

# MONATSBERICHTE DES ÖSTERREICHISCHEN INSTITUTES FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

XXII. Jahrgang, Nr. 4

April 1949

## Inhalt

### Die grundsätzliche Bedeutung der gegenwärtigen Budgetkrise

*Das Budgetdefizit als gesamtwirtschaftliches Problem — „Austerity Policy“ oder konsumorientierte Wirtschaftspolitik — Kurzfristiger Budgetausgleich oder langfristiges Sanierungsprogramm*

### Die wirtschaftliche Lage in Österreich

*Währung, Geld- und Kapitalmarkt; Zur Kreditstatistik — Preise, Lebenshaltungskosten, Löhne — Ernährung — Land- und Forstwirtschaft — Energiewirtschaft — Gewerbliche Produktion — Umsätze — Arbeitslage; Der Mitgliederstand der Gewerkschaften — Verkehr — Außenhandel*

### Österreichische Wirtschaftszahlen (Genauere Inhaltsangabe auf der 3. Umschlagseite)

## Die grundsätzliche Bedeutung der gegenwärtigen Budgetkrise<sup>1)</sup>

Die österreichische Wirtschaft erscheint gegenwärtig in einem zwiespältigen Lichte: während Produktion und Außenhandel, Umsatzentwicklung und Beschäftigung bemerkenswerte Ansätze zu einem neuen Aufschwung zeigen, überschattet das ungewöhnlich hohe, größenordnungsmäßig mit zweieinhalb Milliarden Schilling zu veranschlagende Defizit im Staatshaushalt die weitere wirtschaftliche Entwicklung.

Die eigenartige Problematik der gegenwärtigen Situation liegt darin, daß nicht nur das Weiterbestehen, sondern auch ein zu überstürzter Abbau des vorhandenen Budgetdefizits die weitere wirtschaftliche Entwicklung stören würde. Läßt man die Wurzel des Defizits unberührt und stopft man das Loch im Staatshaushalt durch Geldschöpfung, ist eine inflationistische Entwicklung, mit allen ihren Nachteilen für die Gesamtwirtschaft, zu befürchten. Baut man aber das Defizit zu rasch ab, müßten unvermeidlich andere Störungen in Kauf genommen werden. Angesichts der engen Verflochtenheit zwischen Staat und Wirtschaft — die öffentliche Hand ist der weitaus größte Unternehmer und Arbeitgeber und für viele Wirtschaftszweige der wichtigste Kunde — würde z. B. eine zu scharfe Drosselung der Ausgaben des

Staates zwangsläufig beträchtliche Anpassungsschwierigkeiten und im Zusammenhang damit in größerem Umfang Arbeitslosigkeit hervorrufen.

Die gegenwärtige Finanzkrise ist daher ein kompliziertes *gesamtwirtschaftliches* Problem, und darf nicht unter rein fiskalischen Gesichtspunkten beurteilt werden. *Real gesehen* beanspruchen der Staat und die Wirtschaft in ihrer Gesamtheit Güter und Dienstleistungen, die über das verfügbare Sozialprodukt hinausgehen. Wie immer die bestehenden Spannungen gelöst werden, am Ende wird es — solange die Produktivität der Wirtschaft nicht größer als heute ist — darauf ankommen, entweder den öffentlichen oder den privaten Verbrauch oder die Investitionen oder — in gesamtwirtschaftlich vertretbarem Umfange — alle diese Ansprüche zu kürzen und insgesamt mit der Leistungsfähigkeit der Gesamtwirtschaft in Einklang zu bringen.

### Das Budgetdefizit als gesamtwirtschaftliches Problem

Das hohe Budgetdefizit läuft *real* darauf hinaus, daß der Staat und die Bevölkerung Ansprüche an das Sozialprodukt stellen, die nicht gleichzeitig erfüllt werden können. Der Staat plant im öffentlichen und im privaten Bereich Investitionen<sup>2)</sup>, die

<sup>2)</sup> Während in den ersten Nachkriegsjahren nur in verhältnismäßig bescheidenem Umfange im Rahmen des außerordentlichen Budgets investiert wurde und die Investitionstätigkeit der Wirtschaft fast ausschließlich der privaten Initiative und den privaten Finanzierungsmöglichkeiten überlassen blieb, ist für das Jahr 1949, im Zusammenhang mit dem „Long-Term-Programm“, ein vom Staat zu finanzierendes Investitionsvolumen von 2,2 Mrd. S

<sup>1)</sup> Die vorliegende Darstellung befaßt sich mit der grundsätzlichen Problematik der gegenwärtigen Budgetkrise, die auch nach Bekanntgabe des neuen Preis-Lohn-Abkommens, aktuell bleibt. Die konkreten wirtschaftlichen Auswirkungen des dritten Preis-Lohn-Abkommens können erst im nächsten Bericht ausführlich besprochen werden.

sowohl weit über das Investitionsvolumen der Vorkriegszeit als auch über die laufenden Ersparnisse (plus Geschenke) hinausgehen. Gleichzeitig beanspruchen der überdimensionierte Apparat der öffentlichen Verwaltung, die Besatzungs- und DP-Kosten große Mittel (hoher öffentlicher Verbrauch). Da das gesamte verfügbare Sozialprodukt trotz umfangreicher ausländischer Hilfslieferungen noch nicht das Vorkriegsniveau erreicht hat, könnten die staatlichen Ziele nur dann verwirklicht werden, wenn die private Nachfrage (der private Konsum und die private Investition) entsprechend tief unter den Vorkriegsstand gedrückt würde. Das heißt, die einzelnen Einkommensbezieher müßten ein gegenüber der Vorkriegszeit stark vermindertes Realeinkommen in Kauf nehmen und damit einverstanden sein, daß ihre Nettoeinkommen relativ stärker hinter den Güterpreisen zurückbleiben. Praktisch jedoch gesteht heute der Staat, entgegen dieser Konsequenz, auch dem privaten Verbrauch relativ hohe Ansprüche an das Sozialprodukt zu, indem er die private Nachfrage durch Subventionen (niedrige Tarife, Zuschüsse an die inländische Produktion, verbilligte Abgabe von importierten Nahrungsmitteln und landwirtschaftlichen Produktionsgütern) stützt.

Die gegenwärtige wirtschaftliche Problematik ist unlösbar, solange man gleichzeitig mehr konsumieren (öffentlicher und privater Verbrauch) und mehr investieren (öffentliche und private Investitionen) will als zu einer Zeit, in der das Sozialprodukt größer war als heute. Das Budgetproblem mündet daher letztlich in die grundsätzliche wirtschaftspolitische Frage, auf welche zweckmäßige Weise das Sozialprodukt in seine Hauptgruppen — öffentlicher Konsum, privater Konsum und Investition — aufgeteilt werden soll und aufgeteilt werden kann. Diese Erkenntnis schließt von vornherein aus, das Budgetdefizit ausschließlich als ein Problem der Sanierung der Staatsfinanzen zu behandeln. Eine befriedigende Lösung der Finanzkrise wird nur dann möglich sein, wenn neben fiskalischen auch währungs- und produktionspolitische sowie soziale Erwägungen berücksichtigt werden. Es könnte sonst der Fall eintreten, daß der Wirtschaft durch einseitige Maßnahmen schwere Schäden zugefügt werden, ohne daß es gelingt, den Staatshaushalt zu sanieren.

vorgesehen, das sich durch die im Jahre 1948 nicht beanspruchten Beträge für die Industriefinanzierung noch um 300 Mill. S erhöhen dürfte. (Demgegenüber wurden im Jahre 1948 bei gleichen Preisen nur Investitionen in der Höhe von 950 Mill. S aus staatlichen Mitteln bestritten.)

### „Austerity Policy“ oder konsumorientierte Wirtschaftspolitik

In Übereinstimmung mit den Zielen des ERP und des „Long-Term-Programms“ ist die österreichische Wirtschaftspolitik bestrebt, im Interesse des Wiederaufbaues und der Erlangung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit bis zum Jahre 1952/53 große Investitionen durchzuführen. Die Konsequenz dieser Politik wäre eine entsprechende Einschränkung des öffentlichen und des privaten Verbrauches. Inwieweit kann diese Voraussetzung unter den in Österreich bestehenden Verhältnissen erfüllt werden?

Eine ins Gewicht fallende Kürzung des laufenden öffentlichen Verbrauches scheint auf kurze Sicht kaum möglich. So lange nur bei verhältnismäßig nebensächlichen Ausgabenposten innerhalb der einzelnen Ministerien zu sparen versucht wird, ohne das gegenwärtige Verwaltungssystem in seinen Grundzügen zu ändern, wird der öffentliche Verbrauch nur wenig zurückgehen. Größere, das Budget entscheidend entlastende Einsparungen ließen sich nur im Rahmen einer umfassenden Reform der Verwaltung und des Verwaltungsrechtes erzielen, die die vielfach bestehende Doppelgleisigkeit in der öffentlichen Verwaltung beseitigt, die rechtlichen Grundlagen und Verfahrensvorschriften vereinfacht, die behördliche Reglementierung einschränkt und für eine reibungslose Überführung der aus dem öffentlichen Dienst ausscheidenden Beamten und Angestellten sorgt. Aber selbst wenn man mit einer solchen Verwaltungsreform unverzüglich beginnen würde, könnten Ersparungen erst in längerer Sicht erzielt werden. Dabei darf nicht übersehen werden, daß der öffentliche Verbrauch selbst bei sparsamster und rationellster Verwaltung verhältnismäßig hoch bleiben wird, da die öffentlichen Aufgaben gegenüber der Vorkriegszeit zugenommen haben und es auf die Dauer unvermeidlich sein wird, die zur Zeit stark zurückgebliebenen Bezüge der öffentlichen Bediensteten in der Privatwirtschaft anzugleichen.

Da also eine nennenswerte Kürzung des öffentlichen Verbrauches zumindest kurzfristig nicht möglich ist, müßte das wirtschaftliche Gleichgewicht und der Ausgleich des Budgets praktisch zu Lasten des privaten Konsums hergestellt werden. Welche Möglichkeiten bestehen, die Bevölkerung zu einem weitgehenden Konsumverzicht zu veranlassen?

Die Erfahrungen der Nachkriegszeit haben in fast allen europäischen Staaten gezeigt, daß eine „Austerity Policy“ (Politik der Not und Einschränkung) aus sozialen und politischen Gründen nur dann möglich ist, wenn das geringe konsumfähige Sozialprodukt durch eine strenge Rationierung aller wich-

tigen Konsumgüter gleichmäßig verteilt wird und die Bevölkerung durch einen nicht konsumierbaren, weil nicht durch Bezugsscheine gedeckten Einkommensüberhang (rückgestaute Inflation) über die tatsächliche Verminderung des Realeinkommens hinweggetäuscht wird<sup>1)</sup>.

Fehlen die Voraussetzungen für eine solche direkte Wirtschaftslenkung und für eine Politik der „rückgestauten Inflation“ und hat man sich, wie in Österreich, eben mangels dieser Voraussetzungen entschlossen, schrittweise zu einer freien Marktwirtschaft zurückzukehren, so sind einer „Austerity Policy“ enge Grenzen gesetzt. Mit den einer Marktwirtschaft angemessenen finanziellen Methoden — Einschränkung des privaten Verbrauches durch Steuererhöhungen und Abschaffung der Subventionen — können die Realeinkommen nicht so weit gedrosselt und nivelliert werden wie bei einer strengen Rationierung des lebenswichtigen Konsums, da man dadurch jeden Leistungsimpuls und jede freiwillige Kapitalbildung, die die Haupttriebkraft einer freien Wirtschaft sind, ersticken würde. Eine Konsumdrosselung aber, die die unteren Einkommensschichten relativ stärker belastet und die oberen Einkommensschichten im Interesse der Kapitalbildung nach Möglichkeit schont, würde praktisch am Widerstand der organisierten Arbeiterschaft scheitern. Wie immer man den Ausgleich des Budgets auf Kosten des privaten Konsums herbeiführen wollte, sei es mit einem Schlag durch Steuer-, Tarif- und Preiserhöhungen (Abschaffung der Subventionen), sei es auf dem Umwege langsamer Preissteigerungen infolge einer inflatorischen Finanzierung des Budgetdefizits, die Arbeiterschaft würde vermutlich in jedem Fall Lohnforderungen stellen, die weder von der Industrie noch von der Landwirtschaft ge-

<sup>1)</sup> Der Konsumverzicht wird bei dieser Methode dadurch erzwungen, daß die Größe der Investitionen und des öffentlichen Verbrauches von der Wirtschaftspolitik bestimmt wird und die hierzu erforderlichen Produktionsmittel und Güter unmittelbar (durch direkte behördliche Lenkung) in diese Verwendungsbereiche überführt werden, so daß für den privaten Konsum nur ein verhältnismäßig bescheidener Teil des Sozialproduktes übrig bleibt. Aus psychologischen Gründen verzichtet man jedoch darauf, von der Gesamtsumme der Einkommen (die dem Wert der Gesamtproduktion entspricht) jene Teile wegzusteuern, die durch Konsumgüter nicht gedeckt sind, und begnügt sich damit, den entstehenden Nachfrageüberschuß durch Bewirtschaftungsmaßnahmen und amtliche Preisbindungen zurückzustauen. Die nicht konsumfähigen, weil nicht durch Bezugsscheine gedeckten Einkommensteile müssen — sofern die Bewirtschaftung lückenlos ist — zwangsläufig gespart werden und können direkt (durch Anleihen) oder indirekt (über die Sparkassen) zur Finanzierung des öffentlichen Verbrauches und der Investitionen herangezogen werden.

tragen werden könnten. Die Folge wären lohninduzierte Preiserhöhungen, die ihrerseits neue Lohnforderungen nach sich ziehen würden. Theoretisch könnte die Entwicklung einer Preis-Lohn-Dynamik zwar dadurch verhindert werden, daß das Geldvolumen knapp gehalten wird. Die Stabilität des Preis- und Lohnniveaus würde dann durch eine größere Arbeitslosigkeit erzwungen werden — ein Weg, der nicht nur aus wirtschaftlichen Erwägungen bedenklich, sondern vermutlich auch sozialpolitisch untragbar wäre.

Aus der geschilderten Sachlage ergibt sich, daß das dem Budgetdefizit zugrundeliegende ökonomische Problem der Verteilung des in seiner Größe gegebenen Sozialproduktes auf verschiedene konkurrierende Verwendungszwecke nur durch eine Kürzung sämtlicher Ansprüche an das Sozialprodukt gelöst werden kann.

#### Kurzfristiger Budgetausgleich oder langfristiges Sanierungsprogramm

Nicht minder wichtig als die grundsätzliche Entscheidung über die Verwendung des Sozialproduktes ist die *Wahl der Mittel*, mit deren Hilfe die Güter- und Leistungsansprüche des Staates und der Wirtschaft aufeinander abgestimmt werden.

Den traditionellen Methoden der Finanzpolitik entspräche es, das Budgetdefizit durch Einnahmenerhöhung (Beschränkung der privaten Nachfrage) und durch Ausgabeneinsparungen (Beschränkung der öffentlichen Nachfrage) auszugleichen. Auf diese Weise könnte, zusammen mit einer vorsichtigen Kreditpolitik, die die Kreditausweitung mit dem voraussichtlichen Sparvolumen abstimmt, die Gesamtnachfrage mit dem Güter- und Leistungsangebot in Einklang gebracht und die Wirtschaft im Gleichgewicht gehalten werden.

Gegen eine derartige radikale Lösung sprechen jedoch verschiedene Erwägungen. Selbst wenn man die öffentlichen Investitionen kürzt und den öffentlichen Verbrauch kurzfristig einschränken kann, so daß nur ein Teil des Budgetausgleiches den Konsum treffen würde, besteht die Gefahr, daß die zum Budgetausgleich notwendigen Steuer-, Tarif- und Preiserhöhungen Schockwirkungen auslösen, die nicht nur die weitere Entwicklung der Wirtschaft stören, sondern über den Umweg höherer Löhne und Preise auch das Budget neuerlich in Unordnung bringen würden. Gleichzeitige Steuer-, Tarif- und Preiserhöhungen größeren Umfangs könnten nur dann von der Wirtschaft getragen werden, wenn sämtliche Bevölkerungskreise bereit sind, eine sicht-

bare, im Abstand zwischen Nettoeinkommen und Preisen zum Ausdruck kommende Verminderung ihrer Realeinkommen in Kauf zu nehmen. Fehlt diese Bereitschaft, so ist eine Preis-Lohn-Spirale unvermeidlich, in deren Verlauf die einzelnen Bevölkerungsgruppen versuchen, die Last des verminderten Realeinkommens von sich abzuwälzen. Eine Generallösung des Budgetproblems mit Hilfe eines Preis-Lohn-Abkommens, in dem man der Arbeiterschaft Lohnerhöhungen zugesteht, die sämtliche voraussichtlichen Preiserhöhungen antizipieren, schiene daher wenig aussichtsvoll.

Unter diesen Umständen fragt es sich, ob es nicht zweckmäßiger wäre, das Budgetdefizit zunächst nur so weit abzubauen, als es ohne Gefahr einer unmittelbaren Preis-Lohn-Spirale möglich erscheint. In diesem Zusammenhang könnte sich innerhalb bestimmter Grenzen eine neue Preis-Lohn-Regelung als zweckmäßig erweisen. Gleichzeitig müßte allerdings auf längere Sicht ein Sanierungsprogramm entworfen werden, das durch Einsparungen im öffentlichen Verbrauch und durch über einen bestimmten Zeitraum verteilte Steuer-, Tarif- und Preiserhöhungen einen allmählichen Abbau des verbleibenden Defizits ermöglicht. Dieser Weg hätte den Vorteil, daß die Kontinuität der Wirtschaft möglichst wenig gestört würde und daß die Vorwegnahme künftiger Kosten- und Preiserhöhungen, die bei einer Generallösung unvermeidlich wäre, unterbliebe. Vielfach würden sich die notwendigen Steuer- und Tarifierhöhungen sowie die Abschaffung der Subventionen, wenn man sie über einen längeren Zeitraum verteilt, überhaupt nicht auf die Lebenshaltungskosten auswirken, da die Unternehmer infolge der beschränkten Nachfrage (solange sie nicht durch Lohnerhöhungen gestützt wird) nicht in höhere Preise ausweichen können. Eine möglichst weitgehende Entlastung des Budgets ohne einen neuen Lohnauftrieb würde erleichtert werden, wenn man Steuer-, Tarif- und Preiserhöhungen wählt, die vorwiegend die mittleren und hohen Einkommensschichten treffen und sich möglichst wenig auf die Lebenshaltungskosten auswirken. Dadurch würde allerdings eine im Interesse der Leistungssteigerung gelegene stärkere Differenzierung der Realeinkommen abermals verzögert und teilweise nicht nur der private Konsum, sondern auch die private Kapitalbildung getroffen werden; diese Nachteile müßten gegebenenfalls gegen den Vorteil einer rela-

tiven Lohnstabilität eingetauscht werden. Unter diesem Gesichtspunkt wäre vor allem die weitere Beibehaltung der Getreidesubventionen zu erwägen, da eine Erhöhung des Brotpreises in erster Linie die unteren städtischen Einkommensschichten trafe, während die Landwirtschaft überhaupt nicht und die höheren städtischen Einkommen nur in sehr geringem Ausmaß belastet würden.

Für eine organische Lösung der gegenwärtigen Finanzkrise sprechen schließlich noch zwei Momente: Erstens die rückläufige Preistendenz auf den Weltmärkten, die der Sanierung der innerwirtschaftlichen Verhältnisse entgegenkommt, und zweitens die Überlegung, daß es im Wahljahre schwierig ist, gesamtwirtschaftlich optimale wirtschaftspolitische Entscheidungen zu treffen, die notwendigerweise den verschiedenen Interessengruppen Opfer auferlegen müssen.

Der Verzicht auf unmittelbare größere Steuer-, Preis- und Tarifierhöhungen bedeutet allerdings nicht, daß der private Verbrauch geschont wird, da die öffentliche Nachfrage in Höhe des verbleibenden Defizits mit zusätzlicher Kaufkraft die private Nachfrage konkurrenziert und dadurch zwangsläufig den privaten Verbrauch einschränkt. Die durch ein Budgetdefizit erzwungene private Verbrauchsbeschränkung wird jedoch — sofern sich das Defizit in engen Grenzen hält — nicht so unmittelbar fühlbar wie eine schockartige Erhöhung wichtiger Preise, Tarife und Steuern. Der inflationistische Auftrieb eines Budgetdefizits ist daher, solange nicht durch starke Preiserhöhungen eine allgemeine Flucht in die Sachwerte ausgelöst wird, geringer als wenn man — ohne vom Prinzip der Erhaltung der Vollbeschäftigung abzugehen — durch Steuer- und Tarifierhöhungen sowie durch Beseitigung von Subventionen unmittelbar den Konsumverzicht erzwingen will. In der gegenwärtigen Situation würde ein mäßiges Budgetdefizit wahrscheinlich überhaupt ohne nennenswerte Rückwirkungen auf das Preisniveau bleiben, da der durch das Defizit ausgelöste zusätzliche Einkommensstrom weitgehend durch das zu erwartende steigende Gütervolumen neutralisiert würde. Die Lohn- und Gehaltsempfänger würden in diesem Fall allerdings auf eine der steigenden Produktivität entsprechende Erhöhung ihres Realeinkommens insoweit verzichten müssen, als die Mehrproduktion vom öffentlichen Verbrauch absorbiert wird.