Editorial

Zum blau-schwarzen Experiment

Österreich hat eine neue Regierung: die neue Kombination blau-schwarz. Nach ihrem Zustandekommen ist vor allem über die internationalen Konsequenzen und über die politische Legitimationsbasis heftig in der Öffentlichkeit diskutiert worden. Die Auswirkungen der internationalen Isolierung Österreichs und einer möglichen Schwächung der politischen Stabilität sind wohl nur mittel- und längerfristig wirklich abschätzbar und Gegenstand vor allem der politischen Analyse. Im folgenden sollen grundsätzliche wirtschafts- und sozialpolitische Aspekte des Programms der neuen FPÖ/ÖVP-Regierung analysiert werden.

I.

Nach eigener Aussage ist es ein zentrales Anliegen der neuen Regierung, die Wirtschaft von ihren "Fesseln" zu befreien. Diese Aussage spricht zwar die überreizten Gefühle eines nicht geringen Teils der veröffentlichten Meinung an, wobei allerdings selten die Frage gestellt wird, ob eine solche Feststellung der tatsächlichen Lage entspricht. Allein schon die Tatsache, daß Österreichs Wirtschaft sich nicht nur langfristig, also in den letzten drei bis vier Jahrzehnten, sondern auch in den neunziger Jahren im Vergleich zur europäischen und internationalen Wirtschaftsentwicklung sehr gut gehalten hat, läßt es als ganz unwahrscheinlich erscheinen, daß diese angeblichen Fesseln die wirtschaftliche Dynamik unseres Landes behindern. Sicherlich war Österreich von manchen Wellenbewegungen der Konjunktur nicht nur positiv betroffen, haben zum Beispiel Wechselkursturbulenzen Aufschwünge zum Stocken gebracht, ist die Arbeitslosenrate in den neunziger Jahren weiter langsam angestiegen und mußte das Budget Mitte des letzten Jahrzehnts massiv konsolidiert werden. Daß diese Probleme auf besondere "Fesseln" zurückgeführt werden können, die üblicherweise im Bereich der Arbeitsbeziehungen, des Arbeits- und Sozialrechts lokalisiert werden, wird man nicht ernsthaft behaupten können. Gerade durch die in Österreich praktizierte produktivitätsorientierte Lohnpolitik ist es gelungen, international verursachte Turbulenzen gut zu überstehen. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft konnte seit Mitte der neunziger Jahre um mehr als 10 Prozentpunkte verbessert werden (Lohnstückkostenentwicklung). Das Wachstum der

österreichischen Wirtschaft entspricht mittelfristig etwa dem EU-Durchschnitt, was angesichts einer Spitzenposition Österreichs beim Pro-Kopf-Einkommen gar nicht so selbstverständlich ist. Die Arbeitslosenrate liegt ungefähr auf dem Niveau der USA. Mit dem sich verstärkenden Konjunkturaufschwung konnte in jüngster Zeit sowohl ein kräftiger Beschäftigungszuwachs als auch eine fühlbare Senkung der Arbeitslosenrate erreicht werden. Auch die Ertragslage der Unternehmungen erweist sich als insgesamt sehr konsolidiert.

Wenn man einen Vergleich mit einem Land vornimmt, welches vor über zwanzig Jahren ein solches "Entfesselungsexperiment" unternahm, nämlich Großbritannien, so schneidet Österreich in praktisch allen Dimensionen deutlich besser ab, trotz einer zugegeben eher desolaten Ausgangssituation in Großbritannien 1979, die dort zum Kurswechsel geführt hatte. In diesem Vergleich erscheint die Wirtschaftspolitik in Großbritannien in keiner Weise als Vorbild. Als allgemeine wirtschaftspolitische Lehre läßt sich vielmehr der umgekehrte Schluß ziehen, daß der österreichische Weg eine nachhaltig positive Entwicklung am ehesten zu gewährleisten in der Lage ist.

Die imaginären Fesseln sind im wesentlichen nichts anderes als der Vorwand dafür, daß bestimmte Unternehmerkreise jetzt die Stunde gekommen sehen, ihre Möglichkeiten zu verbessern, als Herr im eigenen Haus wieder freier zu schalten und zu walten, und dazu verschiedene Arbeitnehmerpositionen zu schwächen oder zurückzudrängen. Wenn nun die neue Mehrheit dafür eingesetzt werden soll, ist dies rechtlich und faktisch möglich, es wäre aber dann fair, dies auch offen zu sagen und nicht irgendwelche unglaubwürdigen Vorwände zu benützen, und vor allem hätte diese Absicht auch vor den Wahlen kundgetan werden sollen.

Offensichtlich hat sich bei der neuen Regierung eine Art Unternehmerwirtschaftslehre durchgesetzt, die mit einem heute weit verbreiteten Management-Kauderwelsch Wirtschaftspolitik zu machen vorgibt, die allerdings mehr Interessenpolitik ist und einer wirklichen ökonomischen Fundierung entbehrt. Der Boden für den Erfolg dieser seltsamen Mischdoktrin wurde schon seit längerem dadurch bereitet, daß sich Vertreter aller Parteien dieser Rhetorik bedient haben. Ebenso gab es eine nahezu allgemeine Neigung dazu, durch die Beschwörung verschiedenster Bedrohungen und Krisen, durch das ununterbrochene Beklagen von Versteinerungen und Starrheiten, durch das ständige Zitieren genereller "Reformstaus" bzw. der Notwendigkeit umfassender "Reformpartnerschaften" Gefühle der Unerträglichkeit des gegenwärtigen Zustandes zu erzeugen. Der ständig hinaufgeschraubte Pegel der Aufgeregtheit auch in Sachen Wirtschaftspolitik hat den Boden für einen Kurswechsel aufbereitet. Wenn sich heute manche, die

dazu beigetragen haben, fragen, ob dies angesichts der Konsequenzen richtig war, so kommen diese Zweifel momentan zu spät. Immerhin sollten sie aber für eine mehr nüchterne Sachlichkeit der Diskussion in Zukunft positiv wirken. Denn niemand behauptet, daß wir in Österreich in der besten aller möglichen wirtschaftspolitischen Welten leben, aber die vorhandenen Probleme liegen im Bereich des Mach- bzw. Behandelbaren, und nicht des Katastrophischen.

II.

Das hat nicht zuletzt auch der "Kassasturz" ergeben, mit dem die Zahlen für das Budget 2000 bekanntgegeben wurden. Allein die Sprache – als handle es sich beim Erstellen des Budgets um eine Aufgabe wie die des Gemischtwarenhändlers, der die Münzen auf den Tisch schüttet, um zu sehen, mit wieviel Wechselgeld er den Tag anfängt – zeugt von populistischer Absicht, aber kaum von jenem ökonomischen Sachverstand, der dieser Aufgabe angemessen wäre. Wenn sich die Probleme des Budgets zumindest für 2000 als beherrschbar erwiesen haben, so soll im folgenden die Frage diskutiert werden, ob das Regierungsübereinkommen erwarten läßt, daß die wirklichen strukturellen Probleme der öffentlichen Haushalte in ihrer Gesamtheit, die sicherlich ernstgenommen werden müssen, auch angegangen werden. Daß in der Vergangenheit Anläufe zur Budgetkonsolidierung zwar zunächst die erwünschten Erfolge erreichten, nach etlichen Jahren aber ähnliche Probleme sich erneut stellten, kann man teilweise mit dem politischen Konjunkturzyklus erklären, doch sind auch andere, strukturelle Ursachen durchaus erkennbar.

Eine dieser Ursachen liegt in der Konstruktion des österreichischen Bundesstaates mit seinen drei Ebenen Bund, Länder und Gemeinden. Die politische Verantwortung für die Einnahmen liegt überwiegend beim Bund und zu einem geringen Ausmaß auch bei den Gemeinden. Bei den Ausgaben haben neben dem Bund und bei den Gemeinden auch die Länder sowohl direkt als auch als Verteiler von Finanzmitteln eine wichtige Rolle. Die fehlende Kongruenz von Ausgaben- und Einnahmenverantwortung auf Ebene der Bundesländer hat die immer wieder spürbar werdende Wirkung, daß die Einnahmenentwicklung mit der Ausgabendynamik nicht schritthalten kann. Das Beispiel Landeslehrer zeigt, daß die Zusammenhänge noch komplizierter sind, da Aufgaben durch Bundesgesetze festgelegt werden, für welche die Länder die Personalressourcen bereitstellen müssen, diese aber wiederum vom Bund vergütet erhalten. Eine einfache Lösung dieser komplexen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten ist nicht leicht zu finden. Ein periodisches Auseinanderklaffen von Ausgaben und Ein-

nahmen wird in Zukunft aber nur dadurch vermieden werden können, daß die politische Verantwortung für beides deutlich stärker zur Deckung gebracht wird. In einer Studie des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen ("Finanzverfassung und Finanzausgleich – Herausforderungen und Anpassungserfordernisse", 1992) wurde schon vor längerer Zeit auf dieses Problem hingewiesen und Lösungsvorschläge (z. B. Verländerung gewisser Steuern) unterbreitet. Gescheitert sind solche Vorschläge bisher vor allem am Widerstand der Länder.

Das neue Regierungsübereinkommen kommt in bezug auf diese Problematik über schüchterne Andeutungen nicht hinaus. Die Aussagen zur Bundesstaatsreform scheinen eher dazu angetan, daß die Diskrepanz vergrößert wird. Die kommenden Verhandlungen und Gespräche über den neuen Finanzausgleich 2001-2004 werden bald zeigen, inwieweit dieses tiefgehende Strukturproblem des österreichischen Bundesstaates überhaupt thematisiert wird.

Ähnlich gelagert sind die Probleme mit einer weiteren wesentlichen Ursache des periodischen Wiederanstiegs des Budgetdefizits, die in der großen Bedeutung der Zweckbindungen und Zweckzuschüsse im Rahmen der öffentlichen Haushalte liegt. Die Zweckwidmung beträchtlicher Einnahmen vor allem im Rahmen des Familienlastenausgleichsfonds und der Wohnbauförderung hat immer wieder zur Festlegung von ansonsten kaum begründbaren Prioritäten geführt. Trotz empfindlicher Finanzengpässe im Gesamtbudget wurden immer wieder neue Leistungen, die aus dem Familienlastenausgleichsfonds finanziert wurden, erfunden, bzw. wurde die Wohnbauförderung in Zeiten rückläufigen Bedarfes (wie auch gerade jetzt) umso üppiger ausgestattet. Diesbezüglich läßt das Regierungsübereinkommen nicht nur kein Problembewußtsein erkennen, sondern verschärft das Problem sogar für die Zukunft durch die Ankündigung neuer Leistungen.

In der Pensions- und Krankenversicherung wird eine wesentliche Ursache, die immer wieder zu Finanzproblemen führt, nicht thematisiert. Die Finanzierungslücken in der Sozialversicherung, die sich in Finanzierungsengpässen bzw. in einem überproportionalen Anstieg des Bundeszuschusses immer wieder niederschlagen, kommen nicht zuletzt daher, daß durch den politischen Wettbewerb neue Leistungen gewährt und der Sozialversicherung auferlegt werden, ohne daß dafür eine zusätzliche Bedeckung vorgesehen ist. Dies betrifft zum Beispiel die Valorisierung von Pensionen über das Ausmaß hinaus, welches aus den im ASVG angeführten Indikatoren errechnet wird. Ein anderes Beispiel dafür sind neue Leistungen der Krankenkassen wie die in vitro-Fertilisation und die (auf die 50. ASVG-Novelle zurückgehende) Psychotherapie auf Krankenschein, eingeführt im Bewußtsein der Finanzie-

rungsprobleme im Haushalt der meisten Gebietskrankenkassen. Obwohl sich hier für die nächsten Jahre eine Verschärfung und keineswegs eine Entspannung der Finanzlage abzeichnet, wurden Leistungen ohne zusätzliche finanzielle Bedeckung den Kassen auferlegt. Das Regierungsprogramm trägt mit mehreren Ankündigungen dazu bei, mittel- und längerfristig die Finanzierungsproblematik bei den Sozialversicherungen weiter zu verschärfen, indem überhaupt ohne Beitragsleistung oder mit völlig unzureichenden Beiträgen neue Pensionsansprüche begründet werden (z.B. pensionsbegründende Wirkung der Kindererziehungszeiten, Pensionsansprüche für die Pflege von Angehörigen, Künstlersozialversicherung etc.). Dafür wird umso heftiger bei in nächster Zeit entstehenden Pensionsansprüchen gekürzt, obwohl die Wirkungen der letzten größeren Pensionsreform 1997 noch gar nicht eingetreten sein können und auch nicht wirklich abschätzbar sind.

Lösungsvorschläge für die immer wieder selbst erzeugte Finanzierungsproblematik bei der Sozialversicherung gibt es: neue Leistungen nur bei entsprechender finanzieller Bedeckung, Schutz des Pensionsrechts vor ständig wiederkehrenden ad hoc-Eingriffen und Objektivierung der Valorisierung der Pensionen.

III.

Das grundlegend Falsche am gegenwärtigen Ansatz zur Budgetkonsolidierung besteht darin, daß im ersten Schritt der mittelfristig bestehende Konsolidierungsbedarf dadurch beträchtlich erhöht wird, daß großzügige Steuergeschenke (inkl. Beitragssenkungen) an die Unternehmer und an die Landwirtschaft gemacht werden und neue Leistungen erfunden werden. Dies erfordert dann umso stärkere Maßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite, von denen wiederum hauptsächlich Arbeitnehmer, Konsumenten und Pensionsbezieher betroffen sind. Diese verteilungspolitische Schieflage wäre zu vermeiden gewesen, wenn die Regierung von kostspieligen Geschenken an die traditionelle Klientel Unternehmer und Bauern angesichts der Priorität der Konsolidierung Abstand genommen hätte. Dies hätte bei den nun begünstigten Gruppen zwar Enttäuschungen wegen nicht erfüllter Wahlversprechungen mit sich gebracht. Ob allerdings die politischen Schwierigkeiten und die ökonomischen Probleme mit dem jetzt angekündigten Umverteilungsprogramm geringer sind, wird sich erst zeigen.

Bedenklich am Regierungsprogramm ist auch der hohe Stellenwert der Ideologie gegenüber pragmatischen Sichtweisen. Nur so kann man zum Beispiel das extreme Privatisierungsprogramm erklären, welches das Interesse am zukünftigen Bestand wichti-

ger österreichischer Unternehmungen als eigenständige Akteure einer radikalen Privatisierungsideologie unterordnet. In Deutschland zum Beispiel hat man auch zu Zeiten der christdemokratischen Regierung diese Fragen immer anders beurteilt, in Bayern umso mehr.

Das neue Bündnis zur Sprengung der Fesseln hat bisher als sichtbarstes Ergebnis eine Sprengung der internationalen Reputation Österreichs bewirkt. Die nächsten Monate werden zeigen, inwieweit es möglich ist zu verhindern, daß wesentliche Fundamente der österreichischen Wirtschaftspolitik, die der guten Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft zugrunde liegen, durch weitere Sprengungsaktionen Schaden erleiden.