



Gründe für eine Fiskalpolitik zur Unterstützung von Strukturreformen

Von [Angana Banerji](#), [Era Dabla-Norris](#), [Romain Duval](#) und [Davide Furceri](#)

13. März 2017

Viele entwickelte Länder benötigen [Strukturreformen](#), um die Produktivität ihrer Volkswirtschaften und damit den Lebensstandard langfristig anzuheben. Unsere neuesten Forschungsergebnisse zeigen dass Fiskalpolitik – vorausgesetzt, Länder können sich dies leisten – durch Ausgaben oder Steueranreize Regierungen bei der Überwindung von Reformhindernissen helfen kann, insbesondere in den Anfangsphasen.

[Strukturreformen](#) fördern die Schaffung von Arbeitsplätzen, unterstützen junge Unternehmen und steigern die Produktivität. So können zum Beispiel Reformen an Produktmärkten, wie Deregulierung in Wirtschaftszweigen wie Energie und Transport, den Wettbewerb unter Firmen fördern. Arbeitsmarktreformen, wie etwa niedrigere Beschäftigungssteuern und Änderungen bei der Arbeitslosenunterstützung, können bei der Wiedereinstellung und Arbeitssuche helfen.

Gleichzeitig führen bestimmte Reformen bisweilen kurzfristig zu volkswirtschaftlichen Kosten und stoßen deshalb oft auf starke politische Opposition von Interessengruppen.

Unsere [neue Analyse](#) zeigt:

- Reformen fördern nicht nur das Wirtschaftswachstum, sondern senken im Lauf der Zeit auch die öffentliche Schuldenlast. Die Umsetzung von Reformen hilft deshalb Regierungen mit knappen Haushaltskassen.
- Weil Strukturreformen tendenziell Wachstum fördern und Steuereinkünfte anheben, kann vorübergehende fiskalischer Unterstützung – in Form von Ausgaben für rentable Investitionen oder Steueranreize – die Schuldenlast eines Landes mittelfristig senken statt erhöhen, selbst wenn derartige Anreize ohne Anhebung des Haushaltsdefizits bereitgestellt werden.
- Länder müssen derlei Pakete auch verkraften können. Dies erfordert eine tragfähige Fiskalposition, ein robustes fiskalisches Regelwerk über einen mittelfristigen Zeithorizont, und eine glaubwürdige Zusicherung von Reformen.

Wachstum und öffentliche Finanzen gewinnen durch Reformen

Unsere Erkenntnisse basieren auf neuer empirischer und modellbasierter Forschung an Arbeits- und Produktmarktreformen in 26 entwickelten Volkswirtschaften sowie auf eingehenden Fallstudien zu Reformen in Deutschland, Finnland, Irland, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich.

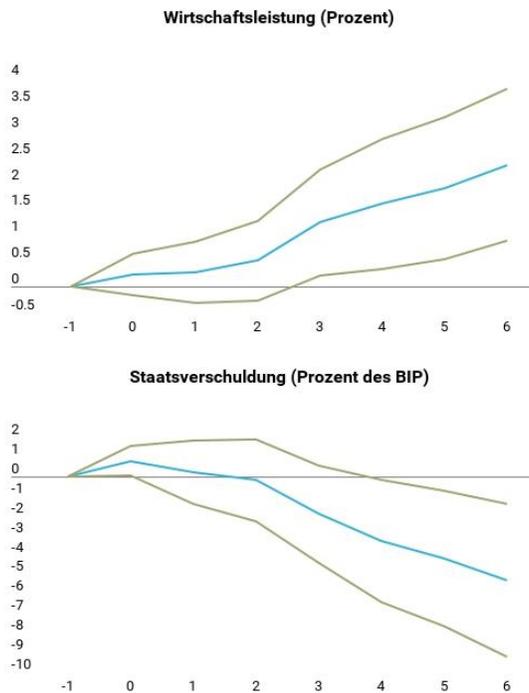
So stellen wir etwa fest, dass Arbeits- und Produktmarktreformen durch ihre Förderung von Produktivität oder Beschäftigung generell zu einer Erhöhung des BIP führen – je nach Reform mittelfristig bis zu 2-3 Prozent.

Ein höheres BIP wiederum bringt der Regierung höhere Steuereinkünfte. Sowohl höheres BIP als auch höhere Steuereinkünfte senken den Quotienten von Staatsverschuldung zu BIP. Dies war etwa der Fall in früheren Produktmarkt-Deregulierungen, wie etwa Mitte der 1990er Jahre in verschiedenen Netzwerkindustrien in Deutschland, wie Telekom- und Energiesektor.

Die richtigen Maßnahmen

Wachstum steigt und Schulden sinken mit den richtigen Reformen.

(Auswirkung von Produktmarktreformen, Jahre auf X-Achse)



Quelle: Berechnungen des IWF-Stabes.

Hinweis: t=0 ist das Jahr mit dem größten Reformschock (Einzelheiten siehe IMF, 2016).

Die blauen Linien zeigen die durchschnittliche geschätzte Reaktion auf den Schock; grüne Linien zeigen 90-prozentige Vertrauensintervalle.



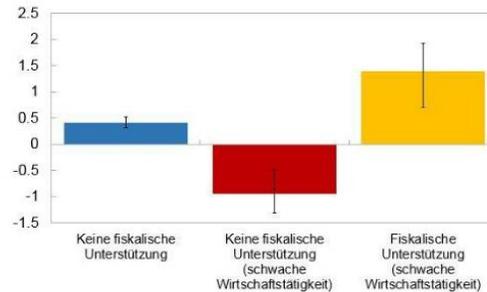
Fiskalische Kosten für fiskalischen Gewinn

Unsere Forschungsergebnisse zeigen zudem, dass manche Reformen die öffentlichen Finanzen beeinträchtigen können, weil sie das BIP vorübergehend senken statt erhöhen. Das kann beispielsweise eintreten, wenn Regierungen bei schlechter Wirtschaftslage den Kündigungsschutz für Beschäftigte abbauen oder die Arbeitslosenunterstützung senken.

Der richtige Zeitpunkt

Manche Arbeitsmarktreformen können den öffentlichen Finanzen schaden, wenn die Wirtschaft bereits lahmt.

(Prozent des BIP)



Quelle: Berechnungen des IWF-Stabes.

Hinweis: Die Balken zeigen die fiskalischen Nettogewinne aus den Reformen zum Schutz von Arbeitsplätzen, gemessen an der Senkung des Verhältnisses von Schulden zu BIP im Vergleich zu einem Szenario ohne Reformen über einen mittelfristigen Zeithorizont. Der blaue Balken steht für den fiskalischen Nettogewinn in allen Reforminstanzen. Der rote Balken erfasst die durchschnittlichen Gewinne aus Reformen, die in einer schlechten Wirtschaftslage umgesetzt und nicht durch fiskalische Anreize gestützt wurden. Der gelbe Balken zeigt die durchschnittlichen Nettogewinne aus Reformen, die mit fiskalischen Anreizen in schlechten Wirtschaftszeiten umgesetzt wurden. Die Fehlerbalken zeigen die Mindest- und Höchstwerte in OECD-Ländern.



In solchen Fällen können in Ländern, die dazu in der Lage sind, vorübergehende Ausgaben für rentable Investitionen oder Steueranreize die Wirksamkeit der Reformen erhöhen. Dies führt mittelfristig zu fiskalischen Gewinnen, wenn die Reformen ihre Wirkung zeigen und die Wirtschaftsproduktion steigt. In den frühen Reformphasen können Regierungen Steuer- oder Ausgabenanreize für die am stärksten betroffenen Gruppen anbieten, was wiederum mehr politische Unterstützung für das Vorhaben generiert.

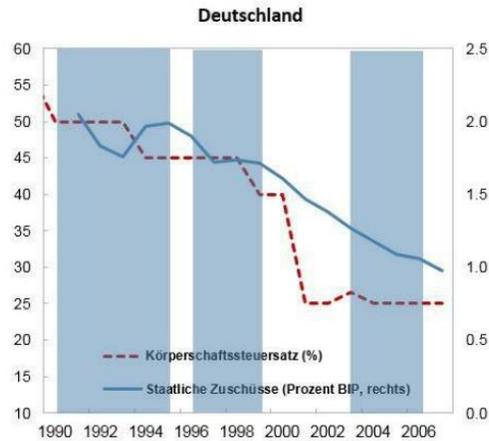
Derlei Politikmaßnahmen können jedoch in Ländern mit knapp bemessenen Mitteln kontraproduktiv sein--es sei denn, sie werden Budget-neutral umgesetzt. Finnland, Deutschland und das Vereinigte Königreich senkten zum Beispiel die Steuerlast für Geringverdiener. Sie kombinierten jedoch diese Einkommenssteuersenkungen mit Senkungen der Arbeitslosenunterstützung und anderer sozialer Sicherheitsleistungen, die darauf ausgerichtet waren den Reformen Betroffenen zu helfen ohne das Haushaltsdefizit zu erhöhen.

Deutschland, Irland und das Vereinigte Königreich koppelten außerdem Anreize zu Produktmarktreformen mit Reformen, die staatliche Ausgaben minderten: zum Beispiel Senkung der Körperschaftssteuern bei gleichzeitigem Abbau staatlicher Subventionen für die Betroffene Industrie. Gelegentlich wurden fiskalische Anreize angeboten, wie etwa die Steuerabschreibung von Kapitalverlusten aus der Deregulierung der Taxibranche in Irland, jedoch erst nach Umsetzung der Reformen.

Der Drang zur Senkung staatlicher Schulden und Defizite bei gleichzeitigen Reformanreizen führten in manchen Ländern zu schädlichen Senkungen der Investitionen in Infrastruktur.

Die richtige Kombination

Senkungen der Körperschaftssteuern und Staatsausgaben an Zuschüssen insgesamt gingen Hand in Hand.



Quelle: IMF, *World Economic Outlook*.

Hinweis: Die schattierten Flächen zeigen Instanzen von Produktmarktreformen.



Es gibt keine Einheitsformel, wann und wie Länder Ausgaben oder Steuersenkungen zur Unterstützung von Arbeits- und Produktmarktreformen einsetzen sollen. Dies hängt von den jeweiligen Reformen ab, davon, ob die Wirtschaft boomt oder strauchelt und ob die Regierung zur Unterstützung der Reformen Ausgaben erhöhen oder Steuern senken kann.

Länder mit ausreichend Spielraum in ihrem Haushalt können diese für vorübergehende, unmittelbare Unterstützung der Reformen nutzen – insbesondere für Arbeitsmarktreformen in Ländern, in denen die Wirtschaft lahmt.

Was sollen Länder ohne zusätzliche Mittel tun?

Länder sollten ihre Arbeits- und Produktmarktreformen vorantreiben und die Reformen vorziehen, die kurzfristig weniger Kosten verursachen. Diese Reformen werden im Lauf der Zeit das Verhältnis von Staatsschulden zu BIP senken und den Druck auf knappe Budgets verringern.

Diese Länder können ebenfalls helfen, aber auf Budget-neutrale Weise im Rahmen eines breiter angelegten Reformpakets. Insbesondere sollten sie ihre Reformen umsichtig gestalten – indem sie zum Beispiel eine Reform der Arbeitsgesetze verabschieden, die erst mit ein oder zwei Jahren Verzögerung in Kraft tritt. Damit haben Firmen Anreize, kurzfristig zu investieren und Arbeitskräfte einzustellen, solange die Wirtschaft noch schwächelt, ohne Stellen abzubauen.

Verantwortung für die Reformen ist entscheidend

In allen Ländern gründet das Argument für fiskalische Unterstützung zu Beginn des Reformprozesses ganz entscheidend auf der Glaubwürdigkeit des Versprechens vonseiten der Regierung, umfassende Reformen und tragfähige Fiskalpolitik wirksam umzusetzen.



Angana Banerji ist leitende Ökonomin in der Abteilung Europa des IWF. Sie arbeitet derzeit an Politiken im Euroraum und widmet sich insbesondere den Reformen der Produkt- und Arbeitsmärkte in der Europäischen Union. Im Rahmen ihrer Tätigkeit beim IWF befasste sie sich mit einer Vielzahl fortgeschrittener Wirtschaftsnationen, Schwellenmärkte und Entwicklungsländer und leitete die Missionen in verschiedene Länder, beispielsweise Zypern.



Era Dabla-Norris ist stellvertretende Unterabteilungsleiterin in der Abteilung Fiskalpolitik des IWF. Sie arbeitet derzeit an Fragen zu Strukturreformen und Produktivität, Einkommensgefälle, fiskalischen Risiken und Spillovereffekten sowie an demografischen Fragen und fiskalischer Dynamik. Während ihrer Tätigkeit beim IWF untersuchte sie ein breites Spektrum an fortgeschrittenen Volkswirtschaften, Schwellen- und Niedrigeinkommensländern und veröffentlichte zahlreiche Beiträge zu verschiedenen Themen.



Romain Duval ist Berater in der Abteilung Forschung im IWF, wo er die Agenda zu Strukturreformen leitet. Er ist Verfasser zahlreicher Beiträge in akademischen und politischen Fachzeitschriften zu einer Vielzahl von Themen wie Strukturreformen, Wachstum, Arbeitslosigkeit, die politische Ökonomie von Reformen, Geschäftszyklen, Geldpolitik, Wechselkurse und Klimawandel. Er promovierte in Wirtschaftswissenschaften.



Davide Furceri ist Ökonom in der Abteilung Forschung im IWF. Zuvor arbeitete er als Ökonom bei der Europäischen Zentralbank und bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Er veröffentlichte zahlreiche Beiträge in akademischen Fachzeitschriften zu den Themen Makroökonomie, öffentliche Finanzen und internationale Makroökonomie. Er promovierte in Wirtschaftswissenschaften an der University of Illinois und besitzt den Doktorgrad der Universität Palermo in Regionalökonomie.