

Markus Marterbauer^{*)}

Makroökonomische Rahmenbedingungen der Budgetkonsolidierung in Europa

In der öffentlichen Diskussion über Strategien der Budgetkonsolidierung spielen diskretionäre Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen die wesentliche Rolle. Die Analyse erfolgreicher Konsolidierungsphasen im europäischen Ausland zeigt, daß makroökonomischen Rahmenbedingungen große Bedeutung zukommt. Perioden dynamischen Wirtschaftswachstums bildeten in den letzten Jahrzehnten das Umfeld für erfolgreiche Budgetkonsolidierungsstrategien. Diese waren verbunden mit rascher Verbesserung des Leistungsbilanzsaldos oder einer Verschlechterung des Finanzierungssaldos von privaten Haushalten oder Unternehmen.

Die Verschuldung vieler öffentlicher Haushalte hat sich seit der Wirtschaftskrise Mitte der siebziger Jahre kontinuierlich erhöht. Sie betrug im Durchschnitt der europäischen Länder 1980 41% und 1994 72% des BIP. Von 1960 bis 1973 machte die Neuverschuldung in den EU-Ländern durchschnittlich 0,2% des BIP aus, sie erhöhte sich auf 3,4% nach der Rezession Mitte der siebziger Jahre (1974/1979), 4,3% in den achtziger Jahren und 4,8% zu Beginn der neunziger Jahre (1990/1993).

Die Theorie und die empirische Analyse versuchen zwischen Konjunktur- und Struktureinflüssen auf das Budget zu unterscheiden. Die OECD definiert dementsprechend konjunkturelle und strukturelle Budgetsalden. In der Betrachtung der strukturellen Budgetdefizite sollen rein konjunkturelle Determinanten ausgeschlossen und damit die Effekte diskretionärer Wirtschaftspolitik auf die öffentlichen Haushalte isoliert werden. Freilich ist dies nur unter bestimmten, vereinfachenden und im Einzelfall sogar fragwürdigen Annahmen möglich.

Die Berechnung struktureller Budgetsalden ergibt für den Durchschnitt der europäischen OECD-Länder zwischen 1980 und 1994 Defizite zwischen 3% und 5% des „potentiellen BIP“. Daraus auf eine anhaltend expansive Fiskalpolitik zu schließen, wäre allerdings voreilig. Die strukturellen Budgetsalden enthalten auch die Zinszahlungen auf vorhandene öffentliche Schulden, die von der Fiskalpolitik nicht unmittelbar beeinflusst werden können und abhängig vom Schuldenstock, dem (oft exogenen) Zinsniveau und dem Wechselkurs sind. Die Netto-Zinszahlungen der öf-

fentlichen Haushalte stiegen von durchschnittlich 2% des BIP 1980 auf knapp 5% 1994 und waren damit eine zentrale Ursache der strukturellen Budgetprobleme. Das Problem der Unterscheidung zwischen konjunkturbedingten und strukturbedingten Defiziten kann am Beispiel der europäischen Arbeitsmärkte gut demonstriert werden. In Phasen schwacher Konjunktur entstand Arbeitslosigkeit, die im Aufschwung nur wenig abgebaut wurde. Ein Sockel an Arbeitslosen ist durch Persistenz über den Aufschwung hinaus geprägt. Ein konjunkturbedingter Anstieg der öffentlichen Defizite durch Arbeitslosigkeit oder auch Frühpensionierungen wandelt sich somit im Auf-

schwung in ein Strukturproblem. So ergeben sich Persistenzeffekte auch in den öffentlichen Haushalten. Der Konjunkturverlauf prägt die Entwicklung der öffentlichen Haushalte auch mittel- und längerfristig entscheidend.

Die starke passive Reaktion der öffentlichen Haushalte (z. B. stieg in der Rezession 1992/93 das Net Lending der EU-Länder von -4,4% 1991 auf -6,5% des BIP 1993) auf die Konjunktur zeigt primär die Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren. Die sinkende Investitionsneigung im Abschwung geht mit einer geringeren Verschuldungsbereitschaft der Unternehmen und niedrigeren verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte einher. Der öffentliche Sektor erfährt die Wachstumsabschwächung in Form niedrigerer Steuereinnahmen und steigender Ausgabenerfordernisse und „erleidet“ damit als „spender of last resort“ in der Rezession Defizite. Die Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren im Konjunkturzyklus ist umso größer, je ausgebauter der Wohlfahrtsstaat ist.

^{*)} Die Aufbereitung der statistischen Daten betreute Martha Steiner

Budgetkonsolidierung im internationalen Vergleich

Übersicht 1

	Schweden 1982/1986	Italien 1992/1995	Irland 1986/1993 Veränderung in %	Niederlande 1987/1991	Deutschland 1980/1989
Effektiver Wechselkurs real	- 4,8 ¹⁾	-36,1 ²⁾	-28,2	- 8,1	+11,1
Effektiver Wechselkurs nominell	-15,3 ¹⁾	-35,0 ²⁾	- 2,5	+ 1,3	+21,1
Veränderung in % des BIP					
Leistungsbilanz	+ 3,5	+ 3,6	+10,9	+ 1,3	+ 6,5
Budgetsaldo	+ 5,8	+ 1,7	+ 8,6	+ 2,3	+ 3,0
Einnahmenquote	+ 2,6	+ 0,9	- 1,7	- 0,8	- 0,1
Ausgabenquote	- 2,1	- 1,1	- 7,9	- 1,4	- 1,1
	Schweden 1985/1989	Finnland 1983/1988	Dänemark 1982/1987 Veränderung in Prozentpunkten	Großbritannien 1984/1988	Deutschland 1990/1994
Sparquote der privaten Haushalte	- 7,2	- 7,1	-15,5	- 5,4	- 2,8
Veränderung in % des BIP					
Budgetsaldo	+ 9,2	+ 3,5	+11,5	+ 4,8	- 0,4
Einnahmenquote	+ 4,2	+ 5,1	+ 7,7	- 2,4	+ 3,5
Ausgabenquote	- 4,4	+ 1,1	- 2,4	- 5,6	+ 3,4
	Schweden 1985/1990	Finnland 1987/1989	Irland 1986/1990 Veränderung in % des BIP	Spanien 1985/1989	Österreich 1986/1991
Investitionsquote der Unternehmen	+ 2,6	+ 4,5	+ 2,3	+ 4,0	+ 3,0
Budgetsaldo	+ 8,0	+ 5,2	+ 8,7	+ 4,1	+ 1,3
Einnahmenquote	+ 3,8	+ 2,2	- 3,3	+ 3,7	- 0,9
Ausgabenquote	- 3,5	- 2,3	- 9,3	- 0,4	- 1,1

¹⁾ Juli 1982/Juli 1986 — ²⁾ April 1992/April 1995

Die ausgeprägte Reaktion der Staatshaushalte auf die Wachstumsverlangsamung bedeutet für die Budgetkonsolidierung, daß die Netto-Kreditaufnahme des Staates — rein tautologisch — nur in Zusammenhang mit einer stärkeren Verschuldung des Unternehmenssektors, der privaten Haushalte oder des Auslands verringert werden kann. Die Saldenstruktur einer Volkswirtschaft ist somit eine wichtige gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingung für die Budgetpolitik, speziell die Budgetkonsolidierung. Damit gewinnen die Einflüsse auf die Gestaltung der Salden über die diskretionären budgetpolitischen Instrumente hinaus maßgebliche Bedeutung für budgetpolitische Strategien und deren Gelingen.

Eine kausale Interpretation der Budgetsalden ist nicht möglich. Ursache-Wirkungszusammenhänge können nur über zusätzliche Erfahrungen oder Annahmen über das Verhalten der Wirtschaftssubjekte und des Staates sowie über exogene Faktoren identifiziert werden. Das impliziert die Formulierung eines gesamtwirtschaftlichen Modells mit Verhaltensannahmen und Instrumentenvariablen. Vielfach sind für die praktische Analyse starke Vereinfachungen notwendig. Allein schon die Isolierung der konjunkturbedingten Effekte auf den Staatshaushalt von Struktureinflüssen bedeutet eine solche Vereinfachung, weil ja der Staatshaushalt nicht einseitig „Konjunkturnehmer“ ist sondern von ihm umgekehrt wieder Konjunkturimpulse ausgehen.

Die empirische Erfahrung zeigt, daß sich die Finanzierungsüberschüsse der privaten Haushalte in den meisten Volkswirtschaften wesentlich stabiler entwickeln als die Salden der anderen Sektoren. Das Finanzierungsdefizit der Unternehmen verändert sich im Konjunkturverlauf pro-

zyklisch: Bei guten Gewinn- und Absatzaussichten sind die Unternehmen bereit, zu investieren und sich zu verschulden. Die Entwicklung des Auslandssaldos wird primär vom Leistungsbilanzsaldo beeinflusst, der das Ergebnis von Unterschieden in der Geld- und Fiskalpolitik, den Wechselkursentwicklungen und den Wachstumsdifferenzen ist.

Aus den Überlegungen über die Einflüsse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungssalden lassen sich Konstellationen ableiten, die die Budgetkonsolidierung begünstigen oder erschweren. Günstige Rahmenbedingungen sind (Übersicht 1):

1. eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung von Überschüssen in der Leistungsbilanz durch eine Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit (über Währungsabwertung oder Lohnzurückhaltung) oder eine Einschränkung der Inlandsnachfrage,
2. eine Erhöhung der Verschuldungsbereitschaft der privaten Haushalte und Ausweitung ihrer inländischen Nachfrage,
3. eine verschuldungsfinanzierte Erhöhung der Investitionen der Unternehmen.

Aus der Saldensituation von (in diesem Modell) vier Sektoren läßt sich ohne weiteres ableiten, daß die Beeinflussung eines Saldos mit dem Ziel, einen zweiten zu verändern, nur zielführend erscheint, wenn die zwei anderen unberührt bleiben. Das wird in aller Regel nicht der Fall sein.

Die Analyse versucht im folgenden, die Veränderungen von Salden der öffentlichen Haushalte einiger europäischer Länder in Richtung auf Budgetkonsolidierung (Defi-

Makroökonomische Performance der Auf- und Abwertungsländer

Übersicht 2

	Realer Wechselkurs gegenüber der DM ¹⁾	Verbraucherpreise	BIP real	Arbeitslosenquote	Leistungsbilanz	Net Lending
	Durchschnittliche jährliche Veränderung 1986/1991 in %			In %	Ø 1987/1991 In % des BIP	
Aufwertungsländer	+0	+2,5	+3,2	7,9	1,4	-2,3
Abwertungsländer	+2	+6,1	+2,6	10,8	-2,0	-4,0
	Durchschnittliche jährliche Veränderung 1991/1994 in %			In %	Ø 1992/1994 In % des BIP	
Aufwertungsländer	-1	+3,0	+1,2	9,5	0,3	-4,6
Abwertungsländer	-8	+3,8	+0,9	12,7	-0,7	-7,7

Aufwertungsländer: Deutschland Österreich Frankreich Dänemark Belgien Niederlande; Abwertungsländer: Spanien Schweden Finnland Portugal Italien Griechenland Großbritannien Irland

¹⁾ + Aufwertung — Abwertung

zittabbau) in den letzten eineinhalb Jahrzehnten unter „Saldengesichtspunkten“ nachzuzeichnen und aus typischen Erfahrungen Anhaltspunkte für Konstellationen zu gewinnen, die budgetpolitisch günstig erscheinen. Dabei wird auch auf die Wirkung eigentlicher, direkt wirkender (diskretionärer) budgetpolitischer Instrumente einzugehen sein. Eine systematische Untersuchung der Zusammenhänge zwischen den wichtigsten diskretionären Maßnahmen der Budgetpolitik und der Saldensituation im Hintergrund kann dabei freilich nur angedeutet werden.

In einer Reihe von Ländern haben sich nach erfolgreichen Konsolidierungsphasen die Budgetsalden wieder merklich verschlechtert. Deshalb stellt sich die Frage der Nachhaltigkeit der makroökonomischen Rahmenbedingungen einer Konsolidierung.

Internationaler Vergleich

In einigen Ländern leistete eine Verbesserung des Leistungsbilanzsaldos einen wesentlichen Beitrag zur Budgetsanierung, etwa in den Weichwährungsländern, die — zumindest kurzfristig — durch nominelle Abwertungen ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit wiedererlangten (Schweden 1982/1986, in jüngster Zeit — 1992/1995 — auch Italien). Allerdings kann eine Budgetsanierung bei Leistungsbilanzverbesserung nur dann gelingen, wenn die wechselkursbedingten Exportsteigerungen Wachstum und Beschäftigung fördern und so die öffentlichen Haushalte auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite entlasten. Zudem wirkt eine nachhaltige Leistungsbilanzdrehung auch eine Reihe von Problemen auf. Weil sich die Leistungsbilanzen anderer Länder notwendigerweise passivieren, tragen diese die Kosten einer solchen „Beggar-my-neighbour“-Strategie. Eine nominelle Abwertung kann nur dann mittelfristig Erfolg haben — und damit zur Budgetkonsolidierung beitragen —, wenn über eine funktionierende Einkommenspolitik eine Beschleunigung der Inflation verhindert und der reale Abwertungseffekt erhalten wird. Gleichzeitig verteuern Abwertungen die Auslandsverschuldung und treiben die Zinszahlungen nach oben.

In Irland profitierte die Leistungsbilanz von dem erheblichen Gewinn an preislicher Wettbewerbsfähigkeit, aber auch von der Einschränkung der Inlandsnachfrage; die hohen Transferzahlungen der EU verbesserten Budget

und Leistungsbilanz nachhaltig (1986/1993). In einigen Hartwährungsländern spielte die wechselkursbedingte Wettbewerbsfähigkeit eine wichtige Rolle für die Budgetpolitik: Zwischen 1987 und 1992, als das Europäische Währungssystem die nominellen Wechselkurse weitgehend stabilisierte, gewannen die Hartwährungsländer (etwa Deutschland oder die Niederlande) durch niedrige Preissteigerungen im Inland an Wettbewerbsfähigkeit. Gleichzeitig wuchs die Inlandsnachfrage nur langsam.

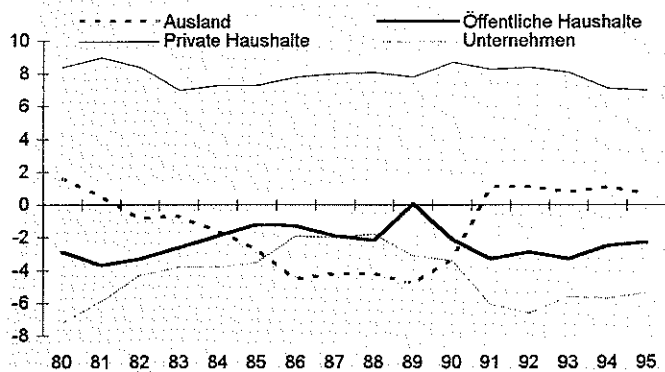
Ein Vergleich der makroökonomischen Performance von Auf- und Abwertungsländern in Europa (Übersicht 2) fällt sowohl in der Phase nomineller Wechselkursstabilität (keine Realalignments im EWS) zwischen 1986 und 1991 als auch in der Periode kräftiger Abwertungen eher zugunsten der Hartwährungsländer aus. Die wechselkursbedingte deutliche Verbesserung der Leistungsbilanzsalden in den Abwertungsländern wurde in Hinblick auf die Entwicklung von Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit, Budgetdefiziten, aber auch Inflation merklich von den Auswirkungen der relativ tiefen Rezession überzeichnet.

Erfolge in der Budgetsanierung erzielten andererseits auch jene Länder, die unmittelbar die Inlandsnachfrage deutlich erhöhen konnten und so die öffentlichen Haushalte einnahmen- und ausgabenseitig entlasteten. Meist wurde dies über die sinkende Sparneigung durch eine Ausweitung der Kreditnachfrage der privaten Haushalte ermöglicht. Deregulierung der Kreditmärkte, Absetzbarkeit von Zinszahlungen der privaten Haushalte von der Einkommensteuer bilden die Rahmenbedingungen für diese „Budgetsanierung bei sinkender Sparquote“, die typisch für Schweden (1985/1989), Finnland (1983/1988), Dänemark (1982/1986) und Großbritannien (1984/1988) ist. Auch eine solche Strategie ist aber hinsichtlich der mittelfristigen makroökonomischen Effekte problematisch. Sie ist meist mit steigender Inflation und Leistungsbilanzverschlechterung verbunden und hatte in allen Ländern nach dem Zusammenbruch der oft spekulativ verstärkten Überhitzungserscheinungen eine tiefe Konjunktur- und Budgetkrise zur Folge.

Langfristigen Bestand scheinen eher Strategien zu haben, die auf eine Erhöhung der kreditfinanzierten Investitionstätigkeit der privaten Unternehmen abzielen. Sie bieten mehr Chancen auf nachhaltige Wachstumseffekte. Investitionsanreize sind allerdings nur eingeschränkt kurzfristig von der Wirtschaftspolitik zu setzen, sondern vielmehr das Er-

Finanzierungssalden der Sektoren in Deutschland

Abbildung 1



Die Finanzierungssalden geben die Überschuß- bzw. Defizitpositionen der Sektoren Privathaushalte (Überschuß des Netto-Haushaltssparens SH über die Investitionen H – Wohnbau), Unternehmen (Investitionen I minus Nettosparsen SU), öffentliche Haushalte (Ausgaben G minus Einnahmen T) und Ausland (Exporte X minus Importe M) wieder. Die Summe der Finanzierungssalden ergibt Null, wobei der Finanzierungssaldo des Auslandssektors dem Leistungsbilanzsaldo mit umgekehrtem Vorzeichen entspricht.

$$(SH - H) = (I - SU) + (G - T) + (X - M).$$

gebnis günstiger Rahmenbedingungen: einer entsprechenden Relation zwischen den Renditen realer Investitionen und den Erträgen alternativer Finanzanlagen, längerfristig stabiler sozialer und ökonomischer Grundlagen und einer stabilen Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Gerade in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre erlaubte in Europa die Ausweitung der Investitionstätigkeit – begünstigt etwa durch die wirtschaftliche Integration und die Stabilisierung der Wechselkurse im EWS – öffentliche Überschüsse in den Primärhaushalten (Neuverschuldung ohne Zinszahlungen). Diese Phase war denn auch die einzige nachhaltig erfolgreiche Konsolidierungserfahrung in Europa. Allerdings blieb auch diese Wachstumsperiode eine zu kurze Episode.

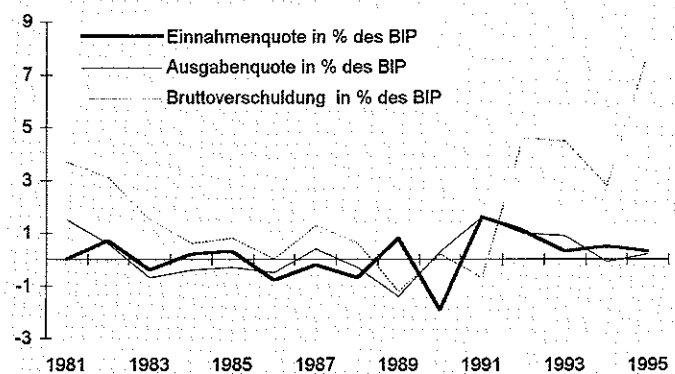
Der folgende Abschnitt vergleicht die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in einigen EU-Ländern, die vor besonders großen Herausforderungen standen oder eindrucksvolle Konsolidierungserfolge erzielten.

Vereinigungskrise und überwiegend einnahmenseitige Budgetsanierung in Deutschland

Die achtziger Jahre standen in der deutschen Wirtschaftspolitik im Zeichen der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Das Net Lending konnte von 3,7% des BIP (1981) kontinuierlich zurückgeführt und im Jahr 1989 in einen geringfügigen Überschuß (0,1% des BIP, Primärbilanz + 2,3%) gewandelt werden. Parallel zur Reduzierung der öffentlichen Defizite stieg der Überschuß in der Leistungsbilanz laufend (von -0,5% 1981 auf +4,8% des BIP 1989); gleichzeitig konnte der private Sektor seine Finanzierungsüberschüsse erhöhen (Abbildung 1). Makroökonomisch gestützt wurde die Budgetsanierung in der zweiten Dekadenhälfte durch eine zunehmende Unterbewertung der DM im

Entwicklung der Staatsquoten in Deutschland

Abbildung 2



Die Kosten der deutschen Wiedervereinigung erhöhten die Verschuldung der öffentlichen Haushalte und die Staatsausgaben (jeweils gemessen am BIP) ab 1991 rasch. Der Trend zu in Wachstumsphasen automatisch steigenden Einnahmenquoten wurde 1986, 1988 und 1990 diskretionär durch Steuersenkungen unterbrochen; erst mit den Finanzierungserfordernissen der neunziger Jahre nahm auch der Anteil der Staatseinnahmen am BIP markant zu.

Europäischen Währungssystem (1987/1992). Die Realignments im EWS wurden nie im vollen, Inflationsdifferenzen ausgleichenden Ausmaß vorgenommen, sodaß trotz nomineller Aufwertungen der DM die Wettbewerbsfähigkeit stieg. Sie bildete den Motor eines exportgetragenen Wirtschaftswachstums, das über die automatischen Stabilisatoren die öffentlichen Haushalte stark entlastete. Zusätzlich leisteten vor allem in der ersten Hälfte der achtziger Jahre diskretionäre Maßnahmen der Fiskalpolitik (Steuer- und Beitragserhöhungen, Ausgabenkürzungen im Bildungs- und Sozialbereich) Beiträge zur Konsolidierung. Die Staatsausgabenquote konnte von 45% (1982) auf 43% (1986) gesenkt werden. Der kontinuierlichen Erhöhung der Abgabenquote wurde allerdings in drei Schritten gegengesteuert: Die Steuerreformen 1986, 1988 und 1990 korrigierten die selbstkonsolidierende Wirkung der automatischen Stabilisatoren (Abbildung 2) und brachten eine Senkung der Abgabenquote von 42,7% (1985) auf 40,3% (1990).

Die Salden der öffentlichen Haushalte und der Leistungsbilanz drehten sich durch die ökonomischen Auswirkungen der deutschen Wiedervereinigung und die schwere Rezession 1993 aber rasch. Beim Beschluß der Bedingungen für die Wiedervereinigung ging man 1990 davon aus, daß die fiskalischen Effekte der Wiedervereinigung begrenzt sein würden und über einen vorübergehenden Anstieg der öffentlichen Verschuldung finanzierbar wären. Diese optimistische Sichtweise stellte sich bald als verfehlt heraus. Der Zusammenbruch der ostdeutschen Industrieproduktion und die verheerende Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt machten es notwendig, die öffentlichen Transfers nach Ostdeutschland gegenüber den ursprünglichen Plänen kräftig auszuweiten. Dazu kam die tiefe Rezession des Jahres 1993 (reales BIP in Westdeutschland -1,7%). Das Net Lending des öffentlichen Sektors in der Abgrenzung der VGR verschlechterte sich zwischen 1989 und 1993 um 3,2 Prozentpunkte.

In den Jahren 1992 bis 1994 flossen jährlich zwischen 140 und 160 Mrd DM an öffentlichen Transfers nach Ost-

Neuverschuldung des öffentlichen Sektors i. w. S. in Deutschland

Übersicht 3

	Insgesamt	Öffentlicher Sektor In % des BIP	Treuhand-Anstalt	Öffentliche Unternehmen
1990	-2,9	-2,1	-0,2	-0,4
1991	-4,5	-3,3	-0,7	-0,5
1992	-4,7	-2,9	-1,0	-0,8
1993	-5,2	-3,3	-1,2	-0,6
1994	-4,0	-2,5	-1,1	-0,3
1995	-2,3	-2,3	—	—

Q: OECD Economic Outlook, 1995 (57)

deutschland Diese Beträge entsprachen etwa 4% des gesamtdeutschen bzw. knapp 50% des ostdeutschen BIP. Zu einem wesentlichen Teil wurden sie über Nebenhaushalte außerhalb der in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfaßten Konten des öffentlichen Sektors abgewickelt. Instrumente hierfür waren die Treuhandanstalt, Teile des Kreditabwicklungsfonds, zum Teil auch öffentliche Unternehmen (Bahn und Post). Allein das Defizit der Treuhandanstalt betrug 1993 zusätzlich 1,2% und 1994 1,1% des BIP. Das „Föderale Konsolidierungsprogramm“ 1993 sah eine Reorganisation der Struktur der öffentlichen Finanzen vor, die mit Jahresbeginn 1995 wirksam wurde. Die Schulden der Treuhandanstalt, des Kreditabwicklungsfonds sowie eines Teils der ostdeutschen Wohnungswirtschaft (insgesamt etwa 400 Mrd. DM) werden zusammen mit dem „Fonds Deutsche Einheit“ in den „Erblastentilgungsfonds“ zusammengeführt. Der Bund übernimmt ab 1995 erstmals die Zinsenlast für die bislang dem Unternehmenssektor zugerechneten Sonderhaushalte. Die jährlichen Belastungen aus diesem Titel betragen etwa 30 Mrd. DM. Gleichzeitig werden die ostdeutschen Bundesländer in den Finanzausgleich eingegliedert und die Mehrwertsteueranteile der Länder erhöht. Die Folge davon ist ein massiver Anstieg der öffentlichen Verschuldung von 1994 auf 1995 (von 55% auf 63% des BIP in der Abgrenzung der VGR, von 50% auf 58% in der Abgrenzung, die dem Maastrichter-Vertrag entspricht; OECD, 1995).

Nach dem starken Anstieg der öffentlichen Neuverschuldung zwischen 1989 und 1993 infolge der deutschen Wiedervereinigung und der Rezession gelang dennoch ab 1994 eine rasche Rückführung der öffentlichen Defizite. In der Abgrenzung der VGR beträgt der Finanzierungssaldo des öffentlichen Sektors 1994 -2,5% und 1995 -2,3% des BIP. In dieser Phase konnte das Muster des Konsolidierungserfolges der achtziger Jahre nicht wiederholt werden. Der Zusammenbruch des Europäischen Währungssystems und die Schwäche des Dollars bewirkten eine erhebliche Aufwertung der DM; eine Konsolidierung über die Leistungsbilanz war daher nicht möglich. Statt dessen wurde mit einer primär auf der Einnahmenseite ansetzenden, diskretionären Fiskalpolitik ein Konsolidierungspfad eingeschlagen. Die aufkommenstärkste Einzelmaßnahme ist der Solidaritätszuschlag von 7,5% der Steuerschuld an Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer, der zwischen 1. Juli 1991 und 30. Juni 1992 sowie seit 1. Jänner 1995 eingehoben wird. Er soll 1995 Einnahmen von etwa 27 Mrd. DM bringen. Unter den direkten Steuern fällt die Erhöhung der Vermögensteuer an (1 Mrd. DM). 1994 wur-

Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Deutschland

Übersicht 4

	Net Lending	Zinsen für die Staats-schuld	Primär-saldo	Bruttover-schuldung	Einnahmen-quote	Ausgaben-quote
	In % des BIP					
1980	-2,9	1,3	-1,6	32,8	45,0	43,2
1981	-3,7	1,6	-2,1	36,5	45,0	44,7
1982	-3,3	2,0	-1,3	39,6	45,7	45,3
1983	-2,6	2,3	-0,3	41,1	45,3	44,6
1984	-1,9	2,3	0,4	41,7	45,5	44,2
1985	-1,2	2,3	1,1	42,5	45,8	43,9
1986	-1,3	2,3	1,0	42,5	45,0	43,4
1987	-1,9	2,4	0,5	43,8	44,8	43,8
1988	-2,2	2,3	0,2	44,4	44,1	43,5
1989	0,1	2,2	2,3	43,2	44,9	42,1
1990	-2,1	2,0	-0,1	43,4	43,0	42,4
1991	-3,3	2,0	-1,3	42,7	44,6	44,0
1992	-2,9	2,5	-0,4	47,3	45,7	45,0
1993	-3,3	2,6	-0,7	51,8	46,0	45,9
1994	-2,5	2,8	0,3	54,6	46,5	45,8
1995	-2,3	3,5	1,2	62,5	46,8	46,0
1996	-2,2	3,5	1,3	62,5	46,3	45,5

Q: OECD Economic Outlook, 1995 (57)

den die Unternehmen trotz der angespannten Haushaltslage im Ausmaß von 4 Mrd. DM von Steuern entlastet (Senkung der Spitzensteuersätze für die Versteuerung gewerblicher Einkünfte und für die Körperschaftsteuer). Neben der Erhöhung der Mehrwertsteuer 1993 (10,5 Mrd. DM p. a.) resultiert die Aufkommensteigerung der indirekten Steuern vor allem aus kräftigen Anhebungen des Mineralölsteuertarifs (seit 1991 +10 Mrd. DM p. a., seit 1994 zusätzlich +8 Mrd. DM p. a.). Insgesamt bewirken die Steueränderungen im Jahr 1995 ein um 2,3% des BIP höheres Steueraufkommen als 1991 und einen Anstieg der Steuerquote auf 25½% des BIP. Auch die Sozialversicherungsbeiträge wurden massiv erhöht: Beitragssatz der Arbeitslosenversicherung (seit 1991 +20 Mrd. DM p. a.), temporäre Beitragserhöhung in der Pensionsversicherung 1994, Beitragsfinanzierung der neuen Pflegeversicherung. Die Sozialabgabenquote steigt von 16,8% 1990 auf 19,5% 1995, die Abgabenquote von 40% auf knapp 44%.

Die Maßnahmen auf der Ausgabenseite blieben in Relation zu den massiven Steuer- und Beitragserhöhungen gering, wenn sie auch im Vergleich zur Entwicklung in anderen Staaten umfangreich waren. Die finanziellen Mehrerfordernisse der Wiedervereinigung und die Wirkung der ausgabenseitigen automatischen Stabilisatoren der öffentlichen Haushalte in der Rezession 1993 ließen die Ausgabenquote von 42% (1990) auf 46% (1994) steigen. Ab 1992 wurden massive Kürzungen der öffentlichen Subventionen und Investitionen (etwa im Verteidigungsbereich) vorgenommen. Durch das „Gesundheitsstrukturgesetz“ konnte die Dynamik der Gesundheitsausgaben gedämpft werden. Dank niedriger Tarifabschlüsse erhöhte sich der Personalaufwand nur mäßig. Im Rahmen des „Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms“ wurden 1994 vor allem die Lohnersatzleistungen im Fall von Arbeitslosigkeit mit einem Einsparungsvolumen von 15 Mrd. DM gekürzt. Weitere Kürzungen der Arbeitslosen- und Sozialhilfe sind geplant.

Die deutsche Wiedervereinigung, aber auch die Rezession 1993 hat die öffentlichen Finanzen erheblich in Mitleidenenschaft gezogen. Das deutsche Finanzministerium rechnet

damit, daß allein dem Bundeshaushalt in den Jahren 1990/1994 im Zuge der Wiedervereinigung Zusatzausgaben von 560 Mrd. DM erwachsen sind (*Bundesministerium der Finanzen*, 1994A). Etwa die Hälfte dieser Mittel wurde über Neuverschuldung finanziert. Gut ein Drittel konnte über Steuererhöhungen abgedeckt werden, und etwas weniger als ein Fünftel erforderte schließlich Ausgabenkürzungen. Das Abgabenniveau erreicht in Deutschland 1995 seinen bisher höchsten Wert. Für 1996 sind im Zusammenhang mit der Steuerfreistellung des Existenzminimums, Änderungen im Familienlastenausgleich und dem Wegfall des „Kohlepfennigs“ Steuerentlastungen in der Größenordnung von 30 Mrd. DM zu erwarten.

Die Konsolidierungsanstrengungen in Deutschland konnten in den neunziger Jahren vor allem deshalb gelingen, weil die massiven Steuer- und Abgabenerhöhungen den privaten Konsum zwar merklich dämpften, gleichzeitig aber zu einem guten Teil über einen erheblichen Rückgang der privaten Sparquote ausgeglichen wurden — die Sparquote sank von 13,8% (1990) auf 11% des verfügbaren Einkommens (1994).

Primärüberschüsse in Italien reichen zur Stabilisierung der Verschuldungsquote

In Italien wuchs die öffentliche Verschuldung seit Anfang der achtziger Jahre kontinuierlich von 59% des BIP auf 123% (1994). Die Primärdefizite der öffentlichen Haushalte lagen bis 1988 zwischen 3% und 6% pro Jahr. Symmetrisch zur hohen öffentlichen Verschuldung wies der private Sektor hohe Sparüberschüsse auf (die Leistungsbilanz war in den achtziger Jahren weitgehend ausgeglichen). Der Großteil der öffentlichen Verschuldung wurde im Inland finanziert, wo die steigenden Zinseinkommen den privaten Konsum begünstigten, die steigende Zinsbelastung die Finanzposition der Unternehmen aber schwächte. Dennoch entwickelte sich die Gesamtwirtschaft in Italien in den achtziger Jahren erfolgreich. Eine merkliche Abschwächung des Wachstums und zunehmende Leistungsbilanzprobleme ergaben sich erst ab 1989. Sie standen in Zusammenhang mit einer erheblichen realen Aufwertung der Lira aufgrund des Verzichts auf Realalignments im EWS ab Jänner 1987. Die festen Wechselkursparitäten mußten mit immer höheren Zinsdifferenzialen zu Deutschland verteidigt werden. Während das reale langfristige Zinsniveau in Italien bis 1987 immer unter dem deutschen Niveau gelegen war, ergab sich ab 1988 ein rasch zunehmendes positives Zinsgefälle, das in den Krisenjahren 1992/93 4½ Prozentpunkte erreichte. Vom außergewöhnlich hohen Zinsniveau betroffen sind besonders die Schuldnersektoren der Volkswirtschaft. In Italien trug die realen Lasten des hohen Zinsniveaus vor allem der öffentliche Sektor, die Netto-Zinszahlungen erhöhten sich rasch und erreichten Anfang der neunziger Jahre 10% des BIP.

Wenn die realen langfristigen Zinssätze über der realen Wachstumsrate des BIP liegen (zwischen 1990 und 1994 betrug das Zins-Wachstumsdifferential durchschnittlich

Änderung im Abgabensystem der BRD 1991 bis 1995

- 1. April 1991: Erhöhung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung von 4,3% auf 6,8%,
Senkung des Beitragssatzes in der Pensionsversicherung von 18,7% auf 17,7%
- 1. Juli 1991: Einführung eines Solidaritätszuschlags zur Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer von 7,5% der Steuerschuld (befristet bis 30. Juni 1992),
Erhöhung der Mineralölsteuer (z. B. für bleifreies Benzin von 0,60 DM auf 0,82 DM je Liter),
Erhöhung des Versicherungssteuersatzes von 7% auf 10%
- 1. Jänner 1992: Senkung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung auf 6,3%
- 1. März 1992: Anhebung der Tabaksteuer
- 1. Jänner 1993: Erhöhung des Normalsatzes der Mehrwertsteuer von 14% auf 15%,
Anhebung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung auf 6,5%,
Senkung des Beitragssatzes in der Pensionsversicherung auf 17,5%
- 1. Juli 1993: Erhöhung des Versicherungssteuersatzes auf 12%
- 1. Jänner 1994: Erhöhung des Beitragssatzes in der Pensionsversicherung auf 19,2%,
Erhöhung der Mineralölsteuer (z. B. für bleifreies Benzin von 0,82 DM auf 0,98 DM je Liter),
Senkung des Grenzsteuersatzes für Einkommen aus gewerblicher Tätigkeit von 53% auf 47%, Senkung des Körperschaftsteuersatzes für einbehaltene Gewinne von 50% auf 45% und für ausgeschüttete Gewinne von 36% auf 30%
- 1. Jänner 1995: Einführung eines Solidaritätszuschlags zur Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer von 7,5% der Steuerschuld (unbefristet),
Erhöhung des Steuersatzes der (privaten) Vermögensteuer von 0,5% auf 1% (bei Ausweitung der Freibeträge),
Anhebung des Versicherungssteuersatzes auf 15%,
Senkung des Beitragssatzes in der Pensionsversicherung auf 18,6%,
Einführung einer Pflegeversicherung mit einem Beitragssatz von 1% (am 1. Juli 1996 Erhöhung des Beitragssatzes auf 1,7% im Zuge der Ausweitung der Leistungen für stationäre Pflege).

6 Prozentpunkte), muß der öffentliche Sektor hohe und anhaltende Primärüberschüsse erzielen, um die Verschuldungsquote zumindest stabilisieren zu können. Das Primärdefizit Italiens war kontinuierlich rückläufig und schlug 1992 in einen Überschuß um. Für 1995 und 1996 werden Überschüsse in den laufenden Haushalten zwischen 3%

Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Italien

Übersicht 5

Finanzierungssalden der Sektoren in Italien

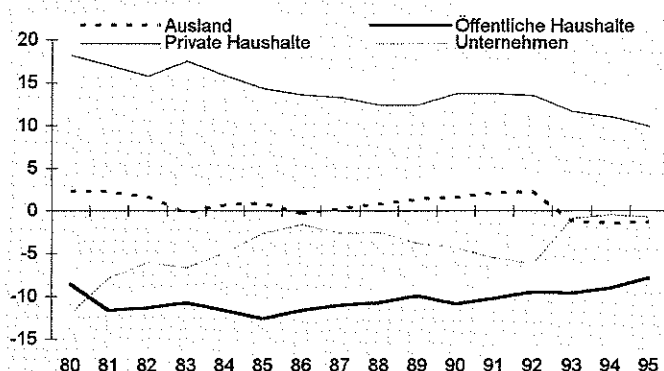
Abbildung 3

	Net Lending	Zinsen für die Staats-schuld	Primär-saldo	Bruttover-schuldung	Einnahmen-quoten	Ausgaben-quoten
			In % des BIP			
1980	- 8,6	4,7	- 3,9	59,0	33,3	37,9
1981	-11,6	5,5	- 6,1	61,1	34,4	41,4
1982	-11,3	6,6	- 4,8	66,4	36,2	43,3
1983	-10,7	7,0	- 3,7	72,0	38,0	44,8
1984	-11,6	7,5	- 4,1	77,4	37,8	44,9
1985	-12,6	7,4	- 5,2	84,3	38,3	45,3
1986	-11,6	7,8	- 3,8	88,2	39,1	45,9
1987	-11,0	7,4	- 3,6	92,6	39,3	45,5
1988	-10,7	7,6	- 3,1	94,9	39,6	45,7
1989	- 9,9	8,4	- 1,5	97,9	41,4	46,9
1990	-10,9	9,1	- 1,8	100,5	42,3	48,4
1991	-10,2	9,7	- 0,5	103,9	43,3	49,3
1992	- 9,5	10,9	- 1,4	111,4	44,0	51,6
1993	- 9,6	11,6	- 2,0	120,2	47,0	52,9
1994	- 9,0	10,2	- 1,2	122,6	44,9	50,8
1995	- 7,8	11,1	- 3,3	122,1	44,9	50,5
1996	- 6,9	10,8	- 3,9	120,5	44,3	48,9

Q: OECD Economic Outlook 1995 (57)

und 4% des BIP erwartet. Gleichzeitig verbessert sich die Leistungsbilanzsituation deutlich. Das Defizit von 2,3% des BIP (1992) dreht sich aufgrund der erheblichen Wechselkursbedingten Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in einen Überschuss von mehr als 1% (Abbildung 3). Die Erholung aus der Rezession 1993 ist denn auch primär der boomenden Exportindustrie zu verdanken. In den neunziger Jahren sanken die Finanzierungsüberschüsse der privaten Haushalte kräftig, während sich die Defizite des Unternehmenssektors verringerten. Trotz der ungünstigen makroökonomischen Rahmenbedingungen baute die Fiskalpolitik schon seit Beginn der neunziger Jahre die öffentlichen Defizite erfolgreich ab. Selbst in der Rezession 1993, als das BIP real um 0,7% schrumpfte, wurde ein Primärüberschuss (2% des BIP) erzielt. Der starke Anstieg des Zinsniveaus ließ die Verbesserung der Primärbilanz allerdings nur zum Teil in der Neuverschuldung sichtbar werden.

Die Einnahmenseite des italienischen Staatshaushalts profitierte in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre von den Steuereffekten des investitionsgetragenen Wirtschaftswachstums; allerdings stiegen die Staatsausgaben aufgrund der politischen Rahmenbedingungen in ähnlichem Ausmaß. Zwischen 1989 und 1993 erhöhte sich die Abgabenquote neuerlich von 38,7% auf 43,6%. Hiefür waren stärker diskretionäre Maßnahmen verantwortlich. Dazu wurden temporäre Abgaben etwa auf Immobilien, Bankguthaben oder (regelmäßige) Amnestien für Steuerschuldner mit kurzfristigen Aufkommensteigerungen eingesetzt. Erst 1993 konnten nachhaltigere steuerpolitische Maßnahmen durchgesetzt werden. Sie betrafen vor allem eine Ausweitung der Bemessungsgrundlagen für die Einkommensteuer (Streichung von Ausnahmebestimmungen und striktere Regelungen für Selbständige) und für indirekte Steuern sowie eine neue lokale Gebäudesteuer. 1993 übertrafen die Erträge aus Steuererhöhungen deutlich die konjunkturbedingten Einnahmenschwäche. Ab 1993 wurden auch restriktive Maßnahmen auf der Ausgabenseite gesetzt: 1993 und 1994 blieben die Lohnerhöhungen im öffentlichen Dienst unter der Inflationsrate, gleichzeitig wur-



de ein Aufnahmestopp wirksam der insbesondere die temporäre und konsultative Beschäftigung einschränkte. Im Pensionssystem galt die Anstrengung der Erhöhung des effektiven Pensionsalters vor allem im öffentlichen Dienst, die Zeiträume für die Pensionsbemessung wurden ausgeweitet, Pensionserhöhungen von der Nominallohnentwicklung abgekoppelt und die Pensionsbeiträge erhöht. 1995 konnte mit den Gewerkschaften neuerlich Einigung über Einsparungen im Pensionsbereich erzielt werden. Der Selbstbehalt für Gesundheitsleistungen wurde erheblich ausgeweitet, eine Reorganisation der lokalen Gesundheitsämter soll die Effizienz erhöhen. Die öffentlichen Investitionen gingen auch im Zusammenhang mit der Aufdeckung der Schmiergeldaffären drastisch zurück. Trotz der diskretionären Sparmaßnahmen stieg die Staatsausgabenquote auch 1992/93 rezessionsbedingt weiter.

Das mittelfristige Konsolidierungsprogramm bis 1997 setzt im wesentlichen die Entwicklung seit 1993 fort. Es stellt etwa im Verhältnis 1 : 2 auf geplante Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen ab. Im Steuersystem sind eine weitere Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, eine Fortsetzung der Bekämpfung der Steuerhinterziehung und eine stärkere Orientierung auf indirekte Steuern geplant. Auf der Ausgabenseite steht die Umsetzung der beschlossenen Reformen im Pensionssystem an. Die Pensionszahlungen sind derzeit nur zur Hälfte über Beitragseinnahmen finanziert, sodass etwa 40% der öffentlichen Budgetausgaben darauf entfallen; das läßt das Pensionssystem zum zentralen Ansatzpunkt der Konsolidierungsbemühungen werden. Eine weitere Dezentralisierung von öffentlichen Aufgaben soll das Kostenbewußtsein stärken, die Ausgliederung von Bahn, Post und Telekommunikation soll die Effizienz der Leistungserbringung erhöhen, Privatisierungen werden forciert. Etwa ein Fünftel der öffentlichen Ausgaben entfällt auf Zinszahlungen. Bei einer öffentlichen Verschuldung von über 120% des BIP reduziert der Rückgang des Zinsniveaus um 1 Prozentpunkt die öffentliche Neuverschuldung um mehr als 1% des BIP. Stabile monetäre Verhältnisse und eine Senkung des (europäischen) Zinsniveaus sind daher wesentliche Voraussetzungen für ein Gelingen der ambitionierten Konsolidierungsstrategie. Dennoch werden selbst hohe Überschüsse im Primärhaushalt in den nächsten Jahren nur eine Stabilisierung der Verschuldungsquote erlauben.

Im Fall von Schweden beeindruckt einerseits der Konsolidierungserfolg der öffentlichen Haushalte in den achtziger Jahren, als sich der Finanzierungssaldo innerhalb von wenigen Jahren von einem Defizit von 7% des BIP (1982) in einen Überschuß von 5,4% des BIP (1989) drehte. Anderer-

Zyklisch bedingte Schwankungen des öffentlichen Finanzierungssaldos in Schweden

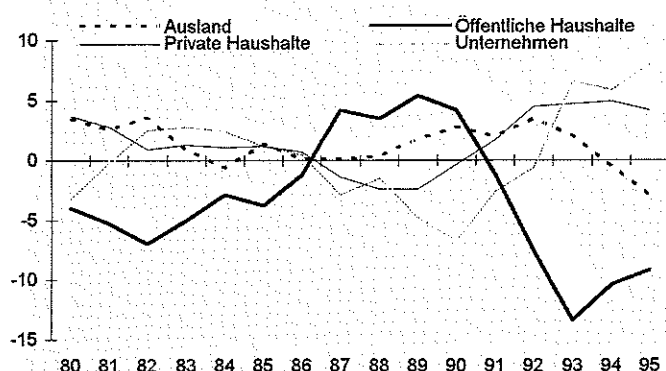
seits wurden in der Rezession zu Beginn der neunziger Jahre in kurzer Zeit Defizite aufgebaut, die zu den höchsten in Europa gehören. 1993 betrug das Defizit der öffentlichen Haushalte 13½% des BIP, und auch die Bruttoverschuldung lag mit 75% weitab von den Maastricht-Kriterien

Die erfolgreiche Budgetkonsolidierung der achtziger Jahre gelang, saldenmechanisch gesehen, durch eine Kombination von stärkerer Verschuldung des Auslands und des privaten Sektors. 1981 und 1982 wertete die Schwedenkrone kräftig ab und war in der Folge erheblich unterbewertet. Schweden profitierte daher überdurchschnittlich von der internationalen Konjunkturbelebung nach der Rezession 1981. 1983 und 1984 bildete denn auch der Export den wesentlichen Wachstumsmotor. Nach einem Defizit in der Leistungsbilanz von 3,6% des BIP (1982) konnte rasch ein Ausgleich erreicht werden, der bis 1988 anhielt. Ab 1985 ging ein Anstieg der öffentlichen Überschüsse mit einer raschen Erhöhung der Verschuldung der privaten Haushalte einher. Diese hing mit der Deregulierung der Finanzmärkte zusammen (Aufhebung der Kreditrationierung). Die Wachstumsrate des privaten Konsums überstieg bis 1989 jene des verfügbaren Einkommens erheblich. Die Sparquote sank bis auf -5%, und die Verschuldung stieg auf 135% des verfügbaren Einkommens. Begünstigt wurde die Kreditfinanzierung von Konsumausgaben und Wohnungsinvestitionen durch Wirtschaftsaufschwung und Realeinkommensteigerungen, primär aber durch die wenig vorsichtige Kreditvergabe der Banken, die Absetzbarkeit von Zinsaufwendungen von der Einkommensteuer für private Haushalte und hohe Wertsteigerungen auf den Immobilien- und Kapitalmärkten (*Marterbauer — Schweighofer — Walterskirchen, 1992*). Ab Mitte der achtziger Jahre leisteten auch die privaten Investitionen wesentliche Wachstumsbeiträge. Der Finanzierungssaldo des Unternehmenssektors, der in der ersten Hälfte des Jahrzehnts positiv gewesen war, drehte sich rasch. Nach einem Überschuß von ½% des BIP (1986) nahmen die Unternehmen im Konjunkturaufschwung wieder ihre traditionelle Schuldnerposition ein (-6,7% des BIP 1990). Die kräftige internationale und nationale Nachfrage, die hohen Gewinnerwartungen, die Finanzmarktderegulierung und auch der damit einhergehende Boom auf den Kapitalmärkten veranlaßten die Unternehmen zu einer raschen Ausweitung ihrer Verschuldung (Abbildung 4)

Die Verbesserung der Leistungsbilanz und die Verschlechterung des Finanzierungssaldos der privaten Haushalte um etwa 4 Prozentpunkte gingen mit öffentlichen Überschüssen einher, ohne daß diskretionäre Maß-

Finanzierungssalden der Sektoren in Schweden

Abbildung 4



nahmen der Fiskalpolitik eine allzu prominente Rolle gespielt hätten. Dies gilt insbesondere für die Einnahmenseite. Die öffentlichen Einnahmen stiegen von knapp 58% des BIP 1982 auf gut 63% 1990. Mehr als 4 Prozentpunkte dieser Aufkommensteigerungen sind auf die Effekte automatischer Stabilisatoren zurückzuführen. Von wesentlicher Bedeutung war in diesem Zusammenhang die ausgeprägte Progressivität des Systems der direkten Steuern. Das Aufkommen an Vermögensteuern wurde kräftig erhöht (von 1,6% des BIP 1981 auf 5% 1989), vor allem durch die Einführung einer staatlichen Grundsteuer. Auch die indirekten Steuern wurden in mehreren Schritten angehoben und ihre Bemessungsgrundlage verbreitert.

Auf der Ausgabenseite waren diskretionäre Maßnahmen von größerer Bedeutung. Die Ausgabenquote sank von 63% (1982) auf 58% (1989), u. a. dank des zurückhaltenden Gehaltsanstiegs im öffentlichen Dienst und eines leichten Rückgangs der Zahl der öffentlich Bediensteten (Anteil der öffentlichen Lohn- und Gehaltssumme am BIP 1982 34%, 1989 30,5%). Öffentliche Investitionen und Industriebörsen wurden erheblich reduziert. Im schwedischen Wohlfahrtsstaat trug der Wirtschaftsaufschwung und die Rückkehr zur Vollbeschäftigung allerdings primär „automatisch“ zu einer Verringerung der Staatsausgaben bei. Vor allem die Aufwendungen für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik gingen kontinuierlich zurück.

Trotz erheblicher Überschüsse der öffentlichen Haushalte gelang es in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre nicht, die Fiskalpolitik genügend restriktiv zu gestalten. Der Konjunkturstimulus, der vor allem von der Deregulierung der Finanzmärkte ausging, hatte Ende des Jahrzehnts ausgeprägte gesamtwirtschaftliche Überhitzungserscheinungen zur Folge. Die abnehmende Steuerungsfähigkeit durch das politische System (die auch mit der Dezentralisierung der Lohnverhandlungen und der Schwächung der korporatistischen Strukturen zusammenhängt) und knappere politische Mehrheiten waren wesentliche Ursachen des Versagens der Fiskalpolitik in der Hochkonjunktur. Rasch fiel die schwedische Wirtschaft zu Beginn der neunziger Jahre von der Konjunkturüberhitzung in eine tiefe Rezession. Das BIP sank zwischen 1991 und 1993 real um 5%, die Arbeitslosenquote stieg von Vollbeschäftigungsniveau auf 8% (1994), und die Inflation fiel von 10% auf 2% (im Jahr 1994). Dies hatte erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen

Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Schweden

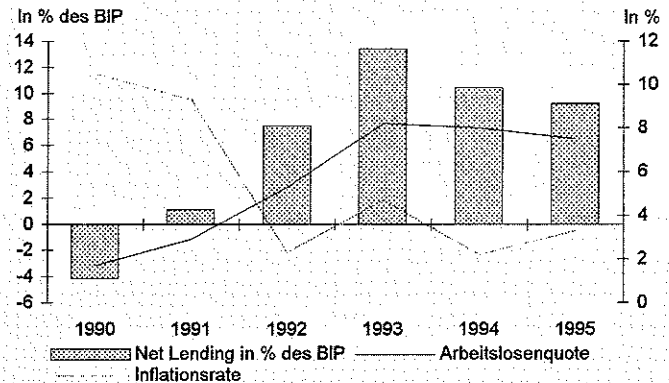
Übersicht 6

Neuverschuldung, Arbeitslosigkeit und Inflation in Schweden

Abbildung 5

	Net Lending	Zinsen für die Staats-schuld	Primär-saldo	Bruttover-schuldung	Einnahmen-quote	Ausgaben-quote
	In % des BIP					
1980	-4,0	-0,4	-4,4	44,3	56,1	57,7
1981	-5,3	0,3	-4,9	52,1	57,4	60,4
1982	-7,0	1,6	-5,4	61,7	57,8	62,9
1983	-5,0	1,9	-3,1	65,5	59,5	62,7
1984	-2,9	2,4	-0,5	67,0	59,0	60,5
1985	-3,8	3,0	-0,8	67,6	59,5	62,1
1986	-1,2	2,2	1,0	67,1	60,4	60,8
1987	4,2	1,7	6,0	59,1	62,1	58,7
1988	3,5	1,0	4,5	53,5	61,6	57,5
1989	5,4	0,5	5,9	48,4	63,7	57,7
1990	4,2	0,1	4,3	44,4	63,3	58,6
1991	-1,1	0,1	-1,0	53,7	60,2	60,6
1992	-7,5	0,1	-7,4	69,8	59,8	65,2
1993	-13,4	1,5	-11,9	74,6	59,2	68,0
1994	-10,4	2,8	-7,6	79,4	58,4	67,4
1995	-9,2	3,7	-5,6	84,5	59,0	66,7
1996	-6,4	4,2	-2,2	86,3	59,2	64,2

Q: OECD Economic Outlook 1995 (57)



In Phasen der Vollbeschäftigung und relativ hoher Inflation weist der Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte in Schweden typischerweise hohe Überschüsse auf. Dagegen läßt eine Stabilisierungskrise mit hoher Arbeitslosigkeit im Wohlfahrtsstaat die öffentliche Neuverschuldung rasch steigen.

Haushalte, deren Saldo von +5,5% auf -13% umschlug (Abbildung 5). Allein die Ausgaben für Arbeitslosengeld und aktive Beschäftigungspolitik stiegen um etwa 3% des BIP. Die Zuschüsse an den Bankensektor, der durch das Platzen der „speculative bubbles“ auf den Immobilien- und Kapitalmärkten schwer in Mitleidenschaft gezogen wurde, betrugen zwischen 1991 und 1993 kumuliert etwa 5% des BIP. Der schnelle Rückgang der Inflation belastete die öffentlichen Haushalte schwer, weil die Steuereinnahmen rasch, die Transfers aber erst verzögert reagierten. Die Freigabe des Kronenwechselkurses Ende 1992 brachte erhebliche Risikoprämien für das langfristige Zinsniveau mit sich, die die Staatsschuld enorm verteuerten.

Die prekäre Situation der öffentlichen Haushalte veranlaßte die bürgerliche (bis 1993) und die sozialdemokratische (ab 1993) Regierung, mehrere Krisenpakete zusammenzustellen, und schlug sich auch in dem 1995 konzipierten Konvergenzprogramm nieder. Makroökonomisch sind zumindest die außenwirtschaftlichen Umstände der Konsolidierungsstrategie ähnlich der Situation Anfang der achtziger Jahre. Die starke Abwertung der schwedischen Krone (der real-effektive Wechselkurs sank seit Herbst 1992 um 33%) leitete einen Exportboom ein, der mit einer raschen Verbesserung des Leistungsbilanzsaldos verbunden ist. Das Defizit von 3,5% des BIP im Jahr 1992 sollte sich schon bis 1996 in einen Überschuß von fast 4% des BIP wandeln. Allerdings bleiben die Effekte des Exportbooms auf das Wachstum der Gesamtwirtschaft (1994/1996 etwas mehr als +2% pro Jahr) mäßig. Dazu tragen das hohe Zinsniveau (restriktive Geldpolitik und hohe Risikoprämien) und die restriktive Fiskalpolitik bei. Die diskretionären Maßnahmen setzen gleichermaßen auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte an: Der Tarif der staatlichen Einkommensteuer wurde um 5 Prozentpunkte erhöht¹⁾. Eine Reihe von indirekten Steuern (Mineralölsteuer, Tabaksteuer, Mehrwertsteuer auf Transport und Lebensmittel) wurde wie die Sozialversicherungsbeiträge er-

höht. Auf der Ausgabenseite erfolgte eine schrittweise Senkung der Ersatzraten im Fall von Krankheit, Arbeitslosigkeit und Elternurlaub von 90% auf 75% des Arbeitseinkommens. Die Kinder- und Wohnbeihilfen wurden nominell gekürzt, der Zugang zur Frühpension soll restriktiver und finanziell weniger interessant gestaltet werden.

Den zentralen Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte leistet aufgrund der hohen Staatsquote die Erholung aus der langen und tiefen Rezession. Für die Einnahmen- wie die Ausgabenseite spielen Beschäftigungssteigerungen und eine Verringerung der Arbeitslosigkeit eine entscheidende Rolle. Der Wirtschaftsaufschwung und ein effizienter Einsatz des Arbeitsmarktservice sollen bei einer Beschäftigungssteigerung von knapp 2% p. a. bis 1998 einen Rückgang der Arbeitslosenquote von 8% auf 5½% und der Zahl der in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen betreuten Personen von 5% auf knapp 4% der Erwerbstätigen erlauben. Zu der im Konvergenzprogramm vorgesehenen Verbesserung des Finanzierungssaldos der öffentlichen Haushalte um 9½ Prozentpunkte zwischen 1994 und 1998 würden gut 3 Prozentpunkte der Konjunkturaufschwung, 4 Prozentpunkte die Ausgabenkürzungen und 2 Prozentpunkte die Einnahmensteigerungen beitragen (*Finansdepartementet*, 1995, S. 11). Damit sollte 1998 das Net Lending des öffentlichen Sektors 1% des BIP betragen (Primärüberschuß 1,2%) und die konsolidierte Bruttoschuld gemäß Maastricht-Definition bei 81% des BIP liegen.

Wie jede mittelfristige Projektion hängt diese Vorschau stark von den exogenen Annahmen über Wirtschaftswachstum und Zinsniveau ab. Von besonderer Bedeutung für das Gelingen der Konsolidierungsstrategie wird das reale Wirtschaftswachstum sein, das zwischen 1994 und 1998 mit durchschnittlich 2½% nicht allzu pessimistisch angesetzt wird. Das langfristige Zinsdifferential zu Deutschland soll von 3 Prozentpunkten auf 1 Prozentpunkt schrumpfen; dies korreliert mit der Annahme einer kontinuierlichen Aufwer-

¹⁾ Das schwedische Lohn- und Einkommensteuersystem ist zweigeteilt. Es besteht aus einer kommunalen Einkommensteuer, die im Durchschnitt etwa 30% beträgt, und einer staatlichen Einkommensteuer, deren Tarif von 20% auf 25% erhöht wurde. Von der staatlichen Einkommensteuer ist das Fünftel der Bezieher höchster Einkommen betroffen.

tung der Krone gegenüber dem ECU ab 1996 Angesichts der Instabilität der Finanzmärkte und der ausgeprägten Skepsis der Akteure gegenüber der schwedischen Politik scheinen auch diese Ansätze eher optimistisch gewählt.

Hohe Wachstumsraten erlauben nachhaltige Senkung der Verschuldung in Irland

Irland war in den letzten zehn Jahren unter den europäischen Staaten in der Rückführung der öffentlichen Verschuldung am erfolgreichsten. Betrug die Bruttoverschuldung 1986 noch 116% des BIP, so konnte sie bis 1995 auf 83% verringert werden und sollte bis 2000 auf etwa 60% des BIP sinken (Cantillon — Curtis — Fitz Gerald, 1994). Die Neuverschuldung ermäßigte sich von knapp 11% (1986) auf etwa 2% des BIP, im Primärhaushalt werden seit 1988 beträchtliche Überschüsse ausgewiesen.

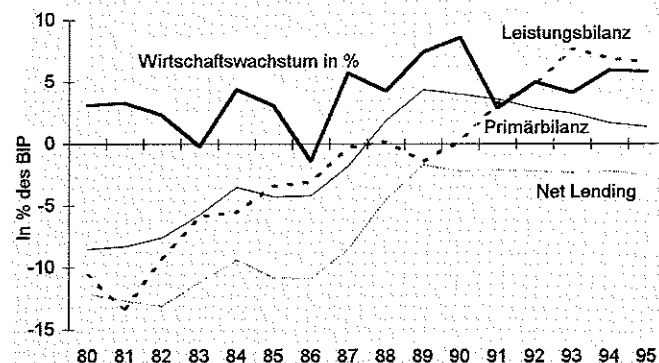
Dieser — auch makroökonomisch erfolgreichen — Periode der Wirtschaftspolitik war eine lange Krisenphase vorausgegangen. In der ersten Hälfte der achtziger Jahre suchte Irland mit einer restriktiven Geld- und Fiskalpolitik die hohe Inflation (1981 20%) und das enorme Leistungsbilanzdefizit (13½% des BIP) in den Griff zu bekommen. Hinsichtlich dieser beiden Ziele war die Stabilisierungspolitik erfolgreich. Gleichzeitig bewirkte der Rückgang der inländischen Nachfrage — vor allem der Investitionen — eine deutliche Wachstumsabschwächung (durchschnittliches reales Wachstum 1980/1986 +2% gegenüber etwa +5% in den Perioden davor und danach), ein hohes Realzinsniveau und einen raschen Anstieg der Arbeitslosenquote (von 7% 1980 auf 17% 1986), begleitet von hoher Emigration. In bezug auf die Verschuldung der öffentlichen Haushalte war die Restriktionspolitik nicht erfolgreich. Wachstumsabschwächung und restriktive Fiskalpolitik ließen zwar die Abgabenquote von 31½% des BIP (1980) auf 36½% (1986) steigen, zugleich erhöhten sich aber auch die Staatsausgaben aufgrund der großen Belastung durch Arbeitslosigkeit und Zinszahlungen von 42% auf 49% des BIP. Die jährliche Neuverschuldung lag in der ersten Hälfte der achtziger Jahre durchwegs über 10% des BIP, obwohl das strukturelle Defizit der öffentlichen Haushalte um etwa 4½% des BIP zurückging. Die Bruttoverschuldung stieg gemessen am BIP zwischen 1980 und 1986 um 45 Prozentpunkte.

Erst 1986/87 gelang ein grundlegender Wandel in der Wirtschaftspolitik. Er äußerte sich in einer Rückkehr zu hohen Wachstumsraten (durchschnittliches reales Wachstum 1987/1995 +5½%), einer weiteren Leistungsbilanzverbesserung, niedriger Inflation, einem kontinuierlichen Rückgang der Arbeitslosenquote und einem raschen Sinken der öffentlichen Gesamt- und Neuverschuldung.

Diese positive Entwicklung hat mehrere Gründe: Die Wettbewerbsfähigkeit entwickelte sich sehr günstig; der effektive Wechselkurs des irischen Pfunds veränderte sich zwischen 1986 und 1993 nominell nur geringfügig (–2,5%)²⁾, die niedrige Inflation bewirkte allerdings eine erhebliche

Konjunkturverlauf und öffentlicher Haushalt in Schweden

Abbildung 6



Nach einer Stabilisierungskrise in der ersten Hälfte der achtziger Jahre erlebte Irland ab 1986 eine Phase anhaltend hohen Wachstums, das mit einer laufenden Verbesserung des Leistungsbilanzsaldos verbunden war. Ursachen dieser dynamischen Expansion waren die Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit, hohe ausländische Direktinvestitionen in der Industrie und die umfangreichen Förderungen aus den Strukturfonds der EU. Der Übergang zu raschem Wachstum war mit einer eindrucksvollen Verringerung der öffentlichen Neuverschuldung verbunden, die Primärbilanz (ohne Zinszahlungen) wies ab 1988 hohe Überschüsse auf.

real-effektive Abwertung des Pfunds (–28,2%), auch und vor allem gegenüber dem Haupthandelspartner Großbritannien (Anfang der achtziger Jahre ein Drittel, heute etwa ein Viertel der irischen Exporte). Gleichzeitig erzielte die irische Exportindustrie eine außerordentliche Produktivitätssteigerung, die von der großen Dynamik ausländischer Direktinvestitionen getragen wurde. Die Warenexporte wuchsen zwischen 1987 und 1993 um durchschnittlich 9,9%, und der Überschuss in der Handelsbilanz erhöhte sich von 4% (1986) auf 15% des BIP (1993).

Die ausländischen Direktinvestitionen in der irischen Industrie (vor allem in den Bereichen Computertechnologie, pharmazeutische Industrie, Medizintechnologie, elektronische Industrie und Nahrungsmittelerzeugung) entwickelten sich besonders dynamisch. Auf Unternehmen in ausländischem Besitz entfielen 1993 55% des Industrieoutputs und 45% der Industriebeschäftigten. Die Wertschöpfung je Beschäftigten war in diesen Unternehmen zweieinhalbmal so hoch wie in der übrigen Industrie (Cantillon — Curtis — Fitz Gerald, 1994). Begünstigt wurden die ausländischen Direktinvestitionen durch das relativ niedrige Lohnniveau, die hohen Infrastrukturinvestitionen — im wesentlichen finanziert über die Strukturfonds der Europäischen Union — und Subventionsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Zuerkennung eines Ziel-1-Status durch die EU sowie die niedrige Gewinnbesteuerung. Allerdings ist die Vernetzung der Exportindustrie mit der übrigen irischen Wirtschaft nur schwach entwickelt. Ein Großteil der Vorprodukte wird importiert, die Gewinne werden zu einem wesentlichen Teil repatriert und nicht im Inland reinvestiert. Die Inlandsnachfrage blieb in der gesamten Aufschwungperiode relativ gering. Das exportgetragene Wachstum war deshalb auch kaum mit Beschäftigungssteigerungen verbunden.

Irland profitierte in bemerkenswertem Ausmaß von der Erhöhung der Mittel der Strukturfonds und der Etablierung

²⁾ Im Rahmen eines Realalignments im Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems wurde der Leitkurs des irischen Pfunds im August 1986 um 8% und im Jänner 1993 um 10% abgewertet.

Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Irland

Übersicht 7

	Net Lending	Zinsen für die Staats- schuld	Primär- saldo	Bruttover- schuldung	Einnahmen- quote	Ausgaben- quote
	In % des BIP					
1980	-12.1	3.5	-8.5	71.3	36.9	42.0
1981	-12.7	4.5	-8.3	75.9	37.5	43.8
1982	-13.1	5.5	-7.6	81.6	39.9	47.2
1983	-11.2	5.5	-5.7	95.4	41.8	48.0
1984	-9.4	5.9	-3.5	99.6	42.0	47.2
1985	-10.8	6.5	-4.3	102.7	41.6	48.2
1986	-10.9	6.7	-4.2	116.3	42.3	49.2
1987	-8.5	6.7	-1.8	116.3	42.1	47.6
1988	-4.5	6.3	1.9	112.3	42.9	45.6
1989	-1.7	6.1	4.4	102.1	38.9	39.0
1990	-2.2	6.1	4.0	96.0	39.0	39.9
1991	-2.1	5.7	3.6	95.3	40.0	41.1
1992	-2.2	5.1	2.9	90.7	40.4	41.5
1993	-2.3	4.8	2.5	92.7	40.6	41.3
1994	-2.2	3.8	1.7	87.9	41.6	40.7
1995	-2.5	3.9	1.4	83.3	39.9	39.7
1996	-2.4	3.6	1.2	79.1	38.4	38.4

Q: OECD Economic Outlook, 1995 (57)

des Kohäsionsfonds, aber auch von der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU. Irland ist Nettoempfänger gegenüber den EU-Haushalten im Ausmaß von 5½% des BIP (1995). Gemeinsam mit den hohen Handelsbilanzüberschüssen ermöglichte der Transferbilanzüberschuß steigende positive Leistungsbilanzsalden. Gewinn- und Dividendenrepatriierung der ausländischen Unternehmen bewirkten allerdings im Durchschnitt der letzten Jahre Kapitalabflüsse von knapp 10% des BIP pro Jahr.

Die günstige Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit, die hohen Direktinvestitionen aus dem Ausland und die generösen Transferzahlungen der EU sind die wesentlichen Determinanten des Booms der irischen Wirtschaft seit 1987. Gemessen an den hohen Wachstumsraten blieb die Eindämmung der Neuverschuldung allerdings dürrig. Dies könnte mit der Schwäche der Inlandsnachfrage und der zurückhaltenden Beschäftigungsentwicklung zusammenhängen. Die Steuereinnahmen wuchsen etwas rascher als das BIP. Nachdem eine Steueramnestie 1988 einmalige Zusatzeinnahmen von knapp 2% des BIP erbracht hatte, bewirkten zwischen 1989 und 1994 die automatischen Stabilisatoren auf der Staatseinnahmenseite einen Anstieg der Abgabenquote von 34% auf 36%. Im Zuge von zwei Steuerreformen wurde die Steuerbelastung jeweils diskretionär gesenkt. 1989 wurde eine Reduzierung der Grenzsteuersätze der Einkommensteuer durch eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage nicht voll kompensiert. Die 1995 wirksam werdende Reform zielt vor allem auf die Steuerentlastung der Bezieher niedriger Einkommen ab. Gleichzeitig wird die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer durch die Einschränkung der Absetzbarkeit von Hypothekarzinsen und Krankenversicherungsprämien ausgeweitet und die Vermögensteuer erhöht.

Die Ausgabenquote konnte vor allem in den Jahren der Hochkonjunktur merklich gesenkt werden. Die Arbeitslosenquote fiel in den Boomjahren 1987/1990 — allerdings primär aufgrund der günstigen Arbeitsmarktentwicklung in Großbritannien — um 4 Prozentpunkte. Dies entlastete die Sozialhaushalte merklich. Gleichzeitig sank das Zins-Wachstumsdifferential deutlich und wurde 1989/1990 so-

gar negativ. Der Anteil der Netto-Zinszahlungen des öffentlichen Sektors am BIP ging ab 1987 kontinuierlich zurück. Die stark ausgeweiteten Mittel aus den Strukturfonds der EU übernahmen die Rolle der öffentlichen Haushalte zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen. Eine generell restriktive fiskalpolitische Linie auf der Staatsausgabenseite war unter den Rahmenbedingungen der günstigen Wirtschaftsentwicklung vor allem Ende der achtziger Jahre auch politisch unumstritten.

Die Wachstumsaussichten für die irische Wirtschaft bleiben weiterhin günstig: Bis Ende der neunziger Jahre wird eine durchschnittliche reale Wachstumsrate von 5% erwartet. Das sinkende Zinsniveau und die hohen Transferzahlungen aus den EU-Haushalten lassen nun einen Investitionsboom erwarten (Cantillon — Curtis — Fitz Gerald, 1994). Auch die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte dürften, im Gegensatz zur bisherigen Entwicklung, bis zum Ende des Jahrzehnts zunehmend von den hohen Wachstumsraten profitieren. Mit steigender Inlandsnachfrage wird das Wachstum auch beschäftigungsintensiver, und die Arbeitslosenquote kann weiter zurückgehen. Die außerordentlich niedrige Erwerbsquote und das hohe Niveau der Arbeitslosigkeit bieten erheblichen Spielraum für Ausweitungen des effektiven Arbeitskräfteangebotes, sodaß das Wachstumspotential nicht vom Arbeitsmarkt her beschränkt ist. Eine höhere Beschäftigungsintensität des Wachstums und ein Anziehen der Inlandsnachfrage werden die autokonsolidierenden Effekte der öffentlichen Haushalte weiter stärken. Für die Staatseinnahmenseite bietet sich deshalb auch bei konstanter Abgabenquote Spielraum für Steuerentlastungen, ein weiterer Rückgang der Ausgabenquote bedarf kaum diskretionärer Maßnahmen. Unter den derzeitigen Wachstumsperspektiven werden anhaltende Überschüsse im Primärbudget der öffentlichen Haushalte zwischen 1% und 2% des BIP erzielt werden, und die Verschuldungsquote könnte bis zum Jahr 2000 auf etwa 60% des BIP sinken. Der Rückgang der öffentlichen Verschuldung entlastet die Budgets auch durch geringere Zinszahlungen kräftig. Zu Ende des Jahrzehnts ist mit einer Konvergenz des irischen BIP pro Kopf auf etwa 83% des EU-Durchschnitts zu rechnen. Das läßt einen Rückgang der Zahlungen aus den Strukturfonds der EU erwarten, der allerdings dann nicht mehr mit einer untragbaren Belastung für die öffentlichen Haushalte verbunden sein muß.

Erfüllung der Maastricht-Kriterien nicht absehbar

Die Rezession 1992/93 wurde in Westeuropa von einem zwar steilen, im Ausmaß aber eher mäßigen Aufschwung abgelöst. Das reale Wachstum des BIP liegt im zweiten und dritten Jahr der Konjunkturerholung kaum über dem Wert des Jahres 1994. Die Nachwirkungen der Rezession 1993 in den öffentlichen Haushalten und der mäßige Konjunkturaufschwung machen die Erfüllung der fiskalischen Kriterien für einen Eintritt in die Währungsunion laut Vertrag von Maastricht für eine nennenswerte Gruppe von Mitgliedsländern unwahrscheinlich. Geht man davon aus, daß die Entscheidung über die Teilnahme einzelner Län-

Konvergenzkriterien für die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion

Übersicht 8

3. Stufe

	Inflationsrate			Net Lending			Staatsschuld laut Maastricht-Definition				Langfristige Zinsen			Einhaltung der EWS-Bandbreiten 1994
	1990	1994	1996	1990	1994	1996	1990	1994	1996	Veränderung 1990/1994	1990	1994	1996	
	In %						In % des BIP				In %			
Irland	3,3	2,3	2,8	- 2,2	- 2,2	- 2,4	96,8	90,9	82,1	- 5,9	10,1	8,2	8,2	Nein
Niederlande	2,5	2,8	2,0	- 5,0	- 3,0	- 2,7	78,8	78,3	78,7	- 0,5	9,0	6,7	7,0	Ja
Portugal	13,4	5,2	4,5	- 5,5	- 5,7	- 5,0	68,6	69,5	69,9	+ 0,9	20,8	13,5	11,2	Nein
Luxemburg	3,7	2,2	2,3	5,9	1,3	2,0	5,4	7,0	—	+ 1,6	8,5	6,4	—	Ja
Belgien	3,4	2,4	2,5	- 5,4	- 5,3	- 4,0	130,8	136,2	132,6	+ 5,4	10,1	7,7	7,6	Nein
Österreich	3,3	3,0	2,3	- 2,2	- 4,0	- 4,4	58,4	64,5	66,9	+ 6,1	8,7	6,7	6,3	Ja
Deutschland	2,7	3,0	2,0	- 2,1	- 2,5	- 2,2	43,8	50,1	58,1	+ 6,3	8,8	6,9	7,0	Ja
Frankreich	3,5	1,7	2,0	- 1,6	- 6,0	- 4,1	35,4	48,5	52,6	+ 13,1	10,4	7,5	7,3	Ja
Dänemark	2,6	2,0	3,0	- 1,5	- 3,9	- 1,6	59,6	75,6	75,4	+ 16,0	10,6	7,9	8,7	Nein
Spanien	6,7	4,7	4,0	- 4,1	- 6,6	- 5,5	45,1	62,2	67,4	+ 17,1	14,6	10,0	11,0	Nein
Großbritannien ¹⁾	9,5	2,5	4,0	- 1,2	- 6,5	- 2,6	35,0	52,5	53,7	+ 17,5	11,8	8,2	8,2	Nein ²⁾
Italien	6,5	4,0	4,0	- 10,9	- 9,0	- 6,9	97,9	125,4	123,3	+ 27,5	13,5	10,6	11,4	Nein ²⁾
Griechenland	20,5	10,9	9,0	- 14,0	- 12,5	- 10,0	82,6	113,6	114,0	+ 31,0	25,2	25,3	17,0	Nein ²⁾
Schweden	10,5	2,2	3,3	4,2	- 10,4	- 6,4	44,9	79,1	86,0	+ 34,2	13,6	9,5	10,9	Nein ²⁾
Finnland	6,1	1,1	3,0	5,4	- 5,5	- 3,3	14,5	60,1	70,8	+ 45,6	13,2	8,4	8,9	Nein ²⁾
EU 15	5,7	3,1	3,0	- 3,7	- 5,9	- 4,2	55,6	70,3	73,3	+ 14,6				
Konvergenzkriterien	4,1	3,1	3,4	- 3,0	- 3,0	- 3,0	60,0	60,0	60,0		11,5	9,9	9,1	

Konvergenzkriterien.

1. Preisstabilität: Inflationsrate nicht höher als 1,5 Prozentpunkte über der Inflationsrate der drei preisstabilsten Mitgliedstaaten (im Jahr vor der Prüfung).

2. Finanzlage der öffentlichen Hand (Gesamtstaat: Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger, sonstige Fonds): Laufendes Defizit (Net Lending laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung) unter 3% des BIP, Schuldenstand (Brutto-Gesamtsschuldenstand) unter 60% des BIP

3. Langfristige nominelle Zinssätze nicht höher als 2 Prozentpunkte über den Zinssätzen der drei preisstabilsten Mitgliedstaaten (im Jahr vor der Prüfung)

4. Einhaltung der „normalen“ Bandbreite des Wechselkursmechanismus des EWS in den letzten zwei Jahren vor der Prüfung (trotz Bandbreitenerweiterung im August 1993 auf $\pm 15\%$ wird als „normale“ Bandbreite $\pm 2,25\%$ angesehen).

Die Prüfung der Konvergenzkriterien findet erstmals Ende 1996 statt.

Die Bruttoverschuldung der öffentlichen Haushalte gemäß European System of Integrated Accounts (ESA), die für das Konvergenzkriterium des Vertrags von Maastricht relevant ist, ist nicht völlig deckungsgleich mit den gebräuchlichen — auf der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung basierenden — Daten der OECD. Unterschiede ergeben sich in der etwas engeren Definition der öffentlichen Schuld (so sind etwa Exportkredite nicht erfaßt) und in Differenzen bezüglich der Schuldenbewertung.

Q: WIFO. Länder gereiht nach der Veränderung der Staatsschuld 1990/1994. — ¹⁾ Staatsschuld im Jahr 1990 nicht laut „Maastricht-Definition“. — ²⁾ Nimmt nicht am Wechselkursmechanismus teil.

der im Dezember 1997 aufgrund der Daten des Jahres 1996 oder vorläufiger Daten des Jahres 1997 zu fällen ist, so scheint angesichts der derzeitigen Perspektiven absehbar, daß die dritte Stufe der Europäischen Währungsunion nur nach einer qualifizierenden Interpretation der Konvergenzkriterien erreicht werden kann. Gleichzeitig fällt das Instrumentarium kompetitiver Abwertungen zur Verbesserung der makroökonomischen Rahmenbedingungen einer Budgetkonsolidierung schon zwei Jahre vor Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion weg. Der relativen Preis- und Kostenstabilität kommt in dieser Phase besondere Bedeutung zu. Österreich weist bezüglich der fiskalischen Maastricht-Kriterien eine relativ günstige Position auf: Eine Neuverschuldung von 4% des BIP bedeutete 1994 den 6. Rang innerhalb der EU-Länder. Eine Gesamtverschuldung von 64% ergab den 7. Rang; in der Rezession 1993 stieg die Verschuldungsquote nur wenig.

Budgetkonsolidierungen gelangen im beobachteten Zeitraum stets bei anhaltender wirtschaftlicher Dynamik. Vor allem kräftige Beschäftigungszuwächse und ein Rückgang der Arbeitslosigkeit entlasteten die öffentlichen Haushalte. In allen untersuchten Ländern hat — mit Ausnahme der Fiskalpolitik in Deutschland zwischen 1990 und 1995, als wegen der besonderen Anforderungen diskretionäre Steuererhöhungen als wesentlichstes Konsolidierungsinstrument dienten — die Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren im Wirtschaftsaufschwung entscheidende Konsolidierungsbeiträge geleistet. Sie wurde allerdings auf der Einnahmenseite oft durch mit Einnahmenentfall verbundene Steuerreformen erheblich eingeschränkt, sodaß

auch im Aufschwung die Haushaltskonsolidierung zumindest kurzfristig hintangestellt wurde. Andererseits wurden Konsolidierungschancen durch diskretionäre Ausgabensteigerungen in der Hochkonjunktur vergeben. Den automatischen Stabilisatoren sollte deshalb nicht nur in der Rezession sondern auch in der Hochkonjunktur volle Wirksamkeit eingeräumt werden, wenn die angestrebte Konsolidierung Erfolg haben soll.

Wachstumsphasen wiesen in Europa in den letzten Jahrzehnten unterschiedliche Merkmale auf. Von den monetären Rahmenbedingungen gingen oft entscheidende Impulse aus. Den nachhaltigsten Aufschwung prägte in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre eine Ausweitung der Investitionstätigkeit, die fast alle europäischen Staaten erfaßte und mit einer Zunahme der Verschuldung der Unternehmen und einer erheblichen Entlastung der öffentlichen Haushalte verbunden war. Allerdings belastete auch in dieser Phase das hohe Zinsniveau nicht nur die öffentlichen Haushalte — als wichtigsten Schuldnersektor —, sondern auch die Investitionstätigkeit der Unternehmen.

In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre war der Aufschwung in Großbritannien und den skandinavischen Ländern von einer starken Ausweitung des verschuldungsfinanzierten privaten Konsums getragen, die mit einer Deregulierung der Kreditmärkte und einer Steuerabzugsfähigkeit von Zinsausgaben in Zusammenhang stand. Gerade dieser kurzfristige Konsolidierungserfolg erwies sich als nicht nachhaltig, weil die damit verbundenen Überhitzungserscheinungen in tiefen Rezessionen mündeten, die die öffentlichen Haushalte schwer in Mitleidenschaft zogen.

Eine deutliche Verbesserung des Leistungsbilanzsaldos bildete für eine Reihe von Ländern den Rahmen einer erfolgreichen Budgetkonsolidierung. In jenen Ländern, die diese Leistungsbilanzverbesserung durch nominelle Abwertungen herbeiführten, konnte der makroökonomische Erfolg jedoch nur solange gewährleistet werden, als über einkommenspolitische Maßnahmen ein Inflationsanstieg verhindert wurde. Wesentlich erfolgreicher waren in dieser Hinsicht jene Hartwährungsländer, die über niedrige Preis- und Kostensteigerungen und hohe Produktivitätszuwächse im Rahmen eines stabilen Wechselkurssystems Wettbewerbsvorteile erzielten.

Literaturhinweise

- Bartolini L, Razin, A, Symansky, S., „G-7 Fiscal Restructuring in the 1990s: Macroeconomic Effects“ *Economic Policy* 1995 (April)
- Bundesministerium der Finanzen (1994A) Finanzbericht 1995 Bonn 1994
- Bundesministerium der Finanzen (1994B) Der Finanzplan des Bundes 1994 bis 1988 Bonn 1994
- Canitlon S, Curtis J, Fitz Gerald J, Medium Term Review: 1994-2000 The Economic and Social Research Institute Dublin 1994

- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung „Haushaltskonsolidierung — aber wie? Mittelfristige Perspektiven von Bund, Ländern und Gemeinden“ DIW-Wochenbericht 1994 (46)
- Dornbusch R „Credibility, Debt and Unemployment: Ireland's Failed Stabilization“ *Economic Policy* 1989 (April)
- Finansdepartementet Konvergenzprogramm för Sverige Stockholm 1995
- European Commission „Towards Greater Fiscal Discipline“ *European Economy* 1994 (3)
- Giavazzi F, Pagano M „Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries“ *NBER Macroeconomics Annual* 1990
- Marterbauer M „Grenzen der Steuerungsfähigkeit: Die schwedische Fiskalpolitik im Konjunkturzyklus“ in Schneider O „Schweden im Umbruch“ Nomos Baden-Baden 1995 (erscheint demnächst)
- Marterbauer M, Schweighofer J, Walterskirchen E „Von der Deregulierung zur Banken- und Wirtschaftskrise in Schweden“ *Wirtschaft und Gesellschaft* 1992 (4)
- OECD Economic Surveys Germany Ireland Italy Sweden Paris verschiedene Jahrgänge
- OECD Economic Outlook 1995 (57)
- Schulmeister St „Zinssatz, Wachstumsrate und Staatsverschuldung“ *WIFO-Monatsberichte* 1995 68(3)
- Walterskirchen, E „Budgetdefizite und private Überschüsse“ *WIFO-Monatsberichte* 1984 57(1)
- Walterskirchen E „Budgetsanierung in Europa“ *WIFO-Monatsberichte* 1990 63(1)

Macroeconomic Conditions of Budget Consolidation in Europe

Summary

New indebtedness of the public sector in the countries of the EU has surged since the economic crisis in the mid-seventies. While budgets were balanced before the recession of 1973, huge deficits totaling almost 5 percent on average developed at the beginning of the nineties. Gross indebtedness of the public sector rose from an average of 41 percent in 1980 to 72 percent in 1994. Given the present perspectives, it is likely that the third phase of the European Monetary Union can only be reached if the fiscal convergence criteria are loosely interpreted.

Nonetheless, in some countries there were phases of successful budget consolidation. Discretionary expenditure cuts or tax increases are the main focal points in public discussion. An analysis of successful consolidation drives shows the importance of macroeconomic factors in fiscal restraint.

Several macroeconomic constellations facilitate budget consolidation:

1. An improvement in international competitiveness and the generation of a surplus in the current account. One instrument for lowering domestic production costs vis-à-vis other countries in the short term is a devaluation; such a policy measure facilitated the consolidation efforts in Sweden (1982-1986) and in Italy (1992-1995). But this combination of fiscal restraint and improvement in the current account raises serious problems: an improvement is achieved at the cost of other countries whose current account will necessarily worsen („beggar-my-neighbor“); such a policy can only be successful if incomes policies succeed in keeping inflation down and in maintaining the real devaluation effect; and finally this policy measure raises foreign indebtedness and interest payments. Ireland's success in reducing its budget and current account deficit between 1986 and 1993 was mainly due to the substantial transfer payments from the EU (amounting to 5½ percent of GDP in 1995). During the years from 1987 to

1992, when the European Monetary System had the effect of stabilizing nominal exchange rates, the hard-currency countries, such as Germany and the Netherlands, managed to improve their competitive and fiscal position by holding down price and cost increases.

2. The expansion of domestic demand by raising the propensity to incur debt on the part of private households. In times of underutilization of productive capacity, this policy eases the strain on the public sector by raising income and employment. Deregulating credit markets and making interest payments of private households deductible from income taxes are the main venues for a „budget consolidation with falling saving rates“, typical of the Scandinavian countries and the U.K. during the second half of the 1980s. This type of fiscal consolidation usually results in inflation and current account deficits and finally in a serious recession and budget crisis.
3. „Budget consolidation in tandem with a (credit financed) expansion of business investment“ is a constellation which characterizes most European economies in the second half of the eighties. These policies have the strongest long-term effects on growth and the fiscal position but is an economic policy option that is hardly feasible in the short run. It is rather the result of a favorable relation between the yields of capital outlays and the yields of alternative financial assets, of long-term stable social and economic developments, and of steady macroeconomic growth.

Discretionary policy measures such as expenditure cuts and tax hikes continue to play an important role in phases of fiscal restraint; the application of these instruments is greatly facilitated by favorable macroeconomic circumstances. Discretionary tax increases (with the tax burden rising from 40 percent to 44 percent of GDP) were the main instrument for consolidating the budget in Germany during the period from 1990 to 1995, even though this period was characterized by adverse economic developments.