

WISO

Festansprache

Der Beitrag basiert auf einem Vortrag auf dem Symposium in Linz am 24. Oktober 2011.

Symposium: Gemeinwohlorientierte Politik:

Wie kommt der öffentliche Sektor wieder in die Offensive?

Ewald Nowotny

*Gouverneur der
Österreichischen
Nationalbank*

Auszug aus WISO 1/2012

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Volksgartenstraße 40

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

Der erste Aspekt ist der Begriff des Gemeinwohls. Das ist ein wichtiger Begriff, der es nicht leicht hat, weil er sich immer gegen zwei Extreme wehren muss. Das eine Extrem ist eine Position, wie sie etwa von Margaret Thatcher vertreten wird, mit dem berühmten „There is no such thing as society“. Damit ist gemeint, es gäbe keine Gesellschaft, es gäbe nur Individuen. Diese Sichtweise ist auch in der klassischen Nationalökonomie ein ganz wesentlicher Punkt. Wirtschaft wird getragen von individueller Nutzenmaximierung. Es gibt aber auch ein anderes Extrem, eine gefährliche Gegenposition, das ist die, die mit einem berüchtigten Ausspruch, „Der Einzelne ist nichts, die Gesellschaft ist alles“, kategorisiert werden kann. Hier ist eine Dominanz des staatlichen Interesses gegeben, wie es sowohl im faschistischen Denken als auch im Denken der kommunistischen Zentralwirtschaft enthalten ist. Abgesehen davon, dass dies gesellschaftspolitisch etwas Inakzeptables ist, hat sich gezeigt, dass dieses Denken auch ökonomisch nicht durchhaltbar ist, weil es eben tatsächlich die Leistungsanreize zerstört und damit eine Gesellschaft aller Anreize für Innovation und für entsprechende Dynamik beraubt. Das heißt, aus meiner Sicht geht es hier notwendigerweise nicht um eine Offensive des öffentlichen Sektors, sondern es geht um die richtige Balance zwischen Einzelwirtschaft und Gemeinwirtschaft, zwischen Marktbestimmung und öffentlichem Sektor, um die Balance zwischen Marktversagen und Staatsversagen.

es geht um wichtige Balance zwischen Einzelwirtschaft und Gemeinwirtschaft

Staats- und Marktversagen

Wir wissen alle, es gibt viele Formen von Staats- und Marktversagen, beginnend mit der Frage der externen Effekte, also Umweltschäden, die sich in den einzelnen Preisen nicht ausdrücken. Es geht um die Bereitstellung öffentlicher Güter, wie eben z.B. Öffentliche Sicherheit, Straßen, und es wird oft übersehen, wie wichtig es ist, hier die Komplementarität zwischen öffentlichen und privaten Gütern zu haben. Das Paradebeispiel ist natürlich: Ich kann das luxuriöseste Auto haben – wenn ich keine Straßen habe, wird mir dieses private Konsumgut wenig nützen. Ich habe das unlängst anlässlich der Währungsfonds-Tagung, wo ich in einem sehr noblen Vorort von Washington war, sehr drastisch erlebt. Völlig unzureichende öffentliche Leistungen führen dazu, dass Stromkabel auf wackeligen Masten frei über Land gelegt sind, die bei jedem etwas stärkeren Sturm umfallen. Die Leute dort sitzen dann zwar in Luxusvillen, haben aber keinen Strom. Das heißt, sogar ein Übermaß an privaten Gütern kann nicht genützt werden, wenn nicht auch entsprechend leistungsfähige öffentliche Güter verfügbar sind.

Ein weiterer Bereich, in dem der öffentliche Einsatz wichtig ist, ist der Bereich der Krisenbekämpfung, der Konjunkturstabilisierung. Was wir jetzt unmittelbar sehen und immer wieder sehen müssen: ohne öffentlichen Einsatz hätten wir mit großer Wahrscheinlichkeit erneut die Tragödie der 30er-Jahre erlebt. Eine Weltwirtschaftskrise, die sich dann ja auch zu einer massiven politischen Krise ausweitete. Nicht zuletzt ist ein Einfluss des öffentlichen Sektors auch für Fragen der Einkommens- und Vermögensverteilung notwendig. Märkte haben aus sich heraus eine Tendenz zur Konzentration von Einkommen und Vermögen, und da ist es wichtig, diesen Konzentrationstendenzen entgegenzuwirken, um eine soziale Stabilität einer Gesellschaft zu ermöglichen. Ich glaube, eine der größten Errungenschaften, die gerade meine Generation erleben kann, ist, dass wir jetzt über 60-Jahre in einer Welt großer sozialer Stabilität leben, was wir nie hätten erreichen können ohne einen ausgebauten Wohlfahrtsstaat. Hier sind also sehr wesentliche Elemente, die unmittelbar in die Qualität einer Gesellschaft, aber auch des Einzelnen entsprechend einwirken.

*öffentlicher
Einsatz wichtig
bei Krisenbe-
kämpfung und
Konjunkturstabi-
lisierung*

Es gibt neben all diesen Aspekten der notwendigen Eingriffe wegen Marktversagen natürlich auch die Fälle, die Perspektiven von Staatsversagen darstellen. Auch diesem Staatsversagen gegenüber darf man nicht blind sein, denn das sind auch die Fälle, die den öffentlichen Sektor oft in die Defensive treiben. Ein wichtiger Punkt ist die Frage staatlicher Entscheidungsmechanismen. Wie kann politisches Geschehen so gestaltet werden, dass tatsächliche langfristige Probleme beachtet werden, dass nicht nur in ganz kurzfristigen Wahlzyklen gedacht wird und damit wichtige Perspektiven verloren gehen?

In der Frage des Staatsversagens spielt das Problem von „special interest groups“, von Lobbys, eine erhebliche Rolle. Das ist ein Problem, das jetzt in Österreich eine gewisse Aktualität erlangt hat. Man muss auch sehr deutlich sagen, dass sehr wohl zu unterscheiden ist zwischen speziellen Lobbys, die bezahlt werden, um einzelnen Unternehmen zu helfen, und in der Regel umfassenden Interessenverbänden, wie es die Interessenverbände der Sozialpartnerschaft sind. Andererseits sind diese in der Weise umfassend, dass sie gesamtwirtschaftliche Interessen akzeptieren und vertreten können. Es ist sehr wichtig, diese unterschiedlichen Interessensverbände nicht zusammenzuwerfen, wie das in der politischen Diskussion leider teilweise geschieht.

*Staatsversagen
und „special
interest groups“*

Finanzierung des öffentlichen Sektors

Die wichtigste Herausforderung für den öffentlichen Sektor ist zweifellos die Frage der Finanzierung. Dazu ein paar Zahlen, um die Dynamik zu sehen.

Besondere Relevanz hat die Staatsausgabenquote, also der Anteil der Ausgaben des öffentlichen Sektors am Sozialprodukt. Diese Staatsausgabenquote hat langfristig eine steigende Tendenz, was sich ökonomisch daraus erklärt, dass staatliche Tätigkeiten zu einem erheblichen Teil Dienstleistungen sind. Beispielsweise sind der Bildungsbereich oder das Gesundheitswesen große Dienstleistungsbetriebe. Dienstleistungen sind weniger rationalisierungsfähig, weshalb sie – egal ob privat oder staatlich organisiert – eine höhere Preisdynamik als Industrieprodukte haben.

Die technologische Tendenz zu steigenden Staatsquoten wird durch den entsprechenden Widerstand gegen Steuerleistungen konterkariert. In Österreich ist insgesamt ein Anstieg der Staatsquoten von 1990 bis 2010 von 49,1% auf 52,9% zu sehen. In Europa gibt es eine interessante Ausnahme von dieser Entwicklung, und das ist Schweden. In Schweden ist die Staatsquote von 58,4% auf 51% gesunken. Es wäre interessant, erstens das „Wieso“ anzusehen und zweitens zu analysieren, wie sich die auf das Leben der Menschen ausgewirkt hat.

soziale Sicher- heit in Staats- quoten immer mitenthalten

In diesen Staatsquoten ist immer auch der Bereich soziale Sicherheit inklusive Sozialversicherung mitenthalten, weshalb sich Sozialversicherungsreformen massiv auswirken. Bei einer Querschnittsbetrachtung liegt Österreich im oberen Drittel. Es gibt z.B. ein Land wie Finnland mit 55%, das ist die höchste Staatsquote in Europa, am anderen Rand die Schweiz mit 34%, der niedrigsten Staatsquote in Europa. Auch hier ist es interessant anzuschauen, wie sich die unterschiedlichen Pensionsformen auf die Menschen auswirken. Gerade in diesen Fällen sind es das Pensionssystem und das System der Krankenversicherung, deren Organisationsform – ob staatlich oder privat – sehr starke Auswirkungen auf die Staatsquoten hat.

Staatsein- nahmen-Quote

Dieser Staatsquote steht die Staatseinnahmen-Quote gegenüber. Sie ist in Österreich ebenfalls von 46,7% auf 48,3% gestiegen, aber weniger als die Staatsquote. Die höchste Staatseinnahmen-Quote, gemessen in Steuern plus Sozialversicherung und Gebühren, hat

wiederum Finnland mit 52,3%, gefolgt von Schweden mit 50,7%. Schweden hat also eine hohe Staatsquote, auch wenn sie etwas zurückgegangen ist, aber auch eine hohe Steuereinnahmequote und daher auch eine geringe Defizitquote.

Damit komme ich zum Bereich der Budgetdefizite und zur Unterscheidung zwischen konjunkturell verursachten und strukturellen Defiziten. Konjunkturelle Defizite entstehen durch automatische Stabilisatoren. Wenn sich die Wirtschaft im Abschwung befindet, sind die Steueraufkommen gering, die Ausgaben für Arbeitslosenversicherung oder das Defizit in der Sozialversicherung höher. Aus diesen „automatischen“ Effekten wirkt ein Wirtschaftsabschwung automatisch defiziterhöhend und es wäre gefährlich, dieses Defizit zu begrenzen, weil damit ein „Sicherheitsventil“ einer Wirtschaft ausgeschaltet würde. Diese automatischen Stabilisatoren sind auch allgemein als notwendiges Defizit anerkannt. Dagegen treten strukturelle Defizite auch dann auf, wenn sich die Wirtschaft in Hochkonjunktur befindet.

*Unterscheidung
zwischen kon-
junkturellem und
strukturellem
Budgetdefizit*

Das Defizit gemessen im Durchschnitt der eher „guten“ Jahre betrug zwischen 1999 und 2007 für den Euroraum 1,8%. Dabei handelt es sich um das strukturelle Defizit, das im 2. Quartal 2011 auf 4,3% stieg. Ein wesentlicher Teil der Defizite ist dagegen konjunkturell krisenbedingt. Und es ist sehr schwierig, diese Defizite ohne entsprechend starkes Wachstum abzubauen. Allerdings sehen wir natürlich, dass die Staaten, die schon mit einem größeren Strukturdefizit in die Krise gegangen sind, ein erhebliches Problem haben.

Griechenland hatte auch in einer guten Periode schon ein Defizit von durchschnittlich 5,2% und hat jetzt in der schlechten Periode ein Defizit von 10,1%, das heißt, da wurde schon auf einem Sockel aufgebaut. Es ist auch keine Garantie, vorher gut zu sein. Das klassische Beispiel ist Spanien. Spanien hatte in der guten Periode mit einem Defizit von 0,1% ein praktisch ausgeglichenes Budget, Irland hatte sogar Überschüsse. Spanien hat jetzt ein Defizit von 7,2%, Irland sogar 14%. Das ist ein Hinweis, bei Betrachtung der Wirtschaftsentwicklung nicht nur die staatlichen Defizite anzusehen, sondern auch die Defizite des privaten Sektors.

*typische
Beispiele für
Krisen durch
privaten Sektor*

Spanien und Irland sind typische Beispiele, wo der öffentliche Sektor keine Defizite hatte, wo aber durch eine unverantwortliche

Kreditvergabe an den privaten Sektor massive Kreditblasen aufgebaut wurden, die dann geplatzt sind, weshalb der öffentliche Sektor wieder eingreifen musste. Eine der Lehren ist: Ich darf mich nicht nur auf den öffentlichen Sektor konzentrieren, ich muss auch die Finanzierungssalden des privaten Sektors berücksichtigen, um ein richtiges Gefühl für die Entwicklungen insgesamt zu erhalten.

Was heute noch stärker in den Vordergrund tritt als die laufenden Defizite, ist die Frage der Schuldenquote, also des Schuldenstands, und zwar aller öffentlichen Haushalte als Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts. Die Schuldenquote ist deshalb wichtig, weil sie einerseits fiskalisch wichtig ist und weil sich daraus in der Regel der Refinanzierungsbedarf ergibt. Die Schuldenquote ist auch politisch wichtig, weil sich aus der Höhe des Refinanzierungsbedarfs die Abhängigkeit von den Kapitalmärkten ergibt. Diese Abhängigkeit sehen wir jetzt in einzelnen Staaten in einer dramatischen Form. Eines meiner prägenden Erlebnisse war, als ich in früherer Zeit – ich glaube, es war noch als Obmann des Finanzausschusses – ein Gespräch mit Ingvar Carlsson hatte, dem damaligen schwedischen Finanzminister und dann Ministerpräsidenten. Er sagte zu mir: „Ein Staat mit hoher Staatsschuld ist nie ein souveräner Staat, weil er immer abhängig davon ist, dass Kapitalmärkte bereit sind, ihm Geld zu borgen.“ Das kann lange sehr gut gehen, aber wenn es nicht mehr gut geht, wird das zu enormen, harten Bedingungen, zum Rückholen vieler sozialer Errungenschaften führen.

„Ein Staat mit hoher Staatsschuld ist nie ein souveräner Staat ...“

Ein Beispiel dazu aus Österreichs Vergangenheit: Wer in Wien über den Gürtel fährt, sieht die großen Gemeindebauten der Zwischenkriegszeit, auf denen „erbaut aus Mitteln der Wohnbausteuer“ steht. Das war de facto eine progressiv gestaltete Grundsteuer, hinter der die ideologische Position des sogenannten „roten Wien“ stand, dass man auch langfristige Investitionen nicht durch Verschuldung finanziert, sondern durch Steuern, um nicht dem Kapitalismus der Finanzmärkte ausgeliefert zu sein. Das hat lange Zeit wie eine etwas skurrile Nostalgieperspektive ausgesehen, und ganz ist es auch nie zu realisieren, denn man wird einen Wohnbau ohne Langfristfinanzierung nicht durchführen können. Aber diese Vorsicht, sich nicht zu sehr in Finanzabhängigkeit zu begeben, die ist, glaube ich, schon ein sehr wichtiges Element, das wir gerade jetzt in dieser Krise entsprechend lernen.

Wir sehen in Europa sehr viele Staaten mit vergleichsweise hohen Schuldenquoten. Österreich hat eine Schuldenquote von etwa 72%. Aber bei den Staaten wie Italien mit 121%, Griechenland mit 165%, Irland mit 109% oder Portugal mit 106% ist es kein Zufall, dass gerade diese Staaten jetzt entsprechende Probleme haben und sich gegen Angriffe der Finanzmärkte wehren müssen, zum Teil mit massiven sozialen Einschränkungen. Die Sache ist im Prinzip sehr simpel, es ist auch keine große Verschwörungstheorie dahinter. In einer Situation mit hoher Staatsverschuldung besteht die Notwendigkeit – da diese Staatsverschuldung de facto ja nicht wirklich zurückgezahlt werden kann –, sie zu refinanzieren. Jemand muss bereit sein, Geld zu borgen, um alte Schulden wieder zurückzuzahlen oder in einer besonders schlechten Situation sogar, um die Zinsen zu bezahlen. Daraus ergibt sich der Finanzierungsbedarf, dessen Größenordnungen enorm sind.

*Schuldenquoten
und Finanzmärkte*

Der Refinanzierungsbedarf in den Jahren 2011 und 2012 beträgt nach einer Unterlage von Bloomberg etwa für Frankreich 402 Mrd. €, für Italien 463 Mrd. €. In guten Zeiten wird es immer Finanziere geben, die bereit sind, dieses Geld zu borgen. In schlechten Zeiten können sich solche Verhalten massiv ändern. Österreich ist in dieser Beziehung erfreulicherweise in einer vergleichsweise harmlosen Position. Unsere Finanzierungsbedarfe für diese zwei Jahre betragen 31,5 Mrd. €, also keine beunruhigende Größe.

Refinanzierungsbedarf

Wir brauchen das Bewusstsein, was es bedeutet, diese vielen hundert Milliarden auf Märkten aufzutreiben, auf Märkten, auf denen die Banken selber zunehmend ein Problem mit ihrer Bonität haben, weil sie schon zu viele Staatsanleihen in den Büchern haben. Das ist eine nicht ganz unwesentliche Herausforderung, und es wäre falsch, die Augen davor zu verschließen. Die Politik darf sich nicht aus kurzfristiger Leichtfertigkeit in eine Situation hineinmanövrieren, aus der wieder herauszukommen enorm schwierig ist. Die wichtigste Grenze für den öffentlichen Sektor ist die Finanzierungsgrenze. Das sagt nichts über die Größe des öffentlichen Sektors, aber was immer gemacht wird, es muss solide finanziert sein.

Abschließend ist die Frage der Perspektiven für eine gemeinwohlorientierte Politik zu stellen. Ich glaube, dass Staatsleistungen in vielen Bereichen in der Tat als sinnvoll betrachtet werden müssen und natürlich auch effizient bereitzustellen sind. Eine relativ neue

*Perspektiven
für eine gemeinwohlorientierte
Politik*

Untersuchung von Frau Karmasin zeigt, wofür der Staat sein Geld mit oberster Priorität ausgeben soll. Als jemand, der sich nach wie vor dem Bildungsbereich verbunden fühlt, freue ich mich, dass 81% der Befragten Bildungsausgaben mit höchster Priorität versehen haben. Danach kommen Gesundheitsausgaben mit 59% als zweiter Bereich, Umweltschutz als dritter Bereich und Pensionen als vierter Bereich. Letzte Priorität haben Ausgaben für die Landesverteidigung und vorletzter Bereich – das schmerzt wieder ein bisschen – ist Kultur. Man muss solchen Meinungsbefragungen nicht blindlings folgen, aber die Präferenzen sollten bekannt sein. Allenfalls sollte auch danach getrachtet werden, der Bevölkerung den Wert langfristiger Investitionen, wie z. B. des schönen neuen Opernhauses hier in Linz zu vermitteln.

*Staatsleistungen
müssen lang-
fristig solide fi-
nanziert werden*

Dazu gehört aber, dass Staatsleistungen langfristig solide finanziert werden müssen. In einer Demokratie langfristige Verantwortung durchzusetzen, ist natürlich keine einfache Sache. Ein sicherlich nicht unumstrittenes Instrument dafür ist die Konzeption der sogenannten Schuldenbremse, ein Instrument, das ich persönlich auch für Österreich als sinnvoll sehe, weil es bestimmte Leitlinien für den öffentlichen Sektor grundsätzlich definiert. In der Schweiz gibt es eine solche Schuldenbremse seit 2003, in Deutschland ist sie seit 2009 verfassungsrechtlich verankert. In der EU existieren entsprechende Regelungen und es wäre meiner Meinung nach auch für Österreich sinnvoll, ebenfalls in diese Richtung zu denken. Dabei ist sicher wichtig, die konjunkturelle Flexibilität zu erhalten.

Im Bewusstsein über die Zwänge, die ein parlamentarisches System hat und welche Konflikte mit dem Weg zu einer langfristigen Stabilität verbunden sind, geht es um die richtige Balance, letztlich immer um die Balance einer gesellschaftspolitischen Entscheidung. In Europa sind es mehr als 60 Jahre, die wir seit dem Zweiten Weltkrieg wirklich in Frieden und Wohlstand leben konnten, und ich freue mich, jetzt schon eine zweite Generation heranwachsen zu sehen, die keinen Krieg erlebt hat, und dass Männer meines Alters nicht in solchen schrecklichen Herausforderungen stehen, und ich sicher sagen konnte, dass mein Sohn nicht solchen schrecklichen Dingen ausgesetzt wird. Das sind schon alles Dinge, die sehr viel wert sind. Das sind langfristige Werte und ich glaube, dass wir diese durch eine Mischung aus Wohlfahrtsstaat und sozialer Marktwirtschaft erreicht haben.

WISO

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 BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, 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 Inskriptionsnachweis 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 Inskriptionsnachweis

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

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
 Volksgartenstraße 40, 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