischen Maßnahme sofort angesehen werden kann, ob sie nun eine neue „rote Markierung“ darstellt oder eher aus dem Zwang der Verhältnisse heraus getroffen wurde, so zeigt doch die Summe aller wirtschaftspolitischen Maßnahmen des letzten Jahrzehnts sehr deutlich einen Weg, der im sozialistischen Parteiprogramm des Jahres 1978 erneut festgeschrieben wurde.

Im Parteiprogramm der Sozialisten geht es ja nicht mehr so sehr um eine Änderung der Eigentumsverhältnisse, es geht vielmehr um die Entscheidungsverhältnisse, die grundlegend verändert werden sollen. Weil die „Veränderung der Eigentumsverhältnisse allein jedoch noch keine Veränderung im Sinne des demokratischen Sozialismus (schafft)“ – wird anscheinend im Sinne der „demokratisch planenden Gesellschaft“ zunächst eine „Demokratisierung“ des Eigentums angestrebt: Die Lasten, die mit Eigentum verbunden sind, bleiben unangetastet, die Verfügungsgewalt wird via Änderung der Entscheidungsverhältnisse einem Kollektiv übertragen. Die derzeitige Mitbestimmungsdiskussion liegt auf dieser Linie. Es ist aber zunächst gar nicht notwendig, derartige institutionelle Voraussetzungen für die „Demokratisierung des Eigentums“ zu schaffen, da es viel subtilere Wege und Methoden gibt, die Entscheidungsverhältnisse in den Unternehmen zu ändern.

Das ist das Ziel, und der Weg dazu wird auch zielstrebig beschritten. Die Ertragssteuerlast der österreichischen Wirtschaft (ohne Landwirt-

schaft) erreicht Werte von mehr als 40 Prozent, mehr als das 4-fache der steuerlichen Belastung eines durchschnittlichen Arbeitnehmerinkommens<sup>7</sup>. Der vom restlichen Gewinn nach Abzug der Ausgaben für die persönliche Lebensführung der Selbständigen verbleibende Anteil ist so gering, daß der Aufbau eines entsprechenden Eigenfinanzierungspotentials nicht möglich ist. Eine betriebliche Expansion kann daher im wesentlichen nur durch einen Ausbau des Fremdkapitals finanziert werden. Diese Entwicklung zeigt sich auch deutlich, wenn man die Entwicklung des Eigenkapitalanteils bei den österreichischen Betrieben betrachtet. Bei der Industrie-Aktiengesellschaft sank der Eigenkapitalanteil im Zeitraum von 1973 bis 1977 von 37 Prozent auf 31 Prozent<sup>8</sup>. Bei den Betrieben, die nicht in Rechtsform einer Aktiengesellschaft geführt werden, ist das Ergebnis ähnlich. Der Anteil des Fremdkapitals hat sich entsprechend erhöht, die Kreditstatistik weist zwischen 1970 und 1979 eine Expansion der aushaftenden Kredite um 290 Prozent aus. Diese Entwicklung bedeutet eine zunehmende Abhängigkeit der Wirtschaft vom Bankenapparat. Zugleich wird die Besicherungsbasis für das aufgenommene Fremdkapital immer geringer, und die Fremdkapitalzinsen werden zu einem bedeutenden Bestandteil der Unternehmenskalkulation. Durch verschiedenste Aktionen wurde nun einerseits getrachtet, die Haftungsbasis für Fremdkapital zu erweitern (Übernahme von Haftungen durch die öffentliche Hand), und andererseits die Kosten des Fremdkapitals durch Zinsenstützungen und ähnliche Aktionen zu verringern. Alle diese Maßnahmen bedeuten jedoch, daß die unternehmerische Investitionsentscheidung überwiegend von der Entscheidung von Gremien abhängt, die sehr wohl nach anderen als rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten urteilen können. Es ist wohl kein Zufall, daß die Diskussion über Investitionslenkung, wie sie z. B. in der BRD mit sehr großer Heftigkeit geführt wurde, in Österreich so gut wie nicht stattfand. Warum soll über etwas diskutiert werden, was ohnehin bereits existiert.

Es muß wohl nicht extra betont werden, daß es im Wettbewerb von ausschlaggebender Bedeutung sein kann, ob ein Betrieb mit einem billigeren Kredit als ein anderer arbeiten kann. Wenn allerdings diese Unterschiede in den Kreditkosten nicht auf der unterschiedlichen Bonität der Unternehmungen, sondern auf der Entscheidung anonymer Gremien beruhen, kommt es zu gravierenden Wettbewerbsverzerrungen. Es ist daher klar, daß die Wirtschaft grundsätzlich ein System mit weniger Subventionen, aber auch mit einer geringeren Steuerlast und damit einem größeren Eigenfinanzierungspotential anstrebt. Genauso klar ist auch, daß die Wirtschaft im gegenwärtigen System die wenigen noch global wirkenden Maßnahmen (wie etwa die vorzeitige Abschreibung) erhalten möchte und hinter noch so gut gemeinten Vorschlägen einer „Verbesserung des Instrumentariums“ – wohl nicht unberechtigt – neue Schritte in Richtung auf einen weiteren Dirigismus sieht. Es wird der Wirtschaft sehr oft von Regierungs- und Arbeitnehmerseite vorgeworfen, daß sie wohl Förderungsabstinenz predige, andererseits aber bei der Subventionsvergabe Schlange stehe. Es ist reiner Zynis-

mus, die Wirtschaft in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß sie damit gegen ihre eigenen Bekenntnisse handle und ihre eigenen Programme und Vorstellungen mißachte, da dabei völlig davon abgesehen wird, daß diese Vorstellungen und Konzepte eben einen grundlegenden Wechsel der Wirtschaftspolitik erforderlich machen würden. Es wird sicher jeden Unternehmer, der sich um Subventionen anstellen muß, freuen, wenn er in dieser Zeitschrift lernt, daß er durch diese Einsicht in die Notwendigkeit endlich die wahre Freiheit erfährt<sup>9</sup>.

Zeigt sich in derartigen Äußerungen nicht jene „Arroganz der Macht“, mit der schon Fulbright den Verfall der politischen Moral gekennzeichnet hat<sup>10</sup>? Diese Frage stellt sich auch in anderen Bereichen; vor allem dort, wo es um Verwendung öffentlicher Mittel geht und wo nicht immer der Eindruck entsteht, daß wirklich sparsam gewirtschaftet wird. Beispiele dafür lassen sich gerade in der jüngsten Zeit leider eher viele finden.

Insgesamt scheinen den Handlungen der Wirtschaftspolitik in letzter Konsequenz jene programmatischen Auffassungen der Sozialisten aus ihrem Parteiprogramm zu Grunde zu liegen, die dazu führen sollen, das System der Sozialen Marktwirtschaft, welches für alle Teile der Gesellschaft einen bisher nicht gekannten Wohlstand geschaffen hat, durch ein „neues“ System abzulösen. Dessen Konturen sind zwar unscharf gezeichnet, lassen aber doch erkennen, daß die Grundwerte der Sozialen Marktwirtschaft wie Freiheit, Leistung, Privateigentum, Wettbewerb, Privatinitiative und soziale Gerechtigkeit verlassen werden. Der frei disponierende selbständige Unternehmer ist untrennbar mit dem Freiheitsbegriff verbunden, Reformen der Eigentums- und Entscheidungsverhältnisse stehen dazu im direkten Gegensatz. Wenn alle mitbestimmen, um die Wirtschaft an Wohlfahrtskriterien auszurichten, verlieren Privatinitiative – ersetzt durch „demokratische Planung“ – und Privateigentum als Medium der Verantwortungszurechnung ihre Funktion. Wo Planung herrscht, wird Wettbewerb nicht mehr gebraucht. Leistung als Maßstab für die Höhe der Einkommen wird weitestgehend abgelehnt, anstelle der sozialen Marktwirtschaft tritt undifferenzierte soziale und wirtschaftliche Gleichheit. Die Aktivseite der Bilanz einer Gesellschaft braucht Risikofreude, Leistungsbereitschaft, Phantasie und Unternehmungslust aller Mitglieder der Gesellschaft. Diese Eigenschaften sind in den 10 Jahren der sozialistischen Regierung sicher nicht gefördert worden. Das ist es, was neben den materiellen Substanzverlusten vor allem zu beklagen ist.

### **Die Hypotheken für die Zukunft**

Der Beginn der 70er Jahre fand die österreichische Wirtschaft relativ gut gerüstet. Wie gezeigt werden konnte, waren Budget und Leistungsbilanz in Ordnung, die Wachstumsaussichten gut und es gab keine Beschäftigungsprobleme. Diese Diagnose kann für den Beginn der 80er Jahre nicht im gleichen Ausmaß gestellt werden. Dies kann sicher nicht

zur Gänze der heimischen Wirtschaftspolitik des vergangenen Jahrzehnts zugeschrieben werden. Die 70er Jahre waren von großen Problemen gekennzeichnet, die sich überwiegend aus weltpolitischen Entwicklungen mit den entsprechenden Konsequenzen für die Wirtschaft ergaben. Es scheint, daß die weltpolitische Landschaft zu Beginn der 80er Jahre noch unsicherer und unkalkulierbarer als in den 70er Jahren ist. Trotzdem wäre es falsch, die wirtschaftspolitische Ausgangslage für die 80er Jahre gänzlich aus externen Einflüssen erklären zu wollen.

Zum anderen darf auch nicht übersehen werden, daß bei den Erfolgen der Wirtschaftspolitik in der Vergangenheit auch immer etwas Glück mit im Spiel war. Daß man vom Glück aber auch verlassen werden kann, hat ja deutlich die letzte Phase gezeigt, wo – um das Bild vom Schwimmbecken einmal mehr zu strapazieren – uns eben der Atem ausgehen mußte, als deutlich wurde, daß die durchzutauchende Strecke eben die Länge und nicht die Breite des Beckens war. Und es ist zu befürchten, daß wir aufgrund der materiellen und ideellen Substanzverluste immer häufiger an Kurzatmigkeit leiden werden.

Wie gering die Optionen und Spielräume für die Wirtschaftspolitik geworden sind, soll an einem aktuellen Beispiel demonstriert werden: Die Zinssatzerhöhungen zu Beginn des Jahres 1980 sind auf externe Einflüsse zurückzuführen. Sie machen aber erschreckend deutlich, wie gering eigentlich der wirtschaftspolitische Handlungsspielraum Österreichs geworden ist. Daß den negativen binnenwirtschaftlichen Auswirkungen<sup>11</sup> durch verschiedene Maßnahmen nicht wirksam begegnet werden kann, ist das Ergebnis der Wirtschafts- und Budgetpolitik der vergangenen Jahre. Auf der einen Seite wurde den Betrieben jenes Eigenfinanzierungspotential entzogen, welches nun erforderlich wäre, damit nicht jede Investition bei einer Zinssatzerhöhung sofort in Frage gestellt ist. Auf der anderen Seite ist es dem Finanzminister nicht gelungen, im Bundeshaushalt jenen Manövrierspielraum zu gewinnen, der für die Bewältigung der aktuellen konjunkturellen Situation erforderlich wäre. Überhaupt zeigt die Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 1980 und auch 1981, daß sich die österreichische Wirtschaft und damit die österreichische Wirtschaftspolitik in einer äußerst heiklen Phase befindet. Falls die Produktion ab dem Frühjahr stagniert und das Wachstum vielleicht geringer als die prognostizierten 2,5 Prozent ausfällt, so wird mit der derzeit üblichen Verzögerung von ca. 3 Quartalen auch der Arbeitsmarkt reagieren. Eine steigende Arbeitslosigkeit wird wohl mit dem alten Rezept vermehrter Staatsausgaben und damit eines höheren Budgetdefizits bekämpft werden. Ein höheres Budgetdefizit würde allerdings wiederum die Probleme des Leistungsbilanzdefizits verschärfen. Ein höheres Leistungsbilanzdefizit wiederum würde ein relativ hohes Zinsniveau bedeuten, was die Lage einzelner Betriebe verschlechtern würde, die Investitionen beeinträchtigen und schließlich auch die Beschäftigung weiter in Mitleidenschaft ziehen würde...

Mit diesem Beispiel sollte nur demonstriert werden, wie labil die derzeitige Situation ist und wie beklagenswert deshalb die Einengung

des autonomen Spielraums für die Wirtschaftspolitik ist. Aus dieser Ausgangsposition, in die die Wirtschaftspolitik nicht ohne eigene Schuld geraten ist, wird es schwierig sein, die großen Aufgaben der 80er Jahre zu bewältigen:

Bis 1986 müssen rund 200.000 Arbeitsplätze geschaffen werden. Wie eine Studie des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen zeigt<sup>12</sup>, ist dies bei einem mittelfristigen Wirtschaftswachstum von 3,5 Prozent ohne einen Anstieg der Arbeitslosigkeit möglich. Falls diese Wachstumsrate erreicht wird, wird die Arbeitslosigkeit bei einer Quote von etwa 1,6 Prozent liegen. Bei einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 2,5 Prozent würde es jedoch mit einer Arbeitslosenquote von 5,4 Prozent im Jahr 1986 gravierende Probleme auf dem Arbeitsmarkt geben. Aber selbst bei dem höheren Wachstumspfad können sich Probleme hinsichtlich der regionalen Verteilung der Beschäftigung (Ballungsräume versus stärker agrarisch strukturierter Gebiete mit Arbeitskräfteüberschüssen) und der qualifikatorischen Struktur von Angebot und Nachfrage ergeben. Die zunehmende Höherqualifikation des Arbeitskräfteangebots erlaubt die Umstrukturierung in Richtung auf immer höherwertige Produktionen und Leistungen. Falls allerdings der dafür notwendige Prozeß des Strukturwandels in der Wirtschaft zu langsam vor sich geht, werden die Chancen der Höherqualifikation nicht genutzt werden können.

Im Zusammenhang mit der Entwicklung des Arbeitskräfteangebots unter mittel- und längerfristigen Aspekten muß natürlich auch die sich abzeichnende Tendenzwende auf dem Arbeitsmarkt in den 90er Jahren von einer Überschuß- zu einer Mangelsituation beachtet werden. Irreversible Maßnahmen zur kurzfristigen Bewältigung des hohen Angebots zu Beginn der 80er Jahre könnten die späteren Probleme wesentlich verschärfen.

Im Hinblick auf die sich abzeichnende mittelfristige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt könnte es zunächst erfolversprechend erscheinen, die Beschäftigung durch eine Erhöhung der allgemeinen Nachfrage mit den dadurch induzierten Investitionen zu erhöhen: Je höher jedoch bereits das Lohnniveau eines Landes ist, desto weniger wird dieser Weg den erwarteten Erfolg haben. Es kommt in einer solchen Situation immer mehr auf autonome und innovatorische Investitionen an, die sich selbst ihre Märkte schaffen. Wie eine derartige Strukturpolitik konzipiert sein müßte, wurde bereits an anderer Stelle dargelegt<sup>13</sup>.

Eine Strukturpolitik in dieser Richtung wird auch die Voraussetzung für eine dauerhafte Verbesserung der Leistungsbilanzsituation sein. Hier geht es zunächst natürlich darum, zur Entlastung der Leistungsbilanz durch geringere gesamtwirtschaftliche Ausgaben beizutragen und mit expansiven Strategien die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft zu stärken. In der Einkommenspolitik wurden bereits Schritte in die richtige Richtung gesetzt, ob im Bundeshaushalt trotz der restriktiveren Wirkung des Budgets 1979 die budgetpolitischen Voraussetzungen für einen nachhaltigen Abbau des Leistungsbilanzdefizits bereits gegeben sind, uß zunächst dahingestellt bleiben.

Gerade im Zusammenhang mit der Notwendigkeit der Sanierung der Leistungsbilanz muß aber noch ein wichtiger Bereich erwähnt werden, den die Wirtschaftspolitik der Regierung bisher sträflich vernachlässigt hat – nämlich die Energiepolitik. Unabhängig von der Frage der Kernenergie mußte spätestens nach der ersten gravierenden Preiserhöhung des Rohöls durch die OPEC klar geworden sein, daß der Frage der Energieversorgung höchste Priorität zukommt. Die Nettoimporttante des Rohenergieaufkommens betrug 1979 rund 70 Prozent. Während die Senkung des spezifischen Energieverbrauchs durch den kostenbedingten rationelleren Einsatz von Energie in der Wirtschaft bereits seit einiger Zeit erfolgt, besteht im Bereich der Haushalte noch ein hohes Potential an Sparmöglichkeiten. Eine Aktivierung dieses Potentials erfolgte jedoch erst vor kurzer Zeit durch die steuerliche Begünstigung von Maßnahmen zur Energieeinsparung bei den Haushalten, so daß der Regierung der Vorwurf gemacht werden muß, daß sie hier wertvolle Jahre ungenutzt verstreichen ließ.

Die Sanierung des Budgets und der Leistungsbilanz, die Bewältigung der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und die Lösung der Fragen der Energieversorgung zählen zu den großen Aufgaben, vor denen die Wirtschaftspolitik in den 80er Jahren stehen wird. Mit den alten Rezepten der 70er Jahre wird es nicht gelingen, diese Aufgaben befriedigend zu lösen. Es wäre notwendig, gerade dafür eine Politik zu konzipieren, die vor allem die konstatierten immateriellen Substanzverluste nicht noch größer werden läßt. Es müßten die vorhandenen Bestände an Risikofreude, Leistungsbereitschaft, Phantasie und Unternehmungslust aller Mitglieder der Gesellschaft durch entsprechende Anreize aktiviert werden. Das Erfolgs- und Gewinnstreben als eine der stärksten Motivationen für unternehmerisches Denken und Handeln im weitesten Sinn kann durch nichts, auch nicht durch eine nebulöse „demokratisch planende Gesellschaft“, ersetzt werden. Nur durch eine solche Strategie kann es gelingen, die Zukunftsprobleme in einer Form zu bewältigen, die dem einzelnen die größten Entfaltungsmöglichkeiten und damit der Gesellschaft im ganzen die besten Lösungen bietet. Ob dies allerdings mit einer Wirtschaftspolitik gelingt, die in ein immer enger werdendes Netz subtiler bis massiver Abhängigkeiten von staatlichen Instanzen knüpft, muß bezweifelt werden.

## Anmerkungen

- 1 Austria-Survey, The Economist, March 15, 1980, S. 3.
- 2 Zur Berechnung der Abweichungen zwischen Budgetvoranschlägen und -rechnungsabschlüssen und Finanzschuldentwicklung siehe H. Dorn, Die fünf fetten und die fünf mageren Jahre: Zur Budgetpolitik der 70er Jahre, in: Erste österreichische Spar-Casse (Hrg.), Wirtschaftsanalysen 1/1980, S. 14 ff.
- 3 Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Revision der Budgetvorschau 1978-1982, als Manuskript vervielfältigt, Wien 1979.
- 4 Zur Analyse der Ursachen der Leistungsbilanzentwicklung siehe insbesondere Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Kurz- und mittelfristige Fragen der Zahlungsbilanzentwicklung, Wien 1978.
- 5 Mit dem „Economist“ (s. Anmerkung 1) könnte man dies als Strukturpolitik „by bribing in a few multinationals“ bezeichnen.
- 6 Antrag der Abgeordneten Ing. Sallinger, Dr. Keimel, Graf und Genossen betreffend Bundesgesetz über die Stärkung der mittelständischen gewerblichen Wirtschaft und der freien Berufe (Mittelstandsgesetz).
- 7 Berechnet aufgrund der Daten von A. Franz und W. Teufelsbauer, Gewinne im volkswirtschaftlichen und steuerrechtlichen Rechnungswesen, Wirtschaftspolitische Blätter 6/1979, S. 16 ff.
- 8 Die Daten für die früheren Jahre sind wegen der 1973 erfolgten Einführung der Bewertungsreserve nicht vergleichbar.
- 9 Der alte Traum vom Nachtwächterstaat, Editorial in: Wirtschaft und Gesellschaft 4/1979, S. 421.
- 10 J. W. Fulbright, Die Arroganz der Macht, Hamburg 1967.
- 11 Diese negativen binnenwirtschaftlichen Auswirkungen wurden in einer Modellsimulation des Prognosemodells des Instituts für Höhere Studien durchgerechnet und ergeben u. a. eine Halbierung der Zuwachsrate der Investitionen. Siehe: Prognose der österreichischen Wirtschaft 1980/81, IHS-Institutsarbeit Nr. 124, Wien 1980.
- 12 Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. Längerfristige Arbeitsmarktentwicklung, Wien 1980.
- 13 J. Lamel, Strukturpolitik zwischen Markt und Kommissionen, in: Wirtschaftspolitik zwischen Weltanschauung und Sachzwang, Festschrift für Maria Szecsi, Wien 1979.