

## Die öffentlichen Haushalte in den EU-Ländern: Konsolidierung braucht Zeit

In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, die durch ein vergleichsweise langanhaltendes Wachstum gekennzeichnet war, gelang es in den meisten Ländern der Europäischen Union, die öffentlichen Haushalte merklich zu konsolidieren. Dies wurde einmal durch eine verstärkte Ausgabendisziplin erreicht, zum anderen insbesondere durch Erhöhungen der indirekten Steuern, durch die bessere Ausschöpfung der Steuerpotentiale und durch Anhebungen der Sozialbeiträge. Im Zuge der weltweiten wirtschaftlichen Abschwächung, die in den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft 1992/1993 in eine Rezession einmündete, verschlechterte sich die Situation der öffentlichen Haushalte dann aber fast überall rapide. Mit der Zunahme der Arbeitslosigkeit stiegen vor allem die Einkommensübertragungen an private Haushalte kräftig. Der Einnahmewachstum hielt mit der Ausgabensteigerung nicht Schritt, auch wenn die Steuer- und Abgabenquote in den meisten Ländern noch stieg. Die Finanzierungsdefizite erhöhten sich spürbar. Nicht zuletzt in dem Bemühen, die fiskalischen Referenzwerte für den Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion zu erfüllen, wurde in den letzten Jahren die Wirkung der automatischen Stabilisatoren in vielen Ländern begrenzt und so die restriktive Wirkung der Finanzpolitik verstärkt. Damit verzögerte sich vielfach die wirtschaftliche Erholung, so daß auch die Konsolidierung langsamer als gewollt voran kam.

### Staatsausgaben von Kürzungsbemühungen geprägt

Unter den Staatsausgaben sind die Sozialleistungen und der Staatsverbrauch, bei dem die Entgelte für die

Beschäftigten des öffentlichen Dienstes dominieren, die wichtigsten Größen. In ihrem Verhältnis zueinander ist im Ländervergleich freilich zu beachten, daß sich in den Quoten auch institutionelle Eigenheiten und die verschiedenen Finanzierungsformen niederschlagen, so daß aus Abweichungen zwischen den Quoten nicht ohne weiteres auf Unterschiede in der staatlichen Inanspruchnahme volkswirtschaftlicher Ressourcen einerseits und des sozialen Absicherungsniveaus andererseits geschlossen werden kann. So enthält der für Deutschland ausgewiesene hohe Wert der Sozialleistungen auch die sogenannten sozialen Sachleistungen — größtenteils Krankenhausleistungen —, die von den Gebietskörperschaften bereitgestellt, aber von der Sozialversicherung übernommen und aus Beiträgen finanziert werden<sup>1</sup>. Bei Ländern wie Großbritannien, in denen das Gesundheitswesen nicht von der Sozialversicherung, sondern von den Gebietskörperschaften getragen wird, werden die entsprechenden Leistungen wiederum unmittelbar im Staatsverbrauch verbucht. Die Leistungen werden zu einem großen Teil über die allgemeinen Steuereinnahmen finanziert. Infolgedessen sind hier — wie auch in Dänemark und Irland — die Sozialbeiträge außerordentlich niedrig.

<sup>1</sup> Im deutschen System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen werden die sozialen Sachleistungen dem Staatsverbrauch zugeschlagen. Damit werden die Sozialbeiträge regelmäßig höher ausgewiesen als die Sozialleistungen, die nur die Geldleistungen umfassen. Nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG), das in der Definition, nicht unbedingt in der Praxis, auf einheitlichen Abgrenzungen beruht, sind entsprechend Umbuchungen vorzunehmen. Diesem Konzept wurde hier gefolgt.

Tabelle 1

Staatsausgaben<sup>1)</sup> in den EU-Ländern 1980 bis 1997  
in vH des Bruttoinlandsproduktes

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 <sup>2)</sup>	1997 <sup>2)</sup>
	Staatsausgaben insgesamt									
Belgien	57,7	61,3	54,7	55,9	56,0	56,8	56,2	54,5	54,0	53,6
Dänemark	55,6	58,6	58,4	59,2	60,5	63,1	63,0	62,7	62,7	61,6
Deutschland	46,8	46,3	44,7	46,6	47,8	49,0	48,7	49,2	49,2	48,9
Finnland	39,2	45,0	46,6	55,2	60,5	61,7	60,7	58,6	57,3	56,4
Frankreich	45,7	52,0	49,4	50,6	52,3	54,5	53,9	53,6	54,2	53,7
Griechenland	30,4	43,1	48,3	44,3	45,9	48,5	48,0	46,0	45,5	44,8
Großbritannien	42,5	43,7	38,8	39,9	42,4	42,6	42,4	42,6	42,2	41,4
Irland	48,0	52,0	41,8	43,2	43,7	43,8	43,6	43,1	42,3	41,9
Italien	41,1	49,0	51,7	52,6	54,5	55,6	52,9	51,4	50,6	49,9
Niederlande	54,4	55,7	53,4	54,4	55,0	55,3	53,2	51,0	50,5	49,6
Österreich	47,2	49,7	47,9	49,1	49,8	52,1	50,9	51,7	51,4	50,6
Portugal	35,6	39,5	41,4	43,8	44,0	44,6	43,4	43,9	44,1	44,2
Schweden	61,9	65,2	61,0	62,8	67,9	69,2	70,3	68,1	68,3	65,6
Spanien	31,7	40,3	42,2	43,8	44,8	47,8	46,5	44,7	43,9	43,4
Nachrichtlich:										
USA	33,7	35,0	34,8	35,5	36,4	36,0	35,1	35,3	35,1	35,0
Japan	32,1	32,1	32,0	31,2	32,3	34,2	34,8	36,1	37,2	37,6
	Staatsverbrauch									
Belgien	17,8	17,2	14,4	14,8	14,6	15,0	15,0	14,8	14,7	14,5
Dänemark	26,7	25,3	25,3	25,5	25,6	26,3	25,5	25,0	25,0	24,7
Deutschland	14,0	13,6	12,1	12,8	12,9	13,0	12,3	12,2	12,1	11,9
Finnland	18,0	20,2	21,1	24,2	24,8	23,3	22,4	21,5	21,5	21,1
Frankreich	18,1	19,4	18,0	18,3	18,9	19,8	19,5	19,3	19,4	19,1
Griechenland	11,6	14,4	15,3	14,4	13,7	13,8	14,0	14,1	14,6	14,3
Großbritannien	21,6	21,1	20,5	21,6	22,1	21,9	21,6	21,3	21,0	20,5
Irland	20,0	19,2	16,5	17,3	17,7	17,7	17,3	16,9	16,5	16,4
Italien	14,7	16,4	17,4	17,5	17,6	17,6	17,1	16,2	15,8	15,5
Niederlande	17,4	15,8	14,5	14,5	14,7	14,6	14,2	14,0	14,1	14,0
Österreich	18,0	18,9	17,8	18,1	18,3	19,0	18,8	18,9	18,6	18,2
Portugal	13,5	14,4	15,6	17,1	17,5	17,7	17,6	17,7	17,9	18,2
Schweden	29,3	27,9	27,4	27,2	27,9	28,1	27,4	25,9	26,6	26,0
Spanien	13,2	14,7	15,6	16,2	17,1	17,6	16,9	16,4	16,0	15,6
Nachrichtlich:										
USA	17,1	17,3	17,0	17,3	16,9	16,5	15,9	15,7	15,3	15,1
Japan	9,8	9,6	9,0	9,0	9,2	9,4	9,6	9,7	9,7	9,8
	Sozialleistungen									
Belgien	21,8	23,2	21,2	21,9	22,1	22,5	22,2	21,9	22,0	21,8
Dänemark	16,6	16,5	18,6	19,2	19,8	20,8	22,3	22,4	22,5	22,2
Deutschland	23,2	23,0	21,6	23,4	24,4	25,5	25,8	26,3	26,4	26,3
Finnland	11,9	14,8	15,8	19,6	23,7	25,2	25,1	23,6	22,4	21,7
Frankreich	19,2	22,1	21,2	21,8	22,4	23,6	23,3	23,2	23,4	23,2
Griechenland	9,5	15,4	15,4	15,2	15,2	15,7	16,3	15,9	16,0	16,3
Großbritannien	10,6	12,7	10,7	12,0	13,4	14,0	13,9	13,9	13,7	13,5
Irland	13,3	16,8	14,3	15,2	15,8	15,9	16,3	16,7	16,5	16,5
Italien	14,2	17,2	18,2	18,3	19,3	19,5	19,5	18,8	18,8	18,8
Niederlande	20,7	19,5	19,6	20,0	20,5	21,0	20,0	19,4	18,7	18,1
Österreich	13,4	14,7	14,6	14,6	14,6	15,1	15,2	15,6	15,5	15,3
Portugal	7,3	8,1	8,8	9,5	9,9	10,9	11,3	11,5	11,6	11,6
Schweden	14,5	15,0	16,3	17,3	18,6	20,0	19,3	18,3	17,9	16,9
Spanien	12,4	14,3	14,4	15,2	16,1	16,9	16,5	15,9	15,8	15,7
Nachrichtlich:										
USA	11,4	11,5	11,8	12,2	13,6	13,8	13,7	14,0	14,2	14,5
Japan	10,1	10,9	11,4	10,8	11,3	11,9	12,3	13,5	14,2	14,6

noch: Tabelle 1

Staatsausgaben<sup>1)</sup> in den EU-Ländern 1980 bis 1997  
in vH des Bruttoinlandsproduktes

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 <sup>2)</sup>	1997 <sup>2)</sup>
	Zinsausgaben									
Belgien	6,1	10,7	10,7	10,3	10,7	10,5	10,2	9,2	8,6	8,6
Dänemark	3,9	9,9	7,3	7,4	6,8	7,8	7,1	7,3	7,3	7,0
Deutschland	1,9	3,0	2,6	2,7	3,3	3,3	3,4	3,8	3,9	4,0
Finnland	1,1	1,9	1,5	2,0	2,6	4,6	5,1	5,4	6,0	6,0
Frankreich	1,5	2,9	2,9	3,1	3,3	3,4	3,6	3,8	3,8	3,8
Griechenland	2,3	5,1	10,2	9,4	11,7	12,8	14,2	12,9	11,9	10,8
Großbritannien	4,7	4,9	3,4	3,0	2,9	2,9	3,3	3,7	4,0	4,1
Irland	6,3	9,8	7,8	7,6	7,1	6,7	6,4	6,0	5,7	5,6
Italien	5,4	8,0	9,6	10,2	11,4	12,1	10,7	10,9	10,5	10,1
Niederlande	3,9	6,4	6,0	6,2	6,3	6,4	6,1	5,8	5,8	5,6
Österreich	2,5	3,5	4,1	4,3	4,3	4,3	4,1	4,3	4,5	4,6
Portugal	2,8	8,4	8,7	8,5	7,7	6,7	5,8	5,7	5,2	4,9
Schweden	4,1	8,4	5,1	5,2	5,5	6,3	6,9	7,2	7,6	7,3
Spanien	0,8	3,4	3,7	3,9	4,2	5,2	5,1	5,4	5,3	5,6
Nachrichtlich:										
USA	1,1	2,0	2,1	2,2	2,1	2,0	2,0	2,3	2,3	2,2
Japan	3,2	4,5	3,9	3,8	3,8	3,7	3,7	3,8	3,8	3,7
	Investitionen und vermögenswirksame Leistungen									
Belgien	4,0	2,4	1,4	1,4	1,5	1,6	1,4	1,4	1,5	1,5
Dänemark	3,4	2,2	1,6	1,2	2,0	2,0	1,9	1,9	1,7	1,6
Deutschland	3,6	2,4	2,3	2,6	2,8	2,7	2,6	2,5	2,3	2,2
Finnland	3,9	3,7	3,8	3,9	3,5	2,8	3,0	2,8	2,8	2,9
Frankreich	3,4	3,2	3,6	3,6	3,6	3,3	3,2	3,1	3,1	3,0
Griechenland	2,6	4,7	6,6	5,0	5,2	5,8	3,3	2,7	2,8	3,1
Großbritannien	2,5	2,0	2,3	2,1	2,1	1,8	1,8	1,7	1,4	1,2
Irland	5,7	3,8	2,1	2,2	2,1	2,3	2,3	2,1	2,1	2,1
Italien	3,2	3,7	3,3	3,3	3,0	2,7	2,3	2,3	2,3	2,4
Niederlande	3,4	2,3	2,0	2,2	2,1	2,1	2,2	2,2	2,3	2,3
Österreich	4,4	3,7	3,2	3,3	3,3	3,2	3,1	3,1	3,0	3,0
Portugal	4,0	3,0	3,4	3,5	4,1	4,2	3,8	4,2	4,4	4,6
Schweden	4,2	3,1	2,4	2,3	2,7	1,1	3,1	3,0	3,1	2,9
Spanien	1,9	3,7	5,0	4,9	4,1	4,3	3,9	3,4	3,2	3,0
Nachrichtlich:										
USA	3,5	3,6	3,5	3,4	3,3	3,2	3,1	3,1	3,1	3,0
Japan	7,1	5,6	6,1	6,2	6,9	7,8	7,7	7,7	8,1	8,0

1) Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen. — 2) Geschätzt.  
Quellen: OECD, Economic Outlook; Berechnungen und Schätzungen des DIW.

Die Sozialleistungen wiesen in den meisten Ländern der EU, aber auch in den USA und in Japan eine besondere Dynamik auf; in Relation zum Bruttoinlandsprodukt stiegen sie gegenüber dem Anfang der achtziger Jahre bis 1995 um rund 3 bis 4 Prozentpunkte (vgl. Tabelle 1). Ausnahmen bilden Belgien und die Niederlande, die ihre Quoten im Zuge von Reformen der Alterssicherung und des Gesundheitswesens stabilisiert haben. Schweden gelang es in den letzten Jahren, die Quote von einem Höchststand aus merklich zu drücken. Ursachen für den Ausgaben- druck in den sozialen Systemen sind vor allem die Indexierung der Transferleistungen, orientiert an der Inflationsrate

oder an der Lohnentwicklung<sup>2</sup>, Veränderungen in der Altersstruktur<sup>3</sup>, aber auch die mit steigender Arbeitslosigkeit einhergehenden Anforderungen. In Deutschland kamen die einigungsbedingten Lasten hinzu. In den Ländern, die ihre soziale Sicherung auf der Basis eines gesetz-

<sup>2</sup> Vgl. Willi Leibfritz, Deborah Roseveare and Paul van den Noord: Fiscal policy, Government debt and economic performance, OECD working papers No. 33, Paris 1994.

<sup>3</sup> Vgl. auch Willi Leibfritz, Deborah Roseveare, Douglas Fore and Eckard Wurzel: Ageing populations, pension schemes and government budgets: how do they affect saving? OECD, Economics department working papers No. 156, Paris 1995.

Tabelle 2

Staatseinnahmen<sup>1)</sup> in den EU-Ländern 1980 bis 1997  
in vH des Bruttoinlandsproduktes

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 <sup>2)</sup>	1997 <sup>2)</sup>
	Staatseinnahmen insgesamt													
Belgien	48,8	52,4	51,5	51,8	49,9	48,3	48,9	49,3	48,9	50,1	50,9	50,1	50,9	50,0
Dänemark	52,3	56,6	58,4	59,2	59,3	58,8	56,9	57,0	57,7	59,2	59,5	60,9	61,2	60,8
Deutschland	43,9	45,1	44,5	44,3	43,7	44,5	42,7	43,3	44,9	45,5	46,2	45,6	45,3	45,5
Finnland	42,1	48,0	49,3	47,3	48,7	49,4	52,0	53,7	54,6	53,6	54,4	53,1	54,1	55,2
Frankreich	45,6	49,1	48,5	48,7	48,0	47,6	47,8	48,4	48,3	48,7	48,1	48,6	49,9	49,9
Griechenland	27,8	31,5	32,1	32,8	30,7	29,2	32,1	32,8	33,6	34,3	35,8	36,8	37,6	38,0
Großbritannien	39,1	40,9	40,0	39,3	39,0	38,5	37,7	37,4	36,1	34,8	35,6	36,9	37,4	37,7
Irland	35,8	41,3	41,4	41,8	42,9	39,0	39,5	40,9	41,2	41,4	41,3	40,7	39,6	39,3
Italien	32,5	36,4	37,8	38,0	38,4	40,3	40,8	42,4	45,0	46,1	44,0	44,3	43,9	43,6
Niederlande	50,1	52,1	50,0	50,5	50,8	48,2	48,3	51,5	51,1	52,1	50,0	47,7	47,3	46,9
Österreich	45,5	47,3	46,8	46,6	46,1	45,5	45,7	46,5	47,7	47,8	46,5	45,6	47,3	47,4
Portugal	41,2	32,0	34,2	34,4	35,7	35,9	36,0	37,4	40,7	37,6	37,7	38,8	39,7	40,0
Schweden	57,9	61,4	62,2	65,5	63,4	65,5	65,2	61,7	60,1	56,9	59,4	60,0	62,8	62,4
Spanien	29,5	33,4	33,9	36,1	36,1	37,8	38,1	38,9	40,7	40,4	39,6	38,6	38,6	38,7
Nachrichtlich:														
USA	32,2	31,7	31,8	32,6	32,1	32,2	32,1	32,2	32,0	32,4	32,7	33,3	33,2	33,2
Japan	27,7	31,3	31,6	33,2	33,6	33,7	34,8	34,0	33,8	32,6	32,7	32,2	32,5	34,0
	Steuern													
Belgien	30,9	32,0	31,2	31,3	30,3	29,2	29,4	28,9	28,7	29,1	30,8	30,6	31,3	30,9
Dänemark	44,4	46,9	49,0	49,3	50,0	49,0	46,9	47,1	47,3	48,4	49,6	50,2	50,7	49,8
Deutschland	25,8	25,1	24,5	24,6	24,3	25,1	23,5	24,1	24,4	24,4	24,3	24,1	23,3	23,2
Finnland	27,9	31,2	32,5	30,7	32,5	32,4	33,1	33,2	32,3	30,4	31,8	30,7	31,6	32,2
Frankreich	23,0	24,1	23,7	24,0	23,4	23,1	23,1	23,0	22,5	23,0	23,4	23,8	24,7	24,8
Griechenland	15,6	17,2	18,7	19,4	18,3	16,1	18,7	19,4	20,1	19,8	20,8	20,8	21,3	21,6
Großbritannien	29,1	30,3	29,8	29,4	29,2	29,1	28,2	27,9	27,0	26,1	26,6	27,8	28,1	28,5
Irland	27,1	29,9	30,8	30,9	32,1	29,2	29,0	29,2	29,7	29,7	30,5	29,3	28,7	28,4
Italien	18,3	22,0	21,9	22,8	23,3	24,7	25,0	25,6	25,9	28,2	26,6	26,4	26,4	25,9
Niederlande	27,8	24,9	26,0	27,4	27,6	26,4	27,8	29,3	28,6	29,8	27,1	26,0	26,1	26,0
Österreich	29,3	31,1	30,8	30,3	30,0	29,0	29,2	29,7	30,4	30,7	29,5	28,0	29,3	29,6
Portugal	17,6	20,5	21,0	19,9	21,6	22,2	22,2	22,7	24,2	22,2	23,0	23,7	24,2	24,4
Schweden	34,9	37,4	38,5	41,1	40,7	41,4	40,6	37,6	36,8	36,4	36,3	36,3	38,0	37,7
Spanien	13,6	18,0	18,7	20,7	20,8	22,4	21,9	21,9	22,7	21,5	21,6	21,6	21,7	21,7
Nachrichtlich:														
USA	21,9	20,7	20,6	21,4	20,9	21,2	21,0	20,9	20,8	21,3	21,6	22,2	22,1	22,0
Japan	18,1	19,8	19,6	20,9	21,2	21,5	21,8	21,2	20,5	19,3	18,4	17,7	17,8	19,0
	Sozialbeiträge													
Belgien	13,4	15,6	15,8	16,1	15,7	15,3	15,4	15,9	16,0	16,4	15,8	15,6	15,6	15,5
Dänemark	1,9	2,9	2,5	3,0	2,4	2,5	2,6	2,6	2,7	2,8	2,9	2,9	3,1	3,7
Deutschland	16,8	17,5	17,5	17,6	17,5	17,2	16,8	17,9	18,2	18,8	19,2	19,3	19,9	20,0
Finnland	10,2	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	13,0	13,9	14,9	15,4	15,6	15,1	14,9	15,3
Frankreich	19,6	21,1	20,7	20,9	20,8	20,9	21,0	21,0	21,2	21,5	21,0	21,0	21,3	21,2
Griechenland	9,5	12,0	11,5	11,3	10,9	11,4	11,7	11,2	11,1	12,1	12,0	12,3	12,6	12,7
Großbritannien	6,0	6,8	6,8	6,8	6,8	6,4	6,3	6,3	6,2	6,1	6,3	6,3	6,4	6,4
Irland	4,7	5,4	5,3	5,3	5,3	5,1	5,2	5,4	5,5	5,6	5,5	5,3	5,1	5,1
Italien	12,8	13,6	13,9	13,8	13,7	14,0	14,4	14,7	15,0	15,5	15,1	14,8	14,7	14,6
Niederlande	18,1	20,5	19,6	20,5	20,5	18,8	17,0	18,0	18,5	18,6	19,6	18,9	18,7	18,4
Österreich	14,9	15,1	15,0	15,0	14,9	14,8	14,8	15,0	15,4	15,8	15,6	15,8	15,9	16,0
Portugal	9,4	10,2	10,3	10,5	10,2	10,2	10,7	11,0	11,3	11,7	11,0	11,3	11,4	11,4
Schweden	15,2	14,0	14,2	13,8	14,1	15,2	15,6	15,5	14,8	14,4	14,5	14,9	16,0	16,4
Spanien	13,1	13,0	12,8	12,8	12,5	12,8	13,0	13,2	14,0	14,2	14,1	13,3	13,2	13,1
Nachrichtlich:														
USA	8,1	9,0	9,1	9,0	9,2	9,0	9,0	9,2	9,2	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1
Japan	7,3	8,2	8,3	8,5	8,4	8,3	9,1	9,0	9,2	9,4	9,5	10,4	10,9	11,2
	Sozialbeiträge und Steuern zusammen													
Belgien	44,3	47,6	47,0	47,4	46,0	44,5	44,8	44,8	44,7	45,5	46,6	46,2	46,9	46,4
Dänemark	46,3	49,8	51,5	52,3	52,4	51,5	49,5	49,7	50,0	51,2	52,5	53,1	53,8	53,5
Deutschland	42,6	42,6	42,0	42,2	41,8	42,3	40,3	42,0	42,6	43,2	43,5	43,4	43,2	43,2
Finnland	38,1	42,8	44,1	42,3	44,1	44,0	46,1	47,1	47,2	45,8	47,4	45,8	46,5	47,5
Frankreich	42,6	45,2	44,4	44,9	44,2	44,0	44,1	44,0	43,7	44,5	44,4	44,8	46,0	46,0
Griechenland	25,1	29,2	30,2	30,7	29,2	27,5	30,4	30,6	31,2	31,9	32,8	33,1	33,9	34,3
Großbritannien	35,1	37,1	36,6	36,2	36,0	35,5	34,5	34,2	33,2	32,2	32,9	34,1	34,5	34,9
Irland	31,8	35,3	36,1	36,2	37,4	34,3	34,2	34,6	35,2	35,3	36,0	34,6	33,8	33,5
Italien	31,1	35,6	35,8	36,6	37,0	38,7	39,4	40,3	40,9	43,7	41,7	41,2	41,1	40,5
Niederlande	45,9	45,4	45,6	47,9	48,1	45,2	44,8	47,3	47,1	48,4	46,7	44,9	44,8	44,4
Österreich	44,2	46,2	45,8	45,3	44,9	43,8	44,0	44,7	45,8	46,5	45,1	43,8	45,2	45,6
Portugal	27,0	30,7	31,3	30,4	31,8	32,4	32,9	33,7	35,5	33,9	34,0	35,0	35,6	35,8
Schweden	50,1	51,4	52,7	54,9	54,8	56,6	56,2	53,1	51,6	50,8	50,8	51,2	54,0	54,1
Spanien	26,7	31,0	31,5	33,5	33,3	35,2	34,9	35,1	36,7	35,7	35,7	34,9	34,9	34,8
Nachrichtlich:														
USA	30,0	29,7	29,7	30,4	30,1	30,2	30,0	30,1	30,0	30,4	30,7	31,3	31,2	31,1
Japan	25,4	28,0	27,9	29,4	29,6	29,8	30,9	30,2	29,7	28,7	27,9	28,1	28,7	30,2

<sup>1)</sup> Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen. — <sup>2)</sup> Geschätzt.

Quellen: OECD, Economic Outlook; Berechnungen und Schätzungen des DIW.

lichen Versicherungssysteme organisiert haben, sind parallel dazu die Sozialbeiträge und entsprechend dem Arbeitgeberanteil auch die Lohnkosten gestiegen (vgl. Tabelle 2).

Sozialleistungen und -beiträge haben in den EU-Ländern, in Japan und den Vereinigten Staaten ein sehr unterschiedliches Gewicht. Während die Sozialleistungen in Belgien, Dänemark, Finnland und Frankreich in Relation zum Bruttoinlandsprodukt gut ein Fünftel, in Deutschland sogar gut ein Viertel ausmachten, war es in den anderen hier untersuchten Ländern nur ein Sechstel oder weniger. Bei den Sozialbeiträgen sind die Unterschiede sogar noch krasser: Ihre Spanne reicht von rund 5 vH und weniger (Dänemark, Großbritannien und Irland) bis zu rund 20 vH (Frankreich, Deutschland).

Durch eine Reihe von Maßnahmen haben viele Länder in den letzten Jahren versucht, der Dynamik der Ausgabenentwicklung im sozialen Bereich zu begegnen. So wurde, um nur einige Beispiele zu nennen, bei der Rentenversicherung in Frankreich, Schweden, Italien und Japan das Rentenalter — wie nun auch in der Bundesrepublik — angehoben, und die Anspruchsgrundlagen wurden enger gefaßt. Dies gilt auch für Belgien und die Niederlande, wo darüber hinaus mehrfach die Lohnanpassung der Renten ausgesetzt wurde. Über Reformen des Gesundheitswesens wurden wie in Deutschland auch in Frankreich, Großbritannien, Belgien und Italien Leistungen eingeschränkt und die Eigenbeteiligung der Patienten erhöht. In Schweden wiederum wurden die Lohnersatzleistungen im Falle von Krankheit gekürzt (Einführung eines Karenztages und eines generellen Einkommensabschlags), eine Eigenbeteiligung an den Krankheitskosten eingeführt und die Übernahme der Kosten der Behandlung von Arbeitsunfällen eingeschränkt.

Schließlich wurden auch die Leistungen wegen Arbeitslosigkeit zurückgefahren. So wurden in Deutschland und Schweden die Arbeitslosenunterstützungen knapper bemessen, Zumutbarkeitsregelungen verschärft und Sperrzeiten rigider gefaßt. In Schweden wurden darüber hinaus die Anspruchsdauer verkürzt und Karenztage eingeführt. Auch in Dänemark wurden in den letzten Jahren einerseits Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung geschmälert, indem beispielsweise die Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld verkürzt und die Bedingungen für die Aufnahme einer Arbeit strikter gesetzt wurden. Andererseits wurde in Dänemark die Möglichkeit für bezahlte Erziehungs- und Fortbildungsurlaube sowie Sabbatjahre eingeführt, um den Arbeitsmarkt zu entlasten.

Insgesamt konnte das Gewicht der Sozialleistungen in den letzten Jahren durch Sparmaßnahmen etwas zurückgeführt, zumeist nur stabilisiert oder im Anstieg begrenzt werden; nur in wenigen Ländern ging die Quote geringfügig zurück.

Von größerer Wirkung waren die Konsolidierungsbemühungen im Hinblick auf den Staatsverbrauch. Einen Beitrag dazu leistete die weltweite Entspannung mit der Öff-

nung Osteuropas, die sich in sinkenden Verteidigungsausgaben niederschlug. Entscheidend war aber die Entwicklung der Löhne und Gehälter sowie der Beschäftigung im öffentlichen Dienst. In den meisten Ländern lag der Anteil des Staatsverbrauches Mitte der neunziger Jahre merklich unter den Werten in den achtziger Jahren. Dies wurde vor allem durch unterdurchschnittliche Lohnsteigerungen erreicht. Nur in Ausnahmefällen — so in Irland, ähnlich wie in den Vereinigten Staaten und Japan — wurde auf diese Weise sogar noch Raum für zusätzliche Beschäftigung im öffentlichen Dienst geschaffen. Zumeist kam aber zum Zwecke der Entlastung der öffentlichen Finanzen noch ein Beschäftigungsabbau hinzu, der im Tempo teilweise über den Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung hinausging.

In Dänemark, Frankreich, Großbritannien und Österreich blieb der Anteil des Staatsverbrauches weitgehend unverändert. Zwar wurden auch in diesen Ländern die staatlichen Tariflöhne meist nur verhalten angehoben, die Beschäftigung im öffentlichen Dienst wurde aber nur in Großbritannien massiv abgebaut. In den anderen Ländern hat der Staat durch eine Ausweitung der öffentlichen Beschäftigung zur Stabilisierung des Arbeitsmarktes beigetragen<sup>4</sup>. Vor allem in England stiegen die übrigen Ausgaben — hauptsächlich im staatlichen Gesundheitswesen — so kräftig, daß der staatliche Konsum im Anteil nicht nennenswert verringert werden konnte.

Portugal und Griechenland wiederum haben von niedrigem Niveau aus ihren Staatsverbrauch bis in die neunziger Jahre hinein noch überproportional gesteigert, indem die Zahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten zum Teil deutlich zunahm und die Tariflohnentwicklung weitgehend der gesamtwirtschaftlichen folgte.

In vielen Ländern hat die Zinslast ein beträchtliches Gewicht an den staatlichen Ausgaben erreicht. In Italien und Griechenland belaufen sich die Zinsausgaben auf rund 10 vH des Bruttoinlandsproduktes; in Belgien, Schweden und Dänemark liegen sie mit gut 7 bis 9 vH nur wenig darunter. In Frankreich, Deutschland und Großbritannien sind sie mit rund 4 vH im europäischen Vergleich am niedrigsten; sie sind damit ähnlich hoch wie in Japan, aber deutlich höher als in den Vereinigten Staaten (gut 2 vH). In vielen Ländern übersteigt die Zinslast die Überschüsse der laufenden Einnahmen über die sonstigen laufenden Ausgaben, so daß bereits in der laufenden Rechnung, d.h. ohne Berücksichtigung der vermögenswirksamen Transaktionen, Defizite ausgewiesen werden. Durch die Zinslast ist ein beträchtlicher Teil der Steuereinnahmen gebunden. So fließt in Griechenland mehr als die Hälfte der Steuereinnahmen in den Schuldendienst, in Italien sind es rund zwei Fünftel, in Belgien knapp ein Drit-

<sup>4</sup> Dies ist zum Teil auch darauf zurückzuführen, daß die angekündigten Konsolidierungsprogramme nicht oder nur in Ansätzen realisiert worden sind. Vgl. zum Beispiel Österreich: Bernd Genser und Robert Holzmann: Die österreichische Finanzpolitik vor dem EU-Beitritt. In: Finanzarchiv, N.F. 52 1995, S. 71-110.

Tabelle 3

Verschuldungssituation des Staates<sup>1)</sup> in den EU-Ländern 1980 bis 1997  
in vH des Bruttoinlandsproduktes

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 <sup>2)</sup>	1997 <sup>2)</sup>
	Ersparnis									
Belgien	-4,2	-6,0	-4,2	-4,9	-5,2	-5,1	-3,7	-2,6	-1,3	-1,6
Dänemark	0,8	0,9	0,3	-0,8	-0,3	-1,3	-1,0	-0,2	0,5	1,1
Deutschland	1,8	1,9	0,6	0,6	0,8	-0,8	-1,3	-0,8	-1,3	-1,0
Finnland	5,7	5,5	7,9	1,1	-3,7	-6,6	-4,6	-3,7	-1,7	0,4
Frankreich	3,8	0,5	2,5	1,4	-0,4	-2,2	-2,2	-1,7	-1,1	-0,7
Griechenland	.	-6,9	-9,6	-6,5	-7,1	-8,3	-8,8	-6,5	-5,2	-3,6
Großbritannien	-0,5	-0,5	2,2	0,4	-3,4	-5,0	-4,2	-3,4	-2,7	-1,8
Irland	-5,2	-6,5	-0,8	-1,1	-1,2	-1,0	0,1	-1,3	-1,4	-1,5
Italien	-4,5	-6,9	-6,2	-6,1	-7,4	-5,7	-5,5	-4,5	-3,7	-3,6
Niederlande	0,6	0,1	-2,4	-0,5	-1,7	-1,1	-1,2	-1,2	-0,8	-0,4
Österreich	3,6	2,4	1,9	1,4	1,9	-0,2	-0,5	-2,0	0,1	0,7
Portugal	-2,2	-2,9	-1,6	-2,8	0,1	-2,8	-2,5	-1,7	-1,0	-0,7
Schweden	-1,6	-2,6	4,7	-0,4	-5,7	-9,4	-9,3	-6,9	-4,1	-1,9
Spanien	0,1	-2,4	0,8	-0,3	-0,4	-3,4	-3,5	-3,2	-2,6	-2,3
Nachrichtlich:										
USA	-0,2	-1,7	-1,3	-2,0	-3,1	-2,4	-1,3	-0,9	-0,9	-0,8
Japan	2,6	4,3	8,3	8,8	7,7	5,7	5,1	3,3	2,8	3,8
	Ersparnis ohne Zinsausgaben									
Belgien	1,9	4,7	6,5	5,3	5,5	5,4	6,5	6,6	7,4	7,1
Dänemark	4,7	10,7	7,6	6,6	6,5	6,5	6,1	7,1	7,8	8,2
Deutschland	3,7	4,9	3,2	3,3	4,0	3,1	3,8	3,0	2,6	3,0
Finnland	6,7	7,4	9,3	3,1	-1,0	-2,0	0,5	1,7	4,3	6,4
Frankreich	5,2	3,4	5,4	4,4	2,8	1,2	12,2	2,0	12,1	11,9
Griechenland	2,3	-1,8	0,6	2,9	4,6	4,4	5,4	6,4	6,7	7,2
Großbritannien	4,2	4,4	5,6	3,3	-0,5	-2,1	-0,9	0,3	1,2	2,3
Irland	1,1	3,2	7,0	6,5	5,9	5,6	6,5	4,7	4,4	4,0
Italien	0,9	1,1	3,5	4,2	4,0	6,5	5,2	6,5	6,7	6,5
Niederlande	4,5	6,5	3,6	5,7	4,5	5,3	4,9	4,6	4,9	5,2
Österreich	6,1	6,0	5,9	5,6	6,2	4,2	3,6	2,4	4,6	5,4
Portugal	0,6	5,6	7,0	5,6	7,8	3,8	3,3	4,0	4,2	4,2
Schweden	2,5	5,8	9,8	4,8	-0,1	-3,1	-2,4	0,3	3,5	5,3
Spanien	0,9	1,0	4,5	3,6	3,8	1,8	1,6	2,2	2,8	3,3
Nachrichtlich:										
USA	0,9	0,3	0,8	0,2	-1,0	-0,5	0,7	1,4	1,4	1,4
Japan	5,7	8,7	12,2	12,6	11,4	9,4	8,9	7,1	6,5	7,5
	Finanzierungssaldo									
Belgien	-8,9	-9,0	-5,8	-6,7	-7,1	-6,7	-5,3	-4,4	-3,2	-3,7
Dänemark	-3,3	-2,0	-1,5	-2,1	-2,9	-3,9	-3,5	-1,8	-1,5	-0,8
Deutschland	-2,9	-1,2	-2,1	-3,3	-2,8	-3,5	-2,5	-3,5	-3,8	-3,4
Finnland	2,9	3,0	5,4	-1,5	-5,8	-8,0	-6,3	-5,6	-3,2	-1,2
Frankreich	0,0	-2,9	-1,6	-2,2	-4,0	-5,8	-5,8	-5,0	-4,3	-3,7
Griechenland	-2,6	-11,5	-16,1	-11,5	-12,3	-14,2	-12,1	-9,2	-8,0	-6,8
Großbritannien	-3,4	-2,8	-1,2	-2,5	-6,3	-7,8	-6,8	-5,7	-4,8	-3,7
Irland	-12,2	-10,7	-2,3	-2,3	-2,4	-2,4	-2,3	-2,4	-2,7	-2,6
Italien	-8,6	-12,6	-10,9	-10,2	-9,5	-9,6	-9,0	-7,2	-6,7	-6,4
Niederlande	-4,3	-3,6	-5,1	-2,9	-3,9	-3,2	-3,2	-3,3	-3,2	-2,7
Österreich	-1,7	-2,5	-2,2	-2,6	-2,1	-4,3	-4,4	-6,2	-4,0	-3,2
Portugal	5,6	-7,5	-5,5	-6,4	-3,3	-7,1	-5,6	-5,1	-4,4	-4,2
Schweden	-4,0	-3,8	4,2	-1,1	-7,8	-12,3	-10,8	-8,1	-5,5	-3,1
Spanien	-2,2	-6,9	-4,1	-4,9	-4,1	-7,5	-6,9	-6,2	-5,2	-4,7
Nachrichtlich:										
USA	-1,4	-3,2	-2,7	-3,3	-4,4	-3,6	-2,3	-2,0	-1,9	-1,8
Japan	-4,4	-0,8	2,9	2,9	1,4	-1,6	-2,1	-3,9	-4,8	-3,7

noch: Tabelle 3

**Verschuldungssituation des Staates<sup>1)</sup> in den EU-Ländern 1980 bis 1997**  
in vH des Bruttoinlandsproduktes

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 <sup>2)</sup>	1997 <sup>2)</sup>
	<b>Bruttoschuldenstand</b>									
Belgien	78,7	122,6	130,9	130,3	131,5	137,9	136,0	133,5	132,4	131,1
Dänemark	44,7	76,6	68,0	69,1	73,2	86,0	80,2	80,1	80,0	78,3
Deutschland	32,8	42,5	45,5	44,4	45,8	52,0	51,6	61,6	64,2	66,0
Finnland	14,1	18,9	16,9	25,6	46,2	59,5	61,7	63,0	64,1	64,2
Frankreich	30,9	38,6	40,2	41,0	45,6	52,5	54,7	57,9	60,3	62,1
Griechenland	22,9	47,8	81,6	83,1	99,1	111,7	110,4	111,5	109,4	107,3
Großbritannien	54,0	58,9	39,3	40,6	47,7	56,9	54,6	57,6	60,7	62,0
Irland	71,8	102,6	97,1	96,7	94,2	97,3	91,5	85,8	82,2	79,9
Italien	57,7	82,3	106,4	110,3	116,7	118,4	123,9	123,0	123,1	123,3
Niederlande	46,9	71,5	78,8	78,8	79,4	81,1	77,6	79,1	78,6	78,2
Österreich	37,3	50,5	58,3	58,7	58,3	62,8	65,0	69,4	72,3	73,9
Portugal	33,0	58,5	68,6	70,2	62,4	67,2	69,5	70,7	71,7	72,5
Schweden	44,3	66,7	44,3	53,2	71,1	76,3	81,5	81,8	83,2	81,5
Spanien	18,3	50,8	50,3	51,5	54,3	65,8	68,4	71,1	73,6	75,5
Nachrichtlich:										
USA	37,0	49,1	55,6	59,6	62,0	63,5	63,7	64,3	64,1	63,8
Japan	51,2	67,0	65,1	62,3	63,5	67,9	73,2	81,3	88,8	95,4
	<b>Nettoschuldenstand</b>									
Belgien	69,6	112,6	119,3	120,3	122,0	128,2	126,7	127,6	127,6	126,3
Dänemark	14,2	46,3	34,0	38,9	40,8	45,6	46,0	45,8	45,7	44,1
Deutschland	11,8	20,8	20,6	22,2	26,7	35,1	39,6	44,1	47,0	49,3
Finnland	-30,7	-27,6	-36,1	-34,8	-26,3	-18,2	-13,7	-7,1	-3,6	-2,2
Frankreich	-3,3	10,8	16,3	16,5	20,4	28,1	31,0	34,8	38,2	40,6
Griechenland	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Großbritannien	36,2	30,6	18,8	19,2	26,1	35,5	39,6	39,6	42,7	44,0
Irland	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Italien	52,7	80,0	84,3	89,3	95,6	103,7	108,6	109,0	110,1	111,3
Niederlande	24,6	42,3	36,9	37,7	41,3	42,5	42,7	43,3	44,3	44,1
Österreich	20,0	31,0	38,6	38,5	39,6	44,4	45,3	49,7	52,5	54,1
Portugal	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Schweden	-13,9	14,3	-8,1	-5,2	4,7	11,0	21,9	27,8	32,3	34,0
Spanien	6,1	27,5	31,7	33,4	35,7	43,1	47,6	50,3	52,8	54,7
Nachrichtlich:										
USA	21,8	32,2	39,7	43,1	46,7	48,8	49,6	50,7	50,4	50,2
Japan	16,4	25,9	10,6	5,4	3,7	4,6	6,8	10,7	15,3	18,0

<sup>1)</sup> Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen. — <sup>2)</sup> Geschätzt.  
*Quellen:* OECD, Economic Outlook; Berechnungen und Schätzungen des DIW.

tel. Mit rund einem Sechstel sind die Zins-Steuer-Quoten in Großbritannien, Frankreich, Österreich und Deutschland merklich geringer.

In allen Ländern hat der Staat in den neunziger Jahren von der Zinssenkung auf den Kapitalmärkten profitiert. Dies hat sich freilich nicht überall in einer Verringerung des Anteils der Zinsausgaben niedergeschlagen. Einmal wurde den Regierungen in einigen EU-Mitgliedstaaten im Zuge der Kapitalmarktliberalisierung und der Konstituierung der Unabhängigkeit der nationalen Notenbanken der privilegierte Zugang zu den Finanzinstituten erschwert. Zur Finanzierung der Haushaltsdefizite sind die Regierun-

gen nun überall auf die Geld- und Kapitalmärkte verwiesen; sie können nicht mehr auf zinsgünstige Kredite der Notenbanken zurückgreifen. Zum anderen nahm die Verschuldung rezessionsbedingt in den Jahren 1992/93 zum Teil noch kräftig zu. In Deutschland sorgten die einigungsbedingten Lasten, die in den neunziger Jahren die staatlichen Finanzierungssalden bestimmten und mit der Übernahme des Erblastentilgungsfonds 1995 durch den Bund noch einmal merklich in die Höhe gingen, für einen Anstieg der Zinsausgabenquote. Aber auch in Finnland, Frankreich, Österreich, Großbritannien und Spanien nahmen die Quoten im Gefolge der wirtschaftlichen Schwäche zu. In Irland,

Dänemark und Belgien, wo die Konsolidierung der Staatshaushalte schneller vorankam, und in Ländern wie Griechenland und Portugal, wo die Zinssenkungen und damit auch die Entlastungen für den staatlichen Schuldendienst ein höheres Ausmaß hatten, verringerte sich die Quote.

Eine Methode zur kurzfristig wirksamen, kräftigen Verringerung der Zinslast könnte darin gesehen werden, daß der öffentliche Sektor seine Aktiva veräußert und den Erlös zur Entschuldung verwendet. Viele Staaten haben bereits vor geraumer Zeit begonnen, diesen Weg zu gehen. Allein die technische Abwicklung von Privatisierung braucht aber Zeit. Der Blick auf den Nettoschuldenstand, der die Staatsschuld unter Abzug der Forderungen und Vermögenswerte darstellt<sup>5</sup>, zeigt darüber hinaus, daß der Spielraum für eine derartige Entschuldung vielfach begrenzt ist (vgl. Tabelle 3).

In nahezu allen Ländern fielen öffentliche Investitionen den Sparzwängen zum Opfer. Mit Ausnahme von Portugal, wo der Infrastrukturausbau auch in den neunziger Jahren kräftig vorangetrieben wurde, und Japan, das öffentliche Investitionen gezielt zur Stimulierung der schwachen Inlandskonjunktur gesteigert hat, weisen die staatlichen Investitionsquoten in den hier betrachteten Ländern inzwischen meist niedrigere Werte als in den achtziger Jahren oder noch zu Beginn des Jahrzehnts auf. Zweifellos lassen sich hier Einsparungen am einfachsten umsetzen, da anders als im Personalbereich und bei gesetzlich verankerten Sozialtransfers weniger vertragliche Leistungsverpflichtungen bestehen, so daß die Gestaltungsspielräume für Streckung oder Streichung weitaus größer sind. Freilich ist eine solche Entwicklung — zumal sie schon länger anhält — bedenklich, da öffentliche Investitionen in die Infrastruktur ein wichtiges Komplement für privatwirtschaftliche Investitionen darstellen. Mit ihrer längerfristigen Vernachlässigung wird Wachstumspotential aufs Spiel gesetzt, dessen Ausnutzung zur Überwindung der wirtschaftlichen Schwäche dringlich ist.

### Keine einheitliche Linie in der Abgabengestaltung

Der Zwang zur Ausgabendisziplin wurde in vielen Ländern noch dadurch verstärkt, daß sich die Regierungen veranlaßt sahen, die gesamtwirtschaftliche Steuer- und Abgabenlast nicht mehr steigen zu lassen oder sogar auf ein niedrigeres Niveau zurückzuführen. In vielen Ländern besteht vor allem das Anliegen, die Steuerlast auf Unternehmensgewinne und die Sozialbeiträge, die für die Lohnkosten von Land zu Land unterschiedlich bedeutsam sind, zu verringern. So wurden bereits in den vergangenen Jahren in Großbritannien, Frankreich, Schweden, Irland, den Niederlanden und in Deutschland — hier zunächst für gewerbliche Einkommen — die Tarife bei der Einkommensteuer und bei der Körperschaftsteuer gesenkt, vielfach im Hinblick auf die Spitzensteuersätze, zum Teil aber auch auf breiter Front. Über die Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen wurden die Tarifentlastungen allerdings in eini-

gen Ländern, so in Irland, Deutschland und Dänemark, teilweise neutralisiert.

In Frankreich, Großbritannien, Belgien, den Niederlanden und Schweden wurden über steuerliche Entlastungen der Unternehmen hinaus die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung herabgesetzt. Dies war hier ohne weiteres möglich, da es in den meisten EU-Ländern im Unterschied zu Deutschland keine paritätische Finanzierung der Beiträge durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber gibt; häufig ist der Beitrag der Unternehmen sogar merklich höher<sup>6</sup>. Mit den Beitragssenkungen sollte in Großbritannien und Belgien vor allem die Einstellung von Arbeitnehmern mit Niedriglöhnen gefördert werden. In Belgien kam die Senkung auch Krisensektoren zugute. In Irland wurden die Erleichterungen nur für zusätzlich Beschäftigte eingeführt.

Trotz der Ankündigung von Steuersenkungen auf breiter Front und der in dieser Richtung unternommenen Schritte kam es doch kaum in einem Land zu einer durchgreifenden Verringerung der Steuer- und Abgabenquote. Vielmehr war die Abgabenlast 1995 zumeist ebenso hoch wie Anfang des Jahrzehnts — in einzelnen Ländern sogar noch höher. Nicht zuletzt die prekäre Lage der öffentlichen Haushalte führte dazu, daß die an einer Stelle gewährten Steuerentlastungen an anderer Stelle durch Steuer- und Abgabenerhöhungen wieder ausgeglichen worden sind. Teils wurde — wie in Dänemark — die Einkommensteuer (wieder) erhöht. Häufig kam es aber auch zu einer Umschichtung der Steuerlast hin zu den indirekten Steuern. So wurden in vielen Ländern die Mehrwertsteuersätze angehoben (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Belgien, Irland, Schweden) und die Steuern auf Mineralöl (Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Dänemark, Niederlande, Schweden), Alkohol (Frankreich, Schweden) und Tabak (Frankreich, Schweden) erhöht. In einzelnen Ländern begann der Einstieg in eine ökologische Steuerreform, indem Entlastungen bei den direkten Steuern mit der Einführung oder Erhöhung von Steuern auf den Energieverbrauch einhergingen. Dies war in Schweden, den Niederlanden und Dänemark der Fall.

Da die Sozialabgabenquote in der ersten Hälfte der neunziger Jahre in den EU-Ländern häufig noch stieg, hat die Abgabenlast insgesamt ein hohes Niveau erreicht. Spitzenreiter sind Dänemark und Schweden mit mehr als 50 vH des Bruttoinlandsproduktes, aber auch Finnland, Belgien, Frankreich und Österreich haben mit mehr als 45 vH hohe Werte zu verzeichnen. Eine mittlere Position nehmen die Niederlande, Deutschland und Italien ein. Mit rund 35 vH liegen Großbritannien und Irland, aber auch Griechenland, Portugal und Spanien immer noch merklich

<sup>5</sup> Zu den Vermögenswerten zählen sowohl Bankguthaben und Forderungen aus Krediten an den privaten Sektor als auch Beteiligungen an privaten Unternehmen, der Wert der Anlagen öffentlicher Unternehmen sowie — je nach institutionellen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern — auch Goldbestände und Währungsreserven. Vgl. OECD Economic Outlook 58, 1995, S. A76.

<sup>6</sup> Vgl. OECD Economic Surveys, Italy 1994, S. 110.

darunter. In diesen südeuropäischen Ländern dürfte das Steuerpotential bei weitem noch nicht ausgeschöpft sein, stellt man in Rechnung, daß dort die Tarife bei den wichtigen, ertragreichen Steuern im Vergleich der EU-Länder keineswegs am unteren Rande liegen<sup>7</sup>. Eine Erhöhung der Effizienz in der Steuerverwaltung und ein verstärktes Vorgehen gegen Steuervermeidung und -hinterziehung würden hier merklich zur Verbesserung der Ertragssituation beitragen<sup>8</sup>.

Einer Konsolidierungsstrategie, die auf Steigerung der Einnahmen durch weitere Erhöhung der Steuern und Sozialbeiträge setzt, sind aus Sicht vieler Länder enge Grenzen gezogen. Die Belastung mit direkten Steuern — zumindest soweit sie Gewinne betrifft — wird in der öffentlichen Diskussion im Hinblick auf den Standortwettbewerb als sensibel angesehen und ist in den letzten Jahren nicht zuletzt mit Rücksicht auf niedrige Tarife in den Konkurrenzländern — etwa in den Vereinigten Staaten und in Japan — tendenziell zurückgeführt worden. Eine noch stärkere Belastung des privaten Konsums wiederum, etwa in Form einer Mehrwertsteuererhöhung, wäre unter dem Wettbewerbsaspekt in jedem Fall zwar weniger problematisch. Die damit einhergehenden inflationsbeschleunigenden Wirkungen mahnen aber zur Vorsicht, will man Lohnkonflikte und monetäre Restriktionen vermeiden.

Die Erhöhung von Sozialabgaben birgt andererseits die Gefahr, die Lohnkosten nach oben zu treiben. Zwar gibt es in vielen Ländern die Möglichkeit, die Abgabensätze getrennt für Arbeitnehmer und Arbeitgeber festzulegen, so daß im Prinzip die Belastung der Lohneinkommen auch einseitig erhöht werden kann. Da zumeist auch der Staat über die Sozialbeiträge für staatlich Beschäftigte hinaus im Wege der Defizitdeckung Finanzierungsbeiträge zum sozialen Sicherungssystem erbringt, könnte diese Umschichtung zu einer Entlastung der staatlichen Budgets führen. Damit wären aber Lohnkonflikte programmiert, denn die Gewerkschaften dürften sich veranlaßt sehen, die zusätzlichen Abgaben zumindest teilweise in den Lohnverhandlungen auf die Arbeitgeber weiterzuwälzen.

### Fazit

Auf mittlere Sicht ist eine strikte Ausgabendisziplin wichtige Voraussetzung dafür, in den EU-Ländern die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu erreichen. Dies gilt in erster Linie für den Abbau der strukturellen, d.h. von konjunkturellen Schwankungen bereinigten, Defizite, die es weniger ausgeprägt in den meisten Ländern gibt<sup>9</sup>.

Die Erfahrungen in den EU-Ländern zeigen gleichwohl, daß es für den Erfolg einer Konsolidierungsstrategie nicht nur darauf ankommt, die geeignete Dosierung von finanzpolitischen Maßnahmen, sondern auch den richtigen Zeitpunkt dafür zu finden. Eine solche Strategie der Einnahmenverbesserungen und Begrenzung von Ausgabesteigerungen sollte mittelfristig angelegt sein, zyklisch bedingte Defizite sollten dabei nicht überbewertet werden. Für einen

Erfolg wird Zeit benötigt. Die Bemühungen der meisten EU-Länder, unabhängig von der wirtschaftlichen Situation binnen weniger Jahre mit Hilfe von Ausgabenkürzungen und Einnahmensteigerungen die öffentlichen Defizite abzubauen und so die finanzpolitischen Voraussetzungen für den Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion zu schaffen, zeigten in den letzten Jahren allerdings nur begrenzten Erfolg<sup>10</sup>. Als im Zuge der zyklischen Abschwächung die Einnahmen aus Steuern und Abgaben zurückblieben und die Transferzahlungen rasch zunahmen, verstärkte die Finanzpolitik in vielen Ländern ihren restriktiven Kurs, auch indem sie die Wirkung der automatischen Stabilisatoren des Steuer-Transfer-Systems beschränkte. Dieser Kurs hatte einen hohen Preis, da die nachhaltige wirtschaftliche Erholung auf sich warten ließ und die Arbeitslosigkeit stieg. Gemessen an der Relation zum Bruttoinlandsprodukt konnten die Finanzierungsdefizite zumeist — teils von einem hohen Stand aus — nicht hinreichend zurückgeführt werden; in mehreren Ländern nahmen sie nach einer kurzzeitigen Besserung im Jahr 1994 wieder zu. Diese Konstellation dürfte sich auch in diesem und dem nächsten Jahr trotz der zu erwartenden wirtschaftlichen Erholung noch nicht durchgreifend ändern. Der Bruttoschuldenstand stieg in Relation zum Bruttoinlandsprodukt bis zuletzt nahezu überall weiter.

Nur wenige Länder haben in der Rezession von 1993 mit stimulierenden Maßnahmen finanzpolitisch gezielt gegen-gesteuert. So wurden in Dänemark die Staatsausgaben für Arbeitsmarktinitiativen und in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Kultur erhöht, zugleich im Zuge einer Steuerreform per Saldo die Abgaben gesenkt. In Irland reagierte der Staat mit Steuererleichterungen und Steuersatz-senkungen sowie mit dem Ausbau der Sozialleistungen. In den Niederlanden wurden die Ausgaben für den Staatsver-

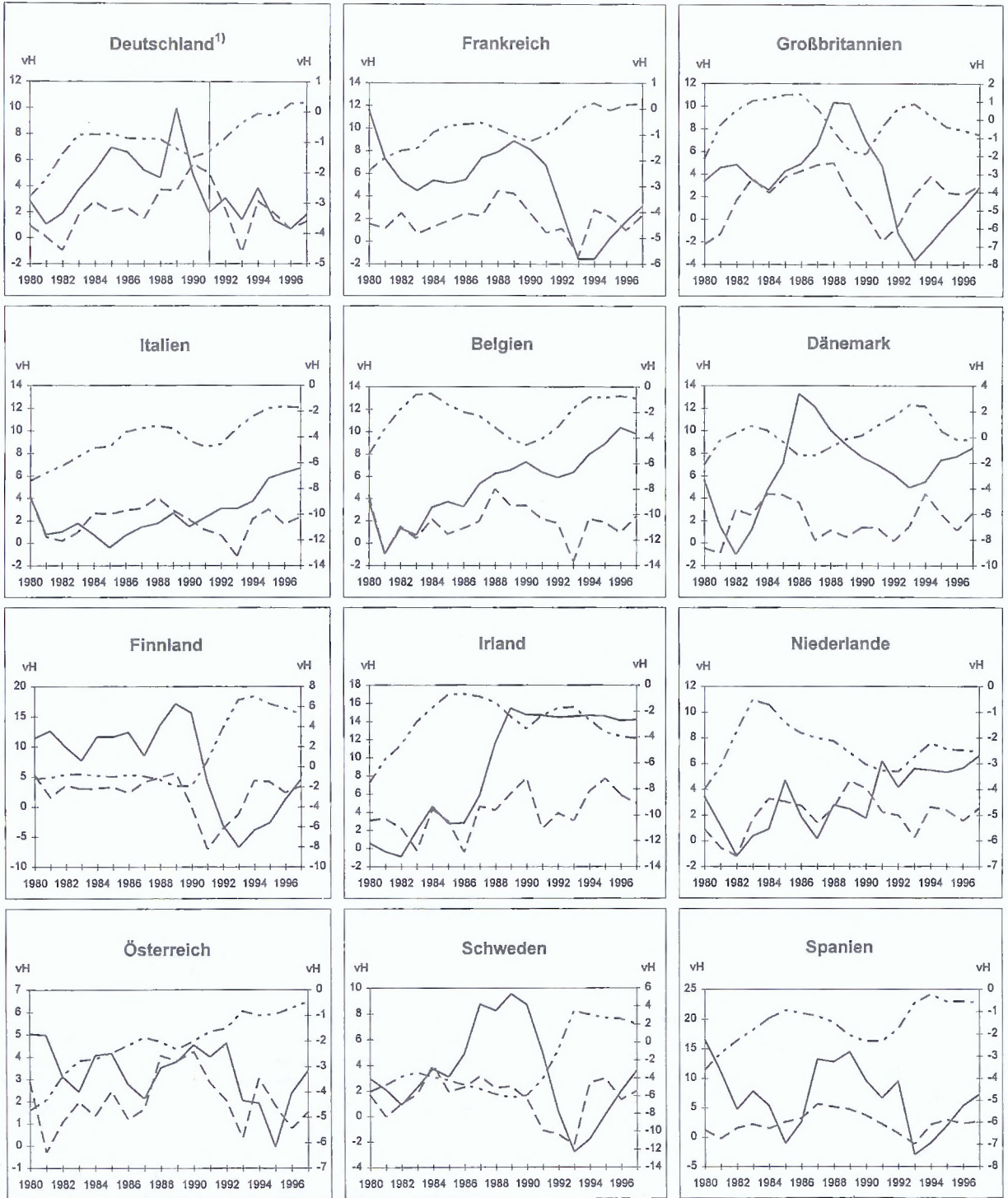
<sup>7</sup> Vgl. BMF (Hrsg.): Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich. In: BMF-Informationsdienst zur Finanzpolitik des Auslands, Bonn, den 30.6.1996.

<sup>8</sup> Vgl. European Commission (Hrsg.): Towards greater fiscal discipline. European Economy 3/1994, Luxembourg 1995, S. 11 ff.

<sup>9</sup> Die Messung der strukturellen Defizite beruht auf verschiedenen Konzepten, über deren jeweilige Aussagekraft nach wie vor gestritten wird. Je nach Methode kommt man für einzelne Länder zu erheblich voneinander abweichenden Ergebnissen, so daß bei der Interpretation solcher Kennziffern Vorsicht angebracht ist. Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Grundzüge der Wirtschaftspolitik 1995. In: Europäische Wirtschaft 60, Luxembourg 1995, S. 37 ff.; Ray Barrell, James Sefton and Jan in't Veld, Cyclically adjusted government deficits, N.I.E.S.R., London 1994 (als Manuskript vervielfältigt); Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung, Westliche Industrieländer: Konjunktur am Scheideweg. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 1-2/1996; OECD Economic Outlook 59, June 1996.

<sup>10</sup> Der Plan Frankreichs, durch einmalige Zahlungen seitens der France Télécom das Defizit 1997 auf 3 vH zu drücken und im Gegenzug die Rentenverpflichtungen zu übernehmen, ist nur eine vorübergehende, kosmetische Korrektur, die mittelfristig die Budgetprobleme eher vergrößert.

### Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit und staatlicher Finanzierungssaldo in den Ländern der Europäischen Union 1980 bis 1997



- - - - - Arbeitslosenquote in vH der Erwerbspersonen (linke Skala)
- - - - - reales BIP-Wachstum gegenüber dem Vorjahr (linke Skala)
..... staatlicher Finanzierungssaldo in vH des BIP (rechte Skala)

1) Ab 1991 Gesamtdeutschland.

brauch erhöht und zugleich Steuer- und Abgabensenkungen angekündigt. Damit sind diese Länder letztlich besser gefahren als viele andere EU-Länder, die ihre Finanzpolitik vor allem an den Konsolidierungserfordernissen ausgerichtet haben. Sie haben ein höheres Wirtschaftswachstum erzielt, die Arbeitslosigkeit zurückgeführt und waren auch im Hinblick auf das Konsolidierungsziel durchaus erfolgreich. Die Defizite der öffentlichen Haushalte wurden auf niedrigem Niveau stabilisiert oder sind sogar merklich zurückgeführt worden; nach Schätzungen der OECD dürfte die Defizitquote in diesen Ländern im nächsten Jahr unter 3 vH liegen und damit den Referenzwert für die Europäische Währungsunion erreichen.

Die jüngsten Erfahrungen in den EU-Ländern zeigen, daß eine Finanzpolitik, die ihren Konsolidierungskurs unabhängig von wachstumspolitischen Erwägungen verfolgt und dabei auf die zinssenkenden Effekte einer geringeren staatlichen Kreditaufnahme setzt, mit der Gefahr destabilisierender Wirkungen verbunden ist. Zwar kann eine antizyklisch angelegte Finanzpolitik nur dann erfolgreich sein, wenn die Privaten darauf vertrauen können, daß dies die Verschuldungsprobleme des Staates mittelfristig nicht erheblich verschärft und sie infolgedessen nicht steigende Zinsen und/oder merklich höhere Steuern und Abgaben erwarten müssen<sup>11</sup>. Hier muß sich der Staat in vielen Ländern um größere Glaubwürdigkeit bemühen, denn die staatlichen Defizite sind in früheren Jahren auch

zu konjunkturell günstigen Zeiten oft nicht mit der nötigen Entschiedenheit zurückgefahren worden — zum Teil Folge politischer Instabilität<sup>12</sup>. Bei einer restriktiven Finanzpolitik, die auch in einer wirtschaftlichen Schwächeperiode durchgehalten wird, wiegen aber die Entzugseffekte besonders schwer, da sie unmittelbar die Absatz- und Ertragserwartungen beeinträchtigen, zumal wenn die Länder — in Vorbereitung ihres Eintritts in die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion — diese Politik über einen längeren Zeitraum fortsetzen wollen<sup>13</sup>. Dem könnte wohl nur dann entgegengewirkt werden, wenn die Geldpolitik die Konsolidierungsbemühungen des Staates tatkräftig unterstützt und Realzinssenkungen herbeiführt, die nicht nur die Zinslasten der öffentlichen Haushalte senken, sondern auch die private Investitionstätigkeit kräftig stimulieren. An einer solchen Abstimmung von Finanzpolitik und Geldpolitik hat es aber in den Ländern der Europäischen Union — anders als in den Vereinigten Staaten — in den letzten Jahren gefehlt.

---

<sup>11</sup> Vgl. Warwick J. McKibbin: The effects of fiscal consolidation in the OECD. The World Bank International Economics Department, Policy research working paper 1354, Washington 1994.

<sup>12</sup> Vgl. Willi Leibfritz, Deborah Rosevaere and Paul van den Noord, a.a.O., S. 21f.

<sup>13</sup> Vgl. Willem Buiter, Giancarlo Corsetti and Nouriel Roubini: Excessive deficits: sense and nonsense in the Treaty of Maastricht. In: Economic Policy 16, 1993, S. 58-100.

## Aus den Veröffentlichungen des DIW Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948.

- Nr. 142 **Präferenzregelung der Forschungs- und Entwicklungsförderung in Berlin.** Von Kurt Hornschild. 68 S. 1985. (3-428-05800-3). DM 19,80 / öS 145,— / sFr 20,—.
- Nr. 143 **Regionale Beschäftigungsentwicklung und produktionsorientierte Dienstleistungen.** Von Franz-Josef Bade. 280 S. 1987. (3-428-06201-9). DM 56,— / öS 409,— / sFr 56,—.
- Nr. 144 **Der Beitrag der Europäischen Gemeinschaft zur Bekämpfung des Hungers in der Welt.** Von Peter Hrubesch und Siegfried Schultz (Hrsg.). 259 S. 1987. (3-428-06311-2). DM 54,— / öS 394,— / sFr 54,—.
- Nr. 145 **Die Beseitigung von Steuergrenzen in der Europäischen Gemeinschaft — Vorteile und Probleme einer Harmonisierung von Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern im europäischen Binnenmarkt.** Von Rüdiger Parsche, Bernhard Seidel und Dieter Teichmann unter Mitarbeit von Georg Erber und Hansjörg Haas. 468 S. 1988. (3-428-06387-2). DM 82,60 / öS 603,— / sFr 83,—.
- Nr. 146 **Die Auswirkungen des Binnenmarktes auf die Entwicklung der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft.** Von Fritz Franzmeyer. (Hrsg.). 252 S. 1991. (3-428-07253-7). DM 62,— / öS 453,— / sFr 62,—.
- Nr. 147 **Nationalstaat und Interdependenz — kooperative Interaktionsmuster in der EG-Handelspolitik.** Von Christian Siebert und Eirik Svindland. 250 S. 1992. (3-428-07380-0). DM 72,— / öS 526,— / sFr 72,—.
- Nr. 148 **Familie und Erwerbstätigkeit im Umbruch.** Von Notburga Ott und Gert Wagner (Hrsg.). 252 S. 1992. (3-428-07479-3). DM 72,— / öS 526,— / sFr 72,—.
- Nr. 149 **Rigide Preise, flexible Mengen — Ansätze zu einer dynamischen Analyse von Angebots- und Nachfrageschocks.** Von Heiner Flassbeck, Gustav Adolf Horn, Rudolf Zwiener. 254 S. 1992. (3-428-07521-8). DM 72,— / öS 526,— / sFr 72,—.
- Nr. 150 **Die Idee der Cash-flow-Steuer vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Steuersystems.** Von Stefan Bach. 474 S. 1993. (3-428-07984-5). DM 98,— / öS 715,— / sFr 98,—.
- Nr. 151 **Das Konvergenzproblem — Wirtschaftspolitik im Europa von Maastricht.** Von Fritz Franzmeyer (Hrsg.). 324 S. 1994. (3-428-08018-1). DM 88,— / öS 642,— / sFr 88,—.
- Nr. 152 **Selbstverpflichtungen der Industrie zur CO<sub>2</sub>-Reduktion.** Von Michael Kohlhaas und Barbara Praetorius. 192 S. 1994. (3-428-08075-0). DM 76,— / öS 555,— / sFr 76,—.
- Nr. 153 **Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform.** Von Stefan Bach, Michael Kohlhaas, Volker Meinhardt, Barbara Praetorius, Hans Wessels und Rudolf Zwiener. 234 S. 1995. (3-428-08292-3). DM 84,— / öS 613,— / sFr 84,—.
- Nr. 154 **Transferleistungen in die neuen Bundesländer und deren wirtschaftliche Konsequenzen.** Von Volker Meinhardt, Bernhard Seidel, Frank Stille und Dieter Teichmann. 104 S. 1995. (3-428-08293-1). DM 64,— / öS 467,— / sFr 64,—.
- Nr. 155 **Technologische Zusammenarbeit von Berliner Unternehmen mit den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas.** Von Alexander Eickelpasch und Ingo Pfeiffer. 100 S. 1995. (3-428-08411-X). DM 64,— / öS 467,— / sFr 64,—.
- Nr. 156 **Demonstrationszentren für Faserverbundkunststoffe.** Von Friederike Behringer, Heike Belitz, Kurt Hornschild und Hans Wessels. 246 S. 1995. (3-428-08577-9). DM 86,— / öS 628,— / sFr 86,—.
- Nr. 157 **Regionale Strukturpolitik unter den veränderten Rahmenbedingungen der 90er Jahre.** Von Martin Gornig, Bernhard Seidel, Dieter Vesper, Christian Weise (DIW) in Zusammenarbeit mit Hans-Jürgen Ewers, Carl Friedrich Eckhardt, Rainer Magnan (GIB). 152 S. 1996. (3-428-08715-1). DM 74,— / öS 540,— / sFr 74,—.
- Nr. 158 **Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union.** Von Fritz Franzmeyer und Christian Weise. 201 S. 1996. (3-428-08768-2). DM 82,— / öS 599,— / sFr 82,—.
- Nr. 159 **Zwischenbilanz der Strukturfondsinterventionen und anderer EU-Programme in den neuen Bundesländern — Gemeinsamkeiten und Unterschiede.** Von Kathleen Toepele. 71 S. 1996. (3-428-08870-0). DM 64,— / öS 467,— / sFr 58,—.

---

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin  
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Kurt Hornschild,  
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep, Dr. Wolfram Schrettl, Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

*Die öffentlichen Haushalte in den EU-Ländern: Konsolidierung braucht Zeit.* Bearbeitet von Bernhard Seidel.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 150,—, vierteljährlich DM 45,—, Einzelnummer DM 5,—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304