

Hans Pitlik, Norbert Gruber, Ewald Walterskirchen

Erfolgsfaktoren von Budgetkonsolidierungsstrategien im internationalen Vergleich

Die Literatur zu den bisherigen Erfahrungen mit der Konsolidierung öffentlicher Haushalte identifiziert einige Faktoren, die für den Konsolidierungserfolg entscheidend sind. Dabei werden übereinstimmend die Konzentration der Budgetsanierungsbemühungen auf Ausgabenkürzungen sowie die Schaffung geeigneter institutioneller Rahmenbedingungen genannt, während der Einfluss anderer Faktoren (z. B. geldpolitische Begleitmaßnahmen) auf den Erfolg umstritten ist. Hinsichtlich der Wachstumswirkungen und der saldenmechanischen Effekte von Konsolidierungsstrategien zeigt sich in international vergleichenden Querschnitts- und Fallstudien ein recht heterogenes Bild.

Der vorliegende Beitrag beruht auf der folgenden WIFO-Studie: Karl Aiginger, Michael Böheim, Kristina Budimir, Norbert Gruber, Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller, Ewald Walterskirchen, Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich (Februar 2010, 175 Seiten, 60 €, kostenloser Download: http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38441&typeid=8&display_mode=2) • Begutachtung: Heinz Handler, Gunther Tichy • Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich • E-Mail-Adressen: Hans.Pitlik@wifo.ac.at, Ewald.Walterskirchen@wifo.ac.at

Die Staatsverschuldung nahm in den meisten Industrieländern seit den 1970er-Jahren erheblich zu. In Relation zur Wirtschaftsleistung wuchsen die Staatsschulden z. B. in Österreich von 18,4% (1970) auf 66,5% (2009) des BIP. In der Mehrzahl der Länder ist ein rascher und dynamischer Anstieg der Schuldenquoten zu beobachten, dem Anfang der 1990er-Jahre oft eine Stabilisierung auf hohem Niveau folgte¹⁾. Angesichts der aktuellen und künftig zu erwartenden Budgetbelastungen durch die weltweite Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise und durch demographische Entwicklungen suchen die meisten Industrieländer geeignete Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung.

Zur Eindämmung der Schuldendynamik führten bereits in den vergangenen 20 Jahren einige OECD-Länder teils ambitionierte Budgetsanierungsprogramme durch. In einer Reihe von Ländern konnte die Schuldenquote seit den 1990er-Jahren sogar deutlich gesenkt werden. Die Erfahrungen zeigen freilich auch, dass nicht alle Versuche, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren, dauerhaft erfolgreich waren. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche ökonomischen und polit-ökonomischen Faktoren den Erfolg und die Nachhaltigkeit von Konsolidierungsstrategien beeinflussen.

Grundsätzlich kann eine Budgetsanierungsstrategie sowohl auf der Ausgabenseite als auch auf der Einnahmenseite des Budgets ansetzen. Aus theoretischer Perspektive versprechen vor allem jene Maßnahmen erfolgreich zu sein, die primär auf Ausgabenkürzungen setzen. Der Grund für diese Annahme liegt darin, dass ausgabenbasierte Strategien sich direkt auf das Problem der stetig steigenden Ausgabenverpflichtungen des Staates beziehen, während eine Steuererhöhung die Korrektur der Ausgabendynamik nur in die Zukunft verschiebt.

**Erfolgsfaktoren von
Konsolidierungs-
strategien**

¹⁾ Seit Ende der 1970er-Jahre liegt der langfristige Zinssatz in den wichtigsten Industrieländern (mit Ausnahme der Periode 2004/2008) über der Wachstumsrate. Das erschwert es dem Staat, seine Schuldenquote zu stabilisieren (Schulmeister, 1995), weil die Entwicklung der Steuereinnahmen mit dem nominellen Wachstum verknüpft ist. Wegen dieses Zusammenhangs ist es wichtig, bei guter Konjunktur Budgetdefizit und Schulden abzubauen.

Konsolidierungsperioden und Messung des Erfolgs von Konsolidierungsstrategien

Hauptsächliches Ziel jeder Strategie zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist die Verbesserung der Verschuldungssituation des Staates zur Rückgewinnung finanzpolitischer Handlungsspielräume. Um die Staatsschulden zu senken, müssen die öffentlichen Haushalte in der laufenden Periode Primärüberschüsse erzielen. In der Literatur wird deshalb eine Konsolidierungsperiode vor allem anhand der Veränderung des Primärsaldos identifiziert, auch weil diese Kennzahl die durch die Budgetpolitik schwierig zu beeinflussenden Zinszahlungen für die bestehende Staatsschuld nicht berücksichtigt. Dadurch werden Veränderungen der Zinssätze nicht als expansive (Zinssatzerhöhung) oder restriktive (Zinssatzsenkung) Budgetpolitik fehlinterpretiert.

Um rein zyklische Effekte auszuschalten, werden in den einschlägigen Untersuchungen die Budgetsalden in der Regel in konjunkturbereinigter Form verwendet. Von einer Konsolidierungsepisode wird in der Literatur meist dann gesprochen, wenn sich der Budgetsaldo innerhalb eines Jahres um mindestens 1,5 Prozentpunkte verbessert. Der Referenzschwellenwert variiert freilich zwischen den Studien ein wenig.

Als Indikator für den nachhaltigen Erfolg der Konsolidierung wird in der Literatur meist die dauerhafte Veränderung der Schuldenquote verwendet. Der Schwellenwert wird hier oft bei einer Senkung der Staatsschulden in Relation zur Wirtschaftsleistung um mindestens 4 Prozentpunkte über einen längeren Zeitraum angesetzt; die meisten der vorliegenden Studien untersuchen die Entwicklung über einen Zeitraum von drei Jahren nach Beginn der Konsolidierung.

In empirischen Studien wird versucht, jene Faktoren zu ermitteln, die für einen nachhaltigen Konsolidierungserfolg ausschlaggebend sind. Die meisten Untersuchungen testen den Einfluss der oben skizzierten Faktoren auf die Nachhaltigkeit der Konsolidierungsstrategie über Probit-Regression und einfache Mittelwertvergleiche. In ihrer Pionierarbeit zeigen *Alesina – Perotti (1995)* für die OECD-Länder im Zeitraum 1960/1992, dass die Schuldenquote durch Ausgabenkürzungen erfolgreich gesenkt werden kann. Hingegen scheinen Strategien, die hauptsächlich auf Steuererhöhungen setzen, überwiegend nicht erfolgreich zu sein. Dieses Ergebnis wird im Grundsatz in zahlreichen Folgearbeiten verschiedener Autoren bestätigt (Übersicht 1).

McDermott – Wescott (1996) und *Alesina – Perotti (1997)* konzentrieren sich auf einzelne Ausgabenkomponenten des Staatshaushalts. Vor allem eine Kürzung von Personalausgaben und Transferzahlungen verbessert demnach die Erfolgchancen einer Konsolidierung, da der dynamische Ausgabenanstieg speziell in diesen Bereichen gedämpft wird.

Wie *von Hagen – Hughes-Hallett – Strauch (2002)* und *von Hagen – Strauch (2001)* zeigen, spielen auch die fiskalischen Ausgangsbedingungen eine bedeutende Rolle für den Erfolg eines Budgetsanierungsprogramms. Die Konsolidierung ist offenbar umso erfolgreicher, je schwieriger die budgetären Ausgangsbedingungen sind, da dann in der Regel das Krisenbewusstsein geschärft wird und die Reformbereitschaft größer ist. Allerdings könnte es auch grundsätzlich einfacher sein, eine hohe Schuldenquote zu senken.

Die weiterführende empirische Literatur identifiziert eine Reihe zusätzlicher Erfolgsfaktoren. Wie *Zaghini (1999)* für ein Sample von EU-Ländern zeigt, ist eine fiskalische Austeritätspolitik, die ein ganzes Maßnahmenbündel innerhalb kurzer Zeit durchführt ("radikale Reformen", "cold turkey"), eher erfolgreich als eine schrittweise Konsolidierung über mehrere Jahre.

Zentralisierte Strukturen im Budgeterstellungprozess ("Top-down-Budgeting") erweisen sich nach *von Hagen – Hughes-Hallett – Strauch (2002)* ebenfalls als erfolgversprechender als dezentral organisierte Entscheidungsstrukturen. Neben der zentralisierten Haushaltsstruktur scheinen insbesondere fiskalische Regeln, etwa selbst gesetzte Defizitgrenzen oder eine verbindliche Ausgabendeckelung, einen positiven Einfluss auf den Konsolidierungserfolg zu haben. Darüber hinaus können mehrjährige Finanz- und Budgetpläne die Transparenz und Glaubwürdigkeit der Budgetpolitik

stärken und damit die Erfolgswahrscheinlichkeit der Konsolidierungsanstrengungen erhöhen.

Der Konsolidierungserfolg wird auch von politischen Rahmenbedingungen beeinflusst. So können nach *Alesina – Perotti (1995)* Ein-Parteien-Regierungen die Schuldenquote eher nachhaltig senken als Koalitionsregierungen (*Alesina – Ardagna, 1998, Illera – Mulas-Granados, 2007*), da die politische Konsensfindung üblicherweise einfacher ist.

Übersicht 1: Determinanten für den Erfolg von Konsolidierungsstrategien

Studien	Sample	Ergebnis
<i>Ausgabenkürzungen versus Einnahmenerhöhungen</i>		
<i>Alesina – Perotti (1995)</i>	OECD 1960/1992	Ausgabenkürzungen versprechen größeren Erfolg als Einnahmenerhöhungen
<i>McDermott – Wescott (1996)</i>	OECD 1970/1995	
<i>Alesina – Perotti (1997)</i>	OECD 1960/1994	
<i>Alesina – Ardagna (1998)</i>	OECD 1960/1994	
<i>Heylen – Everaert (1998)</i>	OECD 1975/1995	
<i>Zaghini (1999)</i>	EU 1970/1998	
<i>von Hagen – Strauch (2001)</i>	OECD 1960/1998	
<i>von Hagen et al. (2002)</i>	EU 1992/1998	
<i>Briotti (2004)</i>	EU 1991/2002	
<i>Guichard et al. (2007)</i>	OECD 1978/2004	
<i>Gruber (2009)</i>	OECD 1991/2007, EU 1991/2007	
<i>Ausgabenkomponenten: Personalausgaben des öffentlichen Sektors, Sozialausgaben</i>		
<i>McDermott – Wescott (1996)</i>	OECD 1970/1995	Vor allem eine Kürzung des öffentlichen Personalaufwands und der Sozialausgaben trägt zum Erfolg von Konsolidierungsstrategien bei
<i>Alesina – Perotti (1997)</i>	OECD 1960/1994	
<i>Alesina – Ardagna (1998)</i>	OECD 1960/1994	
<i>von Hagen – Strauch (2001)</i>	OECD 1960/1998	
<i>Wagschal – Wenzelburger (2008)</i>	OECD 1982/2005	
<i>Gruber (2009)</i>	OECD 1991/2007, EU, 1991/2007	
<i>Maßnahmausmaß und -umfang</i>		
<i>Alesina – Ardagna (1998)</i>	OECD 1960/1994	Umfangreichere Maßnahmen versprechen größeren Erfolg als kleinere Konsolidierungspakete
<i>Heylen – Everaert (1998)</i>	OECD 1975/1995	
<i>Zaghini (1999)</i>	EU 1970/1998	
<i>von Hagen – Strauch (2001)</i>	OECD 1960/1998	
<i>von Hagen et al. (2002)</i>	EU 1992/1998	
<i>Ardagna (2004)</i>	OECD 1975/2002	
<i>Briotti (2004)</i>	EU 1991/2002	
<i>Ökonomische und fiskalische Ausgangsbedingungen</i>		
<i>Alesina – Ardagna (1998)</i>	OECD 1960/1994	Je schwieriger die Ausgangsbedingungen, desto größeren Erfolg verspricht die Konsolidierungsstrategie
<i>Zaghini (1999)</i>	EU 1970/1998	
<i>von Hagen – Strauch (2001)</i>	OECD 1960/1998	
<i>von Hagen et al. (2002)</i>	EU 1992/1998	
<i>Ardagna (2004)</i>	OECD 1975/2002	
<i>Briotti (2004)</i>	EU 1991/2002	
<i>Guichard et al. (2007)</i>	OECD 1978/2004	
<i>Institutionelle Rahmenbedingungen</i>		
<i>von Hagen et al. (2002)</i>	EU 1992/1998	Fiskalische Regeln, Ausgaben-deckelung, Defizitgrenzen tragen zum Erfolg von Konsolidierungsstrategien bei
<i>Briotti (2004)</i>	EU 1991/2002	
<i>Guichard et al. (2007)</i>	OECD 1978/2004	
<i>Europäische Kommission (2007)</i>	EU 1970/2006	
<i>Wagschal – Wenzelburger (2008)</i>	OECD 1982/2005	
<i>Politische Rahmenbedingungen</i>		
<i>Alesina – Perotti (1995)</i>	OECD 1960/1992	Ein-Parteien-Regierungen sind erfolgreicher in der Budgetkonsolidierung als Koalitionsregierungen
<i>Alesina – Ardagna (1998)</i>	OECD 1960/1994	
<i>Illera – Mulas-Granados (2007)</i>	EU 1960/2004	
<i>Monetäre Faktoren, Geldpolitik</i>		
<i>Ahrend et al. (2006)</i>	OECD 1980/2005	Anfangs expansive Geldpolitik trägt zum Erfolg der Konsolidierungsstrategie bei

Q: WIFO.

Der geldpolitische Rahmen ist ein weiterer Erfolgsfaktor. Nach *Ahrend – Catte – Price (2006)* waren erfolgreiche Konsolidierungsstrategien in den OECD-Ländern zwischen 1980 und 2005 anfangs häufig von einer expansiven Geldpolitik begleitet, durch die

kontraktive Effekte abgefedert wurden. Weniger deutlich ist der Einfluss von Währungsabwertungen auf den Konsolidierungserfolg (ähnlich *Heylen – Everaert, 1998*).

Konsolidierung und Wachstumseffekte

Während weitgehender Konsens hinsichtlich der langfristig negativen Wachstumseffekte einer dauerhaft übermäßig hohen Staatsverschuldung herrscht²⁾, gehen die Meinungen bezüglich der Auswirkungen von Budgetkonsolidierungsstrategien auf das kurzfristige Wachstum auseinander. Traditionell wurden in der einschlägigen Literatur überwiegend kontraktive Wirkungen befürchtet. Seit Anfang der 1990er-Jahre stellen jedoch theoretische und empirische Studien vermehrt die Unvermeidbarkeit der gesamtwirtschaftlich dämpfenden Nachfrageeffekte in Frage. Nicht nur könne eine geeignete Budgetkonsolidierungsstrategie Wachstumsverluste vermeiden, unter bestimmten Voraussetzungen könnten sogar expansive ("nicht-keynesianische") Effekte induziert werden.

Der wichtigste Wirkungskanal sind in der Theorie (vgl. u. a. *McDermott – Wescott, 1996*) die durch eine Konsolidierung ausgelösten Erwartungsänderungen der privaten Akteure. Expansive Nachfrageeffekte können auftreten, wenn die Konsolidierungspolitik die Erwartungen hinsichtlich des künftigen Lebenseinkommens positiv beeinflusst und Unsicherheit verringert. Eine glaubwürdige Konsolidierung begünstigt die Erwartung, dass durch höhere fiskalische Disziplin in Zukunft mit einer geringen Steuerbelastung zu rechnen ist, weshalb das diskontierte Lebenseinkommen *ceteris paribus* steigt. Wegen der Verringerung der Staatsschuld ist zudem mit einer niedrigeren Risikoprämie zu rechnen, was sich ebenfalls positiv auf zinsabhängige gesamtwirtschaftliche Nachfragekomponenten auswirkt. Neben diesen nachfrageseitigen Wirkungen werden auch theoretische Effekte auf der Angebotsseite diskutiert. Durch eine fiskalische Kehrtwende würde die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft verbessert, indem die Lohnkosten sinken, weil angesichts einer glaubwürdigen Konsolidierungspolitik für die Zukunft eine steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit erwartet wird (vgl. u. a. *Alesina – Perotti, 1995*).

Empirische Studien finden nicht-keynesianische Effekte nur unter bestimmten Bedingungen, die jedoch mit den Erfolgsfaktoren von Budgetkonsolidierungsstrategien hohe Übereinstimmung aufweisen. So sind vor allem ausgabenbasierte Strategien unter besonders schwierigen Ausgangsbedingungen (sehr hoher Verschuldungsstand) und daher besonders großem Volumen durch nicht-keynesianische Effekte gekennzeichnet. Hingegen gehen nicht-erfolgreiche, vorwiegend einnahmenbasierte Konsolidierungsprogramme eher mit den von der traditionellen Argumentation erwarteten kurzfristigen Wachstumseinbußen einher.

Bisweilen kann auch die Währungspolitik eine Rolle für die Wachstumseffekte spielen. So half in Schweden und Finnland eine Abwertung, potentielle Wachstumseinbußen zu dämpfen (z. B. *Alesina – Perotti, 1997*). Abwertung sind jedoch weder notwendig noch hinreichend für einen Konsolidierungserfolg. Ebenso finden sich Beispiele von Konsolidierungsversuchen in Kombination mit Abwertungsstrategien, die keine Wachstumsimpulse auslösten und nicht zum Erfolg der Budgetsanierung beitrugen (*Giudice – Turrini – in't Veld, 2003*).

Saldenmechanische Überlegungen

In einer Volkswirtschaft müssen den Veränderungen der finanziellen Passiva insgesamt gleich große Veränderungen der Aktiva gegenüberstehen. Die Summe der Finanzierungssalden der einzelnen Sektoren muss Null ergeben. Die Darstellung dieser makroökonomischen Identität liefert einen nützlichen Rahmen für die empirische Analyse gesamtwirtschaftlicher Interdependenzen. Eine Verringerung des Haushaltsdefizits kann definitionsgemäß nur gelingen, wenn die Unternehmen oder das

²⁾ Langfristig negative Wachstumseffekte ergeben sich aus der Staatsverschuldung, wenn der Staat die aufgenommenen Finanzmittel für Konsumzwecke ausgibt. Sofern der Staat die Kredite für Investitionen verwendet, werden die Wachstumswirkungen dadurch bestimmt, wie effizient die staatlichen Mittel eingesetzt werden. Theoretische Analysen finden sich bei *Bräuning* (2003); zur Empirie vgl. etwa *Pattillo – Poirson – Ricci* (2004).

Ausland (über einen Exportüberschuss) sich höher verschulden oder die privaten Haushalte weniger sparen als zuvor (Steindl, 1982). Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung könnten deshalb das Ziel der Defizitsenkung verfehlen, wenn dies durch eine Wachstumsdämpfung verhindert wird.

Die Budgetkonsolidierung in Schweden und Finnland war besonders erfolgreich (Marterbauer, 1999), weil vor allem der Auslandssektor die Verringerung der Staatsverschuldung ausgleichen konnte, nachdem die Währung im Gefolge der Finanzmarktkrise der frühen 1990er-Jahre massiv abgewertet worden war. In den USA, in Großbritannien, Spanien und Irland wurde eine Budgetkonsolidierung wesentlich dadurch erleichtert, dass die Sparquote der privaten Haushalte aufgrund der Immobilienpreisblase sank (in den USA bis auf Null). Diese Entwicklung konnte freilich nicht dauerhaft sein. Seit dem Platzen der Immobilienpreisblase ist das Defizit der öffentlichen Haushalte in diesen Ländern außerordentlich hoch.

Wenn in den nächsten Jahren alle Länder das Defizit der öffentlichen Haushalte nach der Belastung durch die Finanzmarktkrise massiv senken wollen, besteht nur eine relativ geringe Chance, dies über noch deutlich höhere Leistungsbilanzüberschüsse (d. h. höhere Auslandskredite) zu erreichen. Allerdings wird der Welthandel voraussichtlich kräftig zunehmen.

Neben ökonometrischen Studien, die Erfolgsfaktoren von Budgetkonsolidierungsstrategien auf einem aggregierten Niveau analysieren, liefern Fallstudien genaueren Einblick, mit welchen Maßnahmen in ausgewählten Ländern eine Konsolidierung vollzogen wurde.

Ein Beispiel für eine erfolgreiche Konsolidierung durch Ausgabenkürzungen und institutionelle Reformen ist Belgien. Nach einem niedrigen Wirtschaftswachstum Anfang der 1990er-Jahre sind zwischen 1993 und 2002 insgesamt drei Konsolidierungsetappen festzustellen (Wagschal – Wenzelburger, 2008). Die Basis für die erfolgreiche Budgetsanierung wurde Mitte der 1990er-Jahre gelegt. Die erste Etappe (1993/1996) war vom Konvergenzplan 1992 geprägt, der eine nachhaltige Senkung des Budgetdefizits zum Ziel hatte. In der zweiten (1996/2000) und dritten Etappe (2000/2002) lag der Fokus auf einem gezielten Abbau der Schuldenquote.

Konsolidierungserfahrungen in ausgewählten EU-Ländern

Belgien

Übersicht 2: Entwicklung ausgewählter Quoten in Belgien

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2007
	In % des BIP											
Schuldenquote	127,0	128,6	134,2	132,2	129,8	127,0	122,3	117,1	113,6	107,8	106,5	84,0
Primärsaldo	2,0	1,7	3,8	4,5	4,5	5,1	5,6	6,7	6,0	5,4	6,0	2,4
Ausgabenquote	53,5	53,8	54,9	52,5	52,1	52,4	51,1	50,4	50,2	49,2	49,2	48,3
Abgabenquote	42,5	42,0	43,6	43,8	43,9	44,4	44,9	45,5	45,5	45,2	45,2	44,0
BIP-Wachstum, real	1,8	1,5	- 1,0	3,2	2,4	1,4	3,7	1,9	3,5	3,7	0,8	2,9
Arbeitnehmerentgelte	11,4	11,5	11,9	11,9	11,9	11,9	11,8	11,7	11,8	11,5	11,7	11,7
Sachaufwendungen	3,1	3,1	3,1	3,2	3,1	3,3	3,2	3,2	3,3	3,2	3,3	3,5
Monetäre Sozialleistungen	16,2	16,3	16,6	16,3	16,2	16,3	16,1	15,9	15,6	15,2	15,4	15,4
Soziale Sachtransfers	5,5	5,8	5,8	5,6	5,9	6,2	5,9	6,0	6,1	6,2	6,5	6,9
Sonstige laufende Transfers	1,8	1,8	1,9	2,0	1,9	2,0	2,0	2,0	2,1	1,9	2,0	2,1
Subventionen	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	2,0
Vermögenstransfers	1,0	1,1	1,4	1,2	1,2	1,2	1,5	1,4	1,3	1,2	1,0	1,2
Bruttoinvestitionen	1,8	1,9	2,1	2,0	1,9	1,8	1,7	1,7	2,0	2,0	1,7	1,6
Zinsaufwand	11,2	10,9	10,8	9,2	8,9	8,5	7,7	7,4	6,9	6,6	6,5	3,9

Q: AMECO, OECD.

Die Budgetsanierung erfolgte primär ausgabenseitig: Zwischen 1993 und 2001 konnte die Ausgabenquote um 5,7 Prozentpunkte gesenkt werden, während die Abgabenquote um 1,6 Prozentpunkte auf 45,2% des BIP stieg. Den größten Konsolidierungsbeitrag leistete der Rückgang der Zinszahlungen von 10,8% (1993) auf 6,5% des BIP (2001). Substantielle Einsparungen ergaben sich durch eine Aussetzung der Indexierung von Transfers im Bereich der monetären Sozialleistungen – sie wurden von 1993 bis 2001 um 1,2% des BIP verringert. Die sozialen Sachleistungen hingegen stie-

gen um 0,7% des BIP. Nur geringfügig veränderte sich das Gewicht der Arbeitnehmerentgelte im öffentlichen Dienst (-0,2 Prozentpunkte auf 11,7% des BIP).

Zu den weiteren Maßnahmen auf der Ausgabenseite zählten die Verschärfung der Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld und die Deckelung des Anstiegs von Gesundheitsausgaben. Zusätzlich wurden die Ausgaben der öffentlichen Verwaltung real eingefroren und die Verwaltung teilweise reformiert (Dezentralisierung der fiskalischen Kompetenzen). In der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre lag das Hauptaugenmerk auf einem aktiveren Schuldenmanagement, wodurch die Zinslast stark reduziert wurde. Zum raschen Schuldenabbau trug dabei die Umkehr des "snowball effect" bei: Durch die allmähliche Verringerung der Schuldenlast sanken die Zinszahlungen; das eröffnete neue budgetäre Freiräume.

Auf der Einnahmenseite erhöhte die Regierung – neben Vermögensverkäufen – Steuern auf Einkommen und Gewinne. Ein Ziel des Konsolidierungspakets war der Ausgleich des Sozialversicherungsbudgets bei Entlastung des Faktors Arbeit. Dazu wurden die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung zunächst nur für besonders exportabhängige Betriebe, später für alle Arbeitgeber gesenkt; die Maßnahme wurde über eine Ausweitung der indirekten Steuern finanziert (Einführung einer Energiesteuer, Anhebung des Umsatzsteuersatzes um 1 Prozentpunkt). Erhöht wurden auch die Kapitalertragsteuer und die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung für höhere Einkommen.

Außerdem wurden in Belgien die institutionellen Rahmenbedingungen der Budgetpolitik reformiert. Im Mittelpunkt stand das Ziel, den Budgeterstellungprozess zu straffen. So gab der Bund Ausgaben- und Steuerkompetenzen an die Regionen ("communautés") ab, wodurch das Lobbying der Regionen um zusätzliche Ausgaben des Bundes eingedämmt wurde.

Weiters stärkte die belgische Regierung die Rolle des unabhängigen Expertengremiums CSF (Conseil Supérieur des Finances). Diese Institution, die seit 1989 die Einhaltung der Budgetziele und seit 1992 auch die Einhaltung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme kontrolliert, hat im Zuge der Reformen zusätzlich zum Jahresbericht jeweils im Frühjahr einen Zwischenbericht vorzulegen, anhand dessen Abweichungen vom Budgetplan früher erkannt werden konnten. 1996 wurde ein interner Stabilitätspakt zwischen Verwaltungsebenen und Bund geschlossen, in dem sich die Regionen verpflichteten, zur Verbesserung des gesamtstaatlichen Defizits beizutragen. Für die Sozialversicherungszweige wurde 1995 das Prinzip des Globalhaushalts übernommen: Ausgabensteigerungen in einem Versicherungsbereich müssen durch Einsparungen in anderen Bereichen ausgeglichen werden, damit das gemeinsame Budget ("plan global") ausgeglichen wird.

Schweden

Auf dem Höhepunkt der schweren Wirtschafts- und Bankenkrise Anfang der 1990er-Jahre (1993 Haushaltsdefizit 11,4% des BIP) wurden in Schweden 1994 Konsolidierungspakete beschlossen, in welchen Ausgabenkürzungen zwar deutlich überwogen, aber auch einnahmenseitige Maßnahmen eine wichtige Rolle spielten (Henreksson, 2007, Wagschal – Wenzelburger, 2008).

Insgesamt sank die Ausgabenquote von 1994 bis 2000 von 69,6% auf 55,6% des BIP, während die Steuer- und Abgabenquote von 48,5% auf 51,8% stieg. Ein Schwerpunkt der Maßnahmen lag auf der Senkung der monetären Sozialleistungen (1993/2000 etwa -5 Prozentpunkte von 22,2% auf 16,9% des BIP). Beträchtlich gekürzt wurden auch die Subventionen (von 4,4% des BIP 1993 auf 1,4% 2001). Einsparungen im Personalaufwand (Arbeitnehmerentgelte im öffentlichen Sektor 1993 18,2%, 2001 15,6% des BIP) und Privatisierungsmaßnahmen trugen ebenfalls zur Ausgabensenkung bzw. Schuldenreduktion bei.

Auf der Einnahmenseite sind vor allem zu nennen die Erhöhung der Sozialabgaben für die unselbständig Beschäftigten und die Einführung einer Zusatzsteuer für Unternehmen, die der Lohnsummensteuer zuzurechnen ist. Mehreinnahmen brachte zudem eine Anhebung der Einkommensteuer für höhere Einkommen. Ende der 1990er-Jahre und Anfang der 2000er-Jahre wurden die Abgaben gesenkt, was den besonderen Beitrag der Ausgabeneinsparungen zum Konsolidierungserfolg unterstreicht. Privatisierungsmaßnahmen spielten in den 1990er-Jahren in Schweden ebenfalls ei-

ne große Rolle (Bahn- und Flugverkehr, Post und Telekommunikation, Energieversorgung); die in der Krise verstaatlichten Banken wurden re-privatisiert.

Übersicht 3: Entwicklung ausgewählter Quoten in Schweden

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2007
	In % des BIP											
Schuldenquote	66,2	70,5	72,4	72,1	72,1	69,2	69,1	64,8	53,6	54,4	52,6	40,5
Primärsaldo	- 6,8	- 6,6	- 4,9	- 4,1	0,6	2,3	4,1	3,3	4,9	3,2	0,6	2,9
Ausgabenquote		71,7	69,6	65,1	63,0	60,9	58,8	58,6	55,6	55,5	56,7	52,5
Abgabenquote		48,3	48,5	47,9	50,4	50,9	51,6	51,8	51,8	49,9	47,9	48,3
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	2,6
Arbeitnehmerentgelte		18,2	17,3	16,4	16,8	16,4	15,9	15,5	15,3	15,6	15,8	15,1
Monetäre Sozialleistungen		22,2	21,7	20,1	19,3	18,5	18,3	17,8	17,1	16,9	17,0	15,3
Soziale Sachtransfers		1,9	2,0	2,1	2,2	2,0	2,2	2,3	2,6	2,7	3,1	3,0
Sonstige laufende Transfers		1,6	1,8	1,9	1,7	1,7	1,9	2,0	2,1	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	1,5
Vermögenstransfers		4,3	1,1	0,7	0,6	0,5	0,3	0,5	0,4	0,3	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	3,1
Zinsaufwand		5,7	6,2	5,3	5,4	5,2	4,6	4,0	3,5	2,8	3,1	1,8

Q: AMECO, OECD.

Gestützt wurden die Einsparungen durch geänderte institutionelle Rahmenbedingungen. So reformierte Schweden den Budgeterstellungprozess grundsätzlich, indem die Kompetenzen des Finanzministeriums gestärkt wurden. Insgesamt ging man von einem Bottom-up- zu einem Top-down-Prozess über, der auch für die Reform des österreichischen Haushaltsrechts im Bund Vorbildcharakter hatte. Für die Budgeterstellung wurden Ausgabenobergrenzen gesetzt, die sich an den makroökonomischen Rahmendaten orientieren. Die Reform stärkte zudem die mittelfristige Finanzplanung, indem für die folgenden drei Jahre Ausgabenobergrenzen festgelegt wurden. Die Budgetgebarung wurde durch Eingliederung zuvor ausgegliederter Fonds in den öffentlichen Haushalt transparenter.

Erheblichen Anteil am Konsolidierungserfolg Schwedens hatten neben diesen institutionellen Faktoren auch die monetären Rahmenbedingungen: Abwertungen und die monetäre Stabilisierung durch die Zentralbank hatten zur Folge, dass sich die Konjunktur schnell erholte und das anschließende Wachstum zum Konsolidierungserfolg beitrug.

Konsolidierungserfolge durch Ausgabenkürzungen und institutionelle Reformen erzielte auch Finnland. Der Einleitung von Konsolidierungsmaßnahmen im Jahr 1993 ging eine schwere Wirtschafts- und Bankenkrise voraus, welche die Budgetsituation erheblich verschlechterte (Hauptmeier – Heipertz – Schuknecht, 2006) – 1993 erreichte das Haushaltsdefizit 8,2% des BIP.

Finnland

Übersicht 4: Entwicklung ausgewählter Quoten in Finnland

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2007
	In % des BIP											
Schuldenquote	40,0	55,3	57,8	56,7	56,9	53,8	48,2	45,5	43,8	42,3	41,3	35,1
Primärsaldo	- 3,4	- 3,8	- 2,1	- 2,7	- 0,1	1,2	3,2	2,8	7,2	5,2	4,4	3,5
Ausgabenquote	62,3	64,7	63,7	61,5	59,9	56,2	52,6	51,5	48,3	47,8	48,8	47,3
Abgabenquote	45,7	45,0	47,6	46,1	47,3	46,6	46,4	46,1	47,4	44,8	44,8	43,1
BIP-Wachstum, real	- 3,7	- 0,9	3,6	3,9	3,7	6,2	5,2	3,9	5,1	2,7	1,6	4,2
Arbeitnehmerentgelte	17,7	16,5	15,7	15,2	15,4	14,5	13,8	13,5	13,0	12,9	13,2	13,0
Monetäre Sozialleistungen	22,2	23,7	23,7	21,9	21,3	19,7	18,2	17,7	16,2	15,9	16,3	15,1
Soziale Sachtransfers	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,6	1,4	1,6	1,6	1,7	1,8	2,2
Sonstige laufende Transfers	2,1	2,2	1,9	2,0	2,1	2,3	2,2	2,3	2,2	2,2	2,3	2,5
Subventionen	3,4	3,2	3,0	2,7	2,0	1,8	1,7	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3
Vermögenstransfers	0,5	1,7	1,9	2,8	1,5	0,3	0,4	0,9	0,4	0,4	0,4	0,3
Bruttoinvestitionen	3,5	2,8	3,0	2,7	2,8	3,1	2,9	2,8	2,5	2,6	2,7	2,5
Zinsaufwand	2,5	4,4	4,1	3,9	4,2	4,2	3,5	3,0	2,8	2,6	2,1	1,5

Q: AMECO, OECD.

Von 1993 bis 2001 sank die Ausgabenquote von 64,7% auf 47,8%. Zugleich verringerte sich die Abgabenquote von 45% auf 44,8%, bei einer Bandbreite von 44,8% bis 47,6% (Anpassungen der Mehrwertsteuer, Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge, Senkung der Einkommensteuer).

Die Konsolidierung erfolgte hauptsächlich durch Einsparung von Ausgaben. Gekürzt wurden vor allem Transfers an private Haushalte und Unternehmensförderungen. Innerhalb von nur drei Jahren (1993 bis 1996) verringerte Finnland die Subventionsquote von 3,2% auf 2,0% des BIP und bis 2001 sogar auf 1,4%. Die Kapitaltransfers (darunter Investitionszuschüsse) wurden zwischen 1995 und 1997 um 2,5 Prozentpunkte von 2,8% des BIP auf 0,3% des BIP gesenkt. Erheblich sanken die monetären Sozialleistungen (1994 23,7% des BIP, 2001 15,9%, d. h. nahezu –8 Prozentpunkte). Auch der Personalaufwand wurde im Rahmen dieser Konsolidierung deutlich verringert (1993 Entgeltsumme der Beschäftigten im öffentlichen Dienst 16,5% des BIP, 2001 12,9%).

Unterstützt wurden die Konsolidierungsmaßnahmen durch Reformen der institutionellen Rahmenbedingungen des Budgeterstellungprozesses. 1992 setzte Finnland Ausgabenobergrenzen für Transfers, Subventionen und die öffentliche Beschäftigung, um die Dynamik dieser Ausgabenposten zu dämpfen. Weiters wurde das parlamentarische Quorum für Ausgabenkürzungen von einer Zweidrittel- auf eine absolute Mehrheit verringert. Eine Reform des Finanzierungssystems für die nachgeordneten Verwaltungsebenen ergänzte die Maßnahmen. Ähnlich wie Schweden setzte Finnland auch geldpolitische Maßnahmen (Abwertung bzw. Zinspolitik) ein, die letztlich den Erfolg der Konsolidierungsbemühungen unterstützten.

Hauptelemente der Konsolidierungsstrategie in Irland waren ebenfalls Ausgabenkürzungen und institutionelle Reformen. Nach dem rasanten Anstieg der Schuldenquote in den 1980er-Jahren wurde so ein bemerkenswerter Konsolidierungserfolg erzielt (Hauptmeier – Heipertz – Schuknecht, 2006). Eine erste Phase mit drastischen Maßnahmen wurde bereits 1989 abgeschlossen. Ein "Fine-Tuning" des Schuldenmanagements verringerte die Schuldenquote bis Anfang der 2000er-Jahre weiter. Angesichts der Explosion des Defizits (2009 fast 12% des BIP) und des deutlichen Anstiegs der Staatsschuldenquote im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise ist freilich zu diskutieren, ob die Budgetkonsolidierung nachhaltig war oder nur auf einem durch die Spekulationsblasen aufgeblähten Wachstum beruhte.

Irland

Übersicht 5: Entwicklung ausgewählter Quoten in Irland

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	2007
	In % des BIP											
Schuldenquote	100,7	107,2	112,6	108,3	100,3	93,2	94,5	91,5	94,1	88,7	81,1	25,0
Primärsaldo	- 2,0	- 1,0	0,8	3,6	4,1	2,8	3,1	3,5	4,2	4,8	3,2	- 0,6
Ausgabenquote	53,2	53,0	51,4	48,3	42,5	42,8	44,4	44,8	44,6	43,9	41,1	35,7
Abgabenquote	35,0	35,7	35,9	36,9	33,9	33,7	34,3	34,6	34,6	35,7	33,1	31,2
BIP-Wachstum, real	3,1	0,3	4,7	4,3	6,2	7,6	1,9	3,3	2,7	5,8	9,8	6,0
Arbeitnehmerentgelte	11,4	11,5	11,2	10,4	9,7	10,3	10,9	11,1	11,2	10,9	10,1	9,4
Monetäre Sozialleistungen	14,3	14,7	14,3	13,8	12,1	11,7	12,4	12,8	12,7	12,5	11,7	9,8
Soziale Sachtransfers	1,6	1,5	1,8	1,6	1,5	1,5	1,5	1,6	1,5	1,6	1,5	1,8
Sonstige laufende Transfers	2,4	2,3	2,5	2,3	2,3	1,8	2,0	2,0	2,2	2,2	2,1	2,4
Subventionen	2,1	1,8	2,6	2,9	1,2	1,1	1,1	1,2	1,3	1,1	1,0	0,5
Vermögenstransfers	1,4	1,4	1,4	1,1	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1	1,5	1,6	1,2
Bruttoinvestitionen	3,8	3,4	2,6	1,8	1,8	2,1	2,2	2,1	2,2	2,3	2,3	4,4
Zinsaufwand	9,6	9,0	9,2	8,5	7,6	7,8	7,6	7,0	6,6	6,0	5,3	1,0

Q: AMECO, OECD.

In der ersten Konsolidierungsperiode (1986/1989) sank die Ausgabenquote (1985: 53,2%) um 10,5 Prozentpunkte. In den 1990er-Jahren wurden laufend kleinere Maßnahmen zur Eindämmung der Verschuldung ergriffen, die Ausgabenquote verringerte sich weiter auf 41,1% (1995).

So beschloss die irische Regierung für den öffentlichen Dienst einen Aufnahmestopp und zugleich – unter Einbeziehung der Gewerkschaften – eine Kürzung der Gehälter. Neben dem Abbau von Subventionen wurden die öffentlichen Investitionen zwar in der ersten Konsolidierungsphase gesenkt, in den 1990er-Jahren jedoch wieder aus-

geweitet. Im Sozialbereich stand die Verschärfung der Anspruchsregelungen für Pensionen im Mittelpunkt. Ergänzt wurden die Ausgabenkürzungen durch Einschränkungen der Transfers im Gesundheitsbereich und durch Privatisierungsprogramme. Dank dieser Maßnahmen konnte es sich Irland gleichzeitig leisten, die Steuerquote zu senken, und konnte damit hohe internationale Direktinvestitionen attrahieren.

Einen wichtigen Beitrag zu den genannten Maßnahmen leisteten institutionelle Reformen. So trug die Umstellung auf einen für mehrere Jahre festgeschriebenen Haushalt wesentlich dazu bei, dass ein mittelfristiger Konsolidierungspfad eingeschlagen werden konnte.

Gestützt wurde die erfolgreiche Senkung der Schuldenquote durch das bemerkenswerte Wirtschaftswachstum. Zwischen 1987 und 1990 lag die Wachstumsrate stets über 4%, 1990 betrug sie sogar 7,6%. Dank des Wirkens der automatischen Stabilisatoren (Steermehreinnahmen, Ausgabeneinsparungen) konnten die Schulden erheblich verringert werden.

Ohne langfristigen Erfolg blieben die Konsolidierungsbemühungen in Italien, das das Schuldenproblem Anfang der 1990er-Jahre vorwiegend über Abgabenerhöhungen zu lösen versuchte. Italien verfolgte bereits seit Ende der 1960er-Jahre eine auf Dauer unhaltbare Strategie (Inflation bzw. Abwertung), das Primärdefizit blieb in dieser Zeit durchgehend hoch. Anfang der 1990er Jahre stieg die Schuldenquote schließlich auf beinahe 100%, sodass die Teilnahme an der Währungsunion zu scheitern drohte. Deshalb wurden wiederholt Maßnahmen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte gesetzt.

Italien

Übersicht 6: Entwicklung ausgewählter Quoten in Italien

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2007
	In % des BIP											
Schuldenquote	93,1	94,7	98,0	105,2	115,7	121,8	121,5	120,9	118,1	114,9	113,7	103,5
Primärsaldo	- 3,5	- 2,5	- 0,8	1,6	3,5	2,8	4,0	4,5	6,7	5,4	5,3	2,7
Ausgabenquote	51,6	52,9	54,0	55,3	56,3	53,5	52,5	52,5	50,3	49,2	48,2	47,9
Abgabenquote	36,6	37,6	38,6	41,0	41,9	39,7	40,1	41,9	43,8	42,5	42,5	43,1
BIP-Wachstum, real	3,4	2,1	1,5	0,8	- 0,9	2,2	2,8	1,1	1,9	1,4	1,5	1,6
Arbeitnehmerentgelte	11,6	12,2	12,3	12,2	12,0	11,6	11,0	11,3	11,5	10,6	10,6	10,6
Monetäre Sozialleistungen	15,0	15,0	15,1	16,1	16,6	16,8	16,3	16,5	17,0	16,7	16,9	17,1
Soziale Sachtransfers	2,4	2,6	2,5	2,5	2,3	2,1	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1	2,7
Sonstige laufende Transfers	1,1	0,9	1,0	1,0	1,3	1,0	0,9	1,1	1,1	1,1	1,2	1,5
Subventionen	2,2	1,8	1,8	1,8	1,9	1,7	1,4	1,5	1,2	1,3	1,2	1,0
Vermögenstransfers	1,8	2,0	1,5	1,4	1,5	1,3	2,4	1,5	1,2	1,4	1,5	1,7
Bruttoinvestitionen	3,2	3,2	3,1	2,9	2,5	2,2	2,1	2,2	2,2	2,3	2,4	2,3
Zinsaufwand	9,2	10,1	11,4	12,2	12,7	11,4	11,6	11,5	9,3	8,2	6,6	5,0

Q: AMECO, OECD.

In einer ersten Konsolidierungsphase zu Beginn der 1990er-Jahre versuchte Italien, den Anstieg der Ausgaben durch eine Anhebung von Steuern und Abgaben auszugleichen, sodass die Abgabenquote von 36,6% (1989) auf 41,9% des BIP (1993) stieg. Zwar wurden Subventionen, Vermögenstransfers und Bruttoinvestitionen gekürzt, die Budgetwirkungen wurden jedoch durch das dynamische Wachstum der monetären Sozialleistungen, Arbeitnehmerentgelte und Zinslasten übertroffen. Die Ausgabenquote erhöhte sich von 51,6% (1989) auf 56,3% des BIP (1993). Der Anstieg von Steuern und Abgaben verbesserte den Primärsaldo von 1989 bis 1993 dennoch um 7 Prozentpunkte. Insgesamt wirkten sich diese Maßnahmen jedoch nicht günstig auf die Schuldenquote aus – vielmehr stiegen die Staatsschulden sogar weiter auf 121,8% des BIP (1994).

Weil die Konsolidierungsbemühungen über Steuererhöhungen nicht erfolgreich waren, schlug Italien 1993/94 einen neuen Kurs ein. Im Mittelpunkt stand nun die Senkung der Ausgaben, während Steuern und Abgaben für die Konsolidierung in geringerem Ausmaß eingesetzt wurden. Dabei konzentrierte sich die Regierung auf eine Senkung der Arbeitnehmerentgelte im öffentlichen Dienst, durch die der Personalaufwand von 12% (1993) auf 10,6% des BIP (1999) verringert werden konnte. Ähnlich wie in der ersten Konsolidierungsphase wurden die Subventionen weiter gekürzt (von

1,9% 1993 auf 1,2% des BIP 1999). Die Einsparungen an Sachtransfers im Sozialbereich wurden durch eine Ausweitung der monetären Transfers konterkariert. Dank dieser Konzentration auf die Ausgabenseite gelang es Italien, die Schuldenquote von 121,8% (1994) auf 113,7% des BIP (1999) zu senken, was wiederum die Zinslast reduzierte und den Weg für einen weiteren Schuldenrückgang ebnete.

Unterstützt wurde diese Konsolidierungsstrategie durch institutionelle Reformen. So brachte die Wahlrechtsreform 1994, mit der das Verhältniswahlssystem eingeschränkt und durch ein Mehrheitswahlssystem ergänzt wurde, eine Neuorganisation des Parteienwesens und in der Folge stabilere Regierungen. Durch die Neugestaltung des Budgeterstellungsprozesses wurden zudem Ausgabenobergrenzen fixiert, um die Dynamik der Ausgabenentwicklung zu brechen.

Österreich

In Österreich wurden in der Vergangenheit einige Male Anstrengungen unternommen, um das Budgetdefizit zu verringern. Besonders ausgeprägt waren diese Bemühungen in den Jahren 1996/97 und 2001 (Lehner, 1996, Butschek, 2004). Nach den vorgezogenen Parlamentswahlen 1995 präsentierte die neue Koalitionsregierung ein breit angelegtes Konsolidierungsprogramm, das im Strukturanpassungsgesetz 1996 beschlossen wurde. Es enthielt auf der Ausgabenseite Einsparungen im Bereich der Investitionen, eine Null-Gehaltsrunde im öffentlichen Dienst, die Kürzung der Verteidigungsausgaben, eine Eindämmung der Neuzugänge in die Frühpension, Kürzungen im Bereich von Arbeitslosengeld und Familienleistungen sowie ein Einfrieren des Pflegegeldes. Zudem wurden zahlreiche Ausgliederungen aus dem öffentlichen Sektor vorgenommen. Insgesamt gelang es, das Defizit der öffentlichen Haushalte innerhalb von nur zwei Jahren von 5,8% (1995) auf 1,8% des BIP (1997) zu verringern. Im Rahmen der Konsolidierung 2000/01, in deren Folge 2001 ein praktisch ausgeglichener Haushalt realisiert werden konnte, wurden vor allem die Einnahmen aus Lohn- und Einkommensteuern gesteigert (Übersicht 7). Der Rückgang der Arbeitnehmerentgelte im Staatssektor war fast ausschließlich auf Ausgliederungen aus dem Budget im Spitalsbereich zurückzuführen.

Übersicht 7: Einkommensverwendung und Vermögensänderung des Sektors Staat

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2007
	In % des BIP										
Ausgaben	56,1	56,3	55,9	53,7	54,0	53,7	52,1	51,6	51,0	51,5	48,8
Vorleistungen	5,7	5,9	6,0	5,1	5,1	5,3	5,0	4,4	4,3	4,4	4,3
Arbeitnehmerentgelte	12,4	12,6	12,3	11,5	11,4	11,4	11,0	9,9	9,6	9,7	9,2
Produktions- und Importabgaben	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Subventionen	2,9	2,8	2,5	3,2	3,5	3,3	3,2	3,3	3,3	3,6	3,3
Zinszahlungen für die Staatsschuld	3,7	4,1	4,0	3,8	3,7	3,5	3,6	3,5	3,4	3,1	2,9
Monetäre Sozialleistungen	19,5	19,7	19,7	19,3	19,0	19,1	18,9	19,0	19,2	19,5	18,0
Sonstige laufende Transfers	2,3	2,2	2,3	1,7	1,9	1,9	1,8	2,6	2,4	2,5	2,2
Vermögenstransfers	1,8	1,9	1,8	2,1	2,3	2,1	2,2	2,4	2,1	2,1	2,3
Bruttoinvestitionen	3,3	3,0	2,8	2,0	1,9	1,7	1,5	1,2	1,3	1,2	1,1
Nettozugang an nichtproduktiven Vermögensgütern	0,1	- 0,2	0,0	- 0,1	0,0	0,0	- 0,4	- 0,1	0,0	- 0,1	- 0,1
Soziale Sachleistungen	4,1	4,2	4,1	4,9	5,0	5,1	5,0	5,1	5,2	5,3	5,5
Einnahmen	51,1	50,5	51,8	51,7	51,5	51,3	50,3	51,4	50,1	49,9	48,1
Markt- und Nichtmarktproduktion für Eigenverwendung, Erlöse der Nichtmarktproduzenten	4,5	4,6	4,6	3,0	3,0	2,8	2,7	1,8	1,8	1,8	1,9
Produktions- und Importabgaben	15,5	14,0	14,5	14,9	14,9	15,1	14,7	14,8	14,9	14,9	14,1
Vermögenseinkommen	1,9	1,9	1,6	1,7	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5	1,5
Einkommen- und Vermögensteuer	11,1	11,7	12,7	13,5	13,7	13,3	13,2	15,0	13,9	13,7	13,5
Sozialbeiträge	17,2	17,2	17,3	17,3	17,2	17,2	16,8	16,7	16,4	16,5	15,9
Sonstige laufende Transfers	0,8	0,8	1,1	1,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,2	1,2	1,1
Vermögenstransfers	0,1	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Finanzierungssaldo	- 5,0	- 5,9	- 4,1	- 2,0	- 2,5	- 2,4	- 1,9	- 0,2	- 0,9	- 1,6	- 0,7

Q: Statistik Austria.

Wie die Erfahrungen mit den großen Budgetkonsolidierungsschritten in Österreich zeigen, waren die dämpfenden Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage (vor allem in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre) geringer als erwartet (Marterbauer – Walterskirchen, 1999A), auch weil die Konsolidierung bei guter Konjunktur und stark sinkenden Zinssätzen erfolgte und Ausgliederungen (ASFINAG, SCHIG, Krankenanstalten), Haftungen, Privatisierungen, Einmaleffekte, Leasing-Konstruktionen usw. eine wichtige Rolle spielten. Solche Maßnahmen sind "buchungstechnischer Natur", sie haben keinen Einfluss auf die Nachfrage.

In den Jahren 1996 und 1997 blieb das Wirtschaftswachstum in Österreich trotz der Konsolidierungsmaßnahmen nicht signifikant hinter dem EU-Durchschnitt zurück, im Jahr 2001 allerdings um 1½ Prozentpunkte. Für das Wirtschaftswachstum ist demnach wichtig, welche Instrumente zur Konsolidierung eingesetzt werden. Heute dürften die Möglichkeiten von Zinssenkungen, weiteren Ausgliederungen und "kreativer Buchführung" weitgehend ausgereizt sein, sodass die Konsolidierungsschritte stärker als früher auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage durchschlagen könnten.

Aus theoretischen Überlegungen und der bisher vorliegenden empirischen Evidenz können zusammenfassend die folgenden zentralen Elemente erfolgreicher Konsolidierungsstrategien abgeleitet werden:

Konsolidierungsbestrebungen werden häufig durch ökonomische oder fiskalische Krisen ausgelöst, da mit wachsenden budgetären Problemen das Krisenbewusstsein und damit auch die Reformbereitschaft zunehmen. Der Erfolg einer auf Abgabenerhöhungen basierenden Konsolidierungspolitik ist dabei typischerweise nur von kurzer Dauer. Nachhaltiger wirken Ausgabenkürzungen, speziell im Verwaltungs- und im Transferbereich, auf den Erfolg der Konsolidierung. Eine umfassende, offensive und politisch glaubwürdige Sanierungsstrategie muss im Zuge der Konsolidierungsprozesse auch nicht unbedingt von Wachstumseinbußen verbunden sein. Institutionelle Reformen des Budgeterstellungprozesses dienen der Flankierung, Unterstützung und Absicherung der Konsolidierungserfolge. Dazu zählt eine stärkere Top-down-Orientierung der Budgetentscheidungsprozesse ebenso wie eine auf höhere Transparenz gerichtete Haushaltspolitik.

Aus makroökonomischer Sicht kann der Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte jedoch nicht beliebig gestaltet werden, sondern hängt entscheidend von den Rahmenbedingungen ab (Wachstum, Zinssätze, Inflation). Das Wirtschaftswachstum hat großen Einfluss auf den Budgetsaldo, weil es sowohl die Staatseinnahmen steigert als auch die Staatsausgaben (Arbeitslosengeld) dämpft. Wenn sich das Wachstum in Österreich nominell um 1 Prozentpunkt beschleunigt, sinkt das Budgetdefizit um gut 0,3% des BIP (fast 1 Mrd. €). Dies spricht dafür, vor Beginn einer Konsolidierungsphase ein Wachstumspaket umzusetzen.

Zu beachten sind die Verteilungswirkungen einer ausgabenseitigen Sanierung, weil von den Staatsausgaben vor allem die Haushalte mit niedrigem oder mittlerem Einkommen profitieren, während alle sozialen Schichten von den Staatseinnahmen annähernd proportional zum Einkommen betroffen sind (Guger *et al.*, 2009). Allerdings profitieren Haushalte mit höherem Einkommen von einigen Ausgabenbereichen überdurchschnittlich, etwa von der Kulturförderung, der Förderung des Wohnungseigentums usw. Da die Sparquote bei höherem Einkommen relativ hoch ist, könnten die oberen Einkommenschichten durch eine Ausweitung der vermögensbezogenen Steuern zur Konsolidierung beitragen.

Afonso, A., "Expansionary Fiscal Consolidations in Europe: New Evidence", *Applied Economics Letters*, 2010, 17(2), S. 105-109.

Ahrend, R., Catte, P., Price, R., "Interactions between Monetary and Fiscal Policy: How Monetary Conditions Affect Fiscal Consolidation", OECD Economics Department, Working Paper, 2006, (521).

Alesina, A., "The End of Large Public Debts", in Giavazzi, F., Spaventa, L. (Hrsg.), *High Public Debt: The Italian Experience*, Cambridge University Press, 1988, S. 34-79.

Alesina, A., Ardagna, S., "Tales of Fiscal Adjustment", *Economic Policy*, 1998, 13(27), S. 487-545.

Alesina, A., Ardagna, S., "Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending", NBER Working Paper, 2009, (15438).

Schlussfolgerungen

Literaturhinweise

- Alesina, A., Perotti, R., "Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries", NBER Working Paper, 1995, (5214).
- Alesina, A., Perotti, R., "Fiscal Adjustments in OECD countries: Composition and Macroeconomic Effects", NBER Working Paper, 1997, (5730).
- Ardagna, S., "Fiscal Stabilisations: When Do They Work and Why?", *European Economic Review*, 2004, 48(5), S. 1047-1074.
- Bräuning, M., *Public Debt and Endogenous Growth*, Heidelberg–New York, 2003.
- Briotti, G., "Fiscal Adjustment between 1991 and 2002: Stylised Facts and Policy Implications", ECB Occasional Paper, 2004, (9).
- Butschek, F., *Vom Staatsvertrag zur EU*, Böhlau, Wien, 2004.
- European Commission, "Public Finances in EMU 2007", Economic and Financial Affairs, 2007.
- Giavazzi, F., Pagano, M., "Can Severe Fiscal Constraints be Expansionary? Tales of Two Small European Countries", in Blanchard, O. J., Fischer, S. (Hrsg.), *Macroeconomic Annual*, NBER, 1990, S. 75-116.
- Giavazzi, F., Pagano, M., "Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and Swedish Experience", *Swedish Economic Policy Review*, 1996, 31, S. 67-103.
- Giudice, G., Turrini, A., in't Veld, J., "Can Fiscal Consolidation be Expansionary in the EU? Ex-post Evidence and Ex-ante Analysis", *European Economic Papers*, 2003, (195).
- Gruber, N., "Die Bedeutung der Lissabon-Strategie für Budgetkonsolidierungen ohne Wachstumsverluste", Diplomarbeit, Wirtschaftsuniversität Wien, 2009.
- Guger, A., Agwi, M., Buxbaum, A., Festl, E., Knittler, K., Halmayer, V., Pitlik, H., Sturm, S., Wüger, M., *Umverteilung durch den Staat in Österreich*, WIFO, Wien, 2009, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36802&typeid=8&display_mode=2.
- Guichard, S., Kennedy, M., Wurzel, E., André, C., "What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences", OECD Economics Department, Working Paper, 2007, (553).
- Hauptmeier, S., Heipertz, M., Schuknecht, L., "Expenditure Reform in Industrialised Countries: A Case Study Approach", ECB Working Paper Series, 2006, (634).
- Henreksson, J., "Ten Lessons About Budget Consolidation", Bruegel Essay and Lecture Series, 2007.
- Heylen, F., Everaert, G., "Success and Failure of Fiscal Consolidation in the OECD: A Multivariate Analysis", *Public Choice*, 1998, 105, S. 103-124.
- Illera, R., Mulas-Granados, C., "What Makes Fiscal Consolidations Last? A Survival Analysis of Budget Cuts in Europe (1960-2004)", *Public Choice*, 2007, 134, S. 147-161.
- Lehner, G., "Budgetkonsolidierung prägt Bundesvoranschlag 1996 und 1997", *WIFO-Monatsberichte*, 1996, 70(5).
- Marterbauer, M., "Grenzen der Steuerungsfähigkeit: Die schwedische Fiskalpolitik im Konjunkturzyklus", in Riegler, C., Schneider, O., *Schweden im Wandel – Entwicklungen, Probleme, Perspektiven*, Berlin, 1999.
- Marterbauer, M., Walterskirchen, E. (1999A), *Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Konsolidierungspolitik in der EU*, WIFO, Wien, 1999.
- Marterbauer, M., Walterskirchen, E. (1999B), "Keynesianische oder neoklassische Effekte der Budgetkonsolidierung in Europa zwischen 1995 und 1997?", in Heise, A. (Hrsg.), *Makropolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*, Marburg, 1999.
- Marterbauer, M., Walterskirchen, E., "Verteilungseffekte des Regierungsprogramms", *Wirtschaft und Gesellschaft*, 2000, (2).
- McDermott, J., Wescott, R. F., "An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments", IWF, Working Paper, 1996, (WP/96/59).
- Pattillo, C., Poirson, H., Ricci, L., "What Are the Channels Through Which External Debt Affects Growth?", IWF, Working Paper, 2004, (WP/04/15).
- Perotti, R., "Fiscal Policy in Good Times and Bad", *Quarterly Journal of Economics*, 1999, 114(4), S. 1399-1436.
- Prammer, D., "Wirken Budgetkonsolidierungen expansiv? Kritische Würdigung der Literatur zu nicht-keynesianischen Effekten der Fiskalpolitik mit einer Fallstudie für Österreich", *Oesterreichische Nationalbank, Geldpolitik & Wirtschaft*, 2004, (Q3/04), S. 36-56.
- Schulmeister, St., "Zinssatz, Wachstumsrate und Staatsverschuldung", *WIFO-Monatsberichte*, 1995, 69(3).
- Steindl, J., "The Role of Household Saving in the Modern Economy", *Banca Nazionale del Lavoro*, 1982, (1).
- Tichy, G., "Einige unkonventionelle Gedanken zum Leben nach der Krise", *Wirtschaft und Gesellschaft*, 2009, (4).
- von Hagen, J., Hughes-Hallet, A., Strauch, R., "Budgetary Consolidation in Europe: Quality, Economic Conditions and Persistence", *Journal of the Japanese and International Economies*, 2002, 16, S. 512-535.
- von Hagen, J., Strauch, R., "Fiscal Consolidations: Quality, Economic Conditions, and Success", *Public Choice*, 2001, 109, S. 327-346.
- Wagschal, U., Wenzelburger, G., *Successful Budget Consolidation: an International Comparison*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Heidelberg, 2008.
- Walterskirchen, E., "Budgetsanierung in einigen westeuropäischen Ländern", *WIFO-Monatsberichte*, 1987, 61(7).
- Zaghini, A., "The Economic Policy of Fiscal Consolidations: the European Experience", *Banca d'Italia, Temi di Discussione del Servizio Studi*, 1999, (355).

Success Factors of Budget Consolidation Strategies in International Comparison – Summary

As a result of the economic crisis many countries are battling rising debt once more. Therefore political discussions about future consolidation strategies are becoming more frequent. As there is a large number of relevant studies on to fiscal adjustment, this article tries to sum up and compare the main findings of the existing literature.

Different factors influence the likelihood of a successful consolidation. Therefore not all consolidation efforts have succeeded in solving the public debt problem so far. A vast majority of the existing literature finds that consolidation strategies concentrating on spending cuts (instead of tax increases) have a significant and positive effect on the likelihood of success, especially, if the strategy focuses on expenditures that are on a rising trend (e.g., pension payments). Furthermore, there is broad agreement on the positive influence of fiscal rules, such as expenditure targets, on fiscal discipline. In addition, some studies find evidence that particular economic conditions (i.e., high debt and economic turmoil) increase the readiness for economic reform and that political and monetary factors affect the likelihood of a successful consolidation. However, the evidence is not as strong as in the case of the factors mentioned above.

Regarding growth effects of fiscal adjustment the evidence in the literature is mixed. The conventional wisdom that fiscal adjustments lead to growth losses in the short-run was challenged after the publication of some studies in the 1990's that found non-Keynesian effects in addition to the traditional Keynesian ones. The authors of these papers argue that fiscal adjustment may positively influence expectations of life-time income, as taxes and risk premia become less likely to increase in the light of fiscal discipline. To avoid the traditional negative Keynesian effects, the fiscal adjustment has to be credible and determined. Therefore the factors mentioned above gain additional importance. Nevertheless, other studies find only traditional Keynesian effects. Overall the growth effects of fiscal adjustment remain controversial. In addition, it has to be taken into account that the balances of all national accounts sectors add up to zero. Accordingly, a reduction of the general government's deficit is only possible, if the remaining sectors reduce their surpluses or increase their deficits, i.e., if private households reduce their savings or the corporate and/or foreign sectors increase their debts. However, this is doubtful in the current economic situation.