

Editorial

Zu den wirtschaftspolitischen Herausforderungen für die kommende Bundesregierung

Österreichs Wirtschaft befindet sich im Konjunkturaufschwung. Die vorsichtige Erholung, die 2015 eingesetzt und 2016 an Breite gewonnen hat, ist in den letzten Quartalen in eine kräftige Expansion übergegangen. Die heimische Wirtschaft wird im Jahr 2017 real um etwa 3% und 2018 kaum schwächer wachsen, damit so stark wie seit zehn Jahren nicht mehr. Hohe Qualität der Produkte und steigende Nachfrage aus Ost- und Westeuropa haben der Industrie kräftige Impulse verliehen, die nicht nur schon seit Jahren stärker wächst als jene Deutschlands, sondern heuer um gut 5% zulegen wird. Kräftiges Beschäftigungswachstum und Steuerreform stützen die Konsumnachfrage der privaten Haushalte, deren Schwäche über einige Jahre den wichtigsten Grund für den temporären Wachstumsrückstand gegenüber Deutschland bildete. Steigende Kapazitätsauslastung und positive Absatzerwartungen beleben die Investitionstätigkeit der Unternehmen; vor allem die Ausrüstungsinvestitionen in Maschinen, Fahrzeuge und Elektrogeräte legen schon heuer kräftig zu (2017 real +6%), und die Industrieunternehmen wollen ihre Investitionen dieses Jahr sogar um ein Fünftel ausweiten.

Der Konjunkturaufschwung beschleunigt das Beschäftigungswachstum und die Abgabeneinnahmen, was die Arbeitslosigkeit und vor allem das Budgetdefizit deutlich verringert. Gleichzeitig erhöhen sich allerdings auch Material-, Ressourcen- und Energieverbrauch sowie Treibhausgasemissionen, die seit Beginn der Finanzkrise leicht rückläufig waren. Insgesamt steht Österreichs Wirtschaft, nicht nur was die Dynamik, sondern auch was das Niveau betrifft, im europäischen Vergleich gut da. Beim BIP pro Kopf zu Kaufkraftparitäten belegen wir Rang 4, beim Nettoäquivalenz-Medianeinkommen der Haushalte Platz 2, bei der Sozialquote Platz 6 und – weil das hohe wirtschaftliche und soziale Niveau auch finanziert werden muss – bei der Abgabenquote Platz 5 unter den 28 EU-Mitgliedsländern. Alle Fakten belegen das hohe Niveau des Sozial- und Wirtschaftsstandorts und strafen die ProponentInnen des „Abgesandelt-Mythos“ Lügen.

Dies laufend zu tun ist wichtig, denn die vielleicht größte Schwäche der österreichischen Wirtschaft und gleichzeitig auch die größte Gefahr für die weitere Entwicklung bildet das mangelnde Selbstvertrauen im Land oder viel konkreter die mutwillige Schlechtmacherei des Stand-

orts durch UnternehmerInnen und ihre FunktionärInnen. Dies geschieht entweder in bedenklicher Unkenntnis von Daten und Fakten oder in erkennbarer politischer Absicht zur Schwächung von ArbeitnehmerInnenneinkommen und Sozialstaat (siehe WuG-Editorial 4/2016).

Die neue Bundesregierung findet wirtschaftlich und sozial also eine günstige Ausgangsposition vor. Das erleichtert die Bewältigung der zahlreichen anstehenden Herausforderungen immens. Doch gleichzeitig sind eine konkrete Problemdiagnose und der politische Willen zur Veränderung unverzichtbar, um Österreich in den kommenden fünf Jahren wirtschaftlich und sozial weiterzubringen.

Nachhaltige Senkung der Arbeitslosigkeit

Auf dem heimischen Arbeitsmarkt hat die Trendwende im Lauf des Jahres 2016 eingesetzt: Nach fünf Jahren stetigen Anstiegs der Zahl der Arbeitslosen ist endlich ein Rückgang zu beobachten, der im Jahresdurchschnitt 2017 etwa 15.000 erreichen wird. Er ist primär das Ergebnis einer konjunkturell bedingten Beschleunigung des Beschäftigungswachstums. Dieser positive Einfluss der Konjunktur, der auch in einem markanten Anstieg der Zahl der offenen Stellen zum Ausdruck kommt, wird laut den aktuellen Prognosen zumindest im Jahr 2018 weiter anhalten. Zusammen mit neuen Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, die noch die letzte Regierung beschlossen hat, darunter vor allem der zielgerichteten und innovativen „Aktion 20.000“ für ältere Arbeitslose, dürfte das auch im kommenden Jahr zu einem ähnlich starken Rückgang der Zahl der Arbeitslosen führen.

Dieser Verringerung um vielleicht 30.000 in den Jahren 2017/18 nimmt sich allerdings in Relation zum Anstieg der Zahl der Arbeitslosen um 150.000 seit Beginn der Finanzkrise 2008 bzw. um mehr als 100.000 seit Beginn der stagnativen wirtschaftlichen Entwicklung 2012 bescheiden aus. Keine Frage, steigt die Zahl der Beschäftigten – wie das in den letzten fünf Jahren mit durchschnittlich 40.000 pro Jahr der Fall war –, dann erhöht sich auch die friktionelle Arbeitslosigkeit. Doch selbst in Bezug auf die Arbeitslosenquote, die die Arbeitslosigkeit in Relation zu den Erwerbspersonen setzt, sind wir vom Vorkrisenniveau noch sehr weit entfernt: Bei der Berechnung laut Eurostat (2008: 4% der Erwerbspersonen) müsste die Zahl der Arbeitslosen gegenüber 2017 um etwa 50.000 sinken, um das Niveau von 2008 wieder zu erreichen; bei der Berechnung laut nationaler Definition (2008: 6% der unselbstständigen Erwerbspersonen) wäre sogar ein Rückgang um bis zu 100.000 notwendig.

Seit Beginn der Finanzkrise sind Beschäftigung und Arbeitslosigkeit markant gestiegen. Die Arbeitslosenquoten auf das Niveau von 2008

zu senken, muss eines der zentralen Ziele der neuen Bundesregierung für die kommende Legislaturperiode sein. Denn die hohe Arbeitslosigkeit bedeutet für die unmittelbar Betroffenen und ihre Familien massive Verschlechterungen im Lebensstandard, sie trifft darüber hinaus aber auch viele andere Beschäftigte und ihre Interessenvertretungen, deren Verhandlungsmacht durch die Schieflage des Arbeitsmarktes eingeschränkt wird; nicht zuletzt beeinträchtigt Arbeitslosigkeit die Finanzierbarkeit des Sozialstaates und geht damit zulasten der gesamten Bevölkerung. Für eine markante Senkung der Arbeitslosigkeit sind Weichenstellungen auf mehreren Ebenen notwendig:

Erstens muss die Nachfrage nach Arbeitskräften weiterhin kräftig zunehmen. Ohne einen spürbaren Beschäftigungssog ist eine Reduktion der Arbeitslosigkeit nicht denkbar. Dieser wiederum setzt eine umfassende Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage voraus. Nach wie vor bestehen umfangreiche unausgeschöpfte Produktions- und Beschäftigungspotenziale. Sie zu heben verlangt nach einer kräftigen Erhöhung der privaten und öffentlichen Investitionsquoten und der Konsumnachfrage in Österreich und noch viel deutlicher in der gesamten Eurozone.

Zweitens gilt es, die Qualität der Beschäftigung zu verbessern. Ein erheblicher Teil der neu geschaffenen Jobs ist temporär, die Einkommen bei Jungen, Frauen und MigrantInnen bleiben zurück, viele teilzeitbeschäftigte Menschen würden ihre Arbeitszeit gerne ausweiten. Bei vielen sozialen Gruppen ist der Konjunkturaufschwung noch nicht angekommen. Gleichzeitig gibt es viele Beschäftigte, die über zu lange Arbeitszeiten und arbeitsbedingte Gesundheitsbeschwerden klagen. Ein funktionsfähiger Arbeitsmarkt muss den Bedürfnissen aller Menschen gerecht werden.

Die letzten Jahre haben auch gezeigt, dass selbst ein überdurchschnittlich starker Anstieg der Arbeitskräftenachfrage nicht ausreicht, um auch die Zahl der Arbeitslosen im Inland zu senken. Deshalb müssen, drittens, alle Anstrengungen unternommen werden, die offenen Stellen mit den derzeit Arbeitslosen zu besetzen. Der seit Mitte 2017 bestehende „Beschäftigungsbonus“ versucht dazu einen Beitrag zu leisten, ist allerdings zu wenig spezifisch angelegt und weist deshalb hohe Mitnahmeeffekte auf. Die Politik muss noch stärker unmittelbar beim Pool der Arbeitslosen ansetzen. Dies kann die intensive Qualifikation für Arbeitslose in Hinblick auf den aktuellen Bedarf der Betriebe ebenso betreffen wie stärkere positive Anreize in Bezug auf die regionale Mobilität: Wenn heute etwa in einem der automotiven Zentren der österreichischen Wirtschaft in der Steiermark oder in Oberösterreich Tausende Arbeitsplätze neu zu besetzen sind, dann müssen die Firmen mit dem Ausbau der Infrastruktur (Werkswohnungen, Betriebskin-

dergärten, *Training on the job*) und günstigen Arbeitsbedingungen (Lohnniveau und Arbeitszeiten) genauso wie die öffentliche Hand (intensive Vermittlung durch das AMS, Übersiedlungshilfen, Schulbau, öffentlicher Verkehr, sozialer Wohnbau und Mietenregulierung) bemüht sein, die geeigneten Rahmenbedingungen bereitzustellen. Zugleich müssen die Arbeitslosen flexibel genug sein, diese Angebot auch anzunehmen, damit diese einmaligen Chancen für die Betroffenen und den gesamten Arbeitsmarkt nicht ungenützt bleiben.

Der starken Ausweitung des Angebots an Arbeitskräften, die den heimischen Arbeitsmarkt über Jahre prägt, muss viertens mit innovativen Formen der Angebotspolitik begegnet werden. Seit mehreren Jahren verleihen die Gewerkschaften dem Thema der Verkürzung der durchschnittlich geleisteten Arbeitszeit neues Augenmerk. Das mit gutem Grund, wenn man generell einen breiteren, nicht nur monetär bestimmten Wohlstandsbegriff im Auge hat oder spezifischer an die gesundheitsgefährdenden Folgen überlanger Arbeitszeiten denkt. In diesem Sinn besteht die gewerkschaftliche Strategie darin, den Produktivitätsspielraum für Wohlstandssteigerungen nicht nur in Form einer Realloohnerhöhung, sondern auch in einer Verringerung der Arbeitszeit zu nutzen. Die Freizeitoption der Elektro- und Metallindustrie hat hier gemeinsam mit neuen Schichtmodellen Vorreiterrolle erlangt. Arbeitszeitpolitik sollte auch auf gesetzlicher Ebene in den kommenden Jahren neu gedacht werden, etwa was die Ausweitung des gesetzlichen Urlaubsanspruchs oder die Eliminierung steuerlicher Fehlanreize betrifft.

Gerechte Verteilung des Wohlstandes

Die Verteilungssituation ist in Österreich im Vergleich mit den anderen EU-Ländern vor allem in Bezug auf die verfügbaren Einkommen (nach Abzug der Abgaben und unter Hinzurechnung von Sozialtransfers und sozialen Dienstleistungen) recht günstig. Das mediane Äquivalenzgesamtnettoeinkommen zu Kaufkraftstandards, das das real verfügbare Einkommen des Haushalts in der Mitte der Gesellschaft darstellt und einen geeigneten Indikator zur Bewertung des materiellen Lebensstandards bildet, weist den zweithöchsten Wert der EU-28 auf (nach Luxemburg und vor Schweden). Neben dem relativ hohen BIP pro Kopf ist das vor allem den positiven Wirkungen des Sozialstaates auf den Lebensstandard zu verdanken: Österreich weist eines der stärksten Umverteilungsvolumen durch Abgaben und Sozialleistungen aller EU-Länder auf. Von konservativer Seite wird die Umverteilung oft beklagt, meist in rein ideologischer Absicht und ohne Kenntnis grundlegender Fakten und Prinzipien des Sozialstaates. Das uninformierte Diktum, in den Sozialstaat würden nur wenige Leistungswillige einzah-

len, um andere Bevölkerungsgruppen zu finanzieren, offenbart dies in erschreckender Weise. Erstens stammt zwar tatsächlich das Aufkommen an Lohn- und Einkommensteuer in erheblichem Ausmaß vom oberen Einkommensdrittel (was bei einer progressiven Steuer und relativ ungleicher Verteilung der Bruttoeinkommen nicht weiter überrascht), doch diese Steuerarten bilden nur etwa ein Sechstel der staatlichen Einnahmen. Analysiert man die Verteilungswirkung aller Abgaben, so stellt sich schnell heraus, dass alle Bevölkerungsgruppen gemessen am Einkommen etwa gleich viele Abgaben zahlen, nur die unteren und oberen Ränder der Verteilung bleiben da zurück. Zweitens erfolgt die Umverteilung primär über sozialstaatliche Leistungen, von sozialen Transfers wie den Kinderbeihilfen bis zu Dienstleistungen wie der Gesundheitsversorgung und den Pflegeleistungen. Von diesen Leistungen profitieren nicht „die Armen“, sondern alle Bevölkerungsgruppen, allerdings zu unterschiedlichen Zeitpunkten ihres Lebens, nämlich dann, wenn sie die Leistungen der Solidargemeinschaft auch brauchen. Die erhebliche Umverteilungswirkung, die an den konkreten lebensweltlichen Bedürfnissen der Menschen anknüpft, ist Ausdruck der Stärke unseres breiten sozialen Sicherungssystems und Basis für wirtschaftlichen Erfolg, nicht Hinderungsfaktor.

Trotz der relativ günstigen Ausgangssituation gibt es im Verteilungsbereich vor allem drei offene Fragen: Laut den Daten des „Household Finance and Consumption Survey“ des Europäischen Zentralbankensystems weist Österreich die zweithöchste Vermögenskonzentration aller dreizehn beteiligten Länder auf. Die Ursachen und Folgen dieses Faktums müssen nüchtern analysiert werden. Es ist wenig bedenklich, wenn das gut ausgebaute soziale und umlagefinanzierte Pensionsversicherungssystem in Österreich im Gegensatz zu vielen anderen Ländern keine umfangreiche private und kapitalgedeckte Pensionsvorsorge notwendig macht, sofern weitere Leistungskürzungen im ASVG verhindert werden können. Gleiches gilt für den im europäischen Vergleich gut entwickelten und hochqualitativen Sektor des kommunalen und genossenschaftlichen Mietwohnungsbestandes, der privates Eigentum an Wohnraum nicht notwendig macht, sofern die Wohnbautätigkeit der öffentlichen Hand mit dem raschen Bevölkerungswachstum vor allem in den Ballungszentren Schritt hält. In Österreich braucht man kein großes Vermögen, um gut leben zu können.

Jedoch bringt die Vermögenskonzentration erhebliche Probleme mit sich: Das oberste Prozent der Haushalte besitzt ein Vermögen von mehr als 500 Mrd. Euro, das sind etwa 40% des gesamten Haushaltsvermögens. Einige wenige vom Schicksal Begünstigte verfügen damit über unangemessen hohen Einfluss auf Wirtschaft, Politik und Medien, was nicht zuletzt demokratiepolitische Gefahren mit sich bringt. Zudem

wird diese starke Konzentration der Vermögen in wachsendem Ausmaß an die nächste Generation vererbt, was nicht nur den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährdet, sondern auch die wirtschaftlichen und sozialen Anreizstrukturen auf den Kopf stellt.

Die Ansatzpunkte für die Problemlösungen im Vermögensbereich liegen auf der Hand: erstens die Erhöhung der Transparenz. Dafür sind vor allem eine Auskunftspflicht bei der Vermögenserhebung, der Einsatz von „*Oversampling*“, also die Einbeziehung von mehr Reichen in die Stichprobe, und ein regelmäßiger Reichtumsbericht der Bundesregierung notwendig. Zweitens die Einführung einer griffigen Erbschaftssteuer, deren Aufkommen zur Verringerung sozialer Unterschiede eingesetzt wird, etwa indem es für den Ausbau des sozialen Pflegesystems zweckgebunden wird, sowie einer Vermögensbestandssteuer, die die besonders vermögenden privaten Haushalte trifft.

Gerade die Erbschaftssteuer stellt ein valides Instrument zur Bekämpfung eines zweiten zentralen Problems des Verteilungsbereichs dar, der zu geringen sozialen Mobilität. Während es etwa mithilfe beharrlicher Anstrengungen zur Öffnung des Bildungssystems in den 1970er- und 1980er-Jahren gelungen ist, den Kindern aus den Arbeiterschichten die gesamte Bildungslandschaft zu öffnen, trifft dies heute immer weniger zu. Das Bildungssystem droht neuerlich schichtenspezifisch zu versteinern, was für die gesamte Gesellschaft äußerst gefährliche Auswirkungen mit sich brächte. Die Ansatzmöglichkeiten der Politik sind vielfältig. Sie müssen jedenfalls einen starken Schwerpunkt am Beginn der Bildungslaufbahn setzen, indem in Kindergärten und Volksschulen vor allem dort investiert wird, wo die sozialen Herausforderungen besonders groß sind.

Das dritte drängende Verteilungsthema bildet die kontinuierliche Zunahme der Ungleichheit der Primäreinkommen: Die zunehmende Dualisierung des Arbeitsmarktes, die in einer wachsenden Zahl von prekär und vor allem nicht kontinuierlich Beschäftigten zum Ausdruck kommt, spielt hier ebenso eine Rolle wie die Zunahme von Kapitaleinkommen, die nur einer kleinen Schicht an Vermögenden zugutekommt. Noch kann der Sozialstaat die zunehmende Ungleichheit der Primäreinkommen so kompensieren, dass die Sekundärverteilung in Österreich relativ egalitär ist. Doch massive Steuersenkungen, die notwendigerweise entsprechende Sozialausgabenkürzungen nach sich ziehen, können das sehr rasch ändern.

Nachhaltiger Staatshaushalt

Die budgetäre Ausgangslage für die neue Bundesregierung ist günstig: Der Konjunkturaufschwung wird das Budgetdefizit bereits 2018

weitgehend zum Verschwinden bringen, falls nicht kostspielige Steuersenkungen das verhindern. Damit wären auch neuerlich die wichtigsten Vorgaben von europäischer Seite erfüllt. Der Konjunkturaufschwung trägt auch zum rascheren Abbau der Staatsschulden bei. Finanzkrise und Bankenrettung hatten die Bruttostaatsschulden von 65% auf 85% des BIP nach oben getrieben. Nun dürfte die 70%-Marke Anfang der 2020er-Jahre unterschritten werden, und der Schuldenstand von 2007 könnte Mitte des kommenden Jahrzehnts wieder erreicht werden. Viele ökonomische Analysen und auch die EU-Vorgaben enden beim Bruttoschuldenstand. Unverständlicherweise werden in eklatantem Gegensatz zur Analyse von Unternehmensbilanzen beim Staat die positiven Vermögenswerte nicht in die Rechnung einbezogen. Erst langsam werden Daten verfügbar und lichtet sich damit die Intransparenz. Eine erste Analyse der entsprechenden Informationen durch die AK kommt zum Ergebnis, dass nach Einbeziehung von Forderungen und Anlagevermögen der öffentliche Sektor eine deutlich positive Vermögensbilanz aufweist.

Die größte Gefahr für einen nachhaltigen Staatshaushalt stellt neben einem neuerlichen Aufflammen der Banken- und Finanzkrise die notorische Steuersenkungslust der Politik dar. Sie prägte auch den Wahlkampf für die Nationalratswahlen 2017, in der die Parteien einander in dieser Hinsicht wie auf einem Jahrmarkt überboten. Kaum ist die Steuerreform 2016 im Budget verdaut, werden Steuersenkungspläne gewälzt, deren Volumina fast das Vierfache betragen, noch dazu ohne jede seriöse Darstellung der Finanzierbarkeit. Im Rahmen der Lohnsteuersenkung 2016 haben AK und ÖGB vehement darauf gedrängt, dies nicht über einen ungedeckten Scheck, sondern über konkrete Maßnahmen zu erreichen: etwa durch die Einführung einer Registrierkassen- und Belegerteilungspflicht, die Anhebung der Kapitalertragssteuer für Dividenden auf 27,5% und des Spitzensatzes der Einkommensteuer auf 55%, Reformen bei der Grunderwerbsteuer sowie die Beseitigung verschiedener steuerlicher Ausnahmen.

Die Gegenfinanzierungspläne der nun kolportierten Steuersenkungspläne strotzen hingegen vor Intransparenz, Ungereimtheiten, Doppelzählungen und Unseriosität. Wenig fundiert ist die Hoffnung, Steuersenkungen würden sich weitgehend von selbst finanzieren, weil sie zu mehr Investitionen und Konsum führen. Der Selbstfinanzierungsgrad von Steuersenkungen hängt stark von der Ausgabenneigung der begünstigten Bevölkerungsgruppen ab. Im unteren Einkommensdrittel ist dieser besonders hoch, die kurzfristige marginale Konsumneigung liegt bei 80%. Dennoch würden auch Abgabensenkungen, die ausschließlich dem unteren Haushaltsdrittel zugutekommen, einen unmittelbaren Selbstfinanzierungsgrad von nicht mehr als 40% aufweisen. Einkom-

mensteuersenkungen, die alle Erwerbstätigen begünstigen, weisen erfahrungsgemäß einen Selbstfinanzierungsgrad von kaum mehr als 20% auf. Dazu kommt, dass milliardenschwere Einsparungsvorhaben, die in manchen Wahlprogrammen zur Gegenfinanzierung angeboten wurden, selbst wieder stark dämpfende Wirkungen auf Einkommen und Steueraufkommen hätten, was in eben diesen Programmen allerdings verlässlich ignoriert wird. Ausgabenkürzungen haben nach allen empirischen Analysen höhere Multiplikatoreffekte als Steuersenkungen, was den konjunkturellen Selbstfinanzierungseffekt sogar ins Negative drehen würde.

Großes Einsparungspotenzial wird gerne bei Verwaltung und Förderungen vor allem im föderalen System vermutet. Tatsächlich ist eine bessere Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, was Zuständigkeiten, Verwaltungsabläufe und Förderungen betrifft, eines der dringlichsten Anliegen an eine vernünftige Budgetpolitik. Doch die markante Kürzung von Förderungen bedeutet erhebliche Leistungseinschränkungen bei Krankenhäusern, Schieneninfrastruktur, Arbeitsmarktpolitik oder auch Bauerneinkommen, denn das sind die großen Förderbereiche. Alles kann effizienter werden, und da und dort sind Millionen zu sparen, doch Milliardenbeträge sind hier auf absehbare Zeit nicht zu holen.

Ein dritter harmlos klingender Vorschlag lautet, die Staatsausgaben nicht mehr mit der Wirtschaftsleistung wachsen, sondern real stagnieren zu lassen. Das wäre allerdings die sozial und wirtschaftlich gefährlichste Maßnahme, denn sie würde auf massive Kürzungen bei Pensionen, Gesundheit, Pflege und Bildung hinauslaufen, Bereiche, die zwei Drittel der Staatsausgaben ausmachen. Die langfristigen Prognosen sehen die Ausgaben für Alterssicherung bis 2060 real etwa gleich stark wie die Wirtschaftsleistung wachsen und sich so bei 15% des BIP stabilisieren. Angesichts des Anstiegs des Anteils der Über-64-Jährigen von 18% auf 28% der Bevölkerung erfordert dies die merkliche Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters. Wenn die staatlichen Pensionsausgaben in Zukunft insgesamt nicht mehr mit der Wirtschaftsleistung wachsen, sondern real stagnieren sollen, dann müssen notwendigerweise die einzelnen Pensionen real markant gekürzt werden.

Der politisch vereinbarte Kostendämpfungspfad begrenzt den Anstieg der realen Gesundheitsausgaben auf etwa 1% pro Jahr, was angesichts des Kostenanstiegs in der Medizintechnik und der Alterung der Gesellschaft ambitioniert ist und erhebliche Effizienzsteigerungen voraussetzt. Eine darüber hinausgehende Ausgabenkürzung droht die öffentliche Gesundheitsversorgung zu verschlechtern. Das gilt noch stärker für Einsparungen im Pflegesystem. Hier sehen die derzeitigen Pläne einen realen Ausgabenpfad von etwa +2% pro Jahr vor. Dieser

Anstieg ist auch dringend notwendig, um bei alternder Bevölkerung ein modernes Pflegesystem aufzubauen, das allen Menschen – nicht nur den Reichen – eine qualitativ hochwertige Versorgung garantiert. Ebenso sind zusätzliche Investitionen im Bildungssystem dringlich. Vor allem „Brennpunktschulen“ mit besonders vielen sozial benachteiligten Kindern brauchen dringend mehr Personal und Geld. Zum Teil kann das mit Einsparungen bei Kleinstschulen und in der Verwaltung kompensiert werden, doch die Bildungsausgaben müssen angesichts der sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen langfristig steigen.

Die genannten Sozialleistungen sind unverzichtbar für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und bilden eine Basis des wirtschaftlichen Erfolgs des Landes. Sie sollen nicht über Kredite, sondern über Steuern und Beiträge finanziert werden. Bei hoher Sozialquote stellt eine hohe Abgabenquote ein Kennzeichen der Zivilisation dar.

Reformbedarf besteht dennoch sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite des Staatshaushalts: Auf der Steuerseite sollen aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen die Arbeitseinkommen entlastet, Vermögensbestände, -übertragungen und -einkommen sowie ökologisch schädliche Produktions- und Lebensweisen hingegen belastet werden. Auf der Ausgabenseite gilt es vor allem, soziale Dienstleistungen wie Pflege, Schulen oder Kindergärten weiter auszubauen, Innovation und Bildung zu fördern und mehr Spielraum für öffentliche Investitionen zu schaffen.

Im Fokus der Budgetpolitik darf allerdings nicht nur der Staatshaushalt in Österreich liegen, die Bundesregierung muss sich auch auf europäischer Ebene aktiv für eine gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Fiskalpolitik einsetzen. Die einseitige Sparpolitik zwischen 2011 und 2015 hat zu einem massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt, im besonderen Ausmaß in den Krisenländern, und die gesamte Eurozone wurde wirtschaftlich weit zurückgeworfen. Sehr spät, aber doch wurde diese Politik beendet, was wesentlich zur jüngsten wirtschaftlichen Erholung beitrug. Jetzt geht es darum, in der Eurozone Weichen für eine mittelfristig ausgerichtete Budgetpolitik zu stellen, die die Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt genauso im Auge hat wie die Verringerung der Staatsschulden. Die AK hat, auch in Kooperation mit anderen europäischen Forschungsinstituten, immer wieder konkrete Vorschläge hierfür vorgelegt, die hier nicht im Detail wiederholt werden sollen: etwa die Stärkung der öffentlichen Investitionen durch die Einführung einer „goldenen Investitionsregel“, von der kurzfristige Investitionsimpulse ebenso ausgehen sollen wie eine Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Niveaus und der Anstoß für eine Ökologisierung der europäischen Wirtschaft; oder die Einführung einer europäischen Fiskalkapazität, die in Rezessionen antizyklisch wirken soll und nicht konditional

mit der Durchführung neoliberaler Strukturreformen verknüpft sein darf; oder die Stärkung der automatischen Stabilisatoren der öffentlichen Haushalte auf europäische und nationalstaatlicher Ebene; oder die Schließung von Steuerschlupflöchern, die Bekämpfung von Steuerdumping und die Verhinderung von Steuersenkungswettläufen, die die Finanzierungsbasis des europäischen Sozialmodells aushöhlen.

Die Lehren aus der Banken- und Finanzkrise ziehen

Mit der gegenwärtigen konjunkturellen Erholung wird die fast zehn Jahre andauernde „Große Rezession“ nach der Finanzkrise überwunden. Doch die nächste Krise kommt bestimmt. Sie wird mit Sicherheit nicht gleich ablaufen wie die letzte, aber sie wird mit größter Wahrscheinlichkeit wieder vom Finanzsektor ausgehen. Deshalb ist es entscheidend, das Finanzsystem stabiler und weniger krisenanfällig zu machen. Die letzten Jahre haben eine Vielzahl von Initiativen und neuen Regulierungen gebracht, von denen die meisten in die richtige Richtung gehen. Doch sie werden zögerlich umgesetzt, immer wieder durch den Einfluss der Finanzlobbies verwässert, und oft werden sogar die alten Fehler wiederholt.

Insgesamt bleibt die Regulierungsreform des Finanzsektors weit hinter jener der 1930er- und 1940er-Jahre in den USA zurück, mit der die Lehren aus der großen Finanzkrise der Zwischenkriegszeit gezogen wurden. Damals ist es gelungen, die Grundlagen für ein über Jahrzehnte stabiles Finanzsystem zu legen. Heute besteht hingegen kein ausreichender Schutz vor einer neuen weltweiten Finanzkrise.

Bemerkenswerten Fortschritt gab es in Bezug auf die Eindämmung des gefährlichen Verschuldungszyklus, der durch steigende Kreditaufnahme der privaten Haushalte und gewerblicher Unternehmen vor allem im Immobilienbereich in der Phase der guten Konjunktur gekennzeichnet war. Heute besteht deutlich mehr Augenmerk auf die Dynamik der privaten Verschuldung. Nennenswerten Fortschritt gab es auch bei der „*too big to fail*“-Problematik. Die Aufsicht und Regulierung des Bankensystems ist deutlich intensiver geworden, und auf dem Weg zur europäischen Bankenunion wurden wesentliche Schritte nach vorne gemacht, wenn sie auch erst mit einer gemeinsamen Einlagensicherung als vollständig bezeichnet werden kann. Die Regulierungen haben das Bankensystem stabiler gemacht, tendenziell wurden die einzelnen Bankinstitute in den letzten Jahren durch die Konsolidierung des Sektors aber größer, was viele wirtschaftliche und politische Gefahren mit sich bringt. Die Stärkung der makroprudenziellen Aufsicht stellt einen der großen systematischen Fortschritte in der Finanzmarktregulierung dar.

Viel zu langsam voran kommt die europäische Politik beim Stopfen der Steuer- und Regulierungsschlupflöcher. Und während die Banken strenger reguliert werden, wurde die Regulierung des Derivatbereichs und anderer Finanzmarktinnovationen kaum angegangen. Im Schattenbankensystem bestehen erhebliche Risiken, ohne dass ausreichende Transparenz geschweige denn Regulierung vorhanden wäre. Mehr Gefahren als Nutzen geht vom großen Projekt der europäischen Kapitalmarktunion aus, das viele Fehler, die wesentlich zum Entstehen der Finanzkrise beigetragen haben – etwa die neuerliche Ausweitung der Verbriefung – wiederholt. Bankenstrukturreformen und vor allem Beschränkungen des Eigenhandels der Banken kommen viel zu langsam voran.

Schlussendlich bleibt das wichtigste makroökonomische Versagen bestehen: Auf einzelnen Vermögenmärkten signalisieren massive Preissteigerungen die Gefahr von spekulativen Blasen, die Erzielbarkeit exzessiver Erträge verstärkt die Anreize, hohe Risiken einzugehen und geht zulasten der Realwirtschaft. So bleibt im Rahmen der Regulierungsreform des Finanzsektors insgesamt jener zentrale Grundsatz vernachlässigt, den John Maynard Keynes als Voraussetzung für eine prosperierende Realwirtschaft, steigende Beschäftigung und Einkommen genannt hat: „*Keep finance small!*“

Die neue Bundesregierung muss – gegen alle Interessen der mächtigen Finanzlobby – auf europäischer Ebene auf die Berücksichtigung dieses Grundsatzes und auf eine strengere Regulierung des Finanzsektors drängen. Die österreichische Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2018 könnte auch Anlass sein, Initiativen, wie etwa jene zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer, wieder Leben einzuhauen.

Doch auch innerhalb Österreichs bleibt im Finanzsektor einiges zu tun. Der Staat war in der Bankenrettung wesentlich gefordert: Etwa die Hälfte des Anstiegs der Staatsschulden geht auf direkte Bankenkosten zurück. Seit 2008 ist das Bankensystem stabiler geworden. Die aufgeblähte Bilanzsumme konnte wieder auf das Vorkrisenniveau zurückgeführt werden, die Eigenkapitalquoten sind langsam gestiegen. Allerdings bleiben sie unter dem europäischen Durchschnitt, und mehr Anstrengungen sind notwendig. Gerade im Konjunkturaufschwung ist es angebracht, das Eigenkapital weiter zu stärken und auf unangemessene Dividendenausschüttungen zu verzichten. Hier könnte auch die Regulierung mehr Mut zeigen und rechtzeitig den Risikokapitalpuffer für einzelne Geschäftszweige erhöhen.

Die Zukunft der Sozialpartnerschaft

Im Wahlkampf wurde das sozialpartnerschaftliche Konsensmodell von mehreren Seiten explizit in Frage gestellt. Wir erachten das Bemühen, die Wirtschaftspolitik ausgewogen an allen Zielen des magischen Vielecks und am gesellschaftlichen Wohlstand auszurichten, alle Akteure in die Entscheidungen einzubinden und den Einsatz verschiedener Instrumente der Wirtschaftspolitik zu koordinieren, nach wie vor als zeitgemäß. Sie ermöglicht es, die grundlegenden Interessengegensätze zwischen verschiedenen sozialen Gruppen auf dem Verhandlungstisch zu lösen, ohne sie zu verschleiern.

Einen Grundpfeiler der Sozialpartnerschaft stellt die kollektivvertragliche Lohnpolitik dar. Sie stellt Mindesteinkommen und faire Arbeitsbedingungen für nahezu alle unselbstständig Beschäftigten sicher. Der Einfluss der Sozialpartner geht allerdings weit darüber hinaus und betraf fast alle Bereiche der Makro- und Mikroökonomie. Mit dem Beitritt Österreichs zur EU änderten sich die Rahmenbedingungen fundamental. Damit ist auch eine sehr asymmetrisch verteilte Bereitschaft einzelner Akteure zutage getreten, zu einer makroökonomischen Orientierung der Wirtschaftspolitik beizutragen. In den 1960er- und frühen 1970er-Jahren funktionierte die sozialpartnerschaftliche Konsenspolitik bei Volllastung, Vollbeschäftigung und Inflationsgefahr noch gut: Die Gewerkschaften orientierten ihre Lohnforderungen am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt, die Nominallohnabschlüsse fielen im europäischen Vergleich verhalten aus, die Inflationsraten blieben jedoch noch deutlich unter jenen anderer Länder. Sie wurden dabei von Währungs- und Budgetpolitik unterstützt. Dies funktionierte später, als sich die Herausforderung von der Inflationsgefahr zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit verschob, nicht mehr im gleichen Ausmaß. Bei Unterauslastung, Arbeitslosigkeit und Deflationsgefahr mussten alle Politikinstrumente darauf ausgerichtet sein, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage auszuweiten. Das hingegen geschah nicht ausreichend.

Sozialpartnerschaft ist in Österreich immer noch etwa in der Sozialpolitik oder im Arbeitsrecht wichtig, wo sich die Akteure auch unter schwierigen Umständen immer wieder in der Lage erweisen, Kompromisse zu erzielen, gemeinsam nach außen zu vertreten und umzusetzen. Die Lohnpolitik bringt jährlich Hunderte KV-Abschlüsse zustande, und derzeit werden die Mindestlöhne auf ein Niveau gebracht, das in Deutschland selbst mithilfe eines gesetzlichen Eingriffes nicht erreicht wird. Zuletzt mehrten sich allerdings die Versuche, Lohnverhandlungen zu dezentralisieren, und eine von manchen politischen Gruppen geplante Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft in der Wirtschaftskammer würde das System der Kollektivvertragsverhandlungen überhaupt zu

Fall bringen, mit verheerenden Folgen für die Gesamtwirtschaft. Doch Gefahren drohen nicht nur von außen, sondern sie bestehen auch innerhalb der Sozialpartnerschaft: Denn von einer gemeinsamen Analyse der gesamtwirtschaftlichen Situation, der wichtigsten Herausforderungen, geschweige denn von einer gemeinsamen Sichtweise der notwendigen makroökonomischen Politikmaßnahmen in Österreich und der EU sind die Sozialpartner heute weit entfernt.

In vielen Bereichen der Wirtschaftspolitik wäre eine konsensorientierte und faktenbasierte Analyse, wie sie etwa für den sozialpartnerschaftlichen Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen konstitutiv war, dringend geboten. Doch die auf Initiative der EU eingerichteten ExpertInnengremien, wie der Fiskalrat oder die in Gründung befindlichen Produktivitätsräte, bekommen primär die Aufgabe zugewiesen, die völlig einseitigen wirtschaftspolitischen Vorstellungen der Europäischen Kommission zu legitimieren. Der Makroökonomische Dialog, der VertreterInnen von Rat, Kommission, Europäischer Zentralbank und Sozialpartnern an einen Tisch bringt, ist ein Gremium, das zu einer konsensorientierten Ausrichtung auf gesamteuropäische Interessen geeignet wäre, spielt allerdings wegen mangelnder politischer Kompetenzen kaum eine Rolle. Der Soziale Dialog stellt einen wichtigen Fortschritt in der EU-Politik der letzten Jahrzehnte dar, kommt in Bezug auf konkrete Einigungen auf Branchenebene allerdings nur langsam voran.

Deshalb geht es unmittelbar vor allem darum, die Funktionsfähigkeit der Sozialpartnerschaft auf österreichischer Ebene zu wahren und zu verbessern. Die Herausforderung ist ähnlich jener, die bei der Gründung der sozialpartnerschaftlichen Institutionen in den 1950er- und 1960er-Jahren relevant waren: durch faktenbasierte Analyse und offene Diskussion die gesamtwirtschaftliche Ausrichtung der Politik zu stärken. Eine abwägende Berücksichtigung von Interessen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der Binnennachfrage trägt dazu bei, den enormen Wohlstand, der in Österreich erwirtschaftet wird, so zu verteilen, dass alle Bevölkerungsgruppen ihren fairen Anteil erhalten. Notwendig ist eine mittel- bis längerfristige Ausrichtung des Politikhorizonts. Dabei gilt es, die Herausforderungen von Klimawandel, Material- und Ressourcenverbrauch ebenso zu berücksichtigen wie ein vernünftiges Verhältnis von Real- und Finanzwirtschaft, Fragen des Bildungs- und Innovationssystems, der demografischen Entwicklung und der materiellen und immateriellen öffentlichen Infrastruktur.

Wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik

Nicht zuletzt die beiden Jahrzehnte vor und während der Finanzkrise haben eindrucksvoll bewiesen, dass der traditionelle Kompass der

Wirtschaftspolitik, das althergebrachte magische Vieleck, immer weniger für eine zeitgemäße Orientierung taugt, weil es immer mehr verengt wurde. Das gilt besonders für die Interpretation des magischen Vielecks durch die EU-Wirtschaftspolitik, die einseitig die Ziele der Preisstabilität und der Budgetkonsolidierung Priorität verlieh. Aber auch die traditionelle Ausrichtung, die das Wirtschaftswachstum überproportional betonte, weil dadurch Verteilungskonflikte leichter bewältigt werden konnten, stößt an die Grenzen eines modernen Wohlstandsbegriffes und an die biophysischen Beschränkungen der Welt.

Die Wirtschaftspolitik braucht eine Readjustierung ihres Kompasses, und die AK hat dafür mit dem „magischen Vieleck einer wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik“ einen konkreten Vorschlag vorgelegt (WuG-Editorial 2/2017). Dieser fordert eine Anpassung der Ziele des Wirtschaftens (fair verteilter materieller Wohlstand, Vollbeschäftigung und gute Arbeit, Lebensqualität und intakte Umwelt) sowie der Rahmenbedingungen (stabile Finanzmärkte, stabile Staatstätigkeit, Preisstabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht). Er zeigt aber auch Schritte zur institutionellen Verankerung dieser Ziele (konkrete empirische Indikatoren der Wohlstandsmessung, Wohlstandsbericht der Bundesregierung, Wohlstandsrat).

Ökologische Nachhaltigkeit und Klimawandel

Im Rahmen eines neuen Wohlstandsbegriffs und dessen Verankerung in der konkreten Wirtschaftspolitik kommt den ökologischen Zielsetzungen immer größere Aufmerksamkeit zu, nicht zuletzt aufgrund der drängenden Herausforderungen des Klimawandels und seiner Folgen. Die Abschwächung der Wirtschaftsaktivitäten als Folge der Finanzkrise hatte vielfältige negative Effekte, für die Umweltsituation war sie hingegen positiv: Der inländische Materialverbrauch ist ebenso merklich gesunken wie die Treibhausgasemissionen, die CO₂-Emissionen von Pkw und die Energieintensität des Wirtschaftens. Nur stagniert hat in den letzten zehn Jahren der energetische Endverbrauch wie auch der Energieverbrauch im Verkehr. Hingegen stieg die Flächeninanspruchnahme durch Zersiedelung – einer der besorgniserregendsten Umweltindikatoren – unbeeindruckt weiter. Die Produktion durch erneuerbare Energieträger ist rasch gestiegen.

Nun gilt es, im Zuge der konjunkturellen Erholung nicht neuerlich die Umweltbilanz zu gefährden. Das verlangt nach grundlegenden Reformen in den Produktions- und Lebensweisen. Die möglichen Beiträge für die Erreichung dieses Ziels sind vielfältig: Österreich kann sich auf EU-Ebene für ein umfangreiches ökologisches Investitionsprogramm etwa in erneuerbare Energieträger und öffentlichen Verkehr einsetzen,

was ökologischen und wirtschaftlichen Zielen gleichermaßen genügen würde. Die Debatten um eine CO₂-Steuer und eine Kerosin-Abgabe wären zu unterstützen. Auch auf nationalstaatlicher Ebene bleibt die weitere Ökologisierung des Steuersystems auf der Agenda. Dabei gilt es, in stärkerem Ausmaß verteilungspolitische Aspekte einzubeziehen. Dazu zählen auch die massiven Unterschiede im CO₂-Ausstoß nach Einkommensgruppen. Doch wie generell in der Wirtschaftspolitik wird das System der Anreize für die wirtschaftlichen Akteure allzu oft auf die budgetären Instrumente von Steuern und Förderungen konzentriert. Budgetschonendere und oft wirksamere Mittel bestehen im Setzen von Rahmenbedingungen und Regeln. Der Raumplanung kommt gerade etwa in Bezug auf die Eindämmung der Flächeninanspruchnahme große Bedeutung zu. Regulierungen des Schadstoffausstoßes in Produktion und Verkehr können sehr wirkungsmächtig sein. Die Erfahrung lehrt allerdings, dass mindestens ebenso wichtig wie das Setzen die konsequente Überprüfung der Einhaltung der Regeln ist.

Gute Ausgangsposition, viele Herausforderungen

Die gute wirtschaftliche Lage Österreichs im internationalen Vergleich bietet der neuen Bundesregierung eine hervorragende Ausgangsposition. Auf dieser Basis ist die Bewältigung aller genannten Herausforderungen, von der Arbeitslosigkeit über die Ungleichheit, die mittelfristige Ausrichtung der Budgetpolitik, die Neudefinition des Korporatismus, die Stabilisierung des Banken- und Finanzsystems bis zur Bekämpfung des Klimawandels, leichter möglich, als wenn wir uns mitten in einer tiefen Krise befänden. Zu den wichtigsten Voraussetzungen für diesbezüglichen Erfolg gehören eine konsensuale Faktenorientierung und gemeinsame Ausrichtung auf gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, die nicht den Interessen einzelner starker Lobbys geopfert werden. Umfassend ausgerichtete Interessenverbände wie die durch gesetzliche Mitgliedschaft gestärkten Institutionen der Arbeiterkammer und der Wirtschaftskammer sind grundsätzlich gut dazu geeignet, gesamtwirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Interessen im Auge zu haben. Die Politik muss nicht nur alle gesellschaftlichen Gruppen in die Entscheidungsfindung einbeziehen, sondern sich auch fair an allen Interessen, vor allem jenen der Schwächsten in der Gesellschaft, ausrichten. Das erfordert eine kontinuierliche Handlungsbereitschaft: Märkte lösen die Probleme nicht von alleine. Sie brauchen für die Erreichung der gesellschaftlichen Ziele klare politische Steuerung. Was wir also benötigen, ist eine Bundesregierung, die eine aktive, an den Interessen der gesamten Wirtschaft und Gesellschaft ausgerichtete Sozial- und Wirtschaftspolitik auf österreichischer und europäischer Ebene betreibt.