

Editorial

Zum wirtschaftspolitischen Programm der neuen Bundesregierung

Nach der Nationalratswahl vom 1. Oktober 2006 wurde in den Leitartikeln und Kommentaren der österreichischen Medien viel über die politischen Bestimmungsfaktoren des weithin als Überraschung empfundenen Wahlergebnisses geschrieben. Etwas in den Hintergrund gedrängt wurden dadurch die sozialökonomischen Faktoren, die maßgebliche Gründe dafür lieferten, warum so viele Wähler fanden, dass es nicht so weiter gehen sollte wie bisher. Die Arbeitsmarktlage verschlechterte sich nach dem Jahr 2000 deutlich, was nicht nur in den abstrakten statistischen Kennziffern zum Ausdruck kam. Zwischen 6 und 7 Prozent Arbeitslosigkeit über mehrere Jahre bedeutete für einen wachsenden Teil der Bevölkerung negative Betroffenheit, sei es für diejenigen, die nach Stellenverlust immer schwerer einen neuen Arbeitsplatz fanden, oder für die jungen Menschen, die nach Abschluss ihrer Ausbildung ins Erwerbsleben eintreten wollten. Ebenso spürbar hinter der Fassade von immer neuen, rein statistisch nicht bezweifelbaren „Beschäftigungsrekorden“ war der massive Rückgang an Vollzeit Arbeitsplätzen, der auch in der Einkommensentwicklung seine Spuren hinterließ. Bei einer mageren Zunahme des realen Durchschnittseinkommens je Beschäftigten um ganze 1 Prozent in sechs Jahren (kumuliert, nicht pro Jahr!) war es auch unvermeidlich, dass nach den Daten der Sozialversicherung für den Zeitraum von 2000 bis 2005 gut die Hälfte Realeinkommenseinbußen von 2 bis 3 Prozent hinnehmen mussten. Im Transferbereich entwickelten sich die Pensionen deutlich unter der Nulllinie, und die mehrfachen „Treffsicherheitspakete“ und Pensionsreformen waren trotz Umbenennung in „Pensionssicherungsreform“ nicht geeignet, Gefühle einer verbesserten sozialen Sicherheit hervorzurufen.

Gegen diese Tatsachen nützte es wenig, wenn die Regierung immer wieder die angeblich „hervorragende wirtschaftliche Entwicklung Österreichs im europäischen Vergleich“ herauszustreichen versuchte. Parolen wie „Keine neuen Schulden mehr“, die in der Wahl 2002 noch gezogen hatten, waren unglaublich geworden oder hatten ihre Blendungswirkung verloren. Selbst der von den Prognostikern ursprünglich in dieser Stärke nicht erwartete Konjunkturaufschwung des Jahres 2006, der das Bild in mancher Hinsicht wieder etwas verbesserte, konnte der Regierung nicht mehr wirklich helfen.

Das österreichische Wahlergebnis von 2006 entspricht der für eine Mehrzahl europäischer Staaten typischen Sequenz von einer Wahl zur nächsten wechselnder Mehrheiten. Die amtierende Regierung wird abgewählt, weil sie die mit Wahlversprechungen großzügig genährten Erwartungen nicht erfüllen konnte und in den Augen auch einer längst desillusionierten Bevölkerung mit den Problemen nicht ausreichend zu Rande kam.

Ausgangslage für die neue Bundesregierung

Die neue, von SPÖ und ÖVP gebildete Bundesregierung ist in einer Situation angetreten, in der nach fünfjähriger Wachstumsschwäche in Österreich und in Europa 2006 endlich ein Konjunkturaufschwung in Gang gekommen ist. Erstmals seit dem Jahr 2000 hat das Wirtschaftswachstum in Österreich 2006 wieder die 3-Prozent-Grenze überschritten. Parallel zur Beschleunigung des Wachstums ist auch die Zahl der Arbeitslosen zurückgegangen. Die Arbeitslosenquote, die 2005 mit 7,3% einen historischen Höchststand erreicht hatte, ist 2006 auf 6,8% gesunken.

Die kurzfristigen Wirtschaftsprognosen gehen für das Jahr 2007 von einer Fortsetzung des Konjunkturaufschwunges aus, wobei die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Österreich wieder etwa bei 3% liegen dürfte. Die neuen mittelfristigen Prognosen sind nach den Erfahrungen der mageren Jahre mit ihrer angebotsseitigen Politikorientierung („Sparpakete“, Verschlechterung der sozialen Absicherung) immer noch vorsichtig und gehen von einer gedämpften Wachstumsentwicklung aus (2,5%). Die derzeit erst ansatzweise erkennbare Verbesserung der Arbeitsmarktsituation würde sich unter diesen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen kaum fortsetzen. Auch die jüngsten Erfahrungen haben gezeigt, dass eine fühlbare Senkung der Arbeitslosenrate nur in einem nachhaltigen, das heißt über mehr als drei Jahre gehenden Konjunkturaufschwung erreicht werden kann.

Daher ist die grundlegende Zielsetzung des Programms der neuen Bundesregierung, weitere Offensiven für das Wachstum der Wirtschaft mit dem Ziel der Vollbeschäftigung bis 2010 einzuleiten, eine Voraussetzung dafür, dass die wirtschaftliche Dynamik gesteigert und die soziale Lage in Österreich in den nächsten Jahren wieder verbessert werden kann.

Wachstumssteigerung erfordert Angebots- und nachfrageseitige Maßnahmen

Die Wirtschaftsentwicklung in Österreich ist einerseits in hohem Maße von der europäischen und von der internationalen Konjunktur abhängig. Andererseits besteht ein Handlungsspielraum auf nationalstaatlicher Ebene, der so genutzt werden sollte, dass ein gewisser Wachstumsvorsprung gegenüber dem EU-15-Durchschnitt wieder erreicht werden kann.

Auch nach dem Einsetzen des europäischen Konjunkturaufschwungs im Jahr 2006 besteht unvermindert die Notwendigkeit eines neuen, expansiven *policy mix* auf europäischer Ebene, um dem Aufschwung zusätzliche Dynamik und Nachhaltigkeit zu verleihen. In dieser Hinsicht werden im Regierungsübereinkommen neue Töne angeschlagen, indem die neue Bundesregierung dafür einzutreten will, dass sich die EU, die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner im Interesse eines Abbaus der Arbeitslosigkeit verstärkt koordinieren. Dies sollte auch dahin gehend konkretisiert werden, das große Potenzial der in der Währungsunion zentralisierten Geldpolitik expansiv zu nutzen und Impulse für eine stärkere Zunahme der Binnennachfrage zu geben.

Einen Wechsel in der Gesamtstrategie bedeutet die Rückkehr zu einem kombinierten Angebots- und nachfrageseitigen Ansatz in der Wirtschaftspolitik im Unterschied zur Dominanz der Angebotsseite der beiden Vorgängerregierungen. Die Stärkung des Wirtschaftswachstums in Österreich soll nach den Aussagen des Regierungsprogramms durch eine Reihe von Maßnahmen bewirkt werden, die sowohl auf der Angebots- wie auch auf der Nachfrageseite ansetzen. Angebotsseitig sind positive Wachstumsimpulse mittelfristig von der vorgesehenen Erhöhung der Mittel für Wissenschaft, Forschung und Technologie sowie von der Infrastrukturoffensive zu erwarten. Die bildungspolitischen Maßnahmen werden sich überwiegend erst längerfristig auf das Wirtschaftswachstum auswirken, hier ist allerdings in vielen Punkten die Ausgestaltung zu konkretisieren und die Frage der Finanzierung zu lösen. Auf der Nachfrageseite sind kurzfristige Wachstumseffekte von den Infrastrukturinvestitionen zu erwarten. Auch die Maßnahmen zur Armutsbekämpfung und zur Verbesserung der niedrigen Einkommen wirken über eine höhere Konsumneigung wachstumssteigernd.

Nicht befriedigend erscheint der Umstand, dass zur Steuerpolitik, die als wichtiger Hebel einer Wachstumspolitik im eigenen nationalstaatlichen Handlungsspielraum anzusehen ist, substanzielle und konkrete Aussagen fehlen. Dies betrifft sowohl die dringend gebotene Änderung der Steuerstruktur durch eine Entlastung des Faktors Arbeit als auch die Setzung von Impulsen für den privaten Konsum durch eine Ent-

lastung der niedrigen und der mittleren Einkommen.

Günstig auf die mittelfristig realisierte Wachstumsrate sollte sich die Berücksichtigung konjunktureller Schwankungen bei der Gestaltung des Bundesbudgets auswirken, wodurch prozyklische Budgetpolitik durch Forcierung des Nulldefizits wie im Rezessionsjahr 2001 vermieden werden soll.

Beschäftigungswirkungen der Wachstumssteigerung

Die im Regierungsprogramm angenommenen Wachstumseffekte der vorgesehenen Maßnahmen werden realistischerweise als bescheiden eingeschätzt (0,1% bis 0,2% des BIP pro Jahr). Demgegenüber werden deutlichere Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit erwartet. Bei der Arbeitslosenrate wird mit einem Rückgang von 4,7% 2006 auf 3,9% im Jahr 2010 gerechnet (entspricht einer Arbeitslosenrate lt. AMS von knapp unter 6%).

Eine solche Entwicklung der Arbeitslosenrate entspricht nicht dem empirisch beobachtbaren Zusammenhang der letzten Jahre. Sie erscheint optimistisch dargestellt, aber insofern nicht unmöglich, als die Arbeitslosigkeit in hohem Maß auch von der Entwicklung des Arbeitskräfteangebots abhängig ist. Diese wurde seit 2000 von einer starken Zuwanderung geprägt. Wie die Erfahrungen gezeigt haben, sind die Migrationsströme nur begrenzt beeinflussbar. In diesem Zusammenhang ist auch die Handhabung der Übergangsfristen zu den EU-Erweiterungsländern zu erwähnen. Die im Regierungsübereinkommen angekündigten partiellen Liberalisierungen sind kritisch zu sehen, weil sie den Angebotsdruck auf dem Arbeitsmarkt erhöhen. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang an die Welle der Zuwanderung 1989-91, als parallel zum stärksten Konjunkturaufschwung seit den siebziger Jahren die Arbeitslosenrate anstieg. Die angekündigte „offensive Nutzung“ der Übergangsfristen zur Vorbereitung auf die Öffnung des Arbeitsmarktes setzt zusätzliche Budgetmittel voraus, wird aber am starken Einkommensgefälle nichts ändern, welches das wichtigste Motiv für die Arbeitskräftewanderung bildet.

Von den direkt wirksamen Maßnahmen zur Steigerung der Beschäftigung ist die Erhöhung der Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik für die gesamte Legislaturperiode positiv zu bewerten. Für mehrere andere, die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht unmittelbar betreffende Maßnahmen, insbesondere jene zur Steigerung von Investitionen in Qualifikation und Qualität, muss die budgetäre Bedeckung erst sichergestellt werden. Gleichzeitig muss bei der Umsetzung des Regierungsprogramms darauf geachtet werden, dass die Mittelerhöhung im AMS für die dringend notwendige Erhöhung von Qualifikationen und

Kompetenzen von Beschäftigten und Arbeit Suchenden und nicht für die Schönung der Statistik durch mehr Teilnehmer an Kurzzeitschulungen oder für wenig steuerbare Lohnsubventionen an Arbeitgeber eingesetzt werden.

Die Verbesserung der Ausbildung der Jugendlichen durch eine Bildungsgarantie bis zum 18. Lebensjahr ist zur Aufrechterhaltung der Chancen in Wirtschaft und Gesellschaft dringend notwendig. Die Bildungsgarantie sollte nicht auf ein bestimmtes Lebensjahr ausgerichtet sein, sondern auf den Abschluss einer weiterführenden Ausbildung nach der Pflichtschule.

Eine positive Haltung der neuen Regierung zur Sozialpartnerschaft kommt schon darin zum Ausdruck, dass die Sozialpartner eingeladen wurden, gemeinsame Vorschläge in die Koalitionsverhandlungen einzubringen, die sich vor allem im Abschnitt „Arbeitsmarkt und Arbeitswelt“ des Regierungsprogramms wiederfinden. Wenn an mehreren Stellen des Programms die Sozialpartner zur Erstellung von Lösungsvorschlägen aufgefordert werden, so zeigt sich darin die Bereitschaft der neuen Regierung, bei wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen den Konsens mit den primär betroffenen Bevölkerungsgruppen zu suchen. Gleichzeitig wird damit die Funktionsfähigkeit der Sozialpartnerschaft auf die Probe gestellt

Verteilungswirkungen und sozialer Zusammenhalt

Die Zunahme der Arbeitslosigkeit seit dem Jahr 2000, die Kürzung von Sozialleistungen und Belastungen durch Steuern und Gebühren haben in den letzten Jahren zu einer Zunahme der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ungleichheit und zu einem Verlust an sozialem Zusammenhalt geführt. Auch in diesem Punkt unterscheidet sich das Programm der neuen Bundesregierung von jenen ihrer Vorgängerinnen deutlich, indem die Bekämpfung von Armut und eine Stärkung des sozialen Zusammenhalts neben der Belebung des Wachstums einen Schwerpunkt ihres Programms bilden.

Wenn eine möglichst breite Partizipation der Bevölkerung am Erwerbsleben der wichtigste Bestimmungsfaktor des sozialen Zusammenhalts ist, so kommt der Steigerung der Beschäftigung bzw. dem Abbau von Arbeitslosigkeit auch in diesem Zusammenhang die entscheidende Bedeutung zu. Gefördert wird der soziale Zusammenhalt durch Erhöhung der sozialen Durchlässigkeit im Schulwesen sowie durch die Maßnahmen zur Verbesserung der Schulqualität. Verstärkte Integrationsbestrebungen für Kinder mit nicht-deutscher Muttersprache sind begrüßenswert. Nicht enthalten im Regierungsprogramm ist ein verpflichtendes Vorschuljahr für alle Kinder, das es ermöglicht hätte,

dass die sozial und pädagogisch oder auch sprachlich förderbedürftigen Kinder erreicht werden.

Wegen der gestiegenen Verarmungsgefahr für ArbeitnehmerInnen mit längerer und/oder häufigerer Arbeitslosigkeit ist die Erhöhung der Notstandshilfe auf die Höhe des Ausgleichszulagen-Richtsatzes sowie die Verbesserung bei der Partnereinkommensanrechnung zur Notstandshilfe zur Erhöhung des sozialen Zusammenhaltes dringend geboten. Im Bereich der bedarfsorientierten Mindestsicherung durch die Bundesländer (bisherige Sozialhilfe) muss eine entsprechende Aufstockung der Sozialhilfetransfers erst durch Verhandlungen mit den Bundesländern sichergestellt werden.

Budgetrestriktionen und Finanzierungsvorbehalte

Schon bei Beginn der Verhandlungen zur Bildung der neuen SPÖ-ÖVP-Bundesregierung war deutlich geworden, dass die Projektion des budgetären Gesamtrahmens bis 2010 keine großen Sprünge mit neuen Programmen und Vorhaben erlauben würde. Die Liste der wünschenswerten Projekte schrumpfte daher im Laufe der Koalitionsverhandlungen immer mehr zusammen. Es ist sicherlich unbefriedigend, dass im Regierungsprogramm angeführte Vorhaben nur zum Teil budgetär bedeckt sind und aus heutiger Sicht wohl nicht wenige dem „Finanzierungsvorbehalt“ zum Opfer fallen werden. Das könnte z. B. Maßnahmen für Bildung betreffen, die nicht ausreichend budgetiert sind. Alleine die Senkung der Klassenschülerhöchstzahl wird die veranschlagten Mittel benötigen. Finanziell nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt sind die Punkte Pflege und Gesundheit, welche Kosten von einigen Hundert Millionen erwarten lassen.

Es stellt sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit des im Regierungsübereinkommen vorgezeichneten Budgetpfades. Dieser ist als mittelfristige Trendprojektion zu verstehen, die in den jährlich zu erstellen den Stabilitätsprogrammen an die tatsächliche Entwicklung angepasst werden. Defizitziele sollten daher nicht als absolute Festlegungen verstanden werden. Abweichungen nach unten oder oben sollen möglich sein im Sinne der angekündigten Berücksichtigung konjunktureller Schwankungen bei der Budgetgestaltung und beim Budgetvollzug. Im Fall einer Wachstumsabschwächung im Jahr 2010 würde es einen Rückfall in prozyklische Budgetpolitik bedeuten, wenn der im Budgetpfad vorgesehene Überschuss von 0,2 Prozent tatsächlich realisiert würde.

Nach der generellen Aussage des Regierungsübereinkommens soll „ein über den Konjunkturzyklus ausgeglichener Haushalt“ angestrebt werden. Als antizyklische Budgetpolitik verstanden, bedeutet dies

Überschüsse in Aufschwungs- und Defizite in Abschwungsphasen des Konjunkturzyklus. Wörtlich genommen, wäre die Konsequenz, dass 2006 und 2007 Überschüsse zu erzielen (gewesen) wären, was aber scharfe diskretionäre Maßnahmen auf der Ausgaben- und Einnahmen-seite erfordert hätte. Es zeugt von einem pragmatischen Verständnis der allgemeinen Maxime, dass 2006 bis 2008 gesamtstaatliche Defizite von jeweils rund 1 Prozent des BIP in Kauf genommen werden. Wenn man weiters davon ausgeht, dass selbst bei guter Wirtschaftsentwicklung 2010 wieder eine Wachstumsabschwächung und in diesem Jahr daher kein automatischer Budgetüberschuss zu erwarten ist, so würde dies im Ergebnis über den gegenwärtigen Konjunkturzyklus ein Budgetdefizit von durchschnittlich rund 1 Prozent bedeuten. Unter den aus heutiger Sicht plausiblen Annahmen des mittelfristigen Budgetpfades im Regierungsübereinkommen wird daher der Haushaltsausgleich über den gegenwärtigen Konjunkturzyklus (noch) nicht realisiert, und dies ist im Sinne einer expansiven makroökonomischen Politik positiv zu bewerten. Mag sein, dass bei längerfristiger Normalisierung im nächsten Konjunkturzyklus ein Haushaltsausgleich möglich ist – dazu wäre es aber verfrüht, jetzt schon Festlegungen zu treffen.

Auch die Praxis der meisten Euroländer legt den Schluss nahe, dass die Parole „Ausgleich über den Konjunkturzyklus“ nicht wörtlich gemeint, sondern *cum grano salis* zu verstehen ist. Realistisch gesehen ist die Konsequenz daraus nicht ein Nulldefizit, sondern ein Defizit im Durchschnitt über den Konjunkturzyklus von 1-2%. Auch eine so modifizierte Zielsetzung führt zu einer allmählichen Absenkung der Staatsschuldenquote von derzeit rund 60 Prozent des BIP. Eine solche Vorgabe ist akzeptabel und langfristig sinnvoll. Sie erhöht langfristig den Gestaltungsspielraum im Budget. Größere Defizite erhöhen kurzfristig den Ausgabenspielraum, bringen aber mittel- und längerfristig erhebliche Risiken für den Sozialstaat mit sich, wie die Erfahrung vielfach gezeigt hat.

Wie viel Wende, wie viel Kontinuität?

Auch abgesehen von den politischen Reizthemen Studiengebühren und Eurofighter, auf die sich nach enttäuschten Erwartungen die Proteste konzentrierten, wurde in manchen politischen Stellungnahmen zum Programm der SPÖ-ÖVP-Regierung ein deutlicher ausgeprägter Kurswechsel im Verhältnis zur Wirtschaftspolitik der Vorgängerregierungen vermisst.

Aus Arbeitnehmersicht wären stärkere beschäftigungs- und verteilungspolitische Akzente wünschenswert gewesen, vor allem in der Steuerpolitik und in der Bildungspolitik. In der Umweltpolitik wären

stärker verbindliche Zielsetzungen und weniger Maßnahmen, die mehr der Agrarförderung als dem Klimaschutz dienen, wünschenswert gewesen. Bei einem Vergleich mit der Politik der letzten Jahre darf aber auch nicht übersehen werden, dass die zuletzt von ÖVP und BZÖ getragene Regierung *de facto* sich immer mehr von den prononcierten und aggressiven Ansagen der Anfangszeit¹ entfernt hat. Budgetdefizite von 1,5% strafften die ohnehin törichte Parole „Keine neuen Schulden!“ Lügen. Während 2001 die Forderung nach einer konjunkturstützenden Infrastrukturoffensive noch als vorgestrig und nutzlos zurückgewiesen wurde, hat diese Regierung sich das Verdienst zugerechnet, mit einer Erhöhung der Investitionen in den Ausbau von Bahn und Straßen Zehntausende Arbeitsplätze geschaffen zu haben. Die in der Androhung einer „Verbetrieblichung der Lohnverhandlungen“ steckende Kampfansage an die kollektivvertragliche Lohnpolitik wurde versenkt, und am Ende musste die ursprünglich hart kritisierte und zurückgedrängte Sozialpartnerschaft wieder als Modell hervorgeholt werden, um der österreichischen EU-Präsidentschaft wirtschaftspolitisch auch ein österreichisches Profil zu verleihen. All dies war nicht nur Ausdruck eines abnehmenden politischen Selbstvertrauens. Es zeigte sich, dass langfristig ein auf Kooperation und Konsens aufbauendes System der Entscheidungsfindung mehr Tragfähigkeit hat als die angeblich überlegenen Alternativen, die kurzfristig durch eine zeitgeistige Rhetorik propagiert worden waren.

Dass die „Wende von der Wende“ nicht markanter ausfällt, ist aber vor allem darauf zurückzuführen, dass die Wahl mehr oder weniger eine politische Pattstellung ergeben hat. Eindeutig daran ist die Abwahl der alten Regierung, aber sie erfolgte ohne die Erteilung eines klaren Alternativmandats. An dieser Tatsache kann eine realistische Evaluierung des neuen Regierungsprogramms nicht vorbeigehen.

¹ Siehe dazu das Editorial „Zum blau-schwarzen Experiment“ in Heft 1/2000 dieser Zeitschrift.