

---

---

# Zur ökonomischen Sinnhaftigkeit von ,Null-Defiziten‘\*

Arne Heise

---

---

Ein Staat ohne Staatsschulden  
tut entweder zuwenig für seine Zukunft,  
oder er fordert zuviel von seiner Gegenwart.  
Lorenz von Stein, 1878

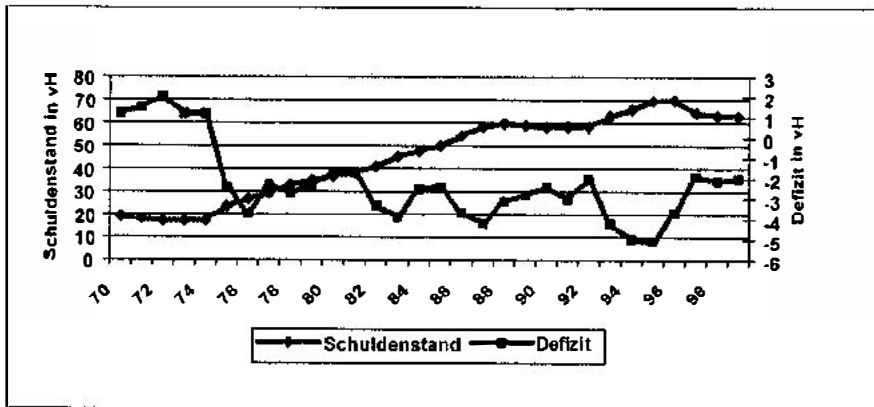
## 1. Die Ausgangslage

Dem monetaristischen Jahrzehnt der Priorität für Preisstabilität folgt nunmehr eine Phase, in der die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte besondere Bedeutung hat und der ausgeglichene Haushalt – sprachverkörpert als ‚Null-Defizit‘ – geradezu in den Rang eines finanzpolitischen Mythos ‚solider Haushaltsführung‘ erhoben wird. Die neuere Wirtschaftsforschung hat längst die kurzfristigen Kosten der Preisstabilitätspolitik bestätigt, die Debatte über die anhaltenden Kosten von ‚Null-Inflationsraten‘ ist nachträglich entbrannt,<sup>1</sup> und es besteht immerhin die Hoffnung, dass daraus für die Zukunft gelernt werden kann. Vor diesem Hintergrund sollte im Zusammenhang mit der Finanzpolitik einerseits sehr vorsichtig mit neuen Mythen umgegangen werden, andererseits zeigt das vorangestellte Zitat, dass ein Blick in die finanzpolitische Dogmengeschichte ebenfalls dahingehend mahnt, dass Wissen gelegentlich verloren gehen kann.

Die Diskussion um die Haushaltskonsolidierung im Allgemeinen und die budgetären Null-Defizite im Speziellen ist zweifellos auf der Grundlage steigender Staatsverschuldung in vielen westlichen Demokratien im Zeitalter des ‚Keynesianischen Wohlfahrtsstaates‘ in den siebziger und achtziger Jahren zu verstehen, als eine Interventionseuphorie die Grenzen der öffentlichen Verschuldung in den Hintergrund treten ließ und, wie James M. Buchanan (1986) befürchtete, die Normen soliden Haushaltens zu bedrohen schien.

Abbildung 1 zeigt deutlich, dass diese Gefahr – auf den ersten Blick – auch und in besonderem Maße in Österreich bestand. Mit der ersten Ölpreiskrise Mitte der siebziger Jahre schwenkte die österreichische Budgetpolitik auf einen über zweieinhalb Dekaden anhaltenden Defizitkurs – an

**Abbildung 1: Staatsverschuldung und öffentliche Defizite in % des BIP**



Quelle: Europäische Wirtschaft 68 (1999).

dieser Stelle kann allerdings noch nicht gesagt werden, ob es sich um einen intentional expansiven Kurs der Finanzpolitik gehandelt hat oder ob das anhaltende Defizit lediglich ein Reflex (im Sinne eines Residuums) der unbefriedigenden Wachstumsentwicklung oder verschlechterter Finanzierungsbedingungen war. Erstaunlich verbleibt allemal, dass die Entwicklung der Staatsschuld sich weitgehend unabhängig von der zugrunde liegenden Wirtschaftsdoktrin eines 'Austrokeynesianismus' (bis Ende der siebziger Jahre) mit seiner antizyklischen Finanzpolitik oder eines 'Austromonetarismus' (seit Beginn der achtziger Jahre) mit seiner Priorität für Budgetkonsolidierung<sup>2</sup> und auch unbeeinflusst von Regierungskonstellationen fortsetzte. Die Tatsache, dass der Mythos 'Null-Defizit' aber auch und gerade in solchen Ländern gedieh und gedeiht, deren faktische Verschuldungsentwicklung gewiss keine 'Staatsverschuldung ohne Ende' erkennen ließ – in Großbritannien etwa halbierte sich die Staatsverschuldung fast (von 80 Prozent im Jahr 1970 auf etwa 45 Prozent zu Beginn des 21. Jahrhunderts) ohne übergroße finanzpolitische Restriktionen, gleichwohl ist die Labour-Regierung unter Tony Blair ebenso auf das 'Null-Defizit' eingeschworen, wie es die Tory-Regierungen unter Margaret Thatcher und John Major zumindest aus politischem Bekenntnis waren<sup>3</sup> –, deutet darauf hin, dass mehr dahinter steckt als pure ökonomische Notwendigkeit: Mit dem Wandel der Staatskonzeption vom aktiven 'Keynesianischen Wohlfahrtsstaat' (KWS) zum aktivierenden 'Schumpeterianischen Wettbewerbsstaat' (SWS) wird Staatstätigkeit im Allgemeinen hinterfragt und einer 'Wirtschaftlichkeitsprüfung' unterzogen bzw. einer 'Unwirtschaftlichkeitsvermutung' (Staatsversagen) ausgesetzt. Haushaltskonsolidierung und das 'Null-Defizit' sind dann lediglich die Mittel zur Beschneidung der staatlichen Aktivität als Ziel<sup>4</sup> – wir werden darauf später noch zurückkommen.<sup>5</sup>

Die besondere Brisanz des Themas für Österreich ergibt sich einerseits aus dem Regierungswechsel im Jahre 2000, andererseits aus dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Jahr 1995 und der Teilnahme an der Europäischen Währungsunion (EWU) seit dem 1.1.1999. Mit dem Regierungswechsel hat sich die Möglichkeit ergeben, die seit Jahren von führenden Politikern der neuen Regierungskoalition angemahnte Rückführung der Staatstätigkeit und Konsolidierung der öffentlichen Haushalte<sup>6</sup> zur Handlungsmacht zu verhelfen und als einzig denkbaren Weg in eine solide Zukunft regierungsamtlich zu vermarkten.<sup>7</sup> Dabei hilft die im Stabilitäts- und Wachstumspakt (siehe Kasten 1) festgelegte restriktive Finanzpolitik, die den Teilnehmern der Euro-Zone unter Sanktionsandrohung abverlangt wird – schließlich kann man sich immer darauf berufen, dass ein Verstoß gegen die Politik des ‚Null-Defizits‘ den Interessen Österreichs auf EU-Ebene schade. Was auch immer binnenwirtschaftlich argumentiert werden kann, vor dem Hintergrund der österreichischen Einbindung in die E(W)U ist dann nicht mehr alles denk- und diskutierbar. ‚*Tying one's hands*‘ heißt diese Strategie, die nicht eben für eine große Überzeugungskraft der eigenen Argumente (aus Sicht der Null-Defizit-Befürworter) und die eigene finanzpolitische Standhaftigkeit spricht.

Obwohl der SWP in seiner gegenwärtigen Form schwere Unzulänglichkeiten aufweist – so wird nicht zwischen einzelstaatlichen Entwicklungsunterschieden und realwirtschaftlichen Konvergenzbedingungen unterschieden (s. Irland als Beispiel eines erfolgreichen Konvergenzprozesses), vor allem aber reflektiert der SWP nicht die Erfordernisse einer kooperativen Wirtschaftspolitik, wie sie für einen erfolgreichen Makrodialog im Rahmen des ‚Kölner Prozesses‘ gestellt sind<sup>8</sup> –, soll er doch hier als Referenz nationaler Finanzpolitik nicht infrage gestellt werden. Es geht also nicht darum, der Frage nachzugehen, ob der SWP eine für Österreich sinnvolle Haushaltspolitik reguliert, sondern vielmehr darum, die Konsequenzen einer Politik des ‚Null-Defizits‘ nachzuspüren, die der SWP ebenso zu erfordern scheint wie die haushaltspolitischen Vorstellungen der gegenwärtigen Regierungskoalition.

## 2. Finanztheorie und öffentliches Defizit – eine Zusammenschau

Zweifellos erwartet man von der Wirtschaftswissenschaft eine klare Antwort auf die Frage nach den ökonomischen Konsequenzen von ‚Null-Defiziten‘ als haushaltspolitische Richtlinien. Da es sich bei der Wirtschaftswissenschaft aber um eine multiparadigmatische Disziplin – ganz grob lässt sich zwischen einer marktoptimistischen neo-walrasianischen ‚Allgemeinen Gleichgewichtstheorie‘ und einer interventionsoptimistischen postkeynesianischen (Un-)Gleichgewichtstheorie unterscheiden – handelt, müssen diese Erwartungen enttäuscht werden. Unser Vorgehen muss deshalb zunächst einmal darin bestehen, die ‚Null-Defizit-Hypothese‘ auf Grundlage der unterschiedlichen Paradigmen zu untersuchen, und dann, in einem zweiten Schritt, nach Gemeinsamkeiten und Differenzen in der Beurteilung

## Kasten 1: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) des Amsterdamer Vertrags

Im Vertrag von Maastricht sind einige Konvergenzkriterien benannt worden, an deren Einhaltung die Teilnahme an der EWU gebunden wurde. Neben einem Zins- und einem Inflationsratenkriterium war dies die Vorgabe eines absoluten Schuldenstandskriteriums – 60 Prozent des nationalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) – und einer laufenden Netto-Neuverschuldung – 3 Prozent des BIP. Bei beiden *Benchmarks* handelte es sich um langfristige, überzyklische Durchschnittsgrößen. Hintergrund dieser finanzpolitischen Vorgaben war die Befürchtung, dass eine rein marktliche Sanktion (z.B. durch höhere Risikoprämien für EWU-Teilnehmerländer mit unsolidem Finanzgebaren) nicht ausreichen würde, übermäßige Defizite einzelner Teilnehmerländer zu verhindern, und dass damit die Geldpolitik der EZB unter Druck geraten könnte, einen Kurs zu fahren, der nicht mit Preisstabilität vereinbar wäre. Die Größenordnung der *Benchmarks* ergibt sich aus der Annahme eines langfristigen, durchschnittlichen Wirtschaftswachstums von real 3 Prozent in der Euro-Zone und einer tolerierten Inflationsrate von 2 Prozent: Unter diesen Bedingungen lässt sich ein Schuldenstand der öffentlichen Haushalte von 60 Prozent – zufälligerweise etwa der aktuelle Schuldenstand der Bundesrepublik Deutschland und Frankreichs zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Maastrichter Vertrags – mit einer durchschnittlichen Netto-Neuverschuldung von 3 Prozent dauerhaft stabilisieren.

Mit dem Amsterdamer Vertrag von 1997 wird das ‚Verfahren bei übermäßigem Defizit‘ für die Zeit nach Inkrafttreten der Währungsunion präzisiert und verschärft: Eine Schuldenquote von 60 Prozent gilt weiterhin als *Benchmark* einer ‚optimalen Schuldenquote‘, 3 Prozent Netto-Neuverschuldung in den laufenden Haushalten wird aber nun als Obergrenze festgeschrieben, die sanktionsfrei nur überschritten werden darf, wenn das EWU-Teilnehmerland eine scharfe Rezession mit einem negativen Wirtschaftswachstum von mindestens –2 Prozent durchläuft. Wird diese Obergrenze ohne entsprechende Rezession überschritten, so werden automatisch zinslose Einlagen bei der EZB fällig, die nach zweijähriger Dauer des ‚übermäßigen Defizits‘ in eine entsprechende Geldstrafe umgewandelt werden können. Hat die Rezession eines Teilnehmerlandes eine Größenordnung von –0,75 bis –2 Prozent, so muss die Sanktion im Falle der Überschreitung der 3 Prozent-Marke mehrheitlich durch die Teilnehmer der Euro-Zone beschlossen werden, fällt also nicht automatisch an. Um ein Spielen der ‚automatischen Stabilisatoren‘ über normale Konjunkturzyklen hinweg uneingeschränkt zu lassen, muss deshalb mittelfristig und überzyklisch ein ‚nahezu ausgeglichener oder im Überschuss befindlicher Haushalt‘ angestrebt werden. Diese Verschärfung ist zweifellos nicht durch die oben ausgeführte ökonomische Argumentation gedeckt. Gemeint ist jedenfalls der ‚öffentliche Haushalt‘ in seiner gesamtwirtschaftlichen Dimension, d.h. er umfasst in einem föderalen System alle staatlichen Ebenen: Bund, Länder und Gemeinden. Mittelfristige und überzyklische Defizite einer Ebene müssen folglich durch kompensierende Überschüsse auf einer anderen Ebene ausgeglichen werden.

Die noch im Maastrichter Vertrag erwähnte absolute Höhe der Staatsverschuldung – 60 Prozent des BIP – spielt für die aktuelle Haushaltspolitik nach dem SWP keine herausragende Rolle mehr, sie kann lediglich als politisch bestimmte Obergrenze der öffentlichen Verschuldung interpretiert werden, deren Überschreiten einen Konsolidierungskurs auslöst, deren Unterschreiten allerdings auch finanzpolitischen Handlungsspielraum beschreibt. Die Europäische Kommission legt allerdings Wert darauf, dass sich der Grad der Überschreitung der Verschuldungsobergrenze in den Konsolidierungsbemühungen der betroffenen EU-Mitglieder spiegelt.

zu fahnden, die eine abgewogene Beurteilung ermöglicht. Dazu wird es notwendig sein, die Annahmen und Grundstrukturen der Paradigmen explizit zu machen, unter denen die – im Zweifelsfalle recht unterschiedlichen – Wirkungen staatlicher Haushaltspolitik hergeleitet werden.

## **2.1 Öffentliche Haushaltspolitik im neo-walrasianischen Paradigma**

Auf Grundlage des neo-walrasianischen Paradigmas (s. Kasten 2) muss unterschieden werden zwischen jenen Ansätzen, die kurz- wie langfristig die Ineffektivität der Finanzpolitik reklamieren – d.h. jegliche Auswirkungen der Finanzpolitik im Allgemeinen und öffentlicher Verschuldung im Speziellen auf reale Größen in einem stabilitätspolitischen Sinn negieren –, und solchen, die kurzfristige realwirtschaftliche Effekte zulassen. Die Differenz geht im Wesentlichen darauf zurück, inwieweit es den Wirtschaftsakteuren unterstellt wird, ‚rationale Erwartungen‘ bilden zu können.

### **2.1.1 Die Politikineffektivitäts-Hypothese: das ‚Say’sche Theorem‘ öffentlicher Haushalte**

Eine extreme Variante des neo-walrasianischen Paradigmas stellt die Theorie rationaler Erwartungen (RE) dar, die unter heroischen Annahmen beschreibt, dass sich eine Volkswirtschaft zu jedem Zeitpunkt im Gleichgewicht aller Teilmärkte befindet – selbst Konjunkturzyklen werden dann zu einem Gleichgewichtsphänomen. Bei den heroischen Annahmen handelt es sich – neben den grundsätzlich gültigen Annahmen der walrasianischen Theorie – um die Vorstellung, alle Wirtschaftssubjekte verhielten sich in dem (speziellen) Sinne ‚rational‘, dass sie unter Kenntnis künftiger Entwicklungen (vollständige Voraussicht) jene Ausprägungen der für ihre Optimierungskalküle wichtigen Variablen erwarten, die die walrasianische Modellwelt prognostizierte. Rationalität bedeutet dann konsequent nur ‚Modelltreue‘, impliziert allerdings ebenso konsequent die vollständige Ablehnung jeglicher stabilitätspolitischer Intervention. Es ist dann nicht schwer zu zeigen, dass unter diesen Bedingungen (und einigen weiteren Annahmen wie unendlich lang lebende Individuen) kein Unterschied für die realwirtschaftliche Entwicklung einer Volkswirtschaft besteht, ob die Bereitstellung öffentlicher Güter (z.B. allokativer Funktion) steuer- oder kreditfinanziert werden – das sogenannte Ricardo-Äquivalenz-Theorem. Jedes öffentliche Defizit (Angebot öffentlicher Schuldverschreibungen) müsste in (vollständiger) Erwartung künftiger Besteuerung zwecks Rückzahlung und Verzinsung zu einem heutigen Konsumverzicht (Nachfrage öffentlicher Schuldverschreibungen) in exakt gleicher Höhe führen, sodass die Ergebnisse auf den anderen Märkten unbeeinflusst bleiben.<sup>9</sup> Es kommt also zu einem ‚Erwartungs-Crowding out‘ privater Nachfrage durch staatliche Defizite. Damit lassen sich zwar keine Argumente für öffentliche Verschuldung (statt Steuerfinanzierung) finden, aber auch keine objektiven Grenzen der Verschuldung beschreiben. Nicht die öffentliche Verschuldung

## Kasten 2: Die Grundannahmen des neo-walrasianischen und des postkeynesianischen Paradigmas

Das *neo-walrasianische* Paradigma basiert auf dem tauschtheoretischen Modell des ‚Allgemeinen Gleichgewichts‘, wonach der Referenzpunkt des ökonomischen Systems eine allgemeine Markträumung darstellt. Nutzenmaximierende Wirtschaftssubjekte allokieren gegebene Anfangsbestände an Gütern und Produktionsfaktoren mittels Preissignalen optimal über Raum und Zeit. Dazu muss allerdings eine Reihe von Annahmen getroffen werden: vollständige Konkurrenz auf allen Märkten, vollständige Preisflexibilität, vollständige Informationen für alle Marktteilnehmer, gegebenes Einkommen (bei Vollaustattung aller Produktionsfaktoren) und ‚rationale Erwartungen‘ (d.h. die Wirtschaftssubjekte erwarten jene Entwicklung der für ihre Allokationsentscheidungen wichtigen ökonomischen Variablen, die das neo-walrasianische Modell prognostiziert; rational bedeutet also konsequent nur ‚modellkonsistent‘). Bei eingeschränkter Gültigkeit dieser Annahmen (z.B. der vollständigen Konkurrenz oder der vollständigen Information) kann es zu mehr oder weniger temporären Abweichungen vom ‚Allgemeinen Gleichgewicht‘ kommen, doch sichert das ‚Walras-Gesetz‘ (wonach Ungleichgewichte auf einzelnen Märkten immer durch spiegelbildliche Ungleichgewichte auf anderen Märkten ‚kompensiert‘ werden), dass Anpassungsprozesse mittelfristig zum Gleichgewicht zurückführen. Hieraus entsteht eine Zweiteilung des Beobachtungs- und Interventionshorizontes: Mittel- bis langfristig wirken, wenn sie nicht dauerhaft behindert werden, die Marktkräfte in optimaler Weise, kurzfristig kann ein Ungleichgewicht zu Interventionen anleiten. Wirtschaftspolitik mag also kurzfristig stabilitätspolitisch wirksam sein, wenn der wirtschaftspolitische Akteur über hinreichend Informationen verfügt und seine Maßnahmen nicht durch Gegenreaktionen der Wirtschaftssubjekte konterkariert werden – dies ist immer dann zu erwarten, wenn die wirtschaftspolitischen Maßnahmen vorauszusehen sind und die Ausgangssituation einen Optimalzustand im Sinne des ‚Allgemeinen Gleichgewichts‘ darstellte. (Dann ist allerdings eine wirtschaftspolitische Intervention auch nicht erforderlich.)

Das *postkeynesianische* Paradigma basiert auf der Vorstellung einer Markthierarchie, an deren Spitze der Kredit- bzw. Vermögensmarkt steht. Alle anderen Märkte – Güter- und Faktormärkte – sind abgeleitet, die dortigen Aktionen logisch (nicht notwendigerweise auch zeitlich) den Entscheidungen auf dem Kredit- bzw. Vermögensmarkt nachgeordnet. Die Gleichgewichtsbedingung gilt lediglich für den Kredit- und die Gütermärkte, nicht aber für die Faktormärkte – ein Unterauslastungs-Gleichgewicht als langfristiger Referenzpunkt ist deshalb denkbar. Das Walras-Gesetz gilt deshalb nicht, weil die Grundannahme eines gegebenen (Vollaustattungs-) Einkommens sinnvollerweise nicht aufrechterhalten werden kann. Diese Ergebnisse setzen allerdings die Gültigkeit einiger Annahmen voraus: Unvollständige Informationen in einer nicht-ergodischen Welt lässt Unsicherheit im fundamentalen Sinne entstehen, die Wirtschaftsakteure sind risikoavers und vermögenssichernd. Unter diesen Bedingungen entsteht eine stabilitätsorientierte wirtschaftspolitische Intervention nur, wenn normative Ziele (z.B. Vollaustattung der Produktionsfaktoren) explizit formuliert werden, aufgrund der hierarchischen Stellung des Kredit- bzw. Vermögensmarktes kann Wirtschaftspolitik nur wirkungsvoll werden, wenn die Wirtschaftssubjekte (insbesondere die Vermögensbesitzer) dadurch keine Verunsicherung in ihren Bewertungskalkülen erfahren. Damit ist zwar auch eine langfristige bzw. dauerhafte Beeinflussung des Wirtschaftsgeschehens durchaus möglich, hydraulische Steuerungskapazität aber undenkbar.

(,Null-Defizit'), sondern die Konkurrenz um die knappen Ressourcen (d.h. Staatstätigkeit im Allgemeinen) wird dann zu einem Problem, wenn die private Ressourcenverwendung effizienter erfolgt als öffentliche Ressourcenverwendung – unter den Annahmen des walrasianischen Paradigmas ist dies immer dann der Fall, wenn nicht ,Marktversagen' diagnostiziert werden muss.<sup>10</sup>

Wenn also das ,Null-Defizit' als allgemeingültige Haushaltsregel keineswegs aus der RE-Theorie abgeleitet werden kann, so kann sie doch immerhin dazu dienen, negative realwirtschaftliche Effekte eines Abbaus der öffentlichen Verschuldung zu bestreiten, weil es nach der obigen Argumentation nun selbstverständlich zu einem ,Erwartungs-Crowding in' privater Nachfrage kommen muss. Oder anders: Dem Abbau des Angebots an öffentlichen Schuldverschreibungen steht ein Rückgang an privater Nachfrage nach öffentlichen Schuldverschreibungen in exakt gleicher Höhe gegenüber.

Die Bedeutung des ,Say'schen Theorems öffentlicher Haushalte' liegt einerseits in der Darlegung der realitätsfernen Annahmen, die eine Gültigkeit der ,Politikineffektivitäts-Hypothese' benötigt, andererseits aber in der Herausstellung der Implikationen öffentlicher Verschuldung und deren Konsolidierung im theoretischen Extrem des neo-walrasianischen Paradigmas.

### **2.1.2 Die kurzfristige Effektivität öffentlicher Haushaltspolitik**

Die fundamentale Politikineffektivitäts-Hypothese erfährt deutliche Einschränkungen, wenn einige ihrer Annahmen aufgeweicht werden. Wird beispielsweise die Annahme dauerhaft lebender Individuen zugunsten einer realistischeren Unterstellung (zumindest) zweier endlich lebender Generationen (jung und alt) fallen gelassen, kann gezeigt werden, dass eine defizitfinanzierte öffentliche Güterbereitstellung zumindest zu intergenerativen Belastungsveränderungen – die ältere Generation wird nicht mehr in vollem Umfang für künftige Tilgungen und Zinszahlungen aufkommen müssen – und, wenn unterschiedliche Konsumneigungen angenommen werden dürfen, auch zu realwirtschaftlichen Auswirkungen (Veränderung des Wachstumspfades) führen kann. Andererseits würde eine vollständig steuerfinanzierte Versorgung zumindest mit langlebigen öffentlichen Gütern (z.B. öffentliche Infrastruktur) zu einer Belastungsverchiebung zuungunsten der älteren Generation führen, die einerseits die Äquivalenz von Nutzung und Ressourcenbereitstellung gefährdet, andererseits über Angebotseffekte (Reduktion des Arbeitsangebotes) negative realwirtschaftliche Effekte zeitigt.

Wird hingegen die Annahme anhaltenden Gleichgewichts zugunsten temporärer Ungleichgewichtszustände auf verschiedenen Märkten abgemildert – also zumindest eine zyklische Entwicklung als Ungleichgewichtsphänomen zugelassen –, dann kann antizipierte wie nicht-antizipierte öffentliche Haushaltspolitik durch ihre Verschuldungsbereitschaft jene Ein-

kommensentstehung verstetigen, die eine temporäre Unterauslastung der vorhandenen Produktionsfaktoren verhindert – allerdings muss gleichzeitig sichergestellt sein, dass der durch Multiplikator- und Akzeleratorprozesse ausgelöste konjunkturelle Aufschwung gleichermaßen durch die Bereitschaft der öffentlichen Hand zum Schuldenabbau derart gebremst wird, dass es nicht zum Überauslastungs- bzw. inflationären Ungleichgewicht kommt. Voraussetzung für das Entstehen solcher Ungleichgewichte ist allerdings die Aufgabe der Annahme vollständiger Informationen und vollständiger Preisflexibilität – gewiss eine Annäherung an die Bedingungen der realen Welt.

Nun wird die stabilitätspolitisch motivierte Defizitfinanzierung der öffentlichen Hand durch das Ausmaß der konjunkturellen Ungleichgewichte bestimmt. Allerdings spricht die so begründete temporäre Verschuldungsbereitschaft der öffentlichen Hand nicht gegen die ‚Null-Defizit-Regel‘ als langfristig gültige Haushaltsbeschränkung. Wohl aber lässt sich ein ständig ausgeglichener Haushalt genauso wenig begründen wie ein Abbau der Staatsverschuldung – als Definition der Konsolidierung – zweifelsfrei ohne negative Auswirkungen auf die Realwirtschaft bleiben wird. Nur wenn die Konsolidierung und ihre Auswirkungen auf die zukünftige Besteuerung erwartet (und als glaubwürdig eingeschätzt) wird, ist ein ‚Crowding in‘ privater Nachfrage als Ersatz für den staatlichen Nachfrageausfall vorstellbar.

### **2.1.3 Die ‚Goldene Regel‘ öffentlicher Verschuldung als Handlungsmaxime des neo-walrasianischen Paradigmas**

Zweierlei lässt sich ohne Zweifel im Rahmen des neo-walrasianischen Paradigmas festhalten: Es gibt keine absolute Grenze der Verschuldung, und die ‚Null-Defizit-Regel‘ dürfte in einer Vielzahl von vorstellbaren Situationen die wirtschaftliche Stabilität und Dynamik gefährdende Effekte aufweisen. Aus stabilitätspolitischer Sicht bedarf es einer Verschuldungsmöglichkeit der öffentlichen Haushalte, die durch den Grad der temporären Abweichung vom Vollaustausgleichgewicht bestimmt wird, aus alloktionstheoretischer Sicht ist eine Verschuldung im Rahmen der Bereitstellung langlebiger öffentlicher Güter – Investitionen – angezeigt. Insbesondere wenn eine Komplementarität zwischen privater und öffentlicher Investition unterstellt wird, kann die (teilweise) defizitfinanzierte öffentliche Investition als jene ‚Goldene Regel‘ der staatlichen Verschuldung angesehen werden, die nicht nur die intergenerative Belastung ausgleicht, sondern auch das gesamtwirtschaftliche Potential erweitert (dynamische Effizienz). Die dauerhafte Durchsetzung eines ausgeglichenen öffentlichen Haushalts kann deshalb im neo-walrasianischen Paradigma nur als suboptimale Finanzierungsregel angesehen werden.

Als temporäres Phänomen der Haushaltskonsolidierung mag das ‚Null-Defizit‘ dann allerdings ohne negative Auswirkungen auf die Realwirtschaft bleiben, wenn einerseits damit kein Unterbleiben öffentlicher Investitionen



impliziert ist, andererseits die Maßnahmen entsprechende Erwartungseffekte (*„Crowding in“* privater Nachfrage) auslösen – neuere Forschungen im neo-walrasianischen Paradigma<sup>11</sup> reklamieren, dass dies eher der Fall sein wird, wenn die Konsolidierung mittels (konsumtiven) Ausgabenkürzungen als durch Steuererhöhungen erfolgt.

## 2.2 Öffentliche Haushaltspolitik im postkeynesianischen Paradigma

Im Gegensatz zum neo-walrasianischen Paradigma geht das postkeynesianische Paradigma nicht von der Existenz eines singulären Zustandes (das allgemeine Gleichgewicht) als langfristigem Referenzpunkt der Dynamik marktlich koordinierter Ökonomien aus, sondern beschreibt multiple Gleichgewichtssituationen bei unterausgelasteten Ressourcen (s. Kasten 2) – wobei diese Ressourcenunterauslastung (insbesondere Arbeitslosigkeit) nicht als ‚Marktversagen‘ interpretiert werden kann, sondern das Ergebnis der Kalküle rationaler Wirtschaftssubjekte ist. Finanzpolitische Eingriffe ergeben sich nun nicht nur in allokatons- und stabilitätspolitischer, sondern auch in wachstumspolitischer Hinsicht (Vollauslastung der Produktionsfaktoren). Wenn es aber gelingt, den Wachstumspfad der Volkswirtschaft insgesamt und dauerhaft zu verändern, entsteht Raum für Selbstfinanzierungseffekte der Finanzpolitik und eine Zurückweisung der ricardianischen Äquivalenz: Wenn eine defizitfinanzierte staatliche Güterbereitstellung die volkswirtschaftliche Einkommensbildung und, daraus ableitbar, das Steueraufkommen dauerhaft erhöht, muss ein rationales Wirtschaftssubjekt keineswegs mit einer steigenden künftigen Besteuerung rechnen, für die er bereits heute sein Ausgabeverhalten einschränken müsste. Die Größenordnung des Selbstfinanzierungseffektes öffentlicher Defizite hängt allerdings einerseits von der Art der öffentlichen Güterbereitstellung – investiv oder konsumtiv –, andererseits von den Reaktionen interdependenter Politikbereiche (der Lohn- und Geldpolitik) ab – die Erwartungseffekte des ricardianischen Äquivalenztheorems sind also im postkeynesianischen Paradigma nur dann realistisch, wenn der realwirtschaftliche Impakt als unzureichend empfunden wird, ein direktes *„Crowding out“* privater Nachfrage setzt Reaktionen der Lohn- und Geldpolitik voraus.

Unter diesen Bedingungen wird die Unterscheidung zwischen strukturellem und gesamtwirtschaftlichem Defizit gewichtig (vgl. Kasten 3), ergibt sich doch letzteres lediglich als Residuum der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, während das strukturelle Defizit die eigentliche Verschuldungsbereitschaft der öffentlichen Hand ohne wachstumsbedingte Selbstfinanzierungseffekte beschreibt. Zur Bestimmung eines optimalen öffentlichen Defizits reicht aber die Bedingung eines positiven Wachstumsimpulses nicht aus, sondern bedarf es eines Nachhaltigkeitskriteriums der Haushaltspolitik,<sup>13</sup> denn die betrachtete finanzpolitische Intervention hat ja nicht nur – wie bereits angesprochen – temporären, konjunkturpolitischen Charakter. Hierzu wollen wir erst im nächsten Abschnitt einige Ausführungen machen.

### Kasten 3: Strukturelle und konjunkturelle Defizite

In der Literatur wird häufig zwischen aktiver und passiver Verschuldung oder auch zwischen strukturellen und konjunkturellen Defiziten unterschieden. Die passive Verschuldung speist sich aus dem ‚Spielen der automatischen Stabilisatoren‘, d.h. aus dem automatischen, durch keine diskretionäre Maßnahme ausgelösten Auseinanderfallen von rückläufigen Steuereinnahmen und steigenden Staatsausgaben (gesetzlichen Transfers) im konjunkturellen Abschwung. Die Automatik dieses Prozesses ermöglicht es, von den Intentionen des staatlichen Akteurs abzusehen. Aktive Verschuldung hingegen setzt ein intentionales, diskretionäres Verhalten des Staates voraus.

Das ‚Spielen der automatischen Stabilisatoren‘ führt zu konjunkturellen Defiziten im Abschwung und zu spiegelbildlichen Überschüssen im Aufschwung. Bereinigt man den öffentlichen Haushaltssaldo um diese konjunkturellen (automatischen) Einflüsse, so erhält man einen Saldo – Defizit oder Überschuss –, der als anhaltend, intentional und aktiv beeinflusst angenommen werden kann: das strukturelle Defizit bzw. Überschuss. Das gesamtwirtschaftliche Defizit (bzw. der Überschuss) ergibt sich aus der Summe von strukturellem und konjunkturellem Saldo.

Solange angenommen werden kann, dass das strukturelle Defizit keinen Einfluss auf die Auslastung der Ressourcen hat – wie es die Rationale-Erwartungs-Neoklassik sogar kurzfristig, die weniger rigide walrasianische Theorie aber zumindest langfristig unterstellt –, bewegen sich strukturelles und gesamtwirtschaftliches Defizit in die gleiche Richtung, ein Abbau des strukturellen Defizits impliziert einen Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Defizits. Sobald aber das strukturelle Defizit zu einer Veränderung der Auslastung der Ressourcen führen kann – wie vom Postkeynesianismus angenommen –, kann ein steigendes strukturelles Defizit zu einem sinkenden gesamtwirtschaftlichen Defizit oder umgekehrt ein sinkendes strukturelles Defizit zu einem steigenden gesamtwirtschaftlichen Defizit führen – dies ist das sogenannte ‚Schuldenparadoxon‘.<sup>12</sup>

Zweifellos lässt sich die ‚Null-Defizit-Regel‘ auch auf Grundlage des postkeynesianischen Paradigmas nicht als sinnvolle Finanzpolitik rechtfertigen. Mehr noch als das neo-walrasianische Paradigma eröffnen sich im postkeynesianischen Modell Notwendigkeiten für eine defizitfinanzierte Intervention – allerdings ist nicht das gesamtwirtschaftliche budgetäre Defizit als reine Residualgröße von entscheidender Bedeutung, sondern die Aktivität der Haushaltspolitik, die sich mit Hilfe des strukturellen Defizits messen lässt. Ihre Begrenzung erfährt die Aktivität der öffentlichen Haushaltspolitik durch ein noch näher zu bestimmendes Nachhaltigkeitserfordernis. Unter der Annahme eines mit steigenden Ausgaben sinkenden Budgetmultiplikators lässt sich nun allerdings ein konsolidierungsoptimales Defizit (bzw. unter Umständen gar ein Überschuss) ableiten, das vom beschäftigungsoptimalen, nachhaltigen Defizit abweicht<sup>14</sup> – eine ‚Null-Defizit-Regel‘ kann also im postkeynesianischen Paradigma kaum ohne realwirtschaftliche Auswirkungen, insbesondere Beschäftigungsverluste, durchgesetzt werden, mag aber als Mittel der Haushaltskonsolidierung (temporär) erforderlich sein.

### 3. Haushaltskonsolidierung – Mittel oder Ziel?

Als dauerhaft gültige Haushaltsregel kann sich die Vorstellung eines ausgeglichenen Budgets, eines ‚Null-Defizits‘ also, offensichtlich nicht auf die einschlägigen Modelle der Wirtschafts- und Finanztheorie stützen. Es bleibt deshalb zu untersuchen, ob es sich dann vielleicht um eine sinnvolle, allerdings nur temporär geltende Konsolidierungsregel handeln mag, die den häufig beschworenen Konsolidierungsnotwendigkeiten der öffentlichen Haushalte Rechnung trägt. Dazu müssen wir allerdings zunächst einige Überlegungen zur Konsolidierungsnotwendigkeit anstellen.

Wir finden in der finanzwissenschaftlichen Literatur zwei Interpretationen für haushalterische Konsolidierung, die nicht notwendigerweise in Übereinstimmung zu bringen sind: (a) Die OECD (1996) definiert Konsolidierung als den dauerhaften Abbau der strukturellen Neuverschuldung, setzt also auf die Defizitquote als Kriterium für die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik. Hieraus kann aber schnell eine zirkuläre Argumentation entstehen, wenn Konsolidierung mit Blick auf das anzustrebende ‚Null-Defizit‘ begründet wird, das ‚Null-Defizit‘ wiederum als Konsolidierungsregel verkauft wird. (b) Die Finanztheorie (vgl. Kasten 3) hat sich deshalb darauf konzentriert, Konsolidierung als einen Abbau der Schuldenquote bzw. die Herstellung eines ‚Primärdefizits‘ zu definieren, das mit einer stabilen, nachhaltigen Schuldenquote vereinbar ist.

Im neo-walrasianischen Paradigma sind die beiden Interpretationen von Konsolidierung allerdings durchaus kompatibel: Wenn angenommen werden kann, dass die BIP-Wachstumsrate mittel- bis langfristig unabhängig vom Kurs der Haushaltspolitik ist, so impliziert die Reduktion der Schuldenquote eine Reduktion von Neuverschuldung und Primärdefizit (s. Gleichungen (2) und (3) im Kasten 4). In diesem Falle wäre die Reduktion der Defizitquote das Mittel zur Erreichung des Konsolidierungszieles: Reduktion der Schuldenquote. Jetzt müsste allerdings noch begründet werden, weshalb die Schuldenquote zu senken ist – die Konsolidierungsnotwendigkeit drängt sich nicht ohne weiteres auf. Das neo-walrasianische Paradigma gibt hierfür nur eine plausible Erklärung: Die intergenerative Lastenverschiebung der öffentlichen Güterbereitstellungen zugunsten der künftigen Generation(en). Und mit der einigermaßen seltsamen Begründung der höheren Glaubwürdigkeit werden Kürzungen der konsumtiven Ausgaben (Personal- und Sozialaufwand) für wirkungsvollere Konsolidierungsmaßnahmen gehalten als die Erhöhung der Steuerlast oder die Kürzung investiver öffentlicher Ausgaben.

Etwas anders sieht es im postkeynesianischen Paradigma aus, wo eine Unabhängigkeit der BIP-Wachstumsrate vom finanzpolitischen Kurs keineswegs unterstellt werden kann: Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte mittels Reduktion der strukturellen Defizite muss nun dann nicht zu einer Konsolidierung im Sinne einer Reduktion der Schuldenquote führen, wenn die Defizitquote unter die konsolidierungsoptimale Defizitquote fällt – oder anders: Wenn die Reduktion der staatlichen Defizite

#### Kasten 4: Einige finanzarithmetische Zusammenhänge

Evsey Domar (1944) hat auf einige simple finanzarithmetische Grundzusammenhänge aufmerksam gemacht, die zur Konstruktion eines Nachhaltigkeitskriteriums noch gebraucht werden: In einer wachsenden Volkswirtschaft ist nicht die Tatsache einer wachsenden nominellen Verschuldung von Bedeutung, sondern das Wachstum der Verschuldung in Relation zum Wachstum der Wirtschaft: Wir wollen annehmen, dass eine bestehende Verschuldung ( $D$ ) ohne Tilgung fortbestehen bleiben soll. Solange die Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes ( $g$ ) größer oder gleich dem Zinssatz ( $i$ ) der öffentlichen Verschuldung ist, verbleibt die Verschuldungsquote ( $D/Y$ ) unverändert oder sinkt sogar, obwohl die nominelle Verschuldung beständig wächst:

$$(1) \quad \Delta(D/Y) = i - g$$

$$(1a) \quad \text{wenn } i = g, \text{ dann } \Delta(D/Y) = 0$$

Man kann also sagen, dass Konsolidierungsbedarf nur besteht, sobald die nominelle Verzinsung der öffentlichen Schuld die nominelle Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes überschreitet. Dieser Konsolidierungsbedarf wird erst richtig deutlich, wenn wir zwischen Neuverschuldung und ‚Primärdefizit‘ unterscheiden. Die Neuverschuldung ( $S/Y$ ), die mit einer stabilen Verschuldungsquote einhergeht, ergibt sich aus dem Produkt der BIP-Wachstumsrate und der zu stabilisierenden Verschuldungsquote:

$$(2) \quad S/Y = g(D/Y)$$

Soll z.B. eine Schuldenquote von 60% bei einem BIP-Wachstum von nominell 5% stabilisiert werden, ist eine Defizitquote von 3% möglich. Für die tatsächlichen Gestaltungsspielräume der Haushaltspolitik von größerer Aussagekraft ist allerdings die Primärdefizitquote ( $S_p/Y$ ), die die Neuverschuldungsquote beschreibt, die nach Abzug der Zinszahlungen verbleibt:

$$(3) \quad S_p/Y = (i-g)(D/Y)$$

$$(3a) \quad S_p/Y = 0, \text{ wenn } i = g$$

Wenn also die Verzinsung der öffentlichen Schuld gerade der BIP-Wachstumsrate entspricht, muss der Primärhaushalt ausgeglichen sein. Wenn  $i$  größer sein sollte als  $g$ , muss gar ein Primärüberschuss erwirtschaftet werden.

Wenn allerdings angenommen wird, dass die Verzinsung der Staatsschuld dauerhaft über der BIP-Wachstumsrate liegt und ein Primärüberschuss nicht dauerhaft erzeugt werden kann, dann wächst, sobald wir ein positives BIP-Wachstum unterstellen, die Verschuldungsquote nicht etwa gegen Unendlich, sondern nähert sich einer Höchstgrenze an, die sich durch das Verhältnis von  $i/g$  bestimmen lässt.

Eine Haushaltskonsolidierung erfolgt, wenn  $\Delta(D/Y) < 0$ . Dies bedeutet

$$(4) \quad (D_1 - D_0) / (Y_1 - Y_0) < 0$$

$$(4a) \quad [(G_1 - tY_1) - (G_0 - tY_0)] / (Y_1 - Y_0) < 0$$

$$(4b) \quad [(iD_0 + C_{ST,1} + C_{I,1} - tY_1) - (iD_{-1} + C_{ST,0} + C_{I,0} - tY_0)] / (Y_1 - Y_0) < 0$$

mit  $C_{ST,j}$  = öffentlicher Konsum zum Zeitpunkt  $j$ ;  $C_{I,j}$  = öffentliche Investitionen zum Zeitpunkt  $j$ ;  $tY_j$  = Steuereinnahmen zum Zeitpunkt  $j$ .

Die Konsolidierung kann also erfolgen, wenn (ceteris paribus, d.h. unter der Annahme der Unveränderlichkeit der anderen Parameter)

- eine Senkung des Zinssatzes  $i$  auf die öffentliche Staatsschuld eintritt,
- eine Erhöhung des Steuersatzes  $t$  zugelassen wird,
- eine Senkung des öffentlichen Konsums  $C_{ST}$  erzielt wird,
- eine Senkung der öffentlichen Investitionen  $C_I$  vorgenommen wird.

Von besonderer Bedeutung für die Wirksamkeit der Konsolidierung ist offensichtlich die Gültigkeit der Ceteris-Paribus-Annahme, denn sobald eine der vier dargelegten Maßnahmen Auswirkungen auf das Sozialprodukt  $Y$  hat, wird das Gesamtergebnis zweifelhaft (s. Kasten 3).

mittels negativer Multiplikator- und Akzeleratoreffekte überproportional auf das BIP-Wachstum durchschlägt, dann mag die Verschuldungsquote sogar steigen und mithin konträre Ergebnisse zeitigen. Aufgrund der höheren Multiplikatoren dürfte dies bei Kürzung der investiven Mittel eher der Fall sein als bei einer Kürzung konsumtiver öffentlicher Ausgaben – ein Konsolidierungsverhalten, wie es in der jüngeren Vergangenheit in allen europäischen Staatshaushalten üblich war.<sup>15</sup> Im postkeynesianischen Paradigma kann das Konsolidierungsziel ‚Reduktion der Staatsschuldenquote‘ also nicht ohne weiteres durch das Zwischenziel ‚Reduktion des strukturellen Defizits‘ ersetzt werden. Im Gegenteil: Ein zu niedriges strukturelles Defizit – insbesondere wenn es mit einer Kürzung der öffentlichen Investitionen einhergeht – kann die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ebenso gefährden wie ein zu hohes strukturelles Defizit.

Ob die ‚Null-Defizit-Regel‘ also eine sinnvolle Konsolidierungsstrategie darstellt, hängt von der Definition des Begriffs Konsolidierung und der Wahl des theoretischen Modells ab. Weniger umstritten aber ist wohl, dass einerseits die Kosten der Konsolidierung (insbesondere im Sinne von Wachstums- und Beschäftigungsverlusten) und andererseits die Begründung der Konsolidierungsnotwendigkeit (die intergenerative Lastenverschiebung) einer breiteren öffentlichen Diskussion zugänglich gemacht werden sollten, denn es handelt sich hierbei um politische, keinesfalls ökonomische Festlegungen. Die theoretisch sehr einseitige, gleichwohl ökonomisch widersinnige Gleichsetzung von ‚Null-Defizit‘, Haushaltskonsolidierung und nachhaltiger Finanzpolitik legt den Schluss nahe, dass es hier nicht in erster Linie um die Umsetzung eines wirtschaftspolitischen Zieles geht, sondern die Einsetzung eines Eigenzweckes: Entweder spiegelt die am ‚Null-Defizit‘ orientierte Konsolidierungsstrategie ein Stück ‚Symbolpolitik‘ – nicht die tatsächlichen ökonomischen Wirkungen sind wichtig, sondern die damit verbundene Konnotation einer verantwortungsvollen, soliden Politik – wider oder es wird damit ein anderes, explizit nicht genanntes Ziel verfolgt: Es geht nicht in erster Linie um die Staatsverschuldung, sondern um den Interventionsstaat keynesianischer Prägung<sup>16</sup> – zumindest sollten diese polit-ökonomischen Erwägungen ebenfalls (wieder) stärker in die öffentliche Diskussion einfließen.

#### **4. Null-Defizit, optimale Neuverschuldung und ‚Stabilitäts- und Wachstumspakt‘ – eine abschließende Einschätzung**

Wir haben eingangs darauf verwiesen, dass das ‚Null-Defizit‘ der wirtschaftspolitischen Grundüberzeugung der die neue österreichische Bundesregierung tragenden Parteien ebenso entspricht, wie es den politischen Akteuren in Österreich quasi von außen mittels Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) durch Beitritt zur Europäischen Währungsunion verpflichtend vorgegeben wird. Es sollte nicht das Anliegen dieser Ausführungen sein, den SWP in Frage zu stellen, indem die dort festgeschriebene Finanzpolitik des ‚ausgeglichenen Haushalts‘ als ökonomisch

nur schwer begründbar eingeschätzt wurde. Vielmehr wird der SWP als politisches Faktum eines ‚*tying one's hands*‘ akzeptiert – der Implikation einer höheren politischen denn ökonomischen Logik des ‚Null-Defizits‘ und des SWP können wir uns an dieser Stelle allerdings nicht entziehen. Die gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen einer solchen ‚politischen Symbolik‘ können wir gleichwohl nicht unerwähnt lassen, um gegebenenfalls einen ökonomisch vernünftigen Umgang mit dem SWP zu ermöglichen (vgl. Kasten 5). Was hier nicht geleistet werden kann, ist eine polit-ökonomische Beantwortung der Frage, weshalb eine gesamtwirtschaftlich durch alle Theorieschulen als zweifelhaft erachtete finanzpolitische Regel dennoch zur bestimmenden wirtschaftspolitischen Leitregel eines zusammenwachsenden Europa werden konnte.

Wir wollen auch nicht den Eindruck erwecken, dass Haushaltskonsolidierung unter keinen Umständen vernünftig und temporär ausgeglichene oder gar überschüssige öffentliche Haushalte in jedem Falle zu vermeiden seien: Die neoklassisch-monetaristische Theorie liefert die intergenerative Lastenverteilung als Argument, die postkeynesianische Theorie stellt auf die Notwendigkeit der Nachhaltigkeit öffentlicher Haushalte ab<sup>18</sup> – in beiden Fällen aber ist entscheidend, dass die Konsolidierung nicht zulasten der öffentlichen Investitionen geschehen darf, weil einerseits deren Finanzierung späteren Generationen zugemutet werden kann (Neoklassik), andererseits deren Einkommensmultiplikator groß genug sein kann, um ein Zielerreichung – die Haushaltskonsolidierung – zu verhindern (Postkeynesianismus). Bei aller Unterschiedlichkeit der paradigmatischen Ansätze im Detail und in den wirtschaftspolitischen Implikationen, so ist sich doch die ökonomische Zunft über alle Schulengrenzen hinweg einig, dass die Struktur der öffentlichen Ausgaben von großer Bedeutung ist (‚*structure matters*‘) und eine *investitionsorientierte Verschuldung der öffentlichen Haushalte*<sup>19</sup> – im Rahmen der Nachhaltigkeit – deshalb nicht nur erlaubt, sondern sogar im Sinne einer Wachstums-, Beschäftigungs- und (Lasten-)Verteilungsoptimierung angezeigt ist. Der EU-Stabilitäts- und Wachstumspakt müsste deshalb nicht außer Kraft gesetzt werden, sondern die Berechnung der öffentlichen Verschuldung lediglich um die investiven Ausgaben bereinigt werden – entsprechende wissenschaftliche Konzeptionen existieren seit einiger Zeit,<sup>20</sup> politische Überlegungen gibt es in einigen Mitgliedsländern der Europäischen Union ebenfalls. Die Republik Österreich sollte diese Initiativen unterstützen.

## Anmerkungen

\*Dieser Artikel basiert auf einer Ausarbeitung für die Arbeitsgruppe ‚Budget‘ des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen.

<sup>1</sup> Vgl. z.B. Wyplosz (2001) und Akerlof et al. (1996).

<sup>2</sup> Für die Begrifflichkeiten s. Unger (1990).

<sup>3</sup> Zum Thatcherismus, der britischen Variante der Angebotspolitik, gehört natürlich auch eine restriktive, auf Ausgabenreduktion bedachte Finanzpolitik. Tatsächlich aber betrieb der Schatzkanzler Lawson Ende der 1980er Jahre eine weitaus expansivere Finanzpolitik als

### Kasten 5: Gesamtwirtschaftliche Effekte einer ‚Null-Defizit‘-Politik

Fast einhellig kommen empirische Studien zu dem Ergebnis, dass die Politikineffektivitäts-Hypothese des ricardianischen Äquivalenztheorems zurückzuweisen ist. Je nach paradigmatischem Ansatz legen die empirischen Arbeiten und ökonomischen Simulationsmessungen zumindest einen kurzfristigen (Neoklassik) oder gar langfristigen, positiven Einfluss öffentlicher Defizite auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung nahe. An dieser Stelle ist es angezeigt, auf den so genannten ‚*simultaneity bias*‘ zu verweisen:

Die gesamtwirtschaftlichen Effekte einer finanzpolitischen Maßnahme sind überlagert von der zyklischen Bewegung der Konjunktur einer Volkswirtschaft. Die ‚Erfolge‘ expansiver Finanzpolitik erscheinen dann besonders groß und die ‚Kosten‘ einer Konsolidierungsstrategie besonders gering, wenn ein zugrunde liegender Konjunkturaufschwung seine Wirkung entfaltet. Das gesamtwirtschaftliche Umfeld ist also durchaus von Bedeutung für die Bewertung der öffentlichen Finanzpolitik. In ökonomischen Modellen wird dieser Überlegung Rechnung getragen, indem die finanzpolitischen Impulse mit einer sogenannten ‚Basislösung‘ verglichen werden, die den Konjunkturverlauf ohne diese Impulse abbildet. Ein negativer Impakt finanzpolitischer Konsolidierung zum Beispiel bedeutet dann nicht, dass das Wirtschaftswachstum ein negatives Vorzeichen tragen muss, sondern lediglich, dass das Wachstum der Basislösung unterschritten wird.

Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) errechnete mit seinem als keynesianisch beschriebenen ökonomischen Makromodell<sup>17</sup> einen Einkommensmultiplikator öffentlicher Investitionen von etwa 1,5, während der Einkommensmultiplikator öffentlichen Konsums nur bei etwa 0,8 liegt. Damit ließe die Erhöhung der öffentlichen Investition die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik (Annahme: Stabilisierung der Maastricht-Schuldenquote von 60%) ungefährdet, eine Reduktion der öffentlichen Investitionen dürfte aufgrund des negativen Einkommenseffektes kaum zu einer Konsolidierung (Abbau der Schuldenquote) beitragen. Anders sieht es aus, wenn der öffentliche Konsum verändert wird: Eine Erhöhung gefährdet die Nachhaltigkeit, eine Senkung würde zweifellos zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte beitragen, allerdings zumindest kurzfristig Beschäftigung und Wachstum kosten. Auch allgemeine Steuersenkungen oder Subventionserhöhungen stehen in der Effektivität hinter investitionsorientierter Kreditfinanzierung zurück.

Eine Reduktion der strukturellen Netto-Neuerschuldung Österreichs um etwa 2 Prozentpunkte des BIP, wie es eine dogmatische Auslegung des SWP oder eine kritiklose Verfolgung einer ‚Null-Defizit‘-Politik verlangte, würde zu einer Reduktion des österreichischen BIP in Größenordnungen von 1,5-3,0 Prozentpunkten bedeuten – je nachdem, ob konsumtive oder investive Ausgaben davon betroffen wären oder Steuererhöhungen zur Konsolidierung genutzt würden. Ein besseres Ergebnis wäre allenfalls zu erwarten, wenn die bisherige Finanzpolitik von den Wirtschaftssubjekten als nicht-nachhaltig eingeschätzt würde und eine (temporäre) Konsolidierung vermittels künftiger Steuersenkungserwartungen zu ‚*Crowding in*‘-Effekten führen würde.

beispielsweise sein deutsches Pendant, Finanzminister Theo Waigel. Dieses scheinbare Paradoxon lässt sich polit-ökonomisch mit der Notwendigkeit erklären, den Prozess der dramatisch zunehmenden Einkommensungleichheit unter der Thatcher-Regierung durch eine makroökonomisch orientierte Beschäftigungspolitik politisch stabilisieren zu müssen; vgl. Heise (1999).

<sup>4</sup> Vgl. Heise (2001).

<sup>5</sup> James D. Savage (1997) glaubt an eine außerökonomische Obsession der Amerikaner für ein ‚Null-Defizit‘, die ursächlich mit einer Aversion gegen überbordende Staatlichkeit in Zusammenhang stehe. Mit der allgemeinen kulturellen Hegemonie der USA mag also diese Obsession auch auf andere Länder übergreifen haben.

<sup>6</sup> Vgl. z.B. Schüssel, Hawlik (1983).

<sup>7</sup> Mittlerweile hat sich die Diskussion dahingehend verdichtet, den ausgeglichenen Haushalt gar als Verfassungsziel festzuschreiben.

<sup>8</sup> Der EU-Makrodialog sieht eine Verhaltensabstimmung der Lohn-, Geld- und Finanzpolitik vor, der SWP hingegen basiert auf der Annahme direkter Verantwortungszuweisungen an die einzelnen Politikbereiche (*Assignment*) – also gerade keine Kooperation; vgl. Heise (2001a).

<sup>9</sup> Vgl. z.B. Stiglitz (1988) 44ff.

<sup>10</sup> Unter Marktversagen werde Probleme privater Güterbereitstellung wie ‚natürliche Monopole‘, reine öffentliche Güter, Externalitäten, *Adverse-Selection*- und *Moral-Hazard*-Phänomene verstanden, die auch in der neo-walrasianischen Theorie wirtschaftspolitische Interventionen in begrenztem Umfang erforderlich machen.

<sup>11</sup> Vgl. Alesina, Perotti, Tavares (1998).

<sup>12</sup> Vgl. z.B. Oberhauser (1985).

<sup>13</sup> Eine Haushaltspolitik kann dann als nachhaltig bezeichnet werden, wenn ihre Handlungsspielräume auch in Zukunft unverändert bleiben. Die Handlungsspielräume wiederum werden durch den sogenannten Primärhaushalt bestimmt, der die Ausgaben um die Zinszahlungen bereinigt. In diesem Sinne ist die Nachhaltigkeit eines öffentlichen Haushaltes an die Konstanz der Schuldenquote gebunden.

<sup>14</sup> Das Auseinanderfallen von wachstumsoptimaler und konsolidierungsoptimaler Defizitquote ergibt sich aus der unterschiedlichen Zielsetzung der Haushaltspolitik. Im Falle der Wachstumsoptimierung wird die Neu-Verschuldung erst durch das Nachhaltigkeitskriterium begrenzt, bei der Konsolidierungsoptimierung hingegen bereits durch die zu maximierende Differenz zwischen realisiertem Wachstum und nachhaltiger Wachstumsanforderung; vgl. Heise (2001b).

<sup>15</sup> Vgl. z.B. Lesch (2000).

<sup>16</sup> Vgl. Lübke (1988) 155.

<sup>17</sup> Vgl. Breuss, Neck, Schebeck 1993.

<sup>18</sup> Die Entwicklung der öffentlichen Verschuldung (s. Abb. 1) legt nahe, dass die Haushaltspolitik in den 90er Jahren insgesamt nicht als nachhaltig eingeschätzt werden kann und es deshalb – im Rahmen des SWP – einen geringen Konsolidierungs- oder Strukturänderungsbedarf (zur Steigerung des Ausgabenmultiplikators) gibt.

<sup>19</sup> An dieser Stelle muss auf die Problematik der Abgrenzung öffentlicher Investitionen von konsumtiven öffentlichen Ausgaben hingewiesen werden: Einerseits ist die Grenzziehung – Verfügbarkeit über mehrere Perioden – nicht immer eindeutig, andererseits erfordern öffentliche Investitionen i.d.R. komplementäre Konsumausgaben (Betriebsmittel). Zur Erfüllung der Nachhaltigkeitsforderung müssen deshalb die konsumtiven Komplementärausgaben entweder durch Gebühren oder Abgaben gedeckt werden oder aber der Multiplikator des Ausgabenmixes ausreichend hoch sein.

<sup>20</sup> Vgl. Arestis, McCauley, Sawyer (2001).



## Literatur

- Akerlof, G.A.; Dickens, W.T.; Perry, G.L., The Macroeconomics of Low Inflation, in: *Brookings Papers on Economic Activity* 1 (1996) 1–59.
- Alesina, A.; Perotti, R.; Tavares, J., The Political Economy of Fiscal Adjustments, in: *Brookings Papers on Economic Activity* 1 (1998) 197–266.
- Arestis, P.; McCauley, K.; Sawyer, M., An alternative stability pact for the European Union, in: *Cambridge Journal of Economics* 25 (2001) 113–130.
- Breuss, F.; Neck, R.; Schebeck, F., Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen finanzpolitischer Maßnahmen in einem keynesianischen ökonomischen Modell der österreichischen Wirtschaft: Eine Simulationsanalyse, in: Holzmann, R.; Neck, R. (Hrsg.), *Konjunkturergebnisse der österreichischen Budgetpolitik* (Wien 1993) 177–248.
- Buchanan, J.M., Budgetary Bias in Post-Keynesian Politics: the Erosion and Potential Replacement of Fiscal Norms, in: Buchanan, J.M.; Rowley, Ch.K.; Tollison, R.D. (Hrsg.), *Deficits* (Oxford 1986) 180–195.
- Domar, E.D., The 'burden of debt' and National Income, in: *American Economic Review* 34 (1944) 798–827.
- Heise, A., Globalisierung, Arbeitslosigkeit und Ungleichheit – Ein polit-ökonomischer Erklärungsversuch, in: v. Bülow, W. et al. (Hrsg.), *Globalisierung und Wirtschaftspolitik* (Marburg 1999) 205–232.
- Heise, A., Der Kölner Prozess – Theoretische Grundlagen und erste Erfahrungen mit dem EU-Makrodialog, in: *integration* 4 (2001a) 390–402.
- Heise, A., Public deficits, budgetary consolidation and all that ... (=Arbeitspapiere zur Politischen Ökonomie und ökonomischen Bildung Nr. 3, Universität zu Köln, Köln 2001b).
- Lesch, H., Haushaltskonsolidierung in den Ländern der Europäischen Union (=IFSt-Schrift Nr. 382, Bonn 2000).
- Lübke, G., *Die Staatsverschuldung im Kontext alternativer Wirtschaftspolitik* (Frankfurt 1988).
- Oberhauser, A., Das Schuldenparadox, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 200 (1985) 333–348.
- OECD, The Experience with Fiscal Consolidation in OECD Countries, in: *Economic Outlook* 59 (Paris 1996) 33–41.
- Savage, J.D., The Origins of the Balanced Budget Idea in American Politics, in: Thompson, K.W. (Hrsg.), *The Budget Deficit and the National Debt* (Lanham 1997) 67–82.
- Schüssel, W.; Hawlik, J., *Mehr privat – weniger Staat, Anregungen zur Begrenzung öffentlicher Ausgaben* (Wien 1983).
- Stiglitz, J.E., On the Relevance or Irrelevance of Public Financial Policy, in: Arrow, K.J.; Boskin, M.J. (Hrsg.), *The Economics of Public Debt* (London 1988) 41–76.
- Unger, B., Possibilities and Constraints for National Economic Policies in Small Countries: The Case of Austria, in: *German Politics and Society* 21 (1990) 63–77.
- Wyposz, Ch., Do We Know How Low Should Inflation Be? (=CEPR Discussion Paper No. 2722, London 2001).

## Zusammenfassung

Seit den siebziger Jahren ist die österreichische Staatsschuldenquote von 17 Prozent am Bruttoinlandsprodukt auf über 60 Prozent zu Beginn des neuen Jahrhunderts gestiegen. Diese Zunahme vollzog sich weitgehend kontinuierlich über die als Austrokeynesianismus bezeichnete Periode bis Ende der siebziger Jahre ebenso wie in der Phase des Austromonetarismus seit Anfang der achtziger Jahre und damit weitgehend unabhängig von der politischen Couleur oder der Koalitionszusammensetzung der jeweiligen Bundesregierung. In jedem Fall ist diese Entwicklung der Erfahrungshintergrund, vor dem die Forderung nach einer Konsolidierung der öffentlichen Finanzen zunehmend laut wird. Als politisches Symbol dabei der ausgeglichene öffentliche Haushalt – das ‚Null-Defizit‘ – als Maßstab für eine als ‚solide‘ anzusehende Finanzpolitik. In diesem Beitrag werden die verschiedenen

ökonomischen Schulen dahin gehend befragt, ob ein ausgeglichener Haushalt jenseits der politischen Symbolik tatsächlich als langfristig gültige Politikregel gerechtfertigt werden kann. Das Ergebnis ist dabei eindeutig: Keine finanztheoretische Schule empfiehlt das ‚Null-Defizit‘ als langfristig optimale Haushaltsregel: Die postkeynesianische Theorie reklamiert notwendigen Interventionsspielraum für Stabilisierungszwecke, die neoklassische Theorie argumentiert mit der intergenerationalen Lastenverteilung.