

Austeritätspolitiken in Europa

Konsolidierungspakete im Überblick

Georg Feigl

Europa steht seit nunmehr fast zwei Jahren im Mittelpunkt der andauernden Finanz- und Wirtschaftskrise. Nicht aufgrund der niedrigen Wachstumsraten oder der Rekordarbeitslosigkeit, sondern weil die Refinanzierung der Staatsverschuldung in manchen Ländern als nicht mehr gesichert gilt. Die politische Antwort war angesichts der politischen Kräfteverhältnisse klar und kohärent: rigorose Austeritätspolitik.

Die in der Geschichte der Europäischen Union (EU) einmalig klaren Mehrheitsverhältnisse für eine marktliberale Politik in Kommission, Rat und Parlament wurden genutzt, um diesen Weg einzuzementieren. Unrealistisch harte Vorgaben im Rahmen der laufenden Defizitverfahren, die noch härteren Auflagen für die auf EU-Hilfen angewiesenen Krisenstaaten, eine massive Verschärfung des sogenannten Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) sowie zuletzt die Einführung sogenannter Schuldenbremsen markieren die bisherigen Meilensteine dieser Entwicklung. Gebremst wird sie vor allem durch die wirtschaftlichen Verwerfungen, zu der diese Politik führt, die letztlich den Fortbestand der Eurozone selbst gefährden könnten. Im Zentrum dieses Beitrags steht die Analyse der fiskalpolitischen Umsetzung der neuen europäischen Anforderungen in den Mitgliedstaaten (MS) der EU in der jüngsten Vergangenheit.

Europäische Fiskalpolitik vor und in der Krise

Ausgangspunkt für die Austeritätspolitik war zum einen die massive Ausweitung der Defizite bzw. der Staatsverschuldung durch Bankenpakete, automatische Stabilisatoren und Konjunkturpakete in der Krise. Zum anderen ist der langfristige Integrationsprozess im Zuge der Wirtschafts- und Währungsunion mit dem fiskalpolitischen Herzstück der Maastricht-Grenzwerte für Neuverschuldung und Schuldenquote zu nennen, der bereits 1995–1997 eine erste gesamteuropäische Konsolidierungswelle bewirkte.¹ Damit begann die zunehmende europäische Beeinflussung der bis dahin rein nationalen Budgetpolitik.

Die Krise erweiterte diese Form der Vergemeinschaftung, im ersten Schritt durch einen gemeinsamen Rahmen für die Bankenhilfen und Konjunkturpakete. Die Maßnahmen blieben zwar national und die Umsetzung war bei weitem nicht einheitlich (vgl. Schmitz/Weber 2010, Feigl/Schlager 2010). Dennoch können sie als erste Anzeichen für eine stärkere Koordinierung der Fiskalpolitik gesehen werden. Weiters wurde im Rahmen der gegen 25 von 27 MS eingeleiteten Defizitverfahren eine einigermäßen abgestimmte Exit-Strategie vereinbart, die eine Beendigung der konjunkturstützenden Maßnahmen sowie den Beginn der Defizit-Rückführung spätestens im Jahr 2011 vorsah.

In den Defizitverfahren erfolgte allerdings bereits wieder eine Fortsetzung des wesentlichsten Fehlers der europäischen Fiskalpolitik seit den 1990ern, nämlich die mangelnde Berücksichtigung des Zusammenhangs zwischen Wirtschafts- und Defizitentwicklung (vgl. Marterbauer in dieser Ausgabe). Die prinzipielle Vorgabe, die Defizite ohne Konjunkturvorbehalt bis 2013 wieder unter 3% des BIP zu senken, konnte bereits damals als unrealistisch eingestuft werden.

Spätestens mit Bekanntwerden des wahren Ausmaßes des Defizits in Griechenland und dem folgenden ersten Rettungspaket gingen die Ansätze einer koordinierten Fiskalpolitik endgültig verloren. Was blieb, ist ein rein auf Disziplinierung der von gewissen Grenzwerten abweichenden MS ausgerichtetes *Economic Governance*-Reformprojekt. Disziplinierung alleine stellt aber noch keine Koordinierung dar: Ohne Koordinierung in der Steuerpolitik (Stichwort Mindeststeuersätze und Bekämpfung von Steuerbetrug und -hinterziehung) oder Mindeststandards in prioritären Ausgabenkategorien, zumindest in Bereichen mit formal aufrechten europäischen Zielen (etwa hinsichtlich Bildung, Kinderbetreuung und Armutsbekämpfung im Rahmen der EU2020-Strategie), kann nicht mal in Ansätzen von einer »koordinierten Wirtschaftspolitik« gesprochen werden. Zudem bleibt völlig offen, wie durch diese Disziplinierung die soziale und wirtschaftliche Kohäsion erreicht werden soll (siehe dazu auch Schweighofer in dieser Ausgabe).

Austeritätspolitische Weichenstellungen 2009

Noch bevor die erste Welle der Austeritätspolitik in Europa in den von der Finanz- und Wirtschaftskrise besonders hart getroffenen MS startete, wurde mitten in der Krise ab Sommer 2009 international am theoretischen bzw. institutionellen Rahmen gearbeitet. In der EU bereiteten Kommission und Rat die sogenannte Exit-Strategie vor. Damit ging eine Verdrängung des offensichtlichen Zusammenhangs zwischen Staatsfinanzen und Krise zu Gunsten eines marktliberalen Diskurses über ein nur mittels strenger Restriktionen für die MS zu behebendes Staatsversagens einher. Im Hintergrund wurden die Grundlagen von der internationalen Riege neoklassisch geprägter ÖkonomInnen insbesondere im Umfeld von Europäischer Zentralbank (EZB) und OECD erarbeitet. Vier zentrale Argumente einer »neuen Konsolidierungsagenda der EU« (Bieling 2011) lassen sich ausmachen.

Erstens wurde der Mythos der »non-keynesian fiscal effects« lanciert, wonach eine glaubwürdige Konsolidierung sogar expansive Effekte haben könne (vgl. kritisch Truger et al. 2010). Die Konsolidierung müsse dementsprechend nur möglichst konsequent und hart erfolgen, um glaubwürdig – und damit erfolgreich – zu sein. Die OECD quantifizierte bereits im Juni 2009, dass das jährliche Konsolidierungsvolumen zumindest drei Jahre lang jeweils über 1% des BIP betragen sollte (OECD 2009a: 213). Die EU-Kommission setzte im Rahmen der Defizitverfahren (fast ausschließlich im Laufe des Jahres 2009) länderspezifische strukturelle Konsolidierungsvorgaben, die von 0,5% (Deutschland und Italien) bis 3,5% des BIP pro Jahr im Falle Griechenlands reichten. Gewichtet man die Vorgaben nach dem BIP-Anteil des jeweiligen MS, so lässt sich daraus implizit eine Konsolidierungsvorgabe von insgesamt 0,9% für die Eurozone bzw. 1,0% des BIP für die EU-27 berechnen.

Zweitens müsse vor allem bei den Ausgaben – und hier insbesondere bei den Sozialausgaben – angesetzt werden. Es gehe um ein Signal, »dass es die amtierende

Regierung mit der Konsolidierungspolitik ernst meint«, wie es beispielsweise in einer WIFO-Studie formuliert wurde (Aiginger et al. 2010). Diese Konstruktion der Ausgabenkürzungen als notwendiger Sachzwang bzw. Ausweg aus der »institutionalisierten fiskalpolitischen Dauerkrise« ist der Kern des politischen Regimes, das als Austerität bezeichnet wird (vgl. Streeck/Martens 2010). Sozialausgaben eignen sich als Zielscheibe der Austeritätspolitik dabei besonders gut, da sie in allen MS den relativ größten Ausgabenposten darstellen und in wirtschaftlich schlechten Zeiten eine – aus keynesianischer Sicht gerade erwünschte – besondere Ausgabendynamik als automatische Stabilisatoren aufweisen. Kann die Prämisse der großen ausgaben-seitigen Konsolidierung etabliert werden, lassen sich Sozialstaatskürzungen als unvermeidbarer Sachzwang daher besonders gut argumentieren.

Drittens brauche es eine institutionelle Absicherung der Austeritätspolitik. Dies solle in Form von – am besten in den nationalen Verfassungen verankerten – Fiskalregeln und unabhängiger ExpertInnengremien (»fiscal councils«) erfolgen. Stephen Gill (2000) bezeichnete bereits frühere Phasen solcher Formen rechtlicher Verankerungen neoliberaler wirtschaftspolitischer Prinzipien als »neuen Konstitutionalismus des disziplinierenden Neoliberalismus«. Neu an der gegenwärtigen Entwicklung ist allerdings, dass gerade die rechtliche Basis für Projekte wie der *Economic Governance* nur bedingt vorhanden ist und sich der Prozess verstärkt auf »durch die Exekutive geprägte, punktuelle ›Rechtsetzung« (Oberndorfer 2012: 68) stützt.

Viertens müsse die Agenda der Strukturreformen (vgl. kritisch EuroMemo Gruppe 2010) umso rascher vorangetrieben werden, um das durch die Krise geschwächt Wachstums- und Beschäftigungspotential wieder zu heben. Nicht zuletzt aufgrund der bereits in den vergangenen Jahrzehnten weitreichenden Liberalisierungsschritte gehen die Vorschläge über den klassischen Bereich der Arbeits- und Produktmärkte hinaus: anreizkompatiblere Ausgestaltung der sozialen Absicherung (z.B. abnehmende Arbeitslosenunterstützung mit Fortdauer der Arbeitslosigkeit), die Senkung der Mindestlöhne (wie in Irland bereits sehr früh geschehen), Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, »Lohnmoderation« der Sozialpartner sowie weitere Privatisierungen. Besonders deutlich kommen diese Rezepte dort zum Vorschein, wo im Rahmen von »Rettungspaketen« die sogenannte Troika (bestehend aus VertreterInnen der EU-Kommission, der EZB sowie des Internationalen Währungsfonds) besonders harte Maßnahmen verlangen kann.

Europäische fiskalpolitische Vorgaben

Nachdem wesentliche Teile der Reform der *Economic Governance* (das sogenannte *six-pack*, vgl. Klatzer/Schlager 2011) bereits im Dezember 2011 in Kraft getreten sind und die Einführung von sogenannten Schuldenbremsen wahrscheinlich kurz bevor stehen, ist für die meisten europäischen Staaten eine mehrjährige Konsolidierungsperiode vorprogrammiert. Wie hart die Austeritätspolitik ausfallen muss, lässt sich angesichts der Vielzahl an nun gültigen Vorgaben nicht immer eindeutig bestimmen. Aktuell sind vor allem die Vorgaben im Rahmen der länderspezifischen laufenden Verfahren wegen übermäßigem Defizit (zumindest für 23 von 27 MS) relevant. Darüber hinaus sind für jene MS, die finanzielle Hilfen erhalten, die entsprechenden – durchwegs härteren – Auflagen der Troika maßgeblich.

Für die EU insgesamt ist die finanzielle Ausgangslage (siehe Tabelle 1) günstiger als etwa in den USA und Japan. Auch die europäischen Mindestvorgaben erscheinen für einen fiktiven gesamteuropäischen Staat bewältigbar: Das strukturelle Defizit, das sowohl für die im Rahmen des präventiven Armes des SWP mittelfristigen Haushaltsziele (kurz MTOs) als auch für die geplante Einführung der sogenannten Schuldenbremsen im Rahmen des Fiskalpakts relevant ist, wird für 2013 mit 2,4% des BIP in der EU prognostiziert (Eurozone 2,1%). In weiterer Folge müsste es bis zur Erreichung des MTO bzw. der Schuldenbremse-Obergrenze von 0,5% des BIP gemäß SWP »nur« um 0,5 Prozentpunkte pro Jahr gesenkt werden. Ein solcher Konsolidierungspfad könnte durchaus verkraftbar gestaltet werden und wäre ausreichend, um darüber hinaus alle neuen Vorgaben (inklusive Schuldenregel) gemäß reformiertem SWP automatisch einzuhalten – wenn die mittelfristigen Wachstumssprognosen der EK halten.

Tabelle 1: Gesamteuropäischer Defizitverlauf in der Vergangenheit
(aktuell prognostiziert und gemäß europäischen Vorgaben für die Jahre ab 2014)

		1998	2007	2009	2010	2011	2013	2014 ^{c)}	2016 ^{c)}	2017 ^{c)}
EU-27	Maastricht-Defizit	1,9	0,9	6,9	6,6	4,7	3,2			
	zyklisch bereinigtes Defizit ^{a)}	n.v.	2,2	5,1	5,3	3,7	2,4	1,9	0,9	n.v./0,5 ^{b)}
	Staatsschuldenquote	66,5	59,0	74,7	80,3	82,5	84,9	83,9	80,5	78,2
EURO-17	Maastricht-Defizit	2,4	0,7	6,4	6,2	4,1	2,9			
	zyklisch bereinigtes Defizit ^{a)}	2,3	1,9	4,6	5,0	3,2	2,1	1,6	0,6	0,2/0,5 ^{b)}
	Staatsschuldenquote	72,9	66,3	79,8	85,6	88,0	90,9	89,7	85,7	83,1

Quelle: EU-Kommission (AMECO-Datenbank Nov. 2011), eigene Berechnungen.

a) für 2012 folgend entspricht das zyklisch bereinigte dem strukturellen Defizit.

b) erster Zielwert entspricht dem gewichteten Durchschnitt der bisherigen MTOs, der zweite der Vorgabe aus dem Fiskalpakt.

c) Der Pfad wird hier geschätzt, indem von einem ohne Konsolidierung konstanten strukturellen Defizit von 2013 folgend einer Erfüllung der jährlichen Konsolidierungsvorgabe von strukturell 0,5% des BIP sowie ausbleibenden statistischen Revisionen bzw. Stock-Flow-Adjustments ausgegangen wird.

Zumindest zwei Probleme stehen der Umsetzung eines solchen Konsolidierungspfades im Weg: Erstens halten die Prognosen der EK nicht.² Zweitens tritt nicht einmal die Eurozone als gemeinsamer Wirtschaftsraum auf, geschweige denn die EU insgesamt. So zählt lediglich die Refinanzierungsfähigkeit jedes einzelnen MS – und die ist angesichts wirtschaftspolitischer Negativspiralen in Kombination mit instabilen Finanzmärkten nicht nur in Griechenland zunehmend zweifelhaft. Daran konnten selbst die großen Konsolidierungspakete in den besonders gefährdeten Staaten bisher wenig ändern.

Im Gegenteil: In einer vielbeachteten Rede hielt der Chef-Ökonom des IWF Ende 2011 fest, dass gerade durch die wachstumsabschwächenden Effekte großer Sparpakete der Glaube an die zukünftige Zahlungsfähigkeit geschwächt werden kann (Blanchard 2011). In Folge könne so eine weitere Abwärtsspirale aus schlechterer

Zahlungsfähigkeit und höheren Zinskosten in Gang gesetzt werden. Ähnlich argumentierten Rating-Agenturen, beispielsweise Fitch bei der Herabstufung Spaniens im Frühjahr 2010 oder Standard&Poor's Ende 2011 für die Eurozone insgesamt.

Die erste Sparwelle 2010/2011

Noch bevor ein selbsttragender wirtschaftlicher Aufschwung als Vorbedingung für eine erfolgreiche Konsolidierung nach der »großen Rezession« 2009 einsetzte, wurden in ganz Europa Steuer- und Sparmaßnahmen verabschiedet. Spätestens mit dem Hilfspaket für Griechenland im Frühjahr 2010 drehte die budgetpolitische Ausrichtung von Konjunktur- auf Konsolidierungspolitik, obwohl zu diesem Zeitpunkt lediglich ein Wirtschaftswachstum von knapp 1% und ein Anstieg der Arbeitslosigkeit auf 25 Mio. Personen prognostiziert wurden.

Bevor eine Betrachtung der Umsetzung erfolgt, ist eine prinzipielle Einschränkung hinsichtlich der Messbarkeit von Konsolidierungspaketen zu treffen: Zumeist handelt es sich um ein Bündel dutzender Einzelmaßnahmen, die für internationale Vergleiche oder makroökonomische Analysen gesamtstaatlich erfasst und monetär quantifiziert werden müssten, was nur in den allerseltensten Fällen umfassend geschieht. Vorherrschend sind grobe, für die mediale Berichterstattung aufbereitete Darstellungen der Maßnahmen auf Bundesebene, wo oft nicht mal eine Abgrenzung in der Form »wirksam im Jahr X im Umfang von X Euro« möglich ist.³ Am verlässlichsten erscheinen deshalb internationale Regierungsorganisationen wie OECD, EZB und EU-Kommission, da sie über Zusatzinformationen direkt aus den Finanzministerien verfügen und diese vergleichbar darstellen können.

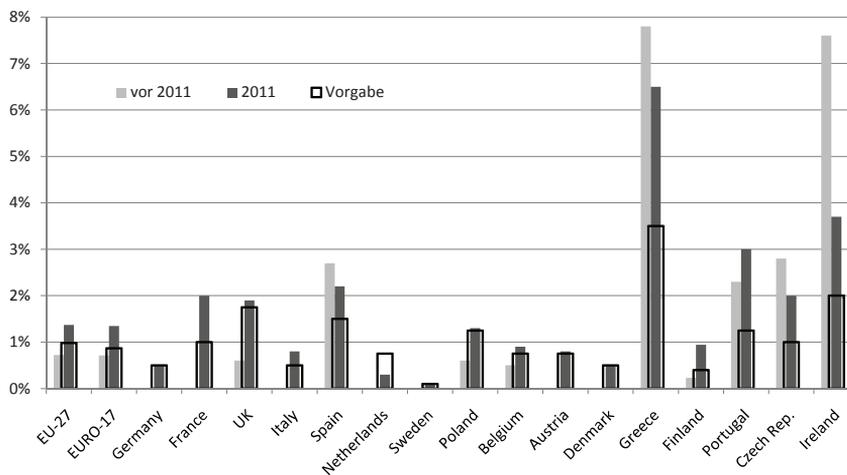
Obwohl die Konsolidierungsfrage im Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen öffentlichen Diskussion steht, liegt derzeit lediglich ein einziger umfassender Vergleich der nationalen Konsolidierungspläne vor, nämlich eine OECD-Studie (OECD 2011) mit Informationsstand Dezember 2010. Es spricht bereits für sich, wenn die EU-Kommission zwar die Einhaltung der budgetpolitischen Vorgaben laufend bewertet, einer vergleichenden Analyse der Konsolidierungspläne selbst aber nur vier Seiten im Rahmen einer jährlichen Standard-Publikation widmet (vgl. EK 2011a). Neben der Publikation der OECD erwähnenswert ist eine Studie des europäischen Gewerkschaftsinstituts ETUI (Theodoropoulou/Watt 2011), die vor allem aufgrund der kritischeren Ersteinschätzung der Konsolidierungsfolgen eine gute Ergänzung zur OECD-Studie darstellt. Allen Studien gemeinsam ist die wesentliche Einschränkung der fehlenden quantitativen Folgenabschätzung, die notwendige Voraussetzung einer belastbaren ex-post-Analyse wäre.

Nimmt man die OECD-Studie als Basis für einen Vergleich der nationalen Konsolidierungspläne zur Umsetzung der europäischen fiskalpolitischen Strategie, so zeigt sich zunächst, dass diese sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Die Bandbreite reichte von einer langsamen Rücknahme konjunkturstimulierender Maßnahmen im Zeitraum 2011 bis 2013 in Schweden bis hin zu einem Konsolidierungsvolumen von 7,8% des BIP 2010 in Griechenland, das auf unglaubliche 14,3% des BIP 2011 (was einem diskretionären Impuls 2011 von 6,5% entspricht) ansteigen sollte. Ähnliche Dimensionen erreichen bis 2011 Irland (11,3% des BIP) und Estland (12,8% des BIP). Die wirtschaftlichen Schwergewichte Deutschland (0,5%p.), Frankreich (2%p.), Großbritannien (2,5%p.), Italien (0,8%p.) und Spanien (4,9%p.), die zuletzt 71%

der Wirtschaftsleistung der EU-27 repräsentierten, blieben deutlich hinter diesen Spitzenwerten zurück. Insgesamt ergeben die Werte der OECD-Studie ein Volumen der Konsolidierung bis 2011 von 2,1% des BIP sowohl in der EU-27 als auch in der Eurozone⁴, wobei sich dieses Volumen auf einen Impuls von 0,7 vor 2011 und 1,37 (EU-27) bzw. 1,34 (Euroraum) Prozentpunkte 2011 aufteilt⁵ (siehe Abbildung 1).

Für einen groben ex-post-Vergleich eignet sich vor allem der strukturelle Budgetsaldo, da dieser theoretisch die Budgetentwicklung korrigiert um den geschätzten Einfluss der wirtschaftlichen Entwicklung abbilden sollte. Würde beispielsweise ein Sparpaket im Ausmaß von 1% des BIP zu einer relativen Wirtschaftsschwächung im Ausmaß von etwa 2% führen, so bliebe das Maastricht-Defizit konstant, während der strukturelle Saldo tatsächlich um einen Prozentpunkt niedriger sein sollte.⁶ Leider ist das Schätzverfahren beim strukturellen Budgetsaldo sehr unzuverlässig, sodass in der Praxis ein Teil der konjunkturellen Veränderung fälschlicherweise als strukturell erscheint (vgl. Truger/Will 2012). Vergleicht man nun trotz der methodischen Einschränkungen die Konsolidierungspläne gemäß OECD-Studie mit der geschätzten Verbesserung des strukturellen Budgetsaldos 2011, so ist angesichts einer in der letzten Prognose der EU-Kommission ausgewiesenen Verbesserung von 1,6%p. in der EU bzw. 1,8%p. in der Eurozone von einer Übererfüllung der Konsolidierungspläne auszugehen. Leider ist es aber nicht möglich, diese Abweichung auf die Faktoren unterjährige Abweichungen (wie etwa zusätzliche Sparpakete in Griechenland oder Spanien), methodische Schwierigkeiten bei der Schätzung des strukturellen Defizits, Zinskostenentwicklung und sonstige Einflüsse aufzuteilen.

Abbildung 1: Konsolidierungsvorgaben* und tatsächlich geplanter Konsolidierungsimpuls 2011 je MS**



Quelle: EU-Kommission, OECD, eigene Berechnungen.

* Konsolidierungsvorgaben gemäß laufenden Defizitverfahren (EK 2011a: Tabellen I.2.1 und I.2.3). Für Finnland und Schweden gilt als Vorgabe die Differenz des strukturellen Defizits gemäß aktueller Kommissionsprognose und ihrem MTO.

** sortiert nach Anteil an der gesamten Europäischen Wirtschaftsleistung, ohne Rumänien sowie alle MS mit einem Anteil am EU-BIP unter 1%.

Auffällig ist, dass bis auf die Niederlande alle MS ihre europäischen Konsolidierungsvorgaben 2011 (über-)erfüllt haben. Das gilt insbesondere für die Krisenstaaten. Einmal mehr deuten diese Daten auf die Relevanz des Zusammenhangs zwischen der Entwicklung der Wirtschaft und der Staatshaushalte hin: MS mit unterdurchschnittlichen Konsolidierungspaketen (z.B. Deutschland, Österreich, Niederlande, Schweden, Dänemark) konnten überdurchschnittliche Wachstumsraten erzielen, die wiederum eine z.T. sogar stärkere Defizitreduktion erlaubten als in Ländern mit großen Paketen und schlechter wirtschaftlicher Entwicklung (insbesondere Portugal, Irland, Griechenland). Besonders anschaulich ist das Beispiel Griechenland, wo milliardenschwere Konsolidierungspakete die zwei größten Komponenten der Wirtschaftsleistung – private und öffentliche Inlandsnachfrage – einbrechen ließen (2011 real um $-8,1\%$), was wiederum zu Milliardenausfällen bei Konsum-, Lohn- und Gewinnsteuern führte (trotz Steuererhöhungen sind die Einnahmen 2011 nominell nicht gestiegen) und Staatsausgaben wie die Arbeitslosenunterstützung deutlich ansteigen ließ (vgl. EK 2011c). Im Ergebnis wird sich das Maastricht-Defizit – trotz eines Konsolidierungsimpulses von letztlich 9% des BIP gemäß neuester Schätzung – 2011 nicht einmal um 2% des BIP verbessert haben (ebd.).

Neben dem Volumen erlaubt die OECD-Studie eine Analyse der Zusammensetzung der Konsolidierungspakete. So liegt das Verhältnis zwischen ausgaben- zu einnahmensseitigen Maßnahmen durchschnittlich bei etwa $3:2$. Stärker ausgabenorientiert sind vor allem die relativ kleinen Konsolidierungspakete in Schweden und in den Niederlanden sowie ferner jene in Irland, Ungarn und Polen, während in Finnland, Belgien, Spanien, Portugal und Dänemark die Einnahmenseite überwiegt.

Auf der Ausgabenseite sind besonders häufig Einsparungen bei den öffentlich Beschäftigten, Sozialleistungen/Pensionen, im Gesundheitsbereich oder bei Investitionen zu finden, während die Bereiche innere Sicherheit, Kultur oder Landwirtschaft nur sehr selten eingeschränkt werden. Obwohl fast immer bei den öffentlich Beschäftigten gespart wird, tragen in fast allen Ländern die Transfer- und Leistungseinschränkungen mehr zur Konsolidierung bei als die laufenden Kosteneinsparungen im Staatswesen selbst (Ausnahmen: Großbritannien und Dänemark). Die härtesten Gehaltskürzungen öffentlich Beschäftigter fanden bis Ende 2010 in Portugal, Ungarn, Irland, Großbritannien, Tschechien und Griechenland statt (rund 10% und mehr). Hinzu kommen Personalabbaumaßnahmen, die die Quantität und Qualität der öffentlichen Leistungen langfristig senken werden. Als Beispiele können ein Aufnahmestopp in Portugal und de facto auch in Spanien angeführt werden.

Auf der Einnahmenseite sind hauptsächlich Erhöhungen der Konsumsteuern (in 11 EU-Staaten wurde direkt die Mehrwertsteuer erhöht) sowie die Streichung von steuerlichen Sonderregelungen festzustellen, am Rande aber erstmalig seit Jahrzehnten auch höhere Spitzensteuersätze (z.B. in Griechenland, Spanien, Luxemburg; in Großbritannien sogar um 10 Prozentpunkte; siehe Bach/Haas 2011).

Eine Abschätzung der Konsequenzen der Konsolidierung für Wachstum, Beschäftigung, Verteilung, Umwelt oder die gesellschaftliche Position der Geschlechter oder sozialer Gruppen fehlt in der OECD-Studie. Ansätze dafür finden sich in der ETUI-Studie. Dabei bestätigt sich der weitverbreitete Eindruck, dass in Europa großteils keine bzw. falsche budgetpolitische Lehren aus der Krise gezogen wurden und überwiegend die »Falschen« für die Krise bezahlen. Die Verteilungswirkungen der Konsolidierung stellten sich wenig überraschend als weitgehend negativ heraus. Eine

wesentliche Ausnahme bildete Frankreich, wo ursprünglich lediglich geringfügigen Ausgabenkürzungen eine Erhöhung der Vermögenszuwachssteuern, eine Bankenabgabe, ein höherer Spitzensteuersatz und die Streichung von Steuervergünstigungen gegenüber standen. Hinsichtlich gruppenspezifischer Auswirkungen sehen die AutorInnen der ETUI-Studie tendenziell eine besondere Betroffenheit von PensionistInnen, öffentlich Bediensteten und sozial benachteiligten Gruppen. Auch Frauen würden demnach die Auswirkungen der Konsolidierung stärker zu spüren bekommen, einerseits weil ihr Beschäftigungsanteil im öffentlichen Sektor besonders hoch ist, andererseits weil sie von Kürzungen öffentlicher Leistungen insbesondere im Bereich der Care-Ökonomie besonders betroffen sind (vgl. Klatzer/Schlager in dieser Ausgabe).

Hinsichtlich der Folgen für andere wirtschaftspolitische Ziele sehen die AutorInnen der ETUI-Studie erstens die Gefahr, dass die Ziele der EU2020-Strategie schon kurz nach ihrer Festlegung nahezu unerreichbar werden könnten. Zweitens drohen durch die einseitig auf Konsolidierung und Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtete Wirtschaftspolitik sowohl kurz- als auch langfristig negative Folgen in anderen wichtigen Bereichen wie der Ökologisierung der Ökonomie, dem Abbau der drastisch gestiegenen Arbeitslosigkeit oder der makroökonomischen Divergenzen in der EU.

Fiskalpolitik 2012

Die letzten vergleichbaren Konsolidierungs-Darstellungen stammen aus den zwei bereits zitierten Studien sowie ferner aus der jährlichen Kommissionspublikation »Public Finances in EMU« (EK 2011a). In allen drei Publikationen ergibt sich eine kollektive geplante europäische Konsolidierungsanstrengung 2012 in der Größenordnung von 0,8 bis 1,1% des BIP. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass hier die substantiellen Konsolidierungsmaßnahmen, die u.a. in Folge der verschärften systemischen Krise in der Eurozone im zweiten Halbjahr 2011 verabschiedeten wurden, noch hinzuzuzählen sind. Ein genaueres Bild sollte sich im Sommer 2012 zeigen, wenn die OECD einen neuen Konsolidierungsüberblick vorlegen wird. In Folge soll ein erster Eindruck – primär basierend auf dem EZB-Monatsbericht 12/2011 (EZB 2011) – vermittelt werden.

Die zuletzt gefassten Konsolidierungsmaßnahmen zeichnen sich durch eine besonders prozyklische Ausgestaltung aus. Egal ob Spanien, Griechenland oder Belgien: Stellen sich die tatsächlich realisierten Defizite aufgrund der schlechteren wirtschaftlichen Entwicklung als höher als veranschlagt heraus, wird mit umso größeren Sparpaketen reagiert. In Spanien zeigte sich besonders deutlich (vgl. El País 2011): die neue konservative Regierung kündigte gleich bei Amtsantritt das vierte Sparpaket seit Ende 2009 im Umfang von 16,5 Mrd. Euro an, um das Defizitziel von 4,4% des BIP 2012 zu erreichen. Nur wenige Tage später wurde das geplante Konsolidierungsvolumen mehr als verdoppelt, nachdem bekannt wurde, dass das Defizit 2011 deutlich verfehlt worden ist. Es kann vermuten werden, dass sich diese Vorgehensweise in Kürze wiederholen dürfte, da ein Konsolidierungsvolumen von 3,6% des BIP in einem einzigen Jahr zu einer Vertiefung der Rezession führen wird.

Mit einem diskretionären Impuls von über 3% des BIP 2012 ist weiters in Griechenland, Belgien, Portugal, Irland und vielleicht auch in Italien zu rechnen. Angesichts dieser Größenordnung ist nicht davon auszugehen, dass die Lasten fair verteilt

werden können. Hervorzuheben ist insbesondere Portugal, wo sich alleine das neue Maßnahmenpaket, das beispielsweise Kürzungen von knapp 15% bei öffentlich Bediensteten und PensionistInnen mit einem Einkommen von über 1.100 Euro vorsieht, auf 8,9 Mrd. Euro bzw. 5,3% des BIP beläuft (EK 2011b). Das geschieht vor dem Hintergrund einer Anfang November für 2012 prognostizierten, den Kriseneinbruch 2009 übertreffenden Schrumpfung des privaten Konsums um 6 bzw. der Wirtschaft um 3%. Selbst wenn dieser Konsolidierungsplan gelingen sollte, wird die für 2013 geplante Rückkehr an die Kapitalmärkte zu leistbaren Konditionen wohl in weite Ferne rücken.

Insgesamt ist damit zu rechnen, dass die in den meisten MS beschlossenen zusätzlichen Maßnahmen das Konsolidierungsvolumen 2012 auf fast 2% des BIP anwachsen lassen könnten. Damit würden die Vorgaben für den Abbau des strukturellen Defizits im Rahmen der laufenden SWP-Verletzungsverfahren deutlich übertroffen. Ausgehend von einem prognostizierten realen Wachstum von 0,5% gemäß der Anfang November veröffentlichten Prognose der EU-Kommission – und daher ohne Berücksichtigung der Maßnahmen in Frankreich, Spanien, Belgien und anderen – ist es wahrscheinlich, dass diese zusätzlichen Konsolidierungspakete zu einer real schrumpfenden Wirtschaftsleistung führen, sollte es zu keinen anderen konjunkturellen Impulsen kommen. Selbst konservative Schätzungen der OECD gehen bei einem Konsolidierungsvolumen von 1% des BIP in der Eurozone von einem daraus folgenden Wirtschaftsrückgang von 0,8% des BIP aus (OECD 2009b: 61) – wodurch in Folge das Budgetdefizit um etwa 0,4%p. steigen würde. Eine real schrumpfende Wirtschaft wird die Staatsfinanzen daher erst nicht stabilisieren können.⁷

Fazit

Entgegen der überwiegenden Berichterstattung in den deutschsprachigen Medien sowie den »noch härter, noch schneller«-Parolen von Mainstream-ÖkonomInnen und europäischen SpitzenpolitikerInnen ist festzuhalten, dass eine rigorose Austeritätspolitik faktisch bereits stattfindet. Bisher wurden Maßnahmen im Umfang von etwa 4% des BIP auf den Weg gebracht, womit alle bisherigen budgetpolitischen Vorgaben übererfüllt wurden. Dass die Defizite nicht im gleichen Ausmaß zurückgegangen sind, liegt nicht an einer scheinbar zu laschen Umsetzung, sondern in erster Linie an der sträflichen Vernachlässigung des Zusammenhanges zwischen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Budgetentwicklung. Der »Erfolg« der Austeritätspolitik ist nämlich gerade an der europäischen Rekordarbeitslosigkeit sowie am Wachstumseinbruch 2012 zu erkennen.

Trotzdem ist ein Wandel in der wirtschaftspolitischen Ausrichtung noch nicht absehbar – im Gegenteil. Mit der Einigung auf den sogenannten Fiskalpakt und der damit verbunden Verankerung struktureller Nulldefizite (Feigl 2011) in den nationalen Verfassungen wird die europäische Austeritätspolitik immer stärker einzementiert. Hierfür ist allerdings nicht nur die rechtliche Bindung, sondern gerade auch eine Verschiebung im politischen Diskurs verantwortlich. Die öffentliche Debatte dreht sich nicht mehr um die zu ziehenden wirtschaftspolitische Konsequenzen aus der Finanz- und Wirtschaftskrise, die nur durch massive staatliche Intervention überwunden wurde, sondern um den Schuldenabbau. Dominierend ist nun ein »marktliberaler, d.h. wettbewerbs- und austeritätspolitischer Diskurs« (Bieling 2011: 190),

indem die Krisenschulden in eine staatlich verursachte Schuldenkrise umgedeutet werden. Es ist allerdings mehr als zweifelhaft, ob sich der herauskristallisierende »autoritäre Wettbewerbsetatismus« (Oberndorfer 2012) bzw. das »autoritäre Regime prekärer Stabilisierung« (Urban 2012) mangels tragbarer Lösungen für die weiterhin köchelnde ökonomische Krise sowie dem fehlendem Rückhalt in der Bevölkerung tatsächlich durchhalten lässt.

Für eine ökonomische und politische Stabilisierung der Europäischen Integration wird erstens zentral sein, wie dogmatisch der Austeritätskurs verfolgt wird. Zweitens, ob die Lasten nach den finanziellen Möglichkeiten verteilt werden. Und drittens, ob es gelingt, trotz Konsolidierungskurs Perspektiven insbesondere für die europäische Jugend bzw. die Bevölkerung in den besonders hart getroffenen Mitgliedstaaten jenseits von Arbeitslosigkeit und sinkenden Lebensstandards zu eröffnen. Dazu bedürfte es aber einen klaren wirtschaftspolitischen Kurswechsel (vgl. etwa Edelmüller und Marterbauer in dieser Ausgabe).

Literatur

- Aiginger/ Böheim/ Budimir/ Gruber/ Pitlik/ Schratzenstaller/ Walterskirchen (2010) Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich. WIFO Wien.
- Bach, Stefan/ Haan, Peter (2011) Spitzensteuersatz: Wieder Spielraum nach oben, in: DIW Wochenbericht 46/2011, 3-9.
- Bieling, Hans-Jürgen (2011) Vom Krisenmanagement zur neuen Konsolidierungsagenda der EU, in: PROKLA 2/2011, 173-194.
- Blanchard, Olivier (2011) 2011 In Review: Four Hard Truths. [online am 30. 1. 2012:] <http://blog-imfdirect.imf.org/2011/12/21/2011-in-review-four-hard-truths/>
- El País (2011) Edición Europa, Sábado 31 de Diciembre.
- EK – Europäische Kommission (2011a) Public finances in EMU – 2011 [online am 30. 1. 2012:] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-3_en.pdf
- EK (2011b) The Economic Adjustment Programme for Portugal. Second review – Autumn 2011 [online am 30. 1. 2012:] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp89_en.pdf
- EK (2011c) The Economic Adjustment Programme for Greece – Fifth review [online am 12. 2. 2012:] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp87_en.pdf
- EuroMemo Gruppe (2010) Europäische Integration am Scheideweg: Mehr Demokratie für Stabilität, Solidarität und soziale Gerechtigkeit. [online am 5. 2. 2012:] http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum_2012_deutsch.pdf
- EZB – Europäische Zentralbank (2011) Entwicklung der öffentlichen Finanzen, in: Monatsbericht 12/2011, 102-112.-
- Feigl, Georg/ Schlager, Christa (2010) Krisenbewältigung in der Europäischen Union: budgetpolitische Konsequenzen am Beispiel Österreichs, in: Kurswechsel 1/2010, 101-111.
- Feigl, Georg (2011) Schuldenbremse in der Verfassung: Budgetpolitische Spielräume schaffen statt ausbremsen! In: Wirtschaftspolitik – Standpunkte 4/2011, AK Wien, 2-4.
- Gill, Stephen (2000) The constitution of global capitalism. [online am 6. 9. 2011:] <http://www.theglobalsite.ac.uk/press/010gill.pdf>
- Klatzer, Elisabeth/ Schlager, Christa (2011) Europäische Wirtschaftsregierung – eine stille neoliberale Revolution, in: Kurswechsel 1/2011, 61-81.
- Krugman, Paul (2008) European macro algebra. [online am 5. 2. 2012:] <http://krugman.blogs.nytimes.com/2008/12/14/european-macro-algebra-wonkish/>
- Marterbauer, Markus (2012) Keynesianische Budgetpolitik unter neuen Rahmenbedingungen, in: Kurswechsel 1/2012.

- Oberndorfer, Lukas (2012) Hegemoniekrise in Europa – Auf dem Weg zu einem autoritären Wettbewerbsetatismus? In: *Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa«* (Hrsg.) Die EU in der Krise, Münster, 50-72.
- OECD (2009a) Economic Outlook 1/2009, Paris.
- OECD (2009b) Economic Outlook 2/2009, Paris.
- OECD (2011) Restoring Public Finances, Paris.
- Schmitz, Stefan/ Weber, Beat (2010) Wer bietet mehr? Bestimmungsfaktoren der EU-Bankenhilfspakete in der Finanzkrise 2008/09, in: *Kurswechsel* 1/2010, 87-100.
- Streek, Wolfgang/ Martens, Daniel (2010) Politik im Defizit. Austerität als fiskalpolitisches Regime. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 10/5.
- Theodoropoulou, Sotiria/ Watt, Andrew (2011) Withdrawal symptoms: an assessment of the austerity packages in Europe.
[online am 30. 1. 2012:] <http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Withdrawal-symptoms-an-assessment-of-the-austerity-packages-in-Europe>
- Truger, Achim/ Will, Henner (2012) Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse.
[online am 30. 1. 2012:] http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_wp_88_20121.pdf
- Urban, Hans-Jürgen (2012) Crisis corporatism and trade union revitalisation in Europe, in: *A triumph of failed ideas – European models of capitalism in the crisis*, European Trade Union Institute (ETUI), 219-241.

Anmerkungen

- 1 Auch für 1995–1997 ist anzumerken, dass die Konsolidierungswelle nicht nur Reaktion auf die Maastricht-Grenzwerte, sondern auf die realwirtschaftliche Krise 1993/94 war, die zu Rekorddefiziten führte.
- 2 In der neuesten, kurz vor Druckbeginn dieser Ausgabe veröffentlichten Kommissionsprognose wird das erneut deutlich. Statt 0,5% Wachstum in der Eurozone wird nun von einer Schrumpfung von 0,3% ausgegangen. Die Defizit-Prognosen sind folglich ebenfalls nicht zu halten, sodass die Eurozone erneut vor der Wahl »Vertiefung der Wirtschaftskrise durch noch schärfere Austeritätspolitik« und/oder »Aufgabe der nunmehr unrealistischen Defizit-Vorgaben« steht.
- 3 So war in Österreich beispielsweise in der aktuellen Konsolidierungsdebatte zunächst von 2 Mrd. Euro pro Jahr – anscheinend diskretionär pro Jahr – die Rede; später von 10 Mrd. Euro im Sinne der Differenz zwischen dem Budgetpfad vor und nach Konsolidierung im Endjahr; und zuletzt von 30 Mrd. Euro als deren Summe ($2+4+6+8+10=30$). Obwohl sich die Beträge ständig änderten, blieb der Sachverhalt unverändert.
- 4 Für die fehlenden Staaten wird als Konsolidierungsimpuls der anteilige Durchschnitt der vorhandenen Werte angenommen. Angesichts eines nicht erfassten BIP-Anteils von 0,7% in der Eurozone bzw. 2,3% in der EU-27 ist die Auswirkung dieser Annahme allerdings vernachlässigbar.
- 5 Mit Volumen wird jeweils die auftretende Differenz zwischen dem Budgetpfad vor und nach Konsolidierung in einem gewissen Jahr bezeichnet, mit Impuls die zusätzlichen diskretionären Maßnahmen gegenüber dem Vorjahr (vgl. Fußnote 2).
- 6 Zumindest wenn Sparmaßnahmen gesetzt werden, die sich neutral auf den Potentialoutput auswirken.
- 7 Der erste Teil der Schätzung passt exakt mit dem hier geschätzten zusätzlich beschlossenen Konsolidierungsvolumen von etwa 1% des BIP und der neuesten Revision der Wachstumsprognose der EU-Kommission vom 23. 2. 2012 zusammen (vgl. Fußnote 2).