

Rezessionsbekämpfung und Strukturreform

I.

Viel ist in den letzten Jahren von den »Grenzen des Wachstums« die Rede gewesen. Das starke Echo, das die Schriften und Reden zu diesem Thema gefunden haben, war nicht zuletzt dadurch bedingt, daß auf zwei Ebenen Einwände gegen eine weitere Wirtschaftsentwicklung, deren zentrale strategische Größe ein möglichst hohes Wachstum des Brutto-Nationalprodukts bildet, erhoben wurden. Einerseits wurde mit dem Hinweis auf ungewollte externe Effekte verschiedenster Art in Zweifel gezogen, daß die hinter der traditionellen Wachstumsgläubigkeit stehende Gleichsetzung von BNP-Wachstum und Wohlfahrtssteigerung heute noch in demselben Maße gültig ist wie vor zehn oder zwanzig Jahren. Andererseits wurde nicht nur die Sinnhaftigkeit, sondern auch die Möglichkeit eines fortgesetzten hohen Wirtschaftswachstums in den entwickelten Industriestaaten im Hinblick auf physische Expansionsgrenzen in Frage gestellt.

Für viele dieser Überlegungen war und ist charakteristisch, daß sie zu genereller Natur sind, um praktische Handlungsanweisungen für die Politik zu liefern. Das kommt etwa darin zum Ausdruck, daß das Weltmodell der Studie »The Limits to Growth« durchwegs globale Aggregationen vornimmt. Daraus ergab sich eine eigenartige Gespaltenheit. Während sich die Politiker durchaus nicht den neuen Einsichten verschlossen, sondern in allgemeinen Aussagen die sehr schnell zu Phrasen erstarrten neuen Formeln übernahmen, machten sie sich kaum Gedanken darüber, was für Konsequenzen wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Art im eigenen Lande sich daraus ergeben. Im Gegenteil, die Propaganda fuhr fort, hohe BNP-Wachstumsraten, steigende PKW-Zahlen je Einwohner und dergleichen mehr als Erfolgsnachweis zu präsentieren, während umgekehrt die Opposition versucht, mit ungenügenden Steigerungen ein Versagen der Regierung nachzuweisen. Die gegenwärtige Rezession hat diese Dichotomie, die nicht nur für die Politiker, sondern für große Teile der öffentlichen Meinung charakteristisch ist, in aller Schärfe hervortreten lassen. Auch für Anhänger einer Politik des

gebremsten Wachstums stellt die Rezession keine Lösung dar. Denn es ist nicht dasselbe, ob eine Verlangsamung des BNP-Wachstums naturwüchsig und gegen den Willen der ohnmächtigen Betroffenen sich ergibt, oder ob sie das Resultat einer bewußten wirtschaftspolitischen Aktion ist. Die Gespaltenheit des Denkens wird vielmehr daran manifest, wie man aus der gegenwärtigen Misere herauszukommen sucht: nämlich durch Wiederbelebung der privaten Investitions- und Produktionstätigkeit, die die Wachstumsraten auf ihre alten Höhen hinaufführen und die goldenen Zeiten der Prosperität zurückbringen soll, in denen die traditionellen Ziele der Wirtschaftspolitik, die da heißen Wachstum, Vollbeschäftigung, mäßige Inflation und Zahlungsbilanzausgleich, zwar nie perfekt, aber wenigstens einigermaßen unter einen Hut gebracht werden konnten. Die Rezession führt eindrucksvoll die Schwierigkeiten vor Augen, die auftauchen, wenn ein auf Expansion beruhendes System auf dem erreichten Stand eingefroren werden oder das Tempo seiner Expansion gebremst werden soll. »Wer das System auf dem jetzigen Stand festschreiben will, stürzt es in eine zusätzliche Krise neben der laufenden Krise, statt Sicherheit brachte es erhöhte Unsicherheit. Man kann in diesem System nicht behalten, was man hat, ohne das System zu verändern.«¹

Der Fluchtweg aus dem Dilemma, der vielen als nächstliegender erscheint, nämlich zurück zum alten Wirtschaftswachstum, scheint jedoch kaum eine gangbare Alternative zu sein. Die Konjunkturentwicklung der führenden westlichen Industriestaaten hat seit 1970 einen Verlauf genommen, der die Erreichung hoher Wachstumsraten mittelfristig eher unwahrscheinlich erscheinen läßt. Dies soll in den beiden folgenden Abschnitten näher ausgeführt und anschließend mögliche Konsequenzen für Österreich diskutiert werden. Der letzte Abschnitt bringt Überlegungen dazu, wie eine die »Grenzen des Wachstums« berücksichtigende Politik des »qualifizierten Wachstums«² unter der gegenwärtigen Konjunkturperspektive aussehen könnte.

II.

Auch abgesehen von der langfristigen Wachstumsproblematik ist die gegenwärtige Situation in der Wirtschaftsentwicklung der fünfziger und sechziger Jahre ohne Beispiel. Die Besonderheit der Misere besteht, wie es das britische National Institute of Economic Research prägnant formulierte, darin, daß in den entscheidenden Ländern des Westens alle vier Hauptziele der Wirtschaftspolitik — »angemessenes Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung,

eine zufriedenstellende Zahlungsbilanz und ein vernünftiges Ausmaß an Preisstabilität« — gleichzeitig verfehlt werden.³ Und das nicht nur für einen Zeitraum von bereits absehbarer Dauer, sondern ganz im Gegenteil, es ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt weder abzusehen, wann noch wie sich eine Änderung zum Besseren ergeben wird.

Die Entstehungsgeschichte der jetzigen Situation reicht zu ihrer Erklärung nicht aus, liefert aber wesentliche Hinweise. Die internationale Rezession zu Beginn der siebziger Jahre war nicht mit dem zu erwartenden Rückgang des Verbraucherpreisanstieges verbunden, der damals aus heutiger Sicht freilich bescheidene Höchstwerte erreicht hatte, die noch aus der der schleichenden Inflation immanenten Tendenz zur Selbstbeschleunigung erklärbar waren. Die starke Zunahme des Geldvolumens in vielen europäischen Staaten als Konsequenz der häufigen Währungskrisen ist ein wichtiger Grund dafür, daß die gewohnte, mit leichter Verzögerung prozyklische Bewegung der Inflationsrate damals mehr oder weniger unterblieb. Gleichzeitig hatten zu Beginn der siebziger Jahre die nationalen Konjunkturprofile einen bis dahin unbekannt hohen Grad der Synchronisation³ erreicht. Dies mag der Hauptgrund dafür gewesen sein, daß der 1972 einsetzende Aufschwung im ersten Halbjahr 1973 zu einem besonders heftigen Aus Schlag nach oben führte, als das BNP-Wachstum den höchsten Wert der Nachkriegszeit überhaupt erreichte. Dabei entstanden Engpässe auf zahlreichen Märkten, wodurch der ohnehin noch beträchtliche Preisauftrieb sich erheblich beschleunigte. Gerade als sich vereinzelt erste Anzeichen einer Stabilisierung zeigten, traf der Schock der Ölverteuerung die noch weitgehend destabilisierten Volkswirtschaften der westlichen Industriestaaten. In der Folge prägte sich der atypische Verlauf der Konjunktur noch schärfer aus. Während um die Mitte des Jahres 1973 — also vor der Ölkrise — in den USA und in der BRD der Boom ein abruptes Ende fand und auch in den übrigen Staaten abzuflauen begann, wurden diese Abschwächungstendenzen durch die Strukturkrisen in der Autoindustrie und in der Bauwirtschaft erheblich verstärkt; gleichzeitig stiegen die Inflationsraten weiter an. So kam es, daß die Wirtschaftslage der meisten Industriestaaten gleichzeitig durch extrem hohe Inflationsraten und durch niedriges BNP-Wachstum oder Schrumpfung und wachsende Arbeitslosigkeit charakterisiert wird.

In einer solchen Situation ist der vom Stand der Produktion und der Beschäftigung her angezeigte Einsatz des traditionellen konjunkturpolitischen Instrumentariums blockiert, die Geldpolitik muß ihren restrikten Kurs bei-

behalten. Während in den sechziger Jahren vor allem die Verhinderung von Überhitzungserscheinungen für die Wirtschaftspolitik ein schwieriges Problem darstellte und für Rezessionen galt, daß »es einfach ist, in der Konjunkturflaute eine expansive Politik zu verordnen«⁴, so ist die Konjunkturpolitik seither wesentlich schwieriger geworden. Das »keynesianische« Instrumentarium der Wirtschaftspolitik ist den neuen Aufgaben viel weniger gewachsen. Wenn die Konsequenzen daraus nicht notwendigerweise dramatisch sind, so zeichnet sich für die nächsten Jahre ein von der bisherigen Entwicklung doch deutlich unterschiedenes Bild ab. Der nächste Konjunkturaufschwung. In den USA wird er für den Herbst erwartet, in Frankreich, in Italien und in England wird sich ebenfalls kaum vorher eine Wende ergeben. Das heißt, daß die Rezessionsphase diesmal länger dauern wird als die vorhergehende Aufschwungsphase, während bisher stets diese den Konjunkturzyklus beherrschte und die Rezessionen sowohl kurz als auch nicht sehr tief waren.

Die Konjunktur folgt einem anderen Muster, dessen Gültigkeit nicht auf den derzeitigen Zyklus beschränkt bleiben muß.

III.

Wenn auch heute mit einiger Sicherheit angenommen werden kann, daß die gegenwärtige Abwärtsbewegung sich nicht zu einer regelrechten Depression nach dem Muster der Zwischenkriegszeit auswachsen wird, so gibt es doch Gefahrenmomente, die in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden dürfen. Ihre Wurzeln liegen in der Instabilität des Systems der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, die seit dem Zusammenbruch des Währungssystems von Bretton Woods eher zu als abgenommen hat.

Der Welthandel hat auch in den siebziger Jahren schneller expandiert als die BNP's der einzelnen Staaten. Die Befürchtung, daß sein Wachstum in den fünfziger und sechziger Jahren vor allem auf der Stabilität der Wechselkurse beruht habe, so daß deren Wegfall zu einem Rückgang oder zumindest zu einer Verlangsamung des Wachstums führen müsse, hat sich nicht erfüllt. Dies mag vielleicht dadurch bedingt gewesen sein, daß sich zwar die Austauschrelationen, ähnlich wie bei früheren Ab- oder Aufwertungen grundlegend verändert haben, nach erfolgter Veränderung die Schwankungen jedoch eher milde bleiben und das floating per se — wohl deswegen, weil es

nie ein »reines«, sondern immer ein »schmutziges« floating war — sich nicht allzu sehr vom früheren Zustand unterschied. Die umsturzartigen Veränderungen in den Wechselkursrelationen haben jedoch eine Konsequenz gehabt, deren Wirkungen möglicherweise in der nächsten Zukunft fühlbar bleiben werden: die Verschärfung der Disparitäten bei den Inflationsraten der einzelnen westlichen Industriestaaten. Hatte das Spektrum der Inflationsraten früher einen Bereich zwischen 2 und vielleicht 8 Prozent umfaßt (von ein paar Extremfällen kann hier abgesehen werden), so reicht es gegenwärtig von 6 bis 25 Prozent. Daß für die zur Diskussion stehenden Zusammenhänge der absolute Abstand, der von 6 auf fast 20 Prozentpunkte hinaufgeschnellt hat, relevant ist, braucht nicht eigens begründet zu werden. Die von 1968 beziehungsweise 1970 bis 1972 sichtbare Tendenz zu einer Verringerung der Streuung der Steigerungsraten der nationalen Indices der Verbraucherpreise⁵ hat sich seit 1973 ins Gegenteil verkehrt. Die Tatsache, daß die Aufwertungsländer BRD, Schweiz und Österreich 1974 die Länder mit den niedrigsten Inflationsraten waren, während diese in Italien und Großbritannien die 20-Prozent-Grenze überschritten oder erreichten und auch in Frankreich drastisch anstiegen⁶, läßt schon die Logik vermuten, der dieses Muster folgte: die Aufwertungen dämpften den Preisauftrieb im Inland, die Abwertungen hingegen beschleunigten ihn erheblich. Diese Zunahme der Disparitäten, die zweifellos durch die Ölpreisverteuerung verschärft wurde, verhindert dort, daß die Wechselkursänderungen ihr Ziel, nämlich die Handelsbeziehungsweise Zahlungsbilanzen und damit die Währungsreservepositionen der Abwertungsländer zu sanieren, erreichten. Da es gegenwärtig den Anschein hat, daß eher die Länder mit ohnehin schon verhältnismäßig niedrigen Inflationsraten diese weiter senken können, als daß die Inflationsführer ihnen gegenüber aufzuholen in der Lage wären, dürften die Disparitäten in nächster Zeit sich noch erweitern. Die westlichen Industriestaaten können in der Folge in zwei Blöcke zerfallen: einen »Stabilitäts«block (Hartwährungsblock) und einen Inflationsblock (Weichwährungsblock). Die Gefahr einer wirtschaftlichen Desintegration dieser beiden Blöcke würde sich dann zuspitzen, wenn die Inflationsländer zu direkt oder indirekt restriktiven Handelspraktiken zu greifen sich gezwungen sähen.

Gleichgültig, ob dies der Fall sein wird oder nicht, die Existenz eines Inflationsblocks mit Stagflationstendenzen drückt auf die Exporte der Stabilitätsblockländer. In der BRD sind gerade damit Zweifel am Eintreten einer

Konjunkturbelebungen in der zweiten Hälfte 1975 begründet worden. Es besteht auch die Gefahr, daß die Währungsparitäten neuerlich unter Druck geraten.

Die unvermeidliche Folge wäre eine weitere Zunahme der internationalen Disparitäten und auch eine Beschleunigung der verhängnisvollen Dynamik dieser Vorgänge. Die Chancen, eine solche Entwicklung abzubremsen, ohne daß das ganze System dabei in eine schwere Krise stürzt — eine viel schwerere als die derzeitige — werden dann immer geringer.

IV.

Die vielzitierte Bezeichnung Österreichs als »Insel der Seligen« nimmt zu einem nicht geringen Teil ihren Ausgang davon, daß es von den international fast allgemein herrschenden Stagflationserscheinungen bis vor kurzem unberührt geblieben ist.

Einer ganzen Reihe von Umständen ist es zuzuschreiben, daß in Österreich der Verbraucherpreisanstieg, der schon aus Gründen des internationalen Preiszusammenhangs sich beschleunigen mußte, unter dem Durchschnitt der OECD-Staaten blieb und eine Abschwächung der Inlandskonjunktur erst in der zweiten Hälfte des Jahres 1974 nach etwa sechs Jahren ununterbrochener Hochkonjunktur eintrat. Die Ursachen für diesen längsten Boom der Nachkriegsperiode bedürfen noch einer erschöpfenden Analyse. Plausibel erscheint, daß die in den sechziger Jahren sich überwiegend unbeobachtet vollziehenden Anpassungsprozesse der österreichischen Wirtschaft an geänderte innere und äußere Rahmenbedingungen zu Beginn der siebziger Jahre voll zum Tragen kamen und zu einer wesentlichen Beschleunigung führten⁷. Die ungewöhnliche Nachhaltigkeit der Expansion, die ein »Überspringen« der internationalen Rezession 1971/72 ermöglichte, und der Exportboom des Vorjahres schließlich führten dazu, daß der Abschwung bei uns erst begann, als die USA etwa oder die BRD bereits voll von der Rezession erfaßt waren.

Was hier vor allem interessiert, ist die staatliche Wirtschaftspolitik seit 1971, also seit der Beschleunigung des Preisauftriebes (VPI 1971 + 4,7 Prozent, 1974 + 9,5 Prozent). Die Liste der einzelnen Maßnahmen gestattet es kaum, der Politik eine einheitliche Intention zu unterstellen, da sie sich auf den ersten Anblick als Konglomerat inflationsfördernd-expansiven und restriktiven Elementen präsentiert. Die einzelnen Maßnahmen wurden jeweils entsprechend mit beschäftigungs- und wachstums- oder stabilitätspolitischen Argumenten begründet, wobei die

Expansionswirkung vielfach überwiegend eine nominelle und weniger eine reale war, also mehr die Inflation als das Wachstum gefördert wurde.

Ziemlich unbestritten ist, »daß die unnötige starke Geld- und Kreditvermehrung der Jahre 1971 und 1972 eine inflationäre Saat ausstreute, die die Inflation der Jahre 1973, 1974 und 1975 erhöhte.«⁸ Eindeutig ist die preistreibende Wirkung von investitionsfördernden Maßnahmen wie die 25prozentige Sonderabschreibung, worauf die OECD in ihrem letzten Österreich-Bericht hingewiesen hat.⁹ Nicht selten wurden zusätzliche Preiserhöhungen von den Unternehmungen deswegen vorgenommen, um die höheren steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten ausschöpfen zu können. Der an sich fast ständig vorhandene inflationäre profit-push wurde so durch die Wirtschaftspolitik noch weiter stimuliert.

Die Hauptlast der Stabilisierung hatten die Währungs- und ab Ende 1972 die Kreditpolitik zu tragen. Im Zusammenwirken mit einer maßvollen Lohnpolitik der Gewerkschaften, die nie den Versuch unternahmen, mit den im Aufschwung stark gestiegenen Gewinnen gleichzuziehen, gelang es mit Hilfe der Restriktionen auf diesen beiden Gebieten, den Preisauftrieb gerade (noch) auf einer im internationalen Vergleich mäßigen Höhe einzubremsen und die international schon 1970/71 sehr günstige Position zu halten. Durch diese vorsichtige, milde Antiinflationspolitik wurden vielleicht ein halber bis eineinhalb Prozentpunkte der jährlichen Inflationsrate abgeschöpft, ohne daß gleichzeitig ein Ansteigen der Arbeitslosigkeit oder nennenswerte Wachstumseinbußen in Kauf genommen werden mußten.¹⁰ Eine solche Politik kann, wenn sie systematisch und langfristig genug betrieben wird, in ein paar Jahren ohne größere »Sozialkosten« wieder zu einem Ausmaß an Stabilität führen, das die BRD in relativ kurzer Frist erreichte, jedoch mit hoher Arbeitslosigkeit bezahlen mußte.

V.

Inzwischen haben die international schon seit Mitte 1973 sichtbaren Rezessionstendenzen rascher auf Österreich übergegriffen, als noch vor einem halben Jahr erwartet worden war. Das kommt etwa in den wiederholten Revisionen der Prognosen für das laufende Jahr zum Ausdruck. War noch im September 1974 für heuer ein BNP-Wachstum von 4 Prozent als wahrscheinlichste Entwicklung angenommen worden, so wurde diese Prognose auf 3½ Prozent im Dezember 1974 und auf 2½ Prozent im

Anfang April 1975 zurückgenommen.¹¹ Die Wachstumsrate des BNP sank im Verlauf des Jahres 1974 stark ab. Noch deutlicher war dieselbe Bewegung im Verlauf der Industrieproduktion sichtbar. Einigermaßen unmißverständliche Indizien für den Stimmungsumschwung sind die Wachstumsrückgänge der einzelnen Nachfragekomponenten. Der private Konsum war schwächer als erwartet. Die Zunahme der Masseneinkommen durch Lohnrunde, Lohnsteuersenkung und Erhöhung der Ausschüttungen aus dem Familienlastenausgleichsfonds hat nicht einen »Konsumstoß« im erwarteten Ausmaß zur Folge gehabt, da die private Sparneigung unerwartet hoch ist. Das Umschalten von der Export-Konjunktur des Jahres 1974 zur Binnenkonjunktur ist nicht reibungslos verlaufen. Die 74er-Prognose für die Investitionstätigkeit des Instituts für Wirtschaftsforschung, die als zu pessimistisch kritisiert worden war, scheint demnach aus jetziger Sicht eher auf der optimistischen Seite zu liegen. Von der Lagerbildung sind ebenfalls keine expansiven Impulse zu erwarten, da die derzeitigen Lager überwiegend als »ausreichend« oder »zu groß« beurteilt werden. Von der Auslandsnachfrage konnte derartiges nach den Rekordzuwächsen des Vorjahres und angesichts der weltweiten Stagflation von vornherein nicht angenommen werden.

Verhältnismäßig gering — vor allem etwa im Vergleich mit der Mehrzahl unserer Nachbarstaaten — waren die Auswirkungen der bisherigen Entspannung auf die Beschäftigungslage. Im Vorjahr war zunächst nur beim Stellenangebot ein Rückgang festzustellen, gegen Ende des Jahres nahm auch die Arbeitslosigkeit leicht zu.

Von saisonalen Einflüssen abgesehen ist für den Verlauf des laufenden Jahres mit einer gewissen Zunahme der Arbeitslosigkeit zu rechnen, da die abnehmende Dynamik der Produktion sich erfahrungsgemäß verzögert auf die Beschäftigungslage auswirkt.

VI.

Zweifellos liegt es jenseits des Bereichs der Möglichkeiten, die die begrenzte wirtschaftspolitische Autonomie eines Kleinstaats wie Österreich beinhaltet, das Übergreifen einer noch weitergehenden weltwirtschaftlichen Abwärtsbewegung, die aus den im Abschnitt III geschilderten Gründen nicht völlig ausgeschlossen werden kann, auf seine nationale Wirtschaft zu verhindern. Im folgenden gehen wir jedoch hier davon aus, daß eine dramatische Verschlechterung der Konjunktur nicht eintritt, sondern die Stagflation andauern wird. Unter diesen Bedingungen

kann der Aktionsspielraum der nationalen Wirtschaftspolitik ausgrenzt werden.

Wie weit dabei die konjunkturelle Abwärtsbewegung gehen wird, wird in einem nicht unerheblichen Ausmaß von den wirtschaftspolitischen Maßnahmen der nächsten Zeit abhängen. Vorherzusehen ist eine Akzentverschiebung von der Geld- und Kreditpolitik zur Fiskalpolitik. Wenn kreditpolitischen Restriktionen bei der Konjunkturdämpfung eine entscheidende Bedeutung zukommt, so bleibt in Zeiten der Rezession eine expansive Kreditpolitik weitgehend wirkungslos. Dies war eine für die Wirtschaftspolitik entscheidende Schlußfolgerung, die Keynes aus seiner »General Theory« zog. Wenn immer wieder beteuert wird, daß unter den heutigen Bedingungen eine Depression nach dem Muster der Zwischenkriegszeit sich nicht wiederholen könne, so setzt dies zumindest voraus, daß Keynes nicht nur immer wieder als Gott-sei-bei-uns angerufen, sondern auch in der Praxis ernst genommen wird.

Daß dies nicht überall selbstverständlich zu sein scheint, kommt in skeptischen Äußerungen gegenüber einer Vergrößerung des Defizits des Staatshaushaltes zum Ausdruck. Bedenken dieser Art werden vor allem aus zwei Lagern geäußert. Es ist gar nicht anders zu erwarten, als daß konservative Ökonomen vom Schlage F. A. Hayeks und Politiker, die seinen Doktrinen anhängen, grundsätzlich gegen staatliche Interventionen und Budgetdefizite opponieren. Eine andere Art von Oppositionen kommt aus gewissen Kreisen des Bank- und Kreditapparates, da »unorthodoxe« Finanzierungsmethoden mit den Regeln der sogenannten »sound finance« in Konflikt geraten, deren gesamtwirtschaftliche Vernünftigkeit schon von Keynes aufs heftigste bestritten worden war. Eine (expansive Konjunkturpolitik nach Keynesschem Muster fordert tatsächlich, daß man sich über diese Regeln hinwegsetzt. Wenn das nicht geschieht, würde trotz aller gegenteiligen Beteuerungen die staatliche Wirtschaftspolitik wie in der Depression die konjunkturelle Abwärtsbewegung verstärken. Wenn als Reaktion auf Einnahmeausfälle die Ausgaben gekürzt werden, so führt dies zu einer Verminderung des Produktionsniveaus, damit zu weiteren Einnahmeausfällen, denen vermeintlich weitere Kürzungen folgen müssen usw. Der Staat würde so wahrscheinlich nicht wenig dazu beitragen, daß die gesamte Nachfrage schrumpft und die Arbeitslosigkeit zunimmt.

Soll die Abwärtsbewegung gebremst oder aufgehalten werden, so dürfen die Ausgaben nicht gekürzt werden als Reaktion auf ein Zurückbleiben der Einnahmen hinter den Erwartungen. Es ist ja keineswegs so, daß sich der Ein-

nahmenrückgang ständig fortsetzt und das Defizit entsprechend ständig zunimmt. Vielmehr trägt das Inkaufnehmen einer Vergrößerung des Defizits in der ersten Phase dazu bei, daß der Rückgang der Einnahmen zu einem Halt kommt, indem der Rückgang der Produktion und der Beschäftigung gebremst wird. Die Frage der Finanzierung der Staatsausgaben ist in einem solchen Zusammenhang von instrumentaler Bedeutung. Das Instrumentarium der Geld-, Kredit- und Fiskalpolitik muß den Erfordernissen der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen angepaßt werden, nicht umgekehrt.

Offen ist noch, wie die in einem Gegensatz zueinander stehenden Stabilitätspostulate für Beschäftigung und Preisniveau miteinander in Einklang zu bringen sind. Eine beschäftigungsstabilisierende Fiskalpolitik heißt nicht die Inflation *anfeuern*. Wahrscheinlich würde die Inflationsrate im Falle passiven Staatsverhaltens rascher sinken. Die sozialen Kosten für eine solche Roßkur à la Hayek, der zur Stabilisierung der Preise eine Arbeitslosenrate von 10 bis 12 Prozent anvisiert¹², zu verantworten findet sich jedoch kaum eine politisch relevante Gruppe bereit. Die Aufrechterhaltung eines möglichst hohen Beschäftigungsstandes erfordert jedoch nicht das Aufgeben der Inflationsbekämpfung. Bei anhaltender Beruhigung der Preise vor allem auf den internationalen Rohwarenmärkten müßte es einer konsequenten Preis- und Einkommenspolitik gelingen, mittelfristig den Anstieg der Verbraucherpreise im Inland erheblich zu reduzieren. Die in den letzten Monaten sichtbare Tendenz zu sinkenden Inflationsraten würde sich dann weiter fortsetzen. Eine solche Politik hätte wahrscheinlich in Italien oder Großbritannien kaum Aussicht auf Erfolg, in Österreich hingegen schon, da die Inflationsrate hier verhältnismäßig niedrig ist. Sie bedeutet eigentlich die Fortsetzung des bisherigen Kurses (Abschnitt IV) unter geänderten konjunkturellen Voraussetzungen. Durch das Budget 1975 und durch die Freigabe der Stabilisierungsquote wurde die Anpassung an diese Änderungen schon eingeleitet. Mehr scheint derzeit noch kaum erforderlich zu sein.

Auch durch eine solche Stabilitätspolitik würde es Österreich gelingen, seine günstige diesbezügliche Position im internationalen Vergleich zu behalten. Wenn mittelfristig Konjunktur und Beschäftigung eine Funktion des relativen Stabilitätsgrades eines Landes sind, so würde die Rezession in Österreich auch weiterhin weniger empfindlich ausfallen als in den meisten anderen Industriestaaten. Die jüngsten Prognosen der OECD sprechen für diese These.

VII.

Wenn die in den Abschnitten II bis VI skizzierte Analyse der internationalen und innerösterreichischen konjunkturellen Entwicklung die Situation einigermaßen richtig charakterisiert, so erwachsen daraus der Wirtschaftspolitik schwierigere Probleme, als sie in der Vergangenheit zu lösen hatte. Es erscheint jedoch durchaus möglich, daß in Österreich die Rezession nicht so weit abwärts führen wird wie in den meisten anderen OECD-Staaten und daß dementsprechend die Auswirkungen auf das Beschäftigungsvolumen ebenfalls weniger gravierend sein werden. Das alles unter der Voraussetzung, daß es gelingt, eine Depression zu vermeiden. Darüber hinaus ist die gegenwärtige Lage als konjunkturelle Rezession bei weitem nicht erschöpfend charakterisiert, und dies in einem doppelten Sinne. Einerseits scheint es ziemlich unwahrscheinlich zu sein, daß nach dem Abklingen der Rezession der frühere Wachstumspfad wieder erreicht werden könnte, andererseits lassen die stärker fühlbar und sichtbar gewordenen Grenzen des Wachstums derartiges auch nicht mehr erstrebenswert erscheinen.

Solange der gewohnte Wachstumsmechanismus einigermaßen unproblematisch funktionierte, blieb die Wahrscheinlichkeit, daß von seiten der Wirtschaftspolitik Eingriffe erfolgen würden, die mit einem unbekannt großen Risiko behaftet sind, naturgemäß gering. In der Krise, die aktives Eingreifen notwendig macht, wird dieses für Prosperitätszeiten typische Trägheitsmoment, das kein geringes Hindernis für Reformen bildet, überwunden: »... in der Krise können verfestigte Strukturen in Bewegung geraten und können grundlegende gesellschaftliche Veränderungen in politische Reichweite rücken, die in der Normalsituation völlig unerreichbar wären. Eben dieser Doppelcharakter der Krise, die erhöhtes Risiko und gesteigerte Chance zugleich bedeuten kann, schafft eine neue Situation, die mit rein idealistischer Programmatik ebenso wenig zu meistern ist wie mit einer konzeptionslosen Anpassungstaktik.«¹³

Die Kräfte, die die Politik auf eine solche Anpassungstaktik festlegen wollen, sind zweifellos nicht zu unterschätzen. Gleichzeitig bestehen aber alternative Strategien gegen die Krise, die den Grundintentionen der Konzeption eines »qualifizierten Wachstums« entsprechen. Das Kernstück dieser Strategie bildet eine Umstrukturierung im Bereich der Investitionen. Die derzeit konjunkturpolitisch sinnvolle und notwendige Verstärkung der Investitionen der öffentlichen Hand sollte diesmal nicht von bloß tem-

porärem Charakter sein, sondern über das traditionelle konjunkturpolitische Ziel der Beschäftigungsstabilisierung hinaus eine Umschichtung zum Infrastrukturbereich selbst einleiten. Der Rückgang des Anteils der Infrastrukturinvestitionen und der öffentlichen Investitionen an den Gesamtinvestitionen und die Strukturumschichtung zum Straßenbau innerhalb der öffentlichen Investitionen haben zu Fehlentwicklungen geführt, deren Tragweite erst in den letzten Jahren richtig erkannt worden ist. Ihre Kumulierung läßt sie besonders in den Ballungszentren deutlich in Erscheinung treten: schwere Schädigung oder Zerstörung der Wohnumwelt und von Erholungsräumen, nach wie vor ein fühlbarer qualitativer Wohnungsmangel, Zurückbleiben der von der öffentlichen Hand angebotenen Dienstleistungen hinter dem wachsenden Bedarf. Von der regionalen Konzentration abgesehen, sind in einigen Bereichen der Versorgung deutliche Engpaßsituationen entstanden; etwa im Gesundheitsbereich, im Bildungswesen, im Kommunikationssystem, im öffentlichen Transportwesen. Die Korrektur dieser Disparitäten kann nicht kurzfristig, sondern nur auf längere Sicht bewirkt werden und erfordert erstens eine Vergrößerung des Anteils der öffentlichen Investitionen, von denen die Qualität des »Angebots« der aufgezählten Dienstleistungen abhängig ist.

Die zweite Voraussetzung bildet die Umschichtung innerhalb der öffentlichen Investitionen, und zwar vom derzeit dominierenden Straßen- und Autobahnbau weg zu den oben genannten Engpaßbereichen hin. Innerhalb des privaten Sektors besteht die unbestrittene Notwendigkeit einer Erhöhung der Umweltschutzinvestitionen, die vor allen anderen durch die staatliche Investitionsförderung forciert werden sollten.

Ein Strukturwandel dieser Art hätte wahrscheinlich eine wichtige Konsequenz: die Verminderung des Wachstumstempos. Im Rahmen einer Gesamtstrategie des qualifizierten Wachstums wäre dies jedoch eine bewußt in Kauf genommene Nebenwirkung einer umorientierten Wirtschaftspolitik, die ihr Ziel nicht mehr primär in BNP-Wachstumsraten definiert, sondern zu einer Mehrzahl von weniger abstrakten Indikatoren übergeht. Eine Verbesserung der Situation in den strategischen Bereichen durch eine planvolle Wirtschaftspolitik kann bei einem mittelfristigen BNP-Wachstum von etwa 3 Prozent eine größere Steigerung der Wohlfahrt bewirken als ein Wachstum nach traditionellem Muster in der bisherigen Höhe von 5 Prozent. Die jüngsten Entscheidungen der Bundesregierung in der Frage der Investitionsförderung stehen mit einer Politik des qualifizierten Wachstums

durchaus im Einklang, indem sie eine weitere Ausdehnung der Förderung durch private Investitionen abgelehnt und statt dessen gezielte Maßnahmen vorgezogen hat, gleichzeitig aber die öffentlichen Angaben und hier insbesondere die öffentlichen Investitionen erweitert hat. Eine langfristige Strukturpolitik des qualifizierten Wachstums kann sich mit Maßnahmen, die jedoch primär das Ergebnis eines tagespolitischen Tauschens sind, nicht begnügen. Umschichtungen innerhalb der Investitionen von der geschilderten Art können sich nur in einem längeren Zeitraum vollziehen und erfordern eine Reallokation von Ressourcen, das heißt vor allem von Arbeitskräften zwischen den verschiedenen Wirtschaftszweigen. Die Anpassung der Industrien an die veränderte Nachfrage würde durch ein *langfristiges Investitionsprogramm der öffentlichen Auftraggeber*, das selbst wiederum auf die Anpassungsfähigkeit der Produktion Rücksicht nehmen müßte, erleichtert. Ein derartiges für den öffentlichen Sektor verbindliches Investitionsprogramm hätte gleichzeitig für den privaten Sektor die Funktion eines Orientierungsrahmens für dessen Investitionsentscheidungen. Die technischen Voraussetzungen für eine solche *indikative Planung*, die eine von der französischen planification verschiedene Konzeption darstellt, herzustellen, sollte innerhalb des derzeitigen politisch-administrativen Systems möglich sein. Die Hindernisse sind zweifellos nicht gering einzuschätzen. Der Strukturwandel würde die Ansprüche an das politische System erhöhen, da eine wachsende Zahl von Entscheidungen als politische Entscheidungen getroffen werden müßten und hier wegen der Notwendigkeit einer Konsensbildung zwischen sehr vielfältigen Interessen Lösungen schwieriger produziert werden als durch den anonymen Marktmechanismus. Die daraus resultierende Verlockung zur Rückkehr zur alten Wachstumspolitik ist jedoch in der gegenwärtigen Rezession nicht einmal das Hauptproblem. Dieses liegt vielmehr darin, daß ein starker Druck auf die politischen Institutionen ausgeübt wird, strukturell gefährdete Industriezweige und Betriebe zu konservieren.

Daraus ergäbe sich das Gegenteil der oben skizzierten staatlichen Strukturpolitik: nicht die öffentliche Hand weist durch indikative Planung der Industrie den Weg aus der (Struktur-)Krise, sondern die von der Strukturkrise erfaßten Industriezweige absorbieren das staatliche Interventionspotential, wodurch die Struktur versteinert wird und die Disparitäten noch vergrößert werden. Besonders das regional konzentrierte Auftreten von Krisenfolgen beziehungsweise von Arbeitslosigkeit läßt auch Arbeit-

nehmerinteressenvertreter zu einer solchen passiven Krisenabschwächungspolitik neigen, und zwar umso stärker, je weniger ein anderer Ausweg sichtbar wird.

Ein Erfolg einer solchen Politik wäre jedoch nur dann wahrscheinlich, wenn durch eine irgendwie einsetzende kräftige Konjunkturbelebung wieder alles ins rechte alte Lot gebracht würde. Da derartiges beim gegenwärtigen Stand der Dinge nicht als wahrscheinlich angenommen werden kann, ist die passive Krisenabschwächung als scheinbar bequemere Lösung in Wirklichkeit äußerst riskant, also mit einer großen Wahrscheinlichkeit des Fehlschlages behaftet.

Die Notwendigkeit eines umfassenden und längerfristigen Planes zur Bewältigung der gegenwärtigen Probleme ergibt sich aus der geschilderten Situation von selbst. Danach ruft schon der Umstand, daß im Zuge der raschen Expansion der österreichischen Wirtschaft in der ersten Hälfte der siebziger Jahre zahlreiche, durch Übernachfrage in einzelnen Sektoren bedingte Disparitäten entstanden sind. Das ist auch einer der wesentlichen Unterschiede gegenüber der Situation, in der wir uns 1969 befanden, als nach einer Periode besorgniserregender Wachstumschwäche eine von der Auslandnachfrage induzierte Superkonjunktur einsetzte, die den Großteil der vorhin als höchst aktuell betrachteten Strukturprobleme überdeckte. Die damals konzipierten Entwicklungspläne wurden von der ökonomischen Realität bald eingeholt und überrollt. Unter den heute herrschenden Bedingungen steht uns ein weitaus schwierigerer und langwierigerer Prozeß der strukturellen Anpassung und Umschichtung bevor. Den Plan werden wir daher diesmal wirklich brauchen.

ANMERKUNGEN

- 1 J. Steffen, Krisenmanagement oder Politik; Reinbek bei Hamburg 1974, S. 70.
- 2 Diese Problematik ist ausführlicher dargestellt im Editorial der Nr. 1/1975 von »Wirtschaft und Gesellschaft«.
- 3 National Institute Economic Review, Nr. 1/1974, S. 4.
- 4 G. Ackley, The Contribution of Economists to Policy Formation, Journal of Finance, Vol. 21 (Mai 1966), S. 176.
- 5 Siehe G. Tichy, Internationale Konjunktur, Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung Nr. 11/1972, S. 447 f.
- 6 Für die USA gelten diese Überlegungen nicht in demselben Ausmaß, da ihre Außenverflechtung geringer ist.

- 7 Siehe dazu vor allem G. Tichy, Die Beschleunigung des Wirtschaftswachstums im Aufschwung 1967 bis 1971, Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung Nr. 4/1972; H. Seidel, Wachstum und Strukturwandel der österreichischen Industrie, ebendort, Nr. 2/1974; A. Stanzel, Die Entwicklung der Konjunktur in Österreich seit 1968, in: Wirtschaftsberichte Nr. 4/1974.
- 8 E. Streißler in der Arbeiter-Zeitung vom 6. November 1974.
- 9 OECD-Wirtschaftsbericht »Österreich«, Wien 1974, S. 48 f. und S. 60 f.
- 10 Siehe E. Streißler, a. a. O.
- 11 In seiner mittelfristigen Prognose für die Budgetvorschau 1974 bis 1978 des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen hatte das Institut für Wirtschaftsforschung für diesen Zeitraum ein durchschnittliches BNP-Wachstum von $4\frac{1}{2}$ bis 5 Prozent angenommen, aus heutiger Sicht ein unwahrscheinlich hohes Wachstum.
- 12 Interview im Profil vom 2. Jänner 1975.
- 13 F. W. Scharpf, Krisenpolitik, in P. von Oertzen, H. Ehmke, H. Ehrenberg (Hrsg.) Thema: Wirtschaftspolitik. Maßnahmen zum Orientierungsrahmen 1985, Bonn-Bad Godesberg 1974, S. 12.