

Budgetsanierung in einigen westeuropäischen Ländern

Die österreichische Bundesregierung plant, das Nettodefizit des Bundes bis zum Jahr 1992 auf 2,5% des Brutto-Inlandsproduktes (BIP) zu verringern. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer solchen Budgetkonsolidierung können im wesentlichen auf zwei Arten abgeschätzt werden: entweder anhand von Modellrechnungen, wie sie etwa das Institut für Höhere Studien durchgeführt hat¹⁾, oder anhand der konkreten Erfahrungen des Auslands mit der Budgetsanierung. Hier wurde der zweite Weg gewählt: Es werden die Erfolge bzw. Mißerfolge von Budgetsanierungen im Ausland und deren volkswirtschaftliche Auswirkungen untersucht und verglichen. Einer der wichtigsten ökonomischen Gründe für eine Budgetsanierung ist die hohe Zinsenbelastung durch die Staatsschuld, die sehr niedrige Beschäftigungsmultiplikatoren, unerwünschte Verteilungswirkungen und eine geringe Manövrierbarkeit des Budgets bedeutet.

In jenen europäischen Ländern, die Anfang der achtziger Jahre bereits hohe Budgetdefizite hatten, sind die Zinszahlungen für die Staatsschuld zwischen 1981 und 1986 um 2 bis 3 Prozentpunkte des BIP gestiegen und haben damit die Budgets stark belastet (siehe Übersicht 1). Nur um das Budgetdefizit (in Prozent des BIP) konstant zu halten, mußten hier in beträchtlichem Ausmaß andere Ausgaben gekürzt oder Steuern erhöht werden.

In vielen Ländern sind die Zinszahlungen für die Staatsschuld bereits höher als das Nettodefizit. Das bedeutet, daß Steuereinnahmen für die Zinszahlungen verwendet werden müssen. Da die Zinseinnahmen des Kreditapparates nur wenig nachfragewirksam sind und teilweise ins Ausland abfließen, wirkt dies auf die gesamte Wirtschaft restriktiv (außer die Zinsen werden hoch besteuert). In einigen hochverschuldeten europäischen Ländern erreicht der Zinsaufwand für die Staatsschuld bereits 10% des BIP. Diese Länder müssen Einbußen ihrer internationalen Kreditwürdigkeit hinnehmen, wenn sie sich nicht selbst um die Sanierung bemühen.

¹⁾ In einer Studie des Instituts für Höhere Studien wurden reale Einkommensmultiplikatoren für verschiedene Bundesausgaben errechnet: Bauinvestitionen haben einen Multiplikator von 1,8, Sachaufwendungen von 1,78, Transferzahlungen an Private von 0,93, Subventionsausgaben von 0,61 und Ausrüstungsinvestitionen von 0,2 (hoher Importanteil). (Ein Multiplikatorwert von 1,8 bedeutet, daß eine Ausgabe von 1 Mrd. S im Laufe von vier Jahren zu einem realen Produktionswert von 1,8 Mrd. S führt.) Institut für Höhere Studien, "Mittelfristige Szenarien für Wirtschaft, Politik und Gesellschaft in Österreich". Institutsarbeit, 1986, (251)

Übersicht 1
Budgetdefizite und Zinszahlungen

	Finanzierungssalden aller öffentlichen Haushalte		Zinszahlungen ¹⁾		
	1981	1986	1981	1986	In % des BIP, Veränderung 1981/1986
	In % des BIP				
Italien	-11,9	-12,5	7,2	9,6	+2,4
Irland	-15,8	-10,7	7,4	10,0	+2,6
Belgien	-13,6	-9,6	8,0	10,6	+2,6
Niederlande	-5,5	-6,5	4,1	6,4	+2,3
EG	-5,4	-4,7	4,1	5,1	+1,0
Großbritannien	-2,8	-3,1	5,0	4,8	-0,2
Frankreich	-1,8	-2,9	2,1	2,9	+0,8
BRD	-3,7	-1,0	2,3	2,9	+0,6
Dänemark	-6,9	+2,9	5,3	8,8	+3,5

Q: OECD, EG — ¹⁾ Brutto-Zinszahlungen (ohne Zinseinnahmen aus öffentlichem Finanzvermögen und ohne Steuereinnahmen aus den Zinseinkommen)

Budgetsanierung in Europa

Die Budgetsanierung kam in Europa insgesamt betrachtet in den achtziger Jahren nur langsam voran, obwohl die Verbesserung der Leistungsbilanzen die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen erleichterte. In den 12 EG-Ländern hat sich der Finanzierungssaldo aller öffentlichen Haushalte zwischen 1981 und 1986 von -5,4% auf -4,7% des BIP vermindert; der Großteil dieser Verringerung entfiel auf das Jahr 1986. In den europäischen OECD-Ländern (also einschließlich der EFTA-Länder u. a.) war der Abbau der Budgetdefizite noch geringer (0,4 Prozentpunkte des BIP).

Die Entwicklung war von Land zu Land sehr verschieden: Es gab fünf europäische Länder, die das Defizit der öffentlichen Haushalte zwischen 1981 und 1986 deutlich verringern konnten: Dänemark, Irland, Belgien, Schweden und die Bundesrepublik Deutschland.

Diese Länder werden in der Folge als "Sanierungsländer" bezeichnet. Die begriffliche Abgrenzung hierfür orientiert sich an der Entwicklung der Defizite, nicht an deren Niveau (das in Irland und Belgien noch sehr hoch ist).

Verschlechtert hat sich die Situation der öffentlichen Finanzen in dieser Periode vor allem in Norwegen, Österreich, Frankreich und den Niederlanden.

Wenn man das Niveau der Finanzierungssalden der öffentlichen Haushalte 1986 betrachtet, dann haben

Übersicht 2

Internationale Budgetentwicklung 1981 bis 1986

	Finanzierungssalden aller öffentlichen Haushalte in % des BIP	
	1986	Veränderung 1981/1986 ¹⁾
Dänemark	+ 29	+ 98
Irland	-107	+ 51
Belgien	- 96	+ 40
Schweden	- 09	+ 40
BRD	- 10	+ 27
EG . . .	- 47	+ 07
OECD-Europa	- 40	+ 04
Schweiz	+ 00	+ 01
Großbritannien	- 31	- 03
Italien .	-125	- 06
Niederlande	- 65	- 10
Finnland	+ 03	- 10
Österreich	- 27	- 10
Frankreich	- 29	- 11
Norwegen	+ 28	- 24

Q: OECD EG-Jahreswirtschaftsbericht Finanzbericht des deutschen Bundesministeriums der Finanzen — 1) + Verringerung des Defizits

gegenwärtig Dänemark, Norwegen, Finnland, die Schweiz, Schweden und die Bundesrepublik Deutschland eine recht günstige Position, aber auch Österreich liegt unter dem europäischen Durchschnitt. Besonders hohe Defizite weisen Italien, Irland und Belgien auf

Im folgenden geht es vor allem um die Frage, wie den Sanierungsländern die Konsolidierung geglückt ist und wie sich diese auf Inlandsnachfrage und Wirtschaftswachstum ausgewirkt hat.

Wege der Budgetsanierung

Ziel der meisten Länder war es, das Budgetdefizit durch Ausgabenkürzungen — nicht durch Steuererhöhungen — zu verringern. Die öffentlichen Investitionen sollten — wegen ihrer Komplementärwirkung zu den privaten Investitionen — wenig beschnitten werden, die Transfers mehr.

Diese Ziele wurden in keinem Fall ganz erreicht. Die öffentlichen Investitionen wurden in den Sanierungsländern zwischen 1981 und 1986 durchwegs sehr kräftig gekürzt: in Belgien um fast 40%, in der BRD, in Dänemark und Irland um rund 15%. Dänemark hat seine Budgetziele am ehesten erreicht, aber auf Kosten eines Anstiegs der bereits hohen Staatseinnahmenquote (über direkte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) um etwa 5 Prozentpunkte. Auch in Belgien und Schweden trug die Erhöhung der Abgabenquote entscheidend zur Verringerung der Defizite bei. In Dänemark konnte allerdings seit 1983 auch die Ausgabenquote, gemessen am BIP, verringert werden. In der BRD wurden ebenfalls die Ausgaben relativ zum BIP gekürzt. Es gab Einschränkungen beim Ar-

beitslosengeld und bei anderen Transfers sowie insbesondere bei öffentlichen Investitionen. Darüber hinaus konnten höhere Bundesbankgewinne für den Staat erzielt werden (rund $\frac{3}{4}$ % des BIP).

Strukturen der öffentlichen Finanzen 1980 bis 1984

Einen etwas detaillierteren Einblick in Konsolidierungsstrategien erlaubt die Betrachtung der Struktur der öffentlichen Finanzen auf der Ebene der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Diese stimmt insofern mit den tatsächlichen Budgetgegebenheiten nicht überein, als sie systematisch Vermögenstransfers und Vermögensveränderungen ausschaltet (Kauf oder Verkauf von Staatsvermögen, Kreditgewährung und Kreditrückzahlung).

Leider liegen gegenwärtig international vergleichbare Daten der OECD oder der EG erst bis 1984 vor

Einnahmenseite

1 In bezug auf die Gestaltung der öffentlichen Abgaben (Steuern und Sozialbeiträge) sind seit Beginn der achtziger Jahre deutlich zwei Gruppen zu unterscheiden:

— Länder mit signifikant wachsender Abgabenbelastung: Dazu zählen Italien, Dänemark, Frankreich, Finnland, Großbritannien und Belgien. In all diesen Ländern wurden die Einnahmen aus direkten Steuern und Sozialabgaben stärker gesteigert als jene aus indirekten Abgaben. Schweden stellt die einzige Ausnahme in dieser Hinsicht dar: Hier wurde die Belastung durch direkte Steuern und vor allem durch Sozialabgaben gesenkt, jene durch indirekte Steuern deutlich angehoben.

— Länder mit annähernd stabiler (oder rückläufiger) Steuer- und Abgabenbelastung: Dazu zählen in erster Linie die BRD, die Niederlande, Norwegen und die Schweiz, jedoch auch Österreich.

Unter den Ländern mit steigender Abgabenbelastung finden sich Beispiele mit erfolgreicher Budgetkonsolidierung (Schweden, Dänemark), aber auch Länder, die in dieser Hinsicht nur geringe oder keine Fortschritte machen konnten (Italien, Großbritannien).

2 In nicht wenigen Fällen hat die Steigerung der Einnahmen aus staatlichem Besitz und Unternehmen nicht unerheblich zur Konsolidierung beigetragen. Das gilt für die BRD, für Dänemark, Schweden und Norwegen sowie, in nicht ausreichendem Maß, für die Niederlande.

Zumindest keine zusätzliche Erleichterung der Finanzierung öffentlicher Ausgaben ging von dieser Einnahmelmöglichkeit in Italien, der Schweiz und auch in Österreich aus.

Strukturen der öffentlichen Haushalte

		Einnahmen			Einnahmen aus Besitz und Unternehmung In % des BIP	Ausgaben			
		Indirekte Steuern	Direkte Steuern	Sozialbeiträge		Personalaufwand	Sozialtransfers	Subventionen	Investitionen
Belgien	1980	11,7	18,0	12,5	0,6		20,9	1,4	2,9
	1984	11,6	19,3	14,2	0,8		22,6	1,5	1,9
Dänemark	1980	18,6	25,8	0,9	4,0	18,6	16,6	3,2	3,5
	1984	18,2	27,5	1,9	5,0	18,7	17,0	3,4	2,1
Finnland	1980	13,3	14,5	4,7	1,1		8,7	3,2	3,5
	1984	14,1	16,0	4,9	1,4		10,2	3,2	3,3
Frankreich	1980	14,7	8,6	18,4	0,9	11,3	23,2	1,9	2,9
	1984	15,1	9,3	19,7	1,3	12,0	26,3	2,4	2,8
BRD	1980	13,1	12,7	15,6	1,1	11,0	16,5	2,1	3,4
	1984	13,0	12,2	16,3	1,7	10,7	16,6	2,1	2,3
Italien	1980	10,1	11,2	12,9	1,1		15,8	2,4	3,4
	1984	12,1	15,2	14,0	1,0		19,4	2,7	4,1
Niederlande	1980	11,1	15,9	18,2	5,9	13,1	25,9	1,5	3,3
	1984	11,0	12,9	21,0	8,3	11,7	28,0	1,8	2,9
Norwegen	1980	17,2	21,5	12,0	3,5		14,4	7,0	5,8
	1984	16,8	19,1	11,3	6,0		15,2	5,7	4,6
Schweden	1980	13,6	21,7	14,2	5,5	21,6	17,8	4,3	4,2
	1984	16,2	21,5	13,2	7,0	20,2	17,8	5,0	3,4
Schweiz	1980	7,0	13,7	9,2	1,5		12,7	1,3	
	1984	7,0	14,5	9,9	1,4		13,9	1,4	
Großbritannien	1980	15,6	14,1	6,1	3,0	13,6	11,5	2,4	1,1
	1984	16,1	15,4	7,1	2,6	13,7	14,1	2,5	1,8
Österreich	1980	16,4	12,9	12,5	1,9	12,0	19,0	3,0	4,2
	1984	16,7	13,4	12,0	1,7	12,5	19,8	3,0	3,2

Q: OECD

Ausgabenseite

1. Nahezu alle Länder verzeichneten (teilweise infolge der Verschlechterung der Wirtschaftslage) einen signifikant steigenden relativen Aufwand für Sozialtransfers an Haushalte (Zahlungen aus der Sozialversicherung, der Arbeitslosenunterstützung und aus sonstigen Fürsorgeeinrichtungen). Ausnahmen waren die BRD und Schweden, was auf eine relative Kürzung solcher Transfers hinweist.

Zum Teil wurde dieser Mehraufwand durch die Erhöhung zweckgebundener Sozialbeiträge wettgemacht, sodaß sich der Sozialhaushalt in diesem Zeitraum auf die Budgetentwicklung annähernd neutral auswirkte (Belgien, Schweiz).

In einigen Fällen ist der Aufwand bedeutend rascher gewachsen als die entsprechenden Einnahmen aus Beiträgen, sodaß eine Nettobelastung des Staatshaushalts eintrat (Italien, Frankreich, Großbritannien, Norwegen, auch Österreich).

Der umgekehrte Fall, daß die Beitragsbelastung rascher gesteigert wurde als der Sozialaufwand, trat in Dänemark, den Niederlanden und in der BRD ein.

2. In nahezu allen Ländern wurde der Aufwand der öffentlichen Körperschaften für Investitionen relativ gekürzt. Ausnahmen stellen nur Italien und Großbritan-

nien dar. Deutlich zeigt sich diese Entwicklung in Dänemark, Belgien, der BRD, Norwegen und Österreich.

3. Einigen Ländern gelang es, die Belastung der öffentlichen Haushalte durch Personalaufwand signifikant einzudämmen. Der Anteil der Aufwendungen für aktiv Bedienstete sank in der BRD, den Niederlanden und in Schweden und blieb in Dänemark und Großbritannien gemessen am BIP konstant (gemessen an der gesamten Lohn- und Gehaltssumme ist er leicht gestiegen).

In Österreich und Frankreich hat der Anteil der öffentlichen Lohnsumme am BIP deutlich zugenommen.

4. Ausgenommen Norwegen konnte in keinem Land der Anteil der Aufwendungen für Subventionen gesenkt werden. In den meisten Ländern waren die Anteile einigermaßen stabil, kräftig gestiegen sind sie in Schweden, Frankreich und mit Einschränkung in den Niederlanden und in Italien. In Schweden sind allerdings die Subventionen seit 1984 abgebaut worden.

Auslagerung von Aufgaben aus dem Zentralstaat

Ein Vergleich der Angaben für die Gesamtheit der öffentlichen Haushalte mit jenen für den Zentralstaat

zeigt eine relative Mehrbelastung des sonstigen Fiskus in Finnland, Frankreich und Italien, während in Deutschland und den Niederlanden der Zentralstaat relativ mehr belastet wurde. In den anderen Ländern, für die entsprechende Daten vorliegen (Großbritannien, Schweden, Belgien), verlief die Entwicklung annähernd parallel.

Diese Effekte müssen nicht auf Veränderungen des Finanzausgleichs hinweisen. Auch das relativ stärkere Wachstum der Ausgaben des übrigen Fiskus (insbesondere der Sozialversicherungsträger) kann dazu geführt haben.

Makroökonomische Effekte der Budgetsanierung

Auswirkungen auf die Inlandsnachfrage

Die negativen Multiplikatorwirkungen einer Budgetsanierung lassen jedenfalls kurzfristig eine Dämpfung der Inlandsnachfrage erwarten. Das Ausmaß dieser Dämpfung wird entscheidend davon abhängen, wie die Budgetsanierung erfolgt.

Am stärksten wird die restriktive Wirkung im Falle einer Kürzung öffentlicher Investitionen sein, weil der Wirtschaft dadurch unmittelbar Aufträge entzogen werden. Eine Verringerung von Transfers und Personalaufwendungen berührt die Inlandsnachfrage nur, wenn der Konsum (und nicht die Sparleistung) dadurch eingeschränkt wird.

Gelingt es, das Budget zu sanieren, indem man das Zinsniveau senkt, die Zinseinkünfte besteuert, die Sparförderung abbaut, unrentable staatliche Beteiligungen verkauft oder bloß Mitnahmeeffekte erzielt, dann wird die Inlandsnachfrage kaum unmittelbar beeinträchtigt werden.

Was eine Budgetsanierung "kostet", hängt also davon ab, wie sie angelegt wird. Wie vorhin beschrieben, versuchte man die Budgets in den meisten westeuropäischen Ländern durch eine Erhöhung der Abgabenquote (mit entsprechendem Kaufkraftentzug) sowie durch eine Kürzung der öffentlichen Investitionen zu sanieren.

Wachstumsfördernde Effekte einer Budgetkonsolidierung wird man erst auf mittlere bis längere Sicht erwarten können. Solche positiven Wirkungen können sich vor allem aus der Verringerung der Zinslast ergeben, die zu höheren Multiplikatoreffekten des Budgets führt.

Ein Beitrag der Budgetsanierung zur Dämpfung der Inflationsrate und des Realzinsniveaus ist fraglich, er läßt sich empirisch schwer nachweisen.

Um dem Einfluß der Budgetsanierung auf die Inlandsnachfrage nicht bloß in der Theorie — wo diese Frage unter Ökonomen heftig umstritten ist —, sondern auch empirisch nachzugehen, wurde die Entwicklung

der Finanzierungssalden der öffentlichen Haushalte und der Inlandsnachfrage in den Ländern Westeuropas in der Periode 1981 bis 1986 gegenübergestellt (Abbildung 1).

Das Schaubild läßt vermuten, daß die Budgetpolitik deutlichen Einfluß auf die Inlandsnachfrage hatte — nicht nur kurzfristig, sondern auch über einen Zeitraum von fünf Jahren: Je stärker die öffentlichen Haushalte in einem Land saniert wurden, umso mehr blieb die Inlandsnachfrage in diesem Land zurück.

Das Defizit der öffentlichen Haushalte wurde in der ersten Hälfte der achtziger Jahre in Dänemark, Belgien, der BRD, Schweden und Irland deutlich verringert. In diesen Ländern blieb die Inlandsnachfrage — zum Teil deutlich — unter dem europäischen Durchschnitt. (Eine Ausnahme bildete nur Dänemark, das später gesondert behandelt wird.) In jenen Ländern, in denen sich das Budgetdefizit nicht verringerte, hat die Inlandsnachfrage durchwegs überdurchschnittlich zugenommen. Das gilt vor allem für Norwegen und Großbritannien, aber auch für Österreich und Finnland.

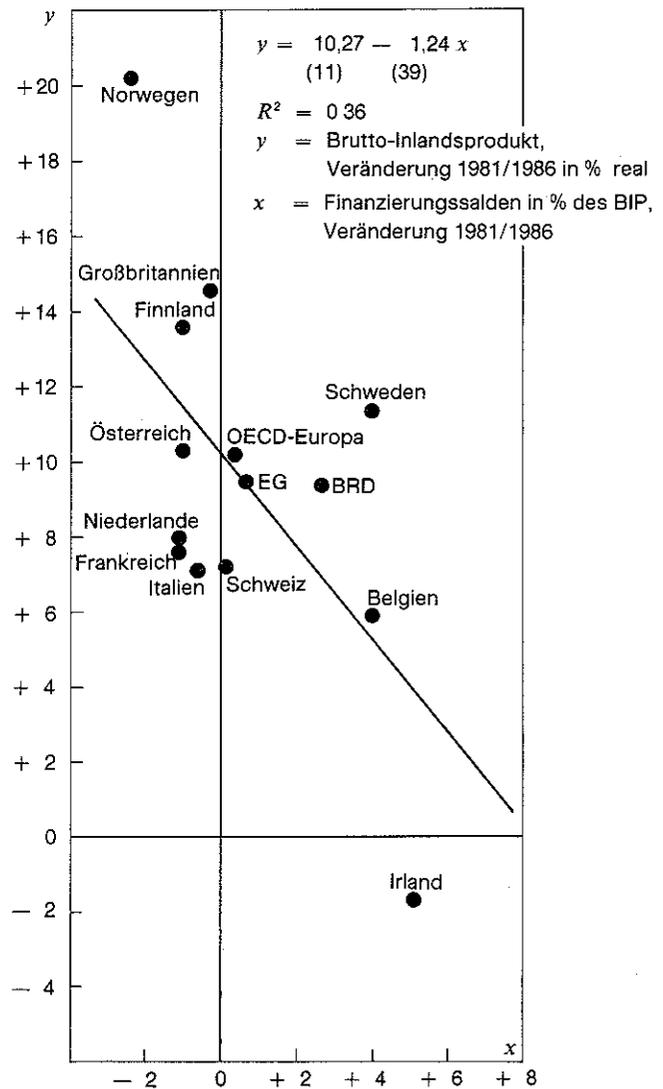
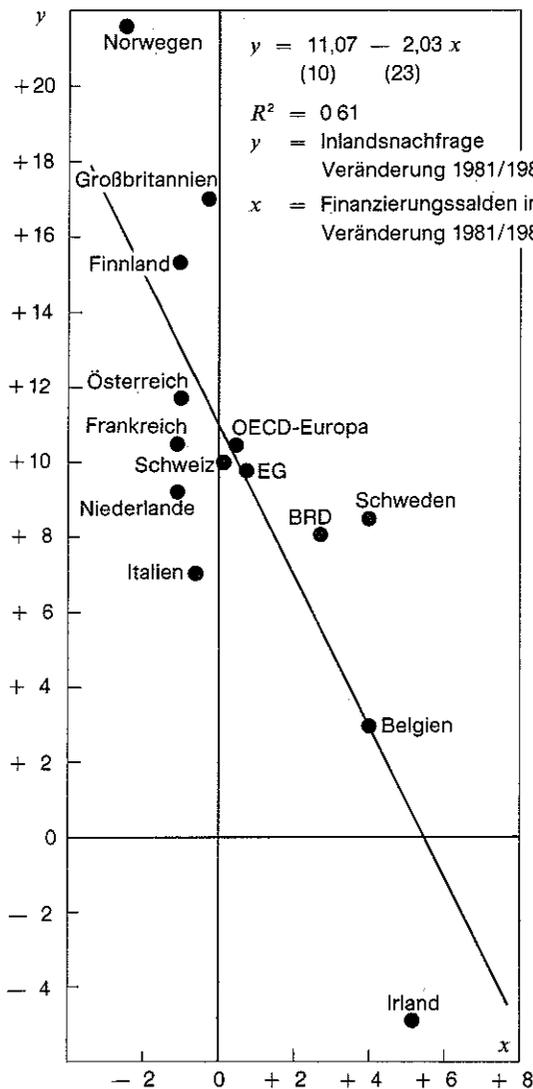
Die Erwartung mancher Ökonomen, daß die Inlandsnachfrage im Falle einer Budgetsanierung expandieren würde, weil die private Investitionstätigkeit durch niedrigere Realzinsen angeregt würde²⁾, hat sich für die achtziger Jahre nicht erfüllt.

Das Schaubild läßt aber auch noch einen zweiten Schluß zu: Je höher das Budgetdefizit ist, umso stärker ist es (infolge der hohen Zinsbelastung), und umso geringer ist seine Wirkung auf die Inlandsnachfrage. Die Länder mit überdurchschnittlich hohem Defizit liegen durchwegs unter der Regressionsgeraden; das gilt vor allem für Italien, Irland, Österreich, Frankreich und die Niederlande. Das bedeutet, daß sich die Inlandsnachfrage in diesen Ländern deutlich ungünstiger entwickelt hat, als man aufgrund der Budgetexpansion hätte annehmen müssen. So stieg in Italien und den Niederlanden die Inlandsnachfrage trotz einer Ausweitung des Budgetdefizits nicht stärker als in den Sanierungsländern Schweden und BRD.

Die Länder mit relativ niedrigem Budgetdefizit (Norwegen, Finnland, Schweden, BRD, Großbritannien) liegen durchwegs über der Regressionsgeraden. Das heißt, daß sich die Inlandsnachfrage in diesen Ländern günstiger entwickelte, als von der Budgetpolitik her zu erwarten gewesen wäre.

²⁾ Im Jahreswirtschaftsbericht der Europäischen Gemeinschaft heißt es: "Haushaltsdefizite, die zu einer höheren Schuldenlast führen, haben zwei wichtige makroökonomische Folgen: Erstens wird das Publikum nur bei steigenden Realzinsen bereit sein, einen zunehmenden Teil seiner Aktiva in Staatspapieren zu halten. Zweitens erhöhen solche Haushaltsdefizite das Risiko einer erneut inflationären monetären Expansion. Dies hat einen zusätzlichen Anstieg der Realzinsen zur Folge als Prämie für das höhere Risiko. Die Folge hoher Realzinsen ist eine Verdrängung privater Investitionen was negative Folgen für das längerfristige Wachstum hat."

Einfluß des Budgets auf Inlandsnachfrage und Wirtschaftswachstum



Einfluß auf das Wirtschaftswachstum

Auch wenn die Budgetpolitik die Inlandsnachfrage beeinflusst, so gilt dies kaum für das Wachstum des Brutto-Inlandsproduktes. (Zwischen diesen beiden Größen liegt der reale Außenbeitrag.)

Das schwächere Wachstum der Inlandsnachfrage wurde in den Sanierungsländern durch höhere Nettoexporte weitgehend ausgeglichen. Ein höherer Außenbeitrag ist zwar zu erwarten, wenn die Inlandsnachfrage und damit die Importe gegenüber den europäischen Konkurrenzländern eingeschränkt werden, die Verbesserung des Außenbeitrags ging jedoch deutlich über diesen Effekt hinaus.

Das dürfte mehrere Gründe haben: Der Nachfrageausfall betraf insbesondere importintensive Bereiche (dauerhafte Konsumgüter, Fremdenverkehr). Weiters

vergrößert ein Rückgang der Inlandsnachfrage den Druck auf die Unternehmen, eine Exportoffensive zu starten. Diese kann durch eine Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit erleichtert werden, wenn die Austeritätspolitik nicht nur im Budget-, sondern auch im Lohnbereich betrieben wird. Übersicht 4 zeigt, daß das BIP in allen Sanierungsländern (ausgenommen den später behandelten Sonderfall Dänemark) rascher stieg als die Inlandsnachfrage, das heißt, der reale Außenbeitrag war in diesen Ländern positiv. In besonderem Maß gilt das für das Abwertungsland Schweden und für Belgien. In all jenen Ländern dagegen, in denen das Budgetdefizit weniger als im europäischen Durchschnitt abgebaut wurde, war der reale Außenbeitrag negativ (besonders im Aufwertungsland Schweiz). Neben der Budgetpolitik war also — nicht überr-

Übersicht 4

Budgetsanierung und Wirtschaftswachstum

	Finanzierungssalden ¹⁾ in % des BIP	Inlandsnachfrage	BIP	Exporte i w S	Importe i w S
	Veränderung 1981/1986	Durchschnittliche jährliche Veränderung in % real			
Dänemark	+9,8	+3,6	+3,0	+3,2	+4,7
Irland	+5,1	-1,0	-0,3	+8,0	+3,0
Belgien	+4,0	+0,6	+1,1	+3,5	+2,7
Schweden	+4,0	+1,7	+2,2	+5,5	+3,8
BRD	+2,7	+1,6	+1,8	+3,7	+3,0
EG	+0,7	+1,9	+1,8	+3,7	+4,3
OECD-Europa	+0,4	+2,0	+2,0	+3,9	+4,4
Schweiz	+0,1	+1,9	+1,4	+3,1	+4,1
Großbritannien	-0,3	+3,2	+2,8	+3,3	+5,4
Italien	-0,6	+1,4	+1,4	+4,8	+5,4
Niederlande	-1,0	+1,8	+1,5	+3,4	+4,0
Finnland	-1,0	+2,9	+2,6	+1,8	+3,2
Österreich	-1,0	+2,2	+2,0	+3,3	+4,1
Frankreich	-1,1	+2,0	+1,5	+2,3	+4,3
Norwegen	-2,4	+4,0	+3,8	+5,6	+6,3

Q: OECD EG —¹⁾ Alle öffentlichen Haushalte

Übersicht 5

Budget und Wirtschaftswachstum in der BRD und in Österreich

	Vergleich zwischen Österreich und der BRD		
	Veränderung der Finanzierungssalden aller öffentlichen Haushalte ¹⁾ in % des BIP	Wachstumsdifferenz ²⁾ in Prozentpunkten	Inländische Endnachfrage
1981	+0,8	-0,1	+1,0
1982	-1,9	+2,1	+1,5
1983	-1,7	+0,3	+1,5
1984	+0,8	-1,0	-1,1
1985	-0,2	+0,5	+1,8
1986	-0,7	-0,8	-1,5
Ø 1980/1986	-0,5	+0,2	+0,6

Q: OECD —¹⁾ +. Budgetdefizit Österreichs hat sich gegenüber jenem der Bundesrepublik Deutschland verringert —²⁾ + Wachstum in Österreich höher als in der Bundesrepublik Deutschland

schend — die Entwicklung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit (Wechselkurs- und Lohnpolitik) bestimmend für das Wirtschaftswachstum

Wenn auch das Wirtschaftswachstum in den einzelnen Sanierungsländern — dank der positiven Entwicklung des Außenbeitrags — weniger als die Inlandsnachfrage berührt wurde, darf man doch eines nicht übersehen: Für alle Länder zusammengenommen wirkt die Einschränkung der Inlandsnachfrage wachstumshemmend — nicht viel anders als eine protektionistische Maßnahme. Eine solche Strategie der Budget- und Nachfragerestriktion kann für ein einzelnes kleines Land durchaus zielführend sein. Wenn sich aber auch große Länder (Japan, BRD) so verhalten, als hätten sie keinen Einfluß auf die Weltnachfrage, dann wird das problematischer.

In jenen Jahren, in denen die Budgetpolitik in Österreich expansiver war als in der BRD (gemessen an der Veränderung des Finanzierungssaldos), war auch das Wirtschaftswachstum in Österreich höher. In jenen Jahren, in denen die Fiskalpolitik in Österreich restriktiver war, blieb auch das Wachstum zurück (Übersicht 5).

Dieser Zusammenhang gilt kurzfristig für die erste Hälfte der achtziger Jahre. Im Jahr 1986 und — nach den OECD-Prognosen auch im Jahr 1987 — ist jedoch das Wachstum in Österreich trotz expansiverer Budgetpolitik niedriger als in der BRD. Hier könnte bereits eine Rolle spielen, daß sich auf mittlere Sicht die hohen Zinszahlungen für die Staatsschuld zunehmend ungünstiger auswirken.

Auf mittlere Sicht (1980 bis 1986) zeigt sich, daß das höhere Wachstum der inländischen Endnachfrage in Österreich (+0,6% pro Jahr), das mit der Ausweitung

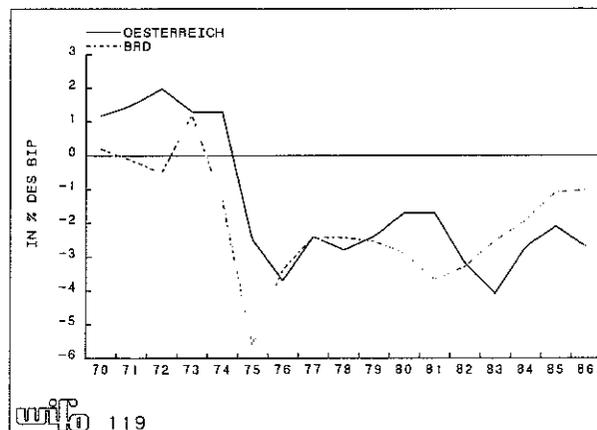
Vergleich Österreich — Bundesrepublik Deutschland

Besonders interessant ist ein Vergleich von Budgetpolitik und Inlandsnachfrage bzw. Wirtschaftswachstum zwischen Österreich und der BRD, zwei Ländern, die ähnliche außenwirtschaftliche Bedingungen hatten.

Zunächst muß angemerkt werden, daß das Defizit der öffentlichen Haushalte in Österreich in den siebziger und frühen achtziger Jahren nur wenig höher als in Deutschland war. Erst seit 1983 entstand eine Kluft, die von Jahr zu Jahr größer wurde, weil in Deutschland der internationale Konjunkturaufschwung und die Besserung der Wettbewerbsfähigkeit zur Sanierung des Budgets genutzt wurden.

Abbildung 2

Budgetvergleich zwischen Österreich und der BRD
Finanzierungssalden aller öffentlichen Haushalte



Budgetsanierung in Westeuropa

der Budgetdefizite verbunden war, nur zu einem geringfügig höheren BIP-Wachstum (+0,2%) führte. Seit 1982 ist der Wachstumsvorsprung gegenüber der Bundesrepublik Deutschland praktisch verlorengegangen.

Die Schlußfolgerungen, die sich aus dem internationalen Querschnittsvergleich ziehen ließen, werden also durch den bilateralen Vergleich zwischen Österreich und der BRD erhärtet: Eine Budgetsanierung dämpft die Inlandsnachfrage deutlich, das Wirtschaftswachstum dagegen weniger. Je länger hohe Budgetdefizite erlitten werden, umso eher gehen von der Zinsenbelastung wachstumsdämpfende Effekte aus.

Saldenmechanische Überlegungen

Die Netto-Kreditaufnahmen des Staates können — rein tautologisch — nur dadurch verringert werden, daß entweder

- der Unternehmenssektor mehr Kredite aufnimmt oder
- das Ausland mehr Kredite aufnimmt (= Verbesserung der Leistungsbilanz)
- oder die privaten Haushalte weniger sparen³⁾

Es stellt sich also die Frage: Wer hat sich in den Sanierungsländern das Geld von den privaten Haushalten ausgeborgt, das der Staat nicht mehr brauchte? Die Antwort ist einfach: Es waren nicht die Unternehmen, die nach der Crowding-out-These nun mehr hätten investieren sollen, sondern es war das Ausland. Übersicht 6 zeigt, daß die Budgetsanierung in allen Ländern (außer Dänemark) über die Leistungsbilanz erfolgte. In den Sanierungsländern wurde die Inlandsnachfrage und damit die Einfuhr eingeschränkt. Der Abbau der Budgetdefizite hat hier zu besonders starken Verbesserungen der Leistungsbilanz geführt (Irland, Belgien, BRD, Schweden). Das verhinderte auch, daß die Pläne zur Budgetsanierung durch Wachstums- und Steuereinbußen vereitelt wurden. Da die Leistungsbilanz für alle Länder ausgeglichen sein muß, kann eine solche Art der Budgetsanierung natürlich nicht allen Ländern gelingen, sondern nur jenen, die ihre Inlandsnachfrage stärker einschränken als die anderen.

In ganz Europa hat sich die Budgetsituation in der ersten Hälfte der achtziger Jahre nur wenig verbessert, viel weniger als die Leistungsbilanzen. Die Terms-of-Trade-Gewinne aus der Erdölverbilligung haben vornehmlich dazu geführt, daß die Unternehmer ihre Investitionen eher aus dem Cash-flow als durch Kredite finanzieren konnten.

³⁾ Dieser kurzfristige Zusammenhang war in den siebziger Jahren nicht zu beobachten. Eine naheliegende Erklärung dafür ist, daß die österreichische Geldpolitik in den siebziger Jahren noch autonomer war als in den achtziger Jahren.

Übersicht 6

Budgetsanierung über die Leistungsbilanz

	Finanzierungssalden aller öffentlichen Haushalte	Ausland ¹⁾	Privater Sektor
		In % des BIP Veränderung 1981/1986	
Dänemark	+ 9,8	+ 2,1	-11,9
Irland	+ 5,1	-12,9	+ 7,8
Belgien	+ 4,0	- 7,6	+ 3,6
Schweden	+ 4,0	- 3,8	- 0,2
BRD	+ 2,7	- 4,4	+ 1,7
EG . . .	+ 0,7	- 2,3	+ 1,6
OECD-Europa	+ 0,4	- 2,1	+ 1,7
Schweiz	+ 0,1	- 2,9	+ 3,0
Großbritannien	- 0,3	+ 2,5	- 2,2
Italien .	- 0,6	- 3,2	+ 3,8
Niederlande	- 1,0	- 2,4	+ 3,4
Finnland	- 1,0	+ 0,2	+ 0,8
Österreich	- 1,0	- 2,2	+ 4,3
Frankreich	- 1,1	- 1,3	+ 2,4
Norwegen	- 2,4	+ 10,6	- 8,2

Q: OECD EG — ¹⁾ Leistungsbilanz mit umgekehrtem Vorzeichen

Nur in Dänemark haben die privaten Investitionen so stark angezogen, daß es saldenmechanisch zu einer Budgetsanierung über Unternehmenskredite kam.

Die Trennung des privaten Sektors in Haushalte und Unternehmen ist aus statistischen Gründen ziemlich problematisch. Eines läßt sich jedoch mit Sicherheit sagen: Die Finanzüberschüsse des privaten Sektors haben zwischen 1981 und 1986 in fast allen Ländern Europas zugenommen, das heißt, die Unternehmenskredite sind weniger gestiegen als die Finanzüberschüsse der privaten Haushalte. Das hat die Budgetsanierung erschwert. Schweden war das einzige Land, in dem die Sparquote der privaten Haushalte deutlich zurückgegangen ist, wodurch — saldenmechanisch betrachtet — die Budgetsanierung erleichtert wurde.

Angebotspolitik am Beispiel Dänemark

Besonders interessant ist die Budgetsanierung in Dänemark, weil sie mit einer überraschend günstigen Wirtschaftsentwicklung verbunden war.

Die dänische Regierung stellte Ende 1982 ein neues Wirtschaftsprogramm vor, mit dem sie die Budget- und Leistungsbilanzdefizite abbauen wollte. Zu den geplanten Strategien zählten ein stabiler Wechselkurs innerhalb des Europäischen Währungssystems, eine restriktive Budgetpolitik und eine flexible Geldpolitik, die die Zinsen auf das internationale Niveau drücken sollte.

Die Ausgangsbedingungen in Dänemark waren zu Beginn der achtziger Jahre besonders ungünstig: Die Netto-Kreditaufnahmen der öffentlichen Haushalte betragen 1982 fast 10% des BIP, Inflationsrate und

Zinssätze lagen weit über dem europäischen Durchschnitt

In Dänemark ist es gelungen, das Defizit ganz abzubauen. Die gesamten öffentlichen Haushalte erzielten 1986 einen Überschuß von 2,9% des BIP (das Zentralstaatsbudget ein kleines Minus).

Dänemark ist gleichzeitig das einzige der Sanierungsländer, in dem die Inlandsnachfrage durch die Sanierungspolitik nicht gedämpft wurde. Das Wachstum der Inlandsnachfrage und des Brutto-Inlandsproduktes lag in den achtziger Jahren deutlich über dem europäischen Durchschnitt.

Der Hauptgrund dafür liegt in der Geldpolitik. Der Kapitalverkehr mit dem Ausland wurde liberalisiert. Die Unternehmen konnten nun im Ausland billige Kredite aufnehmen, und Ausländer konnten hochverzinsten dänische Staatsanleihen erwerben.

Die Geldpolitik ließ 1983 die Zügel locker: Die Ausweitung der Geldmenge hat sich 1983 auf 20% verdoppelt, die Zinssätze sanken rasch. Der Diskontsatz wurde binnen weniger Monate (November 1982 bis April 1983) von 11% auf 7½% gesenkt. Dänemark war das einzige Land, in dem die Realzinssätze 1986 nicht höher als 1980 lagen. Trotz einer enormen Geldmengenerweiterung hat sich — erstaunlich angesichts monetaristischer Thesen — der Preisdruck stark vermindert. Die Inflationsrate konnte um zwei Drittel verringert werden.

Die Gründe für den überproportionalen Inflationsabbau lagen im stabilen Wechselkurs und in der gemäßigten Lohnpolitik. Die automatische Indexierung wurde ausgesetzt, überdies wurde ein Plafond für Lohnsteigerungen im öffentlichen Dienst festgelegt. Im Jahr 1985 kam es zu einer Zwangsschlichtung, weil sich die Tarifpartner nicht einigen konnten. Die günstige Wirtschaftsentwicklung wurde zum Teil durch eine Stagnation der Reallohne trotz hohen Wirtschaftswachstums erkauft.

In Dänemark sind die Ausrüstungs- und Bauinvestitionen — begünstigt durch den Verfall der Zinssätze — enorm gestiegen. In Ausrüstungsgüter wurde 1984 um 85%, in Bauten um 29% mehr investiert als im Tiefpunkt 1981. Die Baukonjunktur zeigte bereits Überhitzungserscheinungen und wurde gedrosselt.

Entsprechend der günstigen Wirtschaftslage war auch die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt besser als in den meisten anderen europäischen Ländern. Die Beschäftigung stieg in den achtziger Jahren relativ kräftig, die Arbeitslosenrate nur geringfügig.

Allerdings verschlechterte sich die Leistungsbilanz in diesem Zeitraum. Hohe Zinszahlungen für die Auslandsschulden und der kräftige Anstieg der Inlandsnachfrage führten dazu, daß das Leistungsbilanzdefizit 1986 rund 5% des BIP betrug und damit größer war als Anfang der achtziger Jahre.

Alles in allem war die Wirtschaftsentwicklung in Dänemark so günstig, daß sie gern als Paradebeispiel für

eine richtige Angebotspolitik dargestellt wird, die die Leistungsbereitschaft erhöht und die "animal spirits" der Unternehmer belebt. Die EG-Kommission reklamiert für sich, daß Dänemark die von ihr empfohlene kooperative EG-Strategie verfolgte, und die OECD, daß Dänemark das von der OECD vorgeschlagene "Prinzip der 3 C" (consistency — continuity — credibility) in der Wirtschaftspolitik ernst nahm.

Der Haken an dem "Wunderrezept" ist, daß alle anderen Länder, die diese Strategie verfolgten, keine solchen Wachstumserfolge aufwiesen, und daß das durch die hohen Kreditaufnahmen im Ausland (Liberalisierung des Kapitalverkehrs) verursachte Leistungsbilanzdefizit eine schwere Hypothek für die künftige Entwicklung Dänemarks darstellt. Die Auslandsschulden Dänemarks betragen rund 40% des BIP, und die Zinsen für diese Auslandsschulden sind höher als das Leistungsbilanzdefizit⁴⁾

Postkeynesianische Politik in Schweden

Die Entwicklung in Schweden⁵⁾ war nicht so spektakulär wie in Dänemark. Im Gegensatz zu den siebziger Jahren hat jedoch die schwedische Wirtschaft in den achtziger Jahren bemerkenswerte Fortschritte gemacht. Das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum war höher als im europäischen Durchschnitt, die Defizite in der Leistungsbilanz und im Staatshaushalt konnten abgebaut werden, die Subventionen verschwanden fast ganz. Die Arbeitslosenrate konnte noch weiter verringert und der Preisdruck unter Kontrolle gebracht werden. In einem Artikel im Londoner "Economist" wird die schwedische Wirtschaftsentwicklung als ökonomisches Paradoxon bezeichnet: Daß sich ein Wohlfahrtsstaat mit hohen Steuern und geringen Lohnunterschieden wirtschaftlich günstig entwickeln kann, widerspricht der heute vorherrschenden ökonomischen Weisheit.

Eine wichtige Rolle für diese Entwicklung spielten die beiden Abwertungen der schwedischen Krone in den Jahren 1981 und 1982 um 10% und 16%. Der reale Außenbeitrag steuerte 1981 bis 1986 Jahr für Jahr einen halben Prozentpunkt zum Wirtschaftswachstum bei. Darüber hinaus dürfte die Forcierung der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit bereits Früchte getragen haben. Der Anteil der gesamten Aufwendungen für Forschung und Entwicklung an der industriellen Wertschöpfung ist in den letzten 15 Jahren von 5% auf etwa 10% gestiegen.

Die Kehrseite der günstigen Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung war, daß sie durch empfindliche Reallohnverluste (und Streiks) erkauft wurde, die im Zuge der Abwertungen hingenommen wurden. Die

⁴⁾ NFS/DGB: The Challenge for Europe, 1986, S. 33.

⁵⁾ Vgl. Arestis, Ph.: "Post-Keynesian Economic Policies: The Case of Sweden" Journal of Economic Issues 1986.

Privates Sparen und Budgetdefizite: Keynes' Vision der Nachkriegsjahrzehnte

Guger¹⁾ hat in der Keynes-Gesamtausgabe eine Vision der Nachkriegszeit aus dem Jahr 1943 entdeckt, die mit unglaublicher Präzision eintraf. Keynes sah drei Phasen voraus: In der ersten, etwa fünf Jahre dauernden Phase des Wiederaufbaus würde die Investitionsneigung höher sein als die Sparbereitschaft der Bevölkerung. In dieser Phase sind Rationierungen notwendig. In der zweiten, etwa 15 Jahre dauernden Phase (fünfziger und sechziger Jahre) würden die dringend notwendigen Investitionen nicht länger das Niveau der freiwilligen Ersparnisse übersteigen. Die Budgets würden mehr oder weniger ausgeglichen sein. Das Hauptproblem würde darin liegen, den Wachstumsprozeß durch Investitionsförderung zu begünstigen und starke Konjunkturausschläge zu vermeiden.

Nach 20 Jahren hoher Investitionstätigkeit, dachte Keynes, ginge die Wirtschaftsentwicklung in eine dritte Phase über, in der es immer schwieriger würde, rentable Investitionen zu finden. Die Investitionsnachfrage würde daher das Niveau der freiwilligen Ersparnisse nicht erreichen. In dieser Phase, in der wir uns offenbar derzeit befinden, hielt er deshalb andauernde Budgetdefizite für sehr wahrscheinlich.

Er kam zu dem Schluß, daß in dieser Phase die Sparneigung durch Umverteilung bzw. durch das Steuersystem gedämpft werden müsse. Außerdem könnten Teile des unerwünschten Finanzüberschusses durch vermehrte Freizeit, mehr Urlaub (der eine gute Gelegenheit bietet, mehr Geld auszugeben) und kürzere Arbeitszeit abgebaut werden.

¹⁾ Guger, A., Walterskirchen, E., "Budget- und Geldpolitik im Übergang von armen zu reichen Industriegesellschaften: Vorschläge nach Keynes und Kalecki", in Matzner, E., Kregel, J., Roncaglia, A. (Hrsg.), Über ökonomische und institutionelle Bedingungen erfolgreicher Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik. Signum, Berlin, 1987.

Realeinkommen der schwedischen Arbeitnehmer sind zwischen 1981 und 1986 um 2½% zurückgegangen, während sie im Durchschnitt der EG-Länder um etwa 7% gestiegen sind.

Die schwedische Politik kann nicht nur in Hinblick auf die Priorität der Vollbeschäftigung, sondern auch auf das Sparverhalten "keynesianisch" genannt werden. Die Budgetsanierung in Schweden wurde, saldenmechanisch betrachtet, durch eine Verbesserung der

Leistungsbilanz und einen kräftigen Rückgang der Sparquote der privaten Haushalte begünstigt. Das Sparverhalten wird in Schweden durch das Steuersystem entmutigt und durch eine solidaristische Lohnpolitik, die die Einkommensunterschiede einebnet, gebremst.

Schlußfolgerungen

Eine Budgetsanierung muß kurzfristig nicht zu einem Wachstumsrückstand führen. Drei Faktoren sind entscheidend:

1. Wie erfolgt die Budgetsanierung?
2. Kann die Geldpolitik expansive Impulse geben?
3. Kann die preisliche (und technologische) Wettbewerbsfähigkeit die Budgeteffekte konterkarieren?

Zu 1: Wie weit eine Budgetsanierung die Inlandsnachfrage berührt, hängt zunächst einmal davon ab, wie sie durchgeführt wird. Eine "Sanierung" durch Verkauf von Staatseigentum, Auflösung von Rücklagen, höhere Gewinnablieferung von Staatsbeteiligungen oder Aufwandsverlagerung vom Bundeshaushalt zu den Gebietskörperschaften beeinträchtigt die Inlandsnachfrage praktisch nicht. Eine Sanierung durch Besteuerung von Kapitalerträgen oder Abbau der Sparförderung berührt die Inlandsnachfrage wenig, eine Kürzung öffentlicher Investitionen betrifft sie besonders stark. Grundsätzlich ist die Spar- und Importneigung induzierter Einkommens- und Aufwandsströme zu beachten.

Zu 2: Der Budgetwirkung auf die Inlandsnachfrage könnte durch expansive Anstöße von der Geldpolitik entgegengewirkt werden. Das hat das Beispiel Dänemark deutlich gezeigt. In allen Sanierungsländern ist die Inlandsnachfrage unter dem europäischen Durchschnitt geblieben, nur in Dänemark haben eine expansive Geldpolitik und die Liberalisierung des Kapitalverkehrs (billiges Geld aus dem Ausland) zu einem Nachfrageboom bei Bau- und Ausrüstungsinvestitionen geführt. Eine Liberalisierung bringt allerdings nur für Länder mit überdurchschnittlichem Zinsniveau Vorteile. Die Kehrseite der dänischen Entwicklung ist die Verschlechterung der Leistungsbilanz, die durch Zinsen für die Auslandsschulden verursacht wird.

Zu 3: Kurzfristig dämpfenden Effekten einer Budgetsanierung kann weiters durch eine Verbesserung der preislichen (oder technologischen) Wettbewerbsfähigkeit entgegengewirkt werden. Das ist vor allem Schweden (durch mehrere Abwertungen) und der Bundesrepublik Deutschland (durch eine mäßige Lohnpolitik) gelungen. Die Chancen, in den nächsten Jahren einen Ausfall von Inlandsnachfrage durch Exportsteigerungen wettzumachen, erscheinen allerdings nicht so günstig wie im internationalen Konjunkturaufschwung der frühen achtziger Jahre.

Übersicht 7

Entwicklung wichtiger Wirtschaftskennzahlen im internationalen Vergleich

	BIP	Inlandsnachfrage	Beschäftigte	Arbeitslosenrate	Reallöhne	Leistungsbilanz	Finanzierungssalden ¹⁾
	Durchschnittliche jährliche Veränderung 1981/1986 in % real		In %	Veränderung 1981/1986 in Prozentpunkten	In %	In % des BIP	Veränderung 1981/1986
OECD-Europa	+2,0	+2,0	+0,2	+3,0	+5,8 ²⁾	+2,1	+0,4
Dänemark	+3,0	+3,6	+8,0	-1,6	+1,2	-2,1	+9,8
Schweden	+2,2	+1,7	+2,6	+0,2	-2,4	+3,8	+4,0
Österreich	+2,0	+2,3	-0,7	+2,8	+5,5	+2,2	-1,0

Q: OECD EG — ¹⁾ Aller öffentlichen Haushalte — ²⁾ EG

Übersicht 8

Wichtige Wirtschaftskennzahlen im internationalen Vergleich 1986

	Arbeitslosenrate	Inflationsrate	Leistungsbilanz	Finanzierungssalden ¹⁾
	In %	In %	In % des BIP	In % des BIP
OECD-Europa	11,0	3,7	+1,4	-4,0
Dänemark	7,6	3,7	-5,2	+2,9
Schweden	2,7	4,3	+1,3	-0,9
Österreich	5,2	1,7	+0,2	-2,7

Q: OECD EG — ¹⁾ Aller öffentlichen Haushalte

In Schweden wurden die dämpfenden Effekte, die von der Budgetsanierung auf die Inlandsnachfrage ausgingen, durch eine Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit (Abwertungen) überkompensiert. Wirtschaft und Beschäftigung wuchsen dort rascher als im europäischen Durchschnitt. Die Kehrseite dabei war, daß die Reallohnentwicklung (pro Kopf) in Schweden im Gefolge der Abwertungen signifikant hinter jener in den EG-Ländern zurückblieb.

Ewald Walterskirchen