

Die EU-Fiskalpolitik braucht gesamtwirtschaftlichen Fokus und höhere Einnahmen

Markus Marterbauer, Georg Feigl¹

Auf einen Blick

Eine Stabilisierung der öffentlichen Finanzen kann nur gelingen, wenn entsprechende gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen geschaffen werden. Überzogene Austeritätspolitik, wie sie derzeit vor allem in den Krisenstaaten zu beobachten ist, trägt hingegen lediglich zur Verschärfung der Rezession und Arbeitslosigkeit bei. Von einer koordinierten Erhöhung von Steuern auf Vermögensbestände und Spitzeneinkommen bzw. des Finanzsektors, einer europäischen Beschäftigungspolitik und ökologischen Initiativen können hingegen jene Impulse ausgehen, die die wirtschaftliche Erholung anstoßen und mittelfristig den gewünschten Konsolidierungserfolg bringen. Unterstützend sollten in Ländern wie Deutschland die dauerhaft hohen Leistungsbilanzüberschüsse durch höhere Konsumausgaben und Investitionen im Inland abgebaut werden.

Europa befindet sich im fünften Jahr der tiefsten Finanz- und Wirtschaftskrise der Nachkriegsgeschichte. Die europäische Politik hat zunächst 2009 überraschend pragmatisch mit Eingriffen zur Bankenrettung, zur Konjunkturbelebung und der Duldung höherer öffentlicher Verschuldung zur Stabilisierung der Nachfrage einen schlimmeren Einbruch verhindert. Doch 2010 wurde mit den strengen Vorgaben für Griechenland ein genereller Schwenk zu restriktiver Fiskalpolitik eingeleitet.

Obwohl die Eurozone insgesamt deutlich bessere Budgetwerte aufweist als andere große Wirtschaftsräume, steht sie vor einer Zerreißprobe. In Deutschland und Österreich hat die reale Wirtschaftsleistung das Vorkrisenniveau bereits überschritten, die Arbeitslosigkeit ist relativ niedrig, die Budgetdefizite sind unter Kontrolle und die Zinsen extrem niedrig. Doch in Spanien, Portugal, Griechenland, Irland und Italien liegt die Wirtschaftsleistung 2012 nur zwischen 82 und 96 Prozent des Vorkrisenniveaus.² Damit verbunden sind Rekordarbeitslosigkeit, hohe Defizite und steigende Schuldenquoten, verschärft durch dauerhaft nicht finanzierbare Rekordzinssätze.

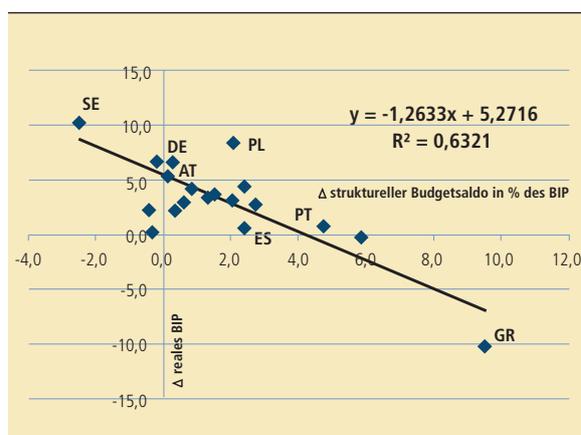
Derzeitige EU-Politik droht zu scheitern

Die europäische Politik ist nicht in der Lage bzw. gewillt, diesen Desintegrationsprozess zu stoppen. Zu sehr ist sie noch von konservativen Vorstellungen dominiert, die Finanzkrise sei von undisziplinierter

Budgetpolitik ausgelöst worden. Lediglich für besonders gefährdete Staaten wurden Überbrückungskredite mit harten makroökonomischen Strukturanpassungsprogrammen im Rahmen der „Rettungsschirme“ gewährt. Neben tiefsitzenden ideologischen Gründen dürfte hierfür die ökonomische These sogenannter nicht-keynesianischer Effekte³ ausschlaggebend sein. Demnach entfalten Konsolidierungspakete eine expansive Wirkung, da sie Vertrauen schaffen, Zinsen und die langfristige Steuerbelastung reduzieren und so zu einer Ausweitung der Nachfrage führen.

Mit der Erfahrung der Jahre 2010 und 2011 kann diese Theorie als widerlegt gelten. Zwar lassen sich die sogenannten strukturellen Budgetdefizite nicht eindeutig berechnen⁴, doch selbst wenn man die von der Europäischen Kommission genannten Werte mit dem Wirtschaftswachstum in Beziehung stellt, so ergeben sich für eine makroökonomische Regression überraschend eindeutige Ergebnisse.

Abb.: **Budgetkonsolidierung und Wirtschaftswachstum**
(Veränderung 2011 gegenüber 2009)



Datenquelle: EU-Kommission.

Das reale Wirtschaftswachstum eines Mitgliedstaates der EU-27 fällt umso niedriger aus, je stärker der Staatshaushalt strukturell konsolidiert wurde. Bemerkenswert ist einerseits das Ergebnis für Deutschland, das der besonders harten politischen Linie der Regierung widerspricht. Deutschland verfehlte die europäischen Vorgaben einer Verringerung des strukturellen Budgetsaldos um 0,5 Prozent des BIP pro Jahr klar, weil es richtigerweise 2010 noch eine expansive Budgetpolitik verfolgte. Das Wirtschaftswachstum blieb deshalb relativ hoch, das Maastricht-Defizit des Staates niedrig. Griechenland hat andererseits bereits massive Sparmaßnahmen umgesetzt. Diese führ-

ten allerdings zu einer massiven Schrumpfung der Wirtschaftsleistung, steigender Arbeitslosigkeit und umfangreichen Steuerausfällen, womit die Sparziele verfehlt werden mussten.

Obwohl der Stabilitätspakt für rezessive Phasen Ausnahmeregelungen erlaubt, wird die Negativspirale nicht durchbrochen, etwa in Spanien. Die ursprüngliche Vorgabe von Juni 2010 (2010-2013 jährliche Verbesserung des strukturellen Budgetsaldos um „über 1,5 Prozent des BIP“) verschärfte der Rat der Finanzministerinnen und -minister im Frühjahr auf eine konkrete, von der Konjunktur wesentlich beeinflusste Höchstgrenze bereits für 2012: Nun war – nach 8,9 Prozent des BIP 2011 – ein Maastricht-Defizit von nicht mehr als 5,3 Prozent zu erreichen, trotz eines erwarteten Wirtschaftsrückgangs von einem Prozent.

Kurz darauf wurden noch größere Sparprogramme eingeleitet, gefolgt von einer weiteren Verschlechterung der Prognosen in Bezug auf das Wirtschaftswachstum, die Arbeitslosigkeit und damit auch auf das Budgetdefizit im Mai. Daraufhin folgte ein neuerliches Konsolidierungspaket. Der IWF senkte folgerichtig zwei Wochen später die Wirtschaftsprognosen für 2013.

Im Rest der Eurozone droht die Konsolidierungsstrategie ebenso zu scheitern, wenn nicht rasch wachstumsfördernde Maßnahmen umgesetzt werden. Die in der EU insgesamt mitten in einer Rezession geplante, gegenüber dem Vorjahr sogar stärkere strukturelle Defizitverbesserung von 1,5 Prozent des BIP sollte Anlass zur Sorge geben. Zweiten Anlass zur Sorge bilden die ungerechtfertigt hohen Zinssätze. Diese stellen insbesondere in Italien ein Problem dar: Obwohl im Vorjahr bereits der dritthöchste Primärüberschuss in der Eurozone erzielt wurde, steigen die Zinsaufschläge weiter an und neutralisieren so z. T. die bisherigen Einsparungen. Nicht weitere Konsolidierungsmaßnahmen, sondern eine Senkung der viel zu hohen Zinssätze ist nicht nur für Italien ein wesentlicher Faktor für den Konsolidierungserfolg.

Konsolidierungsfreundliche gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen schaffen

Die Budgetdefizite waren in Folge der Krise in allen Mitgliedsländern der Währungsunion zu hoch. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen sehr deutlich, dass der Budgetsaldo von der Wirt-

schaftspolitik nicht einfach auf einem gewünschten Niveau festgesetzt werden kann. Zwar ist es möglich, die Steuersätze und Teile der Staatsausgaben zu kontrollieren, doch das Aufkommen der Staatseinnahmen und mancher Teile der Ausgaben (wie etwa jener für Arbeitslosengelder) ist von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Bei guter Konjunktur geht das Budgetdefizit automatisch zurück. Sinken Bruttoinlandsprodukt und Beschäftigung, steigt das Budgetdefizit hingegen automatisch.

Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Konsolidierungspolitik können im Rahmen der Grundsätze der sogenannten Saldenmechanik diskutiert werden: In einer Volkswirtschaft muss der Veränderung der finanziellen Passiva eine gleich hohe Veränderung der finanziellen Aktiva gegenüberstehen.⁵ Das Finanzierungsdefizit des Staates kann also nur dann verringert werden, wenn gleichzeitig

- der Unternehmenssektor die kreditfinanzierten Investitionen ausweitet, sich also stärker verschuldet;
- das Ausland mehr importiert, sich also stärker verschuldet;
- die privaten Haushalte mehr konsumieren, also weniger sparen.

In der Eurozone ist der Finanzierungssaldo des Auslandes weitgehend ausgeglichen; der Sparüberschuss der privaten Haushalte entspricht dem Defizit der Unternehmen und des Staates. In der Wirtschaftskrise haben die Unternehmen ihre kreditfinanzierten Investitionen zurückgenommen und die Haushalte mehr gespart; das ging mit einem Rückgang des BIP und einem kräftigen Anstieg des Budgetdefizits des Staates einher.

In Deutschland ist vor der Krise das Finanzierungsdefizit des Auslandes rasch gewachsen (= Leistungsbilanzüberschuss); dem stand ein hoher struktureller Überschuss der privaten Haushalte, ein steigender Überschuss des Unternehmenssektors und ein Verschwinden des Budgetdefizits des Staates gegenüber. In der Krise stieg der Überschuss der Unternehmen wegen des Investitionsrückgangs sogar noch, im gleichen Ausmaß erhöhte sich das Defizit des Staates.

Hingegen haben sich in Spanien die privaten Haushalte während des Immobilienbooms kräftig verschuldet, in der Krise sparten sie mit einem

Schlag und erhöhten von 2007 auf 2009 ihre Finanzierungsposition um neun Prozent des BIP. Auch die Unternehmen investierten im Boom und sparten in der Krise, sie drehten den Saldo um neun Prozent des BIP. Der damit verbundene Rückgang der Konsum- und Investitionsnachfrage verringerte auch die Importe und somit den Überschuss des Auslandes um fünf Prozent des BIP (das Leistungsbilanzdefizit ging stark zurück). Das Ergebnis des Nachfrageausfalls war aber auch der Einbruch im Finanzierungssaldo des Staates um 13 Prozent des BIP.

In den nächsten Jahren soll das Finanzierungsdefizit des Staates in allen Mitgliedsländern der Eurozone verringert werden, besonders stark in den Krisenländern. Das kann nur dann gelingen, wenn konsolidierungsfreundliche gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Von einer Verbesserung des Saldos der Leistungsbilanz kann insgesamt wenig Beitrag dazu erwartet werden. Denn in der Eurozone wie in den meisten Mitgliedsländern dominiert die inländische Nachfrage: In Deutschland wie in Spanien stammten 2010 gut drei Viertel der Gesamtnachfrage aus den Ländern selbst, addiert man die Nachfrage anderer EU-Länder, dann waren damit etwa 90 Prozent der Gesamtnachfrage erfasst.⁶

In Spanien bleibt die Verringerung des Leistungsbilanzdefizits dennoch wichtig. Sie kann eine erste günstige Rahmenbedingung für erfolgreiche Konsolidierungspolitik bilden, wenn das Entstehen von Spekulationsblasen zukünftig verhindert wird. Wird die Reduzierung jedoch wie derzeit durch eine rasche, massive Restriktion der Inlandsnachfrage und ohne Ausgleich durch wachsende Exportnachfrage erreicht, dann sinkt das BIP. Die Restriktionspolitik in Spanien kann nur dann gelingen, wenn andere Länder ihren hohen Überschuss in der Leistungsbilanz durch eine Expansion der Binnennachfrage verringern. Dies wäre schon allein deshalb wünschenswert, weil dann auch in Deutschland die Wohlfahrt steigt: Die hohen Exportüberschüsse würden in Form von höherem Konsum und höheren Investitionen genutzt.

Konsolidierungsfreundliche makroökonomische Rahmenbedingungen würden zweitens entstehen, wenn die Unternehmen ihre Investitionstätigkeit ausweiten, denn dann steigen BIP und

Beschäftigung. Hier sind die Spielräume für die Wirtschaftspolitik zwar klein, aber vorhanden (Stabilisierung der Absatzerwartungen, in den Krisenländern auch Zinssenkung und Beseitigung der Kreditklemme).

Großer Spielraum für konsolidierungsfreundliche Rahmenbedingungen besteht drittens bei den privaten Haushalten durch eine Verringerung des Sparanteils am verfügbaren Einkommen. In Deutschland und Österreich ist vor der Krise der Sparanteil stetig gestiegen, vor allem in Folge der hohen Einkommenszuwächse in den oberen Gruppen mit besonders hoher Sparneigung. Umverteilung von Einkommen zugunsten der unteren Einkommensgruppen erhöht die gesamtwirtschaftliche Konsumneigung.

Stabilisierungspolitik mit höheren Staatseinnahmen

Erfolgreich kann die europäische Budgetkonsolidierung nur dann sein, wenn die Stabilisierung der Staatsfinanzen von einer Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung durch die Ausweitung der Konsumnachfrage der privaten Haushalte, der kreditfinanzierten Investitionen des Unternehmenssektors und die Verringerung der Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzsalden innerhalb der Eurozone begleitet wird.

Für eine derartige Politik bestehen viele Ansatzpunkte. Zu den wichtigsten zählen die bessere Regulierung und die markante Verkleinerung des Finanz- und Bankensektors. Sie müssen mit einer gerechteren Verteilung von Vermögen und Einkommen kombiniert werden. Die jahrzehntelange wirtschaftliche Expansion in Europa hat zum Aufbau enormer Vermögensbestände bei weni-

gen privilegierten sozialen Gruppen geführt. Allein das Finanzvermögen der privaten Haushalte liegt deutlich höher als die Staatsschulden. Wegen der ungleichen Verteilung des Vermögensbesitzes fallen die hohen und rasch steigenden Vermögens Einkommensgruppen an. Sie werden nicht ausgegeben, sondern weiter gespart. Es wird deshalb bei einer – in der Eurozone oder zumindest einer größeren Zahl an Mitgliedsländern koordinierten – stärkeren Besteuerung der Vermögen und Spitzen einkommen bzw. des Finanzsektors anzusetzen sein.

Die gewonnenen Mittel müssen produktiv für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise um die Hälfte gestiegen ist, für die Sicherung des europäischen Sozialstaates, der in Folge der Krise unter erhebliche Finanzierungsschwierigkeiten geraten ist, und für den ökologischen Umbau der Wirtschaft, der in der Krise vernachlässigt zu werden droht, verwendet werden. Von einer koordinierten Erhöhung von Steuern, einer europäischen Beschäftigungspolitik, der Entwicklung neuer Formen sozialen Ausgleichs innerhalb der EU und einer gemeinsamen ökologischen Initiative könnten jene Impulse ausgehen, die den Wohlstand gerechter verteilen, die wirtschaftliche Erholung anstoßen und so realwirtschaftliche Investitionsmöglichkeiten schaffen. Damit könnten eine Verringerung der Sparquote der Haushalte, eine Ausweitung der kreditfinanzierten Investitionen der Unternehmen und ein Abbau der Ungleichgewichte in der Leistungsbilanz innerhalb der Eurozone gelingen. Das wären jene konsolidierungsfreundlichen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die einen Abbau der zu hohen Staatsverschuldung ermöglichen.

- 1 Dr. Markus Marterbauer ist Leiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Arbeiterkammer Wien, Mag. Georg Feigl (BA) ist dort Referent für öffentliche Haushalte. Dieser Text basiert auf einem Vortrag, den beide Autoren auf der Sommertagung des Kocheler Kreises für Wirtschaftspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung und des österreichischen Kautsky-Kreises (29.-30.6.12) in Berlin gehalten haben.
- 2 Diese und alle weiteren Zahlen basieren auf Daten der EU-Kommission, insbesondere der AMECO-Datenbank, Ende Mai 2012.
- 3 Vgl. Truger, Achim; Will, Henner 2012: Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch – Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse, IMK Working Paper Nr. 88, http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_wp_88_20121.pdf.
- 4 Das strukturelle Defizit wird berechnet, indem das Maastricht-Defizit um den geschätzten konjunkturellen Einfluss (und Einmaleffekte) bereinigt wird. Das Produktionspotenzial wird so zur entscheidenden Größe. Problematische Schätzmethode führen in der Praxis allerdings zum paradoxen Ergebnis, dass die Konjunktur das strukturelle Potenzial wesentlich beeinflusst. Für weiterführende Kritik siehe z. B. Horn, Gustav; Tober, Silke 2007: Wie stark kann die deutsche Wirtschaft wachsen?, IMK Report Nr. 17, http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_17_2007.pdf.
- 5 Vgl. Marterbauer, Markus 2010: Budgetpolitik in Zeiten verminderter Erwartungen, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 3/36, S. 299-323.
- 6 Vgl. Feigl, Georg; Zuckerstätter, Sepp 2012: Mythos Wettbewerbsorientierung, <http://wien.arbeiterkammer.at/online/page.php?P=2842>.