

Wirtschaftsforschung und Budgetkonsolidierung

Die österreichische Politik wurde in den letzten Monaten von heftigen Diskussionen über die Konsolidierung des defizitären Bundesbudgets erschüttert. Die neue Bundesregierung hatte bei ihrem Amtsantritt angekündigt, das Nettodefizit des Bundeshaushalts während der Legislaturperiode von rund 4½% des BIP auf un-

Die prinzipiellen Überlegungen

ter 3% senken zu wollen. Weiters hatte sie deutlich gemacht, daß der primäre Ansatzpunkt dieses Konsolidierungsvorhabens bei der Ausgabendynamik gesucht werden soll.

Die Wirtschaftsforschung hat diese Festlegungen unterstrichen. Nicht nur die Option einer Teilnahme Österreichs an der Errichtung der Europäischen Währungsunion dürfe nicht vereitelt werden, weil eines oder beide fiskalpolitischen Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages ohne Konsolidierung nicht eingehalten würden. Im Vorfeld einer solchen gesamtwirtschaftlich höchst unerwünschten Eventualität könnte erheblicher Druck auf den bisherigen Kurs der österreichischen Währungspolitik mit kaum absehbaren Folgen entstehen. Außerdem würde auch in einer Nicht-EU-Welt Österreich allen Grund haben, das Budget des Bundes besser ins Gleichgewicht zu bringen. Eine Kumulierung von Defiziten, also von Neuverschuldung, in einer Größenordnung von 4%, 5% des BIP oder noch mehr und damit ein Hinaufschneiden des Schuldendienstes würden den Bundeshaushalt als Instrument der Stabilisierungs- und Allokationspolitik rasch ziemlich wirkungslos machen.

Gleichfalls unterstrichen wurde, daß die Strategie in erster Linie auf der Ausgabenseite anzusetzen habe. Dies mag bereits wie eine politische Wertung erscheinen, denn innerhalb gewisser Grenzen sind Aussagen zur optimalen oder maximalen Höhe der Besteuerung nicht wissenschaftlich seriös, sondern politische Beurteilungen.

Die Rechtfertigung für die gewählte Strategie der Ausgabenkürzung kann aus der Beobachtung gewonnen werden, daß die Ausgabendynamik im österreichischen Bundeshaushalt längerfristig jene des nominellen BIP, also der Leistungskraft der Volkswirtschaft überschreitet.

Die Wirtschaftsforschung hat aus diesen Gründen ihre sicher geringen Kräfte im Sinne gesamtwirtschaftlicher Interessen eingesetzt und versucht, die ziemlich kleine Zahl ihrer Anwälte zu verstärken.

Auf der anderen Seite wurde bewußt, daß wirkungsvollem wissenschaftlichem Sukkurs für budgetpolitische Strate-

gien Grenzen gesetzt sind. Die Gründe sind rasch aufgezählt:

1. Das Bundesbudget ist Ausdruck politischer Entscheidungen. Es wird häufig — nicht ganz zutreffend — als Finanzansätze geronnener Ausdruck der Politik der Regierung bezeichnet (Es gibt auch wirkungsvolle Politik, die fast ganz ohne Geld auskommt.) Das bedeutet: zumindest die Struktur, aber auch die makroökonomisch relevanten Aggregate des Budgets unterliegen politischen Prioritätensetzungen und Wertvorstellungen.

Diese können von der Wissenschaft nicht direkt hinterfragt werden. Der Wissenschaft bleibt grundsätzlich, die gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen zu untersuchen, nicht aber politische Leitlinien vorzuskizzieren. Damit ist sie bei der Planung eines budgetpolitischen Kurses nur begrenzt hilfreich, außer sie überschreitet ihre Kompetenz, was etwa in Deutschland nach unseren Beobachtungen öfter vorkommt als in Österreich.

Die Wirtschaftsforschung bewegt sich auf tragfähigerem Terrain, wenn sie die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge des Budgets untersucht. Dies bezieht sich auf Konjunktur-, Struktur- und Verteilungseffekte. Sie kann auch die Konsequenzen des Budgets und insbesondere der Neuverschuldung für die künftige Staatsschuldenentwicklung und die Vorbelastung künftiger Haushalte durch diese mechanisch leicht berechnen.

Diese Aussagen lieferte das WIFO unter der Annahme, daß die Budgetpläne der Bundesregierung in den Grundzügen realisiert werden können, bereits im Jänner-Heft der Monatsberichte, also lang vor der Beschlußfassung durch das Parlament und zu einem Zeitpunkt, als die Konkretisierung im Gange war und nicht unwesentliche Veränderungen am ursprünglich geplanten Kurs noch erwartet werden mußten. Der Zeitpunkt dieser Orientierung erschien dennoch zweckmäßig, weil über die Implikationen der zur Debatte stehenden Größenordnungen Auskunft gegeben werden konnte.

2. Das WIFO enthielt sich einer Stellungnahme zu den verteilungspolitischen Implikationen des Konsolidierungspakets — nicht nur, weil Verteilungsfragen, vor allem jene nach Verteilungsgerechtigkeit, am deutlichsten von der wissenschaftlichen Ebene entfernt sind und zugegebenermaßen auch weil aktuelle Informationen über die jüngere Entwicklung wichtiger Verteilungsstrukturen im Rahmen eines laufenden Projekts erst im Laufe dieses Jahres vorliegen werden. Das könnte dann auch eine diesbezügliche Diskussion im Vorfeld der Erstellung des Bundeshaushalts 1996 etwas entschärfen.

Die Abstinenz von politischen Wertungen bedeutet nicht, daß sich die Wirtschaftsforschung auf den Ebenen unter-

halb der Aggregate der Einnahmen und Ausgaben als agnostisch bekennen müßte. Sie kann zunächst ökonomisch oder sozial sinnvolle Gliederungen und Strukturen aufzeigen, ihre Entwicklung analysieren, mit gesamtwirtschaftlichen Aggregaten und auch mit ausländischen Beispielen vergleichen, wie dies in den jährlichen Budgetanalysen des WIFO oder in der gerade genannten neuen Verteilungsstudie der Fall ist. Allein die Ordnung der von kernalistischen Konventionen geprägten Budgetstruktur nach wirtschaftlich interpretierbaren Gesichtspunkten ist ein Beitrag zur Effizienz der politischen Debatten und Entscheidungen. Insbesondere der Vergleich mit dem Ausland kann auf unterschiedlichen Mitteleinsatz und auf unterschiedliche Instrumente der Politik hinweisen und damit zielführende politische Überlegungen auslösen.

Die Wirtschaftsforschung kann auf wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge eingehen, die die Budgetdynamik stark mitbeeinflussen: Konjunkturschwankungen mit automatischen Effekten auf das Budget, Entwicklungen der international bestimmten Zins- und Wechselkurslandschaft, die sich im Budget niederschlagen müssen, demographische Perspektiven mit weitgehend unvermeidlichen Konsequenzen für den Sozialaufwand, die Zusammenhänge der Lohnpolitik in der Privatwirtschaft mit jener des öffentlichen Sektors und vieles andere.

Schließlich kann sie natürlich unter der Annahme einer politischen Entscheidung oder politischer Alternativen deren ökonomische und budgetäre Konsequenzen berechnen und extrapolieren. Werden der Forschung wirtschaftspolitische Präferenzfunktionen vorgegeben, dann kann sie zu bedingten Aussagen gelangen. Mit gesamtwirtschaftlichen Modellen werden die Implikationen alternativer Entscheidungen für volkswirtschaftliche Zielgrößen simuliert.

Das Problem ist freilich nur, daß es explizite Präferenzfunktionen kaum je gibt, gerade nicht in Österreich, weil die politischen Absichtserklärungen oft bewußt vage und mehrdeutig sind. Beginnt die Wirtschaftsforschung aus eigenem Interesse mit solchen Rechnungen, dann kann ihr vorgeworfen werden, daß die ausgewählten Fragestellungen und die Annahmen politisch suggestiv wirken könnten. Daher ist hier ein geschärftes Bewußtsein der politischen Implikationen erforderlich.

3 Ein prinzipielles Hindernis, das wissenschaftlichen Analysen der Budgetpolitik entgegenstehen kann, ist die Situation der Wirtschaftstheorie in bezug auf die Wirkungsweise des Staates. Immerhin besteht zwischen den Grundgedanken der Staatsauffassung eines Hayek und eines Keynes ein bedeutender Unterschied. Er wird zwar von der nichtwissenschaftlichen Diskussion verkannt, wenn sie vorgibt, nach Hayek sei der Staat „immer schlecht“, während Keynes nicht genug Staat gewünscht habe. Aus heutiger Sicht scheinen beider Staatsmodelle jedoch einseitig, unvollständig und nicht in jeder Hinsicht aktuell: Keiner der beiden hat etwa das Wirksamwerden eines „Überstaates“ wie der EU berücksichtigt.

Die moderne Debatte über die Frage „wieviel Staat“ wird auch auf wissenschaftlicher Ebene nicht ohne ideologische Einflüsse geführt. Das Vordringen von Befürwortern der Privatisierung und der Deregulierung ist eine dogmengeschichtliche Reaktion auf die Unbekümmertheit und den

sozialstaatlichen Optimismus der postkeynesianischen Epoche. Es ist andererseits nicht schwer vorauszusagen, daß auch manche Übertreibungen der Deregulierung zurückkorrigiert werden müssen. Die generelle Hypothese der Unwirksamkeit der Wirtschaftspolitik in der neuen Makroökonomie der siebziger und achtziger Jahre ist als Verirrung überwunden und durch Annahmen über gelegentliche antizipatorische Möglichkeiten der von potentiellen Maßnahmen Betroffenen ersetzt.

Im Kern läuft das darauf hinaus, daß der Staat eben nicht nur ein ökonomisch bedeutendes Gebilde ist. Seine ökonomische Seite ist nicht die unwichtigste, aber sie muß in manchen politischen Entscheidungen eindeutig zurücktreten.

4 Die Situation der ökonomischen Theorie des Staates ist unter anderem auch deshalb so, wie sie ist, weil die empirische Analyse und Nachprüfung der Hypothesen durch die Wirtschaftsforschung ganz erhebliche methodische Schwierigkeiten macht: Es geht um die Berücksichtigung der angebotsseitigen Effekte der Staatsausgaben und -einnahmen, Veränderungen von Steuern, Zinsen und anderen Ausgaben haben neben kurzfristigen und nachfrageseitigen auch länger- bis langfristige Konsequenzen für die Allokation von Ressourcen, die sich mit den üblichen Verfahren der Zeitreihenanalyse und des ökonometrischen Modellbaus — wegen Multikollinearität — kaum von anderen Einflüssen trennen lassen.

So kommt es, daß sich die Politik häufig auf empirisch wenig abgesicherte Annahmen stützt, etwa über das Crowding-out privater Investitionen, über die investitionsanregende Wirkung von Steuersenkungen, noch krasser über die Wachstumsstimulierung von Bildungsausgaben und viele andere derartige Zusammenhänge. Und begreiflicherweise machen sich auf einem solchen Boden Ideologien breiter, als ihnen zukommt.

Hinweise auf den Forschungsschwerpunkt „Budgetkonsolidierung“

Die vorstehenden Überlegungen sind nicht als Ankündigung gedacht, daß das Wirtschaftsforschungsinstitut sich aus der nicht abgeschlossenen Konsolidierungsdebatte heraushalten möchte. Sie bedeuten, daß es sich gewisser Grenzen bewußt sein muß, um die gegebene wissenschaftliche Kompetenz nicht zu überschreiten. Wir erkennen aber auch deutlich, daß es Arbeitsgebiete gibt, auf welchen wir unsere Kompetenz vermehrt einsetzen müssen, um der ungeheuer schwierigen Problematik der Budgetkonsolidierung wenigstens die mögliche Unterstützung zu geben. Dabei ist u. a. an folgende Themenkreise zu denken:

Die Koordination der makroökonomischen Politik im Rahmen der EU und des Mechanismus zum Aufbau der Wirtschafts- und Währungsunion stellt für Österreich (aber auch für die anderen EU-Mitglieder) häufig ganz neue Fragen. Immerhin wird aufgrund der budgetären Gegebenheiten demnächst auch Österreich der „in Maastricht“ vorge-

sehenen „excessive deficit procedure“ ausgesetzt, und dabei werden Fragen zur Sprache kommen, die mit reiner Statistik nicht beantwortet werden können. Die österreichische Wirtschaftspolitik wird im WIFO einen Partner finden, der die Zusammenhänge — auch die internationalen — laufend analysiert.

Ein weiteres Arbeitsgebiet ist in den Konsequenzen und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen der anstehenden wettbewerbspolitischen Maßnahmen auf den Märkten für Energieversorgung, Telekommunikation oder Transportdienste zu sehen.

Das WIFO wird drittens darangehen, die Effizienz der öffentlichen Dienste eingehender als bisher zu durchleuchten. Im Grunde können im Zusammenhang mit Konsolidierungsbestrebungen zwei Ebenen der Fragestellung unterschieden werden: Wie können gegebene wirtschaftspolitische (und sozialpolitische) Ziele auf der Basis der gegebenen Institutionen, Instrumente, der gegebenen Organisation, Verhaltensweisen und Technologien am effizientesten erreicht werden? Und: gibt es Effizienzmängel, die

durch anders konzipierte Instrumente, Organisation usw. beseitigt werden können, um die gesetzten Ziele mit geringerem Mitteleinsatz zu erreichen (X-Ineffizienz)?

Hier wird das Gebiet der Politik- und der Verwaltungsreform betreten. Die Wirtschaftsforschung als ökonomische Wissenschaft fühlt sich berufen, den Gedanken des sparsamen Mitteleinsatzes, also der Ökonomie zu vertreten. Sie sollte sich z. B. nicht mit der Frage begnügen, welche gesamtwirtschaftlichen Wirkungen (Einkommen, Beschäftigung, Preise) die Ausgaben für Infrastruktur direkt auslösen, auch nicht damit, welche Produktivitätssteigerungen in der Wirtschaft durch die Benützung der Infrastruktur möglich sind, sondern sie muß auch dazu vorstoßen, ob sich der Mitteleinsatz für Autobahnen, Amtsgebäude und Umweltschutzinvestitionen bei gegebenen Kapazitäten und gegebenem Kapazitätsbedarf rentiert und ob sich Alternativen (Schiene statt Straße) anbieten. Hier eröffnet sich ein großes Arbeitsgebiet, dessen Kosten jedoch durch verbesserte politische Entscheidungen leicht heringebracht werden sollten.

Helmut Kramer

April 1995