
Zur Zusammensetzung und Dauerhaftigkeit der Budgetkonsolidierung der EU-Staaten im Übergang zur Währungsunion

Bruno Rossmann

1. Einleitung

Die Budgetkonsolidierung war in den vergangenen Jahren ein Thema, das die Wirtschaftspolitik beherrschte. Dazu beigetragen haben vor allem die Bestrebungen, die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion voranzutreiben. Die zweite Stufe der Verwirklichung der Währungsunion, die im Jänner 1994 in Kraft trat, stand ganz im Zeichen verstärkter Anstrengungen zur Gewährleistung der Konvergenz, insbesondere im Bereich der öffentlichen Haushalte. Die Erreichung der fiskalischen Konvergenzkriterien löste europaweit einen Konsolidierungswettlauf aus, der sich mit dem Näherrücken des Entscheidungstermins über die sofortige Teilnahme an der dritten Stufe der Währungsunion zunehmend verschärfte. Da kurzfristig negative gesamtwirtschaftliche Auswirkungen als Folge der Konsolidierung befürchtet wurden, riefen die Konsolidierungsbestrebungen angesichts ohnehin hoher Arbeitslosenraten teilweise politische Widerstände hervor. Am ausgeprägtesten waren sie in Frankreich (massive Streikbewegungen), sie führten aber auch Österreich an den Rand einer Regierungskrise.

Im Rahmen dieses Beitrages stehen nicht die makroökonomischen Auswirkungen im Vordergrund – diese wurden in einem Gutachten des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts im Detail untersucht¹ –, sondern die Frage, wie die Konsolidierungen erreicht wurden (d.h. durch Erhöhungen der Einnahmen und/oder durch Ausgabenkürzungen) und ob sie erfolgreich im Sinne von dauerhaft sind. Am Beginn steht die Frage, in welchen Ländern in den letzten zwanzig Jahren in den Mitgliedstaaten der EU "signifikante" Konsolidierungsprozesse stattgefunden haben (Kapitel 2). Kapitel 3 gibt einen Überblick über die theoretischen und empirischen Ergebnisse zur Frage der Zusammensetzung der Budgetkonsolidierung und deren Auswirkung auf die Dauerhaftigkeit. Im Anschluß daran wird der Versuch unternommen, die unterschiedlichen Konsolidierungsmuster und

deren Auswirkungen auf die Dauerhaftigkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten herauszuarbeiten. Neben der Zusammensetzung spielen hier auch die Einmalmaßnahmen und die Konjunkturreakibilität der öffentlichen Haushalte eine Rolle (Kapitel 4). In Kapitel 5 schließlich werden einige Schlußfolgerungen gezogen.

2. „Signifikante“ Budgetkonsolidierungen in den EU-Staaten

Eine „signifikante“ Budgetkonsolidierung wird in Anlehnung an die OECD² definiert als eine positive Verbesserung des gesamtstaatlichen strukturellen Budgetsaldos im Ausmaß von drei Prozentpunkten des BIP, die kontinuierlich in aufeinanderfolgenden Jahren erfolgt. Zugrundegelegt werden die Erfahrungen aller EU-Mitgliedstaaten von 1977 bis 1997³. Die Ergebnisse werden in der nachfolgenden Tabelle 1 zusammengefaßt.

Es zeigt sich, daß es in den letzten Jahren zwanzig Jahren in allen EU-Mitgliedstaaten außer Finnland Phasen der Budgetkonsolidierung gegeben hat, in mehr als der Hälfte der Länder gab es sogar zwei solcher Phasen. Eine Budgetkonsolidierung wurde vor allem dann in Angriff genommen, wenn das aktuelle Budgetdefizit drei oder mehr Prozent des BIP betrug und gleichzeitig eine steigende Tendenz hatte. Der Frage, inwieweit die Konsolidierungsentscheidung von anderen wichtigen ökonomischen Parametern (Inflation, Leistungsbilanz, Output-Lücke) mitbeeinflußt wurde, wird hier nicht nachgegangen.

In den Jahren vor der Entscheidung über die Teilnahme an der dritten Stufe der Währungsunion mußten 12 der 15 Länder defizitsenkende Maßnahmen ergreifen, um die erforderliche Drei-Prozent-Grenze nicht zu überschreiten⁴. Ausnahmen bildeten lediglich Irland, Luxemburg und Finnland. Das Ausmaß der Konsolidierung war sehr unterschiedlich. In den achtziger Jahren ragen die Konsolidierungen in Dänemark, Irland, Belgien und Schweden heraus, in den neunziger Jahren jene in Griechenland, Italien, Schweden, Belgien und Spanien. Griechenland hatte in dieser Phase mit 9,9% die stärkste Veränderung des strukturellen Budgetsaldos zu verzeichnen, konnte jedoch das erforderliche Defizitkriterium trotzdem nicht erreichen.

3. Budgetkonsolidierung – die Zusammensetzung ist entscheidend für die Dauerhaftigkeit und die makroökonomischen Effekte

In den vergangenen Jahren wurde in der finanzwissenschaftlichen Literatur im Zusammenhang mit den ökonomischen Effekten von Budgetkonsolidierungen der Frage nach der Zusammensetzung der Konsolidierungsmaßnahmen zunehmende Bedeutung beigemessen. In einer Reihe von Arbeiten werden der Zusammenhang zwischen der Zusammensetzung der Konsolidierung und die damit verbundene Erfolgs-

Tabelle 1: Phasen der Budgetkonsolidierung in den EU-Staaten

	Zeitraum der Konsolidierung ¹⁾	Tatsächliches Budgetdefizit ²⁾		Strukturelles Budgetdefizit ³⁾		Veränderung des strukturellen Defizits im Konsolidierungszeitraum
		Jahr vor der Konsolidierung	Letztes Jahr der Konsolidierung	Jahr vor der Konsolidierung	Letztes Jahr der Konsolidierung	
Belgien	1982 - 1987	-12,7	-7,6	-12,6	-6,0	6,6
	1993 - 1997	-6,9	-2,1	-8,2	-1,5	6,7
Dänemark	1983 - 1986	-9,1	3,4	-7,1	0,9	8,0
	1995 - 1997	-2,8	0,7	-2,2	0,7	2,9
Deutschland	1980 - 1985	-2,6	-1,2	-4,3	-0,2	4,5
	1992 - 1994	-3,1	-2,4	-5,3	-2,6	2,7
Griechenland	1986 - 1987	-11,6	-9,6	-11,4	-8,4	3,0
	1993 - 1997	-12,8	-4,0	-13,4	-3,5	9,9
Spanien	1992 - 1997	-4,2	-3,0	-7,0	-1,7	5,3
Frankreich	1995 - 1997	-4,9	-3,0	-5,1	-2,3	2,8
Irland	1982 - 1984	-12,8	-9,3	-14,5	-9,3	5,2
	1986 - 1989	-10,7	-1,8	-10,5	-1,2	9,3
Italien	1992 - 1997	-10,1	-2,7	-11,2	-1,9	9,3
Luxemburg	1982 - 1985	-3,3	6,5	-1,5	8,8	10,3
Niederlande	1993 - 1997	-3,9	-1,4	-5,0	-1,0	4,0
Österreich	1996 - 1997	-5,2	-2,5	-5,1	-1,9	3,2
Portugal	1984	-8,8	-6,2	-8,4	-3,6	4,8
	1992 - 1997	-6,0	-2,5	-8	-1,9	6,1
Schweden	1986 - 1987	-3,8	4,2	-3,7	2,7	6,4
	1994 - 1997	-12,2	-0,8	-7,7	0	7,7
Großbritannien	1979 - 1982	-4,4	-2,5	-5,4	0,2	5,6
	1995 - 1997	-6,8	-1,9	-5,9	-2,2	3,7

Quelle: European Commission, DG II, Cyclical Adjustment of Budget Balances, Spring 1998, eigene Berechnungen

¹⁾ Definiert als Veränderung des strukturellen Defizits des Gesamtstaates von rund 3% des Trend BIP

²⁾ in % des BIP

³⁾ in % des Trend BIP

wahrscheinlichkeit – definiert als relativ dauerhafte Budgetkonsolidierung – untersucht⁵. Ihre Absicht besteht darin, den „stylized fact“, wonach Budgetkonsolidierungen zumindest kurzfristig restriktive Effekte nach sich ziehen, durch empirisches Material zu widerlegen. Die Arbeiten bauen auf zwei Argumentationssträngen auf: Einmal auf der Pionierarbeit von Francesco Giavazzi und Marco Pagano (1990) über expansive Budgetkonsolidierungen. Diese Autoren untersuchen die Budgetstabilisierung in Irland und Dänemark in den achtziger Jahren und kommen zu dem Ergebnis, daß diese Anpassungen eher von expansiven als von restriktiven Effekten begleitet waren. Den anderen Strang bilden die Arbeiten von Alesina/Perotti, die – beginnend mit ihrer Arbeit aus 1995 – den Erfolg einer Budgetkonsolidierung von ihrer Zusammensetzung abhängig machen⁶.

Eine Budgetkonsolidierung liegt nach ihrer Definition dann vor, wenn in einem Jahr das Verhältnis des Primärdefizits zum BIP um mindestens 1½ Prozentpunkte sinkt. Der (Miß-)Erfolg wird dann an der Persistenz der Defizitreduktion gemessen. Eine Konsolidierung ist dann erfolgreich, wenn eine der zwei folgenden Bedingungen erfüllt ist: Entweder liegt die (konjunkturell bereinigte) Primärdefizitquote in den drei Jahren nach Beginn der Konsolidierung um mindestens zwei Prozentpunkte unter dem Niveau des Ausgangsjahres, oder das Verhältnis von Schulden zu BIP liegt drei Jahre nach der Konsolidierung um mindestens 5 Prozentpunkte unter dem Niveau des ersten Konsolidierungsjahres. Damit wird klar, daß in diesem Papier aufgrund der kurzfristigen Definition von Erfolg bzw. Mißerfolg eher auf die kurzfristige Beurteilung der Fiskalpolitik abgestellt wird. Dabei wird davon ausgegangen, daß Erfolg bei Alesina/Perotti mit Dauerhaftigkeit gleichzusetzen ist. Aspekte der mittelfristigen Dauerhaftigkeit, zu deren Beurteilung üblicherweise das Konzept der strukturellen primären Outputlücke verwendet wird, bleiben bei ihnen ebenso außer Betracht wie die langfristige Dimension der Dauerhaftigkeit, zu deren Analyse der der Ansatz des „Generational Accounting“ herangezogen wird.

Anhand von neunzehn untersuchten OECD-Staaten zeigen Alesina et al. für die Periode 1960 bis 1995⁷, daß erfolgreiche Konsolidierungen diejenigen sind, die hauptsächlich bei den Ausgaben ansetzen, während erfolglose sich in erster Linie auf Einnahmenerhöhungen stützen. Bei erfolgreichen Konsolidierungen kommen zwei Drittel der Defizitreduktion über Ausgabenkürzungen zustande, bei erfolglosen hingegen nur etwa ein Viertel. Im ersteren Fall liegen die Kürzungen schwerpunktmäßig bei den Sozialtransfers und dem Personalaufwand im öffentlichen Dienst (und zwar sowohl bei der Mengen- als auch der Preiskomponente), im zweiten Fall bleiben diese nahezu unverändert, während Ausgabenenkungen hauptsächlich bei den Investitionen stattfinden. Tabelle 2 zeigt, daß die durchschnittlichen Veränderungen bei den Transfers und der Lohnsumme bei erfolgreichen Sanierungen signifikant von Null verschieden sind, nicht jedoch auch bei erfolglosen Anpassungen. Eine Ausnahme davon bilden die Ausgabenkürzungen bei den Investitionen, die in beiden Fällen eine

tragende Rolle spielen und bei erfolgreichen Sanierungen eigentlich nicht in das vorgesehene Konsolidierungsmuster passen. Da die Autoren Primärdefizite(-überschüsse) betrachten, spielen Zinsenzahlungen keine Rolle für den Konsolidierungserfolg. Sie wollen nur diskretionäre Veränderungen von fiskalpolitischen Instrumenten erfassen.

Auf der Einnahmenseite⁸ werden bei erfolgreichen Konsolidierungen die Steuern auf Arbeit nicht erhöht, das Schwergewicht liegt eher bei den indirekten Steuern und den Unternehmenssteuern. Umgekehrt werden bei erfolglosen Konsolidierungen vorwiegend die Steuern auf Arbeit erhöht.

Tabelle 2: Zusammensetzung der Ausgabenkürzungen bei Budgetkonsolidierungen (ohne zyklische Bereinigung) *)

in % des BIP	Zahl der Beobachtungen	Veränderung d. primären öff. Ausgaben	Veränderung der Nicht-Lohnausgaben	Veränderung d. öff. Lohnsumme	Veränderung d. Transfers	Veränderung d. Subventionen	Veränderung d. Investitionen
Erfolgreiche Konsolidierungen	23	-1,73 (0,28)	-0,26 (0,05)	-0,45 (0,07)	-0,43 (0,13)	-0,18 (0,12)	-0,42 (0,09)
Erfolglose Konsolidierungen	49	-0,58 (0,19)	-0,1 (0,07)	-0,01 (0,03)	-0,06 (0,08)	-0,08 (0,05)	-0,46 (0,13)

*) Die Daten umfassen die meisten OECD-Staaten und umspannen die Periode 1986 bis 1993. Es handelt sich um Mittelwerte bzw. Standardabweichungen (Klammer).

Quelle: Alesina/Perotti/Tavares (1998)

Die Autoren begründen ihre Ergebnisse durch zwei komplementäre Mechanismen. Da Kürzungen bei der öffentlichen Lohnsumme und bei Sozialtransfers mit höheren politischen Kosten verbunden sind als etwa Kürzungen der Investitionen, werden sie nur von Regierungen durchgeführt, die langfristige Konsolidierungen anstreben. Als indirekte Begründung führen sie an, daß solche Konsolidierungen eher von starken Minderheitsregierungen und weniger von Koalitionsregierungen durchgeführt werden.

Das zweite Hauptergebnis der Arbeit liegt darin, daß erfolgreiche Budgetkonsolidierungen *nicht immer* mit einer Senkung des Wirtschaftswachstums oder mit einer Verschlechterung der makroökonomischen Rahmenbedingungen verbunden sein müssen. Sehr wohl hingegen wird das Wirtschaftswachstum dann beeinträchtigt, wenn Konsolidierungen vorwiegend durch Investitionskürzungen und höhere Steuern zustande gekommen sind. Eine Senkung des Budgetdefizits kann insbesondere – bereits kurzfristig – dann expansiv wirken, wenn die Reduktion umfangreich und dauerhaft ist und sich auf Kürzungen der Transferzahlungen und

der öffentlichen Lohnsumme stützt. Solche Konsolidierungen können einen positiven Effekt auf das Vertrauen der Konsumenten und auf das Investitionsverhalten haben. Als Beispiele dafür führen Alesina/Perotti (1995) die Budgetkonsolidierung in Irland und in Dänemark in den achtziger Jahren an.

Aus diesen beiden Hauptergebnissen leiten sie als Botschaft für die Politik ab, daß Konsolidierungen nur dann erfolgreich sein können, wenn

- nicht die Steuern erhöht werden, sondern Sozialausgaben, Löhne und Beschäftigung im öffentlichen Sektor gekürzt werden, und wenn
- sie in Phasen relativ hohen Wachstums begonnen werden.
- Weiters müssen Konsolidierungen nicht notwendigerweise zu reduziertem Wirtschaftswachstum führen oder die makroökonomischen Rahmenbedingungen verschlechtern.

Schließlich gehen die Autoren der Frage nach, ob Regierungen für Kürzungen der Sozialtransfers und der öffentlichen Lohnsumme mit Popularitätsverlust oder Abwahl "bestraft" werden. Auf beide Fragen läßt sich nach Ansicht der Autoren mit einem klaren Nein antworten. Ihre Untersuchungen zeigen, daß die Wähler eher positiv auf Budgetkonsolidierungen reagieren. Zwei Gründe dafür werden angeführt: Entweder sind die Wähler fiskalisch klug genug und anerkennen die Budgetkürzungen, oder die Regierungen wählen den richtigen Zeitpunkt, um unpopuläre Maßnahmen durchzusetzen. Die Autoren versuchen, die erste Interpretation empirisch zu belegen. Es wird somit zu zeigen versucht, daß die Wähler rational handeln.

Die Ansicht, daß die Zusammensetzung von Konsolidierungen für die Dauerhaftigkeit von Bedeutung ist, hat mittlerweile auch Eingang in den Konvergenzbericht der Europäischen Kommission (1998) gefunden. Dort heißt es:

"Es gibt eine Vielzahl von Belegen dafür, daß sowohl Umfang als auch Zusammensetzung der Haushaltsanpassungen dafür maßgeblich sind, ob diese Anpassungsmaßnahmen die öffentliche Haushaltslage dauerhaft beeinflussen und folglich die öffentliche Schuldenquote auf einen Abwärtskurs bringen werden. Umfassende, beharrliche Anpassungsanstrengungen sind in der Regel erfolgreicher, und ein durch Rückführung der laufenden Primärausgaben statt durch Steuererhöhungen realisierter Defizitabbau dürfte sich in der Zukunft nicht so leicht umkehren. Haushaltsanpassungen, die in starkem Maße auf einer Senkung der laufenden Primärausgaben beruhen, sind oft schwieriger durchzusetzen, und ihre Einführung ist folglich ein klares Indiz dafür, daß die Regierung der Haushaltsdisziplin verpflichtet und entschlossen ist, auch in Zukunft an diesen Bemühungen festzuhalten."⁹

3.1 Die Kritik an den Thesen von Alesina/Perotti

3.1.1 Ungeklärte Kausalitäten

Die Autoren argumentieren, daß bestimmte Arten von Defizitabbau das Wirtschaftswachstum erhöhen. Vice versa beeinflußt aber auch ein höheres Wachstum das Budgetdefizit positiv. Eichengreen spricht in diesem Zusammenhang von einem "*simultaneity bias*"¹⁰. So etwa kann am Beispiel Dänemark in den achtziger Jahren argumentiert werden, daß die Budgetkonsolidierung von einer realen Abwertung der Wechselkurse und einer starken Zinssatzsenkung begleitet war. Der private Konsum und die Investitionen boomten bei liberalisierten Finanzmärkten, die Beschäftigung im privaten Sektor stieg signifikant an. Die daraus resultierenden Effekte führten zu einer Überkompensation der negativen Outputeffekte der restriktiven Budgetpolitik. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch der Hinweis, daß die öffentlichen Haushalte in Dänemark wegen der hohen Grenzsteuersätze, hoher Umsatzsteuern und einem gut ausgebauten Sozialsystem sehr stark auf Wachstums- und Beschäftigungsveränderungen reagieren¹¹.

Dänemark eignet sich aber auch aus anderen Gründen schlecht als benchmark für eine restriktive Budgetpolitik ohne negative Auswirkungen auf das Wachstum. Gerade am dänischen Beispiel wird gerne übersehen, daß die Verbesserung des Budgetsaldos in den achtziger Jahren nicht dauerhaft war. Die Budgetkonsolidierung erfolgte in einer Phase guter Konjunktur. In den Jahren nach 1986 verschlechterte sich das Budgetdefizit kontinuierlich und über einen längeren Zeitraum, weil steigende Löhne den Abwertungseffekt wieder weitgehend zunichte machten.

Das irische Beispiel zeigt, daß ein Land mit großem Wachstumsrückstand diesen durch eine Wachstumspolitik rasch reduzieren kann. Maßgebend dafür waren neben einer Abwertung eine forcierte Industrieansiedlung, gut ausgebildete Arbeitskräfte, hohe Standortattraktivität durch "gegebene" Faktoren (Sprache, Ähnlichkeit zu den USA) sowie steuerwettbewerbswidrige niedrige Unternehmenssteuern, hohe Subventionen sowie ein starker Zufluß von Mitteln aus den Strukturfonds der EU. Irland ist aber auch ein Beispiel dafür, daß nicht die Steuersenkung vor dem Wachstumsschub kommt, sondern diesem folgt¹².

Die interessante Frage nach den Kanälen, über die Budgetkürzungen zu einer Expansion des Outputs führen, wird von den Autoren nicht beantwortet, da eine Isolierung der jeweiligen Effekte praktisch nicht möglich ist. Die Budgetkonsolidierungen in Irland und Dänemark in den achtziger Jahren sind geradezu Paradebeispiele für einen "*simultaneity bias*", sie können daher nicht für die Begründung der These von Alesina et al herangezogen werden kann.

Den Autoren ist dieses Problem bewußt, und sie versuchen es durch eine Konjunkturbereinigung des Budgetdefizits in den Griff zu bekommen. Dem hält Eichengreen entgegen:

"But the one thing economists know about cyclical adjustments is that we do not know how to do them; we do not know whether business cycles are symmetric, we do not know whether they are alike, ..." ¹³

Die Konjunkturbereinigung zieht sich allerdings nicht durch die gesamte Arbeit. Es werden zwar das Defizit und die Gesamteinnahmen und – ausgaben des Gesamtstaates bereinigt, nicht aber auch die Komponentenzerlegung in Tabelle 2. Ein ganz wichtiger Teil ihrer Beweisführung, nämlich jener, an Hand dessen zwischen Erfolg und Mißerfolg entschieden wird, stützt sich auf zyklisch nichtkorrigierte Zahlen. Dieser Tabelle kann entnommen werden, daß ein nicht unbedeutender Teil der Ausgabensenkung von den Transfers herrührt. Das ist aber genau jener Teil der Ausgaben, der auf Konjunkturveränderungen besonders stark reagiert. Das läßt eine alternative Interpretation zu: Wenn es eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums gibt, die mit der Fiskalpolitik nichts zu tun hat, dann geht ein Teil der Defizitsenkung zurück auf die Wirkung der automatischen Stabilisatoren (Sozialtransfers). Fehlende Sensitivitätsanalysen lassen berechnete Zweifel an den Ergebnissen zu. Es spricht vieles dafür, daß die Kausalität genau in die andere Richtung geht.

Die Autoren haben auch nicht zu klären versucht, ob Steuererhöhungen restriktivere Effekte nach sich ziehen als Ausgabenkürzungen. Sie haben – wie bereits erwähnt – lediglich darauf hingewiesen, daß Ausgabenkürzungen politisch teurer – im Sinne von schwerer durchsetzbar – sind als Steuererhöhungen. Die alternative Hypothese wäre, daß die "Erfolgsbeispiele" (Irland, Dänemark) ein Ergebnis der sie begleitenden Politikschritte sind und nicht oder nicht ausschließlich die besondere Zusammensetzung der Budgetkürzungen widerspiegeln ¹⁴.

3.1.2 Ausgangsbedingungen sind entscheidend

Die makroökonomischen Effekte einer Budgetkonsolidierung hängen erheblich von den Ausgangsbedingungen ab. Es macht einen Unterschied für das Vertrauen der Konsumenten und das Investitionsverhalten der Unternehmen aus, ob die Fiskalpolitik Gefahr läuft, infolge hoher Neuverschuldung und explodierender Schulden auszuufern oder nicht. Im ersten Fall kann eine Budgetkonsolidierung vertrauensbildend wirken und das Konsum(Investitions)verhalten positiv beeinflussen. Ist hingegen die Fiskalpolitik auf dauerhaftem Kurs, dann werden Steuererhöhungen und/oder Ausgabenkürzungen mit großer Wahrscheinlichkeit restriktive Effekte auslösen. Es kann somit davon ausgegangen werden, daß ein und dieselbe Fiskalpolitik sehr unterschiedliche Effekte haben kann, je nach Höhe der Staatsschuldenquote, des Wirtschaftswachstums und der Realzinsätze im Anfangsjahr einer Konsolidierung. Im Fall von Irland und Dänemark könnte sich die hohe Schuldenquote zu Beginn der Konsolidierung positiv ausgewirkt haben und damit jene unterstützen, die der Konsolidierung in diesen Ländern einen expansiven Effekt zuschreiben.

Die Autoren zeigen selbst, daß Länder umso eher dauerhafte Konsolidierungen anstreben, je schlechter ihre Ausgangsbedingungen sind¹⁵. Da sie auch zeigen, daß erfolgreiche Budgetkonsolidierungen eher expansive Wirkungen haben, kann gefolgert werden, daß Konsolidierungen bei schlechteren Ausgangsbedingungen die positivsten makroökonomischen Effekte haben. Nicht diskutiert werden die makroökonomischen Reaktionen einer Budgetkonsolidierung in jenen Fällen, in denen es gelungen ist, die Anfangsbedingungen in eine positive Richtung zu verändern. Im Fall der italienischen Konsolidierung spielte das Vertrauen über die Teilnahme an der Währungsunion eine wichtige Rolle.

3.1.3 Überraschende Ergebnisse im Hinblick auf die Widerstände gegen Budgetkonsolidierungen in Europa

Die These der Autoren, wonach eine expansive Budgetpolitik einer Regierung nicht belohnt wird und umgekehrt eine restriktive Budgetpolitik die Chance auf einen Regierungswechsel nicht erhöht, muß – zumindest für Europäer – Erstaunen auslösen. Zunächst muß angemerkt werden, daß die entsprechenden Schätzkoeffizienten diese Schlußfolgerungen nur sehr vage unterstützen. Krugman hat es in einem anderen Zusammenhang treffend zum Ausdruck gebracht:

“The secret of empirical work is to define your hypothesis so that failure to define significant results can be interpreted as support”¹⁶.

Als Erklärung bieten die Autoren an, daß die Wähler möglicherweise “*fiscal conservatives*” seien. Wenn eine Budgetkonsolidierung belohnt oder wenn Regierungen dafür zumindest nicht “bestraft” werden, dann stellt sich die Frage, warum gegen Budgetkonsolidierungen so häufig Widerstand geleistet wird. Die Franzosen haben bei den letzten Wahlen gezeigt, daß sie mit Sicherheit nicht zu den fiskalisch Konservativen zu zählen sind. Und überhaupt, wären die europäischen Wähler fiskalisch konservativ, wäre die Erreichung der fiskalischen Konvergenzkriterien vor dem Übergang zur Währungsunion ein Kinderspiel gewesen. Ja, es hätte sich sogar die Chance geboten, weitreichende fiskalische Strukturreformen durchzusetzen. Damit gewinnt die Frage an Bedeutung, wie nun die Zusammensetzung der Budgetkonsolidierung der neunziger Jahre in den EU-Staaten im Detail ausgesehen hat. Eine Antwort darauf wird in Kapitel 4 versucht.

3.1.4 Auch die neuesten empirischen Ergebnisse sind unbefriedigend

Zuvor wird noch kurz auf die jüngste Arbeit von Alesina/Ardagna (1998) eingegangen. Faßt man die Kritik an den bisherigen Arbeiten zusammen, dann kann gesagt werden, daß sie einen ersten Schritt für die Beurteilung der Dauerhaftigkeit von Budgetkonsolidierungen und ihrer Auswirkungen darstellen. Ehe jedoch Empfehlungen für die Ausgestaltung der Fiskalpolitik abgeleitet werden können, wären Fallstudien zur Untermaue-

rung ihrer Thesen erforderlich. Diese würden bessere Einsichten liefern als die bisherigen Arbeiten, die auf Länder-Querschnittsdaten beruhen. Sie wären vor allem deshalb notwendig, um zu vermeiden, daß sich diese Thesen noch stärker als ohnehin schon als "*stylized fact*" in den Köpfen der Wirtschaftspolitiker und ihrer Berater niederschlagen. Das ist deshalb von großer Bedeutung, weil die Art der Konsolidierung auch bedeutenden Einfluß auf die Umverteilung durch den Staat hat. Dieser Aspekt hat keinen Eingang in die finanzwissenschaftliche Literatur gefunden. Da in Österreich die Umverteilung praktisch ausschließlich über die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte erfolgt, führt eine Kürzung der Sozialausgaben und der öffentlichen Lohnsumme zu einer stärkeren Belastung der sozial Schwachen. Nicht zuletzt aus verteilungspolitischen Gesichtspunkten lohnt sich daher ein kritischer Blick auf die von Alesina et al vorgetragenen Thesen.

Alesina/Ardagna berücksichtigen in ihrer jüngsten Arbeit einen Großteil der vorgetragenen Kritik. Für zehn ausgewählte Länder führen sie Fallstudien durch. Wiederum wird den Fragen nachgegangen, wann Konsolidierungen erfolgreich und unter welchen Bedingungen sie expansiv sind. Diese Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, daß drei Bestandteile über die Dauerhaftigkeit und Expansion entscheiden:

- Die Konsolidierung muß ausgabenseitig erfolgen, wobei der Schwerpunkt in einer Reduktion der Transfers und des Personalaufwands liegen muß.
- Die Konsolidierung muß von einer Abwertung begleitet sein, und
- sie muß durch eine Vereinbarung mit den Gewerkschaften über Lohnzurückhaltung unterstützt werden.

Damit sind sie von ihrer ursprünglichen These, daß es *nur* auf die Zusammensetzung der Konsolidierung ankomme, schon ziemlich weit entfernt. Sie gestehen ein, daß Abwertungen besonders dann, wenn sie von einer moderaten Einkommenspolitik begleitet werden, die Budgetkonsolidierung unterstützen. Daraus ziehen sie die Schlußfolgerung, daß eine Budgetkonsolidierung in der Währungsunion restriktivere Effekte haben und daß der Einkommenspolitik eine größere Bedeutung bei der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit zukommen wird.

Die beiden Autoren finden unter den zehn gewählten Fallbeispielen zwei, in denen die Budgetkonsolidierung alle drei Erfordernisse erfüllt: die Konsolidierungen in Irland 1987-1989 und in Australien 1987. Es gibt keinen Fall, in dem eine auf Steuererhöhungen aufbauende Budgetkonsolidierung expansiv ist, selbst wenn er von einer Abwertung begleitet wird.

Es gibt – so die Schlußfolgerungen der beiden Autoren – zwei mögliche Interpretationen, die erklären, warum Budgetkonsolidierungen expansiv sein können. Die erste mögliche Interpretation betont die Vermögenseffekte, die aus einer Reduktion des gegenwärtigen und zukünftigen öffentlichen Konsums resultieren und die Erwartungen über zukünftige Steuerbelastungen. Wenn die zukünftige Steuerbelastung und die Zins-

sätze sinken, steigt die Glaubwürdigkeit der Budgetkonsolidierung, Konsum und Investitionen erhöhen sich. In dieser Sichtweise sind die Anfangsbedingungen einer Budgetkonsolidierung von Bedeutung. Eine Budgetkonsolidierung ist nur dann dauerhaft und expansiv, wenn sie auf eine fiskalische Krise folgt.

Die zweite Interpretation betont die Auswirkungen der Art der Konsolidierung (ausgabenseitige versus einnahmenseitige Konsolidierung, Anteile der unterschiedlichen Ausgabenkürzungen) auf die Arbeitsmärkte, also die Angebotsseite. Die von Alesina et al vorgeschlagene Konsolidierung über die Ausgabenseite führt zu effizienteren Arbeitsmärkten, was in der Folge zu einer Ankurbelung der Wirtschaft führt. Vorausgesetzt wird, daß die Gewerkschaften Lohnzurückhaltung garantieren. Alesina/Ardagna behaupten, daß ihr empirisches Material diese Wirkungskanäle stärker unterstütze. Sie schließen aber nicht aus, daß der expansive Effekt auch über den zuerst beschriebenen Wirkungskanal zustande kommt.

Es ist allerdings fraglich, ob die Erhöhungen des BIP innerhalb von zwei Jahren ab der Konsolidierung durch Angebotseffekte ausgelöst werden, da Reformen innerhalb so kurzer Zeit kaum bedeutende Effekte entfalten können. Es ist daher viel wahrscheinlicher, daß die Veränderungen des BIP durch kurzfristige keynesianische Effekte erklärt werden können. Ebenso fraglich ist es, ob das Ricardianische Äquivalenz - Theorem zur Erklärung des expansiven Effektes ausreicht. Es kann daraus die Schlußfolgerung gezogen werden, daß auch dieses Papier letztlich die Frage offenläßt, warum und wie der von ihnen charakterisierte optimale Maßnahmen-Mix für eine dauerhafte Budgetkonsolidierung funktioniert. Von wirtschaftspolitischen Empfehlungen über die Art der Budgetkonsolidierung ist daher nach wie vor Abstand zu nehmen.

4. Die Dauerhaftigkeit der Budgetkonsolidierungen der neunziger Jahre

Im EG-Vertrag ist der Begriff der Dauerhaftigkeit nicht ausdrücklich erwähnt. Art 109 j Abs. 1 spricht lediglich von einem hohen Grad an "dauerhafter Konvergenz" und von einer *"auf Dauer tragbaren Finanzlage der öffentlichen Hand"*. Implizit geht aus dem Vertrag hervor, daß eine auf Dauer tragbare Haushaltslage dann gegeben ist, wenn die Konvergenzkriterien im Bereich der öffentlichen Finanzen erfüllt und nicht Gegenstand einer Entscheidung über das Bestehen eines übermäßigen Defizits sind. Im Konvergenzbericht der Europäischen Kommission vom 25. März 1998¹⁷ wird auf die für die Beurteilung der Dauerhaftigkeit relevanten Fragen hingewiesen:

- Zusammensetzung der Haushaltskonsolidierungen;
- Reduktion des Defizits durch "einmalige" Maßnahmen;
- Faktoren, die zur Dynamik des öffentlichen Schuldenstandes beitragen, z.B. schuldenstabilisierender Primärsaldo;
- Beeinflussung der öffentlichen Finanzen durch den Konjunkturzyklus.

Tabelle 3: Veränderungen in den öffentlichen Haushalten der Gesamtstaaten

	Zeitraum der Konsolidierung	Veränderung d. laufenden Einnahmen in % d. BIP 1)	Veränderung d. laufenden Einnahmen in % d BIP 2)	Direkte Steuern	Indirekte Steuern	Sozialversicherungsbeiträge	Veränderung d. Ausgaben in % des BIP 1)	Veränderung d Ausgaben in % des BIP 2)	Laufende Transfers an private Haushalte	Einkommen aus unselbständiger Arbeit	Ausgaben für Güter und Dienstleistungen	Zinsenzahlungen	Nettovermögensübertragungen	Bruttoinvestitionen	tatsächliches Budgetdefizit
Belgien	1982 - 1987	1,4	1,3	0,4	-0,1	2,1	-5,1	-3,8	-1,1	-1,8	-0,3	2,7	-0,2	-2,3	-5,1
	1993 - 1997	1,9	1,9	2,1	0,8	-0,6	-4,9	-2,9	-0,2	0,4	0,0	-2,8	0,0	-0,2	-4,8
Dänemark	1983 - 1986	7,7	6,8	3,9	1,9	0,1	-0,3	-5,7	-2,6	-3,0	-1,3	2,8	-0,2	-1,2	-12,5
	1995 - 1997	-1,4	-2,3	-0,8	0,3	-0,2	-4,2	-5,8	-2,5	0,0	-0,6	-1,5	-0,5	0,0	-3,5
Deutschland	1980 - 1985	1,2	1,4	0,0	-0,6	1,0	-2,9	0,0	-0,3	-0,2	0,4	1,3	-0,3	-1,1	-1,4
	1992 - 1994	1,7	1,9	-0,6	0,7	1,3	-1,0	1,8	2,9	0,1	0,2	0,6	-1,0	0,0	-0,7
Griechenland	1986 - 1987	1,4	1,4	0,4	1,8	-0,5	-1,7	-0,5	0,1	-0,6	-0,2	1,5	0,1	-1,0	-2,0
	1993 - 1997	4,3	4,2	2,6	-0,8	0,5	-5,6	-4,6	0,2	0,2	0,7	-3,2	-3,5	-0,2	-8,8
Spanien	1992 - 1997	0,8	0,5	-0,1	0,5	0,3	-4,5	-1,2	0,1	-0,2	0,0	0,8	-0,4	-1,8	-1,2
Frankreich	1995 - 1997	1,7	1,7	1,2	0,7	-0,1	-1,1	-1,0	0,1	0,1	1,7	0,0	0,0	-0,1	-1,9
Irland	1982 - 1984	4,2	4,2	1,6	1,5	0,7	-1,2	0,9	2,4	-0,5	-0,7	1,9	-0,7	-1,6	-3,5
	1986 - 1989	-2,8	-2,7	-0,5	-0,4	-0,3	-12,1	-11,6	-1,6	-1,9	-1,5	-2,0	-0,4	-2,0	-8,9
Italien	1992 - 1997	4,0	4,5	1,4	1,1	0,8	-5,2	-2,9	1,4	-0,9	-0,4	-0,7	-0,9	-1,0	-7,4

Tabelle 3: (Fortsetzung)

	Zeitraum der Konsolidierung	Veränderung d. laufenden Einnahmen in % d. BIP 1)	Veränderung d. laufenden Einnahmen in % d. BIP 2)	Direkte Steuern	Indirekte Steuern	Sozialversicherungsbeiträge	Veränderung d. Ausgaben in % des BIP 1)	Veränderung d. Ausgaben in % des BIP 2)	Laufende Transfers an private Haushalte	Einkommen aus unselbständiger Arbeit	Ausgaben für Güter und Dienstleistungen	Zinsenzahlungen	Nettovermögensübertragungen	Bruttoinvestitionen	tatsächliches Budgetdefizit
Luxemburg	1982 - 1985	2,1	2,1	1,9	2,4	-1,3	-8,1	-7,6	-2,2	-2,0	-0,4	-0,3	-1,0	-2,2	-9,8
Niederlande	1993 - 1997	-3,3	-3,3	-2,8	0,7	0,3	-7,2	-5,9	-2,9	-0,5	-0,1	-1,0	-0,4	-0,2	-2,5
Österreich	1996- 1997	1,3	0,8	1,3	0,6	-0,5	-2,4	-2,0	-0,9	-0,7	0,6	-0,3	-0,3	-0,2	-2,7
Portugal	1984	-0,5	-0,4	-0,1	-0,1	0,0	-5,5	-3,1	-0,1	-0,1	-0,2	1,8	-4,5	-0,6	-2,6
	1992 - 1997	5,7	4,8	1,4	1,1	1,0	-0,4	1,3	3,8	1,0	1,1	-3,6	-0,9	0,9	-3,5
Finnland	1994 - 1997	0,1	-0,3	3,2	-0,3	-1,7	-0,5	-7,3	-3,9	-1,9	-0,4	0,8	0,4	-0,1	-7,1
Schweden	1986 - 1987	2,4	2,6	2,9	0,8	-0,2	-4,0	-5,6	0,5	-0,8	-0,3	-1,9	-2,1	-0,5	-8,0
	1994 - 1997	2,4	2,5	1,9	0,7	0,9	-5,2	-8,9	-2,9	-1,6	1,2	0,0	-4,1	1,3	-11,4
Großbritannien	1979 - 1982	5,3	5,1	1,0	3,2	0,5	-0,2	3,2	2,5	0,8	1,1	0,8	-0,3	-1,1	-1,9
	1995 - 1997	0,8	2,0	1,7	0,3	0,0	-1,9	-2,9	-0,7	-0,9	0	0,3	-0,7	-0,7	-4,9

¹⁾ zyklisch bereinigt in % des Trend BIP; vom Jahr vor der Konsolidierung bis zum Endjahr der Konsolidierung

²⁾ zyklisch nicht bereinigt

Quelle: European Commission, GD II, General Government Data, Spring 1998, eigene Berechnungen

Daneben spielen auch die Konvergenz- bzw. die Stabilitätsprogramme eine Rolle. In den folgenden Abschnitten sollen diese Aspekte eingehender diskutiert werden.

4.1 Die Zusammensetzung der Budgetkonsolidierungen

Entsprachen nun die Konsolidierungen der EU-Staaten, insbesondere jene im Übergang zur Währungsunion, dem Muster von Alesina/Perotti? Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Konsolidierungsmuster jener EU-Länder, in denen es im Vorfeld des Übergangs in die dritte Stufe der Währungsunion zu "signifikanten" Budgetkonsolidierungen kam. Da für die einzelnen Komponenten der Einnahmen- und Ausgabenseite keine zyklisch bereinigten Daten zur Verfügung standen, mußten unbereinigte Daten verwendet werden. Auf die damit verbundenen Schwächen wurde bereits hingewiesen. Es lassen sich verschiedene Gruppen von Ländern unterscheiden.

4.1.1 Länder ohne Handlungsbedarf

Der ersten Gruppe gehören *Irland* und *Luxemburg* an. Beide Länder hatten in den neunziger Jahren keinen Handlungsbedarf, sie konsolidierten ihre Budgets bereits in den achtziger Jahren. Luxemburg ragt insofern aus den EU-Staaten heraus, als es lediglich Anfang der achtziger Jahre Budgetdefizite hatte, die binnen weniger Jahre in einen Überschuß verkehrt wurden. Obwohl der Anpassungsprozeß nicht dem Muster von Alesina/Perotti folgte, kann die Konsolidierung als dauerhaft bezeichnet werden. Irland hatte zwei Konsolidierungsphasen in den achtziger Jahren. Die zweite Phase der Konsolidierung entspricht von der Zusammensetzung der Maßnahmen ziemlich genau der These von Alesina/Perotti: Senkung der Steuern und Einsparungen bei den Sozialtransfers und den Einkommen im öffentlichen Dienst. Auf Irland als Sonderfall wurde bereits in Kapitel 3.1.1 hingewiesen.

4.1.2 Länder mit traditionell niedrigen Budgetdefiziten

Eine zweite Gruppe von Ländern bilden *Deutschland*, *Frankreich* und *Österreich*. Es handelt sich dabei um Länder mit traditionell niedrigen Budgetdefiziten. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre überschritten auch in diesen Ländern die Budgetdefizite die 3%-Grenze, so daß sie¹⁸ erhebliche Anstrengungen unternehmen mußten, um von Beginn an an der dritten Stufe der WWU teilnehmen zu können.

In Österreich kam der größere Teil der Konsolidierung über die Ausgabenseite zustande. Neben den Kürzungen der Transfers und beim Personalaufwand trugen auch Reduktionen bei den Investitionen zur Konsolidierung bei. Ein wesentlicher Teil der Anpassungen, etwa ein Drittel, erfolgte über Steuererhöhungen. Die Veränderung der Defizite zeigt, daß konjunkturelle Faktoren 1993 erheblich zum starken Anstieg des Budget-

defizits beitrugen, danach aber nur mehr eine untergeordnete Rolle spielten.

In Frankreich zeigt die Veränderung der Defizite, daß konjunkturelle Faktoren beim Anstieg des Defizits 1991 und 1993 eine Rolle spielten, die Verringerung des Defizits jedoch hauptsächlich durch nicht-konjunkturelle Faktoren zustande kam. Das Budget wurde im wesentlichen über Steuererhöhungen konsolidiert, Transfers an private Haushalte und die öffentliche Lohnsumme wurden praktisch nicht gekürzt.

Im Konsolidierungsverlauf 1992 bis 1994 kam es in Deutschland zwar zu einer Senkung der direkten Steuern, die aber durch Erhöhungen bei den indirekten Steuern und den Sozialversicherungsbeiträgen überkompensiert wurden. Ausgabenseitig blieben in Deutschland der Personalaufwand sowie die Investitionsausgaben praktisch konstant. In dieser Phase trugen in Deutschland hauptsächlich nicht-konjunkturelle Faktoren zum Abbau des Budgetdefizits bei, 1993 wurde dieser Effekt jedoch durch den Konjunkturabschwung überkompensiert.

In keinem der drei Länder entspricht somit das Konsolidierungsmuster jenem, dem Alesina/Perotti Dauerhaftigkeit attestieren würden. Die Dauerhaftigkeit der Konsolidierung wäre demnach zu hinterfragen.

In diese Gruppe von Ländern kann man auch *Schweden* und *Großbritannien* einreihen. Zwischen 1990 und 1993 verschlechterte sich der Budgetsaldo in Schweden drastisch von einem Überschuß auf ein Defizit von über 12 Prozent des BIP. In der darauffolgenden Konsolidierung gingen sowohl die Sozialtransfers als auch die Personalausgaben im öffentlichen Dienst deutlich zurück. Daneben spielten die Nettovermögensübertragungen eine große Rolle. Gleichzeitig stiegen die Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsabgaben. Dabei muß berücksichtigt werden, daß sowohl zum starken Anstieg bis zum Jahr 1993 als auch zum starken Abbau ab 1994 die konjunkturelle Entwicklung wesentlich beigetragen hat. Erst in den letzten beiden Anpassungsjahren trugen vor allem strukturelle Faktoren zum Defizitabbau bei.

In Großbritannien gingen im Zuge der Konsolidierung sowohl die Sozialausgaben als auch die Personalausgaben im öffentlichen Dienst zurück. Andererseits trugen auch die Verringerung der Kapitalausgaben sowie erhöhte Steuereinnahmen zum Defizitabbau bei. Konjunkturelle Faktoren trugen sowohl zur Verschlechterung des Budgetsaldos bis 1993 als auch zur anschließenden Verbesserung wesentlich bei. Auch in diesen beiden Ländern werden die Dauerhaftigkeitsbedingungen von Alesina und Perotti nicht erfüllt.

4.1.3 Länder mit traditionell hohen Budgetdefiziten

Belgien, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien sind Länder mit traditionell hohen Budgetdefiziten. Außer Griechenland haben dennoch alle Länder die "Maastricht-Hürde" übersprungen. Dabei handelt es sich um eine Gruppe von Ländern, bei denen der Dauerhaftigkeit der Konsoli-

dierung in der WWU besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden dürfte.

Die Konsolidierung in Belgien resultiert vor allem aus einer Erhöhung der Steuern, die sozialen Transfers wurden kaum angetastet, der Personalaufwand stieg sogar an. Die Zinsenzahlungen leisteten aufgrund gesunkener Zinssätze einen wichtigen Beitrag zur Konsolidierung. Die konjunkturelle Entwicklung trug 1993 zum Anstieg des Budgetdefizits bei, in den restlichen Jahren der Konsolidierung waren strukturelle Faktoren für den Defizitrückgang verantwortlich.

In Griechenland wurden einerseits die Steuern erhöht, andererseits trugen niedrigere Zinssätze sowie Nettovermögenstransfers in großem Ausmaß zum Abbau des Budgetdefizits bei. Der öffentliche Konsum einschließlich der sozialen Transfers wurde ausgeweitet. Die Verbesserungen des Budgetsaldos waren vor allem struktureller Natur, 1993 trug die Konjunktur zum Anstieg des Defizits bei.

Italien profitierte im Rahmen der Konsolidierung ebenfalls von niedrigeren Zinsen. Zusammen mit der Reduktion der Nettovermögensausgaben und der öffentlichen Investitionen leisteten sie einen wichtigen Beitrag zur Rückführung des Budgetdefizits. Von den sensiblen Ausgabenkategorien trugen die Personalausgaben zum Defizitabbau bei, die sozialen Transferleistungen wurden hingegen erhöht. Auch die Steuereinnahmen spielten im Anpassungsprozeß eine sehr wichtige Rolle. In den ersten Jahren der Konsolidierung bis zum Jahr 1993 wurde der Defizitabbau durch konjunkturelle Faktoren behindert. Danach war ihr Einfluß begrenzt.

In Spanien war die Reduktion der Kapitalausgaben (Nettovermögensstransfers und Bruttoinvestitionen) die treibende Kraft hinter der Budgetkonsolidierung. Der Personalaufwand im öffentlichen Dienst ging mäßig zurück. Einnahmenseitig sanken die direkten Steuern leicht, während sich die indirekten Steuern erhöhten. Eine detailliertere Analyse der Veränderungen der Defizite zeigt, daß 1993 konjunkturelle Faktoren wesentlich zum Anstieg der Defizitquote beitrugen, danach aber kaum mehr eine Rolle spielten.

In Portugal kam der Abbau des Budgetdefizits vor allem über eine starke Entlastung bei den Zinsenzahlungen (starker Inflationsabbau) und über Steuererhöhungen zustande. Sowohl die Löhne als auch die Sozialtransfers stiegen an, letzterer sogar überaus kräftig. Die Veränderung der Defizite zeigt, daß konjunkturelle Faktoren bis zum Jahr 1995 zu einem Anstieg und in den Jahren 1996 und 1997 zu einer Absenkung der Defizitquote beigetragen haben.

Insgesamt kann für diese Gruppe von Ländern festgestellt werden, daß keines von ihnen die Alesina/Perotti - Bedingungen für eine dauerhafte Budgetkonsolidierung erfüllt.

4.1.4 Finnland als Sonderfall

Finnland nimmt ebenfalls eine Sonderstellung ein, es wird hier zu Demonstrationszwecken kurz dargestellt. Es hatte stets Budgetüberschüsse, die erst durch den Zusammenbruch der Wirtschaften des Ostens in Defizite verkehrt wurden. Das zyklisch nicht bereinigte Defizit, das von 1991 bis 1993 auf 8% des BIP anstieg, konnte bis 1997 auf unter 1% reduziert werden. Dieser Konsolidierungsprozeß wurde in Tabelle 1 nicht erfaßt, weil das zyklisch bereinigte Defizit auf keine "signifikante" Anpassung hinwies. Zieht man die unbereinigten Daten heran, dann sieht man, daß im Verlauf des Konsolidierungsprozesses die Transfers an private Haushalte und die Einkommen im öffentlichen Dienst erheblich zurückgingen, die Investitionsausgaben im wesentlichen unverändert blieben, wohingegen die direkten Steuern – bei gleichzeitiger Senkung der indirekten Steuern und der Sozialversicherungsbeiträge – kräftig gestiegen sind. Es könnte somit der Eindruck entstehen, das Konsolidierungsmuster entspricht dem von Alesina und Perotti. Die Veränderungen der Defizite zeigen aber deutlich, daß sowohl beim Anstieg des Defizits bis 1993 als auch beim anschließenden Rückgang konjunkturelle Faktoren die ausschlaggebende Rolle spielten¹⁹.

4.1.5 Die „Musterschüler“

Dänemark und die *Niederlande* sind die zwei Länder, die am ehesten dem Konsolidierungsmuster von Alesina und Perotti entsprechen. In beiden Ländern wurden in den Konsolidierungen der neunziger Jahre die direkten Steuern gesenkt und der öffentliche Konsum eingeschränkt, während die Investitionen im wesentlichen unverändert blieben. Im Fall Dänemark zeigt aber die Veränderung der Defizite, daß konjunkturelle Faktoren sowohl beim Anstieg des Defizits bis 1993 als auch bei dessen Rückgang im Jahr 1994 eine wichtige Rolle gespielt haben. Die Steuerreform war bewußt als Instrument der Konjunkturstabilisierung geplant. Umgekehrt spielten in den Niederlanden konjunkturelle Faktoren mit Ausnahme des Jahres 1993 keine große Rolle.

Da die Konsolidierungsprozesse bis in das Jahr 1997 hinein gelaufen sind – und sich teilweise noch fortsetzen –, kann in dieser Arbeit die Dauerhaftigkeit im Sinne von Alesina/Perotti (erfolgreiche bzw. erfolglose Konsolidierungen) nicht beurteilt werden. Im Hinblick auf die Zusammensetzung der Konsolidierungen lassen sich dennoch einige wichtige Schlußfolgerungen ableiten.

- Hinsichtlich der Zusammensetzung der Konsolidierungsmaßnahmen folgten am ehesten Dänemark und die Niederlande jenem Muster, dem Alesina und Perotti Dauerhaftigkeit attestieren würden. Alle anderen Staaten wiesen ein anderes Konsolidierungsmuster auf. Die Zusammensetzung von Konsolidierungen ist aber – wie wir am Beispiel der achtziger Jahre in Dänemark gesehen haben – noch kein Garant für eine dauerhafte Entwicklung.
- Der bedeutende Beitrag konjunktureller Faktoren im Zuge der Budget-

konsolidierung in einer Reihe von Ländern (Dänemark, Finnland, Großbritannien, Portugal) zeigt, daß Aussagen, die auf konjunkturell nicht bereinigten Reihen aufbauen, nur eine beschränkte Aussagekraft haben. Das gilt besonders in jenen Ländern, in denen die öffentlichen Haushalte stark konjunkturreagibel sind (Dänemark, Finnland).

- In einer Reihe von Ländern sind aufgrund von gesunkenen Zinssätzen die Kosten zur Bedienung der Finanzschuld erheblich gesunken und haben so zur Reduktion des Budgetsaldos beigetragen (Dänemark, Belgien, Griechenland, Portugal, Italien)²⁰. Ein Anstieg der Zinssätze in jenen Ländern würde rasch wieder zu einem Anstieg der Neuverschuldung führen.
- In jenen Ländern, in denen die Verringerung des Budgetsaldos auch über einen Abbau von Investitionen zustande kam (Spanien, Großbritannien), kann ein Investitionsrückstau entstehen. Werden diese Investitionen nachgeholt, verschiebt sich die Budgetbelastung lediglich in die Zukunft.

Im Konvergenzbericht der Europäischen Kommission wird eine Aufgliederung der Haushaltskonsolidierung der Jahre 1993 bis 1997 auf Basis konjunkturbereinigter Daten durchgeführt. Daraus geht hervor, daß die Haushaltsanpassungen in den meisten Mitgliedstaaten mit einer Reduzierung der laufenden Ausgaben einhergingen. In einigen Mitgliedstaaten erfolgte die Konsolidierung in erster Linie über die Einnahmenseite und teilweise über eine Senkung der Investitionsausgaben. Aus dieser m. E. nicht sehr eindeutigen Zusammensetzung im Sinne von Alesina/Perotti wird der Schluß gezogen, daß die Zusammensetzungen der Anpassungen im allgemeinen auf einer gesunden Grundlage erfolgten und daher auch in Zukunft tragfähig sein dürften²¹. Diese Schlußfolgerung ist auch deswegen gewagt, weil keine Rücksicht darauf genommen wird, daß in der strukturellen – oder genauer nicht-konjunkturellen Komponente – auch Einmalmaßnahmen enthalten sind, die man wohl kaum als strukturell bezeichnen kann und die daher nicht eine nachhaltige Entwicklung in Richtung eines ausgeglichenen Budgetsaldos widerspiegeln.

4.2 Einmaleffekte im Konsolidierungsprozeß

Es empfiehlt sich zur Einschätzung der Dauerhaftigkeit daher, auch diese Einmalmaßnahmen zu berücksichtigen. Sie wurden auch von Alesina/Perotti/Tavares vernachlässigt. Sie spielten im Konsolidierungswettlauf der letzten Jahre in einer Reihe von Ländern eine wichtige Rolle und sind unter dem Begriff "*creative accounting*" bekannt geworden.

Da diese Maßnahmen teilweise ungewöhnlich und komplex waren, wurde durch Eurostat eine Entscheidung getroffen, ob sie als defizitsenkend anzuerkennen sind oder nicht. Zu solchen einnahmenseitigen Maßnahmen zählen u.a. die Verbuchung von Einnahmen aus dem Verkauf von immateriellen Vermögenswerten (Verkauf von Mobiltelefonlizenzen in Österreich und Belgien) oder das Euro-Steuer-Paket in Italien. Auf der

Ausgabenseite handelt es sich um die Verlagerung von Zahlungen in die Zukunft. Dazu gehören etwa die außerordentlichen Zahlungen der France Télécom, der TeleDanmark, der Österreichischen Postsparkasse etc. an den Staat. Als Gegenleistung dafür übernahmen diese Länder die zukünftigen Pensionszahlungen für die Beschäftigten dieser Unternehmen. Solche Maßnahmen belasten daher zukünftige Haushalte. Die Deutsche Bundesbank und das EWI sprechen in diesem Zusammenhang von Maßnahmen mit sich selbst umkehrender Wirkung.

Der Bericht des EWI²² gibt Hinweise über den Umfang solcher Einmalmaßnahmen.

Tabelle 4: Temporäre Effekte auf die Haushaltsdefizite des Gesamtstaats im Jahr 1997

	in % des BIP
Belgien	0,3
Dänemark	0,1
Deutschland	0,2
Finnland	0,6
Frankreich	0,6
Griechenland	0,2
Irland	0,0
Italien	1,0
Luxemburg	k.A.
Niederlande	0,0
Österreich	0,5
Portugal	0,2
Schweden	0,0
Spanien	0,1
Großbritannien	0,5

Quelle: Europäisches Währungsinstitut, Konvergenzbericht 1998, Deutsche Bundesbank

Aus Tabelle 4 geht hervor, daß praktisch alle Länder im Rahmen ihrer Konsolidierung von Maßnahmen mit temporären Effekten Gebrauch machten. In Italien war deren Ausmaß mit 1% des BIP und in Frankreich mit 0,6% des BIP ausschlaggebend dafür, daß 1997 der Referenzwert von 3% des BIP eingehalten werden konnte.

In diesem Zusammenhang ist auch auf Ausgliederungen hinzuweisen. In einer Reihe von Staaten spielten Ausgliederungen von bislang öffentlichen Rechtsträgern aus den öffentlichen Haushalten für die Erreichung der fiskalischen Konvergenzkriterien eine Rolle. Sie dienten vor allem der Senkung der Staatsschuld²³. Durch die Ausgliederungen können Belastungen in künftigen Budgets nicht ausgeschlossen werden.

Insgesamt kann daher gesagt werden, daß ein Teil der Konsolidierungsfortschritte temporärer Natur ist. Für Länder, die zu sehr auf Einmalmaßnahmen gesetzt haben, kann damit die Einhaltung des Pakts für Stabilität und Wachstum eine große Herausforderung werden. Ihr Konsolidierungspfad kann daher auch nicht als dauerhaft bezeichnet werden. Selbst in jenen Ländern, die Einmalmaßnahmen nur in geringem Umfang im Rahmen ihrer Konsolidierung eingesetzt haben und/oder die ihre Konsolidierung nach dem Muster von Alesina/Perotti durchgeführt haben, ist die Dauerhaftigkeit des Erfolgs noch keineswegs garantiert. In diesem Zusammenhang darf noch einmal auf die Konsolidierung in Dänemark in den achtziger Jahren hingewiesen werden. Abgesehen davon wird nur auf die kurzfristige Beurteilung der Fiskalpolitik abgestellt.

4.3 Die Tragfähigkeit der Schuldentrends

Die kurzfristige Betrachtung reicht nicht aus, die Dauerhaftigkeit muß auch unter mittelfristigen Aspekten gesehen werden²⁴. Zu ihrer Beurteilung wird das Konzept der strukturellen primären Outputlücke verwendet. Aus der Gegenüberstellung des aktuellen strukturellen Primärsaldos (=strukturelles Defizit minus Zinsenzahlungen) mit dem für die Stabilisierung der Schuldenquote erforderlichen Primärsaldo ergibt sich, wieviel an öffentlicher Verschuldung auf Dauer tragbar ist. Auf mittlere Sicht ist die Dauerhaftigkeit dann erreicht, wenn die Fiskalpolitik in der Lage ist, die Schuldenquote zu stabilisieren oder zu reduzieren. Es gibt verschiedene Arbeiten, in denen die empirische Bedeutung dieses fiskalpolitischen Indikators untersucht wird²⁵.

In den EU-Staaten wurden im Zuge ihrer budgetären Anpassungsprozesse die Schuldenstände reduziert. Hauptfaktor dafür waren in den meisten Staaten Senkungen des Budgetdefizits und das Wachstums/Zinsdifferential. In einigen Mitgliedsländern spielten aber auch Bestands- und Stromanpassungen eine bedeutende Rolle. Zu diesen Ländern gehört auch Österreich.

Unter Bestands- und Stromanpassungen werden jene Faktoren mit Ausnahme des öffentlichen Defizits verstanden, die zur Veränderung des öffentlichen Bruttoschuldenstandes beitragen: Veränderungen im Nettobestand finanzieller Aktiva, Veränderungen im Wert der Fremdwährungsschulden und sonstige statistische Anpassungen. In der Vergangenheit haben diese Faktoren üblicherweise zu einer Erhöhung der Verschuldung beigetragen, nunmehr aber wurde offensichtlich versucht, die Höhe des Schuldenstandes durch eine Veränderung in der Gestion der finanziellen Aktiva zu senken. Zu diesen Maßnahmen gehören u. a. Einschränkungen der Darlehensvergaben, Tilgung ausstehender Darlehen, Reduktion von liquiden Guthaben bei den Banken, Transaktionen zur Konsolidierung der Forderungen und Verbindlichkeiten innerhalb des gesamten Staatssektors sowie Privatisierungen. Im Zeitraum 1990 bis 1993 erhöhten diese Faktoren die Verschuldung um jährlich durchschnittlich etwa 3 Prozent-

punkte, im Durchschnitt der Periode 1994/97 ist – von wenigen Ausnahmen abgesehen – die jährliche Wirkung entweder fast vernachlässigbar oder sogar negativ geworden²⁶.

Jener Primärüberschuß, der gewährleistet sein muß, um die Schuldenquote auf einen Abwärtspfad zu bringen, ist umso höher, je höher die ausstehenden Schulden sind und je schneller die Schulden abgebaut werden sollen. In den meisten Staaten waren nach Berechnungen der Europäischen Kommission im Jahr 1997 die Primärüberschüsse (ohne Berücksichtigung von Bestands- und Stromanpassungen) hoch genug, um die Schuldenquote zu senken.

Hohe Primärüberschüsse erzielten Belgien, Dänemark, Griechenland, Irland Italien, die Niederlande, Finnland und Schweden. In Dänemark, Griechenland und Irland waren sie erheblich höher als dies zur Stabilisierung der Schuldenquote erforderlich gewesen wäre. Nur in zwei Ländern – Deutschland und Frankreich – war der Primärüberschuß nicht hoch genug, um die Schuldenquote auf einen Abwärtspfad zu bringen. Damit weisen – so die Europäische Kommission – die meisten Länder eine mittelfristig dauerhafte Fiskalpolitik auf.

In Schätzungen der Kommission zur Entwicklung der Schuldenquote wurde für jeden Mitgliedstaat der Schuldenpfad und das Jahr errechnet, in dem die Schuldenquote unter den Referenzwert von 60% des BIP sinken wird. Dabei wurden die Zinsen auf die öffentlichen Schulden unverändert auf einem Niveau von 6% und die Inflationsrate bei 2% gelassen. Die Wachstumstrendraten des realen BIP sowie die Primärsalden bleiben dabei ebenfalls auf dem konstanten Niveau, das für die einzelnen Staaten für 1999 vorausgeschätzt wird.

Nach diesen Berechnungen (Tabelle 5) zeigt sich, daß in jenen EU-Staaten, in denen die Schuldenquote zwischen 60 und 80 Prozent liegt, mindestens sieben Jahre erforderlich sind, um den Referenzwert zu erreichen. Die Erreichung dieser Primärüberschüsse setzt ein striktes fiskalpolitisches Regime in diesen Jahren voraus. In diese Ländergruppe fällt auch Österreich, das sieben Jahre lang mindestens den Primärüberschuß des Jahres 1997 erzielen muß. Deutlich länger dauert dieser Prozeß für die hochverschuldeten Staaten (Belgien, Griechenland, Italien). Entscheidende Faktoren für die Reduktion der Staatsschuld in den kommenden Jahren sind die zukünftigen Wachstumsergebnisse, die Entwicklung der Zinssätze und das Ausmaß, in dem es gelingt, die Entwicklung der Budgetausgaben mit den Budgeteinnahmen in Einklang zu halten.

Brandner et al. (1998) haben sich ebenfalls mit der Frage der Dauerhaftigkeit der Budgetkonsolidierung in den EU-Staaten beschäftigt. Auch ihr Ansatz ist die strukturelle primäre Outputlücke. Sie versuchen in ihrer Arbeit zwei Aspekte einzubauen, die bei den EU-Berechnungen keine Berücksichtigung finden. Zum einem führen sie ihre Berechnungen nach dem Brutto- und Nettoverschuldungskonzept durch, weil Berechnungen nach ersterem Konzept in der Regel zu positiveren Ergebnissen führen. Indem sie einen methodisch anderen Ansatz verwenden, behaupten sie,

Tabelle 5: Tragfähigkeit der Schuldentrends

	Öffentliche Schuldenquote 1997	Veränderung der Schuldenquote 1996-97	Tatsächlicher Primärsaldo 1997 (1) in % des BIP	Schuldenstabilisierender Primärsaldo 1997 (2)	Stabilitätslücke des Schuldenstandes 1997 *) (3) = (2) - (1)	Anzahl der Jahre, die notwendig sind, um die Schuldenquote unter 60% des BIP zu senken	Jahr, in dem die Schuldenquote unter 60% des BIP sinkt
Belgien	122,2	-4,7	5,8	2,7	-3,1	14	2011
Dänemark	65,1	-5,5	6,5	1,9	-4,6	1	1998
Deutschland	61,3	0,8	1,1	2,1	1	4	2001
Griechenland	108,7	-2,9	5,6	-1	-6,6	10	2007
Spanien	68,8	-1,3	1,9	0,7	-1,2	6	2003
						Schuldenstand	Schuldenstand
Frankreich	58,0	2,4	0,6	1,8	1,2	<60%	<60%
Irland	66,3	-6,4	5,2	-2,4	-7,6	1	1998
Italien	121,6	-2,4	6,8	4,5	-2,3	19	2016
						Schuldenstand	Schuldenstand
Luxemburg	6,7	0,1	2,1	-0,1	-2,2	<60%	<60%
Niederlande	72,1	-5,0	3,9	1,3	-2,6	5	2002
Österreich	66,1	-3,4	1,6	1,5	-0,1	7	2004
Portugal	62,0	-3,0	1,9	0,8	-1,1	1	1998
						Schuldenstand	Schuldenstand
Finnland	55,8	-1,8	4,5	1,6	-2,9	<60%	<60%
Schweden	76,6	-0,1	5,4	4,2	-1,2	4	2001
						Schuldenstand	Schuldenstand
Großbritannien	53,4	-1,3	1,6	0,3	-1,3	<60%	<60%

*) Ein negatives Vorzeichen bedeutet, daß der tatsächliche Primärsaldo groß genug ist, um die Schuldenquote 1997 zu senken.

Quelle: Konvergenzbericht der Europäischen Kommission (1998) 111

daß zum anderen bei ihrer Berechnung Einmaleffekte als nicht strukturell behandelt werden.

Zunächst diskutieren sie die methodischen Ansätze der OECD, des IMF und der EU. Die zyklischen Bereinigungen werden von ihnen in drei Schritten durchgeführt. Zunächst wird die Outputlücke als Konjunkturindikator geschätzt. Danach werden mit Hilfe von Outputelastizitäten die Reaktionen einzelner budgetärer Aggregate auf Veränderungen der Outputlücke berechnet. Im dritten Schritt wird das Defizit an die Ergebnisse des zweiten Schrittes angepaßt. Aufgrund der unterschiedlichen Berechnungs- und Anpassungsmethoden der Outputlücke zwischen der OECD und der EU²⁷ weichen die Ergebnisse der geschätzten bereinigten Defizite teilweise erheblich voneinander ab²⁸. Brandner et al versuchen daher zu zeigen, daß die Berechnung der strukturellen Defizite nicht nur von der Schätztechnik des *Potential Output* abhängt, sondern auch von der Nicht-Konstanz der Outputelastizitäten über den Konjunkturzyklus.

Sie selbst verwenden daher wie Cano und Kanutin (1966) ein direktes Zeitreihenverfahren zur Berechnung der strukturellen Defizite. Zuerst werden dabei die einzelnen Quoten der Budgetkomponenten mit dem Hodrick-Prescott-Filter geglättet, d.h. in transitorische Konjunkturschwankungen und langfristige Bewegungen (Trends) aufgeteilt. Die strukturelle Defizitquote ergibt sich dann, indem die Differenz zwischen der Summe der geglätteten (Trend-)Einnahmen und der (Trend-)Ausgabenkomponenten gebildet wird. Dieser Filter liefert die gewünschte Aufspaltung der einzelnen Komponenten und damit des Budgetsaldos. Nach Ansicht der Autoren hat der Ansatz zwei Vorteile: Es werden temporäre und irreguläre Ereignisse wie Einmalmaßnahmen der konjunkturellen und nicht der strukturellen Komponente zugeschlagen und die methodischen Schwächen konstanter Elastizitäten werden überwunden.

Im Hinblick auf die Dauerhaftigkeit der Fiskalpolitik zeigt sich, daß die Ergebnisse unterschiedlich sind, je nach dem, ob auf das Brutto- oder Nettokonzept der Schuldenquote abgestellt wird. Berechnungen, die auf Prognosen bis zum Jahr 1999 beruhen, zeigen, daß – nach dem Nettokonzept – im Jahre 1999 die strukturellen Primärüberschüsse in allen Ländern außer Frankreich ausreichend sind, um die Schuldenquote zu stabilisieren. Für das Jahr 1997 hingegen ergibt sich, daß neben Frankreich auch Österreich und Deutschland eine negative strukturelle primäre Outputlücke haben. Zieht man zur Beurteilung das Bruttokonzept heran, dann haben 1997 alle Länder außer Deutschland und Frankreich ausreichende Primärüberschüsse zur Stabilisierung der Schuldenquote. 1999 wird auch die fiskalische Situation Frankreichs und Deutschlands mittelfristig als dauerhaft zu bezeichnen sein. Zumindest 1999 kann daher die Fiskalpolitik aller EU-Staaten als dauerhaft bezeichnet werden. Gemessen am Pakt für Stabilität und Wachstum ergibt sich jedoch nach Ansicht der Autoren in einigen EU-Staaten mit strukturellen Problemen dennoch ein Handlungsbedarf, um die Budgetsalden auf *“close to balance or in surplus”* zu bringen. Das Ausmaß der notwendigen Defizitreduktion hängt

dabei naturgemäß von der Konjunkturereagibilität der Budgetsalden in den jeweiligen Ländern ab.

Gegen dieses Verfahren lassen sich – trotz seiner relativen Einfachheit gegenüber den anderen Methoden – eine Reihe von Einwendungen machen²⁹.

- Für die Durchführung der "richtigen" Konjunkturbereinigung ist die Länge des durchschnittlichen Konjunkturzyklus von großer Bedeutung. Die von Brandner et al. angenommene Länge von acht Jahren dürfte gemessen an anderen Berechnungen eine Obergrenze darstellen. Nach Berechnungen des WIFO hat sich gezeigt, daß für die Länge des österreichischen Konjunkturzyklus ein größerer Spielraum besteht³⁰. Acht Jahre dürften die Obergrenze darstellen.
- Auf einen weiteren Nachteil weisen die Autoren selbst hin. Der Hodrick- Prescott-Filter führt zu Verzerrungen am Ende der Zeitreihen. Um dieses "Datenendpunkt-Problem" zu vermeiden, müssen zur unverzerrten Schätzung des letzten statistisch verfügbaren Datenpunktes Prognosewerte bekannt sein. Schätzungen für die laufende Periode setzen somit Schätzungen über die zukünftige Entwicklung voraus. Dies erfordert, daß die Wirtschaftsforscher bei der Prognose die tatsächlichen strukturellen Effekte von Maßnahmen kennen müssen, die von der angewendeten Methode hierauf gefiltert werden.
- Veränderungen der Fiskalpolitik am Ende der Zeitreihen werden nicht wirklich sichtbar, weil sich der gemessene Effekt einer Maßnahme in Abhängigkeit der angenommenen Dauer auf mehrere Jahre verteilt. Das kann dazu führen, daß Maßnahmen sowohl den Jahren vor einer Änderung als auch nach einer Änderung zugeschrieben werden können. Dadurch kann man mangels einer ungenauen Abgrenzung zu einer falschen Einschätzung über die Wirksamkeit von Maßnahmen gelangen.
- Da sich Strukturbrüche (wie z.B. das große Sparpaket 1996/97) in den Daten über mehrere Jahre verteilen, ist die Methode ungeeignet, um für ein bestimmtes Jahr eine bestimmte Maßnahme zu quantifizieren. Somit ist die Quantifizierung des Niveaus des konjunkturbereinigten Budgetsaldos für ein bestimmtes Jahr nicht wirklich möglich. Die Ergebnisse für das Jahr 1997 in bezug auf die Dauerhaftigkeit der Konsolidierung lassen daher die Beantwortung der Frage, ob der konjunkturbereinigte primäre Budgetsaldo ausreichend wäre, um die Schuldenquote zu stabilisieren, nicht zu.

Die von Brandner et al. gewählte Methode bringt gegenüber anderen Methoden aufgrund der vorgebrachten Einwendungen nicht wirklich einen Fortschritt für die Beurteilung der Dauerhaftigkeit der Budgetkonsolidierung. Im Gegenteil, da die verschiedenen Methoden zu unterschiedlichen Ergebnissen – und damit Interpretationen – führen, trägt sie eher zur weiteren Verwirrung bei. Ein international akzeptiertes "common-sense"-Modell zur Berechnung struktureller Budgetsalden wäre daher für die Politikberatung äußerst wünschenswert.

4.4 Der Einfluß der Konjunktur auf die Budgetsalden

Die konjunkturelle Entwicklung hat ganz erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Budgetsalden. In der Rezession hat die Konjunktur negative Rückwirkungen auf die öffentlichen Haushalte und trägt damit zur Ausweitung des Defizits bei. Umgekehrt dreht sich in Phasen des Aufschwungs dieser negative Einfluß um und wird sogar positiv. Unter dem Gesichtspunkt einer dauerhaften Konsolidierung kommt es dabei nicht nur auf die Verbesserung aus einer konjunkturellen Erholung, sondern auch auf Maßnahmen struktureller Art an.

Die Schätzungen der internationalen Organisationen zeigen (siehe Tabelle 6), daß bei einer Ausweitung der Lücke zwischen dem potentiellen und dem tatsächlichen Output um 1% die konjunkturbedingte Verschlechterung des Haushaltssaldos in den meisten Ländern bei 0,5% des BIP liegen würde.

Da Konjunkturabschwächungen in diesem Ausmaß keine Ausnahme vom Pakt für Stabilität und Wachstum rechtfertigen, müßten die öffentlichen Defizite etwa bei 2% des BIP liegen, um ein Überschreiten der 3%-Grenze zu vermeiden. Aus den Erfahrungen der letzten zwanzig Jahre zeigt sich, daß die Outputlücke in Rezessionen bis zu drei Prozent des BIP oder sogar mehr betragen kann (rechte Spalte in Tabelle 6). Wenn man daher davon ausgeht, daß die Konjunkturzyklen nach den bisherigen Mustern verlaufen werden, dann müßten die strukturellen Defizite in den meisten Ländern auf 1-1½% des BIP verringert werden, um in den Abschwungphasen nicht Gefahr zu laufen, den Stabilitätspakt zu verletzen. Url (1997) hat ebenfalls das Ausmaß der konjunkturbedingten Budgetbelastung geschätzt. Er kommt dabei zu dem Ergebnis, daß die Schwankungsbreite des konjunkturbedingten Defizits in Österreich höchstens 1,75% des BIP beträgt. Das heißt andererseits, daß das konjunkturbereinigte Defizit von derzeit etwa 2% auf 1¼% des BIP gesenkt werden muß. Die jüngste Kritik der Europäischen Kommission und des Ecofin-Rates zum österreichischen Stabilitätsprogramm für die Jahre 1998 bis 2002, das eine Absenkung des Budgetdefizits auf 1,4% bis zum Jahre 2002 vorsieht, könnten Österreich jedoch zu einem noch niedrigeren Budgetdefizit zwingen. Die weiteren Konsolidierungsbemühungen Österreichs wurden als sehr bescheiden bezeichnet. Offensichtlich fährt der Zug in Richtung des Stabilitätspaktes, in dem sich die Regierungschefs in einer Resolution auf ein Defizit von *"close to balance"* bzw. sogar zu Budgetüberschüssen bekannten.

Neben Österreich haben auch mehrere andere Länder (Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Portugal) einen weiteren Konsolidierungsbedarf in den ersten Jahren der dritten Stufe der Währungsunion, auch wenn ihren Konsolidierungen Dauerhaftigkeit bescheinigt wurde (siehe Abschnitt 4). Potentiell betroffen ist ein Land umso eher, je stärker im Konsolidierungsprozeß auf Einmalmaßnahmen und Ausgliederungen gesetzt wurde, je knapper die Erreichung der Drei-Prozent-

Tabelle 6: Konjunkturreagibilität der Budgetsalden

	Geschätzter Effekt einer Erhöhung der Outputlücke um 1 % auf den Budgetsaldo (in % des BIP)			Erforderlicher Budgetsaldo zur Vermeidung der 3%-Grenze bei einer Erhöhung der Outputlücke um:			Mittelwert der maximalen Outputlücke von Rezessionen in der Vergangenheit
	OECD	EU	IMF	1 Prozent	2 Prozent	3 Prozent	1975-97
Deutschland	0,5	0,5	0,5	-2,5	-2,0	-1,6	-2,8
Frankreich	0,6	0,5	0,6	-2,4	-1,9	-1,3	-2,5
Italien	0,3	0,5	0,4	-2,7	-2,3	-2	-2,9
Großbritannien	0,5	0,6	0,6	-2,5	-2,0	-1,5	-2,7
Österreich	0,5	0,5	0,6	-2,5	-2	-1,5	-1,8
Belgien	0,6	0,6	0,6	-2,4	-1,9	-1,3	-2,2
Dänemark	0,6	0,7	0,8	-2,4	-1,9	-1,3	-3
Finnland	0,6	0,6	0,6	-2,4	-1,9	-1,3	-4,8
Griechenland	0,4	0,4	0,4	-2,6	-2,1	-1,7	-2,2
Irland	0,4	0,5	0,5	-2,6	-2,1	-1,7	-4,7
Niederlande	0,6	0,8	0,7	-2,4	-1,8	-1,1	-1,8
Portugal	0,5	0,5	0,4	-2,5	-2	-1,5	-3,9
Spanien	0,6	0,6	0,7	-2,4	-1,8	-1,2	-3
Schweden	0,7	0,9	1,1	-2,4	-1,5	-0,8	-2,2

Quelle: Economic Outlook 62 (December 1997) 28

Grenze war, je stärker der Einfluß konjunktureller Faktoren auf die Konsolidierung war und je stärker die Konsolidierung über Investitionskürzungen erfolgte. Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit und der Stabilitäts-pakt können damit bei kurzfristigen Schocks zu nicht vernachlässigbaren Kosten führen, weil der Spielraum für die automatischen Stabilisatoren dadurch insbesondere für hochverschuldete Länder deutlich eingeschränkt wird³¹.

5. Resümee

Die Budgetpolitik der neunziger Jahre war in nahezu allen Mitgliedstaaten der EU von Konsolidierungsbestrebungen gekennzeichnet. Dabei mußten zum Teil erhebliche Anstrengungen unternommen werden, um die erforderliche Drei-Prozent-Grenze als Voraussetzung für die Teilnahme an der dritten Stufe der Währungsunion zu erreichen. Der von Alesina und anderen vorgetragenen These, wonach Konsolidierungen wachstums-erhöhend wirken können und nur dann dauerhaft sind, wenn nicht die (direkten) Steuern erhöht werden, sondern Sozialausgaben sowie Löhne und Beschäftigung im öffentlichen Sektor gekürzt werden, kann aus verschiedenen Gründen nicht zugestimmt werden. Einmal gibt es eine Reihe von methodischen Einwendungen gegen ihre empirischen Ergebnisse. Unbeantwortet bleibt vor allem die Frage nach den Kanälen, über die Budgetkürzungen zu einer Expansion des Outputs führen. Zum anderen müssen aber Konsolidierungen selbst dann nicht erfolgreich sein, wenn sie dem obigen Konsolidierungsmuster folgen. Die Thesen von Alesina und anderen stellen eine extrem neoklassische Sichtweise dar, die bestenfalls in der Theorie gilt, aber empirisch keine Bestätigung findet.

Im Hinblick auf die Zusammensetzung der Konsolidierungen der neunziger Jahre lassen sich nur einige vorläufige Schlußfolgerungen ableiten, weil der zeitliche Abstand zur Konsolidierung noch kein Urteil über deren Dauerhaftigkeit im Sinne von Alesina et al. erlaubt:

- Nur wenige EU-Staaten folgten jenem Konsolidierungsmuster, dem Alesina et al. Dauerhaftigkeit attestieren würden. Am ehesten trifft dies auf Dänemark und die Niederlande zu. Die Zusammensetzung von Konsolidierungen ist jedoch – wie wir am Beispiel der achtziger Jahre in Dänemark gesehen haben – noch kein Garant für eine dauerhafte Entwicklung.
- Der bedeutende Beitrag konjunktureller Faktoren im Zuge der Budgetkonsolidierung in einer Reihe von Ländern (Dänemark, Finnland, Großbritannien, Portugal) zeigt, daß Aussagen, die auf konjunkturell nicht bereinigten Reihen aufbauen, nur eine beschränkte Aussagekraft haben. Das gilt besonders in jenen Ländern, in denen die öffentlichen Haushalte stark konjunktur reagibel sind (Dänemark, Finnland).
- In einer Reihe von Staaten sind aufgrund von gesunkenen Zinssätzen die Kosten zur Bedienung der Finanzschuld erheblich gesunken und haben so zur Reduktion des Budgetsaldos beigetragen (Dänemark, Belgi-

en, Griechenland, Portugal, Italien). Ein Anstieg der Zinssätze in jenen Ländern würde rasch wieder zu einem Anstieg der Neuverschuldung führen.

- In Ländern, in denen die Verringerung des Budgetsaldos auch über einen Abbau von Investitionen zustande kam (Spanien, Großbritannien), kann ein Investitionsrückstau entstehen. Werden diese Investitionen nachgeholt, verschiebt sich die Budgetbelastung lediglich in die Zukunft.
- Die Beurteilung der Dauerhaftigkeit wird selbst in konjunkturbereinigten Zeitreihen erschwert durch sogenannte Einmaleffekte, die im Zuge des Defizitabbaus in einigen Staaten – insbesondere in Italien und Frankreich, Finnland, Großbritannien und Österreich – eine wichtige Rolle spielten.
- In den Ländern, in denen im Zuge der Budgetkonsolidierung Ausgliederungen zum Zweck der Reduktion der Staatsschuld durchgeführt wurden, kann es zu Budgetbelastungen in der Zukunft kommen.
- Die Budgetkonsolidierungen wurden in einigen Ländern durch Abwertungen erheblich erleichtert, insbesondere dann, wenn sie von einer moderaten Lohnpolitik begleitet waren.

Die bisher vorliegenden empirischen Ergebnisse zur Zusammensetzung der Konsolidierung eignen sich nicht für budgetpolitische Empfehlungen, weil vieles dafür spricht, daß das Wirtschaftswachstum die Budgets günstig beeinflusst und nicht umgekehrt und weil sich Alesina et al nicht mit den verteilungspolitischen Konsequenzen ihrer Vorschläge auseinandersetzen. Daß ihre Sichtweise ideologisch ist, ist an ihrer methodischen Vorgangsweise erkennbar. Am Anfang stand die Idee, die sie empirisch abzusichern versuchten. Schritt für Schritt mußten sie sich dabei von ihrer Ausgangsposition entfernen. Es liegt daher nahe, daß es ihnen – dem neoliberalen Zeitgeist entsprechend – vor allem um die Zurückdrängung des Sozialstaates geht. Gerade für Österreich ist die Frage der Verteilungswirkungen von besonderer Bedeutung, weil von der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte sehr starke Umverteilungsprozesse ausgehen. Je stärker Konsolidierungen zu einseitigen Umverteilungsprozessen führen, umso eher ist mit Widerständen gegen Budgetanpassungen zu rechnen. Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit sind Frankreich, Deutschland und Österreich.

Die Dauerhaftigkeit von Konsolidierungsprozessen darf nicht nur unter kurzfristigen Aspekten gesehen werden. An der strukturellen primären Outputlücke, d.h. aus der Gegenüberstellung des aktuellen strukturellen Primärsaldos mit dem für die Stabilisierung der Schuldenquote erforderlichen Primärsaldo, kann gemessen werden, wieviel an öffentlicher Verschuldung auf Dauer tragbar ist. Von Bedeutung ist dabei die Methode, die zur Schätzung des strukturellen Defizits herangezogen wird. Die diesbezüglichen Ergebnisse der internationalen Institutionen (EU, OECD, IMF) schwanken in Abhängigkeit der angewendeten Methode ziemlich stark. Neuere vereinfachte Ansätze, die bei ihrer Berechnung Einmaleffekte als nicht strukturell behandeln sowie weitere methodische Schwächen über-

winden wollen, eignen sich ebenfalls nur begrenzt zur Quantifizierung des Niveaus des konjunkturbereinigten Budgetsaldos für ein bestimmtes Jahr (Datenendpunkt-Problem, Verteilung von Strukturbrüchen über mehrere Jahre, etc.). Da strukturelle Budgetsalden aber von großer Bedeutung für die Ermittlung des weiteren Konsolidierungsbedarfs sind, wäre für die Politikberatung ein international akzeptiertes "*common-sense*"-Modell äußerst wünschenswert.

Sieht man von den unterschiedlichen Schätzergebnissen ab, so zeigt sich, daß bei einer Ausweitung der Lücke zwischen dem tatsächlichen und dem potentiellen Output um 1% die konjunkturbedingte Verschlechterung des Budgetsaldos in den meisten Ländern bei ca. 0,5% des BIP liegen würde. Behalten Konjunkturzyklen ihre bisherigen Muster bei, dann müßten die strukturellen Defizite auf 1 bis 1½% des BIP verringert werden, um in Abschwungphasen nicht Gefahr zu laufen, den Stabilitätspakt zu verletzen. Eine Reihe von Ländern (Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Portugal, Österreich) hätten damit einen weiteren Konsolidierungsbedarf in den ersten Jahren der dritten Stufe der Währungsunion. Die jüngste Kritik der Europäischen Kommission am österreichischen Stabilitätsprogramm deutet daraufhin, daß tatsächlich Defizite von "*close to balance*" bzw. sogar Budgetüberschüsse angestrebt werden, wie dies in einer Resolution zum Stabilitätspakt festgelegt wurde.

Hinsichtlich der Tragfähigkeit der Schuldentrends zeigen die Schätzungen der Europäischen Kommission, daß im Jahr 1997 die Primärüberschüsse in allen Ländern außer Deutschland und Frankreich hoch genug waren, um die Schuldenquote auf einen Abwärtspfad zu bringen. In jenen Ländern, in denen die Schuldenquote zwischen 60 und 80% des BIP liegt, sind bei unveränderten Zinssätzen sieben Jahre lang mindestens die Primärüberschüsse des Jahres 1997 erforderlich, um den Referenzwert von 60 Prozent zu erreichen. Auch das setzt ein striktes fiskalpolitisches Regime in den nächsten Jahren voraus. Durch den Wegfall des Instruments der Abwertung in der Währungsunion wird die weitere Budgetkonsolidierung in vielen Ländern restriktivere Wirkungen entfalten als bisher.

Anmerkungen

¹ Vgl dazu: Marterbauer, Walterskirchen (1998).

² Vergleiche dazu: OECD (1996). Die OECD geht allerdings von einer mindestens dreiprozentigen Veränderung aus. Um aber auch die Konsolidierungsprozesse von Deutschland und Frankreich zu erfassen, wird hier ein weniger strenger Maßstab angelegt.

³ Zugrundegelegt sind die Daten der Europäischen Kommission (GD II) vom Frühjahr 1998. Neuere Daten können daher Abweichungen aufweisen.

⁴ Schweden, Großbritannien und Dänemark konsolidierten ihre Budgets, obwohl klar war, daß sie nicht von Beginn an an der dritten Stufe der Währungsunion teilnehmen würden. Dennoch aber unterlagen sie wie alle anderen Länder dem in den Maastrichter Verträgen vorgesehenen "Excessive Deficit Procedure".

⁵ Vergleiche dazu Alesina/Perotti (1995), Perotti (1996), Alesina/Perotti/Tavares (1998), Obstfeld (1997) und Inman (1996).

⁶ Die folgenden Ausführungen beziehen sich vorwiegend auf die Arbeit aus 1998, die gegenüber jener von 1995 eine Reihe von Änderungen enthält. Sie beziehen sich nicht nur

- auf die Definition von Erfolg und Mißerfolg, sondern versuchen auch der vorgetragenen Kritik an der Arbeit gerecht zu werden.
- ⁷ Wegen der Erfolgsdefinition können jedoch nur Konsolidierungen bis 1993 berücksichtigt werden, so daß eine Vielzahl von Konsolidierungsprozessen in den EU-Staaten außer Betracht bleiben. Kollintzas (1995) kritisiert zu Recht, daß in der Arbeit aus 1995 die Zahlen der größeren Konsolidierungen (7) und die Anzahl an Fällen, die ihre Schlußfolgerungen unterstützen (3 oder 4), für Verallgemeinerungen ziemlich klein sind.
- ⁸ Diese Thesen werden in der Arbeit von 1998 allerdings empirisch nicht belegt. Aus den vorgelegten Daten geht lediglich hervor, daß die Einnahmen insgesamt bei erfolgreichen Konsolidierungen weniger stark steigen als bei erfolglosen (Tabellen 1 und 2).
- ⁹ European Commission (1998) 105.
- ¹⁰ Vgl. dazu Eichengreen und Blinder in Alesina/Perotti/Tavares (1998) 256.
- ¹¹ Ausführlich dazu: Economic Council of the Labour Movement (1996) 6ff.
- ¹² Vergleiche dazu ausführlich: Chaloupek (1997) 7ff.
- ¹³ Siehe Eichengreen (1998) 256.
- ¹⁴ Diese Erklärung ist nach Ansicht der Autoren mit den Daten allerdings weniger konsistent.
- ¹⁵ Alesina/Perotti/Tavares (1998) 208, Tab. 5.
- ¹⁶ Krugman (1996) 406.
- ¹⁷ Europäische Kommission (1998) 100f.
- ¹⁸ Die Konsolidierungsbemühungen Deutschlands in den Jahren unmittelbar vor der Entscheidung über den Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion fallen allerdings nicht unter die eingangs definierte "signifikante" Budgetkonsolidierung.
- ¹⁹ Siehe auch Konvergenzbericht des EWI (1998) 118.
- ²⁰ Um diesen Effekt auszuschalten, betrachten Alesina/Perotti das Primärdefizit. Eine Zeitreihe des konjunkturell bereinigten Primärsaldos stand zur Analyse nicht zur Verfügung.
- ²¹ Konvergenzbericht der Europäischen Kommission (März 1998) 107.
- ²² Die Deutsche Bundesbank hat die im Text des Konvergenzberichtes 1998 des EWI zu einer übersichtlichen Tabelle in seinen Monatsberichten (April 1998) 32 zusammengefaßt.
- ²³ Öffentliche Rechtsträger, die über Gebühreneinnahmen mehr als fünfzig Prozent ihrer laufenden Ausgaben finanzieren, werden nach der Maastrichter VGR-Betrachtung dem privaten Sektor zugerechnet. Vor allem im kommunalen Bereich wurden eine Reihe von Ausgliederungen vorgenommen.
- ²⁴ Auf die Frage der langfristigen Dauerhaftigkeit ("Generational Accounting") wird hier nicht eingegangen.
- ²⁵ Z.B. Brandner et al. (1998), Konvergenzbericht der Kommission und des Europäischen Währungsinstituts (1998) 109 ff, World Economic Outlook des IMF (1995).
- ²⁶ Nach Berechnungen des Konvergenzberichtes der Europäischen Kommission (1998) 110.
- ²⁷ Die OECD und der IMF verwenden dabei Produktionsfunktionen, die EU hingegen schätzt den potential output mit Hilfe des Hodrick-Prescott Filters. Kritisiert wird, daß in beiden Ansätzen die Elastizitäten der einzelnen budgetären Komponenten im Hinblick auf Veränderungen des Outputs konstant gehalten werden.
- ²⁸ Zu diesem Ergebnis gelangen auch Barendt et al. (1994).
- ²⁹ Vergleiche dazu ausführlich Katterl (1997).
- ³⁰ Hahn/Rüstler (1996).
- ³¹ Vergleiche dazu etwa Obstfeld (1997) 281 ff.

Literatur

- Alesina, Alberto; Ardagna, Silvia, Tales of Fiscal Adjustment, in: Economic Policy 27 (1998) 489-545.
- Alesina, Alberto; Perotti, Roberto, Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries, in: Economic Policy 21 (1995) 207 - 248.

- Alesina, Alberto; Perotti, Roberto; Tavares, José, The Political Economy of Fiscal Adjustments, in: Brookings Papers on Economic Activity 1 (1998) 197 – 266.
- Barell, R.; Morgan, J.; Sefton, J.; in't Veld, J., The Cyclical Adjustment of Budget Balances, (=National Institute of Economic and Social Research, Report Series No 8 1994).
- Brandner, Peter; Diebalek, Leopold; Schuberth, Helene, Structural Budget Deficits and Sustainability of Fiscal Positions in the European Union (=Working Paper 26 der OeNB, Wien 1998).
- Brandner, Peter; Diebalek, Leopold; Schuberth, Helene, Strukturelle Budgetdefizite in Österreich, in: Berichte und Studien der OeNB 3 (1997) 114 – 127.
- Cano, L.; Kanutin, A., Estimation of Structural Deficits in WEU-Countries (=unveröffentlichtes discussion paper der London School of Economics, London 1996).
- Chaloupek, Günther; Rossmann, Bruno; Streissler, Agnes; Wöss, Josef; Zuckerstätter, Sepp, Beschäftigungs- und Budgetpolitik: Erfahrungen in Irland, den Niederlanden, Dänemark – und was daraus zu lernen ist (=Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 66, Wien 1997).
- Deutsche Bundesbank, Stellungnahme des Zentralbankrates zur Konvergenzlage in der Europäischen Kommission im Hinblick auf die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (Frankfurt am Main, April 1998).
- Economic Council of the Labour Movement, Economic, Fiscal and Social Policy Approaches of Social Democratic Parties in Western Europe – The Danish Case (=unveröffentlichtes Manuskript, Kopenhagen 1996).
- Eichengreen, Berry; Wyplosz, Charles, The Stability Pact: More than a Minor Nuisance?, in: Economic Policy 26 (1998) 67 – 112.
- Europäische Kommission, Euro 1999, Bericht über den Konvergenzstand mit Empfehlung für den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, 25. März 1998 (Brüssel 1998).
- Europäische Kommission, Jahreswirtschaftsbericht 1997, Konsolidierung und qualitative Verbesserung der öffentlichen Finanzen in der Gemeinschaft, in: Europäische Wirtschaft 63, Kapitel 3 (Brüssel 1997).
- Europäisches Währungsinstitut, Konvergenzbericht (Frankfurt am Main, März 1998).
- European Commission, Directorate General II, Cyclical Adjustment of Budget Balances (Brüssel 1998).
- Giavazzi, Francesco; Pagano, Marco, Can Severe Fiscal Adjustments be Expansionary? (=National Bureau of Economic Research, Macroeconomic Annual, 1990).
- Hahn, F. R.; Rünstler, G., Potential-Output-Messung für Österreich, in: WIFO Monatsberichte 3 (1996) 223 – 234.
- Inman, Robert P., Do Balanced Budget Rules Work? US Experience and Possible Lessons for the EMU (=Working Paper 5838, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass. 1996).
- International Monetary Fund, World Economic Outlook (Washington D.C. 1995).
- Katterl, Alfred, Strukturelle Budgetdefizite in Österreich: Kommentar zu einem Papier von Brandner, Diebalek, Schuberth vom 10. November 1997 (=unveröffentlichtes Manuskript, o.J.).
- Marterbauer, Markus; Walterskirchen, Ewald, Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Konsolidierungspolitik in der EU (=Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Bundesarbeitskammer, Wien 1999).
- Obstfeld, Maurice, Europe's Gamble, in: Brookings Papers on Economic Activity 2 (1997) 214 – 317.
- Ochel, Wolfgang, Europäisierung der Fiskalpolitik in der Währungsunion, in: IFO Schnelldienst 17-18 (1998) 19 – 28.
- OECD, The Experience with Fiscal Consolidation in OECD Countries, in: Economic Outlook 59 (Paris 1996) 33 – 41.
- OECD, Economic Outlook 62 (Paris 1997).
- OECD, Public Financial Management and Fiscal Goals, Working Party No 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis (Paris 1998).

- Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 1998 bis 2002, Bundesministerium für Finanzen (Wien, 5. November 1998).
- Pasinetti, Luigi L., The Myth (or Folly) of the 3% Deficit/GDP Maastricht 'Parameter', in: Cambridge Journal of Economics 22 (1998) 103 – 116.
- Perotti, Roberto, Fiscal Consolidation in Europe: Composition Matters, in: The American Economic Review 5 (1996) 105 – 110.
- Prieue, Jan, Gefangen in der Schuldenfalle – Überlegungen zum fiskalpolitischen Handlungsspielraum in der Bundesrepublik Deutschland, in: WSI Mitteilungen 5 (1996) 307 – 315.
- Prieue, Jan, Staatliche Verschuldungspolitik und die Möglichkeiten expansiver Fiskalpolitik, in: Kommune 4 (1998) 45 – 54.
- Prieue, Jan, Verschuldungsregeln in der Europäischen Währungsunion – Kritische Analyse des geplanten europäischen "Stabilitäts- und Wachstumspakts", in: WSI Mitteilungen 6 (1997) 365 – 373.
- Tanzi, Vito; Zee, Howell H., Fiscal Policy and Long-Run Growth (=IMF Working Paper, Washington D.C., 1996).
- Url, Thomas, Die Kosten des Paktes für Stabilität und Wachstum, in: Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung 6 (1997) 257 – 267.