

# ePub<sup>WU</sup> Institutional Repository

Markus Marterbauer

Die Rolle der Fiskalpolitik im schwedischen Wohlfahrtsstaat

Paper

*Original Citation:*

Marterbauer, Markus (1991) Die Rolle der Fiskalpolitik im schwedischen Wohlfahrtsstaat. *Department of Economics Working Paper Series*, 6. Inst. für Volkswirtschaftstheorie und -politik, WU Vienna University of Economics and Business, Vienna.

This version is available at: <http://epub.wu.ac.at/6279/>

Available in ePub<sup>WU</sup>: May 2018

ePub<sup>WU</sup>, the institutional repository of the WU Vienna University of Economics and Business, is provided by the University Library and the IT-Services. The aim is to enable open access to the scholarly output of the WU.

**DIE ROLLE DER FISKALPOLITIK  
IM SCHWEDISCHEN WOHLFAHRTSTAAT<sup>1</sup>**

**MARKUS MARTERBAUER**

*Working Paper No. 6*

*Dezember 1991*

*<sup>1</sup> Für wertvolle Hinweise und Anregungen bin ich Alois Guger, Reinhard Pirker, Brigitte Unger und Ewald Walterskirchen zu Dank verpflichtet. Allfällige Ungenauigkeiten und Fehler bleiben (leider) im alleinigen Verantwortungsbereich des Autors.*



*Adresse des Autors:*

*Markus Marterbauer  
Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik  
Wirtschaftsuniversität Wien  
Augasse 2-6  
A-1090 Wien  
ÖSTERREICH*

## 1. Fiskalpolitik im Rehn-Meidner-Modell

Fiskalpolitische Maßnahmen als Teil einer makroökonomisch orientierten Wirtschaftspolitik haben in den europäischen Ländern in den 60er und vor allem den 70er Jahren im Zuge einer Betonung des Paradigmas eines "hydraulischen" Keynesianismus verstärkte Aufmerksamkeit erlangt: Fehlende private Nachfrage wurde mithilfe einer Politik des "deficit spending" durch öffentliche Nachfrage ersetzt, um die Vollbeschäftigung aufrecht zu erhalten. Diese Politik stieß, trotz z.T. erheblicher Erfolge nach dem ersten Ölpreisschock (etwa in Österreich), aus verschiedenen Gründen gegen Ende der 70er Jahre auf ihre Grenzen. Die 80er Jahre waren dann in den meisten europäischen Ländern durch eine Politik der "Budgetkonsolidierung" geprägt. Zwar wiesen die einzelnen Strategien starke Abweichungen voneinander auf (Sozialabbaumaßnahmen und Bundesbankgewinne in der BRD, Privatisierungspolitik in Großbritannien, Steuererhöhungspolitik in Dänemark), insgesamt waren sie aber meist durch die Opposition der Gewerkschaften geprägt.

In Schweden reichen in die Politik umgesetzte modellhafte Instrumentalfunktionen für die Budgetpolitik viel weiter zurück: In den Krisenjahren der Weltwirtschaftskrise der Zwischenkriegszeit wurde von der sozialdemokratischen Regierung zwischen 1933 und 1935 ein "präkeynessches" Konjunkturprogramm defizitfinanzierter Arbeitsbeschaffungsprogramme im öffentlichen Wohn- und Straßenbau betrieben, das in Kombination mit anderen wirtschaftspolitischen Maßnahmen, wie etwa einer deutlichen Abwertung, zu einem allgemeinen Wirtschaftsaufschwung und einem raschen Beschäftigungswachstum führte (vgl. auch Uhr 1977) und somit zu einer entscheidenden Stabilisierung des politischen Systems beitrug.

Auch für die Zeit nach dem zweiten Weltkrieg wurde in Schweden mit einer schweren Rezession gerechnet, die man, nach bewährtem Vorbild der 30er Jahre, mithilfe expansiver Fiskal- und Geldpolitik unter Betonung aktiver Beschäftigungspolitik zu bekämpfen gedachte, nachdem mit dem neuen sozialdemokratischen

Parteiprogramm 1944 das Vollbeschäftigungsziel endgültig in den Mittelpunkt des Zielkatalogs der Wirtschaftspolitik gerückt wurde.

Im Gegensatz zu diesen Erwartungen kam es allerdings zu einem starken, exportbedingten Wirtschaftsaufschwung und einer Konjunkturüberhitzung, die die schwedische Wirtschaftspolitik vor ein völlig andersgeartetes Stabilitätsproblem (vgl. auch Lundberg 1985, S. 16) stellte. Die erwartete "deflatorische Lücke" trat als "inflationäre Lücke" auf, bei der starken Orientierung auf das Vollbeschäftigungsziel und die Tarifautonomie drohten demnach hohe Inflationsraten und Leistungsbilandefizite.

Unter diesen makroökonomischen Umständen wurde von den Ökonomen der Arbeitergewerkschafts-Landsorganisationen (LO) Gösta Rehn und Rudolf Meidner ein Modell entwickelt (LO-Report "Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen", Gewerkschaftsbewegung und Vollbeschäftigung, 1951), das zum entscheidenden Parameter für die weitere schwedische Entwicklung wurde und in dem die Fiskalpolitik mehrfach gefordert war: Sie sollte zum ersten Teil einer stark restriktiv orientierten Globalpolitik sein. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Kapazitäts- und Beschäftigungssituation in den verschiedenen Sektoren, Branchen, Regionen und Märkten wurde eine global nachfragesteuernde Politik herkömmlich-keynesianischer Prägung als nicht sinnvoll angesehen. Demnach sollte nicht eine lohnpolitische Zurückhaltung der Gewerkschaften, die auf Dauer notwendigerweise zu großen innergewerkschaftlichen Spannungen führen würde, das antiinflationäre Instrumentarium bilden, sondern eine generell restriktive Fiskal- und Geldpolitik, die die Wirtschaft in eine fast rezessive Lage bringen würde, was wiederum die Gewerkschaftsstärke nicht in übermäßige Lohnforderungen umzusetzen erlauben würde. Die restriktive Fiskalpolitik sollte nach Rehn und Meidner vor allem über hohe indirekte Steuern und Pensionsversicherungsbeiträge implementiert werden. Die infolge einer derartigen Politik entstehenden "Arbeitsloseninseln" (Lundberg) in einzelnen

Sektoren, Regionen bzw. Bevölkerungsgruppen würden durch eine stark expansive aktive Arbeitsmarktpolitik zum Verschwinden gebracht werden.

Zum zweiten war die Fiskalpolitik als notwendige Ergänzung der solidarischen Lohnpolitik konzipiert: Im Rehn-Meidner-Modell sollte die gewerkschaftliche Orientierung der Lohnpolitik an den Unternehmen mit überdurchschnittlicher Ertragskraft ansetzen. Die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu hohen und die privaten Investitionen gefährdenden Lohnsteigerungen sollten weggesteuert werden und über den Umweg des öffentlichen Sektors als Investitionskapital in den privaten Sektor transferiert werden. Als Instrument dafür wurde vor allem das beitragsfinanzierte Pensionsversicherungssystem installiert, das regelmäßig hohe Überschüsse aufweist. Durch hohe Steuern und Abgaben werden demnach im öffentlichen Sektor jene Finanzierungsüberschüsse geschaffen, die die hohen Investitionsquoten ohne Rückgriffe auf ausländische Ersparnisse finanzieren lassen.

Zu diesen beiden makroökonomischen Funktionen der Fiskalpolitik als Stabilisierungselement und Investitionsfinanzierungselement trat die Umverteilungsaufgabe. Diese setzt in Schweden aufgrund der schon in der Primärverteilung relativ ausgeglichenen Einkommen weniger bei den Steuern und Abgaben, als viel mehr bei den öffentlichen Ausgaben, insbesondere bei den öffentlichen Dienstleistungen in Form von Realtransfers an.

Die schwedische Kombination einer restriktiven Orientierung der Fiskalpolitik mit einer im Laufe der Jahre stark ausgebauten und vielfältigen aktiven Arbeitsmarktpolitik, einer engagierten solidarischen Lohnpolitik, einem großen öffentlichen Dienstleistungssektor mit einer umfangreichen sozialstaatlichen Absicherung mehr war in der gesamten Nachkriegszeit bis zumindest in die Mitte der 70er Jahre herauf von außerordentlichem Erfolg geprägt: Die "goldenen Dekaden" des schwedischen Modells waren durch hohes Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, niedrige Inflationsraten, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, egalitäre Einkommensverteilung und hohe Lebensstandards gekennzeichnet.

## 2. Wirtschaftskrise und bürgerliche Regierung

Wie auch die anderen Industrieländer wurde Schweden von der Weltwirtschaftskrise infolge des kriegsbedingten Inflationsdrucks aus den USA, des Zusammenbruchs des Wechselkurssystems von Bretton Woods und den Erdölpreiserhöhungen durch die OPEC-Länder 1973 erfaßt. Noch in den Jahren 1973 und 1974 war es aufgrund einer im internationalen Vergleich guten Preis- und Kostensituation zu einem starken Wachstum der Industrieinvestitionen und einem Exportboom gekommen. In der Folge gelang es der Regierung allerdings nicht, restriktive Maßnahmen in notwendigem Ausmaß durchzusetzen. Insbesondere der Versuch mithilfe der sogenannten "Haga-Abkommen" (zwischen sozialdemokratischer Regierung, den Gewerkschaften LO und TCO, sowie der liberalen und der Zentrumspartei) eine "tax-based-income-policy" zu implementieren, scheiterte. Die im Abtausch gegen Senkungen der Einkommensteuer und Erhöhungen der (arbeitgeberfinanzierten) Sozialversicherungsbeiträge zugesagte Lohnzurückhaltung konnten die Gewerkschaftsspitzen v.a. aufgrund massiver Lohndrift, die als Folge außerordentlich hoher Unternehmergewinne zu sehen ist, nicht einhalten.

Der internationale Nachfrageausfall infolge der restriktiven Antwort großer Industrieländer auf den kostenbedingten Wirtschaftsabschwung traf die schwedische Wirtschaft gleichzeitig mit massiven Lohnkostenerhöhungen. Zudem war Schweden auch unmittelbar von der Strukturkrise betroffen, als der Nachfragerückgang in der Automobil-, Stahl- und Werftindustrie direkte Folge der Ölpreisexplosion war. Die Regierung versuchte die Rezession, unter dem absoluten Primat der Vollbeschäftigung, mit einer "Brückenpolitik" zu bewältigen, indem die befürchteten Exportausfälle durch eine Stärkung der inländischen Nachfrage ausgeglichen werden sollten. Instrumentarium hierfür waren eine Senkung der 1969 eingeführten Mehrwertsteuer und eine Expansion des öffentlichen Konsums vor allem durch den Ausbau der kommunalen Dienstleistungen, auch das

Instrument der Investitionsfonds und Subventionen für die Produktion auf Lager fanden Verwendung. Diese Politik erwies sich insbesondere bezüglich des Beschäftigungszieles als durchaus erfolgreich. Die Arbeitslosenrate lag 1976 noch bei international vorbildlichen 1,6%, doch auch die Inflationsrate mit 10%, die Nettodefizitquote des Zentralstaates mit 1,9% und das Leistungsbilanzdefizit mit 2,1% des BIP konnten im OECD-Vergleich bestehen. Dennoch genügten marginale Stimmenverluste der Linksparteien in einem von der Nukleardebatte geprägten Wahlkampf 1976 um den drei bürgerlichen Parteien erstmals seit 1932 eine Regierungsbildung zu ermöglichen.

Aus fiskalpolitischer Perspektive sind die sechs Jahre wechselnder bürgerlicher Regierungskoalitionen zwischen 1976 und 1982 vor allem durch das enorme Ansteigen der Defizite der öffentlichen Haushalte gekennzeichnet. Zwischen 1976 und 1982 stiegen die Ausgaben der öffentlichen Haushalte von 51,5% des BIP auf 66,5%, ihr Finanzierungssaldo wandelte sich von einem Überschuß von 4 BIP-%-Punkten zu einem Defizit von 7% 1982. Die Nettodefizitquote des Zentralstaates stieg bis 1982 auf 13,7% des BIP. In der Zeit der bürgerlichen Regierung erfolgte demnach ein eklatanter Abgang von der restriktiven Orientierung der Fiskalpolitik im Rehn-Meidner-Modell.

Neben einer generell stark expansiv orientierten Fiskalpolitik lagen die Schwerpunkte der Ausgabensteigerungen v.a. in folgenden Bereichen (vgl. Marterbauer 1989a S.57ff):

Die Strukturkrise der zweiten Hälfte der 70er Jahre betraf v.a. die fünf großen Sektoren Stahlindustrie, Werften, Erzgewinnung, Holzindustrie und Textilindustrie. Diesen Industriesektoren wurden ab 1976 massive öffentliche Subventionen gewährt, die im Budgetjahr 1982/83 ihren Höhepunkt mit 11% des Nettoproduktionswertes der Industrie oder knapp 3% des BIP erreichten. Für die Kulmination 1982 waren vor allem die massiven Kapitalzufuhren an die von der bürgerlichen Regierung verstaatlichten Stahl- und Werftindustrien verantwortlich. Diese Politik bewirkte insgesamt ohne Zweifel einen

"Strukturversteinerungsprozeß", der die an sich auf raschen Strukturwandel hin orientierte schwedische Wirtschaftspolitik auf Jahre hinaus belastete.

Unter dem Eindruck, zur Sicherung des politischen Überlebens der Koalitionsregierung, keinesfalls eine Anti-Vollbeschäftigungspolitik betreiben zu können, baute die Regierung auch die Arbeitsmarktpolitik stark aus. Dies allerdings weniger in der Rehn-Meidner-Orientierung am Personal- und Qualifikationsbedarf wachstumsfähiger Branchen und Regionen, sondern eher durch arbeitsplatzerhaltende Subventionen für die private Wirtschaft und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor. Für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wurden im Spitzenjahr 1982 8,5% der Staatsausgaben (3% des BIP) ausgegeben. Die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Sektor stieg von 1,331 Mio (1976) auf 1,580 Mio (1982). Dennoch erhöhte sich die Arbeitslosenrate 1982 auf 3,2% (ca. 150.000 Beschäftigungslose) und mit ihr stiegen auch die Zahlungen für Arbeitslosenunterstützungen rasch an.

Mit dem rezessionsbedingten Rückgang des Wirtschaftswachstums und der Steuereinnahmen sowie den dramatisch steigenden Zinsaufwendungen wurde der Budgetspielraum weiter eingeschränkt. Der im September 1980 unter dem starken Druck der Moderaten Sammlungspartei vorgenommene wirtschaftspolitische Schwenk zu einer restriktiven Politik der Steuererhöhungen (Mehrwertsteuer, Benzin- und Energiesteuern) und Ausgabenkürzungen (Nahrungsmittel und Zinssubventionen, Arbeitsmarktpolitik) sowie monetärer Restriktionen (Diskontsatzserhöhung und Mindestreservensatzerhöhung) brachte auch in Zusammenhang mit der neuerlichen Abwertung 1981 keine wirtschaftspolitische Erholung, ganz im Gegenteil wurde durch die fiskalische Restriktionspolitik die internationale Rezession nach dem zweiten Ölpreisschock und der Kehrtwende der amerikanischen Geldpolitik noch verschärft.

Die Fiskalpolitik der bürgerlichen Regierung muß insgesamt als eindeutig fehlgeschlagen angesehen werden. Ihr wurden Aufgaben im Sinne einer akkomodierenden Stabilisierungspolitik



zugewiesen, die zumindest für die schwedische Modellkonzeption ungewöhnlich waren. Dadurch gerieten auch die anderen Elemente des Rehn-Meidner-Modells aus den Fugen. Das weiterhin bestehende Primat der Vollbeschäftigung war nun mit hohen Nominallohn- und Preissteigerungen verbunden, sowie mit einem laufenden Verlust an Marktanteilen für die Exportindustrie und einer drastischen Verschlechterung der Leistungsbilanzsituation, woran auch die vier defensiv orientierten Abwertungen zwischen 1977 und 1981 wenig ändern konnten, verbunden.

Natürlich stellt sich die Frage, worin eine alternative, stärker am Rehn-Meidner-Modell orientierte Politikkonzeption bestehen hätte können und ob nicht auch sie deutliche globale Nachfrageimpulse hätte geben müssen. Der entscheidende Faktor scheint aber viel mehr zu sein, daß es der bürgerlichen Regierung nicht gelang, die notwendigen strukturellen Anpassungsschritte vorzunehmen, die das im selektiven Bereich sehr flexible schwedische Modell bis dahin ausgezeichnet hatten. Dies steht im Zusammenhang mit der Uneinigkeit des bürgerlichen Drei-Parteien-Kabinetts und findet seine Ursache vor allem in der anhaltenden politischen (und in allerdings abnehmendem Ausmaß auch ökonomischen) Hegemonie der Arbeiterbewegung, die der Regierung weiterhin die Vollbeschäftigungsorientierung vorgab, sich gleichzeitig aber in vielen Fragen wenig kooperativ verhielt.

### **3. Offensive Wirtschaftspolitik und fiskalische Konsolidierung ab 1982**

#### **3.1. Anforderungen an die Fiskalpolitik**

Mit der wirtschaftspolitischen Kehrtwende nach dem Wahlerfolg der Sozialdemokraten im September 1982 war auch eine Neuorientierung der Fiskalpolitik verbunden. Der modellkonformen, restriktiv orientierten Fiskalpolitik fielen folgende Aufgaben zu.

(1) Den entscheidenden Impuls erhielt die Aufschwungstrategie von der 16%igen Abwertung vom Oktober 1982, die die traditionelle Unterbewertung der Schwedenkrone wiederherstellte, der Exportindustrie einen entscheidendes Wachstum bescherte und in den Jahren 1983 und 1984 die zentralen Wachstumsdeterminanten bildete. Für das Funktionieren dieser Strategie war die Vermeidung einer Abwertungs-Inflations-Spirale notwendig. Die Fiskalpolitik hatte demnach dafür zu sorgen, daß keine negativen Inflations- und Leistungsbilanzdefizite auftraten, was durch eine generell restriktive Orientierung und durch das Brechen der budgetbestimmten Teile der Inflationserwartungen geschah.

(2) In Schweden übernimmt, bei hohen Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträgen und einer daraus resultierenden schwachen privaten Sparquote, der öffentliche Sektor die Aufgabe die Sicherung einer entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Sparquote. Die Erzielung öffentlicher Überschüsse wirkt auch der nachfrageseitig bedingten Teile einer Tendenz zu einer schwachen Leistungsbilanz entgegen.

(3) Positive Effekte auf die Leistungsbilanz sollten auch durch die Verringerung der Auslandsfinanzierung öffentlicher Defizite entstehen. Eine höhere Auslandsverschuldung war man vor allem eingegangen, um die crowding-out-Gefahren abzuwenden. Budgetpolitisch war diese Strategie infolge der Abwertungen und der damit verbundenen sprunghaften Erhöhung der Zins- und Tilgungszahlungen problematisch geworden.

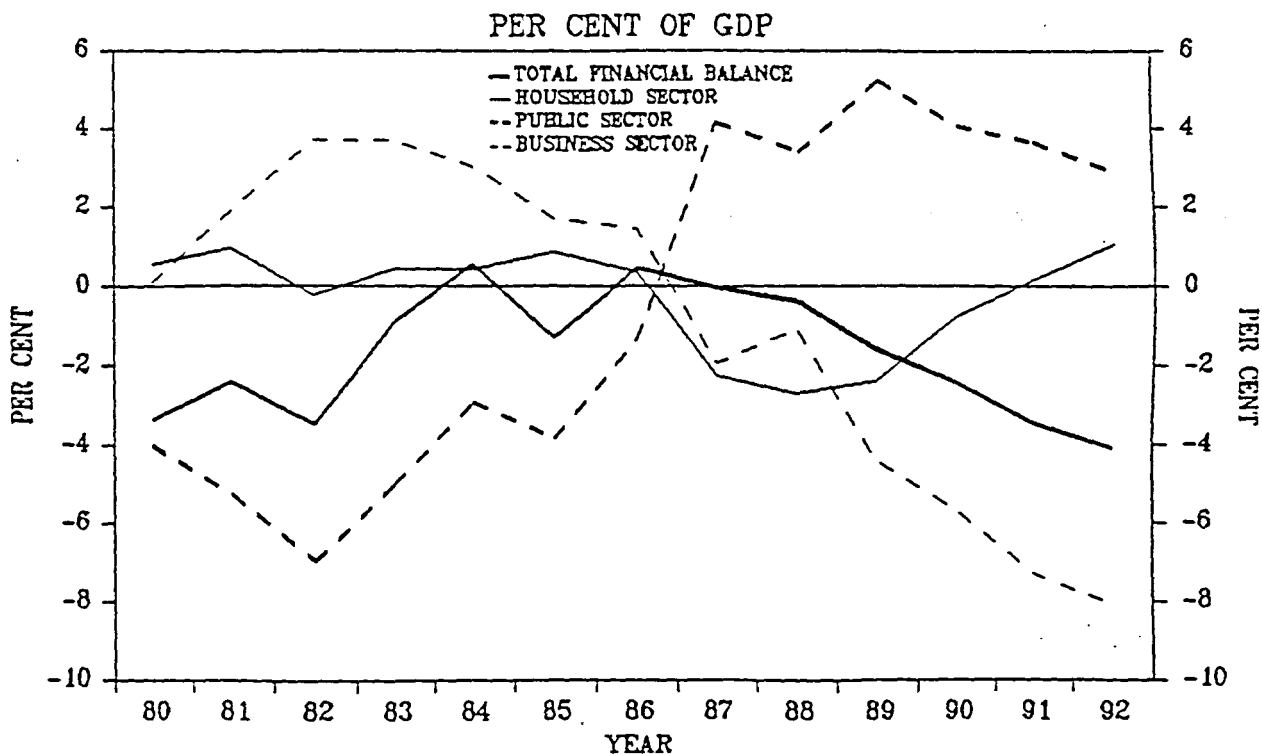
(4) Die Abwertungstrategie und der Versuch fiskalpolitisch restriktiv zu wirken waren mit negativen verteilungspolitischen Implikationen verbunden. Vor allem die starke Erhöhung der Gewinne in der Exportindustrie machte es für die Gewerkschaften schwierig, die lohnpolitische Zurückhaltung, ohne die die inflationfreie Wachstumspolitik nicht funktionieren hätte können, durchzuhalten. Auf steuerlicher Seite mußte deshalb eine Abschöpfung dieser Übergewinne versucht werden. Dies geschah mit der Einführung der Arbeitnehmerfonds und der Erneuerungsfonds. Die Staatsausgabenseite mußte versuchen, die umverteilungsbedingten Teile der Realeinkommensverluste der ersten Jahre für Beschäftigte und Pensionisten auszugleichen.

### 3.2. Fiskalpolitischer Erfolg und gesamtwirtschaftliche Finanzierungssalden

Dem Zusammenhang der makroökonomischen Finanzierungssalden nach kann eine Verringerung der Netto-Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte nur dadurch erreicht werden, daß sich der Unternehmenssektor vermehrt verschuldet, die Leistungsbilanz sich verbessert oder die privaten Haushalte weniger sparen.

Für Schweden ergibt sich, wie aus Graphik 1 hervorgeht folgendes Bild: Der Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte verbesserte sich ab 1982 immens rasch, das Defizit von 7% des BIP 1982 wurde in einen Überschuß von 1990 4% verwandelt. Mit dieser Entwicklung ging zum einen eine rasche Verbesserung der Leistungsbilanzsalden einher. Nach einem Defizit von 3,7% des BIP (1982) konnte ein Ausgleich der Leistungsbilanz erreicht werden, der bis 1988 anhielt, in der Folge kam es zu einer neuerlichen Passivierung.

Graphik 1 Gesamtwirtschaftliche Finanzierungssalden



1990-92 FORECAST, MINISTRY OF FINANCE JAN 1991

SOURCE: STATISTICS SWEDEN

Das Verhältnis zwischen Finanzierungssalden der öffentlichen Haushalte und Leistungsbilanzsaldo ist dabei so zu interpretieren, daß einerseits eine erfolgreiche Abwertung eine restriktive Fiskalpolitik erfordert, um inflationäre Überhitzungserscheinungen zu vermeiden, daß andererseits aber auch die rasche Verbesserung der Leistungsbilanzsituation einen Abbau der öffentlichen Defizite ohne Anstieg der Arbeitslosenrate erlaubt. Bis in das Jahr 1986 entwickelte sich der Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte und der Leistungsbilanzsaldo nahezu parallel. Das weitere Ansteigen der öffentlichen Überschüsse ging ab diesem Zeitpunkt einher mit einem starken Absinken der Sparquote der privaten Haushalte und einer schnellen Verschuldung des Unternehmenssektors. Beides wurde durch die Liberalisierung der Finanzmärkte ermöglicht, die ab 1985 einsetzte und in der ersten Phase v.a. in einer Aufhebung von quantitativen Kreditbeschränkungen bestand. Dazu kamen ab 1986 doch deutliche Realeinkommenssteigerungen und ausgeprägte Vermögenseffekte durch starke Wertsteigerungen bei Kapitalanlagen und Wohnvermögen. Alle drei Vorgänge führten, verstärkt durch die positiven Erwartungen einer guten Konjunkturlage, zu einer massiven Ausweitung der Verschuldung des privaten Sektors. Das Wirtschaftswachstum der Jahre 1986 und 1987 war dann auch insbesondere von einem privaten (kreditfinanzierten) Konsumboom getragen.

Ab dem Jahr 1987 wirkten die öffentlichen Haushalte auch kaum mehr restriktiv, die Überschüsse stabilisierten sich auf einem Niveau von ungefähr 4% des BIP, stiegen 1989 nochmals kurz an und sanken seit dem, einhergehend mit einer neuerlichen Verschlechterung der Leistungsbilanz, einer Erhöhung der privaten Sparquote und einer höheren Verschuldung des Unternehmenssektors.

Die Finanzierungssalden der öffentlichen Haushalte verbesserten sich zwischen 1982 und 1990 um 11% des BIP. In der Folge sollte nun auf verschiedene Komponenten und Maßnahmen in diesem Zusammenhang eingegangen werden.

Tabelle 1: Finanzierungssalden der öffentlichen Haushalte

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
	in % des BIP								
Einnahmen	59,6	61,3	60,9	61,2	62,0	65,3	63,3	65,9	67,7
dir. Steuern	21,5	21,8	21,3	21,0	21,8	23,9	24,3	25,3	24,3
indir. Steuern	14,1	15,3	15,8	16,5	16,8	17,3	16,4	16,8	17,6
SV-Beiträge	13,8	13,6	13,2	12,5	14,2	13,8	14,1	14,8	15,1
Abgabenquote	49,9	50,6	50,3	50,5	52,8	55,0	54,8	56,9	56,9
Ausgaben	66,6	66,3	63,8	65,0	63,3	61,1	59,9	60,8	61,0
Güter u. Dienstl.	33,1	32,3	31,1	30,7	30,1	29,4	28,7	29,2	
Transfers an Hhe.	19,3	19,3	18,5	19,2	19,4	19,7	20,4	20,5	
Übrige	14,2	14,7	14,2	15,1	13,8	12,0	10,8	11,1	
Saldo	-7,0	-5,0	-2,9	-3,8	-1,3	+4,2	+3,4	+5,1	+4,7
Nachfrageeffekte der Fiskalpolitik	+1,9	-0,5	-2,4	+0,2	-1,0	-2,7	+0,1	+0,4	+0,2

Quellen: OECD, Ministry of Finance, Statistics Sverige, Knöbl  
1991 S. 126

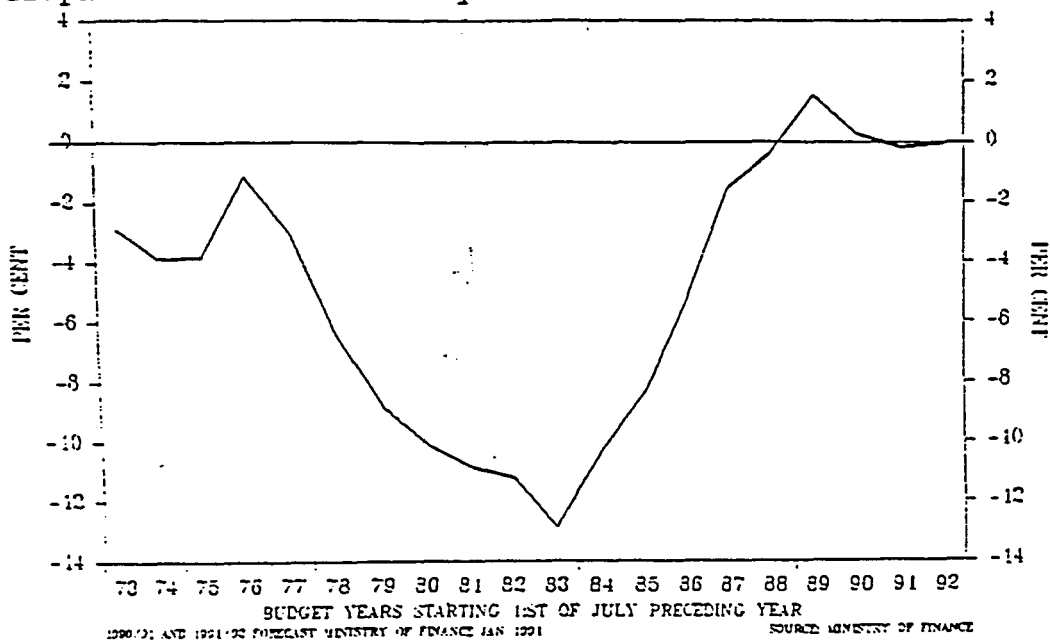
Die Aktivierung der Finanzierungssalden der öffentlichen Haushalte war sowohl einnahmenseitig als auch ausgabenseitig bedingt. Die öffentlichen Einnahmen stiegen von knapp 60% des BIP 1982 auf ungefähr 66% 1990, wobei die Abgabenquote von 50% auf 57% anstieg. Die öffentlichen Ausgaben verringerten sich von knapp 67% 1982 auf 61% 1990.

Die hohen Defizite und auch die rasche Sanierung der öffentlichen Haushalte geht v.a. auf die Entwicklungen im Budget des Zentralstaates zurück, da der Sozialversicherungssektor relativ konstante Überschüsse von 2-3 BIP-%-Punkten aufweist und die Finanzierung der nachgeordneten Gebietskörperschaften relativ ausgeglichen ist, wenn hier auch in den letzten Jahren verstärkte Probleme auftraten.

Die Budgetsituation des Zentralstaates wird in Graphik 2 nachgezeichnet. Die Nettodefizitquote betrug im Budgetjahr 1982/83 13,7%. Im Budgetjahr 1988/89 trat zum ersten Mal ein Überschuß auf, seitdem werden nahezu ausgeglichene Budgets erstellt, wobei sich ab 1991 wieder eine konjunkturbedingte Passivierung des Budgetsaldos abzeichnet. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, daß das wirksame Nettodefizit, also

jener Teil des Nettodefizits, der nicht für Zinszahlungen aufgewendet werden muß, bereits ab dem Budgetjahr 1984/85 negativ war.

Graphik 2: Nettodefizitquote des Zentralstaates 1982-1991



### 3.3 Der Beitrag der Einnahmenseite

Im Vergleich zu den anderen OECD-Staaten ist das schwedische Steuern- und Abgabensystem zum einen durch eine einmalig hohe Abgabenquote und zum anderen durch einen hohen Anteil direkter Steuern am Gesamtaufkommen geprägt. Das System der Einkommensteuer war zu Anfang der 80er Jahre zudem durch äußerst hohe Grenzsteuersätze, der Spitzensteuersatz lag bei 85%, und eine hohe Betroffenheit, mehr als die Hälfte der Einkommensbezieher unterlag einem Grenzsteuersatz von mehr als 50%, charakterisiert.

Sowohl von Seiten der Moderaten Sammlungspartei, die ihre Wahlkämpfe regelmäßig mit der Forderung nach (Einkommen-)Steuersenkung bestreitet, als auch von Seiten der Gewerkschaften und der SAP wurde das Steuersystem daher häufig kritisiert. Die Kritik der Arbeiterbewegung bezog sich dabei weniger auf die Höhe der Steuerquote, die als Notwendigkeit zur Aufrechterhaltung der Umverteilung und des Wohlfahrtsstaates, ja

des Rehn-Meidner-Modells angesehen wurde, sondern auf die negativen Verteilungswirkungen infolge der Kombination von hohen Grenzsteuersätzen und vielfältigen Möglichkeiten der Verringerung der Steuerbemessungsgrundlage, auf die Anreize zur Flucht in die Verschuldung infolge der vollen Absetzbarkeit von Zinsaufwendungen mit entsprechender Bevorteilung von Beziehern höherer Einkommen und die starken Anreize zur Steuerflucht und Steuermanipulation (Myrdal 1980).

Die 80er Jahre standen demnach im Zeichen der Reform des gesamten Steuersystems, insbesondere aber der Einkommensteuern. Noch unter der bürgerlichen Regierung einigten sich Sozialdemokraten, Liberale und Zentrum auf eine im Juni 1982 beschlossene Steuerreform, die bis 1985 eine Senkung des Tarifs, der Spitzensteuersatz betrug dann 80%, eine Verringerung der Möglichkeit von Verlustabzügen, eine Streichung mancher Steuerabsetzbeträge bzw. Ausnahmebestimmungen und eine Kürzung der steuerlichen Sparförderung vorsah. Zudem wurde die Indexierung von Tarifgrenzen, Frei- und Absetzbeträgen zunächst begrenzt und 1985 völlig abgeschafft, um mit zu einer Dämpfung der Inflationserwartungen beizutragen.

Eine zweite Phase der Einkommensteuerreform brachte in den Jahren 1987 und 1988 eine Verringerung der Tarifstufen und eine weitere Senkung der Tarife, wobei der Spitzensteuersatz ab 1988 72% betrug. Die neuerliche Reformphase des Jahres 1991 brachte eine drastische Veränderung der Einkommensteuergesetzgebung. Hervorzuheben sind dabei der Versuch einer gleichmäßigen Besteuerung aller Einkommen, gleichgültig aus welcher Quelle sie stammen, eine weitere Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage, die mit einer neuerlichen Senkung der Grenzsteuersätze verbunden ist, sodaß der nun 20%igen staatlichen Einkommensteuer nur mehr ca. 17% der Einkommensbezieher unterliegen, während der Rest der Beschäftigten nur die durchschnittlich 30%ige kommunale Einkommensteuer bezahlt.

Das Körperschaftsteuersystem war in den 80er Jahren ähnlich dem Einkommensteuersystem durch relativ hohe Steuersätze, der

Regelsteuersatz lag bei 57%, und eine sehr eingeschränkte Steuerbasis, vor allem infolge des Investitionsfondssystems, geprägt. Die 80er Jahre brachten eine schrittweise Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, erst die Steuerreform 1991 brachte eine Tarifsenkung auf 30% bei weiterer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, indem etwa das Investitionsfondssystem abgeschafft wurde.

Deutliche Aufkommensteigerungen wiesen in den 80er Jahren die Vermögens-, Erbschafts- und Schenkungssteuern auf. Ihr Anteil an den Gesamteinnahmen betrug 1981 noch 1,6% und wurde bis 1989 sukzessive auf 5,0% gesteigert. Dies ist insbesondere auf die 1986 erfolgte Einführung einer staatlichen Grundsteuer zurückzuführen. Eine einmalige Steuer wurde 1987 auf das Kapital von Lebensversicherungsgesellschaften erhoben, sie erbrachte ein Aufkommen von 16 Mrd Skr oder 5% der gesamten Steuereinnahmen. Diese Steuer diente insbesondere der Abschöpfung der Zusatzgewinne infolge der Finanzmarktderegulierung und der damit verbundenen Aufhebung bestimmter Anlageregulierungen für die Lebensversicherungsgesellschaften.

Während das Aufkommen an direkten Steuern ab 1982 vor allem durch das höhere Wirtschaftswachstum und ihr Anteil am BIP insbesondere durch die Progressivität des Steuersystems ("fiscal drag") anstieg, wurden die indirekten Steuern z.T. deutlich erhöht. Die Mehrwertsteuer wurde 1983 um 2%-Punkte auf 23,46% erhöht, eine neuerliche, allerdings nur temporäre Erhöhung erfolgte im Zuge der Steuerreform 1991 auf 25%. Aufkommensmäßig viel bedeutender war in diesem Zusammenhang allerdings die weitgehende Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Deutlich erhöht bzw. neu eingeführt wurden im Laufe der 80er Jahre die speziellen Verbrauchssteuern, wie die Tabak- und die Alkoholsteuer, die Energiesteuer, die Benzinststeuer oder die Wertpapierumsatzsteuer.

Auch der Anteil der Sozialversicherungsabgaben stieg in den 80er Jahren laufend auf 1990 15% des BIP, was im wesentlichen auf Tarifsteigerungen zurückzuführen ist. Die Höhe der arbeitgeberfinanzierten und in Form von Lohnsummensteuern erhobenen Sozialversicherungsbeiträge beträgt derzeit 38% der



Löhne.

Im Gegensatz zu den meisten anderen Staaten, in denen im Laufe der 80er Jahre Budgetkonsolidierungsmaßnahmen gesetzt wurden, spielte für Schweden die Erhöhung der Einnahmenquote eine nicht unwesentliche Rolle. Die Erhöhung der Einnahmenquote um 6%-Punkte ab 1982 ist zu ungefähr 1%-Punkt auf diskretionäre Maßnahmen vor allem im Bereich der indirekten Steuern und der Sozialversicherungsbeiträge zurückzuführen (Ministry of Finance 1991). Den bei weitem größeren Beitrag leisteten Aufkommenseffekte infolge des höheren Wirtschaftswachstums, der Progressivität der Einkommensteuer, der deutlich über eins liegenden Aufkommenselastizität der Mehrwertsteuer und das höhere Körperschaftsteueraufkommen. Die Aufkommenserhöhungen sind daher weniger auf eine stark restriktive Orientierung einer diskretionären Einnahmenpolitik zurückzuführen, sondern auf das schnelle Ansteigen der Einkommen und des privaten Konsums ab 1985 und damit auf die Wirkung des Steuersystems als automatischer Stabilisator.

#### 3.4. Strukturwandel auf der Ausgabenseite

Die öffentlichen Ausgaben sind in Schweden in der gesamten Nachkriegszeit kontinuierlich gewachsen und erreichten 1982 mit fast 67% des BIP ihren Höhepunkt. Damit ist die schwedische Ausgabenquote die höchste aller Industrieländer, sie lag 1982 um mehr als 20 %-Punkte über jener des OECD-Durchschnitts. Umso erstaunlicher ist der radikale Rückgang in den Jahren der Budgetsanierung, die Ausgabenseite trug ganz wesentlich zum restriktiven Charakter der Fiskalpolitik der 80er Jahre bei. Das reale Wachstum der Staatsausgaben betrug ab 1982 nur mehr ca. 1,5% pro Jahr, gegenüber noch 5,5% in den 70er Jahren. Diskretionäre Maßnahmen wurden in nahezu allen Budgetbereichen gesetzt, in der Folge soll nun auf einige zentrale Teilbereiche eingegangen werden.

Wesentliches Augenmerk wurde in den Konsolidierungsjahren auf die Einschränkung des Wachstums des öffentlichen Konsums gelegt. Für den Zentralstaat ist in diesem Bereich auch ein realer Rückgang über die gesamte Konsolidierungsperiode festzustellen. Die Entwicklung ist auf die Zahl der Staatsbediensteten zurückzuführen, die von 438.000 (1980) auf 384.000 (1989) zurückging, gleichzeitig war aber auch der Gehaltsanstieg im öffentlichen Sektor sehr zurückhaltend. Die relativen Preise der öffentlichen Dienstleistungen sanken daher in den 80er Jahren deutlich. Der implizite Preisanstieg des öffentlichen Konsums insgesamt betrug zwischen 1980 und 1988 nur 6,5% pro Jahr, der BIP-Deflator stieg zum Vergleich um 7,5% p.a. (Knöbl 1991 S. 126). Der öffentliche Konsum des Zentralstaates beträgt allerdings nur ungefähr 7% des BIP, während jener der lokalen Gebietskörperschaften mehr als 20% des BIP ausmacht. In diesem Bereich gab es allerdings ein Ausgabenwachstum, das in etwa dem BIP-Wachstum entsprach. So erhöhte sich etwa die Gesamtzahl der bei den nachgeordneten Gebietskörperschaften Beschäftigten von 1,072.000 (1980) auf 1,257.000 (1989).

Auch der Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP ging während der zweiten Hälfte der 80er Jahre deutlich zurück, nachdem 1983 und 1984 noch Investitionsprogramme v.a. im Verkehrs- und Wohnbereich durchgeführt wurden. Bei der Behandlung der Investitionsentwicklung ist allerdings darauf hinzuweisen, daß etwa im Telekommunikationsbereich auch Investitionsaktivitäten aus dem Budget ausgelagert wurden.

Drastisch verringert wurden im Transferbereich die Industriesubventionen. Mit der neuen industriepolitischen Strategie des "Tillväxt och Förnyelse" (Wachstum und Erneuerung) wurde eine Umstellung der Industriepolitik v.a. gegenüber dem stark defizitären Stahl-, Werften- und Erzgewinnungssektor vorgenommen, die die Schließung langfristig nicht überlebensfähiger Betriebe beinhaltete. In den Jahren 1984 bis 1986 wurden mehrere Großwerften der verstaatlichten "Svenska Varv", jeweils mit einigen tausend Beschäftigten geschlossen. Gleichzeitig wurden mit sehr großem beschäftigungspolitischen

Erfolg umfangreiche arbeitsmarktpolitische Begleitmaßnahmen gesetzt (vgl. hierfür ausführlicher Heseler 1989). Der Anteil der Industriesubventionen am Nettoproduktionswert der Industrie fiel von 11% (1982) auf 2,5% (1988) (Knöbl 1991 S. 126), wobei die verbleibenden Subventionen nahezu ausschließlich für Forschungs- und Entwicklungsprojekte gewährt wurden.

Die nicht Exportstützungen betreffenden Nahrungsmittelsubventionen für Fleisch und Milchprodukte wurden ab 1983 eingestellt, die Preisstützung für Milch stark eingeschränkt.

Im Zuge des Wirtschaftsaufschwunges konnten auch die Aufwendungen für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik eingeschränkt werden, in diesem Bereich kam es nach einer eingehenden Evaluierung aller bestehenden Programme zu einer Umstrukturierung, die z.B. die verstärkte Regionalisierung der Arbeitsmarktvermittlungsstellen beinhaltete.

Von einer Budgetkonsolidierung durch Ausgabenkürzungen im Sozialbereich kann für Schweden sicherlich nicht gesprochen werden. Die Einsparungsmaßnahmen, die, neben der verstärkten Finanzierung über Beiträge, im Sozialversicherungsbereich vorgenommen wurden, betreffen die nicht in vollem Umfang vorgenommenen Pensionserhöhungen in den ersten Jahren der sozialdemokratischen Regierung und die Einführung eines Selbstbehaltes in manchen Bereichen der Krankenversicherung. Speziell 1987 wurden aber die Sozialausgaben wieder deutliche ausgebaut, etwa durch eine deutliche Erhöhung der Arbeitslosengelder und höhere Familienbeihilfen oder weitere Verbesserungen beim Elternurlaubsgesetz.

### 3.5. Positive Impulse von der Finanzierungsseite

Die langfristigen Nachwirkungen derart hoher öffentlicher Defizite, wie sie Schweden in der zweiten Hälfte der 70er und der ersten Hälfte der 80er Jahre eingegangen war, zeigen sich in den Zins- und Tilgungszahlungen. Umso erstaunlicher ist es, wie stark ab 1985 der Anteil der Zinszahlungen an den Gesamtausgaben, der 1984 noch 23% betragen hatte, zurückgeführt

wurde. Diese Entwicklung hat im wesentlichen drei Ursachen. Zum ersten den temporären Rückgang des internationalen Zinsniveaus, zum zweiten die Verringerung des Anteils der Auslandsschuld, die infolge ihrer abwertungsbedingten Verteuerung wesentliche Probleme bereitet hatte und zum dritten die günstige Finanzierung im Inland. Bei der Inlandsfinanzierung der schwedischen Staatsschuld fallen sowohl die in der ersten Hälfte der 80er Jahre kaum positiven Realzinssätze, als auch die Struktur der Verschuldung und der Gläubiger auf (vgl. dazu ausführlicher Marterbauer 1989 S. 137ff). Die Staatsschuld wird zu einem sehr hohen Teil (23,1%) von privaten Haushalten und hier nahezu ausschließlich in Form von Lotterieanleihen (Premieobligationslan) gehalten, was aufgrund der spezifischen Konstruktion dieser Anleihe durch die Verlosung der Zinsen eine sehr günstige Finanzierungsform der Staatsschuld darstellt, die Zinsdifferenz beträgt zwischen 3 und 5 %-Punkten. Überdurchschnittlich hoch ist im internationalen Vergleich auch die Verschuldung bei der Reichsbank (14,5%), den Unternehmungen (7,7%) und diversen (Pensions-)Fonds (16,3%), während der Anteil der Banken (7,8%) relativ gering ist. Die Auslandsverschuldung beträgt 17,6% (Statistik Arsbok för Sverige 1991 S.253). Die Aufwendungen für die Zinszahlungen konnten infolge der Budgetüberschüsse v.a. ab 1988 deutlich verringert werden und betragen derzeit 13,4% der Gesamtausgaben des Zentralstaates.

### 3.6. Gewerkschaftsbewegung und Budgetkonsolidierung

Die Fiskalpolitik war ab 1982 und zumindest bis 1987 sehr restriktiv orientiert, die kontraktiven Effekte beliefen sich in diesem Zeitraum auf 6,5% des BIP (Knöbl 1991 S. 127). Diese restriktive Orientierung erhielt ihre Impulse sowohl von der Einnahmen- als auch von der Ausgabenseite. Während bei den Einnahmen aber eher die Funktion als automatischer Stabilisator wirksam wurde, kam es ausgabenseitig zu sehr erheblichen diskretionären Einsparungsmaßnahmen, deren Durchführung bei gleichzeitiger Senkung der Arbeitslosenraten nur aufgrund ihrer

Kombination mit dem abwertungsinduzierten Wirtschaftsaufschwung zu erklären ist.

Diese Kombination einer deutlichen Abwertung mit einer restriktiven Fiskalpolitik kann ex post als gelungen und erfolgreich betrachtet werden, konnte aber nur erfolgreich sein, indem die Gewerkschaften sich kooperativ verhielten, d.h. die Reallohnverluste genauso wie die Steuererhöhungen und Staatsausgabenkürzungen akzeptierten. Die Reallohnverluste betragen zwischen 1983 und 1985 mehr als 5%, nachdem schon infolge der Abwertungen der bürgerlichen Regierungen die Nominalloohnerhöhungen vor allem zwischen 1980 und 1982 deutlich unter der Inflationsrate gelegen waren.

Die LO-Spitze war aber bereit die neuerlichen Reallohnverluste zu akzeptieren, um die sozialdemokratische Regierung und ihre Vollbeschäftigungspolitik zu unterstützen. Allerdings wurde eine einseitige Erhöhung der Exportförderung durch die Abwertung als nicht dienlich angesehen, die LO forderte eine Stärkung der heimischen Nachfrage, insbesondere des öffentlichen Konsums, was v.a. in den Jahren 1985 und 1986 zu scharfen Konflikten mit der Regierung in der Frage der Notwendigkeit einer - nach Gewerkschaftsmeinung allzu - restriktiven Fiskalpolitik führte. Auch in der Frage der Verteilungspolitik kam es zwischen LO und SAP zu einigen Differenzen, da die Partei mit der Einkommensteuerreform durchaus auch politisch-strategische Ziele verfolgte und sich v.a. den neuen Mittelschichten empfehlen wollte. Im Bereich der Industriepolitik, insbesondere der Schließung von Minen, Stahlwerken und Werften gab es Meinungsverschiedenheiten, weil die LO die Überlebensfähigkeit mancher Betriebe anders einschätzte und zudem die Angemessenheit der großzügigen Förderung der Ansiedlung von Privatbetrieben in Frage stellte.

Trotz dieser und einiger anderer Auseinandersetzungen mehr verhielt sich die LO sehr kooperativ gegenüber der SAP-Regierung. Dies insbesondere aufgrund der mit 1. Jänner 1984 erfolgten Einführung einer kollektiven Kapitalbeteiligung in

Arbeitnehmerhand in Form der Arbeitnehmerfonds ("Löntagarfonder"). Für die Arbeitnehmerfonds war von Seiten der LO seit mehr als einem Jahrzehnt so vehement eingetreten worden, daß ihre - wenn auch in sehr verwässerter Form - erfolgte Einführung einen gewaltigen Prestigeerfolg darstellte. Die Arbeitnehmerfonds haben in der Folge ihre ursprünglichen Ziele der Ergänzung der solidarischen Lohnpolitik und der Demokratisierung der Arbeitswelt nicht erfüllen können, viel wichtiger wurden, neben ihrer identitätsstiftenden Funktion für die Gewerkschaft selbst, ihre unterstützende Wirkung für die Wirtschaftspolitik der sozialdemokratischen Regierung und ihrer langfristig positiven Effekte auf die Sicherung des Pensionssystems (für eine Beurteilung der Funktion der Arbeitnehmerfonds vgl. auch Marterbauer 1989b und Kutos/Marterbauer 1991). Ohne die Unterstützung durch die Gewerkschaften hätte die Kombination von Abwertung und restriktiver Fiskalpolitik nicht erfolgreich sein können.

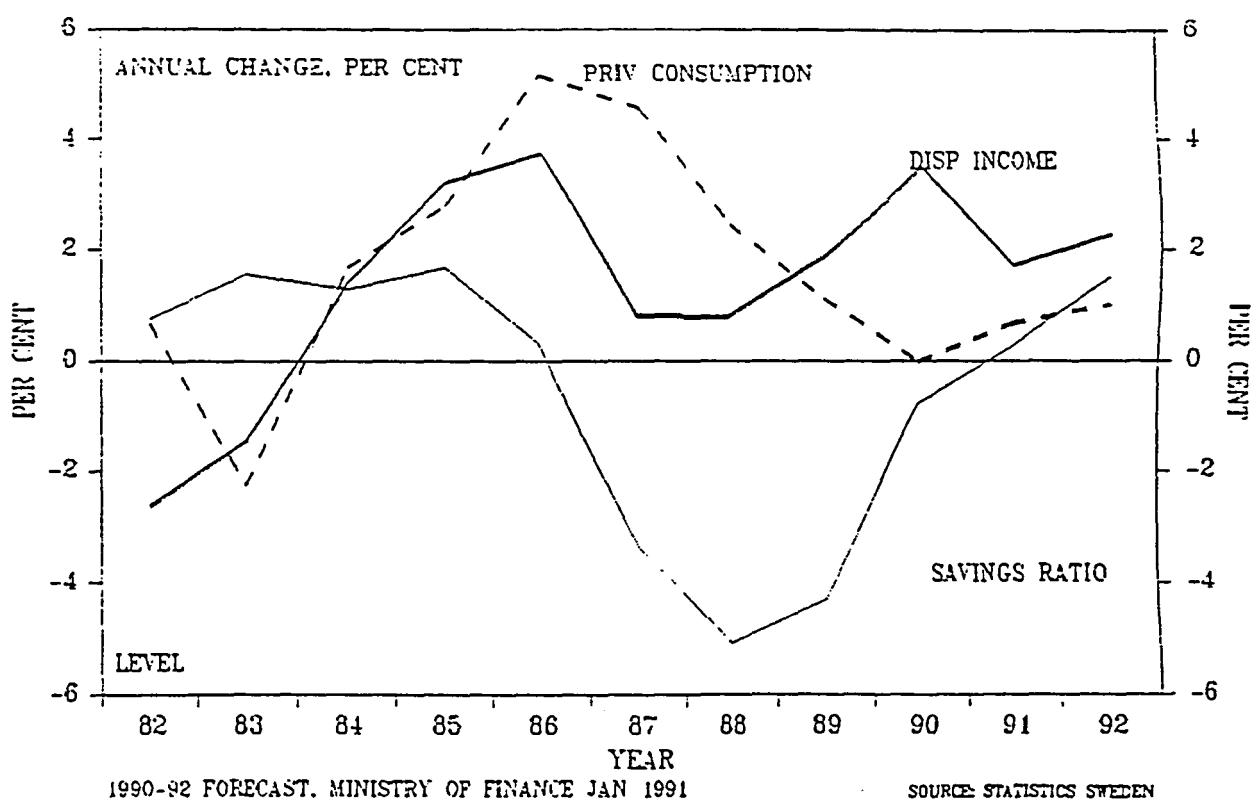
#### **4. Fiskalpolitik und Wirtschaftskrise**

Infolge der Abwertung war das Wirtschaftswachstum der Jahre 1983 und 1984 vor allem vom Exportaufschwung getragen. Dies löste jedoch einen Konjunkturzyklus aus, der schon 1984 die Bruttoanlageinvestitionen deutlich anziehen ließ, ab 1986 wurde dann die Konjunktur v.a. vom privaten Konsum getragen. Die Ursachen für die sehr deutlichen Steigerungen des privaten Konsums sind in den hohen Reallohnsteigerungen (1986 +4,4%) und der starken Wertsteigerung des Vermögens (Kapitalanlage durch Börsenboom und Wohnvermögen infolge des Immobilienbooms) zu sehen. Beide Faktoren führten zu positiven Erwartungen bei den privaten Haushalten, was wiederum die Verschuldungsneigung erhöhte.

Dem kam die mit der 1985 und 1986 erfolgten Deregulierung der schwedischen Finanzmärkte verbundene Aufhebung der quantitativen Kreditbegrenzungen entgegen. Ab der zweiten Jahreshälfte 1985 erhöhte sich deshalb die Verschuldung der privaten Haushalte

dramatisch, die Sparquote sank drastisch ab (bis auf -5% des verfügbaren Einkommens 1988), die starken Steigerungen des privaten Konsums waren zum guten Teil kreditfinanziert. Dies hängt auch damit zusammen, daß die Aufwandszinsen trotz der im Zuge der Steuerreformen erfolgten Einschränkungen z.T. noch immer bei der Einkommensteuer angerechnet wurden, auch in der zweiten Hälfte der 80er Jahre war der Realzins nach Steuern für Privatkredite nur knapp positiv.

Graphik 3: Verfügbares Einkommen und seine Verwendung



Der stark steigenden inländischen Nachfrage durch Investitionen und privaten Konsum stand bei - zumindest 1987 und 1988 noch - leicht real steigender Exportnachfrage ein deutlich geringeres Wachstum des inländischen Angebots gegenüber. Die Angebotsseite war durch Kapazitätsbeschränkungen v.a. am Arbeitsmarkt geprägt. Die Arbeitslosenrate sank beständig auf 1989 1,5%, wobei in den Städten und Südschweden die Zahl der offenen Stellen deutlich über jener der gemeldeten Arbeitslosen lag, dies bei einer

ständig weiter steigenden Partizipationsrate, die bei den 25-54 Jährigen für die Frauen schon 89% und für die Männer 95% beträgt. Kapazitätsbeschränkungen traten aber auch im Investitionskapitalbereich auf.

Die massiven Überhitzungserscheinungen führten am Arbeitsmarkt zu hohen Lohnforderungen und zu zunehmender Gewerkschaftskonkurrenz sowie zu einem Zerfall der zentralen Lohnverhandlungen. Die Folge war eine zunehmende Lohn-Lohn-Spirale, die ihren Ausdruck auch in einem starken Anstieg der Lohndrift findet. Die Effektivverdienste lagen in der zweiten Hälfte der 80er Jahre sowohl bei den Industriearbeitern als auch bei den Industrieangestellten um z.T. mehr als 50% über den Tariflöhnen (vgl. dazu Guger 1991 S.108).

Die Inflationsrate geriet sowohl durch den Überhang der inländischen Nachfrage über das inländische Angebot, als auch durch steigende Export- und Importpreise unter Druck. Lag die schwedische Inflationsrate 1987 noch in der Höhe jener des OECD-Durchschnitts, so ergab sich ab 1988 eine Differenz von 1-2%-Punkten, die sich ab 1990 auf 4%-Punkte erhöhte. Der nominelle effektive Wechselkurs der Schwedenkrone war nach der deutlichen Verbesserung infolge der Abwertung 1982 nahezu konstant geblieben, er sank bis 1987 aufgrund der Dollarabwertung sogar leicht, aufgrund der raschen Steigerung der Arbeitsstückkosten stieg der reale effektive Wechselkurs ab 1987 aber stark an, sodaß er sich gegen Ende 1989 wieder auf dem Niveau des Beginns der 80er Jahre befand. Schweden verlor damit laufend die mit den Abwertungen gewonnenen Exportmarktanteile, die Leistungsbilanz passivierte sich rasch.

Die Wirtschaftspolitik versuchte in dieser Situation sowohl mit stärker deregulierenden Maßnahmen (Aufhebung verschiedener Importbeschränkungen) als auch mit stärker regulierenden Maßnahmen (Einschränkung der Bautätigkeit, Barzahlungsverpflichtungen) zu reagieren. Fiskalpolitisch schlug die Regierung eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Dämpfung der inländischen Nachfrage vor, dieser Plan wurde aber massiv von der LO kritisiert und schließlich auch zu Fall



gebracht. Eine von der LO unterstützte Einigung gab es zwischen SAP und Zentrumsparterie über die Einführung einer temporären Zwangssparabgabe zwischen September 1989 und Dezember 1990 in Höhe von 3% der bisherigen Einkommensteuerleistungen und einer Arbeitsmilieuabgabe für Unternehmen in Höhe von 1,5% der ausbezahlten Gehälter.

Diese Maßnahmen konnten aber die notwendige Nachfragedämpfung kaum erreichen, sodaß im Februar 1990 Finanzminister Kjell-Olof Feldt einen neuerlichen Vorstoß mit einem Krisenprogramm unternahm. Der Versuch endete mit dem vorübergehenden Rücktritt der Regierung, dem Ausscheiden des Ministers, einigen Anreizen zur freiwilligen Erhöhung des Arbeitsangebots sowie der Einsetzung eines staatlichen Unterhändlers für Lohnverhandlungen (Rehnberg-Kommission).

Wichtige Impulse für eine neuerliche realwirtschaftliche Dynamisierung der schwedischen Wirtschaft erwartet man sich auch von der Steuerreform 1990 und 1991. Allerdings kamen die restriktiven Regelungen betreffend die Abschreibungen von Keditzinsaufwendungen reichlich spät, die Steuerreform hätte sinnvollerweise mit der Liberalisierung der Finanzmärkte einhergehen müssen. Da dies nicht geschah, wurde die Effektivität restriktiver Fiskalpolitik erheblich eingeschränkt. Der einnahmen- und ausgabenseitig orientierten Politik der Nachfragesenkung konnten zumindest die privaten Haushalte infolge der Finanzmarktderegulierung durch höhere Verschuldung ausweichen (vgl. dazu auch Pauer 1991).

Zudem hat die Steuerreform infolge der Erhöhung der Mehrwertsteuer und der drastischen Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zumindest kurzfristig erhebliche inflationäre Effekte, die allerdings nicht die Exportpreise betreffen. Von der Inflationsrate 1990 von 10,9% sind nach Angaben des Finanzministeriums 2,7%-Punkte steuerreformabhängig, für das Jahr 1991 lautet die Angabe 3,3%-Punkte von einer erwarteten Inflationsrate von 9,2%. Die Steuerreform selbst besteht v.a. aus Steuerumschichtungen von den direkten Steuern zu den indirekten Steuern und soll die Abgabenquote nicht

verändern und aufkommensneutral sein. Dennoch dürfte sowohl das Budget 1990 als auch jenes für 1991 wieder leicht expansive Wirkung auf die schwedische Volkswirtschaft haben (Knöbl 1991 S.130)

Die schwedische Fiskalpolitik stand ab 1988 vor dem Dilemma, daß sie, aufgrund eines Investitions- und Konsumbooms im privaten Sektor, die Aufgabe gehabt hätte stärker restriktiv zu wirken, um die Inflations- und Leistungsbilanzgefahren einzudämmen, entsprechende Maßnahmen aber, möglicherweise auch mangels politischen "Fingerspitzengeföhls" (vgl. etwa das vorgeschlagene Streikverbot 1990) und abnehmender politischer Steuerungsfähigkeit nicht durchsetzbar bzw. in ihrer Wirksamkeit eingeschränkt waren. Dies hängt auch damit zusammen, daß eine Fiskalpolitik, die ohnehin öffentliche Überschüsse produziert, gegenüber der öffentlichen Meinung nur schwer weitere Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen argumentieren kann. Vielmehr steigt die Versuchung, Wahlkämpfe mittels ausgabenseitig kostenintensiver Wahlversprechungen zu führen, hierfür bietet der Wahlkampf 1988 ein gutes Beispiel. Die Funktion einer restriktiven Wirtschaftspolitik wurde deshalb mehr und mehr auf die Geldpolitik übertragen.

Damit verbunden ist aber ein zunehmendes Abgehen von einer an realwirtschaftlichen Verhältnissen und Zielsetzungen orientierten Wirtschaftspolitik zu einer von Wechselkurs- und Zinserwartungen, sowie allgemein psychologischen Faktoren abhängigen Politik und ein zunehmend stärkeres Gewicht für die Reichsbank innerhalb der politischen Akteure.

Die Währungspolitik verfolgt im wesentlichen zwei Zielsetzungen: Zum einen eine Wechselkursorientierung, zunächst an einem Währungskorb und ab 1991 am ECU, was gleichzeitig für die Zinspolitik eine Leistungsbilanzorientierung beinhaltet, d.h. daß die Zinssätze entsprechend hoch sein müssen, um Leistungsbilanzdefizite finanzieren zu können. Zum anderen wurde dennoch auch immer wieder versucht, die Geldpolitik zur Dämpfung der inländischen Nachfrage einzusetzen, hierfür erhöhte die Reichsbank laufend die Zinssätze. Anfang 1990 betrug der

Zinssatz für 5-jährige Schatzscheine etwa 14,5%. Diese Hochzinspolitik bedeutet aber auch das Entstehen einer Zinsdifferenz gegenüber dem Ausland, die, bei Erwartung von Währungsstabilität, zu hohen Kapitalzuflüssen und damit zu einem nicht erwünschten Aufwertungsdruck führt (vgl. Hörngren/Järnhall 1990).

Gerade in einer wichtigen Übergangsphase wurde infolge der Deregulierungsmaßnahmen auf den nationalen Finanzmärkten und der Liberalisierung des Kapitalverkehrs sowohl die Wirksamkeit der Geldpolitik als auch die der Fiskalpolitik deutlich eingeschränkt. Die Autonomie der Geldpolitik restriktiv zu wirken ist allerdings in einem Umfeld fester Wechselkurse und liberalisierten Kapitalverkehrs auch langfristg begrenzt. Letztendlich bleibt gerade im schwedischen Modell die Fiskalpolitik gefordert.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß der Fiskalpolitik in der schwedischen Politikkonzeption eine zentrale Bedeutung zukommt. Viele andere Länder, die eine eigenständige nationale, dem Vollbeschäftigungsziel verpflichtete, Wirtschaftspolitik meist über eine Politik des deficit-spending finanzierten scheiterten in der Folge oft am mangelnden Vertrauen bzw. an Konflikten mit den wirtschafts- und interessenspolitischen Zielsetzungen der Vermögensbesitzer.

In Schweden hingegen sind die hohen Staatsausgaben, die zur Sicherung der Vollbeschäftigung und des Wohlfahrtsstaates dienen, mit einer restriktiv orientierten Politik hoher Steuer- und Abgabensätze verbunden. Diese Politik war über mehr als vier Jahrzehnte, sofern sie konsequent verfolgt wurde, von großen Erfolgen geprägt. Allerdings bereiten soziologische Veränderungen, die etwa in zunehmend ausdifferenzierten Arbeitsmärkten ihren Ausdruck finden, immer größere Schwierigkeiten gesamtgesellschaftliche Solidarität zu organisieren. Dazu kommt die Internationalisierung der Güter- und Faktormärkte, die die Spielräume eigenständiger Fiskalpolitik einschränkt und zudem größere Abhängigkeiten von den spekulativen und einseitigen Vermögensinteressen

verpflichteten internationalen Kapitalmärkten schafft.

## 5. EG-Integration und bürgerliche Regierung

Im Zusammenhang mit einer zukünftigen EG-Integration Schwedens ergeben sich auch für die Fiskalpolitik neue Konstellationen. Die Versuche der EG, zur Funktionsfähigkeit einer zukünftigen Wirtschafts- und Währungsunion, eine Obergrenze für die Nettodefizitquoten nationaler Haushalte zu implementieren, treffen Schweden unmittelbar nicht. Die schwedische Kombination einer restriktiven Globalpolitik mit langjähriger Tradition erfolgreicher expansiver selektiver Politikinstrumente ist von der Grundkonzeption her im neuen europäischen Umfeld durchaus funktionsfähig.

Ein größerer Anpassungsbedarf könnte im Versuch der EG bestehen, Steuerharmonisierungen vorzunehmen. Zwar werden mit Sicherheit auch in einem einheitlichen Binnenmarkt differenzierte Steuersysteme und Steuertarife und damit nationaler Handlungsspielraum auf der Staatseinnahmenseite bestehen können, dennoch könnten die hohen schwedischen Steuersätze bei den indirekten Steuern von einem Anpassungsdruck nach unten betroffen sein. Nach der Steuerreform 1991 ist das schwedische Einkommensteuersystem im europäischen Steuersenkungswettbewerb auf jeden Fall konkurrenzfähig, eine Einschätzung der Haltbarkeit der relativ hohen schwedischen Kapitalertragsbesteuerung ist von der weiteren Entwicklung in der EG abhängig. Die hohen Sozialversicherungsabgaben in Schweden verteuern den Faktor Arbeit zwar deutlich, für Investitionsentscheidungen sind aber eine Reihe anderer Faktoren, auch über die unmittelbare Kostenbelastung hinaus, wichtig.

Dennoch sieht auch die schwedische Regierung die Notwendigkeit in Zukunft die Abgabenquote auf unter 50% des BIP zu senken. Dies bedeutet gerade auch im schwedischen Fall, daß eine Senkung der öffentlichen Ausgaben unausweichlich ist. Heute diskutiert man noch darüber, dies mit einer deutlichen Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor erreichen zu können. Dennoch scheint klar

zu sein, daß mittelfristig massive Steuersenkungen auch Quantität und Qualität des schwedischen Wohlfahrtsstaates in Frage stellen werden.

Erste Ansatzpunkte hierfür sind auch im Regierungsprogramm des nach den Reichstagswahlen vom 15. September 1991 gebildeten Vier-Parteien-Kabinetts sichtbar. Die in den jeweiligen politischen Programmen relativ heterogene Regierung sieht sich einer "Vergrößerung der individuellen Wahlfreiheit im schwedischen Wohlfahrtsstaat" verpflichtet (Regierungserklärung). Bisher hat man sich aber vor allem auf Steuersenkungsmaßnahmen einigen können. Angekündigt wurden die Abschaffung der Börsenumsatzsteuer für Aktien, die Senkung der Umsatzsteuer für Lebensmittel und verschiedene Dienstleistungen von 25% auf 18%, der Vermögenssteuer auf Betriebskapital, der Erbschaftssteuer und der 2%igen Lohnsummensteuer. Konkrete Maßnahmen einer korrelierenden Ausgabensenkung sind bisher noch nicht sichtbar. So ist etwa eine drastische Kürzung bei den Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auch für eine bürgerliche Regierung politisch nicht möglich.

Ob es dennoch insgesamt zu einer Redimensionierung des schwedischen Wohlfahrtsstaates kommen wird, oder ob die ausgabenseitigen Erfordernisse von einer schwachen Minderheitsregierung - ähnlich dem Dilemma der zweiten Hälfte der 70er Jahre - nur über höhere Verschuldung finanziert werden können, bleibt abzuwarten.

Literatur:

- Guger A. (1991), Industrielle Beziehungen und Einkommenspolitik in Schweden, in: Walterskirchen (1991)
- Heseler H. (1989) Gegen den Trend. Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik in Schweden, in: WSI-Mitteilungen, Heft 4
- Hörngren L./Järnhall B. (1990), Monetary Policy, Exchange Rates and Current Accounts in a World with Integrated Financial Markets, in: Bank for International Settlements, International Capital Flows, Exchange Rate Determination and Persistent Current-Account Imbalances, Basle
- Knöbl A. (1991), Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen in Schweden, in: Walterskirchen (1991)
- Kutos P./Marterbauer M. (1991), Sieben Jahre Arbeitnehmerfonds in Schweden. Eine Bilanz, in: WISO (forthcoming)
- Lundberg E. (1985), The Rise and Fall of the Swedish Modell, in: Journal of Economic Literature, vol. XXIII/1
- Marterbauer M. (1989a), Budgetpolitik im "Modell Schweden". Der schwedische Konsolidierungserfolg und die Handlungsalternativen für Österreich, Frankfurt a.M. u.a.
- Marterbauer M. (1989b), Gewerkschaften und Budgetkonsolidierung in Schweden, in: WISO, Heft 4
- Ministry of Finance, The Swedish Budget, diverse Jahrgänge
- Myrdal G. (1980), Gedanken zu einer Reform des Steuersystems, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 4
- OECD, Economic Survey: Sweden, diverse Jahrgänge
- Pauer F. (1991), Die Auswirkungen der Finanzmarkt- und Kapitalverkehrsliberalisierung auf die Wirtschaftsentwicklung und -politik in Norwegen, Schweden, Finnland und Großbritannien, in: Österreichische Nationalbank, Berichte und Studien, Heft 4
- Statistics Sverige, Statistic Arsbok för Sverige, diverse Jahrgänge
- Uhr C. (1977) Economists and Policy Making 1930-1936: Sweden's Experience, in: History of Political Economy no. 9
- Walterskirchen E. (1991) (Koordination), Arbeitsmarktpolitik in Schweden, Studie des österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Wien

**Bisher sind in dieser Reihe erschienen:**

Eigl R., Experimentielle Methoden in der Mikroökonomik, No. 1, Mai 1991

Dockner E., Long N.V., International Pollution Control: Cooperative versus Non-Cooperative Strategies, No. 2, September 1991

Andraea C.A., Eigl R., Der öffentliche Sektor aus ordnungspolitischer Sicht, No. 3, Oktober 1991

Dockner E., A Dynamic Theory of Conjectural Variations, No. 4, Oktober 1991

Feichtinger G., Dockner E., Cyclical Consumption Pattern and Rational Addictions, No. 5, Oktober 1991

