

Editorial

Sind sie vorbei, die Zeiten des sinnlosen wirtschaftspolitischen Aktivismus keynesianischer Prägung?

I.

Die Wirtschaften Europas, der USA und Japans wurden von den Terroranschlägen in einer Phase ausgeprägter konjunktureller Schwäche getroffen. Die Abkühlung der Konjunktur hatte Mitte letzten Jahres begonnen, verstärkte sich im ersten Halbjahr 2001 und griff auf immer mehr Länder über. Erstmals seit den siebziger Jahren droht Amerika, Japan und Europa zugleich eine Rezession. Der sich abzeichnende synchrone Abschwung im OECD-Raum ist vermutlich ein Ergebnis der Zunahme der weltwirtschaftlichen Verflechtung. Die Stärke der weltwirtschaftlichen Abkühlung spiegelt sich darin, daß der Welthandel im ersten Halbjahr 2001 bereits geschrumpft ist. Nur in wenigen Regionen – wie China, Mittel- und Osteuropa – war die Wirtschaftsaktivität in diesem Zeitraum noch deutlich nach oben gerichtet.

Die Terroranschläge vom 11. September belasten die Entwicklung der Weltwirtschaft weiter. Dabei ist für die weltweite Wirtschaftsentwicklung von besonderer Bedeutung, wie rasch es der Regierung in den USA gelingen wird, das Vertrauen der Konsumenten und Investoren wieder herzustellen.

Kennzeichen dieser Entwicklung sind Revisionen der Prognosen der Wirtschaftsforscher – den sinkenden Wachstumszahlen des BIP stehen steigende Arbeitslosenzahlen gegenüber –, Firmenzusammenbrüche, ein gedämpftes Konsum- und Investitionsklima und drohende Finanzkrisen in den Schwellenländern (Argentinien).

II.

Nachdem in den beiden letzten Jahrzehnten neoliberalen Auffassungen entsprechend der Rückzug des Staates gepredigt und vorangetrieben wurde, setzt nun in der wirtschaftspolitischen Debatte wieder eine neue Sehnsucht nach dem Staat ein – eine Rückbesinnung auf Keynes und sein Konzept von der Konjunktursteuerung durch eine antizyklische Budgetpolitik. Höchst unterschiedlich sind demgegenüber die Reaktionen der jeweiligen Re-

gierungen. Sie reichen von (anfänglicher) Realitätsverweigerung über das Festhalten an starren Regeln bis hin zu einer antizyklischen Ausrichtung der Geld- und Budgetpolitik.

Obwohl auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Lissabon im März 2000 das Erreichen der Vollbeschäftigung bis zum Jahre 2010 zum europäischen Schlüsselziel erklärt wurde, bleiben die makroökonomischen Blockaden für eine europäische Beschäftigungspolitik trotz des Konjunkturabschwunges weiterhin aufrecht. Sie betreffen einerseits die Geld- und andererseits die Budgetpolitik. In Übereinstimmung mit dem Vertrag von Maastricht ist die Geldpolitik primär der – sehr restriktiv definierten – Preisstabilität verpflichtet, so daß die Europäische Zentralbank zwangsläufig der Inflationsbekämpfung den Vorrang gegenüber der Wachstumsstimulierung einzuräumen hat. Die europäische Geldpolitik folgt einer Ideologie, welche die Wirtschaftspolitik darauf reduziert, die Märkte zu öffnen und die Preise stabil zu halten und die dabei steigende Arbeitslosigkeit in Kauf nimmt. Das Beispiel der US-amerikanischen Notenbank zeigt, daß dies keineswegs sachnotwendig ist. Ihre Verantwortung umfaßt neben einem stabilen Preisniveau auch die Beschäftigung und ein maßvolles Zinsniveau. Die US-Notenbank hat in bisher zehn Schritten sehr entschlossen auf den konjunkturellen Einbruch reagiert. Demgegenüber verfolgte die Europäische Zentralbank sehr lange eine restriktive, wachstumsdämpfende Geldpolitik. Die Zinssenkungen erfolgten zeitlich viel später, und auch das Ausmaß der Zinssenkungen war deutlich geringer.

In bezug auf die Budgetpolitik liegt die Souveränität zwar bei den einzelnen Mitgliedstaaten der EU, doch der Stabilitäts- und Wachstumspakt – und hier insbesondere die immer restriktivere Handhabung durch den Rat der Wirtschafts- und Finanzminister – behindert einen expansiven Einsatz. Die Verpflichtung auf das vorrangige Ziel, im Regelfall bereits im Jahre 2001 einen ausgeglichenen Haushalt bzw. einen Haushaltsüberschuß zu erreichen, nimmt den Mitgliedstaaten weitgehend die Möglichkeit, durch öffentliche Konjunkturprogramme dem Konjunkturabschwung und damit der steigenden Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Trotz des Konjunktureenbruchs fordert die EU bis heute die Mitgliedstaaten auf, die Bemühungen zur Verringerung der öffentlichen Neuverschuldung und defizitfinanzierte Nachfragestimulierungen über öffentliche Haushalte zu vermeiden. Dieses Beharren bedeutet, daß konjunkturbedingt niedrigere Steuereinnahmen (höhere Ausgaben) durch Ausgabenkürzungen bzw. Einnahmenerhöhungen ausgeglichen werden müssen. Eine derartige Politik wirkt prozyklisch, verstärkt also den Abschwung. Das hat Kritiker auf den Plan gerufen, die ein striktes Festhalten am Stabilitäts- und Wachstumspakt als wenig sinnvoll erachten. So haben eini-

ge Staaten vorgeschlagen, daß der Stabilitäts- und Wachstumspakt revidiert und nur auf zyklisch bereinigte Defizite angewendet werden sollte, um konjunkturelle Effekte automatisch berücksichtigen zu können. Demnach wären ausgeglichene öffentliche Haushalte nur als überzyklische Richtlinie zu verstehen. Zusätzlich fordern einige Mitgliedstaaten, den Stabilitäts- und Wachstumspakt nur auf den investitionsbereinigten Haushalt anzuwenden, also die im Protokoll zu den Maastrichter Verträgen verankerte „Goldene Regel“ anzuwenden. Das würde bedeuten, daß die Ausgaben für öffentliche Investitionen nicht auf das Budgetdefizit angerechnet werden. Durch einen so definierten Pakt ließe sich die Flexibilität der nationalen Beschäftigungspolitik deutlich erhöhen. Die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute in Deutschland fordern mehr Spielraum für die Fiskalpolitik und treten für eine Redefinition des Stabilitäts- und Wachstumspakts ein. Auch das österreichische Wirtschaftsforschungsinstitut fordert eine flexible Interpretation des europäischen Stabilitätspakts. Am radikalsten ist die Haltung des „Economist“:¹ „But since the stability pact serves no positive purpose, and risks doing such serious harms, it would be far better and cleaner simply to get rid of it altogether.“

Obwohl zu befürchten ist, daß der langfristige (überzyklische) Wachstumspfad in Mitleidenschaft gezogen wird, wenn an diesem Kurs festgehalten wird, hat sich bisher praktisch keine Regierung vom Ziel eines ausgeglichenen Haushalts öffentlich distanziert. Das ist weiter nicht verwunderlich, da bereits Andeutungen von Distanzierungen von den in den Stabilitätsprogrammen festgelegten Budgetzielen vom Ecofin-Rat und der Europäischen Zentralbank nach wie vor heftig kritisiert werden. Die europäische Wirtschaftspolitik ist also nicht bereit, den Konjunkturabschwung zur Kenntnis zu nehmen und den beschäftigungspolitischen Handlungserfordernissen gerecht zu werden. Es bleibt aber abzuwarten, ob sich die großen Länder an die Beschlüsse des Ecofin-Rates halten werden, oder ob sie angesichts weiter steigender Arbeitslosenzahlen und bevorstehender Wahlen nicht wenigstens die automatischen Stabilisatoren – gleichsam als gebotene Mindestreaktion auf eine Konjunkturabschwächung – wirken lassen werden.

Die Budgetpolitik in den USA steht in krassem Gegensatz zur europäischen. Die USA hat auf einen expansiven budgetpolitischen Kurs umgeschaltet. Am 1. Juli erhielt jeder Steuerpflichtige einen Steuerscheck von 300 Dollar zur Stärkung der Kaufkraft. Bereits wenige Tage nach den Terroranschlägen verkündete Präsident Bush ein 100 Mrd. Dollar-Paket zur Stützung der Konjunktur (steuerliche Investitionsanreize, Ausweitungen öffentlicher Investitionen etc.). Einer expansiven, wachstumsfördernden Wirtschaftspolitik in den USA steht somit eine restriktive, wachstums-

bremsende Wirtschaftspolitik in Europa gegenüber. Es ist daher zu befürchten, daß die Wachstums- und Entwicklungschancen der europäischen Wirtschaft gegenüber jenen der USA erneut ins Hintertreffen geraten. Das spräche dafür, die asymmetrischen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in Europa – Fixierung der Geldpolitik auf das Ziel Preisstabilität durch eine unabhängige Zentralbank und die zunehmende Disziplinierung der regelgebundenen Budgetpolitik – einer kritischen Evaluierung und gegebenenfalls einer Neupositionierung zu unterziehen.

III.

In Österreich erhob die ÖVP-FPÖ Regierung die Erreichung eines „Nulldefizits“ bis zum Jahre 2002 und ein Konstanthalten in den Jahren 2003 und 2004² zu einem wirtschaftspolitischen Dogma, an dessen objektiver Hinterfragung sie keinerlei Interesse hatte und hat. Auf die Frage, ob eine Budgetpolitik im Sinne eines permanenten „Nulldefizits“ ökonomisch sinnvoll ist, kann die moderne Finanztheorie keine eindeutigen Antworten liefern. Es kann aber doch gesagt werden, daß ein striktes „Nulldefizit“ weder von der neoklassischen Theorie noch von der postkeynesianischen Theorie als optimale langfristige Haushaltsregel empfohlen wird. Beide Theorien lassen einen Interventionsspielraum zum Zwecke der Stabilisierung zu. Die neoklassische Theorie argumentiert mit der intergenerationalen Lastenverteilung und die postkeynesianische Theorie mit Nachhaltigkeitsüberlegungen. Es macht daher ökonomisch auch wenig Sinn, das „Nulldefizit“ zu einem Ziel an sich zu erklären. Da mit einer solchen Budgetpolitik auch Kosten verbunden sind, die von der Gesellschaft getragen werden müssen, ist eine Diskussion über die Sinnhaftigkeit dieses Ziels gerade in der jetzigen Phase der Konjunkturabschwächung sinnvoll, weil eben die Gefahr besteht, daß die Sparideologie prozyklisch wirken kann.

IV.

Schneller als erwartet zeigt sich, wie schädlich die beschleunigte Festlegung des Budgetziels war. Denn Staatsausgaben sowie Staatseinnahmen und Bruttoinlandsprodukt sind keine voneinander unabhängigen Größen. Reduziert der Staat in Zeiten eines wirtschaftlichen Abschwungs seine Ausgaben oder erhöht er seine Einnahmen, so verschlechtert er die wirtschaftliche Entwicklung, so daß das Bruttoinlandsprodukt schwächer steigt, im ungünstigen Fall sogar zurückgeht. Die Verschärfung der Abschwächungstendenzen durch eine fehlgeleitete Budget- und Wirtschaftspolitik läßt sich am österreichischen Beispiel gut de-

monstrieren. Der Rückgang der Konjunktur ist zwar primär eine Folge der internationalen Entwicklung, die Wirtschafts-, insbesondere die Budgetpolitik beeinflusst die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in den Jahren 2001 bis 2003 aber beträchtlich. Unter dem selbst auferlegten Diktat „Nulldefizit bis 2002“ und im Vertrauen auf die gute Konjunktur wurden die Steuern und Gebühren massiv erhöht bzw. Ausgaben gekürzt. Daraus resultierte eine deutliche Schwächung der Masseneinkommen und eine Senkung der Kaufkraft durch eine beschleunigte Inflation. Die Folge ist eine empfindliche Dämpfung des privaten Konsums zu einem sehr ungünstigen Zeitpunkt. Die Folgen der internationalen Konjunkturabschwächung kumulieren sich nun mit den hausgemachten Negativfaktoren. Das Wirtschaftsforschungsinstitut hat die negativen Wachstumswirkungen der Budgetpolitik mit je ¼% in den Jahren 2001 und 2002 beziffert. Jüngste Entwicklungen zeigen, daß die hausgemachte Komponente der Abschwächung größer sein dürfte.

Die konjunkturelle Entwicklung beeinflusst die öffentlichen Budgetsalden zusätzlich über die sogenannten automatischen Stabilisatoren. Diese schlagen sich sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitig nieder. Ausgabenerhöhungen sind vor allem bei der Arbeitslosenversicherung und beim Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung zu erwarten. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge reagieren ebenfalls auf eine Konjunkturabschwächung, das gilt insbesondere für die Umsatzsteuer und die gewinnabhängigen Steuern, aber auch für die Lohnsteuer.

Jüngste internationale Schätzungen (OECD, Europäische Kommission) über den Einfluß der Konjunktur auf den Budgetsaldo zeigen, daß bei einer Ausweitung der Lücke zwischen dem potenziellen und dem tatsächlichen Output um 1% die konjunkturbedingte Verschlechterung des Haushaltssaldos im Durchschnitt der EU-Staaten bei etwa 0,5% des BIP liegt. Für Österreich liegt der entsprechende Wert bei 0,3%. Von der Größenordnung stimmt das mit jenen Werten überein, die das Wirtschaftsforschungsinstitut seiner Herbstprognose zugrunde legte und für die es vom Finanzministerium gescholten wurde, weil ein negativer Finanzierungssaldo so gar nicht in das Marketingkonzept des Finanzministers paßt.

Spät, aber doch hat sich der Finanzminister dazu bekannt, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen. Trotz der oben dargestellten Auswirkungen auf die Budgetsalden rückte er nicht davon ab, daß die Realisierung des „Nulldefizits“ im Jahre 2002 weiterhin möglich und wünschenswert sei. Das, obwohl das Finanzministerium in seinen eigenen Schätzungen im Stabilitätsprogramm vom Dezember 2000 im unteren Wachstums-Szenario bereits bei einer geringeren als der tatsächlichen Wachstums-

abschwächung (von 2,8% auf 2,1% – Septemberprognose des WIFO 1,9%) im Jahre 2002 einen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo von minus 0,3% erwartet.

Als Begründung wurde angegeben, das Budget 2002 enthalte budgetäre „Polster“ in einer Größenordnung von rund 8 Mrd. S (581,38 Mio. €). In einer Novelle zum Bundesfinanzgesetz 2002 konkretisierte der Finanzminister jene Reserven, mit denen er das Wirken der automatischen Stabilisatoren kompensieren möchte: durch Rücklagenauflösungen (1,6 Mrd. S bzw. 116,28 Mio. €), durch höhere Gewinnabfuhr der OeNB (3,4 Mrd. S bzw. 247,09 Mio. €) und durch niedrigere Zinsausgaben als Folge der gesunkenen Zinsen (2,6 Mrd. S bzw. 188,95 Mio. €). Nur wenig bekannt ist, daß sich weitere Reserven in den Budgetvoranschlägen 2001 und 2002 verbergen, die sich vor allem aus einer Überbudgetierung der Zinsausgaben (je 5-6 Mrd. S bzw. 363,36-436,04 Mio. €) und aus einer Bindung der Ermessensausgaben (je 3 Mrd. S bzw. 218,02 Mio. €) ergeben. Anzumerken ist, daß die Budgeterstellung für beide Jahre gemeinsam und jedenfalls zu einem Zeitpunkt erfolgte, als von Konjunkturabschwächung noch keine Rede war. Daraus resultiert, daß der Finanzminister Erklärungsbedarf hat, wurden doch mit der Begründung Budgetkonsolidierung offensichtlich Sparmaßnahmen in einem Ausmaß beschlossen, die bei korrekter Abbildung der Budgetsituation gar nicht notwendig gewesen wären. Es ist zu vermuten, daß unter dem Deckmantel der Budgetkonsolidierung bei gleichzeitigem Hinweis auf die Schuldenpolitik aus der sozialdemokratischen Ära die Weichen für eine Umverteilung konservativen Zuschnitts gestellt werden.

V.

Trotz dieser Reserven herrschte aufgrund der Unsicherheit über die weitere konjunkturelle Entwicklung – Stichwort Rezession –, aufgrund des Zweifels an der Wirksamkeit getroffener Maßnahmen (z.B. Verwaltungsreform) und aufgrund der wahrscheinlichen Nichtanerkennung bestimmter Maßnahmen durch EURO-STAT (Verkauf von Liegenschaften an die Bundesimmobilien-gesellschaft, „Budgettricks“ der Länder) weiterhin Skepsis im Hinblick auf die Erreichbarkeit des „Nulldefizits“ im Jahre 2002. Zweifellos überraschend kam daher Anfang November die Meldung, das „Nulldefizit“ werde bereits im Jahr 2001 erreicht. Ursache für das vorzeitige Erreichen waren Steuerzahlungen der Unternehmen, die ihre Vorauszahlungen kräftig erhöhten (ca. 13 Mrd. S bzw. 944,75 Mio. €), um einer Verzinsung der Steuerschuld zu entgehen. Nur am Rande soll hier angemerkt werden, daß die hohen Einnahmen aus Gewinnsteuern des Jahres 2001 sich nicht mit der ökonomischen Entwicklung erklären lassen und die Nach-

haltigkeit des erreichten Budgetziels – das sich aufgrund der gegebenen Unsicherheiten im übrigen erst realisieren muß – keineswegs gewährleistet ist. Vor letzterem warnen auch die Wirtschaftsforscher.

VI.

Über das Wirken der automatischen Stabilisatoren hinaus beschloß die Regierung nach Einbrüchen in der Bau- und der Exportwirtschaft Anfang September ein Strukturprogramm zur Stabilisierung und Stärkung des österreichischen Arbeitsmarktes. Schon ein flüchtiger Blick auf dieses Programm genügt, um festzustellen, daß es die Regierung mit der Stabilisierung nicht ernst meint, weil die darin angekündigten Maßnahmen bereits budgetiert sind und daher keine zusätzlichen Nachfrageimpulse auslösen. Es handelt sich um ein „Pseudo“-Konjunkturbelebungsprogramm, das der Schönfärberei dienen soll. Indirekt gibt die Regierung das auch zu, denn sie schreibt im Vorspann zu diesem Strukturprogramm: „Vorbei sind die Zeiten des sinnlosen, wirtschaftspolitischen Aktivismus keynesianischer Prägung...“ Das also ist die Wirtschaftspolitik der gegenwärtigen Regierung, die sich nach eigenen Angaben durch eine neue Qualität auszeichnet.

Die anhaltende Konjunkturabschwächung veranlaßte die Regierung, am Konjunkturgipfel vom 5. Dezember 2001 weitere Maßnahmen anzukündigen. Damit wurde die bisher ablehnende Haltung gegenüber einem Konjunkturstützungsprogramm aufgegeben. Inhaltlich beschränken sich diese Maßnahmen jedoch auf ein absolutes Minimum.

VII.

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Wachstumsschwäche und der Kosten für die Beibehaltung eines restriktiven Budgetkurses (hausgemachte Nachfragedämpfung, steigende Arbeitslosigkeit) wäre es dringend geboten, das Ziel des raschen Ausgleichs der öffentlichen Haushalte zugunsten weiterer sinnvoller Maßnahmen zur Sicherung der Beschäftigung und zur Entlastung des Arbeitsmarktes zurückzustellen. Dazu gehören: Vorziehen von Investitionen im Bereich der Infrastruktur und der kommunalen Daseinsvorsorge, Realisierung von bereits geplanten Infrastrukturprojekten im Schienenbereich, Intensivierung von Maßnahmen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Damit soll nicht der Eindruck erweckt werden, Österreich könne durch eine keynesianische Konjunktursteuerungspolitik eine mögliche Rezession verhindern. Das kann, wenn überhaupt, nur durch das

Zusammenspiel der US-amerikanischen mit der europäischen Geld- und Budgetpolitik geschehen. Dazu aber bedarf es – wie wir gesehen haben – in Europa einer Abkehr von der derzeit starren Regelbindung der Budgetpolitik und ihrer restriktiven Auslegung sowie einer Änderung der asymmetrischen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen. Zusätzlich ist auf europäischer Ebene eine bessere Abstimmung der drei Standbeine der makroökonomischen Politik – d.h. der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik – erforderlich. Bleibt die europäische – und mit ihr auch die österreichische – Wirtschaftspolitik bei ihrer restriktiven, wachstumsbremsenden Ausrichtung, verstärkt dies die Gefahr, daß die Konjunkturabschwächung weltweit in eine Rezession umschlägt.

Anmerkung

¹The Economist (25. August 2001).

²Nach dem Stabilitätsprogramm vom 27. November 2001 werden in den Jahren 2003 und 2004 sogar Überschüsse angestrebt (2003: 0,2% des BIP, 2004: 0,5% des BIP).