

BÜCHER

KONJUNKTUREFFEKTE DER ÖSTERREICHISCHEN BUDGETPOLITIK

Rezension von: Robert Holzmann,
Reinhard Neck (Hrsg.), Konjunktur-
effekte der österreichischen Budget-
politik, Schriftenreihe des Ludwig-
Boltzmann-Instituts zur Analyse
wirtschaftspolitischer Aktivitäten,
Band 10, Manz-Verlag, Wien 1993,
251 Seiten, öS 325,-.

Wenngleich die Kernperiode des Austro-Keynesianismus der Vergangenheit angehört, so spielte der stabilitätspolitische Einsatz der Budgetpolitik dennoch bis in die jüngste Vergangenheit eine bedeutende Rolle. Ausgehend von der Feststellung, daß es bisher keine klaren empirischen Belege über die Wirksamkeit der antizyklischen Budgetpolitik in Österreich, über deren Veränderungen im Zeitablauf, über deren Effekte auf Kapitalmarkt und Zinsstruktur und auch nicht über operationale Anhaltspunkte für eine Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte unter stabilitätspolitischen Gesichtspunkten gibt, zielt das vorliegende Buch mit seinen Beiträgen auf eine Schließung dieser Lücke.

Im Zentrum mehrerer Beiträge steht die Frage, ob durch eine antizyklische Budgetpolitik stabilisierende Effekte auf den realen Sektor der Wirtschaft ausgehen oder nicht. Diese Fragestellung wurde und wird in der makroökonomischen Theorie seit langem sehr kontrovers diskutiert, ohne daß

darüber auf der theoretischen oder empirischen Ebene bisher Einigkeit erzielt worden wäre.

Diametral gegenüber stehen dabei die Positionen der Keynesianer und der Neuen Klassischen Makroökonomien. Letztere leugnen reale Wirkungen von Budgetdefiziten und begründen dies unter anderem mit der Hypothese der Neutralität der Staatsverschuldung („Ricardo-Äquivalenz“). Diese Hypothese behauptet, daß Verschiebungen zwischen Schulden- und Steuerfinanzierungen bei bestimmter Ausgabenhöhe keine Wirkungen auf den realen Sektor der Wirtschaft haben, weil die Wirtschaftssubjekte bei einer Erhöhung der Staatsschulden später zur Rückzahlung anfallende Steuererhöhungen antizipieren.

Der Aufsatz von *Reinhard Neck* befaßt sich mit der Hypothese der Verschuldungsneutralität. Er erörtert zunächst einige damit zusammenhängende theoretische Probleme und versucht anschließend diese Hypothese für Österreich empirisch zu testen. Neck kommt – trotz vieler methodischer Probleme – zu dem Ergebnis, daß mit den vorliegenden Daten die Hypothese der Verschuldungsneutralität für Österreich nicht gültig ist. Wirtschaftspolitisch schließt er daraus, daß kurzfristig eine Erhöhung der Staatsverschuldung expansiver wirkt als steuerfinanzierte Staatsausgaben. Eine antizyklische Budgetpolitik kann daher im Prinzip Stabilisierungseffekte bewirken. Langfristig ist aber zu erwarten, daß eine höhere Staatsverschuldung die private Kapitalbildung beeinträchtigt.

Von den Monetaristen wird die Unwirksamkeit einer antizyklischen Budgetpolitik damit begründet, daß eine expansive Budgetpolitik über

kurz oder lang zu einem Crowding-out von privaten Investitionen und Konsumausgaben führt. *Gerhard Munduch* untersucht in seinem Beitrag mit einem Modell auf der Basis keynesianischer Grundlagen die Relevanz von Crowding-out für die Wirksamkeit der österreichischen Fiskalpolitik. Die Ergebnisse zeigen, daß Crowding-out sowohl vor als auch nach 1980 fallweise aufgetreten sein dürfte, aber die entscheidenden Strukturparameter nach 1980 eine wesentlich günstigere Konstellation aufweisen. Die abnehmende Wirkung der Fiskalpolitik kann also nicht mit Verdrängung begründet werden, sondern eher mit Entzugseffekten, die aber nicht weiter analysiert wurden.

In einem weiteren Beitrag befaßt sich *Gerhard Munduch* mit dem Einfluß der Fiskalpolitik auf die österreichischen Kapitalmärkte. Er untersucht in dieser Arbeit auf empirischer Basis strukturelle Einflüsse der Inlandsverschuldung des Bundes auf einen wichtigen Teilbereich der Kapitalmärkte in Österreich. Dabei zeigen theoretische Überlegungen, daß eine Antwort auf die Frage der Stabilisierungswirkungen von steigender Staatsverschuldung stark davon abhängt, wie die privaten Wirtschaftssubjekte als Vermögensanleger auf eine Erhöhung der Staatsschulden reagieren. Munduch schätzt auf portfeuilletheoretischer Grundlage das Verhalten von Kredit-, Wirtschaftsunternehmen und Privaten auf den österreichischen Kapitalmärkten. Die Ergebnisse lassen darauf schließen, daß die Aktivität des Bundes auf den inländischen Kapitalmärkten Verknappungserscheinungen ausgelöst haben könnte. Ursache dürfte aber die kurzfristige Inflexibilität der Kapitalmärkte und nicht deren beschränkte Aufnahmefähigkeit gewesen sein. Die These von der langfristigen Unwirksamkeit der Fiskalpolitik durch Crowding-out wird damit jedenfalls nicht gestützt. Im Gegenteil, die Beiträge in

diesem Buch zeigen vielmehr, daß die Budgetpolitik prinzipiell in der Lage war, Stabilisierungseffekte auszulösen. Damit ist freilich noch in keiner Weise sichergestellt, daß die Budgetpolitik dieses Ziel auch in effizienter Weise erreicht hat. Damit beschäftigen sich die restlichen zwei Aufsätze des Buches.

Peter Mooslechner untersucht die Effizienz des Staatsschuldenmanagements des Bundes. Er untersucht das Debt Management unter fiskalischen Gesichtspunkten im Hinblick auf die Kosten der Verschuldungsstruktur und unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten auf die stabilitätspolitischen Zielsetzungen. In beiden Bereichen gelangt er zu einer überaus kritischen Einschätzung. In fiskalischer Hinsicht stellt er eine relativ zum Marktzinssatz steigende Zinsenbelastung, die Vernachlässigung sonstiger Kosten bei der Aufnahme von Fremdwährungsschuld und die mangelnde Berücksichtigung von Wechselkurseffekten fest. Andererseits zeigt sich aber auch ein Nichtbeachten makroökonomischer Fragestellungen, etwa hinsichtlich der Gläubigerposition des privaten Sektors gegenüber dem Staat oder auch hinsichtlich der Fristigkeitsstruktur. Dieser Kritik wurde mittlerweile insofern Rechnung getragen, als mit der Ausgliederung des Debt Managements aus dem Staatshaushalt zwischenzeitlich die Voraussetzung für ein flexibleres Debt Management geschaffen wurde.

Der letzte Beitrag des Buches von *Fritz Breuss*, *Reinhard Neck* und *Fritz Schebeck* bietet dem Leser eine Analyse der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen fiskalpolitischer Maßnahmen mit Hilfe eines keynesianischen makroökonomischen Modells. Dieses Simulationsmodell untersucht verschiedene Budgetkonsolidierungspfade. Ausgabenseitig stehen Kürzungen von Subventionen, öffentlichen Investitionen und dem öffentlichen Konsum am Prüfstand, einnahmensei-

tig Steuererhöhungen (Kapitalertragsteuer, direkte Steuern, indirekte Steuern). Bei den Modellsimulationen im einzelnen zeigt sich, daß von den ausgabenseitigen Maßnahmen hinsichtlich des Zielkonfliktes zwischen Wirtschaftswachstum und Budgetkonsolidierung der Abbau von Subventionen die günstigsten und die Kürzung öffentlicher Investitionen die ungünstigsten Ergebnisse liefert. Auf der Einnahmenseite erweist sich die Erhöhung der Kapitalertragsteuer als budgetär ergiebigste Maßnahme, die gleichzeitig die relativ geringsten gesamtwirtschaftlichen Nebenwirkungen zeigt. Im Falle einer Senkung der Mehrwertsteuersätze ist zwar ein starker Wachstumsimpuls für das Bruttoinlandsprodukt zu erwarten, eine solche Maßnahme würde aber dem Ziel der Budgetkonsolidierung deutlich entgegenstehen. Demgegenüber weist eine Senkung der durchschnittlichen Einkommensteuersätze nur geringe positive – dafür aber verkraftbare fiskalische – Auswirkungen auf.

Von besonderem Interesse sind die in der Einleitung von den Herausgebern *Holzmann* und *Neck* formulierten wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen. Die österreichische Budgetpolitik – so *Holzmann* und *Neck* – stehe vor einem Dilemma. Es kann zwar weder die fiskalische Neutralität der Budgetpolitik noch das Bestehen von Verdrängungseffekten staatlicher Ausgaben nachgewiesen werden, andererseits aber leiten *Holzmann* und *Neck* von den vorliegenden Ergebnissen die Behauptung ab, daß die Wirksamkeit staatlicher Fiskalpolitik seit 1980 zurückgegangen ist.

Sie machen dafür unter anderem die gestiegene Importneigung, die größere Offenheit der österreichischen Wirtschaft, die veränderte Struktur der Staatsausgaben und die geänderten makroökonomischen Rahmenbedingungen verantwortlich. Damit könnte zwar eine antizyklische Budgetpolitik zwar noch immer Stabilitätswirkun-

gen erzielen, die Wirkungen seien jedoch deutlich geringer als in den siebziger Jahren. Anders formuliert bedeutet das, daß die Defizitveränderungen beträchtlich über jenen der siebziger Jahre liegen müßten, um die gleichen Stabilitätseffekte wie damals zu bewirken. Da aber jede Defiziterweiterung die Konsolidierungsbemühungen erschwert, lehnen die beiden Herausgeber jede Defizitauseitung ab. Weiters würde die Erfüllung der fiskalischen Maastricht-Kriterien konterkariert. Diese Empfehlung hätte im Abschwung 1993/94 zu einer restriktiven Budgetpolitik geführt, die mit hoher Wahrscheinlichkeit negative Effekte auf das Wachstum und die Beschäftigung zur Folge gehabt hätte.

Problematisch erscheint es weiters, wenn jede Defizitauseitung mit dem Hinweis auf die fiskalischen Kriterien von Maastricht abgelehnt wird. Gerade der letzte Konjunkturabschwung hat gezeigt, daß mit Ausnahme von Luxemburg kein europäisches Land in der Lage war, die fiskalischen Maastricht-Kriterien zu erfüllen. Es entspricht einer äußerst restriktiven Interpretation der Kriterien von Maastricht, wenn diese zu jedem Zeitpunkt erfüllt sein müssen. Allein um die automatischen Stabilisatoren im Konjunkturabschwung wirksam werden zu lassen, würde das bedeuten, daß in der Hochkonjunktur die öffentlichen Defizite weit unter drei Prozent herunterkonsolidiert werden müßten. Würden alle EU-Länder dieser Empfehlung folgen, wären negative Auswirkungen auf den realen Sektor unvermeidlich. Zu kritisieren ist auch, daß die oben formulierte Schlußfolgerung nicht wirklich die Ergebnisse der Beiträge widerspiegelt.

Auch die zweite wirtschaftspolitische Schlußfolgerung steht nicht unmittelbar im Zusammenhang mit den Aufsätzen des Buches. Sie besagt, daß die ausgewiesenen Konsolidierungserfolge des Bundeshaushaltes den tatsächlichen Konsolidierungspfad über-

zeichnen. Dafür werden drei Gründe genannt:

- In den Jahren 1988 bis 1991 hat die günstige Konjunkturentwicklung wesentlich zur Defizitreduktion beigetragen, das strukturelle Budgetdefizit hat sich kaum verringert.
- Das administrative Defizit des Bundeshaushaltes nach dem Bundesrechnungsabschluß ist ein irreführender Indikator, da seine Verbuchungsvorschriften internationalen Normen nicht gerecht werden und darüber hinaus außerbudgetäre Finanzierungen nicht miteinbeziehen.
- Wesentlichen Anteil an der Rückführung des Budgetdefizites des Bundes hatte die zurückhaltende Budgetpolitik der Länder und Gemeinden.

Den beiden zuerstgenannten Gründen ist zuzustimmen. Hinsichtlich der Aussagekraft des Budgetdefizites des Bundeshaushaltes muß allerdings erwähnt werden, daß das Defizit nach Maastricht internationalen ökonomischen Klassifikationsvorschriften genügt. Das Defizit nach Maastricht bringt auch Klarheit hinsichtlich der Frage der außerbudgetären Finanzierungen. Nicht ganz zu akzeptieren ist jedoch die dritte Begründung, in der den Ländern und Gemeinden ein wesentlicher Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Defizitreduktion zugesprochen wird. Die Länder und Gemeinden wiesen in diesen Jahren einen ziemlich stabilen Überschuß des „Netlending“ auf. Dieser ist jedoch auf zwei Sonderfaktoren zurückzuführen: Zum einen auf die Darlehensgewährung im Rahmen der Wohnbauförderung, zum andern auf die Finanzierung der administrativen Defizite. Eine Reihe von Bundesländern (insbesondere Niederösterreich und Salzburg) finanzieren seit einigen Jahren ihre Budgetdefizite durch sogenannte „innere Anleihen“(1).

Als dritte Schlußfolgerung wird festgehalten, daß es zu wesentlichen

Veränderungen der Einnahmen- und Ausgabenstruktur kommen müsse, wenn die konjunkturwirksamen Effekte des Budgets erhöht werden sollen. Entsprechend den Simulationsergebnissen von Breuss et al. könnte auf der Ausgabenseite eine ausgabenneutrale Umschichtung vom öffentlichen Konsum und/oder den Subventionen zu den öffentlichen Investitionen einen expansiven Nettoeffekt bewirken, da der dynamische Ausgabenmultiplikator der Subventionen wesentlich geringer ist als jener der Infrastrukturausgaben. Auf der Einnahmenseite hingegen wurde eine Umstrukturierung in Richtung einer stabilitätsunterstützenden Einnahmenstruktur bereits weitgehend vorgenommen. Im Vergleich zur Mehrwert- oder Einkommensteuer weist die Kapitalertragsteuer wesentlich geringere negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte auf. Weitere Umstrukturierungsmöglichkeiten im Steuerbereich sehen Holzmann und Neck nur zwischen traditionellen Steuern auf der einen Seite und Energiesteuern auf der anderen Seite.

Einer letzten Empfehlung zufolge könnten stabilitätsunterstützende Effekte auch durch eine Änderung der Staatsschuldenpolitik erzielt werden.

Die wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen münden schließlich in der Aussage, daß es wesentlicher und einschneidender Maßnahmen in der Struktur der Einnahmen und Ausgaben bedarf, wenn die kleiner werden den Freiräume für stabilitätspolitische Aktivitäten weiterhin genutzt werden sollen. Diese wirtschaftspolitische Schlußfolgerung, die durchaus zu unterschreiben ist, steht allerdings in gewissem Widerspruch zu den in der Einleitung formulierten offenen Forschungsbereichen. Dort ist einmal die Rede von großen Mängeln bei den Daten, die eine Überprüfung von verschiedenen Hypothesen sehr erschweren würden. Neben den keynesianischen makroökonomischen Model-

len stellen auch die in den letzten Jahren entwickelten allgemeinen Gleichgewichtsmodelle eine attraktive Alternative dar, die in verstärktem Ausmaß gerade für fiskalpolitische Analysen in Österreich ausgebaut und eingesetzt werden sollten. Für die Analyse der kurzfristigen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von fiskalpolitischen Maßnahmen bieten sich dagegen weiterhin makroökonometrische Modelle an, wobei neben den keynesianischen Modellen auch solche auf monetaristischer und neuklassischer Grundlage entwickelt und verwendet werden sollten. Weiters könnten zur Erklärung des Verhaltens der Entscheidungsträger der Fiskalpolitik Schätzungen mit Reaktionsfunktionen herangezogen und zu politisch-ökonomischen Gesamtmodellen verbunden werden.

Bei den offenen Forschungsbereichen ist leider nicht die Rede von den vorrangigen Problemen der Budgetpolitik und nicht von den Forschungsvorhaben, die dazu beitragen könnten, die Spielräume der Budgetpolitik zu erhöhen. Mit einer Umschichtung bestimmter Ausgabenkategorien allein werden sich die Budgetprobleme nicht lösen lassen, ganz abgesehen davon, daß solchen Umschichtungen Grenzen gesetzt sind. Von größerer budgetpolitischer Relevanz wären Forschungsanstrengungen, die das Ausmaß und die Effizienz der öffentlichen Aufgabenerfüllung zum Gegenstand ihrer Analyse machen.

Unverständlich ist auch, daß zwar bei den Schlußfolgerungen die Energieabgaben als noch weitgehend unerforscht bezeichnet werden, diese aber bei den offenen Forschungsbereichen keinerlei Erwähnung finden.

Insgesamt kann das Buch dem eingangs gestellten Ziel nur teilweise gerecht werden. Die Beiträge von Neck, Munduch (über die Auswirkungen auf die Kapitalmärkte) und Mooslechner liefern zwar neue Erkenntnisse, die Ergebnisse der anderen Beiträge sind teilweise bereits aus anderen Forschungsarbeiten bekannt. Enttäuschend wenige Ansatzpunkte liefert das Buch zur Umstrukturierung der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte.

Das vorliegende Buch kann somit jenen empfohlen werden, die an theoretischen Fragestellungen zum Thema interessiert sind. Jene, die operationale Anhaltspunkte zur Umstrukturierung der Einnahmen und Ausgaben der Staatsausgaben unter stabilitätspolitischen Gesichtspunkten suchen, werden enttäuscht sein.

Bruno Roßmann

Anmerkung

- (1) Vgl. dazu Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Neue Rahmenbedingungen für die österreichische Wirtschafts- und Finanzpolitik (= Studie 71, Wien 1994).