

Fokus Volkswirtschaft

Nr. 12, 3. Dezember 2012

Fiskalpolitik in Schwellenländern - Erfolge und Herausforderungen

Autor: Dr. Martin Raschen, Telefon 069 7431-2434, research@KfW.de

Nach Ausbruch der globalen Finanzkrise haben nicht nur die rezessionsgeplagten Industriestaaten, sondern auch viele Schwellenländer fiskalische Konjunkturprogramme aufgelegt. Sie konnten sich dies leisten, da sie in den vorangegangenen Boomjahren ihre öffentlichen Haushalte erheblich konsolidiert hatten. Ob diese Konjunkturprogramme der Schwellenländer allerdings das große Lob verdienen, das ihnen zuteil wurde, erscheint zweifelhaft. Außerdem verdecken die vergleichsweise überwiegend guten Verschuldungskennziffern, dass es in den Schwellenländern einen tiefgreifenden finanzpolitischen Reformbedarf gibt, der zur Erreichung ökonomischer, sozialer und ökologischer Ziele dringend adressiert werden sollte.

Die aufstrebenden Schwellenländer haben schon seit längerer Zeit ein höheres Wirtschaftswachstum als die Industriestaaten. Insbesondere seit Ausbruch der globalen Finanzkrise 2008 stützen sie die Weltkonjunktur maßgeblich. Allerdings waren auch die Schwellenländer von der Krise betroffen, ihr Wachstum schwächte sich ab. Gemäß der auf G20-Ebene vereinbarten Strategie legten daraufhin auch die Schwellenländer fiskalische Konjunkturprogramme auf. Hierfür erhielten sie viel Lob mit dem Hinweis, sie seien mit diesen Maßnahmen ihrer weltwirtschaftlichen Verantwortung gerecht geworden. Außerdem wird mit Erleichterung festgestellt, dass die Schwellenländer mit diesen Programmen ihre fiskalische Munition noch keineswegs völlig verschossen haben, sondern bei Bedarf noch einmal nachladen könnten. Allerdings ist in der Fiskalpolitik der Schwellenländer keineswegs alles Gold, was glänzt; eine genauere Analyse ergibt ein sehr differenziertes Bild.

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind die in den G20 vertretenen Schwellenländer Argentinien, Brasilien, Mexiko, China, Indien, Indonesien, Russland, Südafrika und Türkei. Diese Länder haben einerseits erfreulicherweise in der letzten Dekade ihre öffentlichen Haushalte deutlich konsolidiert. Andererseits sind ihre Konjunkturprogramme mit vielen Fragezeichen zu versehen, und es existieren dort noch immer fundamentale fiskalpolitische Schief lagen. Hierzu gehören nicht nur vielfältige Ineffizienzen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite der Budgets, sondern es besteht auch weiterhin Konsolidierungsbedarf.

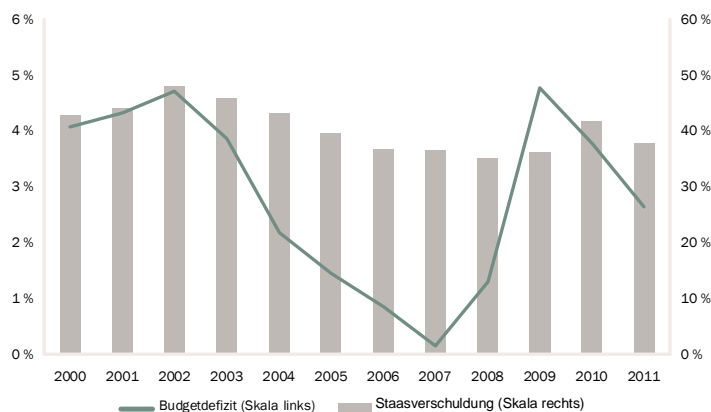
Konsolidierungserfolge vor Ausbruch der globalen Finanzkrise

In den Jahren ab 2000 hatten die Budgetdefizite der genannten Schwellenländer zunächst zugenommen. Die durchschnittliche, mit dem BIP gewichtete gesamtstaatliche Defizitquote stieg bis 2002 auf 4,7 %. Danach sanken die Budgetdefizite kontinu-

ierlich fast bis auf Null im Jahr 2007 (siehe Grafik 1). Für den Anstieg in der ersten Phase sind vor allem Argentinien und die Türkei verantwortlich, die sich in einer schweren Rezession befanden. Anschließend ging das Budgetdefizit auch in diesen Ländern zurück. China, Indonesien, Russland und Südafrika erzielten bis 2007 sogar zeitweise Haushaltsüberschüsse. Eine analoge Entwicklung zeigt die akkumulierte Staatsverschuldung. Sie stieg bis 2002 auf 48 % des BIP an und ging danach stetig bis auf 37 % im Jahr 2007 zurück (siehe Grafik 1).

Verglichen mit den aktuellen Schuldenproblemen vieler Industriestaaten erscheinen diese Werte beeindruckend. Sie sollten aber nicht vorschnell als Ausdruck einer konsequenten Konsolidierungspolitik interpretiert werden. Zwar war Konsolidierung ab 2000/2002 durchaus ein wirtschaftspolitisches Ziel. In Indien, Brasilien und Mexiko verpflichteten sich die Regierungen hierzu in einem *Fiscal Responsibility Law*, in der Türkei im Rahmen eines IWF-Hilfspaketes und in den anderen Ländern durch allgemeine Deklarationen. Trotzdem hatte Konsolidierung keinen prominenten Platz auf der Politikagenda. Die Senkung des Budgetdefizits wurde wesentlich durch den Wirtschaftsboom erleichtert – das kumulierte reale BIP der neun Schwellen-

Grafik 1: Budgetdefizit und Staatsverschuldung der neun Schwellenländer ^{a)}



a) Jeweils in Prozent des BIP, gewichteter Durchschnitt (Gewichtung mit dem BIP des Jahres 2011). Abgestellt wird auf den Gesamtstaat (Zentralregierung, untere Gebietskörperschaften und Sozialversicherung), soweit die Daten verfügbar sind.

Quelle: IWF

länder nahm im Zeitraum 2000–2007 um 93 % zu. So erfolgte die Konsolidierung nicht durch strikte Ausgabenkontrolle bzw. eine Austeritätspolitik (im Gegenteil nahmen die Staatsausgaben sogar kräftig zu), sondern durch eine überproportionale Erhöhung der Staatseinnahmen. Die durchschnittliche, gewichtete Staatseinnahmenquote stieg stetig von unter 20 % des BIP 2000 auf fast 25 % im Jahr 2007. Vom Niveau der Industriestaaten (37 %) sind die Schwellenländer damit noch immer weit entfernt; die in manchem Industrieland diskutierte Frage, ob der Staat die Wirtschaft durch zu hohe Abgaben erdrosselt, stellt sich weniger.

Ausgestaltung der Konjunkturprogramme 2008/09

In den G20 hatte man im Herbst 2008 als Reaktion auf die globale Finanzkrise eine antizyklische Fiskalpolitik vereinbart, und dieser wirtschaftspolitische Kurs wurde z. B. auch vom IWF gutgeheißen. So konzipierten alle betrachteten Schwellenländer (Ausnahme Argentinien¹) ähnliche Maßnahmenpakete: eine Erhöhung der Staatsausgaben (Investitionen, Soziales, Subventionen); den Verzicht auf Einnahmen (Senkung von Umsatz- und Körperschaftssteuer); die Weisung an staatseigene Banken und Industrieunternehmen, ihre Kreditvergabe bzw. Investitionen zu steigern; sowie eine Senkung der Leitzinsen und andere expansive geldpolitische Maßnahmen der Zentralbanken. Zum Volumen dieser Konjunkturprogramme liegen keine genauen Angaben vor. Eine Quantifizierung ist auch kaum möglich, weil Budgetdefizite im Abschwung nicht nur durch aktive Konjunkturpolitik, sondern auch durch das Wirken automatischer Stabilisatoren entstehen. Das größte Programm legte angabegemäß die chinesische Regierung auf; sie präsentierte Ende 2008 ein Maßnahmenpaket im Wert von 586 Mrd. Dollar, entsprechend 12,8 % in Relation zum BIP.

Grafik 1 zeigt, dass vor diesem Hintergrund in den Jahren 2008/09 bei den Fiskalindikatoren der Schwellenländer eine Trendumkehr eintrat, Budgetdefizit und Staatsverschuldung stiegen wieder deutlich an. Anschließend verbesserten sich beide Werte erneut, wobei auch hier wieder das hohe Wirtschaftswachstum der ausschlaggebende Faktor war. Die fiskalischen Perspektiven jedes Landes bewertet der IWF in seiner regelmäßigen *Debt Sustainability*

Analysis. Danach ist die derzeitige Staatsverschuldung mehr oder weniger in allen Schwellenländern als nachhaltig tragbar einzustufen. In Indien allerdings ist die Verschuldungssituation durchaus kritisch (2011 lag das Budgetdefizit bei 8,7 % und die Staatsverschuldung bei 68 %, jeweils in Relation zum BIP).

Die fiskalische Konjunkturstimulierung war fragwürdig

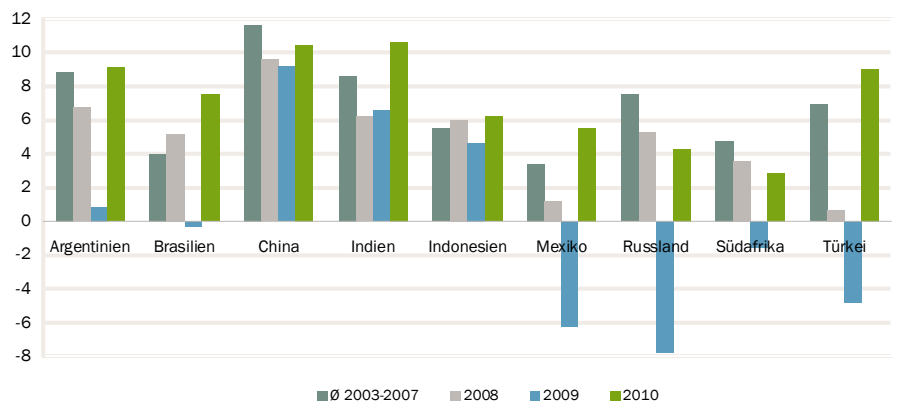
Für ihre Konjunkturprogramme erhielten die Schwellenländer viel Anerkennung. Die übrige Welt war froh, dass die Schwellenländer bereit waren, einen Beitrag zur Stabilisierung der Weltwirtschaft zu leisten. Dabei erfolgte dieser Beifall auch vor dem Hintergrund, dass die Schwellenländer für die Industriestaaten wichtige Absatzmärkte geworden waren. Die Industriestaaten erhofften sich von den Konjunkturprogrammen der Schwellenländer auch eine Sicherung ihrer Exporte. Derartige Wirkungen dürften zwar eingetreten sein, allerdings vermutlich nur in bescheidenem Ausmaß. Denn viele der genannten Programmmaßnahmen beeinflussen die Importnachfrage kaum.

Die große Zustimmung zu den Konjunkturprogrammen überrascht, muss man doch die Frage stellen, ob in den Schwellenländern 2008 überhaupt die Notwendigkeit zu einer fiskalischen Konjunkturstimulierung bestand. Das auf G20-Ebene vereinbarte wirtschaftspolitische Rezept stellt eine Renaissance der keynesianischen Globalsteuerung dar. Hiernach kann und muss der Staat die Konjunktur gestalten, indem er im Wirtschaftsabschwung durch *Deficit Spending* Wachstumsimpulse setzt und in einer Boomphase durch Budgetüberschüs-

se die gesamtwirtschaftliche Nachfrage dämpft. Bis zum Ausbruch der globalen Krise hatten alle betrachteten Schwellenländer einen Wirtschaftsboom erlebt. Das durchschnittliche BIP-Wachstum der Jahre 2003–2007 lag zwischen 3,4 % pro Jahr (Mexiko) und 11,7 % (China) (siehe Grafik 2). Richtigerweise wurde diese Boomphase wie dargelegt zur Konsolidierung der Staatshaushalte genutzt. 2008 schwächte sich das Wachstum dann zwar in allen Ländern ab, blieb aber überall im Plus und in sieben der neun Länder sogar weiterhin auf hohem Niveau. Zu beachten ist auch, dass Ende 2008 für die beiden Folgejahre 2009 und 2010 vom IWF und anderen Fachinstitutionen noch durchweg positive Wachstumsraten prognostiziert worden waren (Ausnahme Mexiko: Prognose -0,2 % für 2009). Somit erscheint die Abkehr vom Konsolidierungskurs fragwürdig.

Hiergegen könnte eingewandt werden, die tatsächliche Wirtschaftsentwicklung ab Ende 2008 hätte dann aber das *Deficit Spending* doch gerechtfertigt. Denn 2009 erlebten Brasilien und Südafrika einen leichten und die Türkei, Mexiko und Russland einen starken BIP-Rückgang. Hier mag eine gewisse Rechtfertigung für staatliche Nachfragestimulierung gegeben sein. Allerdings ist ebenso festzustellen, dass die genannten Länder schon 2010 wieder auf einen Pfad beeindruckend hohen Wachstums zurückkehrten. Dies spricht dafür, dass diese Länder eine hohe interne Wachstumskraft besitzen, die ihnen auch ohne Konjunkturprogramm eine Überwindung der Krise ermöglicht hätte. Erst recht gilt dies für China, Indien und Indonesien. In diesen Ländern setzte sich die Wachstumsdynamik auch im globalen Krisenjahr

Grafik 2: Reales BIP-Wachstum



Quelle: IWF

2009 fort; das dortige Wachstumstempo ließ zwar etwas nach, stieg aber schon 2010 wieder merklich an.

Zweifel am Programmvolumen

Offenbar erlagen viele Regierungen der Versuchung, die ihrer Politik gezollte Anerkennung durch den Ausweis eines möglichst umfangreichen Programms zu erhöhen. Ein erheblicher Teil der Programmmaßnahmen dürfte jedoch ohnehin geplant gewesen sein. So passt z. B. die Quantifizierung des chinesischen Programms durch die Regierung auf 12,8 % / BIP (586 Mrd. Dollar) nicht zu der Angabe, dass sich der Budgetsaldo nur von -0,4 % / BIP (2008) auf -3,1 % (2009) veränderte. Genährt werden diese Zweifel, wenn man die Entwicklung der Staatsausgaben (Zentralregierung und untere Ebenen) betrachtet und unterstellt, dass das chinesische Konjunkturprogramm in den Jahren 2009 und 2010 umgesetzt wurde. So erhöhten sich die Staatsausgaben in diesen beiden Jahren nur um zusammen genommen 433 Mrd. Dollar. Außerdem kann dieser Zuwachs allenfalls teilweise dem Konjunkturprogramm zugerechnet werden. Nimmt man nämlich an, dass die Ausgaben ohne Konjunkturprogramm mit der durchschnittlichen Zuwachsrate der Vorkrisenjahre 2000–07 gewachsen wären, verbleibt eine Differenz von lediglich ca. 130 Mrd. Dollar, d. h. nur rund ein Fünftel der angegebenen 586 Mrd. Dollar. Die renommierte Economist Intelligence Unit geht sogar noch weiter und beziffert den tatsächlichen Konjunkturstimulus auf nur ca. 15 % des angegebenen Volumens.

Weitere Kritikpunkte

Die Skepsis im Hinblick auf die angeblich segensreichen Wirkungen der Konjunkturprogramme der Schwellenländer gründet sich darüber hinaus auf drei Aspekte. Erstens wurde die Umsetzung der Programme vielfach als sehr schleppend kritisiert. Insbesondere bei Infrastrukturinvestitionen kann dies nicht überraschen, da hier die Planung und Durchführung zeitaufwändig sind. Damit kommt der Konjunkturimpuls aber verspätet. Da die Schwellenländer – wie gezeigt – nur einen kurzen Konjunkturerinbruch erlebten, ist dieser Aspekt besonders relevant. Dieses Time-lag-Problem ist bekanntermaßen eine der zentralen Schwachpunkte keynesianischer antizyklischer Globalsteuerung.

Zweitens ist zu vermuten, dass es in der skizzierten Konjunktursituation 2008 in den Schwellenländern ein *Crowding Out* privater Nachfrage durch Staatsnachfrage gab. Zwar konnten die Länder zur Finanzierung ihrer Konjunkturprogramme teilweise auf früher gebildete Budgetüberschüsse zurückgreifen, d. h., sie mussten nicht in vollem Umfang den Kapitalmarkt in Anspruch nehmen. Ebenso ist von einer nicht vollständigen Auslastung der Produktionskapazitäten auszugehen. Trotzdem dürfte es insbesondere bei staatlichen Infrastrukturinvestitionen zu Konkurrenz mit privaten Investoren um die knappen Kapazitäten der boomenden Bauwirtschaft gekommen sein. Somit dürfte es den Regierungen nur teilweise gelungen sein, mit ihren Programmen tatsächlich die Konjunktur zu stimulieren.

Drittens bestätigt sich, dass es sehr schwierig ist, einmal gewährte Wohltaten wieder zurückzunehmen, obwohl der Grund entfallen ist. So hält in Indien die Wirtschaft bis heute hartnäckig an den 2008/09 beschlossenen Steuererleichterungen fest, die Regierung kann sich nicht dagegen durchsetzen, obwohl z. B. auch der IWF dies deutlich kritisiert.

Positivere Bewertung allenfalls unter wirtschaftspsychologischen Aspekten

Zuzugestehen ist allerdings, dass sich die Schwellenländer mit ihren Konjunkturprogrammen im Mainstream der G20-Strategie bewegten. Diese enthielt explizit ein (psychologisch) positives wirtschaftspolitisches Signal, nämlich nicht durch strenge Austeritätspolitik die Fehler der Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre zu wiederholen. Für die Schwellenländer dürfte dieser Aspekt aber weitaus weniger relevant sein als für die Industriestaaten, in denen die globale Finanzkrise ihren Anfang nahm. Aus Sicht der Schwellenländer ist die Phase expansiver Fiskalpolitik ab Herbst 2008 als weit gehend verlorene Zeit auf dem Weg der Haushaltskonsolidierung zu bewerten.

Fiskalpolitischer Reformbedarf

Sowohl auf der Einnahmen- als auch der Ausgabenseite der Schwellenländer-Staatshaushalte gibt es etliche Problemfelder, die ein fiskalpolitisches Umsteuern erfordern. Die nachfolgende Darstellung ist sicherlich nicht vollständig, sondern beschränkt sich auf die wesentlichen Aspek-

te.

Einnahmenseite: ungenutztes Potenzial und schwaches Steuersystem

Bei den Staatseinnahmen wurde bereits der noch immer große Abstand der Quote Einnahmen / BIP zwischen Industriestaaten (37 % im Jahr 2011) und Schwellenländern (25 %) erwähnt. Zwar lässt sich eine gesamtwirtschaftlich „richtige“ Staatsquote nicht definieren, sodass hier die Industriestaaten nicht die unbedingte Referenz sein müssen. Der Vergleich ist aber zumindest ein erstes Indiz, dass in den Schwellenländern noch ein ungenutztes staatliches Einnahmepotenzial existiert. Analysiert man die verschiedenen Einnahmearten im Vergleich der beiden Ländergruppen, so zeigen sich gravierende Unterschiede weniger beim Steueraufkommen, sondern insbesondere bei der Sozialversicherung (die ja ebenfalls zum öffentlichen Haushalt zählt). Die Einnahmen der Sozialversicherung machen in Industriestaaten rund ein Drittel der Staatseinnahmen aus. Bei den Schwellenländern kommen diesem Niveau nur Brasilien (26 %) und Russland (20 %) nahe. Schlusslichter sind Südafrika (2 %) und Indien (0,3 %; für einige Länder, z. B. China, sind keine Angaben verfügbar). Der Aufbau von staatlichen sozialen Sicherungssystemen gegen elementare Lebensrisiken (Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit) ist eine der großen aktuellen Herausforderungen der Schwellenländer.

Alle Schwellenländer sind von einem Steuersystem, das dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit genügt und effizient gemanagt wird, noch mehr oder weniger weit entfernt. Zu beklagen ist insbesondere eine durchweg schwache Steueradministration (Korruption, Willkür, verbreitete Steuerhinterziehung). Weiterhin haben in einigen Ländern noch immer die verteilungspolitisch kritischer als die direkten Steuern zu sehenden indirekten Steuern ein sehr hohes Gewicht (> 60 % in China, Mexiko und der Türkei).

Ausgabenseite: Altlasten, fragwürdige Subventionen, Infrastrukturdefizite

Bei den Staatsausgaben fällt zunächst in einigen Ländern die noch immer hohe Belastung durch Zinszahlungen auf. In Brasilien, Indien und der Türkei absorbiert dies rund 20 % der Ausgaben, was den fiskalischen Handlungsspielraum an ande-

rer Stelle entsprechend stark einengt. Daneben leisten sich China, Indien und Russland einen Militärapparat, der ca. 15 % der Ausgaben beansprucht. Dies entzieht sich zwar einer volkswirtschaftlichen Bewertung, steht aber in jedem Fall ebenso in Konkurrenz zu alternativen produktiven Verwendungen. Letzteres gilt auch für Subventionen, die sich insbesondere Indien und Indonesien in Höhe von hohen 15–20 % der Staatsausgaben leisten, um die Energiepreise niedrig zu halten. Die schädlichen Allokations- und Umweltwirkungen dieser Energiepolitik werden von den Regierungen im Prinzip nicht geleugnet. Die Subventionen werden jedoch mit angeblich positiven Armutswirkungen begründet bzw. man hält eine Reduzierung für politisch nicht durchsetzbar. Letzteres ist zwar nachvollziehbar, ändert aber an der negativen Bewertung dieser Politik (übrigens auch unter Armutsbzw. Verteilungsaspekten) nichts.

In nahezu allen Schwellenländern besteht dringender Bedarf an staatlichen Infrastrukturinvestitionen. In der wirtschaftli-

chen Infrastruktur (Verkehr, Energie) hat der Ausbau mit dem hohen Wirtschaftswachstum nicht Schritt gehalten, die bestehenden Anlagen sind vielfach veraltet und weisen Sicherheitsmängel auf, ländliche Gebiete sind besonders unzureichend erschlossen. Defizite der sozialen Infrastruktur äußern sich in schlechten Bildungs- und Gesundheitsindikatoren der Bevölkerung, die aufstrebenden Schwellenländern nicht zum Ruhm gereichen. Nicht zuletzt liegt vielerorts auch der Finanzausgleich zwischen der Zentralregierung und unteren Gebietskörperschaften im Argen. Durch eine stärkere Nutzung des Einnahmepotenzials sowie eine Umschichtung der Staatsausgaben ließen sich erhebliche fiskalische Spielräume zu Gunsten derartiger Maßnahmen schaffen.

Fazit: Konsolidierung und finanzpolitische Strukturreformen als drängende Herausforderungen

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob die 2008/09 von den Schwellenländern aufgelegten Konjunkturprogramme das große

Lob verdienen, das ihnen von anderen Ländern zuteil wurde. Zwar konnten sich die Schwellenländer diese Programme leisten (Ausnahme aber Indien!), an ihrer kritischen Bewertung ändert dies jedoch nichts. Außerdem ist es bedauerlich, dass im Zuge der Konzentration auf kurzfristige Konjunkturaspekte die notwendigen tiefgreifenden finanzpolitischen Strukturreformen auf der Agenda noch weiter nach hinten gerutscht sind. So stehen die Schwellenländer heute vor zwei Herausforderungen. Sie sollten bei guter Wirtschaftslage wieder stärker auf Haushaltskonsolidierung setzen, zudem den politischen Mut haben, finanzpolitisch heiße Eisen anzufassen. Eine solche Strategie mag kurzfristig unpopulär sein. Längerfristig wären dies aber entscheidende Schritte bzw. sogar wichtige Voraussetzungen dafür, dass die Schwellenländer eine nachhaltige ökonomische, soziale und ökologische Zukunftsperspektive haben. ■

¹ Argentinien hatte, wie erwähnt, nach der extremen Wirtschaftskrise 2001/2002 zwar erhebliche Konsolidierungserfolge erzielt. Allerdings war die öffentliche Verschuldung 2008 noch immer hoch, sodass sich die Regierung eine Neuverschuldung in großem Stil nicht leisten konnte. Außerdem hätte es auch keine ergiebigen Finanzierungsquellen gegeben: der inländische Kapitalmarkt funktionierte kaum, und vom internationalen Kapitalmarkt war Argentinien ohnehin ausgeschlossen.