

Wie Schweden sich aus der Krise sparte

Entschlossene Massnahmen des nordischen Landes zur Bewältigung der schweren Währungs-, Wirtschafts- und Schuldenkrise

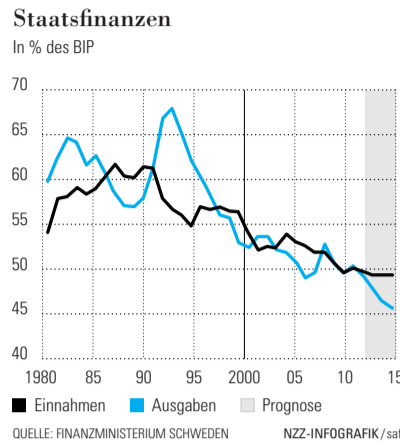
1993 stand Schweden vor dem Kollaps. Die Genesung des nordischen Landes führte unter anderem über ein grosses Sparprogramm und die Einführung strenger Budgetregeln, deren Säulen eine Ausgabenlimite sowie ein Überschussziel sind.

Ingrid Meissl Årebo, Stockholm

«Wer Schulden hat, ist nicht frei», heisst Göran Perssons berühmter Leitspruch. Der Sozialdemokrat geht als zweimaliger Regierungschef in die schwedische Geschichte ein, fast ebenso gross sind seine Verdienste als Finanzminister. Zwischen 1994 und 1996 verschrieb er dem vor dem Staatsbankrott stehenden Land eine Roskur und legte damit den Grundstein zur langfristigen Genesung. In einer Autobiografie über die dramatischen anderthalb Jahre erzählt Persson, wie er in New York einmal mehr «grinsenden jungen Wall-Street-Schnöseln» erklären musste, weshalb das einst so wohlhabende Schweden um internationale Kredite bettelte. Diese Demütigung verwandelte obiges, einem seiner Vorgänger entliehenes Zitat von wirksamer Rhetorik in bittere Realität. Der Finanzminister schrieb sich die Sanierung der Staatsfinanzen zuoberst auf die Fahne, um das Vertrauen der internationalen Finanzmärkte in sein Land zurückzugewinnen.

Geballte Krise

Schweden befand sich damals in der schlimmsten Depression seit den dreissiger Jahren. Die Deregulierung des Finanzmarktes im Jahrzehnt zuvor hatte einen ungehemmten Kredit- und Immobilienboom ausgelöst, die Teuerung kletterte rasant. Als Anfang der neunziger Jahre die konjunkturelle Schönwetterlage umschlug, die Arbeitslosigkeit auf zweistellige Werte stieg, die Blasen



platzen, Banken gerettet werden mussten und die an den Ecu gebundene Schwedenkrone spekulativen Attacken ausgesetzt war, war die Krise ein Faktum. Der Kronenkurs konnte trotz kurzzeitig auf 500% hochgesetzten Taggeldsätzen nicht gehalten werden, so dass Regierung und Notenbank im November 1992 schweren Herzens die Krone freigaben, die unmittelbar ein Fünftel ihres Wertes verlor.

Der geballte Effekt von Finanz-, Struktur- und Konjunkturkrise brachte die öffentlichen Finanzen gewaltig in Schieflage. 1994 betrug die Schuldenquote nie zuvor erreichte 72,4%. Das Haushaltsdefizit lag 1993, auf dem Höhepunkt der Krise, bei alarmierenden 11,4% des BIP, das Primärdefizit (vor Zinszahlungen) kulminierte bei 6,6% des BIP. Während die 1994 abgewählten Bürgerlichen neben der Bekämpfung von Währungs- und Bankenkrise strukturellen Reformen den Vorrang gegeben hatten, machten sich die nach drei Jahren an die Macht zurückgekehrten Sozialdemokraten an die Sanierung des Staatshaushalts und beschlossen ein Konsolidierungspaket, in dem ausgabenorientierte Massnahmen dominierten.

Zwischen 1991 und 1998 wurden Ausgabenkürzungen von knapp 8% des

Konsolidierung in Schweden

Entwicklung ausgewählter Quoten in % des BIP

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Schuldenquote	66,2	70,5	72,4	72,1	72,1	69,2	69,1	64,8	53,6	54,4	52,6
Primärsaldo	-6,8	-6,6	-4,9	-4,1	0,6	2,3	4,1	3,3	4,9	3,2	0,6
Ausgabenquote	-	71,7	69,6	65,1	63,0	60,9	58,8	58,6	55,6	55,5	56,7
Abgabenquote	-	48,3	48,5	47,9	50,4	50,9	51,6	51,8	51,8	49,9	47,9
BIP-Wachstum real	-1,2	-2,1	3,9	4,0	1,5	2,5	3,8	4,6	4,4	1,1	2,4
Arbeitnehmerentgelte	-	18,2	17,3	16,4	16,8	16,4	15,9	15,5	15,3	15,6	15,8
Mon. Sozialleistungen	-	22,2	21,7	20,1	19,3	18,5	18,3	17,8	17,1	16,9	17,0
Soziale Sachtransfers	-	1,9	2,0	2,1	2,2	2,0	2,2	2,3	2,6	2,7	3,1
Sonstige lfd. Transfers	-	1,6	1,8	1,9	1,7	1,7	1,9	2,0	2,1	2,1	2,1
Subventionen	-	4,4	4,0	3,6	3,2	2,6	2,1	2,0	1,5	1,4	1,5
Vermögenstransfers	-	4,3	1,1	0,7	0,6	0,5	0,3	0,5	0,4	0,3	0,3
Bruttoinvestitionen	3,6	3,7	4,0	3,9	3,4	3,0	3,1	3,1	2,8	2,9	3,1
Zinsaufwand	-	5,7	6,2	5,3	5,4	5,2	4,6	4,0	3,5	2,8	3,1

Quelle: AMECO, OECD.

BIP vorgenommen; die Zusatzeinnahmen beliefen sich auf 4,5%, was einen Gesamteffekt von rund 12,5% des BIP ergab. Der Nettospareffekt belief sich von 1994 bis 1998 auf 126 Mrd. sKr. (damals rund 24 Mrd. Fr.). Kaum ein Bereich blieb verschont: Man kürzte Arbeitslosen- und Unfallentschädigungen, Kranken- und Kindergeld, Familien- und Wohnzulagen. Das Pensionssystem wurde grundsätzlich umgebaut. Dazu kamen geringere Transfers an Gemeinden und eine jährliche Anpassung der öffentlichen Ausgaben an das Produktivitätswachstum. Der reale öffentliche Konsum blieb dagegen konstant.

Auf der Einnahmenseite wurden Arbeitnehmerabgaben, Tabak- und Benzinsteuern erhöht, die Verbrauchs- und Umweltsteuern indiziert und Steuerabzüge gesenkt, zudem führte man Sozialversicherungsabgaben für Selbständigerwerbende und eine einheitliche Kapitalgewinnsteuer ein. Besser- verdienende mussten höhere Einkommenssteuern hinnehmen. Diese temporär gedachte «Wehrsteuer» ist zum grossen Ärgernis vieler Schweden noch immer in Kraft, die bürgerliche Regierung hegt keine Absicht, die Krisenmassnahme abzuschaffen. Das österreichische Wirtschaftsforschungsinstitut

(Wifo) hielt 2010 in einer Vergleichsstudie zu Budgetsanierungen fest, dass lineare Ausgabenkürzungen wenig erfolgreich sind. Differenzierte Reduktionen von Personal- und Transferausgaben sowie von Subventionen, wie Schweden sie vornahm, setzen dagegen Wachstumsimpulse.

Die Sanierungsarbeit wurde durch die Einführung eines institutionellen finanzpolitischen Rahmenwerks gestützt: Schweden stärkte die Kompetenzen des Finanzministeriums, führte einen strengen «Top-down-Prozess» in der Budgetarbeit ein sowie eine mittelfristige Finanzplanung mit drei Elementen. Erstens muss sich die Regierung an eine Ausgabenobergrenze halten, die auf drei Jahre im Voraus festgelegt wird. Das Parlament muss den Vorschlag des Finanzministers in zwei Schritten bewilligen: zuerst die übergreifende Obergrenze sowie Limiten für 27 Bereiche, danach die Verteilung der Mittel innerhalb dieser Bereiche. Mehrausgaben müssen innerhalb derselben Teilbudgets eingespart werden.

Leitlinie der Budgetarbeit ist, zweitens, ein Überschussziel, das ebenfalls vom Reichstag gutgeheissen werden muss. Gegenwärtig liegt das Überschussziel bei 1% des BIP über einen Konjunktur-

zyklus. Drittens gelten strenge Vorgaben für die Gemeinden, die keine Defizite budgetieren dürfen. Wird im Nachhinein ein Fehlbetrag festgestellt, muss dieser innert dreier Jahre ausgeglichen werden (sündige Gemeinden werden nicht bestraft). Die finanzielle Stellung der Kommunen hat sich seither markant verbessert. Schwedens Finanzministerium zieht daraus den Schluss, dass Budgetregeln und Überschussziele nur erfolgreich sind, wenn sie auch auf kommunaler Ebene gelten.

Ein Strauss von Reformen

Die Budgetsanierung war jedoch nur ein Pfeiler der erfolgreichen Überwindung der schwedischen Krise. Die massive Kronenabwertung verlieh der Exportindustrie Flügel, die auch vom allgemeinen Aufschwung der wichtigsten Handelspartner profitierte. Vom 1995 erfolgten EU-Beitritt gingen ebenso Impulse aus wie von der umfassenden Liberalisierung und Privatisierung. Der Verkauf von staatlichem Eigentum in den Bereichen Elektrizität, Telekom, Bahn und Flugverkehr spülte bis 2000 Erlöse von umgerechnet über 18 Mrd. Fr. in die Schatulle des Finanzministers.

Schwedens Bilanz darf sich sehen lassen. Zwischen 1995 und 2004 resultierten durchschnittliche BIP-Zuwächse von 2,4% – mehr als die USA, und in der EU nur von Finnland und Irland übertroffen. Die jüngste Krise hat Schweden nicht zuletzt dank den gesunden Finanzen vergleichsweise gut überstanden. Das Persson'sche Mantra, wonach der Staat nicht mehr ausgeben darf, als er einnimmt, galt Regierungen aller Couleur als Leitstern. Seit 2010 sind Ausgabenlimite und Überschussziel per Gesetz vorgeschrieben. Voriges Jahr publizierte Finanzminister Anders Borg, der mehrfach zum besten seines Faches in Europa gekürt worden ist, einen Verhaltenskodex, der die Prinzipien einer nachhaltigen und transparenten Finanzpolitik festhält.

Hohe Schuldenberge als Wachstumsbremse

In vielen Industrieländern ist die Staatsverschuldung bereits auf ein kritisches Niveau gestiegen

In Europa wächst die Skepsis gegenüber dem harten Sparkurs, der die Wirtschaftskraft der Länder schwäche. Doch in vielen überschuldeten Staaten drohen gerade die hohen Schulden auf das Wachstum zu drücken.

Natalie Gratwohl

Die griechischen und französischen Wähler haben ein Zeichen gesetzt gegen die rigorosen Sparprogramme in ihren Ländern. Auch in der europäischen Politik und an den Finanzmärkten hat der Wind gedreht, weg vom Fokus auf Austerität hin zu mehr Wachstumförderung. Die strenge Haushaltsdisziplin der überschuldeten Staaten wird vermehrt als Grund für die Wachstumsschwäche in Europa gesehen. Mittlerweile stecken 8 der 17 Länder der Euro-Zone in der Rezession.

Keine weiteren Sparschritte

Laut dem Internationalen Währungsfonds (IMF) haben die meisten Länder in Europa für dieses Jahr genügend Fiskalmassnahmen auf den Weg gebracht. Sie sollten jetzt keine weiteren harten Sparschritte vornehmen, um das Wachstum nicht zu gefährden.

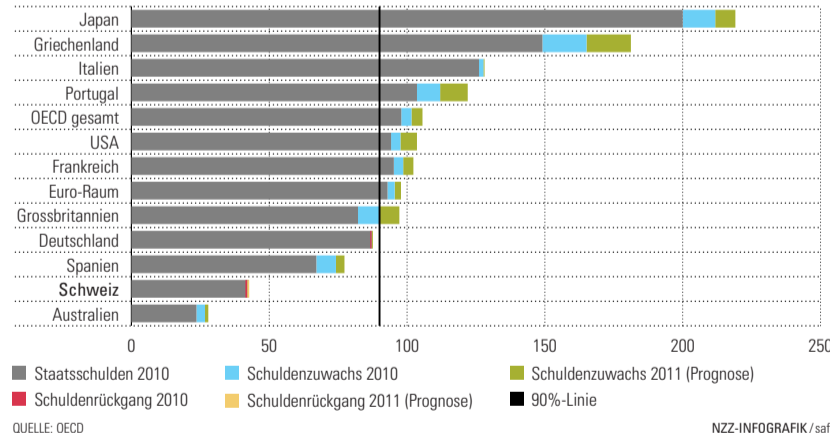
Denn die schwache Wirtschaftsentwicklung erschwert den Schuldenabbau zusätzlich: Die Steuereinnahmen brechen weg und die Staatsausgaben steigen, etwa wegen höherer Ausgaben für Arbeitslosengelder oder Sozialhilfe.

Wenn sich die Wirtschaft in einem Land schwächer entwickelt als erwartet, sollten die Regierungen laut IMF-Chefin Christine Lagarde nicht noch mehr

Staatsschulden im Ländervergleich

Viele Industrieländer haben die kritische Grenze von 90 Prozent bereits überschritten

Öffentlicher Schuldenstand in % des nominalen BIP



sparen, um ihre ursprünglichen Defizitziele um jeden Preis zu erreichen. Doch wenn die hochverschuldeten Länder ihre Budgetdisziplin aufweichen, wachsen die Schuldenberge weiter. Gerade darin sehen die beiden US-Ökonomen Carmen Reinhart und Kenneth Rogoff die grösste Gefahr der gegenwärtigen Schuldenkrise. Wenn die Schulden aus dem Ruder laufen, könnten die Länder in eine gefährliche wirtschaftliche Abwärtsspirale geraten.

Anlass zu dieser Sorge gibt eine Studie aus dem Jahr 2010. Darin haben Reinhart und Rogoff 44 Länder daraufhin untersucht, wie sich die Staatsschulden auf das Wirtschaftswachstum auswirken. Die untersuchten Datenreihen gehen zum Teil bis ins 19. Jahrhundert zurück. Ihr Befund: Solange die Staatsverschuldung unter 90% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) liegt, besteht praktisch kein Zusammenhang zwi-

schon staatlicher Verschuldung und Wirtschaftswachstum. Doch hat die Staatsverschuldung diese kritische Grenze erst einmal überschritten, wird es heikel. Die Wirtschaft dieser schuldengeplagten Länder wächst um 2 Prozentpunkte langsamer als die Wirtschaft der Staaten, deren öffentliche Verschuldung bei weniger als 30% des BIP liegt.

Mässige Verschuldung positiv

Zu einem ähnlichen Schluss ist eine im September 2011 veröffentlichte Studie der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) gelangt, die ebenfalls den Zusammenhang zwischen staatlicher Verschuldung und Wirtschaftswachstum untersucht hat. Die Autoren haben festgestellt, dass eine mässige Verschuldung des Staates einen positiven Effekt auf Wohlstand und Wirtschaftswachstum eines Landes hat.

Doch wenn die Staatsverschuldung über die kritische Grenze von 85% des BIP steige, bremse ein weiterer Schuldenanstieg um 10 Prozentpunkte das Trendwachstum um mehr als 0,1%.

Gründe noch wenig erforscht

Die Gründe, warum die Schulden ab einer gewissen Höhe für das Wirtschaftswachstum eines Landes gefährlich werden, sind noch wenig erforscht. In beiden Studien wird darauf verwiesen, dass die Schuldzinsen für die öffentliche Hand rasant steigen, sobald die Schulden aus dem Ruder laufen.

Beginnen die Investoren an der Zahlungsfähigkeit eines Staates zu zweifeln, ziehen sie ihr Kapital ab oder fordern höhere Risikoprämien. So sind etwa die Renditen für Staatsanleihen europäischer Krisenländer im Zuge der Schuldenkrise stark gestiegen. Damit wird es für die Staaten schwieriger, an den gesteckten Sparzielen festzuhalten. Sie müssten dafür den Gürtel nochmals enger schnallen, mit den entsprechenden kurzfristigen Folgen für das Wirtschaftswachstum. Die BIZ nennt auch den negativen Zusammenhang zwischen staatlicher Verschuldung und künftigem Kreditwachstum. Steigende Risikoprämien für Staatsanleihen schlagen sich in einem höheren Zinsniveau nieder und verteuern damit die Kredite für Unternehmen und Anleger. Dies wiederum hemmt via den sogenannten «Crowding out»-Effekt die wachstumsfördernde Investitionstätigkeit.

Hinzu kommt, dass die steigenden Zinsen zu einer Aufwertung der heimischen Währung führen und damit die Wettbewerbsfähigkeit des Landes schwächen. Dies wirkt sich letztlich in einer Verschlechterung der Exportleistung

und einer negativen Handelsbilanz aus.

Länder, welche die kritische Grenze bei der Staatsverschuldung bereits überschritten hätten, müssten nun rasch und entschlossen handeln, um ihre Fiskalprobleme in den Griff zu kriegen, folgert die BIZ. Je länger die Staaten zuwarten, umso schwieriger würden die erforderlichen Anpassungen.

Nicht nur das gebeutelte Griechenland hat die kritische Grenze bei der staatlichen Verschuldung längst überschritten. Auch in den Euro-Ländern Italien, Portugal und Frankreich liegt die Staatsverschuldung über 90% des BIP (siehe Grafik). Ein Ende des Schuldenanstiegs ist nicht in Sicht. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) schätzt, dass die Staatsverschuldung in Italien in diesem Jahr auf 128,1%, in Portugal auf 121,9% und in Frankreich auf 102,4% wachsen wird.

Historisch hohe Niveaus

Im Durchschnitt rechnet die OECD für die Euro-Länder im laufenden Jahr mit einer Staatsverschuldung von 97,9%. Für die OECD-Staaten wird insgesamt sogar ein Wert von 105,7% erwartet. Damit haben die Industrieländer historisch hohe Schuldenberge aufgetürmt.

Laut den Untersuchungen von Reinhart und Rogoff war es nämlich in der Vergangenheit sehr selten, dass die Staatsschulden über der kritischen Marke von 90% gelegen haben. Heute haben viele Industriestaaten diese Schuldenniveau bereits erreicht oder nähern sich diesen rasch an. Erst die nächsten Jahre werden zeigen, wie diese über die letzten Jahrzehnte angehäuften Schulden das Wachstum der Volkswirtschaften beeinträchtigen werden.