
Budgetkonsolidierung in Zeiten verminderter Erwartungen

Markus Marterbauer¹

1. Das Erbe der Finanz- und Wirtschaftskrise: Anstieg von Arbeitslosigkeit, Budgetdefizit und Ungleichheit

Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise ist trotz der seit dem 2. Halbjahr 2009 zu beobachtenden Stabilisierung der Konjunktur noch lange nicht vorbei. Die Gefahr von neuen Rückschlägen – ausgelöst durch das Finanzsystem oder einen zu frühen Übergang zu restriktiver Budgetpolitik – ist hoch. Vor allem aber werden uns die sozialen Folgen der Krise wahrscheinlich das gesamte Jahrzehnt beschäftigen. Das sozial- und wirtschaftspolitische Erbe der Krise besteht in den EU-Ländern in einem Dreifachproblem aus hoher Arbeitslosigkeit, hohen Budgetdefiziten und markanter Ausweitung der Ungleichheit der Verteilung des Wohlstandes. Die Arbeitslosenquote steigt im Euro-Raum laut Prognose der Europäischen Kommission vom Mai 2010 als Folge der Krise von 7,5% der Erwerbstätigen (2008) auf 10,3% (2010), in Österreich laut WIFO-Prognose vom Juli 2010 von 3,8% auf 4,9%, in Deutschland bleibt sie laut Prognose des IMK vom Juni 2010 weitgehend stabil (2008: 7,2%, 2010: 7%). Der Finanzierungssaldo des Staates verschlechtert sich im Euro-Raum von $-\frac{1}{2}\%$ des BIP (2007) auf -7% , in Österreich und Deutschland von etwa 0% auf $-4\frac{1}{2}\%$.

Ein kräftiger Konjunkturaufschwung, der über mehrere Jahre anhält, würde die Arbeitslosigkeit und das Budgetdefizit rasch zurückführen. Gemäß den „Faustregeln“ der empirischen Wirtschaftsforschung für Österreich führt eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums um einen Prozentpunkt zu einem Anstieg der Beschäftigung um $\frac{1}{2}\%$ und einem Rückgang der Arbeitslosenquote um knapp $\frac{1}{4}$ Prozentpunkt; gleichzeitig bringt sie einen Anstieg der Staatseinnahmen um etwa 1% und einen Rückgang des Budgetdefizits um knapp $\frac{1}{2}\%$ des BIP mit sich. Versucht man auf Basis dieser Zusammenhänge zu errechnen, wie hoch das Wirtschaftswachstum in Österreich in einer Periode von fünf Jahren sein müsste, um die Arbeitslosenquote zu halbieren, so ergibt sich ein Wert von mehr als real +4% pro Jahr. Um das Budgetdefizit in Relation zum BIP zu halbieren, wäre ein jährliches Wachstum des BIP von real 3% notwendig.

Derartige Raten des Wirtschaftswachstums über lange Perioden sind in den letzten Jahrzehnten nicht vorgekommen, und sie sind gerade in der derzeitigen Konjunktursituation äußerst unwahrscheinlich. Reinhart und Rogoff (2009) haben in ihrer Untersuchung gezeigt, dass Rezessionen, die von Immobilien- und Finanzkrisen ausgelöst wurden, viel tiefer sind als „normale Rezessionen“, länger dauern und nur von sehr schwachen Erholungsphasen gefolgt werden. Die geringe Risikobereitschaft von Unternehmen und Banken sowie die niedrige Kapazitätsauslastung der Unternehmen lassen auf geringe Investitionsdynamik und eine verhaltene Konjunktur schließen. Die vorliegenden Prognosen für die mittelfristige Wirtschaftsentwicklung lassen erwarten, dass das reale Wirtschaftswachstum mittelfristig merklich unter dem langfristigen Durchschnitt von gut 2% liegen wird. Das ist deutlich zu wenig, um zu einem „automatischen“ Rückgang der Arbeitslosigkeit und des Budgetdefizits zu führen. Wir stehen vor neuen Zeiten verminderter Erwartungen („*age of diminished expectations*“, Krugman 1997). Worin bestehen die Möglichkeiten der Wirtschafts- und Sozialpolitik, Budgetdefizite und Arbeitslosigkeit unter der Rahmenbedingung niedrigen Wirtschaftswachstums abzubauen?

2. Verringerung des Budgetdefizits bei schwachem Wirtschaftswachstum

2.1 Wirtschaftskrise und Budgetpolitik

Während die Steuersätze und Teile der Staatsausgaben von Regierung und Parlament weitgehend kontrolliert werden können, gilt dies für das Budgetdefizit nicht. Es hängt entscheidend von den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wie dem Wirtschaftswachstum, der Arbeitslosigkeit, der Inflation und dem Zinssatz ab.² Eine Beschleunigung oder eine Verringerung des nominellen Wirtschaftswachstums um einen Prozentpunkt verbessert bzw. verschlechtert in den EU-Ländern den Budgetsaldo um $\frac{1}{4}$ - $\frac{1}{2}$ Prozentpunkt des BIP.³ Wirtschaftswachstum beeinflusst sowohl die Einnahmenseite des Budgets über das Aufkommen an Gewinn- und Lohnsteuern, Sozialversicherungsbeiträgen und Verbrauchssteuern, als auch die Ausgabenseite über die Kosten von Arbeitslosengeldern oder Frühpensionierungen.

Diskretionäre Budgetpolitik durch aktive Maßnahmen auf der Einnahmen- oder der Ausgabenseite des Budgets hat selbst Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Heute ist weithin anerkannt, dass die Ausweitung der Budgetdefizite in den Industrie- und Schwellenländern in der Krise, sei es durch die Wirkung der „automatischen Stabilisatoren“ des Staatshaushalts oder diskretionäre Steuersenkungen und Staatsausgabenerhöhungen, zusammen mit der expansiven Geldpolitik die Stabili-

sierung der Konjunktur im Jahr 2009 erreicht hat. In der Frage der Wirksamkeit staatlicher Konjunkturpolitik in einer Rezession sind heute fast alle wieder Keynesianer – ein Fortschritt.

Hingegen ist die Wirkung der Budgetkonsolidierung, die für die nächsten Jahre ansteht, auf das Wirtschaftswachstum weiterhin heftig umstritten. Aus keynesianischer Sicht dämpfen Kürzungen von Staatsausgaben oder Erhöhungen von Steuern zumindest kurzfristig die Nachfrage und das Wirtschaftswachstum. Dabei wird erwartet, dass Ausgabenkürzungen, weil sie direkt nachfragewirksam werden bzw. wie die Sozialtransfers soziale Schichten mit hoher Konsumneigung treffen, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stärker bremsen als Steuererhöhungen, die eher Einkommensgruppen mit hoher Sparneigung belasten.⁴

Die umfangreichen Konsolidierungspakete, die die Europäische Kommission den Mitgliedsländern zur Umsetzung ab 2011 empfiehlt, könnten merkliche Einbrüche in der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und damit dem BIP mit sich bringen, insbesondere weil sie simultan in allen Ländern durchgeführt werden. Der Versuch, die Staatsschuld zu verringern, würde allerdings gar nicht in gleichem Ausmaß zu einer Budgetsanierung führen. Denn das, was man bei den Staatsausgaben gewinnt, würde man wegen der verschärften Wirtschafts- und Beschäftigungskrise zum Teil bei den Steuereinnahmen wieder verlieren.

Diese Kreislaufeffekte werden von der Europäischen Kommission nicht ausreichend berücksichtigt, da aus neoklassischer Sicht, die in Brüssel und in der akademischen Ökonomie noch immer dominiert, der Abbau der staatlichen Defizite die Erwartungen von Konsumenten und Investoren verbessert und zu einem Rückgang des Zinsniveaus führen. Damit haben sie keinen Effekt auf das Wirtschaftswachstum oder beschleunigen es sogar, die neoklassische Literatur spricht von „nichtkeynesianischen Effekten“ der Konsolidierung.⁵

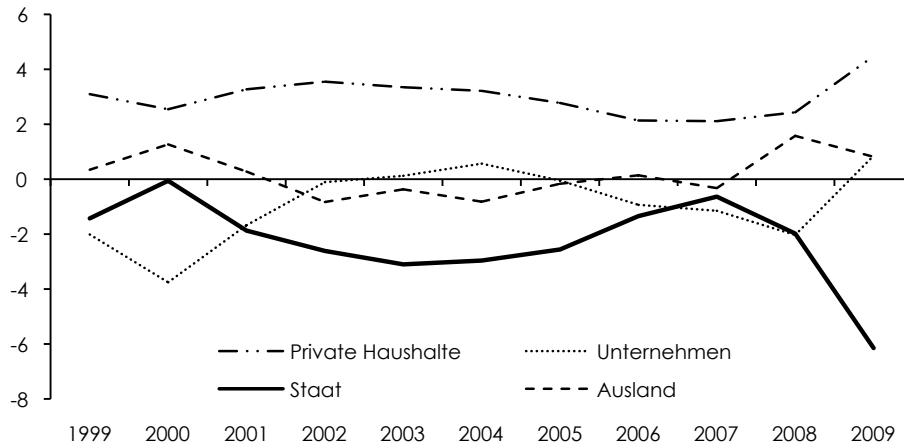
2.2 Das Konzept der Finanzierungssalden

Um dieses Problem zu diskutieren, ist es sinnvoll, die Grundzüge der Saldenmechanik zu berücksichtigen.⁶ Das Finanzierungsdefizit des Staates kann zunächst rein tautologisch nur verringert werden, wenn sich gleichzeitig

- der Unternehmenssektor
- und/oder das Ausland stärker verschulden
- oder die privaten Haushalte ihren Überschuss verringern.

Dieser Zusammenhang ergibt sich aus der saldenmechanischen Identität: In einer Volkswirtschaft muss den Veränderungen der finanziellen Passiva insgesamt eine gleich große Veränderung der finanziellen Aktiva gegenüberstehen. Diese makroökonomische Identität kann nicht unmittel-

Abbildung 1: Gesamtwirtschaftliche Finanzierungssalden im Euro-Raum (in % des BIP) 1999-2009



Quelle: Eurostat.

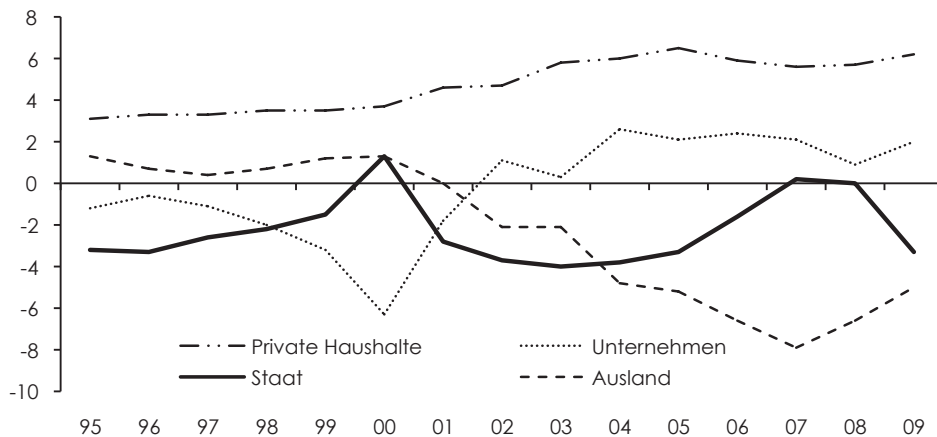
bar kausal interpretiert werden, liefert aber einen nützlichen Rahmen für die empirische Analyse gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen.⁷

Üblicherweise – etwa im „magischen Vieleck“ der Wirtschaftspolitik – wird gefordert, dass der Finanzierungssaldo des Staates und die Leistungsbilanz (also der „umgekehrte“ Finanzierungssaldo des Auslandes) ausgeglichen sein sollen. Dies bedeutet, dass die privaten Haushalte mit ihrem Finanzierungsüberschuss das Finanzierungsdefizit der Unternehmen ausgleichen. Wenn die Haushalte – wie das üblicherweise für den Konjunkturaufschwung typisch ist – mehr sparen, dann muss dies der Ausweitung der Verschuldung der Unternehmen entsprechen – wie sie im Konjunkturaufschwung zur Finanzierung der Investitionen erfolgt.

Sehen wir uns zunächst die Entwicklung der Finanzierungssalden der vier Sektoren in den letzten Jahren an:

Betrachtet man den Euro-Raum als Ganzes, so ist der Finanzierungssaldo des Auslandes weitgehend ausgeglichen, der Leistungsbilanzsaldo pendelt um null. Der Finanzierungssaldo der privaten Haushalte liegt stetig im Plus, das Nettosparen beträgt zwischen 2% und 4% des BIP. Dieser Finanzierungsüberschuss entspricht dem Defizit des Staates und des Unternehmenssektors, die konjunkturell, jedoch gegenläufig schwanken: Bei guter Konjunktur verringert der Staat sein Defizit über die Wirkung der automatischen Stabilisatoren, der Unternehmenssektor nimmt Kredite zur Finanzierung der Investitionen auf. Hingegen gerät bei schlechter Konjunktur das Budget des Staates automatisch ins Defizit, die Unternehmen verringern Investitionen und Kreditaufnahme. Im Euro-Raum insgesamt gibt es in der Entwicklung der Finanzierungssalden keinen Trend, dies gilt allerdings nicht für die einzelnen Mitgliedsländer.

Abbildung 2: Gesamtwirtschaftliche Finanzierungssalden in Deutschland (in % des BIP) 1995-2009



1995: ohne Schuldenübertragung im Rahmen der deutschen Wiedervereinigung (Treuhand, Deutsche Kreditbank u. a.) im Ausmaß von 6,5% des BIP. 2009: Prognose. Quelle: Europäische Kommission (Frühjahr 2010).

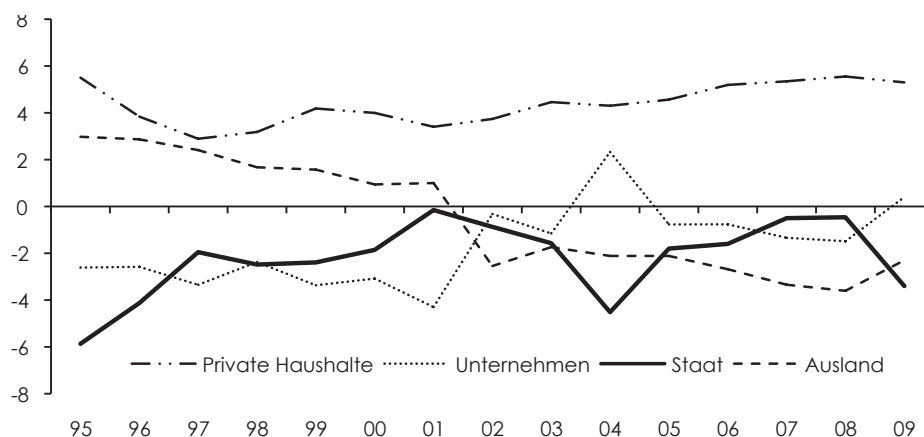
Deutschland weist gegenüber diesem typischen Bild eine Reihe von bemerkenswerten Abweichungen auf:

- Der Finanzierungsüberschuss der privaten Haushalte ist in den letzten 15 Jahren stark gewachsen, er hat sich von 3% des BIP auf 6% verdoppelt. Das ist kein konjunkturelles, sondern ein strukturelles Phänomen.
- Die typischen Schwankungen des Finanzierungssaldos der Unternehmen im Konjunkturzyklus sind immer weniger ausgeprägt. Im internationalen Vergleich ist besonders außergewöhnlich, dass der Unternehmenssektor⁸ in den letzten Jahren einen Finanzierungsüberschuss in der Höhe von etwa 2% des BIP aufweist. Die Finanzaktiva der Unternehmen (ihre Anlagen auf den Finanzmärkten) wachsen rascher als die Finanzpassiva (ihre Kreditaufnahme für Investitionen).⁹
- Auch der öffentliche Sektor verringert sein Defizit tendenziell, bei guter Konjunktur ist der Haushalt ausgeglichen.
- Die hohen Finanzierungsüberschüsse der inländischen Sektoren sind makroökonomisch nur möglich, weil der Auslandssektor ein immenses Defizit aufweist. Der Überschuss in der deutschen Leistungsbilanz betrug vor der jüngsten Rezession 7% des BIP.¹⁰

Auch in Österreich steigt der Finanzierungsüberschuss der privaten Haushalte im Trend, er betrug zuletzt etwa 5% des BIP. Das Finanzierungsdefizit des Unternehmenssektors hat sich deutlich verringert. Es betrug in den 1990er-Jahren noch 3% bis 4% des BIP, seit 2000 aber nur

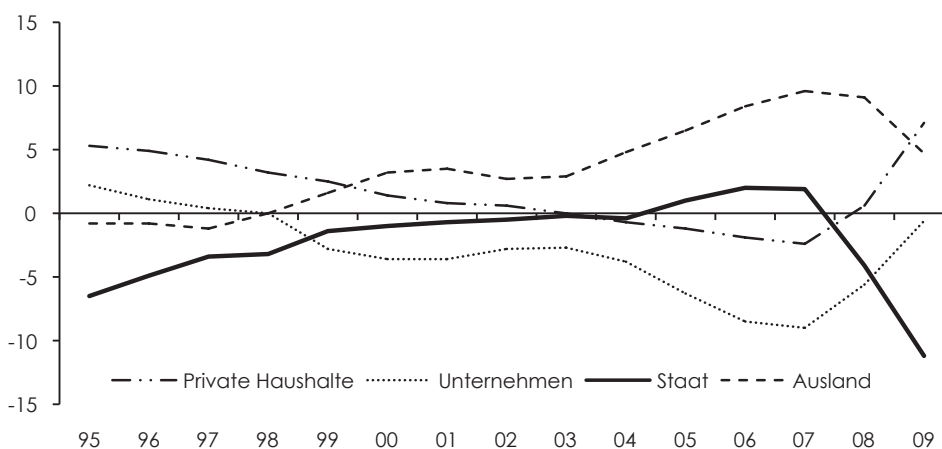
noch 1%. Das Defizit des Staatshaushalts liegt nur wenig höher.¹¹ Die Finanzierungsüberschüsse der privaten Haushalte werden zunehmend vom Ausland aufgenommen. Das traditionelle Defizit in der österreichischen Leistungsbilanz hat sich in einen Überschuss gedreht, der 2008 3% des BIP betrug.

Abbildung 3: Gesamtwirtschaftliche Finanzierungssalden in Österreich (in % des BIP) 1995-2009



2009: Prognose. Quelle: WIFO (Juni 2010).

Abbildung 4: Gesamtwirtschaftliche Finanzierungssalden in Spanien (in % des BIP) 1995-2009



2009: Prognose. Quelle: Europäische Kommission (Frühjahr 2009).

Gänzlich anders ist das Bild etwa in Spanien: Die makroökonomische Entwicklung der letzten fünfzehn Jahre ist von einem kreditfinanzierten Immobilienboom gekennzeichnet.¹² Die privaten Haushalte haben ihre Hypothekarkreditaufnahme deutlich ausgeweitet und auch ihre Konsumnachfrage auf Basis gestiegener Vermögenswerte ausgeweitet; ihr Finanzierungssaldo drehte von +5% des BIP (1995) auf -2% (2007). Der Unternehmenssektor hat die Investitionstätigkeit stark erhöht; der Finanzierungssaldo verschlechterte sich von +2% des BIP auf -9%. Als Folge des starken privaten Verbrauchs und des kräftigen Wirtschaftswachstums verbesserte sich der Finanzierungssaldo des Staates von -6% des BIP auf +2% und jener des Auslandes von -1% auf +9%.

In der Rezession 2009 haben sich von diesem längerfristigen Bild vor allem zwei Abweichungen ergeben: Das Finanzierungsdefizit des Staates hat sich wegen automatischer Stabilisatoren und aktiver Konjunkturpolitik markant verschlechtert: Im Fall von Österreich und Deutschland um 4% des BIP, in Spanien um 13%. In Deutschland und Österreich ist zudem wegen des Einbruchs beim Export der Leistungsbilanzüberschuss gesunken, der Finanzierungssaldo des Auslandes hat sich verbessert. In Spanien veränderten sich alle Salden mit dem Platzen der Immobilienblase in der Rezession schlagartig.

In den nächsten Jahren soll nach den Plänen der Europäischen Kommission und der nationalstaatlichen Regierungen das Finanzierungsdefizit des Staates rasch abgebaut werden. Beträgt es im Durchschnitt des Euro-Raumes 2010 noch etwa 7% des BIP, in Deutschland und Österreich gut 4%, in Spanien 10% des BIP; bereits 2012/2013 soll es unter die Marke von 3% des BIP sinken.

Wenn der Staat seinen Finanzierungssaldo verbessern will, so setzt das voraus, dass im gleichen Ausmaß entweder die Haushalte weniger sparen, die Unternehmen oder das Ausland sich stärker verschulden. Das ist saldenmechanisch zwangsläufig. Kommt es zu keiner Verschlechterung des Saldos der anderen Sektoren, so gerät die Wirtschaft in eine Rezession und in der Folge kann der Staat seinen Finanzierungssaldo nicht verbessern.

Bei einer erfolgreichen Konsolidierung zeigt die saldenmechanische Betrachtung nur das notwendige Ergebnis in Bezug auf den Finanzierungssaldo der anderen Sektoren auf. Es bleibt zunächst offen, wie dieses zustande kommt. Für die Wirtschaftspolitik ist jedoch relevant, wie sie die notwendige Anpassung des Finanzierungssaldos der privaten Sektoren beeinflussen kann, um ein Gelingen der Budgetkonsolidierung zu erreichen.¹³ Die Spielräume der Wirtschaftspolitik werden in den nächsten Abschnitten untersucht.

2.3 Budgetkonsolidierung über Verbesserung der Leistungsbilanz

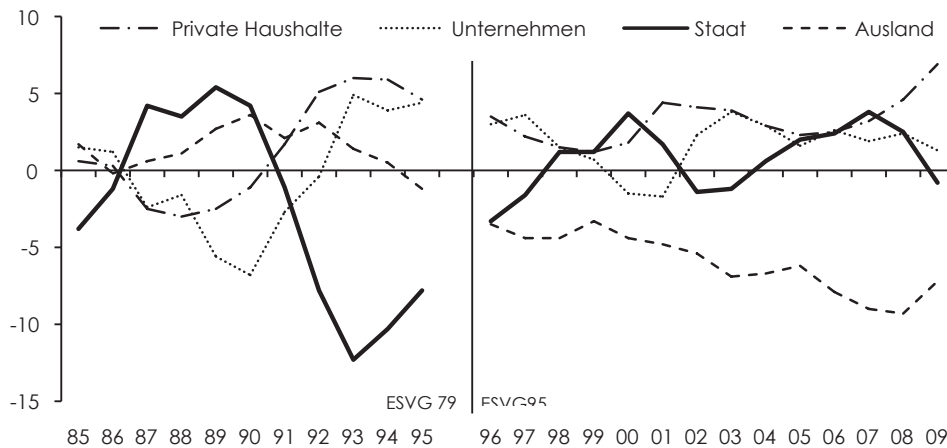
2.3.1 Geringe Spielräume für Wachstumsstrategie über Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit

Am unproblematischsten wäre es aus Sicht der Einzelstaaten, den Leistungsbilanzüberschuss zu erhöhen und so die Erholung der Konjunktur zu beschleunigen. In vielen Ländern, in denen in der Vergangenheit erfolgreich Budgets konsolidiert wurden, war das auch die Strategie. Etwa in Schweden in den 1990er-Jahren.¹⁴ Die Abwertung der schwedischen Krone um effektiv 34% hat – in einem Umfeld der internationalen Konjunkturerholung und der regen weltweiten Nachfrage nach Informationstechnologien – zu einem massiven Anstieg des Exports und zu einer Beschleunigung des Wirtschaftswachstums geführt. Dies hat einen automatischen Anstieg der Staatseinnahmen ausgelöst, der in Schweden bei einer Staatsquote von mehr als 50% besonders deutlich ausfiel. Zusammen mit temporären Kürzungen von Sozialtransfers und temporärer Erhöhungen von Steuern hat dies in relativ kurzer Zeit eine Umwandlung des Budgetdefizits von 13% am BIP im Jahr 1993 in einen Budgetüberschuss von 2% des BIP im Jahr 1997 ermöglicht.

Eine wirtschaftspolitische Strategie, die versucht, über ein exportgetriebenes Wachstum eine Konsolidierung des Budgets zu erreichen, kann heute zunächst vor allem auf den markanten Aufschwung der Weltwirtschaft setzen. Belebt von der stark expansiven Wirkung der Konjunkturpolitik Chinas und gestützt vom relativ stabilen Finanz- und Bankensystem erholten sich vor allem die asiatischen Schwellenländer im Jahr 2009 rasch aus der Rezession. Export, Industrieproduktion, Investitionen und Konsumnachfrage expandieren kräftig. Mit der starken Nachfrage steigt auch der Import, er lag zu Jahresmitte 2010 saisonbereinigt real um mehr als 50% über dem Tiefstand von Ende 2008 und damit bereits deutlich über dem Vorkrisenniveau. Getrieben von der Kraft der Erholung in Asien hat der gesamte Welthandel den krisenbedingten Einbruch bereits wieder fast zur Gänze wettgemacht. Die Erholung der Weltwirtschaft belebt die Exportnachfrage in der EU. Diese Tendenz wird durch die Abwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar und dem Yen unterstützt. Eine Verbesserung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit durch eine Abwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar um 10% beschleunigt gemäß den Erfahrungen der Vergangenheit das Wirtschaftswachstum um etwa ¼ Prozentpunkt.

Dennoch schränkt eine Reihe von Determinanten die Möglichkeiten zur Ausweitung der Exportnachfrage für Österreich und andere EU-Länder ein: Zunächst sind Abwertungen innerhalb der Europäischen Währungsunion nicht möglich, damit fällt das klassische Instrument der Verbesse-

Abbildung 5: Gesamtwirtschaftliche Finanzierungssalden in Schweden (in % des BIP) 1985-2009



2009: Prognose. Quelle: Europäische Kommission (Frühjahr 2009), OECD (NAII).

rung der Wettbewerbsfähigkeit weg. Auf den Euro-Raum entfallen mehr als 60% der österreichischen Ausfuhren (auf die EU insgesamt 80%). Zudem weisen Länder wie Deutschland und Österreich schon heute sehr hohe Leistungsbilanzüberschüsse auf, zu Lasten anderer EU-Länder.¹⁵ Deren Ausweitung – etwa durch eine noch stärkere Lohnzurückhaltung – würde eine Strategie der Wachstumsförderung und Budgetkonsolidierung darstellen, die den Nachbarn ausraubt. Für einen Abbau der Ungleichgewichte auch innerhalb Europas ist es viel mehr notwendig, dass Deutschland und Österreich, aber auch die Niederlande oder die skandinavischen Länder, ihre Leistungsbilanzüberschüsse durch eine Ausweitung der Binnennachfrage und damit des Imports abbauen. Generell sind die wirtschaftspolitischen Einflussmöglichkeiten des Nationalstaates zur Ausweitung des Finanzierungsdefizits des Auslandes relativ gering, da deren wichtigste Determinante – die Importnachfrage des Auslandes – nicht direkt beeinflusst werden kann.

2.3.2 Simultane Budgetkonsolidierung in der EU bremst exportorientierte Wachstumsstrategie

Der Versuch, durch zusätzliche Exportimpulse das Wirtschaftswachstum zu beschleunigen und damit Budgetkonsolidierung zu ermöglichen, wird in den nächsten Jahren vor allem dadurch erschwert, dass sich alle Mitgliedsländer der EU simultan bemühen, ihr Budgetdefizit zu verringern. Das bremst die Konjunktur in den einzelnen Ländern, damit ihre Importe und beeinträchtigt somit die Chance auf exportgetriebenes Wachstum der

Handelspartner. In einer Reihe von Mitgliedsländern ist die Budgetpolitik schon im Jahr 2010 stark restriktiv: In Griechenland sehen die im Zuge der europäischen Hilfsmaßnahmen vereinbarten Pläne vor, dass sich die Neuverschuldung des Staates heuer von gut 13% des BIP auf etwa 8% des BIP verringert. In Irland, Portugal und Spanien wurden Maßnahmen beschlossen und im Zuge der Schaffung des Europäischen Stabilisierungsmechanismus zum Teil weiter verschärft, die die Neuverschuldung des Staates heuer um 1% bis 3% des BIP verbessern sollen.

In vielen ost- und mitteleuropäischen Ländern sind Sparmaßnahmen trotz der ungünstigen wirtschaftlichen Lage schon längere Zeit in Kraft, teils wurden sie im Rahmen der internationalen Hilfsprogramme vereinbart, teils entsprechen sie ideologischen Überzeugungen. Besonders stark restriktiv wirken die Maßnahmen in Ungarn, Rumänien und Bulgarien sowie den drei baltischen Ländern. In den genannten vier west- und sechs osteuropäischen Ländern wird in Folge des restriktiven Budgetkurses das BIP 2010 neuerlich zurückgehen, besonders stark in Griechenland (real -4 bis -5%). Die Wirtschaftskraft dieser zehn Länder entspricht 19% des EU-BIP.

Alle Mitgliedsländer der EU haben sich im Rahmen ihrer Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme verpflichtet, das Budgetdefizit in den Jahren 2011 bis 2013 merklich zu reduzieren. In vielen Ländern ist der größere Teil der Konsolidierungsmaßnahmen bislang für die Jahre 2012/2013 vorgesehen. In Deutschland etwa bleiben die nachfragewirksamen Konsolidierungsmaßnahmen im Jahr 2011 mit weniger als ½% des BIP zurückhaltend. Auf Basis der Stabilitätsprogramme lässt sich errechnen, dass dennoch bereits im Jahr 2011 in der EU diskretionäre Konsolidierungsmaßnahmen mit einem Volumen von 1,1% des BIP umgesetzt werden sollen.

Bei anhaltender gesamtwirtschaftlicher Unterauslastung und großer Unsicherheit bei privaten Unternehmen und Haushalten spielen Kreislaufeffekte fiskalpolitischer Maßnahmen eine wichtige Rolle. Konsolidierungsmaßnahmen schränken direkt den öffentlichen Konsum und die öffentlichen Investitionen ein, sie verringern die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte und bewirken damit eine Dämpfung der Konsum- und Investitionsnachfrage, somit des BIP. Das Ausmaß dieses Multiplikatoreffekts unterscheidet sich wesentlich je nach Art der Maßnahmen. Ausgabenkürzungen, die öffentliche Investitionen, öffentliche Dienstleistungen und Sozialtransfers betreffen, haben relativ hohe negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte. Hingegen weisen Steuererhöhungen oder Einsparungen bei Förderungen für die oberen sozialen Schichten mit hoher Sparneigung weniger dämpfende Wirkungen auf.

Internationale empirische Untersuchungen über die Höhe der Multiplikatoren kommen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen je nach Art der Maßnahme und den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen:¹⁶ Aus-

gabenkürzungen im Umfang von 1% des BIP dämpfen das BIP im betroffenen Land zwischen $\frac{1}{2}\%$ und $1\frac{1}{2}\%$; Einnahmenerhöhungen im Umfang von 1% des BIP verringern das BIP zwischen 0% und 1%. Das Ausmaß der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen hängt neben der Art der Maßnahme auch von der Importneigung der Volkswirtschaft ab. Kleine Länder mit hohem Importgrad wälzen einen Teil der negativen Konsolidierungseffekte über die mit dem Nachfragerückgang verbundene Einschränkung des Imports auf die Handelspartner ab. Wenn allerdings alle EU-Länder simultan versuchen, ihre Budgetdefizite zu reduzieren, so funktioniert diese Abwälzung nicht, denn der Importgrad der EU insgesamt beträgt weniger als 20%. Die Wirkung von simultanen Ausgabenkürzungen im Ausmaß von 1% des BIP in allen EU-Ländern verringert das BIP in der EU grosso modo um $\frac{3}{4}\%$ bis $2\frac{1}{4}\%$, die Erhöhung von Einnahmen im gleichen Ausmaß um $\frac{1}{4}\%$ bis $1\frac{1}{4}\%$.

Nimmt man an, dass die diskretionären Konsolidierungsmaßnahmen der EU-Länder im Jahr 2011 wie in den Stabilitätsprogrammen angekündigt 1,1% des BIP umfassen und etwa gleichgewichtig auf Ausgabenkürzungen und Einnahmenerhöhungen verteilt werden, so resultiert daraus ein Rückgang des BIP in der Höhe von real $\frac{3}{4}\%$ bis $1\frac{3}{4}\%$. In einem großen, wenig außenhandelsabhängigen Binnenmarkt wie der EU ist der Spielraum, die nachfragedämpfenden Wirkungen der Budgetkonsolidierung durch ein exportgetriebenes Wirtschaftswachstum auszugleichen, relativ gering.

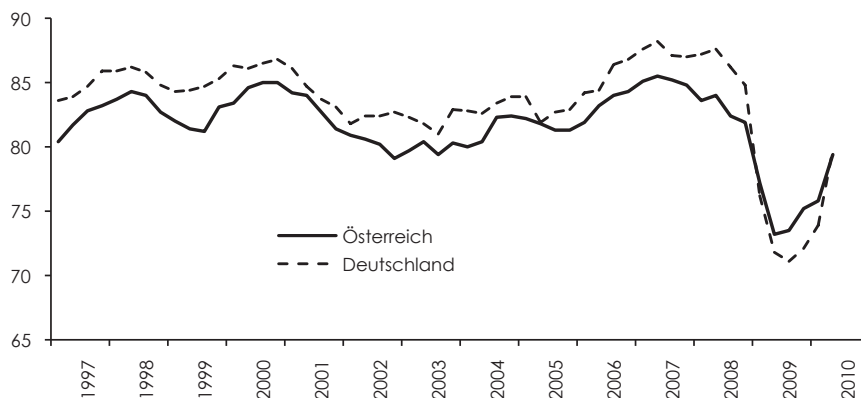
2.4 Budgetkonsolidierung über kreditfinanzierte Investitionen der Unternehmen

Gesamtwirtschaftlich wünschenswert wäre eine Konsolidierung des Staatshaushalts über eine Ausweitung der kreditfinanzierten Investitionstätigkeit der Unternehmen. Höhere Unternehmensinvestitionen würden Wachstum und Beschäftigung auch mittelfristig beleben. In der Vorstellung der Neoklassiker würden die Unternehmen ihre Kreditaufnahme sogar als unmittelbare Folge der Verringerung des Staatsdefizits erhöhen. Eine Verringerung des Defizits im Staatshaushalt würde die langfristigen Zinsen senken und so zusätzliche fremdfinanzierte Investitionen der Unternehmen auslösen.

Doch in der gegenwärtigen Wirtschaftssituation ist die Wirksamkeit dieses Mechanismus höchst unwahrscheinlich:

- Das langfristige Zinsniveau liegt heute wegen der Niedrigzinspolitik der Notenbanken relativ tief, mittelfristig dürfte es eher steigen.
- Die Wachstumsaussichten sind für die nächsten Jahre sehr verhalten, die Arbeitslosigkeit ist hoch, die Kapazitätsauslastung der Unternehmen noch immer niedrig, vielfach wird eine Kreditklemme

Abbildung 6: Kapazitätsauslastung in der Sachgütererzeugung (in %), saisonbereinigt



Quelle: Konjunkturtest der Europäischen Kommission.

beklagt; vor allem aber ist die Risikobereitschaft von Unternehmen und Banken nach den Erfahrungen in der Finanzkrise und der tiefen Rezession sehr gering. Unter diesen Rahmenbedingungen ist eine starke Ausweitung der kreditfinanzierten Investitionen eher unwahrscheinlich, selbst wenn die Zinsen niedrig bleiben sollten.

- Die wirtschaftspolitischen Möglichkeiten des Staates, den Unternehmenssektor zu einer Ausweitung seiner verschuldungsfinanzierten Investitionen zu ermuntern, sind beschränkt, denn entscheidend sind die Absatzerwartungen und die Kapazitätsauslastung der Unternehmen.

2.5 Budgetkonsolidierung durch Verringerung des Sparens der privaten Haushalte

Somit bleibt als dritte Möglichkeit die Verringerung des Finanzierungsüberschusses der privaten Haushalte. Hier besteht aufgrund des in den letzten Jahren zu beobachtenden stetigen Anstiegs des Sparanteils am verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte erhebliches Potenzial. Weniger Sparen der Haushalte würde eine Ausweitung der Konsumnachfrage mit sich bringen, damit positive Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, das BIP und die Beschäftigung, und damit auch auf den Finanzierungssaldo des Staates.

Auch hier erscheinen die Rahmenbedingungen in der gegenwärtigen Situation zunächst wenig günstig: Das betrifft die labile Lage der Konjunktur und der Arbeitsmärkte sowie die strukturellen Determinanten des Anstiegs der Sparquote:¹⁷

Erstens sind die privaten Haushalte in der Krise erheblich verunsichert.

Das bezieht sich auf die Gefahr, den Arbeitsplatz zu verlieren, kann in Bezug auf die Entwicklung auf den Finanzmärkten und damit die private Pensionsvorsorge stehen und betrifft auch die ungewisse Dauer der Wirtschaftskrise. Vor allem in den Ländern, in denen eine Immobilienblase geplatzt ist, hat sich die Sparquote in der Rezession 2008/2009 merklich erhöht und damit zum Konjunkturunbruch beigetragen. Hingegen dürfte die Sparquote in Österreich und Deutschland in der Rezession stabil geblieben oder sogar leicht gesunken sein; in den zehn Jahren davor ist sie aber merklich gestiegen. Wesentliche Bedeutung für die niedrige Konsumquote der letzten Jahre kommt der Verbraucherstimmung zu. Besonders bei Käufen jener Güter, die wegen ihrer hohen Preise ein Ansparen oder Kredite erfordern und deren Kaufzeitpunkt vorgezogen oder aufgeschoben werden kann, ist die Bedeutung der Konsumentenstimmung hoch. Den wichtigsten Indikator für Einkommensunsicherheit bildet die Arbeitslosenquote.

Zweitens ist der Anstieg der Sparneigung der Haushalte eine Folge der zunehmenden Ungleichheit in der Einkommensverteilung. Mit dem Rückgang der Lohnquote, der in Deutschland und in Österreich seit dem Jahr 2000 besonders ausgeprägt erfolgte, hat sich die Einkommensverteilung zu Lasten der „konsumfreudigen“ Arbeitseinkommen und zugunsten der „sparfreudigen“ Vermögenseinkommen verschoben. Innerhalb der Haushalte haben die oberen Einkommensgruppen Zuwächse erzielt, die unteren Gruppen haben verloren. Dies senkt tendenziell die durchschnittliche Konsumneigung. In Österreich weist das untere Einkommensdrittel eine kurzfristige marginale Konsumneigung von +0,8 auf (langfristig durchschnittlich +1,2), das obere Einkommensdrittel eine von +0,4 (bzw. +0,8).¹⁸ Auch in Deutschland ist ein wesentlicher Teil des Anstiegs der Sparquote auf die Zunahme der Ungleichheit in der Einkommensverteilung zurückzuführen. Auf Basis des Sozioökonomischen Panels wurde gezeigt, dass nur die Sparneigung der oberen Einkommensgruppen gestiegen ist, während die mittleren und unteren Einkommensgruppen sogar einen geringeren Teil des Haushaltseinkommens sparen (können).¹⁹ Die zunehmende Ungleichheit der Einkommensverteilung treibt die durchschnittliche Sparquote am verfügbaren Einkommen nach oben.

Drittens gewinnen Erbschaften in unseren Vermögensökonomien enorm an Bedeutung. Aufgrund der langen Akkumulation steigt das Volumen der Erbschaften rasch. Die Erbmasse ist sehr ungleich verteilt. Untersuchungen der Oesterreichischen Nationalbank zeigen, dass Haushalte mit niedrigem Einkommen oder Vermögen selten und wenig erben, Haushalte mit hohem Einkommen und Vermögen jedoch oft und viel.²⁰ Erbschaften werden zu einem hohen Teil wieder in Geldvermögen angelegt, damit beschleunigt sich die Akkumulation und Konzentration von Finanzvermögen rasant.²¹

Die Verringerung der Sparneigung der privaten Haushalte wäre wünschenswert, um makroökonomisch die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu erlauben. Wie kann sie erreicht werden?

3. Rückgang der Sparquote durch verschuldungsfinanzierten Hauspreisboom

In den Jahren vor der Finanz- und Wirtschaftskrise ist es – im Unterschied zu Deutschland und Österreich – in einigen Ländern gelungen, die Sparquote der privaten Haushalte zu verringern. Das war etwa in den USA, Großbritannien, aber auch in Spanien, in den baltischen Ländern oder in Bulgarien der Fall.

Empirische Untersuchungen zu Vermögenseffekten auf den Konsum teilen den Schluss, dass Aktienkurse und Immobilienpreise signifikante Auswirkungen auf den privaten Konsum in fast allen Industrieländern haben.²² Das Ausmaß der Effekte unterscheidet sich zwischen den Ländern, den beiden Vermögensformen und vor allem in Hinblick auf die Finanzsysteme. Je stärker das Finanzsystem liberalisiert und je leichter der Zugang zu Krediten, desto stärker sind die Vermögenseffekte auf den Konsum.²³ In vielen Ländern, in denen vor allem die Immobilienpreise im letzten Jahrzehnt besonders stark gestiegen sind, hat auch die Verschuldung der privaten Haushalte enorm zugenommen: Besonders die Ausweitung von Hypothekarkrediten für die Finanzierung des Wohnbaus spielte eine entscheidende Rolle. Der Anteil von Hypothekarkrediten am verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte ist von 1999 bis 2006 in Großbritannien um fast 50% und in den USA um knapp 40% gestiegen (hingegen hat er sich in Deutschland und Österreich nicht erhöht). Der konjunkturelle Boom, der von steigenden Hauspreisen und der dadurch ausgelösten Ausweitung der Investitionen in den Wohnbau bestimmt wurde, hat in diesen Ländern nicht nur zu einem beeindruckenden Rückgang der Arbeitslosigkeit geführt, sondern auch eine deutliche Verringerung der Budgetdefizite ermöglicht.

Doch es war schon recht früh klar, dass dieser wirtschaftspolitische Weg nur kurzfristig erfolgversprechend ist:²⁴ Er führt zu einer spekulativen Blase, die früher oder später platzen muss. Mit dem Einbruch der Hauspreise sind ein Rückgang der Wohnbauinvestitionen und ein abruptes Ende des Booms verbunden. Damit sind alle scheinbaren Erfolge der Verschuldungsstrategie wieder zunichte gemacht.

Trotz des absehbaren Misserfolgs und der hohen gesamtwirtschaftlichen Kosten dieser Strategie wurde sie von vielen Ländern verfolgt und auch von einflussreichen internationalen Institutionen empfohlen: Noch im Jahr 2004 haben OECD-Ökonomen den Mitgliedsländern nahegelegt, die Hypothekarmärkte zu „vervollkommen“, d. h. zu deregulieren.²⁵ Die Vor-

schläge betrafen die Ausweitung der Hypothekarprodukte (etwa durch die Anhebung der Relation zwischen Kredithöhe und Immobilienwert, ein größeres Volumen an flexibel verzinsten Krediten, flexiblere Rückzahlungsmöglichkeiten oder die Ermöglichung von „zweiten Hypotheken“), des Kreises der Kreditnehmer (etwa von Haushalten mit geringer Kreditwürdigkeit) sowie eine Senkung der Transaktionskosten (durch die Verringerung der Kreditgebühren und die steuerliche Entlastung von Wertzuwächsen bei Immobilien). Mit diesen Maßnahmen könnte, so die Empfehlung, eine Ausweitung des Hypothekarkreditmarktes erreicht werden.

Der Versuch, über die Deregulierung von Kreditmärkten die Sparquote der Haushalte zu verringern und einen kreditfinanzierten Boom zu erzeugen, der die Probleme auf Arbeitsmärkten und in öffentlichen Haushalten löst, ist gescheitert. Er bildet den Auslöser für die schwere Finanz- und Wirtschaftskrise.²⁶

4. Rückgang der Sparquote durch Abbau der Arbeitslosigkeit

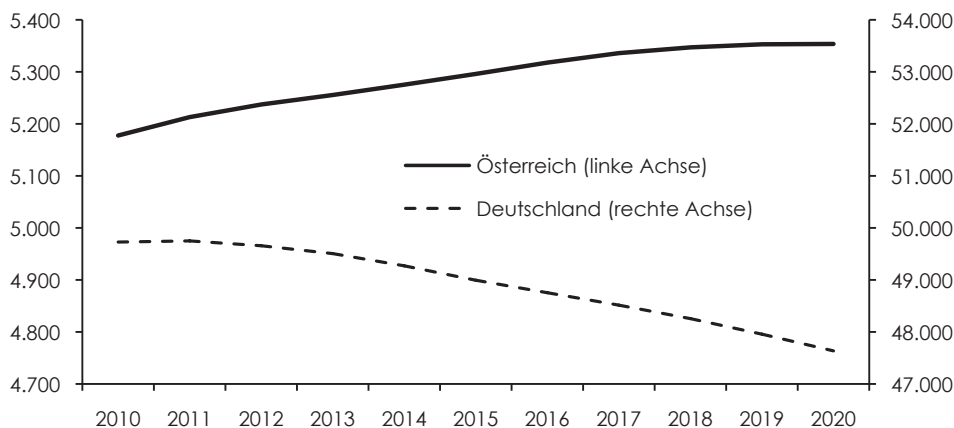
„Vorsichtssparen“ in der Krise bildet eine wesentliche Ursache für den Anstieg der Sparquote. Es tritt vor allem in jenen Ländern auf, in denen die Arbeitslosigkeit stark steigt. Entscheidend für eine Verringerung der Sparquote wäre deshalb ein Abbau der hohen Arbeitslosigkeit. Allerdings sind die Voraussetzungen dafür wegen der verhaltenen Aussichten für das Wirtschaftswachstum ungünstig. Die empirisch fundierten „Faustregeln“ stellen für Österreich folgende Zusammenhänge fest:²⁷

- Die „Beschäftigungsschwelle“, also jenes Wirtschaftswachstum, bei dem die Zahl der Beschäftigten zu steigen beginnt, liegt zwischen 1% und 2%.
- Die Arbeitslosigkeitsschwelle, also jenes Wirtschaftswachstum, bei dem die Arbeitslosigkeit zu sinken beginnt, liegt über 2%.
- Eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums um einen Prozentpunkt führt zu einem Anstieg der Beschäftigung um gut ½% und zu einem Rückgang der Arbeitslosenquote um knapp ¼ Prozentpunkt.

Ein reales Wirtschaftswachstum von 1½% pro Jahr – wie es für die nächsten Jahre erwartet wird – würde somit bestenfalls ausreichen, die Beschäftigung zu stabilisieren. Dazu kommt, dass zumindest in Österreich die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20- bis 65-Jährige) bis 2020 noch um etwa 150.000 Personen (+3%) steigen wird. Eine Entlastung des Arbeitsmarktes kann daher in mittlerer Frist nicht erwartet werden. In Deutschland wird hingegen die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 2010 bis 2020 um 2 Millionen Personen (-4%) zurückgehen. Dies würde die Lage auf dem Arbeitsmarkt leicht entspannen. Allerdings bestehen in beiden Ländern erhebliche Arbeitskräftepotenziale: Diese betreffen neben der hohen Zahl an Arbeitslosen, das niedrige effektive Pen-

Abbildung 7: Bevölkerungsentwicklung bis 2020

Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20 bis 64 Jahre); in 1.000 Personen



Quelle: Statistisches Bundesamt (November 2009) bzw. Statistik Austria (Oktober 2009).

sionsantrittsalter, die deutlich unter den skandinavischen Werten liegende Erwerbsquote der Frauen und die Migration (v. a. nach vollständiger Öffnung des Arbeitsmarktes gegenüber allen Mitgliedsländern der EU).

Bei schwachem Wirtschaftswachstum und hohem Arbeitskräftepotenzial kann die Arbeitslosigkeit zum einen durch eine Anhebung der Elastizität der Arbeitskräftenachfrage in Bezug auf das Wirtschaftswachstum verringert werden. Diese Elastizität nimmt mit dem Strukturwandel von der Sachgütererzeugung zum Dienstleistungssektor und der Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung tendenziell zu. Durch den gezielten Einsatz staatlicher Maßnahmen könnte dieser Trend noch verstärkt werden. Beschäftigungspolitische Maßnahmen weisen hohe Unterschiede in ihren Wirkungen auf: Die Zahl der Arbeitsplätze pro eingesetzter Milliarde Euro ist bei Einkommensteuersenkungen wegen der hohen marginalen Sparneigung relativ gering, bei der Ausweitung von Sozialtransfers etwas und der Erhöhung öffentlicher Investitionen deutlich höher und erreicht bei direkter öffentlicher Beschäftigung (etwa im Bereich sozialer Dienstleistungen) einen Wert, der etwa fünf Mal so hoch ist wie jener bei einer Einkommensteuersenkung.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat innerhalb der EU zu erstaunlich unterschiedlichen Entwicklungen der Arbeitslosigkeit geführt. Während sich die Arbeitslosenquote vor allem in den baltischen Ländern, in anderen ostmitteleuropäischen Ländern, in Spanien und Irland drastisch erhöht hat, blieb der Anstieg bislang in Österreich vergleichsweise verhalten und in Deutschland minimal. Ein wichtiger Grund für die günstige Entwicklung besteht im staatlich geförderten Einsatz der Kurzarbeit zur Stabilisierung der

Tabelle 1: Nachfrage- und Beschäftigungseffekte konjunkturpolitischer Maßnahmen

Bandbreite der Simulationsergebnisse verschiedener Studien über kurz- und mittelfristige Effekte diverser Maßnahmen im Ausmaß von 1 Mrd. € oder 0,4% des BIP

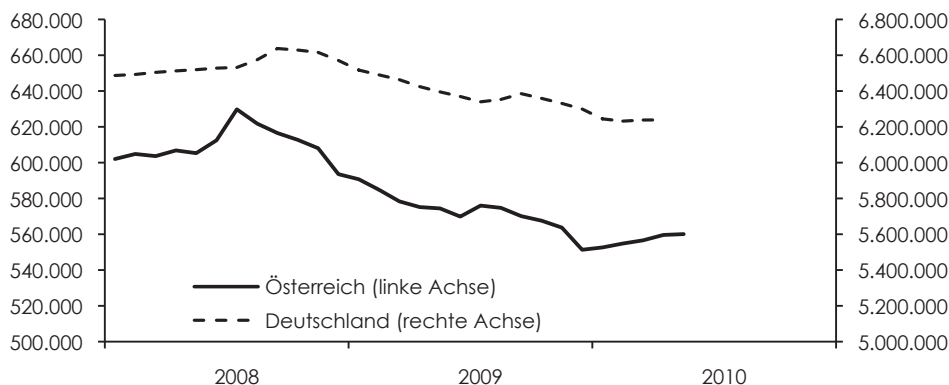
| | Maßnahmen | | | |
|----------------------|--|-------------------------------|---------------------------|----------------------------|
| | Einkommensteuer-senkung | Erhöhung der Sozial-transfers | Öffentliche Investitionen | Öffentliche Beschäfti-gung |
| | Abweichung von der Basislösung in % bzw. in Personen | | | |
| Bruttoinlandsprodukt | 0,2 - 0,3 | 0,3 - 0,4 | 0,5 - 0,7 | 0,4 - 0,5 |
| Beschäftigung | 2.000 - 5.000 | 4.000 - 8.000 | 6.000 - 10.000 | 18.000 - 25.000 |

Quelle: Marterbauer et al. (2006); Kaviovski et al. (2006a, b); Kaviovski et al. (2003); eigene Berechnungen.

Beschäftigung vor allem in der Sachgütererzeugung. In Österreich waren bis zu 10% der Beschäftigten in der Sachgütererzeugung in Kurzarbeit, in Deutschland mehr als 20%. Die Zahl der Beschäftigten in der Sachgütererzeugung ist in Deutschland während der Krise um etwa 250.000 zurückgegangen (gut 2%), in Österreich um 70.000 (11%). Die Verkürzung der geleisteten Arbeitszeit durch den Einsatz von Kurzarbeit, aber auch von Arbeitszeitkonten und Veränderung der kollektivvertraglichen Regelarbeitszeit hat sich vor allem in Deutschland als besonders erfolgreiches Mittel zur Verhinderung des Anstiegs der Arbeitslosigkeit herausgestellt.²⁸

Ausgehend vom erfolgreichen Einsatz des Instruments der Kurzarbeit stellt sich die Frage, ob bei mittelfristig absehbar schwachem Wirtschaftswachstum und Beschäftigungswachstum Arbeitszeitverkürzung eine geeignete Möglichkeit wäre, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Doch führt Arbeitszeitverkürzung überhaupt zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit? Das WIFO hat die Effekte unterschiedlicher Formen von Arbeitszeitverkürzung auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit untersucht.²⁹ Dabei kam man zum Ergebnis, dass eine kostenneutrale Verringerung der durchschnittlich geleisteten Arbeitszeit um 10% (Lohnausgleich im Ausmaß der Produktivitätseffekte) mittelfristig die Zahl der Beschäftigten um 130.000 erhöht (+4%) und die Zahl der Arbeitslosen um 80.000 verringert. Arbeitszeitverkürzung wäre demnach eine gut geeignete Möglichkeit, bei schwachem Wirtschaftswachstum und hohem Arbeitskräfteangebot einen Rückgang der Arbeitslosenquote und damit auch des Vorsichtssparens und der Sparquote zu erreichen.

Abbildung 8: Beschäftigungsentwicklung in der Sachgütererzeugung (in Pers.)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit bzw. Hauptverband der Sozialversicherungsträger.

Die konkrete Form der Verkürzung der Arbeitszeit sollte sich nach sozialen Gruppen unterscheiden. Generell könnte eine Verlängerung des gesetzlichen Urlaubsanspruchs eine attraktive Form der Arbeitszeitverkürzung darstellen. Noch wünschenswerter wäre angesichts der geringen Beteiligung der Erwerbstätigen an Weiterbildungsmaßnahmen ein starker Ausbau von Weiterbildungskarenz und Weiterbildungsurlaub. In Dänemark hat das Instrument der Weiterbildungskarenz in den 1990er-Jahren wesentlich zur Reduktion der Arbeitslosigkeit beigetragen. Bei Vollzeit-arbeitsplätzen in der Industrie und ähnlichen Bereichen würde auch die traditionelle Reduktion der Wochenarbeitszeit greifen. In der Gruppe der Jugendlichen sollte die Reduktion des Arbeitskräfteangebots vor allem durch eine Verlängerung der Ausbildungszeiten erfolgen. Angesichts der Höhe von Pro-Kopf-Einkommen und Produktivität ist der Spielraum für eine Verkürzung der Arbeitszeit hoch. Doch die konkrete Umsetzung ist bei hohem nominellem Wachstum von Wirtschaft und Löhnen viel leichter als bei schwachem Wachstum.

5. Rückgang der Sparquote durch Ausweitung der Investitionsausgaben der privaten Haushalte und Abbau der Sparförderung

Ein Rückgang der Sparquote könnte auch durch eine Ausweitung der Investitionsausgaben der privaten Haushalte (der oberen Einkommensgruppen) erreicht werden. Österreich hat etwa im Zuge des Konjunkturpakets 2009 positive Erfahrungen mit einer staatlichen Prämie zur thermischen Sanierung von privaten Gebäuden gemacht. Mit einem relativ geringen Förderbetrag konnten erhebliche Investitionsvolumina ausgelöst³⁰ und

somit die Sparquote der Haushalte verringert werden. Ähnliche Effekte wären durch Änderungen der Bauordnung sogar ohne öffentliche Kosten erreichbar.

In vielen anderen Industrieländern mindern hohe Ausgaben für Wohnraumschaffung die Spartätigkeit der oberen Einkommensgruppen. Dies ist in Österreich nur eingeschränkt der Fall, weil die Mittel der Wohnbauförderung bis weit ins obere Einkommensdrittel in Anspruch genommen werden. Generell erweist sich das österreichische System der Objektförderung gerade angesichts der Erfahrungen mit dem Platzen der Blasen auf Hypothekar- und Immobilienmärkten in den angelsächsischen Ländern als sinnvoll. Dennoch sind Reformen notwendig, durch die auch die Investitionsbereitschaft der Bezieher hoher Einkommen angeregt werden könnten: So sollte etwa der Bau von Eigentumswohnungen nicht mehr staatlich gefördert werden.

Auch die staatliche Sparförderung gerät in Perioden hoher Sparneigung, schwachen Wirtschaftswachstums und hoher Budgetdefizite zu Recht in Kritik. Die Sparförderung dürfte zwar das Sparvolumen der privaten Haushalte kaum beeinflussen und hat eher Auswirkungen auf die Form des Sparens. Dies ist in vielen Fällen vernünftig, etwa wenn durch Bausparförderung oder die steuerliche Begünstigung von Wohnbauanleihen die Ersparnisse in den sozialen Wohnbau fließen. Doch sollte die Sparförderung vor allem dort verringert werden, wo sie besonders den Beziehern höherer Einkommen zugute kommt. Ein Beispiel dafür bietet das Förderausmaß der „prämiengeforderten Zukunftsvorsorge“, also der privaten kapitalgedeckten Pensionsvorsorge, das in vollem Umfang nur von Besserverdienern in Anspruch genommen werden kann.

6. Rückgang der Sparquote durch Umverteilung von Vermögen und Einkommen

Die hohe Sparquote in Deutschland und Österreich ist zu einem erheblichen Teil auf die zunehmende Ungleichheit in der Verteilung der Einkommen zurückzuführen. Umverteilung von den sparfrendigen oberen Einkommensgruppen zu den konsumfrendigen unteren Einkommensgruppen bewirkt einen Rückgang der durchschnittlichen Sparquote. Umverteilungspolitik muss heute bei den Vermögen ansetzen, auch weil sie zunehmend die Verteilung der Einkommen bestimmt. Informationen über die Verteilung der Vermögen in Österreich liegen auf Basis der Haushaltsbefragungen der Oesterreichischen Nationalbank vor.³¹ Sowohl das Geldvermögen als auch das Immobilienvermögen sind sehr konzentriert – das oberste Zehntel verfügt in Österreich über etwa 60% des Vermögens. Gemessen am Gini-Koeffizienten ist die Vermögensverteilung in Österreich etwa doppelt so ungleich wie die Einkommensverteilung; die Verteilung

der Erbschaften ist sogar drei Mal so ungleich wie jene der Einkommen.

Die Vermögensverteilung beeinflusst nicht nur die Verteilung von ökonomischer und politischer Macht, sondern auch jene der Einkommen. Der Rückgang des Anteils der Lohneinkommen am Volkseinkommen ist vor allem in den letzten zehn Jahren zum überwiegenden Teil eine Folge steigender Vermögenseinkommen, und auch die zunehmende Ungleichheit der Haushaltseinkommen wird vom Anstieg der Vermögenseinkommen bestimmt.

Als Instrument für die Umverteilung von Vermögen kommt primär eine höhere Besteuerung in Betracht. Jedoch geht die Tendenz in vielen Ländern eher in die andere Richtung; so etwa in Österreich, wo das Aufkommen an vermögensbezogenen Steuern sinkt. Dazu hat das Auslaufen der Erbschaftssteuer im Jahr 2008 ebenso beigetragen wie die stetige Verringerung des Aufkommens an grundstücksbezogenen Abgaben wegen einer immer unrealistischeren Bewertung von Grundstücken durch Einheitswerte, die Endbesteuerung von Finanzvermögen im Rahmen der Kapitalertragsbesteuerung in Kombination mit dem Bankgeheimnis und das weitgehende Fehlen einer Besteuerung von realisierten Wertzuwächsen bei Finanz- und Immobilienvermögen. Dies beschreibt den Handlungsbedarf. Besonders wichtig erscheinen die Wiedereinführung einer griffigen Erbschaftssteuer, weil sie die enorme Akkumulation von (Finanz-)Vermögen etwas bremsen könnte, die Erhöhung des Aufkommens an Grundsteuer und die Besteuerung von Finanzvermögen, etwa durch eine Abgabe auf Wertpapierdepots. Eine Erhöhung der Besteuerung von Vermögen wäre eine erfolgsversprechende Maßnahme zur Verringerung der Ungleichheit in der Einkommensverteilung, damit eines Abbaus der Sparquote der privaten Haushalte. Es hätte aber auch besondere Bedeutung für die Vermeidung von Vermögensblasen, wie wir sie in den letzten Jahren erlebt haben.

Das WIFO hat im Rahmen seines Weißbuchs für Wachstum und Beschäftigung die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen einer Umverteilung von Einkommen vom oberen zum unteren Drittel analysiert.³² Als Faustregel lässt sich ableiten, dass die Umverteilung von 1 Mrd. Euro aufgrund der unterschiedlichen Konsum- und Sparneigung der beiden sozialen Schichten die Konsumnachfrage mittelfristig um etwa 0,4 Mrd. Euro, das BIP um 0,3 Mrd. Euro erhöhen und die Zahl der Beschäftigten um 3.000 (+0,1%) steigern würde.

7. Zusammenfassung

Die wirtschaftlichen Folgen der tiefen Finanz- und Wirtschaftskrise werden auch mittelfristig schwerwiegend sein. Ein dynamischer Wirtschaftsaufschwung ist nicht zu erwarten, da das Finanzsystem weiterhin sehr

Tabelle 2: Gesamtwirtschaftliche Effekte einer Umverteilung von 1 Mrd. € vom 3. Terzil zum 1. Terzil

| | WIFO-Makromodell | | PROMETEUS | |
|--|--|-------|-----------|-------|
| | 2006 | 2010 | 2006 | 2010 |
| | Kumulierte Abweichung von der Basislösung in % | | | |
| BIP | + 0,1 | + 0,1 | + 0,1 | + 0,2 |
| Privater Konsum | + 0,3 | + 0,3 | + 0,1 | + 0,3 |
| Bruttoanlageinvestitionen | + 0,3 | + 0,2 | | |
| Exporte | ± 0,0 | - 0,0 | - 0,0 | ± 0,0 |
| Importe | + 0,1 | + 0,2 | | |
| Unselbstständig Beschäftigte | ± 0,0 | ± 0,0 | + 0,1 | + 0,1 |
| In 1.000 Personen | + 1,8 | + 2,7 | + 1,4 | + 3,1 |
| | Kumulierte Abweichung in Prozentpunkten | | | |
| Arbeitslosenquote | - 0,1 | ± 0,0 | ± 0,0 | ± 0,0 |
| Finanzierungssaldo des Staates, In % des BIP | ± 0,0 | + 0,1 | | |

Quelle: Berechnungen mit WIFO-Makromodell und PROMETEUS.

labil ist, die Unsicherheit bei privaten Haushalten und Unternehmen hoch bleibt und die Risikobereitschaft beeinträchtigt ist. Zudem belasten die hohe Arbeitslosigkeit und das Bemühen der Staaten zur Reduzierung der Budgetdefizite die gesamtwirtschaftliche Nachfrage.

In Zeiten verminderter Erwartungen kann nicht erhofft werden, dass Arbeitslosigkeit und Budgetdefizite „von selbst“ (durch hohes Wirtschaftswachstum) verschwinden, strukturelle Maßnahmen sind notwendig. Insbesondere geht es um die Verringerung der hohen Sparquote der privaten Haushalte. Die jüngste Krise hat gelehrt, dass der Weg über eine Deregulierung der Vermögensmärkte, einen Immobilienpreisboom und eine Ausweitung der Verschuldung der Haushalte nur kurzfristig erfolgversprechend ist, mittelfristig hingegen hohe gesamtwirtschaftliche Kosten mit sich bringt.

Die Alternative besteht erstens in einem Abbau der hohen Arbeitslosigkeit, der das Vorsichtssparen in der Krise verringert. Bei schwachem Wachstum der Arbeitskräftenachfrage und keinem ausgeprägten Rückgang des Arbeitskräfteangebots bieten mittelfristig neue Formen der Arbeitszeitverkürzung ein taugliches Instrument zur Reduktion der Arbeitslosigkeit. Zweitens könnten durch Regulierungen, Prämien, Änderungen

in der Wohnbau- und Sparförderung die Investitionen und die Konsumausgaben der privaten Haushalte gesteigert werden. Drittens geht es um die Umverteilung von Einkommen von den oberen, sparfrendigen Einkommensgruppen zu den unteren, konsumfreudigen Einkommensgruppen. Den wichtigsten Ansatzpunkt bildet dabei die Besteuerung von Vermögen. Dadurch würde die durchschnittliche Sparquote gesenkt und die Konsumnachfrage ausgeweitet werden. In der Folge steigt die Beschäftigung, und das Budgetdefizit sinkt.

Anmerkungen

- ¹ Dieser Text basiert auf einem Vortrag, der im Rahmen des Konjunkturforums des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) „Wirtschaftspolitische Herausforderungen nach der Krise“ am 2. März 2010 in Berlin und im Europapolitischen Arbeitskreis der AK Wien am 30. April 2010 gehalten wurde. Ich danke den TeilnehmerInnen der beiden Veranstaltungen für ihre Diskussionsbeiträge und besonders Stefan Ederer, Georg Feigl, Richard Foltyn, Artur Streimelweger, Ewald Walterskirchen, Michael Wüger und Sepp Zuckerstätter für wertvolle Anmerkungen zu einer ersten Fassung des Textes sowie Martha Steiner für wissenschaftliche Assistenz.
- ² Steindl (1982).
- ³ Larch, Turrini (2009).
- ⁴ Marterbauer, Walterskirchen (1999), Truger (2010).
- ⁵ Alesina, Perotti, Tavares (1998), Giavazzi, Pagano (1990), Alesina, Ardagna (2009), Gruber, Pitlik (2010).
- ⁶ Marterbauer, Walterskirchen (1999), Tichy (2009a), Walterskirchen (2010).
- ⁷ Rothschild (1966).
- ⁸ Die Verschlechterung des Finanzierungssaldos des Unternehmenssektors und die entsprechende Verbesserung jenes des öffentlichen Sektors im Jahr 2000 sind auf den Verkauf von UMTS-Lizenzen zurückzuführen.
- ⁹ Schulmeister (2004).
- ¹⁰ Horn, Joebgas, Zwiener (2009).
- ¹¹ Im Jahr 2004 springt der Saldo des Unternehmenssektors kurzfristig in einen merklichen Überschuss, das Defizit des Staates steigt ebenso sprunghaft an. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Eurostat (nachträglich) den im Zuge der ÖBB-Reform geleisteten Verzicht des Staates auf Darlehensforderungen in der Höhe von 6,1 Mrd. Euro gegenüber der Schieneninfrastrukturgesellschaft (Schig) und den Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB), die zwar eine 100%-Tochter der Republik ist, aber als privatwirtschaftliches Unternehmen eingeordnet wird, als budgetdefiziterhöhend klassifizierte.
- ¹² Marterbauer, Walterskirchen (2005).
- ¹³ Tichy (2009a).
- ¹⁴ Marterbauer (1999).
- ¹⁵ Vgl. Ederer (2010).
- ¹⁶ Vgl. etwa Bouthevillain u. a. (2009), OECD (2009), Spilimbergo u. a. (2009), European Commission (2010).
- ¹⁷ Eine Ursache für den Anstieg der Sparquote können auch Differenzen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bilden. Generell werden die Ersparnisse der privaten Haushalte als Residuum von verfügbarem Einkommen nach Abzug der Konsumausgaben gebildet. Unterschiede zwischen der Errechnung des Bruttoinlandsprodukts auf

der Entstehungs- und der Verwendungsseite der VGR können sich deshalb auch in den Ersparnissen der Haushalte auswirken. In Österreich dürfte ein Teil des Anstiegs der Sparquote in den letzten Jahren eine Folge der Untererfassung der Reiseverkehrsimporte sein. Die Ausgaben der Österreicher im Ausland werden per Befragung ermittelt, die Ergebnisse unterschätzen ihre Höhe und damit die Konsumnachfrage der Haushalte, bei gegebenem Einkommen folgt daraus eine leichte Überschätzung des Sparens.

¹⁸ Marterbauer u. a. (2006).

¹⁹ Stein (2009).

²⁰ Schürz (2007), Fessler, Mooslechner, Schürz (2010).

²¹ Tichy (2009b).

²² Ludwig, Slok (2002), Case, Quigley, Shiller (2001).

²³ Al-Eyd u. a. (2005), Marterbauer, Walterskirchen (2005).

²⁴ Marterbauer, Walterskirchen (2005).

²⁵ Catte u. a. (2004).

²⁶ Horn, Joebges, Niechoj u. a. (2009).

²⁷ Marterbauer, Walterskirchen (2000).

²⁸ Horn u. a. (2010).

²⁹ Baumgartner u. a. (2001).

³⁰ Gemäß den Konventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wirken werterhaltende Investitionen als Konsumausgaben, wertsteigernde Investitionen als Investitionsausgaben.

³¹ Siehe etwa Mooslechner, Schürz (2009), Fessler, Mooslechner, Schürz, Wagner (2009), Andreasch, Fessler, Schürz (2009), Fessler, Mooslechner, Schürz (2010).

³² Marterbauer u. a. (2006).

Literatur

Al-Eyd, A.; Barrell, R.; Davis, E.; Pomerantz, O., Consumption, Income and Wealth: a time series based panel data study of the Euro Area (NIESR, London 2005).

Alesina, A.; Ardagna, S., Large changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending (=NBER WP 15438, Washington, D. C., 2009).

Alesina, A.; Perotti, R.; Tavares, J., The Political Economy of Fiscal Adjustments, in: Brookings Papers on Economic Activity 1 (1998).

Andreasch, M.; Fessler, P.; Schürz, M., Unternehmensbeteiligungen der privaten Haushalte in Österreich – Evidenz auf Basis von Mikrodaten, in: Geldpolitik und Wirtschaft 4 (2009).

Baumgartner, J.; Huber, P.; Marterbauer, M.; Seiler, F.; Walterskirchen, E.; Zwiener R., Beschäftigungswirkungen und ökonomische Effekte von Arbeitszeitverkürzungen (WIFO-Studie, Wien 2001).

Bouthevillain, C.; Caruana, J.; Checherita, C.; Cunha, J.; Gordo, E.; Haroutunian, S.; Langenus, G.; Hubic, A.; Manzke, B.; Perez, J.; Tommasino, P., Pros and Cons of Various Fiscal Measures to Stimulate the Economy, in: Banco de España Economic Bulletin (Juli 2009).

Case, K.; Quigley, J.; Shiller, R., Comparing Wealth Effects: The Stock Market versus the Housing Market (=NBER Working paper 8606, Washington, D. C., 2001).

Catte, P.; Giriouard, N.; Price, R.; Andre, C., Housing Markets, Wealth and the Business Cycle (=OECD Working Paper 394, Paris 2004).

Ederer, S., Ungleichgewichte im Euroraum, in: WIFO-Monatsberichte 7 (2010).

European Commission, Public Finances in EMU 2010, in: European Economy 4 (2010).

- Fessler, P.; Mooslechner, P.; Schürz, M.; Wagner, K., Das Immobilienvermögen privater Haushalte in Österreich, in: Geldpolitik und Wirtschaft 2 (2009).
- Fessler, P.; Mooslechner, P.; Schürz, M., Immobilienerbschaften in Österreich, in: Geldpolitik und Wirtschaft 2 (2010).
- Giavazzi, F.; Pagano, M., Can Severe Fiscal Adjustments be Expansionary?, in: NBER Macroeconomic Annual (1990).
- Gruber, N.; Pitlik, H., Empirische Studien zu Erfolgsfaktoren von Konsolidierungen, in: Aiginger, K.; u. a., Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich (=WIFO-Studie, Wien 2010).
- IMF, World Economic Outlook (Washington, D. C., 2009).
- Horn, G.; Joebges, H.; Niechoj, T.; Proano, C.; Sturn, S.; Tober, S.; Truger, A.; van Treeck, T., Von der Finanz- zur Weltwirtschaftskrise (I). Wie die Krise entstand und wie sie überwunden werden kann (=IMK Report, Nr. 38, Berlin 2009).
- Horn, G.; Joebges, H.; Zwiener, R., Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise (II). Globale Ungleichgewichte: Ursachen der Krise und Auswege für Deutschland (=IMK Report, Nr. 40, Berlin 2009).
- Horn, G.; Dröge, K.; Sturn, S.; van Treeck, T.; Zwiener, R., Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise (III). Die Rolle der Ungleichheit (=IMK Report, Nr. 41, Berlin 2009).
- Horn, G.; Sturn, S.; Tober, S.; Truger, A., Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik 2010 (=IMK Report, Nr. 46, Berlin 2010).
- Kaniovski, S.; Kratena, K.; Marterbauer, M., Auswirkungen öffentlicher Konjunkturimpulse auf Wachstum und Beschäftigung (=WIFO-Studie, Wien 2003).
- Kaniovski, S.; Breuss, F.; Url, T., Modellsimulationen ausgewählter wirtschaftspolitischer Maßnahmen, Teilstudie 22, WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation (WIFO, Wien 2006a).
- Kaniovski, S.; Kratena, K.; Marterbauer, M., Auswirkungen von Straßenbauinvestitionen auf Wachstum und Beschäftigung (=WIFO-Studie, Wien 2006).
- Krugman, P., The Age of Diminished Expectations (Boston 1997).
- Larch, M.; Turrini, A., The cyclically-adjusted budget balance in EU fiscal policy making: A love at first sight turned into a mature relationship (=European Economic papers 374, Brüssel 2009).
- Ludwig, A.; Slok, T., The Impact of Changes of Stock Prices and House Prices on Consumption in OECD Countries (=IMF Working Paper 02/1, Washington, D. C., 2002).
- Marterbauer, M., Grenzen der Steuerfähigkeit: Die schwedische Fiskalpolitik im Konjunkturzyklus, in: Riegler, C.; Schneider, O., Schweden im Wandel – Entwicklungen, Probleme, Perspektiven (Berlin 1999).
- Marterbauer, M.; Walterskirchen, E., Gesamtwirtschaftliche Effekte der Budgetkonsolidierung in Europa, in: WIFO-Monatsberichte 4 (1999).
- Marterbauer, M.; Walterskirchen, E., Einfluss des Wirtschaftswachstums auf die Arbeitslosigkeit (=WIFO-Studie, Wien 2000).
- Marterbauer, M.; Walterskirchen, E., Einfluss der Haus- und Wohnungspreise auf das Wirtschaftswachstum, in: WIFO-Monatsberichte 11 (2005).
- Marterbauer, M.; Kaniovski, S.; Kratena, K.; Wüger, M., Maßnahmen zur Belebung der privaten Inlandsnachfrage, Teilstudie 11, WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation (WIFO, Wien 2006).
- Mooslechner, P.; Schürz, M., Verteilung der Geldvermögen, in: Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz (Hrsg.), Sozialbericht 2007-2008 (Wien 2009).
- OECD, Economic Outlook (Paris 2009).
- Reinhart, C. M.; Rogoff, K. S., The Aftermath of Financial Crises, in: American Economic Review, Papers and Proceedings 99/2 (2009).

- Rothschild, K. W., Einige neuere Beiträge zu einer makroökonomischen Theorie der Einkommensverteilung, in: ders., Marktformen, Löhne, Außenhandel. Beiträge zur Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik (Wien 1966).
- Schulmeister, S., Zur unterschiedlichen Wachstumsdynamik in den USA, in Deutschland und im übrigen Euro-Raum, in: WIFO-Monatsberichte 2 (2004).
- Schürz, M., Erbschaften und Vermögensungleichheit in Österreich, in: Wirtschaft und Gesellschaft 33/2 (2007).
- Spilimbergo, A.; Symansky, S.; Schindler, M., Fiscal Multipliers (=IMF Staff Position Note 09/11, Washington, D. C., 2009).
- Stein, U., Zur Entwicklung der Sparquoten der privaten Haushalte – eine Auswertung von Haushaltsdaten des SOEP (=IMK Working Paper, Nr. 10/2009, Berlin 2009).
- Steindl, J., The Role of Household Saving in the Modern Economy, in: Banca Nazionale del Lavoro 1 (1982).
- Tichy, G., Einige unkonventionelle Gedanken zum Leben nach der Krise, in: Wirtschaft und Gesellschaft 4 (2009a).
- Tichy, G., Die Erbgeneration und ihre Folgen, in: Marterbauer, M.; Mayrhuber, C.; (Hrsg.), Entwürfe für die Zukunft von Wirtschafts- und Sozialpolitik (=Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien, Bd. 14, Wien 2009b).
- Truger, A.; Rietzler, K.; Will, H.; Zwiener, R., Alternative Strategien der Budgetkonsolidierung in Österreich nach der Rezession (=Gutachten des IMK, Düsseldorf 2010).
- Walterskirchen, E., Budgetkonsolidierung in Österreich, in: Aiginger, K.; u. a., Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte (=WIFO-Studie, Wien 2010).

Zusammenfassung

Die wirtschaftlichen Folgen der tiefen Finanz- und Wirtschaftskrise werden auch mittelfristig schwerwiegend sein. Ein dynamischer Wirtschaftsaufschwung ist nicht zu erwarten, da das Finanzsystem weiterhin sehr labil ist, die Unsicherheit bei privaten Haushalten und Unternehmen hoch bleibt und die Risikobereitschaft beeinträchtigt ist. Zudem belasten die hohe Arbeitslosigkeit und das Bemühen der Staaten zur Reduzierung der Budgetdefizite die gesamtwirtschaftliche Nachfrage.

In Zeiten vermindelter Erwartungen kann nicht erhofft werden, dass Arbeitslosigkeit und Budgetdefizite „von selbst“ (durch hohes Wirtschaftswachstum) verschwinden, strukturelle Maßnahmen sind notwendig. Insbesondere geht es um die Verringerung der hohen Sparquote der privaten Haushalte. Die jüngste Krise hat gelehrt, dass der Weg über eine Deregulierung der Vermögensmärkte, einen Immobilienpreisboom und eine Ausweitung der Verschuldung der Haushalte nur kurzfristig erfolgversprechend ist, mittelfristig hingegen hohe gesamtwirtschaftliche Kosten mit sich bringt.

Die Alternative besteht erstens in einem Abbau der hohen Arbeitslosigkeit, der das Vorsichtssparen in der Krise verringert. Bei schwachem Wachstum der Arbeitskräftenachfrage und keinem ausgeprägten Rückgang des Arbeitskräfteangebots bieten mittelfristig neue Formen der Arbeitszeitverkürzung ein taugliches Instrument zur Reduktion der Arbeitslosigkeit. Zweitens könnten durch Regulierungen, Prämien, Änderungen in der Wohnbau- und Sparförderung die Investitionen und die Konsumausgaben der privaten Haushalte gesteigert werden. Drittens geht es um die Umverteilung von Einkommen von den oberen, sparfrendigen Einkommensgruppen zu den unteren, konsumfrendigen Einkommensgruppen. Den wichtigsten Ansatzpunkt bildet dabei die Besteuerung von Vermögen. Dadurch würde die durchschnittliche Sparquote gesenkt und die Konsumnachfrage ausgeweitet werden. In der Folge steigt die Beschäftigung, und das Budgetdefizit sinkt.

Schriftenreihe der Arbeiterkammer Wien

■ sozialpolitik in diskussion ■ sozialpolitik in diskussion

Die Schriftenreihe „Sozialpolitik in Diskussion“ wurde im Jahr 2006 von der Abteilung Sozialpolitik sowie dem Bereich Soziales der Arbeiterkammer Wien ins Leben gerufen, und verfolgt im Wesentlichen die Zielsetzung, als Informations- und Diskussionsplattform in Sachen Sozialpolitik zu fungieren.

Bisher sind folgende Bände erschienen:

- Band 1: Ulrich Schönbauer, Ältere im Betrieb (02/2006)
- Band 2: Ursula Filipič (Hg.), Neoliberalismus und Globalisierung (09/2006)
- Band 3: Ursula Filipič (Hg.), Arbeitsmarktpolitik in Europa (03/2007)
- Band 4: Kai Biehl und Norbert Templ (Hg.), Europa altert – na und? (08/2007)
- Band 5: Helmut Ivansits und Ursula Filipič (Hg.), Privatisierung von Gesundheit – Blick über die Grenzen (11/2007)
- Band 6: Ursula Filipič (Hg.), Soziale Gerechtigkeit versus Eigenverantwortung? Zur Neujustierung des Sozialstaates (12/2007)
- Band 7: Josef Wallner (Hg.), Gestaltung und Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik: Ein internationaler Vergleich (1/2008)
- Band 8: Erik Türk (Hg.), Invalidität: Aktuelle Debatten – Lösungsvorschläge (8/2008)
- Band 9: Gerhard Stemberger (Hg.), Psychotherapie zwischen gesellschaftlicher Anpassung und Emanzipation (4/2009)
- Band 10: Alexander Schneider, Zu alt für Weiterbildung? Determinanten der Weiterbildung älterer Erwerbspersonen (8/2009)
- Band 11: Elisabeth Beer und Ursula Filipič (Hg.), Sozialstaaten unter Druck: Wohlfahrtsstaatliche Veränderungen in Mittelosteuropa – Rückwirkungen auf Österreich? (8/2010)

Die einzelnen Bände der Schriftenreihen können bei der AK Wien bestellt werden (01 – 501 65 401), sie stehen aber auch als Download zur Verfügung <http://wien.arbeiterkammer.at/online/page.php?P=2843>