

**WIFO**

A-1103 WIEN, POSTFACH 91  
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**BUDGETPOLITIK UND  
WIRTSCHAFTSPOLITISCHE  
STRATEGIE**

**HELMUT KRAMER**

**August 2002**

# BUDGETPOLITIK UND WIRTSCHAFTSPOLITISCHE STRATEGIE

HELMUT KRAMER  
unter Mitarbeit des Institutsteams

Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschafts-  
forschung im Auftrag des Bundesministers  
für Finanzen und des Bundesministers für Wirtschaft  
und Arbeit

August 2002

# Budgetpolitik und wirtschaftspolitische Strategie

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>Zusammenfassung</b>	<b>2</b>
<b>I. Makroökonomische Rahmenbedingungen</b>	<b>4</b>
1. Bisherige Entwicklung	4
2. Ausblick	5
3. Konjunkturpolitik und längerfristige Ziele	8
4. Europäische Wirtschaftspolitik, Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP)	8
5. Schlussfolgerungen für die österreichische Budgetstrategie	10
<b>II. Einsparpotentiale</b>	<b>17</b>
1. Zuschüsse zum Pensionssystem und Aufwand für öffentliche Bedienstete	17
2. Altersteilzeit	18
3. Wohnbauförderung	19
4. Siedlungswasserwirtschaft	19
5. Subventionen	20
6. Sparförderung	20
7. Ermessensausgaben	20
8. Verwaltungsreform	21
<b>Exkurs: Makroökonomische Effekte der Hochwasserschäden</b>	<b>11</b>
<b>III. Einnahmenerschließung</b>	<b>21</b>
1. Strukturelle Reformen im Abgabensystem	21
2. Kostenersatz und Gebühren	22
3. Privatisierung	22
<b>IV. Konjunkturstützung</b>	<b>22</b>
<b>V. Wachstums- und Innovationsschub</b>	<b>24</b>
1. Maßnahmen an den Schnittstellen zwischen Bildungssystem und Arbeitsmarkt	26
2. Effizienzsteigerung des Arbeitsmarktes	28
3. Forschung und Innovation	30
4. Sonstige Aspekte	31

## Zusammenfassung

Im Sommer haben sich die internationalen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und die Budgetpolitik erheblich eingetrübt. Zwei Szenarien sind denkbar. Das eine nimmt eine Verzögerung des bisher erwarteten Aufschwungs 2002/2003 um etwa ein halbes Jahr an. Das andere, das an die Börsenentwicklung und die verbreitete Investitionsunlust anknüpft, impliziert eine neuerliche weltweite Konjunkturabschwächung mit der Gefahr kumulativer Kontraktivwirkungen. Anzumerken ist, dass manche Spekulationen sogar schon den Rezessionsfall annehmen.

Von der Verschlechterung der Rahmenbedingungen ist unvermeidlich auch die österreichische Wirtschaft in Mitleidenschaft gezogen. Die jüngste Unwetterkatastrophe dämpft die Entwicklung der Wertschöpfung und der Einkommen kurzfristig noch zusätzlich. Die Behebung der Schäden lässt vorwiegend für das kommende Jahr sehr bescheidene Netto-Impulse für die Gesamtwirtschaft erwarten. 2002 wird das reale Wachstum des österreichischen BIP vermutlich nicht über 1 % liegen, für 2003 hängen die Wachstumsannahmen von den Szenarien ab. Im günstigeren Fall wird das Wirtschaftswachstum 2% oder etwas darüber erreichen, im ungünstigeren jedoch möglicherweise nur eine Größenordnung von 1 bis 1 ½ %, im Rezessionsfall noch darunter.

Die Frage nach den Effekten der Wirtschafts- und Budgetpolitik auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage hat daher relativ an Gewicht gewonnen. Nachfragestützung darf dennoch die längerfristigen Konsolidierungs- und Strukturverbesserungen nicht schwerwiegend vorbelasten, wie umgekehrt die bisher gewählten budgetpolitischen Ziele für 2003 nicht um jeden Preis angesteuert werden dürfen. Dies würde die schwache Nachfrage noch weiter dämpfen und würde auch der Budgetkonsolidierung letztlich nicht dienen.

Die Wahl einer dieser äußerst anspruchsvollen Situation angemessenen Strategie bedeutet, nachfrage- und angebotsseitige Impulse konsistent zu kombinieren. Im Zentrum der Wirtschaftspolitik sollten Elemente einer Dynamisierungsstrategie stehen. Ihre Finanzierung über den Staatshaushalt ist von eher bescheidenerer Größenordnung im Vergleich zum institutionellen Reformaufwand.

Die Ziele der Budgeteinsparung und der Einnahmenerschließung treten wegen der Konjunktursituation und der Behebung der Hochwasserschäden im Vergleich zu den bisherigen Überlegungen vorübergehend zurück. Zumindest die automatischen Budgeteffekte der ungünstigen Einflüsse sollten zur Stabilisierung der Gesamtnachfrage hingenommen werden.

Wegen der ungünstigeren Ausgangssituation der Budgeterstellung für 2003 - es muss angenommen werden, dass der Staatshaushalt im laufenden Jahr einen Abgang von etwa 1 ½ % des BIP aufweisen wird - ist aber jeglicher Spielraum für eine über die automatischen Einnahmefälle hinausgehende breite Abgabensenkung verschwunden. Allenfalls sind aufkommens- und aufwandsneutrale Umschichtungen zu Personengruppen mit höherer Einkommenselastizität der Nachfrage vorzusehen.

Das günstigere Szenarium („verzögerter Aufschwung“) spricht für eine Kombination von dynamisierenden Impulsen unter Verwendung von noch vorhandenen Reserven, vorfinanzierten Projekten und der Mobilisierung von Privatkapital mit sehr selektiven Entlastungsschritten.

Eine massive Abgabentlastung wäre wahrscheinlich auch unter diesem günstigeren Szenarium konjunkturell wünschenswert, würde jedoch die mittelfristige Budgetkonsolidierung schwer belasten. Wegen der derzeitigen Ungewissheit über die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung in den kommenden Monaten ist ein solcher Schritt zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zu vertreten.

Für den Fall des ungünstigeren (double dip) wären aber Konzepte - einschließlich des unterjährigen Vorziehens von Entlastungen - einsatzbereit vorzubereiten und die Kriterien für ihren Einsatz (Zeitpunkt, Ausmaß) zu präzisieren.

Die Dynamisierungsstrategie umfasst Maßnahmen zur Überwindung anhaltender struktureller Schwächen der österreichischen Entwicklung. Sie konzentrieren sich auf eine Verbesserung der Schnittstellen zwischen Bildungssystem und Arbeitsmarkt, auf Effizienzsteigerungen des Arbeitsmarktes sowie auf die Stärkung der Innovationskapazität der Unternehmen.

# I. Makroökonomische Rahmenbedingungen

## 1. Bisherige Entwicklung

Die letzte Abschwächung der Weltkonjunktur, die im Jahr 2000 von den USA ausgegangen war, erreichte nach den Anschlägen vom 11.9.2001 ihren Tiefpunkt. Gegen Jahresende und zu Beginn des laufenden Jahres konnte in Amerika wie in Europa ein zunächst rascher Auftrieb registriert werden. Dieser war auf konjunkturell wirkende Maßnahmen vor allem in den USA, auf ein Ende des Lagerabbaus und auf eine wieder zuversichtlichere Stimmungslage der Wirtschaft und der Konsumenten nach dem Schock, den die Attentate ausgelöst hatten, zurückzuführen.

Von Anfang an war dieser neue Aufschwung einer Reihe von Risiken ausgesetzt:

- die kurzfristige Verteuerung der Ölpreise mit ungewissen Perspektiven für den Fall neuer militärischer Eskalation im Nahen Osten,
- vor allem, dass die in der langen Boom-Phase der amerikanischen Wirtschaft entstandenen Ungleichgewichte durch den Abschwung 2000/2001 noch nicht behoben worden waren: die Sparneigung der US-Konsumenten blieb auch nach dem 11.9. ungewöhnlich niedrig. Diese Haltung wurde durch sehr billige Konsumentenkredite und die wieder anziehenden Börsenkurse gestützt. Aus diesem Grund und wegen des noch überbewerteten Dollars wurde das hohe Handelsbilanzdefizit nicht nur nicht abgebaut, sondern wuchs 2002 weiter. Die Bewertung der Aktien erholte sich bis März, als der Dow-Jones-Index die Marke von 10.500 überschritt, zu der er zuletzt im Frühsommer 2001 notierte. Die Aktienkurse erschienen damit abermals überbewertet.

Seit dem Frühjahr 2002 bröckeln in den USA sowohl die Aktienmärkte wie die Inlandsnachfrage ab. Der Dow Jones-Index fiel Anfang August 2002 erstmals unter die Marke, auf welche er unmittelbar nach dem 11.9. 2001 gefallen war.

Investitionen in die reale Wirtschaft, die den Aufschwung selbsttragend gemacht hätten, waren bisher noch nicht in Gang gekommen. Seit Juni und verstärkt im Juli 2002 setzte sich die Baisse an den Börsen beschleunigt fort. Enttäuschte Gewinnerwartungen und alarmierende Bilanzmanipulationen, die zu einer Reihe von Großinsolvenzen und einer Erschütterung des Vertrauens in die Wirtschaftspolitik der US-Regierung führten, waren die Ursache. Die amerikanische Währung schwächte sich im Vergleich zu den anderen Leitwährungen deutlich ab. Seit dem Frühsommer weist der Dollar annähernd Parität zum Euro auf. Dieser erfuhr umgekehrt eine Aufwertung (seit April) um mehr als 10 bis 15 Prozent.

Auch in Europa sind die Auftriebskräfte, die zu Jahresbeginn ohnehin weniger ausgeprägt waren als in den USA, vor dem Sommer weitgehend erlahmt. Der bisherige Aufschwung in

Europa war überwiegend von verstärkter Exportnachfrage getragen. Mit der neuerlichen Abschwächung in den USA sowie den anhaltenden Krisen in Japan und Südamerika sind die Aussichten auf ein exportgetragenes Wachstum ungünstiger geworden. Die inländische Endnachfrage gibt derzeit in den wichtigsten europäischen Volkswirtschaften kaum Wachstumsimpulse. Dies hat mit Überkapazitäten, mit der infolge wachsender Arbeitslosigkeit und schlechter Konjunkturlage sehr gedämpften Einkommensentwicklung, mit überwiegend restriktiven öffentlichen Haushalten und mit einer generellen Vorsichtshaltung von Konsumenten, Investoren und Kreditgebern zu tun.

## **2. Ausblick**

Bis zum Sommerbeginn waren alle Wirtschaftsprognosen von der Annahme eines anhaltenden und sich noch verstärkenden Aufschwungs 2002/2003 sowohl in den USA wie in Europa (und auch in Japan) ausgegangen. Bei der Abwägung der Prognoserisiken maß der Ende Juni veröffentlichte OECD Economic Outlook 1)<sup>1</sup> der Inflationsgefahr größere Bedeutung zu als dem Risiko eines erneuten Rückschlags. Die OECD und ganz ähnlich auch der IMF empfehlen daher der Geldpolitik erhöhte Aufmerksamkeit im Interesse der monetären Stabilität und die konsequente oder verstärkte Fortsetzung der Konsolidierung der Staatsfinanzen. Der am 9. Juli 2002 veröffentlichte Quartalsbericht der EU-Kommission zur Wirtschaftslage zeichnete gleichfalls noch ein zuversichtliches Konjunkturbild. Der zuständige EU-Kommissar Solbes mahnte darin nachdrücklich Budgetdisziplin ein. Die Passivierung der Staatshaushalte einiger Mitgliedsländer sei nicht nur auf die Effekte der schwachen Konjunktur 2001, sondern auch auf diskretionäre Maßnahmen und nachträgliche Datenkorrekturen zurückzuführen. Ähnliche Mahnungen zur Budgetdisziplin und Erinnerungen an Inflationsgefahren liegen, gestützt auf ein zuversichtliches Konjunkturbild, bis Mitte Juli auch aus dem EZB (Welteke: „am Beginn eines Aufschwungs“, 8. Juli. - Monatsbericht der EZB, etwas vorsichtiger: „Die Voraussetzungen für eine zunehmende Konjunkturbelebung im Euro-Währungsgebiet bleiben durchaus bestehen“, 12. Juli 2002).

Zur gleichen Zeit betonte der Jahresbericht der BIZ allerdings bereits, dass der Aufschwung noch nicht gesichert sei und dass beträchtliche Risiken und Unsicherheiten vorlägen. „Es lässt sich nicht garantieren, dass selbst die jetzigen gemäßigten Erwartungen sich erfüllen werden“. Für die Rückkehr zu höheren Leitzinsen wird den Zentralbanken Vorsicht nahegelegt.

Die Konjunkturprognose des WIFO von Ende Juni für 2002 und 2003 ging gleichfalls von der Fortsetzung des internationalen Aufschwungs in das Jahr 2003 hinein als wahrscheinlichster Hypothese aus. Sie weist allerdings schon im Haupttitel explizit auf die vor allem von den Ungleichgewichten in den USA ausstrahlenden Risiken hin. Die

---

<sup>1</sup> OECD Economic Outlook, Volume 2002/1, No.71, Paris June 2002.

konjunkturellen Rahmenbedingungen wurden zu Beginn der Feriensaison als labil eingeschätzt. Der Wirtschaftspolitik wurde zunächst eine zuwartende Haltung vor allem in Bezug auf grundlegende Budgetentscheidungen nahegelegt.

Für die weitere Entwicklung sind im Grunde zwei Szenarien denkbar:

### Verzögerter Aufschwung

Der Aufschwung erlitt durch die Vertrauenskrise, die von den US-Aktienmärkten ausging, eine temporäre Verzögerung. Die Vermögensverluste von Wertpapierbesitzern wurden in den USA zumindest teilweise durch den Immobilienboom ausgeglichen. Dadurch und gestützt durch das sehr niedrige Zinsniveau blieb die Verbrauchsneigung der amerikanischen Konsumenten bis in den Sommer erstaunlich ungebrochen. Ist die Vertrauenskrise überwunden und der Konsolidierungsbedarf bei offenbar überbewerteten Papieren einigermaßen befriedigt - und kommen keine unerwarteten politischen oder finanziellen Krisen hinzu -, dann setzen sich in Amerika die konjunkturellen Auftriebskräfte wieder durch.

Außer einer temporären Abflachung - vor allem auch der europäischen Exportmärkte in den USA - bleibt der Börsenrückschlag vom Sommer 2002 - das Juli-Tief wurde seither von einer Aufwärtsentwicklung teilweise korrigiert - ohne nachhaltige Folgen für Europa. Unter der Annahme eines aufgewerteten - jedoch nicht mehr nennenswert weiter aufwertenden Euro - lässt die Verzögerung des Aufschwungs in Europa mäßig schwächere Wachstumsraten 2002 und 2003 zu. Die Aufschwungschancen bleiben auch deshalb intakt, weil die vor dem Sommer noch erwartete Anhebung des Zinsniveaus durch die EZB auf einige Zeit verschoben erscheint. Außerdem macht der härtere Euro nicht nur Exporte in den Dollarraum schwieriger, sondern kommt auch manchen Branchen zu Hilfe, vor allem solchen, die relativ viel Energie- und Rohstoffbedarf in Dollar decken, aber überwiegend auf Euro-Märkten verkaufen (Beispiel: kontinentaleuropäische Fluglinien). Darüber hinaus hat die Bewertung von europäischen Unternehmen ein so tiefes Niveau erreicht, dass der Einstieg von Investoren schon interessant geworden sein könnte. Daraus würde ein wesentlicher Beitrag zur Verbesserung des Wirtschaftsklimas resultieren, der auch das Anspringen realer Investitionen in absehbarer Zeit nach sich ziehen könnte.

Die Konjunkturprognosen für die EU für das laufende und für das nächste Jahr wären in einer Größenordnung von einigen Zehntelprozenten des BIP nach unten zu revidieren. In diesem Szenario wäre für die EU im kommenden Jahr ein Wachstum von 2 bis 2 ½ Prozent (statt bisher 2 ½ bis 3 Prozent) zu erwarten.

### Double dip - „Fehlstart“

Die schon eingetretenen und sich möglicherweise noch fortsetzenden massiven Buchverluste von Anlagen in Aktien und teilweise auch in festverzinslichen



Unternehmenspapieren müssen vor allem in den USA - abgeschwächt auch in Europa - endlich doch signifikante Sparanstrengungen der Haushalte zur Folge haben. Ein Druck in dieser Richtung geht vor allem von den teilweise massiven Rückschlägen der Finanzierung der kapitalgedeckten Altersvorsorge aus. Enttäuschte Aufschwungserwartungen könnten einen neuerlichen Lagerabbau auslösen. Für Europa hat die bis zum Frühsommer wirkende Triebfeder des Aufschwungs, nämlich der Export nach Nordamerika und in einige andere überseeische Wirtschaftsregionen nicht nur wegen der dort konjunkturell abgeschwächten Importnachfrage sondern auch wegen der Aufwertung des Euro massiv und nachhaltig an Kraft verloren.

Die ohnehin schwache europäische Inlandsnachfrage gibt kaum Aufschwungsimpulse. Auch europäische Haushalte sind, wenngleich in geringerem Maß, durch die Börsenentwicklung vor allem in ihren Plänen für die Altersversorgung betroffen. Finanzvermögen werden weiter in festverzinsliche Anlagen umgeschichtet. Akut werden könnten schon für 2002 Bilanzierungsprobleme von Pensionsfonds und -kassen sowie von Banken, nicht zuletzt auch von (Lebens-)Versicherungen. Unternehmen, die den letzten Rückschlag mit einem blauen Auge überstanden haben, werden neuerlich in akute Probleme kommen und der Freisetzungsdruk auf die Beschäftigungslage wird sich verschärfen.

Die Investitionsneigung der Wirtschaft ist bei ohnehin ungenügender Kapazitätsauslastung und gedämpften Absatzerwartungen überwiegend rückläufig. Das relativ niedrige Zinsniveau und eine allenfalls zögerlich verordnete Leitzinssenkung durch die EZB helfen wenig, weil die Marktaussichten ungünstig eingeschätzt werden. Die Abschwächung in Westeuropa wirkt sich zunehmend auch auf die Beitrittskandidaten in Mittel- und Osteuropa aus, die während der Konjunkturschwäche 2001 insbesondere für Österreich noch aufnahmefähige Märkte darstellten.

Die Mitglieder der Währungsunion stehen bereits heute unter dem Eindruck unerwartet kräftiger konjunktureller Auswirkungen der milden Rezession 2001 auf die Staatsbudgets, vor allem auf die Staatseinnahmen 2002. Einige Mitglieder haben das 3-Prozent-Limit überschritten (Portugal) oder nahezu erreicht, darunter vor allem Deutschland aber auch Frankreich, und nach jüngsten Revisionen ist auch Italien nicht weit davon entfernt.

Einerseits gibt dies verständlicherweise der Fantasie Auftrieb, die Verpflichtungen aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt individuell und eher locker zu interpretieren, andererseits behindern oder verzögern die vertraglichen Verpflichtungen vermutlich dennoch die Konzipierung einer entschlossenen Haltung der Wirtschafts- und Währungsunion gegenüber einer neuerlichen Konjunkturabschwächung. Eine solche könnte das Abgehen von einigen Pakt-Bestimmungen und -Praktiken implizieren. Die bevorstehende deutsche Bundestagswahl bedeutet außerdem zumindest eine Verzögerung für die Mitwirkung dieses gewichtigsten Mitglieds an einem konstruktiven Konzept.

Unter diesen Prämissen wären die Konjunkturprognosen, die für 2003 eine Fortsetzung des Aufschwungs annehmen, substantiell revisionsbedürftig. Sie müssen gar nicht eine - von den Medien diskutierte - neuerliche weltweite Rezession annehmen. Um einen erheblichen Revisionsbedarf kämen die Prognosen nicht herum, wenn die Aussichten auch nur dem Szenario „japanische Krise“ angenähert würden, also für das kommende Jahr mit Wachstumsraten in der Größenordnung von 1 oder 1 ½ Prozent gerechnet werden müsste.

Eine solche Prognoserevision würde eine wesentliche Veränderung der makroökonomischen Rahmenbedingungen für anstehende nationale und für europäische wirtschaftspolitische Entscheidungen bedeuten.

### **3. Konjunkturpolitik und längerfristige Ziele**

Die wirtschaftspolitischen Risiken von Fehlannahmen über die makroökonomischen Referenzszenarios sind nicht unbedingt symmetrisch verteilt. Korrekturen und Nachjustierungen wirtschaftspolitischer Entscheidungen fallen generell leichter, wenn die Entwicklung günstiger kommt als angenommen. Gegen zu optimistische Annahmen spricht auch, dass sie den rechtzeitigen Einsatz eines antizyklischen Dispositivs verzögern könnten, falls die Entwicklung ungünstiger kommt. Aus diesem Grund genügt es nicht, sich auf Zweckoptimismus zu verlassen. Dennoch ist es gerade in einer labilen Situation wichtig, Vertrauen und Handlungsfähigkeit glaubhaft zu untermauern.

Ein vorschneller Einsatz von öffentlichen Finanzen ist dabei aber zu vermeiden. Eine Stabilisierung des Vertrauens und der Nachfrage sollte bei hochgradig unsicherem Ausblick nicht in erster Linie durch Maßnahmen gesucht werden, die den mittelfristigen Budgetausgleich nachhaltig und die künftige Manövrierfähigkeit des Staatshaushalts erschweren. Richtig ist, für die Wettbewerbsfähigkeit und Dynamisierung der Wirtschaft zu sorgen. Dies bedeutet regelmäßig nicht in erster Linie hohe Staatsausgaben, sondern institutionelle Verbesserungen.

Die Wirtschaftspolitik geht aber keine Risiken ein, wenn sie gleichzeitig Vorkehrungen für ungünstigere Szenarien trifft, die einen massiveren Einsatz von Mitteln erfordern können. Solche Pläne müssen nicht umgesetzt werden, wenn die Entwicklung günstiger kommt.

### **4. Europäische Wirtschaftspolitik, Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP)**

Schon die Konjunkturschwäche 2001, die sich in einigen Mitgliedsländern zu einer milden Rezession auswuchs, hatte sehr erhebliche Korrekturen der Budgetlage vor allem für 2002 zur Folge. Einige Länder gerieten wegen unerwartet geringer Einnahmen und unabweisbarer Ausgabenerfordernisse bereits an oder über das Limit der Neuverschuldung

von 3 Prozent des BIP. Die massiven Korrekturen, die dort erfolgen, sind einerseits mit der verzögerten Wahrnehmung der tatsächlichen konjunkturellen Sensibilität der Staatshaushalte, andererseits auch mit politischen Opportunitätserwägungen - Vorwahlsituation, „Kassasturz“ nach Regierungswechsel - zu erklären.

Die Haushaltspolitik der meisten WWU-Länder stützte ihre Erwartungen bis vor kurzem auf einen in der zweiten Jahreshälfte an Fahrt gewinnenden Aufschwung, der sich 2003 verstärkt fortsetzen sollte. Das Wachstum im EU-Raum wurde für das laufende Jahr mit rund  $1 \frac{1}{4}$  und für das kommende mit rund  $2 \frac{3}{4}$  Prozent angenommen.

Die heute absehbaren Szenarien machen unangenehme Revisionen der Budgetplanung erforderlich. Dabei gehen einzelne Mitglieder so weit, die Verpflichtungen aus dem SWP für sich selbst zumindest dehnbar zu interpretieren. Da sich die Mehrzahl der Teilnehmer an der Währungsunion in einer unerwartet schwierigen budgetären Lage befindet, wirken solche Ansätze verheerend auf die Budgetdisziplin aller übrigen. Die Kommission und die EZB betonen demgegenüber unverändert die Verpflichtung, die Konsolidierungsziele einzuhalten.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die politische Entwicklung über die Vertragstreue hinweggehen wird. Ein solcher Prozess erscheint bedenklich, auch wenn der SWP von Anfang teilweise sehr problematische Regeln aufweist.

Auf den Devisenmärkten könnte eine Auseinandersetzung über den SWP dem Vertrauen in den Euro und seine Stabilität nachhaltig schaden. Abstriche von der Vertragstreue könnten anstehende Entscheidungen in der EU über Reformen (Landwirtschaftspolitik, Strukturpolitik, Institutionenreform) weiter belasten und allenfalls zur Verzögerung der Erweiterung führen.

Die österreichische Europapolitik kann an solchen Entwicklungen kein Interesse haben. Wenn eine unkontrollierbare Desavouierung des SWP droht, erschiene es angebracht, sinnvollen und akkordierten Revisionen die Hand zu bieten und eine ambitioniertere europäische Konjunktur- und Strukturpolitik als die, die sich 2001 tatsächlich ergab, zu unterstützen.

Dazu zählt in erster Linie eine realistischere Interpretation in Bezug auf automatische konjunkturelle Effekte. 2001 hatte sich die Kommission dieser Frage nur zögernd gestellt. Zweifellos gehört der von der Kommission andiskutierte<sup>2</sup> Übergang zur Orientierung der Budgetlimits am strukturellen Budgetausgleich und an dem Kriterium der Nachhaltigkeit auf die aktuelle Agenda. Eine Negierung darüber hinaus gehender konjunktureller Handlungsparameter auf Ebene der EU oder der WWU - wie dies 2001 geschah - wäre in

---

<sup>2</sup> Zuletzt im Bericht der EU-Kommission 'Public Finances in 2002', Brüssel 2002, Part II.3.

Frage zu stellen. Akkordierte Konjunkturimpulse auf Gemeinschaftsebene hätten den Vorteil höherer Effizienz und geringerer Kosten als nationale Konjunkturprogramme.

## **5. Schlussfolgerungen für die österreichische Budgetstrategie**

Die bisherigen Konjunkturannahmen erwarteten für 2003 ein Jahr durchschnittlicher Aktivität und Kapazitätsauslastung. Für ein Land wie Österreich, das 2001 den Haushaltsausgleich schon erreicht hat, wäre damit im großen und ganzen auch 2003 ein Nulldefizit des Staatshaushalts anzusteuern. Eine ausreichend tragfähige internationale Konjunktur und entsprechende internationale Nachfrage würden die Basis für die weitere strukturelle Konsolidierung des Staatshaushaltes abgeben. Durch Einsparungen und Rationalisierungen auf der Ausgabenseite wäre Spielraum für eine Abgabensenkung und für Reservenbildung zugunsten künftiger Anforderungen zu gewinnen.

Die ungünstigeren Konjunkturperspektiven stellen diese Strategie in Frage. Schon die WIFO-Prognose von Ende Juni hatte den angestrebten Ausgleich des Staatshaushalts für 2002 für nicht wahrscheinlich gehalten. Überraschend starke Einnahmenausfälle - vor allem bei der Umsatz- und der Lohnsteuer - in der ersten Hälfte des Jahres ließen zusätzliche Zweifel an diesem Ziel aufkommen. Jedenfalls würde die Realisierung des Budgetziels ein wesentlich beschleunigtes Wachstum im zweiten Halbjahr voraussetzen. Mit der zunehmenden Sorge, dass sich diese Erwartung als unrealistisch herausstellt, könnte sich schon die Ausgangslage für die Erstellung der öffentlichen Haushalte für 2003 erheblich verschlechtern.

Zu den ohnehin schwieriger gewordenen Wechselbeziehungen zwischen Konjunktur und Budget sind nun die Folgen der schweren Überschwemmungen in der ersten Augushälfte hinzugekommen, die mit öffentlichen Mitteln oder öffentlicher Hilfe behoben oder gelindert werden müssen. Geht man davon aus, dass aus öffentlichen Haushalten kurzfristig für die Behebung der Schäden an der Infrastruktur und für Nothilfe bei privaten Schäden zusätzliche öffentliche Mittel (außer dem Einsatz von vorhandenen Fondsmitteln und Reserven) in der Größenordnung von  $\frac{1}{2}$  Prozent des BIP (600 bis 700 Mio Euro) erforderlich sein könnten und weiterer Aufwand längerfristig für die Zinsstützung von Kreditfazilitäten für Geschädigte entsteht, so stellt sich die Ausgangslage der Budgetpolitik für 2003 nochmals ungünstiger dar.

Auf Grund der Konjunktüreinflüsse und der enttäuschenden Einnahmenentwicklung wäre für 2002 mit einem Defizit des Staatshaushalts von an die 1 % des BIP zu rechnen gewesen. Die zusätzlichen Ausgaben und die Einnahmenausfälle auf Grund der Hochwasserhilfe erhöhen daher den voraussichtlichen Abschluss des Staatshaushalts 2002 auf eine Größenordnung minus 1 bis minus  $1 \frac{1}{2}$  Prozent.

### **Makroökonomische Effekte der Hochwasserschäden**

Das Ausmaß der durch die Hochwasserkatastrophe im August in Österreich entstandenen Schäden kann noch nicht exakt abgeschätzt werden. Schäden sind sowohl an öffentlicher Infrastruktur (Straßen, Bahnlinien) wie an privatem Vermögen entstanden. Neben den Zerstörungen von Wohnungen, Hausrat und Betriebsgebäuden sind Schäden auch durch Zerstörung von Betriebsmitteln, Vorräten und Ernten sowie durch Betriebsausfälle entstanden. Der Gesamtschaden gemessen am BIP wird von den Versicherungen und Behörden derzeit in der Größenordnung von etwa 2 ½ bis 3 ½ Prozent angegeben.

Vermögensverluste beeinflussen das Brutto-Inlandsprodukt nicht unmittelbar.

In welchem Ausmaß die Behebung der Schäden als Investitionen einerseits oder andererseits als laufender Verbrauch (von privaten Haushalten oder als Finanzierung des laufenden Betriebs von Unternehmen) zu verbuchen sein werden, kann derzeit kaum annähernd abgeschätzt werden. Vermutlich wird die Investitionskomponente überwiegen.

Die Reparatur von Schäden bedeutet zunächst einen zusätzlichen gesamtwirtschaftlichen Nachfrageimpuls, wenn sie durch Rücklagen, Elementarversicherungen oder zusätzliche Kreditaufnahme (auch des Staates) finanziert wird. Die Behebung des darüber hinaus gehenden Schaden muss von den Betroffenen (und privaten Spendern) im Prinzip durch Einsparungen bei anderen Verwendungen finanziert werden. Unternehmen müssen Ertragseinbußen hinnehmen, den Cash-flow vorrangig der Wiederherstellung der Kapazitäten widmen oder gleichfalls Kredit aufnehmen.

Die notwendigen Ersatzinvestitionen, die von der Bauwirtschaft und verwandten Branchen (Baustoffe, technisches Gerät, Wohnungseinrichtung) durchgeführt werden, wobei dafür in hohem Maß kleinere oder mittlere Gewerbeunternehmen in Frage kommen, bedeuten in der seit längerem krisenhaften Situation dieser Branche einen gewichtigen Nachfrageimpuls.

Dieser volkswirtschaftlichen Zusatznachfrage sind die Ausfälle an Einkommen der direkt oder indirekt Betroffenen entgegenzuhalten. Zu diesen zählen nicht nur die Bewohner oder Benützer der überschwemmten Wohnungen, Gebäude, Betriebe und Liegenschaften, sondern zumindest regional die Hotellerie, Verkehrsunternehmen, die Elektrizitätsversorgung (Hochwasser verringert die Erzeugungskapazität aus Wasserkraft), der Handel und die Landwirtschaft. Glücklicherweise war zum Zeitpunkt der Unwetter der Großteil der Getreideernte bereits eingebracht. Die Ernte an sonstigen Feldfrüchten (Kartoffeln und Gemüse) und Wein wurde aber regional stark geschädigt. Per Saldo kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Katastrophe zu einer unerwarteten Steigerung der Wertschöpfung (des BIP) führt.

Die Einbußen an Einkommen (Wertschöpfung) wirken rascher als die Zusatznachfrage bei der Behebung der Schäden, die sich jedenfalls auch ins Jahr 2003 erstrecken wird. Das

Wachstum der Volkswirtschaft wird sich daher 2002 über die makroökonomischen Einflüsse hinaus um einige wenige Zehntelprozent des BIP vermindern, während für 2003 in etwa der gleichen Größenordnung zusätzliche Nachfrage zu erwarten ist.

Die öffentlichen Haushalte haben erhöhten Aufwand zu finanzieren und müssen mit verminderten Abgabeneinnahmen rechnen. Der Mehraufwand dient der Instandsetzung der beschädigten Infrastruktur sowie der Hilfe für Private, so ferne eine solche nicht durch Rücklagen (Katastrophenfonds, KatFG 1996) gedeckt ist. Zum Mehraufwand hinzu kommen Steuerausfälle wegen Betriebsstillstand, ausgebliebener Nachfrage, Sonderabschreibungen und der Berücksichtigung von außerordentlichen Belastungen. Die Einnahmefälle werden überwiegend im Zuge der Veranlagung im Jahr 2003 budgetwirksam.

Bei staatlichen Hilfsaktionen ist zu unterscheiden zwischen verlorenen Zuschüssen (einschließlich Kosten von Zinsstützungen) und der Durchleitung von Finanzierungsmitteln, für die sich der Staat auf dem Kapitalmarkt refinanziert, und die zu Forderungen an die Katastrophenopfer werden. Für die Zweckwidmung einer Kreditaufnahme („Hochwasseranleihe“) oder einer Sonderabgabe sprechen nicht wirtschaftliche oder budgetäre, allenfalls aber psychologische Erwägungen, weil zusätzliche Solidarisierungseffekte in der Bevölkerung ausgelöst werden können.

Ist ein Mitgliedsstaat der EU von gravierenden Schwierigkeiten als Folge von Naturkatastrophen betroffen, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit finanziellen Beistand der Gemeinschaft beschließen (Art.100/2 EGV). Entsprechende Ankündigungen der EU-Kommission liegen für den Fall des Hochwassers, das auch in Deutschland und in Tschechien schwere Schäden angerichtet hat, bereits vor.

Naturkatastrophen können als außergewöhnliche Ereignisse gelten, die sich der Kontrolle des betroffenen Mitgliedsstaates entziehen. Je nach dem, ob der Staat die Mittel selbst aufnimmt oder Zinsstützungen gewährt, erhöhen solche Finanzierungen den Brutto-Schuldenstand und werden damit Maastricht-relevant oder nicht. Im Ausmaß des erforderlichen Aufwands oder der erforderlichen Kreditaufnahme gelten Überschreitungen der Referenzwerte für die Neuverschuldung bzw. den Schuldenstand als „ausnahmsweise“, wenn sie die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. In diesem Fall werden sie nicht gemäß den Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts sanktioniert. (Art.II/1 der Ratsverordnung vom 7.7.1997).

Präzise Regeln, wie lange die Ausnahmesituation bei der Budgetpolitik eines Mitgliedsstaates toleriert wird, sind im EGV und den Ausführungsverordnungen nicht vorhanden. Der Umstand, dass eine Überschreitung des Defizit- oder des Verschuldungslimits nicht sanktioniert wird, bedeutet natürlich nicht, dass die Neuverschuldung makroökonomisch unlimitiert und bedenkenlos erfolgen kann. Später belasten auch diese Teile der Staatsschuld die mittelfristige Budgetkonsolidierung.

Muss angenommen werden, wofür die obigen Überlegungen sprechen, dass die Kapazitätsauslastung und die Beschäftigungslage in Österreich im Jahr 2003 in beiden Szenarien der internationalen Rahmenbedingungen unter dem Potential bleiben und die Arbeitslosigkeit weiter zunimmt, sowie, dass durch die Unwetterkatastrophe unabweisbarer Mehraufwand in den öffentlichen Haushalten entstanden ist, dann ergibt sich bereits eine ungünstigere Ausgangslage 2002 für die Budgeterstellung 2003. Vermutlich wird der kleinere Teil der Mehrbelastung durch die Behebung der Hochwasserschäden im kommenden Jahr budgetwirksam.

Im bisher aktuellen Stabilitätsprogramm wird für 2003 ein ausgeglichener Staatshaushalt als Ziel angegeben. Dieses erscheint unter den veränderten konjunkturellen Perspektiven und dem außergewöhnlichen Einfluss der Naturkatastrophe obsolet. Eine an diesem Ziel orientierte Budgetpolitik würde unvermeidbare Risiken für die Konjunktur implizieren.

Schlechtere Konjunktur und die Behebung der Schäden haben automatisch ein mehr oder minder hohes Defizit als Begleiterscheinung. Dieses ist hinzunehmen, wenn die Beschäftigungslage und indirekt auch der Staatshaushalt nicht weiter belastet werden sollen.

Auf der anderen Seite stellt sich angesichts der ungünstigeren Konjunkturperspektiven die Frage, ob sich darüber hinaus Maßnahmen zur Konjunkturstützung empfehlen.

Die Unsicherheit und die Labilität der internationalen Rahmenbedingungen rechtfertigen derzeit (noch?) nicht, der Konjunkturstützung auch durch diskretionäre Maßnahmen in größerem Stil Vorrang vor der Budgetkonsolidierung zu geben. Der Rückschlag, der durch massive Konjunkturstützung für den mittelfristigen Budgetausgleich entstehen könnte, könnte möglicherweise über Jahre hinweg kaum aufgeholt werden. Einige budgetär weniger belastende Maßnahmen erscheinen jedoch des ungeachtet unbedenklich und empfehlenswert.

Je nach dem, ob sich das günstigere oder das ungünstigere Szenarium als eher zutreffend herausstellt, was vielleicht schon in wenigen Monaten besser abschätzbar wird, sind unterschiedliche budgetpolitische Dispositionen angebracht.

#### ***Szenarium „verzögerter Aufschwung“:***

Trotz der unerwünschten konjunkturellen Einflüsse und der Naturereignisse auf die Eckdaten des Budgets sollen die längerfristigen Prioritäten der Budget- und Wirtschaftspolitik nicht gefährdet werden. Eine Verschärfung des Konsolidierungskurses würde andererseits die ohnehin schwachen konjunkturellen Nachfrageimpulse weiter reduzieren. Dies spricht jedenfalls für die Hinnahme der automatischen Effekte.

Zusätzliche (diskretionäre) Konjunkturimpulse sind unter der gegenwärtig wahrscheinlicheren Perspektive des günstigeren Szenarios (verzögerter Aufschwung) angesichts jedenfalls unterausgelasteter Kapazitäten unter bestimmten Bedingungen vertretbar:

- einmal dann, wenn Rücklagen aufgelöst werden können oder wenn Projekte, die budgetär berücksichtigt und ausfinanziert sind, vorgezogen werden können,
- wenn durch Umschichtungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte die gesamtwirtschaftliche Nachfrage (budgetsaldenneutral) gestärkt werden kann (Umschichtungen von Staatsaufwand zu sozialen Schichten mit hoher Nachfrageelastizität, allenfalls Mehrbelastung von Steuergrundlagen mit geringer Elastizität der Nachfrage)
- wenn durch fiskalische Anreize oder erweiterte Haftungsrahmen private Nachfrage oder der Einsatz privaten Kapitals mobilisiert wird oder wenn durch sonstige Veränderungen der institutionellen Bedingungen, auch durch die Ankündigung der Absicht künftiger Veränderungen etwa der fiskalischen Konditionen, solche Effekte erwartet werden können.

Priorität bei der Konkretisierung von Maßnahmen, die diesen Bedingungen entsprechen, kommt solchen zu, die die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft und die internationale Positionierung des Standortes verbessern und die Wachstumsdynamik stärken. Sie sollen strukturelle Schwachstellen abbauen, zur Effizienzsteigerung beitragen und Leistungsanreize setzen.

Eine dynamischere Wirtschaft hat positive Rückwirkungen auf die Konsolidierung der Staatsfinanzen und auf die Bewältigung des bevorstehenden demographischen Bruchs im zweiten Jahrzehnt des Jahrhunderts.

Die der sehr anspruchsvollen Herausforderung der augenblicklichen Situation an eine angemessene wirtschafts- und budgetpolitische Strategie impliziert die Kombination der Ziele der längerfristigen Dynamisierung und der konjunkturellen Stabilisierung der Wirtschaft, ohne die Budgetkonsolidierung und den konsequenten Abbau der Abgabenquote nachhaltig zu gefährden. Sie kombiniert angebotsseitige Maßnahmen, die überwiegend mittelfristig positive Effekte versprechen, mit nachfrageseitigen, die die ungünstigen kurzfristigen Perspektiven entschärfen.

Da nicht alle denkbaren Maßnahmen dem Idealtypus des Bündels an Kriterien entsprechen werden, müssen zweifellos Kompromisse bei der Optimierung innerhalb dieser Beschränkungen eingegangen werden.



Eine Anzahl von möglichen wirtschafts- und budgetpolitischen Schritten, die in jüngster Zeit in Österreich diskutiert wurden, scheiden vor dem Hintergrund dieses Szenariums aus. Sie könnten dazu führen, dass der Staatshaushalt 2003 in einer Größenordnung von insgesamt 3 % des BIP passiviert wird.

- Steuersenkung

**Eine undifferenzierte Nachfragestimulierung um den Preis der nachhaltigen Gefährdung der Budgetkonsolidierung oder struktureller Zielsetzungen erscheint selbst angesichts der seit dem Sommerbeginn ungünstigeren Konjunkturperspektiven derzeit nicht vertretbar.**

Eine breit angelegte Senkung der Einkommensbesteuerung, für die Größenordnungen von etwa 1 ½ Prozent des BIP diskutiert wurden, könnte 2003 zu einem Netto-Defizit von wenig unter 3 % des BIP führen. Sie würde wegen der schon eingetretenen Vorbelastungen des Staatshaushalts durch die schwächere Konjunktur im laufenden Jahr und die notwendigen Aufwendungen für die Beseitigung der Hochwasserschäden die Konsolidierung des Staatshaushalts auf längere Sicht zurückwerfen.

- Forcierte Frühpensionierung

Sie belastet kurzfristig die öffentlichen Haushalte und schmälert längerfristig auch das Erwerbspotential. Dies ist zu vermeiden, weil zur Bewältigung der bevorstehenden demographischen Schwelle eine möglichst hohe Erwerbsbeteiligung wünschenswert ist.

- Öffentlicher Aufwand ohne nachhaltigen Produktivitätseffekt

Vor allem für Investitionen und Subventionen vornehmlich mit dem Argument der Nachfragestimulierung und der Hilfe für Krisenbranchen.

- Generelle Reformen am Pensionssystem

Diese sind längerfristig notwendig und dringlich, könnten aber in der gegenwärtigen Wirtschaftssituation Unsicherheit und Vorzieheffekte auslösen. Die Vorbereitungen für einen weiteren Schritt der Anpassung des Pensionssystems an die längerfristigen Perspektiven sollten aber so zügig fortgesetzt werden, dass Fakten, Mechanismen und Ansatzpunkte außer Streit gestellt werden und ein breiter politische Basiskonsens erreicht ist, sobald die konjunkturelle (und politische) Situation günstiger sind.

### **Szenarium „double dip“**

Die gegenwärtig labile Konjunktursituation und die Unsicherheit darüber, ob die künftige Entwicklung eher günstiger verlaufen wird oder nicht, erfordern schon jetzt angemessene Vorkehrungen für den Fall des Eintritts des ungünstigeren Szenariums. Die Bekämpfung eines kontraktiven Prozesses (mit ungünstigen Rückwirkungen auch auf den Staatshaushalt)

darf sich nicht unnötig verzögern, falls diese Eventualität an Wahrscheinlichkeit deutlich zunehmen sollte.

Es wäre zum gegenwärtigen Zeitpunkt aber verfehlt, unwiderrufliche Maßnahmen unter der Annahme, dass die ungünstigere Perspektive eintritt, zu treffen. Solche würden die Budgetkonsolidierung längerfristig verzögern.

Vorkehrungen für diesen Fall sind:

- Bemühungen um eine koordinierte Strategie für diesen Fall auf europäischer Ebene, vor allem um Konsens über die Zulassung automatischer Stabilisatoren und über die Interpretation des Stabilitäts- und Wachstumspakts.
- Vorsorge für rasche Umsetzbarkeit von Projekten, die zwar den Staatshaushalt zusätzlich belasten, jedoch mittel- und längerfristige Produktivitätsvorteile bringen. Dazu zählen nicht nur Vorhaben im Bereich der materiellen Infrastruktur, sondern auch verstärkte Investitionen in den Bildungs- und Forschungssektor sowie strukturelle Reformen im Steuersystem und in den öffentlichen Diensten.
- **Eine generelle Abgabentlastung erscheint derzeit auch unter dem ungünstigeren Szenarium riskant, weil die Steuerpflichtigen ihre Sparneigung erhöhen und damit Nachfrageimpulse verpuffen könnten. Damit würde sich das Problem der Budgetkonsolidierung nur noch schärfer stellen.** Rasche, unterjährig einsetzbare Entlastungsmaßnahmen zur Stützung der Inlandsnachfrage und zur Stimulierung der Unternehmenstätigkeit sollten für den Fall der ungünstigeren Entwicklung trotz der vorläufigen Verschiebung einer Abgabensenkung konkret vorbereitet werden.

### **Resümé**

Der Schwerpunkt der wirtschaftspolitischen Strategie verschiebt sich angesichts beider Szenarien von den Zielen der Abgabensenkung und Einsparung zu jenen der Dynamisierung und der Nachfragestabilisierung. Da die Orientierung an längerfristigen Zielen möglichst konsequent bei allen Maßnahmen im Auge behalten werden muss, ist eine der besonders schwierigen makroökonomischen Situation angemessene Strategie am ehesten als „**Dynamisierungskonzept**“ der österreichischen Wirtschaft zu kennzeichnen.

## II. Einsparpotentiale

Die Eintrübung der Wirtschaftsaussichten für den Rest des laufenden Jahres und für 2003 macht die Realisierung von Einsparpotentialen schwieriger. Diese könnten neben den ungünstigen internationalen Rahmenbedingungen zusätzlich die inländische Nachfrage schwächen. Zurückhaltung bei Sparbemühungen zugunsten der längerfristigen Budgetkonsolidierung erscheint geboten, obwohl der Budgetvollzug 2002 infolge der schwächeren Konjunktur und des unvorhergesehenen Mehraufwands für die Behebung von Hochwasserschäden eine wesentlich ungünstigere Ausgangslage für 2003 bedeutet.

Einsparungen in den Staatshaushalten können effizient dort durchgeführt werden, wo kein oder nur ein beschränkter Entzugseffekt für die Gesamtnachfrage erwartet werden kann. Dies trifft zu, wenn Staatsausgaben zur Rücklagenbildung in anderen Sektoren verwendet werden oder wenn Mitnahmeeffekte angenommen werden können, und dort, wo andere Rechtsträger an die Stelle des Staates treten würden.

Die längerfristigen Reformen im Bereich der sozialen Altersvorsorge, im Gesundheits- und Pflegewesen, in anderen Sozialbereichen und im öffentlichen Dienst dürfen in einer solchen Situation zwar nicht konterkariert werden. Ihre Forcierung ist jedoch sorgfältig hinsichtlich ihrer Risiken für die Gesamtkonjunktur zu prüfen.

### **1. Zuschüsse zum Pensionssystem und Aufwand für öffentliche Bedienstete**

Dies bezieht sich vor allem auf die unter längerfristigen Gesichtspunkten bedeutendsten Einspar- und Reformvorhaben:

- die Zuschüsse zum Pensionssystem, die außer durch strukturelle Reformen über die jährliche Pensionsanpassung gesteuert werden,
- die Personalpolitik der öffentlichen Körperschaften einschließlich der jährlichen Gehaltsanpassung.

Das Koalitionsübereinkommen hat für die Pensionsanpassung die Wertsicherung unter Berücksichtigung eines Lebenserwartungsfaktors in Aussicht gestellt. Der Verbraucherpreisindex wird (ohne Saisonwaren) gegen Jahresende voraussichtlich einen Vorjahrsabstand von etwas unter + 1,5% (ohne Saisonwaren signifikant darunter) erreichen. Eine Anpassung um 1,5% (2002: + 1,1%, 2000: + 0,8%) erscheint als Obergrenze. Dafür spricht auch, dass sich der Preisauftrieb unter den geschilderten Szenarien 2003 weiter abschwächen sollte, so dass keine unmittelbare Gefahr für die Massenkaufkraft entstünde.

Ein Abschluss signifikant unter der voraussichtlichen Inflationsrate (also + 1% oder darunter) ließe sich zwar mit längerfristigen Überlegungen der Finanzierung des Pensionssystems, aber nicht gut unter den konjunkturellen Perspektiven rechtfertigen.

Für die Gehaltsanpassung des öffentlichen Dienstes gelten ähnliche Überlegungen. Laut Tariflohnindex sind die Bezüge öffentlicher Bediensteter im laufenden Jahr um 1,1% angehoben worden. In einer Nebenabmachung der letzten Lohnrunde für öffentlich Bedienstete wurde eine gestaffelte nachträgliche Inflationsabgeltung vereinbart. Dieser Nachschlag, der angesichts rückläufiger Jahresabstände nicht sehr bedeutend sein sollte, wäre zusammen mit den gedämpften Wirtschaftsaussichten für 2003 zu berücksichtigen. Aus konjunktureller Sicht wäre auch hier auf die Erhaltung der Massenkaukraft Bedacht zu nehmen. Dies impliziert eine generelle Anhebung in der Größenordnung von 1 ½ bis etwa 1 ¾%. 2% erscheinen als Obergrenze, die nicht überschritten werden sollte.

Die Umsetzung der restriktiven Einstellungspolitik der öffentlichen Körperschaften stößt zunehmend auf erhebliche Widerstände: einerseits sind in einigen personalintensiven Bereichen vor allem des Bundes bei gegebenem Leistungsumfang die Kapazitätsreserven schon weitgehend ausgeschöpft (etwa Polizei, Gendarmerie angesichts gesteigerter Anforderungen an die öffentliche Sicherheit, Justiz angesichts wachsender Dauer der Erledigung anhängiger Fälle), andererseits führt der anhaltende Aufnahmestop zu einer längerfristig ungünstigen Alters- und Qualifikationsstruktur im öffentlichen Dienst. Es empfiehlt sich daher bei grundsätzlicher Wahrnehmung von noch nicht ausgeschöpften Effizienz- und Auslagerungsreserven eine nach Aufgabenbereichen und Hoheitsträgern differenzierte Vorgangsweise.

Der Erleichterung der Freisetzung von Personalreserven im öffentlichen Dienst mit der positiven Konsequenz, wieder Nachwuchs rekrutieren zu können, wird unter III. (Wachstums- und Beschäftigungsdynamik) diskutiert.

## **2. Altersteilzeit**

Die gegenwärtige Regelung ist budgetär aufwendig. Sie ging von der oft nicht zutreffenden Annahme aus, dass für ältere Arbeitnehmer der Antritt der (Früh-) Pension als Alternative erscheint. In Wirklichkeit wird Altersteilzeit (ATZ) vielfach zum verdeckten und öffentlich subventionierten Abbau von Beschäftigungsständen gewählt, wobei Kollusion zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu beobachten ist. Nicht selten wird eine schon vorhandene Teilzeitregelung kurzfristig in Vollzeitbeschäftigung umgewandelt, um dann durch ATZ öffentliche Mittel für diese Sonderform der Frühpensionierung beanspruchen zu können.

Wenn das Modell nicht gänzlich auslaufen soll, dann wäre seine Inanspruchnahme zumindest an die Bedingung zu knüpfen, dass im Ausmaß der ATZ neue Beschäftigten

aufzunehmen sind. Weiters sollte die kurzzeitige Umwandlung von Teilzeitverhältnissen für die Inanspruchnahme der ATZ disqualifiziert werden.

### **3. Wohnbauförderung**

Der Finanzausgleichspakt zwischen Bund und Ländern ist bis zu seinem Auslaufen zu respektieren. Taktisch könnte allerdings die ernsthafte Ankündigung, nach dessen Auslaufen die Wohnbauförderung aus Bundesmitteln zu kürzen oder zu beenden zu einem konjunkturell wünschenswerten Vorziehen von Bauten führen.

Die Kriterien für die Zweckbindung der Wohnbauförderung sind anlässlich des letzten Abkommens zwischen Bund und Ländern wesentlich gelockert worden. Sie werden aber im Detail von den Bundesländern (unterschiedlich) definiert.

Es besteht ein vorrangiges gesamtwirtschaftliches Interesse, die Mittel aus der Wohnbauförderung stärker auf die Sanierung des Althausbestandes zu konzentrieren, vor allem auf die thermische Gebäudesanierung. Dadurch würden gleichzeitig Beschäftigungsimpulse im Bauhaupt- und -nebengewerbe, eine Verringerung des CO<sub>2</sub>-Ausstosses und eine Verminderung der volkswirtschaftlichen Abhängigkeit von Importenergie erreicht werden.

Die Bundesregierung könnte diese Impulse durch die Beseitigung gesetzlicher Hindernisse im Mieten- und Wohnungseigentumsrecht sowie durch die Initiative zu einer Aufklärungskampagne unterstützen. Wirkungsvoll wäre, wenn sich die Länder zu einer (befristeten) Aktion zur weitgehenden Zinsstützung von Kapitalmarktmitteln für diesen Zweck entschließen könnten. Die Befristung könnte zum Vorziehen der konjunkturell positiven Wirkungen beitragen.

### **4. Siedlungswasserwirtschaft**

Im §10 (5) FAG 2001 war die Dotierung des Fonds für 2001 und 2002 ausgesetzt. Vor der Hochwasserkatastrophe wäre es eine Option gewesen, die Dotierung für 2003 zu kürzen oder abermals auszusetzen. Mit den Ländern hätte - ohne die Notwendigkeit einer Änderung des FAG, das eine allfällige Herabsetzung durch Verordnung ohnehin (§ 6) vorsieht - diesbezüglich Einvernehmen gesucht werden können. Das Hochwasser hat jedoch viele Trink- und Abwasseranlagen beschädigt. Ihre Wiederinstandsetzung aus Mitteln der Betreiber (Gemeinden und Gemeindeverbände) und gemäß UmweltförderungsG mit zusätzlichen Mitteln aus dem Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds muss umgehend erfolgen. Ein Ausbleiben der Dotierung des Fonds würde daher die Wiederinstandsetzung wahrscheinlich zusätzlich belasten.

## **5. Subventionen**

Vor allem die Transfers an die ÖBB und die Aufwendungen für die EU-kofinanzierten Maßnahmen der Landwirtschaftspolitik sind in den letzten Jahren rasch gewachsen.

Der Zuschuss an die ÖBB für die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen liegt bereits deutlich über jenem Ausmaß, das in den Regierungsverhandlungen 2000 (0,9 Mrd. Euro) angenommen worden war. Eine Straffung der gemeinwirtschaftlichen Leistungsaufträge und die Einführung von stärker marktkonformen Tarifen könnte Einsparungen beim Transfer an die ÖBB mit sich bringen.

Die Verlagerung der EU-Agrarpolitik zugunsten von Umweltprojekten begünstigt an sich die besonders stark ökologisch orientierte österreichische Landwirtschaft. Die von der Kommission angekündigte Anhebung des EU-Finanzierungsanteils (von 50 auf 60%) sollte jedoch nicht zum Anlass einer entsprechenden Ausweitung der Förderungsrahmen verwendet werden, sondern zur Einsparung von österreichischen Mitteln.

## **6. Sparförderung**

Die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung des Systems angesichts der Liquiditätslage der Kreditwirtschaft und vielfacher Mitnahmeeffekte wäre zu überprüfen.

## **7. Ermessensausgaben**

Ermessensausgaben betreffen zu einem nicht geringen Teil Aufwendungen, die in der Privatwirtschaft nahezu Fixkostencharakter annehmen können, also etwa für Heiz- und Treibstoffe, weiter Aufträge an Dritte sowie Betriebsmittel. In vielen Fällen sind durch die anhaltende Zurückhaltung beim Ermessenaufwand über Jahre hinweg die anfänglich noch gegebenen Reserven ausgeschöpft. Darunter müsste der Leistungsumfang leiden. Die Einschränkungen von Ermessensausgaben trafen unter anderem Investitionsaufwendungen für die Infrastruktur sowie die Unterstützung von Wissenschaft und Forschung, daneben auch soziale und kulturelle Zwecke, so dass deren Inzidenz überwiegend als ungünstig zu beurteilen ist. Vielfach handelt es sich um die Unterstützung von Aktivitäten, die nur begrenzt privatwirtschaftlich orientiert sein können und die - außerhalb des eigentlichen öffentlichen Sektors - fallweise effizienter erbracht werden als vom Staat selbst.

Deshalb empfiehlt sich hier - wie bei der Personalpolitik des öffentlichen Dienstes - eine differenzierte Budgetierung, die die volkswirtschaftlichen Implikationen und die Alternativen von Fall zu Fall prüft.

## **8. Verwaltungsreform**

Eine Reihe von weiteren Vorschlägen zur Verwaltungsreform, die in den Schlussberichten der Verwaltungsreformkommission („Raschauer-Bericht“) und des Auftrags an Anderson Consulting über „Budgetrestrukturierung“ vorgeschlagen wurden, könnten aufgegriffen und allenfalls beschleunigt und schon 2003 budgetwirksam umgesetzt werden. So weit solche Vorschläge auf ein verbessertes Public Sector Management abzielen, bestehen keine grundsätzlichen Hindernisse für die Umsetzung. Einige Vorschläge, vor allem im Raschauer-Bericht, implizieren Elemente einer Bundesstaatsreform, die Verfassungsbeschlüsse im Parlament voraussetzt.

## **III. Einnahmenschließung**

Die Erschließung neuer Einnahmequellen für die öffentlichen Haushalte erscheint unter den gegebenen makroökonomischen Rahmenbedingungen gleichfalls wenig aktuell und angesichts der hohen Abgabenquote auch politisch schwer argumentierbar. Eher könnten jedoch aufkommensneutrale Umschichtungen im Abgabensystem argumentiert werden.

### **1. Strukturelle Reformen im Abgabensystem**

Die längerfristigen Prioritäten einer Steuerreform - Vereinfachung, Begünstigung der Erwerbseinkommen und der Beschäftigung, Ökologisierung, europäische Koordinierung und Harmonisierung - bleiben von den konjunkturellen Überlegungen weitgehend unberührt. Die in Aussicht genommene und wegen der aktuellen Budgetentwicklung zurückzustellende Steuerreform sollte mehr als eine mehr oder minder allgemeine Entlastung von Steuern auf Arbeits- und Unternehmereinkommen bringen. Unter den zahlreichen Zielen einer echten Reform, die politisch auszudiskutieren wären, erscheint die Gleichmäßigkeit der Besteuerung unterschiedlicher Einkommensarten und verschiedener Rechtsformen besonders erwägenswert.

Angesichts der angespannten Budgetsituation sachlich argumentierbar wäre derzeit - ohne die Steuerreform zu präjudizieren, eine Anhebung der Mineralölsteuer. Spielraum dafür gibt das signifikant höhere Preisniveau an den Tankstellen in Deutschland und Italien. Die Anhebung müsste so limitiert werden, dass die grenznahen und transitorientierten Tankstellen in Österreich weiterhin etwas billiger bleiben können als die jenseits der Grenze, und dadurch der Tanktourismus nicht die Richtung wechselt. Bei einer Anhebung der MÖSt bis etwa 7 Cent je Liter wäre das gewährleistet. Der Mehrertrag würde etwa 600 Mio Euro erreichen.

Weiter könnten die Einnahmen an KÖSt von den Telekomgesellschaften gesteigert werden, wenn die Lizenzen und die Abschreibungsdauer für sie verlängert und damit die Gewinne angehoben werden.

## **2. Kostenersätze und Gebühren**

- Anhebung von Kostensätzen für die Benützung oder Inanspruchnahme bundeseigener Einrichtungen (Internatsschulen und Konvikte, Bundesanstalt für Arzneimittel, Lehr- und Versuchsanstalten, Finanzprokuratur etc.). Die Anhebung könnte bis nahe an die Grenze einer Eigenfinanzierungsaufkommens von 50% herangeführt werden und würde etwa 40 Mio Euro Mehreinnahmen versprechen.
- Die beschleunigte Inbetriebnahme von moderner Verkehrsinfrastruktur (Bahn und Straße) könnte zu einem Vorziehen oder Anheben von Tarifen und Benützungsgebühren genutzt werden.

## **3. Privatisierung**

Neben grundsätzlichen Bedenken erscheint die beschleunigte Privatisierung von Bundesanteilen an Unternehmen angesichts der Konjunktur- und Börsensituation generell nicht sehr aktuell. Dennoch könnten allenfalls beschleunigt werden:

- Die Privatisierung des Postbus-Unternehmens an private Interessenten. Dabei wäre auf sorgfältige Vereinbarung gemeinwirtschaftlicher Auflagen zu achten.
- Der Verkauf von Aktien der Bundesforste AG an Private. Dieses Papier erscheint wegen der Möglichkeit der Ausschöpfung von Produktivitäts- und Immobilienreserven und der Nutzung von Wasserressourcen auch in der gegenwärtigen Baissephase interessant.

## **IV. Konjunkturstützung**

Maßnahmen zur direkten und kurzfristigen Stützung der Inlandsnachfrage laufen dem Ziel der Budgetkonsolidierung und der Vermeidung späterer Steuererhöhungen in der Regel zuwider. Schon im Vorjahr begrenzte diese Überlegung massivere Maßnahmen zur Konjunkturstützung.

In bestimmter Richtung ist dennoch abzuwägen, ob der Verzicht auf Einnahmen oder ein beschränkter Mehraufwand einer besonders gravierenden Einbuße an Kaufkraft entgegenwirken könnte.



- Das gegen Jahresende 2001 vorgestellte Konjunkturpaket, das diesen Überlegungen entspricht, scheint derzeit noch nicht voll umgesetzt. Die ausstehenden Schritte sind auf ihre Aktualität und mögliche Wirksamkeit zu überprüfen und gegebenenfalls rasch nachzuholen. Dies betrifft unter anderem die Programme im Bereich der Bundesimmobiliengesellschaft. Folgemaßnahmen des Konjunkturpakets, etwa im Bereich der Forschungsfinanzierung, für 2003 sollten bald fixiert werden, um eine Unterbrechung von Programmen zu vermeiden.

Die geschilderte Situation scheint auch in Bezug auf die folgenden - nicht erschöpfend aufgezählten - Anlässe gegeben, müsste jedoch im Detail überprüft werden. Das Institut bringt sie ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Nachfragewirkung zur Sprache, enthält sich jedoch einer Beurteilung unter politischen, ideologischen und sozialen Gesichtspunkten.

- Anhebung des steuerfreien Existenzminimums auf ein Jahreseinkommen von etwa 14.000 Euro. Parallel dazu müsste eine Form einer Negativsteuer für die bisherigen Nullfälle eingerichtet werden. Um größere Kosten zu sparen, wäre (zunächst?) die entsprechende Entlastung der untersten Tarifstufe bei höheren Einkommen zu vermeiden.
- Die Inzidenz der erweiterten Familienbeihilfe (ab 2003) und der neuen Familienförderung erscheinen in sozialer, in arbeitsmarktpolitischer und in konjunktureller Sicht nicht optimal. Mit ihnen ist ein sehr erheblicher Aufwand der öffentlichen Haushalte verbunden, welcher andererseits Einnahmen und Lohnnebenkosten zementiert. Ihre „Treffsicherheit“ könnte verbessert werden. Umschichtungen zur besseren Berücksichtigung der sozialen Inzidenz wären zugunsten von Mehrkindfamilien (Reduktion der Beihilfe für das erste Kind und für kleinere zugunsten weiterer und älterer Kinder) und von AlleinerzieherInnen auch vom Standpunkt der Nachfragewirkung wünschenswert. Die Umschichtung von Familientransfers zu Betreuungseinrichtungen ist ideologisch und politisch hochgradig umstritten, ließe jedoch eine höhere Beschäftigungswirkung erwarten.

Es ist jedoch einsichtig, dass eine Veränderung bereits fixierter gesetzlicher Regeln politisch schwer gangbar erscheint.

- Lohnnebenkosten: Die in Aussicht gestellte abschließende Etappe einer Senkung von Lohnnebenkosten wäre ein Ansatz zur Eindämmung der Schattenwirtschaft, zur Verbesserung der außenwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit sowie zur Stabilität der Finanz- und Beschäftigungslage im Unternehmenssektor. Sie ist daher strukturell und konjunkturell positiv zu beurteilen.

Diese Effekte sind dem Einnahmefall bzw. dem erforderlichen Mehraufwand der öffentlichen Haushalte gegenüberzustellen. Wenn aus Rücksicht auf die konjunkturell

ohnehin stärker beanspruchten öffentlichen Haushalte vorerst von generellen Entlastungen von Abgaben Abstand genommen wird, ist es eine politische Frage, ob sich dies auch auf das gesamte Vorhaben der Lohnnebenkostensenkung oder auf Teile davon bezieht.

Die mögliche Abschöpfung von vorhandenen laufenden Überschüssen in der Unfalls- und der Insolvenzausgleichsversicherung könnte eine Lohnnebenkostensenkung ohne unmittelbare Budgetwirkung in der Größenordnung von etwa 200 Mio. Euro finanzieren. Die etappenweise Senkung ab 2003 wäre einer gänzlichen Verschiebung vorzuziehen. Unter dem Gesichtspunkt der Konjunkturstützung wäre allenfalls auch eine bevorzugte Senkung bei Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt zu erwägen.

- Mobilisierung von Eigenkapital der gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften: Keine direkte Budgetbelastung wäre zu erwarten, wenn das Eigenkapital der gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften für die Realisierung von Sanierungsprojekten sowie bei regional gegebener Übernachtung eingesetzt würde. Die Wohnbaugesellschaften (Genossenschaften) verfügen über Reserven insbesondere in Form von baureifen Liegenschaften. Eine rasche Umsetzung könnte herbeigeführt werden, wenn angekündigt wird, dass solche Rücklagen in absehbarer Zeit steuerpflichtig aufgelöst werden müssen.

Für den Fall zunehmender Wahrscheinlichkeit eines ungünstigeren Szenariums, das heißt, wenn sich der erwartete Fortgang des Aufschwungs auf unabsehbare Zeit verzögern sollte oder gar kontraktive Tendenzen zunehmen, wären folgende Schritte vorzubereiten:

- Befristete fiskalische Anreize für Investitionen, vor allem in Ausrüstungen. Dafür wären die alternativen fiskalischen Konstruktionen (Investitionsfreibetrag, vorzeitige oder kürzere Afa) zu evaluieren und im Konzept vorzubereiten.
- Beschleunigte Instandsetzung und Investitionen im Straßennetz. Die vorhandenen Projekte (außerhalb der Sonderfinanzierung durch die ASFINAG) betreffen kleinere Vorhaben mit relativ hoher Beschäftigungswirkung und regionaler Streuung und würden einen Aufwand von rund einer Viertelmilliarde Euro verursachen.
- In diesem Fall wäre eine zusätzliche Dotierung der Bahnhofsoffensive der ÖBB in der Größenordnung von rund 20 Millionen Euro zu argumentieren.

## **V. Wachstums- und Innovationsschub**

*Der eigentliche Schwerpunkt eines aktuellen wirtschafts- und budgetpolitischen Konzepts ist auf Maßnahmen zur nachhaltigen Dynamisierung der Wirtschaftsentwicklung zu legen.*

Bei der Diskussion von Konjunkturimpulsen (Abschnitt IV) wurde primär die rasche Nachfragewirkung angepeilt, unter der Nebenbedingung, dass die Impulse auch strukturpolitisch zumindest nicht falsch erscheinen. In diesem Abschnitt werden Schwerpunkte diskutiert, die primär längerfristige dynamische Effekte erwarten lassen, unter der Nebenbedingung, dass sie der Konjunktursituation und der Budgetkonsolidierung nicht entgegenwirken. Diese Strategie hätte nur teilweise eine zusätzliche Finanzierung zur Voraussetzung, sondern eher Reformen und Innovationen institutioneller und gesetzlicher Natur.

Die österreichische Wirtschaft konnte bisher mit der durchschnittlichen Entwicklung des EU-Raumes mithalten. Sie stützte sich dabei auf unbestreitbare Fortschritte der Effizienz, raschen (teilweise erzwungenen) Strukturwandel, dynamisches Engagement auf Auslandsmärkten vor allem in Ostmitteleuropa, sowie nicht zuletzt auf ein insgesamt hochstehendes Bildungssystem und leistungsfähige Arbeitskräfte und Unternehmer. Diese erfreuliche Potentiale werden in diesem Zusammenhang nicht weiter erörtert, sind aber Voraussetzung für das Gelingen einer Strategie und dürfen keinesfalls übersehen werden.

Insgesamt lag die Dynamik der österreichischen Wirtschaft in den letzten Jahren jedoch auch nicht über dem Durchschnitt der EU. Sie wurde durch die kurzfristigen Effekte der raschen Konsolidierung der Staatsfinanzen und durch die enge Verflechtung mit Deutschland, das seit Jahren eine unterdurchschnittliche Wirtschaftsentwicklung aufweist, sowie durch eine Reihe von Strukturschwächen gedämpft.

Die Überwindung der Strukturschwächen ist nicht nur ein Beitrag zur kurzfristigen Stabilisierung, sondern auch die wichtigste Grundlage zur Lösung der sich längerfristig stellenden Probleme.

Übereinstimmend werden von internationalen Analysen (EU-Kommission, OECD, IMF) und der heimischen Wirtschaftsforschung eine Reihe von strukturellen Schwächen diagnostiziert:

- Trotz schritt weiser und auch international gemessen signifikanter Verbesserung ist der Aufwand für Innovationen nach wie vor relativ gering.
- Schnittstellenprobleme zwischen dem Bildungs- und Forschungssystem und dem Arbeitsmarkt bzw. dem Unternehmenssektor sind noch nicht vollständig behoben.
- Auf Arbeitseinkommen und Unternehmenserträgen liegt insgesamt eine relativ hohe Abgabenlast, vor allem aus Sozialbeiträgen und lohnsummenabhängigen Abgaben, die die Beschäftigungs- und Leistungsbereitschaft beeinträchtigen.

- Ungenügend qualifizierte Arbeitskräfte haben bereits schlechte Beschäftigungsaussichten, Diese werden durch die bevorstehende EU-Erweiterung noch ungünstiger. Höherqualifizierung auf breiter Basis liegt dringend nahe.
- Institutionelle Barrieren bestehen gegen eine flexiblere Nutzung von Beschäftigungs- und Unternehmenschancen.
- Nach wie vor besteht dringlicher Reformbedarf im überdurchschnittlich anspruchsvollen und teuren Sozialsystem und sind Reformpotentiale in der Organisation öffentlicher Dienste diagnostiziert.
- Nicht zuletzt fehlt eine umfassende Strategie für die aus demographischen Gründen fundamental veränderten Verhältnisse ab dem zweiten Jahrzehnt des Jahrhunderts.

Im Rahmen dieser Studie kann keine eingehende Diagnose und Therapie dieser Schwachstellen vorgenommen werden.

Vielmehr wird eine Reihe von Ansätzen herausgehoben, deren rasche Umsetzung auch bei gegebenen budgetären Restriktionen und ungünstiger internationaler Konjunktur Sinn macht und baldige positive Effekte verspricht. Es muss allerdings klar sein, dass strukturell wirksame Maßnahmen zu ihrer konsequenten Umsetzung und bis zu ihrem vollen Effekt in der Regel weit mehr als ein Jahr benötigen. Strukturpolitische Impulse wirken jedoch auch kurzfristig günstig, weil sie das Vertrauen von Bevölkerung und Wirtschaft stärken und weil sie Klarheit über die anzustrebenden längerfristigen Ziele schaffen.

Die Überlegungen zur Dynamisierung der Wirtschaft werden in folgende Bereiche gruppiert:

- Maßnahmen an den Schnittstellen zwischen Bildungssystem und Arbeitsmarkt
- Effizienzsteigerung des Arbeitsmarktes
- Forschung und Innovation
- Sonstige Aspekte

### **1. Maßnahmen an den Schnittstellen zwischen Bildungssystem und Arbeitsmarkt**

Schwerpunkte einer Dynamisierungsstrategie im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt sind eine Offensive für Höherqualifizierung und berufliche Weiterbildung, die Schnittstelle

zwischen Bildungseinrichtungen und Arbeitsmarkt sowie die Bedingungen für die Beschäftigung von Niedriglohneempfängern.

#### a) Höherqualifizierung und berufliche Weiterbildung

Schon heute weist der weit überwiegende Teil der Arbeitslosen entweder nur Pflichtschulausbildung oder Lehrabschluss auf. Die Arbeitslosigkeit von Jugendlichen ist zuletzt wieder stärker gestiegen, was auf strukturelle Beschäftigungshindernisse und Qualifizierungsmängel hinweist. Die Erweiterung der EU wird zumindest regional das Angebot an weniger qualifizierten Arbeitskräften weiter steigern. Andererseits besteht trotz der Konjunkturabschwächung ungedeckter Bedarf an bestimmten höheren Qualifikationen. Bereits heute ist das Angebot an qualifizierten Personen für den Gesundheits- und Pflegedienst ungenügend. Die Nachfrage nach ihnen wird längerfristig weiter stark zunehmen. Die Verknappung des Arbeitskräfteangebots ab etwa 2010 und die Finanzierung des Ruhestands wird eine möglichst hohe Erwerbsquote erfordern und die Lebensarbeitszeit vor allem im derzeitigen Frühpensions- und Pensionsalter verlängern. Dies setzt vielfach eine Nachqualifizierung voraus.

Bestandteile der Qualifizierungsoffensive:

#### Modulare Ergänzung des Regelschulsystems

Einrichtung von systematisierten, modularen Elementen mit dem Ziel der Verbesserung von Übertrittsmöglichkeiten, der Erweiterung und der staatlichen Anerkennung von Zusatzqualifikationen, dem Nachholen von versäumten Qualifikationen und gegebenenfalls auch der Schließung von regionalen Lücken.

Solche Module können in aufeinander abgestimmten inhaltlichen und zeitlichen Schritten in Anspruch genommen werden. Ihre Kombination führt zu staatlich anerkannter höherer Ausbildung, etwa zum Nachholen einer berufsorientierten Matura für Absolventen einer Lehrausbildung, zur Ergänzung von vorhandenen Qualifikationen (etwa HAK oder HS) um gefragte zusätzliche (technische Mittelschule oder HTL). Auch das Nachholen eines Pflichtschulabschlusses oder die Überwindung des faktischen Analphabetismus sind nach der Arbeitsmarktstatistik eine nicht zu übersehende Aufgabe, die durch Module in Verbindung mit Pflichtschulen gelöst werden könnte.

Besondere Bedeutung hat die Nachqualifizierung älterer Arbeitskräfte, um ihnen eine längere Erwerbstätigkeit zu ermöglichen.

Bei regionalen Lücken im Regelschulangebot - etwa im Waldviertel, wo zwar in den Bezirksstädten durchwegs HAK aber keine HTL bestehen - könnten in Anlehnung an die räumliche und Lehrkapazität der HAK und unter Benützung von Lehrwerkstätten, die örtliche Betriebe anbieten können, technische Qualifizierungsmodule für jeweils ein oder

mehrere Semester angeboten werden, der Kombination den regulären HTL-Abschluss ersetzt.

Im Rahmen der Qualifizierungsoffensive ist die Schnittstelle zwischen den etablierten Weiterbildungseinrichtungen (WIFI oder BFI) und dem Arbeitsmarktservice auszubauen, um eine bessere gegenseitige Abstimmung und die staatliche Zertifizierung der Abschlüsse zu ermöglichen.

Module können auch von privaten Organisationen angeboten werden, wenn sie überprüfbar (Fachinspektion) den anerkannten Richtlinien entsprechen. In diesem Fall sind ihre Abschlüsse öffentlich anzuerkennen.

Eine bemerkenswerte Lücke besteht im Regelschulsystem bei der Ausbildung von qualifiziertem Pflegepersonal. Nach dem Abschluss der Pflichtschule und der neu geschaffenen Lehrausbildung keine geregelte Weiterbildung bis zum Alter von 18 Jahren, ab welchem die anerkannten höheren Krankenschwestern- und Pflegeschulen auf Maturaniveau offen stehen. Diese Lücke könnte durch Anbindung eines entsprechenden Moduls an die (zweijährigen) Hauswirtschaftsschulen geschlossen werden.

Auf wünschenswerte Nachqualifizierungsmodule an Universitäten für bereits Berufstätige oder für Fehlqualifizierte Akademiker sei hier nur hingewiesen. Ihre Etablierung sollte eines der Ziele der Universitätsreform sein, wobei teilweise vorhandene personelle und räumliche Kapazitäten eingesetzt werden können.

### Berufliche Weiterbildung im Unternehmen

Die Forderung nach der Ausweitung des Bildungsfreibetrags für innerbetriebliche Weiterbildungseinrichtungen, die von der Industrie vorgetragen wird, ist grundsätzlich zu unterstützen. Es müssten Vorkehrungen gegen allfälligen Missbrauch getroffen werden. Voraussetzungen wären: eine betrieblich gesonderte Organisation, Öffnung auch für betriebsfremde Interessenten aus anderen Unternehmen und für Arbeitslose (gegen Leistungsentgelt), Lehrinhalte, die überbetrieblich fachlich anerkannt sind und nicht ausschließlich innerbetrieblich genutzt werden können, sowie fachliche Inspektion durch die Berufsschulbehörde.

## **2. Effizienzsteigerung des Arbeitsmarktes**

Durch effizientere Arbeitsmarktinstrumente (Arbeitsvermittlung, aktive Arbeitsmarktpolitik) und Flexibilisierung der Anstellungsbedingungen und der Inanspruchnahme von Arbeitslosenunterstützung konnten in einigen Ländern Europas eine wesentliche Verbesserung der Beschäftigungslage erzielt werden. Das wichtigste Beispiel dafür sind die Niederlande, wo allerdings auch eine Strategie zur relativen Senkung der gesamten

Arbeitskosten hinzukam, die in Österreich nur teilweise (Lohnnebenkosten) aktuell erscheint. Die Anwendbarkeit von Instrumenten aus der Arbeitsmarktpolitik Dänemarks, Großbritanniens oder Australiens verspricht gleichfalls wichtige Erfahrungen, die für Österreich adaptiert werden könnten.

#### Verbesserte Durchlässigkeit zwischen öffentlichem Dienst und privater Beschäftigung

Einzelne Sektoren des öffentlichen Dienstes und staatsnaher Unternehmen, namentlich der ÖBB, der Post, der PSK und der Sozialversicherungsträger sind in der Lage, ihre Produktivität zu steigern. Sie beschäftigen aber teilweise Bedienstete mit Beamtenstatus und Unkündbarkeit. Unter diesen befinden sich solche mit Qualifikationen, die für eine privatwirtschaftliche Aufgabe durchaus gute Voraussetzungen hätten. Die Tendenz zur Frühpensionierung solcher Bediensteter ist nicht nur mit hohen Kosten für öffentliche Haushalte verbunden, sondern schmälert die Humankapazität und die Erwerbsquote in einer volkswirtschaftlich unerwünschten Weise.

Es sind Modelle zu prüfen, diesen Bediensteten ihre erworbenen Ansprüche (vor allem auf Pension) jedenfalls zu garantieren, auch wenn sie in eine privatwirtschaftliche Tätigkeit unter ASVG-Bedingungen wechseln. Nur unter dieser Bedingung kann eine Weiter- oder Wiederbeschäftigung überhaupt erwartet und organisiert werden. Für die Zeit des Berufswechsels müssen Einrichtungen bestehen, die den Eintritt von Arbeitslosigkeit vermeiden und allfällige Nach- und Weiterbildung anbieten.

Ein solches Modell, dem unter längerfristigen Gesichtspunkten hohe Bedeutung zukommt, wurde im Jahr 2001 unter dem Titel „Zukunftsstiftung Österreich“ in die Diskussion gebracht, jedoch nicht aufgegriffen. Seine Voraussetzungen und Detailregelungen sind an Hand von Erfahrungen des AMS, von Arbeitsstiftungen und privatwirtschaftlichen Sourcing-out/Sourcing-in-Unternehmen zu evaluieren. Eine enge Koordination mit der Tätigkeit des AMS ist jedenfalls vorzusehen.

Generell ist zur Verstärkung der Möglichkeiten des AMS die horizontale und vertikale Kofinanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik unter Einbeziehung von Bund, Ländern, Gemeinden, Sozialversicherungsträgern und Unternehmen (sowohl solcher, die am sourcing-out, wie solcher, die am sourcing-in bestimmter Qualifikationen interessiert sind) anzustreben.

#### Zuverdienstmöglichkeiten für Mindestlohnempfänger, Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger

Dieser Vorschlag der deutschen Hartz-Kommission erscheint auch für Österreich nicht unrealistisch. Modelle dafür liegen auch aus anderen Ländern vor (USA: earned income tax credit).

Die Grenzziehung zwischen subventionierter Arbeit und regulär beitragspflichtiger und besteuert Arbeit ist jedoch ein grundsätzliches Problem. Daher kann nur in relativ engen Segmenten damit gerechnet werden, auf diese Weise der Beschäftigung insgesamt positive Impulse zu geben. Relativ wenig problematisch scheint dies für den Fall des selbständigen Zuerwerbs („Ich-AG“, „Familien-AG“). Eine umgehende und umfassende Prüfung des gesamten Komplexes der Minderqualifizierung, die infolge der Mindestlohnkosten keine Beschäftigung findet, unter Einbeziehung der steuer-, sozial-, arbeitsrechtlichen Implikationen und der Konkurrenzsituation auf den Märkten ist dringend empfehlenswert.

#### Überprüfung der Zumutbarkeitsregeln für die Vermittlung Arbeitsloser

Der deutsche Hartz-Bericht plädiert für strengere Zumutbarkeitsregeln. In Österreich ist eine Überprüfung der derzeitigen Regeln nicht von vornherein abzulehnen. Vielmehr könnten in bestimmten Fällen (etwa bei eng verwandten Berufsbildern) ohne Beeinträchtigung sozialer Rücksichten eine höhere Flexibilität des Arbeitsmarktes gesucht werden.

#### Ausbau der privaten Arbeitsvermittlung und der Leiharbeit

Es sind Bedingungen denkbar, relative Spezialisierungsvorteile privater Arbeitsvermittler ohne Beeinträchtigung des umfassenden Auftrags des AMS verstärkt zu nutzen. Eine enge Koordination mit diesem scheint von vornherein vorteilhaft. Verstärkte Leiharbeit, die sich für den leihenden Betrieb durch hohe Flexibilität auszeichnet, erscheint dann nicht von vornherein sozialrechtlich bedenklich, wenn sie sich als Übergangslösung für die Wiederintegration von Arbeitslosen oder KarenzurlauberInnen anbietet und wenn die sozialrechtlichen und kollektivvertraglichen Standards eingehalten werden.

### **3. Forschung und Innovation**

Verstärkte Innovationskapazität der österreichischen Unternehmen ist ein Schlüssel zur Dynamisierung der Volkswirtschaft. In der Forschungs- und Entwicklungsfinanzierung zeigt sich insbesondere ein relativ bescheidener eigener Aufwand des Unternehmenssektors, während der öffentliche Aufwand eher internationale Vergleichswerte erreicht.

#### a) Überbrückung von Marktversagen im Bereich KMU

Angesichts hervorragender Leistungen vieler Leitbetriebe - vor allem im Segment der technologiebasierten größeren Unternehmen, nicht zuletzt solcher mit ausländischer Muttergesellschaft - fällt auf, dass in Österreich Innovationshindernisse als Folge bestimmter Formen des Marktversagens im Bereich der Klein- und Mittelunternehmen (KMU), der Frühphasen- und der Wachstumsfinanzierung wirken. Diese reichen von



Qualifikations-, Management- und Informationsmängeln über Behördenhindernisse bis zur Frage der Finanzierung von Innovationen und Wachstum.

Die Enge des österreichischen Kapitalmarkts wird vielfach als Hindernis für mehr Innovation gesehen. Die Überwindung kann nicht primär von einer Ausweitung des Aktienmarkts erwartet werden, sondern eher von Beteiligungsmodellen (Mittelstandsfinanzierungs-Gesellschaften), Management Buy-outs, Venture-capital-Gesellschaften und sonstigen Formen der Zuführung von private equities.

Rechtliche Hindernisse dürfen nicht übersehen werden, etwa die Frage der Private-Equity-Fähigkeit von Kommanditgesellschaften. Einen Engpass stellt auch das sehr begrenzte Angebot an ausreichend qualifizierten Managern dar. Dies bezieht sich auch auf die Qualifikation von Fondsmanagern, die über Beteiligungen entscheiden.

Auch im Bereich der Seed-Finanzierung fällt das geringe private Interesse auf. Hier wären verstärkte Anreize für private Ko-Investitionen zu überlegen.

#### **4. Sonstige Aspekte**

Die hervorgehobenen Schwerpunkte einer Dynamisierungsstrategie decken die möglichen Ansätze keineswegs vollständig ab. Abschließend seien nur zwei allgemeine Vorbedingungen der Dynamisierung kurz diskutiert:

- Eine Dynamisierung der Wirtschaft setzt auch eine kritische Auseinandersetzung mit der öffentlichen Meinung - speziell der Medien und der Schulen - in Bezug auf Innovation und Technologie voraus.
- Es muss mehr und innovativer versucht werden, Reformblockaden und Sackgassen der unbedingten Verteidigung des unternehmens- sowie des arbeits- und sozialrechtlichen Besitzstandes zu überwinden.

Ziel kann nicht der Abbau von Einkommens- und Marktpositionen sein, sondern nur die flexible Anpassung an neue Marktgegebenheiten und an die Voraussetzungen einer dynamischeren Wirtschaftsentwicklung. Dabei kann in der Regel der Abtausch der Lockerung festgeschriebener Rechte gegen die Beteiligung an der Effizienzsteigerung und Dynamisierung angeboten werden.

Diese Überlegungen beziehen sich gleichermaßen auf die weitere Liberalisierung des Zugangs und der Ausübung des Unternehmerberufs (Gewerbeordnung, Berufsqualifikation, freie Berufe), wie auf die nach wie vor relativ rigiden Arbeitszeit-, Feiertags- und Ladenöffnungsregeln. Vielfach werden in der praktizierten Realität innovative Modelle (etwa Saison- und Schichtarbeitsmodelle) neben der oder gegen die

geltende Gesetzeslage mit ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung der Beteiligten geduldet. Dabei kann es sich um Ansätze handeln, die für einen breiteren Geltungsbereich adaptiert, legalisiert und allgemein angeboten werden könnten.