

HINTER-
GRUND

25.4.2014

STRUKTURELLES DEFIZIT

Funktionsweise – Reglementierung – Problematik

GEORG FEIGL
AK Wien

MARKUS MARTERBAUER
AK Wien



Strukturelles Defizit – Ein Begriff macht Mode

Das strukturelle Budgetdefizit betrug im Jahr 2013 nach aktuellen Berechnungen nur 1,3 Prozent des BIP. Doch was verbirgt sich hinter dieser Größe, wie wird das strukturelle Defizit berechnet und eignet es sich als Maßstab für die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte?

Funktionsweise

Das strukturelle Defizit wird von ÖkonomInnen dazu herangezogen, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen besser beurteilen zu können. Es wird geschätzt, wie hoch das Defizit der öffentlichen Haushalte wäre, bereinigt um Einmaleffekte wie etwa Bankenrettungspakete oder Sondereinnahmen durch Lizenzversteigerungen und bereinigt um Konjunkturreffekte (dabei handelt es sich um die so genannte zyklische Bereinigung, erfordert eine Annahme der Wirtschaftsleistung bei Normalauslastung und eine weitere Annahme für den Effekt auf die öffentlichen Haushalte, wenn dieser Zustand erreicht wird).

Ein Beispiel:

Im Rezessionsjahr 2009 lag das gesamtstaatliche Defizit der öffentlichen Haushalte bei 4,1 Prozent der Wirtschaftsleistung (BIP), also bei rund 11,3 Milliarden Euro. Wenn sich die österreichische Volkswirtschaft in einer normalen konjunkturellen Situation anstelle der schweren Rezession befunden hätte, hätte gemäß der letzten Schätzung der EU-Kommission das Defizit allerdings nur 2,7 Prozent des BIP betragen, vor allem da in diesem Fall Beschäftigung, Konsum und Gewinne beträchtlich höher gewesen wären – und damit auch die Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen. Nennenswerte Einmaleffekte waren damals nicht zu verzeichnen. Insgesamt betrug das strukturelle Defizit somit 2,7 Prozent des BIP.

Ein derartiges Bereinigungsverfahren ist prinzipiell sinnvoll, weil es zu einem aussagekräftigeren Ergebnis als das „herkömmliche“ Defizit führt. Allerdings ist das Ergebnis nur eine Schätzgröße, die stark vom verwendeten Schätzverfahren abhängt. Die Schätzung des Internationalen Währungsfonds für das Defizit bei einer konjunkturellen Normallage im Jahr 2009 lag bei 3,0 Prozent des BIP – und damit um eine Milliarde Euro höher als die Prognose der EU-Kommission.

Berechnung

Das strukturelle Defizit für Österreich für das Jahr 2013 lässt sich – ausgehend von der jüngsten Kommissionsprognose im Februar 2014 – wie folgt darstellen:

Maastricht-Defizit	1,74 % des BIP	<i>Stat.AT:</i>	<i>1,53 % des BIP</i>
Einmal-Maßnahmen	+0,26 % des BIP		
Zyklische Bereinigung	-0,48 % des BIP		

Strukturelles Defizit	=1,52 % des BIP	<i>aktualisiert:</i>	<i>1,31 % des BIP</i>

Es wird also das geschätzte gesamtstaatliche Defizit gemäß volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung um budgetäre Einmalmaßnahmen korrigiert. Einnahmen – etwa aus der Versteigerung von Telekom-Lizenzen – werden wieder dazugezählt, Ausgaben – zum Beispiel für die Hypo Alpe Adria – werden wieder abgezogen. Demnach hat die EU-Kommission die Einmalmaßnahmen für 2013 mit 0,3 Prozent des BIP geschätzt, die konjunkturzyklische Komponente auf 0,5 Prozent des BIP. Letztere geht auf die budgetäre Belastung durch die Unterauslastung der Wirtschaft zurück. In Summe ergibt sich für 2013 laut Kommissionsberechnungen also ein strukturelles Defizit in Höhe von 1,5 Prozent des BIP. Die Statistik Austria hat am 31.3. ein Maastricht-Defizit 2013 von nur 1,53 Prozent des BIP notifiziert, noch einmal weniger als die Schätzung der EU-Kommission. Auf dieser Basis dürfte das strukturelle Defizit 2013 nur noch 1,3 Prozent des BIP betragen.

Wunder Punkt zyklische Komponente

Die zyklische Bereinigung erweist sich am schwierigsten, weil sie, wie erwähnt, zwei Annahmen erfordert: eine hinsichtlich der Wirtschaftsleistung bei Normalauslastung und eine weitere für den Effekt auf die öffentlichen Haushalte, wenn dieser Zustand erreicht wird (die sogenannte Budgetreaktionsfunktion).

Bei der Normalauslastung nimmt die EU-Kommission an, dass sich diese prinzipiell aus dem geschätzten Arbeitskräfteangebot und dem geschätzten Kapitalstock ergibt. Wesentlicher Punkt dabei ist: wie hoch ist das „normale“ Arbeitskräfteangebot. Die EU-Kommission wiederum nimmt an, dass bereits eine Überauslastung eintritt, wenn höhere – und damit zur Preissteigerung beitragende – Löhne durchsetzbar sind. Dieser Punkt wird dann mit Hilfe statistischer Verfahren geschätzt, indem vom Arbeitskräftepotential die „normale“ Arbeitslosenrate (die sogenannte NAWRU) abgezogen wird. Die EU-Kommission geht also bei der Berechnung des Auslastungspotentials einer Wirtschaft nicht von Vollbeschäftigung aus, sondern kalkuliert mit einer Arbeitslosigkeit die dann „normal“ ist, wenn sie so hoch ist, dass von ihr kein Preisdruck auf die Löhne ausgeht.

Wird ein hoher Prozentsatz der Bevölkerung als „normalerweise“ unproduktiv angenommen – wie es die EU-Kommission etwa bei Spanien annimmt – sinkt das Niveau der Normalauslastung markant ab. Die zyklische Komponente verschwindet bzw. nähert sich das strukturelle dem Maastricht-Defizit an. Fazit: Je höher die „normale Arbeitslosigkeit“ gesetzt wird, desto geringer sind die budgetären Spielräume. Die EU-Kommission wird dafür auch regelmäßig kritisiert, da die Grenzen zwischen konjunkturellem und strukturellem Defizit verschwimmen – und sich das Konzept damit ad absurdum führt.

Auch für Österreich sind die Einschätzung des verfügbaren Angebots an Arbeitskräften und damit die Schätzung der Unterauslastung der Wirtschaft mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Denn das potenzielle Angebot an Arbeitskräften ist wegen der regen Zuwanderung und der intensiven PendlerInnenströme sehr hoch. Zudem sind übermäßige Lohneffekte geringer Arbeitslosigkeit wegen des gesamtwirtschaftlich ausgerichteten kollektivvertraglichen Lohnverhandlungssystems gering. Die

Schätzverfahren der Kommission zur Berechnung eines Potentialoutputs bei Normalauslastung sind deshalb problematisch.

Die zweite Annahme der EU-Kommission für die Budgetreaktionsfunktion ist weniger problematisch. Hier wird im Wesentlichen die Aufkommenselastizität für die wichtigsten Staatseinnahmen geschätzt – mit dem Ergebnis, dass die Einnahmen fast im gleichen Ausmaß wachsen wie die Wirtschaftsleistung (was empirisch gut belegt ist). Ausgabenseitig reagieren auf die Konjunktur vor allem die Ausgaben in Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit, die jedoch nur einen kleinen Teil der Gesamtausgaben ausmachen. In Summe kommt die EU-Kommission zum Ergebnis, dass ein realer BIP-Zuwachs von einem Prozentpunkt den Budgetsaldo um knapp 0,5 Prozentpunkte verbessert. Das deckt sich in etwa mit den nationalen Schätzungen, auch wenn das WIFO zuletzt einen Wert von 0,6 Prozentpunkten errechnete.

Problematik scheinenger Regelgrenzen

Für die Budgetpolitik wird es nun problematisch, wenn für diesen ungenauen und von methodischen Annahmen getriebenen Wert starre Grenzen festgelegt werden, die womöglich sogar zu Sanktionen führen. Mit dem so genannten „Österreichischen Stabilitätspakt“ (Grenzwert: 0,45 Prozent des BIP ab 2017) sowie den diversen europäischen Budgetvorgaben (Fiskalpakt-Grenzwert: 0,5 Prozent des BIP; Stabilitäts- und Wachstumspakt schon länger 0 bis 1 Prozent des BIP) befindet man sich allerdings genau in einer solchen Problematik.

Für das Beispiel aus dem Jahr 2009 hätte das folgende Auswirkungen gehabt: Wäre der Annahmen- und Methodenunterschied des IWF gegenüber der EU-Kommission politikrelevant geworden, hätte die österreichische Bundesregierung zusätzliche Einsparungen und/oder Steuererhöhungen von knapp einer Milliarden Euro treffen müssen.

Deshalb ergeben sich folgende Kritikpunkte:

+ Die österreichische Wirtschaft leidet nach wie vor unter erheblicher Unterauslastung. Das kommt in einer Zahl der Arbeitslosen, die um mehr als 100.000 über dem Niveau vor der Finanz- und Wirtschaftskrise liegt, klar zum Ausdruck. Infolge einer deutlichen Unterschätzung der Produktionslücke durch die EU-Kommission kommt es zu einer Überschätzung des strukturellen Defizits und damit auch zu einem unnötig hoch angesetzten „Konsolidierungsbedarf“, um den Grenzwert von 0,45 Prozent des BIP bis 2016 zu erreichen. Das ist in einer Phase hoher Arbeitslosigkeit und schwacher Konjunktur, in der zusätzliche Investitionen angebracht wären, gesamtwirtschaftlich schädlich.

+ Der Spielraum für Verschuldung für kurz- und langfristig wirtschaftlich positiv wirkende Investitionen in einer konjunkturellen Ausnahmesituation ist zu eng.

+ Eine eindeutige Grundlage für die Budgeterstellung ist nicht möglich. Das führt zu „Budgetloch“-Debatten und einer Destabilisierung der Budgetpolitik, obwohl mit dem Konzept ursprünglich genau das Gegenteil erreicht werden sollte.

+ Staatliches Fehlverhalten wird implizit als alleinige Ursache für zu hohe Defizite unterstellt. Es wird suggeriert, dass Defizite kontrollierbar wären, obwohl sie primär das Ergebnis der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sind.

Es ergeben sich aber auch Vorteile:

- Alle Teile des Staates werden zu einer mittelfristigen Budgetplanung gezwungen.
- Es wird eine stärkere gesamtstaatliche Koordinierung bewirkt.
- Steuersenkungen, denen Konsolidierungspakete folgen müssen, werden erschwert.

Diskurs Schuldenbremse

Die eigentliche Voraussetzung, um die Staatsverschuldung zu bremsen, ist die Bekämpfung der wahren Schuldentreiber, zu der eine Schuldenbremse aber nichts beiträgt. Die wahren Schuldentreiber sind:

- Ein krisenanfälliges Bankensystem, das Bankenrettungen notwendig macht.
- Steigende Arbeitslosigkeit, die sinkende Steuereinnahmen und höhere Ausgabe für Arbeitsmarktpolitik mit sich bringt.
- Fehlende Ausweitung der Lohneinkommen, die zu Steuerausfällen und Arbeitslosigkeit führt.
- Unzureichende Beiträge von Vermögenden und Kapitalgesellschaften.

In der derzeitigen Situation bewirkt die Schuldenbremse lediglich eine Diskursverschiebung um die Diskussion über vermögensbezogene Steuern zu verhindern. Sie suggeriert, dass die Staatsverschuldung ein Problem unverantwortlicher Budgetpolitik ist, was angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise mitnichten der Fall ist. Denn der Schuldenstand in der Eurozone sank von 73,6 Prozent 1996 auf 66,2 Prozent des BIP 2007 (in Österreich von 68,1 Prozent der Wirtschaftsleistung 1996 auf 60,2 Prozent 2007). Erst mit der von Banken und Finanzmärkten ausgelösten Krise 2008 wurde dieser Erfolg zunichte gemacht.

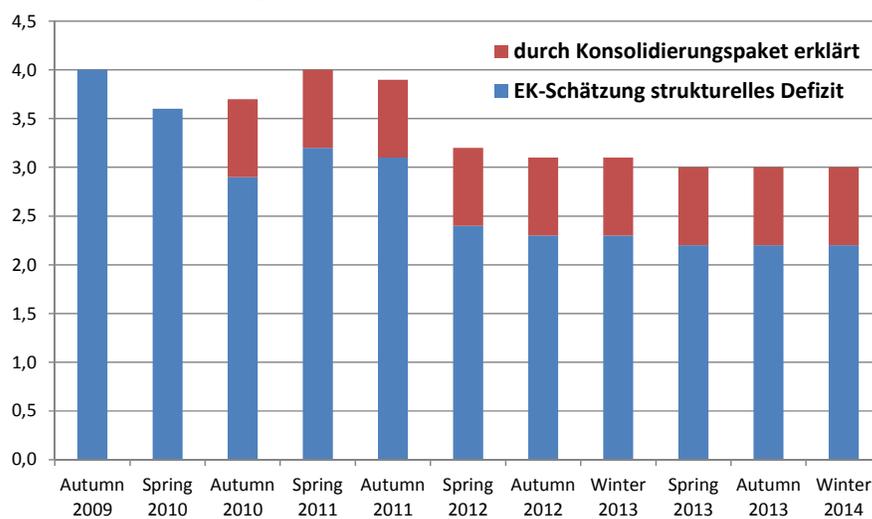
Die Schuldenbremse in Form eines strukturellen Nulldefizits verkennet, dass Verschuldung für wirtschaftlich vernünftige Vorhaben notwendig ist, um zukünftigen Wohlstand zu schaffen. Eine Schuldenbremse kann leicht zu überengagiertem Sparen führen, das die Wachstumsschwäche vertieft. Die Schuldenbremse wird so zur Investitions-, Beschäftigungs- und Wachstumsbremse – wodurch letztlich die Staatsverschuldung erst recht nicht unter Kontrolle gebracht werden kann.

Österreich hat in den Jahren nach der Krise im europäischen Vergleich ein relativ kleines Konsolidierungspaket auf den Weg gebracht, das nicht auf ausgabenseitige Konsolidierung beschränkt war. Es ist daher kein Zufall, dass Österreich eine relativ stabile Konsumententwicklung, ein relativ hohes Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum und gleichzeitig relativ stabile Staatsfinanzen aufzuweisen hat.

Konjunkturelles Gegensteuern wird je nach konkreter Ausgestaltung schwer bis gar nicht mehr möglich sein. Dadurch werden Krisen vertieft, was kurz- und langfristig zu einem niedrigeren Wohlstands- und Beschäftigungsniveau führt.

Massive methodische Schwierigkeiten sind nicht zu vermeiden. Die Schwankungen des geschätzten strukturellen Defizits durch die EU-Kommission vom Zeitpunkt der erstmaligen bindenden Budgetplanung (Bundesfinanzrahmen im Frühjahr) und dem für die Kontrolle der Einhaltung der europäischen Vorgaben relevanten Schätzung (im Mai zwei Jahre später) lag für die Jahre 2010 bis 2012 bei durchschnittlich 1,8 Prozent des BIP, also exakt dem Vierfachen des Grenzwerts der österreichischen Regelung. Auch wenn ein Teil dieser Abweichung durch die Konsolidierungspakete erklärt wird (grob geschätzt 0,7 Prozent des BIP), so bleiben immer noch über ein Prozent des BIP an durchschnittlichem methodischem Schätzfehler.

Schätzungen für das strukturelle Defizit 2011



Das führt zu folgenden Forderungen:

+ Die Budgetpolitik muss – sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene – wieder ökonomisch sinnvoll ausgerichtet werden. Ein strukturelles Defizit – berechnet mit einer weniger problematischen Methode – kann dabei durchaus als wichtige Orientierungsgröße dienen. Aber: als starre sanktionierbare Grenze ist es nicht geeignet und führt zu Problemen.

+ Berechnungsmethode und Schätzverfahren des strukturellen Defizit müssen geändert werden. Ökonomisch sinnvoll ist eine „goldene Regel“, nach der die Neuverschuldung mittelfristig in der Höhe der Neuinvestitionen erfolgen soll. Eine Senkung des Schuldenstandes ist auch so erreichbar.

+ Die Budgetpolitik muss auf andere Bereiche der Wirtschaftspolitik und mit anderen Zielen abgestimmt werden. Erreicht etwa die Arbeitslosigkeit einen neuen Höchststand, muss der Beschäftigungsförderung ein mindestens gleich hoher Stellenwert beigemessen werden als der Erfüllung des Zielwerts für das strukturelle Defizit.