



Lars Calmfors

Von Schweden lernen

Einige Staaten der Eurozone haben derzeit akute Haushaltsprobleme. Zeitgleich ist der neue Fiskalpakt ein Versuch, die haushaltspolitischen Rahmenbedingungen für die Zukunft zu stärken.^[1] Um sowohl die Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung als auch die Reformen beurteilen zu können, sind Vergleiche mit Ökonomien hilfreich, die derartige Situationen in der Vergangenheit erfolgreich durchgestanden haben.^[2]

Ein markantes Beispiel ist Schweden, welches aus den anderen EU-Ländern durch seine soliden Staatsfinanzen hervorsticht. Im wirtschaftlichen Tiefpunkt im Jahr 2009 hatte Schweden lediglich ein Haushaltsdefizit von 0,9 Prozent des BIP. 2011 wies es sogar einen leichten Überschuss aus, was in einem starken Kontrast zur fiskalischen Krise, unter welcher Schweden in den 1990er Jahren litt, steht. Es gibt vielerlei Lehren, die aus Schwedens Entwicklung gezogen werden können. Sie zeigen, dass eine entschlossene Politik tatsächlich die Haushaltssituation umkehren kann. Aber sie heben auch hervor, dass die Haushaltskonsolidierung in den Krisenländern der Eurozone sehr schmerzhaft wird und die angedachten finanzpolitischen Reformen nicht unbedingt optimal sind.

Lektion 1: Eine schwere fiskalische Krise kann einen Konsens zur Haushaltsdisziplin hervorrufen

Von 1991 bis 1993 erlebte Schweden eine ernste makroökonomische Krise, während der das BIP in drei aufeinander folgenden Jahren sank. Das Haushaltsdefizit betrug 1993 elf Prozent des BIP und die konsolidierte Staatsschuld stieg von 43 Prozent vom BIP in 1990 auf 73 Prozent in 1996 an.

Die Krise veranlasste die Regierung harte Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen zu beschließen. Diese waren bedingungslos: es wurde ein Kurs für den Defizitabbau festgelegt, welcher unabhängig von makroökonomischen Entwicklungen verfolgt werden sollte. Die Haushaltslage verbesserte sich allmählich und so wurde schließlich im Jahr 2000 ein Haushaltsüberschuss von 3,6 Prozent des BIP erreicht. Fortgesetzte Haushaltsdisziplin führte zu einer Abnahme der Staatsverschuldung auf 37 Prozent des BIP im Jahr 2011. Die Zinssätze für langfristige Staatsanleihen liegen nun unter jenen Deutschlands.

Diese Entwicklungen sind bemerkenswert, da mehrere Umstände vorlagen, von denen man erwarten würde, einen *deficit bias* – eine Neigung zu höheren Defiziten – zu verursachen: Minderheits- oder Koalitionsregierungen, eine starke Polarisierung zwischen den linken und rechten politischen Blöcken bezüglich der Größe des öffentlichen Sektors und die Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit als politische Priorität (Calmfors und Wren-Lewis, 2011). Der Grund für die gute Haushaltsentwicklung ist der durch die Staatsschuldenkrise der 1990er Jahre geschmiedete breite politische Konsens, dass Schweden nie mehr in einer ähnlichen Situation landen soll.

Lektion 2: Umfangreiche fiskalische Reformen erhöhen die Erfolgchancen

Der Konsens über die Haushaltsdisziplin wurde in einem strengen finanzpolitischen Rahmenwerk kodifiziert, dessen wesentliches Merkmal sein Umfang ist. Das Konzept besteht aus fünf Säulen:

1. Ein Top-Down Verfahren zur Festlegung des Haushaltsplans. In einem ersten Schritt werden die gesamten Staatsausgaben und deren Verteilung zwischen 27 Regionen bestimmt. Als zweites wird über einzelne Ausgabenposten entschieden. In dieser Phase können keine Ausgaben einer Art erhöht werden, ohne dass in derselben Region eine Senkung einer anderen Ausgabenart stattfindet.
2. Das Ziel eines Haushaltsüberschusses von einem Prozent vom BIP. Um die Flexibilität der Fiskalpolitik als Stabilisierungswerkzeug zu erhalten ist das Ziel nicht an ein einzelnes Jahr sondern an den Zeitraum eines Konjunkturzyklus gebunden.
3. Eine drei Jahre im Voraus festgelegte Höchstgrenze für Staatsausgaben der Zentralregierung.
4. Die Auflage eines ausgeglichenen Haushalts für Lokalregierungen.
5. Ein reformiertes Rentensystem, welches durch die Definition von Beiträgen, und nicht von Leistungen, auf langfristige Nachhaltigkeit ausgelegt wurde.

Lektion 3: Fiskaltransparenz ist möglicherweise wichtiger als formale Zwänge

Es existiert keine formale Möglichkeit zur Durchsetzung und auch keine Sanktionen. Im Gegensatz zur schweizerischen oder deutschen Schuldenbremse und zu dem was im europäischen Pakt vorgesehen ist, existieren keine automatischen Korrekturmechanismen im Falle von Verstößen. Ungeachtet dessen wurden die Regeln im Großen und Ganzen respektiert. Das System scheint auf einem hohen Grad an Fiskaltransparenz zu beruhen, welche die Basis für eine wohl informierte Debatte liefert und dadurch die Reputationskosten eines Abweichens von den gesteckten Zielen für die Regierung erhöht (Calmfors, 2011). Aus diesem Grund erreicht Schweden hohe Punktzahlen in Transparenz-Indizes, welche auf der Menge und der Qualität der von der Regierung bereitgestellten Informationen und auf unabhängiger Verifizierung derselben beruhen (Lassen, 2010; European Commission, 2011).

Die Informationen, die von der Regierung regelmäßig veröffentlicht werden, beinhalten Zwischenstände über die Erreichung der fiskalischen Ziele und Berechnungen zur Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Das Finanzministerium stellt außerdem jährlich, bevor die Arbeit am Haushaltsplan beginnt, eine Einschätzung über die Spielraum für Reformen bereit (Gesamtbetrag von diskretionären Steuererleichterungen und Staatsausgabenerhöhungen, welche die Regierung verabschieden kann und die zugleich mit der Zielvorgabe für den Haushaltsüberschuss vereinbar sind). Diese Berechnung wurde in den letzten Jahren auch von der Opposition anerkannt.

Sowohl der Haushalt als auch die zugrunde liegenden Prognosen und Analysen werden von mehreren, hochgradig unabhängigen Einrichtungen bewertet. Die jüngste Ergänzung ist der 2007 ins Leben gerufene Fiscal Policy Council, welcher die Aufgabe hat, die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen, die Einhaltung des Überschussziels und der Höchstgrenze für die Ausgaben zu überwachen, sowie die zyklische Ausrichtung der Fiskalpolitik zu überprüfen. Es gibt spezielle Regelungen um die Unabhängigkeit des Rates zu schützen, wie zum Beispiel eine Bestimmung, dass der Rat selbst der Regierung seine Mitglieder vorschlägt.

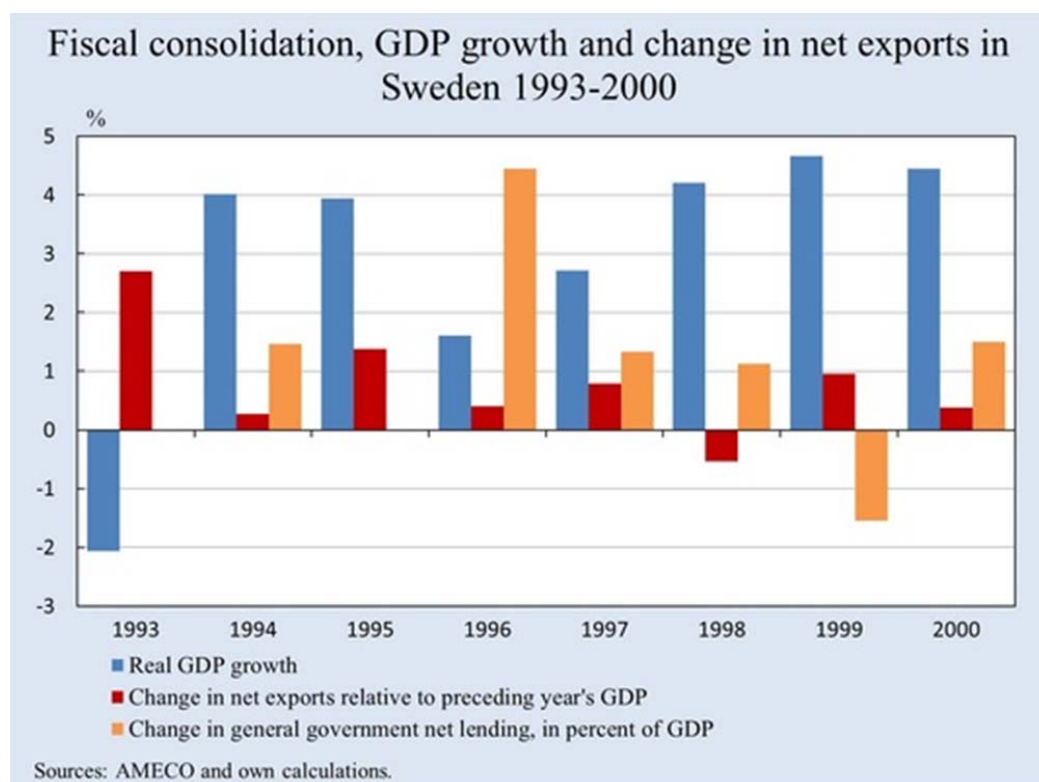
Schwedens fiskalische Entwicklung legt nahe, dass Transparenz und eine auf hohem Niveau geführte Debatte über die Wirtschaftspolitik für die Haushaltsdisziplin möglicherweise bedeutender sind als formal bindende Vorschriften.

Lektion 4: Produktionsmengenwachstum ist entscheidend

Die vierte Lektion thematisiert die Wichtigkeit des Outputwachstums für eine Konsolidierung des Haushalts. Dieses gilt sowohl in der kurzen wie auch in der langen Frist.

In Schweden wurde die Haushaltskonsolidierung in den 1990er Jahren von einem hohem Outputwachstum begleitet – ein Umstand, welcher als Beispiel für die expansive Wirkung einer kontraktiven Fiskalpolitik zitiert wurde (Giavazzi und Pagano 1996). Dies ist ein falscher Rückschluss (Fiscal Policy Council 2011), da die schwedische Wirtschaft aufgrund einer starken Abwertung des realen Wechselkurses wuchs: Von 1991 bis 1993 fielen die relativen Lohnstückkosten um 20 Prozent, was größtenteils einer nominalen Abwertung des Wechselkurses geschuldet war. Die Folge war ein Anstieg der Nettoexporte (siehe Abbildung 1). Die dadurch entstandenen stimulierenden Effekte, Zweitrunden-Multiplikatoreffekte eingeschlossen, erlaubten ein Wachstum der aggregierten Nachfrage zwischen 1994 und 2000 trotz der Haushaltskonsolidierung.

Abbildung 1: Anstieg der Nettoexporte



Die Wechselkursabwertung in den frühen 1990er Jahren kurbelte die Wirtschaft an und erleichterte dadurch die Konsolidierung des Haushalts enorm. Aber es gab auch einen langfristigen Anstieg der Wachstumsrate, da nämlich im Zeitraum zwischen 1995 und 2011 die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des BIP um 0,8 Prozentpunkte höher lag als im Durchschnitt für die Jahre 1970 bis 1994. Wachstumsfördernde Reformen trugen wahrscheinlich dazu bei (Calmfors 2012), welche eine umfassende Steuerreform im Jahr 1991, eine Deregulierung von Märkten in der ersten Hälfte der 1990er Jahre und Reformen des Systems der Lohnverhandlungen in den späten 1990er Jahren beinhalteten.

Es gab zwei fiskalische Effekte des höheren langfristigen Wachstums. Erstens brachte es eine Reduktion der Schuldenquote bei einer gegebenen primären Staatsschuld (von ungefähr zehn Prozentpunkten) mit sich. Zweitens schuf das höhere Wachstum einen größeren Spielraum für Steuerreduktionen und Staatsausgabenerhöhungen, ohne eine Verschlechterung der Haushaltssituation hervorzurufen.

Fazit

Das Beispiel Schwedens zeigt, dass eine schwere Haushaltskrise zu einem breiten politischen Konsens über die Notwendigkeit für Haushaltsdisziplin führen und den Anstoß für umfangreiche Reformen des fiskalischen Rahmenwerks geben kann. Dies kann Grund für ein wenig Optimismus bezüglich der Eurozone sein. Aber die schwedische Erfahrung legt auch nahe, dass Transparenz und eine auf hohem Niveau geführte politische Debatte möglicherweise wichtiger für Haushaltsdisziplin als bindende Vorschriften und automatische Korrekturmechanismen deutschen Vorbilds, welche die Eurozone gerade anzusteuern scheint, sind. Das Wichtigste, was durch Schweden veranschaulicht wird, ist die Bedeutung einer schnellen realen Wechselkursabwertung für die Konsolidierung des Haushaltes. Ohne diese schaden Ausgabenkürzungen des Staates dem Wachstum und der Verlauf der Konsolidierung wird lang und schmerzhaft. Vor diesem Hintergrund bietet das schwedische Beispiel keinen Trost für die Krisenländer in der Eurozone, welchen durch die gemeinsame Währung kein Instrument für eine schnelle reale Wechselkursabwertung zur Verfügung steht.

Literatur

Calmfors, L. (2011), The Swedish Fiscal Policy Council – Watchdog with a Broad Remit, CESifo Working Paper 3725.

Calmfors, L. (2012), Sweden: from Macroeconomic Failure to Macroeconomic Success, IIES, Stockholm University.

Calmfors, L. and S. Wren-Lewis (2011), "What Should Fiscal Councils Do?", Economic Policy 27.

European Commission (2011), Public Finances in EMU, European Economy 3.

Fiscal Policy Council (2011), Swedish Fiscal Policy, Stockholm.

Giavazzi, F. and M. Pagano (1996), "Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience", Swedish Economic Policy Review 3.

Lassen, D.D. (2010), "Fiscal Consolidations in Advanced Industrialised Democracies: Economics, Politics, and Governance", Studier i finanspolitik, Swedish Fiscal Policy Council.