

Ewald Walterskirchen

Budgetsanierung in Europa

Die Budgetsanierung kam in Europa in den letzten Jahren zügig voran, die gute Konjunktur erleichterte die Konsolidierung. In den OECD-Ländern Europas hat sich der Finanzierungssaldo¹⁾ der öffentlichen Haushalte zwischen 1986 und 1989 von -4,1% auf -2,2% des Brutto-Inlandsproduktes verringert — doppelt so rasch wie in den vorangegangenen drei Jahren.

Die Budgetsituation ist von Land zu Land sehr verschieden. In Europa sind drei Ländergruppen zu unterscheiden:

- Die vier skandinavischen Länder und Großbritannien verzeichneten 1988 einen Budgetüberschuß
- In der Bundesrepublik Deutschland, in Österreich, Frankreich und Spanien war das Defizit der gesamten öffentlichen Haushalte mäßig
- Die dritte Gruppe umfaßt die Länder mit hohem Budgetdefizit: die „Kleinen“ in der EG (außer Dänemark) und Italien.

Wege der Budgetsanierung

In den letzten Jahren hat sich die Budgetsituation in allen europäischen Ländern verbessert (ausgenommen Griechenland). Ziel der meisten Länder war es, das Budgetdefizit durch Ausgabenkürzungen zu verringern. Großbritannien, die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande haben dieses Vorhaben erreicht, Ausgaben- und Abgabenquote gingen spür-

Die Budgetsanierung kommt in Österreich seit 1987 rasch voran. Das Tempo des Defizitabbaus ist ähnlich wie im Ausland, darüber hinaus konnte Spielraum für die große Steuerreform 1989 geschaffen werden.

Außerordentlich große Konsolidierungserfolge erzielten Großbritannien und die vier skandinavischen Länder. Sie konnten ihr hohes Budgetdefizit binnen kurzer Zeit in einen Überschuß umkehren. Ermöglicht wurde das durch einen Konsumboom, erkaufte durch ein hohes Leistungsbilanzdefizit. Der Weg dieser fünf Länder zeigt, daß Budgetdefizite nicht kommende Generationen belasten müssen.

bar zurück: Der Staat zog sich aus dem Wirtschaftsgeschehen zurück.

Auch im europäischen Durchschnitt ging der Defizitabbau zwischen 1983 und 1988 (um 1,9 Prozentpunkte) überwiegend auf die Einschränkung der Ausgaben (um 1,6 Prozentpunkte) zurück. Die Kürzungen betrafen zur Hälfte Subventionen und Transfers, zur Hälfte den öffentlichen Konsum (Personalaufwand). Nettoinvestitionen und Zinszahlungen für die Staatsschuld änderten sich nur wenig.

Die Ausgabenquote des Staates war in den meisten Ländern rückläufig. Besonders ausgeprägt war dieser Rückgang mit 4% bis 6% des BIP in Großbritannien, Schweden, Belgien und den Niederlanden.

Die Steigerung der Abgabenquote trug in Westeuropa 1983/1988 nur 0,3 Prozentpunkte zum Defizitabbau bei. Dieses Ergebnis ist vom deutlichen Rückgang der Staatseinnahmen (in Prozent des BIP) infolge mehrerer

Steuersenkungen in Großbritannien, der BRD und den Niederlanden geprägt. In allen anderen Ländern, besonders in Dänemark, Irland, Norwegen und Spanien, ist die Abgabenbelastung spürbar gestiegen.

In Österreich ging das Defizit aller öffentlichen Haushalte zwischen 1983 und 1988 um rund 1% des BIP zurück. Öffentlicher Konsum und öffentliche Investitionen wurden in Österreich deutlich eingeschränkt. Subventionen und Transfers nahmen jedoch zwischen 1983 und 1988 geringfügig zu (in Prozent des BIP), während sie europaweit deutlich zurückgingen (Übersicht 2). Daß die Abnahme des Defizits geringer war als im europäischen Durchschnitt, könnte den Eindruck erwecken, die Budgetsanierung gehe in Österreich schleppend vor sich. Das trifft aber nur für die Jahre 1983 bis 1987 zu. Seit 1987, als die Budgetsanierung im Arbeitsübereinkommen der Regierung zum vorrangigen Ziel erhoben wurde, kam sie trotz der großen Steuerreform im Jahr 1989 zügig voran. Die Ausgaben des Bundes stiegen seit 1987 nur noch etwa halb so rasch wie das nominelle Brutto-Inlandsprodukt.

Österreich hat also einen „kulturellen Lag“ (Kurt W. Rothschild): Die Vollbeschäftigung wurde später erreicht als in Westeuropa, und auch die Budgetkonsolidierung erhielt später Vorrang.

Das Defizit (Net-lending) des gesamten öffentlichen Sektors ist 1990, gemessen am BIP, in Österreich etwas kleiner als im Durchschnitt der europäischen OECD-Länder, der Fi-

¹⁾ Die Abgrenzung der gesamten öffentlichen Haushalte (einschließlich Gebietskörperschaften) folgt hier der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Nur diese läßt einen sinnvollen internationalen Vergleich zu. In der Budgetstatistik gelten Darlehen als Ausgaben und Vermögensveräußerungen als Einnahmen, die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung berücksichtigt diese Positionen nicht. Privatisierung verringert das Budgetdefizit, nicht aber das Net-lending der öffentlichen Haushalte laut VGR (außer über geringere Zinszahlungen für die Staatsschuld). Für den Finanzminister sind zwar die Netto-Kreditaufnahmen des Staates — die sehr wohl von den Privatisierungserlösen abhängen — die wichtigere Größe. Der Einfluß der Einnahmen aus Vermögensäußerungen sollte aber nicht überschätzt werden, denn sie helfen nur für ein Jahr 1990 leisten sie zu B. nur einen sehr geringen Beitrag zur Budgetkonsolidierung (Lehner 1989B).

Finanzierungssaldo aller öffentlichen Haushalte

Übersicht 1

	1986	1987	1988	1989	1990
			In % des BIP		
Schweden	- 1,3	+ 4,1	+ 3,0	+ 3,3	+ 3,6
Norwegen	+ 5,8	+ 4,5	+ 2,9	+ 0,9	+ 0,3
Großbritannien	- 2,4	- 1,5	+ 0,8	+ 1,9	+ 1,8
Finnland	+ 0,8	- 1,1	+ 1,0	+ 1,8	+ 2,0
Dänemark	+ 3,5	+ 2,0	+ 0,2	- 0,5	- 0,4
BRD	- 1,3	- 1,8	- 2,1	± 0,0	- 0,5
Frankreich	- 2,7	- 2,0	- 1,3	- 1,1	- 1,0
Österreich	- 3,7	- 4,3	- 3,1	- 2,8	- 1,4
Spanien	- 6,1	- 3,6	- 3,1	- 2,3	- 2,0
Niederlande	- 6,0	- 6,5	- 5,0	- 4,6	- 4,2
Irland	- 11,8	- 9,3	- 2,7	- 2,9	- 1,1
Portugal	- 7,8	- 7,0	- 6,5	- 6,0	- 6,0
Belgien	- 8,8	- 7,2	- 6,8	- 6,2	- 5,6
Italien	- 11,7	- 11,2	- 10,6	- 10,4	- 10,3
Griechenland	- 12,7	- 12,0	- 14,5	- 17,8	- 18,8
OECD-Europa	- 4,1	- 3,6	- 3,0	- 2,2	- 2,3

Q: OECD EG: für Österreich: Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz

finanzierungssaldo ohne Zinsen („primary balance“) ist annähernd ausgeglichen

Der Budgetvergleich mit der Bundesrepublik Deutschland ist in einzelnen Jahren sehr von den Steuerreformen beeinflusst. 1988 waren die Finanzierungssalden aller öffentlichen Haushalte in Österreich nur wenig höher als in der Bundesrepublik Deutschland (-3,1% gegenüber -2,1% des BIP). In der BRD zeichnet sich allerdings für 1989 – ein Jahr ohne Einkommensteuersenkung – ein erheblicher Rückgang auf -0,2%

des BIP ab, während diese Quote in Österreich – nach der Einkommensteuerreform – -2,8% betragen dürfte. 1990 folgt in der BRD wieder eine Einkommensteuerreform, der Abstand zwischen den Finanzierungssalden Österreichs und der BRD dürfte dadurch wieder auf knapp 1 Prozentpunkt schrumpfen.

In Österreich konzentriert sich das Interesse nicht auf die gesamten öffentlichen Haushalte, sondern auf den Bundeshaushalt. Er weist beträchtlich höhere Finanzierungssalden auf: -3,8% des BIP im Jahr 1988

nach VGR-Definition. Die übrigen öffentlichen Rechtsträger erwirtschaften dagegen Überschüsse (nach VGR-Definition), insbesondere die Länder, weil sie aus Steuermitteln Wohnbaudarlehen vergeben. In den meisten anderen europäischen Ländern verteilen sich die Kreditaufnahmen des Staates gleichmäßiger auf Zentralstaat und andere Gebietskörperschaften. Die „Optik“ ist folglich in Österreich weniger günstig.

Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben unterscheidet sich von jener in der BRD wesentlich: Die Bundesrepublik Deutschland verringerte die Ausgabenquote des Staates deutlich (1983/1988 um 2 Prozentpunkte), um mehrere Einkommensteuersenkungen zu finanzieren. In Österreich ging die Ausgabenquote nur langsam und erst seit 1986 zurück, die erste große Steuerreform trat 1989 in Kraft.

Überlegungen zur Saldenmechanik

Die meisten Regierungen waren in den letzten Jahren bemüht, die Staatsausgaben zu verringern, um dadurch das Budgetdefizit zu senken oder Einkommensteuersenkungen zu finanzieren. Dieser Weg wurde durch die gute Wirtschaftslage in jedem Fall erleichtert. Die Aufgliederung der Sanierungserfolge in Einnahmen- und Ausgabenveränderungen ist deshalb ein eher vordergründiges Unterfangen. Mehr über die ökonomischen Hintergründe sagen die Salden aus.

Der negative Finanzierungssaldo des Staates kann – rein tautologisch – nur verringert werden, indem entweder

- der Unternehmenssektor mehr Kredite aufnimmt (bzw. weniger spart) oder
- das Ausland mehr Kredite aufnimmt (Verbesserung der Leistungsbilanz) oder
- die privaten Haushalte weniger sparen.

Wenn es also nicht gelingt, die geringere Verschuldungsbereitschaft des Staates durch eine niedrigere Sparneigung der privaten Haushalte oder durch eine höhere Verschuldungsbereitschaft der Unternehmen oder des Auslands (über die Leistungsbilanz) auszugleichen, fällt das Problem über die automatischen Sta-

Einnahmen- und ausgabenseitige Budgetsanierung 1983/1988

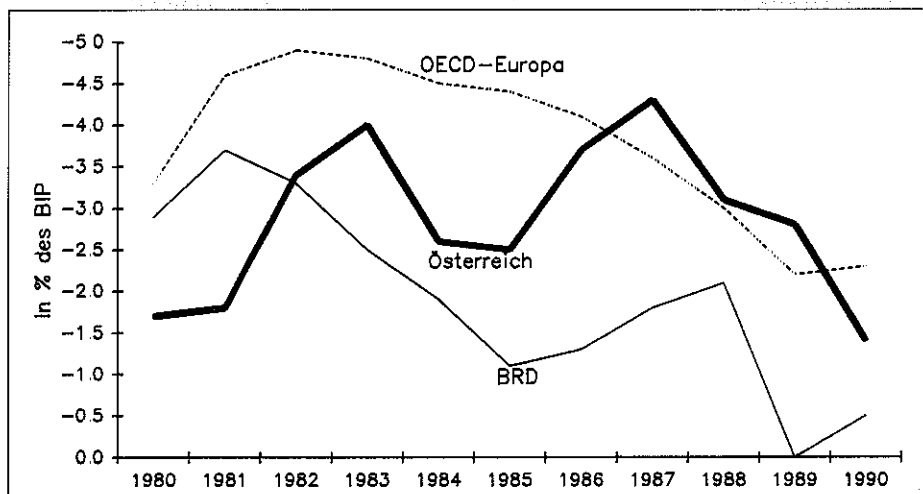
Übersicht 2

	Budget-saldo ¹⁾	Einnahmen	Ausgaben		Laufende Transfers und Subventionen		
			Insgesamt	Öffentlicher Konsum	Nettoinvestitionen	Zinsen für die Staats-schuld	
			Veränderung 1983/1988 in % des BIP				
Irland	+8,0	+4,6	- 3,4	-1,5	-1,8	-0,2	-0,3
Schweden	+8,0	+2,8	- 5,2	-1,9	-0,5	-1,4	-1,0
Dänemark	+7,2	+5,4	- 1,8	-1,5	+0,4	-0,1	+0,2
Japan	+5,0	+3,9	- 1,1	-0,7	-0,3	+0,2	± 0,0
Australien	+5,0	+2,1	- 2,9	-1,7	± 0,0	+0,6	-1,7
Belgien	+4,7	± 0,0	- 4,7	-2,1	-1,3	+0,9	-2,0
Großbritannien	+4,2	-2,1	- 6,2	-1,8	-0,6	-0,7	-2,0
Kanada	+3,8	+1,7	- 2,1	-1,8	-0,1	+1,2	-0,6
Frankreich	+1,8	+0,7	- 1,1	-1,0	+0,1	+0,2	-0,2
USA	+1,7	+1,0	- 0,8	± 0,0	± 0,0	+0,4	-1,2
Finnland	+1,7	+2,4	+ 0,8	+1,3	-0,2	+0,1	-0,6
Spanien	+1,6	+3,2	+ 1,6	+0,4	+0,7	+2,2	-1,1
Niederlande	+0,9	-2,9	- 3,8	-2,0	-0,4	+0,4	-1,6
Österreich	+0,6	+0,1	- 0,5	-0,6	-0,5	+0,8	+0,2
Italien	+0,6	+2,2	+ 1,6	+0,3	-0,1	+0,7	-0,5
BRD	+0,5	-1,4	- 1,9	-0,7	-0,1	-0,2	-0,6
Norwegen	-1,2	+3,4	+ 4,6	+1,1	+0,5	+1,5	+1,7
Griechenland	-7,2	+2,7	+10,0	+1,9	+0,9	+4,5	+2,7
OECD-Europa	+1,9	+0,3	- 1,6	-0,8	-0,1	+0,2	-0,7
OECD insgesamt	+2,6	+1,3	- 1,2	-0,5	-0,1	+0,3	-0,8

Q: OECD (1989), S. 28, Tabelle 9; Österreich, Finnland: Ø 1982/1984 bis 1988; unter den Komponenten der Ausgaben sind die Netto-Kapitaltransfers nicht gesondert ausgewiesen – ¹⁾ Finanzierungssaldo aller öffentlichen Haushalte

Finanzierungssaldo aller öffentlichen Haushalte

Abbildung 1



Das Defizit aller öffentlichen Haushalte war in Österreich Anfang der achtziger Jahre niedriger als in der Bundesrepublik Deutschland und in den europäischen OECD-Ländern. Zwischen 1982 und 1987 hat sich die Situation in Österreich verschlechtert, in Westeuropa dagegen bereits verbessert: In diesen Jahren hatte Budgetkonsolidierung in Österreichs Wirtschaftspolitik noch nicht absoluten Vorrang, und überdies blieb Österreichs Wirtschaftswachstum gegenüber dem Ausland zurück. Seit 1987 vollzieht sich der Defizitabbau in Österreich — trotz der großen Steuerreform 1989 — ebenso rasch wie im Ausland.

bilisatoren (Schwächung der Konjunktur) wieder auf den Staat zurück: Das Budgetdefizit verringert sich dann viel weniger als erhofft (Walterskirchen, 1984)

Makroökonomisch betrachtet geht eine Budgetsanierung entweder von einer starken privaten Nachfrage (nach Konsumgütern bzw. Bauleistungen) oder von einem Exportboom aus, die eine lebhaftere Investitionstätigkeit nach sich ziehen. Die Einnahmen des Staates steigen dann automatisch, und auch die Ausgaben (z. B. für gefährdete Betriebe und für Arbeitslose) lassen sich leichter unter Kontrolle bringen.

Die Verbesserung der Budgetsituation erfolgte zwischen 1980 und 1986 in allen westeuropäischen „Sanierungsländern“ über die Leistungsbilanz, d. h. im wesentlichen über eine überdurchschnittliche Einschränkung der Inlandsnachfrage (Walterskirchen, 1987). Die einzige Ausnahme war Dänemark.

Das Beispiel Dänemarks hat Schule gemacht. Alle Länder, deren Staatshaushalt heute einen Überschuss aufweist, erreichten dies durch einen Rückgang des Sparens privater Haushalte — d. h. durch eine starke Inlandsnachfrage, von der auch das Ausland über Exporte profitierte. Freilich haben alle diese Länder mit einem Budgetüberschuss mit Leistungsbilanzdefiziten zu kämpfen.

Nach der oben beschriebenen Unterteilung fallen in eine erste Gruppe jene fünf europäischen Länder, die 1988 einen Budgetüberschuss erziel-

Budgetsanierung durch kräftige Ausweitung der privaten Inlandsnachfrage

ten. Erstaunlicherweise führte in allen fünf „Überschussländern“ derselbe Weg zur Sanierung: Die erhöhte Verschuldungsbereitschaft der privaten Haushalte bewirkte eine kräftige Aus-

weitung der Inlandsnachfrage (Übersicht 3). Diese ließ die Einnahmen des Staates (vor allem aus Verbrauchsteuern) steigen und erleichterte zugleich Ausgabenkürzungen.

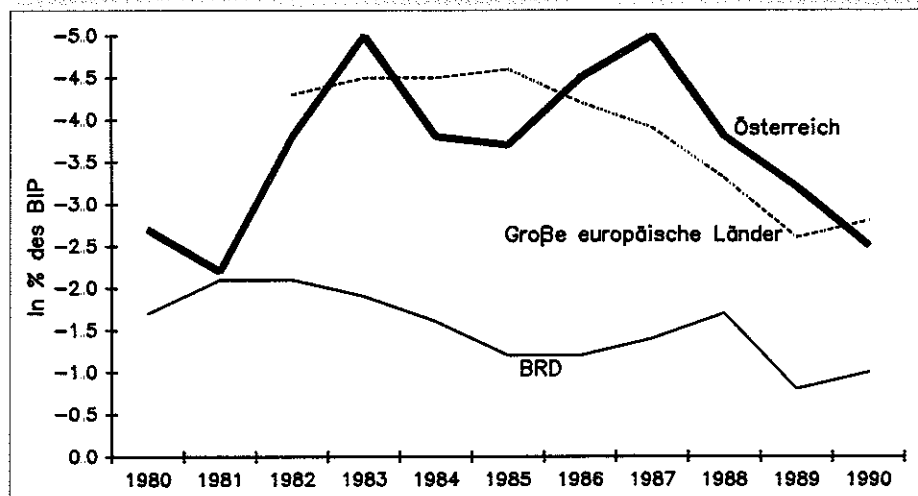
Die höhere Verschuldungsbereitschaft der Haushalte — eine Folge der Deregulierung der Kreditmärkte und der Wertsteigerung von (belehnbaren) Immobilien und Aktien — zeigte sich aber nur in jenen Ländern, in denen auch die privaten Haushalte Zinsen von der Einkommensteuer absetzen konnten.

Die Einschränkungen auf der Ausgabenseite, die großen Anteil an der Budgetsanierung hatten, wurden durch die hohe Inlandsnachfrage wesentlich erleichtert: Der Ruf nach Subventionen wird schwächer, wenn die Wirtschaft floriert; die Zuschüsse an die Sozialversicherung sinken, wenn die Lohn- und Gehaltssumme kräftig wächst, der Aufwand für Arbeitslosengeld geht mit der Zahl der Arbeitslosen zurück. Auch ist eine nur mäßige Steigerung der Beamtengehälter bei rasch wachsenden Einkommen leichter zu realisieren, ebenso wie ein Abbau öffentlich Bediensteter auf weniger Widerstand trifft, wenn die Beschäftigung in der privaten Wirtschaft wächst.

Die starke Inlandsnachfrage verursachte in der Regel überdurchschnittliche Preissteigerungen (über 5%). Für den Staatshaushalt hatte das positive Auswirkungen: Die Einkommen wurden rascher von der Progression

Finanzierungssaldo des Zentralstaates

Abbildung 2



Bis Anfang der achtziger Jahre war das Defizit des Bundeshaushaltes in Österreich ähnlich niedrig wie in der Bundesrepublik Deutschland. Zwischen 1982 und 1987 stieg es deutlich; seither schließt sich diese Schere jedoch wieder. 1990 dürfte das Defizit des Bundes in Österreich um etwa 1 1/2% des BIP höher sein als in der BRD. Zum Teil erklärt sich das daraus, daß der Bund in Österreich Aufgaben wahrnimmt, die in der BRD den Ländern obliegen.

Entwicklung der Inlandsnachfrage

Übersicht 3

	Verfügbares Güter- und Leistungsvolumen real			
	Ø 1983/1986	1987	1988	1989
	Veränderung gegen das Vorjahr in %			
Schweden	+3,5	+3,9	+3,2	+2,9
Norwegen	+6,2	-1,0	-1,6	-2,7
Großbritannien	+3,2	+5,2	+7,3	+3,9
Finnland	+2,7	+5,2	+7,6	+6,2
Dänemark	+5,3	-3,0	-2,2	+0,3
BRD	+2,1	+2,9	+3,7	+2,8
Frankreich	+2,3	+3,0	+3,8	+3,1
OECD-Europa	+2,8	+3,8	+4,3	+3,6
Q: OECD				

fähigkeit durch höhere Preis- und Lohnsteigerungen verschlechterte —, wurde der Leistungsbilanzsaldo dieser Länder passiv

Ursache dieser Entwicklung war vor allem, daß die Inlandsnachfrage im Kern Europas schwach blieb oder durch wirtschaftspolitische Maßnahmen beschränkt wurde. Die Passivierung der Leistungsbilanz war in Schweden und Finnland mäßig, in Norwegen und Großbritannien wurde sie dagegen durch sinkende Einnahmen aus der Erdölproduktion wesentlich verschärft. (Ein weiteres krasses Beispiel für die Verschlechterung der Leistungsbilanz bei sinkender Sparquote und steuerabzugsfähigen Kreditzinsen sind die USA.)

Alle fünf „Überschußländer“ mußten das Wachstum der Inlandsnachfrage in den letzten Jahren bremsen, um das Leistungsbilanzdefizit und vor allem die damit verbundene Akkumulation der Auslandsschulden einzudämmen. Dennoch konnten sie die Überschüsse ihres Staatshaushalts erhalten — auch weil der Defizitabbau die Zinszahlungen für die Staatsschuld verringert hatte. In Schweden z. B. nahm der Anteil der Zinszahlungen des Staates am BIP von 1983 bis 1988 um 1,4 Prozentpunkte ab.

Drei Länder sind besonders markante Beispiele der Budgetsanierung durch starke Inlandsnachfrage: Dänemark, Großbritannien und Schweden. In Finnland ähnelte die Entwicklung jener in Schweden, die Deregulierung der Finanzmärkte wurde allerdings noch konsequenter durchgeführt. Norwegen ist in diesem Zusammenhang von relativ geringem Interesse, weil der Konjunkturverlauf entscheidend durch das Auf und Ab der Erdöleinnahmen geprägt wird.

Die dänische Wirtschaft hat sich in

erfaßt, die Einnahmen aus der Einkommensteuer flossen deshalb reichlich, obschon einige Länder die Steuersätze senkten.

Den kräftigen Zuwachs der Inlandsnachfrage speisten weniger die hohen Einkommenszuwächse als vielmehr eine sinkende Sparneigung. In allen Ländern mit Budgetüberschuß sank die Sparquote der privaten Haushalte rasch und ist heute meist sogar negativ (Übersicht 4). Dieser Rückgang des Nettosparens resultierte vor allem aus den deutlich erhöhten Kreditaufnahmen der privaten Haushalte.

In allen „Überschußländern“ hat die Deregulierung der Kreditmärkte wesentlich zum Boom der Privatkredite beigetragen. Besonders rasch vollzogen Finnland und Norwegen diese Liberalisierungsschritte. Privatkredite waren in den skandinavischen Ländern bis in die frühen achtziger Jahre limitiert gewesen. Die Deregulierung der Kreditmärkte erleichterte den Haushalten den Zugang zu Wohnungs- und Konsumkrediten. Private Nachfrage, die durch die Kreditrationierung aufgestaut worden war, wurde nun frei.

Entscheidend war dabei, daß in Skandinavien ebenso wie in Großbritannien (und den USA) die Zinszahlungen der privaten Haushalte Steuerabzugsposten sind²⁾. Das Zusammenreffen von hohen Grenzsteuersätzen und steuermindernden Zinsen für Hypothekar- und Konsumkredite war in Skandinavien sicher ein besonderer Anreiz für höhere Verschuldung. Obwohl Großbritannien die Grenzsteuersätze deutlich senkte, verlief die Entwicklung ähnlich.

In allen fünf „Überschußländern“ stiegen — auch wegen der Wertsteigerung von Immobilien und Aktien — die aushaftenden Wohnbaukredite und in der Folge die Kredite für Wohnungseinrichtung deutlich. Die große Wohnungsnachfrage trug umgekehrt zum Anstieg der Immobilienpreise bei und war Anlaß zum Bau von Mietwohnungen.

Die Arbeitslosigkeit ist in diesen fünf Ländern deutlich zurückgegangen, während sie im Durchschnitt der europäischen OECD-Länder stagnierte. In Großbritannien fiel die Arbeitslosenrate von 11½% (1983) auf 6½% (1989; allerdings überzeichnet durch eine Neudefinition der Arbeitslosigkeit), in Dänemark von 10% auf 9½%. In Schweden und Finnland herrscht heute Vollbeschäftigung, ja sogar akuter Mangel an Arbeitskräften.

Wie wenig zwischen Erfolg und Mißerfolg der Wirtschaftspolitik liegt, zeigt die Entwicklung der Leistungsbilanzen: Alle fünf Länder, die das Budget durch Stärkung der Inlandsnachfrage sanierten, haben mit Leistungsbilanzdefiziten zu kämpfen. Weil die Nachfrage im Inland rascher als im Ausland stieg — und sich in einigen Fällen auch die Wettbewerbs-

Sparen der privaten Haushalte

Übersicht 4

	Budgetsaldo ¹⁾ in % des BIP		Sparquote der privaten Haushalte in % der verfügbaren Einkommen		
	1988	1990	1983	1986	1988
Schweden	+3,0	4,8	1,6	-0,4	-3,1
Norwegen	+2,9	3,4	4,3	-5,9	-2,7
Großbritannien	+0,8	13,5	9,8	7,8	4,4
Finnland	+1,0	4,8	5,2	1,2	-2,3
Dänemark	+0,2	8,0	17,2	4,8	6,7
Q: OECD — ¹⁾ Finanzierungssaldo aller öffentlichen Haushalte					

²⁾ Die steuerliche Absetzbarkeit der Kreditzinsen beeinflusst auch die politische Haltung zur Inflation — höhere Inflationsraten werden leichter ertragen (Erich Streißler).

Leistungsbilanzen *Übersicht 5*

	Leistungsbilanzsaldo	
	1983	1988
	In % des BIP	
Schweden	-1,0	-1,4
Norwegen	+3,6	-4,0
Großbritannien	+1,3	-3,1
Finnland	-1,9	-2,9
Dänemark	-2,1	-1,7

Q: OECD

den Jahren 1982/1985 ausgezeichnet entwickelt und wurde deshalb von der OECD und der EG-Kommission als Musterbeispiel einer erfolgreichen Angebotspolitik bezeichnet. Die Glaubwürdigkeit („credibility“) dieser Politik habe einen Inflationsabbau ohne Produktionseinbußen ermöglicht.

Neue Angebotspolitik in Dänemark in Nöten

Im Jahr 1982 war ein mittelfristiges Stabilisierungsprogramm erstellt worden, welches das Budgetdefizit senken, das außenwirtschaftliche Gleichgewicht sichern und die Beschäftigungssituation verbessern sollte, und zwar über ein vom Export ge-

geben trug dazu bei, daß die Staatsausgaben real etwa konstant blieben. Die Grundzüge dieses neuen Systems sind Dezentralisierung der Verantwortung, genau definierte Ausgabenziele und umfassender Einsatz von Benutzergebühren.

Wiewohl die Ausgabendisziplin eine wichtige Rolle spielte, war doch die Steigerung der Einnahmen für die Budgetsanierung in Dänemark entscheidend. Die Drehung des Budgetsaldos ging zum überwiegenden Teil auf die — mit der rasch wachsenden Inlandsnachfrage — steigende Einnahmenquote zurück. Dänemark hob allerdings auch die Steuern kräftig an.

Die Budgetsanierung in Dänemark war besonders interessant, weil sie nicht Wachstumseinbußen und steigende Arbeitslosigkeit nach sich zog, sondern im Gegenteil mit einer sehr günstigen Wirtschaftsentwicklung verbunden war. Der private Konsum nahm bis 1986 rasch zu, obwohl die verfügbaren Einkommen stagnierten. Das erklärt sich aus einem erheblichen Rückgang der Sparquote des privaten Sektors (von 17% auf 5%), die freilich Anfang der achtziger Jahre einen historischen Höchstwert gehalten hatte.

Entscheidend für die günstige Entwicklung aller Komponenten der Inlandsnachfrage war die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, die die Zinsen auf das internationale Niveau drückte. Die Unternehmen konnten nun im Ausland billigere Kredite aufnehmen, und Ausländer durften hochverzinsten dänischen Staatsanleihen erwerben. Die Halbierung der nominalen Zinssätze, die durch das feste Ziel der Wechselkursstabilität begünstigt wurde, regte besonders den Wohnbau und die kreditfinanzierten Käufe dauerhafter Konsumgüter an.

Die Schattenseite dieses erfolgreichen Weges zeichnete sich aber schon bald ab (Walterskirchen, 1987): Das — im Vergleich zum Ausland — raschere Wachstum der Inlandsnachfrage und hohe Zinszahlungen für die Auslandsschuld hatten eine drastische Verschlechterung der Leistungsbilanz zur Folge. 1986 erreichte deren Defizit mit 5,5% des BIP seinen Höhe-

punkt. Die Auslandsschulden Dänemarks betrugen rund 40% des BIP, und die Zinsen dafür waren in den letzten Jahren höher als das Leistungsbilanzdefizit.

Die Verschlechterung der dänischen Leistungsbilanz wurde nicht nur durch die kräftige Inlandsnachfrage, sondern auch durch eine ungünstige Entwicklung der preisbestimmten Wettbewerbsfähigkeit verursacht. Anfang der achtziger Jahre hatte sich die relative Arbeitskostenposition der dänischen Wirtschaft im Zuge der Abwertungen der skandinavischen Währungen um rund 20% verbessert, zwischen 1982 und 1986 verschlechterte sie sich aber — bei relativ stabilem Wechselkurs — etwa im selben Ausmaß.

Das hohe Defizit in der Leistungsbilanz war eine schwere Hypothek für die weitere Entwicklung. In den letzten Jahren strebte deshalb die Wirtschaftspolitik, die Inlandsnachfrage zu beschränken, um das außenwirtschaftliche Gleichgewicht wieder herzustellen. Sie versuchte insbesondere die Spartätigkeit der privaten Haushalte anzuregen, denn das Leistungsbilanzdefizit wurde als Gegenstück zur geringen Sparquote gesehen. Diese Restriktionsmaßnahmen konnten auch das Leistungsbilanzdefizit von 5,5% auf 1,5% des BIP im Jahr 1989 abbauen. Die Budgetsituation ist heute etwas ungünstiger als vor drei Jahren, der dänische Staatshaushalt weist aber immer noch einen Überschuß aus.

Die anderen Indikatoren der Wirtschaft Dänemarks stehen allerdings viel weniger günstig als Mitte der achtziger Jahre: Das Brutto-Inlandsprodukt ist real nicht höher als vor drei Jahren, die Arbeitslosenrate steigt wieder (1989 9½%) — Folgen der restriktiven Politik, die wegen der hohen Leistungsbilanzdefizite notwendig geworden war. Seit Einführung der „neuen Angebotspolitik“ (1982/1989) ist das reale Brutto-Inlandsprodukt in Dänemark real langsamer gewachsen (+15%) als in der EG insgesamt (+20%).

Dänemark konnte also aus dem relativ flachen Wachstumspfad der EG

Deregulierung der Kreditmärkte und steuerliche Abzugsfähigkeit der Zinsen für Privathaushalte lösten in Großbritannien und Skandinavien einen Boom aus, der die Budgetsanierung wesentlich erleichterte.

tragenes Wachstum der privaten Wirtschaft (OECD, 1988). Die internationale Wettbewerbsfähigkeit³⁾ sollte durch Zurückhaltung bei Löhnen und Staatsausgaben verbessert werden. Eckpfeiler der Strategie war ein stabiler Wechselkurs innerhalb des Europäischen Währungssystems, der über niedrigere Zinssätze die Investitionstätigkeit anregen sollte.

Das Budgetziel wurde „übererfüllt“. Aus einem hohen Defizit wurde ein Überschuß: Zwischen 1982 und 1986 hat sich der Budgetsaldo in Dänemark von -9% auf +3½% des BIP gedreht. Die Einführung eines Systems zur Kontrolle der Bundesaus-

³⁾ Zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit stellte Dänemark die Basis für die Finanzierung der Sozialversicherung von der Lohnsumme auf die Wertschöpfung um; als Bemessungsgrundlage dienen allerdings der Import und die Wertschöpfung für den Inlandskonsum (ähnlich wie für die Mehrwertsteuer). So werden die Exporte entlastet und die Importe verteuert; man könnte das auch eine „fiskalische Abwertung“ nennen. Hingegen würde die in Österreich diskutierte Variante einer Wertschöpfungsteuer jene Unternehmen, die Gewinne erwirtschaften und viel investieren (hohe Abschreibungen nutzen), stärker besteuern. Eine Untersuchung der Details und der Folgen dieser Umstellung in Dänemark wäre eine wertvolle Bereicherung der Diskussion in Österreich.

nur kurzfristig ausbrechen. Ein kleines Land innerhalb der EG mit engen Handelsbeziehungen zu den EG-Kernländern muß sich wohl über kurz oder lang dem restriktiveren Kurs der deutsch-französischen Wirtschaftspolitik anpassen — wenn es sich nicht durch besondere Wettbewerbsfähigkeit seiner Technologien oder seiner Preise auszeichnet

Wieder die alten Leistungsbilanzprobleme in Großbritannien

In Großbritannien war die Budgetsaniierung von einer günstigen Wirtschaftsentwicklung begleitet. Zwischen 1983 und 1989 wuchs das Brutto-Inlandsprodukt um durchschnittlich 3,3% pro Jahr, die Inlandsnachfrage sogar um 4,3%, also viel kräftiger als in den meisten anderen westeuropäischen Volkswirtschaften. Die Arbeitslosigkeit ging deutlich zurück, und das Budget konnte völlig saniert werden.

Diese „Genesung“ folgte freilich einer tiefen Rezession. Seit dem Amtsantritt Margaret Thatchers im Jahr 1979 blieb die britische Wirtschaft etwas hinter dem westeuropäischen Durchschnitt zurück, und die Produktion in der verarbeitenden Industrie erreichte erst 1987 wieder das Niveau von 1979.

Die Budgetsaniierung erfolgte in Großbritannien im wesentlichen über die Ausgabenseite: Die Staatsausgabenquote sank zwischen 1983 und 1988 um 6 Prozentpunkte. Alle größeren Ausgabenkomponenten waren rückläufig (Übersicht 2). Auch die Abgabenquote (in Prozent des BIP) verringerte sich infolge einiger Einkommensteuersenkungen (um 2 Prozentpunkte), deutlicher als in allen anderen europäischen Ländern (mit Ausnahme der Niederlande).

Erheblich erleichtert wurde die Budgetsaniierung durch die starke Inlandsnachfrage. Großbritannien erlebte in den letzten Jahren einen wahren Wohnbau- und Konsumboom. Der private Wohnungsbau wuchs zwischen 1985 und 1988 um 9%, der private Konsum um 6% pro Jahr. Etwa die Hälfte dieser Konsumsteigerung trug der Abbau der Sparquote von

9,8% (1985) auf 4,4% im Jahr 1988 bei (1980 hatte sie noch 13,9% betragen). Der Rückgang des privaten Sparens wird allgemein mit der Deregulierung der Finanzmärkte erklärt⁴⁾. Die Liberalisierung der Konsumentenkredite hat bei steuermindernden Kreditzinsen einen Boom der Personalkredite ausgelöst. Darüber hinaus dürften auch die stark steigenden Wohnungspreise den Wohnbau beflügelt und die Neigung der Haushalte, diese Vermögen belehnen zu lassen, erhöht haben.

Der Konsumboom in Großbritannien hat vor allem die Einnahmen aus Verbrauchsteuern in die Höhe getrieben. Zwischen den Finanzjahren 1985/86 und 1989/90 stiegen die Einnahmen aus indirekten Steuern um die Hälfte und aus Einkommensteuern (trotz Tarifsenkung) um ein Viertel. Die öffentlichen Ausgaben wurden mäßig ausgeweitet: Personalaufwand und Ausgaben für Güter und Leistungen in den letzten vier Jahren um rund ein Viertel. Der Zinsaufwand der öffentlichen Haushalte blieb — dank der Konsolidierung — konstant. Etwa 5 Mrd. Pfund pro Jahr brachten Privatisierungen ein, und das verminderte die Netto-Kreditaufnahmen und dämpfte ebenfalls den Zinsaufwand.

Die Budgetüberschüsse verwendeten Großbritannien zur vorzeitigen Tilgung von Staatsschulden. Dieser Rückkauf von Staatspapieren auf dem Markt trug neben der restriktiven Geldpolitik dazu bei, den Kapitalmarktzins unter den Geldmarktzins zu drücken⁵⁾.

Ähnlich wie in Dänemark hat sich auch in Großbritannien die Leistungsbilanz rasch verschlechtert — 1989 dürfte das Defizit 4% des BIP betragen. Im Laufe von drei Jahren hat sich der Saldo der Leistungsbilanz um 5% des BIP gedreht; etwa ein Viertel davon geht auf die weniger günstige Bilanz aus dem Erdölgeschäft zurück.

Die alte „britische Krankheit“ — das Leistungsbilanzdefizit — kehrte also wieder. Großteils war das die Folge der raschen Ausweitung der Inlandsnachfrage, doch dürfte diese traditionelle Schwäche der britischen Wirtschaft jetzt, nach dem Rückgang der Erdöleinnahmen, wieder zutage treten. Heute scheint die englische

Wirtschaft nicht endgültig saniert zu sein, sondern eher den „Ölbonus“ verspielt zu haben.

Im Jahr 1988 hat die britische Regierung auf eine Politik scharfer monetärer Restriktion umgeschwenkt, um Leistungsbilanzdefizit und Preissteigerungen einzudämmen: Der Baisse auf dem Geldmarkt stieg von 7,5% Ende Mai auf 13% Ende November und nahm seither noch weiter zu. Die hohen Kreditzinsen haben die Verschuldungsbereitschaft der Haushalte bereits gedämpft. Die aktuellen Wirtschaftsprognosen für Großbritannien sind deshalb ziemlich pessimistisch: Das Brutto-Inlandsprodukt dürfte 1990 real um nur etwa 1½% steigen.

Die starken Zinssteigerungen, die gerade den konservativen Mittelstand (über Hypothekarzinsen) massiv belasten, könnten nach Meinung vieler Beobachter auch politische Konsequenzen haben.

Spektakuläre Budgetsaniierung in Schweden

In Schweden gelang der Abbau des Budgetdefizits in geradezu spektakulärer Weise. Das Defizit der öffentlichen Haushalte wurde im Laufe weniger Jahre von mehr als 6% des BIP (1982) in einen Überschuß von 3% (1988) gewandelt (Marterbauer, 1989).

Einerseits war eine Steigerung der Einnahmen automatische Folge der Wachstumsbeschleunigung und der höheren nominellen Lohnsteigerungen, andererseits wurden die Ausgaben kräftig beschnitten. Die Erhöhung der Beamtengehälter blieb weit hinter den allgemeinen Lohnrunden zurück, und die Subventionen für Werften, Stahl-, Papier- und Nahrungsmittelindustrie wurden rigoros abgebaut. Zugleich wurde anfangs eine „aggressive“ Abwertungsstrategie verfolgt, um die Konkurrenzfähigkeit der schwedischen Wirtschaft zu verbessern. Der Export hatte zunächst großen Anteil an der Belebung der Wirtschaft und der Steuereinnahmen.

Nicht nur in Österreich klagt man oft über Vorbelastungen durch frühere Regierungen; die Generationen tragen würden. Das Beispiel Schwedens

⁴⁾ National Institute Economic Review 1989, (1). Nach der Deregulierung der Finanzmärkte hat die Entwicklung der Einkommen weniger Bedeutung für den privaten Konsum: Konsum kann nicht nur durch Sparen aufgeschoben, sondern auch leichter als zuvor durch Kredite vorgezogen werden.

⁵⁾ „Großbritannien“ ifo-Schnelldienst 1989 (19) S. 28.

zeigt jedoch, daß binnen kurzer Zeit ein Defizit des Bundeshaushalts von 13% des BIP (1982) — eine erhebliche Vorbelastung — in einen Überschuß verkehrt werden kann.

Seit Mitte der achtziger Jahre ist in Schweden — ähnlich wie in Dänemark und Großbritannien — die Inlandsnachfrage kräftig gestiegen. 1986 und 1987 wuchs der private Konsum um 4% pro Jahr, die Sparquote ist rasch zurückgegangen. Die Erklärung sind auch hier die Deregulierung der Kreditmärkte und die starke Aufwertung der Vermögensbestände (Wohnungen, Aktien), die die Verschuldungsbereitschaft der privaten Haushalte erhöhten⁶⁾.

Der Verlust der Spargesinnung löste in Schweden Besorgnis aus. Dahinter stand auch die Beunruhigung über die Leistungsbilanz, die die steigenden Importe von Konsumgütern belasteten. Das Defizit in der Leistungsbilanz dürfte 1989 etwa 2% des BIP erreicht haben ist aber dank der hohen strukturellen und preislichen Wettbewerbsfähigkeit Schwedens geringer als in den anderen Budgetüberschußländern (Übersicht 5)

Budgetverbesserung und Leistungsbilanz

Den komplexen Zusammenhang zwischen Budget und Leistungsbilanz machen drei typische Beispiele deutlich:

1. Eine Budgetsanierung, die aus einer höheren Verschuldung der Privathaushalte resultiert, bewirkt eine Verschlechterung der Leistungsbilanz, weil die Inlandsnachfrage rascher wächst als in den Konkurrenzländern.
2. Marktanteilsgewinne im Export erhöhen Wirtschaftswachstum und Staatseinnahmen — der Staat muß sich weniger verschulden, das Ausland mehr.
3. Das Budget wird durch Einschränkung der Inlandsnachfrage saniert. Wenn diese Einschränkung stärker ist als im Ausland, verbessert sich die Leistungsbilanz („Beggar-my-neighbour-Politik“). Damit steht der geringeren Verschuldungsbereitschaft des Staates eine höhere des Auslands gegenüber. Gemäß

Budgetsanierung über die Leistungsbilanz 1983/1988

Übersicht 6

	Budgetsaldo ¹⁾ Veränderung in % des BIP	Leistungsbilanzsaldo Veränderung in % des BIP	Inlandsnachfrage Durchschnittliche jährliche Veränderung in %
Irland	+8,0	+9,1	+0,5
BRD	+0,5	+3,2	+2,6
Belgien	+4,7	+2,8	+2,8
Frankreich	+1,8	+0,5	+2,8
OECD-Europa	+1,9	+0,1	+3,3
Q: OECD — ¹⁾ Finanzierungssaldo aller öffentlichen Haushalte			

der Saldenmechanik erleichtert eine Verbesserung der Leistungsbilanz also die Budgetsanierung.

Ein besonders augenfälliges Beispiel dafür bietet Irland: Das Defizit der öffentlichen Haushalte konnte zwischen 1983 und 1988 von rund 11% auf 3% des BIP verringert werden. Diese Verbesserung war mit einer Stagnation der Inlandsnachfrage verbunden. Da die Inlandsnachfrage damit weit hinter jener der Konkurrenzländer zurückblieb, verbesserte sich die Leistungsbilanz um 8 Prozentpunkte (gemessen am BIP).

Auch in Belgien, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland gingen Veränderungen von Budget und Leistungsbilanz in dieselbe Richtung, die Inlandsnachfrage stieg schwächer als im europäischen Durchschnitt (Übersicht 6).

Die Bundesrepublik Deutschland hat heute einen Leistungsbilanzüberschuß von 5% des BIP. Er spiegelt einerseits die Exportstärke der BRD wider, andererseits aber auch, daß die Inlandsnachfrage in der Vergangenheit schwach war. Das reale Güter- und Leistungsvolumen der BRD ist in den letzten sechs Jahren schwächer gestiegen als in fast allen anderen EG-Ländern. Das muß wohl in Verbindung mit der auf Preisstabilität bedachten Politik der Deutschen Bundesbank gesehen werden.

Ihren Leistungsbilanzüberschuß erzielt die Bundesrepublik Deutschland vor allem gegenüber den anderen EG-Ländern. Hier drängt sich die Vorstellung auf, daß die Bundesrepublik Deutschland vom Europäischen Währungssystem profitiert — zumindest in bezug auf die Zahlungsbilanz: denn ärmeren Ländern könnte eine Einschränkung der Inlandsnachfrage politische Probleme bescheren.

In Europa haben vor allem Griechenland, Italien, Portugal, Belgien, die Niederlande und Irland nach wie vor ein hohes Budgetdefizit. Dort blieb zwar der manchmal befürchtete Zusammenbruch oder gar die „Unfi-

Länder mit hohem Budgetdefizit

nanzierbarkeit“ der Defizite aus Italien erlebte sogar trotz des großen Budgetdefizits und der hohen Inflationsrate eine erstaunliche Renaissance der Wirtschaft: Das Wirtschaftswachstum war in Italien in den achtziger Jahren höher als in den meisten großen europäischen Ländern — ebenso lebhaft wie in Großbritannien und viel höher als in der BRD. Dennoch stehen alle diese „Defizitländer“ heute vor dem Problem einer sehr hohen Zinsenbelastung durch die Staatsschuld, die das Budget schwer manövrierbar macht. Belgien muß

Inlandsnachfrage und Leistungsbilanz 1983/1989

Übersicht 7

	Inlandsnachfrage Durchschnittliche jährliche Veränderung in %	Leistungs- bilanzsaldo Veränderung in % des BIP
Spanien	+5,2	-1,4
Portugal	+4,3	+1,5
Großbritannien	+4,3	-5,2
Finnland	+4,5	-1,7
Schweiz	+3,8	-0,0
Italien	+3,7	-1,8
Schweden	+3,4	-0,9
Belgien	+3,1	+2,8
Österreich	+2,9	-0,5
Frankreich	+2,8	+0,5
Niederlande	+2,7	-0,7
BRD	+2,6	+4,3
Norwegen	+2,2	-1,8
Griechenland	+2,0	+0,7
Dänemark	+1,8	+0,6
Irland	+1,2	+8,4
Q: OECD		

⁶⁾ The Swedish Budget. A Summary published by the Ministry of Finance. Stockholm 1989. S. 8

1989 19% der Staatsausgaben für Netto-Zinszahlungen verwenden, Griechenland 17½%, Italien 16% und Irland 12½% (OECD, 1989, S. 120, Tabelle 120) Um das Budgetdefizit nur konstant zu halten, müssen laufende Ausgaben beträchtlich gekürzt oder Steuern erhöht werden.

In Griechenland etwa hat das Staatsdefizit in den letzten fünf Jahren drastisch zugenommen (um 7% des BIP) Diese Verschlechterung ging zu zwei Dritteln auf (durch wachsende Schulden und hohe Realzinsen) steigende Zinszahlungen zurück.

Da die Budgetsanierung in den meisten europäischen Ländern zu einem vorrangigen Ziel erklärt wurde und dank der Konjunkturbelebung zuletzt auch zügig vorangekommen ist, stellt sich nun die Frage: Warum blieb das Budgetdefizit in den angeführten Ländern so hoch?

Koalitionen vieler Parteien und kurze Regierungszeiten erschweren Budgetsanierung

Eine politisch-institutionelle Hypothese zur Erklärung überdurchschnittlicher Budgetdefizite legten Roubini — Sachs (1989A, 1989B) vor: Die Budgetsanierung sei in Ländern

Länder mit Koalitionen vieler Parteien und kurzlebigen Regierungen kommen in der Budgetsanierung nur schleppend voran. Ein typisches Beispiel dafür ist Italien.

mit drei und mehr Koalitionspartnern — also mit „schwachen“ Regierungen — besonders schwierig. Man könne sich nicht leicht auf ein gemeinsames Ziel einigen, weil viele Parteien viele verschiedene Interessen verfolgten. Jede Partei wolle ihre Wählergruppe vor „Austerität-Politik“ schützen.

Ebenso reicht eine kurze Regierungsperiode nicht aus, um das Budget zu sanieren. Daraus läßt sich ableiten, daß längere Legislaturperioden der Sanierung des Budgets nützen würden.

In Italien ist die Koalition vieler Parteien die Regel, und die durchschnittliche Regierungsdauer beträgt seit Mitte der siebziger Jahre nicht viel mehr als ein Jahr.

Übersicht 8 illustriert die These von Roubini — Sachs (1989A, 1989B), daß Vielparteienregierungen mit kur-

Staatsschuld und Regierungsform 1975/1985

Übersicht 8

	Staatsschuld Durchschnittliche jährliche Veränderung in % des BIP	Durchschnittliche Regierungsdauer Jahre	Typische Regierungsfor-
Belgien	+6 16	10	Vielparteienkoalition
Irland	+5 80	22	Kleine Koalition
Dänemark	+4 53	15	Vielparteienkoalition
Schweden	+4 41	15	Kleine Koalition
Italien	+3 65	12	Vielparteienkoalition
Japan	+2 86	110	Majorität einer Partei
Österreich	+2 34	55	Majorität einer Partei
Niederlande	+2 19	18	Vielparteienkoalition
BRD	+2 12	55	Zweiparteienkoalition
Finnland	+1 00	15	Präsident + Koalition
Frankreich	+0 57	36	Präsident + Koalition
USA	+0 25	36	Präsident + Senat
Großbritannien	-0 97	55	Majorität einer Partei
Norwegen	-1 97	36	Majorität einer Partei

Q: Roubini-Sachs (1989A) (1989B)

zer durchschnittlicher Amtsdauer in den Jahren 1975/1985 besonders geringen Erfolg in der Budgetkonsolidierung haben. Der Anstieg der Staatsschuld konnte in diesen Ländern — Italien, Belgien, Irland, Niederlande, Schweden (bis 1982), Dänemark (bis 1982) — am wenigsten eingedämmt werden.

Jene Länder, die ein starker Präsident, eine einzige Partei oder eine Zweiparteienkoalition regierten, bekamen die Staatsverschuldung besser in den Griff (dazu zählt laut Roubini — Sachs auch Österreich).

In jüngerer Zeit hat sich diese Hypothese mehrfach bestätigt: Die Budgetsanierung in Schweden gelang erst nach dem Übergang von einer Koalition mehrerer Parteien zur Vorherrschaft einer einzigen Partei (wenngleich als Minderheitsregierung). Auch die Budgetverbesserung in Irland hatte erst seit dem Wechsel zu einer Einparteienherrschaft (als Minderheitsregierung) im Jahr 1987 Erfolg.

Diese Hypothese trifft freilich nicht immer zu: In Dänemark gelang die Budgetsanierung einer Koalition vieler Parteien. Auch für Österreich gilt das politisch-institutionelle Argument nicht so recht: Die Budgetsituation verschlechterte sich zunächst unter einer Einparteienregierung und dann vor allem in der Zeit der Kleinen Koalition. Erst nach dem Übergang zur Großen Koalition wurde die Budgetsanierung zum vorrangigen Ziel, und die Budgetdefizite nahmen ab.

Eine weitere Hypothese zur Erklärung der hohen Budgetdefizite geht von der Vorstellung aus, daß es die

kleinen Länder in der EG besonders schwer hätten. Eine Einschränkung der Inlandsnachfrage im EG-Kern und die Machtverhältnisse innerhalb der EG (Anteile an der EG-Bürokratie) könnten die Kleinen gegenüber den „großen EG-Nachbarn“ benachteiligen.

Die Kleinen in der Europäischen Gemeinschaft

Wie der hohe Leistungsbilanzüberschuß der Bundesrepublik Deutschland (gegenüber den anderen EG-Ländern) die Budgetsanierung in der BRD erleichtert, so erschwert er sie in den anderen (vor allem den klei-

Die kleinen EG-Länder weisen sehr hohe Budgetdefizite auf. Auch nach fast allen anderen Wirtschaftsindikatoren schneiden sie schlechter ab als die EFTA-Länder und die großen EG-Staaten.

nen) EG-Ländern. Die kleinen Länder sind gegenüber einer Schwäche der Inlandsnachfrage im EG-Kern besonders empfindlich, weil sie gewöhnlich sehr hohe Exportquoten haben. Die Exportquote (i. w. S.) beträgt in Irland und Belgien rund drei Viertel des BIP, in den Niederlanden drei Fünftel, in der Bundesrepublik Deutschland dagegen ein Drittel und in Frankreich nur ein Viertel.

Die Budgetsituation und die meisten Wirtschaftsindikatoren der Kleinen in der EG sind ungünstiger als die ihrer großen Nachbarn und Haupthandelspartner: Irland bleibt deutlich hinter Großbritannien zurück. Die Nie-

Die Kleinen in der EG und ihre großen Nachbarn

Übersicht 9

	Budgetsaldo ¹⁾ 1989 In % des BIP	Wirtschaftswachstum Ø 1983/1989	Arbeitslosenrate 1989 In %	Inflationsrate 1989
Irland	- 2,9	+2,6	16,0	4,1
Großbritannien	+ 1,9	+3,3	6,5	8,0
Niederlande	- 4,6	+2,7	7,6	1,0
BRD	± 0,0	+2,8	7,3	2,9
Belgien	- 6,2	+2,7	9,1	3,0
Frankreich	- 1,1	+2,3	9,5	3,5
Dänemark	- 0,5	+2,0	9,4	4,8
Schweden	+ 3,3	+2,4	1,3	6,5
Portugal	- 6,0	+3,2	5,4	13,0
Spanien	- 2,3	+3,8	17,3	6,8
Griechenland	-17,8	+2,2	7,8	13,5
Italien	-10,4	+3,1	12,0	6,5

Q: OECD EG eigene Berechnungen — ¹⁾ Finanzierungssaldo aller öffentlichen Haushalte

derlande schneiden schlechter ab als die BRD, Belgien schlechter als die Haupthandelspartner Frankreich und BRD und Dänemark schlechter als seine Haupthandelspartner in der EG und in Skandinavien. Ebenso sind die Budget- und Wirtschaftsindikatoren Portugals durchwegs ungünstiger als die Spaniens, jene Griechenlands ungünstiger als die seines wichtigen Handelspartners Italien und aller anderen EG-Länder.

Nur die Inflationsrate ist in den kleineren Ländern meist etwas niedriger (mit Ausnahme Südeuropas), die wahrscheinlich angesichts hoher Exportquoten (und relativ seltener Realalignments innerhalb des EWS) besonders streng auf diesen Indikator achten, um ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.

Eine niedrige Inflationsrate wird gewöhnlich durch hohe reale Zinssätze erkaufte. Hohe Zinsen belasten aber in erster Linie den Staat bzw. das Budget. Sie machen Budgetdefizite auf lange Sicht nahezu untragbar. Die Geldpolitik der Notenbanken zwingt damit die Regierungen zur Budgetsaniierung.

Wenn die langfristigen Zinssätze über dem nominellen Wirtschaftswachstum liegen, steigt das Budgetdefizit automatisch — in den achtziger Jahren traf das in fast allen europäischen Ländern zu. Die wirtschaftliche Leistung konnte die steigende Zinsenbelastung nicht abdecken, besonders betroffen waren davon Länder mit hohem Defizit (Italien und die Kleinen in der EG).

Die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland ist eher auf Stabilität als auf Wachstum und Vollbeschäftigung ausgerichtet. Hört der Stabilität ist die Deutsche Bundesbank, die durch Anhebung der Zinssätze der Inflationsgefahr zu begegnen sucht. Die anderen Länder — besonders innerhalb des EWS — müssen sich dieser Politik weitgehend anpassen. In Portugal etwa waren die Realzinsen vor dem EG-Beitritt negativ, nach dem EG-Beitritt schnellten die langfristigen Realzinsen auf etwa 5% (wie in der EG üblich).

Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs im Laufe der achtziger Jahre hat die Unterordnung der europäischen Länder unter die deutsche Notenbankpolitik wesentlich verschärft, die Realzinsen sind deshalb — entgegen den Erwartungen der Liberalisie-

rungstheoretiker — gestiegen. Auch die skandinavischen Länder haben sich seit Mitte der achtziger Jahre der Liberalisierung des Kapitalverkehrs in der EG angepaßt. Dadurch sind die Realzinsen in Skandinavien deutlich gestiegen.

Die günstigere Wirtschafts- und Budgetentwicklung der großen EG-Länder läßt sich nicht einfach mit Größenvorteilen (Economies of Scale) erklären: Die kleinen Volkswirtschaften außerhalb der Europäischen Gemeinschaft, deren Wirtschaftspolitik autonomer agiert, entwickelten sich viel besser als die Kleinen (und Großen) in der EG: Das gilt für alle EFTA-Länder. Besonders groß sind die Unterschiede in der Arbeitslosigkeit: Im Durchschnitt der EFTA-Länder betrug die Arbeitslosenrate 1989 2½%, in den kleinen EG-Ländern 8½%. Die größere Autonomie der EFTA-Länder in der Einwanderungspolitik (z. B. in der Schweiz) war dabei von großer Bedeutung.

Ähnliches gilt für die Budgetsituation: Österreich ist das einzige EFTA-Land, das ein Budgetdefizit aufweist — vielleicht auch, weil es wegen seiner engen Bindung an die BRD seine wirtschaftspolitische Autonomie wenig nützt. Die skandinavischen EFTA-Länder konnten ihr Budget vor allem dank einer starken Ausweitung der Inlandsnachfrage sanieren. Die damit verbundene Verschlechterung der Leistungsbilanz blieb in Schweden und Finnland viel geringer als etwa in Dänemark.

Auch in bezug auf das Wirtschaftswachstum schneiden die Kleinen in der EFTA günstiger ab als in

Die Kleinen in der EG und die EFTA

Übersicht 10

	Budgetsaldo ¹⁾ 1989 In % des BIP	Wirtschaftswachstum Ø 1983/1989	Arbeitslosenrate 1989 In %	Inflationsrate 1989
Kleine EG-Länder	- 5,5	+2,5	8,5	4,3
Dänemark	- 0,5	+2,0	9,4	4,8
Niederlande	- 4,6	+2,7	7,6	1,0
Irland	- 2,9	+2,6	16,0	4,1
Belgien	- 6,2	+2,7	9,1	3,0
Portugal	- 6,0	+3,2	5,4	13,0
Griechenland	-17,8	+2,2	7,8	13,5
EFTA	+ 0,8	+3,0	2,5	4,5
Schweden	+ 3,3	+2,4	1,3	6,5
Norwegen	+ 0,9	+4,5	5,1	4,5
Finnland	+ 1,8	+3,7	3,5	6,5
Schweiz	+ 0,5	+2,8	0,6	2,8
Österreich	- 2,8	+2,5	4,3 ²⁾	2,7

Q: OECD, EG eigene Berechnungen, Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz. — ¹⁾ Finanzierungssaldo aller öffentlichen Haushalte. — ²⁾ International übliche Definition (in % der Erwerbstätigen)

der EG⁷⁾ Das Brutto-Inlandsprodukt der EFTA-Länder wuchs in den letzten sechs Jahren um etwa 1/2 Prozentpunkt pro Jahr rascher als das der kleinen EG-Länder. Die skandinavischen EFTA-Länder bewiesen ihre wirtschaftspolitische Autonomie Anfang der achtziger Jahre durch eine „aggressive“ Abwertung.

Nur die Inflationsrate war in den kleinen EG-Ländern tendenziell niedriger als in den großen. Als Mitglieder des EWS profitierten sie von den hohen Stabilitätszielen der Bundesrepublik Deutschland, mußten das aber zum Teil durch hohe Realzinsen einkaufen.

Diese Vergleiche beziehen sich allerdings auf die achtziger Jahre. Die Vollendung des EG-Binnenmarktes in den neunziger Jahren könnte die Situation ändern. Auch läßt die schwache Performance der kleinen EG-Länder noch nicht den Schluß zu, daß es diesen Ländern als Nicht-Mitgliedern besser ergangen wäre.

Schlußbemerkungen

Als die Budgetsanierung in Österreich zu einem vorrangigen Ziel erklärt wurde, kreiste die Diskussion der Folgewirkungen vor allem um die Frage: Wird die Budgetsanierung Wachstumseinbußen verursachen, wird sie die Arbeitslosigkeit auf das Niveau im übrigen Europa erhöhen?

Einige europäische Länder haben aus ihrem hohen Budgetdefizit in kurzer Zeit einen Budgetüberschuß gemacht, ohne Wachstum und Beschäftigung im mindesten zu beeinträchtigen. Im Gegenteil: Nicht die Budgetsanierung hat die Inlandsnachfrage beschnitten, sondern eine steigende Inlandsnachfrage hat das Budget saniert.

Vor zehn Jahren wäre der Vorschlag, das Budget durch eine Verringerung der Sparquote — z. B. durch Abschaffung des Limes für Konsumentenkredite und durch steuerliche Abzugsfähigkeit der Zinsen von Privatkrediten — zu sanieren wohl auf ungläubige Ablehnung gestoßen. Diese Deregulierung der Kreditmärkte wurde allerdings nicht durchgeführt, um das Budget zu sanieren, sondern war der Nebeneffekt einer (nicht ganz erwünschten) Steigerung der Inlandsnachfrage. Die rasche Budgetsanierung war also zum Teil dem Zufall zu danken.

Ein Rezept für Österreich läßt sich aus dieser Entwicklung in Skandinavien und Großbritannien kaum ablesen: In Österreich wurde der Limes für Konsumentenkredite schon 1982 abgeschafft; der Effekt auf den Konsum war sehr gering, weil Privatpersonen in Österreich Zinszahlungen nicht steuermindernd geltend machen können und deshalb Konsumentenkredite relativ selten beansprucht werden.

Überdies stellt sich die Frage, ob der Weg dieser fünf Länder — um den Preis einer Verschlechterung der Leistungsbilanz — nachahmenswert ist. Ein Leistungsbilanzdefizit macht von Auslandskrediten abhängig, ein Budgetdefizit erfordert dagegen großteils eine Umverteilung im Inland. In den genannten Ländern überwog allerdings das Ausmaß der Budgetsanierung jenes der Verschlechterung der Leistungsbilanz deutlich.

Solange die Kernländer Europas auf eine Mäßigung der Inlandsnachfrage bedacht sind, läßt sich eine Passivierung der Leistungsbilanz bei raschem Wachstum der Inlandsnachfrage nicht vermeiden. Wenn die Nachfrage im Inland rascher als im Ausland wächst, muß die Wirtschaftspolitik be-

sonders darauf bedacht sein, die internationale Konkurrenzfähigkeit zu halten (oder zu verbessern). Das Beispiel Dänemarks zeigt, daß das Zusammentreffen von starker Inlandsnachfrage und Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit ein so großes Defizit in der Leistungsbilanz verursachen kann, daß anfängliche Wirtschaftserfolge von den darauf folgenden Restriktionsmaßnahmen wieder zunichte gemacht werden. Großbritannien befindet sich heute auf dem gleichen Weg wie Dänemark. In Schweden hingegen konnte diese Tendenz zur Passivierung der Leistungsbilanz durch eine günstigere Entwicklung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit (Abwertung) gemildert werden.

Eine starke Belebung der Inlandsnachfrage in ganz Westeuropa würde Leistungsbilanzprobleme weitgehend ausschalten. Sie könnte einen entscheidenden Beitrag zur Budgetkonsolidierung in Westeuropa leisten.

Literaturhinweise

- Lehner G. „Vermögensstransaktionen im öffentlichen Sektor“, WIFO-Monatsberichte, 1989, 62(9)
 Lehner G. „Bundesvoranschlag 1990: Weiterer Abbau des Defizits“, WIFO-Monatsberichte 1989, 62(12)
 Marterbauer M. Budgetpolitik im „Modell Schweden“, Peter-Lang-Verlag, 1989
 OECD, Economic Surveys 1987/88: Denmark, Paris, 1988, S. 10
 OECD, Economic Outlook, December 1989, Tabelle 30, S. 110
 Roubini N., Sachs J. D. (1989A) „Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies“, European Economic Review, 1989, 33, S. 903-938
 Roubini N., Sachs J. D. (1989B) „Fiscal Policy“, Economic Policy, 1989, S. 99-132
 Walterskirchen E. „Budgetdefizite und private Überschüsse“, WIFO-Monatsberichte 1984, 57(1)
 Walterskirchen E. „Budgetsanierung in einigen westeuropäischen Ländern“, WIFO-Monatsberichte 1987, 60(7)

⁷⁾ Vgl. dazu auch Breuss F., Integration in Europa und gesamtwirtschaftliche Entwicklung. EG- und EFTA-Staaten im Vergleich. Gutachten des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, erscheint demnächst.