
BUDGETPOLITIK IN ÖSTERREICH

Rezension von: Rainer Bartel, Gerald Pruckner, *Deficit Spending and Stabilization Behaviour in Austria*, Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann-Instituts für ökonomische Analysen wirtschaftspolitischer Aktivitäten, Band 7, Manz-Verlag, Wien 1992, 222 Seiten, öS 290,-.

Dieses Buch gibt einen Überblick über die Budgetentwicklung in aggregierter Form und die makroökonomischen Aspekte der Budgetpolitik in Österreich während der letzten drei Jahrzehnte.

Zunächst wird das Konzept des Austro-Keynesianismus dargestellt, in dem die expansive Budgetpolitik – neben der stabilitätsorientierten Einkommenspolitik und der Hartwährungspolitik – einen prominenten Platz einnimmt. Der Austro-Keynesianismus wird von den Autoren in enge Beziehung zum Post-Keynesianismus gesetzt, insbesondere weil er dem Staat eine aktive Rolle zuschreibt: Das Budget soll negative Wettbewerbs- oder Nachfrageeffekte der anderen Säulen des Austro-Keynesianismus – namentlich der Hartwährungspolitik – ausgleichen.

Im zweiten Kapitel wird das „deficit spending“ analysiert. Das zentrale methodische Instrument ist der trendbereinigte Vollbeschäftigungs-Budgetsaldo. Der Hauptteil des Buches ist ökonometrischen Analysen der Budgetpolitik gewidmet. Dabei geht es in erster Linie um diskretionäre Veränderungen des Bundesbudgets und der gesamten öffentlichen Haushalte.

Die Ergebnisse dieser ökonometrischen Studien können kurz so zusammengefaßt werden:

- Das Budget zeigt eine langfristige Tendenz zu wachsenden strukturellen Defiziten – nach einer langen Periode struktureller Überschüsse. Seit dem ersten Erdölpreisschock habe sich eine neue Budgethaltung durchgesetzt, die mit hohen und steigenden Defiziten leben kann. Die Autoren argumentieren, daß dieser Umschwung offensichtlich mit der expansiven Budget- bzw. Infrastrukturpolitik der Regierung Kreisky sowie den budgetären Ansprüchen starker Interessengruppen im Zusammenhang stehe. Man fragt sich dabei nur, warum unter konservativen Regierungen im Ausland die gleichen Tendenzen beobachtbar waren. Eine Tabelle im Buch zeigt, daß der Umschwung in der Budgetsituation nach 1973 in den meisten anderen Ländern noch ausgeprägter war als in Österreich. Kein Land – egal welcher Regierungs-Coleur – entging dieser Passivierungstendenz. Eine weiterführende Analyse, welche die saldenmechanischen Zusammenhänge offenlegt, erschiene wünschenswert.
- Die Autoren argumentieren weiters – Leibenstein und Niskanen folgend –, daß bürokratisches Verhalten zu Verschwendung und steigenden Budgetdefiziten führe. Es bleibt die Frage offen, warum das überall plötzlich seit Mitte der siebziger Jahre passierte.
- Die Arbeitslosenquote und wohl auch die Wachstumsrate des Brutto-Inlandsprodukts haben diskretionäre Budgetreaktionen signifikant beeinflusst. Dieses ökonometrische Ergebnis entspricht den intuitiven Erwartungen. Grundsätzlich interpretieren die Autoren die wachsenden Budgetdefizite als aktive Antwort auf die hohe und steigende Arbeitslosigkeit (nicht etwa als erlittene Defizite aufgrund schwachen Wachstums).
- Im Regelfall lassen sich keine Indizien für ein politisch motiviertes

„deficit spending“ in Wahljahren (unmittelbar vor Wahlen) finden. Einige Ausnahmefälle werden der sozialdemokratischen Regierung zugeschrieben, es wird aber konzediert, daß sie auch eine Reaktion auf steigende Arbeitslosigkeit darstellen könnten.

- Es konnte keine systematische Politik der Glättung der Konjunktur auf das mittelfristige Trendwachstum hin festgestellt werden, d. h. in Rezessionsjahren wirkte die Budgetpolitik nicht systematisch expansiv, in Boomjahren nicht systematisch restriktiv. In der Periode 1973–90 waren 56 Prozent der diskretionären Veränderungen der Richtung nach antizyklisch. Wenn man das Ausmaß der Veränderungen miteinbezieht, dann war nur ein Drittel antizyklisch. Diese Ergebnisse deuten auf einen relativ schwachen Stabilisierungseffekt hin. Dabei zeigten die antizyklischen Budgetreaktionen eine gewisse Asymmetrie: Sie waren in Rezessionsjahren – nicht ganz überraschend – stärker als in Boomjahren. Einschränkend wäre dazu anzumerken, daß die ökometrischen Analysen natürlich nicht besser sein können, als die zugrundeliegenden Daten es erlauben. Es kann geradezu als typisch angesehen werden, daß antizyklische Budgetmaßnahmen relativ rasch wirksam werden, die fiskalische Belastung aber auf eine längere zukünftige Periode verteilt wird. Außerbudgetär finanzierte Infrastrukturinvestitionen oder Hilfen für die verstaatlichte Industrie wurden z. B. in Rezessionsjahren durchgeführt, aber erst in den darauffolgenden Jahren budgetwirksam. Der schwache Stabilisierungseffekt der Budgetpolitik ist offenbar auch durch die Einschätzung der Konjunktursituation in einzelnen Jahren beeinflusst, die in dieser Studie

manchmal recht eigentümlich ist. Beispielsweise werden die Jahre 1988 und 1989 als „Rezessionsjahre“ bezeichnet – obschon Anfang 1988 ein vehementer Konjunkturaufschwung einsetzte. (Das ist wohl eine Folge der arbiträren mittelfristigen Trendberechnung.)

- Die diskretionären Budgetveränderungen haben gegenüber den automatischen Stabilisatoren im Laufe der Zeit, d. h. mit zunehmenden strukturellen Defiziten, stark an Gewicht gewonnen. Die sog. „diskretionären“ Veränderungen gehen jedoch in beträchtlichem Maß auf steigende Zinszahlungen zurück, die der Finanzminister im Gegensatz zum Primärbudget unmittelbar nicht beeinflussen kann.
- Die Konsolidierung des Budgets nach 1987 wird von den Autoren als Erfolg der Großen Koalition begrüßt. Auf die Gestaltbarkeit der Budgetdaten (durch außerbudgetäre Finanzierung etc.) wird nur am Rande eingegangen.

In ihren Schlußfolgerungen schlagen die Autoren eine Erhöhung der Produktivität im öffentlichen Dienst als langfristiges Instrument zur Budgetsanierung vor. Eine höhere Produktivität des öffentlichen Sektors würde Ressourcen sparen und die relativen Preise öffentlicher Dienstleistungen verringern. Aus das „Wie“ solcher Produktivitätssteigerungen – ohne die Leistungsfähigkeit des Bildungs-, Gesundheits- und Sicherheitswesens zu gefährden – wird nicht näher eingegangen.

Alles in allem ist das Buch eine nützliche Anregung für Ökonomen, die Budgetentwicklung in ihren großen makroökonomischen Zusammenhängen zu überdenken. Der Teufel steckt jedoch – wie so oft – im Detail.

Ewald Walterskirchen