

Keynesianische Budgetpolitik unter neuen Rahmenbedingungen

Offensive Antworten auf Finanzkrise und Staatsschuldenkrise

Markus Marterbauer¹

Budgetsaldo und gesamtwirtschaftliche Entwicklung

Die europäische Politik hat aus der Staatsschuldenkrise eindeutige Schlussfolgerungen gezogen: Ohne die Ursachen der Krise zu berücksichtigen, die in der mangelnden Regulierung der Finanzmärkte und der ungleichen Verteilung des Wohlstandes liegen, fokussiert sie auf fiskalische Restriktionen als zentrale Maßnahme der Krisenbekämpfung: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde bereits im Rahmen des »Six-pack« im Herbst 2011 verschärft, im Dezember 2011 kamen mit dem neuen »Fiskalpakt« neue Eingriffsrechte in die nationalen Budgetpolitik und die Forderung nach einer verfassungsrechtlichen Verankerung einer »Schuldenbremse« dazu (Rossmann 2011, Feigl 2011). Nach dem Vorbild der schon 2009 gesetzlich fixierten deutschen Schuldenbremse soll ein konkretes numerisches Ziel für das strukturelle Budgetdefizit in Verfassungsrang festgelegt werden. In Österreich hat das Parlament, vorläufig auf einfachgesetzlicher Basis, das Ziel eines strukturellen Budgetdefizits des Bundes in der Höhe von höchstens 0,35% des BIP beschlossen.

Einer nachhaltigen Finanzlage des öffentlichen Sektors kommt ohne Zweifel wichtige gesamtwirtschaftliche Bedeutung zu. Sie sollte auch einen Eckpunkt im »magischen Vieleck« der Wirtschaftspolitik bilden, das die Zwischenziele zur Erreichung höheren Wohlstandes darstellt. Ein ausgeglichener Budgetsaldo würde in diesem Rahmen wie die Preisstabilität oder eine ausgeglichene Zahlungsbilanz zu den instrumentellen Zielen zählen, deren Erreichung dazu beitragen soll, einen störungsfreien Ablauf des Wirtschaftsprozesses zu ermöglichen (Rothschild 2010). Doch die Diskussion um den Stellenwert der Zielsetzungen des magischen Vielecks macht auch rasch die Probleme der Verankerung konkreter, quantitativer Zielsetzungen, noch dazu in Verfassungsrang, deutlich: Ein Budgetdefizit in der wie im Fall der deutschen und österreichischen Schuldenbremse festgelegten Höhe von etwas über 0% des BIP, eine Inflationsrate in der von der Europäischen Zentralbank angestrebten Höhe von »nahe, aber unter 2% pro Jahr«, ein ausgeglichener Saldo der Leistungsbilanz, eine Arbeitslosenquote auf Vollbeschäftigungsniveau von 2% der Erwerbspersonen, ein »Gini-Koeffizient« der Verteilung der Haushaltseinkommen von unter 0,25, ein Wirtschaftswachstum von 2% pro Jahr oder die Erreichung des Kyoto-Ziels beim CO₂-Ausstoß sind alle wünschenswert.

Doch eine der Erkenntnisse der keynesianischen Ökonomie bestand darin, dass derartige wirtschaftspolitische Erfolge das Ergebnis der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und nicht deren Voraussetzung darstellen. Das gilt in besonderem Ausmaß

für den Budgetsaldo: Dieser hängt entscheidend von den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab (Steindl 1982). Bei günstiger Wirtschaftsentwicklung mit rascher Ausweitung von Produktion, Einkommen und Beschäftigung verbessert sich der Budgetsaldo automatisch. Denn unter diesen Umständen nimmt einerseits das Aufkommen an Gewinn- und Lohnsteuern, Sozialversicherungsbeiträgen und Verbrauchssteuern kräftig zu und andererseits sinken die Kosten für Arbeitslosengelder und Frühpensionierungen deutlich.

Einer der Denkfehler, denen eine neoklassisch inspirierte Wirtschaftspolitik regelmäßig unterliegt, besteht in der Annahme, der Budgetsaldo ließe sich von der Wirtschaftspolitik präzise festlegen. Es steht außer Frage, dass Regierung und Parlament Steuer- und Beitragssätze sowie Teile der Staatsausgaben kontrollieren können. Doch für den Budgetsaldo gilt das nicht, er ist das Ergebnis der Wirtschaftstätigkeit im privaten Sektor, also der Konsum- und Investitionsentscheidungen von privaten Haushalten und Unternehmen. Denn davon hängen die Wirtschaftsentwicklung und damit das Aufkommen an Steuern und Beiträgen und die Höhe der Ausgaben für Arbeitslosigkeit ab.

Oft wird aus der empirisch offensichtlichen Konjunkturabhängigkeit des Budgetsaldos die Schlussfolgerung gezogen, die Wirtschaftspolitik soll sich auf das Ziel einer konkreten Höhe des »strukturellen Budgetsaldos«, also des um die Einflüsse der Konjunkturentwicklung bereinigten Budgetsaldos, konzentrieren. Doch so einfach diese Überlegung in der Theorie erscheinen mag, sie ist für die Praxis weitgehend unbrauchbar. Das Konzept des strukturellen Budgetsaldos ist ein elementarer Bestandteil der neoklassischen Allgemeinen Gleichgewichtstheorie. Diese geht davon aus, dass es von einem generellen Trend der – angebotsseitig bestimmten – wirtschaftlichen Entwicklung nur konjunkturell bedingte Abweichungen gibt, die sehr kurzfristig sind. Auch deren Folgen für Budget oder Arbeitsmarkt seien nur von kurzer Dauer und um sie könne in den Berechnungen problemlos bereinigt werden. Doch erstens ist dieses allgemeine Gleichgewicht empirisch nicht bestimmbar, denn die tatsächliche Wirtschaftsentwicklung ist eher eine Abfolge von verschiedenen Ungleichgewichten (Rothschild 1981) und die Unterauslastung der Kapazitäten bildet in einer Marktwirtschaft deshalb den Normalfall. Der Potentialoutput im Rahmen der gebräuchlichen Allgemeinen Gleichgewichtstheorie liegt damit weit unter dem tatsächlichen höchstmöglichen BIP bei Vollausslastung der Ressourcen und Vollbeschäftigung des Faktors Arbeit.

Zweitens sind deshalb auch »strukturelle« Budgetdefizite oder Arbeitslosenquoten nicht einwandfrei berechenbar. Die errechneten strukturellen Budgetsalden schwanken meist mit der konjunkturellen Entwicklung. Dies zeigt sich etwa darin, dass sich die von der Europäischen Kommission berechneten strukturellen Budgetsalden selbst für bereits abgeschlossene Jahre kräftig verändern, weil sich im Nachhinein der Potentialoutput verändert, obwohl die Budgetzahlen selbst gleich bleiben (Feigl 2011). Die starke Abhängigkeit des strukturellen Budgetsaldos von der Wirtschaftsentwicklung gilt in besonderem Maß bei einem durch eine Finanzkrise ausgelösten Wirtschaftseinbruch. Dieser bleibt nicht auf wenige Quartale beschränkt, sondern ist eine mittelfristig wirksame Erscheinung (Reinhart/Rogoff 2009). Die unmittelbar eindeutig konjunkturell bedingte Dämpfung der Wirtschaftsentwicklung zieht in der Berechnung im Rahmen der neoklassischen allgemeinen Gleichgewichtsmodelle im Fall einer längerdauernden, tiefen Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Ent-

wicklung eine Senkung des Wachstums des Potentialoutputs, damit einen geringeren konjunkturell bedingten und einen höheren strukturellen Anteil des Budgetdefizits nach sich (Truger/Will 2012). Das strukturelle Budgetdefizit wird in den Berechnungen der EU deshalb meist überschätzt.

So entsteht allerdings erst die ideologische Rechtfertigung für die derzeit in der EU praktizierte Politik, Staatsausgaben in Griechenland, Portugal, Irland, Italien und Spanien in großem Umfang zu kürzen, obwohl sich diese Länder in einer Rezession befinden. Es handelt sich nach dieser Lesart ja ohnehin nur um die unabhängig von der Konjunktur notwendige Verringerung struktureller Defizite. Doch die Staatsausgabenkürzungen verschärfen die Rezession, beeinträchtigen die Steuereinnahmen und verhindern, dass Budgetziele erreicht werden können. Darauf folgen meist neuerliche Forderungen nach Konsolidierungsmaßnahmen. So entsteht jene prozyklische Budgetpolitik, die Teil der Ursachen und nicht Teil der Lösung des Problems der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung der EU ist. Anhand der Erfahrungen der letzten beiden Jahre in Griechenland und Portugal kann einmal mehr auch die neoklassische Illusion empirisch entkräftet werden, Budgetkonsolidierung würde über eine Verbesserung der Erwartungen der KonsumentInnen und Unternehmen »nichtkeynesianische«, also expansive Effekte nach sich ziehen. Oft genannte Beispiele wie Schweden, Irland oder Lettland belegen nur, dass kleine Länder – oft unterstützt durch Abwertungen – von einem Exportboom profitieren können, der die restriktiven Effekte der Konsolidierung wenigstens zum Teil kompensiert.

Empirisch ist recht klar erkennbar, dass restriktive Budgetpolitik Konjunktur und Beschäftigung dämpft, denn Kürzungen von laufenden Ausgaben oder Investitionen und Steuererhöhungen verringern die verfügbaren Einkommen und bremsen damit die Wirtschaftsentwicklung. Allerdings unterscheiden sich die negativen Multiplikatoreffekte restriktiver Fiskalpolitik deutlich je nach Art der Maßnahme und ihrer Wirkung auf Nachfrage und Beschäftigung. Dies ist eine für konkrete Maßnahmen der Konsolidierung wichtige Erkenntnis, auf die ich in diesem Aufsatz noch später zurückzukomme. Restriktive Budgetpolitik kann deshalb nur dann erfolgreich sein, wenn expansive konjunkturelle Impulse von woanders her kommen, etwa von der Auslandsnachfrage.

Die Diskussion um das »magische Vieleck« der Wirtschaftspolitik verweist auch auf weitere Probleme einer konkreten, quantitativen Verankerung einzelner Zielsetzungen auf gesetzlicher Basis. Die besondere Kunst einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik besteht ja gerade darin, alle Ziele des magischen Vielecks gleichzeitig zu erreichen. Eine Priorität eines oder mehrere Ziele, wie etwa der Preisstabilität und des ausgeglichenen Staatsbudgets im Rahmen der economic governance der EU, führt dazu, dass andere Zielsetzungen, in diesem Fall gerechte Verteilung des Wohlstandes und Verhinderung von Arbeitslosigkeit nicht nur vernachlässigt werden, sondern ihre Erfüllung sogar beeinträchtigt wird.

Das keynesianische Konzept der Finanzierungssalden

Das heißt selbstverständlich nicht, dass ein Abbau der in Folge der von Banken und Finanzmärkten ausgelösten Krise zu hohen Budgetdefizite und Staatsschulden nicht wünschenswert oder unmöglich wäre. Im Gegenteil, er ist möglich und sinnvoll, allerdings müssen für eine erfolgreiche Konsolidierungsstrategie gesamtwirtschaftli-

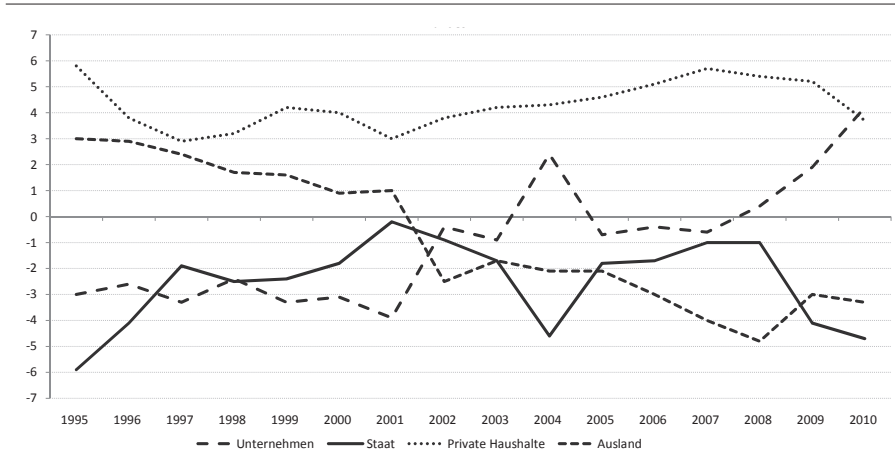
che Grundzusammenhänge berücksichtigt werden. Dabei ist es sinnvoll, die in der keynesianischen Tradition stehenden Grundzüge der Saldenmechanik zu berücksichtigen (Marterbauer/Walterskirchen 1999, Tichy 2009).

Das Finanzierungsdefizit des Staates kann zunächst rein tautologisch nur verringert werden, wenn sich gleichzeitig der Unternehmenssektor und das Ausland stärker verschulden, oder die privaten Haushalte ihren Überschuss verringern. Dieser Zusammenhang ergibt sich aus der saldenmechanischen Identität: In einer Volkswirtschaft muss den Veränderungen der finanziellen Passiva insgesamt eine gleich große Veränderung der finanziellen Aktiva gegenüberstehen. Diese makroökonomische Identität kann nicht unmittelbar kausal interpretiert werden, liefert aber einen nützlichen Rahmen für die empirische Analyse gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen (Rothschild 1966).

Üblicherweise wird im »magischen Vieleck« der Wirtschaftspolitik gefordert, dass der Finanzierungssaldo des Staates und die Leistungsbilanz (also der »umgekehrte« Finanzierungssaldo des Auslands) ausgeglichen sein sollen. Dies bedeutet, dass die privaten Haushalte mit ihrem Finanzierungsüberschuss das Finanzierungsdefizit der Unternehmen ausgleichen. Wenn die Haushalte – wie das für den Konjunkturaufschwung typisch ist – mehr sparen, dann muss dies der Ausweitung der Verschuldung der Unternehmen entsprechen – wie sie im Konjunkturaufschwung zur Finanzierung der Investitionen ja meist tatsächlich erfolgt.

Sehen wir uns zunächst die Entwicklung der Finanzierungssalden der vier Sektoren in Österreich in den letzten Jahren an:

- Der Finanzierungsüberschuss der privaten Haushalte ist hoch, er ist in den Jahren vor der Finanzkrise stetig gewachsen und hat zuletzt mehr als 5% des BIP erreicht. In der Rezession hat er sich etwas verringert. Dennoch bleibt das Phänomen hoher und tendenziell wachsender Ersparnisse der privaten Haushalte.
- Die typischen Schwankungen des Finanzierungssaldos der Unternehmen im Konjunkturzyklus sind immer weniger ausgeprägt und das Finanzierungsdefizit des Unternehmenssektors hat sich deutlich verringert. Es betrug in den 1990er Jahren noch 3% bis 4% des BIP, seit 2000 aber nur noch etwa 1% und ist in der Finanzkrise wegen des Einbruchs der Investitionstätigkeit sogar einem beträchtlichen Überschuss gewichen. Die Finanzaktiva der Unternehmen (ihre Anlagen auf den Finanzmärkten) wachsen rascher als die Finanzpassiva (ihre Kreditaufnahme für Investitionen).
- Die Finanzierungsüberschüsse der privaten Haushalte werden zunehmend vom Ausland aufgenommen. Das traditionelle Defizit in der österreichischen Leistungsbilanz hat sich in einen Überschuss gedreht, der seit Mitte der 2000er Jahre bei 3–4% des BIP liegt.
- Nur der Staatshaushalt weist noch die typischen konjunkturell bedingten Schwankungen auf: Der Saldo verbessert sich deutlich in der Hochkonjunktur und verschlechtert sich automatisch in der Rezession. Dies spiegelt die Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren des öffentlichen Sektors und weist auf die wichtige stabilisierende Aufgabe der Budgetpolitik hin. Die antizyklische Entwicklung des Budgetsaldos stellte eines der zentralen Charakteristika der Politik des Austrokeynesianismus bis in die Mitte der 1990er Jahre dar (Chaloupek/Marterbauer 2008).

Abbildung 1: Gesamtwirtschaftliche Finanzierungssalden in Österreich (in Prozent des BIP)

Neben der Betrachtung der Finanzierungsströme kann auch ein Blick auf die Finanzierungsbestände hilfreich sein: Die österreichischen Staatsschulden betragen 2011 mit 215 Mrd. Euro 72% des BIP. Sie liegen bei weniger als einem Siebtel des gesamten Immobilien- und Finanzvermögens bzw. bei der Hälfte der Bruttofinanzvermögen der privaten Haushalte. Die meisten anderen EU-Länder weisen ähnliche Relationen auf. Die EU-Länder haben deshalb mit wenigen Ausnahmen kein Überschuldungsproblem, sondern ein Refinanzierungsproblem: sie erhalten neue Kredite gar nicht oder nur zu sehr hohen Zinssätzen.

Budgetkonsolidierung nach keynesianischer Art

Welche Möglichkeiten ergeben sich nun, unter Berücksichtigung der eben konzipierten makroökonomischen Rahmenbedingungen das Finanzierungsdefizit des öffentlichen Sektors zu verringern (für eine ausführliche Darstellung siehe Marterbauer 2010)? Gesamtwirtschaftlich wünschenswert wäre ein Abbau des Budgetdefizits durch eine Ausweitung der kreditfinanzierten Investitionstätigkeit der Unternehmen im Zuge eines Konjunkturaufschwungs. Wenn die Unternehmen, inspiriert durch hohe Kapazitätsauslastung und bessere Absatzerwartungen, mehr Kredite aufnehmen und investieren, dann kommt es zu einem Konjunkturaufschwung, in dessen Folge die Staatseinnahmen anziehen, aktive Konsolidierungsmaßnahmen erleichtert werden und das Budgetdefizit sinkt. Doch dies ist in der gegenwärtigen Wirtschaftslage unwahrscheinlich, denn die Wachstumsaussichten sind sehr verhalten, die Risikobereitschaft der Unternehmen und der Banken ist gering und die Möglichkeiten für die Wirtschaftspolitik Investitionen anzuregen sind angesichts dieser Umstände klein.

Eine zweite Möglichkeit besteht in einer Ausweitung des Leistungsbilanzüberschusses. Viele Länder, die in der Vergangenheit erfolgreich Budgetkonsolidierung betrieben haben, haben diesen Weg etwa mittels Währungsabwertungen gewählt, so auch Schweden in den 1990er Jahren. Doch auch hier ist der wirtschaftspoliti-

sche Spielraum beschränkt. Zum ersten sind die Wachstumsaussichten in der EU, in die fast vier Fünftel der heimischen Warenexporte gehen, angesichts der anhaltenden Folgen der Finanzkrise und der simultanen Budgetkonsolidierung in fast allen Ländern sehr verhalten, damit sind auch wachsende Exportüberschüsse schwieriger zu erzielen. Zweitens sind Währungsabwertungen innerhalb einer Währungsunion nicht mehr möglich. Drittens weist Österreich schon heute einen hohen Überschuss in der Leistungsbilanz auf, der nicht wünschenswert ist. Denn die hohen Ungleichgewichte innerhalb des Euroraumes zwischen Ländern mit rascher Zunahme von Verschuldung der privaten Haushalte und Konsum- und Baunachfrage sowie wachsenden Leistungsbilanzdefiziten einerseits und Ländern mit schwacher Binnenachfrage und steigenden Leistungsbilanzüberschüssen andererseits bildeten eine wichtige Ursache für die Finanzkrise. Zudem ist der Abbau von Überschüssen in der Leistungsbilanz auch wichtig, um den hohen Wohlstand in angemessener Form zu nutzen: Denn Wohlstand entsteht nicht allein durch den Verkauf von Produkten (im Ausland), sondern erst durch die Nutzung der erzielten Einkommen für mehr Konsum, Investitionen und Beschäftigung im Inland.

Bleibt als dritte Möglichkeit die Verringerung der Sparüberschüsse der privaten Haushalte. Hier ergibt sich der wichtigste keynesianische Ansatzpunkt für einen gesamtwirtschaftlich vernünftigen Abbau der Budgetdefizite. In vielen Ländern der EU ist die Sparquote in der Finanzkrise kräftig gestiegen, dies spiegelt die Verbreitung des »Angstsparens« in Zeiten rasch steigender Arbeitslosigkeit und verschärft durch den damit verbundenen Nachfrageausfall die Rezession. Dort müsste eine Verringerung der Sparquote vor allem bei einer Stabilisierung der Beschäftigung ansetzen. In den Jahren vor der Finanzkrise ist es einigen Ländern wie den USA, Großbritannien, Spanien oder den baltischen Ländern gelungen, die Sparquote der privaten Haushalte merklich zu verringern, damit die Konjunktur zu beleben und das Budgetdefizit abzubauen. Doch der Weg, die Sparquote im Zuge eines Immobilienpreissbooms und steigender Verschuldung der privaten Haushalte auszuweiten, erwies sich als nicht nachhaltig. Nach dem Platzen der Immobilienblase bleibt eine schwere Wirtschaftskrise und die Scheinerfolge der Verschuldungsstrategie sind wieder zunichte gemacht.

Hingegen ist in Deutschland und Österreich die Sparquote beträchtlich gestiegen. Dies ist zu einem erheblichen Teil die Folge der zunehmenden Ungleichheit der Verteilung der Einkommen. Darauf hat auch schon John Maynard Keynes hingewiesen (Keynes 1936). Die Haushalte am oberen Ende der Einkommensverteilung, die in Zeiten des Finanzbooms hohe Zuwächse verzeichnen konnten, weisen eine hohe Sparneigung und hohe Risikobereitschaft auf. Umverteilung von den sparfrendigen oberen zu den konsumfrendigen unteren Einkommensgruppen bewirkt einen Rückgang der durchschnittlichen Sparquote, eine Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und einen Abbau der Budgetdefizite. Umverteilung muss heute angesichts der hohen und äußerst ungleich verteilten Vermögensbestände sowie der zunehmenden Prägung der Entwicklung und Verteilung der Einkommen durch den Bestand an Vermögen direkt bei den Vermögen ansetzen. Eine aktive Verteilungspolitik, die Vermögen und Einkommen von oben nach unten umverteilt, fördert die Konsumnachfrage und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Sie bildet den Kern einer modernen keynesianischen Politik der Verringerung von Budgetdefiziten und Staatsschuld.

Gelingt es hingegen nicht, die privaten Haushalte, die Unternehmen oder das Ausland zur Verschlechterung der jeweiligen Finanzierungsposition zu bringen, dann führt restriktive Fiskalpolitik in einen Wirtschaftsabschwung und die beabsichtigte Budgetkonsolidierung muss scheitern.

Von der Stabilisierungswirkung der Staatstätigkeit

Die Budgetpolitik hat im Rahmen keynesianischer Wirtschaftspolitik eine besonders wichtige Funktion als Instrument der Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Von einer Glättung der Konjunkturschwankungen durch die Verhinderung sowohl von Rezessionen, als auch von Überhitzungserscheinungen versprechen sich die KeynesianerInnen nicht nur kurzfristig die Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Inflation, sondern auch mittelfristig höheres Wirtschaftswachstum und höheren Wohlstand. Mit einer antizyklischen Fiskalpolitik ist also auch langfristig ein Nutzen verbunden.

Die größte Bedeutung in der Stabilisierungspolitik kommt der Wirkung der automatischen Stabilisatoren der öffentlichen Haushalte zu. Vor allem die Existenz des entwickelten Wohlfahrtsstaates ist mit starken automatischen Stabilisierungswirkungen verbunden: Der Verlauf der Steuer- und Beitragseinnahmen hängt eng an der konjunkturbedingten Entwicklung von Beschäftigung und Einkommen, die Ausgaben für Arbeitslosengelder oder Frühpensionen schwanken ebenfalls mit der Konjunktur. Dazu kommen diskretionäre Eingriffe sozialstaatlicher Politik wie die Kurzarbeit in Phasen schwacher Kapazitätsauslastung, vor allem aber die automatische Stabilisierungswirkung, die von der Existenz des Wohlfahrtsstaates und der damit verbundenen Garantie für eine Kompensation von rezessionsbedingten Einkommensverlusten ausgeht: Die Stabilisierung der Erwartungen der privaten Haushalte durch den Wohlfahrtsstaat verhindert das gefährliche Aufkommen von »Angstsparen« in der Rezession, stabilisiert so die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und dämmt den Anstieg der Arbeitslosigkeit ein. Diese drei Formen der Stabilisierungswirkung des Sozialstaates hatten auch in der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise hohe Bedeutung und haben dazu beigetragen, ein Abgleiten in eine Depression zu verhindern (Leoni u.a. 2010).

Die automatische Stabilisierungswirkung des (Sozial-) Staates ist grundsätzlich umso höher, je höher der Staatsanteil an der Wirtschaft. Noch entscheidender ist allerdings die Struktur der Staatsausgaben und der Staatseinnahmen: Je größer die Bedeutung konjunkturabhängiger Elemente, desto stärker die Stabilisierungswirkung, desto höher aber klarerweise auch die Volatilität des Budgetsaldos. In der Finanzkrise sind verschiedentlich Vorschläge zur Stärkung der Wirkung automatischer Stabilisatoren gemacht worden. Dies auch vor dem Hintergrund der Erkenntnis, dass die Zeitverzögerung, die mit diskretionärem Mitteleinsatz verbunden ist, bei einem raschen Konjunkturabschwung sehr groß war. IMF-ÖkonomInnen um Olivier Blanchard haben in ihren Schlussfolgerungen aus den Erfahrungen der Krise u.a. vorgeschlagen, Steuer- oder Ausgabenelemente mit hohen Multiplikatorwirkungen zu verstärken; dies könnte temporäre Steuergutschriften oder Sozialtransfers für Niedrigeinkommensbezieher und konjunkturabhängige Investitionsbegünstigungen für Unternehmen umfassen, die wirksam werden, sobald eine makroökonomische Variable rezessionsbedingt einen gewissen Schwellenwert überschreitet

(Blanchard u.a. 2010: 15f). Diesem Gedanken folgend könnte in Österreich überlegt werden, die Ersatzrate des Arbeitslosengeldes und die öffentlichen Mittel für aktive Trainings- und Qualifizierungspolitik bei Überschreiten einer Schwelle der saisonbereinigten Arbeitslosenquote von z.B. 4% der Erwerbspersonen laut Eurostat zu erhöhen. Dies würde besonders unteren Einkommensgruppen mit hoher marginaler Konsumneigung zugutekommen, die Gefahr von Angstsparen weiter verringern und langfristige negative Folgen einer Verschlechterung der Lage auf dem Arbeitsmarkt eindämmen. Generell würde aber vor allem eine stärkere Progression des Abgabensystems, die mit einer Stärkung der Einkommens- und Vermögenssteuern gegenüber Verbrauchssteuern und Sozialversicherungsbeiträgen erreicht werden kann, die Konjunkturabhängigkeit der Staatseinnahmen und damit die Stabilisierungswirkung des Staatshaushalts auf die Gesamtwirtschaft erhöhen.

In der Diskussion der Stabilisierungswirkung des Staatshaushalts zeigen sich immer wieder die hohen Unterschiede in den Einkommens- und Beschäftigungseffekten unterschiedlicher Staatsausgaben und Staatseinnahmen (Truger 2010): Ausgabenerhöhungen haben generell stärker expansive Effekte als Einnahmensenkungen; der Grund ist einfach: Erhöht der Staat seine Ausgaben, zum Beispiel für Schulen oder Investitionen, dann steigt direkt die Nachfrage nach diesen Leistungen und die Beschäftigung nimmt zu. Senkt er hingegen die Steuern, dann steigt zunächst nur das verfügbare Einkommen der Haushalte, erst wenn diese daraufhin mehr konsumieren, nehmen Nachfrage und Beschäftigung zu.

Die Nachfrageeffekte fiskalischer Maßnahmen im Umfang von 1% des BIP variieren in Österreich zwischen 0,5%–0,7% des BIP bei Einkommensteuersenkung, über 0,7%–1% des BIP bei Ausweitung von Sozialtransfers, 1%–1,2% des BIP bei Ausweitung öffentlicher Dienstleistungen bis zu 1,2%–1,7% bei Ausweitung öffentlicher Investitionen. Aus gesamtwirtschaftlichen und sozialen Überlegungen sind die Beschäftigungseffekte noch wichtiger als die Einkommenseffekte: Sie gehen von 2.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen (Untergrenze bei Einkommensteuersenkung) bis etwa 60.000 Arbeitsplätzen (Obergrenze bei Ausweitung öffentlicher Dienstleistungen) (vgl. Marterbauer 2011: 139ff). Die große Bandbreite an Einkommens- und Beschäftigungseffekten zeigt die hohe Bedeutung der Berücksichtigung von Effizienzaspekten in Bezug auf die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen bei der Konzeption fiskalpolitischer Maßnahmen.

Dies gilt in besonderem Ausmaß in einer Situation, in der die Finanzlage der öffentlichen Haushalte bedingt durch die Folgen der Finanzkrise ohnehin schon sehr angespannt ist: Die hohen Kosten der Bankenrettung und vor allem die Ausfälle an Staatseinnahmen und die höheren Ausgaben für Sozialtransfers im Zuge der Rezession haben die Staatsschuld in Österreich von 60% des BIP (2007) auf 72% des BIP (2011) und in der EU von 59% auf 82% des BIP erhöht. Der Finanzierungssaldo des Staates verschlechterte sich von knapp –1% des BIP vor der Krise auf etwa –4 ½% des BIP in Österreich bzw. –6 ½% in der EU im Jahr 2010. Gleichzeitig stehen die EU und auch Österreich am Rande einer neuerlichen Rezession im Jahr 2012, die mit einem weiteren Anstieg der ohnehin schon hohen Arbeitslosigkeit verbunden ist: In der EU sind Anfang 2012 um fast 8 Millionen Menschen mehr arbeitslos als vor der Krise, in Österreich um etwa 50.000.

Haavelmo wieder entdecken

Die angespannte Finanzlage des Staates und die steigende Arbeitslosigkeit stellen die Budgetpolitik vor eine scheinbar unerfüllbare doppelte Herausforderung: Budgetkonsolidierung bei gleichzeitiger aktiver Beschäftigungspolitik. Für eine keynesianisch inspirierte Budgetpolitik ist diese Herausforderung allerdings nicht unbewältigbar. Sie ruft jedenfalls nach einem sehr gezielten Einsatz fiskalpolitischer Maßnahmen unter Berücksichtigung der großen Unterschiede vor allem in den Beschäftigungsmultiplikatoren. In diesem Zusammenhang sollte vor allem das keynesianische Haavelmo-Theorem des »balanced budget multipliers« wieder entdeckt werden: Der norwegische Nobelpreisträger Trygve Haavelmo hat schon in den 1940er Jahren gezeigt, dass bei schlechter Konjunktur eine gleichzeitige Erhöhung von Steuern und Staatsausgaben im gleichem Ausmaß zu einem expansiven Effekt auf Wirtschaft und Beschäftigung führt. Denn Steuererhöhungen für die oberen Einkommensgruppen werden überwiegend durch eine Verringerung der Ersparnisse und nur zum Teil durch einen Rückgang der Nachfrage finanziert, während die höheren Staatsausgaben direkt Nachfrage und Beschäftigung schaffen.

Dieser Erkenntnis folgend müssten die EU-Staaten Steuern auf Vermögensbestände, Vermögensübertragungen und Spitzeneinkommen deutlich erhöhen. Ein erheblicher Teil der gewonnenen Mittel sollten direkt in Trainingsprogramme für Jugendliche und generelle Beschäftigungsprogramme investiert werden. Der Rest bliebe für einen Abbau des Budgetdefizits verfügbar. Das Prinzip des Haavelmo-Theorems sollte darüber hinaus in vielen Strukturveränderungen im Staatshaushalt berücksichtigt werden. Einige Beispiele: Die im Zuge der Steuerreform 2009 in Österreich eingeführten Begünstigungen in Form eines Kinderfreibetrages und der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten verursachen einen Ausfall an Steuereinnahmen in der Höhe von bis zu 300 Millionen Euro pro Jahr und schaffen durch die Erhöhung der verfügbaren Einkommen etwa 700 bis 1.000 zusätzliche Arbeitsplätze. Streicht man diese Begünstigung und verwendet die Mittel für den Ausbau von Krippen und Kindergärten, dann können ohne Belastung des Budgets netto 5.000 bis 7.000 neue Jobs geschaffen werden. Der Staat begünstigt über das Steuersystem auch die private Pensionsvorsorge sehr großzügig: Beiträge der Unternehmen zu betrieblichen Pensionskassen können bis zu 10% des Einkommens als Betriebsausgaben abgesetzt werden und sind bei den Beschäftigten von Lohnsteuer und SV-Beitrag befreit; dies begünstigt primär SpitzenverdienerInnen, die gesamtwirtschaftlichen Effekte sind sehr gering; ähnlich die Prämienförderungen für individuelle Pensionsvorsorge in der 3. Säule des Pensionssystems, die wohl vor allem eine Förderung von Banken und Versicherungen darstellt. Eine Streichung oder Kürzung dieser Förderungen und die Umschichtung der Mittel zugunsten von Niedrigpensionen oder noch besser zugunsten von Maßnahmen zur Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit von Älteren hätte gesamtwirtschaftlich positive Auswirkungen, ohne das Budget zu belasten. In Zeiten hoher Staatsschuld und hoher Arbeitslosigkeit ermöglichen die Kombination von Steuererhöhungen bzw. die Verringerung steuerlicher Förderungen einerseits mit der Ausweitung beschäftigungsintensiver Staatsausgaben andererseits die Erreichung scheinbar konkurrierender Ziele der Wirtschaftspolitik.

Neue Aufgaben und Instrumente der Fiskalpolitik

Keynesianische Fiskalpolitik muss in einer Situation hohen materiellen Wohlstandes aber schwachen Wirtschaftswachstum, wie sie für die meisten EU-Länder nach der Finanzkrise charakteristisch ist, in hohem Ausmaß auf Verteilungswirkungen ausgerichtet sein. Zum einen aus Gründen der Gerechtigkeit der Verteilung des Wohlstandes, zum anderen weil eine höhere Gleichheit der Verteilung gesamtwirtschaftliche Nachfrage und Beschäftigung stimuliert. Darauf hat John Maynard Keynes schon in den 1930er Jahren hingewiesen (Keynes 1930, Keynes 1936); diese Gedanken wurden jüngst vor allem von Karl Georg Zinn wiederaufgenommen (vgl. z.B. Zinn 2008 und Zinn 2010). Die Ansatzpunkte einer auf Umverteilung des Wohlstandes ausgerichteten Politik liegen klar auf der Hand und wurden an anderer Stelle im Detail formuliert (Marterbauer 2003, 2011): Erstens, eine markante Erhöhung der vermögensbezogenen Steuern, beginnend mit einer Bestandssteuer auf hohe Vermögen, über die Erhöhung der Grundsteuer, die Wiedereinführung einer Erbschaftssteuer, die Ausweitung der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen, bis zur Besteuerung von Finanztransaktionen und des Finanzsektors. Angesichts des hohen Vermögens der privaten Haushalte von mehr als 1.400 Mrd. Euro, davon mehr als die Hälfte im oberen, »reichen« Zehntel und ein Viertel im obersten »superreichen« Hundertstel der Haushalte, sind hier Milliardenbeträge lukrierbar. Zweitens, ein Umbau und Ausbau des Sozialstaates vor allem durch die Ausweitung sozialer Dienstleistungen von Kinderbetreuung und Bildungssystem über Sozialarbeit bis zum Angebot an Heimhilfen und stationären Pflegeeinrichtungen. Diese Strukturreform würde zu einer gerechteren Verteilung führen, Beschäftigung schaffen und besonders Frauen zugutekommen, weil sie eine Neuaufteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen den Geschlechtern ermöglichen würde.

Neben dieser neuen inhaltlichen Ausrichtung der Budgetpolitik wäre es auch wertvoll, über die Instrumente der Budgetpolitik neu zu diskutieren. Vor allem in Bezug auf die Förderung gesamtwirtschaftlich wünschenswerter wirtschaftlicher Aktivitäten setzt der Staat heute manchmal zu sehr auf aktive staatliche Intervention mittels Steuerbegünstigungen und Subventionen, die mit hohen Budgetkosten verbunden sind; in zu geringem Ausmaß werden Regulierungen gesetzt, die marktwirtschaftlich adäquater wären und die Kosten auf die Wirtschaftssubjekte verlagern. Das Ziel der Verminderung des Energieverbrauchs und des CO₂-Ausstosses wird z.B. durch die staatliche Förderung der thermischen Sanierung von Gebäuden verfolgt; ähnlich wirksam wäre die Vorgabe von verbindlichen Energiewerten in den Bauordnungen. Im Bereich der Verringerung des Schadstoffausstoßes im Verkehr setzt die EU schon längere Zeit auf die schrittweise Verschärfung der technischen Vorgaben bei der Neuzulassung von LKW und PKW; derzeit dürfen nur noch Fahrzeuge der Klasse »Euro 5« mit niedrigen Emissionen an Kohlen- und Stickstoff zugelassen werden. Derartige Vorgaben lassen der Industrie genügend Zeit, entsprechende technische Neuerungen umzusetzen, und bilden gleichzeitig eine »Strukturpeitsche« für den technischen Fortschritt. Dieses Prinzip könnte auf den höchstzulässigen Treibstoffverbrauch oder auf die strikte Begrenzung der Zufahrt von Kraftfahrzeugen je nach Schadstoffausstoß in Städte ausgedehnt werden. Der Einsatz von staatlichen Geboten könnte auch auf andere Formen staatlicher Aktivitäten ausgedehnt werden. Die wichtigen, aber kostspieligen öffentlichen Förderungen für Jugendbeschäftigung

und -ausbildung könnten wenigstens zum Teil durch betriebsübergreifende Fonds, in die alle Unternehmen je nach Beschäftigungszahl einzahlen und die ausbildenden Betriebe Zuschüsse zu den Lohnkosten von Lehrlingen erhalten, oder durch konkrete gesetzliche Vorgaben über den Anteil an auszubildenden Jugendlichen je nach Beschäftigungszahl des Betriebes abgelöst werden.

Den Einfluss der Finanzmärkte auf die Budgetpolitik zurückdrängen

Die Staatsschuldenkrise in der EU zeigt seit 2010 neue Beschränkungen für die Fiskalpolitik: Der Verschuldungsspielraum des Staates wird nicht nur durch die wirtschaftliche Leistungskraft der Volkswirtschaft und die politischen Vorgaben von EU-Ebene eingengt, sondern in zunehmendem Ausmaß auch durch die spekulativen Erwartungen der Akteure auf den Finanzmärkten, besonders durch das oft zweifelhafte Urteil der Ratingagenturen. Dies zeigt sich in wachsender Volatilität von Kapitalströmen und sprunghaften Veränderungen des Zinsniveaus für Staatsanleihen. Damit werden nicht nur Budgetdefizite durch die Akteure auf den Finanzmärkten begrenzt, sondern auch das Ausmaß und die Qualität staatlicher Leistungen. Dies ist auch unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten sehr gefährlich.

Gegenstrategien können auf drei Ebenen erfolgen: Erstens, durch eine strengere Regulierung und stärkere Besteuerung der Finanzmärkte und Banken, um deren Bedeutung und Einfluss zurückzudrängen und den Finanzsektor insgesamt zu verkleinern. Hier kommt die EU-Ebene trotz der spätestens in der Finanzkrise allgemein offensichtlich gewordenen Notwendigkeit nur in kleinen Schritten voran. Zweitens, durch das Überdenken der Form der Staatsfinanzierung, die unabhängiger von Banken und Finanzmärkten gemacht werden muss. Dafür bieten sich die Einführung von Eurobonds, die Schaffung eines Europäischen Währungsfonds ebenso an, wie die Übernahme der »lender of last resort«-Funktion durch die EZB im Wege eines umfangreichen Ankaufs von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt oder die direkte Finanzierung von Staatshaushalten.

Drittens, müssen kleine Volkswirtschaften mit begrenztem Einfluss auf die EU-Politik wie Österreich wohl versuchen, die Abhängigkeit von den Finanzmärkten mittelfristig durch eine Verringerung der öffentlichen Verschuldung abzubauen. Dies bedeutet nicht die Kürzung von Sozialausgaben, sondern die Befolgung des Grundsatzes, dass mittelfristig laufende staatliche Ausgaben für Personal, Sozialleistungen u.a. durch laufende Steuern und Beiträge finanziert werden müssen. Ein größerer Umfang und eine bessere Qualität staatlicher Leistungen müssen daher mit einem höheren Abgabenniveau einhergehen. Die Konzeption einer verteilungsorientierten keynesianischen Wirtschaftspolitik steht dabei im Gegensatz zu einer Politik forcierter Steuersenkungen und tendenziellen Rückgangs der Abgabenquote.

Die Rückführung von Budgetdefizit und staatlicher Verschuldung kann allerdings nur gelingen, wenn dies unter Berücksichtigung anderer Ziele der Wirtschaftspolitik, wie der Entwicklung der Gesamtwirtschaft, der Beschäftigung und der Verteilung des Wohlstandes erfolgt. Eine einseitige Priorisierung des Zieles der Reduktion der Staatsschulden (»Schuldenbremse«) widerspricht einer keynesianischen Ausrichtung der Budgetpolitik und kann aufgrund der Abhängigkeit der Staatsfinanzen von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung leicht scheitern.

Literatur

- Blanchard, Olivier/ Dell' Ariccia, Giovanni/ Mauro, Paolo (2010) Rethinking macroeconomic policy, IMF Staff Position Note No. 10/03, Washington DC.
- Chaloupek, Günther/ Marterbauer, Markus (2008) Was bleibt vom Austrokeynesianismus? Dauerhafte Wirkungen der postkeynesianischen Wirtschaftspolitik in Österreich 1970 – 1995, in: Hagemann, Harald/Horn, Gustav/Krupp, Hans Jürgen (Hg.) Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Festschrift für Jürgen Kromphardt, Marburg.
- Feigl, Georg (2011) Schuldenbremse in der Verfassung: Budgetpolitische Spielräume schaffen statt ausbremsen! In: Wirtschaftspolitik – Standpunkte 4/2011, AK Wien, Wien.
- Leoni, Thomas/ Marterbauer, Markus/ Tockner, Lukas (2011) Die stabilisierende Wirkung der Sozialpolitik in der Finanzmarktkrise, in: WIFO Monatsberichte 3.
- Keynes, John Maynard (1930) Economic Possibilities for Our Grandchildren, in: The Collected Writings of John Maynard Keynes, Volume IX, Essays in Persuasion, Cambridge 1972.
- Keynes, John Maynard (1936) The General Theory of Employment, Interest and Money, London/Cambridge.
- Marterbauer, Markus/ Walterskirchen, Ewald (1999) Gesamtwirtschaftliche Effekte der Budgetkonsolidierung in Europa, in: WIFO-Monatsberichte 4.
- Marterbauer, Markus (2003) Emanzipatorische Wirtschaftspolitik unter neuen Rahmenbedingungen. Gibt es noch Spielräume für sozialdemokratische Wirtschaftspolitik?, in: Kurswechsel, Heft 2.
- Marterbauer, Markus (2010) Budgetpolitik in Zeiten verminderter Erwartungen, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 36. Jahrgang, Heft 3.
- Marterbauer, Markus (2011) Zahlen bitte! Die Kosten der Krise tragen wir alle, Wien.
- Reinhart, Carmen/ Rogoff, Kenneth (2009) This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly, Princeton.
- Rossmann, Bruno (2011) Die neue europäische Steuerungsarchitektur – »More of the same« statt Paradigmenwechsel, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 37. Jahrgang, Heft 2.
- Rotschild, Kurt W. (1966) Einige neuere Beiträge zur makroökonomischen Theorie der Einkommensverteilung, in: Marktformen, Löhne, Außenhandel, Beiträge zur Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Wien.
- Rothschild, Kurt W. (1981) Einführung in die Ungleichgewichtstheorie, Berlin.
- Rothschild, Kurt W. (2010) Alternative Konzepte der Wirtschaftspolitik, in: Forum Politische Bildung (Hg.), Informationen zur Politischen Bildung, Nr. 33, Wirtschaft und Politik, Wien.
- Steindl, Josef (1982), The Role of Household Saving in the Modern Economy, in: Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, 1.
- Tichy, Gunther (2009) Einige unkonventionelle Gedanken zum Leben nach der Krise, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 35. Jahrgang, Heft 4.
- Truger, Achim/ Rietzler, Katja/ Will, Henner/ Zwiener, Rudolf (2010) Alternative Strategien der Budgetkonsolidierung in Österreich nach der Rezession, in: Feigl, Georg/ Truger, Achim (Hg.) Alternative Strategien der Budgetkonsolidierung in Österreich nach der Rezession, Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien, Bd. 16, Wien.
- Truger, Achim/ Will, Henner (2012) Gestaltungsanfällig und prozyklisch. Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse, IMK Working Paper 88.
- Zinn, Karl Georg (2008), Die Keynesische Alternative, Hamburg.
- Zinn, Karl Georg (2010) Renaissance des Keynesianismus – Keynesianische Wirtschaftspolitik gegen die Krise, in: Wirtschaft und Gesellschaft 36. Jahrgang, Heft 1.

Anmerkung

- 1 Ich danke Georg Feigl, Mario Matzer, Bruno Rossmann, Christa Schlager und Beat Weber für kritische Anmerkungen zum Text.