

Österreichische Wirtschaftspolitik in einer neuen Umgebung

Österreich bildet ab 1. Jänner 1995 zusammen mit den gleichzeitig beitretenden Staaten Finnland und Schweden und der bisherigen Zwölfer-Gemeinschaft die erweiterte Fünfzehner-Gemeinschaft der Europäischen Union. Mit dem Beitritt zur EU sind jahr-

Beitritt zur Europäischen Union

zehntelange Bestrebungen um die Gestaltung der Beziehungen Österreichs zu seiner unmittelbaren, politisch und wirtschaftlich entscheidenden Umgebung vorerst abgeschlossen

Österreich wird von der weiteren Entwicklung der europäischen Integration nicht mehr nur zwangsläufig mitbeeinflusst, sondern es wird sie aktiv mitgestalten können. Teile der nationalen Souveränität, deren Spielraum infolge der immer engeren internationalen Verflechtung besonders auf dem Gebiet der Wirtschaft ohnehin schon bisher im Effekt geschrumpft war, sind auf die Ebene der Union übertragen worden. Obwohl sich die österreichische Politik bereits seit Jahren um eine Anpassung an die Regeln der EU bemüht, wird die volle Teilnahme wohl noch einige Zeit hindurch einen Lernprozeß bedeuten. Dieser wird auch darin bestehen, die nach wie vor gegebenen Optionen für nationale Zielsetzungen zu nutzen, jedoch möglicherweise mit veränderten Mitteln und Instrumenten als bisher

Für die österreichische Wirtschaft fallen mit dem Beitritt alle bisherigen diskriminierenden Regelungen, aber auch gewisse Vorteile in Einzelbereichen im Vergleich zu Konkurrenten aus dem Raum der bisherigen Zwölfer-Gemeinschaft weg¹⁾. Die Einordnung in die EU ist in der Handelspolitik praktisch vollständig, sie geht jedoch auch in der Wettbewerbspolitik, der sektoralen und regionalen Strukturpolitik — besonders in bezug auf die Landwirtschaft — sehr weit. Tendenziell greift die Politik der Union auch auf viele andere wirtschaftlich bedeutende Felder der Politik aus.

Im Vertrag von Maastricht über die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion sind verbindliche Regeln für die Gestaltung der Wirtschaftspolitik enthalten, die neue

Kombinationen von makroökonomisch wirksamen Instrumenten erfordern werden. Schon bisher hat sich allerdings die österreichische Wirtschaftspolitik in einem wichtigen Aspekt einseitig externen Entscheidungen angepaßt: Die österreichische Hartwährungspolitik simuliert mit ihrer engen Bindung an die Deutsche Mark seit langem erfolgreich die wichtigsten Konsequenzen der Teilnahme an der künftigen Europäischen Währungsunion. Deren Politik wird Österreich immerhin in Zukunft mitentscheiden können.

Mit dieser Erfahrung sind die notwendigen Veränderungen des makroökonomischen Instrumenteneinsatzes wiederum nicht vollständig neu. Dennoch muß man in Österreich mit einer stärkeren und wahrscheinlich noch weiter wachsenden Regelbindung der Budgetpolitik²⁾ und der Strukturpolitik rechnen. Selbst wo formal nationale Souveränität erhalten bleibt — z. B. noch relativ weitgehend in der Steuerpolitik —, muß jederzeit mit der Mobilität der Produktionsfaktoren und der internationalen Orientierung unternehmerischer Entscheidungen gerechnet werden.

Relativ autonom und daher vergleichsweise aufgewertet erscheinen die Einkommens- und die Sozialpolitik sowie einige über die langfristige Wettbewerbsfähigkeit Österreichs entscheidende „Zukunftsbereiche“ wie etwa Bildung, Forschung und öffentliche Dienste. Deren Gestaltungsmöglichkeiten auszunützen wird eine strategische Aufgabe im Rahmen einer neu konzipierten Politik für den Wirtschaftsstandort Österreich sein.

Österreich ist jedoch nicht nur ab nun den Regeln und dem schärferen Wettbewerb innerhalb der EU ausgesetzt, sondern muß auch die Öffnung gegenüber Mittel- und Osteuropa und die fortschreitende weltweite Liberalisierung im Rahmen der neuen World Trade Organisation (WTO, die dem GATT nachfolgt) einkalkulieren. Obwohl die österreichischen Reaktionen darauf weitgehend von der Politik der EU dominiert sein werden, etwa in der Agrarpolitik, können es auch innerhalb dieses Rahmens nationale Strategien der österreichischen Wirtschaft erleichtern, das Potential der Liberalisierung im Weltmaßstab besser zu nutzen. Überlegungen dazu enthält unter anderem eine im Vorjahr veröffentlichte Studie des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen³⁾.

¹⁾ Das WIFO hat im Juni 1994 in einem Sonderheft der Monatsberichte unter dem Titel „Österreich in der Europäischen Union“ viele Sektoren und Detailfragen behandelt. Die Ergebnisse dort sind nahezu unverändert gültig.

²⁾ Siehe dazu Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: „Europäische Wirtschafts- und Währungsunion — Neue Rahmenbedingungen für die österreichische Wirtschafts- und Finanzpolitik“ Studie 1994 (71).

³⁾ „Wirtschaftsstandort Österreich“ Studie 1994 (70).

Nahezu gleichzeitig mit dem Beitritt zur EU hat die neue Bundesregierung ihr Amt angetreten. Der Schwerpunkt ihrer Erklärungen zur künftigen Regierungsarbeit lag auf wirtschaftlichem Gebiet. Hier wurde eine klare Priorität zu-

Wirtschaftspolitisches Programm für die kommenden Jahre

gunsten der Konsolidierung des Bundeshaushalts gesetzt. Deren Notwendigkeit ergibt sich einmal aus dem Ziel, die für den Eintritt in die Europäische Währungsunion in Maastricht festgelegten Kriterien zu erfüllen. Andererseits würde ein Defizit des Staatshaushalts in der Größenordnung jenes für 1993 und 1994 auch ohne diese Verpflichtung ganz ähnliche Bemühungen dringend nahelegen, um die öffentlichen Finanzen in Ordnung und den Staatshaushalt funktionsfähig zu erhalten.

In einem Bericht in diesem Heft versucht das WIFO, die kurzfristigen gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen der angekündigten Budgetpolitik vorläufig abzuschätzen und weist auf einige Schlüsselbereiche für ihre Realisierung hin⁴⁾

Im Augenblick sind hier nur sehr vorläufige Schlüsse möglich. Insbesondere mußte die Durchleuchtung des Pakets in beschäftigungs- und verteilungspolitischer Hinsicht unterbleiben. Für die politisch besonders brisanten verteilungspolitischen Überlegungen wird eine bessere sachliche Basis bereitstehen, wenn die derzeit laufenden Arbeiten an einer neuen Verteilungsstudie in diesem Jahr im WIFO abgeschlossen sein werden.

In beschäftigungspolitischer Hinsicht liegen einige Fragen auf der Hand. Ein Teil davon kann mit den verfügbaren Instrumenten beantwortet werden. So etwa ist zu erwarten, daß der Nachfrageentzug bei Realisierung des Konsolidierungspakets nur mäßig dämpfende Auswirkungen auf die Beschäftigungslage haben würde.

Ob und in welchem Maß Deregulierungsschritte und die standortpolitischen Vorhaben längerfristig beschäftigungsstimulierende Effekte mit sich bringen, kann empirisch kaum seriös quantifiziert werden. Desgleichen waren Alternativen zur gewählten Konsolidierungsstrategie von der Ausgabe her bisher nicht nachzuprüfen. Wahrscheinlich sollte die standortpolitisch generell erwünschte Zurückhaltung gegenüber steuerlichen Maßnahmen nicht von vornherein und ohne eingehende Überprüfung eine undifferenzierte Abstinenz vom Einsatz der Steuerpolitik bedeuten.

Angesichts der Dringlichkeit der Konsolidierung des Staatshaushalts sollte nicht übersehen werden, daß sie weder einen Selbstzweck darstellt noch auch schon den vollständigen Katalog der wirtschaftspolitischen Aufgaben einer Bundesregierung. Die Erklärungen der Regierung oder der Koalitionsparteien zur Wirtschaftspolitik weisen daher auch über die kurz- und mittelfristigen budgetpolitischen Wirkungen hinaus.

Eine Reihe von Ankündigungen der neuen Regierung bezieht sich auf Maßnahmen mit langfristiger Konsequenz, die man durchaus anhand der Kriterien für eine Standortpolitik messen könnte und sollte.

Solche längerfristig relevanten politischen Vorhaben finden sich in einer ganzen Reihe von Kapiteln des Arbeitsübereinkommens der Regierungsparteien. Sie reichen von

Wirtschaftsstandort Österreich

institutionellen Reformvorhaben, z. B. der gesetzlichen Interessenvertretungen, über die Regelung der Vertretung Österreichs in der EU bis hin zur Medienpolitik, zur „Entbürokratisierung“, zur Umwelt-, Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationspolitik. Die Thematik „Wirtschaftsstandort“ wird explizit im wirtschaftspolitischen Kapitel „Aufschwung“ sowie im Kapitel „Zukunft“ berührt, das die Gebiete Bildung, Kultur und Sport umfaßt.

Aus der Vielfalt der Ankündigungen sehr unterschiedlicher Zielrichtung und Wichtigkeit ist es nicht ganz leicht ein einheitliches Konzept zu erkennen. Leitmotive, die sich an mehreren Stellen verfolgen lassen, sind:

- Konzentration der Förderungseinrichtungen auf die mit den Regeln der EU konsistenten Ziele und Straffung der Förderungsadministration,
- Fortführung der Privatisierung von verstaatlichten Unternehmen, Ausgliederung von öffentlichen Betrieben und Einrichtungen aus der Hoheitsverwaltung,
- Entbürokratisierung durch Entrümpelung der Gesetze und Verordnungen
- Ansätze zur Flexibilisierung in der Arbeitswelt, etwa im Arbeitszeitrecht und in bezug auf die Ladenöffnungszeiten,
- Dämpfung der international als hoch einzustufenden Lohnnebenkosten einschließlich (partiell) der Kommunalabgabe,
- Absicherung des Sozialsystems durch mehr Transparenz, institutionelle Straffung, Konzentration auf die primären Aufgaben vor allem des Pensionssystems (Entlastung von Frühpensionen und Sonderunterstützung), die Behebung von sachlich nicht mehr gerechtfertigten Ungleichheiten zwischen anspruchsberechtigten Gruppen der Bevölkerung, Vorgehen gegen vermuteten Mißbrauch, Bekämpfung der „Flucht aus dem Arbeitsrecht“ und Einbau ökonomischer Sparanreize wie etwa Selbstbehalt und Eigenleistung;
- Vorrang für Bildung, Wissenschaft und Forschung,
- Ökologisierung des Steuersystems

Diese Ankündigungen weisen die Richtung zu sinnvollen und von breiter Unterstützung getragenen Reformen. Infolge der offensichtlich durch Zeitdruck bei der Formulierung zu erklärenden suboptimalen „Verpackung“ dieses akkordierten Pakets könnte man seine innere Logik und Konsistenz möglicherweise übersehen.

⁴⁾ Breuss F., Guger A., Lehner G.: „Das Konsolidierungsvorhaben der Bundesregierung — gesamtwirtschaftliche Wirkungen“ in diesem Heft

Tatsächlich scheint es sich in einer Reihe von wichtigen Programmpunkten auf die standortpolitischen Empfehlungen des Beirats zu stützen. Andererseits sind diese wiederum nicht systematisch verarbeitet. So fehlen etwa Hinweise, daß die „Entbürokratisierung“ die dort ausführlich behandelten Möglichkeiten der Verfahrensbeschleunigung und Verfahrenskonzentration einschließen könnte. Die bildungs-, forschungs- und technologiepolitischen Überlegungen der Beiratsstudie scheinen bestenfalls ansatzweise auf

Der Standort Österreich in einer neuen europäischen und weltwirtschaftlichen Umgebung erscheint fundamental herausgefordert. Diese Herausforderung verlangt teilweise Weichenstellungen, die über bereits eingeschlagene Richtungen und längst akzeptierte Prioritäten (z. B. für Bildung und Forschung) deutlich hinausgehen und starke Strukturverschiebungen implizieren. In dieser Hinsicht müßten wohl vor allem die bildungs- und technologiepolitischen Ausführungen verbindlicher und radikaler werden.

In ihrer Grundstruktur und Richtung hat die bisherige Politik ja im wesentlichen ihre Ziele erreicht. sonst würden sich die gesamtwirtschaftlichen Leistungsdaten Öster-

reichs nicht vorteilhaft mit jenen anderer Länder vergleichen. Dies könnte möglicherweise dazu verleiten, mit zögernden Anpassungen an neue, schwierigere internationale Datensetzungen das Auslangen finden zu wollen.

Österreich muß sich aber bewußt werden, daß seine Position als hochentwickelter Industriestaat kaum zu halten sein wird, wenn aufgestaute Defizite in zukunftsentscheidenden Bereichen, etwa in der Forschung, nur marginal abgebaut werden.

Relativ tiefgreifende gesellschaftliche, organisatorische, mentale und rechtliche Innovationen stehen an. Durch diese Aufgaben ist sicher nicht nur „der Staat“ gefordert, sondern auch die Unternehmer, die Erwerbstätigen und die Steuerzahler. Wirtschafts- und sozialpolitische Konzepte, die auf diese Herausforderungen antworten, müssen von sorgfältigen, klaren und professionellen Informationen und Erklärungen begleitet sein. Das Bestreben, das in der Nachkriegszeit und in der Wachstumsperiode Erreichte zu bewahren und abzusichern, wäre zur Erfolglosigkeit verurteilt, wenn nicht eine Bevölkerung, die das versteht, die Bereitschaft aufbrächte, an den notwendigen Veränderungen und Herausforderungen aktiv mitzuwirken.

Wien, im Jänner 1995

Helmut Kramer