

Karl Aiginger, Margit Schratzenstaller

Budgetkonsolidierung unter schwierigen Rahmenbedingungen – Zehn Leitlinien und erste Erfahrungen in der EU

Die aktuelle Wirtschaftskrise hat die Situation der öffentlichen Haushalte in vielen EU-Ländern deutlich verschlechtert. Demnächst werden deshalb in fast allen EU-Ländern Konsolidierungsprogramme einsetzen. Die Herausforderungen an die Budgetpolitik aus dem Klimawandel, dem Projekt "Europa 2020", der Notwendigkeit von Investitionen in Forschung, Entwicklung und Bildung und aus der demographischen Alterung können in der Konsolidierungsphase nicht ausgeblendet werden. Vor diesem Hintergrund schlägt das WIFO zehn Leitlinien vor, die zu einer langfristig nachhaltigen Budgetsanierung beitragen sollen. Gleichzeitig zielen sie auf die Stärkung der langfristigen Wachstumstreiber und der ökologischen Nachhaltigkeit des Wirtschaftssystems und sollen helfen, den Trend einer zunehmenden Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen zu korrigieren.

Begutachtung: Stefan Ederer, Hans Pitlik, Gunther Tichy • Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich • E-Mail-Adressen: Karl.Aiginger@wifo.ac.at, Margit.Schatzenstaller@wifo.ac.at, Andrea.Sutrich@wifo.ac.at

Im Jahr 2011 wird sich zeigen, wie robust die Erholung der Wirtschaft aus der Krise in den Industrieländern ist¹⁾. Die Impulse aus Asien werden ein wenig nachlassen. Zu einem bedeutenden Teil werden die Konjunkturpakete, die das Wachstum bis weit in das Jahr 2010 angekurbelt haben, auslaufen²⁾. Die Budgetkonsolidierung wird jedenfalls in Europa einsetzen, wahrscheinlich auch in den USA, wenn der Congress die öffentlichen Ausgaben drosselt. Nachdem die Wirtschaft 2010 weltweit um 4%, in den USA um 2,7% und in der EU um 1,8% gewachsen ist, wird die Expansion 2011 immer noch weltweit 3,5%, in der EU 1,8% und in den USA 2% betragen. In dieser Situation muss die Sanierung der öffentlichen Haushalte beginnen.

Nach der Krise ist eine baldige Rückkehr zu einem permanent deutlich höheren Wirtschaftswachstum unwahrscheinlich. Gleichzeitig werden alte und neue Lasten sowie große Ungleichgewichte zu bewältigen sein; umso wichtiger ist die Feinabstimmung der Wirtschaftspolitik in dieser Phase großer Unsicherheit. Die Budgetkonsolidierung ist eine große Herausforderung, sie hat sowohl die Krisenursachen als auch die Probleme zu berücksichtigen, die schon vor der Krise bestanden. Allerdings muss die Konsolidierung auch wachstumsorientiert erfolgen und Rücksicht auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und auf die Arbeitsmarktsituation nehmen. Die Geldpolitik muss in der Konsolidierungsphase expansiv bleiben, die Unterstützung der Länder mit dem größten Konsolidierungsbedarf durch die europäische Wirtschaftspolitik muss gesichert sein.

¹⁾ Ein Vergleich der jüngsten Wirtschaftskrise mit der Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre findet sich in Aiginger (2010A).

²⁾ In der EU 27 umfassten die Konjunkturpakete 2009 und 2010 jeweils etwa 1,5% des BIP. 2009 waren rund 75% der Konjunkturbelebungsmaßnahmen befristet, 2010 sind es etwa 40%; sie sollen 2011 auslaufen (European Commission, 2010A). In den USA wurden etwa ein Fünftel der vorgesehenen Konjunkturbelebungsmaßnahmen im Gesamtvolumen von 787 Mrd. € bis September 2009 implementiert, 400 Mrd. € werden 2010 und 100 Mrd. € 2011 ausgegeben, der Rest in den Folgejahren (Weber, 2010).

Zur Notwendigkeit der Budgetkonsolidierung

Die Notwendigkeit der Budgetkonsolidierung ist weitestgehend unumstritten³⁾. Die Staatsschuldenquote erreicht 2010 in den USA gut 90% des BIP und in der EU im Durchschnitt etwa 80% des BIP und wird in den nächsten Jahren weiter steigen (Übersicht 1). Das Finanzierungsdefizit des Staates erhöht sich 2010 in der EU auf 6,8% und in den USA auf 11,3% des BIP. Es wird ab 2011 mit Hilfe von Konsolidierungsprogrammen gesenkt werden.

Bereits vor Ausbruch der Wirtschaftskrise bestanden allerdings in beiden Wirtschaftsräumen strukturelle Defizite. Weder im Durchschnitt der EU noch in den USA war der Haushalt seit 2000 ausgeglichen, wenn auch einzelne EU-Länder deutliche Haushaltsüberschüsse verzeichneten und der Konsolidierungsbedarf der EU-Länder – zur Verringerung des hohen Budgetdefizits und/oder der Schuldenquote – durchaus variiert. Für die EU 27 schätzt die Europäische Kommission das strukturelle Defizit für 2007 im Durchschnitt auf 2%, in den USA wird es mit über 3% des BIP angegeben (OECD, 2010A).

Übersicht 1: Der öffentliche Sektor vor und nach der Wirtschaftskrise

	2000	2007	2010	2011	2012	Ø 2000/ 2007	Veränderung 2007/2010 Prozentpunkte
	In % des BIP						
Staatsausgabenquote							
EU 15	44,9	45,9	51,1	49,7	48,9	46,5	+ 5,2
EU 27	44,8	45,6	50,6	49,2	48,4	46,3	+ 5,0
USA	33,9	36,8	43,2	40,7	40,3	73,6	+ 6,5
Abgabenquote							
EU 15	41,1	40,2	39,1	39,5	39,7	40,0	- 1,1
EU 27	40,7	39,8	38,7	39,1	39,2	39,6	- 1,1
USA	29,7	28,2	-	-	-	27,5	-
Finanzierungssaldo							
EU 15	0,8	- 0,8	- 6,8	- 5,1	- 4,1	- 1,6	- 6,0
EU 27	0,6	- 0,9	- 6,8	- 5,1	- 4,2	- 1,8	- 5,9
USA	1,5	- 2,8	-11,3	- 8,9	- 7,9	- 2,5	- 8,5
Staatsschulden							
EU 15	63,1	60,5	81,6	84,3	85,8	62,6	+ 21,1
EU 27	61,3	58,8	79,1	81,8	83,3	61,2	+ 20,3
USA	55,1	62,4	92,2	98,4	102,1	59,4	+ 29,8

Q: European Commission (2010C), WIFO-Berechnungen.

Die wachsende Staatsverschuldung erhöht in der Mehrheit der EU-Länder den Zinsendienst deutlich. Dies schränkt den Handlungsspielraum der öffentlichen Hand entsprechend ein, da ein zunehmender Teil der Ausgaben bzw. Steuereinnahmen für Zinszahlungen verwendet werden muss (Übersicht 2). Im Durchschnitt der EU 27 erhöht sich der Zinsendienst zwischen 2007 und 2012 von 2,7% auf 3,1% des BIP. Die Zinslastquote (Zinsen in Prozent der Ausgaben) steigt im selben Zeitraum von durchschnittlich 6% auf 6,3%, die Zins-Steuerquote von 10% auf 11,7%. Allerdings wird diese Entwicklung stark von den Ländern mit großen Budgetproblemen getrieben; in einigen EU-Ländern verbessern sich die Kennzahlen zum Zinsendienst bis 2012 gegenüber dem Vorkrisenjahr 2007.

Gleichzeitig ist die Arbeitslosenquote in der Krise anhaltend hoch, obwohl der Anstieg der Arbeitslosigkeit in der EU u. a. durch innovative arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Grenzen gehalten wurde⁴⁾, während er in den USA zwischen 2007 und 2010 massiv war (Aiginger, 2010B, 2010C). Das Wirtschaftswachstum wird durch eine äußerst gedämpfte gesamtwirtschaftliche Nachfrage (geringe Lohnsteigerungen,

³⁾ Eine ausführliche Begründung der Notwendigkeit der Budgetkonsolidierung geben Aiginger et al. (2010), Schratzenstaller (2010). Die gegenteilige Ansicht, dass das öffentliche Defizit auch durch einen Investitionschub dauerhaft verringert werden kann, vertreten Truger et al. (2010); historische Beispiele dafür betreffen allerdings Volkswirtschaften mit niedrigerer Verschuldungsquote und geringer Abhängigkeit der Finanzierung von internationalen Finanzmärkten.

⁴⁾ Dadurch wurde aber ein Produktivitätsrückgang bewirkt, der die Arbeitsmarktbelegung in nächster Zeit dämpfen wird.

hohe Konsumentenschulden, wenig Bedarf an Kapazitätserweiterungen) sowie durch einen Einbruch des Potentialwachstums behindert und durch die Unsicherheit, ob die Abnahme der Investitionen in physisches und Humankapital auch das mittelfristige Potentialwachstum drückt. Unter solchen makroökonomischen Rahmenbedingungen ist Budgetkonsolidierung nicht einfach, insbesondere wenn auch die Bewältigung des Klimawandels und der Alterung der Gesellschaft als wichtige Ziele berücksichtigt werden.

Übersicht 2: Kennzahlen für den Zinsdienst in der EU 27

	Zinsdienst		Zinslastquote		Zins-Steuerquote	
	2007	2012	2007	2012	2007	2012
	In % des BIP		Zinsdienst in % der Ausgaben		Zinsdienst in % der Steuereinnahmen	
EU 27	2,7	3,1	6,0	6,3	10,0	11,7
EU 15	2,8	3,1	6,1	6,3	10,1	11,7
Belgien	3,9	3,7	8,0	6,9	13,1	12,7
Dänemark	1,6	2,0	3,1	3,6	3,3	4,6
Deutschland	2,8	2,4	6,4	5,4	11,6	10,6
Irland	1,0	4,4	2,8	9,9	4,0	19,2
Griechenland	4,8	7,4	10,2	15,0	23,0	31,2
Spanien	1,6	2,8	4,1	6,5	6,4	13,3
Frankreich	2,7	2,9	5,1	5,1	10,0	10,8
Italien	5,0	4,8	10,4	9,8	16,7	16,9
Luxemburg	0,2	0,5	0,7	1,1	0,9	1,7
Niederlande	2,2	2,4	4,9	4,8	8,9	9,8
Österreich	2,9	2,9	5,9	5,6	10,4	10,5
Portugal	2,9	4,0	6,5	8,6	11,8	17,6
Schweden	1,8	1,1	3,4	2,2	4,6	3,0
Finnland	1,5	1,7	3,1	3,0	4,8	5,4
Großbritannien	2,2	3,2	5,1	6,7	7,6	10,9
Bulgarien	1,2	0,9	3,0	2,4	4,8	4,5
Tschechien	1,1	1,8	2,7	4,1	5,5	9,5
Estland	2,8	2,4	6,4	5,4	11,6	10,6
Zypern	3,0	2,4	7,2	5,3	9,1	9,2
Lettland	0,3	2,3	1,0	5,9	1,6	13,0
Litauen	0,7	2,6	2,0	6,3	3,4	14,6
Ungarn	4,1	3,6	8,2	7,7	15,7	15,2
Malta	3,3	3,1	7,8	7,0	11,8	11,1
Polen	2,3	3,0	5,5	6,7	10,2	14,4
Rumänien	0,7	1,8	2,1	5,1	3,9	10,0
Slowenien	1,3	1,8	3,0	3,7	5,4	7,9
Slowakei	1,4	2,1	4,0	5,6	8,1	13,3

Q: European Commission (2010C), WIFO-Berechnungen.

Vor diesem Hintergrund hat das WIFO 10 Leitlinien entworfen, die eine Konsolidierungsstrategie berücksichtigen sollte:

1. Die Budgetkonsolidierung kann in eine kohärente Strategie eingebaut werden.
2. Die Budgetkonsolidierung ist einfacher umzusetzen, wenn Ziele und Strategie gut kommuniziert werden und die dahinterstehende Vision erkennen lassen.
3. Konsolidierung und proaktive Komponenten sind zwei Aspekte derselben Aufgabe.
4. Eine Konsolidierungsstrategie ist erfolgreicher, wenn die Lasten fair verteilt werden.
5. Konsolidierung, Impulse für Wachstum und Beschäftigung sowie Strukturreformen können Hand in Hand gehen.
6. Privater Konsum und private Investitionen unterstützen den Konsolidierungsfortschritt.
7. In Ländern mit einem Außenhandelsüberschuss fällt die Konsolidierung leichter, wenn die Binnennachfrage ausgeweitet wird.
8. Die Konsolidierungsstrategie muss sich überwiegend auf ausgabenseitige Maßnahmen stützen.

Zehn Leitlinien für eine wachstums- und beschäftigungsfreundliche Budgetkonsolidierung

9. Wirtschaftspolitische Prioritäten bieten Orientierung für die Auswahl konkreter Ausgabenkürzungen.
10. Steuererhöhungen unterscheiden sich in ihren Wachstums-, Konjunktur- und Verteilungseffekten.

Von den bereits vorliegenden Empfehlungen (*Henriksson, 2007, Blanchard – Cottarelli, 2010, OECD, 2010B*) unterscheiden sich diese 10 Leitlinien durch einen wesentlich weiteren Fokus. Neben der derzeit von akademischer Seite wie von den supranationalen Institutionen zu Recht stark betonten Notwendigkeit einer "wachstumsfreundlichen Konsolidierung" ("Framework for Growth" der G 20) ist darüber hinaus die Einbettung der Konsolidierung in eine Zukunftsstrategie unverzichtbar, die die großen langfristigen Herausforderungen (Klimawandel, demographischer Wandel, Strukturwandel hin zur Wissensgesellschaft, zunehmende Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen) proaktiv in Angriff nimmt. Auch ist die Vermeidung oder zumindest Abfederung der in den sonstigen Empfehlungen eher vernachlässigten kurzfristigen negativen Wachstums- und Beschäftigungseffekte von Konsolidierungsmaßnahmen eine sehr wichtige Erfolgsbedingung. Schließlich erscheint der Fokus auf die notwendige Effizienzreform im öffentlichen Sektor und die Veränderung der Ausgabenstruktur verengt; ebenso dringlich sind Strukturverbesserungen innerhalb der Steuer- und Abgabensysteme.

Zu den Bedingungen für eine erfolgreiche Budgetkonsolidierung liegt eine Fülle an Literatur vor. Sie zeigt einerseits, dass Budgetkonsolidierungsmaßnahmen erfolgreich sein können und dass die Wirtschaft nach Abschluss der Budgetkonsolidierung relativ rasch auf einen Wachstumspfad zurückkehren kann. Andererseits wird darauf hingewiesen, dass die Bedingungen für eine erfolgreiche Budgetkonsolidierung nicht einfach zu erfüllen sind⁵⁾. Zudem sind die Erfolgsaussichten besser, wenn nur wenige Länder zeitgleich eine fiskalische Austeritätspolitik betreiben und die Importnachfrage wichtiger Handelspartner kräftig expandiert. In der aktuellen Situation werden dagegen viele Länder gleichzeitig ihre öffentlichen Haushalte konsolidieren – die südeuropäischen EU-Länder und Irland sogar früher und stärker (*Marterbauer, 2010, Aiginger et al., 2010*). Unterstützend könnte die lebhaftere Nachfrageentwicklung in Asien (sowie Afrika und Südamerika) wirken. Erfolgreich wird die Budgetkonsolidierung aber nur dann sein, wenn sie Erfahrungen aus der Vergangenheit berücksichtigt und strikten Regeln folgt.

Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist nicht die einzige Priorität innerhalb der wirtschaftspolitischen Ziele: Probleme, die schon vor der Krise bestanden, erfordern Aufmerksamkeit. Hohe Priorität hat die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit; dringend erforderlich sind auch langfristig orientierte Programme zur Unterstützung von Innovationen, zum Ausbau der Bildung und zur Bewältigung der Folgen von Bevölkerungsalterung und Klimawandel. Wenn jedes dieser wirtschaftspolitischen Ziele isoliert verfolgt wird, können zur Lösung eines Problems ergriffene Maßnahmen die Erreichung anderer wirtschaftspolitischer Ziele behindern. Zudem wären einzelne Politikinstrumente und -maßnahmen zu teuer, wenn sie im Rahmen isolierter Strategien eingesetzt werden. Nur eine integrierte Strategie kann den drei Haupt-Prioritäten (Budgetkonsolidierung, Beschäftigungsschaffung, Stärkung der Zukunftsinvestitionen) gleichzeitig gerecht werden.

Ein Erfolgsfaktor ist eine gute Kommunikationsstrategie. Sie sollte einem strikten Zeitplan folgen, positiv motiviert sein und die Chance aufzeigen, durch die Konsolidierungsstrategie Ineffizienzen im öffentlichen Sektor ebenso wie überkommene Ausgaben und Steuerprivilegien zu beseitigen. Der Zeitplan sollte auf die länderspezifische Problemlage abgestimmt und nicht von den Finanzmärkten diktiert werden. Die Größe der Konsolidierungspakete sollte ambitioniert und der Konsolidierungszeitraum kurz sein (*Blanchard – Cottarelli, 2010*). "Frontloading" (übermäßiger Defizitabbau im ersten Jahr der Konsolidierungsperiode) sollte vermieden werden. Letztlich ist

⁵⁾ *Alesina – Ardagna (2009), Afonso (2010)*; einen ausführlichen aktuellen Überblick geben *Pitlik – Gruber – Walterskirchen (2010)*.

Budgetkonsolidierung in kohärente Strategie einbetten

Ziele und Strategie gut kommunizieren

es Ziel einer Budgetkonsolidierungsstrategie, den Handlungsspielraum der Budgetpolitik wieder herzustellen und langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen (in einer alternden Gesellschaft) sicherzustellen. Auf die Ankündigung einer langen Austeritätsperiode sollte verzichtet werden, wenn nicht – wie etwa im Falle Griechenlands oder Irlands – in relativ kurzer Zeit in sehr großem Umfang konsolidiert werden muss. Wenn größeres Augenmerk auf "Kostentreiber" gesetzt wird, also Budgetpositionen, die in Zukunft stärker steigen als die Wirtschaftsleistung, bedeuten die Einsparungen nicht den Verlust erworbener Ansprüche, sondern den Verzicht auf zusätzliche Ansprüche.

Das Konsolidierungspaket sollte eine proaktive Komponente enthalten. Zwar erschwert dies kurzfristig die fiskalische Zielerreichung, doch erleichtern Zukunftsinvestitionen zur Stimulierung des langfristigen Wachstums längerfristig die Sanierung der Staatsfinanzen. Sie sollten daher nicht eingeschränkt, sondern vielmehr besonders forciert werden – durch Zusatzausgaben ebenso wie durch effizienzsteigernde Reorganisationsmaßnahmen. Werden die Ausgaben für Wachstumstreiber über die mehrere Jahre dauernde Konsolidierungsperiode eingefroren oder gar gekürzt, ist die Budgetkonsolidierung zum Scheitern verurteilt, da die resultierende Wachstumsdämpfung automatisch die Steuereinnahmen drückt und die Ausgaben erhöht. Daher sollten obsolete oder ineffiziente Ausgaben sehr ambitioniert gekürzt werden, um Raum für Zukunftsinvestitionen zu schaffen. Die Budgetkonsolidierung muss von einer expansiven Geldpolitik begleitet werden. Wenn sich die Konjunktur im Inland (und weltweit) verschlechtert, sollten die Reformen nicht eingestellt werden, sondern die Zukunftsinvestitionen einschließlich Aktivierung und Requalifizierung (aktive Arbeitsmarktpolitik) sollten erhöht werden.

Die Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung sollten "fair" sein, d. h. Verteilungsaspekte müssen explizit angesprochen und berücksichtigt werden. Die Ungleichheit der Verteilung von Einkommen und Vermögen nahm bereits vor der Wirtschaftskrise zu. Die Krise verschärfte dieses Problem, da Arbeitslosigkeit und Einkommensverluste die unteren Einkommensschichten stärker treffen als die oberen. Daher sollten Gruppen mit niedrigem Einkommen und hohem Arbeitslosigkeitsrisiko von Steuererhöhungen ausgenommen werden, und Ausgaben, die für die unteren Einkommensschichten großes Gewicht haben, sollten nicht gesenkt werden. Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Aktivierung, Flexicurity, Qualifizierung) sollten weitergeführt werden. Ein Konsolidierungspaket sollte nicht ausschließlich Ausgabenkürzungen enthalten, sondern auch einen geringeren Anteil an Steuererhöhungen, um von den verschiedenen Interessengruppen und der allgemeinen Öffentlichkeit als fair empfunden zu werden – insbesondere wenn das Abgabensystem ohnehin durch Steuerhinterziehung, Steuerschlupflöcher und Steuerprivilegien für Gruppen mit höherem Einkommen gekennzeichnet ist.

In ihren "Zehn Geboten zur Budgetkonsolidierung" beziehen *Blanchard – Cottarelli* (2010) die Bekämpfung von Steuerhinterziehung in das Fairness-Gebot mit ein. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen, allerdings fordern die Autoren unter der Überschrift "Bekämpfung der Steuerhinterziehung" implizit eine Anhebung der Umsatzsteuer. Dies ist insofern problematisch, als die Umsatzsteuerbelastung für untere Einkommensschichten aufgrund der höheren Konsumquote höher ist als für die oberen Einkommensgruppen. Verteilungsüberlegungen lassen es auch angeraten erscheinen, die Steuern und Abgaben für niedrigere Einkommen zu senken und die Besteuerung von Vermögen und Veräußerungsgewinnen zu erhöhen. Dieses stärkere Fairness-Postulat erscheint insbesondere in jenen Ländern angemessen, in denen die strukturbereinigte Lohnquote langfristig gesunken und die Einkommens- wie Vermögensverteilung ungleicher geworden ist, was Spekulation und Volatilität auf den Finanzmärkten – als wichtige Krisenursachen – intensiviert haben dürfte.

Eine Budgetkonsolidierungsstrategie muss wachstumsbewusst konzipiert werden. Nichtbudgetäre wachstumsfördernde Maßnahmen sollten hohe Priorität haben; sie sollten insbesondere Unternehmensgründungen fördern und den Wettbewerb verstärken, sodass die Vorteile der Globalisierung stärker genutzt werden können. Viele Länder mit hohem Budgetdefizit weisen ein Leistungsbilanzdefizit oder einen zu niedrigen Anteil neuer und innovativer Unternehmen auf. Abgabenstrukturreformen zur

Konsolidierung und proaktive Komponenten

Konsolidierung erfolgreicher bei fairer Lastenverteilung

Konsolidierung und Wachstumsimpulse

Umschichtung von stark wachstumshemmenden Steuern und Abgaben hin zu solchen mit geringeren negativen Wachstumseffekten sind erforderlich. Öffentliche Ausgaben sollten von sozial weniger produktiven zu Ausgaben für Wachstumstreiber umgeschichtet werden. Arbeitslosentransfers sollten mit Anreizen für Qualifizierung und Aktivierung verbunden werden. Das Wirtschaftswachstum hängt gemäß empirischen Wachstumsgleichungen entscheidend von Humankapital, Forschung und Entwicklung, gut funktionierenden Institutionen sowie einem effizienten Innovations- und Gesundheitssystem ab. Arbeitsmarktreformen können einen Wachstumsbeitrag leisten, sind aber bei weitem nicht der wichtigste Wachstumsfaktor; sie spielen insbesondere in der Interaktion mit Ausgaben für Humankapitalbildung sowie Forschung und Entwicklung eine Rolle.

Privater Konsum und Investitionen unterstützen Konsolidierungsfortschritt

Die Konsolidierungsstrategie muss kurzfristige negative Nachfrageeffekte beachten. Wenn die öffentliche Hand ihre Ausgaben verringert, müssen der private Konsum, private Investitionen und/oder der Export den Nachfrageausfall kompensieren, soll das Wachstum nicht gedämpft werden. Daher kann die Kürzung von Transferleistungen für untere Einkommensschichten kein Element einer nachfragebewussten Konsolidierungsstrategie sein. Gruppen mit niedrigem Einkommen sollten von Lohnkürzungen im öffentlichen Sektor und von Pensionskürzungen ausgenommen werden. Sparanreize vor allem für die oberen Einkommensschichten sollten verringert werden. Für private Investitionen der Haushalte und Unternehmen im Allgemeinen und für "grüne Investitionen" im Besonderen sollten Anreize gesetzt werden. Grundsätzlich beeinträchtigen Budgetkonsolidierungsmaßnahmen zunächst die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und dämpfen daher Wachstum und Beschäftigung⁶⁾, daher sollte die Konsolidierungsphase so kurz wie möglich gehalten werden. Die Ausweitung der Exporte auf die wachsenden asiatischen Märkte kann die Nachfrage stabilisieren.

Außenhandelsüberschuss erleichtert Konsolidierung, wenn Binnennachfrage steigt

Während der Konsolidierung sollte die Binnennachfrage stimuliert werden, insbesondere in Ländern mit niedrigem Wachstum und hohem Außenhandelsüberschuss. Wenn die Investitionen verhalten bleiben (Finanzierungsüberschüsse werden wegen Unterauslastung der Kapazitäten nicht für Investitionen verwendet), würden Lohnerhöhungen und/oder In-work Benefits⁷⁾ den Konsum stützen. Eine Strategie von Lohnerhöhungen, die unter der Produktivitätssteigerung bleiben, hat mittelfristig einen Rückgang der Lohnquote zur Folge. Das ist gesamtwirtschaftlich wenig sinnvoll, wenn die Unternehmen die zusätzlichen Gewinne nicht für Investitionen nutzen. Strategien zur Steigerung der aggregierten Nachfrage werden sich je nach länderspezifischer Ausgangssituation unterscheiden müssen. Die Förderung grüner Technologien könnte jedenfalls hilfreich sein. Die Exporte sollten vor allem in jenen Ländern forciert werden, deren öffentliche Haushalte nicht konsolidiert werden müssen. Die Konsolidierungsbemühungen sind zudem international zu koordinieren, indem Länder mit geringerem Konsolidierungsdruck auch die Binnennachfrage forcieren und möglicherweise die Konsolidierungsstrategie langsamer umsetzen.

Überwiegend ausgaben-seitige Maßnahmen

Die Erfolgsaussichten einer Budgetkonsolidierungsstrategie sind besser, wenn Ausgabenkürzungen gegenüber Steuererhöhungen überwiegen (*Alesina – Ardagna, 2009, Giavazzi – Pagano, 1990*). Dies gilt besonders für die EU, da die Abgabenbelastung mit knapp 40% des BIP im Durchschnitt der EU 27 bereits hoch ist und die öffentlichen Ausgaben während der Wirtschaftskrise beträchtlich ausgeweitet wurden (von 45,6% des BIP 2007 auf 50,6% des BIP 2010). Ausgabenseitige Reformen erbringen allerdings oft erst nach einer Anlaufphase Einsparungen, insbesondere wenn sie die langfristige Ausgabendynamik durch systemische Strukturveränderungen eindämmen (z. B. Reformen im Gesundheits- und Bildungssystem oder der fiskalischen Regeln). Solche Strukturreformen sollten aber trotz der Anfangskosten auf jeden Fall begonnen werden. Kurzfristig können Steuererhöhungen helfen, das Konsolidierungsziel schneller zu erreichen. Mit Hilfe von Privatisierungen können ebenfalls rasch Ein-

⁶⁾ Eine vorsichtige Bewertung expansiver, d. h. nicht-keynesianischer Effekte der Budgetkonsolidierung findet sich in *IMF (2010)*, ein ausführlicherer Literaturüberblick in *Schratzenstaller (2010)*.

⁷⁾ Transferleistungen, die an die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gekoppelt sind.

nahmen realisiert werden, wenn die Ausgabenkürzungen nicht zur Deckung des Konsolidierungsbedarfs reichen oder erst langsam greifen. Allerdings sollten langfristige Aspekte (Verlust von Dividendeneinnahmen und Steuermöglichkeiten) mit berücksichtigt werden. Daher könnten die Suche nach einem strategischen Investor und Teilprivatisierungen Vorrang vor Totalprivatisierungen haben.

Lineare Kürzungen sind ökonomisch oft suboptimal, auch wenn sie politisch manchmal einfacher durchzusetzen sind. Einzelne Ausgabenkategorien sind sehr unterschiedlich zu behandeln. Verwaltungsausgaben sollen gesenkt und um Ineffizienzen bereinigt werden, während Zukunftsinvestitionen deutlich stärker als das nominelle Wachstum zunehmen sollten. Dies impliziert tiefe Einschnitte in Bereichen, in denen staatliche Interventionen nicht länger erforderlich sind und Ineffizienzen bestehen. Verschiedene Produktivitäts- und Effizienzanalysen weisen auf erhebliche Effizienzreserven im öffentlichen Sektor sowie umfangreiche Subventionen mit entsprechenden Kürzungspotentialen in vielen EU-Ländern hin. Eine Feinetuning der Sozialsysteme ist möglich und empfehlenswert (z. B. die Abschaffung von Frühpensionsmöglichkeiten oder die Förderung von Gesundheitsvorsorge). Eine generelle Kürzung von Sozialleistungen, die grundlegende Elemente des Wohlfahrtsstaates nach europäischem Modell gefährden und die aggregierte Nachfrage dämpfen würde, ist zu vermeiden (Aiginger – Pitlik – Schratzenstaller, 2010). Die Kürzung von Transfers sowie von Gehältern im öffentlichen Dienst ist strukturell anzulegen. Eine Verringerung des öffentlichen Personalaufwandes spart kurzfristig Ausgaben; mittelfristig sollte der Aspekt der Effizienzsteigerung betont werden, und Einsparungen sollten durch die Abschaffung nicht mehr notwendiger Ausgaben sowie die Vermeidung von Doppelgleisigkeiten erzielt werden. Um den Anstieg der Sozialausgaben einzudämmen, sind vor allem im Pensionsbereich Strukturmaßnahmen mit langfristiger Wirkung erforderlich. Die Anpassung des Pensionsantrittsalters an die erhöhte Lebenserwartung oder die Beseitigung spezieller Sonderrechte sind daher gegenüber kurzfristigen Ausgabenkürzungen zu bevorzugen.

Wirtschaftspolitische Prioritäten für Ausgabenkürzungen

Übersicht 3: Mögliche Wirkungen der Einführung oder Anhebung unterschiedlicher Abgabekategorien

	Wachstum	Beschäftigung	Nachfrage	Verteilung	Sonstige positive Effekte
Finanztransaktionssteuer	Neutral	Neutral	Neutral	Positiv	Stabilisierung der Finanzmärkte ¹⁾
Vermögensbezogene Steuern	Neutral	Neutral	Neutral	Positiv	–
Umweltsteuern	Neutral	Leicht negativ	Leicht negativ	Kompensation?	Umwelteffekte
Alkohol- und Tabaksteuern	Neutral	Neutral	Negativ	Negativ	Gesundheitspolitische Effekte
Umsatzsteuer	Im Allgemeinen keine Wirkung	Neutral	Negativ	Negativ	Keine
Unternehmenssteuern	Negativ	Negativ	Negativ	Neutral	Keine
Arbeitsbezogene Abgaben	Negativ	Negativ	Negativ	Negativ	Keine

Q: OECD (2010C, 2010D), WIFO. – ¹⁾ Eindämmung der kurzfristigen Spekulation.

Steuererhöhungen sollten zur Budgetkonsolidierung wachstums-, nachfrage- und verteilungsbewusst eingesetzt werden. Steuern mit Doppeldividende sind vorzuziehen (Finanztransaktionssteuern, Steuern auf Public Bads einschließlich Umweltsteuern). Einige Steuerkategorien beeinträchtigen das Wachstum stark (Besteuerung von Arbeit und Unternehmen), andere viel weniger (Steuern auf Verbrauch, Vermögen, Finanztransaktionen; Übersicht 3). Eine Verlagerung der Steuerlast weg von der Arbeit hin zu Vermögen und von verzerrenden Abgaben zu solchen auf Public Bads hat langfristig positive Wachstumswirkungen. Allerdings ist die Steigerung des Potentialwachstums nicht das einzige Ziel: Von großer Bedeutung sind auch die Stützung der privaten Nachfrage, die Beseitigung von Arbeitslosigkeit sowie die Stärkung des sozialen Zusammenhalts und Verteilungsaspekte. Dies spricht gegen eine Anhebung der Umsatzsteuer als Teil eines Konsolidierungspakets, denn diese belastet besonders die unteren Einkommenschichten und dämpft den Konsum, der bislang insbesondere im Vergleich zu den Investitionen eine relativ stabile Nachfragekomponente ist. Aus beschäftigungs- und verteilungspolitischer Perspektive ist die Senkung des hohen Steuerkeils für niedrige Einkommen besonders wichtig. Nach der Konsolidie-

Wachstums-, Konjunktur- und Verteilungseffekte von Steuererhöhungen

rungsphase sollten die zuvor zur Konsolidierung verwendeten zusätzlichen Steuereinnahmen für die Senkung der Steuern auf Arbeit und Investitionen verwendet werden. Dies verbessert die Gesamtabgabenstruktur und bietet den privaten Haushalten und den Investoren die Perspektive einer langfristig konstanten Abgabenquote, die nur vorübergehend zur Budgetkonsolidierung erhöht wird.

Konsolidierungspläne in der EU

Bislang gibt es keinen vollständigen Überblick über Umfang und Struktur bereits umgesetzter bzw. geplanter Konsolidierungsmaßnahmen in der EU, obwohl eine Reihe von Ländern bereits 2009 und 2010 entsprechende Schritte gesetzt haben (*Euro-pean Commission, 2010A*): 2009 überschritt das Konsolidierungsvolumen jenes der Konjunkturpakete in 10 und 2010 in 12 EU-Ländern. Gemessen an der Verringerung der strukturellen Defizite gegenüber dem Vorjahr wird das Konsolidierungsvolumen gemäß der aktuellen Herbstprognose der EU im EU-Durchschnitt 2011 knapp 1½% betragen, 2012 0,5%.

Aufgrund der lückenhaften Informationen kann derzeit nur eine vorläufige und grobe qualitative Abschätzung der Struktur der Konsolidierungsmaßnahmen in Europa versucht werden. Zudem haben die einzelnen Richtlinien in den einzelnen Ländern unterschiedliche Bedeutung, und es gibt beträchtliche Trade-offs in Abhängigkeit von der jeweiligen Situation der öffentlichen Haushalte und der Gesamtwirtschaft: Wenn etwa die Konsolidierungserfordernisse besonders groß und dringlich sind, ist die Finanzierung einer proaktiven Komponente schwierig. Auch müssen weitergehende Untersuchungen die jeweiligen Problemlagen und Ausgangsbedingungen in einzelnen Politikfeldern berücksichtigen, was im Rahmen dieser ersten Einschätzung nicht geleistet werden kann.

Ausgabenseitige Maßnahmen dominieren

Der Anteil der ausgaben- und einnahmenseitigen Maßnahmen an den Konsolidierungspaketen kann für die gesamte EU mangels vergleichbarer Informationen noch nicht geschätzt werden. Aus den verfügbaren Informationen lässt sich jedoch Folgendes ableiten: Erstens verlassen sich fast alle Länder auf einen Mix aus ausgaben- und einnahmenseitigen Maßnahmen. Zweitens scheinen ausgabenseitige Maßnahmen ein höheres Gewicht zu haben als einnahmenseitige. In Deutschland etwa besteht das Konsolidierungspaket zu mehr als der Hälfte aus ausgabenseitigen Maßnahmen, in Italien und Spanien sind es jeweils drei Viertel (*G 20, 2010*); auch Großbritannien hat angekündigt, dass ausgabenseitige Maßnahmen überwiegen werden. Drittens bestehen Einnahmenerhöhungen fast ausschließlich aus Steuererhöhungen; Privatisierungserlöse spielen kaum eine Rolle (mit Ausnahme von Griechenland und Spanien).

Ausgabenkürzungen: Personalaufwand, Pensionen

Viele Länder haben eine Kürzung der Gehälter der öffentlich Bediensteten angekündigt. Am weitesten verbreitet scheinen Nulllohnrouden (z. B. Griechenland, Italien, Großbritannien, Litauen, Slowenien) oder allgemeine Gehaltskürzungen (neues Konsolidierungspaket Portugal, Irland, Spanien, Tschechien, Rumänien, Deutschland). Nachfrage- und verteilungsbewusste Gehaltskürzungen bzw. Nulllohnrouden, die auf die oberen Gehaltsstufen fokussieren, sind etwa in Portugal (erstes Konsolidierungspaket), Österreich und der Slowakei geplant. Aus den bisherigen Ankündigungen der EU-Länder sind wie in Österreich zumeist keine langfristigen Strukturereformen zur Beseitigung von Ineffizienzen in der öffentlichen Verwaltung ersichtlich. Eine Ausnahme scheint Großbritannien zu sein, das umfangreichere Reformen in Richtung einer Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben und Ausgaben plant.

Im Bereich der Kürzung von Sozialtransfers liegt ein deutlicher Schwerpunkt auf den Pensionen bzw. den Pensionssystemen. Viele Länder haben unter dem krisenbedingten Konsolidierungsdruck Strukturereformen im Pensionssystem bereits beschlossen oder zumindest konkrete Planungen vorgelegt⁸⁾. Diese sehen zumeist – mit sehr unterschiedlich langen Übergangsfristen – die Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters vor (Griechenland, Bulgarien, Estland, Litauen, Malta, Rumänien, Slowenien und Ungarn auf 65 Jahre, Dänemark, Deutschland und Niederlande von 65 auf

⁸⁾ Vgl. zum Folgenden <http://www.politikportal.eu/europa/pensionen/>.

67 Jahre, Irland und Großbritannien sogar auf 68 Jahre, Frankreich auf 62 Jahre). Auch planen praktisch alle EU-Länder, in denen das gesetzliche Pensionsantrittsalter der Frauen noch unter jenem der Männer liegt, eine langfristige Harmonisierung (etwa Griechenland, Italien, Malta, Polen, Rumänien und Slowenien). Mehrere Länder (z. B. Griechenland, Bulgarien, Finnland, Frankreich, Italien, Portugal, Rumänien, Slowenien, Estland und Österreich) streben eine Anhebung nicht des gesetzlichen, sondern des tatsächlichen Pensionsantrittsalters an. Neben diesen zum großen Teil erst mittelfristig wirksamen Maßnahmen greift eine kleinere Gruppe von Ländern auf kurzfristige Einsparungen zurück, indem sie die Pensionsleistungen für alle öffentlich Bediensteten und/oder vormals im privaten Sektor Beschäftigten einfrieren oder nominell bzw. real (durch Anpassungen unterhalb der Inflationsrate) kürzen; in den wenigsten Fällen (so etwa in Österreich) erfolgt dies verteilungs- und nachfragebewusst sozial gestaffelt.

Falls eine langfristige Finanzierungslücke erwartet wird, können die kurz- und langfristigen wirksamen Maßnahmen in einzelnen EU-Ländern strukturell ungenügend sein. Allerdings können hier die Maßnahmen einzelner Länder im Bereich der Pensionsfinanzierung nicht im Detail vor dem Hintergrund einer etwaigen langfristigen Gefährdung der Tragfähigkeit der Pensionssysteme untersucht werden. Die Pensionssysteme der EU-Länder unterscheiden sich erheblich allein bezüglich des gesetzlichen und des tatsächlichen Pensionsantrittsalters, und einige Länder (z. B. Schweden, Tschechien oder Österreich) haben bereits vor der Krise langfristige Strukturreformen zur Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit der Pensionssysteme eingeleitet.

Eine allgemeine Kürzung der Sozialleistungen ist bislang in keinem EU-Land geplant. Allerdings kürzt z. B. Deutschland bestimmte Transfers für die unteren Einkommenschichten, was weder nachfrage- noch verteilungsbewusst ist. Großbritannien dagegen fokussiert auf die Kürzung von Kinderbeihilfen für obere Einkommenschichten. Die in Österreich geplanten Kürzungen der Familien- und Pflegeleistungen belasten die Gruppen mit niedrigeren Einkommen relativ stärker; auch dies ist aus der Nachfrage- und der Verteilungsperspektive unbefriedigend. Darüber hinaus ist zu prüfen, wieweit Konsolidierungsmaßnahmen im Sozialbereich in Strukturreformen eingebettet sind. Während Großbritannien umfassende Reformen im Bereich der Sozialtransfers vorsehen dürfte, sind etwa in Österreich kaum Strukturreformen im Bereich der Familienleistungen⁹⁾ oder der Pflegeleistungen geplant.

Die bisher angekündigten Konsolidierungspakete sind mehrheitlich nicht in umfassende Reformbemühungen zur Steigerung des langfristigen Wachstums eingebunden. In einigen Ländern finden sich punktuelle Ansätze für proaktive Maßnahmen. So erhöht Deutschland die Ausgaben für Bildung, Forschung und Wissenschaft in den nächsten Jahren deutlich. In Österreich sind zusätzliche Ausgaben zur Förderung der thermischen Sanierung sowie geringfügige Mehrausgaben für Bildung geplant. Finnland diskutiert die Einführung eines Steuerfreibetrags für Forschungsausgaben. Griechenland beseitigt einige Hindernisse für den Marktzugang in bestimmten Sektoren (Transportsektor usw.). Die Länder mit großem Leistungsbilanzdefizit (Griechenland, Portugal) haben noch keine Programme zur Förderung von Unternehmensgründungen, ausländischen Direktinvestitionen oder anderen Maßnahmen zur Verbreiterung der produktiven Basis auf den Weg gebracht. Die Notwendigkeit einer "wachstumsbewussten" Konsolidierung wurde jedoch im Schlusssdokument des G-20-Gipfels von Seoul im November 2010 erkannt und findet zunehmend Eingang in Dokumente des Währungsfonds und der OECD (auch wenn "wachstumsbewusst" dann oft mit der Implementierung von Strukturreformen zur Stärkung der Markteffizienz gleichgesetzt wird statt mit der Forcierung von Zukunftsinvestitionen).

Allerdings planen nur wenige Länder jene Ausgaben zu senken, die Wachstumstreiber sind. Griechenland kürzt die Ausgaben für Bildung und öffentliche Investitionen; in Irland, Portugal und Spanien sinken ebenfalls die öffentlichen Investitionen. Großbritannien friert die Forschungs- und Entwicklungsausgaben ein und wendet weniger

**Proaktive Komponenten
und langfristige Strategie
fehlen**

⁹⁾ Zu Reformbedarf und -optionen in der Familienförderung in Österreich siehe Lutz – Schratzenstaller (2010).

für Universitäten auf. Auch in Österreich gehen die Ausgaben für Forschung, Wissenschaft und Umwelt in den nächsten Jahren insgesamt zurück.

Die Integration der Budgetkonsolidierung in ein langfristiges wirtschaftspolitisches Konzept, das sich den großen Herausforderungen der Zukunft stellt, ist in den vorliegenden Konsolidierungsplänen nur ansatzweise sichtbar. Die bedeutendsten Ausnahmen sind die genannten Strukturreformen in den Pensionssystemen und die Anhebung von Umweltsteuern, die aber in keinem EU-Land in eine längerfristig orientierte ökologische Abgabenstrukturreform eingebunden ist. Budgetkonsolidierung wird als isolierte Strategie verfolgt, die weitgehend ohne Verbindung zu anderen langfristig angelegten Politikstrategien (etwa "Europa 2020") steht. Weder Nachfragebewusstsein noch eine proaktive wachstumsfördernde Komponente scheint einen großen Stellenwert zu haben.

Struktur der Steuererhöhungen

Weit verbreitet und im Hinblick auf die zusätzlichen Einnahmen die bedeutendste einnahmenseitige Konsolidierungsmaßnahme ist die Anhebung der Umsatzsteuer, wobei zumeist der Regelsteuersatz hinaufgesetzt wird (Übersicht 4). Seit 2009 erhöhten 13 EU-Länder den Regelsteuersatz, sodass der durchschnittliche Steuersatz zwischen 2008 und 2010 um 1 Prozentpunkt von 19,4% auf 20,4% steigt und 2011 20,7% erreichen wird. Einen oder alle ermäßigten Umsatzsteuersätze heben 7 EU-Länder an. Auch wenn eine Erhöhung der Umsatzsteuer langfristig weniger verzerrend und wachstumsdämpfend wirken mag als andere Abgabenkategorien, belastet sie doch kurzfristig die Konsumnachfrage und hat verteilungspolitisch problematische Wirkungen.

Viele Länder erhöhen lenkungspolitisch sinnvolle Steuern auf Public Bads, meist in Form von Umweltsteuern und der Tabaksteuer, einige auch die Steuern auf Alkohol oder Glücksspiel. Dabei werden im Rahmen der Umweltbesteuerung überwiegend bestehende Steuern angehoben, nur wenige Länder führen innovative Steuerinstrumente ein: etwa Deutschland und Österreich eine Flugticketabgabe oder Irland und Griechenland eine CO₂-Steuer. In der Regel ist dabei keine Kompensation für die unteren Einkommensschichten geplant.

Einige wenige Länder erhöhen vermögensbezogene Steuern, vor allem die Grundsteuer. Eine Anhebung von Steuern auf Kapitalerträge oder von Luxussteuern spielt ebenfalls nur eine begrenzte Rolle, und auch auf Körperschaftsteuererhöhungen wird kaum zurückgegriffen. Der Einkommensteuerspitzensatz wird in immerhin 9 EU-Ländern hinaufgesetzt. Eine Bonussteuer wird (zeitlich befristet) in Griechenland, Frankreich und Großbritannien erhoben. Deutschland, Frankreich, Österreich, Schweden, Großbritannien und Ungarn führen eine Bankenabgabe ein.

Eher unbedeutend sind schließlich Versuche, gegen Steuerhinterziehung vorzugehen (Griechenland, Großbritannien, Litauen).

Der Hauptanteil der zusätzlichen Steuereinnahmen stammt somit aus der regressiven Anhebung der Umsatzsteuer. Wo Umweltsteuern oder sonstige Steuern auf Public Bads erhöht werden, ist für die relativ höher belasteten unteren Einkommensschichten in der Regel kein sozialer Ausgleich vorgesehen. Änderungen von Steuern auf höhere Einkommen, Kapitalerträge und Vermögen spielen eine geringere Rolle als die der Verbrauchssteuern. Daher wird die Polarisierung zwischen hohen und niedrigen Erwerbseinkommen und Vermögenseinkommen, die vor der Wirtschaftskrise zu beobachten war, durch die Konsolidierungsmaßnahmen kaum gemildert.

Kein EU-Land hat bisher umfassende Strukturreformen angekündigt, die das Abgabensystem wachstums- und beschäftigungsfreundlicher machen würden und in die die beschlossenen bzw. geplanten Steuererhöhungen eingebettet wären, um langfristig die zusätzlichen Einnahmen zur Senkung anderer Steuern mit verzerrenden Wirkungen (vor allem Abgaben auf die Arbeit) zu verwenden.

Schlussfolgerungen

Die Gestaltung einer Strategie zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Kurzfristig können Konsolidierungsmaßnahmen einen Rückgang der aggregierten Nachfrage zur Folge haben. Dieser Zeitraum kann aber kurz gehalten und der negative Effekt gemildert werden, wenn die Konsolidierungsstrategie durch geeignete Maßnahmen flankiert wird. Langfristig muss das Wachstum

nicht negativ betroffen sein; auch positive Wachstumseffekte der Konsolidierung sind langfristig möglich, allerdings nur wenn die Budgetkonsolidierung auf einer kohärenten Strategie basiert, die konsistent verfolgt wird, gut kommuniziert und als fair akzeptiert wird, wenn sie Wachstums- und Nachfrageaspekte berücksichtigt und von komplementären Reformen begleitet wird.

Übersicht 4: Geplante und realisierte Steuererhöhungen in der EU seit 2009

	Umsatzsteuer	Umweltsteuern	Tabaksteuer	Alkoholsteuern	Einkommensteuer (Spitzensteuersatz)	Sonstige und innovative Steuern
Dänemark		X	X			Verschiedene gesundheitsbezogene Abgaben, Steuer auf Süßigkeiten
Deutschland		X	X			Flugticketabgabe, Bankenabgabe
Irland	X	X	X		X	Besteuerung von Zinserträgen und Veräußerungsgewinnen, CO ₂ -Abgabe, Grundsteuer, Senkung Grundfreibetrag in der Einkommensteuer
Griechenland	X	X	X	X	X	Grundsteuer, Erbschaftssteuer, Luxussteuer, Bonussteuer, CO ₂ -Abgabe, Steuer auf nichtalkoholische Getränke, Glücksspielsteuer, Sondersteuer für gewinnbringende Unternehmen
Spanien	X	X	X		X	Bekämpfung der Steuerhinterziehung
Frankreich					X	Besteuerung von Zinserträgen, Dividenden und Veräußerungsgewinnen, Vermögensteuer
Luxemburg					X	Besteuerung von Zinserträgen, Dividenden und Veräußerungsgewinnen, Bankenabgabe, Bonussteuer
Österreich		X	X			Besteuerung von Veräußerungsgewinnen, Besteuerung von Stiftungen, Bankenabgabe, Flugticketabgabe
Portugal	X				X	
Schweden						Bankenabgabe
Finnland	X		X			Steuer auf Zucker und Soft Drinks, Sozialversicherungsbeiträge
Großbritannien	X	X	X	X	X	Besteuerung von Veräußerungsgewinnen, Bankenabgabe, Bonussteuer ²⁾ , Glücksspielsteuer
Bulgarien		X	X			Bekämpfung der Steuerhinterziehung
Tschechien	X					Luxussteuer, Grundsteuer, Glücksspiel
Estland	X	X	X	X	X ¹⁾	Sozialversicherungsbeiträge
Zypern						Körperschaftsteuer, Sozialversicherungsbeiträge
Lettland	X	X	X	X	X	Besteuerung von Veräußerungsgewinnen, Dividenden und Zinserträgen, Grundsteuer, Steuer auf Kaffee und nichtalkoholische Getränke
Litauen	X	X	X	X		Körperschaftsteuer ²⁾
Ungarn	X	X	X	X		Bekämpfung der Steuerhinterziehung
Rumänien	X	X	X	X		Sondersteuer auf Energie-, Telekommunikations- und Handelskonzerne, Bankenabgabe
Slowenien		X	X	X		Sozialversicherungsbeiträge
Slowakei	X ²⁾	X	X	X		
	13 Länder	15 Länder	16 Länder	9 Länder	9 Länder	

Q: European Commission (2010B), WIFO. – ¹⁾ Verschiebung der geplanten Steuersatzsenkung. – ²⁾ Temporär.

Da eine Konsolidierungsstrategie nicht isoliert verfolgt werden darf und nicht die einzige Priorität der Wirtschaftspolitik ist, muss sie in eine umfassende Strategie zur Förderung von Wachstum, Schaffung von Beschäftigung und Bewältigung der langfristigen Probleme und Herausforderungen eingebettet werden. Das fiskalische und budgetäre Regelwerk sollte angepasst werden, um die Erreichung eines ausgeglichenen Haushaltes und einer nachhaltigen Staatsverschuldung zu erleichtern.

Vor diesem Hintergrund sollen die vorgeschlagenen zehn Leitlinien die Budgetkonsolidierung unterstützen und gleichzeitig helfen, die langfristigen Wachstumstreiber zu stimulieren, das Wirtschaftssystem ökologisch nachhaltiger zu machen und den Trend zu einer zunehmenden Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen zu korrigieren. Die Herausforderungen aus dem Klimawandel, dem Programm "Europa 2020", einer Forcierung von Forschung, Entwicklung und Bildung sowie aus der demographischen Alterung können während der Konsolidierungsperiode nicht ausgeblendet werden.

Die bisher vorgelegten Konsolidierungsprogramme der EU-Länder scheinen (mit der Ausnahme von Strukturreformen in den Pensionssystemen wie der Anhebung des Pensionsantrittsalters) insgesamt eher den "einfachen Weg" zu gehen, etwa indem eine einfach durchzusetzende, aber wenig nachhaltige kurzfristige Kürzung der öffentlichen Gehälter oder die Anhebung von Steuern auf den Konsum als größte Nachfragekomponente vorgesehen ist, ohne zugleich umfassende Strukturreformen in den öffentlichen Ausgaben und im Abgabensystem zu beginnen. Probleme, die vor der Wirtschaftskrise bereits bestanden oder gar zu ihr beitrugen, werden dabei weitgehend ignoriert. Einige punktuelle strategische Maßnahmen werden gesetzt (Besteuerung von Boni, Bankenabgabe, Besteuerung höherer Einkommen und Vermögen, Steuern auf Public Bads, Anhebung des gesetzlichen und/oder tatsächlichen Pensionsantrittsalters), aber ihr Gewicht ist begrenzt. Bislang bestehen nur ansatzweise Querverbindungen zwischen den Konsolidierungsprogrammen und der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und des Klimawandels oder der Bewältigung des demographischen Wandels. Auch sind die proaktiven Elemente der Konsolidierungspakete zu wenig entschieden. Die Maßnahmen können zudem kaum zur Milderung der steigenden Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen beitragen. Sie werden international zu wenig koordiniert, daher können potentielle lenkungs- und politikpolitisch sinnvolle Steuereinnahmen, etwa aus einer Finanztransaktionssteuer oder der Besteuerung von Kerosin, nicht realisiert werden. Derzeit besteht die Gefahr, dass die Länder mit großem Konsolidierungsbedarf ihre Inlandsnachfrage drosseln (etwa durch die Anhebung der Umsatzsteuer oder der Unternehmensbesteuerung), aber die Budgetziele wegen der entsprechend gedämpften Wirtschaftsleistung dennoch nicht erreichen. Bei einem Zinssatz von 5% ist jede Konsolidierung eines hochverschuldeten Staates schwierig. Eine Zinssatzsenkung und/oder eine Teilentschuldung sind Bestandteil fast aller erfolgreichen Konsolidierungsstrategien, besonders wenn der Wechselkurs fixiert ist.

Der anspruchsvollere Weg wäre zu versuchen, den Wachstumspfad während der Konsolidierungsphase zu heben. Die Wirtschaft wuchs in Europa schon vor der Wirtschaftskrise nur mäßig; die Krise bewirkte einen Verlust an Potentialwachstum. Bei schwachem Wachstum kann die Budgetkonsolidierung nicht gelingen. Eine proaktive Komponente müsste daher Forschung und Wissenschaft, Bildung, Qualifizierung, Steigerung der Energieeffizienz und des Einsatzes alternativer Energien sowie die Binnennachfrage zumindest in Ländern mit ausgeglichener oder positiver Leistungsbilanz unterstützen. Auch müssten die Einkommensunterschiede verringert werden, statt ihre weitere Zunahme zu tolerieren. Die Einkommens- und Vermögensdifferenziale vergrößern sich mittelfristig und tragen zur Instabilität der Nachfrage sowie des Finanzsektors bei. Ein Ansatz wäre die Rückkehr zu einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik.

Der anspruchsvollere Weg würde auch erfordern, dem Anstieg der öffentlichen Ausgaben (EU 27 2007/2010 von 45,6% auf 50,6% des BIP) primär durch Abbau von Subventionen, Steigerung der Verwaltungseffizienz und Beseitigung von Ineffizienzen im öffentlichen Sektor entgegen zu wirken. Steuererhöhungen können zwar zweckmäßig sein, sollten aber nur befristet eingesetzt werden, bzw. die Zusatzeinnahmen sollten nach Abschluss der Sanierung der öffentlichen Haushalte zur Senkung verzerrender Abgaben verwendet werden. Zu bevorzugen sind Steuern mit doppelter Dividende für Umwelt oder Gesundheit. Gleichzeitig sollte die Abgabenstruktur umfassend reformiert werden – weg von wachstums- und beschäftigungsdämpfenden Steuern hin zu wachstums-, beschäftigungs- und investitionsfreundlicheren Abgaben.

Literaturhinweise

- Afonso, A., "Expansionary Fiscal Consolidations in Europe: new Evidence", *Applied Economics Letters*, 2010, 17(2), S. 105-109.
- Aiginger, K. (2010A), "The Great Recession versus the Great Depression: Stylized Facts on Siblings That Were Given Different Foster Parents", *Economics – The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 2010, 4(2010-18), <http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2010-18>.
- Aiginger, K. (2010B), "Post Crisis Policy: Some Reflections of a Keynesian Economist", in Dullien, S., Hein, E., Truger, A., van Treeck, T. (Hrsg.), *The World Economy in Crisis – the Return of Keynesianism?*, Metropolis, Marburg, 2010.
- Aiginger, K. (2010C), *Why Performance Differed Across Countries in the Recent Crisis*, Wien, 2010 (mimeo).

- Aiginger, K., Böheim, M., Budimir, K., Gruber, N., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E., Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich, WIFO, Wien, 2010, http://www.wifo.ac.at/wwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38441&typeid=8&display_mode=2.
- Aiginger, K., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., "Optionen zur Konsolidierung in Österreich. Ausgangslage und Erfolgsbedingungen", WIFO-Monatsberichte, 2010, 83(3), S. 219-232, http://www.wifo.ac.at/wwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38963&typeid=8&display_mode=2.
- Alesina, A., Ardagna, S., "Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending", NBER Working Paper, 2009, (15438).
- Blanchard, O., Cottarelli, C., Ten Commandments for Fiscal Adjustment in Advanced Economies, VOX, 28. Juni 2010, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5247>.
- European Commission (2010A), Public Finances in EMU, Brüssel, 2010.
- European Commission (2010B), Taxation Trends in the European Union, Luxemburg, 2010.
- European Commission (2010C), European Economic Forecast – Autumn Forecast 2010, Brüssel, 2010, http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2010_autumn_forecast_en.htm.
- G 20, Table: Policy Commitments by G20 Members, Unterlage für den G-20-Gipfel 2010 in Seoul, Seoul, 2010.
- Giavazzi, F., Pagano, M., "Can Severe Fiscal Constraints be Expansionary? Tales of Two Small European Countries", NBER Macroeconomic Annual, 1990, 5, S. 75-116.
- Henriksson, J., Ten Lessons About Budget Consolidation, Brüssel, 2007.
- International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook. Rebalancing Growth, Chapter 4, Washington, D.C., 2010.
- Lutz, H., Schratzenstaller, M., "Mögliche Ansätze zur Unterstützung von Familien durch die öffentlichen Haushalte", WIFO-Monatsberichte, 2010, 83(8), S. 661-674, http://www.wifo.ac.at/wwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=40330&typeid=8&display_mode=2.
- Marterbauer, M., "Budgetpolitik im Zeitalter verminderter Erwartungen", WIFO Working Papers, 2010, (366), http://www.wifo.ac.at/wwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38981&typeid=8&display_mode=2.

Consolidating the Budget Under Difficult Conditions – Ten Guidelines Viewed Against Europe's Beginning Consolidation Programmes – Summary

Apparently the consolidation programmes that individual EU countries have presented so far broadly tend to take "the easy road". The latter includes short-term cuts in public sector pay, which are easy to push through, but do not lead to a lasting improvement of public finances, as well as an increase of taxes on consumption, the largest component of aggregate demand. These measures are implemented without simultaneously initiating comprehensive structural reforms of government spending as well as tax systems. They largely disregard the problems which already existed before the economic crisis or even contributed to it.

A few strategic measures are implemented in certain areas (such as the taxation of bonuses, a bank levy, taxation of high incomes and wealth, taxes on public bads, raising the statutory or actual retirement age), but their impact is limited. So far there are only rudimentary links between the consolidation programmes and other objectives such as fighting unemployment or climate change or coping with ageing. In addition, the proactive elements of the consolidation packages are not determined enough and cannot contribute substantially to a mitigation of the unequal distribution of income and wealth. Further, the national consolidation strategies are insufficiently coordinated at the international level. For this reason potential revenues from taxes such as a financial transactions tax or a tax on kerosene, which would yield double dividends, cannot be realised.

Against this background ten guidelines proposed by WIFO are to support budget consolidation while at the same time helping to spur the driving forces of long-term economic growth, to make the economic system ecologically more sustainable and to reverse the trend of an increasingly unequal distribution of income and wealth. Climate change, the project "Europe 2020", the necessity of investment into research and development as well as education and the ageing population cannot be ignored during the consolidation period.

Guideline 1: Budget consolidation can be integrated into a coherent strategy.

Guideline 2: It is easier to consolidate the budget when the objective and the strategy are communicated appropriately and the vision behind them is clearly discernible.

Guideline 3: Consolidation and proactive measures are two sides of the same coin.

Guideline 4: A consolidation strategy will be more successful if there is a fair distribution of burdens.

Guideline 5: Consolidation, stimulus for growth and employment as well as structural reforms can go hand in hand.

Guideline 6: Private consumption and private investment support budget consolidation.

Guideline 7: In countries with a trade surplus consolidation is easier if domestic demand is increased.

Guideline 8: Spending cuts are the most important pillar of a successful consolidation.

Guideline 9: Priorities in economic policy provide an orientation for the choice of concrete spending cuts.

Guideline 10: Tax increases differ in their effects on growth, the business cycle and distribution.

- OECD (2010A), Economic Outlook, Paris, 2010, (88).
- OECD (2010B), Preparing Fiscal Consolidation, OECD Economics Department, Paris, 2010.
- OECD (2010C), Tax Policy Reform and Fiscal Consolidation, Tax Policy Brief, Paris, 2010.
- OECD (2010D), Tax Policy Reform and Economic Growth, OECD Tax Policy Studies, Paris, 2010, (20).
- Pitlik, H., Gruber, N., Walterskirchen, E., "Erfolgsfaktoren von Budgetkonsolidierungsstrategien im internationalen Vergleich", WIFO-Monatsberichte, 2010, 83(3), S. 233-245, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38964&typeid=8&display_mode=2.
- Schatzenstaller, M., "Budgetkonsolidierung – allgemeine Überlegungen und Perspektiven für Österreich", in Steger, G. (Hrsg.), Öffentliche Haushalte in Österreich, 3. Auflage, Wien, 2010, S. 121-166.
- Truger, A., Rietzler, K., Will, H., Zwiener, R., Kunert, B., Alternative Strategien der Budgetkonsolidierung. Budgetkonsolidierung in Österreich nach der Rezession, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, 2010.
- Weber, J., "Stimulus Impact will Fade in 6 Months", The Washington Times, 14. Jänner 2010, <http://www.washingtontimes.com/news/2010/jan/14/stimulus-impact-will-fade-6-months/>.