

Schuldenbremse

Europäische Nulldefizite als Krisenlösung?

Was als globale Finanzkrise begann und sich rasch zur great recession ausweitete, wechselte langsam seine Erscheinungsform und dominiert nun als sogenannte Schuldenkrise das wirtschaftliche und politische Geschehen in der Eurozone. Einige Schritte wurden in dieser Zeit gesetzt (Rettungsschirme, vorsichtiger Anleihen-Ankauf der EZB, Euro-Plus-Pakt, ...), erwiesen sich allerdings als unzureichend. Sind die nun wieder ins Spiel gebrachten Schlagworte „europäische Wirtschaftsregierung“ bzw. „Schuldenbremse“ die Lösung?

Georg Feigl

Am 16. 8. trafen sich die deutsche Bundeskanzlerin und der französische Präsident, um ein Signal zur Beruhigung der Lage in der Eurozone zu senden. Dieser Versuch misslang, nicht nur weil zwei Staatsspitzen – mit schwindendem politischen Rückhalt in ihren eigenen Ländern – mit dem undiplomatischen Anspruch antraten, bilateral eine Lösung auch für die anderen 15 Staaten der Eurozone ohne deren Einbindung zu finden. Vielmehr war es das enttäuschende Ergebnis, das im Wesentlichen nur aus aufgewärmten alten – aber nur zaghaft umgesetzten – Beschlüssen besteht. Neu ist nicht einmal die im medialen Fokus gestandene europäische Wirtschaftsregierung, über deren Form und Sinnhaftigkeit bereits vor der Euro-Einführung ausführlich diskutiert wurde.

Warum sich die Schuldenbremse großer Beliebtheit erfreut, dürfte vor allem politstrategische Gründe haben.

Bereits kurz nach dem Treffen stellte ein Sprecher der deutschen Regierung auch gleich richtig, dass es weiterhin nicht um eine eigene Wirtschaftsregierung, sondern „nur“ um die zu koordinierenden Inhalte der wirtschaftspolitischen Steuerung bzw. der Economic-Governance-Ar-

chitektur in Europa geht. Das Irritierende: Deren Eckpunkte (Stichwörter: Six-Pack der EU-Kommission, Rettungsschirme, Euro-Plus-Pakt – vgl. Infobrief 2/2011) stehen bereits seit Monaten fest.

Schwerpunkt alter Wein in neuen Schläuchen ■ Die Irritation hält an, wenn man sich das einzige offizielle Dokument des Merkel-Sarkozy-Treffens – ein Brief an EU-Ratspräsident Herman Van Rompuy – durchliest, wo gleich im Einleitungsabsatz festgehalten wird:

„In den letzten Monaten haben die Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets alle notwendigen Maßnahmen ergriffen, um die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion aufrechtzuerhalten.“

Nur: Wenn alle notwendigen Maßnahmen bereits ergriffen wurden, ist der Spielraum für weitere Initiativen naturgemäß begrenzt. Dementsprechend gestalten sich die Vorschläge, die im Wesentlichen nicht mehr als alten Wein in neuen Schläuchen zu bieten haben: fixe Treffen der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets, Analysekapazitäten für den Euro-Rettungsschirm, eine effektivere Nutzung der EU-Gelder in den Mitgliedstaaten und die Wiederholung altbekannter Wachstums- und Wettbewerbsfloskeln. In drei Punkten wird jedoch eine neue Qua-

lität erreicht: Einschränkung des nationalen politischen Handlungsspielraums durch Selbstdisziplinierung; verfassungsmäßige Beschneidung wirtschaftspolitischer Interventionsmöglichkeiten; und eine neue Stufe deutsch-französischer Zusammenarbeit (wohl mit erhoffter gesamteuropäischer Strahlkraft).

Im Brief (REGIERUNGonline 2011) wird wortwörtlich gefordert: Alle Regierungen und Parlamente sollen sich zur Anpassung ihrer Haushaltsentwürfe bekennen, falls sie entsprechende Empfehlungen erhalten. Diese Formulierung pervertiert die Bedeutung des Wortes „Empfehlung“ und zeigt, wie leichtfertig mittlerweile mit der Souveränität demokratisch legitimierter Vertretungen umgegangen wird. Zwar sind die nationalen Parlamente bereits jetzt Teil des europäischen politischen Prozesses und beziehen die Empfehlungen in ihre Beschlüsse ein, allerdings gibt es keine Form eines „politischen Blankoschecks“, diese Empfehlungen jedenfalls umzusetzen. Und das ist gut so, denn die Beschlüsse eines nicht direkt demokratisch legitimierten Gremiums automatisch zu exekutieren, auch wenn sie den durch Wahlen bestimmten demokratischen Mehrheitsverhältnissen widersprechen und wirtschaftspolitisch nur bedingt sinnvoll sein sollten, wäre höchst bedenklich. Hier sollte vielmehr als unumstößlicher Grundsatz gelten, dass >>

»

eine weitere Entdemokratisierung der Wirtschaftspolitik kategorisch auszuschließen ist.

Natürlich haben sich nationale Regierungen und Parlamente mit europäischen Empfehlungen auseinandersetzen, aber eben auch mit anderen (wirtschafts-)politischen Einschätzungen und Interessen. Das gilt insbesondere dann, wenn die Empfehlungen selbst höchst fragwürdig sind. Beispielsweise wird Österreich aktuell aufgefordert seine Konsolidierungsanstrengung zu verdoppeln (daher etwa 6 Mrd. Euro zusätzlich 2012/2013 einzusparen bzw. einzunehmen) – unabhängig davon, ob die Maastricht-Defizitgrenze von 3% des BIP unterschritten wird. Würde diese Selbstverpflichtung zur Empfehlungsexekution in Österreich umgesetzt, würde das angesichts einer für Österreich immer noch rekordverdächtigen und 2012 bereits wieder steigenden Arbeitslosigkeit und weit größeren Problemen im Rest der Eurozone zu Recht auf Unverständnis in der Bevölkerung stoßen. Zudem würden anti-europäischen Tendenzen gestärkt, die Unzufriedenheit mit der Politik im Allgemeinen steigen und in Folge die politische Stabilität leiden.

Schuldenbremse als entbehrlicher Vorstoß ■ In eine ähnliche Richtung geht eine weitere substantielle Neuerung, die im Mittelpunkt der öffentlichen Berichterstattung stand: die – im Merkel-Sarkozy-Brief übrigens direkt gar nicht vorkommende – Schuldenbremse nach deutschem Vorbild, sprich die bis Sommer 2012 zu erfolgende Aufnahme verfassungsmäßiger Verpflichtungen zu prinzipiell ausgeglichenen Staatshaushalten. Ein solches strukturelles Nulldefizit gibt es zwar bereits seit 2005 in Form sogenannter „mittelfristiger Haushaltsziele“ als europäische Vorgabe, doch nur Deutschland nahm es 2009 mit Übergangsfristen (Bund bis 2016, gesamtstaatlich bis 2020) in seine Verfassung auf – trotz

Die Verankerung nationaler Schuldenbremsen ist als gefährliche Drohung für Wohlstand, Beschäftigung und Stabilität in Europa zu verstehen.

zum Teil heftiger Kritik von ExpertInnen. So meint selbst der ehemalige CDU-Wirtschaftspolitiker und Universitätsprofessor für Ökonomie Ingolf Deubel, der an der Schuldenbremse „nicht ganz unmaßgeblich beteiligt war“, heute selbstkritisch: „Aus heutiger Sicht würde ich dem Bund dringend von einer solch präzisen Festlegung auf ein so unpräzises Verfahren abraten“ (Deubel 2010). Neben methodischen Einwänden sind es die potentiell negative konjunkturelle Wirkung (insbesondere in der Einführungsphase), ihre Tendenz zur „Investitionsbremse“ (da Investitionsprojekte kurzfristig am leichtesten zu verschieben/streichen sind) und ihre Einschränkung des politischen Gestaltungsspielraums, die sie zu einem höchst umstrittenen Instrument machen.

Warum sich die Schuldenbremse trotzdem großer Beliebtheit erfreut, dürfte vor allem politstrategische Gründe haben (vgl. Eicker-Wolf/Himpele 2011). Sie „klingt gut“, ist trotz ihrer Komplexität einfach zu kommunizieren und passt ideal zur Interpretation, dass die Krisenschulden eigentlich fahrlässig verursacht worden sind bzw. Regierungen schon sparen könnten, wenn sie nur wirklich wollten. Der Politologe Stephen Gill sprach bereits vor der Krise vom festzustellenden Prinzip eines „neuen Konstitutionalismus des disziplinierenden Neoliberalismus“ (Gill 2000), der mittels verfassungsrechtlicher Festschreibungen Form und Inhalte der Wirtschaftspolitik dominiert. Da es demgemäß vor allem um die Durchsetzung spezifischer Interessen und nur bedingt um gesellschaftlich wohlfahrtssteigernde Politiken geht, stört es dann auch wenig, dass die empirischen Fakten gegen Steuerungsinstrumente wie etwa die Schuldenbremse sprechen.

Ein paar Beispiele:

1. Die einzigen Eurozone-Mitgliedstaaten, die in den 2000er-Jahren über mehrere Jahre die Vorgaben der deutschen Schuldenbremse erfüllt haben, sind – neben Finnland und Luxemburg – Irland und Spanien, also Staaten, die nun als Problemfälle gehandelt werden.
2. Wäre die Schuldenbremse in Deutschland bereits 2007 in Kraft getreten, hätte sie nicht eingehalten bzw. die erfolgreichen Maßnahmen zur Konjunkturbelebung hätten kaum gesetzt werden können.
3. Entgegen der Aussage des deutschen Finanzministers, dass die zu hohe Staatsverschuldung eine der Hauptursachen der Krise gewesen sei, ist festzuhalten, dass der Schuldenstand in der Eurozone von 72,8% vor ihrer Gründung 1999 auf 66,1% des BIP 2007 gesunken ist. Erst mit der Krise 2008 wurde dieser Erfolg zunichte gemacht. Rechnet man die „Vorkrisen-Verschuldungssünder“ Deutschland, Frankreich, Griechenland und Portugal heraus, so ergibt sich sogar ein rekordverdächtiger Rückgang der Verschuldungsquote um 21,5 Prozentpunkte in den anderen 13 Mitgliedstaaten der Eurozone in den ersten neun Jahren ihres Bestehens.
4. Nicht „unverantwortliche Ausgabenpolitik“, sondern die Finanz- und Wirtschaftskrise reduzierte die Staatseinnahmen und machte kostspielige Bankenhilfs- und Konjunkturmaßnahmen notwendig. Der Anstieg der Staatsverschuldungsquote der Eurozone um ebenfalls 21,5 Prozentpunkte innerhalb von nur vier Jahren war eine Folge der Krise – nur diesen Anstieg nicht kurzfristig in Kauf zu nehmen, wäre „unverantwortliche Politik“ gewesen.

Allgemein berücksichtigt die Schuldenbremse den Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher und budgetärer Entwicklung nur unzureichend. IWF-Experten schätzten zu- »



letzten, dass ein Sparpaket im Ausmaß von 1% der Wirtschaftsleistung diese um durchschnittlich mehr als 0,6% schwächt – was in Folge wiederum das Defizit um etwa 0,3% des BIP verschlechtert. Griechenland bestätigt unfreiwillig diesen engen Zusammenhang: Milliardenschwere Sparpakete (vgl. OECD 2011) lassen die Wirtschaft weiter schrumpfen (-7,3 % von Juli 2010 bis Juni 2011), wodurch Steuereinnahmen wegbrechen (1. HJ 2011: -8,3% gegenüber Vorjahreszeitraum trotz Erhöhungen) und die Kosten für die Arbeitslosigkeit (die Arbeitslosenquote 6/2011 stieg um 5 Prozentpunkte gegenüber 6/2010 auf 16,6%) ansteigen, was am Ende das Staatsdefizit neuerlich in die Höhe treibt (vgl. Griechisches Finanzministerium 2011).

Die Schuldenbremse ist nicht nur ein wirtschaftliches Problem, sondern auch ein demokratiepolitisches, wie etwa das spanische Beispiel zeigt.

Diese Zusammenhänge werden in der öffentlichen Debatte gerne ausgeblendet – lieber bedient man sich dem Klischee fortgesetzter griechischer Verantwortungslosigkeit. Und das, obwohl die griechische Entwicklung zumindest deutschen PolitikerInnen sehr vertraut sein sollte: Deren Konsolidierungsversuche 2002 folgend (vgl. Truger 2010) scheiterten ebenfalls. So ernteten sie am Ende die schwächste Wirtschaftsentwicklung in der EU und ein Verfahren wegen Überschreitung der Maastricht-Defizitgrenze. Sowohl heute in Griechenland als damals in Deutschland hätte auch eine Schuldenbremse in der Verfassung daran nichts geändert.

Spanien, Italien, Frankreich – to be continued? ■ Trotzdem wurden „Schuldenbremsen“ nun im Eilverfahren in der spanischen und italie-

nischen Verfassung verankert. Frankreich soll demnächst folgen. Dieser Trend stellt eine Bedrohung für Wohlstand, Beschäftigung und Stabilität in Europa dar. Diese drei Länder plus Deutschland umfassen bereits mehr als drei Viertel der Wirtschaftsleistung der Eurozone. Versuchen alle gleichzeitig einen scharfen Sparkurs einzuschlagen, werden sich auch andere Länder von den dort zu erwartenden negativen Auswirkungen kaum abkoppeln können. Das gilt insbesondere für die österreichische Wirtschaft, die etwa 17% aller Güter und Dienstleistungen dort absetzt. Mittlerweile erfolgte am Eurogipfel Ende Oktober die Einigung, bis 2012 in allen Staaten der Eurozone strukturelle Nulldefizite möglichst in der jeweiligen Verfassung zu verankern.

Nun forderte auch die österreichische Finanzministerin eine Schuldenbremse für Österreich, allerdings in einer etwas eigenartigen Form. Sie möchte per Gesetz beschließen, dass die Staatsverschuldung bis 2020 auf 60% des BIP gedrückt werden sollte. Woher die dafür notwendigen über 40 Mrd. Euro – die Hälfte des gesamten Bundesbudgets – kommen sollen, bleibt gerade angesichts eingetrübter Wachstumsaussichten und mit einer ebenso angekündigten radikalen Senkung der Steuer- und Abgabenquote ein Rätsel. Die Schuldenbremse ist aber nicht nur ein wirtschaftliches Problem, sondern auch ein demokratiepolitisches, wie etwa das spanische Beispiel zeigt: Innerhalb nur einer Woche erfolgte gegen den Widerstand der kleineren Parteien, Gewerkschaften, sozialen Bewegungen und selbst Teilen der regierenden SozialdemokratInnen die erste substantielle Verfassungsänderung seit der Rückkehr zur Demokratie. So sollte ein glaubwürdiges Signal an die Finanzmärkte gesendet werden, um so die steigende Zinsbelastung einzudämmen – was eine wichtige Grundvoraussetzung für die Stabilisierung der Staatsfinanzen darstellt.

Die Hoffnung war jedoch vergeblich, denn sowohl am Tag des Beschlusses als auch danach stiegen die Zinsen für spanische Staatsanleihen erneut. Offensichtlich dürften hier die FinanzmarktakteurInnen eine realistischere Einschätzung haben als europäische Staatsspitzen. Ebenfalls anhand der Kursentwicklung von Staatsanleihen lässt sich ablesen, was tatsächlich zu einer kurzfristigen Krisenlösung notwendig wäre: ein „lender of last resort“, der im Notfall als Finanzier von Staaten einspringt, wenn private InvestorInnen ausfallen. Immer wenn die Europäische Zentralbank (EZB) mittels Schuldenkauf kurzfristig intervenierte, sank das Zinsniveau der Krisenländer sehr rasch. Da für eine solche Funktion mittelfristig allerdings vierstellige Milliardenbeiträge notwendig sind, ist die entscheidende Frage, ob die EZB diese weiterhin übernehmen wird. Alternativen gibt es dazu kaum, denn weitreichendere kollektive Lösungen der europäischen Staaten sind derzeit politisch noch schwerer durchsetzbar.

Zusätzlich zur kurzfristigen Krisenlösung bedarf es mittelfristig einer Reduktion der Krisenanfälligkeit durch eine egalitäre Verteilung der Einkommen, effektive Finanzmarktregulierung sowie eine deutliche Konsolidierung der Staatsfinanzen (ohne Schuldenbremse). Letzteres kann aber nicht durch möglichst radikales Sparen, sondern nur durch einen Mix aus höheren Steuereinnahmen und einer sanften mittelfristigen Beschränkung des Ausgabenwachstums gelingen. Dabei gilt es die Belastung vor allem auf die Wohlhabendsten zu konzentrieren, die ansonsten – zugespitzt formuliert – dieses Geld ohnehin den Staaten gegen hohe Zinsen verborgen (oder den Finanzmärkten zuführen) anstatt es nachfragewirksam ausgeben würden. Statt an Schuldenbremsen sollte deshalb an einer möglichst europaweiten Einführung/Erhöhung von Finanztransaktions-, Kapitalertrag-, »

»

Spitzeneinkommen-, Vermögen-, Erbschaft- und Schenkungsteuern gearbeitet werden. Zudem wäre es an der Zeit, die direkte und indirekte Förderung der privaten Pensionsvorsorge einzuschränken, die mitverantwortlich ist für das Aufblähen der

Das Bekenntnis zu einer noch engeren Kooperation zwischen Deutschland und Frankreich ist wahrscheinlich der zukunftsweisendste Punkt des Treffens.

Finanzmärkte und damit die Krisenanfälligkeit erhöht. Ein weiterer positiver Nebeneffekt vermögensbezogener Steuern: die moralisch richtige Beteiligung des Privatsektors bei der Entschuldung kann so – allerdings ohne problematische Nebenwirkungen wie bei echten Schuldenschnitten (neue Bankenkrise und höhere Zinsen auf die Staatsschulden aller Länder) – gewährleistet werden.

Ein solches Programm würde solide Staatsfinanzen ermöglichen. Die Fallbeispiele Schweden oder Finnland zeigen, dass eine hohe Steuer- und Abgabenquote ein gutes Mittel gegen Budgetdefizite und Staatsverschuldung ist.

Bilaterale Initiativen als Hoffnungsschimmer ■ Schließlich brachte das Gipfeltreffen das Bekenntnis zu einer noch engeren Kooperation zwischen Frankreich und Deutschland: Die beiden Länder mit bereits seit 2003 halbjährlich tagendem gemeinsamen Ministerrat und einer gemeinsamen Wirtschaftsleistung, die fast die Hälfte der Eurozone beträgt, wollen zukünftig eine möglichst einheitliche Budget-, Steuer- und Wettbewerbspolitik betreiben.

Anscheinend soll so ein positives Beispiel einer echten gemeinsamen Wirtschaftspolitik demonstriert und ein stabiles Machtzentrum in Europa weiter verfestigt werden. Konkret angekündigte Beispiele dieser begrüßenswerten Initiative: Ein konkreter deutsch-französischer Vorschlag für eine europaweite Finanztransaktionssteuer, eine einheitliche deutsch-französische Unternehmensbesteuerung (harmonisierte Bemessungsgrundlage und Sätze) und ein Gipfeltreffen zur Abstimmung der wirtschaftspolitischen Ausrichtung der beiden Länder (jeweils zu Beginn des Jahres bzw. des europäischen Semesters).

Diese bilaterale Initiative ist der wahrscheinlich zukunftsweisendste Punkt des Treffens. Denn er zeigt, wie eine wirtschaftspolitische Koordinierung wirklich laufen könnte: Einigung auf neue, gemeinsame politische Initiativen für einen Schub an ökosozialen Fortschritt anstelle eines verschärfenden, disziplinierenden Neoliberalismus. Die derzeitigen Kräfteverhält-

nisse in Deutschland und Frankreich erlauben eine solche Neuausrichtung zwar noch nicht. Gleichzeitig schwindet aber auch der Rückhalt für das neoliberale politische Projekt, dessen Kern sich in der Krise wirtschaftspolitisch als unbrauchbar bzw. nicht mehr haltbar erwiesen hat (siehe z.B. notwendiger Bruch der Maastricht-Kriterien für Konjunkturmaßnahmen und aktive Arbeitsmarktpolitik sowie weitgehend gesamtwirtschaftlich statt rein preisorientiert ausgerichtete EZB-Politik).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die deutsch-französische Initiative einmal mehr zeigt, wie nahe Licht und Schatten beisammen sein können. Unterm Strich bleibt das wohl zu wenig, um die Krise nachhaltig zu überwinden oder gar weiteren ökosozialen Fortschritt in Europa zu ermöglichen. Für Spannung ist also weiterhin gesorgt.

Georg Feigl ■ AK Wien
georg.feigl@akwien.at

Quellen

Deubel, Ingolf (2010): *Konjunkturausregulierung und Länderhaushalte. Ein Beitrag zur praktischen Umsetzung der Schuldenbremse und des Konsolidierungshilfengesetzes 2010.* [online am 6.9.2011:] <http://www.cdu-fraktion.berlin.de/index.php/content/download/14938/216906/file/Gutachten%20Schuldenbremse%20Deubel-v.pdf>

Eicker-Wolf, Kai / Himpele, Klemens: *Die Schuldenbremse als politisches Projekt. In: Sparen und Herrschen, PROKLA 163, 195-212.* Münster: Westfälisches Dampfboot.

Gill, Stephen (2000): *The constitution of global capitalism.* [online am 6.9.2011:] <http://www.theglobalist.ac.uk/press/010gill.pdf>

Griechisches Finanzministerium (2011): *Press release on the State Budget execution January-July 2011.* [online am 6.9.2011:] <http://www.minfin.gr/portal/en/resource/content/Object/id/fa0f80b1-0cb0-4671-90d1-a8554d0c6db5>

OECD Working Party of Senior Budget Officials (2011): *Restoring Public Finances.* [online am 6.9.2011:] [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2011\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2011)2&docLanguage=En)

REGIERUNGonline – Presse- und Informationsamt der deutschen Bundesregierung (2011): *Gemeinsamer Deutsch-Französischer Brief an EU-Ratspräsident Herman Van Rompuy.* [online am 31.8.2011:] <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2011/08/2011-08-17-dt-franz-brief-rompuy.html>

Truger, Achim (2010): *Alternative Strategien der Budgetkonsolidierung.* [online am 31.8.2011:] http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d121/IMK_Budgetkonsolidierung2010.pdf