



ÖFFENTLICHE FINANZEN – WIEDER EINMAL ANDERS BETRACHTET

1. Der haus- und der volkswirtschaftliche Sachverstand	144
2. Budget – in Zahlen gegossene Politik	146
3. Einzel- und gesamtwirtschaftliche Hypothesen ...	150
4. Der „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ (SWP) der EU	162
5. Auf den Punkt gebracht	178

Rainer Bartel¹

Amt der Oö.
Landesregierung
und Dozent für
Volkswirtschaftslehre
an der Johannes
Kepler Universität
Linz

Auszug aus WISO 2/2008



Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Gruberstraße 40–42

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@akooe.at

Internet: www.isw-linz.at

1. Der haus- und der volkswirtschaftliche Sachverstand

*vom Budget-
ausgleich kann
man sich nichts
abbeißen*

Treiben uns die Staatsschulden in den Ruin, wird oft bang gefragt. Meine Mutter meint: „Ja! Was gäbe es sonst noch dazu zu sagen?“ Meine Mutter weiß aus ihrer Erfahrung als Hausfrau, dass sie auf die Dauer nicht mehr einnehmen als ausgeben soll/darf/kann und dass sie ihre Schulden zurückzahlen muss. Meine Mutter wurde 1929 kurz nach Ausbruch der Weltwirtschaftskrise geboren. Damals wurde das staatliche Budget (der Staatshaushalt) jedes Jahr bedingungslos ausgeglichen. Kanzler Dollfuß tröstete die Menschen darüber, dass sie sich gerade in der Krise nicht viel an Leistungen aus dem Budget erwarten könnten, mit dem Hinweis auf Ordnung im Haushalt Österreichs:

„Wir haben in Österreich einen geordneten Staatshaushalt; ja, es ist wahr, wir müssen uns einschränken, wir müssen eben sparsam wirtschaften, aber zur Beruhigung unserer Bevölkerung kann ich sagen: Unser Staatshaushalt ist kleiner geworden, aber wir haben unser Haus in Ordnung.“²

Unter Schwarz-Blau sagte der Abgeordnete zum Nationalrat Peter Westenthaler 2000, im Jahr vor dem sogenannten Nulldefizit (Budgetausgleich): „Mit den Budgets für 2001 und 2002 haben wir Ordnung gemacht. Wie eine ordentliche Hausfrau haben wir Ordnung im Haushalt gemacht.“³

*Parallelpolitik
destabilisiert*

Früher, in der Zwischenkriegszeit, betrieben die Staaten eine sogenannte Parallelpolitik: Wenn die Wirtschaft schrumpfte und deshalb die Steuereinnahmen schrumpften, wurden zusätzlich noch die Steuersätze angehoben und die Staatsausgaben gesenkt, um nur ja kein Budgetdefizit zu machen und daher nur ja die Staatsschulden nicht zu erhöhen. Dadurch wurde die Wirtschaft aber zusätzlich geschrumpft – und somit auch die von der Wirtschaftslage abhängigen Staatseinnahmen und so weiter. Die Budgetpolitik erfolgte parallel zur Wirtschaftsentwicklung und verstärkte so die Konjunkturschwankungen. Die Spirale der Wirtschafts- und Budget-

entwicklung drehte sich nach unten, weil man den Kreislaufzusammenhang zwischen schwachen Staatsausgaben, schwacher Güternachfrage, schwacher Wirtschaftsleistung und schwacher Beschäftigung „übersah“.

Erst 1936 verdeutlichte John Maynard Keynes (1883–1946) diesen Kreislaufmechanismus, auf dessen Basis die destabilisierende Parallelpolitik der öffentlichen Haushalte konsequent kritisiert werden konnte. Keynes markierte damit den Beginn der modernen gesamtwirtschaftlichen Wissenschaft (Makroökonomik).⁴ Seit dem Wiedererstarken des Wirtschaftsliberalismus in den 1970er-Jahren geriet der Keynesianismus in die Defensive und verlor seine Position als vorherrschende Lehre (Mainstream) an den Monetarismus und den Neoliberalismus (beide verbanden sich rasch mit dem konservativen Politikbereich zu einer Alltagsallianz⁵). Die grundsätzliche „Ächtung“ hoher Budgetdefizite und Staatsschulden kam wieder aufs Tapet.

*nach Keynes
ächtet der
Neoliberalismus
hohe Budget-
defizite und
Staatsschulden*

Unter Schwarz-Blau wurde der Konjunkturabschwung 2001 mit dem „Nulldefizit“ und dem fortgesetzten – natürlich erfolglosen – Versuch, das Nulldefizit möglichst zu halten, verstärkt: mit dem „Erfolg“, dass die Konjunktur „dahindümpelte“⁶ und erst 2006 wieder ansprang, aber nicht wegen, sondern trotz der Budgetpolitik, vielmehr wegen der (zumindest aus verteilungspolitischen Gründen fragwürdigen) Exporterfolge⁷ und der deshalb wieder anspringenden Investitionen der Unternehmen. Der private Konsum lahmt heute immer noch; die Verunsicherung durch die Reformpolitiken – besser gesagt: Sparpolitiken um jeden Preis – der vergangenen Regierungen sowie der relative Rückgang der mittleren Einkommen und der absolute Rückgang der niedrigen Einkommen waren zu viel des Schlechten.⁸

*Nulldefizit und
seine Folgen*

Was lernen wir daraus? Das Budget – die Staatsausgaben und Staatseinnahmen sowie der Unterschied zwischen den beiden: das Budgetdefizit –, das alles kann nicht Selbstzweck

sein, denn es hat bedeutenden Einfluss auf die Entwicklung von Produktionseinkommen und Beschäftigung, und nicht nur von diesen.⁹

2. Budget – in Zahlen gegossene Politik

<i>Kreiskys Verdienste</i>	Bruno Kreisky hat den Staat Österreich aus dem gesellschaftlichen und wirtschaftspolitischen „Mittelalter“ herausgeführt. Er war davon überzeugt, dass das Budget in Zahlen gegossene Politik sei. Folgerichtig hat Kreisky (sinngemäß) hinzugefügt: Mir bereiten ein paar Millionen mehr Staatsschulden weniger schlaflose Nächte als ein paar Tausend Arbeitslose mehr. Bruno Kreisky wandelte Österreich aber nicht nur in einen Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat, sondern in einen Hochleistungsstaat, indem der Staat die Wirtschaft, ihre Arbeitskräfte und KonsumentInnen durch expansive Budgetpolitik förderte. Das Budget wurde größer. Ab 1973 war der bewusst herbeigeführte („diskretionäre“, „strukturelle“) Budgetsaldo des Bundes negativ (das Bundesbudget defizitär), doch das machte u. a. die Wirtschaft und die (in Normarbeitszeit gemessene) Beschäftigung größer, und die Arbeitslosigkeit wurde dadurch kleiner, als sie sonst gewesen wäre. ¹⁰
<i>Budget macht (Macht) Gesellschaft</i>	Wenn der Staat Politik macht, wissen die Regierenden mittlerweile längst ganz genau, zu welchem Zweck und mit welchen Mitteln sie das tun. Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik werden nicht zuletzt mit dem Budget gemacht. ¹¹ Dabei unterscheidet sich die Rhetorik der Politik mitunter aber von deren Taten.
<i>formales Budgetziel geht vor inhaltlichen Zielen</i>	Budgetkonsolidierung ist heute groß in Mode: Das Budgetdefizit soll kleiner werden und schließlich ganz verschwinden. Wenn heute der Budgetausgleich – das Nulldefizit – über den Konjunkturzyklus hinweg als harter Sachzwang ausgegeben wird, so wird damit das formale Budgetziel über inhaltliche Ziele wie v. a. Vollbeschäftigung und Wirtschaftswachstum gestellt. Das ist wirtschaftspolitischer Nonsense. ¹² Wenn den WählerInnen eine unbedingte Budgetkonsolidierung „verkauft“

werden soll, dann ist das interessenpolitisch-strategisch verzerrt und bedeutet letztlich, dass – bei gegebenen Steuern und Beiträgen – weniger Finanzmasse für die Unterstützung der sozial Schwachen, für die Förderung der Klein- und Mittelbetriebe und des Arbeitsmarktes und für die Maximierung der Gesamtproduktion (d. h. des Gesamteinkommens) etc. zur Verfügung steht (meist weil besonders den Reichen höhere Steuern nicht zugemutet werden).¹³

interessen-politische Verzerrung durch strategische Kommunikation

Das heißt nicht, dass Budgetkonsolidierung generell schlecht wäre. Aber Budgetkonsolidierung ist dann schlecht, wenn sie mehr Nachteile für Produktion, Einkommen und Beschäftigung bringt als Vorteile in Gestalt niedrigerer Zinsenzahlungen für weniger stark steigende oder für sinkende Staatsschulden.¹⁴

Budget und Beschäftigung

Bruno Kreisky wurde dafür kritisiert, dass mitunter selbst in Jahren steigenden Wirtschaftswachstums das Budgetdefizit erhöht wurde. Doch sieht man genauer hin, erkennt man zu Kreiskys Ehrenrettung, dass das Budgetdefizit meist dann vergrößert wurde, wenn trotz steigenden Wirtschaftswachstums die Arbeitslosenquote zunahm.¹⁵ Heutzutage brauchen wir zweieinhalb, drei Prozent reales Wirtschaftswachstum, damit die Arbeitslosenquote überhaupt abnimmt. Budgetkonsolidierung i. F. v. Abgabenerhöhung und/oder Ausgabensenkung fördert generell die Arbeitslosigkeit; besonders schwer wiegt dies in Jahren, wo das Wachstum von sich aus schon so schwach ist, dass die Arbeitslosenquote steigt. Darum wird die Verwirklichung der für die Zukunft geplanten Budgetkonsolidierung sinnvollerweise davon abhängen müssen, ob Wachstum und Beschäftigung (in Vollzeit-Arbeitsplätzen gemessen) das auch tatsächlich erlauben.

Clintonismus beliebt, aber fragwürdig

Oft wird US-Präsident Clinton mit seinem wirtschaftspolitischen Programm, den „Clintonomics“, v. a. in Europa als Musterbeispiel für einen „dritten Weg“ zwischen Liberalismus und traditionell sozialdemokratischer Politik dargestellt – speziell dafür, wie das Budget innerhalb weniger Jahre ausgegli-

*Clinton
vollbrachte
keine Wunder*

chen und sogar in einen Überschuss gewandelt werden kann, und zwar ohne dass dadurch die Beschäftigung leiden muss. Genauer betrachtet hat aber Clinton zumindest in seiner ersten Amtszeit die öffentlichen Ausgaben (auch für Soziales und Bildung, nicht aber für öffentlich Bedienstete) real gesenkt und die Abgaben hoch gehalten. Dabei hat er zugleich die Unternehmen ent- und die Privathaushalte belastet; doch immerhin entschärfte er das extrem regressive (die Reichen unverhältnismäßig begünstigende) Steuersystem seines Vorgängers Bush I. Was Clintons Bundesbudgets tatsächlich entlastet hat, war die „spekulative Blase“ auf den Finanzmärkten. Das heißt, dass die Börsenkurse weit stärker stiegen, als es die realwirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen rechtfertigte. Dadurch wurde besonders der Konsum der AktienbesitzerInnen angeheizt, aber auch der Konsum der ärmeren Haushalte wurde in dem Konsumtaumel mitgerissen (allerdings bedenklicherweise kreditfinanziert, denn Sozialhilfe wurde real verringert und die Löhne nahmen real stark ab; die geringfügige Mindestlohnerhöhung konnte diese prekäre Tendenz nicht annähernd auffangen). Durch den Konsumboom stiegen nicht nur die Einnahmen an konsumabhängigen Steuern, sondern besonders auch die Steuern auf Finanzvermögen und dessen Zuwächse und Erträge. Somit war der Aufschwung auf tönerne finanzielle Füße gebaut. Nicht zuletzt verschlimmerte sich die Armut.¹⁶

rechts und links

„Da sich historisch gesehen das Gravitationszentrum des Systems während der vergangenen Generation stetig nach rechts verschob, kann ein republikanischer Amtsinhaber einer bestimmten Periode leicht weniger reaktionär sein als ein Demokrat in der nächsten, wie wir wiederholt aus den Daten erkennen können (...).“¹⁷

Selten ergibt sich, wie bei Clinton, ein historischer Glücksfall wie die Schwemme an Steueraufkommen auf Kapital. Daher ist guter Rat teuer. Aus (post-)keynesianischer Sicht bringt man ein Budgetdefizit auf effiziente Art und Weise nicht durch

Sparpolitik und/oder Steuererhöhungen weg, weil diese Maßnahmen der Wirtschaft und somit den Steuereinnahmen schaden. Vielmehr müsste man einen ausreichend langen politischen Atem besitzen, um Budgetdefizite einzugehen (auch wenn oder gerade weil man ihren Abbau vorhat). Neben Ausgabenerhöhungen für öffentliche Leistungen und Infrastruktur sollen Steuern für jene gesenkt werden, die viel von ihrem Einkommen ausgeben – und das sind die Ärmeren. Dagegen sagt etwa Präsident Bush II ganz offen, dass er die Steuern der Reichen aus Gründen der (Leistungs-)Gerechtigkeit senkt. Ähnliche Aussagen von Günter Stummvoll und Martin Bartenstein zu Beginn von Schwarz-Blau wiesen in die gleiche Richtung.

*Post-Keynesianismus
und expansive
Budgets*

Doch wem es gut geht, wer viel verdient, der oder die soll auch entsprechend mehr Steuern zahlen, der oder die spürt diese Belastung relativ wenig und kriegt sogar – in einem Wohlfahrtsstaat – auch viel an staatlichen Leistungen (v. a. Sicherheit i. w. S. und Kultur), selbst wenn er oder sie wohlhabend ist. Und wer (wie der hoffentlich breit vertreten bleibende Mittelstand) einen bescheidenen Wohlstand erarbeitet und sich für den Notfall auf den Wohlfahrtsstaat verlassen kann – und das soll er oder sie auch –, gibt mehr von seinem Einkommen aus (keine Verunsicherung und kein Vorsichtssparen) und trägt damit als NachfragerIn mehr zu Produktion, Wohlstand, Beschäftigung und Budgetkonsolidierung bei als – in Relation dazu – die Reichen und Superreichen.

*wohlfahrts-
staatliche
Sicherheit
förderst
Wirtschafts-
expansion*

Und in einem progressiven Abgabensystem (Steuer- und Beitragssätze steigen mit dem Einkommen an) „schwemmt“ Wirtschaftswachstum relativ viel Einnahmen in die staatlichen Budgets. Umverteilung solle demnach nicht nur aus Gerechtigkeitsgründen von oben nach unten erfolgen, sondern auch im Hinblick auf Nachfrage und Produktion, Wachstum und Budgeteinnahmen.

*progressives
Steuertarifsystem
ist ergiebig*

3. Einzel- und gesamtwirtschaftliche Hypothesen

Was weiß die Wissenschaft von den öffentlichen Finanzen, die Finanzwissenschaft, eigentlich alles längst (seit etwa 70 Jahren) und wird doch immer noch von der neoliberal dominierten Wirtschaftspolitik „vergessen“? Vor den Antworten darauf kommen noch – gleichsam als Vergleichsbasis für den Staat – ein paar Überlegungen zum erfolgreichen Wirtschaften von Unternehmen.¹⁸

*Unternehmen
brauchen
kreditfinanzierte
Investitionen*

Ein Unternehmen, das nicht investiert, weder in seine MitarbeiterInnen noch in seine Organisationstechnik noch in seine technischen Anlagen, verspielt im Wettbewerb um KundInnen seine Zukunft. Wenn ein typisch europäisches Unternehmen erfolgreich ist (d. h., seine Rendite ist größer als der Kreditzinssatz), aber seine Investitionen nur aus Eigenkapital finanziert, investiert es zu wenig und untergräbt dadurch seinen künftigen Erfolg. Denn die Aufnahme von Fremdkapital – zusätzlich zum verfügbaren Eigenkapital – für Investitionszwecke hebt die Rentabilität des Eigenkapitals an („Hebeleffekt“, „leverage effect“).¹⁹

Ein Unternehmen scheut Fremdfinanzierung nicht grundsätzlich, weil dem Eingehen von Verbindlichkeiten in Form von Krediten jeder Form (auch Anleihen) ein ebenso hoher Kapitalwert in Gestalt der angeschafften Anlage gegenübersteht: Mit diesen seinen Investitionsgütern produziert das Unternehmen künftig seine unternehmerischen Leistungen, macht damit seine Profite und zahlt daraus auch noch sein aufgenommenes Kapital samt den Zinsen zurück.

3.1. Wie der Staat kalkulieren soll

Der Staat produziert ähnlich wie ein Unternehmen, doch sein Geschäft ist nicht der gewinnmaximierende Verkauf marktfähiger Güter, sondern die Maximierung des gesellschaftlichen Vorteils aus öffentlichen Gütern wie hohes, stetiges

Produktions- und Einkommenswachstum, Vollbeschäftigung, leistbare, verlässliche und nicht diskriminierende Daseinsvorsorge, soziale Sicherheit, Verteilungsgerechtigkeit etc. Der Staat darf daher nicht nur betriebswirtschaftlich denken, sondern er muss in erster Linie volkswirtschaftlich, letztlich gesamtgesellschaftlich denken. Wer Wirtschaftspolitik wie ein Unternehmen oder wie ein Privathaushalt betreibt, schaut über den Tellerrand eines Wirtschafts- bzw. Verwaltungsbetriebs nicht hinaus. Er oder sie mag als UnternehmerIn oder Hausmann bzw. Hausfrau gut sein, ist aber jedenfalls als Wirtschafts- und StaatspolitikerIn schlecht.

*Staat soll
staatsmännisch
denken und
kreditfinanzieren*

Ein Staat investiert in seine StaatsbürgerInnen, in seine gesellschaftlichen Institutionen und in seine Technologien, um das menschliche und sachliche Kapital in der und für die Gesellschaft zu optimieren. So kann möglichst viel, möglichst nützlich und möglichst nachhaltig produziert und schließlich auch möglichst gut gelebt werden. Der Staat maximiert die gesellschaftlichen Vorteile, indem er u. a. Fremdkapital in Form von Krediten aufnimmt und auch dadurch die volkswirtschaftliche Rentabilität so groß wie nur möglich macht.²⁰

Der ökonomische Nachteil der Staatsverschuldung besteht in dem Nachteil, Zinsen zahlen zu müssen, statt mit diesen Mitteln andere Projekte (Investitionen, Dienstleistungen, Subventionen und Transfers) zu verfolgen. Dieses Argument der „Opportunitätskosten“ oder „Alternativkosten“ gilt allerdings wie bei jeder anderen ökonomischen oder wirtschaftspolitischen Maßnahme, die naturgemäß Kosten verursacht. Die Entscheidung ist daher keine dogmatische, sondern eine des Kalkulationsergebnisses von Nutzen und Kosten (so ist es im privatwirtschaftlichen und so soll es auch im wirtschaftspolitischen Bereich sein).

*Nachteile der
Staatsver-
schuldung
sind mit zu
kalkulieren*

Budgetdefizite erhöhen die Staatsverschuldung und können einen steigenden Anteil von Zinsenzahlungen an den Gesamtausgaben des Staates – oder andersrum: einen enger wer-

denden Spielraum für Leistungs- und Sozialmaßnahmen des Staates – verursachen. Dies wäre über längere Frist freilich ein gravierender Nachteil.

*vor lauter
Jammern nicht
die Vorteile
übersehen!*

Doch den Nachteilen stehen auch Vorteile der budgetpolitischen Maßnahmen gegenüber. Gerade deshalb muss der Staat doch gesellschaftliche Kosten-Nutzen-Überlegungen (ähnlich der Investitions- bzw. Gewinn-und-Verlust-Rechnung der Unternehmen) anstellen, um zu wissen, wie seine Budgetpolitik aussehen solle, um bestmöglich zu wirken. Dabei ist es entscheidend zu erfassen, wie die Defizitfinanzierungspolitik auf die Wirtschaftsentwicklung wirkt, wie sehr etwa die kreditfinanzierten Maßnahmen der Wirtschaftspolitik das Wirtschaftswachstum steigern. Erfolgt aufgrund dessen eine hinreichend dynamische Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP), wird weder die Staatsschulden- und Zinsendienstquote am BIP noch die Quote des Zinsendienstes an den gesamten Staatsausgaben „explodieren“, sondern sinken.²¹

3.2. Warum der Staat auch viel konsumieren dürfen soll

*kreditfinanzierte
Investitionen
werden
akzeptiert*

Der Staat investiert in öffentliche Infrastruktur, weil sie durch ihre Leistungen für Wirtschaft, ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen das Wirtschaftswachstum (wie durch eine Subvention) fördert. Gegen die Kreditfinanzierung von öffentlichen Investitionen bestehen relativ wenig Bedenken, offenbar weil die Leistungen, die von ihnen für die Allgemeinheit ausgehen, in einem öffentlichen Vermögensbestand (in der öffentlichen Infrastruktur) vergleichsweise deutlich zum Ausdruck kommen.

Im Gegensatz zur öffentlichen Investition umfasst der Staatskonsum (Staatsverbrauch) Ausgaben des Staates für sein Personal (KrankenpflegerInnen, RichterInnen u. a.) und für die geringwertigen Wirtschaftsgüter, die das Staatspersonal braucht, um seine Leistungen für die Öffentlichkeit zu erbrin-

gen (Medikamente, Gesetzesbücher etc.). Staatskonsum wird oft zu Unrecht mit Bürokratismus und Verschwendug gleichgesetzt.²² Was nützt nämlich etwa die Investition in ein Krankenhaus, wenn dafür kein Personal zur Verfügung steht und der Toner zum Drucken der Befunde fehlt? Das beispielhafte Projekt Krankenhaus funktioniert nur, wenn die Leistungen des nötigen Personals samt dessen Hilfsmitteln finanziert werden. Das wird dann eben als Staatskonsum verbucht.

Staatskonsum ist nicht schlechter, sondern ebenso nötig wie staatliche Investitionen

Der überkommene Begriff Staatskonsum entstammt der buchhalterischen Misere, Leistungen des Staates verbuchen zu sollen, die er nicht verkauft, sondern allgemein zur Verfügung stellt. Man löste dieses formelle Problem mit der Unterstellung, dass der Staat die von ihm erbrachten, aber nicht verkauften Leistungen selber konsumiert (verbraucht).

- Staatskonsum ist positiv zu sehen, vertritt man die Auffassung: Der Staat sind wir. Ein solcher Konsum gemeinschaftlicher Dienstleistungen ist nicht negativ behaftet, sondern in Verbindung mit der gesellschaftlichen Gestaltungspflicht des Staates positiv zu sehen.
- Wenn man allerdings den Staat als Ressourcen verschlingendes Ungetüm ohne gesellschaftlich nützliche Folgen ansieht („Leviathan“-Modell), erhält Staatskonsum eine Note, die mit ökonomischer oder wirtschaftspolitischer Effizienz schlichtweg unvereinbar ist; aus dieser Sicht ist der Staat mit seinen Finanzen und seinem Einfluss zu minimieren.

Besser, weil funktionell (aufgabenorientiert) gesehen, wäre der Ausdruck „staatlicher Leistungswert“ oder eine ähnliche Bezeichnung. Doch in Zeiten der Skepsis gegenüber öffentlichen Finanzen und deren gedeihliche Wirkungen, in Zeiten der Panik(-mache) vor katastrophentartigen Konsequenzen längerfristiger Budgetdefizite und hoher Staatsverschuldung wird wohl der Begriff Staatskonsum (Staatsverbrauch) schon

staatlicher Leistungswert gegen Demontage des Staates

allein deshalb bewahrt werden, um staatliche Leistungskürzungen als ökonomische Effizienzgewinne darstellen zu können und Budgets möglichst vorbehaltlos schrumpfen zu können.²³

3.3. Was Staat und Gesellschaft wirklich belastet

wahre Schuldenlasten sind relativ gering

Die wahren Belastungen der Staatsverschuldung betreffen aus ökonomischer Sicht zweierlei Umstände:

- die Zinsenzahlungen an AusländerInnen (im Inland ist es nur eine Umverteilung von den SteuerzahlerInnen zu den BesitzerInnen von Staatsschuldverschreibungen, verbunden bloß mit dem etwaigen Nachteil einer unerwünschten Verteilungswirkung) und
- die Finanzierungslast für staatliche, aber gesellschaftlich als absolut oder relativ nutzlos eingestufte Leistungen; relativ nutzlos sind sie in dem Maß, in dem sie für die Gesellschaft weniger nützlich sind als private Leistungen, die an deren Stelle finanziert und produziert würden („Opportunitätskosten“-Argument).²⁴

mit falschen Vorstellungen aufräumen!

Oft wird davon ausgegangen, dass im öffentlichen Sektor schier unerschöpfliche Produktivitätsreserven vorhanden sind, sodass dort Ressourcen ohne negative Konsequenzen eingespart werden können und sollen. Doch solche Reserven sind sicherlich weder überall gleichmäßig verteilt noch insgesamt schier unbegrenzt vorhanden. In diesem Licht bedeutet „Entlastung“ i. F. v. Verwaltungskosteneinsparung (Schlagwort: Entbürokratisierung) sowohl Einbußen an Quantität und Qualität öffentlicher Leistungen als auch – untrennbar damit verbunden – Verluste von Einkommen, die bei der Produktion dieser Leistungen entstanden wären. Freilich ist Bürokratieabbau gerechtfertigt, wo staatliche Regulierungen unzweckmäßig sind, also Selbstzweck oder gar kontraproduktiv. Doch die Vorbehalte gegen die allzeit erhobenen Forderungen nach Entbürokratisierung richten sich einmal mehr gegen die Be-

dingungslosigkeit, mit der Bürokratieabbau (Deregulierung, Reduktion von Staatskonsum) als sinnvolle Ressourceneinsparung und effiziente Problemlösung angesehen und propagiert wird.

Was die Entstehung von Einkommen im öffentlichen Sektor betrifft, stellt sich die Frage, ob der einsparungsbedingte Wegfall von Beschäftigung und Einkommen zu rechtfertigen ist, falls die eingesparten Ressourcen nicht anderswo zur Wertschöpfung eingesetzt werden. Schaden darf staatliche Beschäftigung natürlich nicht; aber wenn sie abgebaut werden soll, sollte die Auswirkung auf die Einkommensentwicklung nicht unberücksichtigt bleiben. Das heißt, es sollte ein anderer, zweckmäßiger Arbeitseinsatz im öffentlichen Sektor erfolgen, wenn zu erwarten steht, dass die freigesetzte Arbeit im privaten Sektor nicht oder nur in geringerem Maß eingesetzt wird. Beschäftigung ist eben eine Hauptgrundlage des Wohlstands und überdies eine wesentliche wirtschaftliche Grundlage für Einnahmen des Staates. Der Staat kann und soll sich Vollbeschäftigung leisten, notfalls im Weg öffentlicher Beschäftigung als Impuls für private.²⁵ Er hat vergleichsweise gute Voraussetzungen dafür.

*Warum sparen,
wenn es gesamt-
wirtschaftliche
Nachteile bringt?*

3.4. Was den Staat zum besten Schuldner macht

Der Staat ist der beste Schuldner, denn er hat eine unbegrenzte Lebenszeit und er kann daher seinen GläubigerInnen immer geradestehen. Infolgedessen vermag der Staat auslaufende Kredite zurückzuzahlen und bekommt dafür jederzeit einen neuen Kredit eingeräumt (siehe auch unten). Der Staat muss also seine Kredite nur erneuern („revolvieren“), aber nicht unbedingt zurückzahlen.

*Staat steht
GläubigerInnen
immer zur
Verfügung*

Wer von den GläubigerInnen des Staates sein oder ihr zur Zinsenerzielung eingesetztes Geld sofort zurückhaben will, der oder die verkauft seine bzw. ihre Staatsanleihen auf dem Markt für bereits im Umlauf befindliche Wertpapiere

*staatliche
Wertpapiere
sind attraktiv
und liquide*

(„Sekundärmarkt“) und findet dafür auch KäuferInnen. Hier stimmt nämlich der Preis (der Kurswert staatlicher Anleihen) tatsächlich Angebot und Nachfrage auf dem Markt für die Staatspapiere ab.

Staat hat gute Einnahmequellen Der Staat ist neben seiner relativ langen Lebensdauer auch deshalb der beste Schuldner, weil er das Gewaltmonopol auf die Einhebung von Abgaben hat und so die Wahrscheinlichkeit eines Staatsbankrotts in entwickelten Wirtschaften und Gesellschaften nahezu null ist.

demokratische Kontrolle bremst Budgetexpansion ohnehin Aus (neo-)liberaler Sicht missbraucht der Staat diese seine mächtige Position, um zu leichtfertig Defizite einzugehen, denn die dabei entstehenden Staatsschulden würden in Zukunft durch höhere Steuern wieder abgebaut werden müssen (Letzteres ist wohlgemerkt die genaue Gegenposition zum soeben Gesagten). Allerdings gibt es – selbst wenn Kredittilgung einen politischen „Sachzwang“ darstellte und massive Steuererhöhungen zu befürchten wären – eine demokratische Kontrolle, die exzessive Defizite eher verhindern mag, als sie explodieren zu lassen: Selbst in unserer Ära mit hoher bzw. steigender sozialer Ungleichheit und folglich mit einem Druck in Richtung zu finanzierender sozialer Bedürfnisse explodieren die Abgabenquoten nicht; die von defizitfinanzierten Zusatzausgaben netto Profitierenden nützen ihre starke, wohl mehrheitliche Position bei Wahlen nicht aus. Es ist somit doch eher so, dass sich der politische Souverän (das Volk) nur ungern auf eventuelle spätere Abgabenerhöhungen festlegen lässt und dass er sich deshalb, neoliberal geprägt, exzessiven Budgetdefiziten versagt.

Stimulation einer selbsttragenden Wirtschafts-expansion Überdies besteht die Notwendigkeit steigender Abgaben letztlich insofern nicht, als eine durch expansive Budgetpolitik hinreichend stimulierte und schließlich sich selbst tragende Wirtschaftsentwicklung wieder hohe Abgaben in das Budget einspeist. Dies geschieht, indem die Bemessungsgrundlagen der Besteuerung zunehmen (Arbeits- und Kapitalerträge, Um-

sätze, Sozialversicherungsbeiträge), ohne dass die Steuer- und Beitragssätze erhöht werden müssten. Volkswirtschaftlich gesehen reicht es aus, wirtschaftspolitisch zu erwirken, dass die Wachstumsrate der Wirtschaft langfristig höher ist als der Zinssatz auf die Staatsverschuldung; dann sinkt nämlich die Staatsschuldenquote am Bruttoinlandsprodukt.²⁶ Daher sollte eher auf Expansion denn auf Kontraktion der öffentlichen Finanzen gesetzt werden und eher auf expansive denn auf kontraktive Geldpolitik (Niedrig- statt Hochzinspolitik). Neben Wirtschaftskrisen ist Hochzinspolitik der Zentralbank nämlich ein Hauptbestimmungsgrund für Budgetdefizite. Folglich sind Niedrigzinspolitik und Budgetausweitung (also allgemein: expansive Wirtschaftspolitik) Faktoren zur Wirtschaftsankurbelung und gleichzeitig – ungewöhnlich genug, aber überraschend vorteilhaft – Mittel zur Budgetkonsolidierung.²⁷

auch Geldpolitik
soll eher
expansiv wirken

3.5. Wozu eine hohe Staatsquote sinnvoll sein kann

Die Staatsquote ist der Anteil des staatlichen Budgets an der gesamten Wirtschaftsleistung, z. B. am Bruttoinlandsprodukt (BIP). Bei Budgetüberschüssen werden die Einnahmen des Staates (größer als seine Ausgaben), bei Budgetdefiziten die Ausgaben des Staates (größer als seine Einnahmen) zum BIP oder einer ähnlichen Größe in Beziehung gesetzt, um den quantitativen Einfluss des Staats auf die Wirtschaft und – über deren Auswirkungen – auf die Gesellschaft abzubilden.

Mit einer geringen Staatsquote ist kein Staat zu machen: weder ein Sozialstaat noch ein Wirtschaftsleistungsstaat. Das sagen selbst US-Ökonominnen, etwa Paul Krugman:

„Krugman: Die US-Steuerquote beträgt etwa 27 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Aber ein halbwegs gutes Sozialsystem braucht einen Staatsanteil von 35 Prozent oder mehr. Und die USA halten die öffentlichen Ausgaben auf eine Weise niedrig, die Private dazu zwingt, mehr auszugeben – etwa für die Gesundheit. Die Gesellschaft erspart sich nichts. – STANDARD: Sind westeuropäische Steuerquoten von mehr als 40

mit geringer
Staatsquote ist
kein Staat zu
machen

Prozent zu hoch? – Krugman: Nicht unbedingt. Es gibt in der EU keinen Zusammenhang zwischen Staatsausgaben und wirtschaftlichem Erfolg. Schweden hat eine Staatsquote von mehr als 50 Prozent, aber recht niedrige Arbeitslosigkeit. Erfolgreiche Modelle bieten Großbritannien und Kanada: wenige Arbeitslose und viel mehr soziale Sicherheit als die USA.“²⁸

Es sind die Anspruchsniveaus an den Leistungs- und Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat („Allokationsfunktion“ des Staates), in Verbindung mit als fair und zweckmäßig erachteten Steuer- und Beitragsniveaus („Distributionsfunktion“ des Staates), welche die Staatsquote festlegen sollen. Außerdem ist, wie oben angesprochen, gerade eine höhere Staatsquote, wenn sie intelligent eingesetzt wird, um die Wirtschaft auf einen befriedigenden Beschäftigungsstand und einen selbsttragenden Expansionskurs zu hieven, ein Beitrag zu einer künftigen, tendenziellen Senkung der Staatsquote.

3.6. Wann Budgetdefizite wie lange gerechtfertigt sind

Budgetdefizite erhöhen die Staatsausgaben über das durch die Steuern, Gebühren, Beiträge etc. ermöglichte Niveau hinaus. So erhöhen Budgetdefizite (zumindest vorerst einmal) die Staatsquote und die Staatsschuldenquote. Budgetdefizite können bei niedrigen und bei hohen Staatsquoten, bei niedrigen und bei hohen Staatsschuldenquoten auftauchen (wiewohl sie bei höheren Quoten von vielen als problematischer angesehen werden).

Rechtfertigung von Budgetdefiziten Wann sind nun Budgetdefizite (also Schuldenzuwächse) an sich zu vertreten? Generell gerechtfertigt sind Budgetdefizite in allen Fällen, in denen die Wirtschaft flottzumachen ist; je nach speziellem Fall sind die Budgetdefizite unterschiedlich lange zu dimensionieren:

- Budgetdefizite sind kurzfristig, über einige Monate bis wenige Jahre, gerechtfertigt, ja notwendig zur raschen Stabilisierung des Wirtschaftswachstums in schlechten Konjunkturlagen auf ein befriedigendes Niveau hin.²⁹ Wenn nämlich auf gesamtwirtschaftlicher Ebene die Privaten mehr sparen als investieren und man sich die unzureichende Güternachfrage nicht auf Kosten der Weltwirtschaft (d. h. in Form von Maximierung der Exportüberschüsse über die Importe) verschaffen will, ist staatliches „Entsparen“ in Gestalt von Budgetdefiziten die wirksamste Methode zur Verstärkung einer befriedigenden Wirtschaftsentwicklung.

*kurze Frist:
Stabilisierung*

Voraussetzung für effektive reale Wirkungen ist das Timing der zusätzlichen, staatlich geschaffenen Nachfrage im Hinblick auf die Aktivierung der brachliegenden Produktionskapazitäten. Es gilt nämlich zu vermeiden, dass die Zusatznachfrage statt in höheren Erzeugungsmengen nur in höheren Preisen verpufft.³⁰

- Budgetdefizite sind mittelfristig, über ein paar Jahre mehr, zu rechtfertigen, wenn der Wachstumstrend der Wirtschaft zu niedrig ist, um die Verbesserung einer schlechten Arbeitsmarktlage zu erreichen. Arbeit sparender technischer Fortschritt (wegrationalisierte Arbeitsplätze) und zunehmende Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung (mehr Andrang auf die bestehenden Arbeitsplätze) drücken die Arbeitslosenquote nach oben.³¹ Doch man will die Annehmlichkeiten technischen Fortschritts ebenso wenig missen wie die wirtschaftliche Selbstständigkeit der Individuen, die aus persönlicher Erwerbsbeteiligung erwächst (gleichsam: mit meinem selbst verdienten Einkommen bin ich weniger vom Einkommen und so von den „Geschenken“ anderer Familienmitglieder oder des Staates abhängig). Folglich muss man öffentliche Ausgaben stark genug einsetzen, um eine Wirtschaftsdynamik anzustoßen, die die Arbeitslosigkeit tendenziell abbaut.

*mittlere Frist:
Vollbeschäftigung*

Voraussetzung für einen Arbeitsmarkterfolg selbst unter schwierigen Bedingungen ist natürlich, dass die kaufkräftige Nachfrage in der Lage ist, die Produktionskapazitäten zu erweitern und dadurch zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen („Akzeleratoreffekt“). Von einem solchen Effekt auf das Wachstum gehen KeynesianerInnen wie William Vickrey aus.³² Hier, bei den Investitionen i. w. S., liegt eine Schnittstelle zu den langfristigen Effekten. Doch es gibt solcher Schnittstellen mehr (Technologien, Bildungsstand und Wirtschaftsstruktur sind allesamt investitionsabhängig, betreffen aber auch den qualitativen, angebotsseitigen statt allein den quantitativen, nachfrageseitigen Gesichtspunkt).

*lange Frist:
Wachstums-
förderung und
sicherer „Hafen“
für Nicht-
zockerInnen*

- Budgetdefizite sind langfristig, über viele Jahre, haltbar, wenn dadurch – d. h. durch Sozialleistungen, sozialen Frieden und Zusammenhalt, durch Bildungsausgaben und Subventionen für technischen und strukturellen Fortschritt – das langfristige Wachstum gesteigert wird (Sozial-, Human- und Sachkapital-Argumente).

Staatsschulden sind auch deshalb langfristig von Vorteil, weil sie eine relativ sichere Veranlagungsform von Finanzkapital darstellen und insofern v. a. für den Deckungsstock von Versicherungsgesellschaften, für Vermögensanlagefonds und das langfristige private Ansparen für den Lebensabend besonders gut geeignet sind. In Großbritannien, der europäischen Hochburg des Wirtschaftsliberalismus, gab es daher lange Zeit Staatsschuldverschreibungen mit sogar endloser Laufzeit („consols“), schätzte man doch die Krone und die Aktivitäten der Regierung Ihrer Majestät als zuverlässig und vertrauenswürdig ein. Warum sollten also i. F. v. Staatsanleihen verbrieft Kredite ein Ablaufdatum besitzen, solange sie verlässlich Zinsen bescheren und ohnehin zu Geld zu machen sind?³³

3.7. Warum Budgetüberschüsse und Staatsschuldenabbau?

Neben den durch Inflation bedingten Wertverlusten der Staatspapiere reduzieren Budgetüberschüsse den realen Bestand an Staatsschulden. Solch ein tendenzieller Abbau der Staatsschulden durch Budgetüberschusspolitik würde also weniger Finanzmittel (und somit weniger Ressourcen wie Arbeitskräfte und Sachkapital) im öffentlichen Sektor binden und daher mehr Ressourcen dem privaten Sektor zur Verfügung stellen. Die Erfahrung zeigt, dass in der Regel – d. h., wenn nicht alle Ressourcen fast voll ausgelastet sind – die im Staatssektor frei werdenden Ressourcen nicht in vollem Ausmaß für die Produktion im Privatsektor der Wirtschaft eingesetzt werden. Ein Sparen des Staates um jeden Preis und in jeder Lage verschärft daher oft die Situation der Volkswirtschaft, statt sie zu verbessern.³⁴ Von einer bedingungslosen Umverteilung von Ressourcen – weg vom Staat, hin zu den Privaten – ist nicht nur mit Blick auf die Konjunktur, sondern auch auf die staatliche Leistungsbereitstellung und das Wirtschaftswachstum abzuraten.

*Überschüsse
(Sparen) des
Staates oft
nicht zu
rechtfertigen*

Die immer wieder geäußerte Ansicht, wir dürften unseren Kindern keine Staatsschulden hinterlassen, würde, streng genommen, nicht nur Budgetdefizite überhaupt verbieten. Vielmehr würde das Herstellen von Schuldensfreiheit gigantische, bei der gängigen (restriktiven) Art der Budgetkonsolidierung wohl auch politisch kaum durchzuhaltende Budgetüberschüsse über lange Zeit erfordern.

*das unhaltbare
Argument des
Schulden-
vererbens an
die armen
Erben*

- Erstens widerspricht diese Tortur nicht nur allen zuvor angestellten wirtschaftspolitischen Überlegungen.
- Es wird zweitens dabei übersehen, dass die neuen Generationen nicht nur Zinsdienstverpflichtungen erben, sondern auch eine besonders gute Wirtschafts-, Sozial- und Volksvermögens-Entwicklung, die ohne Staatsschulden und somit ohne Zinsenzahlungen nicht errungen worden wäre.

Selbst die Reduzierung der Staatsschulden bloß in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (also die Senkung der Staatsschuldenquote am BIP) kann für die Entwicklung des BIP problematisch sein und dadurch die Staatsschuldenquote wieder erhöhen. Wozu daher die Fixiertheit auf die Staatsschuldenquote und ihre Senkung?

*Kennzahlen zu
einfach und
fragwürdig*

Überhaupt sind Kennzahlen wie die Staatsschuldenquote oder der Staatsschuldenstand pro Kopf der Bevölkerung oder der Berufstätigen – obwohl für volkswirtschaftliche LaiInnen ansprechend – wenig bis gar nicht aussagefähig. Ihre überinterpretierende Verwendung kann sich wirtschaftspolitisch ungünstig auswirken. Eine Fülle von Wirtschaftszusammenhängen, wirtschaftspolitischen Argumenten und gesamtwirtschaftlichen Kalkülen lassen sich seriös nicht in eindimensionale und als solches inhaltlich zu enge Kennzahlen pressen. Tut man dies dennoch, drohen die anspruchsvolleren inhaltlichen Überlegungen verloren zu gehen.

Das Problem besteht darin, dass volkswirtschaftliche Zusammenhänge unseren haushalts- und betriebswirtschaftlichen Erfahrungen zuweilen völlig widersprechen. Angesichts dieses Unterschieds suchen wir nur zu gern Zuflucht bei jenen einfachen Kennzahlen, die sich mit unserer Intuition scheinbar leicht (wenn auch irrtümlich) vereinbaren lassen. Der Hausverstand des Privathaushalts oder des Unternehmens ist (frei nach Friedrich Engels) innerhalb der vier Wände des Wohnhauses oder Betriebsgebäudes immer Gold, auf der übergeordneten Ebene der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik aber oft Pech.³⁵

4. Der „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ (SWP) der EU

4.1. Der SWP als Disziplinierungsinstrument

Im Wesentlichen schreibt der SWP den Mitgliedsstaaten von Euroland und den Teilnehmerländern am Europäischen Wechselkursmechanismus³⁶ kurzfristig eine relative Obergrenze für

jährliche Budgetdefizite und mittelfristig den (annähernden) Budgetausgleich vor. Der SWP dient prinzipiell als wirksames, weil mit Möglichkeiten zur Druckausübung ausgestattetes Instrument für die Erreichung von Budgetkonsolidierung und das Einhalten von Budgetdisziplin. Der Expansivität der nationalen öffentlichen Haushalte sind (ähnlich wie dem Haushalt der EU selbst) Grenzen gesetzt.

Disziplinierungs-instrument

Die neoliberalen Zielrichtung war klar: „Aus Notenbanksicht besonders problematisch ist, dass nicht nachhaltig solide öffentliche Finanzen eine stabilitätsorientierte Geldpolitik erschweren.“³⁷

Folgerichtig entstand der SWP 1997: einerseits aus der neoliberalen Argumentation für „solide Staatsfinanzen“, andererseits aus dem Umstand, dass nationale Regierungen wohl doch nicht restlos von als „solide“ bezeichneten, geschrumpften Budgetdefizit- und Staatsschuldenquoten am BIP überzeugt sind und sich auf nationaler Ebene – trotz gegenteiliger Beschlüsse auf EU-Ebene – für die Lösung ökonomischer, v. a. nachfrageseitiger Probleme das Instrument der Budgetdefizite möglichst uneingeschränkt bewahren wollen.

*nationale
Regierungen
nicht so
überzeugt von
„soliden“
Finanzen*

Die als unerbittlich gefürchtete Kontrollinstanz über „solide Staatsfinanzen“ ist nichts anderes als der von den Regierungen im Rahmen der Welthandelsorganisation selbst liberalisierte Finanzmarkt, also die Gesamtheit der FinanzanlegerInnen und ihrer Entscheidungsauswirkungen. Die AnlegerInnen beurteilen die öffentlichen Finanzen natürlich gern aus ihrer, der haus- bzw. betriebswirtschaftlichen Perspektive. Wenn daher ein Staat haushaltspolitisch nicht ähnlich restriktiv handelt wie ein Privathaushalt oder ein risikoscheues, konservatives Unternehmen,³⁸ dann wird daraus womöglich ein Skandal gemacht. Also sollte der neoliberal geprägte Staat jede Expansivität seiner Finanzen vermeiden, die von den FinanzanlegerInnen als schlecht angesehen werden könnte („bad governance“).

*die ausgeuferte
Wirkmacht der
Finanzmärkte*

Wenn aber die TeilnehmerInnen am internationalen Finanzmarkt die EU als Währungsunion zur Kenntnis nehmen und insgesamt als wirtschaftspolitische Einheit ansehen, ist der einzelne Mitgliedsstaat versucht, gleichsam in der Menge versteckt, Defizite zu machen, die schließlich vom Finanzmarkt in Summe doch als zu hoch für Euroland beurteilt werden könnten. Die AnlegerInnen fürchten in einem solchen Fall vielleicht einen finanziellen und wirtschaftlichen Zusammenbruch der Euroland-Staaten (Privathaushaltsdenken: vgl. Punkt 3.4).

*harte Währung
als Fetisch der
Neoliberalen*

Die EU als Institution denkt ebenso und hat Angst vor dem für sie sakrosankten Finanzmarkt und seinen Reaktionen: Die FinanzmarktakteurInnen ziehen möglicherweise in Reaktion auf „exzessive Budgetdefizite“ ihre Finanzanlagen aus Euroland bzw. dem Euro ab. Das lässt den Wert des Euro gegen andere Währungen (Kapitalflucht-Zielwährungen) geringer werden, und die heile neoliberalen Welt der EU wäre erschüttert (Instabilität der Währung nach außen, wo doch Stabilität am größten geschrieben wird!).³⁹ Also muss möglichst verhindert werden, dass einzelne Mitgliedsstaaten aus der Budgetdisziplin ausscheren. Offenbar entstand so der SWP: aus Angst vor mangelnder Disziplin für Budgetschrumpfung, entgegen allen ökonomischen Einwendungen (vgl. Abschnitt 3).

*Finanzmarkt
ist nicht so
naiv wie
angenommen*

Doch so einheitlich schlechtsichtig ist der Finanzmarkt wohl nicht; er kann lernen, dass auch höhere Budgetdefizite die Wirtschaft und ihn selbst nicht umbringen oder schädigen, und er kann, selbst wenn er sich dieser Erkenntnis verschließt, gut auseinanderhalten, welcher Staat sich wie und wo verschuldet, und kann seine Konsequenzen differenziert ziehen: nicht generell aus dem Euro zu fliehen, sondern nur jene Staatspapiere, die als eher riskant beurteilt werden, zu meiden. So setzt keine Kapitalflucht auf breitesten Front aus Euroland ein, und der Euro wird nicht in vollem Ausmaß abwerten (und die Euroland-Exportindustrie wird nicht protestieren, wenn eine kleinere Abwertung verbleibt, sondern sich heimlich freuen).

Wenn der SWP ökonomisch – als Schutz vor einer etwaigen Bestrafung durch die Finanzmärkte – nicht nötig ist, bleibt noch die dogmatische Starre als Hindernis für seinen Abbau.

4.2. Vorschläge für Änderungen des alten Pakts (vor 2006)

Zur Zeit des originalen, noch unmodifizierten SWP meldeten sich u. a. KritikerInnen, denen das Erreichen des EU-europäischen Binnen-Stabilitätsziels (eine niedrige Inflationsrate) wichtig ist,⁴⁰ aber auch der größtmögliche Handlungsfreiraum nationaler Regierungen in der Budgetpolitik – eben unter der Nebenbedingung „Stabilität“. Warum also die Methode (restriktive Budgetpolitik) vorschreiben, statt das Ziel (eine Inflationsrate) vorzugeben? Nach Cathérine Mathieu und Henri Sterdyniak (2003) sollen die Mitgliedsstaaten ihre nationale Budgetpolitik frei wählen, aber vom ECOFIN, dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der EU, auf die Einhaltung des Inflationsziels verbindlich festgelegt werden können.⁴¹ Die Europäische Zentralbank (EZB) solle die Zinsen an der Wirtschaftswachstumsrate Eurolands orientieren, was aber eine Änderung der Zielvorgabe an die EZB erfordern würde und in der jetzigen neoliberalen Ära noch unvorstellbar ist. Dieser Vorschlag von Mathieu und Sterdyniak vereint in einer Währungsunion zwei Vorteile auf nationaler Ebene: die nationale budgetpolitische Gestaltbarkeit und eine auf zweckmäßigere Weise niedrig zu haltende Inflation.⁴²

*Inflation nicht
budgetpolitisch
bekämpfen!*

Doch angesichts der dogmatischen Vorherrschaft (Hegemonie) des Neoliberalismus⁴³ wäre es schon als ein wirtschaftspolitischer Fortschritt zu werten, würden grundlegende budgetpolitische Messkonzepte (wie Budgetdefizit und Investition) des Pakts in Richtung eines größeren budgetären Gestaltungsfreiraums umdefiniert werden (statt den budgetbezogenen Teil des Pakts überhaupt fallen zu lassen). Mit einem solchen Schritt zu einer weniger einengenden Definition budgetärer Eckgrößen des SWP können die demokratisch legitimierten Parlamentsmehrheiten und Regierungen der Mitgliedsstaaten ihr wirt-

*weniger
eingehende
Definitionen
budgetärer
Eckgrößen des
Pakts*

schaftspolitisches Mandat offensichtlich selbstverantwortlicher erfüllen als mit gemeinschaftsrechtlich „gebundenen Händen“ (zudem ist die Bindung durch EU-Vorschriften demokratisch weniger, weil indirekter legitimiert). Dazu sollen nun einige Überlegungen angestellt werden.

goldene Regel

- Im Hinblick auf mehr Handlungsspielraum für Mitgliedsstaaten sieht etwa die „goldene Regel“ der Fiskalpolitik vor, dass Budgetdefizite in Höhe der staatlichen Investitionsausgaben kreditfinanziert und somit in dieser Höhe zusätzliche Schuldenstände aufgebaut werden dürfen. Dies geht auf den (hinkenden) Vergleich staatlicher mit privaten Investitionsentscheidungskalkülen und Investitionsfinanzierungsgepflogenheiten zurück. Das Eingehen von Schulden werde dadurch gerechtfertigt, dass Sachvermögensbestände in Form von Infrastruktureinrichtungen geschaffen werden und diese Aktivbestände in einer staatlichen Vermögensbilanz den bei der Kreditfinanzierung der Investitionen begründeten Passiva in gleicher Höhe gegenüberstehen (buchhalterisch ist dies eine Bilanzverlängerung, die den Saldo – das Reinvermögen – unverändert lässt).⁴⁴
- Gleichwohl haben wir in Abschnitt 3 kritisiert, dass nicht nur die Infrastrukturinvestitionen, sondern alle längerfristig wirksamen Maßnahmen (auch Staatskonsum und Sozialleistungen mit Wachstum fördernder Wirkung) kreditfinanziert werden sollen, wenn sie sich volkswirtschaftlich rechnen. So sollten Kreditfinanzierungen nicht nur der Sachvermögensbildung dienen, sondern sehr wohl auch – in Form persönlicher Dienstleistungen – der Schaffung materiellen Wohlstands (einer höheren Steuerbemessungsgrundlage) und immaterieller Wohlfahrt (diese bedeutet Lebensqualität und lässt sich auch als so etwas wie gesellschaftlicher Reichtum i. w. S. – als Aktivposition des Volkes – ansehen).
- Einen ähnlichen Ansatz wie die goldene Regel der Kreditfinanzierung von Investitionen wählten Robert Eisner und

***kredit-
finanzieren,
was Wohlstand
schafft***

Paul Pieper bereits 1984. Sie regten u. a. an, nicht die Anschaffungsausgaben für Investitionen des Staates im laufenden Budget zu verbuchen, sondern bloß den kalkulatorischen Wertverschleiß des Infrastruktur-Vermögensbestandes (die Abschreibungen der laufenden Periode). Dieser Wertverlust sei es nämlich, der den Staat aus volkswirtschaftlicher Sicht belaste. Den in diesem Ausmaß würden keine Infrastrukturleistungen mehr bereitgestellt werden können, weil nur mehr weniger Sachkapital eingesetzt ist, das den dafür aufgenommenen Krediten gegenübergestellt werden mag.⁴⁵

Abschreibungen statt Investitionsausgaben verbuchbar!

Für die EU wurde von Jérôme Creel 2003 eine „Europäische modifizierte goldene Regel“ als entschärfende Abänderung des SWP vorgeschlagen. Es handelt sich um ein konjunkturbereinigtes Budgetdefizit ohne Einbeziehung der staatlichen Investitionsausgaben.⁴⁶ Das Herausrechnen der Investitionsausgaben entspricht der Befolgung der originellen goldenen Regel. Zusätzlich lässt sich die Berechnung und Verwendung eines strukturellen, von Konjunktureinflüssen auf den Staatshaushalt bereinigten („diskretionären“) Budgetdefizits dadurch rechtfertigen, dass die BudgetpolitikerInnen darin freier sind, bewusste (diskretionäre) Entscheidungen zu treffen, an denen sie demokratisch gemessen werden sollen, ohne dass ihnen die jeweils hereingebrochene Konjunkturlage einen Strich durch die Rechnung machen kann. So werden etwa aufgrund einer relativ schwachen Konjunktur (erhöhten Arbeitslosigkeit) gleichsam automatisch fällig werdende zusätzliche Sozialausgaben und ebenso automatisch ausbleibende Staatseinnahmen (v. a. Lohn-, Einkommen- und Umsatzsteuern sowie Sozialversicherungsbeiträge) aus der Berechnung des Budgetdefizits ausgeschlossen; dieses wird dadurch kalkulatorisch geringer gehalten, als es der konventionellen staatlichen Einnahmen- und Ausgabenrechnung entspricht. Analog umgekehrt werden in einer überdurchschnittlich starken Konjunktur die durch sie bedingten Mehreinnahmen und Minderausgaben des Staates das Budgetdefizit rechnerisch nicht verbessern; das muss

Europäische modifizierte goldene Regel

schon die bewusste (diskretionäre) Budgetpolitik tun. Was bringt eine solche „Europäische modifizierte goldene Regel“ mit sich?

automatische Stabilisatoren sollen wirken dürfen!

mehr Budgetspielraum ohne Inflationsgefahr!

zumindest kurzfristige Flexibilität in der Budgetpolitik!

- Ökonomisch-inhaltlich bedeutet diese Regelung, dass die sogenannten „automatischen Stabilisatoren“ („built-in stabilizers“) des Budgets zur Konjunkturstabilisierung beitragen dürfen. Sie tun dies, indem sie – antizyklisch – in schlechten Phasen mehr Staatsausgaben und weniger Staateinnahmen bewirken (und analog umgekehrt),⁴⁷ ohne dass die BudgetpolitikerInnen durch den SWP zu Reaktionen veranlasst würden, welche die Konjunkturausschläge noch verstärkten (prozyklische Politik, Parallelpolitik: siehe Abschnitt 1).
- Darüber hinaus steht eben auch das Instrument der Ausweitung der staatlichen Investitionsgüternachfrage für die Überwindung von Absatz- und Beschäftigungskrisen reichlicher zur Verfügung, wenn die Investitionen ins modifizierte europäische Budgetdefizit nicht eingerechnet werden.⁴⁸ Die Inflationsgefahr sei dabei aus dem Grund nicht sehr groß, weil die „exzessiven Defizite“ gemäß SWP meist durch die automatische Stabilisierung in Konjunkturkrisen bewirkt wurden, wo die allgemein flau Wirtschaftslage wenig Möglichkeiten zu überdurchschnittlichen Preissteigerungen bietet.⁴⁹

Langfristig mag ein bestimmtes budgetpolitisches Ziel wie der Budgetausgleich erreicht werden sollen (das sei hier einmal dahingestellt). Doch mittel- bis langfristige Budgetkonsolidierung soll die kurzfristige Flexibilität, die für eine antizyklische Haushaltspolitik erforderlich ist, nicht einschränken. Dies ist gerade in Anbetracht dessen wichtig, dass eine einfache, „magisch“ auf die Öffentlichkeit wirkende Zielvorgabe – wie die 3-%-Grenze des SWP (etwa nach dem Motto: Alle guten Dinge sind drei) – attraktiver für die breite Öffentlichkeit erscheint und die politische Unterstützung einer solchen Budgetpolitik wirksamer

erringt als ein kompliziertes, für LaiInnen kaum durchschaubares Regelwerk. Dies führt Creel als weiteres Argument für die Ausnehmung der Investitionen aus der Defizitberechnung an (weil dadurch die 3%-Grenze nicht formell, sondern inhaltlich aufgeweicht wird).⁵⁰

Ein von Creel als nötig befundenes gemeinsames Langfristziel für Euroland, um dadurch fiskalische Nachhaltigkeit (wie definiert?) zu erzielen, würde von seiner modifizierten goldenen Regel mittelbar erreicht: nämlich über die Grenzen steigender Zinsendienst-Ausgabenanteile an den gesamten Staatsausgaben (d. h. als Bremse für Nicht-Zinsendienstausgaben).

Zu Recht verwies Creel zusätzlich auf die Notwendigkeit einer auch von anderen AutorInnen geforderten Neuabgrenzung staatlicher Investitionen. Die Grundlage für die verbesserte Definition müssen klarerweise empirische Untersuchungen des Zusammenhangs zwischen diversen Staatsausgaben und deren Wirkungsstärke auf das Wachstum bilden.⁵¹ Denn Wachstum rechtfertigt die dafür nötige und förderliche Verschuldung. Der Vorteil dieses Vorschlags einer Europäischen modifizierten goldenen Regel vereint zweierlei:

- ein erhöhtes konjunkturpolitisches Potenzial mit – nach Meinung von Jérôme Creel selbst – einer hohen politischen Kommunizierbarkeit und somit Akzeptanz des SWP seitens der Öffentlichkeit (gleichsam: Budgetausgleich, sagt der Hausverstand, und 3 % sind eine magische Zahl) sowie
- eine ziemlich versteckt eingebaute, mittelbar wirkende und immerhin dehbare Bremse der langfristigen Staatsausgabenentwicklung, um letztlich (wenn auch kaum vorstellbar) vor staatlicher Insolvenz zu bewahren.

Zinsendienstbremse

*sinnvollere
Definition
staatlicher
Investition!*

Nach Meinung der BefürworterInnen einer völligen Abschaffung des SWP⁵² würde eine solche Bremse (das Zusammendrücken der Konsum- und Sozialausgaben des Staates durch

Zinsendienstbremse wird nicht greifen müssen staatliche Investitionsausgaben und Zinsendienst) ohnedies nicht greifen müssen. Denn wahrlich exzessive Defizite würden eher an die Grenzen der Kreditverweigerung durch Geschäftsbanken stoßen. Vor allem aber sollten hohe staatliche Investitionen das BIP-Wachstum ungehindert durch einen wie immer gearteten SWP fördern und dadurch die Budget- und Schuldenquote am BIP senken.

4.3. Der SWP ab 1997 und seine Änderungen mit 2006

Das Bewusstwerden gewisser ökonomischer Freiräume für die Budgetpolitik (abgesehen vom bald üblich gewordenen „Schwindeln“ durch kreative Buchführung) verstärkte freilich den Anreiz für die nationale Budgetpolitik, den SWP faktisch zu missachten. Zudem wurden auf EU-Ebene die spitzen-diplomatischen Bemühungen jener Länder verstärkt, die besonders unter der Rezession ab 2001 litten und budgetpolitisch nicht so fetischistisch waren, den Pakt aufzuweichen. Die Mitglieder mit der besseren Ausgangslage und/oder den dogmatischeren Einstellungen forderten hingegen seine strikte Einhaltung oder gar eine Verschärfung der Sanktionen (z. B. Österreich in der Person des glühend überzeugten Neoliberalen Karl-Heinz Grasser mit politischer Rückendeckung durch Wolfgang Schüssel, der so gern Brüsseler Musterschüler sein wollte). Auf Druck einflussreicher Länder, die mit den budgetären Begrenzungen des ursprünglichen SWP Schwierigkeiten hatten,⁵³ wurde der SWP im Jahr 2005 vom Europäischen Rat aufgeweicht.

Aufweichung des Pakts

Wie sah bzw. sieht der SWP im Wesentlichen aus?⁵⁴

mittelfristiges Haushaltsziel

- War zuvor ein annähernder Budgetausgleich oder ein Budgetüberschuss als Ziel auf mittlere Frist formuliert gewesen, so sind jetzt als „mittelfristige Haushaltsziel“ für die einzelnen Länder je nach Situation eine Defizitquote von bis zu 1,0 %, mit Toleranzbereich bis zu 1,5 %, des BIP erlaubt:

Innerhalb dieser Spanne kann es bei niedrigem Schuldenstand und hoher Wachstumsrate des realen BIP entsprechend mehr Spielraum geben.

- Nach wie vor gelten als zugrunde zu legende Zahlen die um den Konjunktureffekt und Einmalmaßnahmen bereinigten Budgetwerte.
- Neu ist auch die Möglichkeit der vorübergehenden Abweichung vom mittelfristigen Ziel oder vom Anpassungspfad an dieses Ziel bei Strukturreformen, die zu einer Verbesserung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen führen (was ist diese Tragfähigkeit eigentlich?).
*vorübergehende
Abweichung
vom Konsolidierungspfad*
- Auf dem Weg zum mittelfristigen Budgetziel darf die Budgetkonsolidierung in konjunkturell schlechten Zeiten – das aktuelle BIP ist geringer als das Potenzial-BIP (d. h. als das BIP, bei dem die Inflationsrate konstant ist) – schwächer ausfallen; analog umgekehrt muss sie in guten Phasen stärker vorgenommen werden. Bei Nichterfüllung sind allerdings keine Sanktionen vorgesehen.
*keine
Sanktionen,
aber Auflagen*
- Wird das jeweilige mittelfristige Budgetziel verfehlt, wird eine (ebenfalls bereinigte) Budgetverbesserung um jährlich 0,5 % des BIP auferlegt.
- Als kurzfristiges Budgetziel darf das Defizit nach wie vor den Referenzwert von 3 % des BIP grundsätzlich nicht überschreiten.
- Galten beim kurzfristigen Referenzwert früher Ausnahmen nur für Naturkatastrophen und für reale BIP-Rückgänge von zumindest 2 % (im Ermessen des Europäischen Rates schon zwischen 0,75 und 2,0 %), so genügt derzeit eine real negative Wachstumsrate oder eine Wachstumsrate unter jener des Potenzial-BIPs mit erheblichen angehäuften Produktionseinbußen gegenüber dem Potenzial, und es gilt
*zahlreiche
Hintertüren*

eine lange Reihe von zusätzlichen Ausnahmen: starke Potenzial-BIP-Entwicklung, herrschende Konjunkturlage (ohne konkretere Ausführung), Umsetzung der Lissabon-Strategie, Ausgaben für F&E (Innovation), frühere Haushaltskonsolidierung in guten Konjunkturphasen, Tragfähigkeit des Schuldenstandes (die bisherige Reduktion wird beurteilt), öffentliche Investitionen, „Qualität der öffentlichen Finanzen“ (breit genug für willkürliche Entscheidungen), Ausgaben für internationale Solidarität, Belastungen aus europäischer (Integrations-)Politik und Nettokosten des Staates für eine Pensionsreform (eine verpflichtende „Säule“ im Kapitaldeckungsverfahren: privates Ansparmödell).

- Fristen gelockert*
- Die Fristen sowohl im Defizitverfahren gegen ein Land als auch für die Korrektur eines festgestellten „übermäßigen“ Defizits sind verlängert worden, um den SWP auch auf diese Weise zu entschärfen.

Tragweite der Änderungen?

Bei so vielen Ausweichmöglichkeiten, v. a. solchen, die an inhaltlich wenig konkret gefassten Begriffen anknüpfen, mag es der Leserin und dem Leser überlassen sein, den Freiraum des modifizierten Pakts für die nationalen Budgetpolitiken aus subjektiver Sicht einzuschätzen. Erlaubt seien die Hinweise,

- dass der Schwerpunkt von der kurzfristigen auf die (bedeutssamere) mittelfristige Budgetkonsolidierung verlagert worden sein dürfte, wenn auch der vollkommene Budgetausgleich nicht mehr unbedingt normiert ist, und
- dass die Verfehlung des mittelfristigen Haushalt Ziels mittels einer Auflage sanktionierbar wurde.

Hardliner klagen

Die Bundesbank bedauert die Entschärfung des SWP: „Bindende Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte im Konjunkturaufschwung oder zur Rückführung hoher Schuldenquoten finden sich nicht. Das schwache Instrument einer Frühwarnung durch die Kommissi-

on bei Verfehlern des mittelfristigen Haushaltzzieles sowie die Möglichkeit quantitativer Vorgaben für den Schuldenstandsabbau erwiesen sich als nicht durchsetzbar.⁵⁵

Einige meinen, der SWP lebe nur noch, weil er eigentlich tot sei. Er wäre gestorben, weil die Ideenfundgrube, den bestehenden Pakt durch kreative Buchhaltung auszuhöhlen, bereits ziemlich erschöpft gewesen sein dürfte.⁵⁶

Doch „eigentlich tot“ ist nicht „ganz tot“. Die budgetpolitischen Einschränkungen überlebten grundsätzlich. Solange die Grundkonstruktion des SWP erhalten bleibt, besteht erhöhte Gefahr eines begeisterten Wiederentdeckens und raschen Wiederbelebens des Pakts in seiner alten, scharfen, vielleicht sogar in einer noch schärferen Form – etwa durch eine Allianz aus Hardlinern, unterstützt durch die Europäische Kommission als geübtes „Stehaufmännchen“ in Liberalisierungsanliegen und als Schöpferin von Entwürfen für EU-Normen. Immerhin nimmt die Europäische Kommission – nunmehr ohne offizielle Druckmittel, aber besonders eifrig – die Aufgabe wahr, die Mitgliedsregierungen zu kritisieren, wenn sie in „guten Zeiten“ ihre Budgetdefizite (und -volumina) nicht energisch genug reduzieren. Insofern übt die Kommission steten moralischen Druck in Richtung entschlossener Konsolidierung aus.

*Untote sind
nicht ganz tot
und EU-
Kommission
will Leben
einhauchen*

4.4. Sinn bzw. Unsinn des SWP

Allein die Bezeichnung „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ (SWP) kann von Ökonominnen und PolitikerInnen, die nicht dem neoliberalen Mainstream anhängen, nicht unwidersprochen bleiben. Sie sehen als eine wesentliche Voraussetzung für hohes und stetiges Wachstum eine möglichst hohe und stabile Auslastung der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital an, was mit Stabilisierungspolitik (nachfrageseitiger Wirtschaftspolitik) zu erreichen ist.

Stabilitätspolitik

*Stabilisierungs-
politik* Stabilisierungspolitik hat mit Stabilitätspolitik, die im Prinzip ausgeglichene Budgets und niedrige Staatsschulden sowie eine niedrige Inflationsrate (eine hohe interne Stabilität des Geldwerts) und einen hohen Wert des Euro (eine große externe Stabilität des Geldwerts) vorsieht, nicht viel gemein. Weil eben der Bezug zwischen Stabilitätspolitik und Wachstumserfolgen nicht so augenscheinlich ist und es auch fraglich erscheint, woher die nötige Güternachfrage kommen soll, werden wohl in der Bezeichnung des SWP die Begriffe „Stabilität“ und „Wachstum“ vereint.

für den Pakt Erklärungsmäßig steckt hinter dem SWP,

(1) dass ausgeglichene Staatshaushalte den Finanzmarkt nicht mit ihrer Defizitfinanzierung belasten, daher nicht die Zinsen in die Höhe treiben und folglich die unternehmerischen Investitionen weder durch hohe Kreditkosten noch durch verlockende Finanzinvestitionen – anstelle von produktiven Investitionen – verdrängen (kein „Verdrängungseffekt“, kein „crowding out“). Spart der Staat mehr, so investieren die Unternehmen umso mehr.

*gegen einen
Verdrängungs-
effekt*

(2) Abgesehen von der Befürchtung eines Verdrängungseffekts privater Investitionsnachfrage traut man einer kreditfinanzierten staatlichen Nachfrage auf dem Gütermarkt zu, die gesamte Güternachfrage so stark zu steigern, dass die Preise rascher nach oben sausen, dass also die Inflationsrate steigt („fiskalische Theorie des Preisniveaus“).⁵⁷

*gegen eine
Inflations-
beschleunigung
und für mehr
Konsumnachfrage*

Eine niedrige Inflationsrate aber ist im Vergleich zum Rest der Welt nötig, um die anderen auf dem Weltmarkt preislich auszustechen, und im Allgemeinen dazu geeignet, dass sich die BesitzerInnen von Finanzvermögen reicher fühlen und konsumfreudiger geben (jede Einheit ihres Finanzkapitals kann bei langsamer steigenden Preisen mehr Güter kaufen als bei schneller steigenden).

- (3) Eine niedrige Inflationsrate erlaubt auch, preislich konkurrenzstark zu sein, wenn der Wert der eigenen Währung gegenüber Fremdwährungen hoch ist („harte Währung“). Denn durch eine harte Währung sind die Exportpreise höher. Eine niedrige Inflation wird wiederum durch Hartwährungspolitik mittelbar gefördert, da die Importpreise dann niedriger sind, die (Export-)Güterproduktion billiger, die Nettoexporte größer und dadurch die Währung wieder härter. Eine harte Währung wird im Allgemeinen angestrebt, weil sie von einer „starken“ und „gesunden“ Binnengesellschaft zeugt und deshalb den wirtschaftlichen Optimismus befähigt.
- (4) Selbst niedrige Bestände an (durch Budgetdefizite) aufgelaufenen Staatsschulden machen die positiven Effekte von Budgetdefiziten wieder hinfällig. Denn Staatsschulden wirken auf die Menschen insofern bedrohlich, als sie für künftige Generationen Steuererhöhungen zum Abbau dieser Schulden erwarten lassen. Was die Leute durch expansive Budgetpolitik an zusätzlichem Einkommen zur Verfügung bekommen, sparen sie, statt es zum Wohl der Gesamtwirtschaft zu verausgaben. Der Staat kann und soll also zuversichtlich die Variante ausgeglichener Staatsfinanzen wählen; es macht nachfrageseitig keinen Unterschied („Ricardianische Äquivalenz“).⁵⁸

Dabei wird jedoch zu wenig beachtet,

- (1) dass gerade in extremeren Konjunkturlagen die Zinsen einen relativ geringen Einfluss auf die Investitionsnachfrageentscheidungen haben, da die Preis- und Absatzerwartungen der Unternehmen den Hauptausschlag geben. Abgesehen davon liegt die Verantwortung für die Zinsentwicklung nicht bei den budgetpolitischen Institutionen; sie sind somit nicht (hauptsächlich) für einen etwaigen Verdrängungseffekt verantwortlich, sondern die Zentralbank.

Geldpolitisch kann der Zinssatz vergleichsweise wirksam gesteuert werden. Allerdings sollte der Zinssatz nicht wie üblich als Instrument der Inflationskontrolle eingesetzt werden, da der Zinssatz dazu so stark angehoben werden müsste, dass Investitionen unterbleiben, Güternachfrage und Produktion, Beschäftigung, Einkommen und Preise in ihrer Entwicklung gedämpft werden.

*Lohn- und
Preissenkungs-
wettbewerb
verheißt nichts
Gutes*

- (2) Schließlich ist die Strategie, auf preislicher Seite Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen zu erlangen, nichts anderes, als über bewusst erhöhte Arbeitslosigkeit die Löhne real (d. h. stärker als die Preise) zu senken und im Prinzip auch das Ausland und die Weltwirtschaft in einen Lohn- und Preissenkungswettbewerb zu ziehen. Ein solcher setzt sich dann in einem Wettbewerb der arbeits- und umweltrechtlichen Verschlechterungen sowie der Steuersenkungen fort (Standortwettbewerb). Ein kleines Land wie Österreich kann das allein mit Erfolg machen: auf Kosten der anderen, ohne den weltwirtschaftlichen Wettbewerb merklich zu verschärfen und ohne sich dadurch letztlich selbst viel zu schaden.⁵⁹ Doch geschieht dies eben in unsolidarischer Weise. Und wenn das viele kleine oder wenige große Volkswirtschaften machen, steigt die Welt insgesamt wirtschaftlich schlechter aus – es sei denn, man schätzt Gesamtzusammenhänge (Kreislaufzusammenhänge à la Keynes) gering⁶⁰ und vertraut auf eine harmonische Wunderwirkung sinkender Löhne und Preise, die alle real reicher machen soll. Immerhin kommt Inflation nicht einfach von selbst zustande, sondern ergibt sich vor allem durch unvermeidliche Kostensteigerungen und durch vermeidliche Versuche der sich auf dem Arbeitsmarkt gegenüberstehenden Parteien, sich ungeachtet der Größe des Volkseinkommens ein möglichst großes Stück davon zu sichern („Verteilungskampfinflation“). Diese „Preis-Lohn-Preis-Schraube“ bzw. „Lohn-Preis-Schraube“ (ein Henne-Ei-Problem, wer und was letztlich schuld war) kann und soll mit anderen Mitteln (siehe Abschnitt 5) kontrolliert werden.

- (3) Harte Währung bedeutet zum ersten, dass der Mechanismus der Wechselkursänderung (situationsgerechte Ab- bzw. Aufwertung) nur mehr in eine Richtung (zur Aufwertung hin) zur Verfügung steht. Offene Volkswirtschaften können aber ihre expansive Budgetpolitik nur dann weitestgehend in eine gesteigerte Binnennachfrage umsetzen, wenn durch eine Abwertung die Importe verteuert werden und die staatlich geschaffene und stimulierte Inlandsnachfrage nicht zu einem erheblichen Teil ins Auslands abfließt. Zum Zweiten darf nicht übersehen werden, dass eine Hartwährungspolitik für im Export weniger erfolgreiche Länder wegen der erhöhten Exportpreise ein wesentliches Exporthindernis bildet.
- (4) Bei Weitem nicht alle Sparentscheidungen werden mit der Absicht getroffen, den Nachkommen Finanzkapital zu vererben, um diesen die höheren Steuern gleichsam zu bezahlen, die für die Rückzahlung der heute aufgenommenen Staatsschulden zu erwarten sind.⁶¹ Was wesentlich ist für das künftige Wohlergehen der Kinder und deren Fähigkeit, später höhere Steuern zu zahlen, ist deren heutige Ausbildung sowie die Dynamik der Wirtschafts- und Qualität der Sozialentwicklung, die durch heutige Budgetexpansionen auf Schiene gebracht werden.

Man erkennt, wie viele Hypothesen hinter den (zu) einfachen und (verführerisch) gut klingenden Forderungen stehen, die Budgets auszugleichen und die Staatsschulden zu verringern, um dadurch die Zinsen, Löhne und Preise zu senken und den allgemeinen Wohlstand zu maximieren – etwa nach folgender Devise: „Wird nur die Inflation wirksam bekämpft, ergeben sich Wachstum und Beschäftigung von selbst.“⁶² Die hier angerissenen neoliberalen Argumente nannte William Vickrey von der Columbia University N. Y. C. „fatale Trugschlüsse von finanziellem Fundamentalismus“.⁶³

*strikte
Hartwährungs-
politik
verhindert
nötige
Abwertungen*

*den
Kindern auch
kreditfinanzierte
Entwicklungs-
grundlagen
sichern*

*Überlegungen
nicht zu stark
vereinfachen!*

*andere
Inflations-
bekämpfung als
durch den Pakt!

sich andere
Sorgen machen!*

5. Auf den Punkt gebracht

Im Licht der Ausführungen unseres Abschnitts 3 sollte nicht die Fiskalpolitik – ebenso wenig die Geldpolitik – zur Inflationsbekämpfung eingesetzt werden. Denn alles, was auf die kaufkräftige und beschäftigungswirksame Güternachfrage wirkt, erkauft niedrigere Inflation durch mehr Arbeitslosigkeit und weniger Wohlstand. Somit ist der SWP ein an sich abzulehnendes Konstrukt. Alternativ kann Inflationsbekämpfung wirtschafts- und sozialpartnerschaftlich durch stabilitätsorientierte Einkommenspolitik (Lohn- und Preispolitik) oder durch die Vergabe handelbarer Zertifikate für die Erhöhung der Preisaufschläge auf die Stückkosten⁶⁴ erfolgen. Das wäre aus volkswirtschaftlicher Sicht effizienter.

„Wenn all die Leute, die sich um die Entwicklung der Staatsverschuldung sorgen, diese eine Zeitlang vergessen könnten und nur die Hälfte dieser Gedankenarbeit auf Möglichkeiten gerichtet wäre, ein Wachstum des Sozialprodukts zu erreichen, wäre der Beitrag dieser Leute zum Wohl der Menschheit – und zur Lösung des Verschuldungsproblems – ein wesentlich größer.“⁶⁵

Anmerkungen:

- 1 Herrn Kollegen Franz Gall bin ich für wertvolle Hinweise sehr dankbar.
- 2 Dollfuß, E., Wir wollen das neue Österreich. Programmatische Rede des christlich-sozialen österreichischen Bundeskanzlers beim ersten Generalappell der Vaterländischen Front auf dem Wiener Trabrennplatz am Katholikentag, 13. 9. 1933.
- 3 Peter Westenthaler in Der Standard, 17. 10. 2000.
- 4 Landmann, O., Keynes in der heutigen Wirtschaftstheorie, in: Bombach, G. u. a. (Hg.), Der Keynesianismus, Band I, Berlin 1975, S. 133 ff.
- 5 Bartel, R., Liberalisierung als Machttransfer: politische Instrumentalisierung der Märkte und das Wohl oder Weh der KonsumentInnen, in: Kollmann, K., Schmutzler, M. S. (Hg.), Mächte des Marktes. Der ohnmächtige Konsument? Wien 2007, S. 43 ff.
- 6 Bartel, R. u. a., Besser als Neoliberalismus: Solidarische Wirtschaftspolitik, Wien 2006, S. 24 ff., 77 ff., 258 ff.
- 7 Horn, G., Grundlagen und Kritik der neoliberalen Wirtschaftspolitik, in: WISO, Heft 1/2007, S. 27 ff.
- 8 „Reformen werden einfacher, wenn die Wirtschaft gut läuft, denn sonst klammern sich die Menschen noch stärker an das, was sie haben. Und allein das Gerede über Reformen dämpft die Nachfrage noch stärker, weil jeder Angst vor ihnen hat“ (Paul Krugman in Der Standard, 23. 6. 2005).
- 9 Kepplinger, H., Staatliche Industriebeteiligungen, Budget und Soziales, in: WISO, Heft 1/2007, S. 166–169
- 10 Der strukturelle Budgetsaldo des Gesamtstaates (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger) war ab 1975 negativ. Vgl. Bartel, R., Pruckner, G. J., Deficit Spending and Stabilization Behaviour in Austria, Wien 1992, S. 58, 117, 163 ff.
- 11 BEIGEWUM (Hg.), Mythen der Ökonomie, Hamburg 2005, S. 14 ff.
- 12 Bartel, R. u. a., Besser als Neoliberalismus ..., a. a. O., S. 41 ff.
- 13 Bartel, R., Liberalisierung als Machttransfer ..., a. a. O., S. 46 ff. BEIGEWUM (Hg.), Mythen ..., a. a. O., S. 19 ff.
- 14 Gordon, R. J., Macroeconomics, 5. Aufl., Glenview (ILL) 1990, S. 394 ff., Bartel, R. u. a., Besser als Neoliberalismus ..., a. a. O., S. 76 f.
- 15 Bartel, R., Pruckner, G. J., Deficit Spending ..., a. a. O., S. 62 ff.
- 16 Pollin, R., Anatomy of Clintonomics, in: New Left Review, Heft 3, 2000, <http://newleftreview.org/?view=2243>; Schulmeister, S., Neoliberalismus, Kapitalismus und die Krise des Europäischen Sozialmodells, in: WISO, Heft 1/2007, S. 79, 86, 88 ff.
- 17 Pollin, R., Anatomy ..., a. a. O., S. 11
- 18 Bartel, R. u. a., Besser als Neoliberalismus ..., a. a. O., S. 65 ff.
- 19 Bofinger, P., Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, München etc. 2007, S. 408 ff.
- 20 Bartel, R. u. a., Besser als Neoliberalismus ..., a. a. O., S. 70 f.
- 21 Vickrey, W., Fifteen Fatal Fallacies of Financial Fundamentalism, in: Columbia University Working Papers, 5. 10. 1996, <http://www.columbia.edu/dlc/wp/econ/vickrey.html>, Fallacy 8
- 22 Sehr schön herausgearbeitet wird dies in Walther, H., Das Märchen von der „Beamtenrepublik“ Österreich, in: Österreichische Gemeindezeitung, Heft 1/2005, S. 41 ff.

- 23 Bartel, R., Der öffentliche Sektor in der Defensive, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 2/2007, S. 205 ff., 210 f.
- 24 Gordon, R. J., Macroeconomics ..., a. a. O., S. 397 f.
- 25 Zudem besteht eine insgesamt positive Wirkung des öffentlichen Konsums auf den privaten Konsum, selbst wenn Teile des staatlichen Konsums den Privatkonsum ersetzen statt ergänzen: Ramajo, J., García, A., Ferré, M., The Effects of Public Expenditure on Private Consumption. A Disaggregated Analysis for Spain (1970–1997), in: International Economic Journal, Heft 1/2007, S. 115 ff.
- 26 Gordon, R. J., Macroeconomics ..., a. a. O., S. 404 ff.
- 27 Schulmeister, S., Neoliberalismus, Kapitalismus und die Krise des Europäischen Sozialmodells, in: WISO, Heft 1/2007, S. 82 ff.
- 28 Der Standard, 23. 6. 2007
- 29 Die nachfrageseitige Wirksamkeit von Staatsausgaben lässt sich sogar in angebotsorientierten Mainstream-Modellen (realen Konjunkturmodellen der Neuen Klassischen Makroökonomik) zeigen: Bouakez, H., Rebel, N., Why does private consumption rise after a government spending shock? In: Canadian Journal of Economics, Heft 3/2007, S. 954 ff. In einem post-keynesianischen Modellrahmen („New Consensus“) wird konjunkturstabilisierende Budgetpolitik einer ebensolchen Geldpolitik vorgezogen: Setterfield, M., Is There a Stabilizing Role for Fiscal Policy in the New Censensus? In: Review of Political Economy, Heft 3/2007, S. 405 ff.
- 30 Vickrey, W., Fifteen Fatal Fallacies of Financial Fundamentalism, in: Columbia University Working Papers, 5. 10. 1996, www.columbia.edu/dlc/wp/econ/vickrey.html, Fallacy 6
- 31 Gordon, R. J., Macroeconomics ..., a. a. O., S. 325, 329, 338
- 32 Vickrey, W., Fifteen Fatal Fallacies ..., a. a. O., Fallacy 1
- 33 Gerade bei niedrigen Zinsen sind hohe Verkaufswerte zu erlösen: Vgl. Gordon, R. J., Macroeconomics ..., a. a. O., S. 89
- 34 Bartel, R. u. a., Besser als Neoliberalismus ..., a. a. O., S. 73 ff.
- 35 Engels, F., Herrn Eugen Dührings Umwälzung der Wissenschaft („Anti-Dühring“), zit. nach Marx-Engels-Werke, Band 20, Berlin 1975, S. 21: „Allein der gesunde Menschenverstand, ein so respektabler Geselle er auch in dem hausbackenen Gebiet seiner vier Wände ist, erlebt ganz wunderbare Abenteuer, sobald er sich in die Weite der Forschung wagt (...).“
- 36 AnwärterInnen auf die Euro-Einführung müssen am Europäischen Wechselkursmechanismus teilnehmen und unterliegen den Konvergenzkriterien von Maastricht 1992 (verhandelt 1991, wirksam ab 1993), aus deren fiskalischen Kriterien (auf Anregung von Bundesfinanzminister Theo Waigel) 1996 (effektiv ab 1997) die Anforderungen des SWP hervorgingen.
- 37 Deutsche Bundesbank, Die Änderungen am Stabilitäts- und Wachstumspakt, in: Monatsberichte, Heft 4/2005, S. 15.
Tatsächlich lassen sich die disziplinierenden, also restriktiven Auswirkungen auf die Budgetpolitik der Mitgliedsstaaten ökonometrisch ausmachen: Freitag, M., Sciarini, P., The Political Economy of Budget Deficits in the European Union. The Role of International Constraints and Domestic Structure, in: European Union Politics, Heft 2/2001, S. 176 ff.
- 38 Tatsächlich scheuen erfolgreiche Kapitalgesellschaften hohe Verschuldungsgrade nicht, wenn sich diese zu rechnen versprechen: Bartel, R. u. a., Besser als Neoliberalismus ..., a. a. O., S. 66 ff.
- 39 Vickrey, W., Fifteen Fatal Fallacies, a. a. O., Fallacy 10

- 40 Inflation sei die „grausamste Steuer“, wird von VertreterInnen v. a. des Monetarismus vorgebracht. Die angesprochenen KritikerInnen sind dieser Extremposition allerdings nicht zuzurechnen.
- 41 Mathieu, C., Sterdyniak, H., Reforming the Stability and Growth Pact: Breaking the Ice, OFCE Working Paper, 2003-02, Mai 2003, www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/wp2003-02.pdf, S. 43 ff.
- 42 Allerdings verlangen die beiden ÖkonomInnen auch eine Kontrolle der Abweichung nationaler Leistungsbilanzsaldoen vom gesamten Leistungsbilanzsaldo der EU, womit sie dem Charakter ihres Vorschlags, Ziele vorzugeben, statt Instrumenteneinsätze zu kontrollieren, in diesem Teil wieder untreu werden.
- 43 Bartel, R., Der öffentliche Sektor ..., a. a. O., S. 199 ff.
- 44 Deshalb wird zwar eine Gesamtvermögensrechnung für den Staat angemahnt, doch diese Forderung blieb bisher vergeblich. Vgl. Bartel, R. u. a., Besser als Neoliberalismus ..., a. a. O., S. 66 ff., 70 f., 72 f., 296 ff.
- 45 Eisner, R., Pieper, P. J., A New View of the Federal Debt and Budget Deficits, in: The American Economic Review, Heft 1/1984, S. 11 ff. Weiter wandten sich die beiden gegen die alleinige Betrachtung des Bundesbudgets (was beim SWP bereits berücksichtigt wird, weil es um gesamtstaatliche Haushaltsbetrachtungen geht). Auch korrigierten Eisner und Pieper die Staatsschulden jeweils um die laufende Inflationsrate nach unten, weil sich der Staat Ausmaß der Geldentwertung Zentralbankkredite holen könnte, ohne die reale Geldversorgung und dadurch die Gefahr der Inflationsbeschleunigung zu erhöhen. Schließlich befürworteten sie die Bereinigung der Zinsenausgaben durch (von der Budgetpolitik im Wesentlichen unbeeinflusste) Zinssatzänderungen. Vgl. vereinfacht auch Gordon, R. J., Macroeconomics ..., a. a. O., S. 402 ff., zu Inflation und Staatsverschuldung auch S. 398 f.
- 46 Creel, J., Ranking Fiscal Policy Rules: the Golden Rule of Public Finance vs. the Stability and Growth Pact, OFCE Working Paper 2003-04, www.ofce-po.fr/pdf/dtravail/wp2003-04.pdf, S. 2
- 47 Nowotny, E. u. a., Der öffentliche Sektor. 4. Aufl., Berlin u. a. 1999, S. 237, 461, 519, 617
- 48 Allerdings ist der budgetpolitische Expansionsspielraum deswegen nicht unbegrenzt, und zwar weil die mit den Investitionssteigerungen ebenfalls steigenden Zinsendienstausgaben die Dynamik in allen übrigen Ausgaben in mittelbarer Weise einschränken. Creel, J., Ranking Fiscal Policy Rules, a. a. O., S. 16
- 49 Creel, J., Ranking Fiscal Policy Rules, a. a. O., S. 11 f.
Überdies sind erfahrungsgemäß die Infrastrukturinvestitionen in Europa die KandidatInnen Nummer eins für Ausgabenstreichungen unter dem EU-Sparzwang, was sich wachstumspolitisch immerhin sehr ungünstig auswirkt. Durch die besprochene Regelung fällt der Anreiz für die nationale Budgetpolitik weg, besonders bei den Infrastrukturinvestitionen zu sparen; und auch für die anderen Ausgabenkategorien bleibt durch die Ausklammerung der staatlichen Investitionen und der konjunkturellen Einflüsse aus dem SWP-Budgetkonzept mehr Spielraum.
- 50 Creel, J., Ranking Fiscal Policy Rules, a. a. O., S. 6 f.
- 51 Creel, J., Ranking Fiscal Policy Rules, a. a. O., S. 17 f.
- 52 Eine frühe und stringente Fundamentalkritik der Stabilitätskriterien des Maastricht-Vertrags, der Vorgängerkonstruktion des SWP, bieten Buiter, W. H., Corsetti, G., Roubini, N., Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht, in: Economic Policy, Heft April 1993, S. 58 ff.

- 53 Begg, I., Schelkle, W., The Pact is Dead: Long Live the Pact, in: National Institute Economic Review, Heft 3/2004, S. 86 ff.
- 54 Deutsche Bundesbank, Die Änderungen ..., a. a. O., S. 17
- 55 Deutsche Bundesbank, Die Änderungen ..., a. a. O., S. 19. Gleichsam wie im „Mensch ärgere dich nicht“-Spiel gilt für LeserInnen der Bundesbank: Zurück zu Abschnitt 3 dieses unseres Beitrags.
- 56 Bartel, R. u. a., Besser als Neoliberalismus ..., a. a. O., S. 273 ff.
- 57 Staatlichen Nachfrageausweitung werden zusätzlich inflationsbeschleunigende Wirkungen insofern zugeschrieben, als die bloßen Erwartungen steigernder Inflation auch die tatsächliche Inflationsrate erhöhen und nur schwer wieder senken. Allerdings finden Janet Yellen und George Akerlof für Stabilisierungspolitik keinen derartigen Hinweis. Yellen, J. L., Akerlof, G., Stabilization Policy: a Reconsideration, in: Economic Inquiry, Heft 1/2006, S. 1–22
- 58 „Die unkontrolliert wachsende Staatsverschuldung der Bundesrepublik Deutschland wird zu Recht als zukünftig anstehende Steuerbelastung wahrgenommen. Dasselbe gilt für die unterfinanziert wachsenden Zahlungsverpflichtungen der sozialen Sicherungssysteme. Deshalb schadet den deutschen Interessen, wer auf nationaler oder europäischer Ebene Anreize zur Konsolidierung der Staatsfinanzen untergräbt.“ Funke, M., Lucke, B., Straubhaar, T. (2005), Hamburger Appell, <http://www1.uni-hamburg.de/IWK/appell.pdf>, S. 2
- 59 Horn, G., Grundlagen ..., a. a. O., in: WISO, Heft 1/2007, S. 27 ff.
- 60 „Jede Ausdehnung der Staatsverschuldung schwächt die Binnenkonjunktur, weil strukturelle Ungleichgewichte verschärft statt kuriert werden, so dass Bürger und Unternehmen mit gesteigerter Vorsicht wirtschaften müssen. Das kaufkrafttheoretische Argument, in einer wirtschaftlichen Stagnation dürfe man sich nicht ‘kaputtsparen’, ist bequem, aber falsch.“ Funke, M., Lucke, B., Straubhaar, T. (2005), Hamburger Appell, a.a.O., S. 2
- 61 Gordon, R. J., Macroeconomics ..., a. a. O., S. 415 f.
- 62 Damaliger Bundesbankpräsident Hans Tietmeyer in profil, 7. 4. 1997
- 63 Vickrey, W., Fifteen Fatal Fallacies ..., a. a. O., S. 1
- 64 Vickrey, W., Fifteen Fatal Fallacies ..., a. a. O., Fallacy 6
- 65 Domar, E. D., The „Burden of Debt“ and the National Income, in: American Economic Review 1944, S. 798

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN



WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätlInnen, GewerkschafterInnen, WissenschafterInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

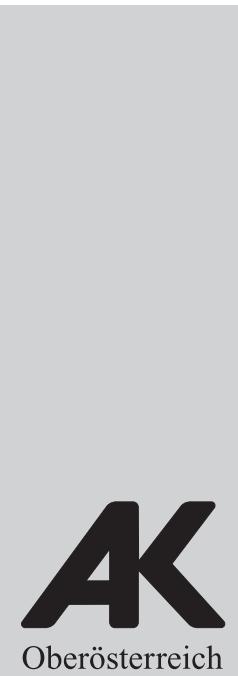
Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:
* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inschriftnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
 1 ISW Publikationsverzeichnis
- Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)
 Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inschriftnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Gruberstraße 40-42, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@akooe.at
Internet: www.isw-linz.at