

Editorial

Europa steht am Scheideweg

I. Primat der Finanzmärkte über die Politik

Nach der erstaunlich raschen Überwindung der durch die Finanzkrise ausgelösten Rezession in den meisten Staaten der Europäischen Union gelang es Teilen der Wirtschaft und der Politik, die Finanzkrise zu einer Staatsschuldenkrise umzudefinieren. Die drei wesentlichen Ursachen der Krise – zunehmende Ungleichheit in der Verteilung von Einkommen und Vermögen, Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen und Unterregulierung der Finanzmärkte – wurden dabei auf das populistische Argument reduziert, die Mitgliedstaaten hätten über ihre Verhältnisse gelebt. Ebenso gut kann behauptet werden, die Staaten hätten unter ihren Verhältnissen Steuern eingehoben. Ersteres trifft nur in Ausnahmefällen zu, etwa für Griechenland. Tatsächlich ist der sprunghafte Anstieg der Staatsschulden in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die Staaten erhebliche Mittel zur Vermeidung des Zusammenbruchs des Finanzsystems und zur Stabilisierung der schweren Wirtschaftskrise einsetzen mussten. Die Rezession führte zudem zu hohen Steuerausfällen. Ohne Stützung der Nachfrage durch die öffentlichen Haushalte wäre die Rezession sicherlich stärker und länger ausgefallen. In der EU sind die Staatsschulden nach den jüngsten Schätzungen der Kommission von 2007 bis 2011 um mehr als 23% des BIP angestiegen. In Österreich fiel der Anstieg der Staatsschulden im Zeitraum 2007 bis 2011 mit über 12% des BIP bedeutend niedriger aus.

Mit dem Anstieg der Staatsschulden setzte Ende 2009 – eingeleitet von genau jenen Finanzmarktakteuren, die zuvor mit massiven öffentlichen Mitteln gerettet werden mussten –, aufbauend auf den bestehenden Ungleichgewichten, eine Spekulation gegen die schwächsten Staaten der Eurozone an der Peripherie ein. Durch das Zusammenspiel zwischen den Ratingagenturen und den Finanzinvestoren wurden die Zinssätze für Staatsanleihen kontinuierlich in die Höhe getrieben. Begonnen hat dieses „Spiel“ mit Griechenland, setzte sich dann aber fort und breitete sich schließlich wie eine Epidemie in der Spekulation gegen große Staaten wie Spanien (das vor der Finanzkrise budgetpolitischer Musterschüler war), Italien und Frankreich aus, deren steigende Anleihenzinssätze nun zu einer ernsthaften Zuspitzung der Krise geführt haben.

Die jüngste Verschärfung der Krise in der Eurozone bedroht allerdings nunmehr den Fortbestand des Euro und gefährdet die Zukunft der europäischen Integration. Die politischen Eliten der EU haben im Rahmen ihres katastrophalen Krisenmanagements, zumeist getrieben von nationalen Egoismen und Erkenntnissen der *Mainstream*-Ökonomie, bislang immer nur das Notwendigste unternommen, um akute Bedrohungen einzelner Mitgliedstaaten der Eurozone abzuwenden. Dadurch entstand ein Machtvakuum, das die Akteure auf den Finanzmärkten rigoros ausnutzten. Die fundamentalen Probleme, allen voran die Regulierung der Finanzmärkte, wurden nur zögerlich und ansatzweise angegangen und der kontinuierliche, durch Spekulation bedingte Anstieg der Zinsdifferenzen (*spreads*) staatlicher Anleihen zwischen den Mitgliedstaaten konnte bisher trotz zahlreicher Gipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs nicht gestoppt werden.

Aufgrund dieses Führungsvakuums wird der Takt des politischen Handelns zunehmend von den Akteuren auf den Finanzmärkten und den Ratingagenturen bestimmt, während die Troika aus Europäischer Kommission, EZB und IWF den Ton angibt. Die nationalen Parlamente und das EU-Parlament – sofern überhaupt einbezogen – haben das Tempo zu halten, und die Abgeordneten sollen die auf Ebene des Europäischen Rats beschlossenen Maßnahmen durchwinken. Angesichts der vermeintlichen Handlungszwänge und des Zeitdrucks, den krisenhaften Entwicklungen entgegenzuwirken, werden demokratische Entscheidungsmechanismen zunehmend außer Kraft gesetzt.

II. Steht die Eurozone vor dem Zerfall?

Die EU hat den Anstieg der Staatsschulden zum Anlass genommen, ihre wirtschaftspolitische Steuerungsarchitektur zu reformieren. Kern der Reform ist ein vom europäischen Parlament beschlossenes Legislativpaket, das sogenannte „*Six Pack*“, das eine Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der Haushaltsüberwachung mit numerischen Haushaltsregeln sowie ein neues Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten mit sich brachte. Mit letzterem Verfahren wird zwar eine fundamentale Schwäche der bisherigen *Governance*-Struktur aufgegriffen, eine symmetrische Anwendung scheiterte aber am Widerstand Deutschlands, das nicht bereit ist, seine hohen Leistungsbilanzüberschüsse zu reduzieren. Das merkantilistische, exportgetriebene Modell Deutschlands ist aber ebenso wenig tragfähig wie ein kreditgetriebenes Modell. Die neue europäische *Governance* bringt dennoch keinen Paradigmenwechsel, sie setzt erneut auf „*more of the same*“ – mit den Eckpfeilern Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit mit dem Fokus auf sogenannte Strukturreformen und Budgetkonso-

lidierung um jeden Preis. Die Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts trägt nicht zur Bekämpfung der Krise bei, weil Ursache und Wirkung verwechselt werden. Nach wie vor werden die Nachfrageseite und die zunehmende Ungleichheit in der Verteilung von Einkommen und Vermögen vernachlässigt. Lohn- und verteilungspolitische Fragen dürfen aber gerade jetzt nicht aus der wirtschaftspolitischen Koordinierung ausgeklammert werden, weil eine weiterhin gedämpfte Entwicklung der Masseneinkommen den wirtschaftlichen Abschwung verschärfen würde.

Zur Abwendung von Staatsbankrotten wurde nach dem ersten Griechenland-Paket ein temporärer Rettungsschirm, die EFSF (European Financial Stability Facility) eingesetzt, mit dem die Eurozone Garantien im Ausmaß von 440 Mrd. Euro für die Gewährung von Darlehen an von Staatspleiten bedrohte Mitgliedstaaten schuf. Ab Mitte 2012 soll die EFSF in den Europäischen Stabilitätsmechanismus übergeführt werden. Angesichts der sich zuspitzenden Situation für große Länder der Eurozone wurde am Europäischen Gipfel vom 26./27. Oktober 2011 die Schlagkraft des Rettungsfonds durch einen „Hebel“ auf über 1.000 Mrd. Euro ausgeweitet. Nach dem Ecofin-Rat vom 29. November wurde ein mögliches Volumen von 1.250 Mrd. Euro genannt. Wie genau die Hebelung erfolgen soll, ist weiterhin offen.

Damit stellen die politischen Eliten selbst vor dem Hintergrund des drohenden Zerfalls der Eurozone unter Beweis, dass sie nicht bereit sind, systemische Antworten auf eine systemische Krise zu geben. Nach wie vor fehlen substanzielle Schritte zur Regulierung der Finanzmärkte, die Bereitschaft zur Umsetzung einer Finanztransaktionssteuer und zu einer gemeinsamen Initiative zur Besteuerung von Vermögen als Alternative zur privaten Gläubigerbeteiligung durch einen Schuldenschnitt. Bislang waren alle Rettungsmaßnahmen ihrem Wesen nach Bankenhilfspakete, die das Problem der moralischen Versuchung (*moral hazard*) verschärften, anstatt es zu reduzieren. Die Entscheidung über eine Vergemeinschaftung der Schulden durch Eurobonds – „Stabilitätsanleihen“, wie sie neuerdings genannt werden – wird ebenso auf die lange Bank geschoben wie eine Erklärung der EZB, die für Notenbanken essenzielle Funktion des „*lender of last resort*“ zu übernehmen. Beides scheitert an Deutschland. Im Fall der EZB-Lösung scheint den Deutschen noch die Angst vor einer Hyperinflation aus den Jahren nach dem Ersten Weltkrieg im Nacken zu sitzen, und im Fall der Eurobonds fürchtet Deutschland höhere Zinsen für die eigenen Staatsanleihen sowie eine zu laxen Fiskalpolitik vor allem der Staaten an der Peripherie. Deutschland fordert daher schärfere direkte Eingriffsrechte in die nationalen Budgetpolitiken. Die EU-FinanzministerInnen haben diese Forderung bei ihrer jüngsten Sitzung begrüßt, und der Europä-

ische Rat vom 8./9.12.2011 hat mit einem neuen fiskalpolitischen Pakt strengere Budgetregeln beschlossen.

Halten diese Engstirnigkeit und das Beharren an nationalen Egoismen an, könnten die Tage der gemeinsamen Währung gezählt sein. Die politischen Eliten der EU müssen in dieser Situation daher rasch eine europäische Perspektive mit einem institutionellen Rahmen entwickeln, der die Wirtschaft des Euroraums wieder in ein ruhigeres Fahrwasser führen kann. Gerade die derzeitige Krise bietet die Chance, den Integrationsprozess weiter in Richtung einer demokratisch legitimierten EU-Wirtschaftsregierung mit dem Ziel voranzutreiben, eine ökologisch verantwortliche Wirtschafts-, Währungs-, Fiskal- und Sozialunion zu schaffen. Der Stabilisierung der Zinsen für Staatsanleihen als kurzfristig drängendste Aufgabe muss daher eine Debatte über die Neuausrichtung der Europäischen Verträge im Rahmen eines Konvents folgen.

III. Die Schuldenbremse – eine fehlgeleitete Symptomkur

Was aber passiert tatsächlich in der EU und in Österreich? Am letzten Europäischen Gipfel vom 26./27. Oktober 2011 einigten sich die Staats- und Regierungschefs u. a. auf Schuldenbremsen und ihre vorzugsweise Verankerung in den jeweiligen Verfassungen der Mitgliedsstaaten. Damit wollen sie einmal mehr den Druck auf die Konsolidierung der Staatsfinanzen erhöhen. Besonders merkwürdig war die politische Vorgangsweise in Österreich. Just als sich die Ratingagentur Moody's anschickte, die österreichische Bonität zu überprüfen, preschte die österreichische Regierung am 15. November mit einem Entwurf für eine Schuldenbremse nach deutschem Vorbild im Verfassungsrang an die Öffentlichkeit. Demnach müssen ab 2017 alle Gebietskörperschaften ausgeglichene strukturelle Haushalte haben. Dabei bedeutet ausgeglichen für den Bund ein maximales strukturelles Defizit von 0,35% des BIP und für die Länder und Gemeinden von 0,1% des BIP. Ein Signal an die Märkte sollte es sein. Bei kritischer Betrachtung muss es wohl als Kotau vor den Finanzmärkten gesehen werden, bei denen mit dieser Vorgangsweise um Gnade und Vergebung ersucht wird. Merkwürdig ist ferner, dass die Zinsen für österreichische Staatsanleihen nach dem Ministerratsbeschluss über die Schuldenbremse angestiegen sind.

Gegen eine Schuldenbremse und deren Verankerung in der österreichischen Bundesverfassung lassen sich zahlreiche Argumente anführen:

- Eine Schuldenbremse reduziert die Budgetpolitik zunächst einseitig auf die Senkung von Budgetdefiziten und Staatsschulden. Diese Fokussierung erinnert stark an die Budgetpolitik der schwarz-

blauen Koalitionsregierung, die die Erreichung des Nulldefizits zum alleinigen Ziel der Budgetpolitik machte und damit wichtige sozial- und gesellschaftspolitische Ziele ausklammerte. Auch die Schuldenbremse drängt die gestaltende Politik insbesondere im Hinblick auf die zukünftigen Herausforderungen in den Hintergrund. Der Spielraum zur Finanzierung von Investitionen in Bildung, Wissenschaft und Forschung wird ebenso wie jener für die Ausweitung von sozialen Dienstleistungen drastisch eingeeengt.

- Durch den durch die Schuldenbremse ausgelösten Zwang zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wird es auch zu Kürzungen von Ausgaben im Sozialbereich kommen, wodurch der soziale Zusammenhalt der Gesellschaft gefährdet werden könnte. Mit der Schuldenbremse ist daher eine gesellschaftliche Spaltung vorprogrammiert.
- Die Schuldenbremse ist eine fehlgeleitete Symptomkur, weil sie keinen Beitrag zur Beseitigung der Ursachen der Krise leistet. Sie ignoriert jene Faktoren, die zur Entstehung der hohen Staatsschulden und der Eurokrise führten: die Ungleichheit der Verteilung von Einkommen und Vermögen, die Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen und vor allem die Unvernunft auf den Finanzmärkten.
- Auch die makroökonomischen Handlungsspielräume werden deutlich geringer, und die Konjunktursteuerung wird nach dem vorliegenden Entwurf auf das Wirken der automatischen Stabilisatoren reduziert. Die Möglichkeiten zur Schaffung von Wachstum und Beschäftigung verschlechtern sich daher. Zur Erinnerung: Die Zahl der Arbeitslosen liegt derzeit noch immer um mehr als 50.000 höher als vor Ausbruch der Finanzkrise.
- Die Schuldenbremse sieht vor, dass die in einer Rezessionsphase aufgenommenen Schulden bzw. die eingegangenen Defizite im anschließenden Konjunkturaufschwung wieder vollständig abgebaut werden. Sie geht also von einer Symmetrie der Konjunkturzyklen aus, die es nur in Lehrbüchern gibt.
- Die Schuldenbremse könnte sich in der gegenwärtigen Phase der Konjunkturabschwächung – mit hohem Abwärtsrisiko wegen der weiter schwelenden Banken- und Eurokrise – als Bumerang erweisen. Den mehrfach verschärften Konsolidierungspaketen in den kleineren peripheren Staaten (Griechenland, Portugal, Irland) folgen nun rabiate Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen großer Länder der Eurozone (Spanien, Italien). Mit dem Beschluss der Schuldenbremse schließt sich Österreich nun der Beschleunigung der Konsolidierung an und muss daher wie diese Länder auch mit einer Vertiefung der Wachstumsschwäche und einem Anstieg der

Arbeitslosigkeit rechnen. Das erzeugt hohe Kosten für das Budget und konterkariert das Ziel stabiler Staatsfinanzen. Europa droht sich mit der Gleichzeitigkeit der Konsolidierungsprozesse in eine Rezession hineinzusparen.

- Nicht zu unterschätzen sind die möglichen Schätzfehler bei der Ermittlung der strukturellen Budgetsalden. Selbst die Europäische Zentralbank nennt in ihrem Monatsbericht vom November 2011 in Bezug auf die Schätzung des Produktionspotenzials die Probleme beim Namen. Sie weist darauf hin, dass Revisionen der Schätzungen häufig dieselbe Größenordnung aufweisen wie die geschätzte Lücke selbst bzw. sogar höher ausfallen. Schätzungen der strukturellen Salden eignen sich daher nur sehr begrenzt als Basis für weitreichende budgetpolitische Entscheidungen. Die Problematik kann am Beispiel der Schätzungen der Europäischen Kommission verdeutlicht werden. Das von ihr berechnete strukturelle Defizit für Österreich musste in den letzten Jahren (2008 bis 2010) im Durchschnitt um einen Prozentpunkt revidiert werden. So schätzte sie das strukturelle Defizit für 2009 im Herbst 2008 noch auf 1,2%, im Frühjahr 2009 auf 4,2%, im Herbst 2010 auf 2,3% und in ihrer aktuellen Prognose auf 2,8%.
- Auch namhafte österreichische Verfassungsrechtler haben sich skeptisch gegenüber der Verankerung einer Schuldenbremse in der Verfassung gezeigt, weil die Nichteinhaltung der Schuldenbremse keinerlei Konsequenzen nach sich zieht. Zudem könnte der Verfassungsgerichtshof gegebenenfalls zu Entscheidungen über komplexe ökonomische Sachverhalte angerufen werden.
- Schließlich sprechen demokratiepolitische Argumente gegen eine Schuldenbremse. Alfred Noll weist in einem „Kommentar der anderen“ in der Tageszeitung „Der Standard“ zu Recht darauf hin, dass die Schuldenbremse einen Angriff auf die Volkssouveränität darstellt, weil sie das als verbindlich vorgibt, was sich erst als Ergebnis politischer Auseinandersetzungen festlegen ließe. Die Demokratiefeindlichkeit leitet er nicht aus dem Willen zum Sparen ab. Wer sparen will, soll sparen. Er begründet sie vielmehr damit, dass die Schuldenbremse unserer selbstbestimmten Wirtschaftspolitik eine inhaltliche Vorgabe macht, die wir uns nicht vorgeben lassen sollten.

Es steht außer Zweifel, dass die Schulden Österreichs auf Dauer zu hoch sind. Außer Zweifel steht aber auch, dass die österreichischen Fundamentaldaten gut sind, sodass kein Grund zur Panikmache besteht, Österreich könnte sein Triple-A-Rating verlieren. Diesbezügliche Warnungen vom Leiter des Staatsschuldenausschusses, Bernhard Felderer, vom 9. November 2011 waren daher in hohem Maße entbeh-

lich. Die Ratingagentur Moody's hat entgegen Felderers Warnungen die Bonität Österreichs auf „AAA-stable“ gesetzt. Als Hauptproblem für Österreich hat Moody's das hohe Risiko für österreichische Banken in Ost- und Südosteuropa gesehen. Eine Schuldenbremse, wie Felderer sie kontinuierlich einfordert, hat offensichtlich auch nach Ansicht von Moody's keine Priorität. Zur Finanzierung der Staatsfinanzen ist der mittelfristige Ausgabenrahmen des Bundes mit Ausgabenobergrenzen ökonomisch weit vernünftiger als eine Schuldenbremse. Der Bundesfinanzrahmen wird in der EU im Übrigen als „best practice“-Modell angesehen. Allerdings wäre es notwendig, den Finanzrahmen zumindest auf die Länder und die großen Städte auszuweiten. In den Verhandlungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zur Schuldenbremse wurden am 29. November 2011 in Salzburg die im Entwurf zur Schuldenbremse vorgesehenen Landesfinanzrahmen zu Fall gebracht. Wieder einmal haben sich die Länder erfolgreich gegen den Bund durchgesetzt.

Die Bundesregierung konnte am 7. Dezember 2011 mangels einer Zwei-Drittel-Mehrheit die Schuldenbremse nicht wie geplant im Verfassungsrang, sondern nur einfachgesetzlich beschließen. Demnach darf der Bund ab 2017 ein maximales strukturelles Budgetdefizit von 0,35% des BIP eingehen. Mit den Ländern soll eine Art 15a B-VG Vereinbarung abgeschlossen werden, um die Salzburger Ergebnisse umzusetzen. Aufgrund der Beschlüsse des Europäischen Rates vom 8./9.12.2011 ist jedoch eine verfassungsmäßige Verankerung der Schuldenbremse nicht vom Tisch. 23 der 27 EU-Staaten einigten sich im Rahmen eines neuen fiskalpolitischen Paktes auf strengere Budgetregeln, die sekundärrechtlich bzw. auf der Basis von zwischenstaatlichen Sonderverträgen beschlossen und bis März 2012 ausgearbeitet werden sollen. (Großbritannien hat diesen Plänen eine strikte Absage erteilt.) Die zentralen Beschlüsse zur Verschärfung der Budgetregeln sind wie folgt:

- Die öffentlichen Haushalte müssen ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen. Dabei reicht es aus, wenn das jährliche strukturelle Defizit 0,5% des BIP nicht übersteigt.
- Diese Regel wird in den Mitgliedstaaten verfassungsrechtlich verankert. Der Europäische Gerichtshof soll prüfen, ob die europäischen Vorgaben korrekt in nationales Recht umgesetzt werden. Bei Überschreiten dieser Grenze tritt ein automatischer Korrekturmechanismus in Gang.
- eine stärkere Kontrolle der nationalen Haushalte von Mitgliedstaaten, die sich in einem Defizitverfahren befinden, wobei der Europäische Kommission und dem Rat ein „Wirtschaftspartnerschaftsprogramm“ mit den notwendigen Strukturreformen zur Genehmigung

vorzulegen ist. Die Implementierung des Programms wird von Rat und Kommission überwacht.

- Überschreitet ein Mitgliedstaat die erlaubte Budgetgrenze von 3% des BIP, dann wird automatisch ein Sanktionsverfahren eingeleitet, das nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Rat abgewendet werden kann.

Damit werden die oben beschriebene fehlgeleitete Symptomkur und die Entdemokratisierung der Budgetpolitik durch Eingriffe in nationale Budgetrechte weiter verschärft. Systemische Lösungen waren auch bei diesem Rat kein Thema. Eine Entscheidung über Eurobonds wurde aufgeschoben. Die Rettungsschirme blieben aufgespannt, der ESM soll bereits Mitte 2012 in Kraft treten, und es soll geprüft werden, ob dem IWF über die nationalen Notenbanken zusätzliche Mittel in Höhe von 200 Mrd. Euro zur Absicherung des Euro zur Verfügung gestellt werden. Keine Entscheidung wurde in der Frage der EZB als „*lender of last resort*“ getroffen.

IV. Österreich als Musterschüler fehlgeleiteter europäischer Vorgaben

Wenn die Bundesregierung ihre mit der Schuldenbremse gesetzten Signale an die Finanzmärkte und die Beschlüsse des Europäischen Rates ernst nimmt, dann wird sie bis 2017 Konsolidierungsschritte im Gesamtausmaß von rund 9 Mrd. Euro setzen müssen. Auf die damit einhergehenden Probleme in der derzeitigen Konjunktursituation wurde bereits hingewiesen.

Um die negativen Auswirkungen auf Wachstum, Beschäftigung und Verteilung so gering wie möglich zu halten, müssen verschiedene Grundprinzipien Berücksichtigung finden. Zunächst ist sowohl die konjunkturelle Situation als auch die Entwicklung am Arbeitsmarkt zu berücksichtigen. Einer rein ausgabenseitigen Konsolidierung ist aus konjunktur- und verteilungspolitischen Erwägungen eine klare Absage zu erteilen. Es bedarf einer ausgewogenen Mischung einnahmen- und ausgabenseitiger Maßnahmen. Das bedeutet, dass dem Grundsatz des Leistungsfähigkeitsprinzips, der bis zum Ende der 1980er-Jahre das Steuer- und Abgabensystem – im Übrigen nicht nur in Österreich – prägte, wieder verstärkt Rechnung getragen werden muss. Dieser Grundkonsens in Bezug auf das Steuer- und Abgabensystem ist wiederherzustellen.

Es kann nicht sein, dass vorrangig jene Bevölkerungsschichten zur Konsolidierung beitragen, die die Finanzkrise nicht verursacht haben, und jene, die von den Bankenrettungspaketen und der Steuerpolitik der vergangenen Jahrzehnte (Stichwort Bedeutungsverlust der Besteue-

zung von Vermögen, geringe Kapitalertragsbesteuerung) profitiert haben, weiterhin so gering besteuert werden. Dabei ist ein Aufschließen der Besteuerung von Vermögen auf den Durchschnitt der EU-15 (1,9% des BIP) anzustreben. Österreich gehört mit 0,5% des BIP zu den Schlusslichtern innerhalb der EU- und OECD-Staaten. Damit ist Österreich ein Steuerparadies für Vermögende. Vor dem Hintergrund der extrem ungleichen Verteilung von Immobilien- und Geldvermögen mit einer starken Konzentration auf die obersten 10% der privaten Haushalte erscheint das Aufschließen auf den europäischen Durchschnitt mehr als gerechtfertigt. Zur Durchsetzung bedarf es allerdings einer Gerechtigkeitsdebatte im Land, um jene Mythen zu entzaubern, die derzeit die Verteilungsdebatte prägen: z. B. die Belastung des Mittelstands, Enteignung und Mehrfachbesteuerung. Das Steuer- und Abgabensystem weist weitere Strukturschwächen auf, die von der Politik seit Jahren ignoriert werden, v. a. die hohe Belastung des Faktors Arbeit und die fehlende weitere Ökologisierung des Steuer- und Abgabensystems. Darüber hinaus gibt es zahlreiche „*tax expenditures*“, die zu überdenken wären: von der Förderung der zweiten und dritten Säule der Pensionsvorsorge über die Familienleistungen (z. B. Kinderfreibeträge, steuerliche Absetzbarkeit für Kinderbetreuung) bis hin zu überzogenen Begünstigungen für Firmen-Pkw und Fiskal-Lkw. Allein in den genannten Bereichen belaufen sich die Steuerausfälle auf rund 3 Mrd. Euro.

Konsolidierungen erfolgten in den letzten Jahren durchwegs so, dass alle Ausgabenbereiche einen Beitrag leisten mussten. Damit wurden die Budgetstrukturen weitgehend festgeschrieben und Prioritätensetzungen verhindert. Wenn wir den Herausforderungen der kommenden Jahre in den Bereichen Pflege, Gesundheit, Bildung, Kinderbetreuung und Ökologie Rechnung tragen wollen, muss dieser strukturkonservierende Pfad verlassen werden. Das muss nicht automatisch nur mit Mehrausgaben in diesen Bereichen verknüpft sein. Einerseits können und sollen Effizienzpotenziale ausgeschöpft, andererseits verstärkt auch Budgetumschichtungen geprüft und umgesetzt werden. Dazu ein Beispiel: Die Familienleistungen sind derzeit überwiegend monetäre Transfers. Durch eine Umschichtung zu Sachleistungen könnten die fehlenden Kinderbetreuungsplätze finanziert und damit ohne Mehrausgaben zahlreiche Arbeitsplätze geschaffen werden. Eine Prüfung des Rechnungshofs hat ergeben, dass der Bund und die drei Bundesländer Oberösterreich, Kärnten, Salzburg 117 verschiedene Familienleistungen haben. Das führt mangels Koordination und Abstimmung zwischen Bund und Ländern zu Doppelgleisigkeiten und hohen administrativen Kosten. Allein beim Bund sind 7 Ressorts mit der Administration von 47 familienbezogenen Leistungen befasst. Eine Bündelung in einem Ressort wäre aus verwaltungsökonomischer Sicht sinnvoll.

Ein glaubwürdiger budgetpolitischer Kurs, der endlich jene Reformen anpackt, die seit Jahren diskutiert und eingefordert werden, wäre ein deutlich besseres Signal an die Finanzmärkte als eine Schuldenbremse. Dazu gehören Reformen der föderalen Strukturen (vom Bildungs- bis zum Gesundheitswesen), eine Reform des Finanzausgleichs (aufgabenorientierter Finanzausgleich, Territorialreformen, Intensivierung der regionalen und überregionalen Kooperationen) und der Finanzverfassung (Stärkung des Konnexitätsgrundsatzes zur Reduktion des komplexen Transfergeflechts und zur Abschaffung landesinterner Finanzausgleiche) sowie eine Überprüfung der Ausgaben – insbesondere auch der Förderausgaben – auf ökonomische und ökologische Nachhaltigkeit und Beschäftigungswirkung.

Vielfach werden in Verwaltungsreformen enorme Einsparungspotenziale geortet. Vor derartigen überzogenen Erwartungen kann nicht oft genug gewarnt werden. Das Einsparungspotenzial hängt in erster Linie davon ab, wie Verwaltungsreformen definiert werden. Nach gängigen Definitionen zielen sie auf Vorkehrungen gegen Unwirtschaftlichkeiten, gegen fehlendes Ausrichten an den NutzerInnen, gegen umständliches Verwalten und gegen schlechte innere Organisation sowie auf das Anpassen an Umstände, die von außen auf die öffentliche Verwaltung einwirken (z. B. die demografische Entwicklung) ab. Bei Verwaltungsreformen geht es somit um bewusste Veränderungen von Strukturen und Abläufen in der Organisation des öffentlichen Sektors. Die dafür erforderlichen Maßnahmen reichen von der Binnenmodernisierung der Verwaltung (*e-Government*-Anwendungen, Neuausrichtung des Finanzmanagements) bis hin zu einer Reform der föderalen Strukturen durch eine Neuverteilung der Kompetenzen im Bundesstaat. Selbst der Rechnungshof relativiert die Einsparungspotenziale aus Verwaltungsreformen in seinem Bericht vom November 2011, weil sich nur in den seltensten Fällen seriöse Potenzialschätzungen vornehmen lassen. Zudem entfalten die Maßnahmen erst mittel- bis langfristig ihre volle Wirksamkeit. Rasche und ergiebige Konsolidierungen durch Verwaltungsreformen sind daher wenig realistisch.

V. Von der *Economic Governance* zum *Gouvernement Économique*

Soll der Euroraum erhalten bleiben und eine lang andauernde Rezession mit hohen Kollateralschäden vermieden werden, dann sind die politischen Eliten Europas jetzt zum Handeln aufgerufen. Was ist zu tun?

Das Problem der Eurokrise muss rasch gelöst werden, wenn die Eurozone nicht zerfallen soll. Angesichts steigender Zinsunterschiede (*spreads*) für staatliche Anleihen zwischen den Mitgliedstaaten drängt die Zeit. Vorschläge liegen auf dem Tisch. Eine Möglichkeit bestünde

darin, den Märkten unmissverständlich zu signalisieren, dass die EZB bereit ist, die Rolle des „*lender of last resort*“ zu übernehmen. Eine andere Möglichkeit läge in der Schaffung eines Europäischen Währungsfonds, der gemeinsame europäische Anleihen ausgibt, um die spekulativen Attacken der Finanzmärkte auf die Staaten der Eurozone zu beenden und die Zinssätze für Staatsanleihen zu verringern. Zugleich haben die Regulierung der Finanzmärkte und die Sanierung der Banken oberste Priorität. Sie müssen ernsthaft mit dem Ziel in Angriff genommen werden, den Primat der Politik über die Finanzmärkte zurückzuerobern.

Drittens muss die Ungleichheit in der Verteilung von Einkommen und Vermögen reduziert werden. Die Finanztransaktionssteuer und die Abschöpfung von Liquidität über die Besteuerung von Vermögen sind dabei zentrale Instrumente.

Viertens müssen auf europäischer Ebene die Ungleichgewichte der Leistungsbilanzen abgebaut werden. Das erfordert nicht nur die symmetrische Anwendung des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten, sondern vor allem weitere Integrationsschritte hin zu einer demokratisch legitimierten Wirtschaftsregierung. Die Krise der Eurozone zeigt, dass Europa vor einer Weggabelung steht: Weiterwursteln wie bisher mit Risiken auf höchstem Niveau oder Weiterentwicklung der *Economic Governance* zum *Gouvernement Économique*, also weg von der einseitigen Ausrichtung auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und dem Mantra der Budgetkonsolidierung um jeden Preis. Das damit verbundene Hineinsparen in die Rezession verhindert das Herauswachsen aus den hohen Staatsschulden. Überzeugte EuropäerInnen werden den zweiten Weg wählen, auch wenn er mühevoll ist und das Schlagwort der *Gouvernement Économique* erst mit Leben erfüllt werden muss.

Die Ergebnisse des Europäischen Rates vom 8./9. Dezember 2011 zeigen, dass einmal mehr zentrale Entscheidungen für den Erhalt des Euroraumes ebenso ausgeblieben sind wie ein demokratischer Aufbruch zu einer ökologisch verantwortlichen Wirtschafts-, Währungs-, Fiskal- und Sozialunion.