

*Kapitel 4*

**KONSOLIDIERUNG DER STAATLICHEN  
HAUSHALTE: ANFORDERUNGEN,  
ZEITLICHER ABLAUF, INSTRUMENTE UND  
INSTITUTIONELLE AUSGESTALTUNG**

## Einleitung

***In vielen OECD-Ländern bedarf es einer erheblichen Konsolidierung der staatlichen Haushalte ...***

Die meisten OECD-Länder sehen sich großem fiskalischem Konsolidierungsbedarf gegenüber. Zu einem Zeitpunkt, an dem die Erholung noch immer unsicher und die Geldpolitik bereits expansiv ausgerichtet ist, kommt es zu schwierigen Zielkonflikten zwischen der Förderung des kurzfristigen Wachstums und der Konsolidierung. Solche Konflikte bestehen auch in Bezug auf andere Politikziele, wie soziale Gerechtigkeit und langfristiges Wachstum. Letztlich werden schwere Entscheidungen getroffen werden müssen, die von der wirtschaftlichen und finanziellen Lage der einzelnen Länder abhängen werden. Diese Zielkonflikte können jedoch durch die richtige Auswahl der zur Verbesserung der Haushaltslage eingesetzten Instrumente gemindert werden, da einige Maßnahmen das Wachstum auf längere Sicht potenziell verstärken und gleichzeitig Einfluss auf die Folgen der Konsolidierung im Hinblick auf die soziale Gerechtigkeit und auf ihre politische Akzeptanz haben.

***... was Fragen in Bezug auf den zeitlichen Ablauf, die Instrumente und die institutionelle Ausgestaltung der Konsolidierung aufwirft***

In diesem Kapitel wird das Ausmaß des derzeit bestehenden Konsolidierungsbedarfs erörtert und untersucht, mit welchem Tempo die Konsolidierung vonstatten gehen sollte, wozu ein Katalog makroökonomischer Projektionen bis 2025 herangezogen wird. Es wird analysiert, welche Veränderungen auf der Einnahmen- und Ausgaben-seite zur Erreichung der Konsolidierung vorgenommen werden können, wobei dem Spielraum der einzelnen Instrumente zur Verbesserung der Haushaltspositionen, ihren Folgen für Wachstum und soziale Gerechtigkeit und ihrer voraussichtlichen politischen Akzeptanz Rechnung getragen wird. Im letzten Abschnitt wird die potenzielle Rolle von Haushaltsrahmen, -regeln und -institutionen untersucht.

***Die wichtigsten Ergebnisse sind ...***

Die wichtigsten Ergebnisse dieser Untersuchungen lauten:

***... der Konsolidierungsbedarf ist erheblich ...***

- Die Konsolidierungsanforderungen sind sehr groß. Allein um die Staatsschuldenquote bis spätestens 2025 zu stabilisieren, müssen die Primärsalden gegenüber dem derzeitigen Stand im OECD-Raum durchschnittlich um über 5% des BIP verbessert werden. In den Vereinigten Staaten und Japan bedarf es einer Straffung um mehr als 8% des BIP und im Vereinigten Königreich, in Portugal, der Slowakischen Republik, Polen und Irland um 5-7 Prozentpunkte des BIP. Die Konsolidierungserfordernisse würden eine sehr viel größere Herausforderung darstellen, wenn das Ziel eine Rückführung der Staatsschuldenquote auf ihr Vorkrisenniveau wäre. Überdies müssen im typischen OECD-Land in den kommenden 15 Jahren Möglichkeiten für kompensierende Maßnahmen in Höhe von 3% des BIP gefunden werden, um den durch die Bevölkerungsalterung bedingten Ausgabendruck bewältigen zu können, was einem kumulierten zusätzlichen Konsolidierungsbedarf von etwa ¼% des BIP jährlich entspricht.

***... das richtige Konsolidierungstempo hängt von einer Reihe von Faktoren ab ...***

- In Ländern, die eine glaubwürdige Fiskalpolitik verfolgen und daher in Bezug auf die zeitliche Ausgestaltung der Konsolidierung über mehr Freiraum verfügen, sollte diese umso früher einsetzen, je schwächer die Verfassung der öffentlichen Finanzen ist, je dynamischer sich die Wirtschaft entwickelt, je geringer die kurzfristigen Multiplikatoreffekte sind, je größer der Spielraum der Geldpolitik zum Ausgleich wachstumshemmender Effekte ist und je größer die negativen langfristigen Wachstumseffekte im Fall einer Hinauszögerung der Konsolidierung sind.

**... und es muss u.U. zwischen vorübergehenden Produktionseinbußen und langfristigen Gewinnen abgewogen werden ...**

- Schätzungen der kurzfristigen fiskalischen Multiplikatoren, bezogen auf den Effekt einer Konsolidierung um 1 Prozentpunkt des BIP auf die Wirtschaftstätigkeit, liefern in Abhängigkeit von einer Reihe von Faktoren, wie den eingesetzten Politikinstrumenten und dem Öffnungsgrad der Wirtschaft, in der Regel Werte von  $\frac{1}{2}$ -1. Demnach dürfte der kurzfristige Effekt der Konsolidierung auf das BIP-Wachstum negativ sein, aber nur für einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren (je nachdem, inwieweit die Geldpolitik für einen ausgleichenden konjunkturstützenden Effekt sorgen kann); falls die Konsolidierung eine Senkung der Risikoprämien und niedrigere Zinssätze nach sich zieht, kann sich das Produktionsniveau nach vier bis fünf Jahren dauerhaft erhöhen. Vor allem aber ist die Senkung der Staatsverschuldung u.U. eine Grundvoraussetzung dafür, dass die Fiskalpolitik in der Lage ist, künftige Abschwünge abzufedern.

**... wobei Ausgabenkürzungen als Priorität betrachtet werden sollten ...**

- Es gibt Argumente dafür, bei den Konsolidierungsbemühungen auf der Einnahmen- und auf der Ausgabenseite des Haushalts anzusetzen, vor allem angesichts des Ausmaßes der erforderlichen Konsolidierung. Erfahrungen der Vergangenheit legen aber den Schluss nahe, dass eine Haushaltskonsolidierung, die stärker auf Ausgabenkürzungen als auf Einnahmensteigerungen basiert, mit größerer Wahrscheinlichkeit zu einem dauerhaften Defizitabbau führt. In Anbetracht des Umfangs des in vielen Ländern bestehenden Konsolidierungsbedarfs sollten bei den meisten großen Ausgabenkomponenten Kürzungen vorgenommen werden. Prioritär behandelt werden sollten dabei Rentenreformen, von denen eine wichtige Signalwirkung ausgehen kann und die auf kurze Sicht nur begrenzte Effekte auf die Nachfrage haben, Ausgabenkategorien, bei denen Spielraum für Effizienzsteigerungen vorhanden ist, wie in vielen Ländern beispielsweise in der Bildung und der Gesundheitsversorgung, sowie die Reduzierung der Verzerrungen, wie sie z.B. durch zahlreiche Subventionen und Steuervergünstigungen verursacht werden. In einigen Ländern besteht zudem u.U. Spielraum für eine Prüfung der Sozialausgaben mit dem Ziel, die langfristigen Effekte der Krise auf die Beschäftigung in Grenzen zu halten, die Erwerbsbeteiligung zu erhöhen und gleichzeitig die Kosten für den Staatshaushalt einzudämmen.

**... und Steuererhöhungen bei Vermögen, Konsum und Umweltbelastungen ansetzen sollten ...**

- Zusätzlich zur Beseitigung verzerrender Steuererleichterungen könnten auch Steuererhöhungen notwendig sein, um den Konsolidierungsanforderungen zu genügen. Bei diesen Steuererhöhungen sollte der Schwerpunkt auf jenen Steuerkomponenten liegen, die das Wachstum am wenigsten beeinträchtigen, wie Steuern auf unbewegliches Vermögen und allgemeine Verbrauchsteuern. Umweltbezogene Haushaltseinnahmen, unabhängig davon, ob sie aus Umweltsteuern oder aus der Versteigerung von Emissionsrechten stammen, würden die Haushaltspositionen ebenfalls festigen und zudem das gesellschaftliche Wohlergehen erhöhen.

**... während Struktur-reformen Konsolidierung und Wachstum Impulse verleihen ...**

- Strukturreformen, vor allem solche, die die Beschäftigung erhöhen, würden zum Wachstum und zur Konsolidierung beitragen. Ein dauerhafter Rückgang der Arbeitslosenquote um 1 Prozentpunkt könnte die Haushaltssalden um  $\frac{1}{4}$ - $\frac{3}{4}$ % des BIP verbessern. Erlöse aus Privatisierungen könnten z.T. ebenfalls zur Reduzierung der Bruttoverschuldung eingesetzt werden, wobei zugleich einem höheren Wachstum Vorschub geleistet werden könnte, der Rückgriff auf Privatisierungen sollte jedoch nur dort und nur zu einem Zeitpunkt in Erwägung gezogen werden, wo die Marktbedingungen günstig sind.

**... und Haushaltsregeln und -institutionen die Erfolgchancen verbessern können**

- Vergangenheitsdaten legen den Schluss nahe, dass Haushaltsregeln und -institutionen bei der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen eine wichtige Rolle spielen können. Unter den gegenwärtigen Umständen wäre es sinnvoll, zunächst ein Schuldenziel einschließlich des dorthin führenden Stabilisierungspfad festzulegen und anschließend auf eine Reduzierung der Staatsschuldenquote hinzuarbeiten. Ergänzt werden könnte dies durch eine Ausgaben- und/oder Defizitregel, wobei eine Kombination dieser beiden Arten von Regeln anscheinend die besten Ergebnisse liefert. Ein unabhängiges Haushaltsaufsichtsgremium kann bei der Beurteilung der Haushaltslage im Allgemeinen und der Einhaltung der Regeln im Besonderen eine wichtige Rolle spielen, wobei die damit einhergehende stärkere haushaltspolitische Disziplin zur Erhöhung der Glaubwürdigkeit beitragen dürfte.

### **Anforderungen an die Haushaltskonsolidierung in einem stilisierten Langzeitszenario**

**Haushaltsungleichgewichte können nicht auf kurze Sicht beseitigt werden**

Wie auch im Lauf früherer Finanzkrisen zu beobachten war (Kasten 4.1), hat die jüngste Krise zu einer deutlichen Erhöhung der Staatsverschuldung geführt. Darüber hinaus werden die Haushaltssalden in den meisten Ländern weit unter dem Niveau verharren, das mit einer stabilen Staatsverschuldung am Ende des kurzfristigen Projektionszeitraums von Kapitel 1 in Einklang stehen würde. Um zu untersuchen, wie diese Haushaltsungleichgewichte behoben werden könnten, wurde ein stilisiertes Referenzszenario bis 2025 konstruiert.

#### **Kasten 4.1 Folgen früherer Banken Krisen für die Staatsverschuldung**

Finanzkrisen sind in der Regel nicht nur mit einem drastischen Wirtschaftsabschwung verbunden, sondern auch mit einer erheblichen Verschlechterung der Haushaltspositionen. Durch die schwächere Wirtschaftslage bedingte rückläufige Einnahmen und mit den Kosten von Unternehmensrettungen und fiskalischen Stimulierungsmaßnahmen einhergehende höhere Ausgaben haben in Episoden der Vergangenheit zu einer raschen Verschlechterung der Haushaltssalden und einem deutlichen Anstieg der Staatsverschuldung geführt<sup>1</sup>.

Anhand einer Stichprobenanalyse von Industrie- und Entwicklungsländern schätzen Reinhart und Rogoff (2009), dass die Staatsschulden in den drei Jahren nach dem Eintreten einer Bankenkrise real im Durchschnitt um 86% steigen. Furceri und Zdzienicka (2010) konzentrieren ihre Analyse stattdessen auf die absoluten Veränderungen der Bruttostaatsschuldenquote und kommen unter Verwendung einer unausgeglichene Stichprobe von 154 Ländern im Zeitraum 1980-2006 zu dem Ergebnis, dass schwere Banken Krisen (d.h. solche unter den von Laeven und Valencia, 2008, identifizierten Episoden, bei denen die jährliche Wachstumsrate des BIP um mehr als 4 Prozentpunkte vom Trendwachstum abweicht) mit einem signifikanten und dauerhaften Anstieg der Schuldenquote um etwa 37 Prozentpunkte assoziiert sind<sup>2</sup>. Analysen, die sich sowohl auf schwere als auch auf weniger schwere Krisen beziehen, lassen vermuten, dass sich der Effekt von Banken Krisen auf die Staatsverschuldung zwischen OECD- und Nicht-OECD-Ländern nicht statistisch signifikant unterscheidet.

Zudem fällt der Anstieg der öffentlichen Verschuldung im Gefolge einer Bankenkrise in den Ländern stärker aus, in denen die Staatsschuldenquote vor der Krise bereits höher war. Dies ist z.T. darauf zurückzuführen, dass ein Land mit einem höheren Ausgangsniveau der Staatsverschuldung mit größerer Wahrscheinlichkeit höhere Risikoprämien und Schuldendienstleistungen zu zahlen hat und diesen höheren Kosten gegenüber auch anfälliger ist. Empirischen Belegen zufolge verzeichnen Länder mit einem höheren Ausgangsniveau der Staatsschuldenquote (was dem oberen Quartil der Verteilung entspricht, d.h. über 76% des BIP) einen um etwa 15 Prozentpunkte des BIP höheren Anstieg der Staatsschuldenquote als Länder mit niedrigerem Ausgangsniveau der Staatsschuldenquote (erstes Quartil, d.h. unter 20% des BIP).

*(Fortsetzung nächste Seite)*

(Fortsetzung)

Darüber hinaus wurde festgestellt, dass das Ausmaß des Anstiegs der Staatsverschuldung im Anschluss an Bankenrisiken von der Höhe der öffentlichen Auslandsschulden abhängt (auf Fremdwährung laufende Schuldverschreibungen mit Gerichtsstand im Ausland). In Ländern mit einem hohen Ausgangsniveau der Auslandsschuldenquote (im oberen Quartil der Verteilung, d.h. über 57% des BIP) fällt der Anstieg der gesamten Staatsschuldenquote auf mittlere Sicht um etwa 23 Prozentpunkte höher aus als in Ländern mit einem niedrigeren Ausgangsniveau der öffentlichen Auslandsverschuldung (erstes Quartil, d.h. unter 13% des BIP). Dieses Ergebnis lässt sich anhand mehrerer Faktoren erklären. Erstens sehen sich Länder mit einem hohen Anteil an öffentlichen Auslandsschulden möglicherweise höheren Zinsen auf fällig werdende Schuldtitel gegenüber, da sich die Bereitschaft der Kapitalmärkte zur weiteren Refinanzierung der Kredite verringert. Zweitens kann bei starker Auslandsverschuldung allein schon die Erwartung, dass Schuldendienstleistung und Tilgung durch eine Währungsabwertung zusätzlich erschwert werden, dazu führen, dass sich die Risiken einer Zahlungsunfähigkeit des Staats erhöhen. Drittens kann eine Währungsabwertung in Ländern mit hoher Auslandsschuldenquote zu einem deutlichen Anstieg der Schuldenlast führen.

1. Vgl. z.B. Caprio und Klingebiel (1997), Honohan und Klingebiel (2000), Laeven und Valencia (2008) sowie Reinhart und Rogoff (2008).
2. Auf der Basis dieser Definition verzeichneten im Zeitraum 1980-2006 nur zwei OECD-Länder (Finnland und Ungarn im Jahr 1991) eine „schwere“ Krise; in der jüngsten Episode hingegen gingen praktisch alle OECD-Länder durch eine „schwere“ Krise.

### **Die Projektionen stützen sich auf Schätzungen des Produktionspotenzials**

Für die OECD-Länder liegen den langfristigen Wachstumsprognosen Projektionen des Produktionspotenzials zu Grunde (Kasten 4.2), während das Szenario für die Nicht-OECD-Volkswirtschaften unter Verwendung eines Wachstumskonvergenzrahmens konstruiert wurde (Duval und de la Maisonnette, 2009)<sup>1</sup>. Der Großteil der Annahmen, die diesem Szenario zu Grunde liegen, sind in der Tendenz optimistisch, was beinhaltet, dass die Krise selbst nur das Niveau des Produktionspotenzials reduziert, aber keine dauerhaft negativen Auswirkungen auf die Wachstumsrate der Gesamtfaktorproduktivität oder des Produktionspotenzials hat, dass die Produktionslücken sich infolge eines kontinuierlich über der Trendrate liegenden Wachstums bis 2015 schließen und die Produktion anschließend parallel zum Produktionspotenzial steigen wird und dass die Länder mit Ausnahme Japans trotz anhaltend negativer Produktionslücken in diesem Zeitraum nicht in eine Deflation geraten, sondern 2015 wieder ihr Inflationsziel erreichen<sup>2</sup>.

### **Die demografische Entwicklung lässt eine Verlangsamung des Wachstumspotenzials erwarten**

Im Szenario wird eine auf die Auswirkungen der Krise zurückzuführende Verringerung der potenziellen Produktion berücksichtigt, so dass das Niveau des Produktionspotenzials für den OECD-Raum insgesamt im Vergleich zu den vor der Krise erstellten mittelfristigen Projektionen um etwa 3% niedriger angesetzt ist, wobei der Großteil dieser Abnahme 2012 bereits stattgefunden hat. Ab 2013 wird sich die Wachstumsrate des OECD-weiten Produktionspotenzials auf durchschnittlich etwa 2,0% jährlich erholen (Tabelle 4.1), womit sie aber unter der durchschnittlichen Wachstumsrate von 2,3% jährlich verharrt, die in den sieben Jahren vor der Krise erreicht wurde. Zurückzuführen ist diese Differenz größtenteils auf das langsamere Wachstum sowohl der Erwerbsquoten als auch der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, was nicht auf zusätzliche Effekte der Krise, sondern hauptsächlich auf demografische Trendentwicklungen zurückzuführen ist.

1. Duval und de la Maisonnette (2009) entwickeln ein einfaches „bedingtes Wachstumsmodell“, das sie zur Erstellung von BIP-Langzeitprojektionen für die Weltwirtschaft anwenden. Das Pro-Kopf-BIP hängt in den einzelnen Ländern jeweils von der technologischen Entwicklung, den Investitionen in Sach- und Humankapital und der Beschäftigungsquote ab. Da sich diese Indikatoren im Ländervergleich unterscheiden, impliziert die bedingte Konvergenz, dass auf sehr lange Sicht Unterschiede beim Niveau, nicht aber bei den Wachstumsraten des Pro-Kopf-Einkommens fortbestehen werden.
2. Dies steht mit Inflationserwartungen, die (nach oben und nach unten) recht gut verankert bleiben, sowie dem Wirksamwerden retardierender Effekte im Einklang.

### Kasten 4.2 Dem Referenzszenario zu Grunde liegende Annahmen

Das Referenzszenario ist ein stilisiertes Szenario, dem folgende Hypothesen für die über den kurzfristigen Projektionshorizont hinausgehende Periode ab 2013 zu Grunde liegen:

- Die Lücke zwischen effektiver und potenzieller Produktion schließt sich bis 2015 in allen OECD-Ländern. Danach wächst das BIP entsprechend dem Produktionspotenzial.
- Die Arbeitslosigkeit geht bis 2015 in allen OECD-Ländern auf ihre geschätzte strukturelle Rate zurück. In den historischen Schätzungen der strukturellen Arbeitslosenquote, die auf Gianella et al. (2008) basieren, ist zusätzlich ein Hysterese-Effekt nach der Krise berücksichtigt. Es wird davon ausgegangen, dass die strukturelle Arbeitslosenquote letztlich zu ihrem Vorkrisenniveau zurückkehren wird, jedoch in einem Tempo, das unter Zugrundelegung historischer Erfahrungen von Land zu Land unterschiedlich ist (Guichard und Rusticelli, 2010); in Ländern mit flexibleren Arbeitsmärkten wird die strukturelle Arbeitslosigkeit bis 2015, in anderen Ländern bis 2025 wieder ihr Vorkrisenniveau erreichen.
- Die Rohstoffpreise ohne Öl bleiben in realer Rechnung unverändert, wohingegen sich die Ölpreise nach 2012 jährlich um real 1% erhöhen.
- Die Wechselkurse bleiben in nominaler Rechnung in den OECD-Ländern unverändert; die realen Wechselkurse in den Nicht-OECD-Ländern steigen ab 2012 entsprechend dem jeweiligen Wachstumsdifferential (durch den sogenannten Balassa-Samuelson-Effekt).
- Die Leitzinsen verharren auf einem niedrigen Niveau und sind auf die Verhinderung einer Deflation ausgerichtet; gegen 2015 werden sie dann auf ein normales Niveau zurückgeführt, um die Inflation mit den mittelfristigen Zielvorgaben in Einklang zu bringen. Für Japan wird davon ausgegangen, dass das Inflationsziel der Geldpolitik, sobald sich die Produktionslücke geschlossen hat und die Inflation 2015 wieder auf 1% angestiegen ist, mit 2% angesetzt wird.
- Die negativen Auswirkungen der Krise auf das Niveau des Produktionspotenzials (die auf Anpassungen bei der Kapitalintensität, der strukturellen Arbeitslosigkeit und der Erwerbsbeteiligung zurückzuführen sind) werden etwa 2013 ihren Höhepunkt erreicht haben.
- Nach 2012 zeigen die Nicht-OECD-Volkswirtschaften beim Pro-Kopf-Einkommen (gemessen in Kaufkraftparitäten) eine langsame Konvergenz in Richtung der Wachstumsraten der Vereinigten Staaten (Duval und de la Maisonnette, 2009).
- Im Zeitraum 2015-2025 werden die OECD-Länder eine langsame Konvergenz zu einem jährlichen Wachstum der Arbeitsproduktivität von 1¾% verzeichnen.

#### **Die gesamtwirtschaftliche Produktion wird 2015 voraussichtlich wieder ihre Potenzialrate erreichen**

Unter der Annahme, dass die negative Produktionslücke bis 2015 geschlossen sein wird, und trotz des langsameren Potenzialwachstums steigt das OECD-weite BIP im Zeitraum 2010-2015 (Tabelle 4.2) auf durchschnittlich 2¾% jährlich, gegenüber 2% im Zeitraum 2000-2008. Die Arbeitslosigkeit sinkt in allen Ländern, wobei die Arbeitslosenquote im OECD-Raum insgesamt unter dem Einfluss sowohl der Erholung als auch der voraussichtlichen Rückbildung der Hysterese-Effekte aus der Zeit nach der Krise von 8¼% im Jahr 2010 auf knapp über 6% im Jahr 2015 und 5¾% im Jahr 2025 zurückgeht.

### Anforderungen an die Haushaltskonsolidierung

#### **Die Haushaltskonsolidierung ist unerlässlich, um zu verhindern, dass es zu einer destabilisierenden Schuldendynamik kommt**

2012 werden viele Länder große Haushaltsdefizite und eine hohe Staatsverschuldung aufweisen, und auch wenn die Ungewissheit bezüglich des Umfangs der Produktionslücke und somit auch der konjunkturbereinigten Fiskalindikatoren außerordentlich hoch ist, besteht doch kein Zweifel daran, dass sich ein beträchtlicher Teil des Haushaltssaldos in vielen Ländern nicht durch den Konjunkturzyklus erklären lässt (Tabelle 4.3, Kasten 4.3). Angesichts dieser Situation ist eine Haushaltskonsolidierung für zahlreiche Länder unvermeidlich, was bereits von vielen Regierungen im OECD-Raum erkannt wurde, die Pläne angekündigt haben, um schon 2011 und 2012 wieder auf den Pfad zu einer tragfähigeren Haushaltsposition zurückzukehren (Kapitel 1).

Table 4.1. **Potential output in the baseline scenario**

Annual averages, percentage change

Output Gap	Components of potential employment <sup>1</sup>													
	Potential GDP growth			Potential labour productivity growth (output per employee)		Potential employment growth		Trend participation rate		Working age population		Structural Unemployment		
	2000-2007	2010-2015	2016-2025	2010-2015	2016-2025	2010-2015	2016-2025	2010-2015	2016-2025	2010-2015	2016-2025	2010-2015	2016-2025	
Australia	-1.6	3.3	3.2	2.5	1.6	1.4	1.5	1.1	0.1	-0.2	1.4	1.2	0.0	0.0
Austria	-2.1	2.2	1.8	2.1	1.2	1.7	0.6	0.4	0.4	0.5	0.2	0.0	0.0	0.0
Belgium	-5.8	2.2	1.7	1.6	1.3	1.6	0.4	0.0	0.0	-0.1	0.5	0.0	-0.1	0.1
Canada	-2.5	2.9	1.8	1.6	1.1	1.5	0.8	0.1	0.0	0.0	0.8	0.1	0.0	0.0
Chile	2.1	3.8	3.6	2.3	1.6	1.8	2.0	0.5	1.0	0.1	1.1	0.4	0.0	0.0
Czech Republic	-2.6	3.8	2.7	2.3	3.3	2.7	-0.5	-0.4	0.1	0.0	-0.5	-0.4	-0.1	0.1
Denmark	-4.7	1.7	1.3	1.1	1.5	1.5	-0.2	-0.4	-0.1	-0.3	-0.1	-0.1	0.0	0.1
Finland	-4.4	3.3	1.4	1.7	1.6	2.0	-0.2	-0.3	0.2	0.0	-0.4	-0.5	0.0	0.0
France	-2.9	2.1	1.4	1.7	1.3	1.5	0.0	0.2	-0.2	0.1	0.2	0.0	0.0	0.1
Germany	-1.2	1.3	1.4	1.2	1.4	1.7	0.0	-0.5	0.2	0.1	-0.2	-0.6	0.0	0.0
Greece	-8.3	3.7	0.5	1.4	0.9	1.5	-0.4	-0.1	0.0	0.0	-0.1	-0.3	-0.3	0.2
Hungary	-5.1	3.6	1.3	1.6	1.8	2.0	-0.5	-0.4	-0.1	0.1	-0.4	-0.6	-0.1	0.2
Iceland	-4.7	4.1	1.0	2.1	1.5	1.7	-0.4	0.5	-0.3	0.0	0.0	0.4	-0.1	0.1
Ireland	-6.7	5.8	1.4	2.7	1.7	1.8	-0.3	0.9	-0.5	-0.4	0.5	1.0	-0.3	0.4
Israel	0.5	3.6	3.6	3.4	1.2	1.5	2.3	1.8	0.5	0.5	1.6	1.3	0.2	0.0
Italy	-3.0	1.1	0.7	1.5	0.9	1.5	-0.2	0.0	-0.1	-0.1	0.0	-0.1	-0.1	0.1
Japan	-0.7	1.0	0.7	1.0	1.7	1.8	-1.0	-0.8	0.0	-0.1	-1.0	-0.7	0.0	0.0
Korea	0.3	4.6	3.7	1.8	3.2	2.6	0.4	-0.7	0.1	0.0	0.4	-0.7	0.0	0.0
Luxembourg	-3.9	4.2	2.8	2.5	1.5	1.7	1.3	0.8	0.1	0.0	1.1	0.8	0.0	0.0
Mexico	-0.9	2.6	2.9	2.6	1.2	1.6	1.7	1.0	0.2	0.2	1.5	0.8	0.0	0.0
Netherlands	-1.5	2.3	1.1	1.4	1.1	1.5	-0.1	-0.1	0.1	0.1	-0.1	-0.3	0.0	0.0
New Zealand	-1.9	3.1	1.8	2.4	0.7	1.5	1.1	0.9	0.0	0.0	1.1	0.9	0.0	0.0
Norway <sup>2</sup>	-1.1	3.4	2.0	2.6	1.5	2.3	0.5	0.3	0.0	0.0	0.6	0.3	0.0	0.0
Poland	0.3	3.9	2.9	1.4	3.0	2.3	-0.1	-0.9	0.0	0.0	-0.2	-0.9	0.1	0.0
Portugal	-2.1	1.7	1.2	2.1	1.3	1.9	-0.1	0.2	-0.1	0.0	0.1	0.0	-0.1	0.2
Slovak Republic	-1.7	5.1	3.3	2.0	3.6	2.8	-0.3	-0.7	-0.2	-0.1	-0.2	-0.7	0.1	0.0
Slovenia	-0.9	3.8	1.5	1.4	1.7	1.7	-0.1	-0.3	0.2	0.4	-0.1	-0.7	-0.1	0.0
Spain	-3.7	3.6	1.0	2.3	1.7	1.5	-0.7	0.8	-0.5	0.1	0.1	0.3	-0.3	0.4
Sweden	-2.5	2.8	2.0	2.0	1.7	1.9	0.3	0.1	0.0	0.0	0.3	0.1	0.0	0.0
Switzerland	-0.4	1.9	1.7	1.6	0.9	1.4	0.8	0.2	0.0	-0.1	0.6	0.1	0.0	0.0
United Kingdom	-3.4	2.5	1.4	1.9	1.3	1.7	0.1	0.2	-0.3	-0.1	0.4	0.3	0.0	0.0
United States	-2.0	2.6	2.0	2.4	1.6	1.7	0.4	0.7	-0.4	-0.2	1.0	0.9	0.0	0.1
Euro area	-2.7	2.0	1.2	1.6	1.4	1.6	-0.1	0.0	-0.1	0.1	0.0	-0.1	-0.1	0.1
OECD	-2.1	2.3	1.6	2.0	1.3	1.5	0.3	0.5	-0.1	0.1	0.5	0.3	0.0	0.0

1. Percentage point contributions to potential employment growth.

2. As a % of mainland potential GDP.

Source: OECD Economic Outlook 88 database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932348111>

Als vereinfachte Hypothese wurde in das Basisszenario der Grad an künftiger Haushaltskonsolidierung aufgenommen, der ausreicht, um die Staatsschuldenquote vor 2025 zu stabilisieren (Kasten 4.4). Das unterstellte relativ moderate Tempo der Konsolidierung (eine Verbesserung des strukturellen Primärsaldos ab 2013 bis zur Stabilisierung der Staatsschuldenquote um ½% des BIP jährlich) führt dazu, dass die Staatsschuldenquote in vielen Fällen vor Erreichung einer Stabilisierung weiter zunimmt.

Table 4.2. **A macroeconomic summary of the baseline scenario**

	Real GDP growth		Inflation rate <sup>1</sup>		Unemployment rate		
	2010-15	2016-25	2010	2015-25	2010	2015	2025
Australia	3.6	2.5	2.6	2.5	5.2	5.1	5.1
Austria	2.3	2.1	1.8	2.0	4.5	4.3	4.3
Belgium	2.6	1.6	2.3	2.0	8.6	8.5	8.0
Canada	2.7	1.6	1.2	2.1	8.1	6.6	6.5
Chile	4.3	2.3	1.2	1.9	8.1	8.5	8.5
Czech Republic	3.2	2.3	0.8	2.1	7.5	6.3	5.8
Denmark	2.4	1.2	2.4	2.0	7.2	4.9	4.4
Finland	2.9	1.7	1.4	2.0	8.6	7.7	7.4
France	2.0	1.7	1.1	2.0	9.3	8.7	8.2
Germany	2.3	1.2	1.9	2.0	6.9	8.1	8.1
Greece	0.7	1.5	4.0	2.0	12.2	10.7	8.9
Hungary	2.6	1.6	4.5	2.1	11.3	8.0	6.6
Iceland	1.9	2.2	5.7	2.0	7.5	3.5	2.8
Ireland	2.9	2.8	-2.1	2.1	13.6	8.3	4.8
Israel	3.6	3.4	3.0	2.0	6.4	6.5	6.5
Italy	1.6	1.5	1.6	2.0	8.6	7.2	6.3
Japan	1.6	1.0	-1.7	2.1	5.1	4.1	4.1
Korea	4.3	1.8	2.4	2.0	3.7	3.5	3.5
Luxembourg	3.6	2.6	1.1	2.0	6.0	4.1	4.0
Mexico	4.0	2.6	3.4	3.2	5.2	3.2	3.2
Netherlands	1.7	1.4	1.3	2.0	4.1	3.8	3.5
New Zealand	2.6	2.4	2.0	2.1	6.5	4.2	4.0
Norway <sup>2</sup>	2.6	2.6	2.0	2.1	3.6	3.5	3.3
Poland	3.2	1.4	2.5	2.1	9.6	10.0	10.0
Portugal	1.7	2.1	1.5	2.0	10.7	8.4	6.9
Slovak Republic	3.8	2.0	0.4	2.1	14.1	11.0	11.0
Slovenia	1.9	1.5	2.4	1.9	7.2	6.4	6.0
Spain	1.8	2.3	2.3	2.0	19.8	12.7	9.1
Sweden	3.1	2.0	0.8	2.0	8.4	7.0	7.0
Switzerland	2.1	1.7	0.5	2.1	4.4	3.8	3.7
United Kingdom	2.2	1.9	4.4	2.1	7.9	5.7	5.3
United States	2.8	2.4	1.7	2.0	9.7	5.4	4.9
Euro Area	2.0	1.6	1.7	2.0	9.9	8.5	7.6
OECD	2.7	2.1	1.8	2.2	8.3	5.9	5.5

1. For OECD countries, percentage change from the previous period in the private consumption deflator.

2. As a % of mainland GDP.

Source: OECD Economic Outlook 88 database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932348130>

Das Ausmaß der zur Stabilisierung der Staatsschuldenquote erforderlichen Haushaltskonsolidierung, sowohl gegenüber 2010, als auch – nach der projizierten Konsolidierung – ab 2012 ist aus Tabelle 4.4 ersichtlich. Für etwa die Hälfte der OECD-Länder wird angesichts der bereits angekündigten kurzfristigen Anstrengungen nur wenig oder gar keine weitere Konsolidierung erforderlich sein, um die Staatsschulden nach 2012 zu stabilisieren. Zu dieser Kategorie gehören einige Länder mit anfänglich sehr hohen Schuldenquoten wie z.B. Island, Italien und Belgien, da die Schuldenreduzierung dort bereits begonnen hat. In Japan und den Vereinigten Staaten ist für die Stabilisierung der Schulden nach 2012 das höchste Maß an Haushaltskonsolidierung erforderlich, wobei die erforderliche Anpassung des strukturellen Primärsaldos über den kurzfristigen Zeithorizont hinaus dort rd. 8 bzw. 5 Prozentpunkte des BIP beträgt (was

Table 4.3. **Fiscal trends in the baseline assuming a stylised fiscal rule**

As percentage of nominal GDP (unless otherwise specified)

	Underlying fiscal balance	Number of years of consolidation <sup>1</sup>	Financial balances <sup>2</sup>			Net financial liabilities <sup>3</sup>			Gross financial liabilities <sup>4</sup>			Long term interest rate <sup>5</sup> (%)		
			2012	2007	2010	2025	2007	2010	2025	2007	2010	2025	2007	2010
Australia	-0.1	0	1.7	-3.3	0.0	-7	0	3	14	24	26	6.0	5.3	6.6
Austria	-2.1	1	-0.6	-4.4	-1.7	31	42	44	63	76	78	4.3	3.2	4.7
Belgium	-0.7	0	-0.4	-4.9	0.0	73	82	54	88	103	75	4.3	3.3	4.8
Canada	-1.1	1	1.4	-4.9	-0.8	23	31	26	67	84	79	4.3	3.2	5.0
Czech Republic	-2.0	3	-0.7	-5.2	-1.8	-14	3	20	34	49	65	4.3	3.9	5.1
Denmark	-0.1	0	4.8	-4.6	1.0	-4	0	-2	34	54	49	4.3	2.9	5.3
Finland	1.2	0	5.2	-3.3	0.6	-73	-57	-40	41	58	75	4.3	3.0	4.7
France	-3.3	5	-2.7	-7.4	-2.7	34	57	65	70	92	101	4.3	3.0	5.3
Germany	-1.9	1	0.3	-4.0	-2.0	42	50	50	65	80	80	4.2	2.7	4.7
Greece	-2.6	2	-5.4	-8.3	-3.9	73	97	105	105	129	137	4.5	9.1	6.8
Hungary	-0.5	0	-5.0	-4.2	-0.8	53	62	57	72	89	85	6.7	7.2	6.1
Iceland	1.3	0	5.4	-6.3	2.6	-1	45	9	53	125	77	9.8	5.1	7.2
Ireland	-4.2	2	0.0	-32.3	-4.2	0	61	79	29	105	121	4.3	5.5	6.3
Italy	-1.1	0	-1.5	-5.0	-1.9	87	103	85	113	131	113	4.5	3.8	6.1
Japan <sup>6</sup>	-6.3	13	-2.4	-7.7	-4.7	81	114	154	167	198	237	1.7	1.1	4.7
Korea	2.9	0	4.7	1.6	3.6	-40	-37	-63	28	33	5	5.4	4.9	5.0
Luxembourg	1.8	0	3.7	-2.2	0.6	-44	-42	-26	12	21	38	4.4	3.1	4.6
Netherlands	-2.3	2	0.2	-5.8	-1.6	28	35	40	52	75	80	4.3	2.9	4.7
New Zealand	-2.6	6	4.0	-5.3	0.1	-13	-4	7	26	39	49	6.3	5.5	5.8
Poland	-4.9	9	-1.9	-7.9	-2.2	17	29	52	52	64	83	5.5	5.8	6.2
Portugal	-2.9	0	-2.8	-7.3	-4.0	43	63	77	69	93	108	4.4	5.2	5.6
Slovak Republic	-3.0	6	-1.8	-8.1	-0.9	7	24	33	33	47	56	4.5	3.8	4.7
Spain	-3.0	3	1.9	-9.2	-2.6	19	43	54	42	72	81	4.3	4.1	4.8
Sweden	1.9	0	3.5	-1.2	2.8	-25	-21	-36	47	51	28	4.2	2.9	4.8
Switzerland	0.0	0	1.7	-0.7	0.0	9	6	3	46	42	38	2.9	1.6	3.1
United Kingdom	-4.6	7	-2.8	-9.6	-3.2	28	51	71	47	81	103	5.0	3.5	5.6
United States	-6.0	11	-2.9	-10.5	-2.4	42	68	83	62	93	106	4.6	3.1	6.0
Euro Area	-2.2	2	-0.6	-6.3	-2.1	42	59	59	71	92	92	4.3	3.4	5.2
OECD	-4.2	7	-1.3	-7.6	-2.0	38	58	79	73	97	112	4.8	3.5	6.1

**Note:** These fiscal projections are the consequence of applying a stylised fiscal consolidation rule and should not be interpreted as a forecast.

- The number of years of fiscal consolidation beyond 2012 is determined so as to stabilise the ratio of government debt to GDP, assuming that each year of consolidation amounts to ½ percent of GDP (see Box 4.4).
- General government fiscal surplus (+) or deficit (-) as a percentage of GDP.
- Includes all financial liabilities minus financial assets as defined by the system of national accounts (where data availability permits) and covers the general government sector, which is a consolidation of central, state and local governments and the social security sector.
- Includes all financial liabilities as defined by the system of national accounts (where data availability permits) and covers the general government sector, which is a consolidation of central, state and local governments and the social security sector. The definition of gross debt differs from the Maastricht definition used to assess EU fiscal positions.
- Interest rate on 10-year government bonds.
- Japan is the only country for which the required consolidation to stabilise debt is so large that it is not achieved in the baseline scenario by 2025 given the assumed pace of consolidation.

Source: OECD Economic Outlook 88 database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932348149>

bei dem unterstellten Tempo einer Konsolidierungsdauer von mindestens 10 Jahren entspricht), wohingegen der über das Jahr 2012 hinaus erforderliche Konsolidierungsumfang in Neuseeland, Polen, der Slowakischen Republik und im Vereinigten Königreich 3-4 Prozentpunkte beträgt<sup>3</sup>.

- Der erforderliche Konsolidierungsumfang in Japan (über 8% des BIP im Jahr 2012) wird angesichts des unterstellten Konsolidierungstempos von jährlich ½ Prozentpunkt des BIP bis 2025 nicht erreicht.

### Kasten 4.3 Ungewissheit über Produktionslückenschätzungen und Haushaltskonsolidierung

Die Größe der gegenwärtigen Produktionslücken hat Einfluss auf den künftigen Konsolidierungsbedarf. Je negativer die Produktionslücke, umso höher die Wahrscheinlichkeit, dass die Konjunkturerholung eine Verbesserung des Haushaltssaldos bewirkt, und umso geringer ist auch die diskretionäre Straffung, die zur Erreichung der fiskalischen Tragfähigkeit auf mittlere Sicht erforderlich ist. Schätzungen des Produktionspotenzials und der Produktionslücken sind zwar stets mit Ungewissheit behaftet, doch ist der Grad dieser Ungewissheit heute besonders hoch, weil über die Auswirkungen der Krise auf das Produktionspotenzial weiterhin Unklarheit besteht. Den derzeitigen OECD-Schätzungen zufolge liegt die maximale OECD-weite Verringerung des Produktionspotenzials bei etwa 3%. Die Schätzungen der Art und des Ausmaßes der negativen Effekte auf das Produktionspotenzial zeigen jedoch Unterschiede zwischen den einzelnen OECD-Ländern, was z.T. darauf zurückzuführen ist, dass die Krise von Land zu Land unterschiedliche Auswirkungen hatte, sich aber auch daraus erklärt, dass die Länder unterschiedliche institutionelle und wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen aufweisen, die Einfluss darauf haben, wie das Produktionspotenzial auf den Abschwung reagiert, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt (vgl. OECD, 2010d, wegen weiterer Einzelheiten). Infolgedessen bestehen zurzeit auch erhebliche Unterschiede zwischen den OECD-Schätzungen der Produktionslücken für die Vereinigten Staaten, den Euroraum und Japan (2009) und denen des IWF sowie nationaler Quellen (Tabelle).

#### Produktionslückenschätzungen für 2009

In Prozent des potenziellen BIP

	OECD	IWF	Nationale Quellen
Vereinigte Staaten	-4.6	-6.0	-6.4
Euroraum	-4.8	-3.7	-3.1
Japan	-5.3	-7.1	-6.7

1. CBO (2010), *Budget and Economic Outlook – An Update – Detailed Economic Projections and Key Assumptions in Projecting Potential Output* für die Vereinigten Staaten, Europäische Kommission (2010), „EU-Wirtschaftsprognose – Frühjahr 2010“, Europäische Wirtschaft, Vol. 2/2010 für den Euroraum, und Schätzungen des Cabinet Office (unveröffentlicht) für Japan.

Quelle: OECD-Berechnungen.

Ein wichtiger Punkt ist im gegenwärtigen Kontext daher die Reagibilität des projizierten Konsolidierungsbedarfs gegenüber dieser Ungewissheit. Den OECD-Schätzungen zufolge ist die konjunkturelle Komponente der Haushaltssalden in Prozent des BIP zwischen dem 0,3- und 0,6-Fachen der Produktionslücke angesiedelt und fällt in den Volkswirtschaften geringer aus, wo der BIP-Anteil der Steuereinnahmen und Ausgaben niedriger ist (wie in den Vereinigten Staaten und Japan). Vor diesem Hintergrund liegen die Schätzungen der konjunkturellen Komponenten der Haushaltspositionen, die den verschiedenen Produktionslückenschätzungen entsprechen, in einem relativ engen Bereich. Die Schätzungen in der Tabelle implizieren daher, dass sich die Defizite in den Vereinigten Staaten und Japan, in dem Maße wie sich dort die Produktionslücken schließen, etwa um 1½-2 Prozentpunkte des BIP verringern könnten. Die Reagibilität der konjunkturbedingten Haushaltssalden gegenüber den Produktionslücken ist in den europäischen Ländern insofern stärker, als die automatischen Stabilisatoren dort eine wichtigere Rolle spielen. Die durch die Schließung der Produktionslücken bedingte Veränderung der Haushaltsdefizite würde infolgedessen im Euroraum trotz der, wie bereits ausgeführt, allgemein niedrigeren Produktionslückenschätzungen ebenfalls im Bereich von 1½ bis etwas über 2 Prozentpunkten des BIP angesiedelt sein. Insgesamt führt diese Analyse zu dem Schluss, dass, auch wenn die gegenwärtigen Produktionslückenschätzungen mit gewissen Unsicherheiten befrachtet sind, die implizite Ungewissheit hinsichtlich der konjunkturellen Komponente der derzeitigen Defizite im Verhältnis zur Höhe dieser Defizite relativ gering ist.

Ein weiterer Unsicherheitsfaktor hinsichtlich der Messgrößen der konjunkturbereinigten Haushaltssalden sind die in den letzten zehn Jahren beobachteten starken Schwankungen der Vermögens- und Rohstoffpreise sowie die diesbezüglichen Unterschiede zwischen den Ländern. Die dynamische Entwicklung der Vermögens- und Rohstoffpreise kurz vor der Krise könnte der Grund dafür sein, dass die konjunkturbereinigten Haushaltssalden ein zu rosiges Bild der strukturellen Haushaltsposition vermitteln, weil keine Bereinigung um diese Preise erfolgt. Umgekehrt könnte es aber in dem Maße, wie sich die Konjunktur erholt und die Vermögens- und Rohstoffpreise anziehen, im Fiskalbereich zu positiven Überraschungen kommen. Es besteht jedoch Grund zu der Annahme, dass der letzte Konjunkturzyklus außergewöhnlich war und sich der kontinuierliche Anstieg der Vermögenspreise, der Unternehmensgewinne und der Staatseinnahmen, der während der „großen Mäßigung“ verzeichnet wurde, kaum wiederholen dürfte. Auf jeden Fall wäre es unklug, von einer anderen Annahme auszugehen.

### Kasten 4.4 Dem vereinfachten Szenario zu Grunde liegende haushaltspolitische Annahmen

#### Haushaltssolidierungspfad

Im Basisszenario wird von einem Haushaltssolidierungspfad ausgegangen, bei dem sich der strukturelle Primärsaldo ab 2013 schrittweise und dauerhaft in einem Maße verbessert, das ausreicht, eine angesichts des langfristigen Trendwachstums und der derzeitigen langfristigen Zinssätze mittelfristig stabile Staatsschuldenquote zu gewährleisten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der nach dieser Arbeitshypothese erwartete Grad der Haushaltssolidierung in vielen Fällen weniger ehrgeizig ist als die in den aktuellen Regierungsplänen gesetzten Ziele<sup>1</sup>. Die hier angewandte vereinfacht dargestellte Haushaltsregel stimmt zudem nicht unbedingt mit den nationalen oder supranationalen Haushaltsvorgaben, -zielen oder -regeln überein.

Die Basis für die Haushaltsregel lässt sich aus der Budgetidentität des Staats ableiten, bei der sich die Veränderung der Nettostaatsschuldenquote ( $d$ ) aus der Defizitquote im Primärhaushalt ( $-pb$ ) zuzüglich der Nettozinsszahlungen auf die Schulden der Vorperiode ergibt, wobei  $i$ , der auf die Nettoverschuldung gezahlte effektive Zinssatz ist, so dass in etwa gilt:

$$\Delta d_t = -pb_t + (i_t - g_t) d_{t-1},$$

wobei  $g$  die nominale BIP-Wachstumsrate ist. Um dann eine ständig steigende Staatsschuldenquote zu vermeiden (so dass  $\Delta d_t \leq 0$ ), wenn der effektive Zinssatz auf die Verschuldung die nominale Wachstumsrate übersteigt, muss der erforderliche Primärsaldo ( $pb^*$ ) einen Überschuss in einer Größenordnung ausweisen, die sich näherungsweise folgendermaßen darstellen lässt:

$$pb^*_t > (i_t - g_t) d_{t-1}$$

Um diese Regel zu operationalisieren, wird die Wachstumsrate  $g$  als mittelfristige nominale Wachstumsrate des Produktionspotenzials und  $i$  als langfristiger Zinssatz auf die Staatsverschuldung betrachtet (wobei angenommen wird, dass sich der effektive Zinssatz auf die Verschuldung in etwa auf dem Niveau dieses Zinssatzes bewegen wird). In der Praxis wird eine etwas komplexere Version dieser Regel angewandt, um zwischen dem auf Staatsverbindlichkeiten gezahlten und dem durch Staatsvermögenswerte vereinnahmten Zinssatz zu unterscheiden (letzterer war in der Vergangenheit in der Regel niedriger). Wenn der strukturelle Primärsaldo dann (um Konjunktoreinflüsse bereinigt) diese Anforderung erfüllt, wird er – ab 2012 – in jedem Jahr im Verhältnis zum BIP konstant gehalten. Andernfalls erfolgt in jedem Jahr, in dem der strukturelle Primärsaldo die Anforderung nicht erfüllt, eine fiskalische Straffung, bei der der strukturelle Primärsaldo durch eine Kombination aus Kürzungen der Staatsausgaben und Steueranhebungen jährlich um  $\frac{1}{2}$  Prozentpunkt des BIP erhöht wird, bis die Anforderung erfüllt ist. In der Praxis tritt durch die Erreichung der Zielvorgabe für den Primärsaldo nicht sofort eine Stabilisierung der Staatsverschuldung ein, da die im Modell vorgesehene Dynamik erst voll zum Tragen kommen muss. Zum Beispiel wird der auf die bestehende Staatsverschuldung gezahlte implizite Zinssatz wahrscheinlich von dem in der Haushaltsregel verwendeten aktuellen langfristigen Anleihezinssatz abweichen, doch wird unterstellt, dass der erstere gegen den letzteren konvergieren wird.

Das implizierte Konsolidierungsmuster ist dieser Haushaltsregel zufolge von Land zu Land sehr unterschiedlich: Für über ein Drittel der Länder, die bereits einen Primärüberschuss oder ein durch konjunkturelle Faktoren zu erklärendes Primärdefizit ausweisen, fordert die Regel keine Konsolidierung; in anderen Ländern, die das Jahr 2012 mit hohem strukturellen Haushaltsdefizit beginnen, sind mehr als zehn Jahre der kontinuierlichen Konsolidierung erforderlich (Vereinigte Staaten und Japan); die meisten OECD-Länder befinden sich jedoch zwischen diesen beiden Extremfällen. Japan ist das einzige Land, wo die für eine Schuldenstabilisierung erforderliche Konsolidierung (über 8% des BIP im Jahr 2012) bei dem unterstellten Konsolidierungstempo von  $\frac{1}{2}$  Prozentpunkt des BIP pro Jahr bis 2025 nicht erreicht wird. Zu berücksichtigen ist ferner, dass in einigen hochverschuldeten Ländern kaum zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen erforderlich sind, um die Verschuldung zu stabilisieren, was z.T. durch die arithmetische Tatsache bedingt ist, dass für diese Länder ein hohes gesamtstaatliches Haushaltsdefizit mit einer stabilen Staatsverschuldung in Einklang steht. Natürlich impliziert ein höherer Schuldenstand auch ein größeres Risiko gegenüber einer Reihe von Schocks.

#### Sonstige haushaltspolitische Annahmen

In den Staatshaushalten entstehen keine weiteren durch den Ankauf von Vermögenswerten oder Bürgschaftsübernahmen im Zusammenhang mit Krisenmaßnahmen bedingten Verluste.

Die Effekte auf die öffentlichen Haushalte, die aus der Bevölkerungsalterung und dem fortdauernden Aufwärtsdruck auf die Gesundheitsausgaben resultieren, wurden nicht explizit einbezogen, bzw. es wurde implizit unterstellt, dass diese Effekte durch andere Haushaltsmaßnahmen kompensiert werden.

1. Zum Beispiel sieht der Plan in Irland vor, das Defizit bis 2014 unter 3% des BIP zu bringen, und im Vereinigten Königreich ist das angekündigte Konsolidierungstempo bis 2015/2016 in etwa dreimal so hoch.

Table 4.4. **Consolidation requirements to stabilise debt over the long-term**

As per cent of potential GDP

	Underlying primary balance in 2010	Underlying primary balance required to stabilise debt <sup>1</sup>	Required change in underlying primary balance	Projected Change in underlying primary balance in 2012-10	Requirement beyond 2012
	(A)	(B)	(C) = (B) - (A)	(D)	(C) - (D)
Australia	-1.6	0.0	1.6	2.8	-1.2
Austria	-1.2	0.5	1.7	1.4	0.2
Belgium	1.3	0.6	-0.7	1.4	-2.1
Canada	-2.8	-0.5	2.3	1.8	0.5
Czech Republic	-2.9	0.5	3.4	2.2	1.2
Denmark	-0.1	0.0	0.1	0.5	-0.3
Finland	-0.6	-0.5	0.1	1.2	-1.1
France	-3.2	1.0	4.3	2.2	2.1
Germany	-0.7	0.8	1.6	1.1	0.5
Greece	-0.3	3.5	3.8	2.9	0.9
Hungary	2.4	2.7	0.3	1.3	-1.0
Iceland	-1.2	0.6	1.9	5.7	-3.8
Ireland	-5.5	1.7	7.2	6.6	0.6
Italy	2.0	2.3	0.3	1.7	-1.4
Japan	-5.5	3.7	9.2	0.8	8.4
Korea	1.0	-3.3	-4.3	1.2	-5.5
Luxembourg	0.6	0.1	-0.4	1.6	-2.0
Netherlands	-2.0	0.3	2.3	1.5	0.8
New Zealand	-4.0	0.1	4.0	1.2	2.9
Norway	-4.1	-2.3	1.8	-1.1	2.9
Poland	-5.3	2.0	7.3	2.8	4.4
Portugal	-4.3	1.0	5.3	5.2	0.1
Slovak Republic	-5.3	1.2	6.2	3.8	2.4
Spain	-4.7	0.0	4.7	3.4	1.3
Sweden	1.9	-0.3	-2.2	1.1	-3.3
Switzerland	0.0	-0.1	-0.1	0.3	-0.3
United Kingdom	-5.0	1.2	6.2	3.0	3.2
United States	-7.0	1.4	8.5	3.1	5.3
Euro Area	-1.4	1.0	2.5	2.0	0.5
OECD	-4.1	1.3	5.3	2.2	3.2

1. Underlying primary balance required in 2025, based on gradual but steady consolidation paths, to stabilise debt-to-GDP ratios in the long-term baseline scenario. Debt stabilisation may take place at undesirably high levels.

Source: OECD calculations.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932348168>

**Die fiskalpolitischen Herausforderungen werden verstärkt durch ...**

**... steigende Zinssätze ...**

Die durch die derzeitigen hohen Haushaltsdefizite und Staatsschulden gegebenen fiskalpolitischen Herausforderungen werden künftig durch mehrere Faktoren verstärkt:

- Die Zinssätze dürften über das ganze Laufzeitenspektrum steigen, sobald die Konjunkturerholung festeren Tritt fasst. Während des größten Teils der vergangenen zehn Jahre waren die langfristigen Zinssätze in den großen OECD-Ländern ungewöhnlich niedrig. Obwohl dies vielleicht z.T. weltweiten Entwicklungen zuzuschreiben war, darunter geringere inflationäre Spannungen (Bernanke, 2005; Corden, 2009), spiegelt sich in dieser Entwicklung auch die Tatsache wider, dass die Leitzinsen im überwiegenden Teil dieses Zeitraums

sehr – und rückblickend in manchen Fällen vielleicht sogar zu – niedrig waren (Ahrend, Catte und Price, 2006a), während gleichzeitig die Risiken unterbewertet wurden und sich sowohl der Anstieg der Vermögenspreise als auch das Kreditwachstum ungewöhnlich schnell vollzogen. Die Normalisierung, die im Bereich der Finanzierungsbedingungen und Leitzinsen mit der Zeit eintreten wird, dürfte mithin einen allgemeinen Anstieg der langfristigen Zinssätze zur Folge haben. Die hohe und steigende Staatsverschuldung könnte Aufwärtsdruck auf die Renditen der langfristigen Staatsanleihen ausüben und das Wachstum beeinträchtigen (Kasten 4.5). Für die Zwecke dieser Untersuchung wird unterstellt, dass ab einer Bruttostaatsverschuldung von 75% des BIP jeder zusätzliche Anstieg (Rückgang) der Staatsschuldenquote um 1 Prozentpunkt die langfristigen Zinssätze um 4 Basispunkte erhöht (senkt) – eine Annahme, die mit den in Kasten 4.5 zusammengefassten Arbeiten übereinstimmt. Eine wichtige Ausnahme bildet Japan, wo die Verschuldung in den letzten zwanzig Jahren erheblich zugenommen hat und der Effekt auf die Zinssätze bisher gering war, was wahrscheinlich der Tatsache zuzuschreiben ist, dass dank der hohen Inlandsersparnis und der stabilen Basis inländischer institutioneller Investoren ein Großteil der Schulden binnenwirtschaftlich finanziert wird. Um dieser Tatsache Rechnung zu tragen, wird unter auch hier im Zweifel eher zu optimistischen Annahmen unterstellt, dass die Reagibilität der Zinssätze gegenüber der Verschuldung in Japan nur einem Viertel der Reagibilität in anderen Ländern entspricht. Auf dieser Basis könnte der Anstieg der Staatsverschuldung gegenüber dem Vorkrisenniveau die langfristigen Zinssätze der OECD-Länder schließlich um über 100 Basispunkte erhöhen.

**... Ausgabendruck auf Grund der Bevölkerungsalterung ...**

- Ausgabenseitig geht von der Bevölkerungsalterung zusätzlicher Druck auf die Staatshaushalte aus. Bei einer unveränderten Politik und unter allgemein konservativen Annahmen wird der Anstieg der Ausgaben für Gesundheitsversorgung, Langzeitpflege und Renten im OECD-Raum in den nächsten 15 Jahren schätzungsweise 1-5½% des BIP entsprechen, was weitgehend die Folge der Bevölkerungsalterung ist (Tabelle 4.5). Zur Vermeidung oder zum Ausgleich dieses Drucks werden im typischen OECD-Land Maßnahmen im Umfang von ¼% des BIP pro Jahr in den nächsten 15 Jahren erforderlich sein, und dies allein, um das strukturelle Defizit im Primärhaushalt auf unverändertem Niveau zu halten, wobei der Maßnahmenbedarf in den großen OECD-Ländern im Durchschnitt allerdings etwas geringer sein könnte. Entsprechende Maßnahmen wurden im Basisszenario unterstellt, aber nicht im Einzelnen angegeben, wobei davon ausgegangen wurde, dass sie keinen Effekt auf die Schätzungen des Produktionspotenzials haben. Negative demografische Entwicklungen wurden hingegen bei der Schätzung des Produktionspotenzials berücksichtigt.

**... Staatsgarantien für die Finanzinstitute**

- Die künftigen Haushaltsergebnisse könnten durch die Bürgschaften beeinträchtigt werden, die von den Regierungen während der Krise für Aktiva von Finanzinstitute übernommen wurden. Diese Eventualverbindlichkeiten der staatlichen Haushalte sind im Vereinigten Königreich mit 40% des BIP besonders hoch; in Frankreich und Deutschland übersteigen sie 15% (IWF, 2010a). Implizite Garantien für systemrelevante Finanzinstitute erhöhen zudem die Anfälligkeit der öffentlichen Haushalte gegenüber etwaigen künftigen Finanzkrisen. In dem Szenario wird davon ausgegangen, dass der Bürgschaftsfall im Projektionszeitraum nicht eintreten wird und sich diese Bürgschaften faktisch nicht in zusätzlichen Staatsschulden und -defiziten niederschlagen werden.

### Kasten 4.5 Befunde über die Effekte von Haushaltsungleichgewichten auf Zinssätze und Wirtschaftswachstum

Trotz einer sehr umfangreichen empirischen Literatur über die Bestimmungsfaktoren des Wachstums gibt es nur wenige Arbeiten, in denen die Auswirkungen des Anstiegs der Staatsverschuldung auf das mittel- und langfristige Wachstum fortgeschrittener Volkswirtschaften untersucht werden (Reinhart und Rogoff, 2010; Caner, Grennes und Koehler-Geib, 2010; Checherita und Rother, 2010; Kumar und Woo, 2010). Diese Arbeiten legen den Schluss nahe, dass zwischen der anfänglichen Verschuldung und dem späteren Wirtschaftswachstum ein inverses Verhältnis besteht. In Kumar und Woo (2010) ist ein 10%iger Anstieg der anfänglichen Staatsschuldenquote mit einer Wachstumsverlangsamung des jährlichen realen Pro-Kopf-BIP von etwa 0,2 Prozentpunkten pro Jahr verbunden, wobei der Effekt in fortgeschrittenen Volkswirtschaften etwas schwächer ist. Manche Befunde sprechen insofern für eine Nichtlinearität des Zusammenhangs, als anfänglich höhere Schuldenstände einen verhältnismäßig stärkeren negativen Effekt auf das spätere Wachstum ausüben, vor allem, sobald die Verschuldung einen Schwellenwert von etwa 75% des BIP erreicht. Der negative Wachstumseffekt kommt grobenteils dadurch zustande, dass infolge eines Rückgangs der Investitionen und einer Verlangsamung der Expansion des Kapitalstocks als Reaktion auf die höheren Zinssätze das Wachstum der Arbeitsproduktivität nachlässt.

Höhere Zinssätze agieren als ein wichtiger Transmissionsmechanismus der makroökonomischen Effekte von Haushaltsungleichgewichten. Es existiert eine umfangreiche empirische Literatur, in der die Effekte öffentlicher Haushaltsdefizite und der Staatsverschuldung auf die langfristigen Renditen von Staatsanleihen untersucht wird. In den Studien, die länderübergreifend die staatlichen Haushaltsdefizite analysieren, reicht der geschätzte Effekt eines dauerhaften Anstiegs des tatsächlichen oder projizierten Haushaltsdefizits um 1% des BIP auf die langfristigen Staatsanleiherenditen von 10-60 Basispunkten, wohingegen Studien, in denen der Effekt der tatsächlichen oder projizierten Verschuldung der öffentlichen Haushalte auf die Renditen untersucht wird, in der Regel zu dem Schluss kommen, dass ein Anstieg der öffentlichen Verschuldung um 1% des BIP die Renditen maximal um 10 Basispunkte erhöht<sup>1</sup>. Die relativen Größenordnungen der jeweils von Defizit und Verschuldung ausgehenden Effekte stimmen auf Grund der intertemporalen Budgetrestriktion des Staats mehr oder minder überein. Laubach (2009) liefert typische Schätzungen für die Vereinigten Staaten: Die langfristigen Renditen steigen um etwa 25 Basispunkte je Prozentpunkt des dauerhaften Anstiegs der projizierten Defizitquote, und um 3-4 Basispunkte je Prozentpunkt des Anstiegs der Staatsschuldenquote.

Es häufen sich auch die Belege dafür, dass die Zinseffekte u.U. nichtlinear und tendenziell bei höherem Schuldenstand möglicherweise stärker sind (z.B. Faini, 2006; Ardagna, Caselli und Lane, 2004; Bayoumi, Goldstein und Woglom, 1995; Conway und Orr, 2002; sowie O'Donovan, Orr und Rae, 1996). So stellt Égert (2010) z.B. fest, dass die Differenz zwischen kurzfristigen und langfristigen Zinssätzen bei den G7-Ländern (außer Japan) in den letzten Jahren offenbar eine nichtlineare Funktion der Verschuldung der öffentlichen Haushalte ist. Die Schätzergebnisse zeigen einen Anstieg der langfristigen gegenüber den kurzfristigen Zinssätzen von 4 Basispunkten für jeden Prozentpunkt, um den die öffentliche Verschuldung 76% des BIP übersteigt.

Überdies besteht auch Grund zu der Annahme, dass die Reagibilität der Zinssätze gegenüber Haushaltsungleichgewichten und anderen länderspezifischen Faktoren inzwischen stärker sein könnte, als von einigen empirischen Studien älteren Datums suggeriert wird. Erstens würde eine nichtlineare Reaktion der langfristigen Zinsen auf die Verschuldung der öffentlichen Haushalte bedeuten, dass die Reagibilität der Zinssätze bei dem höheren Schuldenstand nach der Krise u.U. stärker ist. Eine Folge der Krise könnte zudem ein permanenter Anstieg der Risikoaversion und damit auch der Risikoprämien sowie eine stärkere Beachtung von für diese Risikoprämien ausschlaggebenden länderspezifischen Faktoren sein. Studien jüngerer Datums über die Zinsspreads von Staatsanleihen im Euroraum zeigen, dass die Zunahme der weltweiten Risikoaversion im Frühstadium der Krise entscheidenden Einfluss auf die Zinsspreads bei Staatsanleihen hatte, während in jüngster Zeit länderspezifische Faktoren, wie z.B. die kurzfristigen Refinanzierungsrisiken und die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte, eine wichtigere Rolle zu spielen begonnen haben (Haugh, Ollivaud und Turner, 2009; Baldacci und Kumar, 2010; Hagen, Schuknecht und Wolswijk, 2010; Sgherri und Zoli, 2009; Caceres, Guzzo und Segoviano, 2010; sowie Dötz und Fisher, 2010). Länderspezifische Faktoren, die den Ergebnissen dieser Studien zufolge Einfluss auf die Renditen von Staatsanleihen haben, sind u.a. eine gesunde Verfassung des Finanzsektors, preisliche Wettbewerbsfähigkeit, die Haushaltsergebnisse der Vergangenheit, das Steueraufkommen, der kurzfristige Refinanzierungsbedarf, künftig zu erwartende Defizite, die Liquidität des Anleihemarkts sowie eine Reihe anderer institutioneller und struktureller Faktoren.

Angesichts dieser empirischen Befunde werden hohe Haushaltsdefizite und eine steigende Staatsverschuldung die Renditen von Staatsanleihen in vielen fortgeschrittenen Volkswirtschaften mittelfristig wohl erheblich in die Höhe treiben. Ländern mit einem hohen Anteil von im Inland gehaltenen Staatsschuldtiteln, vor allem Japan, dürfte es weniger Schwierigkeiten bereiten, neue Staatsanleihen zu begeben. In Japan sind indessen die realen Staatsanleiherenditen, die in den 1990er

*(Fortsetzung nächste Seite)*

(Fortsetzung)

Jahren und im überwiegenden Teil der vergangenen zehn Jahre erheblich unter denen in den Vereinigten Staaten und im Euroraum lagen, seit Ende 2008 gestiegen und liegen nunmehr in etwa auf demselben Niveau wie in den Vereinigten Staaten und im Euroraum. In einigen Ländern, insbesondere in den Vereinigten Staaten und Deutschland, scheint die Verschlechterung der Haushaltsposition die langfristigen Zinssätze nicht in die Höhe getrieben zu haben, und diese Situation erklärt sich z.T. dadurch, dass die Investoren den Eindruck haben, dass diese Länder in Zeiten großer Ungewissheit einen sicheren Hafen bieten. Es lässt sich nicht vorhersagen, wie lange die „Flucht in sichere Finanzanlagen“ die dominierende Reaktion der Anleger angesichts ihrer Bedenken hinsichtlich der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bleiben wird, vergangene Erfahrungen zeigen jedoch, dass sich die Erwartungen der Anleger unvermittelt ändern können (Reinhart und Rogoff, 2009).

1. Wegen einer partiellen Erhebung vgl. OECD (2009a). Zu den weiteren Arbeiten der jüngsten Zeit über den Effekt fiskalischer Ungleichgewichte auf die langfristigen Zinssätze zählen: Kinoshita (2006); Baldacci, Gupta und Mati (2010); Hauner und Kumar (2006); Ardagna, Caselli und Lane (2004); Baldacci und Kumar (2010); Schuknecht, Hagen und Wolswijk (2009); Hagen, Schuknecht und Wolswijk (2010); Dötz und Fisher (2010); Checherita und Rother (2010); Sgherri und Zoli (2009); sowie Caceres, Guzzo und Segoviano (2010).

***Eine nur langsam voranschreitende Haushaltskonsolidierung würde zu einem weiteren Schuldenanstieg führen***

Die gesamtstaatliche Netto- und Bruttoverschuldung im OECD-Raum wird sich den Projektionen zufolge bis 2012 gegenüber dem Stand vor der Krise um rd. 30 Prozentpunkte des BIP erhöhen und unter den bereits dargelegten Annahmen um etwa 13 weitere Prozentpunkte des BIP steigen, um sich dann zu stabilisieren. Die Zahl der OECD-Länder, deren Bruttoschuldenstand 100% des BIP übersteigt, würde sich dabei bis zum nächsten Jahrzehnt von drei (vor der Krise) auf acht erhöhen. Die Veränderung des Nettoschuldenstands in Prozent des BIP ist der des Bruttoschuldenstands vergleichbar, wobei aber die Nettoverschuldung geringer ist, insbesondere im Fall Japans, Kanadas und der nordischen Länder<sup>4</sup>. Im Umfang des Schuldenanstiegs für den gesamten OECD-Raum drückt sich z.T. die Stärke des Anstiegs in einigen der größten OECD-Länder aus; so beträgt der Schuldenanstieg bis 2025 gegenüber dem Vorkrisenniveau in den Vereinigten Staaten und Japan rd. 40 bzw. 70 Prozentpunkte des BIP, während der mittlere Anstieg für alle OECD-Länder rd. 25 Prozentpunkten des BIP entspricht.

***Für eine Reduzierung der Schuldenhöhe wäre eine wesentlich stärkere Haushaltskonsolidierung erforderlich***

Das langsame Konsolidierungstempo und das erreichte hohe Niveau der Staatsverschuldung ist in einigen Ländern in der Praxis auf Dauer u.U. nicht tragbar. Eine wesentlich umfassendere Haushaltskonsolidierung ist erforderlich, wenn das Ziel darin bestehen soll, die Schuldenquote signifikant zu reduzieren und nicht nur zu stabilisieren. Durch eine solche Reduzierung würde vermieden, dass hohe Schuldenstände und die mit ihnen verbundenen hohen Zinssätze das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen, und sie würde für die öffentlichen Finanzen eine Sicherheitsmarge schaffen, um künftigen Krisen begegnen zu können. Der Gesamtanstieg des strukturellen Primärsaldos gegenüber 2010, der für eine Rückführung der Staatsverschuldung bis 2025 auf den Vorkrisenstand (2007) oder auf 60% des BIP erforderlich wäre, beträgt für den gesamten OECD-Raum 9½ bzw. 11½ Prozentpunkte des BIP (Abb. 4.1)<sup>5</sup>. Im Vergleich hierzu beträgt die im Basisszenario projizierte Gesamtkonsolidierung 5¼ Prozentpunkte des BIP, was gerade ausreichen würde, um die Bruttostaatsverschuldung im OECD-Raum bis 2025 zu stabilisieren, dies jedoch auf dem wesentlich höheren Niveau von 110% des BIP.

4. Das Konzept der Nettoverschuldung ist dem der Bruttoverschuldung in vielerlei Hinsicht vorzuziehen und liegt der in Kasten 4.4 beschriebenen Haushaltsregel zu Grunde. Die Bruttoverschuldung ist jedoch für einen Ländervergleich besser geeignet und stellt den Betrag dar, der umgeschuldet und durch die Emission staatlicher Schuldtitel finanziert werden muss. Die Bewertung staatlicher Vermögenswerte könnte zudem in vielen Fällen mit erheblicher Ungewissheit verbunden sein.
5. Bei diesen Berechnungen wird unterstellt, dass sich der primäre Haushaltssaldo, um das Vorkrisenniveau und die 60%-Vorgabe zu erreichen – über die in Spalte (D) der Tabelle 4.4 ausgewiesene Verbesserung im Zeitraum 2010-2012 hinaus – im Zeitraum 2013-2025 Jahr für Jahr konstant verbessert. Bei diesen alternativen Berechnungen wird der potenzielle Effekt der Schuldenverringerung auf die Zinssätze berücksichtigt, wobei unterstellt wird, dass diese je Prozentpunkt der Reduzierung der Staatsschuldenquote um 4 Basispunkte sinken, solange die Schuldenquote noch über 75% des BIP liegt.

Table 4.5. **Projected changes in ageing-related public spending for selected OECD countries**

Change 2010-25, in percentage points of GDP

	Health care	Long-term care	Pensions	Total
Australia	0.5	0.4	0.3	1.2
Austria	1.2	0.4	0.7	2.3
Belgium	1.0	0.4	2.7	4.1
Canada	1.4	0.5	0.6	2.5
Finland	1.3	0.6	2.7	4.6
France	1.1	0.3	0.4	1.8
Germany	1.1	0.6	0.8	2.5
Greece	1.2	1.0	3.2	5.4
Ireland	1.2	1.1	1.5	3.9
Italy	1.2	1.0	0.3	2.5
Japan	1.5	1.2	0.2	2.9
Luxembourg	1.0	0.9	3.5	5.5
Netherlands	1.3	0.5	1.9	3.7
New Zealand	1.4	0.5	2.4	4.2
Portugal	1.2	0.5	0.7	2.4
Spain	1.2	0.8	1.2	3.2
Sweden	1.1	0.2	-0.2	1.1
United Kingdom	1.1	0.5	0.5	2.0
United States	1.2	0.3	0.7	2.1

Note: OECD projections for increases in the costs of health and long-term care have been derived assuming unchanged policies and structural trends. The corresponding hypotheses are detailed in OECD (2006) under the heading "cost-pressure scenario". Projections of public pension spending are taken from the CBO (2010) Long-term Budget Outlook and Visco (2005) for the United States, from the Office of the Parliamentary Budget Officer (2010) and Visco (2005) for Canada, from the European Commission (2009) for EU countries, from Fukawa and Sato (2009) for Japan, from Commonwealth of Australia (2010) for Australia, from New Zealand Treasury (2009) for New Zealand, from Visco (2005) for Switzerland and from Dang *et al.* (2001) for Korea. In some cases this has required linear interpolation to derive the effects over the period 2010-25.

Sources: See bibliography.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932348187>

## Zeitlicher Ablauf der Konsolidierung

**Beim zeitlichen Ablauf der Konsolidierung ist zwischen kurz- und langfristigen Überlegungen abzuwägen**

Die Haushaltskonsolidierung muss in einer Weise erfolgen, bei der das Wirtschaftswachstum auf kurze oder lange Sicht nicht übermäßig verringert wird. In der Tat sollte das Zeitprofil und der Umfang der Konsolidierung durch die Stärke der Erholung, die Größe der kurzfristigen Fiskalmultiplikatoren, den Spielraum der Geldpolitik zur Kompensierung der nachfragebremsenden Effekte, die Kosten einer Hinauszögerung der Haushaltskonsolidierung im Hinblick auf die Risiken für die Glaubwürdigkeit, die langfristigen Zinssätze und das mittel- und langfristige Wirtschaftswachstum bestimmt werden.

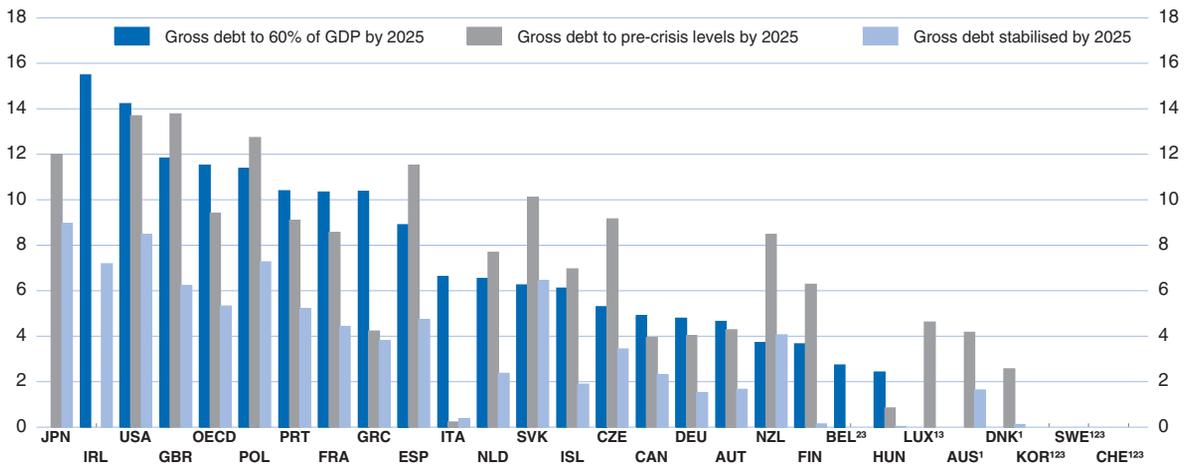
**Aus den typischen Multiplikatoreffekten ergibt sich, dass die Konsolidierung das Wachstum verlangsamt**

Schätzungen der klassischen kurzfristigen Fiskalmultiplikatoren deuten darauf hin, dass eine rasche Konsolidierung zu kurzfristigen Belastungen führt, die die Wirtschaftstätigkeit und die Erholung dämpfen können. Eine neuere Untersuchung der fiskalischen Multiplikatoren zeigte, dass diese je nach Grad der Handelsöffnung und Umfang des öffentlichen Sektors variieren, und ergab, dass die Multiplikatoreffekte der Staatsausgaben sich in etwa in einer Größenordnung von  $\frac{1}{2}$ -1 bewegen, während die Steuermultiplikatoren deutlich niedriger sind (Tabelle 4.6)<sup>6</sup>.

6. Wegen eines Überblicks über Schätzungen der Fiskalmultiplikatoren mit einer Auswahl von makroökonomischen Modellen vgl. OECD (2009a).

Figure 4.1. **Total consolidation required from 2010 to achieve alternative debt targets**

Total increase in the underlying primary balance, as a percentage of GDP



1. No consolidation is needed to achieve the 60% debt-to-GDP ratio by 2025.
2. No consolidation is needed to achieve the pre-crisis debt-to-GDP ratio.
3. No consolidation is needed to stabilise the debt-to-GDP ratio.

Note: The chart shows the total consolidation required to achieve a gross general government debt-to-GDP ratio equal to 60% of GDP and the pre-crisis (2007) ratio by 2025, assuming the projected improvement in the underlying primary balance between 2010-12 is as shown in column (D) of Table 4.4 with an additional constant improvement in the underlying primary balance each year between 2013 and 2025 calculated so as to achieve the debt target in 2025. These consolidation requirements are then compared with that required to stabilise the debt-to-GDP ratio by 2025 (at higher levels), as described in the baseline scenario summarised in Tables 4.3 and 4.4. The required consolidation for Japan to achieve a debt ratio of 60% of GDP and for Ireland to achieve the pre-crisis debt ratio are not shown, because in both cases it would call for a very large degree of tightening if this were to be achieved by 2025.

Source: OECD calculations.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932346382>

### **Die Multiplikatoren werden durch den eingeschränkten Spielraum der Geldpolitik beeinflusst ...**

Die Multiplikatoreffekte werden auch durch das makroökonomische Umfeld, namentlich den Spielraum für Leitzinssenkungen, den Umfang der Haushaltsungleichgewichte vor der Konsolidierung, die Glaubwürdigkeit der Konsolidierungspläne und das internationale Umfeld beeinflusst, wobei es insbesondere um die Frage geht, ob eine größere Anzahl von Ländern zur gleichen Zeit Konsolidierungsanstrengungen unternimmt. Dies lässt sich anhand von mit dem Global Model der OECD (Hervé et al., 2010) durchgeführten Simulationen einer Haushaltskonsolidierung veranschaulichen, die sich in gleichem Umfang aus Ausgabenkürzungen und direkten Steuererhöhungen zusammensetzt (Tabelle 4.7). Aus den Simulationen geht hervor, dass die kontraktiven Effekte der Konsolidierung ohne Ausgleichsmaßnahmen der Geldpolitik im zweiten Jahr bis zu ein Drittel größer sein könnten. Demnach werden die Multiplikatoreffekte geringer ausfallen, womit die Haushaltskonsolidierung auch rascher vonstatten gehen könnte, wenn Spielraum für die Geldpolitik besteht, die fiskalische Straffung auszugleichen. Angesichts der in den meisten OECD-Regionen nahe bei null liegenden Leitzinsen sind die Möglichkeiten der Währungsbehörden, zusätzliche Impulse zu liefern, derzeit begrenzt<sup>7</sup>. Wenn sich die Erholung im projizierten Tempo fortsetzt, dürften die Sachzwänge, denen die Geldpolitik unterliegt, ab

7. In der Praxis könnte diese Einschränkung weniger bindend sein, insoweit die Zentralbanken die Vermögenspreise und die längerfristigen Zinssätze durch Maßnahmen der quantitativen Lockerung beeinflussen können.

Table 4.6. **Short-term fiscal multipliers**

	Expenditure			Revenue	
	Government consumption	Transfers to households	Investment	Indirect tax	Personal income tax
United States	0.90	0.70	1.10	-0.40	-0.70
Japan	0.90	0.70	1.10	-0.40	-0.70
Germany	0.60	0.50	1.00	-0.30	-0.50
France	0.80	0.60	1.00	-0.30	-0.60
Italy	0.80	0.60	1.00	-0.30	-0.60
United Kingdom	0.70	0.60	1.00	-0.30	-0.60
Canada	0.70	0.55	1.00	-0.30	-0.55
Belgium	0.50	0.40	0.90	-0.20	-0.40
Switzerland	0.60	0.45	0.90	-0.30	-0.45
Netherlands	0.50	0.40	0.90	-0.20	-0.40
Sweden	0.60	0.45	0.90	-0.30	-0.45

*Note:* Percentage effect on GDP, averaged over the first and second year, of a 1% of GDP change in the relevant budget component. Estimates are based on the survey of results described in Box 3.1 of the OECD Economic Outlook Interim Report of March 2009, adjusted for openness as measured by the ratio of imports to the sum of GDP and imports.

*Source:* OECD Economic Outlook, Interim Report (March 2009), Appendix 3.2.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932348206>

2012 in den meisten Ländern bei der Haushaltskonsolidierung weniger eine Rolle spielen, und das Tempo der Normalisierung der Leitzinsen könnte dann angepasst werden, um eine durch die Bemühungen zur Haushaltsverbesserung möglicherweise verursachte Konjunkturschwäche teilweise zu kompensieren.

**... ebenso wie durch den anfänglichen Umfang der Haushaltsungleichgewichte**

Die kontraktiven Effekte der Haushaltskonsolidierung könnten z.T. auch in dem Maße kompensiert werden, in dem glaubwürdige Konsolidierungsprogramme das Risiko der Zahlungsunfähigkeit des Staates reduzieren und mithin für eine Senkung der Risikoprämien auf staatliche Schuldverschreibungen sorgen, was wiederum ganz allgemein einen Rückgang der Zinssätze (oder einen geringeren Anstieg als ohne Konsolidierungsmaßnahmen) zur Folge haben kann. Die Reagibilität der langfristigen Zinssätze auf eine umfangreiche Konsolidierung dürfte bei einem hohen Schuldenstand stärker sein. In den Simulationen des Global Model der OECD führt ein glaubwürdiger, auf mittlere Sicht erzielter Schuldenabbau um 10% des BIP zu einem Rückgang der langfristigen Zinssätze, was die Effekte der kurzfristigen kontraktiven Multiplikatoren um bis zu ein Fünftel abschwächt. Auch wenn die Haushaltskonsolidierung auf kurze Sicht weiterhin eine kontraktive Wirkung hat, können niedrigere langfristige Zinssätze die gesamtwirtschaftliche Produktion auf längere Sicht dauerhaft stimulieren, indem sie die Investitionen und die Produktivität erhöhen. Die in Reihe C von Tabelle 4.7 wiedergegebenen Simulationsergebnisse des Global Model legen für die Vereinigten Staaten und den Euroraum den Schluss nahe, dass jede Verringerung der Schuldenquote um 10 Prozentpunkte das Niveau des langfristigen Produktionspotenzials um 0,3% erhöht<sup>8</sup>. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die kurzfristigen Produktionseinbußen temporär, die langfristigen Zuwächse wahrscheinlich aber permanent sind.

8. Der langfristige Stimulierungseffekt, den eine Verringerung der Schuldenquote auf das BIP ausübt, ist für Japan niedriger, weil davon ausgegangen wird, dass die langfristigen Zinsen dort weniger auf die Staatsverschuldung reagieren (vgl. vorangegangene Erörterung).

Table 4.7. **The effect of fiscal consolidation on GDP**

	Multiplier		No. of years before positive effect on		Long-run rise in level of GDP <sup>1</sup> (%)
	Year 1	Year 2	GDP Growth	Level of GDP	
<b>United States</b>					
(A) With policy rate response	0.72	0.94	2	5	0.1
(B) With zero policy rate bound	0.81	1.26	3	6	0.0
(C) With fall in risk premia	0.61	0.76	2	4	0.3
(D) With OECD-wide consolidation	0.70	0.90	2	4	0.3
<b>Euro area</b>					
(A) With policy rate response	0.88	1.07	2	5	0.1
(B) With zero policy rate bound	0.90	1.26	3	6	0.1
(C) With fall in risk premia	0.81	0.89	2	4	0.3
(D) With OECD-wide consolidation	0.88	1.04	2	5	0.3
<b>Japan</b>					
(A) With policy rate response	0.56	0.85	4	7	0.0
(B) With zero policy rate bound	0.56	0.85	4	7	0.0
(C) With fall in risk premia	0.55	0.70	4	6	0.1
(D) With OECD-wide consolidation	0.73	0.92	4	6	0.2

Notes: Results based on simulations of the OECD's Global Model.

(A) Fiscal consolidation in one OECD region to generate an improvement in the primary balance equal to about 1 percent of GDP, and an eventual reduction in the government debt-to-GDP ratio of 10 percentage points. Tax rates are adjusted over the medium term to achieve the debt target. Consolidation measures are initially equally distributed between spending cuts and tax increases. A Taylor rule determines short-term policy interest rates, although in the case of Japan the zero bound prevents any cut in policy rates over the first 3 years.

(B) As per (A), but with unchanged policy rates over the first 3 years.

(C) As per (A), but with interest rates on long-term government bonds falling by 4 basis points for each percentage point reduction in the government debt ratio.

(D) As per (C) but with all OECD countries simultaneously undertaking fiscal consolidation. The multiplier is calculated in respect of the consolidation taking place in the home country.

1. The long-run rise in the the level of GDP is based on the average increase in potential output after 10-15 years.

Source: OECD calculations.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932348225>

**Spillover-Effekte werden sowohl die kurzfristigen Produktionseinbußen als auch die langfristigen Produktionszuwächse erhöhen**

Da die meisten OECD-Länder ihre Haushaltspositionen in den kommenden Jahren zur selben Zeit konsolidieren werden, müssen bei der fiskalischen Straffung in einem Land die Spillover-Effekte von ähnlichen Maßnahmen in anderen Ländern berücksichtigt werden, damit die Gesamtnachfrage nicht zu rasch verringert wird. Dem Global Model der OECD zufolge würden die Spillover-Effekte zwischen den großen Regionen des OECD-Raums, bezogen auf die Auswirkungen von in allen wichtigen OECD-Regionen gleichzeitig und in ähnlichem Umfang in Angriff genommenen Konsolidierungsanstrengungen auf das BIP, zwischen einem Viertel und einem Drittel des Effekts des fiskalischen Multiplikators des betreffenden Lands betragen (Vergleich der Reihen C und D in Tabelle 4.7)<sup>9</sup>. Innerhalb der einzelnen Regionen, z.B. im Euroraum, dürften starke Handelsbeziehungen jedoch die Spillover-Effekte verstärken, was unterstreicht, wie wichtig eine implizite oder explizite Koordinierung auf regionaler Ebene ist. Die simultanen Konsolidierungsanstrengungen, die die temporären Produktionseinbußen auf kurze Sicht tendenziell erhöhen, werden aber zugleich die permanenten langfristigen BIP-Zuwächse in der Tendenz verstärken.

9. Die Haushaltskonsolidierung im OECD-Raum dürfte wohl zu einer Abwertung der Währungen der OECD-Mitgliedsländer gegenüber den Währungen der Nichtmitgliedsländer führen, die wiederum zu einem tendenziellen Anstieg der Auslandsnachfrage nach Erzeugnissen des OECD-Raums führen und damit für einen gewissen Ausgleich für die durch die fiskalische Straffung verursachte Verringerung der Binnenachfrage sorgen würde.

***Unter bestimmten Umständen kann eine Haushaltskonsolidierung die gesamtwirtschaftliche Produktion auf kurze Sicht erhöhen***

Den Simulationen des Global Model der OECD zufolge hat die Haushaltskonsolidierung in der Regel auf kurze Sicht eine kontraktive und erst nach zwei bis vier Jahren eine expansive Wirkung, eine Erkenntnis, die sich mit dem Großteil der empirischen Befunde zu diesem Thema deckt<sup>10</sup>. In mehreren Studien wurde indessen belegt, dass eine fiskalische Straffung selbst auf kurze Sicht eine expansive Wirkung haben kann (Giavazzi und Pagano, 1990, 1996; Alesina und Perotti, 1995, 1997; Alesina und Ardagna, 1998, 2009). Obwohl der direkte Effekt, den die fiskalische Straffung auf die Nachfrage ausübt, ganz klar immer negativ ist, kann es zu einem indirekten positiven Effekt auf die Gesamtnachfrage kommen, wenn die Konsolidierung eine Veränderung bei den Erwartungen auslöst, da die ergriffenen Maßnahmen als Teil eines glaubwürdigen mittelfristigen Fiskalprogramms verstanden werden, mit dem größere und destabilisierendere Konsolidierungsanstrengungen in der Zukunft vermieden werden sollen (Hellwig und Neumann, 1987). Dieser Erwartungseffekt kann über eine Reduzierung der Ungewissheit zum Tragen kommen, die dazu führt, dass das Vorsorgesparen abnimmt und sich für Verbraucher und Unternehmen der Optionswert des Wartens beim Kauf von Gebrauchsgütern bzw. bei Investitionsentscheidungen verringert (Blanchard, 1990). Zudem können die Erwartungen auch über die intertemporale Budgetrestriktion einen Effekt ausüben: Eine Verringerung des Defizits in der Gegenwart bedeutet, dass die Staatsverschuldung langsamer wachsen wird, so dass ein gegebenes Niveau der Staatsausgaben in der Zukunft mit einem niedrigeren Steuerniveau im Einklang steht. Diese Aussicht kann die private Nachfrage unmittelbar erhöhen, insbesondere wenn davon ausgegangen wird, dass es die verzerrend wirkenden Steuern sind, die in Zukunft sinken werden. Die Erwartungen können sich darüber hinaus in Zinseffekten niederschlagen: Eine Haushaltskonsolidierung, von der angenommen wird, dass sie glaubwürdig ist und die Wahrscheinlichkeit eines staatlichen Zahlungsausfalls reduziert, kann zu einem Rückgang der Risikoprämien auf staatliche Schuldverschreibungen führen und eine Abwärtsbewegung bei anderen Zinssätzen auslösen, wodurch die verschiedenen Komponenten der privaten Nachfrage stimuliert werden (Alesina, 2010).

***Die derzeitigen Bedingungen erhöhen die Wahrscheinlichkeit positiver Erwartungseffekte***

Positive Erwartungseffekte sind bei einer Konsolidierung umso wahrscheinlicher, je näher ein Land bei einem kritischen Schuldenniveau liegt, ab dem mit einer Beeinträchtigung der gesamtwirtschaftlichen Produktion gerechnet wird. Eine neuere OECD-Studie, in der die „Ricardianische Äquivalenz“ untersucht wurde, deutet darauf hin, dass der Kompensationseffekt zwischen öffentlicher und privater Ersparnis mit steigendem Staatsschuldenniveau zunimmt (Röhn, 2010). Diese Überlegungen lassen darauf schließen, dass die Reaktion der gesamtwirtschaftlichen Produktion auf eine fiskalische Straffung nichtlinear ist, wobei im Fall eines höheren Schuldenniveaus und dauerhafterer Veränderungen mit größerer Wahrscheinlichkeit von positiven Effekten auszugehen ist. Da viele OECD-Länder ein hohes Niveau der Staatsverschuldung aufweisen und umfangreiche und dauerhafte Defizitreduzierungen vornehmen müssen, ist es möglich, dass die Haushaltskonsolidierung in der gegenwärtigen Phase weniger kontraktive Effekte hat als in normalen Zeiten.

***Eine raschere Konsolidierung könnte auf kurze Sicht zu Produktionseinbußen, dafür aber auf lange Sicht zu Zuwächsen führen***

Insgesamt scheint die von den Ländern im OECD-Raum für 2011 geplante Haushaltskonsolidierung angemessen, und eine raschere als die unterstellte Konsolidierung würde 2012 wohl in vielen Ländern den Prozess der Schließung der Produktionslücke gefährden. Nach 2012 dürfte indessen in vielen Ländern mehr Spielraum bestehen, um die Konsolidierung rascher voranzutreiben als mit dem mäßigen Tempo, das im stilisierten Basisszenario zu Grunde gelegt wurde. Mit Hilfe des Global Model der

10. Die neuesten Belege dazu stammen aus einer Studie des IWF (2010b), die zeigt, dass eine Haushaltskonsolidierung in der Regel auf kurze Sicht die gesamtwirtschaftliche Produktion verringert und die Arbeitslosigkeit erhöht.

OECD wurde ein alternatives Szenario einer rascheren Haushaltskonsolidierung erstellt, in dem von einer Verdoppelung des Konsolidierungstempos ausgegangen wird, um ab 2013 eine Ex-ante-Verbesserung des Primärsaldos um 1 Prozentpunkt des BIP pro Jahr zu erzielen; dieses Tempo wird im Euroraum über vier Jahre und in den Vereinigten Staaten und in Japan über sechs Jahre aufrechterhalten (wobei im Fall von Japan mit der Beschleunigung der Konsolidierung allerdings erst 2015 begonnen wird, wenn die kurzfristigen Zinsen weniger an die Nullgrenze stoßen, so dass die Geldpolitik konjunkturstützend wirken kann). In allen Fällen setzt sich die Konsolidierung in gleichem Umfang aus Ausgabenkürzungen und direkten Steuererhöhungen zusammen, und es wird unterstellt, dass die Konsolidierungspläne glaubwürdig sind, so dass die Risikoprämien für jeden Rückgang der Verschuldung um 1 Prozentpunkt unmittelbar um 4 Basispunkte sinken, wobei von einem Abschluss des Schuldenabbaus im Jahr 2025 ausgegangen wird. Eine raschere Haushaltskonsolidierung impliziert zunächst eine schwächere Erholung, aber nach 2017 wird dadurch das Wachstum in den Vereinigten Staaten und im Euroraum (und nach 2019 auch in Japan) an Fahrt gewinnen (Abb. 4.2), und es kommt zu permanenten Zuwächsen beim Produktionspotenzial. Darüber hinaus wird die Staatsschuldenquote in den Vereinigten Staaten und im Euroraum fast wieder auf das Vorkrisenniveau zurückgeführt, während sich in Japan ein klarer Abwärtstrend einstellt (Abb. 4.3).

## Instrumente zur Konsolidierung

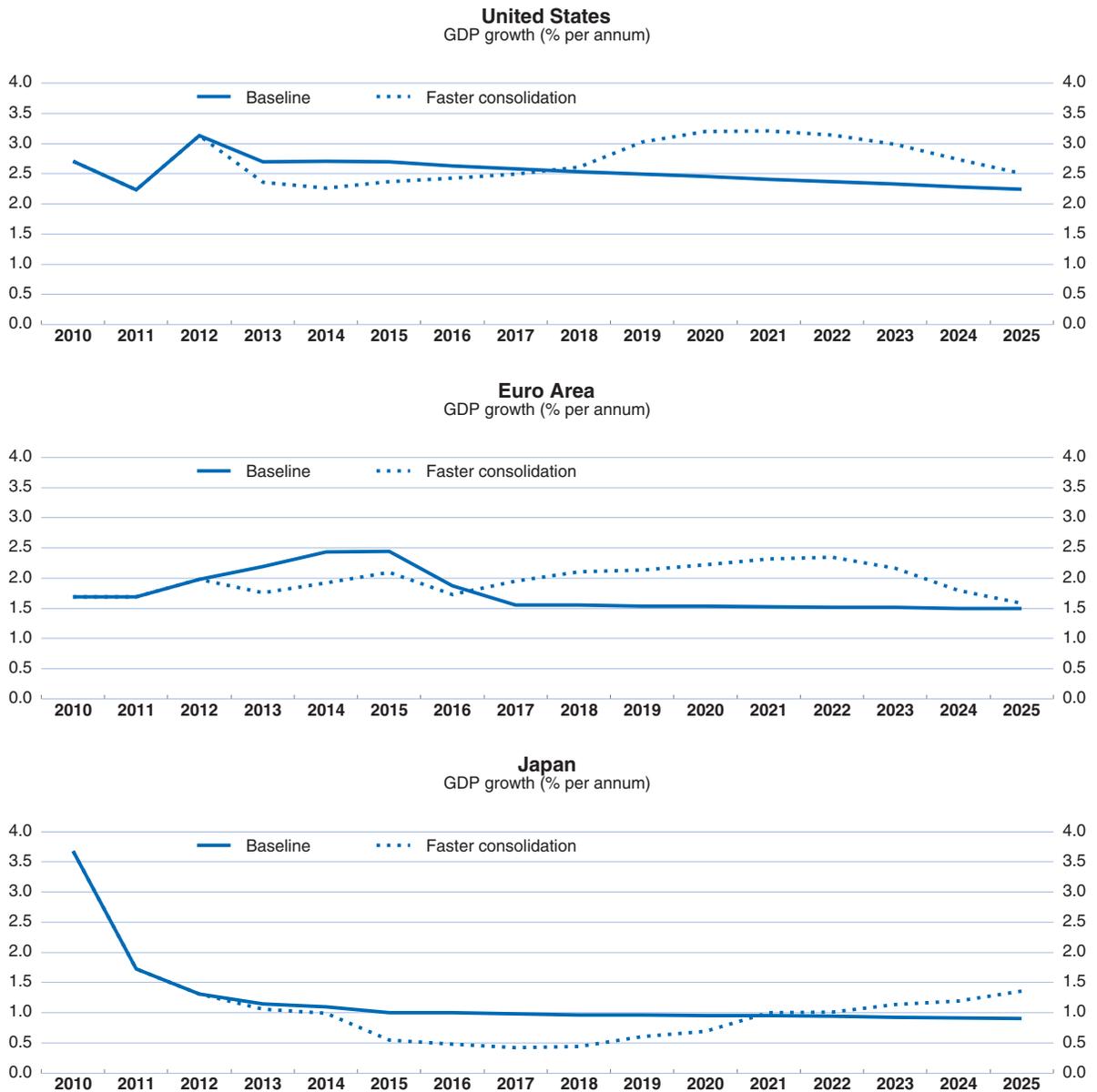
*Auch wenn für eine wirksame Konsolidierung Ausgabenkürzungen offenbar vorzuziehen sind ...*

In den meisten Ländern sehen die derzeitigen Konsolidierungspläne eine Kombination aus Ausgabenkürzungen und einnahmenerhöhenden Maßnahmen vor. Unter der Annahme, dass der gegenwärtige Ausgaben- und Einnahmenrahmen optimale öffentliche Entscheidungen widerspiegelt, wobei der Grenznutzen zusätzlicher Ausgaben mit den Grenzkosten einer entsprechenden Steuererhöhung identisch ist, spricht einiges dafür, die Konsolidierungsanstrengungen gleichermaßen auf Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen auszurichten. Da die unnachhaltige Dynamik der Einnahmenentwicklung der Zeit vor der Krise in einigen Ländern zu Ausgabensteigerungen und in anderen Ländern zu Steuersenkungen geführt hat, könnte es zudem angebracht sein, zu früheren Ausgaben- und Einnahmenstandards zurückzukehren. Von der OECD durchgeführte Arbeiten lieferten allerdings mehrere Argumente und empirische Befunde, die den Schluss nahelegen, dass Konsolidierungsmaßnahmen, deren Antrieb von Kürzungen bei den laufenden Primärausgaben, wie Staatsverbrauch und Sozialtransfers, ausgeht, die Defizite wahrscheinlich erfolgreicher reduzieren als Konsolidierungsmaßnahmen, die auf Steuererhöhungen basieren (Kasten 4.6). Insbesondere ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass die Konsolidierungsbemühungen fortgesetzt werden, bis die Tragfähigkeit der Verschuldung wieder gesichert ist, wenn die zuständigen staatlichen Stellen politisch sensible Bereiche, wie Sozialtransfers, in Angriff nehmen (Guichard et al., 2007). In Anbetracht des derzeit großen Konsolidierungsbedarfs sprechen diese praktischen Erwägungen dafür, ausgabenbasierten Maßnahmen bei den Haushaltsrestriktionen den Vorzug gegenüber einnahmenerhöhenden Maßnahmen zu geben.

*... müssen bei der Wahl der Konsolidierungsinstrumente noch verschiedene andere Politikziele berücksichtigt werden*

Bei der Wahl der Konsolidierungsinstrumente müssen ihr Effekt auf eine Reihe von Politikzielen, die über die Haushaltskonsolidierung hinausgehen, wie die kurzfristige Gesamtnachfrage und die gesamtwirtschaftliche Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit, ebenso wie ihre politische Akzeptanz berücksichtigt werden. In Tabelle 4.8 wird der Versuch einer Evaluierung des Effekts verschiedener Konsolidierungsinstrumente

Figure 4.2. The effect of more rapid consolidation on growth



Note: The faster consolidation scenario is generated on the OECD Global Model.

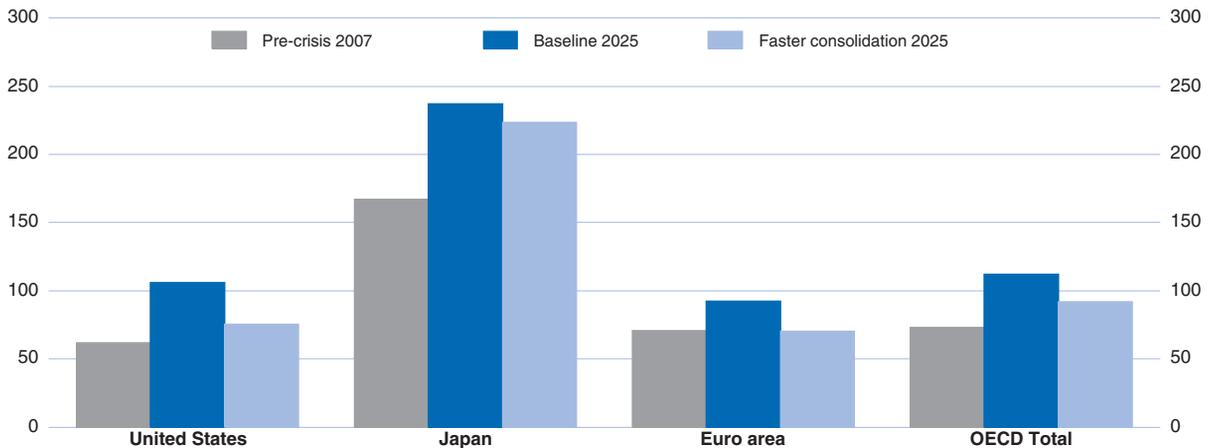
Source: OECD calculations.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932346401>

auf die wichtigsten staatlichen Ziele unternommen, während Tabelle 4.9 einen Überblick über ihre potenziellen Haushaltseffekte gibt. In der nachstehenden Erörterung werden die relativen Vor- und Nachteile verschiedener Instrumente aufgezeigt, allerdings könnten die Zielkonflikte, insbesondere im Hinblick auf Fragen der Verteilungsgerechtigkeit, weniger stark sein, wenn ein großes Paket unterschiedlicher Maßnahmen betrachtet wird.

Figure 4.3. **The effect of more rapid consolidation on government debt**

Gross government debt-to-GDP ratio (%)



Note: Fiscal consolidation including exchange rate response.

Source: OECD calculations.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932346420>

#### Kasten 4.6 Welche Faktoren tragen die Konsolidierung? Erfahrungen aus den OECD-Ländern

Frühere empirische Forschungsarbeiten der OECD (Ahrend, Catte und Price, 2006b; Guichard et al., 2007), in denen eine große Bandbreite vorangegangener Konsolidierungsepisoden untersucht wurde, deuten darauf hin, dass es eine Reihe politischer und sonstiger Faktoren gibt, die mit Haushaltskonsolidierungsbemühungen in Verbindung stehen und deren Ergebnisse beeinflussen:

- *Beginn der Konsolidierungsepisoden:* Erhebliche Defizite und hohe Zinssätze gaben in der Vergangenheit den Anstoß zur Einleitung von Haushaltskonsolidierungen. Darüber hinaus erhöhten Zeichen makroökonomischer Belastungen, wie eine hohe Inflation, Währungsabwertungen und Konjunkturtiefs, die Wahrscheinlichkeit des Konsolidierungsbeginns. Der Zinseffekt wurde durch die jüngsten Erfahrungen im OECD-Raum wieder bestätigt, wo ein höheres (aktuelles oder drohendes) Zinsniveau dazu beigetragen hat, dass es zu einer Welle von Konsolidierungsankündigungen kam.
- *Umfang der Konsolidierung:* Ein hohes Ausgangsniveau der Defizite und hohe Zinssätze führen offenbar auch zu einer insgesamt umfangreicheren Konsolidierung über den gesamten Konsolidierungszeitraum. Eine stärkere Ausrichtung auf die laufenden Ausgaben, z.B. die Sozialleistungen, konnte mit einem deutlich größeren Umfang der Haushaltsanpassung insgesamt in Verbindung gebracht werden. Allerdings könnte der in den empirischen Untersuchungen festgestellte Zusammenhang zwischen Kürzungen bei den laufenden Ausgaben und dem Ausmaß der Konsolidierung auch einfach darauf zurückzuführen sein, dass Regierungen, die fester zur Konsolidierung entschlossen sind, eher zu Ausgabenkürzungen bereit sind.
- *Sicherung der Tragfähigkeit der Verschuldung:* In Zeiten schwacher Wirtschaftstätigkeit eingeleitete Konsolidierungsepisoden führten im Hinblick auf eine Stabilisierung der Schuldenquote mit größerer Wahrscheinlichkeit zum Erfolg. Eine stärkere Ausrichtung auf Kürzungen der Sozialausgaben erhöhte tendenziell ebenfalls die Erfolgswahrscheinlichkeit. Anstatt auf einen direkten Kausalzusammenhang könnte dies jedoch darauf zurückzuführen sein, dass Regierungen, die sich finanzpolitischer Nachhaltigkeit mehr verpflichtet fühlen, wahrscheinlich auch eher zu Reformen in politisch sensiblen Bereichen bereit sind.
- *Institutionen:* Es hat sich gezeigt, dass Regeln für einen ausgeglichenen Haushalt in Verbindung mit Ausgabenzielen längere und umfangreichere Konsolidierungen fördern als Haushaltsregeln allein. Die Anwendung einer Ausgabenregel zusätzlich zu einer Haushaltsregel trägt offenbar auch dazu bei, einen ausreichenden Primärsaldo zur Stabilisierung der Schuldenquote zu erreichen und aufrechtzuerhalten. Unklar ist hingegen, ob dies daran liegt, dass gut konzipierte Regeln wirksam sind, oder daran, dass umsichtige Regierungen und/oder Wählerschaften eher solche Regeln einführen.
- *Geldpolitik:* Eine akkommodierende Geldpolitik in den Anfangsphasen der Konsolidierung hat sich als hilfreich zur Förderung längerer Konsolidierungsepisoden und größerer Konsolidierungsergebnisse erwiesen. Es ist allerdings festzuhalten, dass der Zusammenhang auch in die andere Richtung gehen könnte, da es für die Zentralbanken leichter ist, eine akkommodierendere Geldpolitik zu verfolgen, wenn ein starkes Engagement für eine umfassende Haushaltskonsolidierung zur Stützung der Preisstabilität beiträgt.

Table 4.8. Consolidation instruments and objectives

	Fiscal effect	Equity	Short-run Demand	Medium-term growth	Policy acceptance
<b>Public sector consumption and investment</b>					
Wage Rates	+++	?	--	+	-
Employment	++	?	-	+	--
with efficiency gains	++	0	-	++	-
with no efficiency gains	++	-	-	0	--
Competitive tendering of procurement	+	?	-	+	-
<b>Subsidies and tax expenditures</b>	++	?	-	++	--
<b>Pension reform</b>					
Increase in retirement age	++	+	+	+	--
Lower pension replacement rate	++	-	-	+	--
<b>Social Transfers</b>					
Targeted cuts	++	+	-	?	-
Across the board cuts <sup>1</sup>	+++	--	--	?	--
<b>Income Taxes</b>					
Across the board increases <sup>1</sup>	+++	-	--	-	--
Increase Progressivity	+	+	-	--	-
<b>Indirect Taxes</b>					
Remove exemptions	++	-	-	+	--
Across the board increases	+++	-	--	-	-
<b>Environmental taxes / emission permits</b>	++	?	-	?	-
<b>Privatisation</b>	+	?	?	+	-
<b>Structural Reforms</b>					
Employment increasing	++	+	?	++	?
Productivity increasing	+	?	?	++	?

Notes: Positive and negative effects are denoted by "+" and "-", uncertainty about the direction of the effect is denoted by "?". The number of "+" and "-" signs shows the strength of the effects.

1. All transfers or all tax rates changed by the same proportion in percentage points.

Source: OECD calculations.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932348244>

## Ausgabenkürzungen

### Senkung der staatlichen Personalkosten und Steigerung der Effizienz des öffentlichen Sektors

**Durch eine Verringerung der staatlichen Personalkosten können erhebliche Konsolidierungserfolge erzielt werden ...**

In Anbetracht der Tatsache, dass die Personalkosten einen großen Teil der Staatsausgaben ausmachen (Abb. 4.4), kann durch ihre Senkung relativ schnell eine Verbesserung der Haushaltspositionen herbeigeführt werden, auch wenn solche Maßnahmen kurzfristig erhebliche negative Effekte auf die Gesamtnachfrage haben können. Einige in jüngster Zeit verabschiedete Konsolidierungspläne sehen in der Tat Einsparungen bei den Personalkosten des Staats vor, so z.B. in Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Irland, Griechenland und im Vereinigten Königreich.

**... und könnte auch ein Beitrag zur Verbesserung der kostenmäßigen Wettbewerbsfähigkeit geleistet werden ...**

Die Verringerung des Staatsverbrauchs über Lohnsenkungen (bzw. geringere Lohnerhöhungen als normalerweise vorgesehen) kann sinnvoller und politisch leichter durchsetzbar sein, wenn die Löhne im Staatssektor relativ hoch sind. Lohnmäßigung im privaten Sektor während der Krise könnte namentlich dazu geführt haben, dass sich die relativen Löhne im öffentlichen Sektor erhöht haben, und in diesem Fall würden

Table 4.9. **Fiscal effects of consolidation instruments**

Percent of GDP unless otherwise stated

	United States	Japan	Germany	France	Italy	United Kingdom	Canada
<b>Expenditure</b>							
Public sector wages							
Reduce share of GDP to OECD average <sup>1</sup>	0.3			3.4	1.3	1.7	2.1
Subsidies							
Reduce share of GDP to OECD average <sup>1</sup>			0.4	0.7	0.2		0.3
Social transfers							
Reduce share of GDP to OECD average <sup>1</sup>	0.1		5.2	5.4	5.1	0.7	
Education							
Reduce public expenditure on education as a share of GDP to OECD average <sup>2</sup>	0.0			0.4		0.0	
Improve efficiency <sup>3</sup>	1.0	0.2	0.6	0.3	0.6	0.7	
Health							
Reduce public expenditure on health as a share of GDP to OECD average <sup>1</sup>	0.5		1.4	2.0		0.3	0.5
Improve efficiency while maintaining increase in life expectancy <sup>4</sup>	2.7	0.8	1.3	1.3	1.1	3.7	2.5
Investment							
Reduce share of GDP to OECD average <sup>1</sup>	0.1	0.9		0.2			
<b>Revenue</b>							
Environmental							
Raise current taxes (fuel and motor vehicles) share of GDP to OECD average <sup>5</sup>	0.9						0.6
Cut GHG emissions to 20% below 1990 levels via ETS with full permit auctioning <sup>6</sup>	2.2	1.2	1.8	1.8	1.8	1.8	2.5
Indirect tax							
Raise share of GDP to OECD average <sup>5</sup>	3.0	1.9					
Property and wealth taxes							
Raise share of GDP to OECD average <sup>5</sup>			1.5		1.1		
Corporate taxes							
Raise share of GDP to OECD average <sup>5</sup>	0.6		2.2	0.6	0.2	0.1	
Personal Income Taxes							
Raise share of GDP to OECD average <sup>5</sup>		4.0		0.9			
Structural reforms							
Cut Nairu by 1% through labour market reform <sup>7</sup>	0.5	0.5	0.6	0.7	0.5	0.5	0.5

1. Data are shown for countries where moving expenditure to the OECD average would improve the fiscal balance. Based on 2007.

2. Data are shown for countries where moving expenditure to the OECD average would improve the fiscal balance. Based on 2006.

3. Shows potential savings from reducing teacher-student ratios while holding outputs constant. Implied input cuts were applied to all staff in primary, secondary and post-secondary non-tertiary education in 2002. For details, see Sutherland *et al.* (2007).

4. Shows potential reductions in health care costs in terms of 2017 GDP by lifting efficiency while maintaining the pace of the increase in life expectancy as over the previous decade.

5. Data are shown for countries where moving revenues to the OECD average would improve the fiscal balance. Based on 2007.

6. For EU and EFTA countries, only an average effect across the area is available as the countries are grouped this way for the ENV-Linkages model simulations.

7. See Figure 4.11 below.

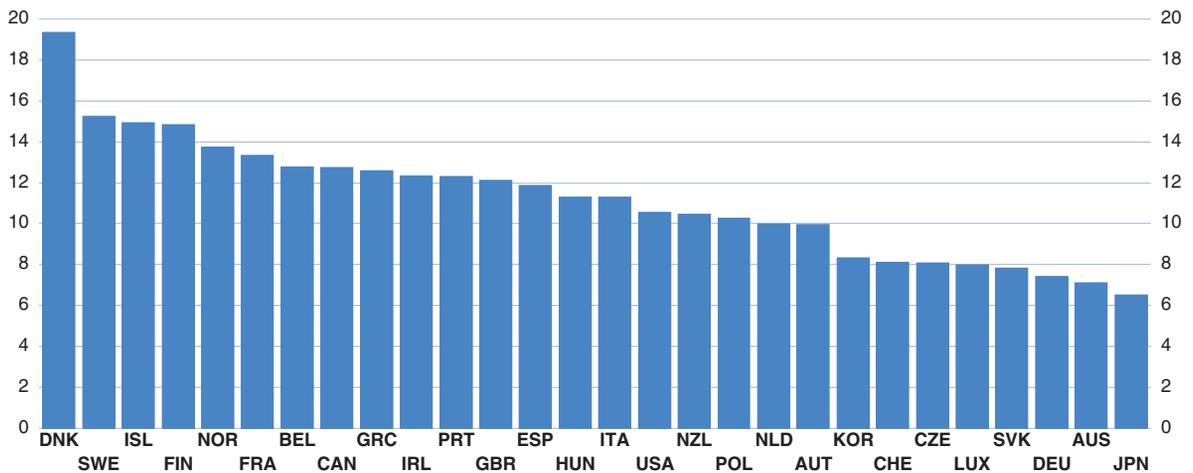
Source: OECD Economic Outlook 87 database; OECD Health dataset for public health expenditures; OECD Education and Training Dataset for education expenditures in 2006; Property and Wealth Tax Revenue from *OECD Revenue Statistics*; Environmental tax revenue in 2008 and GHG scenario from de Serres, Murtin and Nicoletti (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932348263>

Lohnkürzungen dort auch einer Angleichung des Lohnniveaus dienen. Besonders angebracht dürfte Lohnmäßigung im öffentlichen Sektor zudem für Mitglieder einer Währungsunion sein, die ihre kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit verbessern müssen,

Figure 4.4. **General government wage consumption**

Per cent of GDP, 2009



Source: OECD Economic Outlook 88 database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932346439>

da dadurch auch die Kosten von staatlichen Vorleistungen in anderen Wirtschaftssektoren gesenkt werden könnten und die Lohnmäßigung insgesamt gefördert würde. Wenn das Lohnniveau im öffentlichen Sektor jedoch unter das für vergleichbare Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft übliche Niveau sinken würde, könnte dies Probleme bei der Anwerbung und Bindung qualifizierter Mitarbeiter nach sich ziehen, was langfristig nicht tragbar wäre, da die Dienstleistungsqualität darunter leiden würde.

*... sofern wachstumsfördernde öffentliche Dienstleistungen nicht beeinträchtigt werden*

Vielen Regierungen bietet sich angesichts der bevorstehenden Verrentungswelle zudem die Möglichkeit, die Beschäftigung im öffentlichen Sektor zu senken, ohne Entlassungen vornehmen zu müssen, indem sie nur einen Teil der frei werdenden Stellen neu besetzen. Insofern die Personaleinsparungen im öffentlichen Sektor mit einer Verringerung des öffentlichen Dienstleistungsangebots verbunden sind, muss darauf geachtet werden, dass Leistung und Qualität in wachstumsfördernden Bereichen wie Bildung, Forschung und Entwicklung sowie Gesundheit nicht in unangebrachter Weise beeinträchtigt werden. Außerdem könnten solche Einsparungen, wenn sie über eine Verringerung des Dienstleistungsangebots anstatt über eine Steigerung der Effizienz erzielt würden, stärker zu Lasten der unteren Einkommensgruppen gehen, womit sie Zielen der Verteilungsgerechtigkeit zuwiderlaufen und auf politischen Widerstand stoßen könnten. Die kurzfristigen Effekte von Personaleinsparungen auf die Nachfrage hängen davon ab, inwieweit der Beschäftigungsrückgang im öffentlichen Sektor durch eine Expansion der Beschäftigung im privaten Sektor ausgeglichen werden kann, was sich auf die Höhe der kurzfristigen Haushaltseinsparungen auswirkt.

*Spielraum für Effizienzsteigerungen im öffentlichen Sektor sollte voll ausgeschöpft werden ...*

Durch die Nutzung von Spielraum zur Steigerung der Effizienz im öffentlichen Sektor wäre es möglich, Kostenanpassungen zur Erzielung von Haushaltseinsparungen vorzunehmen, ohne dass sich dadurch die Leistung verringern würde, sowie die gesamtwirtschaftliche Effizienz zu steigern und negative Effekte in Bezug auf die Verteilungsgerechtigkeit zu vermeiden. OECD-Studien zufolge besteht bei einigen großen öffentlichen Ausgabenposten, wie Bildung und Gesundheit, erheblicher Spiel-

raum für Effizienzsteigerungen (Tabelle 4.9). Demnach könnten durch die Umstellung auf die auf internationaler – oder auch nur nationaler – Ebene als beste Praxis geltenden Methoden im Bereich wichtiger öffentlicher Dienstleistungen beträchtliche Haushaltseffekte erzielt werden. Für den Gesundheitssektor haben Schätzungen ergeben, dass durch die Einführung der auf internationaler Ebene als beste Praxis anerkannten Methoden Effizienzsteigerungen erzielt werden könnten, die im OECD-Durchschnitt Haushaltseinsparungen in Höhe von 2% des BIP bringen würden (OECD, 2010b). In der Primar- und Sekundarbildung könnten durch die Umstellung auf die effizientesten Praktiken des OECD-Raums Haushaltseinsparungen von ¼% bis über 1% des BIP erzielt werden (Sutherland et al., 2007). Mehr Effizienz im öffentlichen Sektor wäre jedoch u.U. mit Lohnerhöhungen für öffentlich Bedienstete verbunden, wodurch der Konsolidierungseffekt verringert würde.

**... weshalb Kosten-Nutzen-Analysen an Bedeutung gewinnen**

Darüber hinaus sollten Ausgabenprogramme im öffentlichen Sektor stärker als bislang von Kosten-Nutzen-Analysen geleitet werden. In diesem Zusammenhang könnte u.U. evaluiert werden, inwieweit bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen auf Marktmechanismen zurückgegriffen werden kann. Effizienzsteigerungen dürften sich insbesondere dann erzielen lassen, wenn Wettbewerb zwischen privaten Produzenten als Mittel zur Senkung der Kosten des öffentlichen Dienstleistungsangebots eingesetzt werden kann.

#### *Stärkerer Einsatz von Ausschreibungen im öffentlichen Beschaffungswesen*

**Durch Ausschreibungen können Einsparungen im öffentlichen Beschaffungswesen erzielt werden**

Desgleichen zeigen verschiedene Studien, dass durch die Einführung offener Ausschreibungsverfahren erhebliche Einsparungen im öffentlichen Beschaffungswesen erzielt werden können<sup>11</sup>. Auch wenn sich die Durchführung von Ausschreibungen nicht im Fall aller öffentlichen Ausgaben für Güter und Dienstleistungen anbietet und der Grad des fiskalischen Föderalismus innerhalb der einzelnen Länder Einfluss auf den Umfang der ausgeschriebenen Aufträge haben kann, scheinen zwischen den Ländern große Unterschiede in Bezug darauf zu bestehen, wie stark im öffentlichen Beschaffungswesen mit offenen Ausschreibungen gearbeitet wird (Tabelle 4.10). Innerhalb der Gruppe der EU-Länder z.B. ist der wertmäßige Anteil der ausgeschriebenen Aufträge an den Staatsausgaben in Deutschland, den Niederlanden, Luxemburg und Italien offenbar relativ gering, was darauf hindeutet, dass dort erheblicher Spielraum zur Erzielung von Haushaltseinsparungen durch wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren bestehen dürfte. Von einflussreichen Interessengruppen kann allerdings gewisser Widerstand gegen die Einführung offenerer Beschaffungsverfahren ausgehen.

#### *Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen*

**Es sollte über einen Subventionsabbau nachgedacht werden ...**

Der Umfang der Subventionen ist in den meisten OECD-Ländern nach der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung relativ gering (Abb. 4.5). Dies lässt zwar darauf schließen, dass die Haushalts- und Nachfrageeffekte im Fall der Abschaffung unangebrachter Subventionen vergleichsweise bescheiden sein dürften, allerdings muss dabei beachtet werden, dass der Gesamtumfang der Subventionen wohl wesentlich höher ist, als die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen vermuten

11. Vgl. beispielsweise Ohashi (2009).

Table 4.10. **Value of open tenders and government spending in selected countries**

Per cent of GDP, 2008

	Value of tenders <sup>1</sup>	Expenditure on public works, goods and services <sup>2</sup>	Non-wage government consumption and investment <sup>3</sup>
Austria	2.4	19.4	10.6
Belgium	3.6	15.1	12.9
Czech Republic	5.3	25.1	17.8
Denmark	3.0	15.2	11.3
Finland	4.0	16.8	11.7
France	3.7	17.5	13.7
Germany	1.2	16.8	12.7
Greece	2.7	9.0	8.1
Hungary	5.2	19.6	
Ireland	2.4	15.8	12.5
Italy	2.3	14.1	12.4
Luxembourg	1.4	15.3	
Netherlands	1.9	25.5	19.9
Poland	7.2	18.9	
Portugal	2.6	17.4	10.2
Slovenia	5.1	15.5	
Slovak Republic	3.7	23.2	
Spain	3.6	14.9	12.6
Sweden	3.6	19.1	14.3
United Kingdom	4.4	18.8	13.2
EU27	3.1	17.2	

1. Value of tenders published in the EU Official Journal.

2. European Commission broad estimate of spending by total government sector and utilities on public works, good and services. It is an upper bound on the level of expenditure by the government sector (and relevant utilities) on goods, services and works in the economy. Utilities account for around 1/4 of the total estimate.

3. Non-wage consumption and investment by the general government sector.

Source: European Commission (2010) and OECD Economic Outlook 88 database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932348282>

lassen, zum einen weil manche Transfers, die effektiv der Bezuschussung bestimmter Sektoren oder Aktivitäten dienen, in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung u.U. nicht als Subventionen erfasst sind (insbesondere Investitionszuschüsse), und zum anderen weil Steuervergünstigungen, die in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nicht berücksichtigt sind, das Niveau der Subventionierung zusätzlich erhöhen<sup>12</sup>.

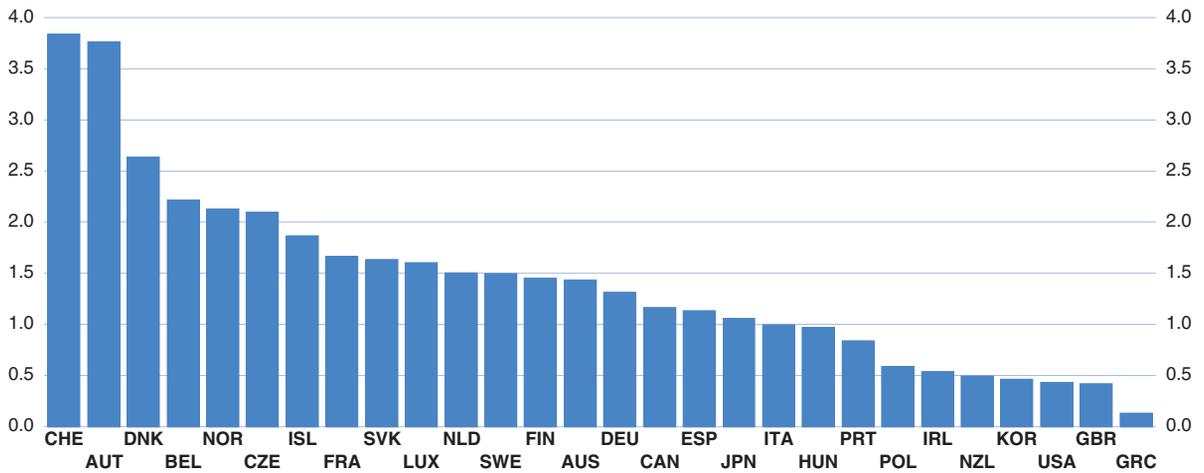
**... da viele Subventionen die wirtschaftliche Effizienz reduzieren ...**

Wie dem auch sei, sollte der Subventionsabbau weit oben auf der politischen Tagesordnung stehen, da viele Subventionen nicht mehr ihrem ursprünglichen Zweck dienen und inzwischen u.U. negative wirtschaftliche Effekte haben. Subventionskürzungen können daher zur Steigerung des Produktionspotenzials beitragen, was auf mittlere Sicht zusätzliche positive Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte hätte.

12. In Deutschland beispielsweise belief sich das gesamtstaatliche Subventionsniveau laut der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 2007 auf insgesamt 27,6 Mrd. Euro. Schätzungen aus dem Subventionsbericht der Bundesregierung setzen die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen für dasselbe Jahr hingegen mit 49,7 Mrd. Euro an. Das Kieler Institut für Weltwirtschaft (IfW) beziffert die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes, der Länder und der Kommunen für 2007 wiederum auf 133,6 Mrd. Euro. Die Diskrepanzen zwischen diesen Zahlen erklären sich aus Unterschieden bei der Definition des Subventionsbegriffs und der Erfassung der Steuervergünstigungen. Außerdem werden unterschiedliche Methoden zur Berechnung und Zusammenrechnung der Steuervergünstigungen eingesetzt. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2010) sowie Boss und Rosenschon (2010).

Figure 4.5. **General government subsidies**

Per cent of GDP, 2009



Source: OECD Economic Outlook 88 database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932346458>

Die Erfahrung zeigt allerdings, dass sich solche Kürzungen politisch schwer durchsetzen lassen, weil sie häufig den Interessen einflussreicher Gruppen zuwiderlaufen und den Zweck früherer Investitionsentscheidungen in Frage stellen. Die Krise könnte jedoch eine Chance sein, um Fragen der Subventionierung anzugehen, die sich in normalen Zeiten schwer behandeln lassen. Es ist wichtig, dass sich die Regierungen nicht dazu verleiten lassen, unangebrachte Subventionen und Steuervergünstigungen durch Regulierungsmaßnahmen zu ersetzen, die der Unterstützung der betroffenen Sektoren dienen (z.B. Preisregelungen oder sonstige wettbewerbsbehindernde Maßnahmen).

### **... was auch für einen großen Teil der Steuervergünstigungen gilt**

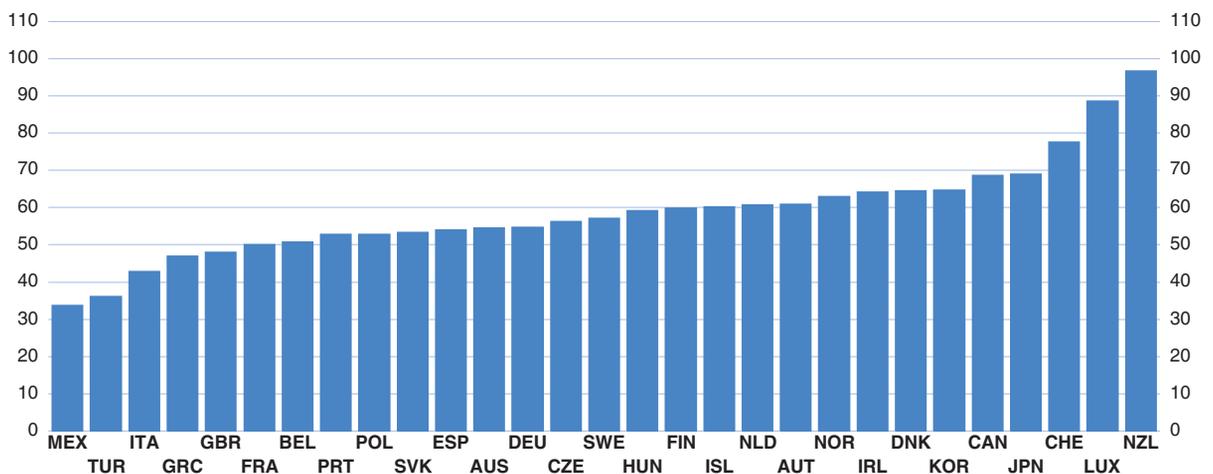
Einige Steuervergünstigungen, wie z.B. Einkommensteuergutschriften und ermäßigte Sozialversicherungsbeiträge für Geringverdiener, dienen der Verbesserung sozialer Bedingungen und werden in Evaluierungen häufig als recht effizient im Hinblick auf ihre Ziele eingestuft, auch wenn sie manchmal mit negativen Anzeizeffekten verbunden sind. Andere Steuervergünstigungen für soziale Zwecke führen hingegen zu höchst ungleichen Bedingungen bzw. sind ein kostspieliges Instrument für die Verwirklichung sozialer Ziele. Ausbildungsfreibeträge für Kinder begünstigen beispielsweise Familien mit hohem Einkommen überproportional stark, da ihr Betrag mit der Höhe der Steuerklasse der Haushalte zunimmt. Desgleichen ist die Wirksamkeit von Steuervergünstigungen für die freiwillige Altersvorsorge im Hinblick auf die Bildung neuer Ersparnisse – im Gegensatz zur Umleitung von Ersparnissen – für die Alterssicherung nach wie vor höchst fraglich, wobei die Auswirkungen auf die nationale Ersparnis vielfach negativ sein dürften (Antolin, de Serres und de la Maisonnette, 2004; Yoo und de Serres, 2004). Die meisten Steuervergünstigungen der letzteren Kategorie verursachen zwar Verzerrungen, einige können jedoch effizienzsteigernd wirken, insbesondere bestimmte Arten von Steuervergünstigungen für FuE.

Obwohl die Messung des Gesamtvolumens der Steuervergünstigungen Probleme in Bezug auf Definition und Methode aufwirft, ist klar, dass der Umfang der Steuererleichterungen in manchen Ländern beträchtlich ist (OECD, 2010e). Auch bestehen zwischen den OECD-Ländern erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Anwendung

der Mehrwertsteuer auf verschiedene Verbrauchsbereiche, was an der „VAT revenue ratio“, der Mehrwertsteuereinnahmequote, gemessen werden kann (Abb. 4.6) und z.B. auf ermäßigte Mehrwertsteuersätze für Gaststätten, Hotelübernachtungen, Blumen, Kinderkleidung und Zeitungen zurückzuführen ist, die sich wirtschaftlich nur schwer rechtfertigen lassen<sup>13</sup>. In den Jahren vor der Krise wurden die Steuervergünstigungen zwar in einigen Ländern verringert, mehrere Regierungen haben jedoch auf die Krise mit der Einführung neuer Steuererleichterungen reagiert. Mit der Verringerung bzw. Abschaffung verzerrend wirkender Steuervergünstigungen könnten alles in allem erhebliche direkte Haushaltseffekte erzielt werden, und die damit einhergehenden Effizienzsteigerungen würden auf mittlere Sicht auch zur Erhöhung des Produktionspotenzials beitragen.

Figure 4.6. **VAT revenue ratio in 2007**

Actual relative to theoretical VAT revenue, index increasing in efficiency



Note: The VAT revenue ratio is defined as the share of VAT revenues to consumption divided by the standard rate, expressed as a percentage  $((\text{VAT revenues}/\text{final consumption expenditure} \cdot 100)/(\text{Standard VAT rate})) \cdot 100$ . This calculation takes the national accounts definition for final consumption expenditure (P3) which may include items not in the actual VAT base.

Source: OECD Revenue Statistics; and OECD calculations.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932346477>

### *Prüfung des aktuellen Systems der Sozialtransfers*

**Bei Kürzungen der Transferleistungen sollten Konflikte mit Zielen der Verteilungsgerechtigkeit vermieden werden ...**

Auf Sozialleistungen entfallen durchschnittlich rd. 12% des BIP (2007), was darauf schließen lässt, dass sie einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten könnten. In einigen Ländern (darunter Deutschland und das Vereinigte Königreich) soll in der Tat eine beträchtliche Reduzierung der Defizite erreicht werden, indem bestimmte Sozialleistungen eingefroren oder gekürzt werden. Kürzungen in diesem Bereich können zwar erhebliche Einsparungen bringen, sie können aber auch negative Auswirkungen in Bezug auf die soziale Gerechtigkeit haben, falls die Transferleistungen hauptsächlich Personen und Familien der unteren Einkommensgruppen zugute kommen, wie dies der Fall sein sollte. Ein weiterer Nachteil ist, dass sich Einkommenseinbußen

13. Eine niedrige Quote deutet auf eine Erosion der Mehrwertsteuerbasis hin, die durch Steuerbefreiungen, ermäßigte Steuersätze, schlechte Steuerdisziplin oder eine ungenügende Steuerverwaltung bedingt sein kann.

für ärmere Bevölkerungsgruppen wahrscheinlich ziemlich rasch in der Gesamtnachfrage niederschlagen, da der Anteil der Konsumausgaben mit sinkendem Einkommen steigt. Durch eine Bedürftigkeitsprüfung könnte gewährleistet werden, dass von den Kürzungen der Sozialleistungen hauptsächlich Bessergestellte betroffen sind, dies könnte allerdings zu Fehlanreizen führen, wenn die in vielen Ländern bereits hohen effektiven Grenzsteuersätze in der Einkommensspanne steigen, in der die Leistungen entzogen werden.

**... während die Erwerbs- und Beschäftigungsanreize gestärkt ...**

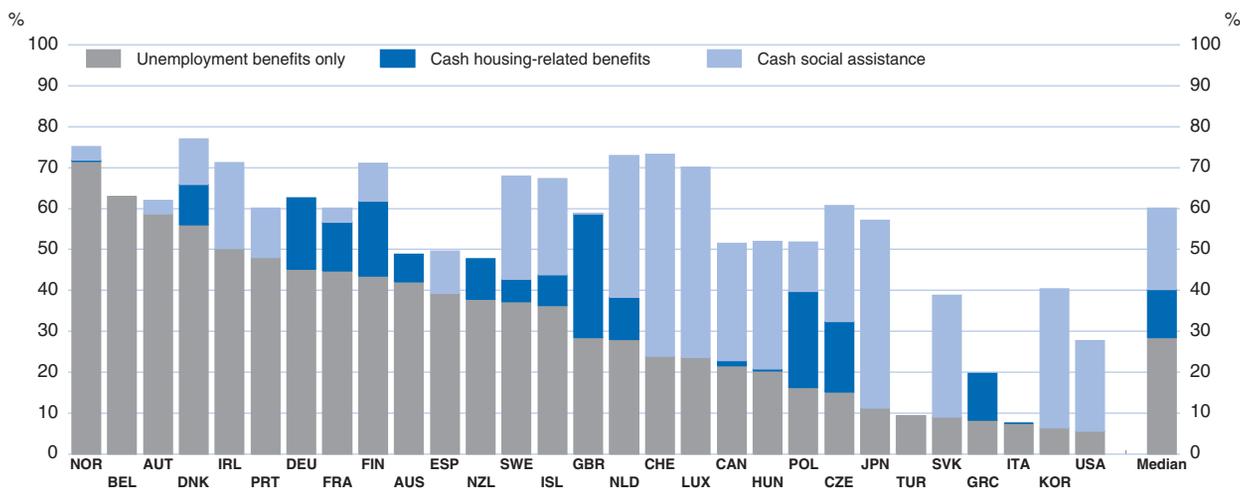
Im Rahmen der Konsolidierungsstrategien sollten Sozialtransfers und beschäftigungsbezogene Leistungen einer Neubeurteilung im Hinblick auf ihre Wirksamkeit bei der Verwirklichung ihrer Ziele sowie auf Reformmöglichkeiten zur Steigerung ihrer Effizienz unterzogen werden. Es besteht immer noch erheblicher Spielraum, um Leistungen bei Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit in Kombination mit Aktivierungsmaßnahmen besser auf die Schaffung von Anreizen für die Beschäftigungsaufnahme und die Arbeitsmarkteilnahme auszurichten (OECD 2010a, 2010b).

**... und Aktivierungsstrategien für Arbeitslose unterstützt werden sollten ...**

Die aus den öffentlichen Haushalten finanzierten Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit belaufen sich im OECD-Durchschnitt auf rd. 0,8% des BIP (ungewichteter Durchschnitt, 2008)<sup>14</sup>, wobei sich sowohl die Dauer des Leistungsanspruchs als auch die Lohnersatzquoten von Land zu Land stark unterscheiden (Abb. 4.7). Untersuchungen haben ergeben, dass hohe Ersatzquoten und ein langer Anspruch

Figure 4.7. **Income support in OECD countries in 2007**

Average net replacement rates over a 5-year unemployment spell



Note: The average of the replacement rate in the first five years of unemployment is shown. See OECD (2009d) for further details on how these averages are calculated. Housing-related benefits are those available to families living in rented accommodation with rent plus other housing costs (e.g. utility bills) assumed to equal 20 per cent of the average wage. In some countries, housing-related support is covered by social assistance payments instead. Social assistance in the United States also includes the value of a near-cash benefit (Food Stamps). Net replacement rates are evaluated for a prime-age worker (aged 40) with a 'long' and uninterrupted employment record. They are averages over four different stylised family types (single and one-earner couples, with and without children) and two earning levels (67% and 100% of average full-time wages).

Source: OECD (2009d); and OECD tax-benefit models ([www.oecd.org/els/social/workincentives](http://www.oecd.org/els/social/workincentives)).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932346496>

14. Durchschnitt ohne Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Quelle: OECD (2010c).

auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung bei sonst gleichen Bedingungen die Beschäftigungswahrscheinlichkeit reduzieren, weshalb es sich empfehlen dürfte, diese Einkommensstützungssysteme einer Neubeurteilung zu unterziehen. Wegen der Krise vorgenommene Erhöhungen des Leistungsumfangs und Verlängerungen des Leistungsbezugs sollten rückgängig gemacht werden, wenn die Erholung an Dynamik gewinnt und die Zahl der offenen Stellen steigt<sup>15</sup>. Kürzungen der Unterstützungsleistungen für Arbeitslose drohen allerdings die Ungleichheiten zu erhöhen und sind u.U. politisch schwer durchzusetzen. Bei Prüfungen der Einkommensersatzleistungen sollten daher deren Interaktionen mit anderen Aspekten der Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt werden, vor allem den Aktivierungsstrategien. So könnten sich insbesondere Möglichkeiten zur Erhöhung der Wirksamkeit der wichtigsten Aktivierungsmaßnahmen bieten, wie der Unterstützung bei der Arbeitsuche und der Anwendung der Zumutbarkeitskriterien. Zugleich sollten nicht wirksame Aktivierungsprogramme abgeschafft oder umgestaltet werden (OECD, 2006b).

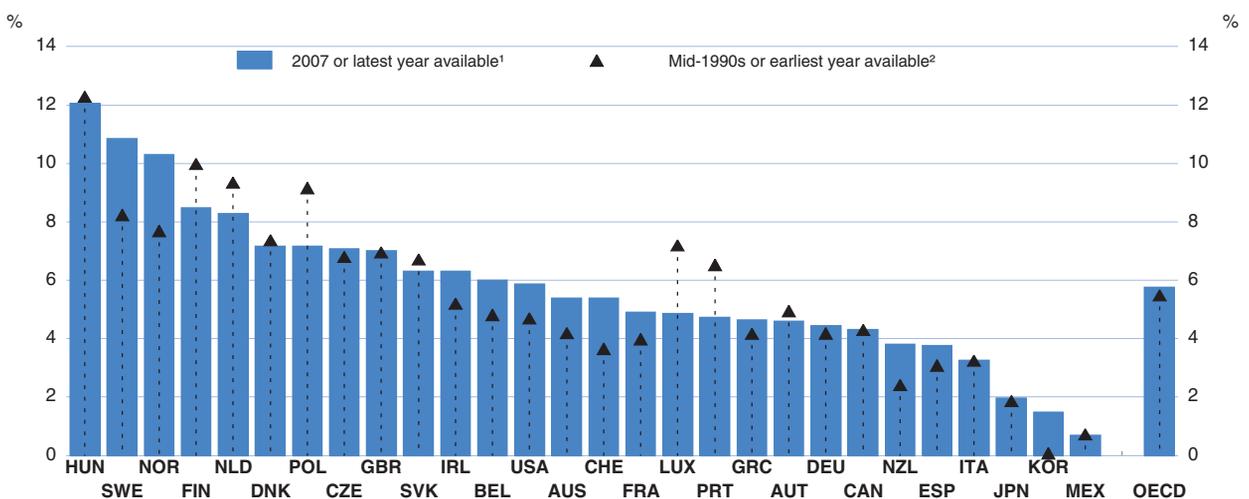
### *Eindämmung künftiger durch die Bevölkerungsalterung bedingter Haushaltsbelastungen*

#### **... wobei auch Reformen der Leistungen bei Erwerbsunfähigkeit sinnvoll wären**

Die Zahl der Empfänger von Erwerbsunfähigkeitsleistungen ist in einigen Ländern sehr hoch, wobei die große Varianz im Ländervergleich – 12% in Ungarn bis zu weniger als 1% in Mexiko – auf starke Unterschiede bei den Kriterien für den Leistungsanspruch hindeutet (Abb. 4.8). Zudem war selbst im vergangenen Jahrzehnt, als im Allgemeinen ein hohes Wirtschaftswachstum verzeichnet wurde, in über der Hälfte

**Figure 4.8. Disability benefit recipient rates**

Disability benefit recipients in per cent of the population aged 20-64 in 28 OECD countries



Note: OECD refers to the unweighted average of the 27 countries.

1. 2004 for France; 2005 for Luxembourg; 2006 for Denmark, Italy, Japan, the Slovak Republic and the United States.

2. 1996 for Belgium and Canada; 1999 for the Netherlands; 2000 for Hungary and Italy; 2001 for Ireland; 2003 for Japan and 2004 for Poland; 1995 for all other countries.

Source: OECD (2009c). Data provided by national authorities.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932346515>

15. Mit Ausdehnungen des Versicherungsschutzes auf Gruppen, die zuvor keinen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung hatten, wurde hingegen vielfach auf einen starken sozialen Bedarf geantwortet, weshalb sie, wenn überhaupt, nicht ohne eine vorherige eingehende Prüfung rückgängig gemacht werden sollten.

der OECD-Länder, darunter in Schweden, Norwegen, den Vereinigten Staaten, Frankreich, der Schweiz und Neuseeland, ein beträchtlicher Anstieg des Anteils der Leistungsempfänger zu beobachten. Durch Reformen dieser Systeme, u.a. mit dem Ziel einer strengeren Anwendung medizinischer Kriterien und der Umstellung auf eine Beurteilung der Resterwerbsfähigkeit mit regelmäßigen Überprüfungen, dürfte es möglich sein, die Erwerbsbeteiligung zu erhöhen, was sich positiv auf das Wachstumspotenzial und die Gesamtnachfrage auswirken würde. Mit derartigen Reformen könnte auch Zielen der Verteilungsgerechtigkeit entsprochen werden.

**Reformen in den Bereichen Renten, Langzeitpflege und Gesundheitsversorgung müssen jetzt ausgearbeitet werden**

Konservativen Schätzungen zufolge könnten die alterungsbedingten öffentlichen Ausgaben unter Berücksichtigung struktureller Trends bei Gesundheitsausgaben, die nicht in erster Linie auf die Bevölkerungsalterung zurückzuführen sind, im OECD-Raum in den nächsten 15 Jahren um durchschnittlich 3 Prozentpunkte des BIP steigen (Tabelle 4.5). Vor diesem Hintergrund sollten die Reformen in den Bereichen Renten, Langzeitpflege und Gesundheitsversorgung – deren Notwendigkeit bereits lange vor der Krise feststand – eine prominente Rolle bei der Sicherung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und der Signalisierung des Engagements der Regierungen für diese Ziele spielen. Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzestexten sollten jetzt beginnen, da der Gesetzgebungsprozess in diesen Bereichen häufig auf Hindernisse stößt und neue Gesetze häufig nur schrittweise und mit erheblichen Verzögerungen in Kraft treten können. Dies gilt in besonderem Maße für Rentenreformen, wo häufig lange Übergangsfristen vorgesehen sind. Wenn Rentenreformen der Anhebung des effektiven Renteneintrittsalters dienen, haben sie infolge der damit verbundenen Erhöhung der Erwerbsbeteiligung älterer Menschen positive Effekte auf das Produktionspotenzial. Solche Reformen wären auch der intergenerativen Verteilungsgerechtigkeit förderlich, da sie den Anstieg des Rentnerquotienten und damit auch der Abgabenbelastung der jüngeren Generationen bremsen. Eine Anhebung des Rentenalters könnte auf kurze Sicht zudem der Gesamtnachfrage zugute kommen, da die Menschen u.U. weniger sparen, wenn sich die Ruhestandsperiode verkürzt, für die sie vorsorgen müssen. Dies ist ein zusätzliches Argument für rasches gesetzgeberisches Handeln. Die positiven Nachfrageeffekte würden nicht eintreten, falls die Kürzungen der künftigen Rentenausgaben über Senkungen der Rentenzahlungen erzielt werden sollen, da die Haushalte dann mehr sparen würden, um einen Ausgleich für die künftigen Einbußen beim Renteneinkommen zu schaffen.

## **Einnahmenerhöhungen**

### *Steuern*

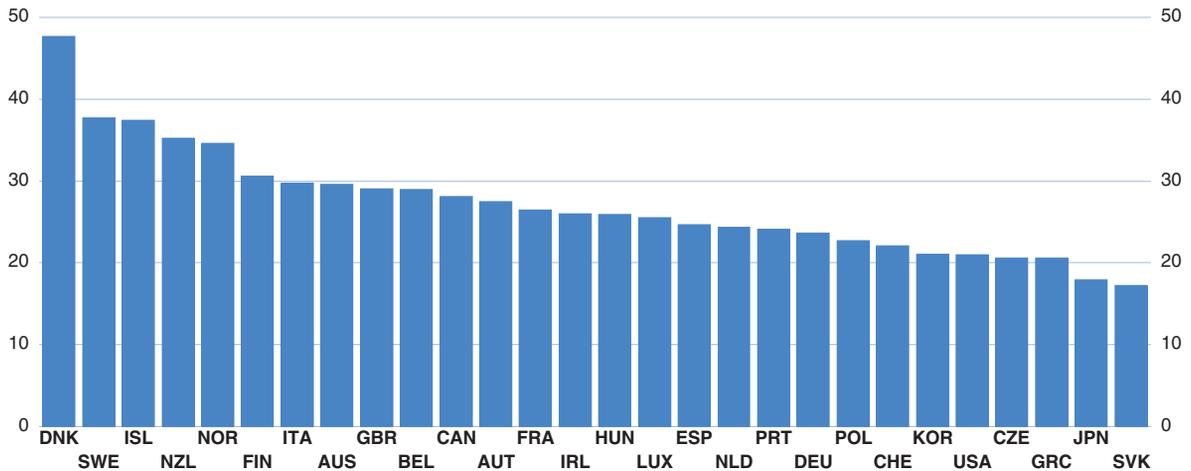
**Es besteht zwar gewisser Spielraum für Einnahmenerhöhungen ...**

Die angekündigten Konsolidierungspläne beinhalten im Allgemeinen einige einnahmenerhöhende Maßnahmen als Ergänzung zu den Ausgabenkürzungen. Dies gilt auch für Länder, in denen die Steuerquote bereits sehr hoch ist (Abb. 4.9), d.h. hauptsächlich die europäischen Länder, in denen der Spielraum für weitere Erhöhungen der Gesamtsteuerlast wohl geringer ist. In den Vereinigten Staaten, in Japan, der Tschechischen Republik und der Slowakischen Republik, wo die Steuerquote deutlich unter dem OECD-Durchschnitt liegt, dürfte mehr Spielraum für Steuererhöhungen bestehen; in den Vereinigten Staaten zumindest sollte die vergleichsweise geringe Steuerbelastung allerdings im Kontext des starken Einsatzes von Steuervergünstigungen für Zwecke der öffentlichen Politik gesehen werden<sup>16</sup>.

16. Das Steuer- und Ausgabeniveau in den verschiedenen Ländern lässt sich nur schwer vergleichen. Adema und Ladaïque (2009) gelangten bei dem Versuch, Messgrößen der öffentlichen Ausgaben um ein breites Spektrum von institutionellen Unterschieden zu berichtigen, zu dem Schluss, dass die Unterschiede beim Ausgabeniveau nach Berücksichtigung institutioneller Unterschiede wesentlich geringer ausfallen.

Figure 4.9. **General government tax receipts**

Per cent of GDP, 2007



Note: Includes indirect and direct taxes.

Source: OECD Economic Outlook 88 database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932346534>

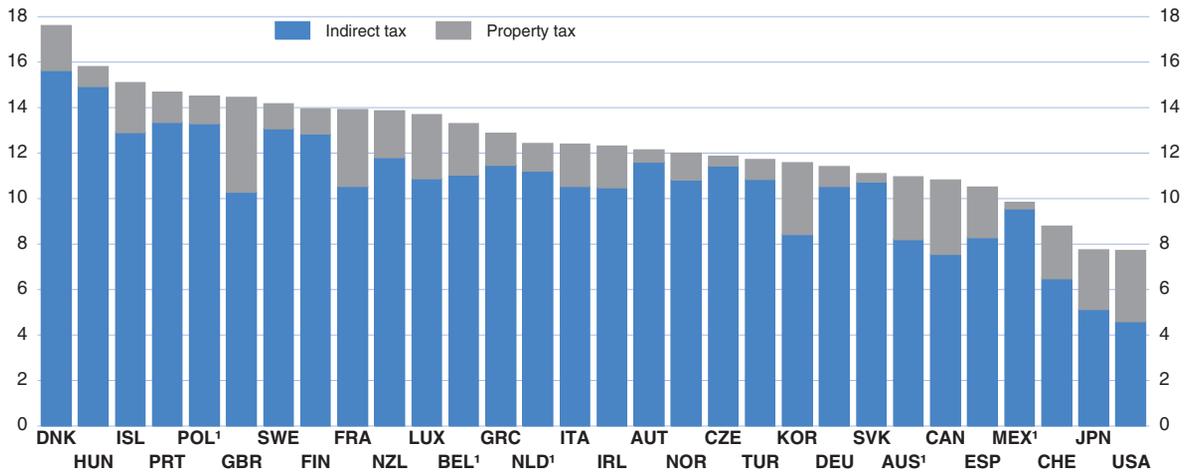
**... Steuererhöhungen  
sollten jedoch so  
vorgenommen werden, dass  
sie möglichst wenig  
Verzerrungen verursachen**

Insofern Steuererhöhungen notwendig sind, sollten sie in einer Weise umgesetzt werden, bei der so wenig Verzerrungen wie möglich verursacht werden. Die vorliegende Evidenz lässt darauf schließen, dass von laufenden Steuern auf unbewegliches Vermögen die geringsten negativen Auswirkungen auf das Wachstum ausgehen, gefolgt an zweiter Stelle von den übrigen Vermögensteuern und an dritter von den Verbrauchsteuern, wohingegen die Steuern auf Arbeits- und Unternehmenseinkommen am wachstumsschädlichsten sind (Johansson et al., 2008). Zwischen den Ländern bestehen große Unterschiede in Bezug darauf, wie stark auf Vermögensteuern und indirekte Steuern zurückgegriffen wird, woraus sich ergibt, dass der Spielraum für Anhebungen der indirekten Steuern in einigen Ländern, vor allem in den Vereinigten Staaten und in Japan, besonders groß ist, während in anderen, wie in Mexiko und der Slowakischen Republik, noch erhebliche Möglichkeiten für Anhebungen der Vermögensteuern bestehen (Abb. 4.10). Diese beiden Steuerkategorien haben allerdings unterschiedliche Konsequenzen im Hinblick auf die Verteilungsgerechtigkeit. Da Vermögensteuern von Natur aus progressiv sind, dürften die Verteilungseffekte einer Anhebung dieser Steuern mit Zielen der sozialen Gerechtigkeit in Einklang stehen<sup>17</sup>. Eine Anhebung des Anteils der Verbrauchsteuern am Gesamtsteueraufkommen würde hingegen, wenn sie isoliert vorgenommen würde, die Progressivität des Steuersystems insgesamt verringern, was kurzfristigen Zielen in Bezug auf die Nachfrage sowie Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit zuwiderlaufen und politischen Widerstand hervorrufen könnte. Das könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn Mehrwertsteuersätze, die aus verteilungspolitischen Gründen herabgesetzt wurden, auf das Regelniveau angehoben würden. Dies legt den Schluss nahe, dass es u.U. wirkungsvoller ist, ein Paket von Steuermaßnahmen auszuarbeiten und schrittweise umzusetzen.

17. In Anbetracht der schwachen Verfassung der Immobilienmärkte werden die politischen Entscheidungsträger die Grundsteuern in nächster Zeit u.U. nicht anheben wollen, so dass deren Potenzial zur Unterstützung einer raschen Verbesserung der Haushaltslage begrenzt sein dürfte. Zudem wird es gelegentlich als problematisch in Bezug auf die soziale Gerechtigkeit betrachtet, die Grundsteuern für Haushalte mit geringem laufendem Einkommen, z.B. Rentner, zu erhöhen. Diesem Problem könnte bis zu einem gewissen Grad begegnet werden, wenn die Grundsteuern bei einem späteren Verkauf der Immobilien als erstrangige Forderungen behandelt würden.

Figure 4.10. **Property and indirect taxes in the OECD area**

Per cent of GDP, 2008



1. Data refer to 2007.

Source: OECD, Revenue Statistics database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932346553>

### Umweltsteuern

#### **Umweltsteuern können das gesellschaftliche Wohlergehen erhöhen**

Umweltsteuern und Versteigerungen von Emissionsrechten können wichtige Einnahmequellen darstellen. In den Vereinigten Staaten beispielsweise könnten durch eine Anhebung des gegenwärtigen Niveaus der Kraftstoffsteuern auf das OECD-Durchschnittsniveau zusätzliche Einnahmen in Höhe von fast 1% des BIP erzielt werden (ohne Berücksichtigung eines eventuellen Rückgangs des Kraftstoffverbrauchs in Reaktion auf die Steuererhöhung) (Tabelle 4.9). Des Weiteren haben Schätzungen ergeben, dass durch eine Versteigerung von Emissionsrechten mit dem Ziel der Verringerung der Treibhausgasemissionen um 20% gegenüber dem Niveau von 1990 bis 2020 im OECD-Durchschnitt Einnahmen im Umfang von 2,3% des BIP erwirtschaftet werden könnten (de Serres, Murtin und Nicoletti, 2010). Umweltsteuern und Einnahmen aus solchen Versteigerungen haben effektiv den Vorteil, dass sie sich auf eine potenziell große Steuerbasis stützen und sich – sofern sie nicht die Kosten der Umweltexternalitäten übersteigen – positiv auf das gesellschaftliche Wohlergehen auswirken, da sie zur Reduzierung von Umweltbelastungen beitragen. Es gibt gewisse Belege dafür, dass niedrige Einkommensgruppen einen vergleichsweise größeren Anteil ihres Einkommens für Energieprodukte ausgeben, weshalb sie durch höhere Energiesteuern proportional stärker belastet würden, dieser Unterschied ist jedoch gering (O'Brien und Vourc'h, 2001). Es müsste allerdings eine umfassendere Analyse der Verteilungseffekte durchgeführt werden, um auch andere Auswirkungen zu berücksichtigen. Beispielsweise ist die Luftverschmutzung in Wohngebieten mit niedriger Einkommensstruktur im Allgemeinen höher, so dass die fraglichen Bevölkerungsgruppen u.U. stärker von einer Verringerung solcher Umweltbelastungen profitieren würden als andere Gruppen.

### *Einführung oder Anhebung von Nutzergebühren*

***Im Fall einer Anhebung von Nutzergebühren sind u.U. ergänzende Maßnahmen notwendig, um Fragen der Verteilungsgerechtigkeit Rechnung zu tragen***

Bei den Nutzergebühren handelt es sich um sämtliche Zahlungen einzelner Bürger an Anbieter öffentlicher Dienstleistungen<sup>18</sup>. Diese Gebühren sind eine potenzielle Einnahmequelle, insbesondere auf Ebene der Kommunen, wobei mit zusätzlichen positiven Effekten auf die Ressourcenallokation zu rechnen ist, vor allem im Bereich der Infrastrukturleistungen. Nutzergebühren können zur Eindämmung einer überhöhten Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen beitragen, Trittbrettfahrertum verhindern und Einnahmen zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen bringen. Allerdings können sie Haushalten mit geringem Einkommen auch den Zugang zu Leistungen des öffentlichen Sektors verwehren. Nicht wünschenswerten Konsequenzen in Bezug auf die soziale Gerechtigkeit müsste daher mit ergänzenden Maßnahmen begegnet werden, z.B. ermäßigten Gebühren für Gruppen mit niedrigem Einkommen oder bedürftigkeitsabhängige Einkommenshilfen, was die Haushaltseinnahmen verringern und Effizienzprobleme aufwerfen würde.

### *Privatisierungen*

***Bei Privatisierungen müssen Kosten und Nutzen gegenübergestellt werden***

Privatisierungserlöse können zur Reduzierung der gesamtstaatlichen Bruttoverschuldung eingesetzt werden. In den rund zwanzig Jahren vor der Krise haben einige Länder umfangreiche Privatisierungen durchgeführt. Es gibt empirische Belege dafür, dass die veräußerten Unternehmen in der Folge häufig effizienter und rentabler wurden und die Investitionsausgaben erhöhten (Megginson und Netter, 2001). In Bezug auf die Frage, ob Privatisierungen mit Beschäftigungsverlusten verbunden sind, liefern die vorliegenden Daten kein einheitliches Bild, allerdings waren offenbar häufiger Beschäftigungsrückgänge zu verzeichnen. Der Beschäftigungsabbau schien aber mit Effizienzgewinnen verbunden gewesen zu sein, die die Reallokation von Ressourcen in anderen Teilen der Wirtschaft unterstützten. Privatisierungen tragen also zur Stärkung des Wachstumspotenzials der Wirtschaft bei, wovon zudem auf mittlere Sicht positive Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen ausgehen, dabei gilt es aber einige wichtige beeinträchtigende Faktoren zu berücksichtigen. Erstens sind Unternehmen in Staatsbesitz häufig in Bereichen tätig, in denen es zu Marktversagen kommt; wird in diesen Bereichen privatisiert, ohne dass zuvor durch geeignete Regulierungsmaßnahmen gegen das Marktversagen vorgegangen wird, kann dies in wirtschaftlicher Hinsicht kontraproduktive Effekte haben und zudem die Akzeptanz in der Wählerschaft verringern. Daher sollten Veräußerungen, die lediglich durch einen Einnahmebedarf gerechtfertigt sind, während notwendige Änderungen in der Regulierung ausbleiben, vermieden werden. Zweitens könnte es zunehmend schwierig werden, erfolgreiche Privatisierungen öffentlicher Unternehmen durchzuführen, da ein Großteil dieser Unternehmen bereits privatisiert wurde; mit dem Verkauf von öffentlichem Grund- und Immobilienbesitz dürften sich allerdings immer noch erhebliche Einnahmen erzielen lassen. Drittens ist der private Sektor u.U. noch nicht in der Lage, umfangreiche Privatisierungen ohne erhebliche Preisnachlässe zu absorbieren (was auch für Veräußerungen von Immobilienbesitz gelten dürfte). Aus diesen verschiedenen Gründen erhöht sich bei Privatisierungsvorhaben die Notwendigkeit der Durchführung von Kosten-Nutzen-Analysen.

18. Die öffentlichen Einnahmen aus dem Verkauf von Gütern und Dienstleistungen schwanken im OECD-Raum um mehrere Prozentpunkte. Solche Daten sind für internationale Vergleiche des Einsatzes von Nutzergebühren jedoch nur von begrenztem Wert, da zwischen den Ländern große Unterschiede in Bezug darauf bestehen, in welchem Umfang bestimmte Dienstleistungen jeweils vom privaten oder vom öffentlichen Sektor angeboten werden.

**Die Veräußerung von zur Bekämpfung der Krise erworbenen Vermögenswerten kann die Konsolidierung unterstützen**

Die von staatlichen Stellen während der Finanzkrise durch Kapitalspritzen, Aktivakäufe und öffentliche Kredite erworbenen Vermögenswerte können veräußert werden, um die Bruttoverschuldung zu reduzieren. Der Wert der bei diesen Transaktionen erworbenen Aktiva variiert im Ländervergleich erheblich, wobei das Spektrum von null in Australien und Mexiko bis 5% oder mehr des BIP von 2009 in Deutschland, im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten reicht (Stand Ende Dezember 2009, vgl. IWF, 2010a). Aus der Erfahrung früherer Finanzkrisen lässt sich schließen, dass die Einbringungsquote solcher Aktiva in der Regel bei etwa 50% liegt, wenngleich bei einigen Operationen der jüngsten Zeit höhere Einbringungsquoten verzeichnet wurden, so z.B. rd. 70% beim Programm TARP in den Vereinigten Staaten (Congressional Budget Office, 2010b).

### **Strukturreformen**

**Strukturreformen können die Konsolidierung auf verschiedene Weise erleichtern ...**

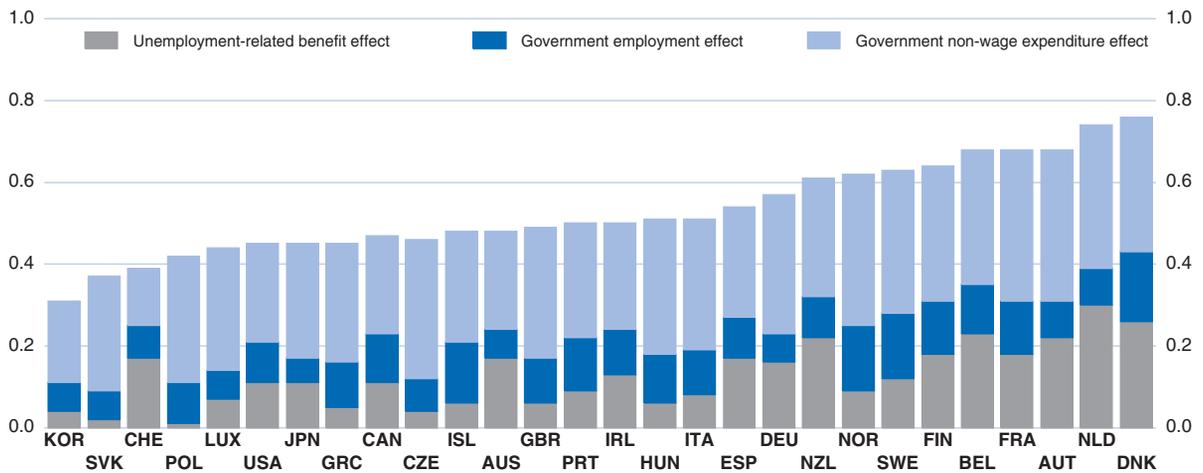
Strukturreformen an den Arbeits- und Produktmärkten können das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial erhöhen und die Konsolidierung auf verschiedene Weise sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite der Staatshaushalte erleichtern. Mehr Beschäftigung steigert das BIP und das Steueraufkommen und reduziert die Ausgaben für die Arbeitslosenunterstützung. Insofern die neuen Arbeitsplätze im privaten Sektor geschaffen werden, sinken außerdem die Lohnkosten der öffentlichen Hand im Verhältnis zum BIP. Und wenn die öffentlichen Ausgaben ohne Personalkosten und Arbeitslosenunterstützung nicht parallel zum BIP steigen, sinken auch sie als Anteil am BIP. Unter der Annahme, dass sich das BIP und die Steuereinnahmen proportional zum Anstieg der Beschäftigung erhöhen, deuten stilisierte Berechnungen unter Verwendung der üblichen Elastizitäten der OECD für zyklische Anpassungen darauf hin, dass eine Zunahme des Beschäftigungspotenzials um 1 Prozentpunkt zu einer Verbesserung der staatlichen Haushalte um zwischen 0,3% und 0,8% des BIP führen würde, wobei der Gesamteffekt in den Ländern am höchsten wäre, in denen das Verhältnis öffentliche/private Beschäftigung und der Anteil der staatlichen Primärausgaben am BIP anfangs am höchsten sind (Abb. 4.11).

**... wenngleich die Auswirkungen auf den Haushalt durch kompensierende Maßnahmen begrenzt werden könnten**

Neuere Forschungsarbeiten der OECD deuten darauf hin, dass eine Umgestaltung wettbewerbsfeindlicher Produktmarktregulierungen mit dem Ziel der Angleichung an die beste Praxis im OECD-Raum die Produktivität im typischen OECD-Land um bis zu 2,5% erhöhen könnte, ohne Berücksichtigung der zusätzlichen Effekte, die sich aus höheren privaten FuE-Ausgaben und einer höheren Beschäftigung ergeben könnten (Boulhol, de Serres und Molnar, 2008). Allerdings könnte eine Erhöhung der Produktivität nur begrenzte Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen haben. Dies liegt daran, dass sich Produktivitätszuwächse wahrscheinlich in allgemein höheren Löhnen widerspiegeln werden, d.h. auch im öffentlichen Sektor, und dass die öffentlichen Transferleistungen dieser Entwicklung folgen dürften, weshalb ein Teil der zusätzlichen Steuereinnahmen, die aus der höheren gesamtwirtschaftlichen Produktion resultieren, durch Effekte auf der Ausgabenseite ausgeglichen würde. Strukturreformen könnten jedoch, selbst wenn die direkten Haushaltseffekte begrenzt bleiben, die Anpassung an die Konsolidierung erleichtern.

Figure 4.11. **Effect of 1% higher potential employment on the primary balance**

Percentage of GDP



Note: The unemployment-related benefit effect arises as lower unemployment reduces benefit payments. The government employment effect and the government non-wage expenditure effect arise if the additional potential employment is entirely in the private sector and there is no multiplier effect on government employment and non-wage government expenditure, respectively.

Source: OECD Economic Outlook 88 database; and OECD calculations.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932346572>

## Institutionelle Rahmenbedingungen zur Unterstützung der Haushaltskonsolidierung

### Ein Haushaltsrahmen kann eine nachhaltige Konsolidierung unterstützen

Empirischen Belegen zufolge fördern eine sehr hohe Verschuldung und ein sehr hohes Defizit die Konsolidierungsbereitschaft der Regierungen (Guichard et al., 2007; Kasten 4.3). Allerdings zeigt die Erfahrung auch, dass der Konsolidierungselan schnell nachlassen kann. Ein Rahmen aus sich gegenseitig stärkenden Haushaltsregeln, unabhängigen Haushaltsaufsichtsgremien und Haushaltsverfahren kann zur Wiederherstellung und Wahrung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beitragen.

### Haushaltsregeln

#### Haushaltsregeln können verschiedene Formen annehmen

Haushaltsregeln haben das Potenzial zu gewährleisten, dass die Konsolidierungsanstrengungen fortgesetzt werden, wenn sich die Konjunktur wieder belebt, die Einnahmen steigen und der Enthusiasmus der Politik für die Konsolidierung nachlässt. In der gegenwärtigen Situation müssen solche Regeln auf den aktuellen Konsolidierungsbedarf abgestimmt sein, statt eine Haushaltsdisziplin zu verlangen, die in „normalen“ Zeiten angemessen wäre. Wenn die Einnahmen in der derzeitigen Aufschwungphase zu steigen beginnen, müssen die Ausgaben unter Kontrolle bleiben und sollten Steuersenkungen vermieden werden. Eine Möglichkeit wäre daher die Verankerung der Konsolidierungsbemühungen in einer Schuldenregel, die zunächst einen Pfad zur Stabilisierung der Schuldenquote und dann, nach der Stabilisierung, einen Pfad zu ihrer Senkung vorgibt<sup>19</sup>. Dies kann durch Haushaltsregeln ergänzt werden, die dazu beitragen, die Tendenz zu Haushaltsüberschreitungen und prozyklischem Verhalten zu korrigieren, die zu einem Sperrklinkeneffekt bei Steuern und Ausgaben

19. Es ist darauf zu achten, dass eine solche Regel nicht durch Manipulationen auf der Aktivseite verzerrt wird.

führen kann. Es gibt zwei große Kategorien solcher Regeln: Defizitregeln, die eine Grenze für das jährliche Haushaltsdefizit festlegen, und Ausgabenregeln, die den Umfang der diskretionären Ausgabenerhöhungen begrenzen oder Ausgabenkürzungen vorschreiben und in manchen Fällen auch einnahmensenkende Veränderungen der Steuerpolitik verhindern. Beide Arten von Regeln wurden gleichzeitig angewendet, und zwar wie in Kasten 4.3 beschrieben mit positiver Wirkung, was auf eine implizite Regel für die Staatseinnahmen schließen lässt (Tabelle 4.11).

***Die Verfolgung von Defizitzielen wird durch den Konjunkturzyklus erschwert***

Einfache Defizitobergrenzen haben den Vorteil, leicht vermittelbar zu sein. Da die Haushaltsergebnisse jedoch eng an den Konjunkturzyklus geknüpft sind, kann es sein, dass die Defizitziele unter dem Einfluss sich verbessernder konjunktureller Bedingungen erreicht werden, ohne dass sich der strukturelle Haushaltssaldo verändert hätte. Diesem Problem kann begegnet werden, indem ein konjunkturbereinigter oder „über den Konjunkturzyklus“ gerechneter Zielwert für den Haushaltssaldo festgelegt wird, was allerdings zur Folge hat, dass ein weiterer Unsicherheitsaspekt im Haushaltsprozess hinzukommt, da diese Konzepte nicht beobachtbar sind und die entsprechenden Werte geschätzt werden müssen<sup>20</sup>. Angesichts der derzeitigen Schwierigkeiten bei der Schätzung des Umfangs der Produktionslücke, die noch einige Jahre anhalten dürften, und der Bedeutung des Vorhandenseins einer Regel, die sich nicht manipulieren lässt, ist eine einfache Defizitregel in der aktuellen Situation daher wahrscheinlich alles in allem besser geeignet, wobei möglicherweise für hinreichend Flexibilität gesorgt werden müsste, um der schweren Vorhersagbarkeit der genauen zukünftigen Wachstumsrate Rechnung zu tragen.

***Ausgabenregeln sind weniger konjunkturabhängig ...***

Ausgabenregeln werden weniger durch den Konjunkturzyklus beeinflusst. Wenn die Einnahmen im Aufschwung steigen, werden sie auf der Basis einer entsprechend formulierten Ausgabenregel automatisch gespart, was auf eine Regel zur Defizitobergrenze nicht zutrifft (Anderson und Minarik, 2006). Wohl durchdachte Ausgabenregeln besitzen außerdem den Vorteil, dass Regelverstöße relativ transparent sind und die ausgebenden Minister direkt für ihr Handeln zur Verantwortung gezogen werden können (Atkinson und van den Noord, 2001; Guichard et al., 2007; Price, 2010). Ausgabenregeln können jedoch manipuliert werden, da die Grenze zwischen höheren Ausgaben und niedrigeren Einnahmen manchmal nicht ganz eindeutig ist.

***... sie sind jedoch nicht unproblematisch***

Ausgabenregeln sind dafür kritisiert worden, dass sie die Qualität der öffentlichen Ausgaben mindern. Dies hat zur Verabschiedung von goldenen Regeln geführt, die Ausgaben für Investitionen ausdrücklich von der Obergrenze ausnehmen, da die Tendenz zur Kurzsichtigkeit bei Ausgabenentscheidungen dazu führt, dass eher die Investitionen als die laufenden Ausgaben gekürzt werden. Diese Art von Regel ist jedoch schwieriger zu überwachen und leichter zu umgehen (Fatás, 2005). In der Praxis ist die Unterscheidung zwischen laufenden und investiven Ausgaben alles andere als eindeutig. Sowohl im Vereinigten Königreich als auch in Deutschland ist man von der Anwendung goldener Regeln abgegangen. Außerdem haben alle Regeln zur Folge, dass nach Möglichkeiten gesucht wird, sie zu umgehen, u.a. mit Einmalmaßnahmen und kreativer Buchführung (Koen und van den Noord, 2005). Dieses Problem kann im Fall einer ehrgeizigen Ausgabenregel, die öfter „greift“ als eine Defizitregel, ernster sein, da ein stärkerer Anreiz zu ihrer Umgehung gegeben ist. Ein

20. Beispielsweise war es für den Finanzpolitischen Rat in Schweden schwierig, die Einhaltung des von der Regierung gesetzten Ziels eines Überschusses von 1% über den Konjunkturzyklus zu beurteilen (Calmfors, 2010). Die Bestimmung von Beginn und Ende des Konjunkturzyklus war auch einer der strittigsten Aspekte der im Vereinigten Königreich bis Ende 2008 geltenden Regel (OECD, 2009b).

Table 4.11. Fiscal rules applied in OECD countries

		Characteristics of the set of rules			
		Budget target	Expenditure target	Rule to deal with revenue windfalls	Golden rule
Australia	Charter of Budget Honesty (1998)	yes	no	no	no
Austria	Stability and Growth Pact (1997) Domestic Stability Pact (2000)	yes	yes	no	no
Belgium	Stability and Growth Pact (1997) National budget rule (2000)	yes	yes	yes	no
Czech Republic	Stability and Growth Pact (2004) Law on budgetary rules (2004)	yes	yes	no	no
Denmark	Medium-term fiscal strategy (1998)	yes	yes	no	no
Finland	Stability and Growth Pact (1997) Multiyear spending limits (since 1991)	yes	yes	no	no
France	Stability and Growth Pact (1997) Central government expenditure ceiling (1998)	yes	yes	yes	no
Germany	Stability and Growth Pact (1997) Constitutional Rule (2009)	yes	yes	no	no
Greece	Stability and Growth Pact (1997)	yes	no	no	no
Hungary	Stability and Growth Pact (2004) Fiscal Responsibility law (2008)	yes	yes	no	no
Ireland	Stability and Growth Pact (1997)	yes	yes	no	no
Italy	Stability and Growth Pact (1997) Domestic Stability Pact (since 1999)	yes	no	no	no
Luxembourg	Stability and Growth Pact (1997) Coalition agreement on expenditure ceiling (since 1999)	yes	no	no	no
Mexico	Budget and fiscal responsibility law (2006)	yes	no	yes	no
Netherlands	Stability and Growth Pact (1997) Coalition agreement on multiyear expenditure targets (since 1994)	yes	yes	yes	no
New Zealand	Fiscal responsibility act (1994)	yes	yes	no	no
Norway	Fiscal Stability guidelines (2001)	yes	no	yes	no
Poland	Stability and Growth Pact (2004) Act on Public Finance (1999)	yes	no	no	no
Portugal	Stability and Growth Pact (1997)	yes	no	no	no
Slovak Republic	Stability and Growth Pact (2004)	yes	yes	yes	no
Spain	Stability and Growth Pact (1997) Fiscal Stability Law (since 2001)	yes	yes	no	no
Sweden	Fiscal Budget Act (since 1996)	yes	yes	no	no
Switzerland	Debt containment rule (2001, but in force since 2003)	yes	yes	yes	no
United Kingdom	Code for fiscal stability (1998); superseded by multi-year fiscal mandate	yes	no	no	no
United States	PAYGO rules (2010)	yes	no	no	no

Source: Based on Guichard *et al.* (2007), OECD.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932348301>

Teil der Lösung besteht darin, sicherzustellen, dass die Ausgabenregel sehr umfassend ist und sich auf die Gesamtausgaben erstreckt (Price, 2010), die verschiedenen Verwaltungsebenen berücksichtigt und ein Monitoring der Steuervergünstigungen einschließt (Anderson und Minarik, 2006). Innerhalb eines solchen Rahmens sollten Entscheidungen zu einzelnen Ausgabenkategorien mit Rücksicht auf Gesichtspunkte der Effizienz und andere Regierungsziele getroffen werden.

### ***Unabhängige Haushaltsaufsicht und bessere Haushaltsverfahren***

#### ***Unabhängige Haushaltsaufsichtsgremien können das Engagement für die Konsolidierung verstärken***

Ein unabhängiges Haushaltsaufsichtsgremium kann einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Einhaltung der angekündigten Haushaltsziele durch die Regierung leisten, da es die politischen Kosten einer Zielabweichung erhöht. Eine für die Untersuchung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zuständige unabhängige Haushaltsaufsicht könnte auch dazu beitragen, das Engagement der Politik für die Konsolidierung zu festigen und möglicherweise stärker auf das gesamte politische Spektrum auszudehnen, was auch der Glaubwürdigkeit zugute käme. Indem es die Glaubwürdigkeit und Vorhersehbarkeit der Haushaltskonsolidierungsbemühungen verbessert, kann ein unabhängiges Haushaltsaufsichtsgremium auch die Koordinierung mit der Geldpolitik fördern. Um effektiv zu sein, muss ein solches Gremium eine zentrale Rolle im Haushaltsverfahren einnehmen (Debrun, Hauner und Kumar, 2009). Übermäßig optimistische makroökonomische Prognosen waren der Hauptgrund für die vergangenen Abweichungen von der Haushaltsdisziplin – eine Praxis, die sich vermeiden lässt, wenn die kurzfristigen Haushaltsprognosen auf den durchschnittlichen Wirtschaftsprognosen eines Panels privater Prognoseinstitute basieren. Die entscheidende Aufgabe einer unabhängigen Haushaltsaufsicht würde darin bestehen, unabhängige kurz- und langfristige Wirtschafts- und Haushaltsprojektionen zu liefern, auf die sich die Regierung im Haushaltsverfahren stützen könnte. Äußerst wichtig ist es auch, strukturelle und temporäre Elemente der Haushaltsposition zu identifizieren.

#### ***Immer mehr Evidenz spricht für unabhängige Haushaltsaufsichtsgremien, was auch zunehmend Unterstützung findet***

Daten aus dem Ländervergleich lassen darauf schließen, dass eine enge Beziehung zwischen dem De-jure-Einfluss von unabhängigen Haushaltsaufsichtsgremien und dem Effekt, den sie auf das Haushaltsergebnis zu haben scheinen, existiert (Debrun und Kumar, 2008). Es bestehen außerdem Anhaltspunkte dafür, dass unabhängige Haushaltsaufsichtsgremien, die normative Urteile zu haushaltspolitischen Entscheidungen abgeben, effektiver sind (Debrun, Hauner und Kumar, 2009). Die politischen Kosten der Nichtbeachtung der Empfehlungen rein beratender Institutionen sind geringer als die der Nichtberücksichtigung normativer Beurteilungen und Empfehlungen, da diese eine Bezugsgröße bieten, an der die Politik der Regierung gemessen werden kann. Es gibt außerdem empirische Belege dafür, dass unabhängige Institutionen ganz allgemein dazu beitragen können, die Verteilungsgerechtigkeit und Effizienz von Haushaltsentscheidungen zu verbessern, Verzerrungen zu reduzieren, die sich aus politischen Anreizen ergeben (Khemati, 2007), und die Haushaltsdisziplin zu erhöhen (Eichenberger und Schelker, 2007). Das Interesse am Aufbau dieser Art von Institution wächst zunehmend. Im August 2007 wurde in Schweden ein Finanzpolitischer Rat (Finanspolitiska rådet) gegründet. Im Mai 2010 hat das Vereinigte Königreich beschlossen, eine unabhängige Behörde für verantwortungsvolle Haushaltsführung einzurichten, das „Office of Budget Responsibility“, welches u.a. unabhängige, im Haushaltsverfahren zu berücksichtigende Wirtschaftsprognosen abgeben soll. Vor kurzem hat die EZB vorgeschlagen, eine unabhängige EU-Fiskalbehörde einzurichten (EZB, 2010). Zu den Erkenntnissen, die sich aus den jüngsten Erfahrungen ziehen lassen, gehört, dass ein solches Haushaltsaufsichtsgremium über eine ausreichende

Ressourcenausstattung verfügen und institutionell so aufgebaut sein muss, dass es wirklich von der Regierung unabhängig ist. Für den Euroraum gilt dabei im Besonderen, dass der institutionelle Rahmen der wirtschaftlichen Governance verstärkt werden muss, um Turbulenzen im Zusammenhang mit der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu vermeiden, wie sie im Frühjahr dieses Jahres zu beobachten waren (vgl. Kasten 1.5 in Kapitel 1).

***Transparenz und eine Top-down-Festlegung der Ausgaben tragen zur Konsolidierung bei***

Ganz allgemein zeigen empirische Befunde, dass transparente Haushaltsverfahren die Wahrscheinlichkeit des Erfolges einer Haushaltskonsolidierung erhöhen (Europäische Kommission, 2007). Die zunehmend verbreitete Praxis der Nutzung von Top-down-Ausgabenplafonds in Verbindung mit Ermessensspielraum bei Ausgabenentscheidungen innerhalb dieser Grenzen kann dazu beitragen, Ausgabenziele umzusetzen und gleichzeitig Freiraum für Effizienzsteigerungen zu lassen. Forschungsergebnisse deuten auch darauf hin, dass ein Verfahren, das es dem Finanzminister ermöglicht, ausgebende Minister zur Ordnung zu rufen, die Haushaltsdisziplin fördert (Hallerberg und von Hagen, 1999; von Hagen, 2002).

## Literaturverzeichnis

- Adema, W. und M. Ladaique (2009), "How Expensive is the Welfare State? Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 92.
- Ahrend, R., P. Catte und R. Price (2006a), "Factors behind low long-term interest rates", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 490.
- Ahrend, R., P. Catte und R. Price (2006b), "Interactions between monetary and fiscal policy: How monetary conditions affect fiscal consolidation", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 521.
- Alesina, A. F. (2010), "Fiscal Adjustments: Lessons from Recent History," Vorlage für das ECOFIN-Treffen, Madrid, 15. April, verfügbar unter: [www.economics.harvard.edu/faculty/alesina/files/Fiscal%2BAAdjustments\\_lessons.pdf](http://www.economics.harvard.edu/faculty/alesina/files/Fiscal%2BAAdjustments_lessons.pdf).
- Alesina, A. F. und S. Ardagna (1998), "Tales of Fiscal Adjustment," *Economic Policy*, Vol. 13, No. 27, S. 487-545.
- Alesina, A. F. und S. Ardagna (2009), "Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending", *NBER Working Papers*, No. 15438, Cambridge, MA.
- Alesina, A. F. und R. Perotti (1995), "Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries," *Economic Policy*, Vol. 10, No. 21.
- Alesina, A. F. und R. Perotti (1997), "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects," *IMF Staff Papers*, Vol. 44.
- Anderson, B und J. J. Minarik (2006), "Design Choices for Fiscal Policy Rules", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5.
- Antolin, P., A. de Serres und C. de La Maisonnette, (2004), "Long-Term Budgetary Implications of Tax-Favoured Retirement Saving Plans", *OECD Economic Studies*, Vol. 39.
- Ardagna, S., F. Caselli und T. Lane (2004), "Fiscal Discipline and the Cost of Public Debt Service: Some Estimates for OECD Countries", *The B.E. Journal of Macroeconomics*, Vol. 7, No. 1.
- Atkinson, P. und P. van den Noord (2001), "Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and A Framework for Analysis", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 285.
- Baldacci, E., S. Gupta und A. Mati (2010), "Political and Fiscal Risk Determinants of Sovereign Spreads in Emerging Markets", *Review of Development Economics*, erscheint demnächst.
- Baldacci, E. und M. S. Kumar (2010), "Fiscal Deficits, Public Debt, and Sovereign Bond Yields", *IMF Working Paper*, No. 10/184, IWF.
- Bayoumi, T., M. Goldstein und G. Woglom (1995), "Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence from U.S. States", *Journal of Money, Credit & Banking*, Vol. 27.
- Bernanke, B. (2005), "The Global Saving Glut and the US Current Account Deficit", Sandridge Lecture, Virginia Association of Economics, Richmond, Virginia, März.
- Blanchard, O. J. (1990), "Comment", in O.J. Blanchard und S. Fischer (Hrsg.), *NBER Macroeconomics Annual 1990, Volume 5*, MIT Press.
- Boulhol, H., A. de Serres und M. Molnar (2008), "The Contribution of Economic Geography to GDP Per Capita", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 602.
- Boss, A. und A. Rosenschon (2010), "Subventionen in Deutschland: Der Kieler Subventionsbericht", *Kieler Diskussionsbeiträge* No. 479/480, Juni.
- Bundesministerium der Finanzen (2010), *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2007-2010* (Zweiundzwanzigster Subventionsbericht), Berlin.
- Caceres, C., V. Guzzo und M. Segoviano (2010), "Sovereign Spreads: Global Risk Aversion, Contagion or Fundamentals?", *IMF Working Paper*, No. 10/120, IWF, Washington, D.C.

- Calmfors, L. (2010), "The Swedish Fiscal Policy Council – Experiences and Lessons", *Paper for Conference on Independent Fiscal Policy Institutions*, Budapest, 18.-19. März 2010. Verfügbar unter: <http://people.su.se/~calmf/sweFiscPolCoBudapestMars2010.pdf>.
- Caner, M., T. Grennes und F. Koehler-Geib (2010), "Finding the Tipping Point – When Sovereign Debt Turns Bad", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 5391, Weltbank, Washington, D.C.
- Caprio, G. Jr. und D. Klingebiel (1997), "Bank Insolvency: Bad Luck, Bad Policy, or Bad Banking?" in Michael Bruno und Boris Pleskovic (Hrsg.), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Weltbank, Washington, D.C.
- Checherita, C. und P. Rother (2010), "The Impact of High and Growing Government Debt on Economic Growth: An Empirical Investigation for the Euro Area", *ECB Working Paper*, No. 1237, EZB, Frankfurt.
- Commonwealth of Australia (2010), "Australia to 2050: Future Challenges", Januar.
- Congressional Budget Office (CBO) (2010), "Report on the Troubled Asset Relief Program – March 2010". Verfügbar unter: [www.cbo.gov/ftpdocs/112xx/doc11227/03-17-TARP.pdf](http://www.cbo.gov/ftpdocs/112xx/doc11227/03-17-TARP.pdf).
- CBO (2010), "The Long-Term Budget Outlook", Juni.
- Conway, P. und A. Orr (2002) "The GIRM: A global interest rate model", *Westpac Institutional Bank Occasional Paper*, Westpac Institutional Bank, Wellington.
- Corden, W. M. (2009), "The World Credit Crisis: Understanding It, and What to Do", *The World Economy*, Vol. 32.
- Dang T-T, P. Antolín und H. Oxley (2001), "Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-Related Spending", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 305.
- DeBrun, X., D. Hauner und M. S. Kumar (2009), "Independent Fiscal Agencies", *Journal of Economic Surveys*, Vol. 23.
- Debrun, X. und M. S. Kumar (2008), "Fiscal rules, fiscal councils and all that: commitment devices, signalling tools, or smokescreens?", *Proceedings of the 9th Banca d'Italia Workshop on Public Finance*, Banca d'Italia, Rom.
- De Serres, A., F. Murtin und G. Nicoletti (2010), "A Framework for Assessing Green Growth Policies", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 774.
- Dötz, N. und C. Fischer (2010), "What can EMU countries' sovereign bond spreads tell us about market perceptions of default probabilities during the recent financial crisis?", *Discussion Paper, Series I: Economic Studies* No. 11/2010, Deutsche Bundesbank, Frankfurt.
- Duval, R. und C. de la Maisonnette (2009), "Long-run GDP growth framework and scenarios for the world economy", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 663.
- Égert, B. (2010), "Fiscal policy reaction to the cycle in the OECD: Pro- or counter-cyclical?", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 763.
- Eichenberger, R. und M. Schelker (2007), "Independent and competing agencies: An effective way to control government", *Public Choice*, Vol. 130.
- Europäische Kommission (2007), "European Economy", No. 3/2007.
- Europäische Kommission (2009), "Impact of Ageing Populations on Public Spending", Brüssel.
- Europäische Kommission (2010), "Measurement of indicators for the economic impact of public procurement policy", *European Commission Working Document*, verfügbar unter: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/studies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/studies_en.htm).
- EZB (2010), *Reinforcing Economic Governance in the Euro Area*, 10. Juni 2010, verfügbar unter: [www.ecb.int/pub/pdf/other/reinforcingeconomicgovernanceintheeuroareaen.pdf](http://www.ecb.int/pub/pdf/other/reinforcingeconomicgovernanceintheeuroareaen.pdf).
- Faini, R. (2006), "Fiscal Policy and Interest Rates in Europe", *Economic Policy*, Vol. 21, Issue 47.
- Fatás, A. (2005), "Is there a Case for Sophisticated Balanced-Budget Rules?", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 466.

- Fukawa, T. und I. Sato (2009), "Projection of Pension, Health and Long-Term Care Expenditures in Japan through Macro Simulation", *The Japanese Journal of Social Security Policy*, 8 (1).
- Furceri, D. und A. Zdzienicka (2010), "The Consequences of Banking Crises for Public Debt" *OECD Economics Department Working Papers*, No. 801.
- Gianella, C., I. Koske, E. Rusticelli und O. Chatal (2008), "What Drives the NAIRU? Evidence from a Panel of OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 649.
- Giavazzi, F. und M. Pagano (1990), "Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries", in O. J. Blanchard und S. Fischer (Hrsg.), *NBER Macroeconomics Annual 1990, Volume 5*, MIT Press.
- Giavazzi, F. und M. Pagano (1996), "Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience", *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 3, No. 1.
- Girouard, N. und C. André (2005), "Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 434.
- Guichard, S. und E. Rusticelli (2010), "Assessing the impact of the financial crisis on structural unemployment in OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 767.
- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel und C. André (2007), "What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 553.
- Hagen, J. von (2002), "Fiscal Rules, Fiscal Institutions and Fiscal Performance", *Economic and Social Review*, Vol. 33.
- Hagen, J. von, L. Schuknecht und G. Wolswijk (2010), "Government bond risk premiums in the EU revisited: The impact of the financial crisis", *European Journal of Political Economy*, erscheint demnächst.
- Hallerberg, M. und J. von Hagen (1999), "Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union" in James M. Poterba (Hrsg.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago University Press.
- Haugh, D., P. Ollivaud und D. Turner (2009), "What Drives Sovereign Risk Premiums? An Analysis of Recent Evidence from the Euro Area" *OECD Economics Department Working Papers*, No. 718.
- Hauner, D. und M. S. Kumar (2006), "Fiscal Policy and Interest Rates: How Sustainable is the New Economy?" *IMF Working Paper*, No. 06/112, IWF, Washington, D.C.
- Hellwig, M. und M. J. M. Neumann (1987), "Economic policy in Germany: Was there a turnaround?", *Economic Policy*, Vol. 2, Issue No. 5.
- Hervé, K., N. Pain, P. Richardson, F. Sédillot und P.-O. Beffy (2010), "The OECD's New Global Model", *Economic Modelling*, Article in Press, verfügbar unter: <http://doi:10.1016/j.econmod.2010.06.012>.
- Honohan, P. und D. Klingebiel (2000), "Deposit Insurance Design and Implementation: Policy Lessons from Research and Practice", *Policy Research Working Paper Series*, No. 3969, Weltbank, Washington, D.C.
- IWF (2010a), Fiscal Monitor, 14. Mai 2010. Verfügbar unter: [www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2010/fm1001.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2010/fm1001.pdf).
- IWF (2010b), "Will it hurt? Macroeconomic effects of fiscal consolidation", *Chapter 3 of IMF World Economic Outlook*, Oktober.
- Johansson, Å., C. Heady, J. Arnold, B. Brys und L. Vartia (2008), "Taxation and Economic Growth", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 620.
- Joumard, I., C. André und C. Nicq (2010), "Health Care Systems: Efficiency and Institutions", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 769.
- Khemani, S. (2007), "Does delegation of fiscal policy to an independent agency make a difference? Evidence from intergovernmental transfers in India", *Journal of Development Economics*, Vol. 82.
- Kinoshita, N. (2006), "Government Debt and Long-Term Interest Rate", *IMF Working Paper*, No. 06/63, IWF, Washington, D.C.

- Koen, V. und P. van den Noord (2005), "Fiscal Gimmickry in Europe: One-off Measures and Creative Accounting", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 417.
- Kumar, M. S. und J. Woo (2010), "Public Debt and Growth", *IMF Working Paper*, No. 10/174, IWF, Washington, D.C.
- Laeven, L. und F. Valencia (2008), "Systemic banking crises: a new database", *IMF Working Papers*, No. 08/224.
- Laubach, T. (2009), "New Evidence on the Interest Rate Effects of Budget Deficits and Debt", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 7, No. 4.
- Meggison, W. und J. Netter (2001), "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization", *Journal of Economic Literature*, Vol. 39.
- New Zealand Treasury (2009), "Challenges and Choices, New Zealand's Long-Term Fiscal Statement", *Statements in the Long-Term Fiscal Position*, Oktober.
- O'Brien, P. und A. Vourc'h (2001), "Encouraging environmentally sustainable growth: Experience in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 293.
- O'Donovan, B., A. Orr und D. Rae (1996), "A world interest rate model", *Financial Research Paper*, No. 7, National Bank of New Zealand Ltd.
- OECD (2006a), "Projecting OECD Health and Long-Term Care Expenditures: What are the Main Drivers?" *OECD Economics Department Working Papers*, No. 477.
- OECD (2006b), *OECD-Beschäftigungsausblick 2006 – Mehr Arbeitsplätze, höhere Einkommen: Politik-  
ktionen aus der Neubeurteilung der OECD-Beschäftigungsstrategie*, Paris.
- OECD (2009a), *OECD-Wirtschaftsausblick*, Vorläufige Ausgabe, Paris.
- OECD (2009b), *OECD-Wirtschaftsausblick 85*, Paris.
- OECD (2009c), *Sickness, Disability and Work, Keeping on Track in the Economic Downturn*, Paris.
- OECD (2009d), *OECD Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2010a), *Economic Policy Reforms 2010: Going for Growth*, Paris.
- OECD (2010b), *Health Care Systems: Efficiency and Policy Settings*, Paris.
- OECD (2010c), *OECD Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2010d), *OECD-Wirtschaftsausblick 87 (Mai)*, Paris.
- OECD (2010e), "Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation", *OECD Tax Policy Studies*, No. 19.
- Office of the Parliamentary Budget Officer (2010), "Fiscal Sustainability Report", Februar.
- Ohashi, H. (2009), "Effects of Transparency in Procurement Practices on Government Expenditure: A Case Study of Municipal Public Works", *Review of Industrial Organisation*, Vol. 34.
- Price, R. (2010), "Political Economy of Fiscal Consolidation", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 776.
- Reinhart, C. M. und K. S. Rogoff (2008), "This Time is Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises", *NBER Working Papers*, No. 13882.
- Reinhart, C. M. und K. S. Rogoff (2009), *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press.
- Reinhart, C. M. und K. S. Rogoff (2009), "The Aftermath of Financial Crises", *American Economic Review*, 99(2), 466-472.
- Reinhart, C. M. und K. S. Rogoff (2010), "Growth in a Time of Debt", *American Economic Review*, Vol. 100.

- Röhn, O. (2010), "New Evidence on the Private Saving Offset and Ricardian Equivalence", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 762.
- Schuknecht, L., J. von Hagen und G. Wolswijk (2009), "Government risk premiums in the bond market: EMU and Canada", *European Journal of Political Economy*, No. 25.
- Sgherri, S. und E. Zoli (2009), "Euro Area Sovereign Risk During the Crisis", *IMF Working Paper*, No. 09/222, IWF, Washington, D.C.
- Sutherland, D., R. Price, I. Joumard und C. Nicq (2007), "Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 546.
- Visco, I. (2005), "Ageing and Pension System Reform: Implications for Financial Markets and Economic Policies", *Financial Market Trends*, November 2005, Supplement, OECD, Paris.
- Yoo, K. und A. de Serres (2004), "Tax Treatment of Private Pension Savings in OECD Countries and the Net Tax Cost per Unit of Contribution to Tax-Favoured Schemes" *OECD Economics Department Working Papers*, No. 406.



**From:**  
**OECD Economic Outlook, Volume 2010 Issue 2**

**Access the complete publication at:**  
[https://doi.org/10.1787/eco\\_outlook-v2010-2-en](https://doi.org/10.1787/eco_outlook-v2010-2-en)

**Please cite this chapter as:**

OECD (2011), "Konsolidierung Der Staatlichen Haushalte: Anforderungen, Zeitlicher Ablauf, Instrumente Und Institutionelle Ausgestaltung", in *OECD Economic Outlook, Volume 2010 Issue 2*, OECD Publishing, Paris.

DOI: [https://doi.org/10.1787/eco\\_outlook-v2010-2-45-de](https://doi.org/10.1787/eco_outlook-v2010-2-45-de)

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).