

Sozialdemokratische Sparpolitiken in Westeuropa

Vorbemerkung:

Diese Kurzstudie konzentriert sich auf die vier Nachbarländer Schweden, Dänemark, die Niederlande und Österreich, die alle Regierungen unter sozialdemokratischer Führung aufweisen und in jüngster Zeit Haushaltskonsolidierungen durchführten. Sie stützt sich dabei u.a. auf Länderstudien, die gezielt zu diesem Zweck erstellt wurden und bei Bedarf als ausführlicheres Hintergrundmaterial zur Verfügung stehen.

Zusammenfassung:

Sozialdemokratische Regierungen bemühten sich in vielen Ländern, ihre Staatshaushalte zu konsolidieren. Die dabei ergriffenen Maßnahmen unterscheiden sich deutlich von Land zu Land, da auch die Struktur der Steuer- und Sozialsysteme große Unterschiede aufweisen. Einschnitte ins soziale Netz erwiesen sich überall als unumgänglich, spielten aber etwa in Schweden und in den Niederlanden eine spürbar größere Rolle als in Österreich oder in Dänemark.

Weitgehend gemeinsam ist allen Sparpolitiken, daß sie

- **in Zusammenarbeit und/oder mit Unterstützung der Gewerkschaften erarbeitet und umgesetzt wurden,**
- **Streichungen in den Transferleistungen mit höheren Belastungen für vermögende Bürger verbanden,**
- **in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik den Schwerpunkt von der Versorgung zur Reaktivierung verschoben**
- **und in drei der vier Länder eine Ökosteuer einführten.**

In zahlreichen westeuropäischen Ländern haben Regierungen unter sozialdemokratischer Führung oder Beteiligung in den letzten Jahren versucht, den Staatshaushalt zu sanieren, die Defizite abzubauen und die Staatsschuld mindestens zu begrenzen, indem sie die Ausgaben kürzen und die Einnahmen erhöhen. Die Sparmaßnahmen erschienen aus verschiedenen Gründen notwendig:

- **Finanzpolitische Handlungsfähigkeit:** Dauerhaft hohe Defizite und Schulden verursachen einen hohen Schuldendienst, der den Staatshaushalt belastet und kaum Spielräume für eine politische Strukturierung der Ausgaben läßt. Auch konjunkturpolitisch ist keine antizyklische Haushaltspolitik mehr möglich.
- **Erfüllung der Maastrichtkriterien:** Nach dem Vertrag von Maastricht sollte - wenn auch nicht in absolut bindender Form - das Budgetdefizit unter 3% des BSP und die Staatsschuld unter 60% des BSP liegen, wenn ein Land der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) beitreten will. Die Regierungen der Mitgliedsstaaten haben dazu **Konvergenzprogramme** entwickelt.
- **Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit:** Eine hohe und wachsende Staatsquote belastet die Privatwirtschaft, indem sie ihre Kosten gegenüber internationalen Konkurrenten erhöht und Investitionskapital bindet. Die Staatsquote ist - im Gegensatz zum Budgetdefizit - nur mit Ausgabenkürzungen (nicht mit Erhöhung der Staatseinnahmen) zu senken.

- **Beschäftigung:** Von wiederhergestelltem Wachstum erhofft man sich auch eine höhere Beschäftigung. Eine niedrigere Arbeitslosigkeit trägt außerdem selbst zur Haushaltssanierung bei, da sie Ausgaben für Arbeitslose senkt und zusätzliche Steuereinnahmen der wieder Beschäftigten einbringt.

Schweden: Weniger zahlen, mehr leisten

Die schwedischen Sozialdemokraten kehrten 1994 an die Macht zurück. Zu diesem Zeitpunkt war der Staatshaushalt nach einer massiven Rezession (ca. 5% BIP-Schrumpfung) stark defizitär (12% des BIP 1993), die traditionell eher bescheidene Staatsverschuldung war auf fast 80% angestiegen und die Arbeitslosigkeit hatte das für Schweden sehr hohe Niveau von über 8% (12% nach schwedischer Definition) erreicht. Die abgelöste bürgerliche Regierung hatte in den 90er Jahren eine Reihe von sozialpolitischen Kürzungen vorgenommen, darunter die Einführung eines Karenztages bei der Krankenversicherung.

In ihrem Wahlprogramm schlugen die Sozialdemokraten eine Kombination von Steuer- und Abgabenerhöhungen und Einsparungen auch im Sozialbereich vor, die das Haushaltsdefizit um insgesamt 61 Mrd. Kronen (3,8% des BIP) verringern sollten. Davon entfielen die Hälfte auf höhere Einnahmen (Krankenversicherung und Steuern) und die Hälfte auf Einsparungen.

Die meisten der vorgesehenen Maßnahmen setzte die Regierung 1995 um:

- Sondersteuer für Besserverdienende
- Erhöhung der Unternehmenssteuer
- Senkung des Arbeitslosen-, Kranken und Elterngeldes von 80 auf 75%
- Senkung des Kindergeldes
- Höhere Eigenleistungen im Krankheitsfall

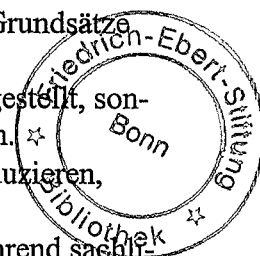
C 98 - 01371

Das Haushaltsdefizit sank darauf auf ca. 7% im Jahr 1995. Die Wirtschaft entfaltete ein kräftiges, exportgeleitetes Wachstum - dank Abwertung und Kostensenkungen (die Anzahl der Krankmeldungen von 1-7 Tagen Dauer sank von 1991 bis 1994 um 96%!). Die Arbeitslosigkeit ging allerdings trotz flankierender Maßnahmen (Sonderprogramme für arbeitslose Jugendliche, Langzeitarbeitslose und Immigranten, Steigerung des Teilnehmerkreises der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf 5,6% der Erwerbsbevölkerung) kaum zurück.

Die Sparpolitik der schwedischen Sozialdemokraten ist durch folgende spezifische Grundsätze gekennzeichnet:

- Ziele und Prinzipien des schwedischen Wohlfahrtsstaates werden nicht in Frage gestellt, sondern die Einschränkungen werden klar als zeitweilig und notgedrungen angesehen. ☆
- Die Rückführung der Staatsquote stellt daher kein Ziel dar. Um das Defizit zu reduzieren, werden auch die Steuern erhöht.
- Sozialpolitische Einschränkungen konzentrieren sich auf geldliche Transfers, während sachliche Leistungen in den Bereichen der Versorgung von Kindern und Alten, Erziehung und Gesundheitswesen von Einsparungen weitgehend verschont bleiben.
- Die oberste Einkommensschicht muß überproportional zur Sanierung der Staatsfinanzen beitragen (25% für die reichsten 10%, 12% für das zweitreichste Dezil und 6-9% für jedes der acht ärmeren Dezile, d.h. die ärmsten 80%).

Die Priorität der schwedischen Sozialdemokraten liegt beim Beschäftigungsziel, zu dessen Erreichung sie Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und finanzpolitische Handlungsfähigkeit benötigen. Die Erfüllung der Maastrichtkriterien tritt dem gegenüber in den Hintergrund.



Die Sozialdemokraten formulieren ihre Sozialpolitik in enger Abstimmung mit den schwedischen Gewerkschaften (vor allem LO). Der neue LO-Vorsitzende, Bertil Jonsson, wurde auf dem Parteikongreß im März 1996 in den engsten, siebenköpfigen Führungskreis der Partei, den Geschäftsführenden Ausschuß, gewählt.

Dänemark: Arbeitsmarktpolitik und Wachstum der Privatwirtschaft

Die dänischen Sozialdemokraten verloren die Macht 1982 vor dem Hintergrund hoher Inflation (über 10%) und eines enormen Staatsdefizits (ca. 9% des BIP). Der bürgerlichen Regierung gelang eine auf den ersten Blick spektakuläre Sanierung von Staat und Wirtschaft. Bis 1986 erzielte sie einen Überschuß im Staatshaushalt von fast 4% des BIP, also einen Wechsel von fast 13% des BIP in vier Jahren. Parallel erholten sich Wachstum und Beschäftigung und sank die Inflation auf etwa 3%. Dieser Erfolg einer scheinbar schmerzlosen Konsolidierung wird im Kontext der Maastrichtdebatte gerne als vorbildlich dargestellt - etwa von der EU-Kommission.

Tatsächlich war der Erfolg jedoch nur kurzfristig. Die Einnahme- und Ausgabenstruktur des Haushaltes waren kaum verbessert worden. Die Konjunktur und der Zinsrückgang trugen wesentlich zur Konsolidierung bei. Fiskalpolitisch halfen zwar Kürzungen, aber auch die Einführung einer von den Sozialdemokraten vorher geforderten, von den Konservativen damals abgelehnten, dann aber eingeführten Vermögenssteuer. Ab 1986 sank der Haushaltsüberschuß rasch, wurde 1989 wieder zum Defizit, das sich bis 1993 auf über 4% des BIP erhöhte. In der Folge erlebte Dänemark 1988-93 die längste Rezession seiner jüngeren Geschichte.

In der Opposition machten die Sozialdemokraten einen wirtschaftspolitischen Lernprozeß mit folgendem Ergebnis durch:

- Dänemark muß eine an der DM orientierte Hartwährungspolitik verfolgen, um ein niedriges Zinsniveau zu erzielen.
- Der Staatshaushalt darf keine langfristigen hohen Defizite aufweisen, da sie von der Wählerschaft nicht mehr akzeptiert werden.
- Die Arbeitsmarktpolitik muß die Menschen in Beschäftigung oder Ausbildung führen.

1993 kamen die Sozialdemokraten wieder an die Regierung. Ihre wesentlichen wirtschaftspolitischen Ziele waren eine Senkung der Arbeitslosigkeit und ein Wirtschaftsaufschwung. Die relativen Erfolge bei der Konsolidierung der Staatsfinanzen (Defizite: 1993 noch über 4%; 1994: 3,8%; 1995: 2,0% des BIP) verdankten sich vor allem einem kräftigen Wirtschaftswachstum.

Wirtschafts- und finanzpolitisch führten die Sozialdemokraten eine Steuerreform durch, die die Einkommenssteuer senkte, den Einnahmeausfall aber durch eine neue Ökosteuer und eine Arbeitsmarktabgabe ersetzte. Die in der OECD höchste Gesamtsteuerlast mit hohen Verbrauchssteuern (Mehrwertsteuersatz 25%) blieb daher weiter erhalten. Sie führt dazu, daß der Staatshaushalt sehr stark auf Konjunkturschwankungen des Privatsektors reagiert, also bei Rezessionen tief ins Defizit rutscht und im Aufschwung sogar Überschüsse aufweist.

Arbeitsmarktpolitisch setzte die Regierung vor allem auf Urlaubs- und Vorruhestandsregelungen sowie spezielle Aus- und Weiterbildungsprogramme. Die Bevölkerung nutzte die neuen Möglichkeiten zeitweiser Beurlaubung, wodurch viele Arbeitsplätze, vor allem auch für Jugendliche, entstanden, deren Arbeitslosigkeit stark abnahm.

Die Gewerkschaften (LO) unterstützten diese aktive Arbeitsmarktpolitik, die auf Qualifikation statt auf Deregulierung und Lohnspreizung setzte, durch eine zurückhaltende Tarifpolitik mit bescheidenen Nominallohnerhöhungen (um 3%), die jedoch seit 1992 einen leichten Anstieg der Reallöhne erlaubten.

Niederlande: Vom sozialen Netz zum Trampolin

Die niederländischen Sozialdemokraten (PvdA) kehrten 1989 nach längerer Opposition in die Regierungsverantwortung als kleinerer Partner einer christdemokratisch geführten Koalition zurück, in der sie bis 1994 den Finanzminister, Wim Kok, stellten. Unter Koks Leitung wurde die PvdA bei den Wahlen 1994 trotz Verlust von 12 Mandaten stärkste Partei (37 von 150 Sitzen) und führt nun mit Kok als Ministerpräsident die neue Koalition mit liberalen Partnern.

Haushaltsdefizite bereiteten den Niederlanden seit Ende der 70er Jahre Sorgen. Die vorher jahrelang regierende PvdA verlor auch darüber 1977 die Macht, obwohl (oder weil) sie massive Kürzungen angekündigt hatte. Die konservativen Regierungen Ludders ergriffen vielfältige Sparmaßnahmen (u.a. Kürzungen der Renten und Arbeitslosenunterstützung von 80 auf 70% des letzten Lohnes). Im Ergebnis stiegen trotzdem Arbeitslosigkeit und Einkommensungleichheit, ohne daß das Defizit dauerhaft behoben werden konnte. Nachdem es 1982-86 von 5,3% des BIP auf 2,9% zurückgeführt werden konnte, stieg es bis 1989 wieder auf 6,4% des BIP an.

Wim Kok gelang es als Finanzminister, das Defizit wieder auf 3,5 % des BIP und die Staatsverschuldung um 1,1% auf 78,0 % zu reduzieren. Diese Politik setzt er als Ministerpräsident fort. 1995 betrug das Defizit noch 3,4%; 1997 soll es bei nur noch 2,75% liegen, während die Staatsschuldenlast auf 78,2% des BIP leicht ansteigt.

Diese Erfolge konnten nur mit massiven Kürzungen erreicht werden, vor allem bei den Subventionen für Wohnungsbau, Verkehr, Bildung, Kultur und Wirtschaft, aber eben auch bei den Sozialleistungen, die 1990 25,9% des BSP betrugten und seit 1970 real um 250% gestiegen waren. Dahinter verbarg sich eine Zunahme der Empfänger pro 100 beschäftigten Beitragszahlern von 45 auf 86.

Im Gegensatz zu den konservativen Parteien setzte deshalb die PvdA den Schwerpunkt der Reformen auf eine Senkung der Anzahl der Empfänger und nicht der Leistung pro Empfänger. Im Mittelpunkt stand die Reform der Erwerbsunfähigkeitsrente (WAO), die 1990 882.000 Menschen empfangen (34% mehr als 1980) und die 7,5% des BIP verbrauchte (1992), da sie - ähnlich der deutschen Frühverrentung - als arbeitsmarktpolitisches Instrument genutzt wurde. Höhe und Dauer der Leistungen, vor allem aber Voraussetzungen und die verwaltungsmäßige Umsetzung wurden so verändert, daß nur noch wirklich Betroffene eine eher bescheidene und dem Grad ihrer Behinderung entsprechende Leistung erhalten.

Diese WAO-Reform stürzte die PvdA 1994 in eine tiefe Krise angesichts vieler Austritte und massiver Kritik seitens der Gewerkschaften und der Parteibasis, auch wenn Wim Kok letztlich auf dem Sonderparteitag 1994 wieder das Vertrauen erhielt. Aber die Wähler strafte die PvdA 1994 mit einem Verlust von fast einem Viertel der Mandate, wobei der christdemokratische Koalitionspartner allerdings noch stärker verlor.

Im Gesamtkonzept verfolgt die PvdA aber weiter das Reformziel, das System der Sozialversicherung so zu gestalten, daß die Empfänger möglichst bald wieder in den Arbeitsprozeß zurückkehren und die Anreize für einen dauerhaften Ausstieg aus der Beschäftigung möglichst gering sind.

In dieses Ziel werden Arbeitgeber und staatliche Verwaltung durch gezielte Reformen ebenso eingebunden wie die Bürger/Versicherten. Das Netz der sozialen Sicherung soll so zum Trampolin werden, daß die „Gefallenen“ ins Beschäftigungssystem zurückbefördert. Der bisherige Erfolg bestätigt die Politik der PvdA. Die Anzahl der Erwerbsunfähigen sank von 793.000 1993 auf 729.000 Ende 1995.

Zweite wichtige Zielgruppe der Reformen waren die Langzeitarbeitslosen, die über die Hälfte der ca. 500.000 niederländischen Arbeitslosen (Rate: 7%) ausmachen. Um ihre Reintegration zu erleichtern, senkte die Regierung die Lohnnebenkosten und gewährt Vergünstigungen für Unternehmen, die Langzeitarbeitslose einstellen. Im öffentlichen Sektor sollen für diese Gruppe zusätzlich 40.000 Stellen geschaffen werden. Kommunen können Sozialhilfegelder für Beschäftigungsmaßnahmen einsetzen. Die Sozialhilfe wird in einen Grundbetrag und eine Zusatzzahlung aufgespalten, deren Auszahlung vom Verhalten des Empfängers abhängig ist.

Zusätzlich werden mittels öffentlicher Investitionen in die Infrastruktur in Höhe von 1,5 Mrd. Gulden und durch Anreize für Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen die Standortbedingungen für die Unternehmen verbessert. Neuregelungen für Teilzeitbeschäftigte und eine Liberalisierung des Ladenschlusses sollen ebenfalls die Nachfrage nach Arbeitskräften steigern. Der Erfolg blieb nicht aus: Seit 1994 wurden 234.000 neue Stellen geschaffen. Wegen des gleichzeitigen Anstiegs der Arbeitssuchenden sank aber die Arbeitslosenquote kaum.

Ähnliche Maßnahmen betreffen die Krankenversicherung. Statt automatischer Auszahlung werden die Erstattungen durch Dezentralisierung und Kontrollen so neu gestaltet, daß Anreize für Arbeitgeber und Versicherte bestehen, die Arbeitsbedingungen positiv zu gestalten bzw. so selten und so kurz wie möglich krank zu sein.

Eine neue Umweltsteuer auf den CO₂-Verbrauch trägt kaum zur Sanierung des Haushalts bei (erwartete Einnahmen: 1,1 Mrd. Gulden = 0,2% des BSP), da sie für Unternehmen und Konsumenten weitgehend kostenneutral gestaltet wurde. Sie begünstigt aber langfristig die Energiesparer und untergräbt damit ihre eigene Steuerbasis - was aber im Prinzip als ökologische Wirkung gewünscht ist.

Der PvdA ging es bei allen Reformen zuerst um die Wiederherstellung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, also um Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung. Der Beitritt der Niederlande zur EWWU ist innenpolitisch kaum umstritten und von den Kriterien her wenig gefährdet. Er spielte daher auch keine wesentliche Rolle für die Formulierung der PvdA-Strategie.

Österreich: „Sparen ja, aber gerecht“

Noch 1992 war der österreichische Staatshaushalt relativ gesund mit einem Defizit in Höhe von 1,9% des BIP und einer Staatsschuld von ca. 58%. Die Rezession 1993-95, die Steuerreform von 1994 (u.a. Abschaffung der Vermögens- und Gewerbesteuer sowie Absenkung weiterer Steuern), die Ausweitung der Sozialleistungen (u.a. Pflegeversicherung) und der EU-Beitritt verschlechterten die Lage, so daß 1995 das Defizit auf 6,2% des BIP und die Verschuldung auf 69,4% angewachsen war.

Diese Entwicklung beunruhigte in erster Linie die Finanzpolitiker, aber auch die Wirtschaft, die sich nach dem EU-Beitritt stärker der ausländischen Konkurrenz ausgesetzt sah. Ein breiter Kon-

sens bestand auch zugunsten der Teilnahme an der EWWU, also zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien, der die Ausarbeitung der Konsolidierungspolitik erleichterte.

Die Koalitionspartner ÖVP und SPÖ konnten sich erst nach den Wahlen, die einen überraschenden Sieg der SPÖ brachten, einigen. Die Regierung bezog die Sozialpartner in die Diskussion um das Konsolidierungsprogramm ein und erhielt auch die Unterstützung der Gewerkschaften. Letztere honorierten sowohl die Tatsache, daß der Gesetzgeber kurz zuvor (1993) noch die sozialpolitischen Leistungen erheblich verbessert hatte, als auch die relative Ausgewogenheit und die Ziele des Sparprogramms. In der öffentlichen Begründung unterstrich die SPÖ die konjunkturellen und sozialpolitischen Ursachen der Haushaltskrise und thematisierte kaum die Steuerreform von 1994 und den EU-Beitritt.

Das Sparprogramm selbst war sehr umfangreich mit einem Volumen von 4,7% des BIP bzw. 100 Mrd. Schilling. Ausgabenkürzungen sollten zwei Drittel, eine Erhöhung der Einnahmen ein Drittel aufbringen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick:

Konsolidierungsprogramm des Bundes 1996-1997		
Budgetärer Effekt gegenüber der Rechtslage 1995 in Mrd. S		
Maßnahmen auf der Ausgabenseite	1996	1997
Personalaufwand im Öffentlichen Dienst	8,0	16,0
Familienpolitische Maßnahmen	0,0	6,3
Pflegegeld	1,3	1,9
Arbeitslosenversicherung	1,8	4,2
Pensionsversicherung	3,2	13,5
Förderungen	2,8	2,8
Allgemeine Verwaltung	15,9	17,9
Reduktion der Zweckbindungen	5,2	4,0
Ausgaben insgesamt	38,3	66,7
Maßnahmen auf der Einnahmenseite		
Lohnsteuer	3,8	18,3
Einkommensteuer	2,5	4,6
Körperschaftsteuer	8,1	8,1
Umsatzsteuer	5,7	2,0
Energiesteuer	3,0	7,0
Tabaksteuer	0,6	1,2
KFZ-Zulassungsabgabe (NOVA)	0,4	0,8
Zinsertragsteuer	2,0	3,0
Versicherungssteuer auf Kurzläufer	0,5	1,0
Erbschaftsteuer	0,4	0,8
Steuern insgesamt (1)	27,0	46,7
Steuern Bund	22	33
Summe	60,3	100,0
1) vor Überweisung an Länder und Gemeinden		

Die quantitativ wichtigsten Ausgabenkürzungen erfolgten in der allgemeinen Verwaltung, bei den Pensionen und in der öffentlichen Personalpolitik. Die höchsten zusätzlichen Einnahmen sollen aus der Lohn-, Körperschafts- und der neuen Energiesteuer kommen.

Trotz aller unabweisbarer Härten auch und gerade für die Empfänger von Sozialleistungen versuchte die SPÖ auf zwei Ebenen, die Lasten des Sparprogramms sozial gerecht zu verteilen:

1. Die Streichung von Abzugsmöglichkeiten bei der Einkommenssteuer, insbesondere für hohe Einkommen über 700.000 S (=100.000 DM), sowie die Erhöhung der Erbschafts- und Kapitalertragssteuer belasten vor allem die reicheren Schichten.
2. Flankierende Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung und Investitionsförderung sollen die rezessive Wirkung der Kürzungen lindern (z.B. ein Schieneninfrastrukturfonds der ÖBB, Investitionsfreibeträge, Wohnungsbauförderung).

Wirtschaftspolitische Prioritäten der vier sozialdemokratischen Parteien

Die eingangs unterschiedenen vier Ziele für Sparpolitiken (Finanzpolitische Handlungsfähigkeit; Erfüllung der Maastrichtkriterien, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit sowie Beschäftigung) spielten bei allen Parteien eine Rolle, allerdings mit einer unterschiedlichen, innenpolitisch bestimmten Gewichtung. Der folgende Versuch einer Rangfolge ist aber angesichts der engen Verflechtung der Ziele weder zu eng zu interpretieren noch gar als Ausdruck einer Zielkonkurrenz zu verstehen.

wichtiger	Beschäftigung	Beschäftigung	Wettbewerbsfähigkeit	Finanzpolitische Handlungsfähigkeit
Bedeutung der Ziele	Wachstum	Wachstum	Beschäftigung	Maastricht
	Finanzpolitische Handlungsfähigkeit	Maastricht	Finanzpolitische Handlungsfähigkeit	Wettbewerbsfähigkeit
weniger wichtig	Maastricht	Finanzpolitische Handlungsfähigkeit	Maastricht	Wachstum
Land	Schweden	Dänemark	Niederlande	Österreich

Bonn, den 28.8.96

