

Vizekanzler
Dr. Hannes ANDROSCH

Änderungen vorbehalten!

STABILISIERUNGSPROBLEME EINER OFFENEN VOLKSWIRTSCHAFT -
DAS ÖSTERREICHISCHE BEISPIEL

Innsbruck, 1978 03 01

Hätte dieser Kongreß vor 10 Jahren stattgefunden, dann wäre das Thema nicht Stabilisierungspolitik sondern Wachstumspolitik im Bundesstaat gewesen. Die Ereignisse der letzten Jahre führten zu diesen Schwerpunktverlagerungen und dazu, daß die Konjunkturtheorie wieder in den Mittelpunkt auch der theoretischen Diskussion rückt. Außerdem ist die Notwendigkeit einer vorausschauenden Strukturpolitik offenkundig geworden. Der jetztige Konjunkturverlauf entspricht keinesfalls dem klassischen Modell, aber wie der englische Ökonom Sirkin bemerkte "business cycles aren't what they used to be and never were".

Lassen Sie mich kurz die Entwicklung seit dem zweiten Weltkrieg umreißen:

Damals stand insbesondere in den zerstörten Industriegebieten Europas die Sicherung der unmittelbarsten Existenzbedürfnisse, Ernährung, Kleidung, Wohnung, und der Aufbau des Produktionspotentials im Vordergrund. Als sich die politischen Verhältnisse konsolidierten und der kräftige Impuls der US-Wirtschaftshilfe zu wirken begann, konnte der Wiederaufbau beginnen. Österreich und die BRD erreichten "japanische" Wachstumsraten.

An die Wiederaufbauphase, die teilweise noch unter kriegswirtschaftlichen Bedingungen erfolgte, schloß sich eine Phase zwar noch hoher, aber geringerer Wachstumsraten, die die Schwierigkeiten und Probleme der Umstellung auf Friedenswirtschaft signalisierten. Die "zweite Industrialisierungswelle" löste einen weiteren kräftigen Wachstumsschub aus, der bis 1973, allerdings mit abnehmenden Raten, anhielt.

Die konjunkturellen Ausschläge jener Zeit waren im Verhältnis zu allen vorhergegangenen Perioden minimal. In den meisten Industrieländern variierte nur die Höhe der Wachstumsraten, in nur wenigen Ländern, wie z.B. den USA, schrumpfte das real BNP hin und wieder für ein Jahr geringfügig.

Im allgemeinen verliefen die Konjunkturen der einzelnen Länder asynchron, nur in wenigen Fällen, wie zur Hochkonjunktur 1955 oder dem Wachstumsrückgang 1958, fielen die Wendepunkte in allen Ländern gleich deutlich aus.

Theoretikern und Politikern stellte sich die Frage, ob der Konjunkturzyklus nicht obsolet sei, so daß Thema einer 1967 in London gehaltenen Tagung.

Sowohl die relative Stabilität als auch die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung waren eine Folge der Festlegung international vereinbarter Rahmenbedingungen.

Eine, wenn nicht sogar die wichtigste, Rahmenbedingung war das System von Bretton Woods, dessen Grundzüge bereits 1944 festgelegt wurden. Seine wichtigsten Elemente waren bekanntlich Stufenflexibilität, Gold-Devisen-Standard und Konvertibilität. Nach dem effektiven Inkrafttreten der Bestimmungen durch die Konvertierbarkeit einer immer größeren Anzahl

von Währungen, konnte das System seine volle Wirksamkeit entfalten. Größere Störungen traten solange nicht auf, als die Grundvoraussetzungen für die Funktionsfähigkeit dieses Systems gegeben waren:

Zielprioritäten und Wirtschaftspolitik in den wichtigsten Handelsländern waren zwar nicht durch formelle Vereinbarung, aber de facto aufeinander abgestimmt bzw. erzwang die Stabilitätspolitik des dominierenden Landes das stabilitätsbewußte Verhalten der anderen Länder.

Erst die inflationäre Entwicklung in den USA zu Ende der sechziger Jahre beendete den Zwang zur Stabilität und ermöglichen die internationale Übertragung von Instabilitäten in wichtigen Ländern. Dies führte letztlich auch zum Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods.

Eine zweite stabilisierende und expansionsfördernde Rahmenbedingung waren die Vereinbarungen über den Welthandel, wie sie insbesondere in den GATT-Runden erfolgten. Die kontinuierliche und kräftige Ausweitung des Welthandels vergrößerte die internationale Arbeitsteilung. Beinahe verdeckt durch die allgemeine wirtschaftliche Expansion wandelten sich die Produktions-, Handels- und Nachfragestrukturen der Volkswirtschaften. Mit der zunehmenden Spezialisierung und der wachsenden Bedeutung

des Außenhandelssektors vergrößerte sich aber auch die Abhängigkeit der Volkswirtschaften voneinander und erhöhte sich sowohl die Reichweite als auch die Stärke expansiver oder kontraktiver Impulse.

Ab Beginn der Siebziger-Jahre verlor das Weltwährungssystem als Rahmenbedingung in gleichem Maße an Bedeutung, als es als Problem gewann. Die internationale Hochkonjunktur der Jahre 1968 bis 1973, nur von einer leichten Abschwächung im Jahr 1971 unterbrochen, ließ diese Entwicklung nicht allzu dramatisch erscheinen. Zwar waren die Zuwachsraten der Bruttonationalprodukte geringer als in den 50er und 60er Jahren, aber die Kapazitätsauslastung war im allgemeinen ungleich höher. Den steigenden Inflationsraten versuchte man um 1973 mit einer restriktiven Fiskal- und Geldpolitik beizukommen. In dieser Situation deflationierender Politik wurde der Preis des Rohöls um das 4-fache angehoben. Die kumulierten Effekte der Wirtschaftspolitik und des Ölpreisschocks waren die Hauptursachen für die Rezession, die in den meisten Ländern bereits 1974 einsetzte und 1975 ihren Höhepunkt erreichte. Die Erholung der Jahre 1976 und 1977 führte keinen selbsttragenden Aufschwung herbei.

Die Rezession und die Freigabe der Wechselkurse legten sowohl von der Input- als auch von der Outputseite gesehen schonungslos Struktur-mängel offen.

Einerseits zeigte sich vor allem die Abhängigkeit von Energie und dies in zweifacher Hinsicht: Durch den hohen Energieverbrauch im

allgemeinen und durch die relative Verbilligung von Erdöl seit den 50-er Jahren. Andererseits gerieten vor allem jene Branchen in Schwierigkeiten, die der internationalen Arbeitsteilung, bzw. den Änderungen der Nachfragestruktur hinsichtlich Produkt bzw. Qualität nicht genügend Rechnung getragen hatten.

Die Erhöhung der Rohölpreise erklärt nur zum Teil die Inflation der Mittsiebziger-Jahre. Oftmals lieferte sie nur das Alibi für generelle Preiserhöhungen; dazu kam, daß alle Gruppen von wirtschaftspolitischen Akteuren versuchten, die Realeinkommensminderung nicht selbst zu tragen, sondern auf andere abzuschieben.

Diese Änderungen erfolgten in einer besonderen demographischen Situation: eine insgesamt stagnierende oder nur geringfügig wachsende Bevölkerung und eine hohe Zahl von Jugendlichen, die gerade ins Erwerbsleben eintreten. Der Übergang von einer wachsenden zu einer stagnierenden Bevölkerung bei gleichzeitiger Abwanderung von hunderttausenden Gastarbeitern in Europa führte zu einem Nachfrageausfall gerade zu jenem Zeitpunkt, als aufgrund der Strukturverschiebungen der Alterspyramide das Arbeitskräfteangebot kräftig anstieg.

Keynes hat dieses Dilemma, nämlich daß die Überwindung des Malthusianischen Gespenstes der Überbevölkerung eine andere Bedrohung auslöst, so beschrieben: "When devil P. of Population is chained up, we are free of one menace, but we are more exposed to the other devil U. of Unemployment Resources....."

Diesen Problemen stehen alle Industrieländer in mehr oder weniger großem Ausmaß gegenüber. Die erratischen Währungsentwicklungen der letzten Jahre sind Abbild der Entwicklungen im realwirtschaftlichen Bereich.

Welche Aufgaben stellen sich aufgrund der Folgen der Rezession für die Zukunft?

Ich möchte hier unterscheiden zwischen der internationalen Wirtschaftspolitik und den in Österreich durchzuführenden Maßnahmen.

International notwendig ist vor allem eine Konsolidierung der Währungssituation, vor allem in Anbetracht der Tatsache, daß das Handelsbilanzdefizit der USA wegen der Energieeinfuhren und die Nettokapitalexporte zu einem raschen Sinken des Dollarkurses geführt haben.

Mit Sorge müssen wir auch zunehmenden Protektionismus registrieren. Gerade jene Länder und Institutionen, die immer wieder uneingeschränkte Bekenntnisse zur Marktwirtschaft ablegen, verfahren in ihrer praktischen Wirtschaftspolitik anders, als den Grundsätzen dieser Wirtschaftsordnung entsprechen würde. Dies gilt für die EG und die BRD ebenso wie die USA und Japan. Österreich als kleines Land, "landlocked" und in Randlage, hat größtes Interesse am Freihandel. Was wir in Zukunft brauchen sind

weniger Beteuerungen und mehr internationale Solidarität und Kooperation, soll nicht der verhängnisvolle Kreislauf der "beggar my-neighbor-policy" in Gang gesetzt werden.

In Österreich stellt sich vorrangig die Aufgabe, die Arbeitsplätze zukunftssicher zu gestalten. Es ist Österreich gelungen, selbst auf dem Höhepunkt der Rezession, die Arbeitslosenrate bei 2 % im Jahresdurchschnitt zu halten. Die Entwicklung der Zahlungsbilanz macht eine Absicherung des Erreichten notwendig.

Dafür ist nicht eine Symptomkur, sondern die Anpassung der realwirtschaftlichen Ursachen, und das bedeutet Strukturpolitik, notwendig.

Meine Damen und Herren!

Um einen bekannten Ausspruch Bombachs abzuwandeln: "Gute Konjunkturpolitik ist (nicht nur) die beste Wachstumspolitik", sondern auch die beste Voraussetzung für Strukturpolitik. Denn der Struktureffekt hoher, expansiver Nachfrage wird oft unterschätzt. Strukturelle Änderungen gehen bei guter Konjunktur meist unmerklicher vor sich als in Phasen niedriger Konjunkturauslastung, in welcher die konjunkturellen Spannungen durch die Verschiebungen zwischen den Branchen und Regionen noch verschärft werden. Die Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung ist daher nicht

als Gegensatz zur oder als Hemmschuh für die strukturelle Verbesserung der Wirtschaft zu sehen.

Im Gegenteil, die Verstetigung der wirtschaftlichen Entwicklung schafft jenen zeitlichen Spielraum, der notwendig ist, um die Anpassungen an die geänderten Bedingungen mit den geringstmöglichen Rückwirkungen auf Produktion und Beschäftigtenstand durchführen zu können.

Zweitens scheint aber im Licht der Diskussion der letzten Jahre eine stabile Entwicklung an sich wertvoll zu sein. Bedenkt man die hohe Bedeutung, die heute allgemein stabilen Erwartungen zugemessen wird, dann reicht die wirtschaftliche Bedeutung der "Stabilisierungsfunktion des öffentlichen Haushalts" im Sinne Musgraves weit über den Ausgleich von Nachfrangelücken hinaus.

Je entscheidender ein Parameter die materielle oder soziale Existenz der Menschen beeinflußt, umso größere Bedeutung hat seine Vorausssehbarkeit bzw. Stabilität. Konkret gesprochen: eine Politik, die auf die "reinigende Wirkung von Arbeitslosigkeit" setzt oder eine gewisse Arbeitslosigkeit als "natürliche" und damit weitgehend dem Zufall überlassen hinnimmt, würde die Erwartungen so verunsichern, daß Anpassungsprozesse verzögert oder verhindert werden und damit erst recht die Gefahr weiterer Arbeitslosigkeit heraufbeschworen wird.

Laut Musgrave wird die Finanzpolitik zur Stabilisierung eingesetzt, "da Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität sich in einer Marktwirtschaft nicht automatisch einstellen, sondern eine Überwachung seitens der öffentlichen Hand verlangen. Ohne diese tendiert die Wirtschaft dahin, größeren Schwankungen zu unterliegen und/oder unter andauernden Perioden der Unterbeschäftigung oder Inflation zu leiden...", und weiter: " Diese Aufgabe wird durch die Tatsache erschwert, daß die Volkswirtschaften nicht isoliert handeln, sondern miteinander durch Handels- und Kapitalströme verbunden sind..... Eine inländische Stabilisierungspolitik muß daher so durchgeführt werden, daß sie Erfordernisse sowohl eines binnenwirtschaftlichen als auch eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichts verbindet und das komplexe Problem der internationalen Koordination der Maßnahmen einschließt."

Die Diskussion um Stabilisierungspolitik wird oft unzulässig auf die Stabilität des Preisniveaus eingeschränkt.

Die Diskussion um Stabilisierungspolitik wird oft unzulässig auf die Stabilität des Preisniveaus eingeschränkt.

"Es ist bekannt, kann aber nicht oft genug wiederholt werden, daß die Setzung von wirtschaftspolitischen Zielen eine politische (wertende) Aufgabe ist. Das gilt für das Ziel der Geldwertstabilität in gleichem Maße wie für andere wirtschaftspolitische Ziele." (Rothschild)

Die Relativierung des Ziels Geldwertstabilität ist im Zusammenhang mit den anderen Zielen zu sehen.

Da die Ziele voneinander abhängig sind und sich gegenseitig beeinflussen, folgte die österreichische Wirtschaftspolitik nicht einem isolierten Stabilitätsziel, sondern orientierte sich an der "Gesamtstabilität". Damit ist gemeint:

- die Erhaltung eines möglichst hohen Beschäftigungsniveaus
- ein hinreichend stabiler Geldwert
- die Sicherung des Wachstumspotentials
- die Aufrechterhaltung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts und
- die Erhaltung eines sozialen Klimas, in dem Konflikte in geordneter Form geregelt werden können.

Daraus läßt sich die besondere Aufgabe und Verantwortung des öffentlichen Sektors ableiten. Denn der Marktmechanismus ist aus

sich heraus nicht imstande, "Gesamtstabilität" zu garantieren oder bei Instabilitäten rasch und ohne unakzeptable Auswirkungen einen Ausgleich herbeizuführen. Individuell rationale Entscheidungen führen nicht zu Ergebnissen, die für die Gesamtheit zu einer Verbesserung führen. In seinem vieldiskutierten Buch "Social Limits to Growth" stellt der englische Ökonom Fred Hirsch diese Tatsache folgendermaßen dar:

"Der Kern des Problems ist, daß der Markt eine volle Skala von Wahlmöglichkeiten zwischen alternativen stückweisen, voneinander unabhängigen marginalen Anpassungen bietet, aber keine Einrichtung zur Auswahl zwischen verschiedenen Zuständen. Da die stückweisen Wahlentscheidungen zwischen den Möglichkeiten, die durch den Marktmechanismus gegeben sind, zu jeder Zeit ungewollte und manchmal unerwünschte Rückwirkungen haben, bedeutet Wahlmöglichkeit im kleinen nicht auch Wahlmöglichkeit im großen."

Wegen dieser "Tyrannei der kleinen Entscheidungen", wie Alfred Kahn (Kyklos 1966) es nennt, fallen den öffentlichen Haushalten außer ihrer primären Verantwortung für Bereiche wie Verteidigung, Rechtswesen etc. auch abgeleitete, kompensative Aufgaben zu.

Da ein rein marktwirtschaftliches System nicht automatisch in akzeptabler Zeit zu annehmbaren Bedingungen zum Gleichgewicht bzw. zum Gleichgewicht bei Vollbeschäftigung tendiert, muß die "sichtbare" Hand des Staates steuernd eingreifen. "Die Regierungen der Industrieländer haben sozusagen dauernd Stabilitätsprobleme zu lösen" definiert W. Herrmann die Stabilisierungsfunktion des Staates.

Meine Damen und Herren!

Eine globale Nachfragesteuerung ist aber nicht unbeschränkt möglich, die "Machbarkeit der Konjunktur" hat sich als Illusion erwiesen.

Antizyklische Ausgabenpolitik, insbesondere bei Investitionen, verlangt in ihrer reinsten Form eine größere Flexibilität der Staatsausgaben, als sie tatsächlich gegeben ist. Der Staatsanteil ist aufgrund der Aufgaben, die der öffentlichen Hand von der Gemeinschaft übertragen wurden, so stark angestiegen, daß die Finanzierung schon bei normalem Konjunkturverlauf Schwierigkeiten bereitet.

Genausowenig wie in der Rezession die entstandene Nachfrage-lücke immer vollständig abgedeckt werden kann, kann der Staat in der Hochkonjunktur seine Leistungen beliebig einschränken. Die Staatsausgaben sind eine zu bedeutende Größe, als daß sie allein kurzfristigen Stabilisierungsversuchen untergeordnet werden können.

Zweitens verdeckt das Ausfüllen deflationärer Lücken die strukturellen und regionalen Unterschiede. Sind strukturelle Anpassungsprobleme gegeben, dann versagt die globale Nachfragesteuerung.

Drittens gibt es eine große Zahl wirtschaftspolitischer Akteure und selbst der oft als Einheit behandelte "öffentliche Sektor" besteht, insbesondere in einem föderalistischen Bundesstaat, aus vielen Akteuren mit zum Teil unterschiedlichen Interessenslagen. Ich brauche diese Tatsache in diesem Bundesland und an diesem Ort, wie ich glaube, nicht zu betonen.

Insbesondere in Volkswirtschaften, die zu einem so hohen Grad in die Weltwirtschaft integriert sind wie die österreichische, stellen sich besondere Probleme. Dabei kann die Verflechtung über den Außenhandel die Übertragung von Konjunkturschwankungen aus dem Ausland nur zum Teil erklären.

Neben dem Transmissionsmechanismus der außenwirtschaftlichen Güter- und Leistungsströme ist ein kleines Land wie Österreich noch anderen Einflußgrößen ausgesetzt.

Branchenkonjunkturwellen, insbesondere in der Grundstoffindustrie, können sich relativ rasch ausbreiten. Sie verursachen sehr schnell konjunkturelle Schwankungen, obwohl die Veränderungen in den Transaktionen relativ geringfügig sind.

Der internationale Preiszusammenhang wirkt sich nicht nur über den Warenaustausch aus, sondern zum Teil bereits wegen der Tatsache, daß Waren gehandelt werden könnten. Selbst ohne direkten Austausch kann die Preisveränderung möglicher Konkurrenzprodukte im Ausland zu Preisveränderungen auch im Inland führen.

Multinationale Konzerne tragen durch ihre Preis-, Investitions- und Finanzierungspolitik, aber auch durch ihr internes Berichtswesen, viel dazu bei, daß sich die Wirtschaftsentwicklung kleiner Länder an diejenige der größeren anpaßt.

In diesem Zusammenhang ist auch der internationale "Stimmungszusammenhang" zu erwähnen. Pessimistische oder optimistische Stimmung z.B. in der BRD überträgt sich aufgrund der zahlreichen Kontakte, finanziellen und wirtschaftlichen Bindungen, auch auf Österreich.

Meine Damen und Herren!

"Über die heutige Lage der Weltwirtschaft steht nichts in irgendeinem volkswirtschaftlichen Lehrbuch, komme es nun von der Sorbonne oder aus Harvard. Selbst John Maynard Keynes wäre wahrscheinlich ratlos, da wir es in den meisten Ländern der Welt mit einer galoppierenden Inflation und exzessiver Liquidität, aber gleichzeitig mit weltweiten deflationären Auswirkungen auf Nachfrage, Handel, Produktion und Beschäftigung zu tun haben."

In Anbetracht dieser Behauptung Helmut Schmidts auf der NATO-Tagung 1975 scheint es vermessen zu sagen, Österreich sei bei der Stabilisierung seiner Wirtschaft während der Rezession 1975 nicht ohne Erfolg geblieben. Und doch zeigt ein Blick ein wenig weiter zurück, daß unser Land seit Ende der 60er Jahre eine von vielen beneidete wirtschaftliche Entwicklung genommen hat. Dabei dürfen wir die Möglichkeiten nicht überschätzen, die ein Land hat, das nur knapp 1 % zum Sozialprodukt der in der OECD zusammengeschlossenen Industriestaaten beiträgt und mit diesen mehr als 2/3 seines Außenhandels abwickelt.

Von 1968 bis Anfang 1974 gab es in Österreich im Gegensatz zu den anderen Industriestaaten keine Konjunkturabschwächungen und damit keine Konjunkturwelle üblichen Typs.

Die durchschnittliche jährliche reale Wachstumsrate betrug in diesen Jahren in Österreich rund 6 %, in der Bundesrepublik Deutschland 5 1/2 % und in OECD-Europa 5 %. Die Zahl der unselbständig Beschäftigten war 1973 um 10 1/2 % bzw. um rund 250.000 höher als im Jahr 1967. In der Bundesrepublik Deutschland war der Zuwachs mit 6 1/2 % im gleichen Zeitraum geringer.

Diese Phase der sechsjährigen Hochkonjunktur konnten wir mit relativ günstigen Preissteigerungsraten durchlaufen. Die Verbraucherpreise stiegen in den Jahren 1968 bis 1973 im Jahresdurchschnitt um 4,8 %, nur wenig rascher als in der Bundesrepublik Deutschland mit 4,1 %, aber wesentlich langsamer als in den europäischen OECD-Staaten mit 5,7 %.

Die Erstellung und die Vollziehung der Bundeshaushalte hat der Bekämpfung der Inflation Vorrang eingeräumt. Der Anteil der Finanzschuld am Brutto-Nationalprodukt konnte von 13,1 % im Jahr 1969 auf 10 % im Jahr 1974 abgesenkt werden.

Das Einsetzen der internationalen Rezession Mitte des Jahres 1974 und sein Obergreifen auf Österreich bedeutet für die Wirtschaftspolitik vor allem die Entscheidung, die durch die Ölpreiserhöhung ausgelöste deflatorische Lücke fiskalpolitisch zu schließen. Dieses massive Deficit-spending wurde nicht nur im Inland heftig kritisiert, sondern wurde auch im Ausland in vielen Ländern abgelehnt.

Dies hatte zur Folge, daß, wie Horst Knapp schreibt, "daß kein einziges der Länder, die damals den Nachfragerückgang ungedämpft auf die Beschäftigung durchschlagen ließen, die vermeintlich nur kurzfristig in Kauf genommene Arbeitslosigkeit seither wieder losgeworden ist....."as die OECD ihren Mitgliedstaaten für 1978 dringend empfiehlt, ist im Grunde genau die Politik, die Österreich vor drei Jahren im Alleingang gewagt hatte."

Meine Damen und Herren!

Voll zuzustimmen ist dem Münchner Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung zu seiner Feststellung, "daß bisher die Möglichkeiten der antizyklischen Konjunkturpolitik etwa in der Bundesrepublik einfach nicht voll ausgeschöpft wurden. Nicht die Unwirksamkeit der Fiskalpolitik, sondern ihr ungenügender Einsatz hat die Krise verlängert und verschärft. Vielmehr entsprach, so resümiert das Institut die Gestaltung der öffentlichen Haushalte in einigen Jahren seit 1967 - so auch aufgrund einer überzogenen Konsolidierungspolitik 1976 und 1977 - nicht den konjunkturellen Erfordernissen".

Die OECD leitet ihren jüngsten Wirtschaftsbericht über Österreich mit folgenden Worten ein: "Nach einer raschen Erholung von der relativ milden Rezession des Jahres 1975 hat die österreichische Volkswirtschaft in den

Jahren 1976 und 1977 in Hinsicht auf Realeinkommenswachstum, Beschäftigung und Preise durchaus beeindruckende Leistungen gesetzt. Die gegenwärtige Arbeitslosenrate gehört zu den niedrigsten im OECD-Bereich, die Inflation - gemessen am jährlichen Anstieg der Verbraucherpreise - beträgt weniger als die Hälfte der für die europäische OECD errechneten Inflationsrate, und das verfügbare Realeinkommen ist weiterhin beträchtlich rascher gewachsen als bei den meisten Handelspartner Österreichs".

Diese Entwicklung wird durch statistische Indikatoren untermauert. Das reale Brutto-Nationalprodukt wuchs in Österreich in den Jahren 1974 bis 1977 im Jahresdurchschnitt um 2,7 %, in der Bundesrepublik Deutschland und in OECD-Europa betrugen die entsprechenden Wachstumsraten 1,3 % bzw. 1,6 %. In der Bundesrepublik Deutschland gingen zwischen 1973 und 1977 5 1/2 % aller Arbeitsplätze verloren, in Österreich konnte die Zahl der Arbeitsplätze in dieser Zeit um 5 % erhöht werden. Selbst in dieser relativ günstigen Konjunktorentwicklung gehörte Österreich zu den preisstabilsten Ländern.

Die antizyklische Budgetpolitik hat jedoch zu einer raschen Ausweitung der Verschuldung des Bundes geführt. Der Anteil der Finanzschuld am Brutto-Nationalprodukt erreichte Ende 1977 20,7 % und war damit etwas mehr als doppelt so hoch wie im Jahr 1974.

Die großen Budgetdefizite, die hohen Einkommenssteigerungen der letzten Jahre und die Tatsache daß in Österreich Vollbeschäftigung gegeben war, hatten zur Folge, daß Österreich seit einigen Jahren mehr verbraucht, als es erzeugt. Die hohe Importlastigkeit der Nachfrage führte in Verbindung mit der Hartwährungspolitik zwar zu einem Import von Stabilität und trug damit wesentlich zur Verringerung der Preissteigerungsrate bei. Steigende und teurer werdende Energieimporte, die relative Übernachfrage, das Sinken der preislichen Wettbewerbsfähigkeit und Strukturschwächen der österreichischen Wirtschaft verursachten aber ein stark gestiegenes Leistungsbilanzdefizit: Von 0,6 Mrd S 1975 und 16,4 Mrd S 1976 stieg das bereinigte Leistungsbilanzdefizit 1977 auf 29 Mrd S.

Meine Damen und Herren!

Diese Zahlen untermauern, daß das gegenwärtige Problem der österreichischen Wirtschaftspolitik in der Wiederherstellung des außenwirtschaftlichen Handlungsspielraums liegt.

Die konjunkturelle Situation spielt dabei insofern eine Rolle, als bei guter inländischer Wirtschaftslage die hohe Importquote der heimischen Nachfrage keine Veränderung des Trends erwarten ließe. Eine gute Konjunktur-entwicklung unserer Wirtschaftspartner würde andererseits eine Ankurbelung über den Export erleichtern.

Die internationalen Konjunkturaussichten sind nicht dazu angetan, unsere Probleme wesentlich zu vereinfachen:

Die flache Konjunktur-erholung nach der Rezession mündete 1975 in einer Stagnation. Die Folgen sind in erster Linie Arbeitslosigkeit und Überkapazitäten. Für 1978 rechnet die OECD mit 17 Mio Arbeitslosen. Für die westeuropäischen Industriestaaten wird eine Arbeitslosenrate von 6 % prognostiziert.

Der internationale Wettbewerb hat sich außerordentlich verstärkt, weil die leerstehenden Kapazitäten Auslastung beinahe um jeden Preis verlangen.

Verschäuft wird die Situation durch die anhaltende Inflation, die ganz entgegen früheren Erfahrungen nur sehr schleppend auf die mäßige Konjunktur reagiert. Zwar ist 1977 ein Rückgang der Inflationsraten in den Industriestaaten zu verzeichnen gewesen, doch rechnet man internationale für das laufende Jahr kaum mehr mit Fortschritten. Die OECD sagt eine durchschnittliche Inflationsrate von knapp 9 % in Westeuropa voraus.

Für OECD-Europa wird ein reales Wachstum von 2 1/2 % prognostiziert, davon für die BRD 3 1/2 %. Damit fehlen wesentliche Impulse für eine

Belebung der Konjunktur in den Ländern der Handelspartner.

Die österreichische Situation ist folgendermaßen:

Das reale Wachstum wird 1978 mit 1 1/2 % prognostiziert.

In Anbetracht der Zahlungsbilanzentwicklung kann mit keinem wesentlich höheren Wachstum gerechnet werden.

Die zuletzt veröffentlichten Preissteigerungsraten sind die niedrigsten seit dem Jahre 1971. Die gegenwärtige Stagnation bei den Großhandelspreisen signalisiert ein noch höheres Maß an Stabilität. Für das laufende Jahr kann daher mit einer durchschnittlichen Preissteigerungsrate zwischen 4 1/2 und 4 % gerechnet werden. Dies bedeutet, daß Österreich auch 1978 zu den preisstabilsten Ländern gehören wird und daß eine wesentliche Annäherung an das Stabilitätsniveau der beiden wichtigsten Handelspartner BRD und Schweiz erfolgt. Einen wesentlichen Beitrag für diesen Stabilitätserfolg lieferte die Wechselkurspolitik.

Erfreulich ist, daß die günstige Arbeitsmarktlage auch im Jänner angehalten hat. Die befürchtete höhere Winterarbeitslosigkeit ist bisher nicht eingetreten. Der Beschäftigtenstand ist um 33.500 höher als im Jänner des Vorjahres.

Meine Damen und Herren!

Autonome Wirtschaftspolitik kann in einem stark außenhandelsabhängigen Kleinstaat bestenfalls bedeuten, die Spitzen der internationalen Konjunkturausschläge zu dämpfen und die Auswirkungen auf die inländische Wirtschaft zu mildern.

Eine zusätzliche Schwierigkeit besteht in einem föderativen Bundesstaat dabei darin, daß die einflußmöglichkeiten des Bundes auf nachgeordnete Gebietskörperschaften gering sind.

Eine über die Jahre 1960 - 1974 durchgeführte Untersuchung des öffentlichen Sektors zeigt, daß, entgegen dem Popitz'schen Gesetz, nicht nur keine Zentralisierungstendenz festzustellen war, sondern im Gegenteil ein starker Dezentralisierungsprozeß eingetreten ist.

Die Zunahme der Steuerquote in dieser Zeit ist schwerpunktmäßig den Einnahmen der Länder und der Sozialversicherungsträger zuzuschreiben, und nur in ganz geringem Maße dem Bund.

(Während der Anteil des Bundes an den Gesamtausgaben in den Jahren 1960 - 1974 um fast 20 % von 53,4 % auf 43,2 % zurückging, ist derjenige der Länder von 8 % um fast 50 % auf 11,9 % gestiegen. Der Anteil der Sozialversicherungen ist von 19,6 % auf 23,2 % gestiegen. Anteilszunahmen verzeichnen auch die Gemeinden und Wien.

Für die Folgejahre 1975 - 1977 liegt zwar noch kein endgültiges Zahlenmaterial vor.

Durch die Tatsache, daß der Bund die Hauptlast der Rezessionsbekämpfung getragen hat ist jedoch anzunehmen, daß dieser Trend unterbrochen wurde. Auch anhand der Verschuldungsziffern läßt sich dies untermauern: Hatte der Bund seine Verschuldung im Zeitraum 1970 - 1974 von 46,3 % des Budgetvolumens auf 36,7 % gesenkt, so erhöhte sich diese 1975 sprunghaft auf 51 %. Die Länder dagegen senkten den Verschuldungsanteil an den ordentlichen Ausgaben von 19 % im Jahr 1970 auf 13,5 % in 1974 und wiesen 1975 nur eine leichte Steigerung auf 15 % aus.

Während damit der Verschuldungsanteil der Länder 1975 um 4%-Punkte unter dem Wert des Jahres 1970 lag, war die Verschuldung des Bundes 1975 um 5%-Punkte höher als 1970.

Meine Damen und Herren!

Abschließend möchte ich mich einer Frage zuwenden, die nach der Rezession und der schleppenden Konjunkturerholung seither für die zukünftige Stabilisierungspolitik von großer Bedeutung ist:

Stehen wir vor einer Phase der Stagnation oder folgt eine neue Wachstumsperiode?

Aber wenn wir die Pro- und Kontra-Argumente gegenüberstellen, können wir zumindest Ansatzpunkte und Grenzen des Handlungsspielraums erkennen.

Eine halbwegs sichere Prognose können wir für die Bevölkerungsentwicklung geben. Die Menschen, die Mitte der neunziger Jahre ins Erwerbsleben eintreten werden, sind bereits geboren und die altersspezifische Sterblichkeit ändert sich nur langsam. Es spricht wenig dafür, daß aus der stagnierenden bald wieder eine wachsende Bevölkerung wird, obwohl gerade die Prognose von Geburtenraten mit großen Unsicherheiten behaftet ist.

Für die Zukunft bedeutet dies, daß der "Bauch" in der Alterspyramide nach oben wandert. Es würde zu weit führen, auf alle Konsequenzen dieser Entwicklung einzugehen.

Jedenfalls gilt hier das bereits erwähnte Keynes-Zitat.

Steht derzeit einem Mangel an Nachfrage eine zunehmende Zahl von Menschen, die auf den Arbeitsmarkt drängen gegenüber, so wird es gegen Ende dieses Jahrtausends umgekehrt sein: die "demographische Belastungsquote" wird wegen des relativ geringen Anteils an Aktiven sehr hoch sein. Daher besteht die Gefahr, daß in dieser Situation irreversible Maßnahmen zur Einschränkung des Arbeitskräfteangebots getroffen werden.

Als weiterer Grund für die Verringerung der Wachstumsraten wird oft angeführt, daß in vielen Bereichen Sättigungsgrenzen erreicht sind. Dies gilt aber weder innerhalb der Industrieländer noch weltweit. Modellberechnungen zeigen, daß allein eine Anhebung der Einkommen jenes Teils der Einkommensbezieher der BRD, die unter dem Durchschnitt liegen, einen Nachfragestoß von 100 Milliarden DM bedeuten würde. Gleiches gilt in den Entwicklungsländern, da dort vielfach nicht einmal die existentiellen Grundbedürfnisse gesättigt sind.

Der dritte Hauptpunkt, den ich erwähnen möchte, betrifft die Chancen für und den Zwang zu Prozeßinnovationen. Die These vom "technologischen Patt" ist nicht beweiskräftig. Bedenkt man die Spannweite des technischen Fortschritts in einzelnen Branchen, dann eröffnen sich auch hier allein durch das Aufschließen der rückständigen zu den fortgeschrittenen Unternehmen gewaltige Investitionschancen.

Meine Damen und Herren!

Lassen Sie mich kurz zusammenfassen und zum Schluß kommen:

Stabilisierungspolitik, die lange Zeit von der Wachstumspolitik verdrängt schien, ist weiterhin eine zentrale Funktion der öffentlichen Haushalte. Das österreichische Beispiel zeigt, daß ein außenhandelsabhängiger Kleinstaat bei massivem Einsatz der öffentlichen Instrumente erfolgreich Stabilisierungspolitik betreiben kann.