
HANDBUCH DER FINANZPOLITIK

Rezension von: Weigel/Leithner/
Windisch (Hrsg.), Handbuch der
österreichischen Finanzpolitik,
Festgabe für Wilhelm Weber zum
70. Geburtstag, Manz-Verlag, 1986,
530 Seiten, S 450,-.

Dieses sehr umfangreiche und eine Fülle von Informationen bietende Handbuch – von Aufmachung und Konzeption her an das Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik erinnernd – ist sehr erfolgreich in dem Versuch, den Stand der theoretischen finanzpolitischen Diskussion mit der institutionellen und empirischen Ebene zu konfrontieren.

Daß dabei insgesamt die Theorie gegenüber sehr ausführlichen Erörterungen von Institutionen und empirischen Ergebnissen etwas zu kurz kommt, erscheint angesichts der Tatsache, daß damit auch eine gewisse Infragestellung der Relevanz mancher „theoretisch aufwendiger“ Diskussionen gelingt, als geringerer Verlust.

Der erste Teil, in dem sich Windisch, Abele und Obermann mit den theoretischen Grundfragen der Finanzpolitik beschäftigen, bleibt teilweise im Sinne einer grundsätzlichen theoretischen Diskussion hinter den Einleitungen anderer Artikel – vor allem von Neck und Nowotny – zurück.

So geht es im Beitrag von Windisch zwar explizit auch um eine Erörterung der normativen Ansätze zur Beurteilung der Staatstätigkeit, mit der in diesem Abschnitt getroffenen Entscheidung für eine am individualistisch-liberalen Autonomiebegriff orientierte Position sind die folgende Struktur und der Inhalt des restlichen

Artikels jedoch schon vorgegeben. Als beinahe ironisch mutet es an, daß sich die liberale Position, auch in der extremen Ausformulierung von Nozick, nach Meinung von Windisch auf Immanuel Kant berufen kann.

Das Werk von Rawls wird nur am Rande gestreift, obwohl gerade Rawls sowie auch Vertreter der „Erlanger Schule“ (Kamlah, Lorenzen, Schwemmer) an zentralen Bestandteilen des Kantschen Werkes, nämlich dem kategorischen Imperativ und der Unterscheidung in theoretische und praktische Vernunft, anknüpfen und somit eine genau gegenteilige und jedenfalls genauere und authentischere Kant-Interpretation liefern.

Der abstrakte, inhaltlich leere Autonomiebegriff, an den Windisch zur Beurteilung von Staatstätigkeit anknüpft, besteht in einer Zuspitzung der „Neuen Politischen Ökonomie“, die den Politiker als ertragsmaximierenden Unternehmer sieht und beklagt, daß der „politische Wettbewerb“ nicht so gut funktioniert wie der private. Hier stellt sich die Frage, inwieweit dieser theoretische Ansatz der institutionellen Wirklichkeit gerecht werden kann. Die praktischen Schlußfolgerungen, die aus diesem Ansatz für staatliches Handeln gezogen werden können, erinnern in ihrem Leerformelcharakter an die Stehsätze der paretianischen Wohlfahrtsökonomie: „Deshalb ist die private Produktion von Kollektivgütern (Thompson 1968, Demsetz 1970) unter Anwendung des marktmäßigen Ausschlußprinzips eine potentiell immer überprüfenswerte institutionelle Alternative, wenn die Kosten der Anwendung des Ausschlußprinzips niedrig genug sind und man die konkrete Anwendung für sozial ethisch gerechtfertigt hält.“ (S 31).

Weiterreichende praktische Konsequenzen (handelbare Umweltbelastungszertifikate) der an der Autonomie des Individuums orientierten liberalen Position werden nur am Rande erwähnt.

Auch für die Überlegungen Abeles zur Theorie der optimalen Besteuerung stellt sich die von ihm selbst gestellte Frage nach der „fiskalpolitischen Brauchbarkeit“. Abele traut einem verbesserten theoretischen Ansatz dieser Art, der die „relevanten Aspekte der Problemstellung“ beinhaltet, eher eine Lösung zu als der finanzwissenschaftlichen Theorie.

Obermann geht in seinem Beitrag von der Frage aus, ob die ökonomische Theorie der Politik (eine Synthese aus Schumpeters Demokratie-Modell und der „Neuen Politischen Ökonomie“ von Frey) mehr leistet als eine Kritik an der Theorie der quantitativen Wirtschaftspolitik. Er geht bei der Frage der Prüfung der Relevanz theoretischer Ansätze insofern weiter als Windisch und Abele, als er empirische Ergebnisse präsentiert. Ein interessantes Ergebnis dabei dürfte sein, daß zwar einzelne staatliche Aktionen bzw. Schwankungen der Staatstätigkeit mit dem Wahldatum zusammenhängen („Wahlzuckerl“), daß jedoch der politische Konjunkturzyklus weder international noch in Österreich empirisch bestätigt werden kann.

Fast als „Antithese“ folgt auf diesen ersten Teil ein rechtlich-institutioneller mit Beiträgen von Schäffer, Stoll/Tanzer, Schwab, Wenger und Nowotny. Er enthält – wenngleich für den Nichtjuristen teilweise etwas beschwerlich zu lesen – eine Fülle von wertvollen Informationen und auch praktischen Verbesserungsvorschlägen (z. B. zum Finanzausgleich) und stellt die „finanzpolitische Wirklichkeit“ dar. Im Beitrag von Nowotny findet sich – wie bereits angedeutet – nochmals eine Konfrontation des theoretischen Diskussionsstandes mit der institutionellen Situation in Österreich. Daraus wird ersichtlich, daß die simplifizierenden Verhaltensannahmen der Theorie der Wirklichkeit nicht gerecht werden können. Bürokraten und Politiker sind weder „wohlwollende Diktatoren“ noch „eigennutzmaximierende Automaten“.

Die Theorie wird somit im Verhältnis zu einer historisch-institutionellen Analyse relativiert. Nowotny weist vor allem darauf hin, daß die stabilitätspolitische Komponente in einigen theoretischen Ansätzen kaum Beachtung findet. Als österreichisches Spezifikum im Prozeß der finanzpolitischen Willensbildung wird besonders auf die bedeutende Rolle der Wirtschaftsverbände innerhalb des Systems der Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen) sowie auf die relative Machtstellung der Bürokratie des Finanzministeriums (Nowotny: „Interessen des Hauses“) hingewiesen.

Der dritte Teil mit dem Titel „Ausmaß und Struktur der Staatstätigkeit“ beschäftigt sich vereinfacht gesagt mit der Ausgabe- und der Einnahmenseite des Budgets und enthält Beiträge von Franz, Schönback, Lehner, Weigel, Henseler und Socher.

Franz geht es um die Erfassung des öffentlichen Sektors in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, was für die Frage der makroökonomischen Wirksamkeit von Budgetpolitik entscheidend sein kann.

Schönback beschäftigt sich in seinem Beitrag mit einer dogmenhistorischen Analyse verschiedener Budgetkonzepte beginnend mit dem Feudalismus.

In seinem sehr umfassenden Beitrag über die Entwicklung der Staatsquote bietet Lehner eine langfristige Analyse seit 1954. Dabei unterscheidet er drei Perioden: 1954/64 ist der Anstieg der Ausgabenquote hauptsächlich auf einen Anstieg der öffentlichen Investitionen zurückzuführen, während gleichzeitig die Abgaben- bzw. Steuerquote ohne diskretionäre Maßnahmen steigt. 1964/74 stiegen sowohl die öffentlichen Investitionen als auch der öffentlichen Konsum stärker als das BIP, während die Steuerquote nur mäßig gestiegen ist, die Abgabenquote insgesamt jedoch etwas stärker durch diskretionäre Maßnahmen.

1974/84 schließlich steigen vor allem

die Transfers und Finanzierungsausgaben (Zinsen!), wobei Lehner für die Behauptung, daß das allein auf die höheren Defizite zurückzuführen ist, keinen empirischen Beleg liefert. Eine gewisse Rolle der höheren Zinssätze in diesem Zusammenhang seit 1980 wäre zumindest plausibel. In dieser Periode steigt aber gleichzeitig trotz diskretionärer Maßnahmen die Steuer- und Abgabenquote viel langsamer. Lehner geht auf diese mangelnde Ergiebigkeit des Steuersystems in einem eigenen Abschnitt näher ein. Dabei führt er vor allem die Aushöhlung der Bemessungsgrundlage, die sinkende Eigenkapitalquote und die Schattenwirtschaft als Ursachen an. Seine Beurteilung dieser Situation ist aber nicht einheitlich. Einerseits betont er, daß sich diese Tendenz bei gegebenem Steuersystem weiter fortsetzen wird, in der Zusammenfassung behauptet er jedoch, daß diese Probleme im Steuersystem auch künftig bestehen bleiben, woraus – um ein Anwachsen des Defizits zu vermeiden – eine Anpassung der Ausgaben nach unten gefordert wird. Man könnte jedoch umgekehrt gerade aus den unerfreulichen Tendenzen auf der Einnahmenseite die Dringlichkeit einer Reform ableiten.

An den Beitrag von Lehner schließt der Artikel von Weigel direkt an, der sich mit der Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung beschäftigt. Dabei wird die Ausgabenstruktur aller Gebietskörperschaften nach verschiedenen Gliederungskriterien und ihre Entwicklung seit Ende der 60er Jahre untersucht. Eine Elastizitätsuntersuchung der Bundesausgaben, gegliedert nach 17 Aufgabenbereichen, in Verhältnis zum BIP-Wachstum, liefert dabei einige interessante Ergebnisse. So zeigen die Ausgaben insgesamt ein antizyklisches Schwankungsmuster und reagieren heute sensibler „auf die wirtschaftliche Entwicklung als in den frühen 70er Jahren, was insofern erstaunlich ist, als die sogenannte ‚Starrheit des

Budgets‘, das ist der Anteil ‚gesetzlicher Verpflichtungen‘ in bezug zu ‚Ermessensausgaben‘ zum Zeitpunkt der Abfassung des Berichtes bei annähernd 87 Prozent der Gesamtausgaben liegt (vgl. Amtsbehelf zum BFG 1984, 263).“ (Weigel, S. 242). Insgesamt bietet der Artikel von Weigel umfangreiches empirisches Material, das die Aussagen Lehnners zur Ausgabenseite tendenziell bestätigt und ergänzt.

Mit Fragen der Budgetplanung beschäftigen sich Henseler und Socher, wobei Henseler die Planungsdiskussion der 70er Jahre referiert und Socher einen Überblick über 20 Jahre Budgetvorschau des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen bietet und daran anschließend die – seiner Meinung nach – Zukunftsaufgaben dieses Gremiums darstellt.

Der darauf folgende vierte Teil mit dem Titel „Die Finanzierung der öffentlichen Ausgaben“ kann in dem Sinn als unausgewogen bezeichnet werden, als sich drei von vier Beiträgen mit Steuerfinanzierung und nur einer mit Verschuldung beschäftigen.

Dieser Beitrag von Neck bietet eine theoretische Einleitung, die die Diskussion des ersten Teils des Buches wieder aufnimmt und gründlich und fundiert weiterführt. Er geht dabei auf die schwachen Punkte der Neuen Politischen Ökonomie ebenso ein wie auf die Keynesianismus-Kritik von Buchanan-Wagner. Das Entscheidende – und das gelingt Neck zu zeigen – ist die gesamtwirtschaftliche Sicht (die Krisentheorie) die hinter einem Konzept steht; je nachdem wird der Staat als stabilisierender oder destabilisierender Faktor gesehen. Das eindeutige Vorurteil der Keynesianismus-Kritik wird jedoch nicht offengelegt und begründet: „Wenn Buchanan-Wagner dem Keynesianismus eine ‚interventionistische Verzerrung‘ vorwerfen, so kann man ihnen ihre – ebensowenig fundierte – ‚laissez-faire-Verzerrung‘ entgegenhalten.“ (Neck, S. 340).

Neben einer Aufarbeitung der theoretischen Diskussion, wie man sie sich

im ersten Teil des Buches wünschen würde, bietet Neck aber auch eine Fülle von interessanten empirischen Ergebnissen. Dabei arbeitet er zunächst österreichische und internationale Studien über die Ursachen des Anstiegs der Defizite in den 70er Jahren auf, wobei sich die Frage stellt, ob die Defizite bewußt herbeigeführt oder „erlitten“ wurden. Bei einer Untersuchung der Reaktion des Budgets auf die Makrogrößen Arbeitslosenrate, Inflation und Leistungsbilanzdefizit stellt Neck eine schwach keynesianische Komponente der österreichischen Budgetpolitik fest, die allerdings von den Regierungsverhältnissen abhängig ist. Verschiedene Ideologien lassen sich somit – wobei Neck sehr vorsichtig interpretiert – empirisch nachweisen: „Dieses (mit Vorsicht zu interpretierende) Resultat würde darauf hindeuten, daß die ÖVP in ihrer Ideologie dem ‚keynesianischen Grundkonsens‘ keinen (oder jedenfalls einen geringeren) Stellenwert beimißt.“ (Neck, S. 348).

Eine theoretisch und empirisch sehr anspruchsvolle Analyse der Steuerprogression, wenngleich mit wenig spektakulären Ergebnissen bietet Genser in seinem Beitrag. Breuss, dessen Beitrag den Titel „Subjektive und objektive Grenzen der Steuerbelastung“ trägt, stellt zahlreiche interessante internationale Vergleiche an und setzt sich auch mit der Angebotstheorie, vor allem mit der Laffer-Kurve, auseinander. Der Artikel von Helige über die Problematik von Steuerreformen ist als lesenswerter Beitrag eines Praktikers zum „Interessengestrüpp“ bei Durchführung einer Steuerreform zu sehen.

Der fünfte Teil enthält einen Beitrag von Thöni zum Finanzausgleich, in dem auch umfangreiche Reformmaßnahmen vorgeschlagen werden, weiters eine Analyse von Smekal zum Verschuldungsverhalten der Gebietskörperschaften und eine empirische Untersuchung zum Popitzschen Gesetz von Andrae/Theurl. Dieser Teil

bietet somit insgesamt einen Überblick des Dezentalisierungsgrades der österreichischen Finanzwirtschaft, wobei auch besonders die Problematik mancher beobachtbarer Tendenzen sowie Gegenmaßnahmen dargestellt werden.

Der sechste Teil mit dem Titel „Mythen und Fakten“ ist der im engeren Sinn ökonomische Teil des Buches, da darin die makroökonomische Entwicklung zur Budgetpolitik in Beziehung gesetzt und die Wirkungsmechanismen untersucht werden.

Tatsächlich wird in diesem Teil mit einigen Mythen aufgeräumt. Handler weist empirisch nach, daß sich Zinssatz-Crowding Out für Österreich nicht nachweisen läßt und andere Crowding Out-Kanäle, die in Untersuchungen der 70er Jahre eine Rolle spielen, momentan nicht relevant wären. Tichy legt empirisch dar, daß der Zusammenhang zwischen Zahlungsbilanz (vor allem Leistungsbilanz) und Finanzpolitik nicht darauf hinweist, daß die Fiskalpolitik im Dienste der Zahlungsbilanz steht, da Österreich niemals ein echtes Zahlungsbilanzproblem hatte. Weiters räumt er mit der manchmal von der Notenbank vorgebrachten These auf, daß das Budgetdefizit die Hartwährungspolitik gefährde. Leithner wiederum, der das Problem der Einschränkung des Spielraumes vor allem durch den Zinsendienst gegeben sieht, vermutet einen Zinssenkungsspielraum gegenüber der BRD, den man „austesten“ sollte. Daran schließt sich ein Artikel von Aiginger zur Problematik der Subventionen in Österreich, wobei für ein rationales Förderungsprogramm plädiert wird.

Den Abschluß bildet ein Ausblick von März/Kernbauer zur Schumpeterischen These von der Krise des Steuerstaates, der einige Hoffnungsperspektiven eröffnet und darauf hinweist, daß nicht ausgenützte Spielräume in der Wirtschaftspolitik gegeben sind.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß – wenngleich der theoretische

Teil etwas einseitig erscheint – es sich insgesamt um ein theoretische, institutionelle und empirische Aspekte in reichem Maß enthaltendes Buch handelt, das einen detaillierten Überblick über die österreichische Finanzpolitik bietet und auch als empirisches Nachschlagewerk von Interesse ist. Es steht

insofern (nicht nur durch gleiche Gestaltung des Einbandes) in der Nachfolge des Handbuches der österreichischen Wirtschaftspolitik und verbindet ökonomische Forschung mit der österreichischen Praxis.

Kurt Kratena