

Zur Finanzierung des konjunkturellen Budgetdefizits

Die globale Rezession der Jahre 1974/75, ihre Ursache und ihre Nachwirkungen werden — so läßt sich heute bereits absehen — sowohl die Analysen der Wirtschaftsforscher als auch die Praktiker der Wirtschaftspolitik noch geraume Zeit beschäftigen. Statt neuer Wachstumsrekorde war es damals zu einer neuen »Höchstleistung« gekommen — dem größten Kollektivirrtum der Wirtschaftsprognostiker, die in ihren Voraussagen für 1975 die Dauer und das Ausmaß der wirtschaftlichen Krise unterschätzt und damit die Schockwirkung verstärkt hatten, die die Schrumpfung des Nationalprodukts und das sprunghafte Ansteigen der Arbeitslosigkeit in fast allen westlichen Industrieländern erzeugten.

Im wesentlichen werden diese Fehlprognosen auf die falsche Einschätzung des Verhaltens von Unternehmern und Konsumenten in der Rezessionsperiode und auf die unerwartete Reaktion der Wirtschaftspolitik in großen Industrieländern zurückgeführt, die noch 1974 einen scharf restriktiven Kurs steuerte. Im Gegensatz zu früheren konjunkturellen Rückschlägen erwies sich der private Konsum nicht als stabilisierender Faktor; die abrupte Steigerung des Ölpreises und in späterer Folge auch der Rückgang der Beschäftigung führten zu einer Verunsicherung der Konsumenten, die sich in einer starken Erhöhung der Sparquote niederschlug. Auch der Rückgang der privaten Investitionen läßt sich nicht allein aus der konjunkturellen Entwicklung erklären. Die Unternehmen reagierten auf die einschneidendsten Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen seit dem zweiten Weltkrieg — die Veränderungen von Austauschverhältnissen, Währungsparitäten, die Verstärkung der Inflationsbewegung und das Entstehen protektionistischer Tendenzen — mit einer fühlbaren Einschränkung der Investitionen. Diese Zurückhaltung prägt auch noch den Aufschwung, der Ende 1975 einsetzte. Eine generell pessimistische Einschätzung künftiger Wachstumsmöglichkeiten, Unsicherheit über die technische Entwicklung im Energiesektor und in zahlreichen Produktionsbereichen dämpften die Investitionsbereitschaft. Dies und die Verschärfung der Verteilungskonflikte in vielen Ländern können als we-

sentliche Ursachen dafür angegeben werden, daß eher Rationalisierungsinvestitionen als ein Ausbau von Kapazitäten vorgenommen wurde. Als Folge davon sehen sich zahlreiche Industrieländer heute mit dem bereits überwunden geglaubten Problem struktureller Arbeitslosigkeit konfrontiert.

Österreich hat die Rezession 1974/75 zweifellos leichter überwunden als die meisten anderen Staaten, insbesondere konnte die Beschäftigung österreichischer Arbeitskräfte stabil gehalten werden. Der Wachstumsrückschlag war jedoch bedeutend. Nach vorliegenden Schätzungen wird die Industrieproduktion erst im Jahre 1977 das bereits 1974 erreichte Niveau überschreiten. Wesentlicher Faktor für die günstigere Entwicklung unseres Landes war zweifellos die expansive Budgetpolitik des Jahres 1975. Nach einer Schätzung des Instituts für Wirtschaftsforschung konnte durch zusätzliche Staatsausgaben im Jahre 1975 ein weiteres Schrumpfen des Nationalprodukts um etwa ein Drittel Prozentpunkte vermieden werden. Die unmittelbar nachfragewirksamen Ausgaben des Bundes werden sowohl in diesem Gutachten wie in einer Untersuchung des Instituts für Höhere Studien auf etwa 4 Milliarden Schilling geschätzt, inklusive Bestellungen sogar auf rund 5 Milliarden. Der größere Teil des konjunkturellen Budgetdefizits ist nach diesen Quellen jedoch nicht auf diese, meist als »diskretionär« bezeichneten Maßnahmen aktiver Konjunkturpolitik, sondern auf die konjunkturbedingte Minderung der Einnahmen und die Auswirkung anderer »automatischer Stabilisatoren« zurückzuführen. So mußte 1975 ein konjunkturell verursachter Rückgang von Steuereinnahmen in der Höhe von mehr als 15 Milliarden hin genommen werden, es kam zu einer konjunkturell bedingten Erhöhung der Bundeszuschüsse zur Pensionsversicherung um 4,2 Milliarden Schilling, ferner mußte der Reservefonds der Arbeitslosenversicherung in der Höhe von 230 Millionen in Anspruch genommen werden.

Es wäre jedoch übereilt, mit einem »Wir sind noch einmal davongekommen!« zur wirtschaftspolitischen Tagesordnung überzugehen. Das tiefe Loch, das die Krise 1974/1975 in unseren Staatssäckel gerissen hat, wird nicht nur die künftigen Jahre durch Zinsen und Tilgungen für die gestiegene Staatsschuld belasten, auch strukturelle Probleme der Staatsfinanzierung werden fühlbar werden. Hier ist zu erwähnen, daß nur wenige Staatseinnahmen ein längerfristig überproportionales Wachstum aufweisen. Die Lohn- und Einkommensteuer wurde — und wird sicherlich auch in Zukunft — periodisch durch Reformen des Tarifs der nominellen Einkommensentwicklung an-

gepaßt; die Unternehmersteuern haben selbst in der Hochkonjunktur nur unterdurchschnittlich wachsende Erträge eingebracht, der Konjunkturreinbruch hatte absolute Rückgänge dieser Erträge zur Folge. Wichtige Verbrauchssteuern, wie beispielsweise die Mineralölsteuer, sind betragsmäßig fixiert, überdies können die Erträge nur zweckgebunden eingesetzt werden. Auf wichtige Einnahmequellen wie Zölle muß der Staat als Folge der Integrations- und Freihandelsverträge weitgehend verzichten. Gleichzeitig wird die öffentliche Hand mit dem Problem stark überproportional wachsender Ausgaben in einigen Bereichen konfrontiert, als Beispiel sei hier nur der Sektor der Gesundheitssicherung angeführt. Da auf diese Weise bereits die Budgets der Hochkonjunktur eine Erhöhung des strukturellen Defizits aufwiesen, konnten für eine Politik der Gegensteuerung in künftigen Rezessionen nur ungenügende Reserven geschaffen werden.

Ähnlich ist die Situation bekanntlich in einer ganzen Reihe von OECD-Staaten, wobei die finanzpolitische Problematik sich in manchen Ländern noch viel bedrohlicher gestaltet als in Österreich. Überall führten die in der Krise von den Regierungen angewandten Maßnahmen keynesianischer Wirtschaftspolitik zu einem drastischen Anstieg der Staatsschuld. Damit rückt dieses Problem, dem in den Jahren relativ stabilen Wachstums von der herrschenden Theorie wenig Beachtung geschenkt wurde, wieder in den Brennpunkt finanzwissenschaftlicher Erörterungen. Dabei geht es unter anderem um die Frage der Grenzen staatlicher Verschuldung, wobei nicht nur das Niveau, sondern vor allem auch das Tempo des Anstiegs der Staatsverschuldung als relevant betrachtet werden. Wieviel hier vom Verhältnis dieser beiden Größen abhängt, läßt sich am Beispiel der USA, einem der Industrieländer mit der höchsten Pro-Kopf-Quote staatlicher Verschuldung, illustrieren. Eine für das Jahr 1977 erwartete Senkung der Einkommensteuer in den Vereinigten Staaten würde zwar zu einer weiteren substantiellen Erhöhung der Staatsschuld führen, die Gesamtbelastung des Staatshaushaltes mit Annuitäten und die Inanspruchnahme des Kapitalmarktes durch die öffentliche Hand jedoch nur marginal erhöhen.

Anders stehen die Dinge in einem Land mit niedrigem Ausgangsniveau wie Österreich, das mit der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland zu den Ländern mit einer relativ geringen Pro-Kopf-Verschuldung zählt. Von diesem niedrigen Niveau aus resultierte das notwendige deficit-spending des Bundes in einer Verdoppelung der Staatsschuld von 61,4 Milliarden Schilling (1974) auf 127,4 Mil-

liarden Schilling (Oktober 1976). Damit wuchs sie beträchtlich rascher als das nominelle Brutto-Nationalprodukt, dementsprechend stieg die Staatsschuldenquote (Finanzschuld in Prozent des BNP) von 10 auf etwa 18 Prozent. Im Vergleich zur letzten Rezession 1967 war der Anstieg der Staatsschuld deutlich stärker, worin zunächst einmal der Unterschied in der Heftigkeit des Rückschlags zum Ausdruck kommt. Die »siebenundsechziger« Rezession war ja insoferne keine echte Rezession gewesen, als damals das BNP immerhin noch um 2,4 Prozent zugenommen hatte. Dazu kommt, daß 1975 der Staatshaushalt stärker gegensteuerte als 1967. Von 1966 bis 1968 war die Staatsschuld nur von rund 11 auf 13 Prozent gestiegen, im darauffolgenden zweiten Jahr des Konjunkturaufschwungs blieb die Staatsschuldenquote stabil und sank dann sogar bis 1974 auf 10 Prozent. Im Vergleich dazu zeichnet sich diesmal eine beunruhigende Entwicklung ab. Kann man den Anstieg der Staatsschulden im »Erholungsjahr« 1976 vom Standpunkt des Konjunkturaufschwungs aus noch als normal betrachten, so bedeutet ihr prognostiziertes abermaliges überproportionales Wachstum im zweiten Aufschwungsjahr 1977 — nach dem Bundesvoranschlag auf über 20 Prozent — eine Abweichung vom Muster der letzten Rezession.

Der weitere Verlauf der Entwicklung kann nur schwer abgeschätzt werden, jedenfalls kann aber mit einer Stabilisierung der Staatsschuld auch bei günstiger Konjunkturerwicklung frühestens 1978 gerechnet werden.

Es gibt allerdings viele Stimmen, die ein Anhalten der Konjunktur bezweifeln — so zum Beispiel die OECD. Wir wollen uns hier jedoch nicht in konjunkturprognostische Erörterungen einlassen und unterstellen, daß die optimistischen Prognosen recht behalten werden. Doch muß selbst bei Annahme der optimistischen Variante mit einer Rezession im Jahre 1979 gerechnet werden. Dies würde sowohl dem für Österreich in den fünfziger und sechziger Jahren als auch für die meisten anderen Industriestaaten als normal zu betrachtenden zyklischen Verlauf des Wachstums entsprechen. Die Wiederholung der mehr als sechsjährigen Hochkonjunktur 1968 bis 1974 ist im gegenwärtigen Stadium der kapitalistischen Industriestaaten als äußerst unwahrscheinlich anzusehen.

Wenn diese Überlegungen zutreffen, so muß man damit rechnen, daß 1980 die Staatsschuld zwischen 23 bis 25 Prozent des BNP ausmachen wird.

Als Konsequenzen ergeben sich folgende Alternativen: — eine steigende Belastung des Budgets und ein Druck auf die Steuerquote am BNP durch den Zinsendienst,

- wenn man annimmt, daß die Zinsenzahlungen durch ordentliche Einnahmen finanziert werden;
- eine steigende Inanspruchnahme des österreichischen Kapitalmarkts selbst dann, wenn die Netto-Neuverschuldung null wäre, und um so mehr, je höher die zu finanzierenden Defizite sein werden.
 - Durch eine erhöhte Kreditaufnahme im Ausland könnte allerdings die Zinsbelastung herabgesetzt und der österreichische Kapitalmarkt geschont werden.

Der Weg ins Ausland ist jedoch ebenfalls problematisch. Insbesondere auf zinsgünstigen Märkten wie auf dem Schweizer Kapitalmarkt könnten sich nämlich ebensolche Verdrängungseffekte wie bei Inlandsverschuldung einstellen, die gerade zinsempfindliche Investoren wie etwa die österreichische Elektrizitätswirtschaft treffen müßten. Noch schwerere Bedenken gegen diesen Ausweg müssen im Hinblick auf die ungewisse Entwicklung unserer Zahlungsbilanz angemeldet werden. Schon bei der gegenwärtigen Struktur der Staatsschuld weist der Tilgungsplan für 1980 bereits gleich hohe Zahlungen an in- und ausländische Gläubiger von jeweils etwa 6,5 Milliarden Schilling auf. Berücksichtigt man zusätzlich die Zahlungen des privaten Sektors an das Ausland, so ergibt sich schon aus dem Umschuldungsbedarf eine beachtliche Inanspruchnahme der Verschuldungsmöglichkeiten im Ausland.

In diesem Dilemma befinden sich, dies wurde bereits ausgeführt, zahlreiche europäische Staaten. Es ist daher anzunehmen, daß der Druck der Regierungen auf die Zentralbanken zunehmen wird, durch Ingangsetzen der Notenpresse die Finanzierungsprobleme zu erleichtern. An diesem Problem wird man auch in Österreich nicht vorbeigehen können.

Aus guten, in der historischen Erfahrung wurzelnden Gründen wurden hierzulande wie in vielen anderen starke institutionelle Barrieren errichtet, um eine inflatorische Geldschöpfung durch den Staat zu vermeiden. Die letzten Jahrzehnte lehren jedoch, daß ein solcher inflatorischer Prozeß auch in Gang gesetzt werden kann, wenn die Regierungen immer mehr auf die internationalen Kapitalmärkte abgedrängt werden. Über den Umweg »internationaler« Geldschöpfung stellen sich dann eben jene Effekte ein, die man mit strengen nationalen Regelungen vermeiden will.

In Österreich wurde anlässlich der letzten Novelle zum Nationalbankgesetz im Jahre 1969 die Möglichkeit, kurzfristige Bundesschatzscheine durch die Nationalbank belehnen zu lassen, erweitert. Bis dahin war das Volumen für solche Transaktionen betragsmäßig fixiert, seither sind sie mit einem Satz von 5 Prozent der öffentlichen Abgaben

des Bundes festgesetzt und dürfen lediglich für Zwecke der Kassenführung des Bundes verwendet werden. So sehr auf Grund der Erfahrungen eine bestimmte Begrenzung des Volumens für die Inanspruchnahme der Notenbank durch die öffentliche Hand geboten erscheint, so muß doch die Notwendigkeit einer rigiden Beschränkung der Laufzeit und der Verwendungsmöglichkeiten dieser Mittel in Frage gestellt werden.

Auch wirtschaftliche Tabus sollten von Zeit zu Zeit und aus gegebenem Anlaß, wie es so schön heißt, auf ihre Rationalität überprüft werden. Ein solcher Anlaß wäre wohl ein von Pessimisten erwartetes baldiges Einsetzen einer neuerlichen Rezession in Westeuropa, das zahlreiche Staatshaushalte vor die Notwendigkeit erneuter konjunkturpolitischer Gegensteuerung und damit vor große Finanzierungsschwierigkeiten stellen würde. Es ist daher an der Zeit darüber nachzudenken, in welcher Weise und in welchem Ausmaß die bestehenden gesetzlichen Regelungen geändert werden könnten, um der Situation gerecht zu werden.

Daß die begrenzten Finanzierungsmöglichkeiten, die auf diesem Wege zur Verfügung stehen, keine Lösung des langfristigen Strukturproblems der Bewältigung wachsender Staatsaufgaben bei geringer werdenden Wachstumsraten bieten können, muß kaum gesagt werden. Unsere Vorstellungen dazu haben wir in dieser Zeitschrift schon des öfteren dargelegt. An dieser Stelle sollte lediglich — wie ja aus dem Gesagten deutlich hervorgeht — der unmittelbar konjunkturelle Aspekt des Verschuldungsproblems behandelt werden.