

## Auswirkungen der Finanzkrise auf die Fiskal- und Budgetpolitik der Länder

Vortrag am 18.1.2012 von **Dr. Margit Schratzenstaller-Altzinger**: wissenschaftliche Mitarbeiterin am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung WIFO (Arbeits-schwerpunkte: Budget- und Steuerpolitik, fiskalischer Föderalismus), Lehrbeauftragte an der Universität Wien und an der Wirtschaftsuniversität Wien, Politikberaterin.

### Zusammenfassung:

*Die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Fiskal- und Budgetpolitik der Länder ist ein sehr breites Thema, vier Aspekte werden behandelt:*

- die Verschuldungssituation in Österreich und der EU,
- die Frage nach der Notwendigkeit einer Budgetkonsolidierung,
- die Bedingungen erfolgreicher Budgetkonsolidierungen und
- die Konsolidierungsstrategien in der EU.

*Vor allem die Auseinandersetzung mit dem letzten Punkt, Strategien innerhalb der EU, ist schwierig, weil hier ein Informationsdefizit besteht.*

### Mehr zum Thema:

#### Zum Hintergrund der Verschuldungssituation:

Obwohl die derzeitige Schuldenkrise durch das Übergreifen der Finanzkrise auf die Realwirtschaft ausgelöst worden ist, tragen auch **krisenunabhängige Entwicklungen** zum aktuellen Konsolidierungsbedarf bei: die demographische Entwicklung, der Klimawandel und der Wandel zur Wissensgesellschaft belasten die öffentlichen Haushalte bzw. werden sie zunehmend belasten. Dazu kommen nun die **Folgekosten der Finanzkrise**: Ausgaben für Konjunkturpakete, automatische Stabilisatoren (geringere Einnahmen bei den konjunktur-abhängigen Steuern und Abgaben, höhere Ausgaben z. B. durch mehr Arbeitslose), Ausgaben zur Stützung des Finanzsektors und EU-Rettungsmaßnahmen.

Der Internationale Währungsfonds schätzt, dass die Schuldenquote aller **Industrieländer** zwischen 2008 und 2015 um 38 Prozentpunkte steigen wird (18 PP verursacht durch automatische Stabilisatoren, 7 PP durch Zinssteigerungen, 6 PP durch Konjunkturpakete, 7 PP durch Hilfen für den Finanzsektor). Innerhalb der **27 EU-Staaten** werden die Staats-schulden von ca. 60% im Jahr 2007 auf ca. 85% im Jahr 2013 ansteigen, wobei der größte Anstieg bereits erfolgt ist; für 2012/2013 wird eine Stabilisierung erwartet.

Für **Österreich** schaut die Entwicklung der Staatsschulden wie folgt aus:

Österreichs Staatsschulden in % des BIP	2011	2012	2013	2014	2015
Finanzierungssaldo	-3,6	-3,2	-2,9	-2,4	-2,0
Strukt. Budgetsaldo	-3,1	-2,7	-2,8	-	-
Verschuldung	72,4	74,6	75,5	75,1	74,4

In den Jahren 2011 und 2012 wird demnach die EU-Vorgabe eines Defizits von unter 3% nicht erfüllt. Eine zweite Vorgabe der EU besagt, dass in Jahren mit einem Defizit von über

3% jedenfalls der strukturelle Budgetsaldo zu sinken hat, und zwar um 075% pro Jahr. Der strukturelle Budgetsaldo wird berechnet, indem der Finanzierungssaldo um konjunkturbedingte Einflüsse bereinigt wird – eine Berechnung, die allerdings schwierig und nicht unumstritten ist. 2012 wird der österreichische Staatshaushalt voraussichtlich auch dieses zweite Kriterium nicht erfüllen. Bisher gab es seitens der EU im Falle von Überschreitungen noch keine Konsequenzen.

Betrachtet man die Verschuldungssituation Österreichs, so ist zu bedenken, dass neben der offiziellen Verschuldung beträchtliche „*contingent liabilities*“ bestehen, dazu zählen

- Haftungen der Gebietskörperschaften,
- außerbudgetäre Verbindlichkeiten öffentlicher Unternehmen (z. B. ÖBB, ASFINAG)
- und Verpflichtungen aus EU-Rettungsmaßnahmen.

Diese hohen Belastungen des außerbudgetären „Schattenhaushalts“ waren mit ein Grund für die jüngst erfolgte Abwertung Österreichs seitens Standard & Poor's.

### **Zur Notwendigkeit der Konsolidierung:**

Der Zinsaufwand Österreichs steigt auch mit Konsolidierung von 7,5 Mrd. Euro (2,7% des BIP) im Jahr 2008 auf 10 Mrd. Euro (3% des BIP) im Jahr 2014. Dieser Anstieg führt zu **Einschränkungen der budgetären Handlungsspielräume** (Zukunftsausgaben) und zu **Einschränkungen des wirtschaftspolitischen Spielraums** (Stabilisierungspotential für nächste Rezession, Bankenrettung).

Vergleicht man die Entwicklung des Zinsaufwands aller europäischen Staaten, so zeigt sich seit 2007 eine **divergierende Entwicklung**: Während Länder, die als „sicherer Hafen“ für Anleger gelten (z. B. Deutschland, Schweden) von gesunkenen Zinsen profitieren, steigt der Zinsaufwand riskant eingestufte Länder (z. B. Griechenland, Portugal). Vor Beginn der Finanzkrise haben sich die Zinsniveaus innerhalb der EU einander angenähert.

Hohe und schnell steigende Schuldenstände erhöhen den Risikoaufschlag und damit die Zinskosten der öffentlichen Hand – im Extremfall führt dies in eine **Zinsen-Schulden-Spirale**, aus der nur sehr schwer herauszukommen ist (wie das Beispiel Griechenland zeigt).

Aber auch eine geringere Staatsverschuldung hat negative Auswirkungen, z. B. **unerwünschte Verteilungseffekte** innerhalb der Gesellschaft, da der Zinsendienst aus Steuereinnahmen erfolgt und somit alle Einkommensschichten belastet, die Zinseinnahmen aber nur den vermögenden Haushalten zufließen.

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht sind ab einem **Schuldenstand von ca. 90% des BIP** negative Wachstumswirkungen zu erwarten (vgl. Reinhart/Rogoff, 2010). Ob damit einhergehend auch ein Anstieg der Inflation erwartet werden muss, ist umstritten; es ist zu erwarten, dass die sehr stabilitätsorientierte Europäische Zentralbank auch in dieser Situation für Preisstabilität sorgen wird.

### **Bedingungen erfolgreicher Konsolidierung:**

Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass ausgabenbasierte Konsolidierungen Erfolg versprechender als einnahmenbasierte sind; sehr umfangreiche Konsolidierungen erfordern aber einen Maßnahmenmix, Steuererhöhungen sollten daher auch kein Tabu sein. Eine schwierige budgetäre Ausgangslage, ein umfangreiches Konsolidierungspaket erhöhen die Erfolgsaussichten gegenüber einer schrittweisen Konsolidierung. Von Bedeutung sind natürlich auch institutionelle Rahmenbedingungen, wie z. B. fiskalische Regelungen (Ausgaben- oder Defizitobergrenzen). Ein starkes Wachstum und niedrige Zinsen

unterstützen die nachhaltige Stabilisierung der Schuldenquote. Und auch die Mitwirkung der regionalen Ebene (z. B. der Bundesländer) unterstützt die Erfolgswahrscheinlichkeit von Konsolidierungsbemühungen auf zentraler (z. B. nationalstaatlicher) Ebene.

### **Konsolidierungsstrategien innerhalb der EU:**

**Notwendige Rahmenbedingungen** für eine Bewältigung der Schuldenkrise in der EU sind:

- eine **Regulierung der Finanzmärkte** zur Vermeidung künftiger Finanz- und Wirtschaftskrisen (z. B. durch ein Verbot von spekulativen Instrumenten, Schranken für die Rating-Agenturen, Verbesserung der Eigenkapitalausstattung der Banken);
- eine **Wachstumsstrategie** mit Zukunftsinvestitionen und einer Abgabenstrukturreform;
- der **Abbau realwirtschaftlicher Ungleichgewichte** in der EU, d. h. eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der südosteuropäischen Länder; immerhin besteht allmählich ein Problembewusstsein dafür, dass Exportüberschüsse auf Kosten dieser Länder zur Schuldenkrise beitragen;
- eine EU-weite **Abstimmung der Konsolidierungsmaßnahmen** – diese Forderung wird derzeit allerdings noch nicht ausreichend beachtet. Es ist zu befürchten, dass eine gleichzeitige Konsolidierung aller EU-Staaten einen Abschwung auslöst bzw. den einsetzenden Abschwung verschärft. Besser wäre es, jenen Staaten den Vortritt zu überlassen, deren Schuldenstand besonders hoch ist.

Die viel diskutierte **Schuldenbremse** kann als fiskalische Regelung die Budgetdisziplin verbessern. Eine verfassungsmäßige Verankerung stärkt die Einbeziehung der Gemeinden (in föderalen Staaten auch der Länder). Da die Schuldenbremse das strukturelle Defizit begrenzt bzw. verringert, bleibt der konjunkturpolitische Spielraum bewahrt. Allerdings sind mit der Einführung einer Schuldenbremse auch Risiken verbunden: Eine gleichzeitige Implementierung in der gesamten Eurozone oder der gesamten EU mit kurzen Übergangsfristen bis zur Erreichung eines strukturellen Defizits von nahe Null kann den derzeitigen Konjunkturabschwung erheblich verschärfen. Es fragt sich auch, ob ein strukturelles Defizit nahe Null noch ausreichend Spielraum für kreditfinanzierte Zukunftsinvestitionen („goldene Investitionsregel“) erlaubt. Notwendig wären Ausnahmebestimmungen, die nicht nur – wie vorgesehen – im Falle von Naturkatastrophen, sondern auch aus (wirtschaft)politischen Gründen eine Überschreitung zulassen. Zu beachten sind auch methodische Probleme: es ist sehr schwierig, strukturelle Defizite korrekt zu berechnen bzw. zu prognostizieren; die Abweichungen unterschiedlicher Berechnungsverfahren sind nicht vernachlässigbar.

Was die **konkreten Maßnahmen einzelner EU-Länder zur Konsolidierung** betrifft, besteht ein erhebliches Informationsdefizit. Eine Veröffentlichung der EU-Kommission (Stand September 2011) weist bis zum Jahr 2014 für manche Staaten eine Reduktion des strukturellen Defizits um 5-6% insgesamt aus, im EU-Schnitt dürften es – unter Berücksichtigung der in den letzten Monaten zusätzlich angekündigten Konsolidierungspakete – zwischen 1% und 2% jährlich sein. Diese Werte lassen wachstumsdämpfende Wirkungen befürchten. Eine stufenweise Konsolidierung wäre für das Wirtschaftswachstum weniger kritisch. Alle Staaten setzten offenbar stärker auf ausgabenseitige Maßnahmen als auf einnahmenseitige. Die OECD gibt (mit Stand Ende 2010) ein Verhältnis von 60% ausgabenseitigen zu 40% einnahmenseitigen Maßnahmen im Schnitt der OECD-Länder an.

**Schwerpunkte ausgabenseitiger Eingriffe** sind laut OECD Sparmaßnahmen bei öffentlich Beschäftigten, Pensionen (Erhöhung des gesetzlichen und/oder faktischen Pensionsantrittsalters), im Gesundheitsbereich und bei Investitionen; weniger gespart wird

bei Sicherheits-, Rüstungs- oder Agrarausgaben. Generell ausgenommen von Sparmaßnahmen bleibt meistens der Bildungsbereich. Problematisch ist, dass kaum Wachstumsmaßnahmen (Investitionen in wachstumsfördernde Maßnahmen) geplant sind.

**Einnahmenseitig** kommt es am häufigsten zu Erhöhungen bei speziellen Verbrauchssteuern (Umweltsteuern, Tabak- und Alkoholsteuern), gefolgt von Umsatzsteuererhöhungen: 16 EU-Länder haben seit 2008 den Umsatzsteuersatz erhöht, im EU-Durchschnitt ist der reguläre Umsatzsteuersatz daher von 19,5% (2007) auf 20,8% (2011) gestiegen. Häufig wurde/wird auch die Einkommensteuer erhöht, entweder durch Steuersatzerhöhungen oder häufiger durch Abschaffung von Ausnahmeregelungen: der Spitzensteuersatz für hohe Einkommen ist im Schnitt (EU27) von 37,1% (2009) auf 37,6% (2010) gestiegen.

Kaum erhöht werden SV-Beiträge, Körperschaftsteuern (hier werden allenfalls Ausnahmen abgeschafft) oder vermögensbezogene Steuern. Eine Bankenabgabe wurde/wird in Deutschland, Österreich, Portugal, Schweden, Ungarn, Frankreich und Großbritannien eingeführt. Insgesamt erwartet die EU-Kommission eine Erhöhung des Anteils der indirekten Steuern zulasten des Anteils der direkten Steuern.

### **Aus der Diskussion:**

„Es ist wichtiger, dass die Schuldenbremse in den Köpfen als in der Verfassung verankert ist.“ meint Karl Aiginger, Leiter des WIFO. Eine Schuldenbremse im Verfassungsrang kann den Handlungsspielraum der Politik bis zur Selbstentmachtung einschränken.

Die öffentliche Verwaltung birgt sicher Sparpotenzial, z. B. Parallelstrukturen und Doppelgleisigkeiten (z. B. Mischfinanzierungen). Alle Körperschaften (auch die Gemeinden und Länder) sollten stärker als bisher für die Einnahmen verantwortlich sein, die sie verwalten. Die Einbettung der Implementierung der Schuldenbremse in eine Föderalismusreform wäre sinnvoll. Ein reiner Aufnahmestopp im öffentlichen Dienst ist keine strategische Maßnahme. Es geht mittelfristig nicht um eine Reduktion der öffentlich Beschäftigten, sondern um einen Transfer in Bereiche, wo mehr Personal gebraucht wird (Pflege, Bildung).

Ein *Wirtschaftswachstum* wirkt sich – unter den derzeit gegebenen Bedingungen! – eindeutig positiv auf den Staatshaushalt und auf die Beschäftigung aus. Das heißt aber nicht, dass einem Wachstumsfetischismus gefrönt werden sollte, im Gegenteil: spannend sind wirtschaftswissenschaftliche Diskurse alternativer, auch qualitativer Wachstumsbegriffe. Das WIFO beginnt gerade mit einem interdisziplinären Projekt zu dieser Frage, bei dem u. a. ÖkologInnen und SoziologInnen mitarbeiten.

*Staatsschulden* sind nicht per se schlecht, kritisch wird es, wenn mit Schulden ineffiziente Systeme aufrechterhalten werden. Manche Länder können sich auch hohe Staatsschulden leisten, z. B. Japan, das sich fast ausschließlich im eigenen Land verschuldet.

Eine kritische Diskussion der Rolle und der *Macht von Rating-Agenturen* ist sicher berechtigt. Entstanden ist die derzeitige Situation durch die Privatisierung kollektiver Ersparnisse (z. B. Versicherungsleistungen), damit wurde politische Verantwortung an private Interessenten übertragen. Allerdings werden die Agenturen bzw. die Akteure auf den Finanzmärkten derzeit auch zur Projektionsfläche für nationale und sogar antisemitische Vorurteile. Die Rating-Agenturen wirken zwar als Krisenverstärker, sie sind aber nicht die Verursacher der systemisch bedingten Krise. Es gibt Vorschläge, ihre Rolle von einer unabhängigen Institution, z. B. der OECD, zu besetzen.

Protokoll: Barbara Smrzka