

Editorial

Deficit spending und Beschäftigungspolitik

Mitte September ist das seit längerer Zeit angekündigte Maßnahmenpaket der Bundesregierung zur Konsolidierung des Budgets der Öffentlichkeit vorgestellt worden, das die Grundlage der Erstellung des Budgets für 1984 bildet. Seine Aufnahme durch die „veröffentlichte Meinung“, d. h. durch die Medien, hat eine seltsame Dichotomie offenbar werden lassen, die auf Qualität und Sachlichkeit der wirtschaftspolitischen Diskussion auf dieser Ebene ein bezeichnendes Licht wirft: Während manche Zeitungen bis zum 16. September, dem Tag der Veröffentlichung des Maßnahmenpakets, die Notwendigkeit von Budgetkonsolidierungsmaßnahmen als in höchstem Maße dringlich, wenn nicht als überfällig dargestellt hatten, so scheinen sie an jenem Tag wie durch eine plötzliche Erleuchtung die – absehbaren und durchaus bekannten – kurzfristig ungünstigen Auswirkungen der verschiedenen Maßnahmen zu einer Rückführung des Defizits auf Beschäftigung, Preisentwicklung, privaten Konsum etc. entdeckt zu haben. Keiner der vehementen Kritiker hat sich dabei die Mühe gemacht zu sagen, welche Maßnahmen nun eigentlich als Alternativen zu den angekündigten Schritten ernstlich in Frage kämen. Von den im Wahlkampf genannten ominösen „60-Milliarden“-Einsparungsmöglichkeiten war – offensichtlich mangels realisierbarer Vorschläge – gar nicht mehr die Rede. Daß bei einer kurzfristig angestrebten Reduzierung des Defizits primär auf der Einnahmenseite des Budgets angesetzt werden muß, dafür gibt es nicht nur in der österreichischen Wirtschaftspolitik zahlreiche Beispiele – man denke etwa an den sogenannten „Paukensschlag“ von 1968. Bei einer gegebenen Einnahmenstruktur bleibt, wenn man die Notwendigkeit der Reduktion in ihrer Größenordnung anerkennt, nur eine eingeschränkte Zahl von Optionen übrig, die durch im Wahlkampf getroffene Festlegungen betreffend die Besteuerung der Zinserträge oder des 13. und 14. Monatsgehaltes noch erheblich eingeengt war. Von seiten jener Personen und Organisationen, die an der Einengung des steuerpolitischen Handlungsspielraums tatkräftig mitgewirkt haben, klingen die nun geäußerten Bedenken und „Besorgnisse“ wenig glaubwürdig.

Abgesehen von solchen der Tagespolitik zuzuordnenden Gesichtspunkten der Diskussion stellt sich die Frage, welche Bedeutung dem „Maßnahmepaket“ im Rahmen einer grund-

sätzlichen Betrachtung der wirtschaftspolitischen Gesamtkonzeption und Gesamtstrategie zukommt. Läuft das Maßnahmenpaket auf eine implizite Revision des „österreichischen Weges“ einer beschäftigungsorientierten Wirtschaftspolitik hinaus, in der sich auch die durch die letzten Wahlen bewirkten politischen Veränderungen niederschlagen? In diesem Zusammenhang muß zunächst die weitere Frage gestellt werden, ob bei Fortbestand einer SPÖ-Alleinregierung die Budgetpolitik so weitergeführt worden wäre, wie sich dies aus einer Extrapolation der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung 1981/82/83 ergeben würde. Die Absichtserklärungen der früheren SPÖ-Alleinregierung in der Wahlauseinandersetzung schließen eine solche Möglichkeit definitiv aus. Es war von seiten dieser Regierung unmißverständlich klargestellt worden, daß eine weitere Zunahme des Netto-Budgetdefizits für 1984 nicht mehr hingenommen werden würde, sondern einschneidende Maßnahmen zu seiner Stabilisierung und Rückführung als notwendig erachtet wurden. Unabhängig von den politischen Mehrheitsverhältnissen hat sich die Budget-Konsolidierung für 1984 demnach schon Anfang dieses Jahres abgezeichnet. Kaum das „Ob“, sondern nur das „Wie“ – nämlich wie eine solche Konsolidierung erreicht werden soll – stand zur Diskussion.

Mit dem In-Kauf-Nehmen eines steigenden Budgetdefizits – nach 2,6 Prozent des BIP für 1981 4,1 Prozent 1982 und voraussichtlich etwa 6 Prozent 1983 – hat die österreichische Wirtschaftspolitik versucht, die Auswirkungen der weltwirtschaftlichen Stagnation so wenig wie möglich auf die binnenwirtschaftliche Entwicklung durchschlagen zu lassen. Dabei wurde immer von der Voraussetzung ausgegangen, daß eine internationale Konjunkturrezession die bisher gewohnte Zeitdauer, also im ungünstigen Fall etwa zwei Jahre, nicht wesentlich überschreitet. Was man bis vor kurzem kaum für möglich gehalten hätte, ist im Laufe dieses Jahres zur Gewißheit geworden: daß in Westeuropa die Rezessionsperiode nunmehr ins vierte Jahr geht, und gegenwärtig immer noch kein Ende absehbar ist. Durch eine solche Konstellation wird eine wichtige Voraussetzung für die Politik des deficit spending problematisch: Kreislaufstützende Defizite haben – so lautete die gängige Meinung – die Wirkung, sich selbst wieder zu beseitigen, indem das Wachstum beschleunigt wird und damit die Staatseinnahmen wieder rascher wachsen. Dies gilt jedoch nur unter zwei Bedingungen: 1. daß das autonome Niveau der wirtschaftlichen Dynamik nicht allzuweit absinkt; 2. daß die Konjunkturspritzen überwiegend der Binnenwirtschaft zugute kommen. Beide Bedingungen scheinen gegenwärtig nicht mehr gewährleistet. Bei einem außenwirtschaftlichen Verflechtungsgrad von über 40 Prozent ist eine

noch so massive Konjunkturstützung nur begrenzt inlands-wirksam, dazu kommen die negativen Auswirkungen der internationalen Finanz- und Exportmärkte und die gleichfalls nicht zu unterschätzenden psychologischen Auswirkungen der anhaltenden Stagnation.

Das Zusammenwirken aller dieser Umstände führt uns in eine Situation, in der der Konjunkturzyklus „obsolet“ geworden zu sein scheint, allerdings im entgegengesetzten Sinne als in den sechziger Jahren manche Optimisten dachten. Die Budgetpolitik muß sich nolens volens auf eine längere Dauer von Rezessionen und Stagnationsphasen einstellen. Es hilft dabei nicht, wenn man 1½ Prozent Wachstum zum „Aufschwung“ hochstilisiert. Die Konsequenzen für die Budgetgestaltung unter mittelfristiger Perspektive sind unvermeidlich.

Eine weitere Zunahme des Netto-Defizits hätte eine zunehmende Einengung des Ausgabenspielraums durch den zwangsläufig wachsenden Zinsendienst zur Folge, der man nur dadurch entkommen könnte, indem das Netto-Defizit jeweils um die zusätzlichen Zinsendienstverfordernisse ausgeweitet würde. Was dies längerfristig bedeuten würde, läßt sich mangels praktischer Erfahrungen kaum a priori abschätzen. In der Wirtschaftsgeschichte gibt es für Budgetdefizite bei einer langanhaltenden Stagnation kaum Präzedenzfälle. Es gibt zahllose Beispiele für eine kriegsbedingte starke Ausweitung von Staatsdefiziten mit anschließender Hyperinflation, aus denen sich für die heutige Problemstellung kaum Schlüsse ziehen lassen. Der österreichische Staatshaushalt war im 19. Jahrhundert über längere Zeiträume in beträchtlichem Maße defizitär, etwa in der langen Friedensperiode zwischen 1815 und 1847, und bis in die sechziger Jahre des 19. Jahrhunderts wiederholt in prekären Situationen. Die aus der Zunahme der Staatsschuld resultierenden Probleme wurden schließlich im letzten Drittel des vorigen Jahrhunderts vor allem durch Wirtschaftswachstum und Wiedergewinnung der politischen Stabilität entschärft. Bis dahin war der Staatshaushalt eine ständige Quelle ökonomischer und auch politischer Instabilität. Auf jeden Fall wären bei permanent steigenden Staatsdefiziten höchst unangenehme Rückwirkungen außenwirtschaftlicher Natur zu erwarten. Dies lehrt sowohl die österreichische Geschichte als auch zahlreiche aktuelle Beispiele aus der ersten, zweiten und dritten Welt. Fest steht ferner aufgrund theoretischer Überlegungen, daß bei einem Andauern der derzeitigen Relation zwischen Realzinssatz und realer Wachstumsrate die Budgetproblematik verschärft wird. Erst eine Umkehrung dieses Verhältnisses, also nur in einer Konstellation, in der das reale Wirtschaftswachstum wieder höher wäre als der Realzinssatz, würde eine

schrittweise Entspannung der Verschuldungsdynamik bewirken. Derartiges ist gegenwärtig nicht absehbar. Ein längeres Zuwarten mit Konsolidierungsmaßnahmen bis zu einem späteren Zeitpunkt würde dann umso einschneidendere Maßnahmen zur Erzielung eines gleich großen Budgeteffektes notwendig machen, der noch stärkere Auswirkungen auf den Wirtschaftskreislauf hätte. Dem könnte entgegengehalten werden, daß bei weiterem Zuwarten eine entsprechende Steigerung des Wirtschaftswachstums die erhöhten Entzugswirkungen kompensieren würde. Davon kann allerdings nach den Erfahrungen der letzten Jahre nicht mehr ausgegangen werden. Es erscheint demnach durchaus argumentierbar, daß eine Budgetkonsolidierung 1984 die Beschäftigung weniger beeinträchtigt als eine solche zu einem späteren Zeitpunkt. Bei mittelfristiger Betrachtung wird demnach die Budgetkonsolidierung auch zu einer beschäftigungspolitischen Frage.

In diesem Zusammenhang stellt sich sofort das Problem der Dosierung und zeitlichen Verteilung von Maßnahmen zur Senkung des Defizits. Zu vermeiden ist auf jeden Fall eine kurzfristige Sanierung um jeden Preis, die in ihren unbeabsichtigten und nicht antizipierten Folgen so ausfällt, daß sie ihr Ziel verfehlt und sogar noch eine weitere Steigerung des Defizits nach sich zieht. Dafür, daß die Absicht, zu viel auf einmal zu erreichen, im Endergebnis das Gegenteil bewirkt, gibt es durchaus praktische Beispiele. In diesem Sinn muß eine Budgetkonsolidierung mittelfristig angelegt sein. Die jetzt getroffenen Maßnahmen, die vor allem einnahmenseitig wirksam sein werden, werden im nächsten Jahr durch weitere, auch die Ausgabenseite betreffenden Maßnahmen zu ergänzen sein, die den Manövrierspielraum für die investive Komponente des Bundeshaushaltes wieder vergrößern sollen. Budgetkonsolidierung bedeutet also nicht, daß nunmehr die Orientierung der Wirtschaftspolitik am Beschäftigungsziel als oberste Priorität aufgeweicht wird. Sie bedeutet auch nicht den von konservativer Seite geforderten „Kurswechsel“. Sie hat vielmehr das Ziel, unter den gegebenen Umständen das Beschäftigungsziel mittelfristig abzusichern und im größtmöglichen Ausmaß beizubehalten.

Allzu voreilig ist von manchen Kritikern in letzter Zeit vom Ende der beschäftigungsorientierten Wirtschaftspolitik in Österreich gesprochen worden, da höhere Defizite ein Ansteigen der Arbeitslosenrate nicht verhindern konnten. Letzteres kann nicht bestritten werden, doch ist dieser Tatsache entgegenzuhalten, daß Österreich die mehrjährige Stagnationsphase immer noch mit deutlich geringeren Beschäftigungs- und auch Produktionseinbußen überstanden hat, als die meisten westlichen Industriestaaten. In Österreich erhöhte

sich die Arbeitslosenrate von 1980 bis 1983 um 2,7 Prozentpunkte, nämlich von 1,9 Prozent auf 4,6 Prozent. In der Bundesrepublik Deutschland betrug der Anstieg der Arbeitslosenrate in demselben Zeitraum mehr als 4,5 Prozentpunkte (von 3,9 auf 8,5 Prozent) in Holland sogar annähernd 10 Prozentpunkte, im Durchschnitt der europäischen OECD-Staaten fast 4 Prozentpunkte (von 6,9 auf 10,8 Prozent). Es kann bei uns keine Rede davon sein, daß Massenarbeitslosigkeit nun auch bei uns unvermeidlich geworden sei. Wir sind davon immer noch einigermaßen entfernt und haben keinen Grund, in unserem Kampf um die Erhaltung eines möglichst hohen Beschäftigungsniveaus, aufzugeben.