

Ralf Kronberger

Österreichische Wirtschaftspolitik

Eine anwendungsorientierte Einführung

2., überarbeitete und erweiterte Auflage

facultas

Vorwort zur zweiten Auflage

Seit dem Erscheinen der ersten Auflage im Jahr 2012 lag der Fokus der wirtschaftspolitischen Diskussion weiter auf der Bewältigung der Folgeerscheinungen der Finanzmarkt-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise. Die Europäische Zentralbank stieg später als die US-Notenbank in eine „ultralockere“ Geldpolitik mit einem großen Anleihenkaufprogramm ein, nachdem der Leitzins die Nullgrenze erreicht hatte. Gleichzeitig wurde während der letzten Jahre die Regulierungsdichte bei der Finanzmarktregulierung sukzessive erhöht. Die Problemassets der in Österreich verstaatlichten Banken waren in Abwicklungsgesellschaften übergeführt worden. Die Außenhandelsdynamik hat sich gegenüber der Vorkrisenperiode deutlich verringert. Gleichzeitig nahmen Vorbehalte insbesondere in Österreich gegenüber einer weiteren Liberalisierung des Außenhandels durch eine Ausweitung und Vertiefung von internationalen Handelsabkommen zu. Das im Jahr 2016 abgegebene britische Votum zum Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union mündete in den Start der Austrittsverhandlungen im Sommer 2017. Darüber hinaus wurde der Europäische Integrationsprozess durch die internationale Flüchtlingskrise 2015, als eine Zeit lang unkontrollierte Menschenströme durch einige Mitgliedstaaten flossen, belastet. Österreich war einer jener EU-Mitgliedstaaten, welcher gemessen an der Einwohnerzahl die meisten Flüchtlinge aufnahm. Österreich hatte nach der Wirtschaftskrise seinen Wachstumsvorsprung gegenüber den anderen EU-Mitgliedstaaten verloren. Zwischen 2012 und 2015 lagen die Wachstumsraten zwischen 0,1 und 1,0% des BIP. 2015 folgte in Österreich eine weitere Steuer(tarif)reform, welche auf Grund der angespannten Budgetlage rund zur Hälfte durch steuererhöhende Maßnahmen gegenfinanziert wurde. Größere Strukturreformen blieben in der Steuerpolitik aus, ebenso wie eine Föderalismusreform. Der budgetäre Spielraum blieb über die Jahre klein. Zusätzliche Kosten entstanden unter anderem durch die Bankenabwicklung, Steuertarifreform, Fördermaßnahmen, Flüchtlingskosten etc. Gleichzeitig musste den Vorgaben durch die Fiskalregeln mit einer Annäherung an einen strukturell ausgeglichenen Haushalt Genüge getan werden.

Kurz vor Redaktionsschluss im Mai 2017 wurden um ein Jahr vorgezogene Parlamentswahlen angekündigt, die ein rasches Abarbeiten von diskretionären Maßnahmen aus dem Arbeitsprogramm 2017/2018 der Bundesregierung auslösten. So wurden im Förderbereich der Beschäftigungsbonus – eine Lohnnebenkostenförderung – und die Investitionszuwachsprämie für Großunternehmen in den Sommermonaten noch auf den Weg gebracht. Beide Fördermaßnahmen werden/wurden von der Förderagentur Austria Wirtschaftsservice abgewickelt. Ebenso wurde die Erhöhung der Forschungsprämie von 12% auf 14% ab dem Jahr 2018 beschlossen. Die Gewerbeordnung wurde weiter liberalisiert. Die Wirtschaftskammern leiteten einen Reformprozess mit einer Reduktion der Kammerumlagen ein. Die Sozialpartner einigten sich auf einen Mindestlohn von 1.500 Euro. Da keine Zeit mehr zur Verfügung stand, diese Maßnahmen noch in den Haupttext einzuarbeiten, nutze ich das Vorwort für diesen Nachtrag. Leserinnen und Leser sind herzlich eingeladen, diese Maßnahmen zu analysieren und wirtschaftspolitisch zu bewerten.

Die erste Auflage dieses Buches haben wir nun mehr als fünf Jahre in der Lehre eingesetzt. Ich habe mich dafür entschieden, das grundsätzliche Konzept beizubehalten. Das Layout wurde überarbeitet. Bei den Kapiteln, die einzelne wirtschaftspolitische Bereiche behandeln, wurde die theoretische Einführung an den Beginn des Kapitels gesetzt. Empfehlungen für vertiefende Literatur – meistens einschlägige fachlich vertiefende Lehrbücher – wurden ergänzt. Die Bibliographie habe ich an das Ende der jeweiligen Kapitel gesetzt, um dem Leser die weiterführende Literatur kenntlich zu machen. Die Schlüsselwörter erfüllen nun zusätzlich eine Indexfunktion. Die Übungs- und Kontrollfragen wurden überarbeitet.

Für Studenten ist der Einstieg in die Theorie der Wirtschaftspolitik herausfordernd. Daher wurde im ersten Kapitel ein gegenüber der vorigen Ausgabe direkterer Einstieg in die Theorie der Wirtschaftspolitik gewählt. Der zweite folgende Abschnitt ist das Angebot, sich in weitere Aspekte wie Wertvorstellungen, Organisation von Staat und Gesellschaft und in die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen wirtschaftstheoretischen Ansätzen zu vertiefen. Das Kapitel Handelspolitik wurde in Außenwirtschaft und Internationale Handelspolitik umbenannt, vor dem Hintergrund, dass Bereiche behandelt werden, die über die internationale Handelspolitik hinausgehen, wie die theoretische und empirische Darstellung der Wertschöpfungskette oder eine kurze Übersicht zur Globalisierung. Besonderes Augenmerk wurde auf die bilateralen Handelsabkommen der EU mit Drittstaaten gelegt. Im Kapitel Arbeitsmarktpolitik wurden empirisch beobachtbare Veränderungen der letzten Jahre eingearbeitet. Die Arbeitslosenquote ist unter anderem bedingt durch eine starke Erhöhung des Arbeitsangebotes stark gestiegen. Die Flüchtlingszuwanderung hat das Potenzial, die Struktur des österreichischen Arbeitsmarktes in Zukunft weiter zu verändern. In das Kapitel Finanzmärkte ist die Darstellung der Institutionen stärker eingeflossen, beispielsweise die Bankenunion. Auch wurde auf die österreichische Situation bei der Bankenabwicklung stärker Bezug genommen. Im Umweltkapitel wurde die Umsetzung des Kyoto-Protokolls auf EU- und nationaler Ebene vertieft sowie das Paris-Abkommen ergänzt. Im Kapitel Wachstumspolitik wird zusätzlich andiskutiert, inwieweit niedrigere Wachstumsraten das „new normal“ sind. Das Europäische Semester wird ausführlicher dargestellt. Im Kapitel Öffentliche Finanzen erfolgt vertiefend die Auseinandersetzung damit, wie sich die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise auf die Staatshaushalte ausgewirkt haben. Die neuen Haushaltsregeln werden auf nationaler wie auf EU-Ebene ausführlicher dargestellt. Abgeschlossen wird das Kapitel mit der Diskussion der Steuerreform 2015/2016 sowie der kalten Progression. Die ursprünglich in einem Kapitel zusammengefassten Bereiche Sozial- und Verteilungspolitik wurden thematisch getrennt und werden nun in zwei Kapiteln behandelt. Im Kapitel Sozialpolitik wurden theoretische Betrachtungen zum Sozialsystem erweitert. Institutionell wurde vor allem der Gesundheitssektor vertieft. Am Kapitelende erfolgt eine Diskussion des österreichischen Pensionssystems. Neben der Aktualisierung der empirischen Daten wurde die Instrumentensicht etwas vertieft sowie Analyse und Empirie zur Vermögensverteilung im Kapitel Verteilungspolitik ergänzt. Das Kapitel Stabilisierungspolitik wurde in Stabilisierungs-/Stabilitätspolitik umbenannt. Bei den theoretischen Grundlagen wird verstärkt auf das Kapitel Theorie der Wirtschaftspolitik und Öffentliche Finanzen auf Grund der gegebenen thematischen Verbindungen verwiesen. Bezeichnungsgemäß ist dieses Kapitel um den Aspekt der Stabilitätspolitik im Sinne der umgesetzten Budgetkonsolidierungspakete der vergangenen Jahre erweitert worden.

Das Kapitel Geldpolitik wurde im theoretischen Grundlagenteil um die Entstehung des Geldes, die theoretische Darstellung von Quantitative Easing und um die Auseinandersetzung mit Inflation und Deflation erweitert. Die empirische Aktualisierung hatte ihren Schwerpunkt auf der Darstellung der nicht konventionellen geldpolitischen Maßnahmen. Als Annex wurden aus dem ehemaligen Kapitel Preisniveaustabilität Ursachen und Bekämpfung von Nachfrage- und Angebotsinflation übernommen. Der Annex Standortpolitik wurde zu einem eigenen Kapitel ausgebaut. Theoretische Grundlagen wurden ergänzt. Ebenso erfolgte eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem EU-Verfahren gegen makroökonomische Ungleichwichte.

Mein Dank gilt dem Ko-Autor der ersten Auflage Reinhold Hofer, der mir als kritischer Kommentator erhalten blieb und mir wertvolle Anregungen für die zweite Auflage gab. Martin Zagler und Christian Reiner gaben mir ebenso wertvolle Hinweise mit ihren Rezensionen der ersten Auflage. Gottfried Kögler initiierte und betreute die 2015 fertig gestellte Masterthese von Martin Bardolf mit dem Titel „Das Lehrbuch ‚Österreichische Wirtschaftspolitik‘ – Versuch einer kritischen Bestandsaufnahme“. Dieser Arbeit konnte ich sehr gute didaktische Hinweise entnehmen. Lukas A. Sprenger und Christoph Schmid lasen einige Kapitel quer und kommentierten sie.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in Folge auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht. Die in diesem Buch geäußerten Positionen und Wertungen sind ausschließlich die persönlichen des Autors.

Ich danke meiner Familie für ihre Geduld und widme ihr dieses Buch.

Wien, Juli 2017

Vorwort zur ersten Auflage

Dieses Buch entstand unter anderem, weil beide Autoren schon seit vielen Jahren Wirtschaftspolitik an Hochschulen lehren und darüber hinaus ein berufliches Naheverhältnis zur Wirtschaftspolitik haben. Mit den Lehraktivitäten entstand das Bedürfnis nach einem Lehrbuch, das einerseits seinen Fokus ausreichend auf die österreichische Wirtschaftspolitik richtet und andererseits aktuelle Entwicklungen berücksichtigt.¹

Insbesondere die Ereignisse rund um die 2008 beginnende Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise brachten nicht nur die Erkenntnis, dass Standardlehrbücher bislang die Verknüpfung des Finanzsektors mit der makroökonomischen Theorie unzureichend darstellten, sondern machten auch deutlich, dass wirtschaftspolitische Orientierungen Veränderungen unterliegen. Zur Abmilderung dieses historischen Konjunkturreinbruchs gelangte ein stärker keynesianisch orientiertes wirtschaftspolitisches Instrumentarium zum Einsatz, als es bis vor Kurzem noch dem Mainstream entsprach. Zur Bekämpfung der Schuldenkrise wurden wieder verstärkt stabilitätsorientierte Maßnahmen zur Anwendung gebracht. In diesem Buch wurde entsprechend die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 und soweit als möglich die darauf folgende Schuldenkrise hinsichtlich ihrer Auswirkungen und wirtschaftspolitischer Reaktionen insbesondere auf österreichischer und – wenn sinnvoll – auf europäischer Ebene ebenso eingearbeitet wie eine umfassendere Behandlung des Finanzsektors.

Dieses Buch richtet sich an FH-Studenten und Universitätsstudenten, wirtschaftspolitisch Interessierte, Wirtschaftsjournalisten als auch an Mitarbeiter von nahe der Wirtschaftspolitik agierenden Institutionen und Unternehmen. Der interessierte Leser erhält Einblick in die Funktionsweise österreichischer wirtschaftspolitischer Institutionen. Es werden Hinweise gegeben, welche Ziele die einzelnen Entscheidungsträger verfolgen und welche Maßnahmen letztendlich umgesetzt werden. Zudem wird der Veranschaulichung der europäischen Komponente ausreichend Gewicht beigemessen, da eine Vielzahl wirtschaftspolitischer relevanter Entscheidungen auf europäischer Ebene getroffen wird.

Einleitend erfolgt eine kompakte Darstellung der Theorie der Wirtschaftspolitik, gefolgt von mikroökonomisch und makroökonomisch „dominierten“ Bereichen der Wirtschaftspolitik. Die Abhandlung der vorgestellten wirtschaftspolitischen Bereiche wurde weitgehend einheitlich strukturiert, beginnend mit der Darstellung wirtschaftspolitischer Ziele, der Aufbereitung theoretischer Grundlagen, darauf folgend die Analyse wirtschaftspolitischer Instrumente und Institutionen. Die jeweils abschließende wirtschaftspolitische Diskussion setzt sich mit aktuellen Themen, etwa dem Stillstand der Doha-Welt-Handelsrunde, den ökonomischen Konsequenzen für Pension, Gesundheit und Pflege resultierend aus der Bevölkerungsalterung oder der Wirkungsweise der österreichischen Konjunkturpakete im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise auseinander. Aber auch Themen wie Effekte von demografischen Entwicklungen auf den Arbeitsmarkt, notwendige Regulierung des Finanzsektors, Rankings als Ausdruck der

¹ Die in diesem Buch geäußerten Positionen und Wertungen sind ausschließlich die persönlichen der Autoren.

Wettbewerbsfähigkeit oder erneuerbare Energien und Emissionshandel sowie Einflüsse von Forschung und Innovationen auf das Wirtschaftswachstum werden abgehandelt.

Als didaktische Unterstützung wurde jedem Kapitel ein praktisches Beispiel vorgestellt, Zusammenhänge grafisch anhand von Abbildungen illustriert sowie theoretische und empirische Einschübe in separaten Boxen dargelegt. Am Kapitelende finden sich relevante Internetadressen mit Schwerpunkt auf die analysierten Institutionen und Kontrollfragen, die eine selbständige Aufarbeitung des Inhalts erleichtern. Die verwendete Literatur findet sich in einem ausführlichen Verzeichnis am Ende des Buches. Auf ein Glossar wurde im Zeitalter der „Digital Natives“ bewusst verzichtet. Als entsprechende elektronische Nachschlagehilfe sei an dieser Stelle exemplarisch auf das Gabler Wirtschaftslexikon (<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/>) verwiesen. Neben der Konsultation von einschlägigen Zeitungen und Fachzeitschriften empfehlen wir dem interessierten Leser zur zeitnahen Verfolgung und Analyse wirtschaftspolitischer Geschehnisse die Internetplattformen Ökonomenstimme (<http://www.oekonomenstimme.org>) und VoxEU (<http://www.voxeu.com>). Die letztgenannten Internetadressen und alle jeweils an den Kapitelenden genannten Internetadressen finden Sie auch elektronisch im Internet unter <http://facultas.at/wplinks>.

Reinhold Hofer verfasste die Kapitel Theorie der Wirtschaftspolitik, Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik, Finanzmarktpolitik, Umweltpolitik und Wachstumspolitik, Ralf Kronberger die Kapitel Wettbewerbspolitik, Handelspolitik, Öffentliche Finanzen, Verteilungs- und Sozialpolitik, Stabilisierungspolitik, Geldpolitik und Preisniveaustabilität.

Die Autoren danken ihren Familien für ihre Geduld und widmen ihnen dieses Buch.

Für Joanna, Katharina und Jan und Susanna und Michael

Wien, Jänner 2012

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur zweiten Auflage.....	5
Vorwort zur ersten Auflage.....	8

I. Theorie der Wirtschaftspolitik

1 Einleitung.....	19
2 Der Finalitätsgedanke der Wirtschaftspolitik.....	21
3 Ansätze einer Theorie der Wirtschaftspolitik.....	24
i. Kurze Geschichte einer Theorie der Wirtschaftspolitik.....	25
ii. Definition und Abgrenzung.....	26
iii. Ziele – Mittel – Träger-Ansatz.....	29
iv. Quantitativer Ansatz.....	31
v. Neue Politische Ökonomie.....	35
4 Vertiefende Grundlagen zu einer Theorie der Wirtschaftspolitik.....	39
i. Werturteilsproblematik.....	39
ii. Wirtschaft und Gesellschaft.....	41
iii. Ansätze der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik.....	43
iv. Wirtschaftspolitische Beratung.....	50
5 Gliederungen von Wirtschaftspolitik.....	52
i. Gliederungen und deren Kriterien.....	52
ii. Übersicht zur gewählten Zugangsweise in den Folgekapiteln.....	53

II. Wettbewerbspolitik

1 Einleitung.....	62
2 Theoretische Grundlagen.....	63
i. Funktionen des Wettbewerbs.....	64
ii. Rahmenbedingungen für den perfekten Wettbewerb/vollständige Konkurrenz.....	65
iii. Wettbewerbspolitische Leitbilder.....	66
iv. Formen der Wettbewerbsbeschränkungen.....	70
3 Ziele.....	73
4 Institutionen/Verfahren.....	74
i. Österreichische Ebene.....	74
ii. Europäische Ebene.....	80
5 Wirtschaftspolitische Diskussion.....	82
i. Ausrichtung der österreichischen Wettbewerbspolitik.....	82
ii. Renaissance der Industriepolitik?.....	85

III. Außenwirtschaft und internationale Handelspolitik

1	Einleitung	95
2	Theoretische Grundlagen	95
	i. Definition, Messung und Bedeutung der Leistungsbilanz	96
	ii. Handelstheorie	99
3	Ziele	108
4	Instrumente	109
	i. Tarifäre Handelshemmnisse – Zölle	110
	ii. Nicht-tarifäre Handelshemmnisse	111
5	Institutionen	114
	i. Regelungsebenen	114
	ii. Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene	115
	iii. Struktur der WTO – Regelungsinhalte der WTO-Abkommen	120
6	Struktur und Entwicklung der österreichischen Außenwirtschaft	125
7	Wirtschaftspolitische Diskussion	130
	i. Wie viel und welche Form der Handelsliberalisierung?	130
	ii. Ökonomische Kosten und politischer „Nutzen“ der Wirtschafts- sanktionen der EU gegen Russland	132

IV. Arbeitsmarktpolitik

1	Einleitung	142
2	Grundlagen der Arbeitsmarktpolitik	143
	i. Theoretische Erklärungen zum Arbeitsmarkt	144
	ii. Formen der Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktindikatoren	148
3	Ziele	152
4	Arbeitsmarktpolitik in Österreich	152
	i. Der österreichische Arbeitsmarkt	152
	ii. Lohnbildung auf Österreichs Arbeitsmärkten	159
	iii. Instrumente der Arbeitsmarktpolitik	161
	iv. Institutionen zum Arbeitsmarkt	166
5	Wirtschaftspolitische Diskussion	167
	i. Demografie und Fachkräftemangel	167
	ii. Flüchtlingszuwanderung und Arbeitsmarkt	168

V. Finanzmarktpolitik

1	Einleitung	177
2	Theoretische Anmerkungen zu Finanzmärkten	177
	i. Allgemeine Anmerkungen	177
	ii. Finanzmärkte	183
	iii. Finanzintermediäre	186
	iv. Makroökonomische Effekte	187

3	Entwicklungen auf den Finanzmärkten	190
4	Ziele.....	194
5	Institutionen – Instrumente – Verfahren.....	195
	i. Globale Regulierungsebene.....	195
	ii. Regulierungsebene der Europäischen Union.....	196
	iii. Nationale Regulierungsebene	201
6	Wirtschaftspolitische Diskussion.....	203
	i. Die Finanzmarktkrise und das österreichische Bankenpaket.....	203

VI. Umweltpolitik

1	Einleitung.....	214
2	Theoretische Zugänge	215
	i. Nachhaltigkeit aus einer Systemperspektive.....	215
	ii. Marktperspektive – Umwelt als öffentliches Gut und externe Effekte.....	217
3	Ziele der Umweltpolitik	220
4	Institutionen – Instrumente – Verfahren.....	222
	i. Internationaler Rahmen: Akteure und Prozesse	222
	ii. Nationaler Rahmen: Akteure und Prozesse	228
5	Statistische Erfassung der Umwelt	230
6	Wirtschaftspolitische Diskussion.....	237
	i. Energieeffizienz.....	237
	ii. Erneuerbare Energien – Förderungen.....	238

VII. Wachstumspolitik

1	Einleitung.....	247
2	Theoretische Grundlagen	249
	i. Wachstumstheoretische Grundlagen.....	249
	ii. Wachstumspolitische Problemstellungen	253
	iii. Messung des Wachstums	254
	iv. Wachstum und Wohlstand.....	256
	v. Wachstumsentwicklungen	259
3	Ziele.....	263
4	Institutionen – Instrumente – Verfahren.....	265
	i. Die europäische Ebene	266
	ii. Die österreichische Ebene	274
5	Wirtschaftspolitische Diskussion.....	280
	i. Wachstum und Strukturwandel – „greening of growth“?.....	280
	ii. Wirtschaftskrise – Zerstörung von Kapazitäten? Säkulare Stagnation?.....	281

VIII. Öffentliche Finanzen

1	Einleitung	291
2	Theoretische Grundlagen	292
	i. Wie viel Staat?	292
	ii. Theoretischer Hintergrund zur staatlichen (Neu)Verschuldung.....	299
	iii. Ökonomische Theorie des Föderalismus.....	305
3	Ziele.....	307
	i. Zielvorgaben auf nationaler Ebene	307
	ii. Zielformulierungen im EG-Vertrag (SWP).....	309
4	Instrumente/Institutionen/Verfahren.....	310
	i. Instrumente	310
	ii. Institutionen des öffentlichen Sektors	311
	iii. Struktur der öffentlichen Ausgaben	313
	iv. Struktur der öffentlichen Einnahmen	316
	v. Budgetkreislauf am Beispiel des Bundesbudgets	318
	vi. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP).....	321
	vii. Finanzausgleich und österreichischer Stabilitätspakt.....	328
5	Wirtschaftspolitische Diskussion	333
	i. Steuerreform 2015/2016	333
	ii. Entwicklung der öffentlichen Verschuldung.....	337

IX. Sozialpolitik

1	Einleitung	350
2	Theoretische Grundlagen zur sozialen Sicherung	351
	i. Entwicklung von theoretischen Ansätzen zur sozialen Sicherung.....	351
	ii. Gestaltungsprinzipien für die Sozialversicherung.....	353
	iii. Grundlagen zur Sozialversicherung	353
3	Ziele der Sozialpolitik.....	360
4	Sozial(ver)sicherung in Österreich	361
	i. Umfang und Struktur der sozialen Sicherung in Österreich.....	361
	ii. Träger der Sozialpolitik.....	362
	iii. Daten zum österreichischen Gesundheitssystem und der Krankenversicherung.....	366
	iv. Daten zur Pensionsversicherung in Österreich.....	369
5	Wirtschaftspolitische Diskussion.....	373

X. Verteilungspolitik

1	Einleitung	383
2	Theoretische Grundlagen und Konzepte zur Einkommens- und Vermögens- verteilung	384
	i. Theoretische Ansätze zur Gerechtigkeit.....	384
	ii. Maßstäbe und praktische Ziele der Verteilungspolitik.....	385

3	Einkommensverteilung	388
i.	Konzepte und Indikatoren der Einkommensverteilung	388
4	Vermögensverteilung.....	397
i.	Entstehung von Vermögen	397
ii.	Bestimmung von Vermögen.....	398
iii.	Vermögensverteilung in Österreich.....	400
5	Ziele.....	404
6	Instrumente	405
7	Empirische Daten zur Umverteilung	406
8	Wirtschaftspolitische Diskussion.....	409
i.	Grenzen der Umverteilung.....	409
ii.	Aussagekraft und verteilungspolitische Ableitungen aus einzelnen Verteilungsmaßen	410

XI. Stabilisierungs-/Stabilitätspolitik

1	Einleitung	417
2	Theoretische Grundlagen	417
3	Ziele.....	421
4	Instrumente	422
i.	Fiskalpolitik.....	422
ii.	Geldpolitik	427
iii.	Einkommenspolitik.....	428
5	Institutionen	429
6	Konjunktur- und Konsolidierungsprogramme	429
i.	Konjunkturpakete in Österreich	430
ii.	Konsolidierungsprogramme in Österreich folgend auf die Finanzmarkt-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise:	436
iii.	Wirtschaftspolitische Diskussion.....	441

XII. Geldpolitik

1	Einleitung.....	453
2	Theoretische Grundlagen	454
i.	Die Entstehung von Geld	454
ii.	Die Transmission geldpolitischer Impulse.....	457
iii.	Effekte von Inflation und Deflation	460
3	Geldpolitische Ziele und Strategie.....	465
i.	Geldpolitische Ziele	465
ii.	Geldpolitische Strategie	466
4	Instrumente/Verfahren	470
i.	Geldpolitische Instrumente.....	470
ii.	Geldpolitische Reaktionen auf die Finanzmarkt-, Wirtschafts- und Staats- schuldenkrise.....	472

5 Institutionen.....	477
i. Aufgaben von EZSB und EZB.....	479
ii. Unabhängigkeit.....	481
iii. Transparenz.....	481
iv. Organisation.....	482
6 Wirtschaftspolitische Diskussion.....	483
i. Ausstieg aus QE und Einstieg in Erhöhungen der Leitzinsen.....	483
ii. Die Zukunft des Euro-Währungsgebietes.....	484
7 Annex – Steuerung der Inflation mit nicht-geldpolitischen Instrumenten.....	486
i. Ursachen und Bekämpfung der Nachfrageinflation.....	487
ii. Ursachen und Bekämpfung der Angebotsinflation.....	490

XIII. Standortpolitik

1 Einleitung.....	501
2 Theoretische Anmerkungen zur Standortpolitik.....	502
3 Messung der Wettbewerbsfähigkeit: Standortfaktoren und Rankings.....	506
i. Darstellung ausgewählter ökonomischer und nicht-ökonomischer Indikatoren, qualitative Bewertung von Standortfaktoren.....	507
ii. Darstellung einer Gruppe von Faktoren.....	508
iii. Darstellung eines Indexes, der wiederum aus mehreren Indizes zusammengesetzt wird.....	513
4 Empirische Beobachtungen zur Standortqualität Österreichs.....	515
i. Darstellung der Wettbewerbsfähigkeit über internationale Kostenvorteile mittels Einzelindikatoren.....	515
ii. Qualitative Bewertung von Standortfaktoren.....	516
iii. Europäische Daten aus Scoreboards.....	517
iv. Internationale Rankings am Beispiel IMD und WEF.....	518
5 Wirtschaftspolitische Diskussion.....	520
Verzeichnis der Abbildungen.....	525
Verzeichnis der Tabellen.....	529

I. Theorie der Wirtschaftspolitik

Lernziele

- Mögliche Definitionen einer Theorie der Wirtschaftspolitik nennen
- Das Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik aufzeigen
- Wirtschaftspolitik von politischer Ökonomie abgrenzen
- Einen Überblick zu wirtschaftspolitischen Grundpositionen geben
- Verschiedene Theorieansätze der Wirtschaftspolitik erläutern

Inhalt

1	Einleitung	19
2	Der Finalitätsgedanke der Wirtschaftspolitik	21
3	Ansätze einer Theorie der Wirtschaftspolitik	24
	i. Kurze Geschichte einer Theorie der Wirtschaftspolitik.....	25
	ii. Definition und Abgrenzung	26
	iii. Ziele – Mittel – Träger-Ansatz.....	29
	iv. Quantitativer Ansatz.....	31
	v. Neue Politische Ökonomie.....	35
4	Vertiefende Grundlagen zu einer Theorie der Wirtschaftspolitik	39
	i. Werturteilsproblematik.....	39
	ii. Wirtschaft und Gesellschaft.....	41
	iii. Ansätze der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik	43
	iv. Wirtschaftspolitische Beratung.....	50
5	Gliederungen von Wirtschaftspolitik.....	52
	i. Gliederungen und deren Kriterien	52
	ii. Übersicht zur gewählten Zugangsweise in den Folgekapiteln	53
	Schlüsselbegriffe.....	55
	Vertiefende Literatur	56
	Kontrollfragen und Übungen	56
	Websites	57
	Literaturverzeichnis.....	58

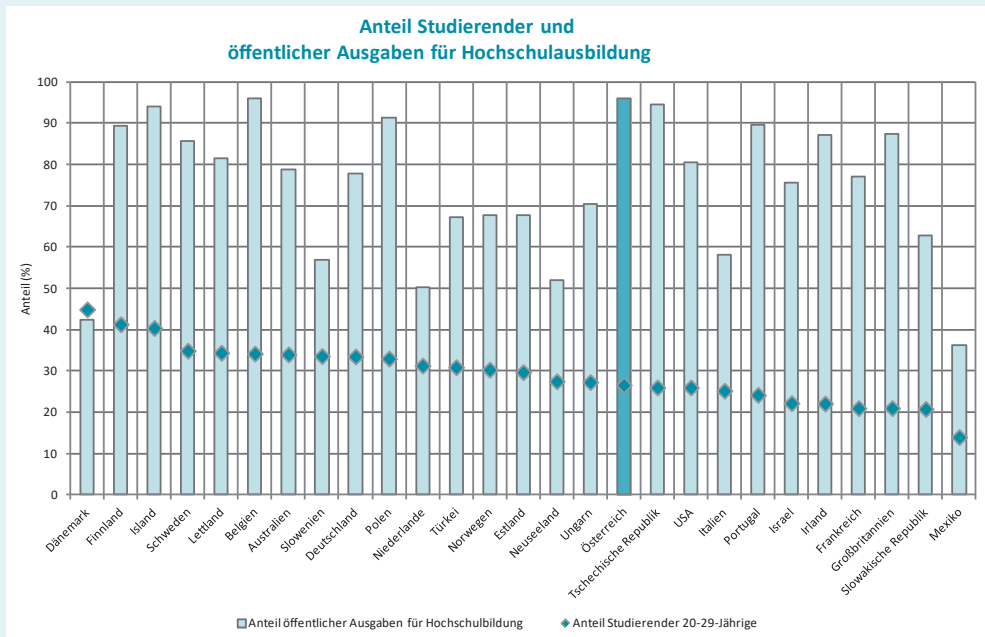
Warum gibt es unterschiedliche Wirtschaftssysteme?

Warum Wirtschaftspolitik?

Ein kurzer Blick auf die Organisation von wirtschaftlichen Vorgängen in den Staaten dieser Erde macht sofort deutlich, dass es stark unterschiedliche Ausgestaltungen gibt. Ähnliche Problematiken – wie etwa die Frage nach der Ausformung der Finanzierung von öffentlichen Haushalten (Budgets), dem Umfang von Sozialleistungen oder auch nur der Möglichkeiten ein Unternehmen zu gründen – werden weltweit in unterschiedlicher Weise geregelt.

Vergleicht man etwa die geltenden Regelungen für den Hochschulbereich – wer darf eine Universität besuchen und wie wird dieser Besuch finanziert – ergibt sich nachfolgend dargestelltes differenziertes Bild:

Abbildung 1.1: Anteil Vollzeit- und Teilzeitstudenten in öffentlichen und privaten Institutionen in der Altersgruppe 20–29 Jahre – 2013



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis OECD Education Statistics, Stand: 9.6.2017

In der Wirtschaftstheorie wird argumentiert, dass ein höherer Bildungsgrad der Bevölkerung höheres Wirtschaftswachstum erzeugt. Allerdings gibt es große Divergenz in der Umsetzung (Erreichung höherer Bildungsgrade, Finanzierung). In Dänemark studieren rund 45% der 20- bis 29-jährigen. Die Studienfinanzierung erfolgt zu mehr als 50% aus privaten Mitteln. In Österreich und Belgien erfolgt die Studienfinanzierung fast ausschließlich öffentlich (96%). Die relativen Anteile der Studierenden betragen in Belgien 34% und in Österreich 27%.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die naive Frage: Warum? Gibt es keine allgemein optimale Lösung? Und: Wie kann diese erreicht werden?

Eine Antwort verlangt ein Verständnis für die Umsetzungsmöglichkeiten! Aufgrund gegebener institutioneller Rahmenbedingungen – Welcher Logik folgt eine Wirtschaftsverfassung? Wie werden Gesetze gemacht? Wer hat dabei Mitwirkungsmöglichkeiten? – entstehen verschiedene Lösungsmodelle, welche allerdings insgesamt als „Länderlösung“ zur Wettbewerbsfähigkeit des Landes beitragen und schließlich die Entwicklung mitbestimmen.

1 Einleitung

Bei Ausbruch der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise beginnend ab 2008 gewannen die Darstellung ökonomischer Entwicklungen und die dadurch ausgelöste wirtschaftspolitische Diskussion in den Medien und in der allgemeinen Öffentlichkeit zunehmend an Bedeutung. Oftmals werden dabei Reformen zu den unterschiedlichsten Bereichen gesellschaftlicher, insbesondere wirtschaftlicher Vorgänge medial vorgestellt und diskutiert, sei es die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, die Einführung von Regelungen für Banken und Finanzinstitutionen zur Krisenprävention, unterschiedlichste Ausprägungen von Steuerreformen – begonnen mit Aspekten der Abgabentlastung über Strukturreformen bis hin zur Sicherung des Abgabenaufkommens durch Betrugsbekämpfung.

Beispiel: Die Presse 25. März 2016: „Handwerkerbonus würde Pfusch um eine Milliarde verringern“

Wien. „Würde der Handwerkerbonus flächendeckend eingeführt, würde der Pfusch um mindestens eine Milliarde Euro zurückgehen“, sagt der Linzer Volkswirtschaftsprofessor Friedrich Schneider.

Schon im Herbst hatte sich der Ökonom für eine Neuauflage des Handwerkerbonus ausgesprochen. Nun hat er eine volkswirtschaftliche Analyse dazu abgeschlossen – mit neuen Umfrageergebnissen, die seine damaligen Annahmen „sehr stark untermauern“, wie er zur „Presse“ sagt. Die Milliarde sei angesichts der neuen Ergebnisse sogar „mehr als konservativ geschätzt“.

Mit dem Handwerkerbonus werden private Haushalte gefördert, die Renovierungsarbeiten nicht im Pfusch, sondern von einem Handwerker durchführen lassen. Bundesweit gab es das ab Mitte 2014, 2015 lief das Pilotprojekt aus. Für Arbeitskosten bis 3000 Euro winkten 20 Prozent Förderung, maximal konnte man sich 600 Euro Zuschuss holen. Jedoch nur, wenn man schnell genug war: 2014 waren zehn, im Folgejahr 20 Millionen Euro im Fördertopf, es galt „First come first serve“.

(...)

Simulationsrechnungen, die Schneider im Herbst präsentierte, zeigten jedoch, dass der Staat kaum draufzahlen kann. Auf Basis der Zahlen von 2014 – damals wurden Rechnungen über 161,81 Mio. Euro eingereicht und Arbeitsleistungen von knapp 66 Mio. Euro mit 9,7 Mio. Euro gefördert – errechnete er, ab wann der Fiskus trotz der Kosten für die Förderung in Summe profitiert. Und kam zu dem Schluss, dass selbst ein „unrealistisch hoher“ Mitnahmeeffekt von 77,4 Prozent noch zu verkraften wäre. Anders gesagt: Wenn mindestens 22,6 Prozent auf die Reduktion des Pfuschvolumens entfallen, beginnt es sich für den Fiskus zu rechnen.

(...)

Er plädiert dafür, den Fördertopf nicht zu deckeln – „dann würde es richtig was bringen“. Denn dann hätten alle und nicht nur die Schnellsten am Anfang der Förderperiode einen Anreiz, ihre Aufträge offiziell zu vergeben. Würde von der eingangs erwähnten Euromilliarde, die dann in die offizielle Wirtschaft wandert, auch nur die Hälfte im Inland zusätzlich wertschöpfungswirksam, brächte das ein zusätzliches BIP von 674 Mio. Euro, 6374 zusätzliche oder gehaltene Arbeitsplätze und ein Masseneinkommen von zusätzlich 411 Mio. Euro.

Anmerkungen: Dieser Meldungsausschnitt zeigt die Darstellung einer wirtschaftspolitischen Maßnahme – die Subvention von Handwerkerleistungen – und gibt auch einige Hintergrundinformationen. Aus theoretischer Perspektive wäre aber sicherlich interessant, warum dieses Phänomen überhaupt eintritt (Pfusch findet statt und wird nur unzureichend definiert), und ob es etwa auch alternative Lösungsansätze gibt: strengere Betrugsbekämpfung, steuerliche Förderung etc.; bzw. warum einer bestimmten Lösung der Vorzug zu geben ist.

Vor dieser Realität kann man schnell zu Fragen nach dem Warum und Wie dieser Maßnahmen kommen. Während das Warum die grundsätzliche Frage der Legitimation, also die Suche nach einer Begründung aufwirft, drückt das Wie eine Frage nach Möglichkeiten der Umsetzung aus. Beide Aspekte finden sich dann auch in den Diskussionen über wirtschaftspolitische Vorgänge. Die jeweilige politische Lage scheint hierbei Argumente zu fördern, die politische Maßnahmen als unumgänglich erscheinen lassen. Manchmal wird der Eindruck vermittelt, dass es nur eine einzige Umsetzungsmöglichkeit gibt.

In diesem Kapitel soll daher ein Grundverständnis für Wirtschaftspolitik als eine auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhende praktische Umsetzung von Handlungen politischer Entscheidungsträger erarbeitet werden. Dabei soll zugleich gezeigt werden, dass damit auch ein eigenständiges Untersuchungsobjekt gegeben ist, das über eine reine Wirtschaftstheorie hinausgeht. Dadurch sollte ein Verständnis für grundlegende Zusammenhänge gesellschaftlicher Gestaltungen ökonomischer Vorgänge entwickelt und auch auf die umfangreichen Möglichkeiten der praktischen Umsetzung hingewiesen werden.

Eingeleitet wird dieses Kapitel mit der Auseinandersetzung des Finalitätsgedankens in der Wirtschaftspolitik, Definitionen der Wirtschaftspolitik sowie mit drei ausgewählten Erklärungsansätzen. Damit soll ein rascher und direkter Einstieg in die Theorie der Wirtschaftspolitik ermöglicht werden. Diese drei Ansätze sind der pragmatische Ziel-Mittel-Träger-Ansatz mit Betrachtung von wirtschaftspolitischen Zielen, eingesetzten Instrumenten und verantwortlichen Akteuren. Darüber hinaus gibt es den quantitativen Ansatz, der basierend auf Daten mittels ökonometrischer Techniken oder spieltheoretischer Modellierungen zu Aussagen über Wirtschaftspolitikgestaltung kommt. Schließlich wurde in den letzten Jahrzehnten auch eine entscheidungstheoretische (mikroökonomische) Variante – die Neue Politische Ökonomie – als Erklärungsansatz entwickelt.

Nichtsdestotrotz ist es hilfreich, für die Entwicklung des Verständnisses weitere Aspekte zu beachten. Im nachfolgenden Abschnitt erfolgt die Auseinandersetzung mit Werturteilen, die der Zielsetzungen einer Theorie der Wirtschaftspolitik zugrunde liegen. Weiters soll ein Verständnis darüber aufgebaut werden, dass Wirtschaftspolitik nur vor dem Hintergrund eines Gesellschaftsverständnisses zu verstehen ist. Es sind also unterschiedliche theoretische Ansätze zur Wirtschaft („Schulen“), die dann Grundlage für

wirtschaftspolitische Handlungen werden. Die besondere Rolle der Wirtschaftsberatung für die Vermittlung und Gestaltung wird ebenfalls noch behandelt.

Hat man sich mit diesen Zugängen auseinandergesetzt, werden auch Möglichkeiten der Gliederung von Wirtschaftspolitik sichtbar – was auch verschiedene Abläufe und Funktionsweisen wirtschaftspolitischer Betrachtung und ihre Teilgebiete hervortreten lässt.

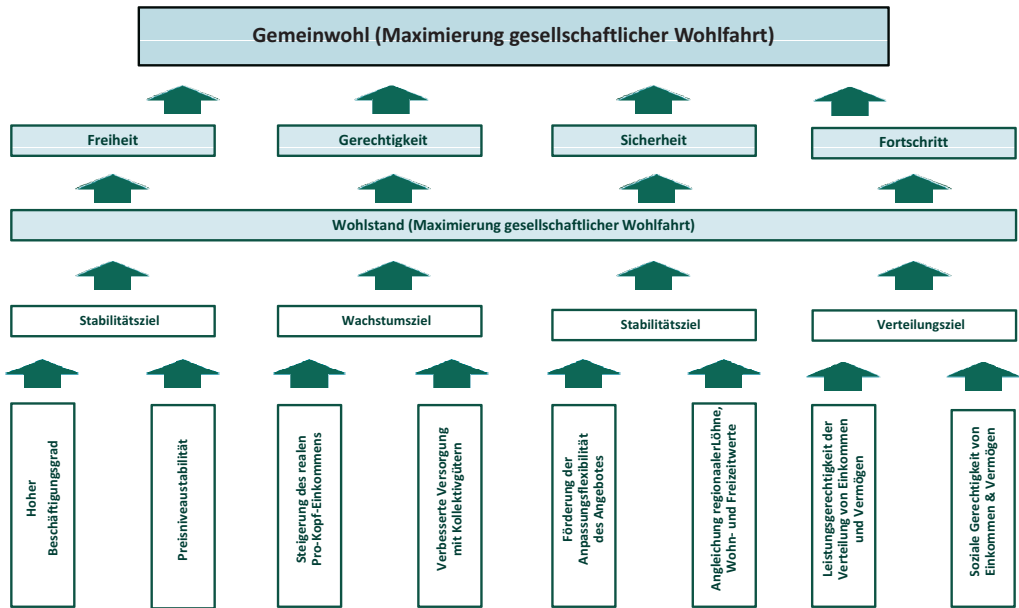
2 Der Finalitätsgedanke der Wirtschaftspolitik

Wirtschaftspolitische Zielsetzungen können ihre Voraussetzungen nur in **gesellschaftlichen Zielen** finden. **Finalität** meint, dass das Erreichen eines Zieles im Vordergrund steht. Das ist schon einer der wesentlichsten Unterscheidungspunkte der **Theorie der Wirtschaftspolitik** zur **Wirtschaftstheorie**. In der Wirtschaftstheorie steht die **Kausalität** im Vordergrund: In ökonomischen Modellen geht es darum, Ursache und Wirkungszusammenhänge darzustellen. Zuvor angeführte gesellschaftliche Ziele stellen sich in einer Pluralität dar, sodass eine eindeutige praktische Umsetzung in wirtschaftspolitische Ziele nicht einfach möglich ist. Eine abgeleitete Zielpyramide, in der gesellschaftliche Grundwerte ebenso wie wirtschaftliche Zielsetzungen aufscheinen, zeigt diese Problematik auf (Abbildung 1.2). Gesellschaft und das Gemeinwohl können auf unterschiedlichen Grundwerten aufgebaut sein. Allein am Gerechtigkeitsbegriff lässt sich dies wohl am besten darlegen, da eine Vielzahl an (moral-/philosophischen) Gerechtigkeitsideen gegeben ist.¹ Ebenso ist die Vorstellung von Freiheit äußerst unterschiedlich.² Somit wird die individuelle institutionelle Ausprägung von Regeln für die Gesellschaft und das jeweilige politische Leitbild ersichtlich. Damit dürfte aber auch die Pluralität von Wirtschaftsordnungen mit deren Ausprägung, Prioritätensetzung und Gliederung von wirtschaftspolitischen Zielen klar werden.

¹ Beispielsweise Rawls (1971). Einen Überblick an Texten zu philosophischen Positionen bezüglich Gerechtigkeit findet sich in Horn, Scarano (2002). Siehe auch Kapitel Verteilungspolitik.

² Man denke an die Position von Hayek oder den Friedman'schen Bildungsgutschein, der statt dem öffentlichen staatlichen Schulsystem einen Gutschein zur freien Wahl einer Schule in einem privaten Schulsystem vorsieht.

Abbildung 1.2: Zielpyramide – von den gesellschaftlichen zu den wirtschaftspolitischen Zielen



Quelle: Berg et al. (2007)

Die aus den gesellschaftlichen Grundwerten abgeleiteten wirtschaftspolitischen Ziele werden oftmals auch als sogenannte „**magische Vielecke**“ dargestellt (Abbildung 1.3). Allerdings ist, wie bereits angeführt, keines dieser Ziele zwingend aus den gesellschaftlichen Grundwerten ableitbar. Vielmehr muss festgestellt werden, dass eine logische Begründung wirtschaftspolitischer Zielsetzungen aus gesellschaftlichen Zielsetzungen praktisch nicht möglich ist.