

Smart Fiscal Consolidation

**Wie Konsolidierung gelingen und möglichst wachstumsfreundlich
sein kann**

Autor: Galina Kolev und Jürgen Matthes
Tel.: 0221 4981 774, kolev@iwkoeln.de
Tel.: 0221 4981 754, matthes@iwkoeln.de

Einleitung¹

Die globale Finanzkrise und teilweise auch eine fiskalische Überdehnung haben maßgeblich zu einem starken Anstieg des Staatsschuldenniveaus in Europa beigetragen. Daher müssen nun hohe öffentliche Defizite und Staatsschulden wieder reduziert werden. Doch das Wie der Haushaltskonsolidierung ist stark umstritten:

- Einerseits wurde erwartet, dass konsequente Konsolidierungsprogramme mit frühen und kräftigen Sparanstrengungen – wie in der Vergangenheit oft bewiesen – expansiv wirken sollten. Doch die fiskalischen Multiplikatoren waren in den vergangenen Jahren größer als erwartet, was unter anderem auf die fehlende Möglichkeit zur Währungsabwertung in Ländern der Eurozone und eine Flaute im Welthandel zurückzuführen ist.
- Andererseits weisen manche Ökonomen auf die tiefen Rezessionen in den südeuropäischen Ländern hin und argumentieren, dass die Sparpolitik wachstumshemmend und damit kontraproduktiv zum Abbau der Staatsschuldenquote sein könnte. Einige empfehlen sogar Konjunkturprogramme.

Die hohe Schulden- und Defizitlast in einigen Ländern lässt indessen aus mehreren Gründen (z. B. gefährdete Schuldennachhaltigkeit und negative Wachstumseffekte hoher Staatsverschuldung) keine andere Wahl, als die Haushaltskonsolidierung fortzusetzen.

Die schwierige Situation verlangt smarte Wege zur Haushaltskonsolidierung bezüglich der Struktur, der zeitlichen Dosierung und der Wahl individueller Maßnahmen. Es gilt, effektive Konsolidierungsprogramme zu entwerfen, die langfristiges Wachstum fördern, potenzielle negative Kurzfristeffekte auf die Wirtschaft minimieren und idealerweise zu sozialer Gerechtigkeit und Gleichheit beitragen. Dabei ist es wichtig, Glaubwürdigkeit durch entschiedene und weitreichende Reformprogramme zurückzugewinnen.

¹ Dieses IW policy paper ist eine Kurzfassung einer Studie, die das Institut der deutschen Wirtschaft Köln im Auftrag des Centre for European Studies angefertigt hat
http://thinkingeurope.eu/sites/default/files/publication-files/smart_fiscal_consolidation_-_a_strategy_for_achieving_sustainable_public_finances_and_growth.pdf.

Wirtschaftspolitische Empfehlungen: Elemente smarter Konsolidierung

Struktur und Dosierung

Im Hinblick auf die **Struktur** von Konsolidierungsprogrammen sollten Ausgaben stärker gekürzt als Steuern erhöht werden. Denn die Erfolgsaussichten hinsichtlich Schuldenabbau und expansiver Wachstumswirkungen sind erfahrungsgemäß höher, wenn das Gros der Konsolidierung auf der Ausgaben- statt auf der Einnahmenseite erfolgt. Daraus lassen sich die folgenden Empfehlungen ableiten:

- Der Fokus der Konsolidierung sollte auf Ausgabenkürzungen liegen.
- Eine umfassende Überprüfung der Staatsausgaben ist nötig, um die staatlichen Aufgaben auf das wirklich Nötige zu reduzieren und bei den berechtigten Ausgabenposten Effizienzpotenziale zu ermitteln. Dazu gilt es, Ausgabenposten zu identifizieren, die reduziert werden können, ohne die Effektivität der Staatsausgaben signifikant zu beeinträchtigen (s. unten).

Darüber hinaus beeinflussen die **Dosierung** und das Timing fiskalischer Anpassungen die potenziellen negativen Kurzfristeffekte der Konsolidierung. In Rezessionen können starke staatliche Sparmaßnahmen die Wirtschaftskrise kurzfristig vertiefen:

- Gleichwohl haben Länder mit hoher oder rasch zunehmender Staatsverschuldung, die zudem an den Finanzmärkten unter Druck stehen, keine andere Wahl, als zu Beginn ihrer Sparprogramme stark zu konsolidieren (Frontloading). Anderenfalls könnte die Schuldenlast untragbar werden und die Finanzmärkte schöpfen kein neues Vertrauen.
- Länder mit genügend Spielraum bei der Schuldentragfähigkeit können den fiskalischen Anpassungspfad gleichmäßiger gestalten (weniger Frontloading) und bei negativer Konjunkturlage auch begrenzt zeitlich strecken.
- Die Angemessenheit von Sparprogrammen und fiskalischen Anpassungspfaden sollte nicht auf nominale Fiskalsalden abstellen, sondern auf konjunkturbereinigte (strukturelle) Budgetsalden. Dies ist im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Fiskalpakts grundsätzlich vorgesehen. Solange die EU-Staaten auf struktureller Basis ausreichend konsolidieren, agiert die EU-Kommission richtig, wenn sie die Fristen einzelner Staaten verlängert, bis sie die Drei-Prozent-Marke erreichen.
- Je mehr es den Krisenländern gelingt, Glaubwürdigkeit zurückzugewinnen, desto weniger Frontloading der Konsolidierung ist notwendig. Wichtige Maßnahmen, um Glaubwürdigkeit zu fördern, sind ein eindeutig definierter mittelfristiger Konsolidierungsverlauf und begleitende Strukturreformen. Zudem ist es bedeutsam, dass eine Regierung aktiv kommuniziert, dass sie entschlossen und aus Überzeugung – und nicht nur widerwillig – reformiert.

Empfehlungen für konkrete Politikbereiche

Auf Basis eines umfassenden Studiums der ökonomischen Literatur lassen sich wichtige Maßnahmen zur smarten Haushaltskonsolidierung ableiten. Die Empfehlungen sind weitgehend geordnet nach dem Grad ihrer Angemessenheit, der sich aus der Erreichung der folgenden vier Ziele ergibt: Smarte Maßnahmen müssen Konsolidierung effektiv erreichen, langfristiges Wachstum fördern, kurzfristiges Wachstum möglichst wenig beeinträchtigen und zu mehr sozialer Gerechtigkeit beitragen (s. Anhang für eine ausführliche und bewertete Aufstellung):

- Reformen im Renten- und Gesundheitssystem (konzentriert auf langfristige Nachhaltigkeit) haben leicht positive Effekte auf den gegenwärtigen und große positive Effekte auf den zukünftigen Konsolidierungserfolg. Sie können langfristiges Wachstum durch positive Beschäftigungseffekte infolge sinkender Sozialversicherungsbeiträge und Lohnnebenkosten (die eine Art Steuer auf Arbeit darstellen) begünstigen. Zudem führen sie möglicherweise zu niedrigeren Zinsen aufgrund besserer Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen, wodurch das langfristige Wachstum ebenfalls gefördert wird. Wenn die Zinsen schon in der kurzen Frist sinken, sind auch positive kurzfristige Wachstumseffekte zu erwarten. Darüber hinaus wird die intergenerationelle Gerechtigkeit in dem wahrscheinlichen Fall begünstigt, dass das derzeitige Rentensystem zukünftige Generationen benachteiligt.
- Privatisierungen tragen direkt zur Haushaltskonsolidierung bei (auch in der langen Frist, wenn verlustbringende staatliche Unternehmen privatisiert werden), erhöhen langfristiges Wachstum durch höhere Allokationseffizienz (da private Unternehmen in der Regel produktiver sind) und hemmen kurzfristiges Wachstum nicht. Sie tragen dann zu mehr sozialer Gerechtigkeit bei, wenn die Preise vormals öffentlich bereitgestellter Güter sinken (welche vermutlich ausgabenanteilig mehr von Gruppen mit niedrigem Einkommen genutzt werden) und wenn vorher Überbezahlung und Überbesetzung in staatseigenen Unternehmen vorherrschten.

- Öffentliche Investitionen und Bildungsausgaben sollten – auch im Zuge der Konsolidierung – so weit wie möglich aufrechterhalten und idealerweise weiter erhöht werden. Ein leicht positiver Beitrag zur Konsolidierung kann trotz dieser Ausgabenerhöhung erreicht werden, wenn umfangreiche Effizienzpotenziale genutzt werden. Ineffektive Investitionsprojekte sollten beendet und Bildungsausgaben effektiver gemacht werden. Bildungsreformen, die benachteiligte Gruppen fördern, können signifikant zu sozialer Gerechtigkeit und Gleichheit beitragen. Soweit möglich, würden höhere öffentliche Investitionen positive Effekte auf das Wachstum in kurzer wie langer Sicht haben.
- Die Reduzierung der öffentlichen Personalausgaben (durch Lohnkürzungen und Entlassungen im Fall der Überbesetzung), aber auch breit angelegte Reformen des öffentlichen Sektors führen direkt zu einem niedrigeren Staatsdefizit, können in begrenztem Maß langfristiges Wachstum fördern (durch die Effizienzerhöhungen im öffentlichen Sektor) und haben nur begrenzte negative makroökonomische Effekte auf kurzfristiges Wachstum (aufgrund des begrenzten Personenkreises). Zudem können sie zu mehr sozialer Gerechtigkeit beitragen, besonders wenn Steuerhinterziehung reduziert wird oder wenn öffentliche Bedienstete überbezahlt sind.
- Die Reduzierung von Fehlanreizen der Sozial- und Arbeitslosentransfers und eine leichte Erhöhung der aktiven Arbeitsmarktpolitik begünstigen langfristiges Wachstum durch eine höhere Beschäftigung und tragen zur Konsolidierung durch geringere Transferzahlungen bei (trotz eines leichten Ausgabenanstiegs für aktive Arbeitsmarktpolitik). Sie ermöglichen in begrenztem Maß mehr soziale Gerechtigkeit und Gleichheit (obwohl Menschen, die aktiv, aber vergeblich nach Arbeit suchen, mit niedrigeren Transferzahlungen auskommen müssen), weil das Sozialsystem weniger missbraucht wird und Langzeitarbeitslose bessere Beschäftigungsmöglichkeiten bekommen.
- Die Verschiebung der Steuerlast von Arbeit zu Konsum (mit einem begrenzten Anstieg der effektiven Steuerbelastung) fördert kurz- und langfristiges Wachstum, da Beschäftigung (wegen geringere Arbeitskosten) und Nettoexporte (wegen besserer preislicher Wettbewerbsfähigkeit) steigen sollten. Dieser positive Effekt wird durch den Anstieg der effektiven Steuerbelastung jedoch leicht gedämpft. Der Beitrag zur Konsolidierung ist positiv, aber begrenzt. Der Effekt auf die soziale Gleichheit dürfte leicht negativ sein, da Konsumsteuern arme Haushalte gemessen an ihrem

Einkommen stärker belasten als wohlhabendere Haushalte. Dies dürfte schwerer wiegen als begrenzte bessere Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose.

- Erhöhungen verschiedener Steuern (auf Eigentum, Umwelt oder Finanztransaktionen) sind wirksam bezüglich des Konsolidierungsbedarfs und können teilweise zur sozialen Gerechtigkeit beitragen, haben aber negative Effekte auf das Wirtschaftswachstum in der kurzen Frist (und teilweise auch in der langen Frist).

Neben diesen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung ist es äußerst empfehlenswert, einen breiten Reformansatz zu wählen, der ebenfalls signifikante Strukturreformen der Arbeits- und Produktmärkte umfasst, weil solche Reformen besonders smart sind. Sie unterstützen langfristige Produktivität und damit das Wirtschaftswachstum. Ihre kurzfristigen Effekte können ebenfalls positiv sein (z. B. die Herabsetzung von Eintrittsbarrieren zu professionellen Dienstleistungen). Allerdings können bestimmte Reformen (geringerer Kündigungsschutz) in Rezessionen das kurzfristige Wachstum dämpfen. Ihre Auswirkungen auf die Konsolidierung sind von Maßnahme zu Maßnahme unterschiedlich. Im Allgemeinen jedoch verbessern Strukturreformen die soziale Gerechtigkeit und Gleichheit, weil sie häufig die Möglichkeiten von Outsidern zulasten von Insidern erhöhen.

In der Übersichtstabelle im Anhang wird eine kurze qualitative Bewertung der einzelnen Politikempfehlungen anhand der vier formulierten Ziele vorgenommen

Anhang

Bewertung der Politikempfehlungen im Überblick

	Effect of the reform on				Average score	Weighted score
	Consolidation success	Long-term growth	Short-term growth	Social fairness/equality		
Reducing the public sector wage bill by wage and pension decrease and staff reduction	++ High share of public wage bill in total expenditure, direct effect	+ Efficiency rise in the allocation of skilled labour and enhanced productivity in public sector	0 / - Income and consumption decline, but small macroeconomic relevance	+ If overpayment and overstaffing prevailed before	+ ⁻	+ ⁺
Reducing public-expenditure based subsidies	+ / ++ Direct spending reduction but limited share of public expenditure	+ Increase in overall efficiency, particularly if subsidies for old industries are cut	0 / - Decline of recipient incomes, but very small macroeconomic relevance	+ Reduction in fostering particular vested interests	+ / 0 ⁺	+ ⁻
More efficient and limited increase in education spending	0 / + Efficiency savings but limited spending increase	++ / + Fosters growth driver directly but only limited spending increase	+ / 0 Limited spending increase can partly foster domestic demand	++ / + If targeted to disadvantaged or if levy on tertiary education	+ ⁺	+ ⁺

<p>More efficient and limited increase in public investment</p>	<p>+ / 0</p> <p>Efficiency savings and higher future revenues but limited spending increase</p>	<p>++ / +</p> <p>Fosters growth driver directly but only limited spending increase</p>	<p>+</p> <p>Rapid short-term demand effect but only limited spending increase</p>	<p>n. a.</p> <p>Depends on specific measure</p>	<p>+⁺</p>	<p>+⁺</p>
<p>Better targeting and reducing disincentives of social and unemployment assistance, limited increase in active labour market policies</p>	<p>+ / 0</p> <p>Considerable savings from lower transfers and higher future revenues but limited higher spending for active labour market policies</p>	<p>+ / ++</p> <p>Positive impact on work incentives and on chances to find a job; fosters growth driver employment</p>	<p>n. a.</p> <p>Depends on economic situation</p>	<p>+ / 0</p> <p>New jobs for long-term unemployed, less abuse of social system but lower transfers</p>	<p>+⁻</p>	<p>+⁻</p>
<p>Reform of general pension system focused on medium- and long-term sustainability</p>	<p>++ / +</p> <p>Expenditure reductions mainly in the medium- and long-term but to a limited degree also in the short-term</p>	<p>+ / ++</p> <p>Lower contributions (burden on labour) support employment and foster competitiveness and net exports; potential interest rate decline fosters domestic demand but lower future expenditures of pensioners</p>	<p>+</p> <p>Positive indirect impact with higher employment and net exports and interest rate decline; limited negative impact with short-term cuts</p>	<p>+</p> <p>Fosters intergenerational equity, fosters fairness if overly generous pensions for public employees are reformed</p>	<p>+ / ++⁻</p>	<p>+ / ++</p>

<p>Reform of health care system raising efficiency</p>	<p>++</p> <p>Considerable savings and efficiency gains, also better sustainability in long term</p>	<p>+</p> <p>Lower contributions support growth driver employment; fosters competitiveness and net exports but lower future health expenditures</p>	<p>n. a.</p> <p>Depends on specific measure (for instance, lower contributions vs. higher burden of more cost sharing)</p>	<p>n. a.</p> <p>Depends on specific measure</p>	<p>(++/+⁻)</p>	<p>(++/+⁻)</p>
<p>Broaden tax bases, reduce marginal income tax rates with limited increase in tax burden</p>	<p>+</p> <p>Efficiency savings and limited revenue increase</p>	<p>+ / 0</p> <p>Higher marginal incentives to work and to invest but limited increase of effective tax on labour</p>	<p>- / 0</p> <p>Negative impact with higher tax burden but positive incentive effect which develops over time</p>	<p>+</p> <p>Reduction of tax exceptions which are mostly used by higher income groups</p>	<p>+/0⁻</p>	<p>+/0⁻</p>
<p>Shifting tax burden away from labour (income tax or social insurance contributions) to consumption with limited increase in tax burden</p>	<p>+ / 0</p> <p>Limited revenue increase</p>	<p>+</p> <p>Lower burden on labour, supports growth driver employment; fosters competitiveness and net exports but limited increase in overall tax burden</p>	<p>+</p> <p>Positive proven impact on employment, fosters competitiveness but slightly higher overall tax burden</p>	<p>- / 0</p> <p>Consumption taxes have regressive distribution effects but employment increase can also help long-term unemployed</p>	<p>+/0⁻</p>	<p>+/0⁻</p>

New or higher property taxes	++ Direct effect on fiscal deficit	- Higher tax dampens domestic demand	— Higher tax dampens domestic demand	++ Property highly unequally distributed	o/+ ⁻	o/-
New or higher environmental taxes	++ Direct effect on fiscal deficit	o Higher taxes dampen domestic demand but possibly foster green growth	— Higher taxes dampen domestic demand	o Partly regressive distribution effects, e.g. when tax on energy use	o	o/+
Financial transaction tax	++ Direct effect on fiscal deficit	- / o Higher tax dampens domestic demand, but possible (though disputed) rise in financial stability	— Higher tax dampens domestic demand	+ Capital income unequally distributed, but also age related savings affected	o ⁺	o/+ ⁻
Privatisation	++ Direct effect on fiscal deficit, also in the longer term if loss-incurring SOEs are privatised	+ / o Private firms more productive and higher allocative efficiency, but only limited macroeconomic impact	+ Considerably smaller short-term consolidation needs, but minor potential negative effects if lay-offs/wage cuts in former SOEs	+ If lower prices and if former overpayment and overstaffing in SOEs	+ / ++ ⁻	+ / ++ ⁻

Public administration reform	+ / ++ Higher efficiency produces expenditure savings	o / + More efficiency of public service and better government services and regulations for private firms, but overall limited impact	n. a. Depends on measure taken	+ Positive impact if less tax evasion, SOE reforms and more performance pay	+⁻	+⁻
Structural reforms	n. a. Depends on measure taken	++ / + Proven positive growth effect of higher competition, entry conditions for firms and employees	+ / o If short-term effects, mostly positive but depends on measure taken	++ / + If targeted, improved chances for outsiders	+ / ++	+ / +++⁺

Source: Authors' compilation

Note: These scores can provide only a broad indication of how the recommendations should be evaluated, and with this, the guidance they offer for reforms must be considered rather general and not entirely objective.

Scale: ++: very significant; +: significant; o: minor; -: negative; — very negative (with intermediate steps); n. a.: not available.

Average score calculated with equal weights, weighted score calculated with double weights for consolidation success and long-term growth;

⁺ positive bias; ⁻ negative bias; brackets signal that at least two objectives received no score.