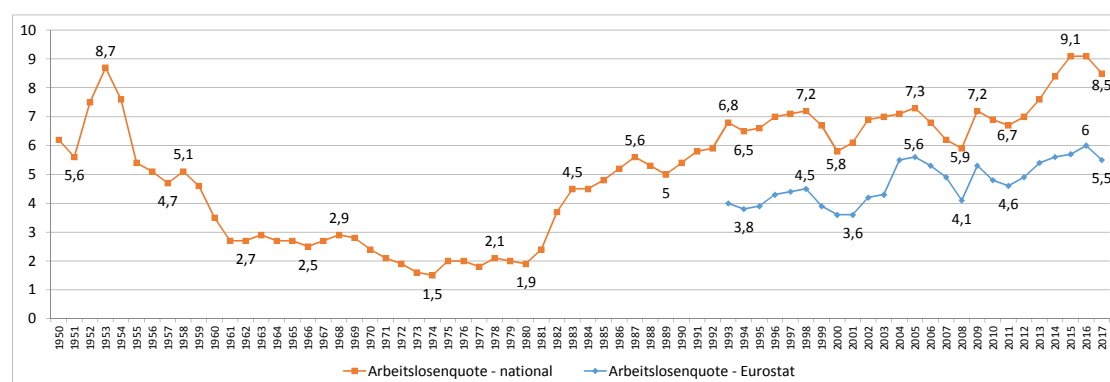


1 Einleitung

Die Wirtschaftspolitik der Republik Österreich war traditionell stark auf Beschäftigungssicherung und das Halten bzw. Schaffen von Arbeitsplätzen ausgelegt. Vollbeschäftigung war das erklärte Ziel der Sozialpartner. Dennoch lag die Zahl der Arbeitslosen (in absoluten Zahlen wie auch relativ zu der Zahl der Erwerbsfähigen) seit den 1970er, als in Österreich noch Vollbeschäftigung herrschte, nach jedem abgeschlossenen Konjunkturzyklus höher als zuvor – wie Abbildung 1 zeigt.¹ Der österreichischen Regierung gelang es ab den 1980ern nicht mehr, die Arbeitslosigkeit zu senken. Andere wirtschaftspolitische Ziele hatten (oft unfreiwillig) Priorität, wie beispielsweise das Aufrechterhalten einer ausgeglichenen Leistungsbilanz oder die Beseitigung eines stark defizitären Budgetsaldos, oftmals unter den Bedingungen eines Hochzinsumfelds und eines festen Wechselkurses (UNGER, 2001; SCHWEIGHOFER, 1995; TÁLOS & FINK, 2008; TÁLOS, 1987). Alternative Formen der (indirekten) Beschäftigungspolitik auf nationalstaatlicher Ebene, wie eine ausgezeichnete aktive Arbeitsmarktpolitik oder Lohnzurückhaltung zur Sicherung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit, haben jedoch niemals auch nur annähernd die quantitativ notwendigen Ergebnisse am Arbeitsmarkt erreicht, bzw. sind sie dazu wohl gar nicht in der Lage.

Abbildung 1: Arbeitslosenquoten, Österreich 1950-2017



Quelle: WDS (WIFO), nationale Berechnung

Auch innerhalb der Europäischen Union zeichnet sich keine gemeinsame expansive Fiskalpolitik ab. Der Politik auf europäischer Ebene (Troika) kann man kaum etwas anderes als ein vernichtendes Zeugnis ausstellen, wenn man von der globalen Finanzkrise vergleichbar betroffene Länder (Großbritannien, USA) mit jenen innerhalb der Eurozone (Spanien, Italien, Portugal, Griechenland) vergleicht. Zwar hört man mittlerweile immer öfter die Forderung, einen expansiveren Kurs durch eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen einzuschlagen, doch ist dieser im Moment noch nicht mehrheitsfähig. Selbst wenn Maßnahmen wie die „Golden Rule“ umgesetzt

¹Daten vor 1945 können in STIEFEL (1979) und online leichter verfügbar in TÁLOS & FINK (2008) eingesehen werden.

werden, würde sich dies kaum in einer Größenordnung bewegen, die eine ausreichend starke Reduktion der Arbeitslosigkeit ermöglicht, um wieder von Vollbeschäftigung sprechen zu können (TRUGER, 2015).²

Der vorliegende Beitrag prüft daher eine mögliche Rückkehr zur Konjunkturpolitik als Beschäftigungsinstrument für Österreich auf nationalstaatlicher Ebene. Zwei Erläuterungen sind angebracht: Zum einen versteht dieser Beitrag unter Konjunkturpolitik ausreichend expansive diskretionäre Fiskalpolitik, um die Arbeitslosigkeit in hohem Ausmaß permanent zu senken. Zum anderen prüft er ausschließlich, ob die makroökonomischen Voraussetzungen für eine solche Politik gegeben sind. Für diese Diskussion liegt der Fokus beispielhaft auf einer Erhöhung der Staatsausgaben, wenngleich staatliche Investitionen bzw. Steuersenkungen wohl genauso Teil eines Konjunkturpakets sein könnten. In Abschnitt 2 wird zunächst eine Reihe an polit-ökonomischen Argumenten besprochen, die üblicherweise *gegen* die Sinnhaftigkeit einer temporären oder permanenten Erhöhung der Staatsausgaben vorgebracht werden. Dem Ausschlußprinzip folgend wird jedes dieser Argumente einzeln für die konkrete Situation Österreichs überprüft. Einen Überblick über häufig genannte polit-ökonomische Argumente gegen Konjunkturpolitik in Österreich gibt die folgende Aufzählung.

Budgetpolitische Gründe:

1. Die Republik kann nicht endlos weiter Schulden machen.
2. Die Regierung muss die Fiskalregeln der EU einhalten. Bei einem Bruch drohen Strafzahlungen.

Zweifel an der Wirksamkeit von Nachfragepolitik:

3. Die Wirksamkeit von Konjunkturprogrammen ist gering und würde daher weder eine Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts auslösen noch Arbeitsplätze schaffen.
4. Der Multiplikator österreichischer Staatsausgaben ist kleiner als in vergangenen Jahrzehnten. Höhere Ausgaben würden vermehrt ins Ausland abfließen.³
5. Selbst wenn der Effekt im eigenen Land bleibt, würde er vermehrt ausländischen Arbeitnehmerinnen und Firmen zugute kommen.⁴ Solange weiters das Arbeitsangebot durch

²Proponenten der sogenannten Goldenen Regel für die Finanzierung öffentlicher Investitionen schlagen vor, staatliche Nettoinvestitionen aus der Defizitberechnung im Stabilitätspakt auszunehmen. Nachdem zukünftige Generationen wesentlich von öffentlichen Investitionen der Gegenwart profitieren, ist es sowohl fair als auch effizient, diese an der Finanzierung von gegenwärtigen Investitionsprojekten mittels Kreditfinanzierung zu beteiligen. Bei einer Finanzierung aus laufenden Einnahmen hingegen hätte die heutige Generation ein zu hohes Steueraufkommen zu leisten, was das Ausmaß der Bereitstellung öffentlicher Güter für zukünftige Generationen zu gering ausfallen lässt.

³Österreich, eine kleine offene Volkswirtschaft, ist eingebettet in ein System offener Grenzen innerhalb der EU (Freizügigkeit von Arbeit und Kapital). Die Internationalisierung von Wertschöpfungsketten hat seit 1990 stark zugenommen.

⁴Der Beitrag verwendet abwechselnd männliche und weibliche Formen bei in Frage kommenden Hauptwörtern, um die die Präsenz von Frauen in der Gesellschaft sprachlich zu verdeutlichen.

Zuwanderung ansteigt und elastisch ist, kommt ein Ausgabenanstieg nicht bei Inländern an.

Makroökonomische Beschränkungen:

6. Bei einem wirkungsvollen Programm würde sich die österreichische Leistungs- und Handelsbilanz verschlechtern.
7. Eine Erhöhung der Staatsausgaben könnte einen Anstieg der österreichischen Finanzierungskosten am Finanzmarkt zur Folge haben.

Die Argumente sowie die Titel der dazugehörigen Abschnitte im Haupttext sind manchmal bewusst lapidar formuliert, um sich der tatsächlichen wirtschaftspolitischen Debatte größtmöglich anzunähern. Die vorgebrachten Argumente werden dennoch stringent und in unterschiedlicher wissenschaftlicher Tiefe mit verschiedenen Methoden analysiert. Das Ergebnis der Untersuchung ist, dass die derzeitige wirtschaftliche und polit-ökonomische Lage im Vergleich zu vergangenen Jahrzehnten ungewöhnlich günstig für eine expansive Fiskalpolitik ist. Trotz der vermeintlichen Beschränkungen einer kleinen offenen Volkswirtschaft in einer Währungsunion mit Kapitalverkehrs- und Arbeitnehmerfreizügigkeit hätte ein Nationalstaat wie Österreich noch ausreichend wirtschaftspolitische Verfügungsgewalt, um die Arbeitslosigkeit im eigenen Land durch Konjunktur- und Ausgabenprogramme zu senken. Ausgehend von diesen Analysen erfolgt in Abschnitt 3.2 eine Erörterung der Größenordnungen staatlicher Ausgabenprogramme zur Schaffung von Beschäftigung. Aus makroökonomischer Sicht soll so eine Annäherung an die notwendige Höhe eines Konjunkturprogramms erfolgen. Der Artikel beinhaltet somit einige grundsätzliche Überlegungen zur Konjunktur- und Beschäftigungspolitik auf Basis der makroökonomischen Situation Österreichs, nicht jedoch einen konkreten wirtschaftspolitischen Plan inklusive Aufzählung einzelner Maßnahmen.⁵

2 Häufig vorgebrachte Argumente gegen Konjunkturpolitik

In diesem Abschnitt werden Schritt für Schritt typische Argumente gegen Konjunkturpolitik (entlang der Aufzählung im vorherigen Abschnitt) durchdekliniert und, wenn gerechtfertigt, widerlegt.

2.1 Die budgetäre Situation lässt es nicht zu

Der erste Teil behandelt zwei miteinander verwobene, aber im Detail doch unterscheidbare fiskalische Argumente gegen expansive Wirtschaftspolitik: Zum einen wird vorgebracht, dass expansive Konjunkturpolitik die Staatsschuld erhöhen würde, diese aber ökonomischen Nachhaltigkeitsanalysen folgend nicht weiter ansteigen dürfe. Zum anderen wird eingewendet, dass sich Österreich

⁵Auch nicht Ziel der Studie ist ein Literaturüberblick der verschiedenen Themenbereiche, insbesondere Evidenz zur Bekräftigung der Argumente gegen expansive Fiskalpolitik.