
Angebotsorientierte Fiskalpolitik*

Michael Wagner

Einleitung

Seit Mitte der siebziger Jahre streben die Regierungen führender westlicher Industriestaaten eine Neuausrichtung ihrer Budgetpolitik an. Das *keynesianistisch konzipierte Nachfragemanagement* hat an Überzeugungskraft verloren. An seine Stelle tritt eine vom Monetarismus angeregte angebotsorientierte Fiskalpolitik.

Deren Vertreter verwenden den Begriff „Angebotsorientierung“, um sich von der Betonung der Nachfrageseite während der Jahre keynesianistischer Konjunktursteuerung abzugrenzen. Darüber hinaus soll verdeutlicht werden, daß nicht die vom Staat direkt beeinflussbare Gesamtnachfrage, sondern nur ein gut funktionierendes System anhaltender Konkurrenz zwischen den *Anbietern* von Gütern und Dienstleistungen einen dauerhaften Beitrag zu dynamischem Wachstum und Vollbeschäftigung (bei gleichzeitig relativ stabilem Preisniveau) leisten kann.

Die angebotsorientierte Fiskalpolitik sieht ihre *Hauptaufgabe* darin, das relative Gewicht des öffentlichen Haushaltes gegenüber der Wirtschaftstätigkeit privater Unternehmen und Haushalte so klein wie möglich zu halten. Denn staatliche Aktivitäten bedeuten stets einen Eingriff in den Regelmechanismus der „Angebotskonkurrenz“, wodurch letztlich die Wachstumschancen vermindert, der Preisauftrieb beschleunigt und die Arbeitslosigkeit erhöht werden¹.

Da sich aber bestimmte öffentliche Güter – wie innere und äußere Sicherheit – nur durch den Staat wirksam bereitstellen lassen, anerkennen auch die Vertreter der angebotsorientierten Fiskalpolitik die Not-

* Für Anregung und Kritik danke ich M. Desai und P. Tomanek

wendigkeit eines gesamtwirtschaftlich nicht vernachlässigbaren Budgetvolumens. Allerdings sollen öffentliche Einnahmen und Ausgaben die Arbeitsweise des freien Marktwettbewerbes möglichst wenig stören. Insbesondere hat die öffentliche Hand darauf zu achten:

- daß die Ausgaben durch ordentliche Einnahmen *vollständig gedeckt* sind (da jedes Budgetdefizit zu einer inflationären Umverteilung gesamtwirtschaftlicher Ressourcen führt);
- daß die zur Mittelaufbringung notwendigen Steuern und die zur Abdeckung von Härtefällen vorgesehenen Sozialtransfers *nicht den Leistungswillen* der privaten Unternehmen und Haushalte *hemmen*;
- daß die Marktparteien sich bei ihrer Angebotskonkurrenz auf eine *gleichförmige Geldmengenentwicklung* als Kalkulationsleitlinie stützen können (da kurzfristige Schwankungen des Geldmengenangebotes die Wirksamkeit des Konkurrenzmechanismus stören)².

Nicht jede dieser drei Forderungen läßt sich gleich gut erfüllen, wie die folgenden Ausführungen zeigen. Mit welchen Schwierigkeiten eine Verwirklichung der Programme angebotsorientierter Fiskalpolitik zu rechnen hat, soll anhand einer konkreten Fallstudie näher untersucht werden. Die Wahl ist dabei auf Großbritannien gefallen, das sich für eine solche Analyse gut eignet. Eine nähere Untersuchung der britischen Entwicklung zeigt zugleich, daß sich aus den Erfahrungen Großbritanniens durchaus verallgemeinerbare Erkenntnisse über die wirtschaftliche und politische Mechanik einer angebotsorientierten Haushaltsführung gewinnen lassen³.

1. Angebotsorientierte Fiskalpolitik als Antwort auf wirtschaftliche Stagnation

Die britische Wirtschaft sah sich in den siebziger Jahren immer wieder von schweren Krisen bedroht. Im Jahr 1975 erreichte die (im Jahrsabstand gemessene) *Inflationsrate* 25 Prozent. Im darauffolgenden Jahr fiel der *Außenwert des Pfund Sterling* auf ein Niveau, das einer fast zwanzigprozentigen Abwertung (des effektiven Wechselkurses gegenüber 1974) entsprach. Ebenfalls 1976 überschritt die *Arbeitslosen-*zahl die Millionengrenze⁴.

So schwierig es auch schien, jeweils augenblicklich dieser einzelnen äußerst bedrohlichen Entwicklungen Herr zu werden, die tiefe Besorgnis der britischen Öffentlichkeit bezog sich auf eine weitreichendere Frage: Ob denn diese in verschiedenen Bereichen punktuell auftretenden Schwierigkeiten nicht Ausdruck eines *allgemeinen Niederganges* der britischen Wirtschaft sind?

1.1 Entindustrialisierung

Die Furcht vor dem ökonomischen Abstieg Großbritanniens entsprang vor allem aus der Beobachtung, daß Produktion und Export von

Industriegütern einen stagnierenden Trend aufwiesen. In der Dekade zwischen 1968 und 1978 wuchs die Industrieproduktion im Durchschnitt mit weniger als 1 Prozent jährlich. In einzelnen Bereichen, in denen Großbritannien einst als führend galt, kam es sogar zu absoluten Produktionseinschränkungen. So erreichte die Erzeugung von Personenkraftwagen 1978 nur mehr zwei Drittel des Standes von 1968⁵.

Das geringe Wachstum der Industrieproduktion begleiteten vier Entwicklungen, die wenig Hoffnung auf rasche Besserung aufkommen ließen:

- die *Produktivität* (pro Industriebeschäftigten) wuchs international gesehen in Großbritannien bloß unterdurchschnittlich;
- der Anteil britischer Industriewaren nahm auf den *Exportmärkten* ab, während die *Importe* gleichzeitig rascher wuchsen als die heimische Produktion;
- die *Investitionstätigkeit* in Anlagegüter stagnierte;
- die *Kapitalrendite* ist in den letzten 15 Jahren deutlich gefallen, ohne daß eine Trendumkehr zu erkennen wäre⁶.

Zwischen diesen vier Faktoren – Arbeitsproduktivität, Export-Import-Relation, Investitionstätigkeit und Kapitalrendite – bestehen enge Wechselwirkungen: Ein bloß schwaches Exportwachstum dämpft die Investitionstätigkeit, was sich hemmend auf die Arbeitsproduktivität auswirkt, wovon auch die Kapitalrenditen und die Konkurrenzfähigkeit auf den Exportmärkten negativ betroffen werden. Damit ist der kontraktive Kreislauf geschlossen, in dem sich die britische Industrie gefangen sieht.

Übersicht 1

Stagnation des industriellen Sektors

	(1) Gesamt- produktion 1975 = 100	(2) Produktion pro Beschäftigten 1975 = 100	(3) Anlageinvestitionen zu Preisen 1975 in Mill. £	(4) Import- quote in %	(5) Export- quote in %
1970	98	88	4,177	17	18
1971	97	91	3,897	17	19
1972	100	96	3,370	18	19
1973	108	104	3,439	21	20
1974	107	102	3,781	23	21
1975	100	100	3,521	22	23
1976	101	105	3,341	23	24
1977	103	106	3,637	24	25
1978	104	108	3,852	25	25

Alle Werte beziehen sich auf die Industrie (Vereinigtes Königreich). (4): Importquote = Importe/Inlandsproduktion minus Exporte plus Importe. (5): Exportquote = Exporte/Inlandsproduktion.

Quelle: Economic Trends 320 (1980); 26 für (1); 34 für (2); 108 für (4); 109 für (5).

1.2 Ursachen und Strategien

So einig sich die meisten Beobachter auch über die skizzierte kontraktive Mechanik sind, so weit gehen die Meinungen über zwei Fragen auseinander: Erstens, welche der vier Größen als das *auslösende Moment* für den kontraktiven Kreislauf anzusehen ist. Zweitens, durch welche *wirtschaftspolitischen Maßnahmen* die kontraktive Mechanik unterbrochen werden kann.

Die in der Diskussion um die Ursachen der „Entindustrialisierung“ Großbritanniens vertretenen Positionen lassen sich in Thesenform folgendermaßen zusammenfassen:

- These 1:* Aufgrund eines überhöhten Wechselkurses geriet die britische Exportindustrie in das Hintertreffen, was zu stagnierenden Investitionen und damit zu unzureichendem Produktivitätswachstum aufgrund mangelnder Innovation führte⁷.
- These 2:* Die Gewerkschaften erzwangen über Streiks Betriebsvereinbarungen, durch die produktivitätsfördernde Innovationsmaßnahmen gehemmt wurden. Dadurch fiel die Konkurrenzfähigkeit der britischen Industrie zurück, während gleichzeitig überhöhte Lohnforderungen den Druck auf die Kapitalrendite noch verstärkten. Daraus resultierte die gedämpfte Investitionsneigung der Unternehmer⁸.
- These 3:* Die rasche Ausdehnung staatlicher Dienstleistungen bewirkte eine Umschichtung gesamtwirtschaftlicher Ressourcen zuungunsten des industriellen Sektors. Ein unangemessen großer Teil des Sozialproduktes wurde über den rasch wachsenden öffentlichen Sektor Konsumzwecken zugeführt. Dadurch sind der Industrie wertvolle materielle und personelle Ressourcen für Investitionstätigkeit entzogen worden. (Ferner rief diese Reallokation zugunsten des öffentlichen Konsums einen beschleunigten Preisauftrieb und Zahlungsbilanzschwierigkeiten hervor⁹.)

Diese drei Erklärungsansätze legen zwar ihr Schwergewicht auf verschiedene Problembereiche, schließen einander aber nicht wechselseitig aus. Tatsächlich haben sich Vertreter angebotsorientierter Fiskalpolitik die zweite (Gewerkschaften) und dritte These (zu hohe Staatsquote) gleichzeitig zu eigen gemacht.

Sie leiten aus dieser Diagnose ihre wirtschaftspolitischen Grundstrategien ab¹⁰:

- Erstens muß der Staat (nicht zuletzt durch legislative Maßnahmen gegenüber den Gewerkschaften) versuchen, dem Konkurrenzprinzip auf den Arbeits- und Gütermärkten wieder größere Geltung zu verschaffen. Ein gut funktionierendes Wettbewerbssystem schließt überhöhte Lohnforderungen und restriktive Betriebsvereinbarungen schon deshalb aus, weil der Konkurrenzmarkt solche Versuche sofort mit Konkurs und Arbeitslosigkeit bestraft. Einmal von dem Korsett der Gewerkschaftsmonopole und Staatssubventionen befreit, werden sich die britischen Unternehmen dem Druck internationalen Wettbe-

Fall der Kapitalrendite

	(1) Gewinnquote %	(2) Kapitalproduktivität %	(3) Kapitalrendite %
1964	24	47	11
1966	21	44	9
1968	23	42	10
1970	19	40	8
1972	21	39	8
1973	20	38	8
1974	17	36	6
1975	13	35	5
1976	14	33	5

Vereinigtes Königreich; Definitionen: (1) = P/Y ; (2) = Y/K ; (3) = P/K ; wobei P = Nettobetriebsüberschuß; Y = Nettowertschöpfung; K = Nettokapitalstock.

Quelle: T. P. Hill, Profits and Rates of Return. Paris: OECD 1979, Tab. 6.4

werbs stellen und durch Effizienzsteigerung ihre Exportmärkte erneut gewinnen.

- Zweitens, der Anteil des öffentlichen Haushaltes am Sozialprodukt muß schrittweise abgebaut werden, um erneut Ressourcen für privatwirtschaftliche Investitionen freizusetzen. Nur auf diese Weise kann es gelingen, die Entindustrialisierung Großbritanniens aufzuhalten und der Gesamtwirtschaft neue Wachstumsimpulse zu geben.

Bei der Verwirklichung dieser beiden Grundstrategien konnte die angebotsorientierte Fiskalpolitik nicht frei verfahren; sie war an jene Spielräume gebunden, die das der Regierung Thatcher vorgegebene britische Budgetsystem offenläßt; dessen Aufbau skizziert (nach einem kurzen Exkurs zur Entindustrialisierungsdebatte) der nächste Abschnitt.

1. 3 Exkurs zur Kritik an der „angebotsorientierten“ Diagnose

Die „angebotsorientierte“ Interpretation der Probleme des britischen industriellen Sektors gilt nicht unwidersprochen.

Gegen die *Bacon-Eltis-These* vom „crowding out“ produktiver industrieller Tätigkeit durch konsumtive Staatsstätigkeit wird eingewandt, sie verkehre Ursache und Wirkung. Der Staatssektor sei nicht zuletzt deshalb so stark angewachsen, weil die öffentliche Hand (um Arbeitslosigkeit zu vermeiden) jene Personengruppen aufnahm, die in der stagnierenden Industrie keine Beschäftigung finden konnten.¹¹

Für die anhaltende Stagnation der britischen Industrie machen die verschiedenen *Kritiker* „angebotsorientierter“ Politik, weder einen übermäßig wachsenden Staatssektor, noch eine einseitig aggressive Gewerkschaftspolitik, sondern einen der drei folgenden Faktoren verantwortlich:

- entweder mangelnde Anpassung an die ausländische Nachfrage;
- oder zu niedrige Produktivität im Verhältnis zur ausländischen Konkurrenz;
- oder einen zu hohen Wechselkurs.

Mangelnde Anpassung an die Nachfrage

Was die Nachfrage betrifft, so zeigen Schätzungen, daß die internationale Einkommenselastizität nach britischen Exportgütern deutlich unter 1 liegt; (während sie für Japan zwischen 3 und 4 beträgt)¹².

Zu niedrige Produktivität

Zur Frage der niedrigen Produktivität (gegenüber dem Ausland) werden von verschiedenen Wissenschaftlergruppen vereinfacht ausgedrückt zwei Thesen vertreten:

- (i) Das *Niveau* der britischen Produktivität (in Exportpreisen gemessen) liegt so tief, weil die Gewerkschaften simultan hohe Löhne und eine Sicherung bestehender Arbeitsplätze durchsetzen wollen.
- (ii) Die langfristige *Wachstumsrate* der britischen Produktivität liegt (aus soziokulturellen Gründen) tiefer als in anderen Ländern (weswegen es auch zu einem Absinken des Niveaus gekommen ist)¹³.

Überhöhter Wechselkurs

Der hohe Wechselkurs des Pfund Sterling (als dritter langfristig exporthemmender Faktor) wird ebenfalls mit den Produktivitätsüberlegungen (allerdings in einer von Punkt (B) abweichenden Weise) in Zusammenhang gebracht: Ein hoher Wechselkurs drückt die Exportgewinne, weswegen die Investitionsneigung fällt, wodurch sich die Rate der technischen Innovation und damit auch das Produktivitätswachstum verlangsamt¹⁴.

Trotz dieser durchaus uneinheitlichen Diagnosen über die vermeintlichen wahren Ursachen der britischen „Entindustrialisierung“ kommen die verschiedenen Gruppen von wissenschaftlichen Kritikern an der angebotsorientierten Fiskalpolitik zu folgender *gemeinsamer Überlegung*: Schlägt der Staat einen monetaristisch konzipierten „angebotsorientierten“ Kurs ein, so wird das inländische Zinsniveau international relativ hoch sein, was auch den Pfund Sterling stärken wird. Damit ergibt sich unter den Restriktionen eines Leistungsbilanzausgleiches die Notwendigkeit das inländische Wachstum zu bremsen. Dadurch nimmt nicht nur kurzfristig die Beschäftigung in der Industrie ab; es sinken auch auf lange Sicht die Chancen einer Produktivitätssteigerung¹⁵.

Die Kritiker des angebotsorientierten Kurses bieten (sofern sie in der Stagnation der Industrieproduktion überhaupt eine langfristig

wirtschaftspolitisch zu korrigierende Entwicklung sehen) vor allem eine *Abwertung des Pfund Sterling als Alternative* an. Dabei wird vorgeschlagen, den Abwertungsvorteil entweder durch Importkontrollen oder durch eine Einkommenspolitik abzusichern¹⁶.

Diese Vorschläge lehnen die Befürworter angebotsorientierter Politik strikt ab; sie bauen auf den Konkurrenzmechanismus, den es durch eine zielstrebige Neugestaltung des öffentlichen Haushaltes zu fördern gilt.

2. Aufbau des budgetpolitischen Handlungsspielraumes

Die Vertreter angebotsorientierter Fiskalpolitik haben 1979 beim Amtsantritt der Regierung Thatcher einen öffentlichen Haushalt vorgefunden, dessen Zusammensetzung von mehreren Jahrzehnten Keynesianismus zeugte. Die *öffentlichen Ausgaben* machten im Finanzjahr 1978/79 rund 42 Prozent des Brutto-Inlandsproduktes aus; davon entfielen auf die staatlichen Ausgaben für *Güter und Dienstleistungen* rund die Hälfte (23 Prozent des BIP). In den zehn Jahren bis 1978 war der Anteil der *Beschäftigten im öffentlichen Dienst* von rund 17 Prozent (1968) auf ungefähr 21 Prozent (1978) angestiegen. Unter Einrechnung der öffentlichen Unternehmen und verstaatlichten Industrie arbeitete fast jeder dritte britische Beschäftigte im Auftrag der öffentlichen Hand; ein Prozentsatz, der nach „angebotsorientierten“ Maßstäben viel zu hoch liegt¹⁷.

2.1 Einnahmen

Nicht nur das Gesamtvolumen der Staatstätigkeit hat das Kabinett Thatcher als zu groß beurteilt, auch die Verteilung der daraus erwachsenden Finanzierungslast hat als ungünstig gegolten.

Im Finanzjahr 1978/79 stammten rund zwei Drittel aller Einnahmen von *direkten persönlichen Steuern* (einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge). Nicht ganz ein Drittel deckten *indirekte Steuern* (einschließlich Zölle) ab. Körperschaftssteuern und Kapitaltransfersteuern (Erbschaft, Schenkung, Kapitalgewinne) machten zusammen fast 7 Prozent des Gesamtaufkommens aus¹⁸.

Die *direkten Steuern* setzten sich zu rund 60 Prozent aus Einkommensteuer und zu rund 40 Prozent aus Sozialversicherungsbeiträgen zusammen.

Die Einkommensteuer (für eine Einzelperson) beruht in Großbritannien auf folgendem Prinzip: Jeder Lohnbezieher erhält einen Steuerfreibetrag zugestanden, dessen Höhe bei ungefähr 30 Prozent des britischen Durchschnittsverdienstes liegt. Für den folgenden Einkommensanteil zahlt er einen konstanten Steuersatz von 30 Prozent; erst wenn das Gesamteinkommen mehr als rund das doppelte des Durchschnittsverdienstes ausmacht, kommt für das darüber hinaus gehende

Einkommen ein Staffeltarif zur Anwendung. Zusätzlich zur Einkommensteuer werden *Sozialversicherungsbeiträge* eingehoben, deren Höchstbemessungsgrundlage ungefähr beim Median der britischen Löhne und Gehälter liegt. Diese Beitragsleistungen wirken sich indes für den Einzelnen kaum auf die späteren Auszahlungen aus, weswegen der Sozialversicherungsbeitrag einer direkten Steuer gleichkommt¹⁹.

Die wichtigsten *indirekten Steuern* sind die Mehrwertsteuer und die Sonderabgaben auf Tabakwaren, Alkoholika und Benzin. Die *Mehrwertsteuer* (sie macht rund 10 Prozent des Gesamtsteueraufkommens aus) wird mit einem einheitlichen Satz von 15 Prozent eingehoben. (Befreit sind u. a. Nahrungsmittel, Transport- und Bauleistungen, Energie, Kinderkleidung). Unechter Befreiung (ohne Vorsteuerabzug) unterliegen u. a. Unterrichts- und Gesundheitsdienste, das Bank- und Versicherungswesen²⁰.

Zusätzlich zu den vom Staat kontrollierten Einnahmen belegen die Gemeinden den Hausbesitz privater und juristischer Personen mit einer *Grundsteuer*, deren Sätze kommunal variieren. Das Grundsteueraufkommen fällt zu rund 60 Prozent auf Unternehmen und zu rund 40 Prozent auf Privathaushalte; insgesamt liegt es etwas höher als das Mehrwertsteueraufkommen²¹.

2.2 Ausgaben

Allein ein Viertel des britischen Gesamtbudgets wird der Kategorie *soziale Sicherheit* zugerechnet. Als nächstgrößere Posten folgen Erziehung (14 Prozent), Gesundheit (13 Prozent) und Landesverteidigung (11 Prozent). Das restliche Drittel geht an das Wohnungswesen, den Straßenbau und andere öffentliche Leistungen²².

Auf *Anlageinvestitionen* entfallen 15 Prozent der Staatsausgaben; auf den *öffentlichen Konsum* 85 Prozent²³.

2.3 Steuerungsinstrumente

Das historisch weit zurückreichende britische Budgetrecht enthält Besonderheiten, die eine systematische Planung und Steuerung erschweren. So bildet der öffentliche Gesamthaushalt rechtlich keine Einheit. Ausgaben und Einnahmen werden nach jeweils eigenen Prinzipien budgetiert und in gesonderten Dokumenten (in verschiedenen Rechnungseinheiten) dem Parlament vorgelegt. Diese aus dem 17. Jahrhundert stammende Trennung wurde in der Nachkriegszeit bewußt aufrecht erhalten; denn, wie der einflußreiche Plowden-Report argumentierte, die Einnahmenseite diene der kurzfristigen Konjunktursteuerung, während die Ausgabenseite sich an einer langfristigen und wirtschaftlichen Bedürfnisbefriedigung zu orientieren habe²⁴.

Auf der *Einnahmenseite* nutzen britische Schatzkanzler den jährlichen „Financial Statement and Budget Report“ dazu, die *Steuersätze*

auf das Realeinkommen (und die Realausgaben) häufig und drastisch zu verändern. Dies erfolgt vor allem durch eine *nicht-inflationsneutrale Erhöhung* folgender Größen: den Steuerfreibetrag; die Einkommensgrenzen für den Basissteuersatz von 30 Prozent; den Steuersatz (in absoluten nominellen Größen) pro Zigarette, pro Liter Alkohol, pro Liter Treibstoff²⁵.

Bei hohen Inflationsraten eröffnet diese jährliche Anpassung einen beträchtlichen Spielraum. So senkte das Budget 1978 die reale Steuerbelastung von Whisky um rund 25 Prozent, die von Bier um 9 Prozent. Andererseits wurde im Budget 1979/80 der jährliche Steuerfreibetrag für eine Einzelperson nur um £ 40,- (auf £ 1.165) statt um £ 118,- (wie es der Inflationsrate entsprochen hätte) angehoben²⁶.

Auf der *Ausgabenseite* sieht sich die britische Budgetpolitik vor allem drei Schwierigkeiten gegenüber:

- Nur ein Teil der Ausgaben kann direkt von der Regierung kontrolliert werden; die öffentlichen und verstaatlichten Unternehmen und die Gemeinden besitzen unabhängige Gestaltungsmöglichkeiten für ihr Ausgabenvolumen;
- einzelne Ressorts überschreiten (teils aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen) die präliminierten Ausgabenansätze;
- die Ausgabenansätze erfolgen in deflationierter Form (in sogenannten Survey-Preisen), weswegen die eigentlichen Ausgaben zu laufenden Preisen keiner unmittelbaren Planung oder Kontrolle unterliegen.

Zur Bewältigung dieser Problembereiche entwickelte die britische Budgetpolitik ein zumindest behelfsmäßig einsetzbares Instrumentarium: Die *Ausgaben von Gemeinden* kontrolliert die Regierung indirekt (im Rahmen des jährlichen Finanzausgleichs). Überschreiten die jährlichen Zuwächse der präliminierten Kommunalausgaben die von der Regierung festgelegte Leitlinie, so wird der betreffenden Gemeinde ein *Strafbetrag* von den normalen zentralstaatlichen Zuwendungen abgezogen. Dieser Strafbetrag wächst überproportional im Ausmaß der Überschreitung der Regierungsleitlinie. Ferner kann den Gemeinden die Zustimmung zu einer Kreditaufnahme verweigert werden, was diese zwingt, entweder Ausgaben zu kürzen oder ihre Grundsteuersätze zu erhöhen²⁷.

Eine ähnliche Technik kommt bei öffentlichen bzw. staatlichen Unternehmen zur Anwendung: Staatliche Zuschüsse werden von den Ausgaben (ihrer Höhe und Struktur) abhängig gemacht. Ferner untersagt gegebenenfalls die Regierung auch ihnen, Kredite aufzunehmen. Damit bleiben nur noch Tarif- und Preiserhöhungen zur Deckung eines eventuellen Defizits²⁸.

Da die Zuschüsse an Kommunen und Verstaatlichte Betriebe zu konstanten Preisen budgetiert werden, setzt die Regierung noch ein weiteres Instrument ein (das übrigens auch gegen zu ausgabenfreudige Minister angewandt wird): die unmittelbare Ausgabenkontrolle in Form von *cash limits*. Den betreffenden Körperschaften (und Abteilungen) wird untersagt, nominell mehr als eine bestimmte Summe auszugeben;

und zwar unabhängig von der Differenz zwischen der tatsächlichen Inflationsrate und jener, die bei der Budgetplanung vorausgesetzt war²⁹.

3. Angebotsorientierte Reformmaßnahmen

Die offensichtlichen Mängel des britischen Budgetsystems haben in den siebziger Jahren schon vor der Durchsetzung angebotsorientierter Strukturveränderungen zu teils heftigen Reformdiskussionen geführt.

3.1 Allgemeine Reformdiskussion in den siebziger Jahren

In den Reformdiskussionen ging es neben technischen Problemen der Finanzverwaltung vor allem um folgende Fragen: Ob das Steuer- und Transfersystem

- Unternehmen und private Haushalte zu einer wirtschaftspolitisch erwünschten Ressourcenallokation veranlaßt;
- durch seine Umverteilungseffekte ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Leistung und Verfügungsrecht herstellt;
- dem einzelnen genug Spielraum für individuell optimale Entscheidungen gibt.

(A) Unerwünschte Ressourcenallokation

Im Zentrum der Kritik standen insbesondere die Allokationseffekte des Steuersystems am Kapital- und am Arbeitsmarkt.

Das britische Steuersystem fördert vor allem drei Formen privaten Sparens: *Hausbesitz* (zur Eigennutzung), *Pensionsfonds* und *Lebensversicherungen*. Rund 80 Prozent aller privaten Ersparnisse fließen in diese drei Anlageformen, während Privatunternehmen (insbesondere Kleinunternehmen) am Kapitalmarkt kaum aus den finanziellen Ressourcen der ständig anwachsenden persönlichen Ersparnisse bedient werden. An dieser wachstumshemmenden Allokation von Finanzaktiva trägt nicht zuletzt das Steuersystem schuld; denn – wie im Meade-Report detailliert an Beispielen dargelegt wird – die von einem Investor erzielte Rendite hängt stärker von den gewählten Rechtsformen einer Finanzkapitalanlage ab, als von der Ertragslage der ihr zugrundeliegenden Realkapitalinvestitionen³⁰.

Der Vorwurf, das Steuersystem verzerre die Marktkonkurrenz in eine unerwünschte Richtung, ist auch in Hinblick auf den Arbeitsmarkt erhoben worden. Der Leistungswille der britischen Arbeitskräfte werde durch Steuern und Transfers spürbar gedrückt.

Diese Behauptung trifft vermutlich in vollem Umfang nur für *Personen am unteren Ende der Einkommenspyramide* zu: Da die Arbeitslosenunterstützungen (und andere Transfers für Personen, die am Existenzminimum leben) keiner Besteuerung unterliegen, sehen sich Familien, deren Haushaltsvorstand erneut einen Arbeitsplatz findet,

einem Grenzsteuersatz von über 100 Prozent gegenüber. Diese Haushalte hält das britische Steuersystem in einer „Armutsfalle“ am Rande des Existenzminimums gefangen³¹.

Für Arbeitnehmer im mittleren Einkommensbereich sind die empirischen Befunde zum Zusammenhang „Steuerlast-Arbeitsleistung“ uneinheitlich. Eine Reihe von Studien weist nach, daß höhere Steuersätze die Arbeitskräfte eher zu vermehrter Arbeit anregen (um den Einkommensausfall auszugleichen) als sie zu einer Verringerung ihres Arbeitsangebotes zu veranlassen (weil es sich bei hohen Steuersätzen nicht „lohnt“); d. h. der positive Einkommenseffekt überwiegt den negativen Substitutionseffekt. So ergab eine Untersuchung von Brown-Levin-Ulph bei britischen Arbeitern folgende (in Elastizitäten bei Steuersatzveränderungen ausgedrückte) Werte: Einkommenseffekt = +0.22; Substitutionseffekt = -0.01³².

Bei leitenden Angestellten könnte ein für die britische Wirtschaft ungünstiger Effekt von den relativ hohen Grenzsteuersätzen ausgehen, durch die besonders fähige Manager möglicherweise in die Emigration gedrängt werden. Dies ist jedoch nicht der Fall, wie empirische Studien zeigen. Das Wanderungsverhalten von Spitzenkräften hängt (wenn überhaupt) eher von den Durchschnittssteuern als von den Grenzsteuersätzen ab³³.

Bemerkenswerterweise haben die Vertreter angebotsorientierter Fiskalpolitik den so gut dokumentierten negativen Einflüssen des Steuersystems auf den Kapitalmarkt kaum Aufmerksamkeit geschenkt. Die ausführlichen Vorschläge des Meade-Reports blieben ohne Widerhall in der wirtschaftspolitischen Öffentlichkeit. Auch im Hinblick auf den Arbeitsmarkt äußerten sich die angebotsorientierten Reformer nur zu Teilaspekten des Steuersystems. Insbesondere übergingen sie die für niedrige Einkommensgruppen so wichtige „Armutsfalle“; die Forderung nach Besteuerung von Sozialtransfers (bei gleichzeitiger Anhebung der Bruttotransfers) entspricht zwar den Grundsätzen angebotsorientierter Politik, war aber in der britischen Öffentlichkeit als „links“ etikettiert und schien daher als Programmpunkt neokonservativer Reform unpassend³⁴.

Die Proponenten angebotsorientierter Steuerreform konzentrierten sich völlig auf einen Punkt: die hohen Grenzsteuersätze für Spitzeneinkommen. Eine starke Steuerprogression sei offensichtlich leistungsfeindlich. Sie schmälere auch die Steuereinnahmen der öffentlichen Hand. Denn hohe Grenzsteuersätze drückten das wirtschaftliche Aktivitätsniveau und das damit verbundene Steueraufkommen. Eine Senkung der Steuersätze dagegen führe über eine Wirtschaftsbelebung zu höheren Steuereinnahmen³⁵.

Während die erste Behauptung (über den negativen Leistungsanreiz einer Steuersatzerhöhung), wie erwähnt, als empirisch umstritten gilt, ist die zweite Behauptung (positive Einnahmeneffekte bei Steuersatzsenkung) für Großbritannien bereits mehrfach widerlegt worden: Auf der Grundlage der bereits angeführten Resultate von Brown u. a. errechneten Hemming und Kay, daß 1976 das höchste Steueraufkom-

men modelltheoretisch bei einem (politisch selbstverständlich unrealisierbaren) Durchschnittssteuersatz von 80 bis 82 Prozent erzielt worden wäre. Selbst Vertreter eines angebotsorientierten Kurses, wie Beensstock, äußerten Zweifel, ob Steuersatzsenkungen tatsächlich die britischen Steuereinnahmen erhöhen³⁶.

(B) Umverteilung

Die Umverteilungseffekte des öffentlichen Haushaltes wurden in der britischen Reformdiskussion vor allem unter drei Gesichtspunkten debattiert:

- welchen Einfluß haben Steuern und Transfers auf die gesamte personelle Einkommensverteilung?
- soll jeder Brite automatisch existenzsichernde Sozialversicherungsleistungen erhalten?
- welchen Anspruch besitzen die lokal gewählten Vertreter von Kommunen auf gesamtstaatliche Budgetmittel?

(i) Personelle Einkommensverteilung

Die stärksten relativen Umverteilungseffekte zeigen sich erwartungsgemäß bei den ärmsten Haushalten. Im Jahr 1978 erzielte das unterste Fünftel aller Haushalte nur 1 Prozent aller primären Einkommen; es konnte aber über 9 Prozent des sekundären Einkommens (= primäres Einkommen minus Steuern plus Transfers) verfügen. Das oberste Fünftel mußte rund 20 Prozent seines primären Einkommens abgeben; sein Anteil sank von 44 Prozent (primär) auf 36 Prozent (sekundär). Dagegen blieb der Anteil (rund 19 Prozent) des mittleren Fünftel der Einkommensbezieher durch Steuern und Transfers nahezu unberührt³⁷.

Diese Umverteilung beruht bei den unteren Einkommensschichten vor allem auf den Transfers, bei den oberen Gruppen auf der Steuerprogression. So verringerten die direkten Steuern den Anteil der obersten 10 Prozent aller Einkommensteuerverpflichtigen (Ehepaare bzw. Alleinverdiener) um 2,9 Prozent (von 26,2 Prozent vor Steuerabzug auf 23,3 Prozent nach Steuerabzug); bei der Gruppe zwischen Median und 6. Dezil nahm der Anteil um 0,2 Prozent (von 9,1 Prozent auf 9,3 Prozent) zu; bei dem untersten Zehntel um 0,5 Prozent (von 2,5 Prozent auf 3,0 Prozent) zu³⁸.

Die neokonservativen Vertreter angebotsorientierter Fiskalpolitik sahen in diesen Umverteilungseffekten einen ungerechtfertigten Staatseingriff in die Einkommensgestaltung des einzelnen Haushaltes. Insbesondere verwiesen sie auf die seit Anfang der sechziger Jahre ständig ansteigende Einkommenssteuerbelastung. Diese hatte für das oberste Zehntel im Jahr 1959 rund 23 Prozent des Bruttoeinkommens betragen; im Jahr 1977 schon 31 Prozent. Noch härter waren die mittleren Einkommensgruppen betroffen; ihre Belastungsquote stieg von 5 Prozent auf 18 Prozent³⁹.

Einkommen, Steuern, Transfers

	(1) Einkommens- anteile (vor Steuer)	(2) Steuer in % des Brutto- einkommens	(3) Standardisiertes Familienein- kommen
Oberste 10%	26%	31%	21%
5.-6. Dezil	9%	18%	9%
4.-5. Dezil	7%	16%	8%
Unterste 10%	3%	0%	4%

Niedriglohngruppen

	(4)	(5) Nahrungsmittel- kleinhandel	(6) Schneider
Durchschnittslohn	Friseur		
(in £) pro Woche	41,60	48,60	49,20

Spitzengehälter

Jahresgehälter (in £)	(7) „Finanzierung“	(8) „Marketing“	(9) „Personalwesen“
von Vorstandsdirektoren	13.500	13.000	12.000

(1) Alle Einkommenssteuerepflichtigen, (3) „Standardisierung“ = Bereinigung des Familieneinkommens nach einem (auf den Beihilfesätzen aufbauenden) Umrechnungsschlüssel für den „Normalbedarf“ bei verschiedener Familienzusammensetzung 1976.

(4), (5), (6) Durchschnittslohn weiblicher Arbeiter 1979.

(7), (8), (9) Median; Erhebung des Lloyds Incomes Research Survey of Salaries in UK Manufacturing and Service Companies 1979.

Quelle: (1)–(3): Royal Commission on the Distribution of Income and Wealth: An A to Z of Income and Wealth; London, HMSO 1980, S. 4, 6, 9,

(4)–(6): New Earnings Survey 1979

(7)–(9): Financial Times, June 9, 1981, S. 11

Demgegenüber machten Mitglieder der Fabian Society geltend, daß die Umverteilung viel zu schwach sei. Neben der Umverteilung von Einkommen gelte es auch stärker als bisher die Vermögensungleichheit zu verringern. Immerhin liegen 25 Prozent des britischen „vermarktbar“ Vermögens in den Händen von bloß 1 Prozent der großjährigen Bevölkerung, 60 Prozent des Vermögens besitzt das oberste Zehntel.

Selbst bei Berücksichtigung von betrieblichen und staatlichen Pensions- und Rentenansprüchen verfügt das reichste Zehntel über 40 Prozent des britischen Vermögens⁴⁰.

(ii) Sozialversicherung

Das britische Sozialversicherungssystem garantiert dem Einzelnen häufig keine existenzsichernden Leistungen. Viele ältere, beschäftigungslose oder kranke Arbeitskräfte brauchen zusätzliche Ausgleichszulagen und Beihilfen, die nur auf Antrag und nur bei nachgewiesener Bedürftigkeit gewährt werden. Gegenüber diesem System von Ausgleichszulagen sind vielfach Reformvorschläge diskutiert worden, die sich unter dem Schlagwort „Zurück zu Beveridge“ zusammenfassen lassen. Diese Reformpläne bauen auf dem Grundsatz auf, den Beveridge seinem Sozialversicherungsentwurf zugrundegelegt hatte. Bei Eintritt des Versicherungsfalles (Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit) sollten auf jeden Fall die Grundbedürfnisse durch die Versicherungsleistungen gedeckt werden⁴¹.

Gegen solche Vorstellungen haben sich angebotsorientierte Reformer entschieden gewandt: Das Sozialversicherungssystem darf sich nicht vor allem an den Bedürfnissen der Versicherten orientieren, sondern muß zuallererst von anerkannten Grundsätzen der Selbstfinanzierung ausgehen. Deshalb sei etwa jede Inflationsindexierung von Staatspensionen grundsätzlich abzulehnen. Eine ständige „unsichtbare“ Umverteilung zwischen den verschiedenen Generationen sei nicht gerechtfertigt; wer beizeiten privat vorsorgt, der ist im Notfall gesichert⁴².

(iii) Umverteilung zugunsten von Kommunen

Die Umverteilung zentralstaatlicher Budgetmittel zugunsten der Kommunen hatte seit vielen Jahren Anlaß zu heftigen Reformdiskussionen gegeben. Die jeweilige Regierung verlangte von den Gemeinden, sie sollten ihre Ausgabensteigerungen durch Erhöhung der eigenen lokalen Abgaben und Steuern decken. Es sei politisch untragbar, daß die populären Ausgabensteigerungen durch die Gemeindevertreter, die unbeliebten Steueranhebungen durch die Regierung beschlossen würden. Nach den langen Debatten in der Layfield-Kommission (und ihrem Bericht) entschloß sich die Labour-Regierung im Jahre 1976 zu einem neuen System überzugehen. Jedes Jahr wird den Gemeinden eine Leitlinie für zentralstaatlich gedeckte Ausgabensteigerungen vorgegeben. Überschreiten Gemeinden diese Grenzen, so werden sie durch Abzüge von den zentralstaatlichen Zuschüssen bestraft. Bei Unterschreitung erhalten die Kommunen eine Belohnung. Auf diese Weise soll es zu einer Stärkung der zentralstaatlichen Macht in der Umverteilung von Budgetmitteln kommen⁴³.

Diesen Reformansatz der Labourregierung haben die Vertreter angebotsorientierter Fiskalpolitik aufgegriffen und vorangetrieben.

(C) Wahlfreiheit

Schon seit Anfang der siebziger Jahre wurden Reformvorschläge zu einer angebotsorientierten Fiskalpolitik in mehreren wissenschaftlichen Studiengruppen am Institute of Economic Affairs und am Centre for Policy Studies ausgearbeitet. In diesen Institutionen haben sich Neokonservative (wie Keith Joseph) mit Altliberalen (wie F. A. Hayek) getroffen. Ihren Leitsatz „Mehr Markt – Weniger Staat“ begründen sie gesellschaftspolitisch mit den unverletzlichen Freiheitsansprüchen des Individuums; ökonomisch stützen sie sich auf die neoklassische Preistheorie, um die Überlegenheit des unbestechlichen Konkurrenzmarktmekanismus gegenüber einer eigeninteressengeleiteten Staatsbürokratie nachzuweisen⁴⁴.

Nach ihrer Auffassung soll der britische Staat einen großen Teil jener Tätigkeitsfelder wieder privatisieren, die durch einen fehlgeleiteten Paternalismus seit den fünfziger Jahren von der öffentlichen Hand übernommen worden sind. Dadurch erhöhe sich nicht nur die Wahlfreiheit, sondern auch jeder einzelne würde über den Markt wirtschaftlicher bedient werden, als durch eine aufgeblähte Sozialstaatsadministration. Insbesondere im Hinblick auf das Schul- und das Gesundheitswesen sehen die Neokonservativen ihre Reformvorschläge demokratisch legitimiert. Meinungsbefragungen des Institute of Economic Affairs zeigen eine deutliche Zunahme jener Briten, die lieber privat vorsorgen wollen, wenn nur die Steuerlast verringert würde. So war 1978 mehr als die Hälfte der Befragten (54 Prozent) dafür, daß die Möglichkeit bestehen sollte, aus dem staatlichen Gesundheitsversicherungssystem auszusteigen; (1970: 46 Prozent). Die Einführung einer Option „Freie Privatschulwahl gegen geringere Steuerzahlungen“ hatten 1970 nur 35 Prozent der Befragten bejaht; 1978 waren es bereits 60 Prozent⁴⁵.

Diese Vorschläge laufen auf eine deutliche *Verringerung der Staatsquote* am Sozialprodukt hinaus. Das haben die Vertreter angebotsorientierter Fiskalpolitik mit mehreren Argumenten deutlich gemacht: Eine hohe Staatsquote überfordere die ohnehin recht beschränkte Steuerungskapazität der Bürokratie. Zudem komme es zu einer Entmündigung des Staatsbürgers und einer Schwächung der Familienbande. Ferner sei im Grunde nur der private Sektor wirtschaftlich produktiv; zuviel öffentlicher Konsum unterhöhle die britische Wirtschaftskraft. Schließlich senke eine geringere Staatsquote die privatwirtschaftlichen Arbeitskosten, wodurch der Verteilungsspielraum zunehme und sich der soziale Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital entspanne⁴⁶.

Während die Behauptungen der neokonservativen Reformer über die bessere Familien- und Gesellschaftsintegration durch Verringerung der Staatsquote empirisch vorläufig nur schwer zu beurteilen sind, läßt sich die These von der relativen Größe und dem ständigen Anwachsen des Staatsanteils schon genauer untersuchen. Auf jeden Fall ist die Behauptung, Großbritannien leide international gesehen an einer überdurchschnittlichen Steuerbelastung, unzutreffend. Gemessen am Anteil am Brutto-Inlandsprodukt erreichte 1978 die britische *Steuerquote* 34,5

Prozent; damit lag Großbritannien deutlich unter Schweden (53,5 Prozent), Österreich (41,4 Prozent) und der BRD (37,8 Prozent). Auch das Anwachsen des britischen öffentlichen Sektors seit Ende der sechziger Jahre kann empirisch nicht eindeutig belegt werden. Denn es nahm zwar der Anteil der öffentlich Bediensteten an der Gesamtbeschäftigung zu (1968: 17,4 Prozent; 1978: 21,3 Prozent), doch der Anteil der öffentlichen Ausgaben (ohne Transfers) stagnierte zu *laufenden* Preisen (rund 23 Prozent) und nahm zu *konstanten* Preisen sogar ab (1968: 27,3 Prozent; 1978: 24 Prozent)⁴⁷.

Trotz der Mehrdeutigkeit dieser Befunde folgte die Regierung Thatcher der Auffassung von dem übergewichtigen öffentlichen Sektor. Das erste Budget leitet mit den Worten ein: „Die öffentlichen Ausgaben liegen an den Wurzeln von Großbritanniens gegenwärtigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten“⁴⁸.

3.2 Grundstrategie der Regierung Thatcher

Die Regierung Thatcher bestimmte für ihr erstes Budget drei vorrangige Ziele:

- die Dämpfung des Preisauftriebes;
- die Wiederherstellung ökonomischer Anreize;
- eine Ausgabenplanung, die auf einer realistischen Einschätzung künftigen Wachstums beruht⁴⁹.

Als wichtigste fiskalpolitische Instrumente zur Erreichung dieser Ziele nannte das Kabinett,

- die Verlangsamung des Geldmengenwachstums durch gezielte Kontrolle des Budgetdefizits;
- die Stabilisierung (wenn nicht sogar Verringerung) der Steuerlast, insbesondere auf Einkommen;
- eine Rückstellung öffentlicher Ausgaben zugunsten des Ressourcenbedarfs des privaten Sektors⁵⁰.

Steuern

Diese Zielsetzung für das Budget vom November 1979 erfolgte vor dem Hintergrund der Steuerreformen, die das Kabinett Thatcher unmittelbar nach seiner Einsetzung im Juni 1979 durchführte: Der *Steuerfreibetrag* wurde damals von £ 1675 auf £ 1815 erhöht, der *Basissteuersatz* von 33 Prozent auf 30 Prozent gesenkt, der *Mehrwertsteuersatz* von 8 Prozent (bzw. 12,5 Prozent) auf 15 Prozent erhöht. Diese Reform war aufkommensneutral, d. h. es gelang nach Ansicht der Regierung eine anreizwirksame Umschichtung von den direkten zu den indirekten Steuern vorzunehmen, ohne durch eine Vergrößerung des Budgetdefizits den Preisauftrieb zu verstärken. Ein weiterer wichtiger Schritt in der angebotsorientierten Reform war die Senkung des maximalen Grenzsteuersatzes von 83 Prozent auf 60 Prozent⁵¹.

Ausgaben

Während die Budgeteinnahmen stabilisiert werden sollten, kam es bei der Ausgabenplanung zu Kürzungen; ausgenommen waren nur die Kapitel (in dieser Reihenfolge): Äußere Sicherheit, innere Sicherheit, soziale Sicherheit.

Die wichtigsten Kürzungen betrafen (beim ersten Budget, März 1980, für ein volles Fiskaljahr):

- allgemeine Subventionen an die Privatwirtschaft;
- Subventionen an die verstaatlichte Industrie;
- Exportkreditgarantien;
- Wohnbau;
- Beschäftigungs- und Ausbildungsprogramme;
- Erziehung und Unterricht⁵².

Budgetdefizit und mittelfristiger Finanzplan

Diese Ausgabenkürzungen waren Teil eines mittelfristigen Finanzplanes, der sich vor allem auf eine Verringerung des Budgetdefizits konzentrierte. Über einen Planungshorizont von vier Jahren (1980/81 bis einschließlich 1983/84) sollte es zu einer *Ausgabenverringerung* kommen (1. Jahr: -1 Prozent; 2. Jahr: -1,75 Prozent; 3. Jahr: -0,25 Prozent). Dadurch würde die jährliche *Zunahme des Bruttodefizits gebremst* (1. Jahr: +3,75 Prozent; 2. Jahr: +3 Prozent; 3. Jahr: +2,25 Prozent; 4. Jahr: +1,5 Prozent). Darauf könnte schließlich auch eine mittelfristig stabile Geldmengenpolitik aufbauen; das Geldmengenwachstum, gemessen durch M3, sollte langsam abgeschwächt werden (Die Planungsgrößen lauteten 1. Jahr: +7-11 Prozent; 2. Jahr: +6-10 Prozent; 3. Jahr: +5-9 Prozent; 4. Jahr: +4-8 Prozent)⁵³.

Wichtige Bestandteile dieser mittelfristigen Finanzstrategien war die Stabilisierung bzw. Verringerung der Ausgaben im öffentlichen Dienst, den verstaatlichten Unternehmen und dem kommunalen Wohnbau.

Öffentlicher Dienst

Die Ausgabenkürzungen im öffentlichen Dienst konzentrierten sich auf die *Personalkosten*; von Mai 1979 bis März 1980 war eine Kürzung um 3 Prozent (für das Budgetjahr 1980/81 von 2,5 Prozent) vorgesehen. Diese Aufwandskürzungen erfolgten in den ersten neun Monaten durch einen Aufnahmestopp, der den Personalstand um 32.000 verringerte. Für die Zeit bis April 1984 war eine Abnahme der öffentlich Bediensteten um rund ein Drittel (630.000 Personen) geplant. (Sir Derek Rayner, ein leitender Direktor des so erfolgreichen Warenhauskonzerns „Marks & Spencer“, sollte dem Premierminister persönlich Vorschläge für Personaleinsparungen machen)⁵⁴.

Darüber hinaus änderte die Regierung Thatcher die traditionellen Grundsätze der *Kollektivvertragsverhandlungen* im öffentlichen Dienst. Seit dem „Prisley-Report“ im Jahr 1956 waren die Lohnerhöhungen für die verschiedenen Gruppen des öffentlichen Dienstes nach einem Vergleich „Öffentlicher-Privater Sektor“ festgelegt worden: Eine Kommission bestimmte die Lohnzuwächse von Vergleichsgruppen in

der Privatwirtschaft; diese Größen galten als Leitlinien für die Kollektivvertragsverhandlungen der öffentlich Bediensteten. Premierminister Thatcher hob zuerst die Kommission auf; dann erklärte sie fünf Monate später überhaupt das Vergleichsprinzip für nicht mehr relevant. An seine Stelle trat eine Obergrenze von 14 Prozent für den zulässigen Ausgabenzuwachs der verschiedenen Ressorts für 1980/81; sollten letztlich die Lohnerhöhungen im öffentlichen Dienst über den Ausgabenleitlinien liegen, so hätten die einzelnen Dienststellen strikte Anweisung, durch eine Aufnahmesperre die Personalkosten in den geplanten Grenzen zu halten⁵⁵.

Verstaatlichte Unternehmen

Die Belastung des öffentlichen Haushaltes durch Abgänge bei den verstaatlichten Unternehmen trachtete das Kabinett Thatcher durch Beschränkung des zulässigen Verschuldensvolumens in den Griff zu bekommen. Dadurch sollten die Arbeitnehmer dieser Betriebe vor die Alternative „Arbeitsplatzsicherung oder Lohnerhöhung“ gestellt werden; die verstaatlichten Unternehmen hätten bei Lohnzuwächsen, die über den Regierungsplänen lagen, keine andere Wahl gehabt, als Entlassungen vorzunehmen. Nur die Monopolunternehmen im Energiebereich besaßen die Möglichkeit, ihren Spielraum durch Preiserhöhungen zu erweitern. Schatzkanzler Howe erwartete indes, daß nur etwa 25 Prozent der geplanten Einsparungen durch *relative* Preiserhöhungen „verstaatlichter“ Güter und Dienstleistungen zustande kämen. Allein 40 Prozent der Abgangsminderung sollten durch Steigerung der Arbeitsproduktivität (d. h. durch Verringerung des Personalstandes) eingebracht werden. Insgesamt sah der mittelfristige Finanzplan den völligen Abbau des Defizits von 2,3 Mill. £ bis 1982/83 vor; 1983/84 wäre schon mit einem Überschuß zu rechnen⁵⁶.

Kommunaler Wohnbau

Auch die Budgetentlastung im Bereich des kommunalen Wohnbaus erfolgte durch Finanzierungsbeschränkungen. Die mittelfristig geplante Ausgabenreduktion von 2,5 Mrd. £ sollte die Kommunen vor die Alternative stellen, entweder den kommunalen Wohnbau völlig einzustellen, oder die Mieten drastisch anzuheben. In beiden Fällen wäre ein Ziel angebotsorientierter Reformpolitik erreicht: eine Einstellung der Bautätigkeit käme einer Verringerung des Staatssektors gleich, während die Beendigung der Mietzinssubventionen dem Konkurrenzmarktpinzip zum Durchbruch verhälfe⁵⁷.

Die mittelfristig geplanten Einschränkungen setzte die Regierung Thatcher bereits im Juni 1979 in kurzfristige Ausgabeneinschränkungen von 1,4 Prozent gegenüber dem Vorjahr um. Für die folgenden Jahre waren folgende Kürzungen bei den laufenden Ausgaben der Kommunen vorgesehen: 1981/82: -2 Prozent; 1982/83: -1 Prozent; 1983/84: -1 Prozent⁵⁸.

3.3 Vergleich mit der Fiskalpolitik der Labour-Regierung

Der Unterschied zwischen der angebotsorientierten Reform der Konservativen und dem nachfragesteuernden Keynesianismus der vorangegangenen Labourregierung läßt sich an dem jeweils 1. Budget der beiden Kabinetts ablesen: die Regierung Wilson legte unmittelbar nach ihrem Wahlsieg ein expansives Budget vor; das Ausgabenvolumen stieg gegenüber der Heath-Vorlage um 9 Prozent. Die Regierung Thatcher kürzte dagegen den ursprünglichen Budgetentwurf der Regierung Callaghan um rund 4,2 Mrd. £. Allein aus dem Kapitel „Wohnen“ wurden rund 1,6 Mrd. £ gestrichen; „Erziehung und Unterricht“ verlor 530 Mill. £, „Soziales“ 237 Mill. £⁵⁹.

Die *Schwerpunkte der Kürzungen* zeigen einen weiteren Kontrast auf. Während die Labourregierung sich innerhalb des Wohlfahrtsstaates insbesondere den ärmsten Schichten verpflichtet wußte, ist nach Ansicht des Kabinetts Thatcher das soziale Netz zu eng geknüpft. Die Regierung entschloß sich daher trotz zweistelliger Inflationsraten, die Beihilfen für bedürftige Arbeitslose, Schwangere und Witwen *absolut* zu kürzen. Diese Gruppen erhielten ab Jänner 1981 weniger ausbezahlt als im Dezember 1980.

Ferner verschärfte die Regierung die internen Anweisungen zur *Aufdeckung von Beihilfenbetrug*; diese Richtlinien wiesen Beamte an, Tatbestände als Beweis für Beihilfenbetrug anzusehen, die vor einem ordentlichen Gericht nicht als solche angesehen wurden⁶⁰.

Neben diesen Unterschieden – vor allem in der ideologischen und sozialpolitischen Akzentsetzung – bestehen indes auch bemerkenswerte *Gemeinsamkeiten* zwischen der von Schatzkanzler Healy getragenen Labour-Budgetpolitik und dem Kurs der Regierung Thatcher. Denn nicht nur versuchte die Labourregierung die Kommunalausgaben stärker in den Griff zu bekommen, sie bediente sich auch der Ausgabenbegrenzung („cash-limits“) als Instrument zur Durchsetzung der restriktiven Ausgabenpolitik ihrer letzten Regierungsjahre.

Die Kommunalausgaben für Wohnbau fielen während der Labour-Regierung (zu konstanten Preisen 1979) von 3,6 Mrd. £ (1974/75) auf 1,8 Mrd. £ (1976/77); die Ausgaben für „Erziehung und Unterricht“ von 791 Mill. £ (1974/75) auf 430 Mill. £ (1977/78)⁶¹.

Insgesamt senkte sich der Anteil der Staatsausgaben (ohne Transfers) am Brutto-Inlandsprodukt während der letzten Labour-Regierung von 25 Prozent auf 24 Prozent; ein Ergebnis, auf das die Konservativen stolz wären, das die Labour-Regierung jedoch als unglückliche Folge des durch die Pfundkrise notwendig gewordenen Restriktionskurses ansah⁶².

4. Auswirkungen der angebotsorientierten Budgetpolitik

Selbst die Vertreter des Reformkurses vermuteten, daß eine angebotsorientierte Budgetpolitik vorerst die britische Rezession noch

verstärken würde. Das Kabinett Thatcher zeichnete das Bild einer „reinigenden Krise“, durch die Großbritannien gehen müsse, ehe die belebende Wirkung der neuen Maßnahmen spürbar wäre.

4.1 Beurteilung der Ausgangslage

Wie tief diese „reinigende Krise“ gehen würde; darüber herrschte allerdings Uneinigkeit zwischen den Beratern der Regierung und den Kritikern des angebotsorientierten Kurses.

Die Ökonomen des britischen *Finanzministeriums* entwarfen für die ersten zwei Jahre die folgende Aussicht: Der Rückgang der öffentlichen Nachfrage (–1,5 Prozent) würde zum Teil durch den privaten Konsum (+1 Prozent) ausgeglichen; allerdings werde es aufgrund der restriktiven Geldpolitik zu einem Zinsanstieg und damit zu einer Stärkung des Pfundkurses kommen, wodurch die privaten Investitionen (–2 Prozent) und die Exporte (–2 Prozent) zurückgingen. Insgesamt hätte Großbritannien im Laufe von zwei Jahren mit einem jährlichen Wachstumsverlust von 2 Prozent des Brutto-Inlandsproduktes zu rechnen: Andererseits käme es zu einer Stabilisierung der Inflationsrate bei ungefähr 15 Prozent⁶³.

Während die Regierung Thatcher sich nicht festlegte, ob sie diese Werte als echte Prognose oder bloß als ein wahrscheinliches Szenario ansah, prognostizierten entschlossene Vertreter der angebotsorientierten Fiskalpolitik, wie Alan Budd von der *London Business School*, einen noch viel rascheren Erfolg des eingeschlagenen Kurses. Budd, der vom Kabinett zum Chief Economic Advisor ernannt wurde, sagte voraus: es komme kurzfristig (1980) zu einem Verfall der Konsumnachfrage (–2 Prozent) weil die Gewerkschaften sich bei Lohnverhandlungen dem Druck der Marktkräfte nun beugen würden. Die Investitionsnachfrage und die Exporte würden durch die Verbesserung des Konkurrenzmechanismus (+4 Prozent) belebt. Budd erwähnte allerdings auch die Kosten dieser Politik der Produktivitätssteigerung: 1,7 Millionen Arbeitslose für 1980 (2 Millionen 1982)⁶⁴.

4.2 Rezession

Diese Prognosen schienen nicht nur den keynesianistischen Kritikern als zu optimistisch. Insbesondere die Frage der Arbeitslosigkeit (und ihrer langfristigen Entwicklung) schätzten andere nicht monetaristische Prognoseteams negativer ein⁶⁵.

Arbeitslosigkeit

Die tatsächliche Entwicklung übertraf allerdings selbst die düstersten Vorhersagen. Im Mai 1981 waren rund 2,7 Millionen Briten als arbeitslos gemeldet. Das war rund doppelt soviel wie im Mai 1979, als die Konservativen ihren Wahlsieg errangen.

**Beschäftigungsentwicklung:
Wirkt die angebotsorientierte Fiskalpolitik anregend?**

	(1) Produktion 1975 = 100	(2) Gesamt	(3) Investition in Mill. £ (zu Preisen 1975)	(4) Gesamt	(5) Lagerveränderungen in Mill. £ zu Preisen 1975
	Industrie		Industrie		
1979					
1. Q	—	110	964	2.287	46
2. Q	—	115	962	2.422	367
3. Q	—	114	969	2.397	226
4. Q	104	112	977	2.430	125
1980					
1. Q	98	109	946	2.397	-667
2. Q	96	107	899	2.387	-176
3. Q	92	101	871	2.372	-383
4. Q	89	100	841	2.335	-838

Alle Werte UK, saisonbereinigt; (1), (2) = Werte für Endmonat des betreffenden Quartals, sonst Quartalswerte.

Quelle: Central Statistical Office.

Besonders hart betroffen waren Nord-Irland (Arbeitslosenrate: 16,8 Prozent), Wales (13,2 Prozent) und die West-Midlands (12,4 Prozent). Die regionale Verteilung spiegelt die Tatsache wieder, daß fast 90 Prozent der 400.000 Arbeitsplätze (die schon im ersten Regierungsjahr verloren gingen) Industriebetrieben zugehört hatten. Allein British Steel schrumpfte 1980 um ein Drittel; dabei gingen rund 50.000 Arbeitsplätze verloren. Arbeitsminister Prior mußte im Juni 1981 eingestehen, daß möglicherweise noch in diesem Jahr die Arbeitslosenzahl die Drei-Millionen-Grenze überschreiten würde⁶⁶.

Produktion und Investition

Das *Brutto-Inlandsprodukt* schrumpfte 1980 um rund 3 Prozent. Allein 2,5 Prozentpunkte verursachte die Stagnation der Industrie (obwohl der Anteil am BIP nur bei rund 27 Prozent liegt). Ein weiterer halber Prozentpunkt ging zu Lasten des Baugewerbes. Alle anderen Wirtschaftsaktivitäten einschließlich der Nordseeölförderung blieben auf konstantem Niveau⁶⁷.

Die *Anlageinvestitionen* gingen 1980 von 977 Mill. £ (4. Quartal 1979, Preise 1975) auf 841 Mill. £ (4. Quartal 1980) zurück. Noch kontraktiver wirkte jedoch der *Lagerabbau*; vom 2. zum 4. Quartal 1980 stieg der Lagerabbau von 176 Mill. £ (Preise 1975) auf 838 Mill. £. Im letzten Quartal 1980 war damit der Lagerabbau fast so groß wie die Brutto-Anlageinvestitionen⁶⁸.

Löhne und Gewinne

Zu dem Lagerabbau sahen sich viele Unternehmen schon deshalb gezwungen, weil ihre Liquiditätslage immer schwieriger wurde. Schleppender Absatz, stagnierende Absatzpreise, steigende Kreditzinsen und Lohnstückkosten verschlechterten vorerst den cash-flow und schließlich die Kapitalrenditen. Schon im ersten Regierungsjahr fielen die *Kapitalrenditen* (zu Wiederbeschaffungskosten) von Produktions- und Handelsunternehmen auf einen absoluten Tiefstand von 3,5 Prozent (1978: 6 Prozent). Eine Analyse von Geschäftsberichten von 226 Firmen, die im 3. Quartal 1980 ihr Geschäftsjahr abschlossen, zeigt eine weitere deutliche Verschlechterung im Jahr 1980. Die *Industrierenditen* (zu Anschaffungskosten) sanken auf 14,1 Prozent (3. Quartal 1979: 15,8 Prozent); „*Dauerhafte Konsumgüter*“: 9,4 Prozent (13,5 Prozent); „*Nicht-dauerhafte Konsumgüter*“: 14,1 Prozent (16,5 Prozent); nur die *Banken* und andere *Finanzkapitalunternehmen* konnten ihre Renditen auf einem hohen Niveau halten⁶⁹.

Übersicht 5

Einkommen, Preise und Konsum: Die Folgen des Restriktionskurses

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Durchschnittsverdienste	Konsumausgaben	Kleinhandelspreise	
	jährl. Veränderungsraten	(in Mill. £)	jährl. Veränderungs-	
	gegen das	zu Preisen 1975	raten gegenüber vor	
	Vorjahr	letzte Quartal	6 Monaten	
1979				
1. Q	14,9	—	17.456	9,3
2. Q	13,4	—	18.375	10,4
3. Q	14,4	—	17.543	16,0
4. Q	19,7	30,5	17.896	17,2
1980				
1. Q	20,3	22,1	18.338	16,5
2. Q	21,7	23,6	17.704	22,4
3. Q	26,1	28,5	17.689	15,6
4. Q	19,4	5,0	17.940	8,0

Alle Werte UK, saisonbereinigt; (1), (2), (4) = Werte für Endmonat des betreffenden Quartals; (3) = Quartalswerte

Quelle: (1), (2), (4) = Department of Employment; (3) = Central Statistical Office.

Der Anstieg von *Löhnen und Gehältern* war vorerst von der Rezession nur schwach betroffen. Im Vorjahresabstand gemessen lag selbst im 4. Quartal 1980 der Zuwachs der Arbeitsverdienste (+19,4 Prozent) noch deutlich über den Kleinhandelspreissteigerungen. Allerdings hatte sich der Lohnzuwachs schon merklich verlangsamt. Gegenüber dem vorangegangenen Quartal betrug die (jährliche) Zuwachsrates nur mehr 5 Prozent. Im April 1981 war schließlich ein erklärtes kurzfristiges Ziel

der Regierung Thatcher erreicht: die *Reallöhne* sanken das erste Mal seit 1979. Im Jahresabstand gemessen stieg der Lohnindex (+14 Prozent) schwächer als der Preisindex (+15 Prozent)⁷⁰.

Inflation

Die meisten Preisindizes erreichten während des Jahres 1980 ihren Höhepunkt und sind seitdem auf ein niedrigeres Niveau gefallen. Der Deflator der Rohstoffpreise und Vorleistungen für die Industrieproduktion erreichte im Februar 1980 mit über 23 Prozent seinen Höhepunkt; der Deflator der Industrieproduktion und der Kleinhandelsindex im Juli 1981. In dieser Dämpfung des Preisantriebes sieht die angebotsorientierte Fiskalpolitik ihren Haupterfolg⁷¹.

Streiks und Konkurse

Nicht nur die Inflation kühlte sich während der schärfer werdenden Rezession ab. Auch bei den Streikaktivitäten trat eine Beruhigung ein. Die drohende Gefahr eines endgültigen Arbeitsverlustes hielt Gewerkschaftsfunktionäre und Betriebsversammlungen davon ab, ihren Forderungen durch Streikbeschlüsse Nachdruck zu verleihen. Betrug im 1. Quartal 1980 die Zahl der durch Streiks verlorenen Arbeitstage noch rund 9,3 Millionen, so fielen ein Jahr später nur mehr rund 1,3 Millionen Tage aus. Für den Mai 1981 lag diese Zahl (saisonbereinigt) bei 346.000 und damit wesentlich niedriger als im langjährigen Durchschnitt der siebziger Jahre. Das Kabinett Thatcher sah in dieser Entwicklung einen Teil des „heilsamen Realismus“ der sich bei den Arbeitern durchzusetzen beginne; ein Erfolg des angebotsorientierten Kurses⁷².

Weniger zufrieden als mit der fallenden Streikhäufigkeit waren die Unternehmen mit den sich häufenden Insolvenzen. Während unter der Labour-Regierung die *Insolvenzen* von 1977 bis 1979 abgenommen hatten, stieg ihre Zahl unter dem Kabinett Thatcher stark an; auch hier zeigte sich insbesondere die Industrie hart betroffen. Die Regierung Thatcher schrieb die Hauptschuld an dieser Entwicklung den Gewerkschaften zu, die die Folgen ihrer aggressiven Lohnpolitik oft erst erkennen würden, wenn es schon zu spät sei⁷³.

Kausalitätsproblematik

Die Regierung Thatcher hat die weltweite Stagnation und die gewerkschaftliche Lohnpolitik für die britische Rezession im Budgetjahr 1980/81 verantwortlich gemacht; ihre eigene Politik hat sie dagegen in diesem Zusammenhang nicht einmal erwähnt.

Gegenüber jenen beiden im offiziellen Budgetdokument angebotenen Gründen stimmen zwei Beobachtungen nachdenklich: Erstens ging von der *Handelsbilanz* 1980 eine *anregende Wirkung* aus; ihr Saldo drehte sich von -2,75 Mrd. £ (1979) auf rund +1 Mrd. £ (1980). Zweitens betonten die Unternehmen selbst, daß ihre Hauptprobleme nicht bei den (Lohn-) Stückkosten, sondern bei der Nachfrage liegen⁷⁴.

Was nun die Nachfrage betrifft, so lag das Ziel der angebotsorientierten Fiskalpolitik ausdrücklich darin, nicht nur den öffentlichen Haus-

halt insgesamt zu verkleinern, sondern insbesondere auch das Budgetdefizit. Vom Budget 1980/81 mußte daher eine kontraktive Wirkung ausgehen. In dieser Hinsicht setzte das Kabinett Thatcher den Trend der vorangegangenen drei Jahre bloß fort; allerdings verschärfte der restriktive Kurs der monetären Autoritäten (über eine Hochzinspolitik) noch die kontraktiven Effekte der geplanten Defizitverringerung.

Die doppelte Wirkung der restriktiven Wirtschaftspolitik läßt sich etwa im Bereich der Bauwirtschaft erkennen: Die Ausgabenkürzungen für „Wohnbau“ ließen unmittelbar ein wichtiges Nachfrageelement nach Bauleistungen zusammenbrechen, während die Hochzinspolitik zu Hypothekarzinssätzen von über 20 Prozent führte, bei denen nur noch wenig private Bauherren sich in der Lage sahen, mit Bauten zu beginnen. Allein im Baubereich, der 1979 nur 7 Prozent des Brutto-Inlandsproduktes ausmachte, ging immerhin ein halber Prozentpunkt an Wirtschaftswachstum verloren (Das war fünfmal soviel, wie der positive Beitrag der Nordseeölförderung, auf die sich so große Hoffnungen der britischen Politik richten)⁷⁵.

Ökonometrische Simulationen mit dem Modell des „National Institutes“ ergeben, daß sich die Arbeitslosigkeit um 400.000 Personen verringern ließe, wenn das Ausgabenvolumen pro Jahr um 1 Mrd. £ (zu Preisen 1975) höher läge, als die Regierung in ihrer „Mittelfristigen Finanzstrategie 1980/81“ geplant hatte. Das wären mehr Personen, als die Regierung durch ihre Beschäftigungsprogramme erfaßt; denn alle direkten Beschäftigungsmaßnahmen des Kabinetts Thatcher halten rund 300.000 Personen aus dem Arbeitslosenregister heraus. Das sind bloß etwas mehr als 10 Prozent aller Arbeitslosen⁷⁶.

Insgesamt gesehen sind von der Ausgaben- und der Geldpolitik des Kabinetts Thatcher jene starken kontraktiven Impulse ausgegangen, die zu der schweren Industriezession und der mit ihr verbundenen Arbeitslosigkeit führten.

Warum konnte die britische Fiskalpolitik nicht wenigstens durch ihre Steuerreformen die Angebotsseite anregen (und so die kontraktiven Effekte der Restriktionspolitik ausgleichen)?

4.3 Anreize durch Steuerreform

Die angebotsorientierten Reformer gingen von der Hypothese aus, daß eine Umverteilung der Steuerlast von den direkten zu den indirekten Steuern wichtige Anreize zu erhöhten Leistungen schaffen müßte. Diese Behauptung läßt sich indes nur dann nachprüfen, wenn die Veränderungen der Freibeträge und Steuertarife für direkte und indirekte Steuern gleichzeitig berücksichtigt werden.

Dabei ist davon auszugehen, daß nach den Daten des Family Expenditure Survey die britische Mehrwertsteuer progressiv wirkt; sie entspricht einer Einkommenssteuer mit einem Freibetrag von 78 £ und einem Steuersatz von 6,3 Prozent⁷⁷.

Das Institute for Fiscal Studies kommt bei der Berücksichtigung aller

Faktoren zu folgendem erstaunlichen Ergebnis: Die Steuerreform des Kabinetts Thatcher hat für die Masse der Steuerzahler innerhalb des Basisstarifs die *Grenzsteuersätze erhöht*, statt sie zu senken. Ein doppelverdienendes Ehepaar unterhalb der Sozialversicherungshöchstbemessungsgrundlage sah seinen Grenzsteuersatz um 1,2 Prozent angehoben; oberhalb der Höchstbemessungsgrundlage stieg der Grenzsteuersatz sogar um 1,5 Prozent⁷⁸.

Von der Steuerreform 1979 konnte daher selbst nach angebotsorientierten Grundsätzen keine positive Anreizwirkung ausgehen. Zudem erhöhte das Budget 1980/81 die Gesamtsteuerlast anstatt sie zu verringern. Die Regierung mußte in einer schriftlichen Antwort auf eine Oberhausanfrage von Lord Kaldor eingestehen, daß die *indirekte Steuerbelastung eines Medianeinkommensbezieher*s von 10,5 Prozent (1978/79) auf 14,5 Prozent (1979/80) und 15,4 Prozent (1980/81) anwuchs⁷⁹.

4.4 Verteilungswirkungen

So schlecht sich die positiven Anreizeffekte des budgetpolitischen Kurses der Regierung Thatcher ausmachen lassen, so deutlich traten seine Auswirkungen auf die *Verteilung von Lebens- und Einkommenschancen* hervor. Die wichtigste Bestimmungsgröße bildet in diesem Zusammenhang das Anwachsen der Arbeitslosigkeit. Denn der Verlust einer regelmäßigen Arbeitseinkommensquelle hat sich recht ungleichmäßig auf die verschiedenen Altersgruppen, sozialen Schichten und Regionen verteilt. Besonders hart sind Jugendliche und ältere Arbeitskräfte betroffen, insbesondere wenn sie aus ethnischen Minderheiten stammen und wenn sie in den Zentren der „alten“ Industrien leben⁸⁰.

Die Regierung Thatcher hat sich nicht bereitgefunden, diese außerordentlich *ungleiche Lastverteilung* der Kosten der (ihrer Meinung nach strukturbereinigenden) Krise zu mildern. Im Gegenteil, die Ausgabenkürzungen verschärften noch die mit Arbeitslosigkeit und Verarmung auftretenden privaten und sozialen Kosten: Die vom Kabinett verfüigten Kürzungen bzw. Realwertminderungen der Arbeitslosenunterstützung, Kinderbeihilfen, Witwenrenten und Krankengelder erhöhen die privaten Einkommenseinbußen, die mit einem Arbeitsplatzverlust verbunden sind. So lag die maximale Arbeitslosenunterstützung im Jänner 1981 bei 31,78 £ pro Woche für ein Ehepaar; im Dezember 1980 hatte sie noch 33 £ betragen⁸¹.

Zwei weitere wichtige Bereiche, in denen die Ausgabenkürzungen die ungleiche Verteilung von Lebenschancen verschärfen, sind das Schul- und das Wohnungswesen:

- Im Jahr 1980 betrug die Gesamtsumme der *Neubauten* 150.000, die Zahl der Gemeindehäuser 27.000. Das waren die niedrigsten Werte seit dem Budgetjahr 1924/25, während gleichzeitig 1,2 Millionen britischer Familien auf der Warteliste für Gemeindehäuser standen. Sollte der mittelfristige Finanzplan der Regierung Thatcher realisiert werden, so würde die Warteliste auf 2 Millionen Familien anschwel-

Lebensstandardveränderungen verschiedener sozialer Gruppen (Anhand ausgewählter typischer Familien)

	Pensionisten- ehepaar	Angelernter Arbeiter mit Familie	Facharbeiter mit Familie	Angestellter mit Familie	Leitender Angestellter mit Familie	Arbeitsloser mit Familie	
(1) Haupteinkom- men in £	Staatl. Pension 43,45	Lohn 110,-	145,-	Jahresgehalt 9.000,-	Jahresgehalt 17.250,-	Arbeitslosenunterstützung	34,65
(2) Nebeneinkom- men in £	Sparbuchzinsen 1,80 Privatpension 6,90	-	-	Wertpapierein- kommen 2,-	Teilzeitbeschäfti- gung der Frau 57,50 Wertpapierein- kommen 10,-	Arbeitslosenbeihilfe Mietbeihilfe Grundsteuerbeihilfe Kinderbeihilfe Steuerjahresausgleich Bausparzinsen	12,19 7,23 3,48 4,75 12,38 1,-
(3) Lebensumstände und Konsumstan- dard in £	Gemeindehaus, mäßi- ger Alkohol- und Nikotingenuß	1 Kind, Gemeinde- haus, mäßiger Alko- hol- und Nikotin- genuß	mäßiger Alkohol- und Nikotingenuß	Kind, PKW, mäßiger Alkohol- und Niko- tingenuß	PKW, Alkohol- und Nikotingenuß	entspricht angelerntem Arbeiter	
(4) Sonderausgaben in £	-	-	Amortisation einer 13.750,- Hypothek	Amortisation einer 9.500,- Hypothek	-	-	
(5) Einkommen 1980 £	52,15	114,75	154,50	179,75	399,50		75,68
(6) Bruttoeinkom- menzuwachs in £	7,35	10,75	16,50	18,75	21,50		
(7) Nettoeinkom- menzuwachs in £	7,35	7,99	13,71	14,24	35,92	entspricht dem	
(8) Konsumausgaben 1980 in £	52,15	86,70	118,40	133,20	253,30	angelernten Arbeiter	
(9) Ausgaben- zuwachs £	8,07	11,31	22,21	21,51	30,08		
(10) Nettoverände- rung Dez. 79 - Dez. 80 £	- 72 P	-3,32	-8,50	-7,27	+5,84		-30,-

Zeilen (1) - (4) Annahmen zur Charakterisierung sozialer Gruppen (in Anlehnung an den Expenditure Survey);

Zeilen (5) - (10) ergeben sich aus der Anwendung des Steuer- und Sozialversicherungsrechtes (einschließlich der Reformen während des Jahres 1980). Vergleichsperiode: Dezember 1979 bis Dezember 1980.

Alle Einkommens- und Ausgabenwerte: „pro Woche“, außer bei anderer Angabe.

Quelle: Institute for Fiscal Studies (John Kay - Nick Morris) im Auftrag der Sunday Times (4. 1. 1981).

len; das entspräche im statistischen Durchschnitt einer Wartezeit von 21 Jahren für jede Familie⁸².

- Der Druck auf die Kommunalbudgets verschärfte die schon bestehenden Unterschiede in den für das *Schulwesen* bereitgestellten Mittel. So wurde etwa in London ungefähr dreimal soviel pro Volksschüler ausgegeben, wie in Birmingham. Je ärmer die Bevölkerung einer Kommune ist, desto schlechter sind deren Finanzierungsmöglichkeiten bei abnehmenden zentralstaatlichen Subventionen. Die Kinder der verarmten Arbeitslosen erhalten daher im Durchschnitt eine „billige“ Schulbildung im öffentlichen Unterrichtswesen; unter ihnen werden sich daher überdurchschnittlich viele Arbeitslose der nächsten Generation befinden⁸³.

Eine *Studie der Einkommensentwicklung* und Ausgabenstruktur einer repräsentativen Stichprobe von 7200 Haushalten zeigte für das Jahr 1980 folgende Ergebnisse. Der Lebensstandard hatte sich für die oberen Ränge der Lohn- und Gehaltspyramide, (insbesondere im öffentlichen Dienst) leicht verbessert. Die unteren und mittleren Angestellten, alle Qualifikationsgruppen von Arbeitern und die Pensionisten mußten eine Verschlechterung erfahren. Die Ungleichheit nahm 1980 zu⁸⁴.

5. Kurskorrektur

Das *Budgetdefizit* dient der Haushaltspolitik des Kabinetts Thatcher als wichtigster Indikator für den Erfolg ihres angebotsorientierten Kurses; und zwar vor allem aus zwei Gründen: Erstens sehen die monetaristischen Berater der Regierung im Budgetdefizit eine zentrale Bestimmungsgröße für das Geldmengenwachstum und damit für die Inflationsrate. Zweitens zeigt eine Abnahme des Budgetdefizits tendenziell einen wachsenden Spielraum für künftige Steuersenkungen, auf die sich ein Hauptinteresse angebotsorientierter Fiskalpolitik richtet⁸⁵.

Gerade das Budgetdefizit bekam die Regierung Thatcher indes nicht in den Griff. Anstatt auf 8,5 Mrd. £ abzusinken, stieg das Budgetdefizit im Finanzjahr 1980/81 auf über 11,5 Mrd. £. Ferner wuchs die Geldmenge um 20 Prozent, also doppelt so hoch als angestrebt. Beide Entwicklungen erforderten eine Kurskorrektur⁸⁶.

5.1 Ursachen der Fehlentwicklung

Das Budgetdefizit wuchs vor allem, weil es der Regierung Thatcher nicht gelang, ihre Ausgabenpläne einzuhalten; Selbst das Instrument der starren Ausgabenlinien (cash limits) erwies sich als nicht so wirkungsvoll, wie das Kabinett erhofft hatte. Vor allem in drei Bereichen lagen die Ausgaben über den Planungsgrößen⁸⁷:

- Die *Kommunen* überschritten zum Teil bewußt ihre Ausgabenlinien

- (insgesamt um rund 1 Mrd. £), weil sie sich (aus politischen Gründen) nicht zu ausführenden Organen eines zentralstaatlichen Restriktionskurses (den sie für sozial unvertretbar hielten) machen lassen wollten.
- Die *Sozialausgaben* lagen aufgrund der gesetzlichen Verpflichtungen gegenüber der rasch steigenden Zahl von Arbeitslosen um rund 750 Mill. £ höher als geplant; (selbst die Verringerung staatlicher Sozialleistungen pro Bezugsberechtigten konnten das Anwachsen der Leistungsbezieherzahlen nicht ausgleichen).
 - Die Regierung übernahm bei den *verstaatlichen Unternehmen* wesentlich höhere Verluste (nämlich um 825 Mill. £) als ursprünglich geplant; denn es erwies sich als politisch undurchführbar, Großkonzerne wie British Leyland oder British Steel (zusätzlicher Bedarf: 671 Mill. £) nur deshalb zu liquidieren, weil ihre Verluste über den Planungsgrößen der Regierung lagen.
 - Im *Verteidigungsbereich* stellte der zuständige Minister das Kabinett vor die Tatsache, daß er um 260 Mill. £ mehr ausgab als ihm eigentlich zugestanden worden war; er durfte dabei (zumindest anfangs) auf ein ungewöhnlich großes Verständnis bei Premierminister Thatcher stossen, die ihr Wahlversprechen die Verteidigungsausgaben zu erhöhen, sehr ernst nahm.
- Konfrontiert mit diesen Entwicklungen entschloß sich das Kabinett zu einigen weitreichenden Schritten im Budget 1981/82.

Übersicht 7

Laufende Defizite der öffentlichen Haushalte: Wie erfolgreich sind die Instrumente der Ausgabenkontrolle?

	Laufende Kapitalmarktaufnahmen in Mill. £		
	Regierung	Kommunen	öffentl. Unternehmen
1979			
1. Q	936	408	824
2. Q	1.807	585	-467
3. Q	1.728	805	1.179
4. Q	1.514	916	1.152
1980			
1. Q	-791	676	-125
2. Q	1.965	986	1.198
3. Q	2.345	703	833
4. Q	2.532	966	834

Alle Werte saisonbereinigt. „Defizit“ und „Kapitalmarktaufnahmen“ als Nettogrößen.
Quelle: Central Statistical Office.

5.2 Das Budget 1981/82

Die Regierung erklärte, daß sich nun im März 1981 einige markante Unterschiede in ihrer Einschätzung der Lage gegenüber vor einem Jahr ergeben hätten: die mittelfristigen Wachstumsprognosen lägen deutlich niedriger; das lasse erhöhte Ausgaben (insbesondere im Sozialbereich) erwarten; andererseits würden die Einnahmen aufgrund des langsamen Wachstums zurückbleiben.

Folgende Alternative stand offen: das Budgetdefizit (und damit das Geldmengenwachstum) zu verringern, oder die Steuerlast zu erleichtern (und damit angebotsorientierte Anreize zu erhöhen).

Die Regierung Thatcher wählte den ersten Weg. Das Budget 1981/82 hob die Steuerlast beträchtlich an. Nicht nur wurden die indirekten Steuern auf Alkoholika und Zigaretten deutlich erhöht. Auch die direkte Steuerbelastung wurde auf ungewöhnliche Weise verschärft:

- Auf die Nordseeölsteuer wurde ein *einmaliger Zuschlag* von 20 Prozent verfügt (Nettoertrag: 265 Mill. £)⁸⁸.
- Die Banken wurden mit einer *einmaligen Sondergewinnsteuer* von 2,5 Prozent auf alle unverzinslichen Sterlingguthaben belegt (Nettoertrag: 400 Mill. £)⁸⁹.
- Der *Steuerfreibetrag* wurde nicht der Inflationsrate angepaßt (Nettoertrag: 2,51 Mrd. £)⁹⁰.

Gegenüber der Beibehaltung des Steuerfreibetrages auf dem Niveau von 1980 traten die anderen Steuererhöhungen in den Hintergrund; sowohl von einem fiskalischen, wie von einem politischen Gesichtspunkt aus. Politisch bedeutete diese Maßnahme eine Abkehr von den Prinzipien angebotsorientierter Reformpolitik. Hatten doch die neokonservativen Abgeordneten im Jahr 1977 ausdrücklich das sogenannte Rooker-Wise-amendment unterstützt, das vom Finanzminister verlangt, jedes Jahr eine inflationsneutrale Anhebung des Steuerfreibetrages durchzuführen. Premierminister Thatcher mußte den konservativen Abgeordneten Klubzwang auferlegen, um das Rooker-Wise-amendment für das Budgetjahr 1981/82 außer Kraft zu setzen⁹¹.

Diesen hohen politischen Preis zahlte das Kabinett um seine „mittelfristige Finanzstrategie“ erneut in die erwünschte Richtung einer Budgetdefizitverminderung zu lenken. Das Budgetdefizit soll auf 10,5 Mrd. £ absinken (der Anteil am Brutto-Inlandsprodukt würde damit von 6 Prozent auf 4 Prozent zurückgehen). Das Geldmengenwachstum könnte wieder im Zielbereich von 6 bis 10 Prozent pro Jahr (für 1981/82) gehalten werden⁹².

Das setzt allerdings voraus, daß es dem Kabinett gelingt, das Volumen öffentlicher Güter und Dienstleistungen konstant zu halten; ferner müßte (entgegen dem langjährigen Trend) der Preisindex des öffentlichen Sektors langsamer zunehmen, als jener der Privatwirtschaft⁹³.

6. Zur Politik angebotsorientierter Reformen

Die Kurskorrektur des Budgets 1981/82 zeigte deutlich die Grenzen einer Haushaltspolitik auf, die von drei „angebotsorientierten“ Prämissen ausgeht:

- daß die innere Dynamik einer kapitalistischen Wirtschaft und Gesellschaft ausreicht, um unabhängig von Staatseingriffen ein zufriedenstellendes Wachstum zu sichern;
- daß Verteilungskonflikte am besten nach dem Muster der Konkurrenzmarktmechanik gelöst werden; (es kommt daher für die öffentliche Haushaltsführung nur darauf an, im Bereich staatlicher Ausgabenplanung marktähnliche Entscheidungssituationen herzustellen);
- daß eine angebotsorientierte Fiskalpolitik ihre Ziele an einigen umfassenden Kennzahlen (wie Budgetdefizit, Geldmengenwachstum, Ausgabenleitlinien und Steuerquote) ausrichten kann.

6.1. Unbegründeter Steuerungsoptimismus

Keine der drei Prämissen erwies sich in der fiskalpolitischen Wirklichkeit als zutreffend:

(A) Die britische Wirtschaft folgte eher einer keynesianistischen Mechanik *kontraktiver Multiplikatorprozesse* als der Gleichgewichtsdynamik eines neoklassischen Konkurrenzmarktmodells. Die negativen Multiplikatoren waren so stark, daß geplante Ausgabenkürzungen ex post bloß zu Budgetumschichtungen führten: Was man beim sozialen Wohnbau einzusparen gedachte, mußte man letztlich für Arbeitslosenunterstützungen doch ausgeben. Wider ihre erklärten Absichten mußte die Regierung Thatcher den Anteil des Sozialbudgets am Gesamthaushalt erhöhen; denn jeder Arbeitslose belastete im Jahr 1981 das Budget mit 3500 £ (an Transfers und entgangenen Steuern). Der Schatzkanzler schätzte, daß rund die Hälfte des ungeplanten Budgetdefizites dem Anstieg der Arbeitslosenzahlen zugerechnet werden kann⁹⁴.

(B) Auch die Vorstellung, Verteilungskonflikte durch Simulationen marktähnlicher Entscheidungssituationen zu lösen, ging nicht auf. Die zugrundeliegende Strategie (die Regierung bestimmte im ersten Schritt die nominellen Ausgaben, während im zweiten Schritt die betroffenen Gruppen durch Dämpfung des Preisauftriebes versuchen werden, die „Mengenkomponente“ zu maximieren) ließ sich häufig nicht in praktisch anwendbare finanztechnische Regeln übersetzen. Das zeigte exemplarisch der Konflikt mit den Kommunen. Das vom Kabinett ausgearbeitete Punktesystem (das Gemeinden zu Einsparungen anregen sollte) bestrafte bei seiner konkreten Anwendung zuweilen „sparsame“ Kommunen, während „ausgabenfreudige“ Gemeinden noch durch Zuschußausweitungen belohnt wurden. Über die Schwierigkeiten budgettechnischer Umsetzung hinaus, erwies sich das Grundkonzept als insgesamt zu vereinfachend. Es berücksichtigte die möglichen Gegenstrategien der betroffenen Gruppen nur unzureichend. So unter-

liefen Labour-Gemeinderäte die Sparmaßnahmen der Regierung, indem sie die lokalen Steuern für Unternehmen deutlich erhöhten. Anstatt eine Verringerung kommunaler Sozialleistungen durchzusetzen, belasteten die vom Kabinett durchgeführten Strafkürzungen bei Gemeindesubventionen die Unternehmensgewinne. Die britische Industriellenvereinigung konnte darin nicht gerade eine „angebotsorientierte“ Maßnahme erkennen⁹⁵.

(C) Die Ausrichtung der Fiskalpolitik an einigen wenigen Gesamtgrößen erleichterte die Aufgabe der öffentlichen Haushaltsführung keineswegs. Denn insbesondere die von Premierminister Thatcher als zentral angesehene Größe des Budgetdefizits kann nur schlecht direkt gesteuert werden; sie ergibt sich als relativ kleine Differenz zweier sehr großer Blöcke (Gesamtausgaben bzw. -einnahmen). Wird Erfolg oder Scheitern der Gesamtpolitik an dieser Globalgröße gemessen, so besteht die Gefahr *laufender Fehlanpassungen* (etwa wie bei dem Versuch durch Ausgabenkürzungen das Defizit einschränken zu wollen, während gleichzeitig der kontraktive Budgetmultiplikator diese Anstrengungen immer wieder zunichte macht). Ähnlich ergeht es dem Kabinett bei dem Versuch, das Geldmengenwachstum innerhalb des in der „mittelfristigen Finanzstrategie“ festgelegten Korridors zu halten. Karl Brunner rechnete der Regierung vor, daß auf Grund der (selbst nach monetaristischen Prinzipien problematischen) Wahl der Globalgröße M3, „die Bank of England wahrscheinlich gar nicht erfaßt hat, welchen Deflationsdruck sie mit ihrem Verhalten auslöst“⁹⁶.

6.2 Verengung des fiskalpolitischen Denkmodells

Angesichts der Enttäuschung ihrer Erwartungen und der Widerlegung ihrer Prognosen hat Premierminister Thatcher nur umso entschlossener an einer eindeutigen Linie festgehalten: Das Budgetdefizit muß verringert, das Geldmengenwachstum gebremst werden.

So klar diese budgetpolitische Ausrichtung auch scheint, sie ist mit der Aufgabe tragender Grundsätze angebotsorientierter Fiskalpolitik erkaufte worden. Das zeigt die erwähnte drastische Erhöhung direkter Steuern im letzten Budget für das Finanzjahr 1981/82.

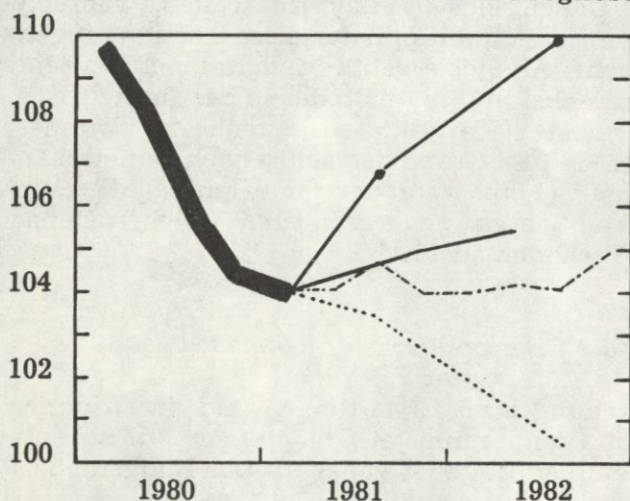
Die breite neokonservative Wahlplattform von 1978 hat sich damit um einen weiteren Schritt verengt. Unter dem wachsenden Druck einer nach eigenen Kriterien erfolglosen öffentlichen Haushaltsführung hat das Kabinett Thatcher die „Angebotsorientierung“ aufgegeben; ein vereinfachter Monetarismus bestimmt nun vor allem die Ausrichtung der Fiskalpolitik: Sie beschränkt sich auf die Kontrolle von Budgetdefizit und Geldmengenwachstum; Straßenkrawalle mit Brandstiftung (als Folge von Massenarbeitslosigkeit) seien Sache der Polizei und Gerichte⁹⁷.

Gegenüber diesem eingeschränkten Modell von den Aufgaben und der Reichweite öffentlicher Haushaltsführung wird verstärkt Kritik angemeldet; auch aus den Reihen der konservativen Partei. Premiermi-

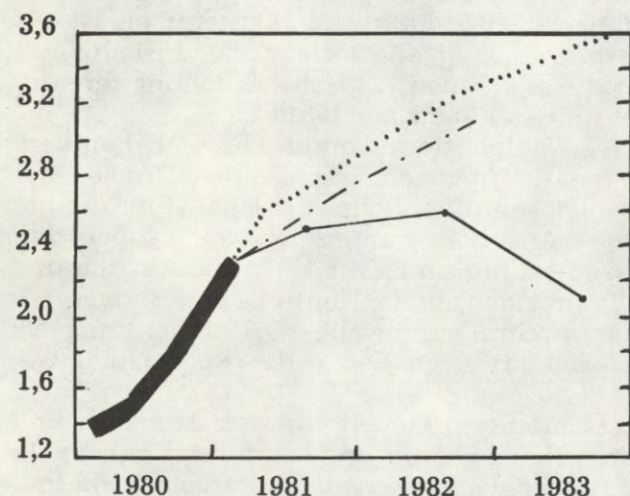
nister Thatcher hat es indes bisher immer ausgezeichnet verstanden, ihre politische Linie durchzusetzen; gegenüber der parlamentarischen Opposition durch eine solide Stimmenmehrheit, gegenüber den Gewerkschaften durch Härte (und in Ausnahmefällen durch rasches einmaliges Nachgeben), gegenüber der Industriellenvereinigung durch ideologische Appelle. Der Widerstand innerhalb der konservativen Parlamentsfraktion wurde durch Regierungsumbildungen und durch das Wissen geschwächt, daß selbst ein rascher Kurswechsel die gegenwärtige schwere Krise Großbritanniens bis zur nächsten Wahl kaum mildern könne⁹⁸.

Übersicht 8

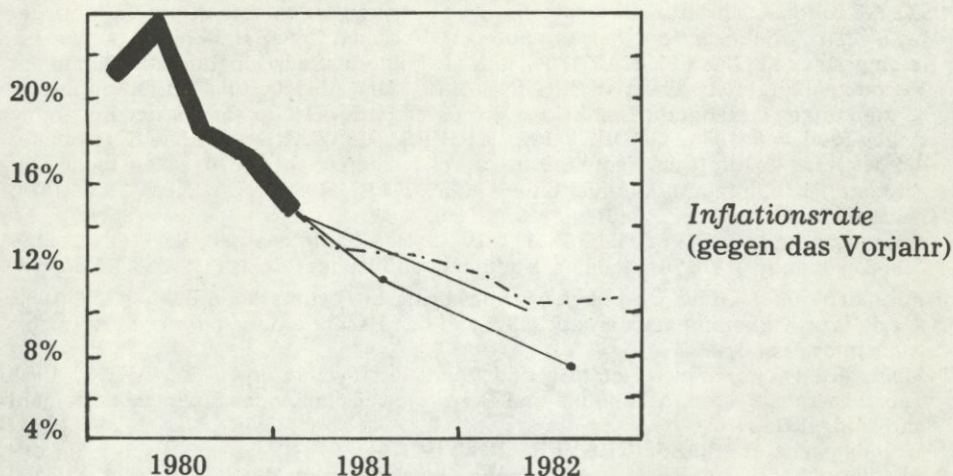
Die Wirkung angebotsorientierter Fiskalpolitik: Alternative Prognosen



Konjunkturentwicklung
(Index des Brutto-
Inlandsproduktes)
1975 = 100



Arbeitslosenzahl
(Erwachsene in Mill.
saisonbereinigt)



Prognoseteams:

—•—•—•—	Liverpool University	————	National Institute
- - - - -	Cambridge Economic Policy Group		of Economic Research

Quelle: Financial Times, 3. Juni 1981

Anmerkungen

- 1 Für eine umfassende Darstellung „angebotsorientierter Wirtschaftspolitik“ und ihres sozialen und ökonomischen Weltbildes: FRIEDMAN-FRIEDMAN 1980.
- 2 Zu den drei Postulaten siehe exemplarisch die §§ 1 ff. des 1. Abschnittes des ersten vollen Budgets der Regierung Thatcher: CMND 7746.
- 3 Siehe auch ergänzend die beiden komplementären Studien: WAGNER 1981a und WAGNER 1981b.
- 4 Preisauftrieb: Economic Trends 320 (1980), 42; Kursverfall: ebd. 40; Arbeitslosigkeit: ebd. 36.
- 5 Economic Trends 320 (1980), 32 (Personenkraftwagen).
- 6 Siehe Übersicht 1 und Übersicht 2.
- 7 Zu dieser keynesianistischen Position: KALDOR 1978.
- 8 Für diese mit dem Monetarismus verbundene Sichtweise: BRITTAN 1975.
- 9 Diese Perspektive hat unter dem Namen Bacon-Eltis-These viel Widerhall gefunden: BACON-ELTIS 1978.
- 10 JOSEPH 1978; JOSEPH 1979.
- 11 Zur Kritik an der These: GOMULKA 1979; für einen Überblick zur Entindustrialisierungsdiskussion: BLACKABY ed 1978 (Insbes. 233–262).
- 12 HOUTHAKKER-MAGEE 1969 schätzen Einkommenselastizitäten von 0,86 für Großbritannien und 3,55 für Japan. Ferner THIRLWALL 1980, 222 ff. für theoretische Überlegungen und weitere empirische Resultate.
- 13 Für eine Diskussion „Wachstumsrate“ vs „Niveau“: GOMULKA 1979, bes. 176 ff.
- 14 Diesen Zusammenhang hat beispielsweise Kaldor auf verschiedene Weise begründet: KALDOR-MIRRELES 1966; KALDOR 1966; für eine Kritik ROWTHORN 1975.
- 15 Exemplarisch: Cambridge Economic Policy Review 6 (1980), No. 1, 5 ff.

- 16 Die „Entindustrialisierung“ wird teils als notwendige Anpassung an die von der britischen Erdölförderung hervorgerufenen Veränderungen im Zahlungsbilanzbereich gesehen (FORSYTH-KAY 1980), teils als Folge zu niedriger Kapitalkosten in der Vergangenheit interpretiert (SARGENT 1979). Die Absicherung durch Importbeschränkungen verlangt die Cambridge Economic Policy Group: Cambridge Economic Policy Review 6 (1980); GODLEY 1979; CRIPPS 1978; WARD 1980. Die Keynesianer des National Institute of Economic Research versprechen sich dagegen mehr von Einkommenspolitik mit Lohnleitlinien: BLACKABY 1980; BLACKABY Ed. 1978; National Institute Economic Review 91 (1980).
- 17 Ausgabenanteil am BIP: CMND 7841, Tab. 1.2; Beschäftigtenanteil: PESTON 1980.
- 18 Alle Angaben für 1978/79: Financial Statement and Budget Report (1979–80), Tab. 6.9.
- 19 Für einen umfassenden Überblick über das britische Steuersystem: KAY-KING 1980; speziell zur Einkommensteuer: ebd. 19 ff.; zu den Besonderheiten der Sozialversicherungsreform: ebd. 22 ff.
- 20 Mehrwertsteuer: Finance Act 1972 und folgende Novellierungen (KAY-KING 1980, Tab. 9.1). Tabakwaren, Alkoholika und Benzin jeweils geltender Financial Statement and Budget Report.
- 21 Grundsteuern: BURGESS-TRAVERS 1980, 19 ff.
- 22 Alle Werte für 1978 in Kostengrößen (ohne Zinsendienst für die Staatsschuld): CMND 7841, Tab. 5.12.
- 23 Werte für 1978 (in realen Größen zu Preisen von 1975): CMND 7841, Tab. 11.
- 24 INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES 1980 (Armstrong-Report) §§ 1.1 ff.; zur Begründung der Trennung: CMND 1432 (Plowden-Report) § 12.
- 25 Financial Statement and Budget Report für die Jahre 1970–1978.
- 26 Indirekte Steuern: Steuereffekte berechnet zu Preisen von 1979; Steuerfreibeträge: Preissteigerungen des Vorjahresabstands des Kleinhandelspreisindex im April. KAY-KING 1980, Tab. 9.2, Tab. 3.4. Zu den politischen Beschränkungen im Hinblick auf nicht inflationsneutrale Anpassungen des Steuerfreibetrages aufgrund des Rooker-Wise-amendments siehe weiter unten.
- 27 Zu den bei der Berechnung „normaler“ zentralstaatlicher Zuschüsse an Gemeinden berücksichtigten Faktoren (wie Durchschnittsvermögen, Kinderquote, Arbeitslosenrate): BURGESS-TRAVERS 1980, bes. 50 ff.
- 28 Zu den Orientierungslinien und Finanzierungsbeschränkungen der Verstaatlichten Industrie: White Paper on Nationalized Industries (CMND 7131).
- 29 So begrenzte 1980/81 die Regierung Thatcher bei zweistelligen Inflationsraten die zulässigen Ausgabensteigerungen (gegenüber dem Vorjahr) auf 6 Prozent.
- 30 Zu technischen Reformmöglichkeiten für die Finanzverwaltung: KAY-KING 1980, 63 ff. Zur Anlage persönlicher Ersparnisse: CMND 7937 (Wilson Report) 56 ff.; 196 ff.; Meade-Report: INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES 1980, Ch. 4; ferner: Kay 1980.
- 31 Zur „Armutsfalle“: KAY-KING 1980.
- 32 BROWN/LEVIN/ULPH 1976; für einen Überblick über andere Studien: STERN 1976; GODFREY 1975.
- 33 KAY-KING 1980; 31 ff. Ferner: PECHMAN 1980; 220 ff.
- 34 Zum „Meade-Report“ und der Reformdiskussion: KAY 1980. Zur Armutsfalle und Steuerreform: ATKINSON 1969; speziell im Hinblick auf Arbeitslosigkeit: KAY/MORRIS/WARREN 1980.
- 35 So erklärte Margaret Thatcher: „People assume that if you cut rates, you've got to recoup it elsewhere. But this is not necessarily true, as a cut in taxes will lead to larger incentives and therefore larger output and a larger tax take“. STEPHENSON 1980, 49.
- 36 HEMMING/KAY 1980; Michael Beenstock (BEENSTOCK 1979) hatte ursprünglich durch Schätzung der Lafferkurve in reduzierter Form versucht zu beweisen, daß deren Wendepunkt 1977 bei einem Steuersatz von 62 Prozent gelegen wäre. Nicht zuletzt aufgrund einer scharfen methodischen Kritik, durch ATKINSON/STERN 1980 hat er diese Ansicht (INSTITUT OF ECONOMIC AFFAIRS ed 1980, 84) revidiert. ATKINSON/STERN/GOMULKA 1980 zeigen, daß 1973 der Wendepunkt der Lafferkurve erst für Stundenlöhne von £ 2,50 erreicht wurde, allerdings lag damals selbst das 9. Dezil erst bei £ 1,50.
- 37 Economic Trends 315 (1980). 99–130.

- 38 *Economic Trends* 316 (1980). 95–105.
- 39 Belastungsquoten: ROYAL COMMISSION ON THE DISTRIBUTION OF INCOME AND WEALTH 1980, 9.
- 40 Vermögensverteilung: a. a. O., 23; Vorschläge zu einer Vermögenssteuer: POND-BURGHESS-SMITH 1980.
- 41 „Zurück zu Beveridge“ und Alternativen: INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES 1978, 269 ff. (Meade-Report); ATKINSON 1969.
- 42 Dazu: Premierminister Thatcher's Kritik an dem Bericht des Scott-Komitees über die Indexierung von Staatspensionen. *Times* 22. Dezember 1980, 1; *Sunday Times* 25. November 1981, 53.
- 43 Layfield-Report: CMND 6453, Labour-Regierung: CMND 6813. Ausführlicher zur Diskussion: BURGESS-TRAVERS 1980.
- 44 Zum liberalen Freiheitsanspruch: BRAMSTED-MELHUISE ed 1978; NOCZIK 1974. Zum Rückgriff auf die neoklassische Preistheorie: HARRIS-SELDON 1979, 32. Die Bürokratiekritik ganz im Sinne von BUCHANAN 1978.
- 45 Meinungsumfragen: HARRIS-SELDON 1979, 46 f.; 50 f. Reprivatisierung: SELDON 1979, 72. Eine ganz andere Kritik (nämlich am Fortbestand hoher sozialer Ungleichheit bezüglich medizinischer Versorgung und Mortalitätsraten) wurde ebenfalls gegenüber dem staatlichen Gesundheitsdienst in Reformdiskussionen geltend gemacht: MAYNARD-LUDBROOK 1980.
- 46 Steuerungskapazität, Entmündigung, Familienbande: SELDON 1979, 82. Soziale Gegensätze: ELTIS 1980.
- 47 Steuerquoten: *Economic Trends* (zitiert nach *Times*, 8. Jänner 1981, 15). Anteile des öffentlichen Sektors: PESTON 1980.
- 48 CMND 7746, § 1. Meine Übersetzung des Originalzitates: „Public expenditure is at the heart of Britain's present economic difficulties“.
- 49 CMND 7746, §§ 1, 4.
- 50 a. a. O., §§ 1, 4, 8.
- 51 Zur Steuerreform des „budget statements“ vom 12. Juni 1979: KAY-MORRIS 1979. Die Mehrwertsteuererhöhung ließ indes schon definitionsgemäß den Verbraucherpreisindex ansteigen; Regierungsschätzung: +3,5 Prozent. Maximaler Grenzsteuersatz: CMND 7841.
- 52 Folgende Paragraphen in CMND 7841: §§ 18–21. Für eine genaue Aufstellung der Kürzungen gegenüber November: CMND 7841, Tabelle 5.10.
- 53 Ausgabenplan: CMND 7841, 11. Budgetdefizit und Geldmengenwachstum: Financial Statement and Budget Report 1980/81, a. a. O., 16 ff.
- 54 Treasury and Civil Service Committee (4th Report, Session 1979–80) Civil Service Manpower Reductions, Vd I: Report (HMSO: London 1980) §§ 4 ff. Für Details des Kürzungsplanes: *Financial Times* 22. Dezember 1981; 9.
- 55 Aufhebung der „Clegg-Commission“ August 1980; Ende des Lohnvergleichsprinzips: Erklärung vom 27. Oktober 1980 (*Financial Times* 28. Oktober 1980). Ausgabenbegrenzung von 14 Prozent: Treasury and Civil Service Committee (2nd Report, Session 1979–80) The Budget and the Government's Expenditure Plans 1980–81 to 1983–84. HMSO: London 1980) XI.
- 56 Howe: a. a. O. 152 (Appendix 3); Defizitplan: CMND 7841, 12. Zu den Effizienzkriterien für verstaatlichte Unternehmen: HEALD 1980.
- 57 Zur Reformstrategie: Schatzkanzler Howe und das Treasury Team: Treasury and Civil Service Committee a. a. O. Xf, 9 f., 108 ff.
- 58 BEVAN 1980. CMND 7841 §§ 43–46.
- 59 Veränderung der Budgetansätze 1980/81: CMND 7841, Tab. 5.8.
- 60 Zu den Beihilfenkürzungen: *Times* 30. Dezember 1980, 4. Zu den internen Anweisungen der Betrugsaufdeckung: *Times* 22. Jänner 1980, 2; *Times* 24. Jänner, 2. Ausführlicher über das Beihilfensystem: WAGNER 1981a.
- 61 HEPWORTH 1980.
- 62 Zur politischen Einschätzung der Labour-Politik: COATES 1980, BOSANQUET-TOWNSEND ed 1980 (insbesondere die Beiträge der beiden Herausgeber).
- 63 Alle Werte Jahresraten für die Periode Juli 1979 bis Juni 1981, nur Inflationsraten Jahreswerte für 1980 bzw. 1981. Financial Statement and Budget Report 1980/81, Tab. II; Treasury and Civil Service Committee a. a. O., 8.

- 64 a. a. O., 26 ff. Budd wurde Leiter der wirtschaftswissenschaftlichen Teams im britischen Finanzministerium. Er schlug vor die Hälfte des traditionell keynesianistischen Prognoseteams zu entlassen.
- 65 Andere Prognosen: Phillips & Drew: a. a. O., 8. National Institute Economic Review 91 (1980); Cambridge Economic Policy Review 6-1 (1980). Ferner das Gutachten von T. Ward für das Treasury and Civil Service Committee: a. a. O., 20 ff.
- 66 Arbeitslosenzahlen: Department of Employment. Ferner Financial Times 29. Mai 1981 und 24. Juni 1981, 7. Ausführlicher zu den Ursachen und Folgen der Arbeitslosigkeit: WAGNER 1981a.
- 67 Financial Statement and Budget Report 1981-82, a. a. O., 24 f.
- 68 Übersicht 4.
- 69 März 1980: Bank of England Quarterly Bulletin 20-3 (1981); 3 Quartal 1980: Financial Times 6. Juli 1981. Die Definitionen der Kapitalrenditen weichen voneinander ab; hier kommt es allerdings nur auf den Trend an.
- 70 Übersicht 5; April 1981: Department of Employment (Financial Times 18. Juni 1981).
- 71 Financial Statement and Budget Report 1981-82, a. a. O., Fig. 1.
- 72 Streikstatistik: Department of Employment. (Financial Times 30. April 1981, 11; 29. Juni 1981, 10; 25. Juni 1981, 11).
- 73 Für 1979: DEPARTMENT OF TRADE 1980. Sonst: British Business 1980, 358 ff.
- 74 Interpretation der Regierung: Financial Statement and Budget Report 1981-82, a. a. O., 21 ff. Handelsbilanz: a. a. O., 24. Unternehmer: Financial Times Monthly Survey of Business Opinion (Financial Times 4. August 1980, 6).
- 75 Daten: Financial Statement and Budget Report 1981-82, a. a. O. 24.
- 76 National Institute Economic Review 94 (1980), 15; ähnliche Ergebnisse mit dem „Cambridge Model“: BARKER 1980. Positive Effekte der Beschäftigungsprogramme: Department of Employment (Financial Times 24. Juni 1981, 17). Dem sind allerdings die negativen Effekte gegenüberzustellen, die durch die starken Einschränkungen im Einsatz regionalpolitischen Instrumentariums hervorgerufen wurden: MARQUAND 1980.
- 77 KAY-MORRIS 1979.
- 78 Weitere Details: a. a. O.
- 79 Anfrage von Lord Kaldor: Times 3. Februar 1981.
- 80 Zur sozialen und regionalen Verteilung der Arbeitslosigkeit: WAGNER 1981a.
- 81 Zur Realwertminderung: Sozial Security Statistics 1980. Die Lage wird noch dadurch verschärft, daß die komplizierten Neuregelungen bedürftige Personen entmutigen, ihre rechtmäßigen Ansprüche geltend zu machen. L. Chaker, Unterstaatssekretärin im Sozialministerium, erklärte, nur rund 60 Prozent der Anspruchsberechtigten würden (die auf soziale Bedürftigkeit abgestellte) Kinderbeihilfe beanspruchen; Times 23. Jänner 1981, 10.
- 82 Das Grünbuch von 1977 gab als Zielgröße für den Hausbau an: 310.000 Häuser pro Jahr. Daten: Parlamentarische Debatte 11. Februar 1981 (Times 12. Februar 1981, 9).
- 83 Kommunale Verteilung von Schulausgaben: Guardian 7. Oktober 1980, 11.
- 84 Studie des Institute for Fiscal Studies (John KAY - Nick MORRIS); weitere Daten: Sunday Times 4. Jänner 1981; Daraus: Übersicht 6.
- 85 Financial Statement and Budget Report 1980/81, a. a. O., 1 ff.
- 86 Financial Statement and Budget Report 1981/82, a. a. O., 15 ff.
- 87 Daten: a. a. O., Ferner: CMND 8175, Teil I und Teil II, Kap. I 4, 5, 8
- 88 Auf die normale Ölsteuer einrechenbar. Financial Statement and Budget Report, a. a. O.
- 89 a. a. O., Tab. 2
- 90 a. a. O., Tab. 2, Fußnote (a)
- 91 Financial Times 12. März 1981
- 92 Financial Statement and Budget Report, a. a. O., Tab. 8
- 93 a. a. O., 17 (Teil III, § 17)
- 94 Die „keynesianistischen“ makroökonomischen Modelle prognostizierten daher den Abschwung besser als die „monetaristischen“. Für direkte Vergleiche verschiedener Modellprognosen: Financial Times 26. Dezember 1980, 5; Times 8. Jänner 1981, 16. Für Vergleiche der den Prognosen zugrundeliegenden Modellstrukturen: LAURY-

- LEWIS-ORMEROD 1978; ORMEROD 1980; MINFORD 1980. Speziell zum Cambridge Modell: Cambridge Economic Policy Review 6/1 (1980), 85 ff.
- Schätzungen des Schatzkanzlers: Times 12. Februar 1981, 19. Ferner Premierminister Thatcher im Unterhaus: 29. Februar 1981 (Times 30. Februar 1981)
- 95 Zu den finanztechnischen Schwierigkeiten: Financial Times 15. September 1980, 26. September 1980. Zum politischen Widerstand der Kommunen, ihrer Weigerung, die geforderten Haushaltsrevisionen durchzuführen, die Anrufung der Gerichte: BEVAN 1980; Times 18. Februar 1981, 1; Financial Times 13. März 1981, 6; 5. Juni 1981, 1
- 96 Zur Kritik an dem Budgetdefizit als starre Planungsgröße öffentlicher Haushaltsführung: Gutachten des National Institute of Economic Research für das Treasury and Civil Service Committee. (Second Report, Session 1979–80). Zur Geldpolitik ausführlicher: WAGNER 1981 b. Brunner: Neue Zürcher Zeitung 22. Februar 1981, 9 f.
- 97 Zu den Ursachen der wochenlangen nächtlichen Straßenschlachten und der Reaktion von Premierminister Thatcher: Financial Times 15. April 1981, 6. Juli 1981, 10. Juli 1981, 13.–16. Juli 1981
- 98 *Innerparteiliche Kritik*: Times 17. Februar 1981 (St. Stevas) Financial Times 17. März 1981 (Abgeordneter verläßt konservative Fraktion) Financial Times 18. März 1981 (Du Cann). Financial Times 23. Juni 1981 (Prior) Financial Times 2. Juli 1981, 4. Juli 1981 (Heath); ferner WAGNER 1981 a, Anmerkung 79. *Opposition*: Ablehnung der wiederholten Mißtrauensanträge der Labour Party. *Gewerkschaften-Nachgeben*: Rücknahme des Rationalisierungsprogrammes im Kohlenbergbau nach nationaler Streikdrohung der Bergarbeiter; Kommentare der Massenpresse: „Surrender: The pits stay open – Maggie forks out more millions“ (Sun, 17. Februar 1981), „Now the big climb down“ (Daily Mail, 17. Februar 1981). *Gewerkschaften-Härte*: Ablehnung Gewerkschaftsvertreter zu empfangen; Suspendierung von streikenden öffentlichen Bediensteten (Times, 12. Juni 1981, 7). *Industriellenvereinigung*; Jahrestagung der CBI 1981 (Financial Times, 11. November 1981, 12).

Literatur

1. Dokumente (HMSO)

– Command

CMND 1432: The Committee on the Control of Public Expenditure (Plowden-Report). London 1961.

CMND 6453: The Committee on Local Government Finance (Layfield-Report). London 1976.

CMND 6813: Local Government Finance (Green Paper on Layfield-Report). London 1977.

CMND 7746: The Government's Expenditure Plans 1980–81. London 1979.

CMND 7841: The Government's Expenditure Plans 1980–81 to 1983–84. London 1980.

CMND 7937: Committee to Review the Functioning of Financial Institutions (Wilson-Report). London 1980.

CMND 8175: The Government's Expenditure Plans 1981–82 to 1983–84. London 1981.

– House of Commons

HC 584/79–80: Second Report from the Treasury and Civil Service Committee (Session 1979–80). The Budget and the Government's Expenditure Plans 1980–81 to 1983–84. London 1980.

HC 712-I/79–80: Fourth Report from the Treasury and Civil Service Committee (Session 1979–80). Civil Service Manpower Reductions. London 1980.

HC 79-I, II/80–81: Second Report from the Treasury and Civil Service Committee (Session 1980–81). The Government's Economic Policy: Autumn Review. London 1980.

2. Aufsätze, Bücher

- Atkinson, A. B., 1969, *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*. Cambridge.
- Atkinson, A. B./Stern, N. H., 1980, Taxation and Incentives in the UK. *Lloyds Bank Review* 136. 43–46.
- Atkinson, A. B./Stern, N. H./Gomulka, J., 1980, On Labour Supply and Commodity Demand. In: Deaton, A. (Ed.) *Essays in the Theory and Measurement of Consumer Behavior*. Cambridge 1980.
- Bacon, R./Eltis, W., 1978, *Britain's Economic Problem: Too Few Producers*. London.
- Barker, T., 1980, The Economic Consequences of Monetarism: a Keynesian View of the British Economy 1980–90. *Cambridge Journal of Economics* 4. 319–336.
- Beenstock, M., 1979, Do UK Labour Markets Work? *Economic Outlook*, June–July. 21–31.
- Bevan, R. G., 1980, Cash Limits. *Fiscal Studies* 1/4. 26–43.
- Blackaby, F., 1980, The Keynesian Position Today. *British Review of Economic Issues* 2/7. 21–29.
- Blackaby, F. (Ed.), 1978, *De-Industrialisation*. London.
- Bosanquet, N./Townsend, P. (Ed.), 1980, *Labour and Equality. A Fabian Study of Labour in Power, 1974–79*. London.
- Bramsted, E. K./Melhuish, K. J. (Ed.), 1978, *Western Liberalism. A History in Documents from Locke to Croce*. London.
- Brittan, S., 1975, *Second Thoughts on Full Employment Policy*. London.
- Brown, C. V./Levin, E./Ulph, D. T., 1976, Estimates of Labour Hours Supplied by Married Male Workers in Great Britain. *Scottish Journal of Political Economy* 23. 261–277.
- Buchanan, J. M., 1978, From Private References to Public Philosophy: The Development of Public Choice. *The Economics of Politics, IEA Readings* 18. London.
- Burgess, T./Travers, T., 1980, *Ten Million Pounds*. London.
- Coates, D., 1980, *Labour in Power?* London.
- Cripps, F., 1978, Comment. In: Blackaby, F. (Ed.) *De-Industrialisation*. London 1978. 166–170.
- Department of Trade, 1980, *Bankruptcy. General Annual Report for the Year 1979*. London.
- Eltis, W., 1980, The Need to Cut Public Expenditure and Taxation. In: Institute of Economic Affairs (Ed.) *Is Monetarism Enough?* London 1980. 61–76.
- Forsyth, P. J./Kay, J. A., 1980, The Economic Implications of North Sea Oil Revenues. *Fiscal Studies* 1/3. 1–28.
- Friedman, M./Friedman, R., 1980, *Free to Choose*. Harmondsworth.
- Godfrey, L., 1975, *Theoretical and Empirical Aspects of the Effects of Taxation on the Supply of Labour*. Paris.
- Godley, W., 1979, Britain's Chronic Recession – Can Anything be Done? In: Beckermann, W. (Ed.) *Slow Growth in Britain*. Oxford 1979. 266–234.
- Gomulka, S., 1979, Britain's Slow Industrial Growth: Increasing Inefficiency versus Low Rate of Technological Change. In: Beckermann, W. (Ed.) *Slow Growth in Britain*. Oxford 1979. 166–193.
- Harris, R./Seldon, H., 1979, *Over-Ruled on Welfare*. London.
- Heald, D., 1980, The Economic and Financial Control of UK Nationalised Industries. *Economic Journal* 90. 243–265.
- Hemming, R./Kay, J. A., 1980, The Laffer Curve. *Fiscal Studies* 1/2. 83–90.
- Hepworth, N. P., 1980, Local Authority Expenditure. *The Three Banks Review* 127. 3–24.
- Houthakker, H. S./Magee, S. P., 1969, Income and Price Elasticities in World Trade. *Review of Economics and Statistics*, May.
- Institute for Fiscal Studies, 1978, *The Structure and Reform of Direct Taxation (Meade-Report)*. London.
- Institute for Fiscal Studies, 1980, *Budgetary Reform in the UK (Armstrong-Report)*. Oxford.
- Institute of Economic Affairs (Ed.), *Is Monetarism Enough?* London.
- Joseph, K., 1978, *Conditions for Fuller Employment*. London.
- Joseph, K., 1979, *Solving the Union Problem is the Key to Britain's Recovery*. London.
- Kaldor, N., 1966, *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom*. Cambridge.

- Kaldor, N., 1978, Comment. In: Blackaby, F. (Ed.) *De-Industrialisation*. London 1978. 18-25.
- Kaldor, N./Mirrlees, J. D., 1966, A New Model for Economic Growth. *Review of Economic Studies* 29. 174-194.
- Kay, J. A., 1980, The Meade-Report After Two Years. *Fiscal Studies* 1/3. 47-59.
- Kay, J. A./King, M. A., 1980, *The British Tax System*. Oxford.
- Kay, J. A./Morris, C. N., 1979, Direct and Indirect Taxes; Some Effects of the 1979 Budget, *Fiscal Studies* 1/1. 1-10.
- Kay, J. A./Morris C. N./Warren, N. A., 1980, Tax, Benefits and the Incentive to Seek Work. *Fiscal Studies* 1/4. 8-25.
- Laury, J. S. E./Lewis, G. R./Ormerod, P. A., 1978, Properties of Macroeconomic Models of the UK Economy: a Comparative Study. *National Institute Economic Review* 83. 52-72.
- Marquand, J., 1980, Measuring the Effects and Costs of Regional Incentives. *Government Economic Service Working Paper No. 32*.
- Maynard, A./Ludbrook, A., 1980, What's Wrong With the National Health Service? *Lloyds Bank Review* 138. 27-41.
- Minford, P., 1980, The Nature and Purpose of UK Macroeconomic Models. *The Three Banks Review* 125. 3-26.
- Nozick, R., 1974, *Anarchy, State and Utopia*. Oxford.
- Ormerod, P., 1980, Alternative Models of Inflation in the UK under the Assumption of Rational Expectations. mimeo. London.
- Pechman, J. A., 1980, Taxation, In: Caves, R. E./Krause, L. B. *Britain's Economic Performance*. Washington 1980. 199-259.
- Peston, M., 1980, The Ratio of Public to Private Expenditure and the Relative Price Effect, *British Review of Economic Issues* 7/2. 46-51.
- Pond, C./Burghes, L./Smith, B., 1980, *Taxing Wealth Inequalities* (= Fabian tract 466). London.
- Rowthorn, R. E., 1975, What Remains of Kaldor's Law. *Economic Journal* 85.
- Royal Commission on the Distribution of Income and Wealth, 1980, *An A to Z of Income and Wealth*. London.
- Sargent, J. R., 1979, Productivity and Profits im UK Manufacturing. *Midland Bank Review, Autumn*. 7-13.
- Seldon, A., 1979, Micro-economic Controls-Disciplining the State by Pricing. In: Institute of Economic Affairs (Ed.) *The Taming of Government*. London 1979. 67-90.
- Stephenson, H., 1980, *Mrs. Thatcher's First Year*. London.
- Stern, N. H., 1976, Taxation and Labour Supply - A Partial Survey. In: Institute of Fiscal Studies (Ed.) *Proceedings of a Conference on Taxation and Incentives*. London 1976.
- Thirlwall, A. P., 1980, *Balance-of-Payments Theory and the United Kingdom Experience*. London.
- Wagner, M., 1981a, Massenarbeitslosigkeit bei niedrigem Wirtschaftswachstum. *Journal für Sozialforschung* 21. 5-36.
- Wagner, M., 1981b, *Probleme monetaristischer Geldpolitik*. Unveröffentlichtes Manuskript. Wien.
- Ward, T., 1980, The New Cambridge School, *British Review of Economic Issues* 2. 11-20.