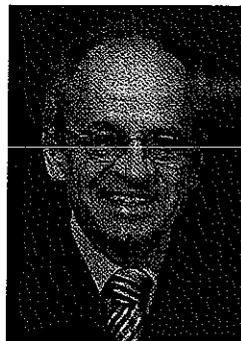


dies aber – im Paket mit der ohnehin notwendigen Grundgesetzänderung – zu einer Aufgabe, die politisch lösbar ist, ohne die Bürger zu überfordern

Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union sind seit längerem mit der Frage befasst, welche neuen Finanzregeln zum Abbau überhöhter Staatsschulden getroffen werden sollten. Deutschland tritt dafür ein, zumindest die beiden Maastricht-Kriterien wieder verbindlich vorzuschreiben, d.h. Finanzierungsdefizite nicht über 3% und Schuldenstände nicht über 60% des BIP – und zwar mit Sanktionen, die nicht vollautomatisch, sondern erst nach Verhandlungen oder Gerichtsverfahren zur Anwendung kommen. Das hieße für Deutschland erstmals Schuldentilgung, denn unsere Staatsschuld liegt weit über den 60% des BIP, und mit der bisherigen Schuldenbremse, d.h. ohne Tilgung, ist die angestrebte Obergrenze in einer überschaubaren Zeit nicht zu erreichen. Eine europäische Verständigung auf verbindliche »Maastricht-Kriterien« würde somit auch für Deutschland neue finanzpolitische Regeln erfordern.

Das hier vorgeschlagene Konzept würde dem gerecht und ist im Prinzip auch europatauglich. Es käme aber gegenwärtig für die europäischen Krisenstaaten zu früh. Sie müssen alle politische Kraft darauf verwenden, durch eine Sanierung ihrer Haushalte das Vertrauen der Gläubiger zurückzugewinnen oder zu festigen. Zugleich müssen sie Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum ihrer Wirtschaft stärken. Das Ziel eines vollständigen Schuldenabbaus wäre diesen Staaten gegenwärtig nicht zu vermitteln.

Deutschland aber kann sich die Einführung dieses Konzepts leisten. Das für die Durchsetzung notwendige »politische Zeitfenster« steht offen, denn die geplanten Haushaltsdefizite sind gering. Die Bürger würden nicht überfordert. Ein Tilgungsprozess würde die erheblichen Risiken jeder Staatsschuld abbauen und der Generationengerechtigkeit dienen. Kanzlerin und Finanzminister würden ihre persönliche Glaubwürdigkeit auf der europäischen Bühne stärken und zugleich eine überzeugende Führungsrolle übernehmen. Der deutsche Bonitätsvorsprung an den Kreditmärkten würde gefestigt oder sogar ausgebaut. Das könnte in den Staaten Europas, die sich selbst zu den wirtschaftlich stärkeren zählen, durchaus Nachahmungseffekte auslösen. Führen durch Vorbild könnte sich als Erfolgsmodell erweisen. Man sollte das in der europäischen Schuldenpolitik wenigstens einmal versuchen.



Karl Aiginger\*



Margit Schratzenstaller-Altzinger\*\*

### **Ist eine Tilgung der Staatsschulden möglich und sinnvoll?<sup>1</sup>**

Wir diskutieren, ob nach der Phase der Reduktion der Budgetdefizite in Europa auch der Schuldenstand reduziert werden soll. Die Antwort ist abhängig von der Höhe des Schuldenstands eines Landes und von der Fähigkeit, bei der Konsolidierung arbeitsplatzschonend und wachstumsfördernd vorzugehen. Dies war bisher nicht der Fall und wurde von der EU auch zu wenig eingemahnt. In einer Zukunftsstrategie, mit wissenschaftlicher Begleitung und der Vision einer »High-Road-Strategie« sollte es möglich sein.

#### **Konsolidierung Akt 1: Stabilisierung des Schuldenstands bis 2013**

2012 könnte sich die Staatsschuld gemessen an der Wirtschaftsleistung endlich stabilisieren – fünf Jahre nach dem Ausbruch der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise. Die Neuverschuldung kann von 7% (2009, EU 27) auf 4% zurückgeführt werden. Die Stabilisierung erfolgt bei 85% in der EU 27 (88% EU 15). Die Situation ist nach Ländern unterschiedlich, 13 meist »neue« EU-Länder liegen unterhalb der vom Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) vorgegebenen Obergrenze von 60%, fünf Länder haben Schulden über 100% der Wirtschaftsleistung. Die Gesamtsituation für Europa kann also durchaus als Schuldenkrise bezeichnet werden, und sie ist teuer, weil Europa für niedrigere Schulden einen höheren Zinssatz zahlt als die USA und Japan.

\* Prof. Dr. Karl Aiginger ist Leiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung Wien.

\*\* Dr. Margit Schratzenstaller-Altzinger ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung Wien.

<sup>1</sup> Die AutorInnen danken Hans Pitlik und Gunther Tichy für wertvolle Anregungen und Hinweise.

## Konsolidierung Akt 2: Abbau des Schuldenstands

Ein starker Fokus der EU auf der präventiven Stärkung der Haushaltsdisziplin sowie der Rückführung der Staatsverschuldung ist vor diesem Hintergrund wohl begründet. Neben dem Vertrauensverlust der internationalen Investoren, der sich in verschlechterten Kreditkonditionen und steigenden Zinsausgaben niederschlägt, sprechen folgende drei Erwägungen für den raschen Abbau der öffentlichen Verschuldung:

- wachstumsdämpfende Wirkungen einer hohen Staatsschuldenquote,
- unerwünschte Verteilungseffekte zu Lasten niedrigerer Einkommen,
- das Erfordernis den Handlungsspielraum der Wirtschaftspolitik wiederherzustellen (besonders angesichts Klimawandel, demographischer Wandel, Wissensgesellschaft).

## Beseitigung der Defizite ist Voraussetzung, aber Wachstum und Beschäftigung sind das Ziel

Die fast ausschließliche Konzentration der europäischen Regierungen auf Budgetkonsolidierung und fiskalische Regelwerke ist jedoch aus zwei Gründen wenig Erfolg versprechend und auch nicht fiskalisch nachhaltig

Erstens vernachlässigt sie wichtige Ursachen der aktuellen und akuten Schuldenkrise (vgl. zum Folgenden Tichy 2011b). Der Anstieg der Schuldenquote um 25 Prozentpunkte für die gesamte EU zwischen 2007 und 2012 ist nicht auf eine undisziplinierte Ausgabenpolitik zurückzuführen, sondern primär Resultat der budgetären Kosten der Finanz- und Wirtschaftskrise.<sup>2</sup> Daher sollte den Rahmenbedingungen, die die Krise verursacht haben, ebenso starke Bedeutung gegeben werden wie dem Schuldenabbau. Die »Schuldenkrisenländer« der europäischen Peripherie weisen zudem Wettbewerbs- und Strukturprobleme auf, die zu zunehmenden realwirtschaftlichen Ungleichgewichten innerhalb der EU führten. Allerdings ist auch richtig, dass in der EU im Vorkrisenjahr 2007 die Schuldenquote mit 60% des BIP bereits relativ hoch und damit der Spielraum nach oben – auch zur Krisenbekämpfung – begrenzt war.

Wenn durch die Konsolidierung dem Wirtschaftsprozess Nachfrage entzogen wird (werden muss), so ist es entscheidend, den Entzug und die dadurch entstehenden dämpfenden

(»keynesianischen«<sup>3</sup>) Effekte durch eine wachstumsbewusste Ausgestaltung der einnahmen- und ausgabenseitigen Konsolidierungsmaßnahmen zu minimieren<sup>4</sup>, und wenn möglich, die privaten Wachstumskräfte so zu stärken, dass der Wachstumseffekt den Nachfrageeffekt überkompensiert. Diese Ansicht war vor zwei oder drei Jahren noch Außenseiterposition und fand praktisch keine Beachtung (daher der Appell in Aiginger und Schratzenstaller 2011), er hat bei der Konsolidierung der Peripherieländer keine Rolle gespielt. Heute findet er sich vorsichtig in den Dokumenten von OECD und Weltbank, und populistisch in den Ratings von Standard & Poor's. Es grenzt wirklich beinahe an eine Verhöhnung der betroffenen Länder, wenn heute die Ratingagentur Standard & Poor's<sup>5</sup> in ihrer Begründung für die Herabstufung von einer Reihe von EU-Ländern Mitte Januar betont, dass der Wachstums- und Beschäftigungsaspekt zu wenig beachtet wird.

## Struktureffekte können Aggregatseffekte kompensieren

Eine ausgabenseitig wachstumsfreundliche Konsolidierung bedeutet, dass die Kürzungen dort vorgenommen werden, wo es Ineffizienzen gibt (vgl. Hagemann 2012), etwa im Gesundheitsbereich, für den die OECD ein durchschnittliches Effizienzpotenzial von 2% vermutet, bei gießkannenartigen Subventionen, im Bereich des öffentlichen Sektors (z. B. vier Verwaltungsebenen) und bei Militärausgaben (Griechenland und Portugal haben die höchsten Militärausgaben und müssen ihre Rüstungskäufe fortsetzen). Andererseits sollten die Ausgaben in den Zukunftsbereichen (Bildung, Forschung, Umwelt) geschont und Wachstumsblockaden gelöst werden. Eine nachhaltige Konsolidierung setzt vor allem an der Ausgabendynamik im Pensions- und im Gesundheitssystem sowie in der öffentlichen Verwaltung an.

Um den privaten Konsum möglichst wenig zu beeinträchtigen, sollten Kürzungen bei Pensionen oder Gehältern im öffentlichen Dienst die unteren Einkommen ausnehmen; gleichzeitig könnte die Sparförderung eingeschränkt werden. Ergänzend können sowohl für Unternehmen als auch für die privaten Haushalte Anreize für private, insbesondere umweltfreundliche Investitionen gesetzt werden.

<sup>2</sup> Noch drastischer fiel dieser Anstieg übrigens in der gesamten Gruppe der Industrieländer aus: Für diese schätzt der IWF (2011) einen Anstieg um 38 Prozentpunkte zwischen 2008 und 2015, wobei 18 Prozentpunkte auf das Wirken der automatischen Stabilisatoren, 7 Prozentpunkte auf Zinssteigerungen, 6 Prozentpunkte auf die Konjunkturpakete und 7 Prozentpunkte auf Hilfen für den Finanzsektor zurückzuführen seien.

<sup>3</sup> Vgl. für einen Überblick über aktuelle empirische Literatur zur empirisch nach wie vor offenen Kontroverse »keynesianische« bzw. kontraktive versus »nicht-keynesianische« bzw. expansive Wirkungen von Budgetkonsolidierungen Schratzenstaller (2010); für eine skeptische Einschätzung möglicher expansiver Effekte von Budgetkonsolidierungen vgl. Guajardo Leigh und Pescatori (2011) und Perotti (2011).

<sup>4</sup> Vgl. zum Folgenden Aiginger und Schratzenstaller (2011); viele dieser Empfehlungen werden bestätigt durch einige neue OECD-Studien (Sutherland, Hoeller und Merola 2012; Hagemann 2012).

<sup>5</sup> Nachdem die Ratingagentur allerdings die vorhergehenden Herabstufungen gerade mit hohen und steigenden Defiziten bzw. Schuldenständen begründet hatte (vgl. Tichy 2011a).

Einnahmenseitig bedeutet das, das Steuersystem beschäftigungs- und wachstumsfreundlicher zu machen. Das heißt z. B., Steuern auf Arbeit, Konsum, Unternehmensgewinne nicht zu erhöhen. Die Erhöhung von Sozialversicherungsbeiträgen sowie von Lohn- und Körperschaftsteuer, aber auch der verteilungspolitisch problematischen Mehrwertsteuer sollte daher vermieden werden. Vielmehr sollte eine fiskalisch, aber auch sozial und ökologisch nachhaltige und wachstums- und beschäftigungsfreundliche Konsolidierungsstrategie vorrangig auf Steuern mit erwünschten Lenkungseffekten basieren: insbesondere Umweltsteuern (die in den letzten Jahren in den EU-Mitgliedsländern ein tendenziell sinkendes Gewicht aufweisen) sowie Steuern auf Tabak- und Alkoholkonsum, aber auch bestimmte vermögensbezogene Steuern, die relativ wachstums- und beschäftigungsverträglich sind und die steigende Spreizung der Vermögen etwas abmildern können (Grundsteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer). Gleichzeitig sollten die Steuersysteme nach wirtschaftspolitisch kontraproduktiven Ausnahmeregelungen (etwa ökologisch fragwürdige Steuervergünstigungen) oder Vergünstigungen mit zweifelhafter sozialer Treffsicherheit (beispielsweise der ermäßigte Umsatzsteuersatz für Güter und Dienstleistungen, die nicht zum sozio-kulturellen Existenzminimum gehören) durchforstet werden; deren Einschränkung würde die Abgabensysteme vereinfachen und transparenter machen.

### **Zwischenbilanz: Die Medizin wird verabreicht, das Ziel ist vergessen**

Ebenso wichtig wie die Struktur der Konsolidierungsprogramme ist ihre Einbettung in eine proaktive Strategie und in eine Vision, was durch die Konsolidierung langfristig erreicht werden soll: den notwendigen Ausgabenkürzungen sollten verstärkte öffentliche Ausgaben für die bereits angesprochenen Zukunftsbereiche gegenüber stehen. Wesentlicher Bestandteil sollte auch die Verbesserung der in vielen EU-Ländern aus Wachstums- und Beschäftigungsperspektive unbefriedigenden Struktur des Gesamtabgabensystems sein, die die Entlastung vor allem der unteren und mittleren Einkommen von arbeitsbezogenen Abgaben, gegenfinanziert durch die Erhöhung von Umweltsteuern und bestimmten vermögensbezogenen Steuern (vgl. dazu auch Prammer 2011).

Bisher liegt kein umfassender Überblick über Volumen und Struktur der Konsolidierungsprogramme der EU-Länder vor. Zwar ist den nationalen Stabilitätsprogrammen zu entnehmen, dass einer zentralen Empfehlung der einschlägigen Literatur, nämlich primär ausgabenseitig zu konsolidieren (vgl. zu den Erfolgsbedingungen Pitlik, Gruber und Walterskirchen 2010; Molnar 2012), um nachhaltige Konsolidierungserfolge zu erzielen, weitgehend gefolgt wird (vgl. European Commission 2011). Mehr ist über Abgabenerhöhungen be-

kannt (vgl. European Commission 2011). Die häufigste Maßnahme ist die Erhöhung spezieller Verbrauchssteuern (Umwelt-, Tabak- und Alkoholsteuern). Sehr häufig wurde auch die Umsatzsteuer erhöht, vorwiegend in Form der Erhöhung des regulären Umsatzsteuersatzes. 16 EU-Länder hoben seit 2008 ihren regulären Umsatzsteuersatz an, so dass der EU-durchschnittliche Umsatzsteuersatz zwischen 2007 und 2011 von 19,5% auf 20,8% stieg. Auch die Einkommensteuer wurde recht häufig erhöht, wobei primär Ausnahmeregelungen abgeschafft wurden. Acht EU-Länder erhöhen den Spitzensteuersatz oder führen einen zusätzlichen höheren Spitzensteuersatz für sehr hohe Einkommen ein. Kaum wurden dagegen Sozialversicherungsbeiträge, die Körperschaftsteuer oder vermögensbezogene Steuern erhöht. Vor dem Hintergrund der genannten Anforderungen an die nachhaltige Ausgestaltung von Steuererhöhungen zur Budgetkonsolidierung ergibt sich also eine gemischte Bilanz: Zwar werden vielfach Umweltsteuern und andere Steuern auf public bads erhöht, allerdings in der Regel nicht im Rahmen längerfristig angelegter stufenweiser Ausbaupläne, sondern einmalig und vorrangig zu fiskalischen Zwecken. Aus Nachhaltigkeitssicht günstige vermögensbezogene Steuern werden kaum stärker ausgeschöpft, sehr stark dagegen die aus Nachhaltigkeitssicht eher ungünstig zu beurteilende Mehrwertsteuer.

### **Einbettung in Wachstumsstrategie fehlt**

Noch seltener werden die Konsolidierungsprogramme der EU-Länder durch proaktive Maßnahmen unterfüttert. Zusätzliche Ausgaben für Bildung und Forschung wie in Deutschland oder für Universitäten, Bildung, Forschung und thermische Sanierung wie in Österreich sind eher Einzelfälle.<sup>6</sup> Insgesamt fehlt es sowohl in den einzelnen EU-Ländern als auch auf EU-Ebene an einer energischen wachstumsförderlichen Finanzpolitik, die Ausgaben- wie Abgabenstruktur so gestaltet, dass sie die langfristigen Wachstums- und Beschäftigungspotenziale stärken.

Eine Konsolidierung hat nur dann geringe negative Anfangsfolgen und letztlich einen positiven Wachstumseffekt, wenn die Notwendigkeit der Konsolidierung gut kommuniziert ist und die Bevölkerung glaubt, dass am Ende einer Konsolidierungsperiode eine zukunftsfähige Wirtschaft steht. Konsolidierung braucht eine Vision, welche Strukturen, Sektoren, Aktivitäten nach einer schwierigen Periode den Aufschwung tragen. Dies setzt eine faire Lastenverteilung und Optimismus in die politischen und wirtschaftlichen Strukturen voraus, wie sie in Ansätzen von der neuen italienischen Regierung erzeugt werden, die in Griechenland aber noch fehlen.

<sup>6</sup> Zumal auch hier angemahnt wird, dass mit diesen Offensivmaßnahmen der tatsächliche Finanzbedarf für diese Zukunftsbereiche keineswegs abgedeckt sei.

## Europäische Reformen und Unterlassungen

Am weitesten sind die Konsequenzen bisher in der Überarbeitung der Fiskalarchitektur. Der neue Fiskalpakt sieht ein strikteres Regelwerk zum Abbau von Defiziten und Schuldenständen vor, das vorzugsweise nationalstaatlich verankerte »Schuldenbremsen«, eine stärkere Fokussierung auf den Abbau des Schuldenstands, einen automatischen Korrekturmechanismus bei Abweichung von den vorgegebenen Verschuldungszielen sowie die Vorabmeldung der geplanten Aufnahme neuer Schulden durch die Mitgliedstaaten umfasst. Über den begrenzten Rahmen der Haushaltspolitik hinausgehend, erfordert die Wiederherstellung und Sicherung tragfähiger öffentlicher Finanzen in der EU die Erfüllung einiger zentraler Rahmenbedingungen, die an den wichtigsten Ursachen der Schuldenkrise in der EU ansetzen bzw. einen koordinierten Schuldenabbau in der EU ermöglichen (vgl. hierzu auch Tichy 2011; Ederer 2011).

Erste Ansätze gibt es in der Verbesserung der Regulierung der Finanzmärkte (systemische Aufsicht, höhere Eigenkapitalquoten). Eine bessere Regulierung der Finanzmärkte ist unverzichtbar, um künftige Finanz- und Wirtschaftskrisen sowie selbstverstärkende Dynamiken, die Schuldenkrisen verstärken, zu vermeiden. Dazu gehören etwa das Verbot bestimmter hoch spekulativer Finanzinstrumente, die Kontrolle von Schattenbanken und Hedgefonds, aber auch die Beschränkung der Rolle der Ratingagenturen sowie privater Vereine zur Feststellung eines »Kreditereignisses« und die Einführung einer Finanztransaktionssteuer.

Wenig Fortschritte gibt es bei der Beseitigung der realwirtschaftlichen Ungleichgewichte in der EU und der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der südosteuropäischen Länder (der akuten Schuldenkrisenländer); durch den Abbau von Regulierungen, die zur Entstehung dualer Arbeitsmärkte führen, ebenso wie durch den Aufbau einer modernen Infrastruktur sowie den Ausbau der Bildungssysteme und eine ökologisch wie sozial nachhaltige Innovationspolitik. Die OECD empfiehlt, die Konsolidierungsprogramme EU-weit abzustimmen, nicht nur inhaltlich, sondern auch zeitlich: Denn wenn der Großteil der Mitgliedsländer möglichst zügig – wie im Prinzip von der EU-Kommission gefordert – Defizite und Schulden abbaut, so besteht die ernsthafte Gefahr, dass sich die derzeit erwartete Stagnation in der EU zu einer Rezession verstärkt. Vor allem die gleichzeitige Implementierung einer »Schuldenbremse«, zu deren Einführung bis spätestens Ende 2012 sich die Eurozonенländer soeben verpflichteten, mit kurzen Übergangszeiträumen bis zur Erreichung eines strukturellen Defizits von nahe null könnte den derzeitigen Konjunkturabschwung verschärfen.

## Welche Nachfragekomponenten sollen Staatsausgaben ersetzen?

Die Reduktion des Budgetdefizits erfordert, dass eine andere Nachfragekomponente die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisiert. Das können der private Konsum, die privaten Investitionen oder das Ausland (durch einen Exportüberschuss des stabilisierenden Landes) sein.

Wenn alle europäischen Länder gleichzeitig konsolidieren, entfällt der Exportüberschuss als »Weißer Ritter«. Einzige Möglichkeit wäre hier ein Aktivum Europas gegenüber nicht-europäischen Ländern. Deutschland hat in den letzten Jahren seine Konsolidierung durch einen steigenden Exportüberschuss ermöglicht, doch scheint dies insofern auf Grenzen zu stoßen, als ein Leistungsbilanzüberschuss von 6% der Wirtschaftsleistung nicht mehr leicht erhöht werden kann; auch aus politischen Gründen, da eine solche Politik im Prinzip eine Beggar-thy-neighbour-Politik darstellt und als solche auf die Dauer auch auf politische Widerstände der Länder stoßen dürfte, mit denen enge Handelsverflechtungen bestehen, insbesondere also innerhalb der EU selbst. Eher ist ein Rückgang zu erwarten, da gerade 2012 die Nachfrage in den Emerging Countries (China, Indien; Brasilien) nicht mehr so extrem steigt. Eine zweite Möglichkeit wäre eine Senkung der Sparquote durch einen besonders dynamischen Konsum. Deutschland hatte in den vergangenen Jahren jedoch eine steigende Sparquote, dies war die Kehrseite des Versuchs, die hohen Lohnkosten im Bereich der unqualifizierten Arbeit zu reduzieren, und generell Folge der steigenden Spreizung zwischen hohen und niedrigen Einkommen (vgl. dazu OECD 2011). Eine weitere Möglichkeit wäre eine verstärkte private Investitionstätigkeit. Allerdings haben die deutschen Unternehmen trotz steigender Betriebsüberschüsse einen immer geringeren Teil in Investitionen im Inland umgesetzt. Hatte Deutschland im Jahr 2000 59% des Betriebsüberschusses (inkl. Selbständigeneinkommen) investiert, waren es 2011 nur 45%.

Alle diese Überlegungen zeigen, dass es nicht einfach ist, eine noch stärkere Budgetkonsolidierung durchzuführen, als es jetzt der Fall ist. Eine gute Zeit für einen Schuldenabbau ist eine Periode mit optimistischen und stabilen Erwartungen, in der die Unternehmer jeden Gewinn in Investitionen umsetzen und jede Senkung der Schuldenquote als Indikator für sinkende Steuerleistungen interpretieren. Ebenso wenn Konsumenten steigende Einkommenserwartungen sofort für einen Anstieg des Konsums nutzen.

## EU-2020-Strategie darf nicht Opfer der Konsolidierung werden

Deswegen müsste eine Konsolidierungsperiode von einer Politik begleitet werden, in der die Binnennachfrage stimu-

liert wird, durch höhere Lohnabschlüsse, niedrigere Steuern für den Faktor Arbeit und steigende Umweltinvestitionen. In anderen Worten durch eine Konsolidierungsphase, die von einer Wachstumspolitik begleitet und überkompensiert wird. Konsolidierung ist die Voraussetzung für einen neuen Spielraum in der Politik, eine neue Wachstumsstrategie ist das Ziel. Eine Konsolidierung, die nach dem Ausgleich des Budgets den Abbau der Schulden in Angriff nimmt, ohne gleichzeitig einen neuen Wachstumskurs zu verfolgen, ist nicht sinnvoll und möglich, und sie kann vor allem nicht nachhaltig sein – weder fiskalisch noch aus Wachstums- und Beschäftigungssicht, aber auch nicht ökologisch oder sozial.

Ein neuer Wachstumskurs Europas ist theoretisch in der Europa-2020-Strategie konzipiert. Europa soll ein intelligentes, integratives, ökologisch nachhaltiges Wachstum anstreben.

- intelligent, d.h. auf Wissen und Innovation gestützt,
- integratives Wachstum, d.h. mit hoher Beschäftigung, sozialem und regionalem Zusammenhalt,
- ökologisch nachhaltig, d.h. ressourcenschonend, mit sinkendem Energieverbrauch.

Dieser neue Wachstumspfad wurde jedoch schon in den ersten Jahren der geplanten Umsetzung ein Opfer der Budgetkonsolidierung. In dem ersten Semesterzeugnis, in dem die Europäische Kommission Budget und Wachstumsstrategie gemeinsam beurteilen sollte, werden praktisch nur Noten für die Konsolidierung vergeben. Ob die Konsolidierungsstrategie Wachstumsziele und Vollbeschäftigung in ihren Maßnahmen berücksichtigt, etwa durch eine beschäftigungsfreundliche Abgabenstruktur oder eine wachstumsfördernde Ausgabenstruktur, wird nicht beachtet.

### Ein neuer Kurs muss analytisch begleitet und empirisch untermauert werden

Auch deshalb hat die EU-Kommission jetzt ein großes Forschungsprojekt ausgeschrieben, in dem der Übergang zu dieser Offensivstrategie in Richtung einer sozio-ökologischen Transformation des Europäischen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells wissenschaftlich untermauert und begleitet wird (vgl. Aiginger 2012). Das WIFO soll mit 32 europäischen Partnern bis 2016 die analytischen Grundlagen für einen neuen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wachstumspfad ausarbeiten. Dies ist besonders wichtig, weil auch der Gipfel der Regierungschefs im Januar 2012 gezeigt hat, dass jedes Land etwas anderes unter Wachstumspolitik versteht: Großbritannien setzt primär auf Liberalisierung und Deregulierung, Deutschland auf Preis- und Kostenstabilität und Budgetdisziplin, Frankreich

auf Begrenzung der negativen Folgen der Globalisierung. Die Wachstumstheorie betont den Wert von Bildung, Innovation für das mittelfristige Wachstum, die Umweltökonomie betont die niedrigen Kosten und großen Ertragschancen von Vorreitern einer Ökologisierung und die hohen Kosten der Follower. Daneben darf auch die Rolle der Institutionen – eine leistungsfähige Verwaltung, Korruptionsbekämpfung sowie der Abbau von Monopolrenten durch Deregulierung – nicht vernachlässigt werden.

Eine Budgetkonsolidierung ist eine wichtige Voraussetzung für die Wiederherstellung des Handlungsspielraumes der Politik. Eine Wachstumspolitik mit sozialem und ökologischem Fokus ist die Bedingung, dass die Konsolidierung ohne Verlust von Arbeitsplätzen funktionieren kann. Dann, und nur dann, werden Konsum und Investitionen die Nachfrage stärker erhöhen, als die Budgetkonsolidierung sie senkt.

### Zuerst Kurswechsel, dann Schuldenabbau (stärker für hochverschuldete Länder)

Eine Reduktion des Niveaus der Staatsschulden bleibt das langfristige Ziel. Sie sollte früher beginnen, dort wo der Schuldenstand am höchsten ist, später dort wo er unter oder knapp bei 60% der Wirtschaftsleistung liegt. Solange allerdings schon die Reduktion der Defizite nicht genügend auf eine umfassend verstandene Nachhaltigkeit Rücksicht nimmt, kann eine noch stärkere Einschränkung der Staatsausgaben oder Erhöhung von Steuern auf Konsum und Investitionen nicht empfohlen werden. In einer neuen Wachstumsphase, getragen durch Optimismus innerhalb eines solidarischen, weiter wachsenden Europas inkl. Integrationsangebote an die dynamischen Nachbarn im Osten und Süden ist der Schuldenabbau möglich und sinnvoll. Also ist zuerst ein Kurswechsel in Richtung integratives und nachhaltiges Wachstum sowie die Reduktion der dramatisch hohen Jugendarbeitslosigkeit anzustreben und dann erst ist ein forcierter Schuldenabbau möglich und sinnvoll.

### Literatur

- Aiginger, K. (2012). »A Systemic Industrial Policy to Pave a New Growth Path for Europe«. WIFO Working paper Nr. 421/2012.
- Aiginger, K. und M. Schratzenstaller (2011). »Consolidating the Budget under Difficult Conditions – Ten Guidelines Viewed Against Europe's Beginning Consolidation Programmes«. *Intereconomics* 46(1): 36–42.
- Ederer, S. (2011). »Europäische Währungsunion in der Krise«. *WIFO-Monatsberichte* 84(12): 783–796.
- European Commission (2011). *Public Finances in EMU 2011*. Brüssel.
- Guajardo, J., D. Leigh und A. Pescatori (2011). »Expansionary Austerity: New International Evidence«. IMF Working Paper Nr. WP/11/158.

Hagemann, R. (2012), »Fiscal Consolidation: Part 6: What are the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation?«, OECD Economics Department Working Paper, Nr. 937

IMF (2011) *Fiscal Monitor*, Washington D.C.

Molnar, M. (2011) »Fiscal Consolidation: Part 5: What Factors Determine the Success of Consolidation Efforts?« OECD Economics Department Working Papers Nr. 936

OECD (2011) *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris

Perotti, R. (2011), »The »Austerity Myth: Gain Without Pain?« CEPR Discussion Paper Nr. 8658

Pitlik, H., N. Gruber und E. Walterskirchen (2010), »Erfolgsfaktoren von Budgetkonsolidierungsstrategien im internationalen Vergleich«, *WIFO-Monatsberichte* 83(3) 233–245

Prammer, D. (2011), »Quality of Taxation and the Crisis: Tax Shifts From a Growth Perspective« European Commission Taxation Papers Nr. 29

Schratzstaller, M. (2010), »Budgetkonsolidierung – Allgemeine Überlegungen und Perspektiven für Österreich«, in: G. Steger (Hrsg.) *Öffentliche Haushalte in Österreich 3. Auflage*, Verlag Österreich, Wien 121–166

Sutherland, D., P. Hoeller und R. Merola (2012), »Fiscal Consolidation: Part 1: How Much is Needed and How to Reduce Debt to a Prudent Level?«, OECD Economics Department Working Paper, Nr. 932

Tichy, G. (2011a), »Credit Rating Agencies: Part of the Solution or Part of the Problem?« *Intereconomics* 46(5) 232–245

Tichy, G. (2011b), »Die Staatsschuldenkrise: Ursachen und Folgen«, *WIFO-Monatsberichte* 84(12) 797–810



Ulrich Maas\*

## Die Staatsschuldentilgung funktioniert!

Im Sommer 2011 gaben 63% der Deutschen die Staatsverschuldung als ihre größte Sorge an.<sup>1</sup> Anlass dazu besteht genug, stieg doch die Pro-Kopf-Verschuldung zwischen 2008 und 2010 um 27% und erreichte den Rekordstand von 24 450 Euro (vgl. Statistisches Bundesamt 2010). Besonders schwer wiegt dabei die langfristig stark sinkende Bevölkerungszahl (vgl. Statistisches Bundesamt 2009). Dadurch müssen die immer weiter steigenden Schulden von immer weniger Menschen getragen werden.

## Folgen und Risiken der Staatsverschuldung

Während die Zunahme der Staatsverschuldung eine Tatsache ist, gibt es immer wieder Stimmen, die darin kein großes Problem sehen. Dabei sind die Folgen ausufernder öffentlicher Verschuldung in Europa zurzeit unübersehbar. Verlieren die Märkte das Vertrauen in die Kreditwürdigkeit eines Staates, löst dies eine Abwärtsspirale aus, die ohne fremde Hilfe nicht mehr aufzuhalten ist, wie das Beispiel Griechenland zeigt. Die hohe Verschuldung einiger EU-Staaten veranlasst die Europäische Zentralbank (EZB) immer wieder, den Mitgliedstaaten direkte Kredite in Form des Ankaufs von Staatsanleihen zu gewähren. Dadurch handelt die EZB entgegen ihrer eigentlichen Aufgabe – der Sicherung der Preisstabilität, welche eine restriktive Geldpolitik erfordert. Aber auch die indirekte Finanzierung der EU-Mitgliedstaaten durch die Zentralbank hat in jüngster Zeit stark zugenommen. Dabei vergibt die Zentralbank Kredite an Banken, die diese an die Mitgliedstaaten zur Haushaltsfinanzierung weiterverleihen. Die günstige direkte oder indirekte Zentralbankfinanzierung des Haushaltes verleitet allerdings zu immer geringerer Haushaltsdisziplin, bis irgendwann die Blase des öffentlichen Kredits

\* Ulrich Maas ist Mitglied des Vorstandes der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und Vorsitzender des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V. in Berlin.

<sup>1</sup> Repräsentative Befragung des Forsa Instituts im Auftrag des Magazins Stern im Juli 2011.