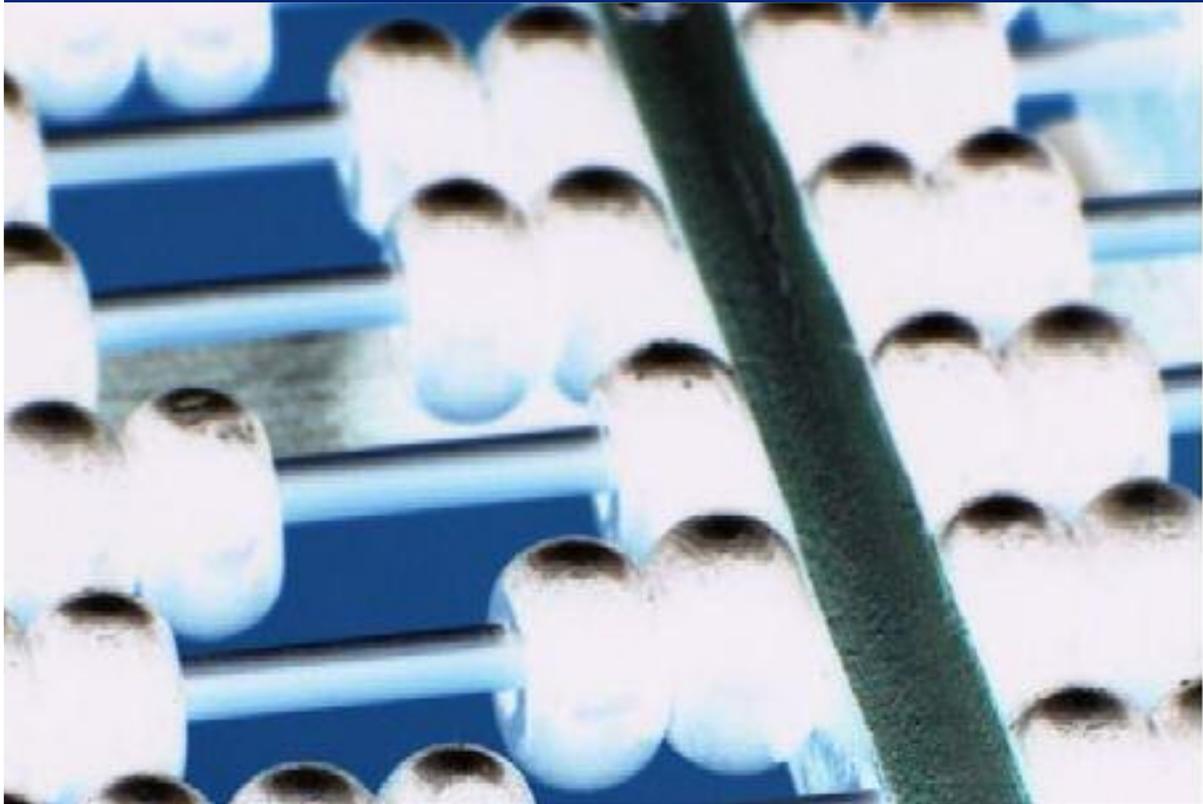


# Erfolgreiche Budgetkonsolidierungen im internationalen Vergleich

Kurzfassung



Autoren:

Prof. Dr. Uwe Wagschal  
Institut für Politische Wissenschaft  
Universität Heidelberg  
Email: [uwe.wagschal@urz.uni-heidelberg.de](mailto:uwe.wagschal@urz.uni-heidelberg.de)  
Telefon: 06221-542868

Dipl. Jour. Georg Wenzelburger

Kontakt:

Dr. Ole Wintermann  
Projektmanagement  
Aktion Demographischer Wandel  
Bertelsmann Stiftung  
Telefon: 05241-8181232  
Mobile: 0173-7334421  
Email: [ole.wintermann@bertelsmann.de](mailto:ole.wintermann@bertelsmann.de)  
Internet: [www.aktion2050.de](http://www.aktion2050.de)

# Inhalt

Erfolgreiche Budgetkonsolidierungen im internationalen Vergleich.....	4
I. Zentrale Ergebnisse .....	4
Ausgabenseitige Maßnahmen .....	4
Einnahmeseitige Maßnahmen .....	5
Reformen auf institutioneller Ebene .....	5
Rahmenbedingungen von Konsolidierungen.....	6
II. Empfehlungen für Deutschland.....	6
Ausgabenseitige Reformmaßnahmen: Weniger ist langfristig mehr.....	6
Reformmaßnahmen auf der Einnahmeseite: Abgabenerhöhung muss nicht sein .....	7
Institutionelle Änderungen des Budgetverfahrens vornehmen.....	7
Lehren aus den „weichen Faktoren“ ziehen .....	8

# Erfolgreiche Budgetkonsolidierungen im internationalen Vergleich (1980-2005)

**Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse und Empfehlungen einer im Auftrag der Bertelsmann Stiftung von Prof. Uwe Wagschal, Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg, erarbeiteten internationalen Vergleichsstudie**

Zwischen 1980 und 2005 haben verschiedene Länder aus der OECD-Staatengruppe ihre Budgets konsolidiert. Die Staaten gingen dabei unterschiedliche Wege, einen Königsweg zur Konsolidierung gibt es nicht.

Es zeigt sich jedoch, dass *ökonomische Rahmenbedingungen* wie das Wirtschaftswachstum und die Zinsentwicklung, starke *Ausgabenkürzungen*, vor allem im Sozialbereich, sowie *institutionelle Reformen* den Erfolg einer Haushaltskonsolidierung besonders beförderten. Aber auch die Entwicklungen bei den *Einnahmen*, den institutionellen Reformbedingungen sowie den so genannten „weichen Faktoren“ beeinflussen den Erfolg einer Konsolidierung.

## I. Zentrale Ergebnisse

### Ausgabenseitige Maßnahmen

- (1) Die Senkung der Staatsausgaben ist ein wichtiger Eckpfeiler von Budgetkonsolidierungen. Ein Ergebnis der Studie ist, dass Haushaltssanierungen, die stärker auf eine Reduktion der Ausgabenquote gesetzt haben, mittelfristig nachhaltiger waren.
- (2) Schlüsselte man die Ausgaben nach unterschiedlichen funktionellen Ausgabekategorien auf, zeigt sich ein relativ klares Muster: Länder aus der konservativen Wohlfahrtsstaatswelt tun sich besonders schwer mit Kürzungen der Sozialausgaben, Staaten aus dem liberalen und sozialdemokratischen Regime kürzen dagegen die Sozialausgaben stärker. Gesundheitsausgaben waren in allen Ländern der größte Kostentreiber.
- (3) Die detaillierte Untersuchung von neun unterschiedlichen Ländern ergab, dass folgende Instrumente bei der politischen Umsetzung Erfolg versprechend sind:
  - Veränderungen von Indexierungen
  - Verschärfungen der Bezugskriterien für Sozialleistungen
  - Kürzungen beim Personal (Nullrunden, teilweise auch Personalabbau)
  - Verwaltungsreformen (New Public Management)
  - Subventionsabbau

## **Einnahmeseitige Maßnahmen**

- (1) Für eine nachhaltige Konsolidierung sind keine pauschalen Steuererhöhungen nötig: Es zeigt sich, dass bei acht von fünfzehn nachhaltigen Konsolidierungen das Abgabenniveau gesenkt wurde. Grund sind dynamische Wachstumseffekte und so genannte nicht-keynesianische Effekte, die auf verbesserte Erwartungen für die Zukunft zurückzuführen sind und oft schon kurzfristig eintreten.
- (2) Allerdings gelang es einigen Ländern, durch eine moderate Einnahmeerhöhung die Konsolidierung der Haushalte zu unterstützen. Wichtig sind dabei unterstützende Reformen auf zentralen Feldern der Güter- und Arbeitsmärkte sowie des Sozialsystems.
- (3) Auch der Steuermix und die Wachstumsfreundlichkeit des Steuersystems kann eine Konsolidierung unterstützen. Die Fokussierung auf die Einnahmequote gibt dies nur bedingt wieder, die Länderstudien lassen diesen Schluss aber zu. So kann es sein, dass sich unterschiedliche Trends überlagern (Steuerwettbewerb, Umbau der Steuersysteme, bewusste Steuererhöhungen), weshalb die detaillierten Länderstudien für die Beurteilung des Konsolidierungsmixes aus Ausgaben und Einnahmen bedeutender sind.
- (4) Gemeinsamkeiten bei der Entwicklung der Einnahmeseite während der Konsolidierung sind:
  - Eine gezielt stärkere Belastung oberer Einkommensgruppen (USA, Belgien, Schweden) sowie die Erhebung von Steuern zur Sanierung der Haushalte (Italien, Belgien, Schweden).
  - Die Erhöhung bzw. Einführung von Ökosteuern, Verbrauchssteuern und Gebühren.
  - Die Verwendung von Privatisierungserlösen und anderen einmaligen Einnahmen zum Schuldenabbau.
  - Die Senkungen der Unternehmenssteuern, um den Wirtschaftsstandort attraktiver zu gestalten.

## **Reformen auf institutioneller Ebene**

- (1) Im überwiegenden Teil der untersuchten Budgetkonsolidierungen strafften die Regierungen während der Konsolidierungsphase auch den Budgetprozess. Besonders zu erwähnen sind Belgien, Italien, die Niederlande und Schweden. In der Regel kann davon ausgegangen werden, dass die Reformen in mehrheitsdemokratischen Ländern auf eine Stärkung des Finanzministers und eine Zentralisierung des Budgetprozesses abzielten. In konsensusdemokratischen Staaten wurde dagegen die Verbindlichkeit der mehrjährigen Finanzplanung gestärkt und die Budgetsanierung durch überparteiliche Abkommen konzertiert.
- (2) Es zeigt sich, dass Budgetsanierungen oft im Rahmen größerer Reformprozesse umgesetzt wurden. Oder anders formuliert: Finanzpolitischer Handlungsdruck und die

Einigung auf eine Konsolidierung öffnen politische Handlungsfenster, die Regierungen dazu nützen, Reformen auch in anderen Politikbereichen umzusetzen.

### **Rahmenbedingungen von Konsolidierungen**

- (1) Die Zinsentwicklung und das Wirtschaftswachstum spielen eine entscheidende Rolle bei Konsolidierungen. Sinkende Zinsniveaus und Wirtschaftswachstum erleichtern Konsolidierungen und eröffnen neue Handlungsspielräume. Die Zinskonvergenz im Vorfeld der Europäischen Währungsunion bedeutete dabei für hochverschuldete Staaten (Belgien, Italien) erhebliche Zinssenkungen und erleichterte die Budgetsanierung in diesen Ländern gewaltig. Das Wirtschaftswachstum in der zweiten Hälfte der 90er Jahre, insbesondere in Kanada und den USA, unterstützte ebenso die Konsolidierungsbemühungen. Gleichzeitig fiel durch das Ende des Kalten Krieges in allen Ländern eine Friedensdividende an, die sich in sinkenden Verteidigungsbudgets äußerte.
- (2) Konsolidierungsbemühungen und die Rahmenbedingungen beeinflussen sich wechselseitig, die Richtung der Einflussnahme kann aber nicht abschließend geklärt werden. Legt eine glaubwürdige Regierung ein ambitioniertes Konsolidierungsprogramm vor, reagieren die Finanzmärkte mit sinkenden Zinsniveaus. Gleichzeitig spielt die Glaubwürdigkeit und Nachhaltigkeit von Politik auch beim Wirtschaftswachstum eine wichtige Rolle. Beide Entwicklungen wirken dann wieder zurück auf die Politik und unterstützen über anziehende Konjunktur und fallende Zinsen die Budgetsanierung.

## **II. Empfehlungen für Deutschland**

### **Ausgabenseitige Reformmaßnahmen: Weniger ist langfristig mehr**

- (1) Es wäre empfehlenswert, wenn Indexierungen von Sozialleistungen ausgesetzt bzw. inhaltlich verändert würden. Konkret könnte man dies über die Einführung einer Regelbindung bei der Entwicklung von Löhnen und Transfers im öffentlichen Sektor (inkl. Abgeordnetendiäten) erreichen. Eine vollständige Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung wird nur dann gewährt, wenn das gesamtstaatliche Defizit begrenzt wird und der Schuldenstand unter einer gewissen Marke liegt. Diese Regel könnte folgendermaßen formuliert werden: Nur wenn die Nettokreditaufnahme kleiner als 0,5 Prozent des BIP ist und die Schuldenquote unter 60 Prozent des BIP liegt, werden die Leistungen nach oben angepasst.
- (2) Auch sollte das gesamte Ausgabenwachstum an die an Haushaltsslage sowie an die wirtschaftliche Entwicklung gekoppelt sein. Ein langfristiges Ausgabenwachstum unterhalb des durchschnittlichen Wachstums ist dabei anzustreben (etwa 0,5 Prozentpunkte tiefer als das reale Wirtschaftswachstum), um positive Wachstumseffekte in den nicht-staatlichen Sektoren zu unterstützen.

- (3) Viele Länder haben im Rahmen der Budgetkonsolidierung die Zugangsregeln für Sozialleistungen und die Kontrollmechanismen, etwa beim Bezug von Arbeitslosengeld, verschärft. Deutschland hat mit den Hartz-Reformen wichtige Schritte in diese Richtung unternommen. Eine Überprüfung weiterer Zweige der Sozialversicherung, etwa bei der Pflegeversicherung und im Gesundheitswesen, wäre hier denkbar.

#### **Reformmaßnahmen auf der Einnahmeseite: Abgabenerhöhung muss nicht sein**

- (1) Es sollte klare Regeln zum Umgang mit Überschüssen und Einmal Erlösen (z.B. Gold, Lizenzen, Privatisierungen) geben. Die erfolgreichen Konsolidierer haben solche Überschüsse fast ausschließlich in den Schuldenabbau investiert. Der gegenwärtige Streit um die Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit kann exemplarisch für diese Problematik dienen.
- (2) Einige erfolgreiche Konsolidierer haben moderate Steuererhöhungen, insbesondere für Besserverdienende, durchgeführt. Die Kosten und Nutzen von Konsolidierungen würden durch eine solche Steuerpolitik besser verteilt und auch kommunizierbarer.
- (3) Die Option einer fundamentalen Steuerreform sollte neu überdacht werden. Gegenwärtig ist ein schleichender Abbau von Steuervergünstigungen und Finanzhilfen zu beobachten, der die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer verbreitert. Eine umfassende Steuerreform mit Abschaffung aller Absetzungsmöglichkeiten bei gleichzeitiger deutlicher Senkung der Steuersätze wäre eine saubere und wachstumsfreundliche Alternative. Einige Konsolidierungsländer, wie etwa die skandinavischen Reformländer („Dual Income Tax), die Niederlande, aber auch Transformationsländer, wie die Slowakei und Russland haben mit Fundamentalreformen positive Erfahrungen gemacht. In der Mehrzahl der nachhaltigen Konsolidierungsfälle sank in der Konsolidierungsphase die Einnahmenquote, mit positiven Effekten auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung bei gleichzeitiger Sanierung des Haushalts.

#### **Institutionelle Änderungen des Budgetverfahrens vornehmen**

- (1) Auf Basis der Länderstudien wird eine Änderung des Budgetprozesses vorgeschlagen, mit dem Ziel einer stärkeren Top-Down-Orientierung statt des bisherigen Bottom-Up-Verfahrens.
- (2) Das Budget sollte auf vorsichtigen Schätzungen der zukünftigen Entwicklung aufbauen (zum Beispiel durch systematische Unterschätzung der Prognosen, um bei den Eckdaten für den Haushalt auf der „sicheren Seite“ zu sein). In den vergangenen 15 Jahren wurde die ökonomische Entwicklung systematisch überschätzt.
- (3) Die Aufstellung mehrjähriger Haushalte fördert die Zukunftsorientierung. Auch sollte die Verbindlichkeit der mittelfristigen Finanzplanung gestärkt werden.

- (4) Analog zu den Erfahrungen einiger Konsolidierungsländer sollte eine „Golden-Hamster“-Klausel eingeführt werden: Alle unvorhersehbaren Überschüsse werden für den Schuldenabbau verwendet.
- (5) Die Ankündigung von Ausgabenzielen und Defizitzielen zu Beginn einer Legislaturperiode besitzt disziplinierenden Charakter. In Deutschland sollte eine solche Ankündigung mit besonderer Gewichtung im Koalitionsvertrag und in der Regierungserklärung herausgestellt werden.

#### **Lehren aus den „weichen Faktoren“ ziehen**

- (1) Die „Leadership“ ist bei Konsolidierungen entscheidend. Wenn sich Politiker dem Konsolidierungsziel verschreiben, öffentlich dazu Stellung beziehen und die Reformen konsequent durchsetzen, wird dies auch von Wählern honoriert.
- (2) Reformen sollten frontlastig, also unmittelbar nach einem Macht- bzw. Regierungswechsel, durchgeführt werden: Dadurch wird die Glaubwürdigkeit der Politik gestärkt, gleichzeitig sind die nächsten Wahlen fern und es kann der „Honeymoon-Effekt“ nach Regierungswechseln ausgenutzt werden.
- (3) Große Koalitionen haben aufgrund ihrer großen Mehrheiten gerade in Ländern mit vielen Vetospielern durchaus gute Erfolgschancen bei der Durchsetzung von Budgetsanierungen.
- (4) Konsolidierungen hängen im Wesentlichen von ökonomischen Rahmenbedingungen sowie von den Entwicklungen auf den Finanz- und Kapitalmärkten ab. Ein nachlassendes Wirtschaftswachstum beeinflusst in hohem Maße die Chancen für eine Konsolidierung, ebenso wie die Erhöhung von Zinssätzen. Aber auch hier können Regierungen durch glaubwürdige Politik Vertrauen aufbauen und letztlich durch eine nachhaltige Wirtschaftspolitik beide Ziele fördern.