
Budgetpolitik in kleinen, offenen Volkswirtschaften – Ein internationaler Vergleich

Kurt Kratena

Einleitung

Der öffentliche Sektor stellt das zentrale Gebiet wirtschaftspolitischer Steuerung dar und war daher immer wieder Thema wirtschaftspolitisch motivierter wissenschaftlicher Untersuchungen.

Im Zeitablauf hat sich dabei die Schwerpunktsetzung der Fragestellungen verschoben. Stand früher die Frage nach den positiven ökonomischen Effekten der Tätigkeit des öffentlichen Sektors im Vordergrund, so ist in den 80er Jahren – ausgehend von einem Wandel im wirtschaftspolitischen Leitbild – die Frage nach den Ursachen des Wachstums des öffentlichen Sektors in den Vordergrund gerückt (1).

Die erste bedeutende, europäische Länder einbeziehende Untersuchung in dieser Richtung war die OECD-Studie von Saunders/Klau (1985). Darin wurden thematisch und methodisch die Grundlagen zur Erforschung der Frage „Warum wächst der öffentliche Sektor so rasch?“ gelegt, die auch heute noch als erster Anlauf bei der Erstellung einer derartigen Untersuchung anzusehen sind. Besonders die Methode der „Komponentenzerlegung“ bzw. der „Share- und Shift-Analyse“ kommt bei Strukturuntersuchungen des öffentlichen Sektors eine Schlüsselrolle zu. Mit diesen Methoden können beide Fragestellungen – makroökonomische Wirkungsweise des öffentlichen Sektors einerseits und Wirkung der Makroökonomie auf den öffentlichen Sektor andererseits – gewissermaßen zusammengeführt werden. Das kann erfolgen, indem man gewisse Komponenten als exogene (diskretionäre) Politikvariable definiert (z. B. Familienbeihilfensatz), während die andere Komponente (z. B. Anzahl der Kinder) aus einer gewissen sozialökonomischen Ent-

wicklung folgt. Dabei muß allerdings ausgeschlossen werden, daß beide Komponenten einander beeinflussen können, was wiederum im Widerspruch zu beobachtbaren Tendenzen und Intentionen der Haushaltspolitik selbst steht. So ist z. B. intendiert, daß sich höhere Familienleistungen positiv auf die Geburtenrate auswirken.

Diese Untersuchung versucht, ausgehend von der Erfassung der Staatstätigkeit in der Gliederung des SNA („System of National Accounts“), Entwicklungstendenzen, Bedeutung und Struktur des öffentlichen Sektors für Österreich und vergleichbare Industrieländer darzustellen. Dabei werden in einem ersten Teil die folgenden zentralen Themenstellungen erörtert:

- Budgetpolitische Maßnahmen der 80er Jahre zur Defizitreduktion (mit Ausblick auf die „budgetpolitischen Notwendigkeiten“ für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion, EWU);
- Öffentlicher Konsum und Investition und ihre Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage.

In einem zweiten Teil, der folgen soll, werden die öffentliche Leistungserstellung und ihre Kosten untersucht. Ein weiterer Teil soll sich mit den Steuer- und Transfersystemen unter folgenden beiden Gesichtspunkten befassen:

- Umverteilung durch öffentliche Haushalte (Steuer- und Transfersystem)
- Anreizeffekte und gesellschaftliche (z. B. demographische) Einflußfaktoren im Transfersystem

Eine der Zielsetzungen der vorliegenden Untersuchung liegt in der Darstellung von Stärken und Schwächen und von Handlungsanleitungen für Österreich, die aus anderen, vergleichbaren Industrieländern abgeleitet werden können. Als Vergleichsländer werden folgende Volkswirtschaften herangezogen: Belgien, BRD, Finnland, Niederlande und Schweden.

1. Die Erfassung des öffentlichen Sektors in der VGR (SNA-Konzept)

Die Einordnung des öffentlichen Sektors in das System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) stellt keine einfache Aufgabe dar. Es müssen gewissermaßen Konventionen geschaffen und Annahmen getroffen werden, um die vielfältigen Aktivitäten der öffentlichen Gebietskörperschaften und sonstigen Institutionen in die durch Produktions-, Einkommens- und Finanzierungskonten festgelegte Struktur der VGR einordnen zu können (2).

Bekanntlich unterscheidet die VGR die drei Berechnungsarten Entstehungs-, Verwendungs- und Verteilungsrechnung, die folgendermaßen systematisiert werden können:

Entstehung	Verwendung	Verteilung
Intermediärverbrauch	privater Konsum	Löhne, Gehälter
+	+	+
Wertschöpfung (BIP-Beitrag)	öffentlicher Konsum	Abschreibungen
=	+	+
Bruttoproduktionswert (BPW)	Investitionen	Betriebsüberschuß
	+	+
	Exporte	ind. Steuern
	-	-
	Importe	Subventionen
	=	=
	BIP	BIP

Die Verteilungs- und Entstehungsrechnung können zusammengeführt werden, sodaß der öffentliche Sektor als ein Produktionsbereich der Wirtschaft erfaßt werden kann:

	öff. Sektor	übrige Sektoren	insgesamt
		1 n	
Löhne, Gehälter	Wp	W ₁ W _n	W
Abschreibungen	Dp	D ₁ D _n	D
Betriebsüberschuß	Bp	B ₁ B _n	B
ind. Steuern	T _p ^{ind}	T ₁ ^{ind} T _n ^{ind}	T ^{ind}
Subvention	Sp	S ₁ S _n	S
BIP-Beitrag	Yp	Y ₁ Y _n	Y

Auf der Verwendungsseite stellt der öffentliche Konsum eine der Ausgabenkategorien dar, die öffentlichen Investitionen sind ein Teil der gesamten Bruttoanlageinvestitionen. Die Beziehungen zwischen Entstehungs- bzw. Verteilungsseite des öffentlichen Sektors und der Verwendungsseite werden im System von Produktions- und Einkommenskonto sichtbar.

Der Produktionsaufwand des öffentlichen Sektors wird größtenteils für selbstverbrauchte Leistungen (= öffentlicher Konsum) verwendet, ein geringer Teil wird auch in Form von marktmäßigen Gütern verkauft.

Die gesamte Aktivität des öffentlichen Sektors umfaßt jedoch nicht nur den öffentlichen Konsum, sondern auch andere Ausgabenkategorien, wie Transfers, Subventionen und andere Ausgaben, die bei den Privaten einkommenswirksam werden. Dem stehen auf der Einnahmenseite Steuern und sonstige Einnahmen gegenüber, die bei den Privaten kostenwirksam werden und somit auch in der Entstehungs- und Verteilungsrechnung verbucht werden.

Im Finanzierungskonto werden die Ausgabenkategorien Brutto-Anlageinvestitionen und sonstiger Erwerb von Vermögenswerten verbucht. Als Saldo zwischen den Ausgaben und Einnahmen von Einkommens- und Finanzierungskonto erhält man die Defizitgröße („net lending“).

Diese Darstellung des öffentlichen Sektors in der VGR bildet den Rahmen für die weitere Analyse über die Bedeutung öffentlicher Gebietskörperschaften für die einzelnen Volkswirtschaften.

Darin können verschiedenste „Staatsquoten“ berechnet werden, die definitorisch möglichst eng gefaßt werden sollten. Es sollte als Aggregat, auf das eine bestimmte Ausgabe oder Einnahme bezogen wird, nicht immer das BIP, sondern das in dieser Systematik und in ökonomischer Aussagekraft passende Aggregat herangezogen werden.

Übersicht: Das VGR-Kontensystem des öffentlichen Sektors

Produktionskonto

Lohn- u. Gehaltssumme (W)	
Abschreibungen (D)	Verkäufe von Waren
Betriebsüberschuß (B)	(markt- u. nicht-marktbestimmt)
ind. Nettosteuer (T ^{ind})	öffentlicher Konsum (Cpb)
Intermediärverbrauch (M)	
Bruttoproduktionswert (BPW)	BPW

Einkommenskonto

öffentlicher Konsum (Cpb)	Betriebsüberschuß (B)
Transfer (Tr)	Besitzeinkünfte (Einnahmen)
Besitzeinkünfte (Ausgaben)	indirekte Steuern (T ^{ind})
Subventionen (S)	direkte Steuern (T ^{dir})
öffentliches Sparen („net saving“)	sonstige Einnahmen

Finanzierungskonto

Lagerveränderung	öffentliches Sparen („net saving“)
Brutto-Anlageinvestitionen	
Erwerb von Grundstücken	Abschreibungen
Kapitaltransfernetto	
Netto-Kreditgewährung („net lending“)	Kapitaltransfers, netto

Quelle: Stübler, W., Kennzahlen aus dem Bereich der Statistik des öffentlichen Sektors, in: Gantner (1991).

2. Öffentliche Verschuldung und Defizite

Auf einer hochaggregierten Ebene kann man die Tätigkeit des öffentlichen Sektors aufteilen in Ausgaben für öffentlichen Konsum und öffentliche Investitionen, für Transfers und für Zinszahlungen, denen die gesamten Einnahmen gegenüberstehen. Nimmt man der Einfachheit halber an, daß die Einnahmen nur aus Steuern bestehen, und setzt man den Steuersatz gleich t , dann kann man die dynamische Budgetbeschränkung des öffentlichen Sektors schreiben als:

$$1) \, dD_t/dt - i \cdot D_t = G_t + Tr_t - tY_t$$

wobei dD_t/dt die Veränderung des Schuldenstandes im Zeitablauf – also das Nettodefizit – darstellt, i den Zinssatz (die Durchschnittsverzinsung) auf den Schuldenstand D , G die Summe aus öffentlichem Konsum und öffentlicher Investition, Tr die Transferzahlungen und Y einfachheitshalber das BIP. Das Suffix t bezeichnet den Zeitindex.

Diese Budgetbeschränkung ist die Grundlage sämtlicher finanzarithmetischer Modelle, die meist der Frage nach den mittelfristigen Konsequenzen eines gewissen Defizits nachgehen (3). Alle diese Modelle gehen auf einen Ansatz von Domar aus den vierziger Jahren zurück und sind als Simulationsmodelle konstruiert, d. h. sie sollen zeigen, ob gewisse Verschuldungskennzahlen (z. B. die Quote der Verschuldung am BIP) mittel- bis langfristig konvergieren oder „explodieren“. Wie die Arbeit von Blanchard, Gramlich (1990) zeigt, werden derartige Indikatoren der „Sustainability“ einer gewissen Budgetpolitik in der OECD noch immer diskutiert.

Dabei ist der Indikator für „Sustainability“ in Zusammenhang mit anderen Indikatoren für die Beurteilung der Budgetpolitik zu sehen (4):

1) *Indikator der diskretionären Politikkomponente*: Welche (bzw. wieviel) der Änderungen im Defizit bzw. in einzelnen Budgetkomponenten gehen auf eine Änderung der Gesamtwirtschaft zurück und welche (bzw. wieviel) auf diskretionäre Maßnahmen?

2) *Indikator für „Sustainability“*: Kann der gegenwärtige Kurs der Budgetpolitik eingehalten werden, ohne daß der Schuldenstand explodiert (oder implodiert)?

3) *Indikator der gesamtwirtschaftlichen Wirkung*: Wie hoch ist bei Ausschaltung von Verzerrungen durch die Budgetpolitik selbst und bei gegebenen Einkommen, gegebenem Zinssatz und gegebenem Wechselkurs der Effekt des Budgets auf die aggregierte Nachfrage?

4) *Indikator der „Verzerrungseffekte“*: Wie hoch sind verzerrende Effekte auf Investition, Ersparnis, Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage aufgrund von Anreizsystemen im Steuer-/Transfersystem?

Die ersten beiden Indikatoren hängen eng mit der Verschuldungsproblematik und der Frage nach der adäquaten Budgetpolitik und „richtigen“ Höhe des Defizits zusammen, die anderen beiden werden im zweiten, diesem Artikel folgenden Teil über die Bedeutung der öffentlichen Nachfrage und über die staatlichen Umverteilungssysteme behandelt.

Der geeignete Rahmen für die ersten beiden Fragestellungen ist eine möglichst hoch aggregierte Darstellung des öffentlichen Sektors, wie sie in Gleichung 1) zum Ausdruck kommt. Problematisch ist, daß hier aus Gründen der Datenverfügbarkeit auf den gesamten öffentlichen Sektor zurückgegriffen wird, während die Frage der Verschuldung und Defizit-reduktion generell im Zusammenhang mit dem Zentralstaat diskutiert wird. Für einige Länder (z. B. Österreich) wird das Ergebnis dadurch positiv (geringere Schuldenlast) verzerrt, für andere (z. B. BRD) negativ. In Gleichung 1) bezeichnet der Terminus $G_t + Tr_t - tY_t$ das „*primäre Defizit*“, d. h. das Defizit ohne Zinszahlungen, also den budgetpolitischen Handlungsspielraum oder das wirksame Defizit (5). Die zentrale (und mathematisch triviale) erste Erkenntnis aus allen finanzarithmetischen Simulationsmodellen des Domar-Typs ist die Unbedenklichkeit eines gewissen Defizits für die Verschuldungsentwicklung, wenn die nominelle (reale) Wachstumsrate der Einkommensgröße, aus der die Zinszahlungen geleistet werden (BIP, Volkseinkommen, bei Auslandsverschuldung: Exporte), über dem nominellen (realen) Zinssatz liegt.

Geht man davon aus, daß diese Bedingung nicht erfüllt ist, sondern daß ein positives Zins-Wachstums-Differential mittelfristig zu den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Budgetpolitik zählt, dann ergibt sich die Notwendigkeit eines „*primären Überschusses*“ im Budget, um die Schuldenquote (Schulden als Anteil am BIP oder Volkseinkommen) konstant zu halten (6). Blanchard/Chouraqi/Hagemann/Sartor (1990) entwickeln eine Reihe von Indikatoren für kurz- und mittelfristige „*Sustainability*“ und wenden diese auch empirisch für eine Reihe von Industrieländern an.

Hier wird eine ähnliche formale Darstellung wie bei Blanchard/Chouraqi/Hagemann/Sartor (1990) gewählt, die jedoch näher bei der ursprünglichen Version von Domar liegt und aus einer adaptierten Form des Domar-Modelles durch Walther (1981) hervorgegangen ist (7).

Das BIP wächst kontinuierlich mit der Wachstumsrate r , sodaß gilt:

$$2) Y_t = Y_0 e^{rt}$$

Die Nettodefizitquote, $(dD_t/dt)/Y_t$, ist gegeben durch:

$$3) (dD_t/dt)/Y_t = \alpha = G_t/Y_t + tr - t + i (D_t/Y_t)$$

wobei tr den Transfersatz (Transfers als Anteil am BIP, häufig auch „*Einkommensersatzquote*“ genannt [z. B. im Arbeitslosenversicherungssystem, Pensionsversicherungssystem, etc.]) bezeichnet.

Offensichtlich ist der Schuldenstand im Zeitpunkt t gleich der Summe aller akkumulierten Defizite und dem Schuldenstand am Anfang, D_0 :

$$4) D_t = D_0 + \int_0^t \alpha Y_0 e^{rt} dt$$

Das ergibt weiters folgenden Ausdruck für die Schuldenquote:

$$5) D_t/Y_t = D_0/(Y_0 e^{rt}) + \frac{\alpha}{r} (1 - e^{-rt})$$

Bekanntlich erhält man für $t \rightarrow \infty$ den Grenzwert α/r für die Schuldenquote.

In diesem einfachen Modell ist jedoch nicht sichtbar, wie ein konstantes α bei steigendem Zinsaufwand zustande kommt. Dazu muß man in 3) einsetzen und erhält:

$$6) G_t/(Y_0 e^{-rt}) + tr - t = \alpha (1 - \frac{i}{r} [1 - e^{-rt}]) - d_0 e^{-rt}$$

Links steht in Gleichung 6) das „primäre Defizit“, d_0 bezeichnet den Schuldenstand im Ausgangszeitpunkt, $t = 0$.

Für $t \rightarrow \infty$ gilt, daß das primäre Defizit gleich sein muß $\alpha (1 - i/r)$, setzt man für α jenen Wert ein, der bei $t \rightarrow \infty$ erreicht wird, nämlich (D_t/Y_r) , dann gilt:

$$7) (G_t/Y_0) e^{-rt} + tr - t = (D_t/Y_0) e^{-rt} r (1 - i/r)$$

$$t \rightarrow \infty$$

Einen ähnlichen Ausdruck erhalten Blanchard/Chouraqui/Hagemann/Sartor (1990) als Ausgangspunkt für die Ableitung ihrer „Sustainability“-Indikatoren. Für sie bedeutet „Sustainability“, daß die ursprüngliche Schuldenquote, d_0 , erreicht wird, d. h. daß gilt:

$$(D_t/Y_0) e^{-rt} = d_0.$$

Offensichtlich sind Überschüsse im primären Budget notwendig, die von der Höhe des Zins-Wachstums-Differentials (i/r) abhängen. Es läßt sich im weiteren ein theoretischer Steuersatz („sustainable tax rate“: t^*) berechnen, der notwendig wäre, um die dynamische Budgetrestriktion 7) bei gegebenen Ausgaben für öffentlichen Konsum und Investitionen (G) und gegebenem Transfersatz (tr) zu erfüllen. Die Differenz zwischen diesem Steuersatz und dem gegenwärtigen kann dann als der eigentliche Fiskalindikator herangezogen werden. Dabei kann ein beliebiger Zeit-horizont gewählt werden, Blanchard/Chouraqui/Hagemann/Sartor (1990) arbeiten mit Horizonten von einem (kurzfristig), fünf und 40 Jahren. Man erhält somit Lücken („gaps“) zwischen dem (mittelfristig) notwendigen („sustainable“) Steuersatz und dem tatsächlichen in kurzer (ein Jahr) und mittlerer (fünf Jahre) Frist.

Tabelle 1 zeigt für die Vergleichsländer dieser Untersuchung einerseits sehr deutlich den Regimewechsel in den Budgetpolitiken und die relative Position Österreichs.

Ein kurzfristiger „gap“ von 0,31 in Belgien im Jahr 1989 bedeutet z. B., daß bei gegebenen Ausgaben der Steuersatz um 0,31 Prozent des BIP erhöht werden müßte, um langfristig einen permanenten Anstieg der Schuldenquote zu verhindern.

Tabelle 1:

Fiskalindikatoren für „Sustainability“: Lücke zwischen dem notwendigen und dem aktuellen Steuersatz (in % des BIP/BSP)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Belgien							
kurzfristig	6,91	3,66	1,65	1,21	0,36	0,54	0,31
mittelfristig	4,37	1,48	-0,49	-0,83	-2,17	-1,79	-1,45
BRD							
kurzfristig	0,64	-0,04	-0,90	-0,81	-0,20	-0,18	-1,98
mittelfristig	-0,26	-0,72	-1,57	-1,50	-1,60	-1,50	-2,81
Finnland							
kurzfristig	1,05	-1,08	-0,95	-1,49	0,48	-1,68	-2,46
mittelfristig	1,77	0,10	-1,44	-2,80	-1,44	-2,10	-1,49
Niederlande							
kurzfristig	3,06	2,63	0,86	2,19	2,91	1,36	1,26
mittelfristig	0,96	1,64	0,39	1,04	-0,28	-0,66	0,64
Schweden							
kurzfristig	3,33	0,81	1,08	-0,66	-5,21	-3,35	-3,37
mittelfristig	0,48	-0,22	-0,33	-2,33	-3,57	-2,58	-2,52
Österreich							
kurzfristig	2,43	0,48	0,18	1,49	1,94	1,00	1,08
mittelfristig	2,63	1,08	-0,42	-0,82	-1,44	-1,58	-0,67

Quelle: Blanchard/Chouraqui/Hagemann/Sartor (1990), Tab. 2, 18.

Die Budgetpolitik in Österreich startet 1983 mit einem vergleichsweise niedrigen (kurzfristigen) „gap“ von 2,43 Prozent des BIP, kann diesen jedoch bis 1989 lediglich auf 1,08 Prozent des BIP reduzieren und nicht – wie andere Länder – das Vorzeichen umdrehen.

Die Position Österreichs ist am ehesten mit jener der Niederlande zu vergleichen. Sehr ausgeprägte Regimewechsel in der Budgetpolitik haben Schweden und Belgien vollzogen, etwas weniger ausgeprägt war der Wandel in der BRD und in Finnland. Zieht man den mittelfristigen „gap“ 1989 als Indikator für die Budgetpolitik heran, dann ergibt sich, daß für alle Vergleichsländer außer den Niederlanden de facto „sustainability“ der Fiskalpolitik erfüllt ist.

Die Verwendung des mittelfristigen „gap“ für die Periode vor 1989 ist jedoch problematisch. Dieser wurde nicht aufgrund der (für die nächsten fünf Jahre) erwarteten Ausgabenentwicklung berechnet, sondern auf-

grund der tatsächlich eingetretenen („ex post“), soweit sie bekannt war. Wirklich aussagekräftig ist der mittelfristige „gap“ in Zusammenhang mit dem kurzfristigen daher lediglich für 1989.

Gleichzeitig mit der Absenkung der „gaps“ ist jedoch im gleichen Zeitraum ab 1983 ein Anstieg in der Schuldenquote der Vergleichsländer zu beobachten. Das ist kein Widerspruch zu den Ergebnissen von Tabelle 1, sondern bedeutet nur, daß der Steuersatz eben in den einzelnen Jahren nicht in dem Ausmaß erhöht wurde, wie es dem kurzfristigen „gap“ entsprochen hätte, bzw. stärker gesenkt wurde als die negativen „gaps“ zugelassen hätten. Einige der Vergleichsländer haben im selben Zeitraum Steuerreformen mit deutlicher Absenkung der Steuersätze vorgenommen. Die kurzfristigen negativen „gaps“ schlagen im entsprechenden Zeitraum nur in einigen Fällen auf seine sinkende Schuldenquote durch, nämlich in Belgien und der BRD 1989, in Finnland 1986, 1988 und 1989, in Schweden 1986, 1987, 1988 und 1989 und schließlich in Österreich 1989.

Tabelle 2

Schuldenquote: Bruttoverschuldung der öffentlichen Haushalte in % des BIP

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Belgien	112,9	118,1	122,7	127,1	132,0	133,8	131,2	130,2	131,5
BRD	41,0	41,7	42,5	42,6	44,0	44,5	43,4	41,2	43,9
Finnland	18,7	19,0	19,0	18,8	20,0	18,6	16,4	15,0	18,6
Niederlande	61,9	66,1	69,6	71,3	75,2	77,5	77,8	79,3	79,8
Schweden	65,7	67,2	67,7	67,3	59,3	53,7	48,1	44,6	44,8
Österreich	46,0	47,9	49,6	54,0	57,3	57,8	57,2	55,3	54,4

Quelle: OECD, Economic Outlook, Dec. 1991.

Es sei nochmals darauf hingewiesen, daß die Entwicklung der Fiskalindikatoren aus Tabelle 1 u. a. von der Entwicklung des Zinssatzes abhängt und die Aussagekraft dieses Fiskalindikators im Zusammenhang mit der angestrebten Schuldenquote zu sehen ist. Es stellt sich daher die Frage, ob Stabilisierung der Schuldenquote als ausreichend anzusehen ist, oder ob es weitergehende fiskalpolitische Zielsetzungen gibt.

Im Zusammenhang mit der Errichtung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion werden häufig Obergrenzen für die Schuldenquote und auch für die Nettodefizitquote diskutiert. Dabei wird einerseits die Interdependenz zwischen beiden Größen im Sinne der Gleichungen 5) und 6) ausgeblendet, andererseits aber auch die Frage nach der mittelfristigen Erreichbarkeit der in Diskussion stehenden Obergrenze von 60 Prozent für die Schuldenquote nicht näher erörtert. Die ökonomische Debatte über die Sinnhaftigkeit derartiger Obergrenzen dürfte auch

noch nicht abgeschlossen sein, das zentrale Argument, daß eine Europäische Wirtschafts- und Währungsunion noch stärker verflochtener Staaten die Budgetdisziplin quasi „automatisch“ erhöht, ist nicht einfach von der Hand zu weisen (8).

Das Absenken der Schuldenquote erfordert, wie aus den Tabellen 1 und 2 hervorgeht, enorme Überschüsse im primären Budget. Das soll nochmals verdeutlicht werden durch die Darstellung der primären Budgetsaldenquoten in Tabelle 3.

Tabelle 3**Primärer Budgetsaldo in % des BIP**

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (1)
Belgien	-2,9	-0,3	1,0	1,3	2,5	2,9	3,4	4,4	4,1
BRD	-0,3	0,4	1,1	1,0	0,5	0,2	2,4	-0,6	-1,6
Finnland	-1,0	1,1	1,0	1,5	-0,7	2,1	3,5	2,0	-2,5
Niederlande	-1,7	-1,4	0,4	-0,9	-1,3	0,0	0,0	-0,3	1,5
Schweden	-3,2	-0,5	-0,8	0,9	5,9	4,3	6,2	4,9	1,3
Österreich	-1,7	0,2	0,4	-0,8	-1,2	0,2	0,4	1,2	1,3

(1) Prognose

Quelle: OECD, Economic Outlook, Dec. 1991.

Vergleicht man die Daten aus Tabelle 2 und 3 für Belgien und die Niederlande, die ihre Schuldenquote absenken müßten, um eine eventuell in Kraft tretende Obergrenze von 60 Prozent zu erfüllen, zeigt sich, daß dies auch mittelfristig als undurchführbar angesehen werden kann.

Ein kurzes Simulationsexperiment für die Niederlande unter Verwendung der Gleichungen 5) und 6) soll dies zeigen. Legt man fest, daß die Schuldenquote in fünf Jahren auf 60 Prozent gesenkt werden soll ($D_t/Y_t = 0,6$), dann erhält man bei einer für die Niederlande realistischen nominalen BIP-Wachstumsrate von 5,25 Prozent (Prognose OECD: 1992: 5 Prozent, 1993: 5,6 Prozent) einen Höchstwert für die Nettodefizitquote α von -0,32 Prozent, d. h. einen permanenten Budgetüberschuß. Das ergibt wiederum bei einer Durchschnittsverzinsung der Staatsschuld von 8,67 Prozent (1989) und einer Schuldenquote im Ausgangszeitpunkt, d_0 , von 79,8 Prozent in Gleichung 6) eingesetzt einen notwendigen Überschuß im primären Budget von 5,54 Prozent des BIP in jedem Jahr.

Das bedeutet eine überaus restriktive Budgetpolitik, wie sie im Vergleichszeitraum lediglich Schweden aufweist, wobei im Rahmen dieser Studie nicht klar wurde, wodurch Schweden diese enorme Absenkung von Defizit und Verschuldung erreichte.

Für Belgien stellen sich die Bedingungen noch viel dramatischer dar, und das unter dem Gesichtspunkt bereits hoher Überschüsse im primären Budget. Es ist unmittelbar einsichtig, daß derartig radikale fis-

kalpolitische Eingriffe mit der ökonomischen und politischen Systemstabilität eines Landes unvereinbar sind.

Der andere von Blanchard/Gramlich (1990) erörterte Fiskalindikator zur Beurteilung der Budgetpolitik ist jener der strukturellen Budgetkomponente, ermittelt durch Bereinigung des Budgets um konjunkturbedingte (zyklische) Größen („Cyclically adjusted budget“, CAB). Diese Bereinigung wird von der OECD regelmäßig durchgeführt und als Indikator der Fiskalpolitik („fiscal stance“) verwendet.

Für Österreich hat der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen eine Studie herausgegeben, die die österreichische Budgetpolitik der Periode 1986–1990 nach dem Kriterium eines derartigen Indikators der diskretionären Eingriffe bzw. des strukturellen Budgetsaldos zu beurteilen versucht (9). Darin findet sich auch eine Auseinandersetzung mit der OECD-Methodik und eine Beschreibung derselben.

Das Wesen der Methode besteht darin, eine Komponente des Budgets – Ausgaben (G), Transfers (Tr) oder Steuern (T) – von der Kapazitätsauslastung („Outputlücke“) Y_t/Y_t^* abhängig zu machen mit Y_t^* als „potential output“. Man erhält dann Potentialgrößen G^* , tr^* und t^* für die Komponenten des primären Budgetsaldos und kann somit beurteilen, welcher Teil dieses Saldos auf zyklische Schwankungen in der wirtschaftlichen Aktivität zurückgeht und welcher als „strukturell“ anzusehen ist. Dabei wird von allen Autoren auf die Problematik der Interpretation dieser „strukturellen“ Komponente hingewiesen (10). In Kombination mit dem Indikator für „sustainability“ erhält man somit ein Bild, ob die Fiskalpolitik „auf Kurs“ ist, d. h. ob mittelfristig der notwendige Überschuß im primären Budget erzielt werden kann, obwohl in einer gewissen Periode der Budgetsaldo aufgrund von Unterauslastung ungünstiger oder aufgrund von Voll- oder Überauslastung günstiger ist als im Durchschnitt des Zyklus (z. B. fünf Jahre).

$$8) G^*/Y_t + tr^* - t^* = CAB$$

Die Veränderung im aktuellen Budgetsaldo in einem Jahr (gesamter Saldo oder primäres Budget) kann dann aufgeteilt werden in zyklische Veränderungen und strukturelle Veränderungen. Darin besteht der von der OECD verwendete Indikator für die Beurteilung der diskretionären Politikkomponente der Fiskalpolitik („fiscal stance“). Ein fiskalpolitisches Regime mit starker Ausrichtung auf automatische Stabilisatoren wird daher größere Abweichungen zwischen aktuellem und zyklisch bereinigtem Budgetsaldo aufweisen. In jedem Fall sieht man – abgesehen vom Niveau des Budgetsaldos –, ob Veränderungen auf Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivität zurückgehen oder auf Änderungen im „strukturellen Budget“. Problematisch erscheint lediglich der nächste Schritt, diese strukturelle Komponente global mit diskretionärer Veränderung aufgrund von fiskalpolitischen Maßnahmen gleichzusetzen. Innerhalb des strukturellen Budgets können wiederum Komponenten gefunden werden, die tatsächlich diskretionäre Politikvariable darstellen –

z. B. die Einkommensersatzquote im staatlichen Pensionssystem –, und die erst zusammen mit anderen exogen festgelegten Größen (z. B. Altersstruktur der Bevölkerung aufgrund demographischer Entwicklung) die Höhe einer Budgetkomponente bei Vollauslastung (z. B. die Ausgaben und Einnahmen der Pensionsversicherung) bestimmen.

Aus einer OECD-Untersuchung (11) lassen sich für eine mittelfristige Beurteilung der Budgetpolitik der Vergleichsländer dieser Untersuchung folgende Ergebnisse ableiten: In der Periode 1979–1984 zeigt die Fiskalpolitik aller Vergleichsländer teilweise beträchtliche Erhöhungen des konjunkturellen Defizits bei gleichzeitiger Absenkung des strukturellen Budgetsaldos (primäres Budget). Am ausgeprägtesten ist diese Entwicklung in den Niederlanden mit über –6 Prozentpunkten Veränderung in der zyklischen und +6 Prozentpunkten (kumuliert von 1979 bis 1984) in der von der OECD als diskretionär bezeichneten Komponente der Defizitquote. Österreich liegt mit –2,3 Prozentpunkten Veränderung in der zyklischen und +3,1 Prozentpunkten in der diskretionären Komponente in beiden Werten unter den anderen Vergleichsländern. Finnland ist das einzige Vergleichsland, in dem eine Erhöhung der diskretionären Defizitquote mit einer Absenkung der zyklischen Defizitquote einhergeht. Die BRD, in der 1982/83 mit einer Konsolidierung des Bundesbudgets begonnen wurde (12) liegt mit ca. +5 Veränderung in der diskretionären und ca. –3,4 in der zyklischen Defizitquote nicht wesentlich besser als Österreich. Das erklärt sich daraus, daß in der OECD-Untersuchung alle öffentlichen Haushalte betrachtet werden und es im Rahmen einer Konsolidierung des Bundesbudgets nicht selten zu einer Lastverschiebung zu anderen Gebietskörperschaften mit geringerer Finanzanspannung kommt.

Für die Periode 1984–1990 zeigt sich folgendes Bild in den Vergleichsländern:

	Absenkung der diskretionären und zyklischen Defizit- quote (α), wobei		Erhöhung der diskretionären und Ab- senkung der zyklischen Defizitquote (α), wobei	
	$\Delta\alpha$ (diskr.) > $\Delta\alpha$ (zykl.)	$\Delta\alpha$ (diskr.) < $\Delta\alpha$ (zykl.)	$-\Delta\alpha$ (diskr.) > $\Delta\alpha$ (zykl.)	$-\Delta\alpha$ (diskr.) < $\Delta\alpha$ (zykl.)
Belgien		X		
BRD			X	
Finnland				X
Niederlande				X
Schweden	X			
Österreich		X		

Von allen Vergleichsländern schafft demnach laut OECD lediglich

Schweden eine in erster Linie auf diskretionäre Maßnahmen zu begründende Absenkung des Defizits, in Österreich und Belgien hat die Konjunktur stärker zur Absenkung beigetragen. Die geringsten Anstrengungen zur Absenkung des Defizits wurden nach dieser Untersuchung in der BRD und den Niederlanden unternommen, wobei in den Niederlanden die Zunahme in der strukturellen (diskretionären) Defizitquote von ca. 3 Prozentpunkten überkompensiert wird von einer zyklischen Verbesserung im Ausmaß von ca. 4 Prozentpunkten.

Eine detaillierte Beschreibung der „wirtschaftspolitischen Chronik“ der 80er Jahre in den Niederlanden, die diese Entwicklung trotz restriktiv konzipierter Budgetpolitik nicht verhindern konnte, findet sich bei Mesch (1991).

Für die Periode 1991–1993 erwartet die OECD folgende Entwicklung in den Vergleichsländern:

Tabelle 4

**Fiskalindikatoren 1991–1993: Änderung im gesamtstaatlichen
Budgetsaldo in Prozent des BIP/BSP**

		Veränderung im		
		aktuellen Budgetsaldo	zyklisch be- reinigten Saldo	zyklisch bereinigten primären Budgetsaldo
Belgien	1991	-0,3	+0,2	+0,1
	1992	+0,1	+0,3	+0,2
	1993	+0,4	+0,2	0
BRD	1991	-1,1	-1,1	-1,0
	1992	+0,2	0	0
	1993	+0,6	+0,6	+0,6
Finnland	1991	-5,0	-0,8	-0,4
	1992	-3,3	-1,6	-0,9
	1993	+1,1	+0,4	+0,7
Niederl.	1991	+1,8	+1,6	+1,7
	1992	+0,1	+0,3	+0,3
	1993	+0,4	+0,3	+0,2
Schweden	1991	-3,8	-1,5	-1,4
	1992	-0,9	+0,3	+0,2
	1993	-0,4	-0,3	-0,6
Österr.	1991	-0,1	-0,2	0
	1992	0	0	+0,2
	1993	+0,2	+0,1	+0,3

Quelle: OECD, Economic Outlook, Dec. 1991.

Es zeigt sich, daß vor allem Schweden und Finnland mit starkem konjunkturbedingtem Defizitanstieg rechnen werden müssen. Betrachtet

man das zyklisch bereinigte primäre Defizit als den relevanten Fiskalindikator, so zeigt sich, daß Österreich ähnlich wie Belgien leichte Verbesserungen aufgrund diskretionärer Maßnahmen erwarten kann. Noch ausgeprägter wird die budgetäre Entlastung für die Niederlande erwartet.

Da in den zitierten OECD-Studien immer das Budget des Gesamtstaates betrachtet wird und sich die budgetpolitischen Probleme und Anstrengungen aber hauptsächlich auf den Zentralstaat beziehen, seien diese Untersuchungen noch mit der österreichischen Studie (13) kontrastiert. Diese kommt für die Budgetpolitik des Bundes 1986–1990 zum Ergebnis, daß von den 2,0 Prozent des BIP, um die sich das Defizit kumulativ verringert hat, 1,2 Prozent bis 1,4 Prozent des BIP auf konjunkturelle Faktoren (Verringerung der „Outputlücke“) zurückzuführen sind.

Es gibt somit vor allem in Belgien, Österreich und den Niederlanden gegenwärtig Anstrengungen zur Verringerung des strukturellen Budgetdefizits, um jene Überschüsse im primären Budgetsaldo zu erreichen, die für eine Stabilisierung der Schuldenquote notwendig sind.

3. Öffentliche Ausgaben und aggregierte Nachfrage

Geht man von der Lösung der dynamischen Budgetbeschränkung des Staates aus, wie sie in Gleichung 7) dargestellt ist,

$$7) \quad G_t/Y_t + tr - t = D_t/Y_t \cdot r \cdot (1 - \frac{1}{i})$$

dann erhält man Auskunft auf die Frage, wie hoch bzw. niedrig Ausgaben für öffentlichen Konsum und Investitionen (G), Transfers (tr) und Steuern (t) in Prozent des BIP sein müssen, um eine gegebene Schuldenquote (D_t/Y_t) bei gegebenem Zinssatz (i) nicht zu überschreiten. Das bedeutet, daß das BIP und dessen Wachstumsrate (r) und die Zinssätze vorgegeben sind.

Es kann aber auch davon ausgegangen werden, daß G , tr und t selbst auf das BIP (Y) und auf r einwirken. Einerseits, weil diese Komponenten direkt in die Endnachfrage eingehen oder über den Konsum nachfragewirksam werden, andererseits zusätzlich über Multiplikatoreffekte. Dieser Zweig der ökonomischen Forschung zur Quantifizierung von „fiscal multipliers“ hatte vor allem in den siebziger Jahren seinen Höhepunkt (14). Auf die gleiche Periode geht auch eine Kontroverse zwischen Keynesianismus, Monetarismus und der „Neuen klassischen Makroökonomie“ (Lucas) zurück. Die Probleme der in den siebziger Jahren und der ersten Hälfte der achtziger Jahre angewandten Politikrezepte zur Bekämpfung der „Stagflation“ lieferten für diese Kontroverse zusätzliches Material. Blanchard, Gramlich (1990), die einen Indikator für die Effekte der Fiskalpolitik auf die aggregierte Nachfrage entwickeln möchten, kommen zu sehr unterschiedlichen Resultaten.

Es läßt sich feststellen, daß sich die Frage nach den Effekten der Fiskalpolitik auf die aggregierte Nachfrage zweiteilen läßt, wie es der CAB-Indikator (Gleichung 8) vorsieht, nämlich in die Frage nach den „automatischen Stabilisatoren“ und jene der Nachfragewirkung des strukturellen Defizits. Das Konzept „automatischer Stabilisator“ ist in gewissem Sinn die Weiterentwicklung der konjunkturellen Bereinigung des Budgets. Einerseits sind Änderungen in Budgetkomponenten die Konsequenz von Schwankungen in der aggregierten Nachfrage, andererseits wirken diese ausgelösten Budgeteffekte (höhere Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung, geringere Steuereinnahmen, etc.) selbst wieder über das Einkommen auf den privaten Konsum, wobei wiederum die Wahl einer geeigneten Konsumfunktion für die Analyse möglichst aller Effekte entscheidend ist.

Aus der zahlreichen Literatur zum Thema der „fiscal multipliers“ lassen sich für diese Studie folgende Schlußfolgerungen ziehen:

- Es müssen immer die Gesamteffekte eines Teiles des Budgets betrachtet werden. Im einfachsten Fall des „Haavelmo-Theorems“ (15) mit indirekten Steuern und völlig exogenen Staatsausgaben weist ein ausgeglichenes Budget einen Multiplikator von 1 auf: Es ist jedoch vorstellbar, daß ein System geringere Effekte bewirkt, da die Einnahmenseite stärker kontraktiv wirkt als die Ausgabenseite expansiv, besonders wenn das strukturelle Budget untersucht wird.
- In einer offenen Volkswirtschaft fließt ein Teil der zusätzlichen Nachfrage über Importe ab, es können sich Probleme für Leistungsbilanz, Inflation und Zinssätze ergeben, die im wesentlichen von der begleitenden Geld- und Währungspolitik und damit wieder von anderen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen abhängen.

Ein weiterer wesentlicher Punkt, auf den Keynes selbst immer wieder hingewiesen hat, ist die Struktur der öffentlichen Nachfrage. Der Effekt einer Ausgabenerhöhung hängt wesentlich von der „supply response“ ab, und diese wiederum von den von der Nachfrageerhöhung betroffenen Sektoren. Je nachdem können sich fiskalische Impulse stark in zusätzlichen Nachfrageerhöhungen oder hauptsächlich in Preiserhöhungen auswirken. Eine derartige Beurteilung der Effekte der öffentlichen Nachfrage wird in der Untersuchung von Richter, Schwarzl (1983) im Rahmen einer Input-Output-Analyse vorgenommen. Derartige Untersuchungen könnten – bei Vorliegen der entsprechenden Datenbasis – für Verschiebungen der Effekte von öffentlichen Ausgaben aufschlußreich sein, da auch die Problematik der sektoralen Importneigung in die Analyse einbezogen wird.

Eine neuere empirische Untersuchung der OECD (16) kommt mit einer Neufassung des INTERLINK-Modells zu dem Ergebnis, daß die Multiplikatoreffekte im Durchschnitt für die großen OECD-Länder (USA, Japan, BRD, Frankreich, Großbritannien, Italien und Kanada) nach 3 Jahren bei 1,3 liegen. Das bedeutet, daß bei einer Staatsausgabenerhöhung (Sachaufwand) von 1 Prozent das BIP nach 3 Jahren um 1,3 Prozent höher liegt als ohne diese Erhöhung („base line“). Eine Neufassung ins-

besondere des Angebotsblockes des INTERLINK-Modelles hat dazu geführt, daß der Multiplikator gegenüber einer früheren Studie aus 1983 von 1,5 auf 1,3 gesunken ist. Entscheidend ist die begleitende Geld- und Währungspolitik, d. h. ob es gelingt, durch steigendes Geldangebot die Zinssätze konstant zu halten und ob die Wechselkurse fix oder flexibel sind.

In offenen Volkswirtschaften mit zunehmender internationaler Verflechtung gibt es offenbar einen „trade off“ zwischen außenwirtschaftlich orientierter Wirtschaftspolitik und der Fiskalpolitik, wobei die praktizierte Wirtschaftspolitik immer einen Mix aus beiden Komponenten darstellt. Vom Gesichtspunkt der Außenwirtschaft übt bei gegebenen Wechselkursen die preisliche Wettbewerbsfähigkeit einen starken Einfluß auf die immer größer werdenden Aggregate des Außensektors (Importe und Exporte) und damit auf die Dynamik der aggregierten Nachfrage aus. Die Entwicklung bei den Faktorpreisen (Löhne und Zinssätze) im „base-line“-Szenario (ohne fiskalpolitischen „Schock“) wirkt günstiger auf die Kapitalrentabilität und damit auf die private Investitionstätigkeit. Demgegenüber stehen Strategien eines Einsatzes der Fiskalpolitik, die vor allem auf den privaten Konsum und die Beschäftigung wirken. Dabei müssen allerdings „Crowding Out“-Effekte, höhere Reallöhne und eine geringere Kapitalrentabilität mit entsprechenden negativen Effekten auf die private Investitionstätigkeit in Kauf genommen werden. Weiters erfolgt ein Abfluß des positiven Nachfrageimpulses durch eine (preislich verursachte) Verschlechterung der Außenhandelsbilanz (17).

Im folgenden soll anhand der Daten für die Vergleichsländer die Verschiebung in der Struktur der aggregierten Nachfrage gezeigt werden. Dabei geht es um das Aufzeigen der sich im Zeitablauf ändernden Bedeutung der Außenhandelsaggregate im Gegensatz zur öffentlichen Nachfrage.

Ausgangspunkt ist die Verwendungsseite der VGR mit der Grundgleichung,

$$9) Y = C + I + G + (X - M)$$

die das BIP, Y, bestehend aus privatem Konsum, C, privaten und öffentlichen Bruttoanlageinvestitionen (BAI), I, öffentlichem Konsum, G, und den Nettoexporten (X - M) definiert.

Die Endnachfrage ist gegeben mit:

$$10) E = C + I(pr) + I(pb) + G + X$$

Es lassen sich nun Quoten der einzelnen Aggregate wie X/E und G/E oder $I(pb)/(I(pr) + I(pb))$ berechnen, die deren Bedeutung für die aggregierte Nachfrage anzeigen.

Definiert man gleichzeitig das verfügbare Einkommen, YD, als BIP minus Steuern (T) plus Transfers (Tr), dann gilt:

$$11) Y - T + Tr = C + S$$

mit S als Ersparnis.

Die Gleichungen 10) und 9) können zusammengeführt werden, um jene Gleichung abzuleiten, die als Ausgangspunkt für die Analyse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungssalden angesehen werden kann:

$$12) (I - S) + (G + Tr - T) + (X - M) = 0$$

Wie Nowotny (1987) betont, handelt es sich dabei um eine Identität, die jedoch ebenfalls häufig verwendet wird, um Verschiebungen in der aggregierten Nachfrage darzustellen, vor allem im Konjunkturverlauf. Der hier gewählte Ansatz der Quoten an der Endnachfrage ist in gewissem Sinn die realwirtschaftliche Seite der Analyse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungssalden.

Mittelfristig zeigt sich für alle Länder außer Finnland das gleiche Bild, nämlich ein kontinuierlicher Anstieg der Exportnachfrage in Relation zur gesamten Endnachfrage. Am stärksten ausgeprägt ist diese Tendenz bei den drei exponierten Volkswirtschaften Belgien, Niederlande und Österreich mit einem Anstieg der Exporte an der Endnachfrage zwischen den Eckjahren 1977 und 1989 um 8,72 (Belgien), 5,13 (Niederlande) und 4,77 (Österreich) Prozentpunkte. Es werden hier nur die Daten zu laufenden Preisen dargestellt, die Ergebnisse in realer Rechnung sind jedoch sehr ähnlich. Der Anstieg in den beiden weniger exponierten Volkswirtschaften BRD und Schweden verläuft etwas flacher, wobei Schweden vor allem in den Jahren 1983 und 1984 hohe Zuwächse verzeichnete, die nicht gehalten werden konnten. In Finnland stagniert der Anteil der Exporte abgesehen von einem vorübergehenden Anstieg bis 1981 oder geht sogar zurück.

Beim öffentlichen Konsum als Bestandteil der Endnachfrage zeigen bei einem Vergleich der Eckjahre 1977 und 1989 Belgien mit 2,43 Prozentpunkten, Schweden mit 2,42 Prozentpunkten und die Niederlande mit 1,96 Prozentpunkten den stärksten Rückgang. In der BRD beträgt der Rückgang immerhin noch einen Prozentpunkt, in Finnland steigt der Anteil des öffentlichen Konsums an der Endnachfrage sogar an, in Österreich stagniert er auf vergleichsweise niedrigem Niveau. Offensichtlich – wie aus der wirtschaftspolitischen Chronik einiger Länder bekannt ist – bedarf es besonderer diskretionärer Maßnahmen, um das Wachstum des öffentlichen Konsums einzubremsen.

Tabelle 5**Der öffentliche Sektor als Teil der Endnachfrage****Belgien**

	Öff. Konsum in % von E nominell	Öff. BAI in % der BAI nominell	Öff. Nachfrage in % von E nominell	Exporte in % von E nominell
1977	10,75	17,22	13,14	35,51
1978	11,29	16,19	13,56	34,66
1979	10,97	17,38	13,22	36,46
1980	10,75	17,25	12,95	38,01
1981	10,93	19,76	13,02	40,15
1982	10,42	18,89	12,31	41,57
1983	10,12	18,55	11,87	43,20
1984	9,61	16,10	11,06	44,60
1985	9,79	14,30	11,07	44,10
1986	10,09	12,80	11,29	42,43
1987	9,77	11,33	10,87	41,71
1988	9,02	10,34	10,09	43,00
1989	8,32	7,82	9,19	44,23

BRD

	Öff. Konsum in % von E nominell	Öff. BAI in % der BAI nominell	Öff. Nachfrage in % von E nominell	Exporte in % von E nominell
1977	15,91	16,10	18,56	20,77
1978	16,05	16,01	18,75	20,39
1979	15,74	15,76	18,50	20,22
1980	15,84	15,81	18,66	20,84
1981	16,11	14,86	18,63	22,56
1982	16,00	13,85	18,22	23,50
1983	15,81	12,15	17,78	22,75
1984	15,53	11,77	17,38	23,95
1985	15,51	11,81	17,32	25,17
1986	15,87	12,42	17,82	24,09
1987	16,03	12,31	17,97	23,28
1988	15,74	11,75	17,61	23,67
1989	14,87	11,46	16,74	24,82

E = Endnachfrage, BAI = Brutto-Anlageninvestitionen.

Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen.

Tabelle 6**Der öffentliche Sektor als Teil der Endnachfrage****Finnland**

	Öff. Konsum in % von E nominell	Öff. BAI in % der BAI nominell	Öff. Nachfrage in % von E nominell	Exporte in % von E nominell
1977	14,59	13,64	17,53	22,47
1978	14,57	14,66	17,40	23,81
1979	13,78	14,36	16,38	24,23
1980	13,54	13,59	16,14	24,64
1981	14,19	13,80	16,85	25,15
1982	14,60	14,16	17,36	23,73
1983	14,98	14,26	17,79	23,24
1984	15,14	13,89	17,73	23,88
1985	15,87	13,93	18,46	22,84
1986	16,54	14,19	19,19	21,37
1987	16,62	14,73	19,43	20,44
1988	16,09	13,01	18,71	19,72
1989	15,79	11,08	18,22	18,78

Niederlande

	Öff. Konsum in % von E nominell	Öff. BAI in % der BAI nominell	Öff. Nachfrage in % von E nominell	Exporte in % von E nominell
1977	11,89	16,03	14,20	32,50
1978	12,23	15,23	14,47	30,99
1979	12,10	14,74	14,17	32,81
1980	11,69	15,50	13,82	34,31
1981	11,51	16,42	13,55	37,54
1982	11,51	15,81	13,39	37,58
1983	11,36	14,67	13,10	37,49
1984	10,57	15,06	12,35	39,58
1985	10,20	13,63	11,84	40,01
1986	10,68	12,27	12,33	36,24
1987	10,97	11,76	12,56	35,22
1988	10,52	10,93	12,08	36,42
1989	9,93	10,62	11,44	37,63

E = Endnachfrage, BAI = Brutto-Anlageinvestitionen.

Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen.

Tabelle 7**Der öffentliche Sektor als Teil der Endnachfrage****Schweden**

	Öff. Konsum in % von E nominell	Öff. BAI in % der BAI nominell	Öff. Nachfrage in % von E nominell	Exporte in % von E nominell
1977	21,51	—	21,51	21,11
1978	22,17	—	22,17	22,07
1979	21,75	—	21,75	23,02
1980	22,13	21,02	25,27	22,52
1981	22,56	21,74	25,64	23,08
1982	22,05	20,57	24,88	24,32
1983	21,47	19,97	24,20	26,72
1984	20,95	18,60	23,50	27,47
1985	20,67	16,71	23,04	26,50
1986	20,97	15,91	23,19	25,36
1987	20,24	14,48	22,34	24,93
1988	19,76	14,32	21,92	24,78
1989	19,71	14,97	22,12	24,44

Österreich

	Öff. Konsum in % von E nominell	Öff. BAI in % der BAI nominell	Öff. Nachfrage in % von E nominell	Exporte in % von E nominell
1977	12,91	17,27	16,03	23,91
1978	13,73	18,00	16,87	25,01
1979	13,28	17,35	16,19	26,21
1980	12,95	16,27	15,67	26,53
1981	13,24	16,36	15,95	27,43
1982	13,86	16,33	16,35	27,89
1983	13,88	16,76	16,15	27,50
1984	13,41	16,36	15,51	28,08
1985	13,45	15,77	15,47	28,97
1986	14,05	16,08	16,21	27,16
1987	14,07	14,79	16,13	26,44
1988	13,42	13,57	15,29	27,48
1989	12,94	13,50	15,27	28,68

E = Endnachfrage, BAI = Brutto-Anlageinvestitionen.

Quelle: OECD, National Accounts, eigene Berechnungen.

Ein Gesamtbild über den Rückgang der Bedeutung der öffentlichen Nachfrage zeigt sich bei Betrachtung der Quote öffentliche Bruttoanlageinvestitionen (BAI) in Prozent der gesamten BAI und bei der Betrachtung der gesamten öffentlichen Nachfrage. In allen Ländern übertrifft der Rückgang des Anteils der gesamten öffentlichen Nachfrage an der Endnachfrage jenen des Anteils des öffentlichen Konsums, was den Rückzug des öffentlichen Sektors aus dem „demand management“ belegt. Es widerspiegelt jedoch auch – wie in OECD-Untersuchungen betont wird – die politische Realität, daß bei Investitionen – also Ermessensausgaben – leichter konsolidiert werden kann als beim öffentlichen Konsum, bei dem es sich um personalintensive „klassische“ Staatsaufgaben oder Folgekosten früherer Investitionen handelt.

Starke Rückgänge der öffentlichen Investitionsquote weist Belgien auf, in der BRD, den Niederlanden, Schweden und Österreich ist der Rückgang weniger ausgeprägt, aber kontinuierlich und signifikant. Lediglich in Finnland verharrt die öffentliche Investitionsquote bis 1988 auf demselben Niveau.

Neben dieser mittelfristigen Betrachtung von Verschiebungen zwischen den Aggregaten der Endnachfrage stellt sich auch die Frage der Entwicklung der Aggregate im Konjunkturzyklus.

Betrachtet man z. B. die Periode des letzten Aufschwunges 1988–1991, dann kann man die relative Bedeutung des öffentlichen Konsums und der Exporte für die Wirtschaftsentwicklung erkennen. In allen Vergleichsländern ist der Beitrag des öffentlichen Konsums in der Periode 1988–1991 zum realen BIP-Wachstum annähernd Null. Für Belgien, die Niederlande und Österreich trägt die Exportnachfrage wesentlich zur Expansion 1988–1991 bei.

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

In den achtziger Jahren wurde in allen Vergleichsländern Budgetsanktionierung mit der Zielsetzung durchgeführt, die Schuldenquote zu stabilisieren. Um die Schuldenquote auf irgendeinem Niveau zu stabilisieren, ist bei einem Zinssatz über der BIP-Wachstumsrate ein Überschuß im primären Budget (ohne Zinszahlungen) notwendig.

Politisch stellt sich die Frage, auf welchem Niveau die Schuldenquote stabilisiert werden soll. Im Zusammenhang mit der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWU) werden mitunter Obergrenzen als Kriterium für eine Aufnahme diskutiert. Dabei ist allerdings zu bedenken, daß eine Obergrenze von z. B. 60 Prozent des BIP für die Verschuldung des Staates („general goverment“) Länder mit auch nur geringfügig darüberliegenden Schuldenquoten (z. B. Niederlande) bei gegebener Verzinsung und gegebenen Wachstumsperspektiven de facto ausschließt.

Österreich erfüllt die EWU-Kriterien und liegt auch in der mittelfristigen Orientierung der Budgetpolitik auf einem tragbaren („sustainable“) Kurs.

Nach dem „fiscal stance“ – Indikator der OECD, dem zyklisch bereinigten Budgetsaldo, ergibt sich für Österreich für die Periode 1984–1990 eine diskretionäre und zyklische (konjunkturelle) Verbesserung des Budgets, wobei die konjunkturelle Komponente überwiegt. Das deckt sich mit den Untersuchungen des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen zu diesem Thema. Damit rangiert Österreich mit Belgien und Schweden unter jenen Vergleichsländern, denen in der besagten Periode eine diskretionäre Verringerung der Defizitquote gelungen ist.

Im Rahmen der Budgetsanierung sind vor allem die öffentlichen Investitionen stark zurückgegangen: Das entspricht einerseits der verschiedentlich erhobenen Forderung nach dem „Rückzug des Staates aus der Wirtschaft“ und zeigt andererseits, daß bei Ermessensausgaben leichter eingespart werden kann. In neueren OECD-Untersuchungen (18) wird mit dem Rückgang der öffentlichen Investitionen ein Verfall der Infrastruktur beklagt, der Folgen für die Produktivität der Gesamtwirtschaft haben kann. Aus ökonomischer Sicht empfiehlt es sich, öffentliche Investitionen auf jene Bereiche zu konzentrieren, in denen der gesamtwirtschaftliche „return on investment“ am höchsten ist. Weiters stellt sich auch dabei die Frage, ob die Kosten der Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln oder aus Benutzergebühren (z. B. Autobahnmaut) zu tragen wären.

Anmerkungen

- (1) Die Betonung des „demand management“ durch den öffentlichen Sektor wurde einerseits durch eine Verlagerung zu „supply side“-Konzepten und andererseits durch die Besorgnis über die Finanzierbarkeit hoher Defizite verdrängt. Die ökonomische Forschung beschäftigt sich daher zunehmend mit Erklärungen für den rasanten Anstieg der Defizite zu Beginn der achtziger Jahre.
- (2) Vgl. dazu und zu der folgenden Darstellung Kapitel 4 aus: Nowotny, E., Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft (Berlin, Heidelberg 1987).
- (3) Vgl. dazu: Walther (1981); Kratena (1989); Kratena, Marterbauer, Unger (1988); Blanchard, Gramlich (1990); Blanchard, Chouraqui, Hagemann, Sartor (1990).
- (4) Vgl. Blanchard, Gramlich (1990) 14.
- (5) Zur Fundierung des Begriffs „budgetpolitischer Handlungsspielraum“ siehe Kratena, Marterbauer, Unger (1988).
- (6) Blanchard, Chouraqui, Hagemann, Sartor (1990) argumentieren bezüglich des Zins-Wachstums-Differentials, daß – abgesehen von den siebziger Jahren – der Zinssatz über der Wachstumsrate gelegen sein und dies auch mittelfristig so sein „müsse, um dynamische Effizienz“ zu gewährleisten.
- (7) Vgl. dazu den Anhang in: Kratena, Marterbauer, Unger (1988).
- (8) Siehe Leibfritz, Herrmann (1990) und Leibfritz (1991).
- (9) Vgl. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1991).
- (10) Ebd.
- (11) Oxley, Martin (1991).
- (12) Vgl. dazu: Kratena (1987), Walterskirchen (1987).
- (13) Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1991).
- (14) Vgl. dazu Farny, Kratena, Roßmann (1988), wo sich ein Literaturüberblick findet.
- (15) Vgl. dazu: Nowotny (1987) 381.
- (16) Richardson (1988).

(17) Vgl. dazu: Richardson (1988) 74 f.

(18) Oxley, Martin (1991).

Literatur

- Badelt, Christian, Marktanreize im öffentlichen Sektor, Strategien zur Effizienzsteigerung mit Beispielen aus den USA (Wien 1987).
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Hrsg.), Strukturelle Budgetsalden des Bundes 1986–1990 (Wien 1991).
- Blanchard, Olivier; Gramlich, Edward M., Indicators of Fiscal Policy: A Re-Examination (Consultants' report) (= OECD, CPE/WP 1 (90)2, Working Party No. 1 of the Economic Policy Committee, Paris, January 1990).
- Blanchard, Olivier; Chouraqui, Jean-Claude; Hagemann, Robert; Sartor, Nicola, The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, in: OECD Economic Studies 15 (Autumn 1990) 7–36.
- Domar, E. P., The „Burden of the Debt“ and National Income, in: American Economic Review 34 (1944) 798ff., wieder abgedruckt (dt. Übersetzung) in: Nowotny, E., Öffentliche Verschuldung, (Stuttgart, New York 1979) 95–107.
- Farny, Otto; Kratena, Kurt; Roßmann, Bruno, Beschäftigungswirkungen ausgewählter Staatsausgaben, in: Wirtschaft und Gesellschaft 14/1 (1988) 65–94.
- Kratena, Kurt, Die Budgetkonsolidierung in der BRD, in: Wirtschaft und Gesellschaft 13/1 (1987) 19–53.
- Kratena, Kurt, Das Schuldenproblem der Entwicklungsländer (= Europäische wirtschaftswissenschaftliche Schriften, Band 1, Wien 1989).
- Kratena, Kurt; Marterbauer, Markus; Unger, Brigitte, Zukunftsperspektiven einer aktiven Budgetpolitik (= Werkstattblätter der Zukunfts- und Kulturwerkstätte, Wien 1989).
- Leibfritz, Willi, EG-Währungsunion: Welche Grenzen für die Staatsverschuldung sind sinnvoll?, in: Ifo-Schnelldienst 24 (1991).
- Leibfritz, Willi; Herrmann, Anneliese, Unterschiedliche Budgetdisziplin – Gefahr für die Europäische Währungsunion?, in: Ifo-Schnelldienst 33 (1990).
- Marterbauer, Markus, Budgetpolitik im „Modell Schweden“ – Der schwedische Konsolidierungserfolg und die Handlungsalternativen für Österreich (= Europäische Hochschulschriften, Reihe V: Volks- und Betriebswirtschaft, Frankfurt/Main 1989).
- Mesch, Michael, Wirtschaftspolitik und Sozialpartnerschaft in den Niederlanden 1976–91 (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 45, Wien 1991).
- Nowotny, Ewald (Hrsg.), Öffentliche Verschuldung (Stuttgart, New York 1979).
- Nowotny, Ewald, Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft (Berlin 1987).
- Oxley, Howard; Martin, John P., Controlling Government Spending and Deficits: Trends in the 1980's and Prospects for the 1990's, in: OECD Economic Studies 17 (Autumn 1991) 138–180.
- Richardson, Pete, The Structure and Simulation Properties of OECD's Interlink Model, in: OECD Economic Studies 10 (Spring 1988) 57–122.
- Richter, Josef; Schwarzl, Reinhold, Gesamtwirtschaftliche Effekte der öffentlichen Nachfrage, hrsg. v. Institut für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung (Wien 1983).
- Saunders, Peter; Klau, Friedrich, The Role of the Public Sector – Causes and Consequences of the Growth of Government, in: OECD Economic Studies 4 (Spring 1985).
- Stübler, Walter, Kennzahlen aus dem Bereich der Statistik des öffentlichen Sektors, in: Gantner, Manfred (Hrsg.), Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens (Wien 1991) 135–163.
- Walterskirchen, Ewald, Budgetsanierung in Westeuropa, in: WIFO-Monatsberichte 60/7 (1987) 454–463.