

Das Nationalbudget als Instrument der Wirtschaftspolitik

Maßgebliche österreichische Wirtschaftspolitiker erörtern gegenwärtig die Frage, ob Nationalbudgets dazu beitragen könnten, die Wirtschaftspolitik zu versachlichen und ihre Teilbereiche besser aufeinander abzustimmen. Der vorliegende Beitrag des Institutes bemüht sich, Grundlagen für eine fruchtbare Diskussion zu schaffen. Er informiert über Wesen und Technik des Nationalbudgets und seine sachliche und wirtschaftspolitische Problematik. Er schildert ferner die unterschiedlichen Erfahrungen in anderen Ländern und prüft abschließend, unter welchen Voraussetzungen diese Methode der wirtschaftspolitischen Koordination in Österreich mit Erfolg angewendet werden könnte

Wesen und Technik des Nationalbudgets

Unter einem Nationalbudget versteht man eine *vorausschauende volkswirtschaftliche Gesamtrechnung* (Volkseinkommensstatistik). Es enthält Angaben, wie groß künftig das Nationalprodukt sein wird, wieviel die einzelnen Wirtschaftsbereiche (Industrie, Landwirtschaft usw.) dazu beitragen werden, wie der Produktionsertrag auf die einzelnen Einkommensarten (Löhne, Gewinne) verteilt und für welche Zwecke (Konsum, Investitionen) er verwendet werden wird¹⁾. Ebenso wie die rückschauende Volkseinkommensstatistik kann auch das vorausschauende Nationalbudget mehr oder weniger stark gegliedert sein. Eine systematische Darstellung des Wirtschaftskreislaufes und eine bestimmte Mindestgliederung der volkswirtschaftlichen Ströme gehören jedoch zum Wesen des Nationalbudgets. Bloße Schätzungen für das Nationalprodukt allein oder für einige nicht zusammenhängende Teilgrößen genügen nicht.

Das Nationalbudget kann für ein Jahr oder für länger aufgestellt werden. Das in der Praxis überwiegende *einjährige* Nationalbudget ist hauptsächlich ein Hilfsmittel der kurzfristigen Wirtschaftspolitik (Konjunkturpolitik, Einkommenspolitik), das *mehnjährige* Nationalbudget dient der längerfristigen Wachstums- und Strukturpolitik. Es spielt hauptsächlich in Ländern (Frankreich und Japan) mit „indikativer Programmierung“ von Investiti-

onen und Produktion eine Rolle. Der vorliegende Aufsatz beschäftigt sich hauptsächlich mit dem einjährigen Nationalbudget.

Im allgemeinen wird zwischen einem Prognose- und einem Programmbudget unterschieden²⁾. Das *Prognosebudget* ist wirtschaftspolitisch neutral. Es geht in der Regel vom wirtschaftspolitischen „status quo“ aus (z. B. ausgeglichener Staatshaushalt, keine neuen währungs- und handelspolitischen Maßnahmen) und versucht vorzuschätzen, wie sich unter diesen Umständen die Wirtschaft künftig entwickeln wird. Ob die geschätzten Ergebnisse den wirtschaftspolitischen Intentionen entsprechen oder ob sich mit einer anderen Wirtschaftspolitik bessere Ergebnisse erzielen ließen, bleibt offen. Im Gegensatz zum Prognosebudget wird das *Programmbudget* auf die Ziele der Wirtschaftspolitik und ihre Mittel abgestellt. Die in ihm enthaltenen Zahlen haben nicht rein prognostischen, sondern programmatischen (intentionellen) Charakter: Die Wirtschaftspolitik nimmt an, daß mit Hilfe bestimmter wirtschaftspolitischer Maßnahmen die im Nationalbudget festgelegten quantitativen Ergebnisse erzielt werden können.

Es empfiehlt sich, den Begriff Nationalbudget nicht für Wirtschaftsprognosen schlechthin, sondern nur für *ein geschlossenes System wirtschaftspolitisch relevanter Prognosen* zu verwenden. Mindestens ist zu fordern, daß die Voraussetzungen von der Regierung veröffentlicht und akzeptiert werden (Bloße Prognosen ohne

¹⁾ Die Darstellung der Produktions- und Einkommensströme (Volkseinkommensrechnung) kann durch Übersichten über die Finanzierungsströme (Geldstrom-Rechnung), die Verflechtung der einzelnen Wirtschaftszweige (Input-Output-Rechnung) und die Arbeitskräfte (Arbeitskräftebilanzen) ergänzt werden.

²⁾ Diese Unterscheidung gilt für grundsätzlich marktwirtschaftlich orientierte Volkswirtschaften. Von Planungsbudgets mit verbindlichen Produktionszielen und detaillierten Produktionsanweisungen wird in diesem Zusammenhang abgesehen.

unmittelbare wirtschaftspolitische Bedeutung werden in fast allen Ländern von Forschungsinstituten und einzelnen Nationalökonomern angestellt.)¹⁾ In diesem eingeschränkten Sinne, als wirtschaftspolitisch relevante und akzeptierte Prognose der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung, sind Prognosebudget und Programmbudget keine Alternativen, sondern aufeinanderfolgende Stufen im Prozeß der wirtschaftspolitischen Willensbildung. Das Prognosebudget (meist in Form von Alternativbudgets) ist Grundlage, das Programmbudget Ergebnis der *wirtschaftspolitischen* Entscheidungen. Das endgültige Nationalbudget ist grundsätzlich ein Programmbudget, auch wenn in der Praxis die programmatischen Elemente oft nicht sehr deutlich zum Ausdruck kommen.

Das Nationalbudget kann nur in enger *Zusammenarbeit von Regierung, Sozialpartnern und Wissenschaft* erarbeitet werden. Dazu bedarf es eines institutionellen Rahmens. Die wissenschaftliche Arbeit, die Aufstellung von Prognosen und Alternativbudgets, die Prüfung der quantitativen Auswirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen wird meist einem Büro anvertraut, das über hochqualifizierte wissenschaftliche Mitarbeiter verfügt. Das „Nationalbudget-Büro“ muß enge Kontakte mit der staatlichen Wirtschaftsverwaltung und anderen maßgeblichen Stellen der Wirtschaftspolitik pflegen. Es kann, wenn es seinen wissenschaftlichen Charakter bewahren soll, nicht selbst wirtschaftspolitische Vorschläge unterbreiten, sondern arbeitet auf Grund vorgegebener wirtschaftspolitischer Daten. Im allgemeinen empfiehlt es sich, zwischen dem Nationalbudget-Büro und der Regierung, der letztlich die wirtschaftspolitischen Entscheidungen obliegen, ein wirtschaftspolitisches Gremium mit beratender Funktion einzuschalten, das auf Grund der sachlichen Vorarbeiten des Büros die wirtschaftspolitischen Probleme diskutiert und Vorschläge ausarbeitet. Die Mitglieder des beratenden Gremiums nehmen eine Mittelstellung zwischen Wissenschaft und Politik ein. Sie müssen über ausreichende nationalökonomische und statistische Kenntnisse verfügen, damit sie die Unterlagen des Nationalbudget-Büros sachkundig interpretieren und beurteilen können. Sie üben aber gleichzeitig auch politische Funktionen aus, indem sie konkrete Maßnahmen von unter

Umständen weitreichenden wirtschaftlichen und sozialen Folgen vorschlagen.

Damit ein konkretes Nationalbudget zustandekommt, sind verschiedene Entscheidungen und Arbeitsgänge nötig. Idealerweise wäre etwa folgendes *Verfahren* anzustreben: Die Wirtschaftspolitik legt verschiedene allgemeine *wirtschaftspolitische Ziele* fest, wie hoher Beschäftigtenstand, optimales Wachstum der Wirtschaft, innere und äußere finanzielle Stabilität, „angemessene“ Einkommensverteilung. Diese Ziele müssen hinreichend genau bestimmt werden, wobei von Fall zu Fall zu entscheiden ist, in welchem Maße ein Ziel zu Lasten anderer verwirklicht werden soll (In letzter Vollständigkeit sind diese allgemeinen Ziele meist nie gemeinsam zu verwirklichen.) Ferner bestimmt die Wirtschaftspolitik das *wirtschaftspolitische Instrumentarium*, die Eingriffsmöglichkeiten in den Wirtschaftsablauf nach Bereichen und Arten, z. B. währungspolitische Mittel (Diskontsatz, Mindestreserven- und Offen-Markt-Politik), finanzpolitische Mittel (Steuerpolitik, Ausgabenpolitik usw.). Besonders wichtig ist die Entscheidung, wie weit die Lohnbildung in die wirtschaftspolitische Programmierung einbezogen oder frei bleiben soll.

Auf Grund dieser allgemeinen wirtschaftspolitischen Daten entwerfen wissenschaftliche Fachleute ein *Modell des Wirtschaftsablaufes*. Sie versuchen, das vielgestaltige wirtschaftliche Leben in eine beschränkte Zahl überschaubarer und quantifizierbarer Zusammenhänge und Vorgänge einzufangen. Bestimmte wirtschaftliche Größen (abhängige Variable) hängen entscheidend von anderen Größen ab, etwa die privaten Konsumausgaben für kurzlebige Güter vom verfügbaren persönlichen Einkommen oder das Steueraufkommen (bei gegebenen Steuersätzen) von der Größe und Verteilung des Volkseinkommens. Ihr quantitativer Zusammenhang kann mit Hilfe mathematisch-statistischer Verfahren (z. B. Regressionsanalyse) aus statistischen Daten (Zeitreihen oder Querschnitterhebungen) bestimmt werden. Andere Größen lassen sich im Modell entweder überhaupt nicht oder nicht eindeutig aus anderen wirtschaftlichen Größen erklären (unabhängige Variable). Sie werden entweder von der Wirtschaftspolitik festgelegt (z. B. Staatsausgaben, Steuersätze) oder müssen auf andere Weise geschätzt werden, etwa mit Hilfe von Befragungen, Tendenzfortschreibungen oder auf Grund rein qualitativer Informationen. Das Ablaufmodell darf nicht starr sein und schematisch gehandhabt werden. Es soll elastisch der jeweiligen Situation

¹⁾ In Österreich z. B. hat sich das Institut wiederholt und mehr oder weniger formal mit geschlossenen Prognosen oder Projektionen über kurze oder längere Zeiträume befaßt. Auch die Jahresberichte an die OECD und die Erläuterungen zum Bundesfinanzgesetz enthalten Vorausschätzungen.

angepaßt werden und alle verfügbaren Informationen aufnehmen können. Es soll ferner den Besonderheiten der betreffenden Volkswirtschaft (z. B. starke Auslandsabhängigkeit), die dominierenden wirtschaftspolitischen Ziele und die verfügbaren wirtschaftspolitischen Eingriffsmöglichkeiten berücksichtigen¹⁾.

Mit Hilfe dieses Modells wird eine *erste Prognose* für das kommende Jahr versucht, wobei zunächst angenommen wird, daß keine neuen wirtschaftspolitischen Entscheidungen gefällt werden. Diese erste Prognose der Fachleute wird zweckmäßigerweise erstellt, wenn die Verhandlungen über das Staatsbudget in ein entscheidendes Stadium treten. Sie wird den zuständigen wirtschaftspolitischen Stellen vorgelegt, die das Ergebnis mit ihren wirtschaftspolitischen Intentionen konfrontieren und verschiedene Möglichkeiten des wirtschaftspolitischen Vorgehens erwägen. Die beabsichtigten Maßnahmen werden an Hand des Modells auf ihre quantitativen Auswirkungen überprüft, im Gespräch zwischen Fachleuten und Politikern so lange modifiziert, bis ein Ergebnis zustandekommt, das den wirtschaftspolitischen Absichten unter den gegebenen realen Fakten so gut wie möglich entspricht. Dieses Ergebnis wird als *programmatisches Nationalbudget* veröffentlicht.

Das fertige Nationalbudget erfüllt eine doppelte Funktion. Es soll die Öffentlichkeit darüber informieren, welche Erfolge die Wirtschaftspolitik mit einem bestimmten Kurs zu erreichen hofft. Gleichzeitig dient es als Arbeitshypothese und Koordinationsinstrument für die verschiedenen Träger der Wirtschaftspolitik. Das Nationalbudget wird periodisch (etwa alle Quartale) mit der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung konfrontiert, eventuelle Abweichungen werden analysiert und neue wirtschaftspolitische Maßnahmen im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang durchleuchtet.

In der *Praxis* stößt eine rationelle Programmierung mit Hilfe eines vorausschauenden Nationalbudgets auf verschiedene *Schwierigkeiten*, die bisher noch nicht befriedigend überwunden werden konnten. In vielen Ländern reichen die Statistiken nicht aus, um rückschauende volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen von hinreichender Genauigkeit zu

¹⁾ Ein Ablaufmodell z. B., das nur reale Größen enthält, eignet sich nicht als Hilfsmittel der Preispolitik. In ähnlicher Weise versagt ein Modell, wenn in ihm etwa Geldmenge, Zinssätze und andere währungspolitische Daten nicht vorkommen, die praktische Wirtschaftspolitik sich jedoch hauptsächlich auf währungspolitische Maßnahmen stützt.

erstellen. Viele *Lücken in der Statistik* müssen durch Annahmen oder unzulängliche Repräsentativerhebungen notdürftig überbrückt werden, manche Größen können nur als Differenz zwischen anderen bekannten Größen geschätzt werden. Wichtige Hilfsmittel der Prognose, wie Befragungen über die Investitionspläne der Unternehmungen oder die Kaufabsichten der Konsumenten sowie andere zukunftsweisende statistische Indikatoren fehlen vielfach.

Selbst wenn alle statistischen Voraussetzungen gegeben sind und die rückschauende volkswirtschaftliche Gesamtrechnung hinreichend genau ist, bleiben *Prognosen immer unsicher*. Sie können nur Anhaltspunkte, aber keine Gewißheit liefern. Prognostizieren ist eine „Kunst“, aber keine exakte „Wissenschaft“. Gerade in der Nachkriegszeit haben sich einige Prognosen, die mit großem wissenschaftlichen Apparat aufgezogen wurden, als eklatant falsch erwiesen. Inzwischen wurden die Methoden verfeinert, die Prognostiker sind vorsichtiger geworden, sie haben ihre mathematisch-statistischen Modelle aufgelockert, so daß sie Raum für „zufällige Einflüsse“ und subjektive Einschätzungen verschiedener Tatbestände bieten. Eine exakte Vorausschätzung ist jedoch nach wie vor nicht möglich und wird in einer Wirtschaftsordnung, die Produzenten und Verbrauchern ein hohes Maß von Dispositionsfreiheit beläßt, kaum je möglich sein (Skeptiker sprechen von den Prognostikern als „Propheten des Unprophezeihbaren“).

Die stets nur bedingte Gültigkeit der Prognose macht sie nicht wertlos. Die Wirtschaftspolitik muß sich, wenn sie rationell handeln will, Vorstellungen über die künftige Entwicklung machen, sie braucht „Arbeitshypothesen“²⁾. Die Frage ist nur, ob das Ergebnis der mit komplizierten mathematisch-statistischen Verfahren arbeitenden Prognosen den Aufwand lohnt und ob die „wissenschaftlichen“ Prognosen nicht viel von ihrer wirtschaftspolitischen Koordinationsfunktion (Einschränkung der

²⁾ Das gleiche Problem stellt sich auch für die Dispositionen der Unternehmungen, die ebenfalls und wahrscheinlich noch in höherem Maße unter unsicheren Erwartungen getroffen werden müssen. Hier scheint die Entscheidung zwischen Fingerspitzengefühl und mathematisch-statistischen Analysen zumindest in großen Unternehmungen zugunsten der letzteren auszufallen. Lineare Programmierung und „operational research“ haben in den letzten Jahren einen außerordentlichen Aufschwung genommen. Das Risiko der Prognosen trägt der Unternehmer selbst. Er stellt sich rasch um, wenn sich die Prognose als falsch erweist.

bei gegebenen Zielen möglichen wirtschaftspolitischen Strategien) verlieren, wenn sie subjektive Elemente enthalten, die je nach Interessenlage und ideologischer Einstellung verschieden eingeschätzt werden können.

Auch die *politisch-administrativen Probleme* dürfen nicht übersehen werden. Die Technik des Nationalbudgets erfordert, daß die wirtschaftspolitischen Ziele und Absichten möglichst klargelegt, ihre gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen quantitativ erfaßt und wirtschaftspolitische Entscheidungen auf Grund einer möglichst umfassenden Kenntnis aller Fakten getroffen werden. Verschiedene in der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung übliche Verhandlungstaktiken, wie Zurückhaltung wesentlicher Informationen, Verschleierung der tatsächlichen Motive und Beweggründe, geschickte Ausnutzung von zufälligen Konstellationen, müssen auf ein Minimum beschränkt bleiben. Fehlen diese Voraussetzungen, dann gelingt es auch mit Hilfe des Nationalbudgets nicht, eine „Wirtschaftspolitik aus einem Guß“ zu konzipieren. Der sachliche Wert der Prognosen wird von vornherein in Frage gestellt, taktische Erwägungen einzelner Ressorts oder Interessengruppen schlagen sich in systematischen Fehlern¹⁾ in den Vorausschätzungen nieder, das Nationalbudget gerät in Mißkredit und verliert immer mehr an wirtschaftspolitischer Bedeutung.

Erfahrungen in anderen Ländern

Jährliche Nationalbudgets wurden zuerst in den USA und in Großbritannien im *zweiten Weltkrieg* erstellt. Die staatliche Wirtschaftspolitik sah sich genötigt, einen großen Teil der verfügbaren Produktivkräfte in der Kriegswirtschaft einzusetzen und die privaten Einkommen mit dem knappen für zivile Zwecke verfügbaren Güterangebot abzustimmen. Um die kriegswirtschaftlichen Lenkungsmaßnahmen zu koordinieren, wurde einmal im Jahr das voraussichtliche Produktionsvolumen abgeschätzt und in groben Zügen über seine Verwendung disponiert.

In der *Wiederaufbauperiode* wurde das jährliche Nationalbudget in verschiedenen westeuropäischen Ländern (Holland, Schweden, Norwegen) übernommen und weiterentwickelt. Die neue Technik der wirtschaftspolitischen Programmierung erhielt von der Wirtschaftstheorie starke Impulse.

¹⁾ Solche systematische Fehler lassen sich in ausländischen Nationalbudgets etwa in der Schätzung der Steuereinnahmen nachweisen. Die Finanzpolitik neigt in allen Ländern dazu, die künftigen Einnahmen vorsichtig einzuschätzen, um für unvorhergesehene Ereignisse gerüstet zu sein.

Die *Keynes'sche* Einkommensanalyse und die auf ihr aufbauende Forderung nach einer aktiven Beschäftigungspolitik (Konjunkturpolitik) förderte nicht nur die Entwicklung der rückschauenden volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Sie legte auch Schätzungen nahe, ob künftig Diskrepanzen zwischen Güterangebot und kaufkräftiger Nachfrage (inflationische oder deflationische Lücken) zu erwarten und daher konjunkturpolitische Interventionen ratsam seien. Von der Ökonometrie, die fast zur Modewissenschaft wurde, erhoffte man sich bessere Prognosen als von den herkömmlichen Mitteln der Konjunkturforschung. Gleichzeitig drängten die wirtschaftlichen Probleme der Wiederaufbauperiode zur Erstellung von „Wirtschaftsplänen“. In vielen Ländern waren Importe und Investitionen genehmigungspflichtig. Es lag nahe, diese administrativen Entscheidungen auf Grund quantitativer Vorstellungen über die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge zu fällen.

Nach der Wiederaufbauperiode, als die direkten Kontrollen der Wirtschaft gelockert und Unternehmungen und Haushalte wieder freier disponieren konnten, verlor das Nationalbudget in einigen Ländern stark an wirtschaftspolitischer Bedeutung. Für direkte Lenkungsmaßnahmen wurde es nicht mehr benötigt und als Orientierungsbehelf der allgemeinen Wirtschaftspolitik erwies es sich oft als zu wenig treffsicher. Kennzeichnend hierfür ist etwa die Entwicklung in Großbritannien. Die starken Abweichungen zwischen projektierten und tatsächlichen Daten und die dadurch ausgelöste Kritik veranlaßten die Regierung, die ursprünglich detaillierten Vorausschätzungen auf einige Globalgrößen zu beschränken. Schließlich verzichtete man überhaupt auf eine formal geschlossene Prognose. Auch in anderen Ländern unterlag das Nationalbudget Abnützungerscheinungen. Es blieb jedoch ein bedeutendes Mittel der Wirtschaftspolitik und wurde auf Grund der Erfahrungen in der Praxis und der theoretischen Forschung weiter verbessert. Künftig wird das Nationalbudget möglicherweise in der EWG als Mittel der nationalen und internationalen Koordinierung der Wirtschaftspolitik an Bedeutung gewinnen (Die OECD, die lange Zeit ein- bis zweijährige Vorausschätzungen des Nationalproduktes und seiner Teilgrößen von den einzelnen Mitgliederstaaten forderte, ist inzwischen davon abgegangen, offenbar weil die Schätzungen wenig verlässlich waren).

Wissenschaftliche Methoden, Organisation und wirtschaftspolitische Bedeutung des Nationalbudgets weichen in den einzelnen Ländern voneinander

ab und wurden wiederholt geändert. Am konsequentesten wurde die Technik des Nationalbudgets in *Holland* entwickelt. Die wissenschaftliche Arbeit obliegt dem „Zentralen Planungsbüro“. Es benutzt für seine Berechnungen und Schätzungen ein ökonomisches Strukturmodell der holländischen Wirtschaft, das etwa 30 Gleichungen umfaßt. Die Entwürfe des Planungsbüros werden von den einzelnen Ministerien und der „Zentralen Planungskommission“ (Vertreter der Ministerien, der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und Wirtschaftsexperten) begutachtet, der letzte wirtschaftspolitisch abgestimmte Entwurf wird vom „Wirtschaftskabinett“ genehmigt. Das Nationalbudget wird dem Parlament vorgelegt und veröffentlicht, die Ministerien verwenden es als Unterlage für wirtschaftspolitische Entscheidungen. Das Nationalbudget spielt eine wichtige Rolle in den Beratungen des „Sozialökonomischen Rates“ (je ein Drittel Mitglieder der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und unabhängige Fachleute) und dient unter anderem als Richtschnur für die Lohnpolitik.

Nach Holland ist *Norwegen* zu nennen. Mit der technischen und der organisatorischen Durchführung sind drei Stellen betraut: das „Nationalbudget-Büro“ im Finanzministerium, der „Nationalbudget-Ausschuß“ (Vertreter der Ministerien, der Nationalbank und des Statistischen Zentralamtes) und der „Regierungsausschuß für das Nationalbudget“ (Regierungsmitglieder). Das Büro koordiniert die Teilpläne, die von den einzelnen Ministerien, der Notenbank und dem Statistischen Zentralamt aufgestellt werden, und faßt sie zu einem Gesamtprogramm zusammen, der Nationalbudget-Ausschuß übt beratende Funktionen aus, der Regierungsausschuß legt die gesamtwirtschaftlichen Ziele fest und veranlaßt die gesetzlichen Maßnahmen. Die letzte Fassung des Nationalbudgets wird von der Regierung beschlossen, dem Parlament vorgelegt und veröffentlicht. Das Nationalbudget wird vierteljährlich überprüft und wenn nötig modifiziert. Sowohl in Holland wie auch in Norwegen setzte sich die Programmierung des Nationalbudgets nicht zuletzt deshalb durch, weil einflußreiche nationalökonomische Schulen (*J. Tinbergen*, *R. Frisch*) bestehen, die Pionierarbeit in der quantitativen Wirtschaftsforschung leisten. Die meisten mit der Budgeterstellung befaßten Fachleute der einzelnen Ämter und Interessenverbände sind aus diesen Schulen hervorgegangen. Die gemeinsame Fachsprache erleichtert nicht nur die technische Durchführung des Planes, sondern auch die wirtschaftspolitische Koordination.

In den übrigen Ländern hat das Nationalbudget geringere Bedeutung. In *Schweden* besteht eine „Nationalbudget-Kanzlei“ im Finanzministerium, der ein „Auseinandersetzungsrat“ (Konjunkturforschungsinstitut und wirtschaftswissenschaftliche Abteilungen der Interessenvertretungen) beratend zur Seite steht. Für das Nationalbudget ist formell nicht die Regierung, sondern der Finanzminister verantwortlich. Es führt weitgehend ein Eigenleben und gilt nur als wirtschaftspolitisch akzeptierte Konjunkturprognose. In *Großbritannien* und in den *USA* wurde in den Fünfzigerjahren das Nationalbudget praktisch aufgegeben, obwohl es gerade in den *USA* zahlreiche wissenschaftliche Stellen gibt, die sich mit Konjunkturprognosen auf Grund ökonomischer und anderer Modelle befassen. In *Frankreich* (ähnlich wie in Japan) werden jährlich Vorausschätzungen im Rahmen der langfristigen Programmierung von Produktion und Investitionen unternommen.

Über die *Verlässlichkeit der Prognosen* läßt sich gegenwärtig noch kein abschließendes Urteil fällen. In manchen Zeitabschnitten und in manchen Ländern wurde die künftige Entwicklung einigermaßen zutreffend vorausgeschätzt, in anderen Fällen überschritten die Fehlermargen die wirtschaftspolitisch tragbaren Grenzen. Im allgemeinen wurde der Aufschwung nach dem Krieg stark unterschätzt¹⁾. Besonders schwierig erwies sich die Vorausschätzung der Investitionen und des Exports. Die holländischen Prognosen auf Grund ökonomischer Modelle waren meist etwas besser als andere Schätzungen mit Hilfe primitiver Fortschreibungsmethoden²⁾. Ein fundiertes Urteil über die Schätzungen in den einzelnen Ländern wird dadurch erschwert, daß die Nationalbudgets zu verschiedenen Zeitpunkten veröffentlicht werden und die Statistiken des Volkseinkommens wiederholt revidiert wurden (Es läßt sich daher nicht immer feststellen, ob Abweichungen zwischen Prognosen und Ergebnissen auf echte Fehlschätzungen oder auf Änderungen in den Statistiken zurückgehen). Einen allgemeinen Eindruck über das Ausmaß der Prognosefehler vermittelt die nachstehende Übersicht.

1) Siehe „Economic Bulletin for Europe“, Bd 5, Nr 2, 1953, S 55 ff

2) Siehe „Scope and Methods of the Central Planning Bureau“, The Hague, 1956, S 56 ff.; ferner *H. Theil* „Who Forecasts Best“, in: International Economic Papers, Nr 5, London 1955, S 194 ff

Geschätzte und tatsächliche Größen in einigen Ländern

(Veränderung gegen das Vorjahr in %)

P = Prognose; R = Realisierung

Schweden	Jahr	Brutto-Nationalprodukt zu Marktpreisen		Brutto-Investitionen		Privater Konsum		Export	
		P	R	P	R	P	R	P	R
1948		+ 1.2	+ 4.0	- 6.7	- 1.5	± 0	+ 2.0	+ 2.8	+ 11.0
1949		+ 1.5	+ 5.0	- 4.3	± 0	- 0.1	+ 1.0	+ 2.3	+ 14.5
1950		+ 2.3	+ 5.5	+ 4.8	+ 10.0	+ 1.4	+ 6.0	+ 5.4	+ 23.0
1951		+ 3.2	- 0.2	+ 3.5	+ 0.8	+ 1.8	- 1.9	+ 4.9	+ 4.5
1952		+ 2.0	+ 2.0	+ 4.2	+ 0.5	+ 3.6	+ 2.9	- 7.9	- 9.3
1953		+ 0.6	+ 4.5	+ 4.1	+ 12.0	± 0	+ 2.9	+ 2.8	+ 6.9
1954		+ 3.5	+ 5.1	+ 3.1	+ 8.8	+ 2.8	+ 8.6	- 2.7	+ 8.1
1955		+ 3.3	+ 3.5	{+ 4.0 ¹⁾ + 3.0 ²⁾ + 2.0 ³⁾	{+ 3.0 ¹⁾ + 1.0 ²⁾ + 8.0 ³⁾	+ 2.0	+ 3.0	+ 2.0	+ 5.4
1956		+ 3.0	+ 7.5	{+ 2.0 ²⁾ + 2.0 ¹⁾ + 5.0 ³⁾	{+ 7.0 ²⁾ + 6.0 ¹⁾ + 11.0 ³⁾	+ 3.0	+ 7.0	+ 2.0	+ 14.0
1957		+ 2.0	+ 8.0			+ 1.0	+ 5.0	+ 4.0	+ 10.0

Q: N. Konradh, Das schwedische Nationalbudget in der wirtschaftspolitischen Praxis, in: Nationalbudget und Wirtschaftspolitik, Hannover 1962, S. 69f. —
1) Private. — 2) Öffentliche

Norwegen	Jahr	Brutto-Nationalprodukt zu Marktpreisen		Netto-Anlage-investitionen		Privater Konsum		Export	
		P	R	P	R	P	R	P	R
1952		+ 8.8	+ 8.2	+ 21.3	+ 6.9	+ 11.4	+ 11.4	- 0.9	+ 6.6
1953		+ 0.2	+ 0.4	+ 19.2	+ 7.3	+ 1.1	+ 1.3	- 8.5	- 7.2
1954		+ 7.2	+ 2.0	+ 7.9	- 7.0	+ 4.0	+ 8.0	+ 7.1	+ 2.2
1955		+ 6.8	+ 3.3	+ 7.5	- 12.2	+ 4.0	+ 5.1	+ 14.8	+ 8.8
1956		+ 12.7	+ 7.0	- 0.3	- 6.0	+ 6.9	+ 6.3	+ 21.5	+ 7.9
1957		+ 5.9	+ 1.3	+ 8.6	- 4.6	+ 5.2	+ 6.2	+ 7.9	+ 6.2
1958		- 0.7	+ 0.8	+ 13.1	+ 9.7	+ 3.6	+ 3.3	- 9.8	- 1.1
1959		+ 4.9	+ 3.0	- 11.7	- 2.3	+ 3.3	+ 5.6	+ 5.4	+ 5.4

Q: H. Stobbe, Das Nationalbudget in Norwegen, in: Nationalbudget und Wirtschaftspolitik, Hannover 1962, S. 106f.

Holland	Jahr	Brutto-Nationalprodukt zu Marktpreisen		Brutto-Investitionen ¹⁾		Privater Konsum ²⁾		Export ³⁾	
		P	R	P	R	P	R	P	R
1950				- 7.3	+ 52.2	+ 2.4	+ 6.5	+ 31.2	+ 36.6
1951				+ 1.4	- 3.4	+ 7.7	+ 10.1	+ 35.9	+ 79.2
1952				- 7.2 bis + 7.2	- 27.9	+ 0.1 bis + 2.9	+ 0.4	- 17.0 bis + 9.8	+ 0.4
1953				+ 24.9	+ 14.1	+ 2.3	+ 4.8	+ 2.3	- 13.3
1954					+ 33.0		+ 9.4		+ 6.8
1955		+ 3.7	+ 11.0	- 11.7	+ 22.3	+ 4.8	+ 8.0	+ 6.2	+ 15.1
1956		+ 2.8	+ 7.3	- 7.5	+ 23.1	+ 4.1	+ 10.1	+ 6.3	+ 8.5
1957		+ 5.8	+ 12.6	- 5.3	+ 8.8	+ 6.5	+ 11.3	+ 8.4	+ 9.1
1958		- 5.7	- 6.1	- 21.5	- 12.7	- 3.5	+ 2.2	+ 2.6	+ 0.4
1959		+ 13.1	+ 17.7	+ 3.7	+ 14.4	+ 3.5	+ 4.5	+ 5.3	+ 9.4
1960		- 2.0	+ 9.4	+ 18.3	+ 19.8	+ 7.6	+ 8.0	+ 9.1	+ 13.7
1961		+ 6.7	+ 4.8	+ 9.1	+ 4.3	+ 6.5	+ 7.2	+ 5.6	+ 0.8
1962		+ 6.8	+ 6.2	+ 7.1	+ 1.7	+ 5.1	+ 7.0	+ 5.8	+ 5.7

Die Realisierung wurde an den vom Zentralen Planbüro zwei Jahre später veröffentlichten ex-post-Werten gemessen. Für 1950, 1952 und 1962 mußten die bereits nach einem Jahr veröffentlichten (vorläufigen) ex-post-Daten verwendet werden; die Daten für 1949 wurden erst 1955 veröffentlicht.

Q: Central Economisch Plan, Central Planbureau, s-Gravenhage, 1949 bis 1963. — 1) Lt. Nationalbilanzkonto. — 2) Lt. Haushaltskonto (Lieferungen von Betrieben, Staat und Ausland). — 3) Lt. Auslandskonto (Lieferungen von Gütern und Dienstleistungen von Betrieben und vom Staat).

Schlußfolgerungen für Österreich

Eine wirtschaftliche Programmierung mit Hilfe eines Nationalbudgets ließe sich in Österreich nur schrittweise verwirklichen. Es hätte wenig Sinn, mit einem groß angelegten Konzept zu beginnen, das sehr bald daran scheitern würde, daß es nicht genug und zu wenig verlässliche Statistiken gibt, die Prognosetechnik unzulänglich entwickelt ist und die wirtschaftspolitischen und administrativen Voraussetzungen fehlen. Dem Bedürfnis nach Versachlichung der Wirtschaftspolitik, das hinter den Forderungen nach einem Nationalbudget steht, könnte bestens entsprochen werden, wenn man bescheiden

beginnt, zunächst Teilprobleme analysiert, die einer quantitativen ökonomischen Behandlung zugänglich sind, grobe Prognosen als Arbeitshypothesen für den internen Gebrauch entwickelt und sich in eingehenden Diskussionen um eine gemeinsame Problemschau bemüht. Erst in dem Maße, wie praktische Erfahrungen gewonnen werden und bessere sachliche und wirtschaftspolitische Voraussetzungen geschaffen werden, empfiehlt es sich, größere Aufgaben anzugehen.

Um ein Nationalbudget erstellen zu können, sind umfassende und verlässliche Statistiken nötig. Die gegenwärtigen Unterlagen reichen bei weitem

nicht aus. Die amtliche Statistik müßte schrittweise ausgebaut werden, damit sie den Anforderungen einigermaßen entsprechen kann. Die Interessenverbände könnten wirksame Hilfe leisten, indem sie Lücken, die die amtliche Statistik gegenwärtig und vermutlich noch auf längere Sicht nicht zu füllen vermag, durch eigene Erhebungen schließen. Der Ausbau der Statistik erfordert nicht nur eine bessere finanzielle und personelle Dotierung der statistischen Erhebungsapparate, sondern auch die Bereitschaft, wichtige wirtschaftliche Tatbestände einwandfrei erheben zu lassen. Nur nachweisbar verläßliche Statistiken werden auch dann akzeptiert werden, wenn sie die eigene Verhandlungsposition schwächen.

Die Verarbeitung der statistischen Daten zu *Analysen und Prognosen* erfordert ein Team geschulter Fachleute. Unter den gegenwärtigen österreichischen Verhältnissen bietet sich eine Arbeitsgemeinschaft aller mit praktischer und theoretischer Wirtschaftsforschung beschäftigten Stellen an: Fachleute der Ministerien, der Nationalbank, des Statistischen Zentralamtes und der Interessenverbände, unabhängige Forschungsinstitute, Universitätsinstitute. Die Arbeitsgemeinschaft hätte die Aufgabe, die verfügbaren statistischen Unterlagen zu sichten, neue Erhebungen anzuregen, die verschiedenen Prognosemethoden zu prüfen, Wirtschaftsmodelle zu entwerfen und die Teilarbeiten auf verschiedenen Gebieten zu koordinieren.

Schließlich sind die *wirtschaftspolitischen und administrativen Probleme* zu klären. Die Erkenntnisse aus Statistiken und wissenschaftlichen Analysen müssen der Wirtschaftspolitik nahe gebracht und von ihr verwertet werden. Das Entscheidende am Nationalbudget sind nicht die mehr oder weniger unsicheren Prognosen, sondern die wirtschaftspolitischen Überlegungen und die auf Zahlen gestützten politischen Entscheidungen, die dahinter stehen. Fehlt der Zusammenhang zur praktischen Wirtschaftspolitik und ist das Nationalbudget nur eine unverbindliche Prognose, die die Wirtschaftspolitik zur Kenntnis nimmt, ohne aus ihr Schlußfolgerungen abzuleiten, dann wird es nur ein Schattendasein führen. Seine Ergebnisse würden nur in der Auseinandersetzung um die Verteilung

des Nationalprodukts eine gewisse Rolle spielen, einseitig interpretiert und damit letztlich diskriminiert werden.

Literatur

Gerhard Colm, Nationalbudget, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. VII, Tübingen 1961

Jan Tinbergen und *Gerhard Stuwel*, *Das Nationalbudget*, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, Tübingen 1952.

Deutsches Industrieinstitut, *Das Nationalbudget — Begriff und Arten*, Köln 1963

Der wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, Gutachten vom Januar 1955 bis Dezember 1956, Göttingen 1957.

Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, Brüssel 1962.

Nils Diederich, *Norbert Konrath*, *Hanna Stobbe*, *Nationalbudget und Wirtschaftspolitik*, Forschungsstelle der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1962.

Georg Strickrodt, *Das Nationalbudget*, seine Bedeutung für die politische Strategie und das unternehmerische Handeln, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin 1953.

United Nations, *National Budgets in Western Europe*. Post-war Experiments in National Income Forecasting in the United Kingdom, the Netherlands and Scandinavia, Economic Bulletin for Europe, Vol. 5, no 2, 1953

Central Planning Bureau, *Scope and Methods of the Central Planning Bureau*, The Hague, 1956.

Petter J. Bjerve, *Planning in Norway 1947—1956*, Amsterdam 1959.

Nationale Buchführung und Nationalbudget in Norwegen, Weltwirtschaftliches Archiv, Band 67, 1951.

Gilbert Walker, *Economic Planning by Programme and Control in Great Britain*, London 1957.