

BERICHTE UND DOKUMENTE

ZUR FINANZLAGE DER REPUBLIK ÖSTERREICH*)

Hans Seidel

Ich danke für die Einladung, vor dem renomierten Zuhörerkreis des Institutes ein Referat zu halten. Ich komme dieser Einladung nicht so bereitwillig nach, wie das unter normalen Umständen der Fall gewesen wäre. Ihr Vorsitzender hat jedoch meinem Einwand, daß wir uns bereits im Wahlkampf befinden, kein entscheidendes Gewicht beigemessen. Er gab mir zu verstehen, daß zwar der Wirtschaftsforscher Seidel, nicht aber der Politiker Seidel die überhitzte Atmosphäre einer Vorwahlzeit meiden könne.

Man kann nicht behaupten, daß der Bundesvoranschlag 1983 in der bürgerlichen Presse (ich glaube, diese Kennzeichnung werden auch die beiden auflagestärksten Zeitungen akzeptieren) gut wegkam. Das geht schon aus den Überschriften hervor: Budget – Abschied von der Wahrheit, Leichtsinn ohne Ende, Politik ohne Perspektiven, Irrtum oder Unwahrheit, das sind nur einige der Highlights. Die Kommentare stehen den Schlagzeilen um nichts nach.

In diesen Stellungnahmen wurde immer wieder auf bestimmte budgetpolitische Grundsätze und Zusammenhänge Bezug genommen, die

*) Text eines Vortrags im Institut für Finanzwissenschaft und Steuerrecht in Wien am 4. November 1982. Auf die Korrektur einzelner, inzwischen überholter Textstellen wurde bewußt verzichtet.

nicht oder nicht in dieser simplifizierten Form unwidersprochen bleiben können. Ich werde mich daher zunächst mit einigen dieser Konzeptionen auseinandersetzen. Im zweiten Teil werde ich zu erklären versuchen, wie es zu dem Quantensprung in den Budgetdefiziten und in der Staatsschuld kam, in welchem Zustand sich die Staatsfinanzen zur Zeit befinden und mit welchen Entwicklungen künftig gerechnet werden kann.

Die meisten Kritiker vergleichen den Staat mit einer Familie. Was diese nicht tun darf, ist auch jenem verwehrt, wenn der Staat sich nicht dem Vorwurf der Leichtfertigkeit oder gar der Liederlichkeit aussetzen will. Dieser Vergleich ist indessen unstatthaft, so griffig er auch sein mag. Der Haushalt des Staates ist um sechs Zehnerpotenzen größer als der einer einzelnen Familie. Wenn schon verglichen wird, dann sollte der Staatshaushalt nicht mit dem Haushalt einer einzelnen Familie oder einem Unternehmen verglichen werden, sondern mit der Summe aller Haushalte oder Unternehmungen. Das ist keine Frage der Macht oder der Moral, sondern eine Frage der Bildung von statistischen Massen.

Die Gesamtheit aller Haushalte zahlt aber keine Schulden zurück, weil sie Nettogläubiger sind, und noch dazu (zum Leidwesen mancher Theoretiker) ihre Gläubigerposition ständig ausweitet. Die Unternehmungen als Gruppe sind zwar Nettoschuldner, aber auch sie zahlen per Saldo keine Schulden zurück; ihr Schuldenberg wächst vielmehr in normalen Zeitläufen, und nur in Ausnahmezeiten wie langen Kriegen kommt es zu einer Entschuldung. Warum also besteht beim Staat die Vorstellung, daß er sich nur gelegentlich verschuldet, dann aber in angemessener Frist seinen

Schuldenstand voll abbaut, gleich einem Quartalstrinker, der gelegentlich über die Stränge haut und sich dann einer Entziehungskur unterziehen muß?

Ich halte dafür: Vernünftigerweise sollte man nicht darüber diskutieren, wann der Staat seine Schulden abzahlt, sondern nur, welchen Anteil er am volkswirtschaftlichen Spar- und Kreditvolumen haben soll. Das schließt nicht aus, daß die Staatsschuld in bestimmten Perioden absolut oder zumindest relativ abnimmt. Die angemessene Proportionierung der gesamtwirtschaftlichen Salden ist ein weites Feld der Diskussion, das nicht nur Unterkonsumationstheoretikern überlassen werden sollte.

Es gibt freilich eine andere, kaum weniger strenge Anforderung an die Staatsschuldenpolitik als die Forderung nach einer tatsächlichen Verminderung des Staatsschuldenstandes. Die Staatsschuldenpolitik muß vertrauenswürdig sein. Die in- und ausländischen Anleger müssen darauf vertrauen, daß der Staat seine Schuldentitel ordnungsgemäß bedient, d. h. Zinsen zahlt und jeden einzelnen Schuldtitel planmäßig tilgt. Besteht dieses Vertrauen, dann bietet auch ein großes Volumen an Staatsschulden keine besonderen Probleme; fehlt dieses Vertrauen, dann führen auch bescheidene Staatsschulden zu Finanzierungsschwierigkeiten. Es sei daran erinnert, daß die Siegerstaaten des Zweiten Weltkrieges aus einem verlustreichen Krieg mit Staatsschulden hervorgingen, die knapp unter oder über der Höhe des Sozialprodukts lagen. Dennoch konnte diese Staatsschuld klaglos gesteuert werden, viel müheloser jedenfalls als die mancher Länder heutzutage mit viel niedrigeren Schuldenquoten. Im Grunde verhält es sich so wie mit einer Bank. Auch eine Bank fragt man nicht, wann sie endlich ihre Schulden abzahlen wird. Wohl aber erwartet man, daß man ihr Einlagen bedenkenlos anvertrauen kann.

Begreift man den Staat als Dauerschuldner (und zwar nicht aus Leichtfertigkeit, sondern kraft seiner Stellung im Wirtschaftskreislauf), so steht auch die Frage im Raum, warum man in Österreich hartnäckig den Bruttofinanzierungsbedarf als Defizit bezeichnet, während es doch anderwärts üblich ist, nur vom Nettodefizit zu sprechen. Die österreichische Presse trifft hier eine kennzeichnende Unterscheidung. Wenn vom Staatshaushalt in der BRD die Rede ist, wird das Wort Nettokreditaufnahme gebraucht (man beachte den feinen Unterschied zwischen Schulden und Kredit); spricht die gleiche Zeitung vom österreichischen Budget, dann ist das „Rekorddefizit“ selbstverständlich eine Bruttogröße. Wenn man das Budgetdefizit der Vereinigten Staaten von Amerika nach der österreichischen Methode ermittelt, dann erhält man wirklich eine Horrorzahl, die sich damit erklärt, daß dort viel kurzfristig finanziert wird und die kurzfristigen Papiere auch tatsächlich eingelöst und nicht bloß prolongiert werden. Selbstverständlich ist es für die Gestion der Staatsschuld nicht bedeutungslos, wie die Fälligkeiten der Schuld verteilt sind, obschon auch hier Vertrauen wichtiger ist als die Fristigkeitsstruktur. Aber Staatsschuldenmanagement ist etwas anderes als Budgetpolitik, die reale Ressourcen beansprucht und Einkommenstransfer durchführt. In manchen Ländern wird das Schuldenmanagement einem fiscal agent übertragen und unterliegt nicht der gleichen parlamentarischen Kontrolle wie das Budget.

Aus der Größe des Bundeshaushalts folgt noch etwas anderes. Die Gesamteinnahmen des Bundes sind nicht unabhängig von seinen Ausgaben. Während ein Einzelhaushalt seinen Einnahmen-/Ausgabensaldo verbessern kann, indem er seine Ausgaben einschränkt, ist dies für eine geschlossene Gruppe von Wirtschaftseinheiten nicht und für den Staatshaushalt infol-

ge seiner Größe nur beschränkt möglich. Sätze wie: Die Summe aller Ausgabenüberschüsse einer geschlossenen Gruppe ist gleich Null – oder: Der Bund kann nur dann seinen Ausgabenüberschuß abbauen, wenn andere Gruppen bereit sind, ihre Ausgabenüberschüsse zu erhöhen oder eine Verringerung ihrer Einnahmenüberschüsse hinzunehmen – solche Sätze wurden zu meiner Zeit auf der Universität und in Lehrbüchern gepaukt (und wehe dem, der das nicht wußte).

Diese trivial-arithmetischen Aussagen scheinen inzwischen unter dem Einfluß des Modewortes „crowding out“ vergessen worden zu sein. „Crowding out“ im strengen Sinn des Wortes heißt: Jeder Groschen, den der Staat nicht ausgibt, wird bei gegebener Geldversorgung von der privaten Wirtschaft ausgegeben. Das ist eine sehr kühne Behauptung. Sie wird nur noch von der Behauptung übertroffen, daß Budgetdefizite Nachfrage-rückgänge auslösen, weil der staatliche Finanzierungsbedarf die Zinsen hochtreibt und auf diese Weise die privaten Investitionen um einen größeren Betrag geschmälert werden, als die öffentlichen Ausgaben ausgeweitet werden. Ein „overcrowding out“ also.

Die „crowding out“-Hypothese weist freilich auf den bemerkenswerten Umstand hin, daß gegenwärtig Geldpolitik und Budgetpolitik weltweit gegenläufig operieren und sich daher in ihrer Wirkung teilweise kompensieren. Die Geldpolitik steht auf der Bremse und die Budgetpolitik auf dem Gaspedal. Sicherlich wäre der Beschäftigungseffekt der Budgetpolitik größer, wenn die Geldpolitik „akkommodierend“ wäre, ein Ausdruck, der von den Monetaristen abfällig mit nachgiebig übersetzt wird.

Für Österreich stellt sich indessen dieses Problem nicht oder zumindest nicht in voller Schärfe. Das Zinsniveau des Landes ist weitgehend weltmarktbestimmt. Die Frage lautet

hier: Was kann die Budgetpolitik tun, um die schädlichen Auswirkungen eines hohen Zinsniveaus auf die heimische Wirtschaft zumindest teilweise zu neutralisieren? Es ist richtig, daß einige Ökonomen auch unter den österreichischen Verhältnissen ein „crowding out“ annehmen. Aber der Einfluß des Budgetdefizits auf das heimische Zinsniveau wird von Prof. Streißler etwa auf einen halben Prozentpunkt geschätzt, etwa ebensoviel, wie die Zweigstellenkonkurrenz im Kreditapparat die Zinsen hochtreibt. Es ist schwer vorstellbar, daß die österreichische Wirtschaft um 40 Mrd. Schilling mehr investieren würde, wenn der Zinssatz um einen halben Prozentpunkt niedriger wäre.

Noch eine letzte Anmerkung: Es wird manchmal gesagt, gegen Budgetdefizite sei nichts einzuwenden, wenn der Bund viel investiert; solche Defizite führen aber zum Desaster, wenn der Erlös hauptsächlich konsumtiv verwendet wird. Ich kann mich dem nur teilweise anschließen. Die meisten Experten, auch Prof. Streißler und der Deutsche Sachverständigenrat halten dafür, daß man konjunkturbedingte Verschlechterungen des Budgetsaldos in Kauf nehmen sollte. Oder anders ausgedrückt: die automatischen Stabilisatoren sollen spielen. Das heißt aber, daß in Rezessionen das Budget auch dann ins Defizit gerät, wenn keine Ausweitung der öffentlichen Investitionen vorgenommen wird.

Die Unterscheidung muß also subtiler sein: das Normalbudget soll nur konjunkturbedingt und nicht strukturbedingt defizitär sein (wobei man einen angemessenen Anteil der öffentlichen Hand am gesamtwirtschaftlichen Kreditvolumen in Rechnung zu stellen hätte). Werden darüber hinaus konjunkturpolitische Akzente gesetzt, so sollten sie die Gestalt von Investitionsstößen annehmen, die zurückgenommen werden können, wenn sich die Konjunktur bessert. Andernfalls könnte der Eindruck entstehen, daß

die Budgetpolitik nur Konjunkturerwägungen vorschützt, tatsächlich aber nicht imstande ist, den öffentlichen Haushalt verringerten Wachstumsraten anzupassen.

Nach dieser zugegebenermaßen nur skizzenhaften Auseinandersetzung mit einigen (und beileibe nicht allen) gängigen Vorstellungen komme ich zum zweiten Teil meines Vortrages, der Entstehung der Budgetdefizite, dem gegenwärtigen Stand der Staatsfinanzen und ihren Zukunftsperspektiven.

Die Geschichte der Budgetdefizite und der wachsenden Staatsschulden ist unmittelbar mit den beiden Ölshocks verknüpft, und zwar nicht nur in Österreich, sondern in fast allen entwickelten Industriestaaten. Das hängt damit zusammen, daß die Ölverteuerungen gleichzeitig Kosteninflation und Nachfragedeflation bedeuteten. Die Ölverteuerungen lösten einen Kostenschub aus, und saugten gleichzeitig Nachfrage in den Industrieländern ab. Nach dem ersten Ölpreisschock stand zunächst weltweit die Rezessionsbekämpfung mit Hilfe einer expansiven Geld- und Fiskalpolitik im Vordergrund. Tatsächlich gelang es nach der Rezession 1975, die Weltwirtschaft wieder in eine Aufschwungsphase zu führen. Das Wirtschaftswachstum war zwar nur halb so hoch wie in der Prosperitätsphase vorher und die Arbeitslosigkeit blieb relativ hoch. Dennoch gab es noch keinen allgemeinen Krisenpessimismus: Die meisten Ökonomen nahmen an, daß die Weltwirtschaft wieder auf einen annehmbaren Wachstumspfad einschwenken werde. Wichtige Probleme waren freilich ungelöst. Die Inflation ging nur zögernd zurück, große Lücken in den Leistungsbilanzen vieler Länder wurden nur notdürftig durch das Recycling der Petrodollars durch den privaten Bankenapparat überbrückt; die Industriestaaten blieben in bedenklich hohem Maße von der Erdölpolitik der OPEC abhängig.

Die Hoffnung, daß diese Probleme

auf eine zivile und humane Art gelöst werden könnten, wurde durch den zweiten Ölpreisschock zerstört. Bevor ich auf den Kurswechsel der Weltwirtschaftspolitik (und hier handelte es sich um einen echten Kurswechsel) seither eingehe, sei eine Randbemerkung gestattet: Hätten nicht der Welt viel Leid und viele Tränen erspart werden können, wenn die Industriestaaten im Jahre 1973 auf die erste Herausforderung der OPEC angemessen reagiert hätten, nämlich mit einer drastischen Reduktion des Energieverbrauchs im Wege von Rationierungen. Ich glaube, die Bereitschaft der Bevölkerung in den Industrieländern dazu war vorhanden. Die Verniedlichung des Problems begann damit, daß festgestellt wurde, die Ölversorgung sei kein Mengen-, sondern nur ein Preisproblem; daß das private Kreditgewerbe erklärte, es sei durchaus imstande, das Recycling der OPEC-Überschüsse zu bewältigen, usw. Die Industriegesellschaft kehrte nach der lästigen Störung wieder zum Alltag zurück.

Es hat wenig Sinn, heute vergossene Milch zu beweinen. Tatsache ist, daß die Aufbruchstimmung von damals nicht genutzt wurde und daß die Weltwirtschaft dafür die Zeche in Form eines zweiten Ölpreisschocks präsentiert bekam. Und diesmal reagierte die Weltwirtschaftspolitik anders als nach dem ersten Schock. Hatten damals beschäftigungspolitische Überlegungen noch eine hohe Priorität, so ging es diesmal fast ausschließlich um die Inflationbekämpfung. Dem Kostenschub des zweiten Ölpreisschocks sei dadurch zu begegnen, so wurde verkündet, daß die Währungsbehörden seine Finanzierung verweigern. Die Politik der Geldmengenbeschränkung müsse mit Nachdruck vertreten und mit Entschlossenheit fortgeführt werden, und zwar solange, bis die Inflationserwartungen nachhaltig gebrochen sind. Es wäre falsch, so verkündeten die Währungshüter zuletzt in Toronto, Zeichen der Schwäche zu

zeigen und dem Wunsch nach einer etwas lockereren (ich würde sagen: weniger würgenden) Geldpolitik vorzeitig nachzugeben. Das ist an sich keine neue Botschaft. Landvogt bleibt hart, hat schon Prof. Morgenstern, damals Leiter des Konjunkturforschungsinstitutes, in den dreißiger Jahren einem Notenbankpräsidenten mit dem Namen Kienböck zugerufen. Der Erfolg konnte sich sehen lassen: Ein mit 600.000 Arbeitslosen gehärteter Alpendollar und der Untergang der Ersten Republik.

Nun muß man konzedieren, daß viele Monetaristen glaubten, daß eine unachgiebige Geldpolitik die Menschen so beeindruckend werde, daß sie ihre Verhaltensweisen ändern werden: mit dem Erfolg, daß nach einer kurzen, aber scharfen Rezession der Wunschtraum eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums bei stabilen Preisen in Erfüllung gehen werde. Von dem goldenen Zeitalter eines „sustainable noninflationary economic growth“ ist freilich die Weltwirtschaft weiter entfernt als je zuvor. Die Monetaristen befinden sich in der Rolle eines Feldherrn, der einen Blitzkrieg plante, sich aber unversehens in einem langen und verlustreichen Stellungskrieg verwickelt sieht.

Was ursprünglich als eine milde Rezession begann, hat sich inzwischen zu einer veritablen Depression ausgewachsen. Seit etwa Mitte 1981 stagniert die Weltwirtschaft. Hatten ursprünglich die Konjunkturforscher einen Aufschwung „around the corner“ vorausgesagt, so wurde der Eintritt dieser Prognose später von Halbjahr zu Halbjahr verschoben. Die letzte optimistische Prognose stammt von US-Finanzminister Regan, doch löste seine Prophezeiung, die amerikanische Wirtschaft werde 1983 um 4 Prozent wachsen, kaum mehr als Achselzucken und mitleidiges Lächeln aus. Die Weltwirtschaft verharrt in der tiefsten Krise seit den dreißiger Jahren, und eine weitere Verschärfung dieser Krise ist eher wahrscheinlich als ihre

Überwindung. Die langhaltende Krise zeigt (erwartungsgemäß möchte man fast sagen) fatale Begleiterscheinungen, die ihrerseits wieder die Krise verschärfen könnten. Drei Folgen sind vor allem zu erwähnen:

1. Das Risiko in der internationalen Finanzkrise. Präsident Koren hat diese Woche in einem Vortrag gesagt, die Situation sei so gefährdend, daß eigentlich Hoffnung bestehen müßte: Da niemand mehr die Gefahrenherde übersehen kann, sollten sich die Industrieländer zu gemeinsamen Aktionen zusammenfinden. Damit kein Mißverständnis besteht: Die Zahlungsschwierigkeiten vieler Länder sind nicht nur die Folge ambitionöser Ausgabenpläne der Schuldnerstaaten und der leichtfertigen Kreditgewährung von Banken, die die Existenz von sovereign risks nicht sahen oder sehen wollten. Sie sind zumindest ebenso sehr die Folge der Krise, die die Exporterlöse der Rohwarenproduzenten schmälerte und die Zinsen sprunghaft steigen ließ. Wie unter diesen Umständen ein fruchtbarer Nord-Süd-Dialog stattfinden kann, ist schwer zu sehen.
2. Die politischen Risiken einer anhaltenden Weltwirtschaftskrise sollten nicht außer Acht gelassen werden. Man muß nicht gleich an einen neuen Hitler denken. Es ist jedoch unübersehbar, daß mit fortschreitender Dauer der Krise radikale Strömungen links und rechts an Bedeutung gewinnen und der Einfluß der besonnenen Mitte schwächer wird.
3. Ein wachsender Protektionismus ist nicht aufzuhalten. Man mag noch so sehr vor den Gefahren einer Zerstörung des Welthandels warnen: das Hemd ist in dieser Situation jeder Nation näher als der Rock.

Dazu noch eine persönliche Bemerkung. Ich gehöre einer Generation an, die daran glaubte, daß es in einer freien Gesellschaft und in einem grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnungssystem möglich sei, allen ar-

beitswilligen Menschen die Chance auf einen angemessenen Arbeitsplatz zu geben. Ich bin zutiefst verunsichert, daß sich diese Hoffnung als eine Illusion zu erweisen droht.

Doch zurück zum Hauptthema. Die österreichische Wirtschaft hat sich in den turbulenten Zeiten seit dem ersten Ölpreisschock bemerkenswert gut gehalten. Wir hatten weniger Inflation, mehr Wachstum und weniger Arbeitslosigkeit als der Durchschnitt der westlichen Industrieländer. Das hat international Anerkennung gefunden. Ich bin davon überzeugt, daß dieses Ergebnis maßgeblich dem policy mix der österreichischen Wirtschaftspolitik zu danken war: der Kombination eines Kostenstabilisierungsprogramms, das sich in der Hauptsache auf Einkommenspolitik und Hartwährungspolitik stützte, mit einem Nachfragemanagement, das sich hauptsächlich der Budgetpolitik bediente.

Es war, das soll hier angemerkt werden, allen an dieser Konzeption Mitwirkenden bewußt, daß man mit dieser makroökonomischen Strategie bestenfalls durchtauchen und schlimmstenfalls Zeit gewinnen könnte. Aber das war schon sehr viel angesichts des Umstandes, daß geraume Zeit nötig war, den erforderlichen Strukturwandel der österreichischen Wirtschaft in geordneten Bahnen durchführen zu können und (vielleicht nicht immer energisch genug) und eine Konsolidierung des Bundeshaushaltes einzuleiten. – Die Budgetpolitik der Jahre 1975 und 1976 hat sicherlich einen Quantensprung gewagt. Aber die Budgetdefizite von etwa 4½ Prozent des BIP wurden in dem Bewußtsein in Kauf genommen, daß eine unter Umständen schmerzhafteste Budgetkonsolidierung nötig sein werde, sobald es die Konjunktur- und Beschäftigungslage gestattet. – Ein vorwitziger Wirtschaftsforscher stellt als Richtschnur auf, daß das Budgetdefizit (netto) im Durchschnitt mehrerer Jahre 2½ Prozent des BIP nicht übersteigen sollte. Tatsächlich wurde ab 1979 das Netto-

defizit im Verhältnis zum BIP schrittweise gesenkt.

In diese Konsolidierungsphase platzte der zweite Ölpreisschock, dessen Folgen aus verschiedenen Gründen viel schwerer waren als nach dem ersten Schock. Einmal hatte die österreichische Wirtschaft noch nicht die Balance nach dem ersten Schock gefunden. Zum anderen machte die weltweite Restriktionspolitik die Fortsetzung des österreichischen Weges schwieriger. Dollarhaussse und Zinshausse standen einer konsequenten Kostenstabilisierungspolitik entgegen und schmälerten den Reallohn. Zum zweiten Mal in wenigen Jahren fand eine Einkommensumschichtung großen Ausmaßes statt, diesmal nicht nur zugunsten der OPEC-Staaten, sondern auch zugunsten der Besitzer von Geldvermögen, die (das sei nebenbei bemerkt) überwiegend dieses Vermögen und die daraus resultierenden Erträge nicht versteuern. Als dritter erschwerender Umstand für eine eigenständige Beschäftigungspolitik kam hinzu, daß infolge der zunehmenden Verflechtung der internationalen Finanzmärkte die Geldpolitik ihren autonomen Spielraum verloren hatte. War 1975/76 noch in erheblichem Umfang Liquidität geschaffen worden, um der Rezession zu begegnen, war die Notenbank nunmehr genötigt, die Hartwährungspolitik zu verteidigen und die Geldmenge so knapp zu halten, daß zinsinduzierte Kapitalabflüsse unterblieben.

Obschon zu befürchten war, daß auch der zweite Ölpreisschock in eine weltweite Rezession münden werde, hielt die Finanzpolitik 1981 noch am Konsolidierungskonzept fest. Das Nettodefizit konnte in diesem Jahr auf 2,6 Prozent des BIP gedrückt werden, obschon die Wirtschaft stagnierte. Das Ergebnis von 1981 war restriktiver, als es die mittelfristig angelegte Seidel-Formel verlangte. Die Finanzpolitik hatte sich selbst und der Öffentlichkeit demonstriert, daß Konjunkturorientierung keine Einbahnstraße bedeutet.

Der Voranschlag 1982 war bemüht, den Konsolidierungserfolg zu festigen. Das veranschlagte Defizit war zwar mit knapp 3 Prozent des BIP etwas höher als der Erfolg 1981, aber das schien annehmbar, wenn man berücksichtigt, daß nur ein mäßiger Konjunkturaufschwung prognostiziert wurde, daß die Erhöhung bestimmter Abgaben, vor allem der Sozialabgaben, nicht mehr ohne weiteres fortgesetzt werden konnte, und daß es sich schließlich um ein Vorwahljahr handelt. Der Voranschlag war zur Zeit der Budgeterstellung durchaus realistisch. Der Vorwurf eines Scheinbudgets entbehrt jeder Grundlage. Ich habe mich nochmals mit den Budgetexperten im Haus und außerhalb zusammengesetzt und die Situation vom September 1981 rekonstruiert. Wir kamen rückblickend zu dem Ergebnis, daß der Voranschlag unter den damals gegebenen Bedingungen realistisch war.

Wie kam es dennoch zu einer starken Überschreitung des Voranschlags? Die Antwort darauf fällt nicht schwer: weil der erhoffte Aufschwung ausblieb, weil die Steuereinnahmen viel schwächer waren, als aufgrund der nominellen Entwicklung des BIP zu erwarten gewesen wäre und weil die Bundesregierung zwei Beschäftigungsprogramme in die Wege geleitet hat, die zwar budgetschonend angelegt waren, aber dennoch Budgetmittel kosteten. Von diesen drei Faktoren verdient vor allem der zweite Aufmerksamkeit, nämlich das Versagen der herkömmlichen Steuerfunktionen. Diskussionen mit Experten der Europäischen Gemeinschaften ergaben freilich, daß solche Einbrüche meist nur vorübergehend sind.

Hätte man der drohenden Defizitvergrößerung durch diskretionäre Maßnahmen auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite entgegenwirken sollen? Ich meine nein. Wie bereits erwähnt wurde, sind sich die Nationalökonomien trotz vieler Unterschiede darüber einig, daß man automatische

Stabilisatoren wirken lassen sollte, sofern es der Zustand der Staatsfinanzen einigermaßen erlaubt. Eine Rückkehr zur Parallelpolitik der dreißiger Jahre wäre ein echter Rückschritt. Es gibt noch einen triftigen Grund, warum der Staat bis nahe an die Grenze seiner finanziellen Leistungsfähigkeit die Beschäftigung stützen sollte. Nur dann, wenn sich der Staat nach Kräften um die Erhaltung der Vollbeschäftigung bemüht hat, darf er frei nach Don Carlos sagen: Sozialpartner, ich habe meine Schuldigkeit getan. Tun Sie das Ihre.

Es ist verständlich oder besser: Es wäre angesichts des bereits im Gang befindlichen Wahlkampfes unverständlich, wenn das Auseinanderklaffen von Voranschlag und Ergebnis im Jahr 1982 nicht in die Zukunft extrapoliert worden wäre. In Gestalt einer arithmetischen Reihe wird argumentiert: Wenn das Defizit 1982 statt 59 Mrd. Schilling 74 Mrd. Schilling betragen habe, dann ist zu erwarten, daß sich die veranschlagten 73 Mrd. Schilling für 1983 im Laufe des Jahres in ein Defizit von 87 Mrd. Schilling verwandeln werden.

Ich halte das für eine unzulässige Argumentation. Wenn die Regierung imstande war, das Defizit zwischen 1976 und 1981 von 4,6 Prozent des BIP auf 2,6 Prozent zu reduzieren, warum soll man ihr nicht die gleiche Kraft für die kommenden Jahre zutrauen? Abgesehen von dieser Vertrauensfrage: Das Budget 1983 wurde wie jedes Budget erstellt, aufgrund bestimmter Annahmen über die Konjunktur, aufgrund von Steuerschätzfunktionen und Wahrscheinlichkeitskalküle für bestimmte Ausgabenverpflichtungen.

Dr. Mock sagt, Experten hätten geschätzt, daß das wahre Defizit um 13 Mrd. Schilling höher sei als das veranschlagte. Ich kenne das Gutachten nicht, aber ich wäre neugierig zu erfahren, was die Experten für den wahren Wert der Steuereinnahmen ansehen. Unterstellen sie die Rückkehr zu den absoluten Werten der alten Steu-

erschätzfunktionen, die Rückkehr zu normalen Wachstumsraten (Elastizitäten) oder eine weitere Abnahme der Elastizitäten?

Niemand wird bestreiten, daß der Voranschlag Unsicherheiten und Fehlerspielräume enthält. Der Ertrag der Steueramnestie läßt sich nur beiläufig schätzen, die Hoffnung auf einen weiteren Rückgang der Zinssätze mag neuerlich enttäuscht werden, und die Steuererträge lassen sich, wie gesagt, zur Zeit nur schwer realistisch schätzen. Wir haben über die einzelnen Budgetansätze zum Teil sehr heftige Diskussionen geführt, in denen das Für und Wider gegenübergestellt und abgewogen wurden.

So viel steht jedoch fest: Das Budget 1982 ist vollziehbar, nämlich dann, wenn die Konjunktur einigermaßen hält. Die bei jedem Budgetvollzug bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten sollten ausreichen, um das vorgeschlagene Defizit einzuhalten und zwar auch dann, wenn sich einige Posten als Fehlschätzungen erweisen sollten.

Schwierigkeiten könnten freilich entstehen, wenn die Konjunktur neuerlich absackt. Manches spräche dafür, daß in diesem Falle entgegen der üblichen konjunkturpolitischen Regel dennoch versucht werden sollte, das Budget auf der vorgesehenen Defizithöhe auszusteuern. Und zwar nicht deshalb, weil die Finanzlage der Republik Österreich so schlecht ist, sondern im Gegenteil, weil sie noch gut ist. Die Staatsschuld pro Kopf ist niedriger als in den meisten anderen Industrieländern, das Nettodefizit des öffentlichen Sektors insgesamt entspricht trotz dem angeblichen Horrordefizit des Bundes dem Durchschnitt der Europäischen Gemeinschaften.

Ich habe jedoch den Eindruck, daß damit die normalen konjunkturpolitischen Möglichkeiten der Budgetpolitik ausgeschöpft sind. Eine weitere Ausweitung des Defizits würde konjunkturpolitisch wenig helfen, weil die Erwartungen negativ beeinflusst wurden, aber die Kontrolle über das Budget sehr erschweren. Belgien und Dänemark, um nur zwei Länder zu nennen, sind Beispiele, denen Österreich nicht nachfolgen sollte.

Wenn man sich dennoch aus beschäftigungspolitischen Erwägungen für eine Ausweitung des veranschlagten Defizits entscheidet, sollte das nicht schleichend zugelassen, sondern im Rahmen eines umfassenden Konzepts verkündet werden, in dem auch die Sozialpartner eidgebunden werden.

Im Grund bin ich optimistisch oder genauer gesagt: Ich teile den sarkastischen Optimismus von Präsident Koren, der sagte, daß die Gefahr einer internationalen Finanzkrise deshalb geringer geworden sei, weil alle Staaten davon betroffen wären. In gleicher Weise scheint sich der Eindruck zu festigen, daß die Restriktionspolitik in manchen Ländern überzogen wurde. Der Federal Reserve Board in den USA hat die Heilige Kuh Geldmenge bereits geschlachtet und hält Geldmengenvergleiche aus institutionellen Gründen für irreführend.

Ich glaube letztlich an die Kraft der Industriegesellschaft, ihre Probleme selbst zu meistern. Wir brauchen nicht zuzuwarten, bis der Kondratieff-Zyklus Ende der achtziger Jahre aus-schwingt und grundlegende Neuerungen einen neuen Wachstumszyklus auslösen.