

Krisenbewältigung in der Europäischen Union

Budgetpolitische Konsequenzen am Beispiel Österreichs

Christa Schlager, Georg Feigl

Im Herbst 2009 wurde unter anderem von der OECD bereits der Wendepunkt der Krise ausgerufen. Damit einher gingen sofort die Aufforderungen, Ausstiegsstrategien aus den Konjunkturmaßnahmen und Maßnahmen zur Bekämpfung der hohen Budgetdefizite vorzubereiten. Im inhaltlichen Gleichklang verabschiedeten EU-Kommission, OECD und EZB Empfehlungen für den Abbau der Schulden in den kommenden Jahren. Deren gemeinsamer Tenor ist: Die Ausnahmesituation expansiver Budgetpolitik ist, sobald es die konjunkturelle Lage ermöglicht, zu beenden. Zurück zur Tagesordnung mit Einsparungen und Strukturreformen wie vor der Krise in den Bereichen öffentliche Verwaltung/Beschäftigung, Gesundheit und Pensionen. Dies zeigt, dass die Wirtschafts- und Finanzkrise dazu genutzt werden soll, neoliberale Umverteilungspolitiken und Strukturreformen weiter voranzutreiben anstatt bei den Ursachen der Finanzkrise anzusetzen – auch mittels Finanzpolitik.

Wirtschafts- und Finanzpolitik während der Krise

Zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise wurde der European Economic Recovery Plan (EERP) im November 2008 ins Leben gerufen (EK 2008). 200 Mrd. Euro – ca 1,5% des BIP – sollten bis 2010 zusätzlich konjunkturwirksam eingesetzt werden um der Wirtschaftskrise, die der Finanzkrise folgte, zu trotzen. Mindestens 170 Mrd. Euro sollten die EU-Staaten aufbringen, 30 Mrd. Euro aus dem EU-Haushalt kommen. Sowohl die von der EU-Kommission beauftragte Evaluierung (EK 2009d) als auch eine Studie des Europäischen Gewerkschaftsinstitutes (Watt 2009) kamen zum Ergebnis, dass konjunkturstimulierende Maßnahmen im Umfang von 1,8% der europäischen Wirtschaftsleistung gesetzt wurden. Im Detail waren allerdings deutliche Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten festzustellen. Während Länder wie Deutschland, Spanien, Schweden oder auch Österreich relativ große Pakete schnürten, passierte in anderen Ländern wenig bis nichts (insbesondere Italien). In den besonders hart getroffenen baltischen Staaten Lettland und Litauen sowie in Ungarn und Rumänien erfolgte sogar eine stark restriktive Budgetpolitik, die den Abschwung dort vertiefte. Federführend war – mit Ausnahme von Litauen – der Internationale Währungsfonds, der milliardenschwere Kredite an Auflagen koppelte, die harte Einschnitte z. B. bei den öffentlichen Bediensteten oder staatlichen Pensionen bedeuteten.

Der gesamte Impuls der Fiskalpolitik in der EU wurde von der Europäischen Kommission trotz dieser Einschränkungen mit 5% des BIP beziffert. Der direkte wachstumsgenerierende Effekt wurde aber nur für die Konjunkturmaßnahmen gemäß EERP geschätzt und mit gerade mal 1,1% des BIP beziffert (EK 2009a). Angesichts einer Schrumpfung der Wirtschaft von rund 4% ist das eher bescheiden, auch wenn die Wirkung der mit 3,2% des BIP wesentlich größeren automatischen

Stabilisatoren¹ hierbei noch nicht berücksichtigt wurde (ebd.). Das deutet auf einen konjunkturell nicht optimalen Einsatz der Mittel hin, da normalerweise mit einem stärkeren Effekt zu rechnen wäre. Zudem finden sich unter den rund 500 gemeldeten Maßnahmen der Mitgliedstaaten auch zahlreiche darunter, die ursprünglich gar nicht zum Zweck der Krisenbekämpfung geplant waren. Die konjunkturpolitischen Maßnahmen sind dh bei näherer Betrachtung gar nicht so beeindruckend, wie sie dargestellt wurden. Darauf wird vor allem dann hinzuweisen sein, wenn sie zur Begründung für angeblich notwendige Sparschnitte auf Kosten breiter Bevölkerungsschichten herangezogen werden.

Volle Wirkung werden die Maßnahmen in einigen Staaten aber erst 2010 entwickeln. Dies ist auch die Hauptbegründung dafür, dass EU-weit kaum weitere Maßnahmen ab dem Sommer 2009 beschlossen wurden. Im Gegenteil, manche EU-Staaten wurden wegen ihrer ausufernden Defizite bereits zu Budgetsanierung angehalten. Die bereits beschlossenen Konjunkturmaßnahmen sollen gemäß Empfehlungen der EU-Kommission in den meisten Staaten jedoch weitergeführt werden, da die Stabilisierung noch als labil angesehen wird.

Hinsichtlich der Zusammensetzung der Pakete gibt es besonders Kritik von ökologischer und feministischer Seite an der Kurzfristigkeit und damit Kurzsichtigkeit der Maßnahmen. Die Hilfen für die Autoindustrie (Abwrackprämie (D), Verschrotungsprämie (Ö)) und die in Deutschland in Aussicht gestellte Rettung des Opel-Konzerns symbolisieren das Festhalten an einer aus ökologischer Sicht »old economy«. EU-weit werden laut einer vielzitierten Studie der HSBC weniger als 10% der eingesetzten Mittel² innerhalb der EU für klimarelevante Ziele ausgegeben (HSBC 2009, 4).

Aus feministischer Sicht wird vor allem auf die sozialen Konsequenzen von Finanzkrisen hingewiesen. Finanzkrisen bedingen im Durchschnitt längere konjunkturelle Abschwünge als realwirtschaftliche (Onaran 2009). Damit verbunden sind eine höhere Sockelarbeitslosigkeit, höhere Armutsraten und ein Ansteigen der unbezahlten Arbeit. All diese Faktoren treffen auf Grund der niedrigeren Markteinkommen, der niedrigeren Vermögen und der ungleichen Verteilung von unbezahlter Arbeit längerfristig Frauen stärker (Trickle down Effekt). Macht- und Geschlechterhierarchien werden in Krisenzeiten verstärkt. In diesen Fällen wäre ein Ausbau des Sozialstaates nötig und nicht dessen Einschränkung wie sie im Zuge der Rückführung von Budgetdefiziten droht (Antonopoulos 2009; Michalitsch 2009).

Konjunkturmaßnahmen in Österreich

Die von der Regierung angekündigten Konjunkturmaßnahmen im Umfang von über 6 Mrd. Euro erwiesen sich Ende 2009 als nur geringfügig budgetwirksam. Das liegt zum einen daran, dass Maßnahmen wie Drittmittelkredite, erweiterte Haftungsrahmen und Investitionen über ausgegliederte Unternehmen – allen voran die Bundesimmobiliengesellschaft und die ÖBB – per se die Staatsfinanzen nicht belasten. Zum anderen wurden sie noch nicht voll wirksam (Steuersenkungen) oder wurden nicht zur Gänze umgesetzt (vgl Angelo/Feigl 2009). In Summe belasteten die konjunkturstabilisierenden Maßnahmen das Budget des Bundes mit maximal 2,5 Mrd. Euro. Zu berücksichtigen ist darüber hinaus, dass diese Mittel gleichzeitig andere Ausgaben indirekt gesenkt haben. Ohne sie wäre der Bundeshaushalt etwa über

Mehrausgaben für die zusätzliche Arbeitslosigkeit – und damit verbunden geringeren Lohnsteuereinnahmen – weiter belastet worden. Ihre tatsächlichen Nettokosten könnten deshalb sogar weniger als 2 Mrd. Euro betragen haben.

In der Debatte über die angeblich notwendige Konsolidierung der Staatsfinanzen wird jedoch trotzdem der Eindruck erweckt, exorbitante Konjunkturmaßnahmen würden eine rasche Exit-strategie (Europäischer Rat 2009a) erfordern um die ausufernde Staatsverschuldung einzudämmen. Im Gegenteil wäre aber gerade eine expansive Exitstrategie aus der wachsenden Arbeitslosigkeit notwendig um den Grundstein für einen späteren Defizitabbau zu legen. Diese ist bis heute jedoch noch nicht in Sicht. Es rächt sich nun, dass die getroffenen Maßnahmen nur unzureichend unter dem Gesichtspunkt der Beschäftigungswirksamkeit ausgewählt wurden. Noch größer als im europäischen Durchschnitt, wo in etwa die Hälfte der Mittel in Steuersenkungen flossen (vgl. ETUI 2009), war der Anteil der Steuersenkungen in Österreich. Diese wirken zwar ausgesprochen rasch, haben allerdings (je nach Steuerart) nur einen sehr niedrigen inländischen Beschäftigungsmultiplikator von rund 5.000 Arbeitsplätzen pro eingesetzter Milliarde, weil ein nicht unerheblicher Teil des Entlastungsvolumens nicht ausgegeben, sondern gespart wird. Direkte Beschäftigungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor hätten hingegen einen vier- bis fünfmal so großen Effekt.

Bankenhilfspakete

Bescheiden wirken alle konjunkturpolitischen Maßnahmen im Vergleich zu den bereitgestellten Finanzmarktstabilisierungsmaßnahmen. Insgesamt wurden in der EU rund 300 Milliarden Euro für Rekapitalisierungsmaßnahmen und rund 2.500 Milliarden Euro für Garantien von Bankverbindlichkeiten von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellt, was 22% des BIPs der EU entspricht (Rossmann 2009, 68f.). Zusätzlich wäre bei einer noch schlechteren Entwicklung ein noch weit größerer Betrag für die Banken zur Verfügung gestanden – die meisten Bankenpakete wurden nicht im vollen Umfang ausgeschöpft (vgl. EK 2009a). Falls Haftungen schlagend werden oder zugeschossenes Eigenkapital an Wert verliert, sind große Belastungen der Allgemeinheit vorprogrammiert: Die EU-Kommission rechnete noch im Mai 2009 bei weiteren Turbulenzen auf den Finanzmärkten mit deutlich höheren Kosten. Aus einer Analyse von 122 Finanzkrisen, die seit 1970 weltweit gezählt wurden, errechneten sich durchschnittliche Nettokosten für die Staatshaushalte von 13% des BIP, die der Kommission als Referenzwert dienen (EK 2009a, 116).

Die Republik Österreich war bereit Zahlungen und Haftungen – also Risiko zur Stabilisierung der Banken – von bis zu 100 Mrd. Euro (rund 35% des BIP) einzugehen. Da die Bankenhilfspakete nicht dem Maastricht Defizit (aber sehr wohl der Bruttoschuldenquote des Staates) zugerechnet werden³, werden sie in der allgemeinen Diskussion über Gelder, die zur Bewältigung der Krise verwendet wurden, gerne außer Acht gelassen. Im Finanzmarktstabilisierungspaket in Österreich waren 15 Mrd. Euro als Eigenkapitalhilfen (Partizipationskapital) vorgesehen. Davon wurde aber bis Ende 2009 nicht alles abgerufen. Diese Hilfen wurden mit verhältnismäßig geringen Dividendenzahlungen von 8% bzw. 9,3% an den Staat versehen, die jedoch nur zu leisten sind wenn im betreffenden Geschäftsjahr die jeweilige Bank einen Gewinn ausweist.

Darüber hinaus wurden Haftungsrahmen für Banken von 75 Mrd. Euro genehmigt. Davon wurden aber im Frühjahr 2009 10 Mrd. Euro für Großunternehmen im Rahmen des Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz (ULSG) umgewidmet (Rossmann 2009, 65). 2009 wurden Garantien auf Wertpapieremissionen von Finanzinstitutionen in Höhe von insgesamt 20,4 Mrd. Euro in Anspruch genommen. Zudem hat der Bund neben der Übernahme von Haftungen für Forderungen von Banken (1,5 Mrd. Euro) Kapitalerhöhungen im Umfang von 310 Mio. Euro an die Kommunalkredit geleistet. Das Geschäftsvolumen der Clearingbank betrug zum 31. 12. 2009 1,2 Mrd. Euro. Im Rahmen des ULSG wurden bis Jahresende 2009 knapp 500 Mio. Euro an Garantien vergeben (BMF 2010, 20f.).

Zu Beginn wurde das Bankenpaket als »gutes Geschäft« für den Staat bezeichnet. Dieses »gute Geschäft« hat sich im Nachhinein aber als weniger lukrativ herausgestellt: Auf Grund erhöhten Abschreibungsbedarfs zahlen die Volksbanken AG und die Hypo Alpe Adria AG keine Dividenden für das Geschäftsjahr 2009 – und voraussichtlich auch nicht für 2010. Damit entgehen dem Bund bereits 165 Mio. Euro. Den dennoch erwarteten Einnahmen aus Dividendenzahlungen von rund 280 Mio. Euro (BMF 2010, 21) stehen Refinanzierungskosten von ca der Hälfte gegenüber. Wie viel die Sanierung der Banken tatsächlich Kosten wird, ist derzeit nicht absehbar.

Zu den Kosten der Bankenrettung sind zudem auch jene erhöhten Zinsspreads zu zählen, die dem Staat Österreich durch die Haftung der Banken entstanden sind, die stark in Osteuropa engagiert sind. Die Refinanzierungskosten des Staates bei Schuldenaufnahme erhöhten sich (gemäß des langfristigen Anleihezinssatzes) vergleichsweise gegenüber den Niederlanden um rund 70 Mio. Euro/Jahr, gegenüber Deutschland sogar um über 200 Mio. Euro/Jahr (OeNB 2010).

Durch die verlorenen Zuschüsse ist das Bankenrettungspaket vermutlich ein Verlustgeschäft. Eine Kostentragung durch den Sektor ist angesichts des enormen Entgegenkommens der SteuerzahlerInnen durchaus angebracht. Immer wieder werden die steigenden Defizite aus den Konjunkturpaketen als Grund für die steigenden Schuldenquoten und die höheren Zinskosten genannt. Dabei werden die beschriebenen Belastungen aus der Finanzmarktstabilisierung außer Acht gelassen.

Exitstrategie: Ausstieg aus hohen Defiziten oder der Arbeitsmarktmisere?

Mit der Krise stieg die Neuverschuldung der meisten Mitgliedsstaaten über die erlaubte Grenze von 3% des BIP im Stabilitäts- und Wachstumspakt. In Euro-Ländern wie Irland, Spanien oder Griechenland wurden 2009 sogar Defizite im zweistelligen Prozentbereich verzeichnet (Europäischer Rat 2009b). Gerade einmal sieben Staaten (davon drei Euroländer) – Finnland, Luxemburg, Zypern, Dänemark, Schweden, Bulgarien und Estland – verbleiben, gegen die noch kein Defizitverfahren eingeleitet wurde.

Angesichts des Ausmaßes der Krise sind die laufenden Defizitverfahren trotzdem als restriktiv einzustufen. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt sieht als Mindestanforderung vor, dass bei Überschreitung im Regelfall eine jährliche Verbesserung des Budgetsaldos von mindestens 0,5% des BIP zu erfolgen hat bis die Neuverschuldung wieder im Vertragsrahmen bleibt. Diese 0,5 Prozent sind eine Verbesserung des strukturellen Defizits, also ein konjunkturbereinigter und um temporäre und Einmalmaßnahmen korrigierter Saldo. Ende 2009 haben die EU-Mitgliedsstaaten be-

reits ein Ausstiegsszenario aus den Krisenmaßnahmen beschlossen, dass unabhängig von der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung schon ab dem Jahr 2011 europaweite Einsparungen bringen soll. In den meisten Fällen geht die Konsolidierungsempfehlung über die 0,5% jährlich hinaus, obwohl die Wachstumsraten noch keineswegs so sind, dass ein Rückgang der Arbeitslosigkeit zu erwarten wäre. Im Gegenteil: Für beide Jahre 2010 und 2011 wird in Europa mit einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit auf eine neue Rekordhöhe gerechnet – obwohl sie bereits jetzt über 10% liegt. Das WIFO schätzt in seiner mittelfristigen Prognose für Österreich, dass die Arbeitslosigkeit in den nächsten Jahren im Schnitt bei 8,1% (AMS-Definition) liegen wird (WIFO 2010) – zuzüglich SchulungsteilnehmerInnen entspricht das rund 400.000 Personen. Selbst der Chef des Internationalen Währungsfonds hatte im Herbst noch festgehalten, dass die Konjunkturmaßnahmen so lange aufrecht erhalten werden sollten, bis die Arbeitslosigkeit wieder zu sinken beginne (APA 2009). Bis dahin wäre eine unnötig ambitionierte Konsolidierung verfehlt und könnte die Erholungsbemühungen wieder gefährden.

Der EU-Kommission ist lediglich zu Gute zu halten, dass sie verglichen mit den in vergangenen Defizitverfahren geforderten Maßnahmen moderater auftritt. Ein Abbau soll in den meisten Staaten erst 2011 beginnen und sich über mehrere Jahre erstrecken, ehe die »magische« 3%-Hürde wieder erreicht werden muss. Für 2010 empfiehlt die EU-Kommission überwiegend sogar explizit eine Fortführung der konjunkturstabilisierenden Maßnahmen – und somit weiter hohe Defizite. Bei der Gruppe mit IWF-Krediten sowie z. T. Griechenland wurde hingegen ein radikaler sofortiger Sparkurs unterstützt.

Obwohl Wachstum und Beschäftigung die Kernziele der Lissabonprozess der EU sind und wohl auch bleiben werden, orientiert sich die europäische Wirtschaftspolitik somit offensichtlich nicht primär an diesen Zielen. Vielmehr geht es vor allem darum, wieder »gesunde« Staatsfinanzen herzustellen und die Inflationsgefahr zu bannen – obwohl aktuell keine inflationären Tendenzen abzusehen sind.

Das »Unding« Potenzialwachstum und seine Auswirkung auf die Budgetpolitik

Die EU-Kommission rechtfertigt die beginnende Budgetkonsolidierung ab dem Jahr 2011 für die meisten EU-Staaten damit, dass in diesem Jahr das prognostizierte reale Wachstum bei rund 1,6% liegen wird – und damit über dem errechneten Potenzialwachstum von ca. 1% für das genannte Jahr. Folgt man dieser Grundlauge, so muss man daraus Überhitzungs- und damit Inflationsgefahr schließen, die eine kontraktive Fiskal-, Geld- oder Lohnpolitik sinnvoll erscheinen lassen (Europäischer Rat 2009c). Die Berufung auf das Potenzialwachstum ist aber zweifelhaft und im Ergebnis gefährlich. Seit 1994⁴ lag das Wachstum in der EU nur in zwei Jahren unter dem Wert von 1,6%, dieser Wert wird jetzt aber als »deutlich über Potenzial« von der Kommission bezeichnet. Diese beiden Jahre waren stets der Tiefpunkt eines Konjunkturzyklus. Für Österreich lag die Wachstumsrate in den letzten 20 Jahren – abgesehen vom aktuellen Konjunkturreinbruch – nur dreimal unter dem für 2010 prognostizierten Wert, jeweils an den unteren Wendepunkten der Konjunktur. Es zeigt sich, dass dieses Konzept mit dem Wachstumspotenzial wenig zu tun hat. Denn entweder ändert sich das Potenzial sehr schnell und stellt damit nur eine Konjunkturgröße dar, oder aber es steht eben nichts anderes dahinter als ein gleitender Durchschnitt der keine ökonomische Re-

levanz hat. Auch ein Vergleich des Produktionspotentials in der Vergangenheit zeigt, dass dieses Konzept empirisch auf wackeligen Beinen steht. Beispielsweise wurde noch im alten Stabilitätsprogramm, das Ende April 2009 veröffentlicht wurde, die österreichische Wirtschaft 2008 – trotz bereits begonnener Krise – um 0,8% über dem Potential liegend eingeschätzt. Im neuen Programm, dh nicht einmal ein Jahr später, wurde diese Schätzung gleich auf 2,8% nach oben revidiert. Dieses Beispiel ist allerdings kein Einzelfall sondern geht auf systematische Verzerrung zurück, wie zum Beispiel Horn/Tober (2007) bereits vor der Krise gezeigt haben.

Zudem wird mit dem niedrigeren Potenzialwachstum die ausgabenseitige Sanierung der Budgets begründet: Die Dynamik öffentlicher Ausgaben wird in Krisenzeiten höher als das Potenzialwachstum geschätzt. Bei Nichtanpassung der Dynamik an den niedrigeren Pfad könnte es deshalb mittelfristig zu einer strukturellen Erhöhung der Ausgaben kommen. Rein einnahmenseitige Budgetkonsolidierungen bergen lt. VertreterInnen dieses Ansatzes angeblich die Gefahr, dass vorhandene Ausgabendynamiken bzw ungünstige Strukturen weiter bestehen und die Konsolidierung somit nicht nachhaltig wirke (Haberfellner/Part 2009, 22f.).

Gefährlich ist dieses Konzept, weil es wirtschaftspolitisch in Zeiten schwachen Wachstums zu einer restriktiven Geld- und Fiskalpolitik anleitet und damit Abschwungsphasen verlängert, da jeder Aufschwung durch die Politik vorzeitig abgewürgt wird. Derartige Empfehlungen können also im Ergebnis erheblich zu Arbeitslosigkeit und anhaltender Wachstumsschwäche beitragen. Die Rückkehr des Keynesianismus, wie er mancherorts verkündet wurde, war in der Europäischen Union nur von sehr kurzer Dauer. Die Budgetpolitik droht damit in den nächsten Jahren schwächerer wirtschaftlicher Entwicklung wachstumshemmend zu werden.

Übersehen wird, dass vor allem zusätzliches Wirtschaftswachstum (verbunden mit Beschäftigungswachstum) die Budgets stark entlasten. So wird etwa für Österreich angenommen, dass jeder Prozentpunkt mehr Wachstum eine Entlastung des Budgets um knapp 0,5% des BIP bewirkt (vgl Watt 2009, 18). Wachstum ist damit das wirkungsvollste Instrument zur Senkung des Budgetdefizits. Daran lässt sich unter anderem erkennen, wie eng die Aufrechterhaltung des Sozialstaats mit Wirtschaftswachstum verbunden ist.

Business as usual ...

Obwohl die Kommission dem Rat vorgeschlagen hat, mit der Korrektur der Defizite nicht sofort sondern erst ab 2011 zu beginnen, kann das nicht als ernsthafte Änderung der Budgetpolitik interpretiert werden. Erst bei Wachstumsraten über 2% und einer sinkenden Arbeitslosigkeit kann eine Budgetkonsolidierung sinnvoll in Angriff genommen werden. Bis dahin wäre jeglicher Nachfrageimpuls bitter nötig. Zudem ignorieren EU-Kommission und Rat völlig, dass eine gleichzeitige Konsolidierung fast aller Mitgliedsstaaten einen viel höheren Multiplikator aufweist wie im einzelnen Staat. Gemäß konservativen Schätzungen der OECD führt etwa eine europaweite Konsolidierung im Ausmaß von 1% des BIP zu einem Wirtschaftsrückgang von 0,8% des BIP. Treffen auch noch andere Staaten wie die USA und Japan solche Maßnahmen – was angesichts von noch höheren Defiziten im Vergleich zum Euroraum durchaus plausibel ist – wäre der geschätzte Wirtschaftsrückgang mit 1,1% des BIP sogar noch größer (OECD 2009b, Tabelle 1.7). Paradoxe Weise würde das

wiederum die Rückführung der Defizite selbst gefährden, da die Arbeitslosenzahlen weiter steigen und neue Einnahmefälle bewirken würden.

Bereits im Jahr 2001 wurde dieser prozyklische Bias des Stabilitätspaktes durch Studien belegt und in Folge heftig kritisiert (Angelo et al. 2004). Der damalige Kommissionspräsident Prodi hatte den Stabilitätspakt sogar als »Unsinn« bezeichnet. Die Reform im Jahr 2005 brachte allerdings keine wesentliche Änderung (Mozart/Rossmann 2005).

Ungeachtet dessen werden die fiskalpolitischen Empfehlungen auf europäischer Ebene bereits wieder restriktiv. Einigen Ländern wurde eine Einhaltung der 3%-Hürde bereits vor 2013 auferlegt, und auch den Staaten mit Defiziten jenseits der 10% wurde nur unwesentlich mehr Zeit eingeräumt. Ungarn, Lettland und Rumänien wurde durch den IWF – mit mehr oder weniger stiller Duldung der EU – überhaupt ein sofortiger harter Kurs mit schweren wirtschaftlichen Folgen auferlegt. Bei der Art der Konsolidierung wird zudem kein Wert auf soziale Belange, Verteilungsfragen oder die Frage der Belastung der KrisenverursacherInnen gelegt. Eher im Gegenteil wird eine ausgabenseitige Konsolidierung vorgeschlagen, z. T. sogar ganz explizit ein Abbau des Sozialstaates verlangt (z. B. Pensionen).

In Deutschland sollte im Jahr 2016 die Schuldenbremse zum Tragen kommen. Dies bedeutet, dass auch in Deutschland schon in Vorbereitung darauf expansive Impulse durch die Budgets eher ausbleiben werden, was für Deutschland, aber auch für die gesamte EU Konsequenzen haben wird (Truger et al. 2009).

Die EU-Kommission geht für Österreich von einem Defizit in Höhe von 5,5% im Jahr 2010 und 5,3% im Jahr 2011 aus. Das bedingt eine jährliche Reduktion des Defizits von einem $\frac{3}{4}$ Prozentpunkt/Jahr. Genannt werden Einsparungsmaßnahmen im Bereich Föderalismus, Gesundheit, Bildung und Pensionen. Diese Einschätzung ist wiederkehrend jedoch bemerkenswert, kommen doch internationale Vergleichsstudien zum Ergebnis, dass Österreich vor allem im Bereich der monetären Familienförderung und im Bereich der Subventionen der Wirtschaft und Landwirtschaft überdurchschnittlich liegt (vgl. Pitlik et al. 2008). Damit sollen Effizienzpotenziale in den von der EU-Kommission genannten Bereichen nicht geleugnet werden. In den Bereichen Bildung (Gesamt- und Ganztageschule) und Gesundheit (Alterspflege) bestehen aber auch die größten finanziellen Herausforderungen der Zukunft. Weiters fällt auf, dass die einnahmenseitige Sanierung kein Thema ist. Der besonders niedrige Wert der Besteuerung des Vermögens von 0,6% des BIP – gegenüber 1,9% im OECD-Durchschnitt (vgl. OECD 2009a) – findet keine Erwähnung.

Trotz schwacher Konjunkturlage hat die Bundesregierung beschlossen, die Vorgaben des Stabilitätspaktes sogar leicht überzuerfüllen. Das BMF geht von einem Defizit 2010 und in den Folgejahren von 4,7% aus, trotzdem soll jedes Jahr –0,7% konsolidiert und bis 2013 ein Defizit von 2,7% durch ausgabenseitige Konsolidierung angestrebt werden (BMF 2010).

Die größte Finanz- und Wirtschaftskrise seit den 1930ern Jahren hat eine Vielzahl von Fehlentwicklungen und strukturellen Schwächen unseres Wirtschafts- und Finanzsystems aufgezeigt. Auf der europäischen Ebene hat sich gezeigt, dass die europäische Wirtschaftspolitik eine »Schönwetterpolitik« (Kitzmantel 2010) ist: Sie ist nicht darauf ausgelegt, mit Krisen umzugehen. Es fehlt eine europäische makroökonomische Koordinierung. Die EZB hat eine einseitige Orientierung, nämlich die der Inflationsbekämpfung. Die Budgetpolitik hat nur die Haushaltsdisziplin im Auge.

Der Konjunkturereinbruch wurde kurzfristig erstaunlich pragmatisch und relativ wirkungsvoll bekämpft. Nach Abklingen der Schrecksekunde stellt sich jedoch heraus, dass »business as usual« wieder auf der Tagesordnung steht. Krisenursachen, besonders diejenigen, die im engen Zusammenhängen mit Ressourcen- und Vermögensverteilung stehen, werden ignoriert. Es wird mit denselben Zielen und Politiken wie bisher weitergemacht, wie in den Entwürfen der Agenda 2020 (EK 2009c), die der Lissabonstrategie folgen soll, zu entnehmen ist.

Die jetzt beschlossene Strategie zur Rückführung der Budgetdefizite verdeutlicht die Kurzfristigkeit und Kurzsichtigkeit der aktuellen Wirtschaftspolitik einmal mehr. Die Budgetpolitik wird den schwachen wirtschaftlichen Aufschwung nicht unterstützen, vielmehr riskiert sie eine Stagnation. Historisch hohe Arbeitslosenraten von über 10% in der EU werden hingenommen werden, begleitet von einer zunehmend restriktiven Haushaltspolitik und damit verbundenen Einschränkungen im Sozialstaat.

Atkinson (2009) weist zudem auf eine längerfristige zunehmende soziale Ungleichheit als Folge von Finanzkrisen hin. Damit wäre nach der Krise wieder vor der Krise, wie Schulmeister (2009) und Boffa/Flassbeck (2009) in ihren Ausführungen über das Verhalten auf den Finanzmärkten darlegen. Nur schlimmer, weil die Belastungen der Krise noch lange nicht verdaut sein werden und es damit sehr eingeschränkten Spielraum zu einer weiteren Krisenbewältigung geben wird.

... oder aktive Krisenbewältigung

Dem ist nur zu entkommen, indem sich die Politik aktiv jenen strukturellen Ursachen stellt, die diese tiefgreifende Krise ausgelöst haben. Altvater (2009), Brand (2009), Priewe (2009) und andere thematisieren die Vielschichtigkeit der Finanz- und Wirtschaftskrise. Diese müssten ebenso vielschichtig bearbeitet werden. Exemplarisch sind hier drei Punkte ausgewählt, die eine recht enge Verbindung zur Fiskalpolitik aufweisen:

Ansetzen an der Krisenursache ungleiche Verteilung:

Die Bedeutung der wachsenden Einkommens- und Vermögensungleichheit zur Erklärung der globalen Wirtschaftskrise wird zunehmend von ÖkonomInnen hervorgehoben (z. B. Horn et al. 2009). Um dieses Problematik zu bearbeiten, wären insbesondere eine stärkere Besteuerung des Kapitals und der extrem ungleich verteilten Privatvermögen vorzunehmen. Dies könnte eine Eingrenzung des Steuerwettbewerbs (etwa in Form eines europaweiten Mindest-Körperschaftsteuer-Satzes), die Schließung von Steueroasen, eine gleiche Besteuerung der Faktoren Arbeit und Kapital, Spekulations- und Finanztransaktionssteuern, eine Sonderabgabe auf Bankvermögen sowie höhere Steuern auf Erbschaften und Schenkungen beinhalten. Weitere Möglichkeiten sind die Beseitigung von Steuerprivilegien der österreichischen Privatstiftungen (und ähnlicher Konstruktionen in anderen Staaten) sowie die Wiedereinführung von Vermögenssteuern. Die steuerlichen Begünstigungen der privaten Pensionsvorsorge, die sowohl Finanzkrisen beschleunigt, als auch mit größerer finanzieller Unsicherheit behaftet sind (Streissler 2009), wären ebenso zu beseitigen. Mit eine solchen Maßnahmenbündel könnte auch die »schleichende Aushöhlung der Finanzierungsbasis des europäischen Gesellschafts- und Sozialmodells« (Kitzmantel 2010) eingegrenzt werden.

Forcierung eines Green and Social New Deal⁵:

Investitionen und steuerliche Maßnahmen, die auf eine Förderung von geringem fossilem Ressourcenverbrauch abzielen und hohe Beschäftigungsintensität aufweisen, wären voranzutreiben. Polin⁶ (2009) verweist in seinen Berechnungen auf den hohen Beschäftigungsmultiplikator in den Bereichen erneuerbare Energien, Forschung und Bildung. Der internationale Gewerkschaftsbund IGB und der europäische Gewerkschaftsbund (ETUC 2009) fordern einen klimapolitischen Wandel in Kombination mit hohen Beschäftigungsstandards. Sozialpolitisch fordert z. B. die österreichische Gewerkschaft für Privatangestellte (GPA-djp 2009) die Erhöhung der Nettoersatzrate in der Arbeitslosenversicherung und Beschäftigung im Pflegebereich, d. h. eine Sozialmilliarde mit Hinweis auf den hohen Beschäftigungsmultiplikator im öffentlichen Sektor und der sozialen Notwendigkeit gerade als Folge der Krise. Die rasche Umsetzung der bedarfsorientierten Mindestsicherung mit den ursprünglich geplanten 14 Auszahlungen pro Jahr, die aus der Armut führt und zum Leben reicht, wie sie u. a. die österreichische Armutskonferenz gerade in Zeiten der Krise weiterhin vehement fordert, wäre eine weitere sinnvolle Maßnahme (Armutskonferenz 2009).

Europäisch koordinierte Wirtschaftspolitik:

Die Krise hat einmal mehr verdeutlicht, dass die Europäische Union endlich eine aktive, abgestimmte europäische Konjunkturpolitik benötigt. Insbesondere die Beseitigung der strukturellen Nachfrageschwäche – vor allem in den stark exportorientierten Staaten wie Österreich und Deutschland durch eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik – ist ein Gebot der Stunde. Ein auf Lohn- und Steuerwettbewerb ausgerichtetes Konkurrenzmodell, das insbesondere das Problem der ausufernden Arbeitslosigkeit weitgehend ignoriert, kann nicht länger eine sinnvolle Alternative darstellen.

Eine solche alternative Krisenpolitik könnte nicht nur neue budgetpolitische Spielräume öffnen, sondern würde auch gesellschaftspolitische Spielräume öffnen, die eher die Interessen jener in den Mittelpunkt rücken lassen, die bereits vor der Krise wenig von den damaligen Wohlstandsgewinnen profitierten. Eine solche Krisenintervention scheidet derzeit nicht an Vorschlägen, sondern an politischen Machtverhältnissen – die es zu verändern gilt.

Literatur

- Altwater, Elmar (2009) Die Vierfachkrise des Kapitalismus, Referatsdokumentation, <http://www.gbw-wien.at/article488.htm>.
- Angelo, Silvia/ Feigl, Georg (2009) Umsetzung und Wirkung der konjunkturpolitischen Maßnahmen in Österreich, in *Wirtschaft und Gesellschaft* Heft 4/2009, 527-549.
- Angelo, Silvia/ Marterbauer, Markus/ Mozart, Irene/ Rossmann, Bruno/ Schratzenstaller, Margit/ Templ, Norbert (2004) Ein alternativer Stabilitäts- und Wachstumspakt: Vorschläge für ein neues fiskalpolitisches Regime, *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* (Bd. 91), http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d24/Materialien_WuG91.pdf.
- Antonopoulos, Rania (2009) Promoting Gender Equality through Stimulus Packages and Public Job Creation, The Levy Economics Institute of Bard College, Public Policy Brief No. 101, 2009, http://www.levy.org/pubs/ppb_101.pdf, download 1. 12. 2009.
- APA (2009) IWF – Für Ausstieg aus Konjunkturprogrammen ist es noch zu früh. APA-Meldung 0314 5 WA 0167 vom 30. 10. 2009.
- Armutskonferenz: http://www.armutskonferenz.at/armutskonferenz_mindestsicherung08.htm

- Atkinson, Anthony (2009) The global distribution of income: past trends and future prospects, Global Economy Lecture 2009, http://www.wiwi.ac.at/pdf/gel_atkinson_presentation.pdf, download 1. 12. 2009.
- BMF- Bundesministerium für Finanzen (2010) Österreichsches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2009 – 2013, https://www.bmf.gv.at/WipoEUInt/Wirtschaftspolitik_506/Fiskalpolitiksterre_529/STAPRO2009bis2013DEfinal.pdf.
- Boffa, Sonia/ Flassbeck, Heiner (2009) The unbearable lightness of financial markets, India Economy Review, 2009 <http://www.vidc.org/index.php?id=899#c1729>.
- Brand, Ulrich (2009) Die Multiple Krise: Dynamik und Zusammenhang der Krisendimensionen, Anforderungen an politische Institutionen und Chancen progressiver Politik, http://www.boell.de/downloads/internationalepolitik/multiple_krisen_u_brand_1.pdf.
- Breuss, Fritz/ Kaniowski, Serguei/ Schratzenstaller, Margit (2009) Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Konjunkturpakete I und II und der Steuerreform 2009, WIFO 06/2009: http://www.bmwfj.gv.at/Wirtschaftspolitik/Standortpolitik/Documents/WIFO_Studie_Konjunkturpakete.pdf, download 27. 12. 2009.
- EK – Europäische Kommission (2008) A European Economic Recovery Plan. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0800:FIN:DE:PDF>.
- EK – Europäische Kommission (2009a) Public Finances in EMU 2009. European Economy 5/2009, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15390_en.pdf.
- EK – Europäische Kommission (2009b) European Economic Forecast – autumn 2009 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16055_en.pdf.
- EK – Europäische Kommission (2009c) Konsultation über die künftige EU-Strategie bis 2020, KOM(2009)647 endgültig. http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/eu2020_de.pdf.
- EK – Europäische Kommission (2009d) The EU's response to support the real economy during the economic crisis: an overview of Member States' recovery measure. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15666_en.pdf.
- ETUC: European Trade Union Confederation (2009) The climate change, the industrial policies and the ways out of the crisis <http://tradeunionpress.eu/Web/EN/Webclima/EtudeBCCPen.pdf>.
- Europäischer Rat (2009a) Schlussfolgerungen des Rates vom 20. Oktober 2009 zu Ausstiegstrategien (Dok. 14765/09).
- Europäischer Rat (2009b) Schlussfolgerungen der Tagung am 10./11. Dezember 2009: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/111898.pdf.
- Europäischer Rat (2009c) Council Recommendation to Austria with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit, 15753/09, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16393_en.pdf.
- GPA-djp (2009) GPA-djp-Forderung nach Sozialmilliarde aufrecht, OTS0140 2009-11-06/12:03.
- Horn, Gustav et al. (2009) Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise (III). Die Rolle der Ungleichheit. IMK Report 41, http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_41_2009.pdf.
- Horn, Gustav/ Tober, Silke (2007) Wie stark kann die deutsche Wirtschaft wachsen? Zu den Irrungen und Wirrungen der Potenzialberechnung. IMK-Report 17, Januar 2007.
- HSBC (2009) Building a green recovery, http://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/8.1/C4C_Building_a_Green_Recovery_HSBC.pdf.
- Kitzmantel, Edith (2010) Europäische Budget- und Konjunkturpolitik, Vortrag am 5. 1. 2010, Bad Leonfelden.
- Michalitsch, Gabriele (2009) Konjunkturpolitik: Geschlechter-Macht und Geschlechter-Wahrheit, in: Kurswechsel 2/2009, 91-96.
- Mozart, Irene/ Rossmann, Bruno (2005) Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts vom März 2005, Details und Kritik, in Kurswechsel 2/2005 http://www.beigewum.at/wordpress/wp-content/uploads/083_irene_mozart_bruno_rossmann.pdf.
- OECD (2009a) Revenue Statistics 1965 – 2008– Ausgabe 2009, Paris.
- OECD (2009b) OECD Economic Outlook 2009/2, No. 86.
- OeNB (2010) Renditen langfristiger staatlicher Schuldverschreibungen, <http://www.oenb.at/isaweb/report.do?&lang=DE&report=10.6>, download 5. 1. 2010.
- Onaran, Özlem (2009) From the Crisis of Distribution to the Distribution of the Costs of the Crisis: What Can We Learn from Previous Crises about the Effects of the Financial Crisis

- on Labor Share? PERI Working Paper Series 195, http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_151-200/WP195.pdf, download 1. 12. 2009.
- Pollin, Robert/ Heintz, James/ Garrett-Peltier, Heidi (2009) The Economic Benefits of Investing in Clean Energy, How the economic stimulus program and new legislation can boost U.S. economic growth and employment, http://www.boeckler.de/pdf/v_2009_10_30_pollin1.pdf, download 1. 12. 2009.
- Priewe, Jan (2009) What Went Wrong? Alternative approaches to explain the global economic crisis, http://www.boeckler.de/pdf/v_2009_10_30_priewe.pdf.
- Rossmann, Bruno (2009) Das österreichische Bankenpaket – wer trägt die Lasten, in WISO 4/2009, 63-78, Linz.
- Schulmeister, Stephan (2009) Globalisierung ohne supranationale Währung: Ein fataler Widerspruch, ifo-Schnelldienst, September 2009, <http://www.vidc.org/index.php?id=899#c1729>.
- Streissler, Agnes (2009) Public and private pensions: lessons from the crisis, <http://www.etui.org/research/Media/Files/EEEEPB/2009/6-2009>, download 27. 12. 2009.
- Truger, Achim/ Will, Henner/ Köhrsen Jens (2009) Die Schuldenbremse: Eine schwere Bürde für die Finanzpolitik, IMK Policy Brief 09/09: http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_pb_09_2009.pdf, download 27.12.2009.
- Watt, Andrew (2009) A quantum of solace? An assessment of fiscal stimulus packages by EU Member States in response to the economic crisis, ETUI Working Paper 2009.05.
- WIFO (2010) Allmähliche Erholung nach schwerer Rezession, Mittelfristige Prognose der österreichischen Wirtschaft bis 2014 [http://www.wifo.ac.at/wwa/servlet/wwa.upload.DownloadServlet/bdoc/P_2010_01_21\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/wwa/servlet/wwa.upload.DownloadServlet/bdoc/P_2010_01_21$.PDF).

Anmerkungen

- 1 Wie ihr Name bereits nahe legt, handelt es sich dabei um Staatsausgaben oder -einnahmen, die ohne aktives politisches Handeln jene zusätzliche wirtschaftliche Nachfrage schaffen, die zur Überwindung von Krisenphasen beiträgt. Beispiele sind insbesondere die Arbeitslosenunterstützung, aber auch Sozialhilfe, staatliche Pensionsbeiträge und ein progressives Steuersystem.
- 2 Da diese Studie verschieden lange Zeitperioden und damit Volumina vergleicht, ist die Aussagekraft der Zahlen bescheiden, die grundsätzliche Kritik an der Ausrichtung der Pakete bleibt davon aber unberührt.
- 3 Erst bei Uneinbringlichkeit werden die Gelder defizitwirksam.
- 4 Länger gibt es für die Länder der EU 27 keine vergleichbaren Wachstumsraten verfügbar.
- 5 Zum Thema Klimapolitik und Verteilung erscheint das Kurswechselheft 2/2010, deswegen wird dieses Thema hier nicht weiter ausgeführt.
- 6 Polin et al. verfassten das Konzept, dem das US amerikanische Konzept des Green New Deal der Obama Administration zu Grunde liegt.