

ALTERNATIVE STRATEGIEN DER BUDGETKONSOLIDIERUNG

Budgetkonsolidierung in Österreich nach der Rezession

Achim Truger (Projektleitung)

Katja Rietzler

Henner Will

Rudolf Zwiener

unter Mitarbeit von Barbara Kunert

Gutachten des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der
Hans-Böckler-Stiftung im Auftrag der Arbeiterkammer Wien



WIEN

Stand April 2010
Medieninhaber: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
1040 Wien Prinz-Eugen-Straße 20-22
Druck: Eigenvervielfältigung
Verlags- und Herstellort: Wien

KURZFASSUNG

Fragestellung

Vor dem Hintergrund der noch nicht konkret ausformulierten Konsolidierungsstrategie der Bundesregierung sowie den ernst zu nehmenden konjunkturellen Bedenken gegen eine forcierte Budgetkonsolidierung stellt sich die Frage, wie eine Erfolg versprechende mittelfristige, makroökonomisch und verteilungspolitisch möglichst unschädliche Konsolidierungsstrategie für Österreich aussehen könnte.

Aufbau des Gutachtens

Das Gutachten besteht aus **drei Teilen**. Kapitel 2 geht zunächst sowohl theoretisch als auch empirisch der für die Konsolidierungspolitik zentralen Frage nach den **makroökonomischen Auswirkungen diskretionärer Finanzpolitik** nach. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob mit negativen Auswirkungen einer restriktiven Finanzpolitik auf Wachstum und Beschäftigung zu rechnen ist und falls ja, wie groß die zu erwartenden Effekte (Multiplikatoren) sind. Kapitel 3 beleuchtet in zwei ausführlicheren **Fallbeispielen** die konkreten konsolidierungspolitischen Erfahrungen in **Deutschland und den USA**: Anhand der misslungenen Konsolidierungsversuche in Deutschland während der Stagnationsphase von 2001 bis 2005 und der erfolgreichen Konsolidierung in den USA in den 1990er Jahren werden die wesentlichen Eigenschaften einer makroökonomisch erfolgreichen Konsolidierungsstrategie untersucht. Vor dem Hintergrund der gewonnenen Erkenntnisse beleuchtet Kapitel 4 dann die konsolidierungspolitische Ausgangslage in Österreich. Untersucht werden die makroökonomischen Auswirkungen alternativer Konsolidierungsstrategien und eine **Erfolg versprechende Alternative in Österreich**. Im **Anhang** wird kurz auf die aktuellen, jedoch weiterhin **wenig konkret ausformulierten Pläne der Bundesregierung** eingegangen.

Zu den makroökonomischen Auswirkungen diskretionärer Finanzpolitik

Theoretisch sind aufgrund der zum Teil diametral entgegengesetzten Ansätze keynesianischer, neu-keynesianischer oder neu-klassischer Prägung **verschiedenste makroökonomische Wirkungen von Budgetpolitik** denkbar. Der traditionellen keynesianischen Erwartung spürbar positiver fiskalpolitischer Multiplikatoren stehen die Hypothese einer generellen Wirkungslosigkeit der Finanzpolitik oder gar die Hypothese negativer Multiplikatoren aufgrund so genannter nicht-keynesianischer Effekte gegenüber. In der Gesamtschau aller empirischen Arbeiten können jedoch **keine überzeugenden Belege für eine generelle Wirkungslosigkeit der Fiskalpolitik oder gar nicht-keynesianische Effekte** gefunden werden. Gerade bei den in der

Literatur diskutierten Beispielen für eine angeblich expansiv wirkende Budgetkonsolidierung finden sich häufig andere makroökonomische Faktoren, wie eine parallele Abwertung der Währung oder eine unterstützende Geldpolitik, so dass die zu beobachtende gute makroökonomische Performance nicht klar der Fiskalpolitik zugeordnet werden kann. Dagegen wird tendenziell die **keynesianische Sichtweise gestützt**: Die ermittelten einnahmenseitigen Multiplikatoren sind fast durchweg geringer als die ausgabenseitigen und zumindest in den Simulationsstudien mit makro-ökonomischen Modellen, die erfolgreich für Konjunkturprognosen und wirtschaftspolitische Beratung eingesetzt werden, sind Multiplikatoren von nahe oder über eins auf der Ausgabenseite häufig anzutreffen.

Das zentrale Ergebnis lautet daher, dass **mit negativen makroökonomischen Auswirkungen von Konsolidierungspolitik gerechnet werden muss**. Es wäre **grob fahrlässig**, die zu erwartenden **makroökonomischen Rückwirkungen** bei der Diskussion einer geeigneten Konsolidierungsstrategie **zu vernachlässigen**.

Fallstudien zur Budgetkonsolidierung in Deutschland (2001-2005) und den USA (1993-2000)

Die **deutsche Konsolidierungsstrategie von 2001 bis 2005** muss ganz eindeutig als **defizitorientiert** bezeichnet werden. Sie versuchte einen ganz bestimmten **Zielwert für das gesamtstaatliche Haushaltsdefizit** – zunächst die Werte aus dem Stabilitätsprogramm, später dann wenigstens die 3 %-Grenze – zu einem **ganz bestimmten Zeitpunkt einzuhalten**. Geling dies nicht, so wurde mit **fiskalischen Restriktionsmaßnahmen** versucht, das Ziel doch noch oder zumindest innerhalb einer kurzen Anpassungsfrist zu erreichen.

Diese **defizitorientierte Konsolidierungsstrategie der deutschen Bundesregierung scheiterte dramatisch**. Für ein Funktionieren wäre sie auf eine längere Phase starken Wachstums angewiesen gewesen. Als diese jedoch ausblieb und die Konjunktur nach dem Platzen der New Economy-Blase im Jahr 2001 unerwartet stark einbrach, brachen mit ihr auch die Staatseinnahmen ein, die Ausgaben nahmen konjunkturbedingt zu, so dass das Budgetdefizit in die Höhe schnellte. Im Rahmen ihrer durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt geforderten Strategie sah sich die deutsche Bundesregierung veranlasst, diskretionäre Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung zu treffen. Durch diese **prozyklische Politik** wurde die Konjunkturkrise weiter verschärft, was letztlich auch die angestrebte durchgreifende Konsolidierung verhinderte. Der Budgetsaldo erwies sich, wie zu erwarten, als eine endogene Resultante der Wirtschaftsentwicklung, die sich einer kurzfristigen Steuerung durch die Politik entzog. **Die ökonomischen und sozialen Kosten der defizitorientierten Strategie erwiesen sich als sehr hoch**. Deutschland verharrte länger und tiefer als andere Länder in der Konjunkturkrise und verzeichnete einen stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit.

Anders als in Deutschland von 2001 bis 2005 verabschiedete sich die **US-Fiskalpolitik** in der Rezession zu Beginn der 1990er Jahre von der schon zuvor gescheiterten, an tatsächlichen

Defiziten orientierten, prozyklischen Konsolidierungsstrategie. Die Fiskalpolitik versuchte nicht mehr, kurzfristig bestimmte Ziele für das Haushaltsdefizit zu erfüllen, sondern **erhöhte beträchtlich die Einkommensteuer für Bezieher hoher Einkommen** und **deckelte gezielt das Wachstum der diskretionären Staatsausgaben**, während die Pflichtausgaben – vor allem Sozialausgaben – nicht beschnitten wurden und als **automatische Stabilisatoren** wirken konnten. Begünstigt durch den unerwartet kräftigen und langen Aufschwung von 1992 bis 2000 und eine Erhöhung der Aufkommenselastizität der staatlichen Einnahmen gelang es so im Ergebnis, die Haushalte mittels einer **antizyklischen fiskalpolitischen Strategie** zu konsolidieren. Allerdings war der gewählte Restriktionskurs mit Kosten der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen verbunden und angesichts der relativ schlechten Wachstumsprognosen makroökonomisch riskant. Zudem erwies sich das der Konsolidierung zugrunde liegende Wachstumsmodell in der jüngsten globalen Finanz- und Wirtschaftskrise als nicht nachhaltig.

Zur Konsolidierungsstrategie ab 2011 in Österreich

Ob der starke Anstieg der Staatsverschuldung in Österreich aus ökonomischer Sicht gegenwärtig bereits ein Grund zu großer Besorgnis ist, ist zweifelhaft. Zunächst war das **aktive fiskalpolitische Handeln der Regierung angesichts der größten globalen Finanz- und Wirtschaftskrise seit der Großen Depression alternativlos** und hat offenkundig gemeinsam mit ähnlichen Maßnahmen in den meisten anderen Ländern den drohenden freien Fall der Wirtschaft verhindert und **erfolgreich zu einer konjunkturellen Erholung beigetragen**. Zudem war im internationalen Vergleich die **Entwicklung der österreichischen Staatsverschuldung moderat**; im Euroraum, der EU und den USA war ein noch viel stärkerer Anstieg der Budgetdefizite zu verzeichnen. Ähnliches ist für den bereits aufgetretenen und den für die nächsten Jahre zu erwartenden Schuldenstand festzustellen. Es spräche daher viel dafür, die gegenwärtige Entwicklung der Staatsverschuldung nicht mit zu großer Sorge zu betrachten. **Zu überstürzten Konsolidierungsaktionen besteht kein Anlass**; eine Rückführung der Defizite und damit automatisch auch eine Stabilisierung und/oder Rückführung des Schuldenstandes sollte bei fortschreitender Konjunkturerholung über einen längeren Zeitraum gestreckt ohne größere Probleme möglich sein

Die von der EU-Kommission empfohlene und von der Bundesregierung angestrebte **forcierte Budgetkonsolidierung ist aus makroökonomischer Sicht höchst bedenklich**. Die österreichischen Erfahrungen aus den beiden vom Volumen her durchaus vergleichbaren Konsolidierungsepisoden der Vergangenheit stimmen bezüglich der **makroökonomischen Risiken der Konsolidierungspläne** der Regierung **nicht eben optimistisch**. 2001 kam es zu einem abrupten Wachstumseinbruch, der wesentlich stärker war als im Durchschnitt der Länder des Euroraums. Von 1995 bis 1997 blieb der Wachstumseinbruch zwar aus; die makroökonomischen Rahmenbedingungen waren aber auch völlig andere. Solche günstigen Bedingungen sind in der gegenwärtigen Situation nicht gegeben. Unterstützung durch weiter sinkende Zinsen wird es nicht

geben können, und das weltwirtschaftliche Umfeld birgt aufgrund der weiter bestehenden Ungleichgewichte und der ab 2011 verstärkt zu erwartenden Budgetkonsolidierungsanstrengungen in allen EU-Ländern auch klare Risiken. Daher ist das **Risiko** nicht von der Hand zu weisen, dass die **forcierte Budgetkonsolidierung** sich zu einer **ernsthaften Belastung für die konjunkturelle Erholung in Österreich entwickeln könnte**.

Die betrachteten Studien für Österreich gelangen bezüglich der Größenordnungen fiskalpolitischer Multiplikatoren allesamt zu recht ähnlichen Ergebnissen. Sie ermitteln **ausnahmslos deutlich höhere Multiplikatoren auf der Ausgabenseite**. Dies gilt ganz besonders für Investitionen in die öffentliche Infrastruktur oder für Forschung und Entwicklung. **Auf der Einnahmenseite sind die Multiplikatoren im Durchschnitt nur etwa halb so hoch**. Am geringsten ist nach den vorliegenden Studien die Multiplikatorwirkung von indirekten Steuern, allerdings sind hier deutliche Verteilungseffekte zu erwarten.

Angesichts der in der vorliegenden Studie herausgearbeiteten Ergebnisse hinsichtlich der zu erwartenden Wirkungen der Finanzpolitik im Allgemeinen und im Besonderen in Österreich kann ein unbedingtes **Einschwenken auf einen Konsolidierungskurs im Jahr 2011 daher nicht empfohlen** werden. Aufgrund der vorliegenden empirischen Ergebnisse ist davon auszugehen, dass die restriktiven Maßnahmen gegenüber einer Referenzentwicklung ohne solche Maßnahmen zu **spürbar negativen Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung** führen würden.

Das **IMK empfiehlt** daher ab dem Jahr 2011 generell einen makroökonomisch **weniger riskanten, vorsichtigeren Einstieg in die Konsolidierung**. Aber auch das Einstiegsjahr in die Konsolidierung sollte unter **Konjunkturvorbehalt** stehen: Sollten sich die konjunkturellen Aussichten im Verlauf des Jahres gegenüber den Erwartungen im österreichischen Stabilitätsprogramm spürbar eintrüben, dann sollte der Einstieg in die Konsolidierung verschoben werden. Je nach Stärke der Eintrübung sollte die **Finanzpolitik daher auch auf weitere konjunkturstützende Maßnahmen vorbereitet sein**.

Angesichts der vorgestellten konzeptionellen Überlegungen, der Multiplikator-Ergebnisse und vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit den Konsolidierungsstrategien in Deutschland und den USA, ist der österreichischen Finanzpolitik **von einer defizitorientierten Konsolidierungsstrategie mit einem Ausgabenwachstum von nur rund 2 % pro Jahr dringend abzuraten**. Das Budgetdefizit ist keine von der Politik steuerbare Größe, sondern hängt wesentlich von der konjunkturellen Entwicklung ab.

Das IMK empfiehlt **zwei alternative Konsolidierungsstrategien**. Eine **erste, die ausschließlich auf einem höheren Ausgabenpfad beruht**. Dieser sollte leicht unterhalb des längerfristigen nominalen Trendwachstums angesetzt werden. Dadurch wird eine zu restriktive Ausrichtung der Finanzpolitik bei schlechter Konjunkturlage vermieden und trotzdem mittelfristig eine Konsolidierung gewährleistet. Gemäß den Multiplikatorannahmen würde das zu einem um 3,6 bis 7,2 Mrd. Euro oder **1,2 bis 2,4 % höheren realen BIP im Jahr 2013** führen. Damit

ergäbe sich durch den vorsichtigeren Konsolidierungskurs je nach zugrunde gelegtem Multiplikator ein **Beschäftigungsgewinn von gut 20.000 bis 40.000 Personen**, was gut 0,5 % bis knapp 1,1 % der aktiv erwerbstätigen Personen entspräche. Auch auf den Budgetsaldo würde sich der expansivere Konsolidierungskurs über den Ausgabenpfad spürbar positiv auswirken. Setzt man die von der EU-Kommission für Österreich ermittelte Budgetsensitivität von 0,47 an, läge der **Budgetsaldo bei -4,1 bzw. -3,6 % des BIP**. Dies entspräche immerhin 28 % bzw. 56 % der im Stabilitätsprogramm vorgesehenen Konsolidierungsleistung bei allerdings **deutlich verbesserter Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung**.

Die zweite **Alternativstrategie** sieht dasselbe Ausgabenwachstum vor, allerdings bei gleichzeitiger **Kompensation der zusätzlichen Ausgaben durch vermögensbezogene Einnahmen**. Für die skizzierten, aus verteilungspolitischer Sicht positiv zu beurteilenden Steuererhöhungen lässt sich in Ermangelung belastungsfähiger Ergebnisse von Modellsimulationen eine Spannweite für die Multiplikatoren von 0,3 bis 0,6 ansetzen. Würde man die betreffenden Steuern schrittweise so einführen/erhöhen, dass im Jahr 2013 das durch den Ausgabenpfad implizierte, gegenüber dem österreichischen Stabilitätsprogramm um 6 Mrd. Euro höher liegende Ausgabenvolumen komplett gegenfinanziert wäre, so würde sich unter der pessimistischsten Annahme des niedrigen Ausgabenmultiplikators von 0,6 und des hohen Einnahmenmultiplikators von 0,6 **schlimmstenfalls keine Verbesserung der makroökonomischen Performance gegenüber dem durch das Stabilitätsprogramm gegebenen Referenzszenario** ergeben. In allen anderen Fällen wäre mit einem höheren Wirtschaftswachstum und einer besseren Beschäftigungsentwicklung zu rechnen. **Bestenfalls** könnte das **reale BIP** im Jahr 2013 um 5,4 Mrd. Euro oder knapp **1,8 % höher** liegen. Die **Beschäftigungslage** könnte **um gut 30.000 Personen besser** ausfallen. Schließlich könnte der **Budgetsaldo** um gut 0,8 Prozent des BIP niedriger sein. Er läge dann im Jahr **2013 nur noch bei 1,9 % des BIP**. Diese „Überkonsolidierung“ gegenüber dem Stabilitätsprogramm würde finanzpolitischen Spielraum eröffnen: Zum einen wäre es möglich, die gegenüber dem Stabilitätsprogramm zusätzlichen Ausgaben von 6 Mrd. Euro gar nicht in vollem Umfang durch Steuererhöhungen gegen zu finanzieren. Zum anderen entstünde ein **Spielraum zur Ausweitung von öffentlichen Investitionen** mit hoher wachstums- und beschäftigungspolitischer Effektivität, ohne dass dadurch die Defizitziele des Stabilitätsprogramms verletzt werden müssten.

Die von der Bundesregierung am **9. März dieses Jahres angekündigten Konsolidierungspläne** lassen sich aufgrund fehlender Konkretisierung noch nicht abschließend beurteilen. Allerdings übertrifft das für 2011 vorgesehene Konsolidierungsvolumen mit insgesamt 2,8 bis 4,2 Mrd. Euro (1,0 bis 1,5 % des BIP) bei weitem das im Stabilitätsprogramm angepeilte Volumen von 0,7 % des BIP. Zwar hängen die makroökonomischen Auswirkungen stark von der bislang unbekanntem konkreten Ausgestaltung ab. Bei einem negativen fiskalpolitischen Impuls dieser Größenordnung muss aber von einer **sehr ernsthaften Gefahr für die konjunkturelle Erholung in Österreich** ausgegangen werden.

INHALT

1	Problemstellung	12
2	Zur Frage der Wirksamkeit der Fiskalpolitik	14
2.1	Vorbemerkung	14
2.2	Theoretische Grundlagen	14
2.3	Empirische Studien	17
2.4	Exkurs: Multiplikator-Simulationen mit dem Deutschland-Modell des IMK	21
2.5	Zwischenfazit	25
3	Fallstudien zum Zusammenhang zwischen konjunktureller Entwicklung und Konsolidierungsspielraum	27
3.1	Einführung	27
3.2	Fallstudie I: Gescheiterte Haushaltskonsolidierung in Deutschland von 2000 bis 2005	29
3.3	Fallstudie II: Erfolgreiche Haushaltskonsolidierung in den USA in den 1990er Jahren	49
4	Auswirkungen alternativer Konsolidierungspfade und -maßnahmen für Österreich nach 2010	67
4.1	Budgetkonsolidierung in Österreich: Ausgangslage und das Stabilitätsprogramm der Bundesregierung	67
4.2	Makroökonomische Risiken der Umsetzung des österreichischen Stabilitätsprogramms	71
4.3	Zur Wirksamkeit der Fiskalpolitik in Österreich – Ergebnisse für Multiplikatoren im Überblick	75
4.4	Alternative Konsolidierungsszenarien und ihre makroökonomischen Auswirkungen	80
4.5	Exkurs: Ein kurzer Vergleich mit der Konsolidierungsstudie des WIFO	88
5	Zusammenfassung und Fazit: Konsolidierung nicht übers Knie brechen	92
	Literatur	94
	Anhang: Zu den Konsolidierungsplänen der Bundesregierung vom 9. März 2010	101

TABELLEN

Tabelle 2.1 Aufteilung des Impulses einer Mehrwertsteueränderung auf die Aggregate	22
Tabelle 2.2 Multiplikatoren ausgewählter fiskalpolitischer Maßnahmen für Deutschland bei einem Impuls von 10 Mrd. Euro – Simulationen mit dem IMK-Modell	24
Tabelle 2.3 Beschäftigungseffekte ausgewählter fiskalpolitischer Maßnahmen für Deutschland bei einem Impuls von 10 Mrd. Euro – Abweichungen von der Basissimulation mit dem IMK-Modell	25
Tabelle 3.1 Fiskalische Auswirkungen der rot-grünen Steuerreformen (Einkommensteuer, Unternehmensbesteuerung und Familienförderung) gegenüber dem Rechtsstand 1998 in Mrd. Euro, 1999 bis 2005	31
Tabelle 3.2 Vergleich der ersten Prognosen aus den Gemeinschaftsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute (Frühjahr des jeweiligen Vorjahres) mit den tatsächlichen Werten in Mrd. Euro, 2001 bis 2005	32
Tabelle 3.3 Auswirkungen der rot-grünen Steuerreform Abweichungen in Mrd. €	45
Tabelle 3.4 Ausgabenpfad statt rot-grünen Steuersenkungen Abweichungen in Mrd. €	46
Tabelle 3.5 Vergleich verschiedener institutioneller Konsolidierungsregime	52
Tabelle 3.6 Geschätzte Steuermehreinnahmen durch die Steuerreformen im OBRA 1993 von 1994 bis 1998 in Mrd. USD.	56
Tabelle 4.1 Im österreichischen Stabilitätsprogramm vorgesehene budgetäre Entwicklung von 2008 bis 2013	70
Tabelle 4.2 Einnahmen- und Ausgabenmultiplikatoren aus aktuellen österreichischen Studien	76
Tabelle 4.3 Ausgewählte fiskalpolitische Multiplikatoren der OECD für Österreich	77
Tabelle 4.4 Multiplikatoren für ausgewählte fiskalpolitische Maßnahmen in Österreich: Schätzung auf der Grundlage von Kaniovski et al. (2006)	79
Tabelle 4.5 Makroökonomische Auswirkungen der vom IMK empfohlenen Konsolidierungsstrategien: Abweichungen von den im Stabilitätsprogramm angenommenen Werten im Jahr 2013	

ABBILDUNGEN

Abbildung 3.1 Budgetsaldo und Primärsaldo in % des BIP sowie Wachstum des realen BIP in %, Deutschland 1998 bis 2007 ¹	27
Abbildung 3.2 Budgetsaldo und Primärsaldo in % des BIP sowie Wachstum des realen BIP in %, USA 1985 bis 2001	28
Abbildung 3.3 Diskretionäre fiskalpolitische Maßnahmen ¹ in Deutschland in Mrd. Euro, 2001 bis 2005	33
Abbildung 3.4 Diskretionäre fiskalpolitische Maßnahmen ¹ in Deutschland in % des BIP, 2001 bis 2005	34
Abbildung 3.5 Nominales BIP, Trend-BIP, nominale gesamtstaatliche Einnahmen und Ausgaben ¹ in Deutschland, Wachstumsraten in %, 1996 bis 2007	36
Abbildung 3.6 Nominale gesamtstaatliche Ausgaben ¹ und ausgewählte Ausgabenkomponenten in Deutschland, Wachstumsraten in %, 1996 bis 2007	37
Abbildung 3.7 Nominale gesamtstaatliche Einnahmen und Ausgaben ¹ in Deutschland in % des BIP, 1996 bis 2007	38
Abbildung 3.8 Budgetsaldo ¹ , konjunkturbereinigter Budgetsaldo ¹ und output gap in Deutschland in % des (pot.) BIP, 1996 bis 2005	40
Abbildung 3.9 Budgetsaldo ¹ , konjunkturbereinigter Budgetsaldo ¹ und output gap (bei variablem und konstantem Potenzialwachstum ab 2000) in Deutschland in % des (pot.) BIP, 1996 bis 2005	41
Abbildung 3.10 Gesamtwirtschaftliche Effekte der rot-grünen Steuersenkungen - Abweichungen in Mrd. € bzw. Tausend Personen von status quo -	47
Abbildung 3.11 Ausgabenpfad statt rot-grünen Steuersenkungen - Abweichungen in Mrd. Euro bzw. Tausend Personen von status quo -	48
Abbildung 3.12 Anteile des Bundes sowie der Bundesstaaten und Kommunen an den gesamtstaatlichen laufenden Einnahmen und Ausgaben in den USA in % des BIP, 1980 bis 2008	53
Abbildung 3.13 Anteile des Bundes sowie der Bundesstaaten und Kommunen an den gesamtstaatlichen laufenden Einnahmen und Ausgaben in den USA in % des BIP, 1980 bis 2008, alternative Darstellung.	54
Abbildung 3.14 Budgetsaldo und Primärsaldo des Bundes in den USA in % des BIP und in Mrd. USD, 1980 bis 2008	55
Abbildung 3.15 Nominales BIP, Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den USA, Wachstumsraten in %, 1980 bis 2008	57
Abbildung 3.16 Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und andere Einnahmen des Bundes in den USA, Beiträge zum Wachstum der Gesamteinnahmen in Prozentpunkten, 1980 bis 2008	58

Abbildung 3.17 Diskretionäre Ausgaben, Pflichtausgaben und Nettozinsausgaben des Bundes in den USA, Beiträge zum Wachstum der Gesamtausgaben in Prozentpunkten, 1980 bis 2008	59
Abbildung 3.18 Ausgaben des Bundes für Verteidigung, Internationales und Inland in den USA, Beiträge zum Wachstum der diskretionären Ausgaben in Prozentpunkten, 1980 bis 2008	60
Abbildung 3.19 Ausgaben des Bundes für Soziale Sicherung, Medicare und Medicaid in den USA, Beiträge zum Wachstum der Pflichtausgaben in Prozentpunkten, 1980 bis 2008	61
Abbildung 3.20 Gesamtstaatliche Einnahmen, Ausgaben und ausgewählte Ausgabenkomponenten in den USA, Wachstum in %, 1986 bis 2008	62
Abbildung 3.21 Budgetsaldo, konjunkturbereinigter Budgetsaldo und output gap in den USA in % des (pot.) BIP, 1986 bis 2005	63
Abbildung 3.22 Reales BIP: Tatsächliche Entwicklung sowie Echtzeitvorhersagen von CBO und Administration in den USA, Wachstum in %, 1980 bis 2008	65
Abbildung 4.1 Budgetsaldo in der EU-27, EMU 16, den USA, Österreich und Deutschland in % des BIP, 1991 bis 2011 ¹	68
Abbildung 4.2 Öffentliche Verschuldung in der EU-27, EMU 16, den USA, Österreich und Deutschland in % des BIP, 1991 bis 2011 ¹	68
Abbildung 4.3 Budgetsaldo, konjunkturbereinigter Budgetsaldo und output gap in Österreich in % des (pot.) BIP, 1992 bis 2013 ¹	72
Abbildung 4.4 Gesamtstaatliche Einnahmen und Ausgaben in Österreich, Wachstum in %, 1992 bis 2013 ¹	73
Abbildung 4.5 Gesamtstaatliche Ausgaben und ausgewählte Ausgabenkomponenten in Österreich, Wachstum in %, 1992 bis 2013 ¹	74

1 PROBLEMSTELLUNG

Als Reaktion auf die globale Wirtschafts- und Finanzkrise ist in fast allen Volkswirtschaften rund um den Globus die öffentliche Verschuldung sprunghaft angestiegen. Die Budgetdefizite und Schuldenstände der Staaten schnellten aufgrund der fast überall aufgelegten Konjunkturprogramme, der Rettungsmaßnahmen für den Bankensektor und aufgrund des Wirkens der automatischen Stabilisatoren in die Höhe. In Österreich wuchs das gesamtstaatliche Budgetdefizit von 0,4 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) im Jahr 2008 im letzten Jahr auf 3,5 % des BIP und wird 2010 und 2011 voraussichtlich über der Marke von 4 % des BIP verharren (BMF 2010).

Nach der nunmehr zu verzeichnenden konjunkturellen Erholung war von verschiedener Seite schon sehr frühzeitig wieder der Ruf nach Exit-Strategien aus der expansiven makroökonomischen Politik, insbesondere nach einer Strategie für die möglichst zügige Konsolidierung der hochdefizitären öffentlichen Haushalte laut geworden. So hat die EU-Kommission als Hüterin des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) mittlerweile gegen 20 der 27 EU-Mitgliedsstaaten Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits eröffnet. Auch Österreich ist hiervon betroffen und hat auf die Empfehlungen aus Brüssel in seinem im Jänner 2010 vorgelegten Stabilitätsprogramm (BMF 2010) mit einem relativ ehrgeizigen Konsolidierungsprogramm reagiert, durch welches das gesamtstaatliche Budgetdefizit von prognostizierten 4,7 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) im Jahr 2010 bis zum Jahr 2013 unter die erlaubte Grenze für die Nettokreditaufnahme von 3 % des BIP und zwar auf 2,7 % reduziert werden soll. Vorrang sollen dabei ausgabenseitige Maßnahmen haben. Auch die Stabilitätsprogramme der meisten anderen EU-Staaten streben spätestens ab 2011 eine deutliche Rückführung der Haushaltsdefizite an (vgl. Brecht et al. 2010).

Neben den Befürwortern einer schnellen Budgetkonsolidierung finden sich jedoch auch gewichtige Stimmen, die vor einer zu schnellen Rückführung der Defizite und den damit verbundenen konjunkturellen Risiken warnen (IMF 2010, S. 4). Konkret für Österreich hat das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) jüngst eine Konsolidierungsstudie vorgelegt (Aiginger et al. 2010), in der zwar die grundsätzliche Machbarkeit der von der Bundesregierung angestrebten Budgetkonsolidierung betont wird. Sie wird jedoch nur unter der Bedingung einer Fortsetzung der konjunkturellen Erholung empfohlen und mit einem zusätzlichen finanzpolitischen Anschub im Jahr 2010 verknüpft (Aiginger et al., S. 5).

Vor dem Hintergrund der noch nicht konkret ausformulierten Konsolidierungsstrategie der Bundesregierung sowie den ernst zu nehmenden konjunkturpolitischen Bedenken stellt sich die Frage, wie eine Erfolg versprechende mittelfristige, makroökonomisch und verteilungspolitisch möglichst unschädliche Konsolidierungsstrategie für Österreich aussehen könnte. Die vorliegende Studie soll hierzu einen Beitrag leisten.

Dazu wird in Kapitel 2 zunächst sowohl theoretisch als auch empirisch der für die Konsolidierungspolitik zentralen Frage nach den makroökonomischen Auswirkungen diskretionärer

Finanzpolitik nachgegangen: Ist mit negativen Auswirkungen einer restriktiven Finanzpolitik auf Wachstum und Beschäftigung zu rechnen und falls ja, wie groß sind die zu erwartenden Effekte (Multiplikatoren)? Kapitel 3 beleuchtet in zwei ausführlicheren Fallbeispielen die konkreten konsolidierungspolitischen Erfahrungen in Deutschland und den USA: Anhand der misslungenen Konsolidierungsversuche in Deutschland während der Stagnationsphase von 2001 bis 2005 und der erfolgreichen Konsolidierung in den USA in den 1990er Jahren wird nach den wesentlichen Eigenschaften einer makroökonomisch erfolgreichen Konsolidierungsstrategie gesucht. Vor dem Hintergrund der gewonnenen Erkenntnisse beleuchtet Kapitel 4 dann die konsolidierungspolitische Ausgangslage in Österreich, untersucht die makroökonomischen Auswirkungen alternativer Konsolidierungsstrategien und skizziert eine Erfolg versprechende Alternative. Kapitel 5 liefert eine kurze Zusammenfassung.

2 ZUR FRAGE DER WIRKSAMKEIT DER FISKALPOLITIK

2.1 Vorbemerkung

Ob eine Konsolidierung des Staatshaushalts gelingen kann, hängt ganz entscheidend von den makroökonomischen Auswirkungen der ergriffenen finanzpolitischen Maßnahmen ab. Damit geht es letztlich um die seit Jahrzehnten kontrovers diskutierte Frage der Wirksamkeit der Fiskalpolitik. Zu den makroökonomischen Auswirkungen (diskretionärer) kreditfinanzierter finanzpolitischer Maßnahmen gibt es eine umfangreiche internationale Literatur, die sich auf unterschiedliche Methoden stützt. Die verschiedenen Studien gelangen – theoretisch wie empirisch – zu sehr unterschiedlichen und bisweilen gegensätzlichen Ergebnissen.

Eine einfache Übertragung der Ergebnisse internationaler Studien auf eine konkrete Volkswirtschaft wie die österreichische zu einem bestimmten Zeitpunkt ist zwar problematisch. Dennoch können die Studien zumindest eine Orientierung geben und die möglichen Konsequenzen diskretionärer Maßnahmen aufzeigen. Im Folgenden werden zunächst die Ergebnisse der bisherigen Literatur zu den makroökonomischen Wirkungen alternativer Maßnahmen analysiert. Dies geschieht erst für die theoretischen Grundlagen und danach für die empirischen Ergebnisse. Schließlich werden die Ergebnisse von Simulationsrechnungen mit dem makroökonomischen Konjunkturmodell des IMK zu den Multiplikatorwirkungen alternativer fiskalpolitischer Maßnahmen präsentiert. Studien für Österreich werden dann erst in Abschnitt 4.3 im konkreten Kontext behandelt.

2.2 Theoretische Grundlagen

Für die Wirkungsanalyse kreditfinanzierter finanzpolitischer Maßnahmen werden verschiedene theoretische Ansätze zugrunde gelegt. Einen kurzen Überblick geben z.B. Prammer (2004), Briotti (2005), Köhler-Töglhofer und Reiss (2009). Eine zentrale Rolle für die Wirkung der Fiskalpolitik spielt dabei der private Verbrauch. Entscheidend sind neben anderen Faktoren insbesondere die Art der Erwartungsbildung der privaten Haushalte und die Bedeutung des aktuellen verfügbaren Einkommens für den privaten Verbrauch. Demnach kann man primär drei theoretische Grundrichtungen und ihre Variationen unterscheiden:

- die keynesianische Theorie (positive Fiskalmultiplikatoren)
- das sogenannte ricardianische Äquivalenztheorem (Fiskalmultiplikatoren gleich null)
- Nicht-keynesianische Effekte (negative Fiskalmultiplikatoren)

In der ursprünglichen *keynesianischen Theorie* (Keynes 1936, insbesondere Kapitel 10) führen höhere Investitionen bzw. höhere Staatsausgaben zu steigenden Einkommen, die je nach marginaler Konsumneigung der Haushalte wieder verausgabt werden und so zu weiteren Einkommen führen, die wieder ausgegeben werden. In der geschlossenen Volkswirtschaft steigt so das Volkseinkommen um den Faktor $\frac{1}{1-c}$, wobei c die marginale Konsumneigung darstellt. Je größer die Konsumneigung, desto größer wird der Multiplikator. Da die unteren Einkommensschichten tendenziell eine höhere Konsumneigung haben als obere Einkommensschichten, beeinflusst die Einkommensverteilung die Multiplikatorwirkung fiskalpolitischer Maßnahmen. Eine Umverteilung von unten nach oben führt wegen der geringeren Konsumneigung der oberen Einkommensschichten gesamtwirtschaftlich zu einer geringeren Konsumneigung (Klär/Slacalek 2006) und folglich zu einem geringeren Multiplikator. In der offenen Volkswirtschaft wird der Multiplikator zusätzlich durch die Importneigung verringert ($\frac{1}{1-c+m}$, m = Importquote).

Unterstellt wird, dass die Haushalte sich bei ihrer Konsumententscheidung am aktuellen verfügbaren Einkommen orientieren und, dass die Kapazitäten unterausgelastet sind. Hier ist der Staatsausgaben-Multiplikator in der Regel größer als eins. Nach dem so genannten Haavelmo-Theorem (Haavelmo 1945) ergibt sich zudem selbst dann ein positiver Multiplikatoreffekt, wenn die Ausgabenerhöhungen zeitgleich durch Steuern finanziert werden. Wie sich leicht ableiten lässt, ist der Multiplikator einer Steuererhöhung $\frac{-c}{1-c}$, sofern die Steuern einkommensunabhängig sind (vgl. Brümmerhoff 1990, S. 391 ff).

Der Gesamtmultiplikator von steuerfinanzierten Staatsausgabenerhöhungen ist folglich:

$$\frac{1}{1-c} - \frac{c}{1-c} = \frac{1-c}{1-c} = 1$$

Wenn einkommensabhängige Steuern erhoben werden, fällt der Multiplikator etwas geringer aus, weil auf das multiplikatorbedingt höhere Einkommen Steuern anfallen, was tendenziell bremsend wirkt. Der Multiplikator reduziert sich auf

$$\frac{1-c}{1-c(1-\tau)}$$

dabei ist τ der Steuersatz. Wenn $0 < \tau < 1$, dann liegt der Multiplikator eben-

falls zwischen 0 und 1. Dennoch bleibt der Multiplikator in beiden Fällen bei vollständiger Steuerfinanzierung ($dG=dT$) größer 0.

Zu konträren Ergebnissen gelangen Theorien, die auf der so genannten Permanenten Einkommenshypothese (Friedman 1957) und rationalen Erwartungen basieren. Hier ist insbesondere das so genannte *Ricardianische Äquivalenztheorem* (Barro 1974) zu nennen. Es besagt, dass es für die Wirkung einer Staatsausgabenerhöhung irrelevant ist, ob diese durch Steuern oder Schulden finanziert wird. Die rationalen, vorausschauenden Haushalte antizipieren die durch die höhere Verschuldung implizierte höhere zukünftige Besteuerung. Wenngleich ihr heutiges Einkommen sich durch die expansive Fiskalpolitik erhöht, bleibt das Lebenseinkommen unverändert, so dass es zu keiner Erhöhung des privaten Verbrauchs kommt. Der Staatsausgabenmultiplikator ist damit gleich null. Dieses Modell basiert allerdings auf sehr restriktiven Annahmen, die häufig kritisiert werden. Es setzt voraus, dass Haushalte keinen Liquiditätsbeschränkungen unterliegen, rational agieren, sich an ihrem Lebenseinkommen orientieren, über ihren eigenen Lebenshorizont hinaus denken (also auch das Wohl kommender Generationen im Blick haben) und, dass Steuern als Kopfsteuern erhoben werden. Gibt man einige dieser Annahmen auf, so lassen sich auch in diesem Modellrahmen positive Multiplikatoren ableiten, z.B. wenn die privaten Haushalte Liquiditätsbeschränkungen unterworfen sind. Häufig wird dann von „weak Keynesian effects“ gesprochen (vgl. Briotti 2005).

Gibt man in diesem theoretischen Rahmen die Annahme einer festen Pauschalsteuer auf und nimmt einen hohen Schuldenstand in der Ausgangssituation an, der aufgrund von Risikoprämien mit hohen Zinsen einhergeht, so kann man zu so genannten *nicht-keynesianischen Effekten* kommen (Alesina/Perotti 1995). In der beschriebenen Modellsituation führen glaubwürdige Konsolidierungsanstrengungen zu einem höheren privaten Verbrauch: Die Haushalte sehen voraus, dass ihre Steuerlast in der Zukunft niedriger sein wird, weshalb ihr permanentes Einkommen steigt. Die Literatur spricht hier von „expansionary fiscal contractions“ (vgl. z.B. Giudice et al. 2007). Der Multiplikator fiskalpolitischer Maßnahmen ist in diesem Fall sogar negativ. Anders als im keynesianischen Paradigma führen Ausgabenkürzungen hier nicht zu einem Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Aktivität, sondern zu einer Steigerung. Insbesondere bei einschneidenden Konsolidierungsmaßnahmen. Allerdings setzt diese Sichtweise implizit voraus, dass den Staatsausgaben keine Vorteile für die Steuerzahler gegenüberstehen, diese also reine Verschwendung sind (Prammer 2004, S. 39). Wenn man aber davon ausgeht, dass der Staat erwünschte Leistungen für die Bürger erbringt, dann könnten in Folge einer Ausgabenkürzung die Konsumausgaben insbesondere deshalb steigen, weil Bürger die ehemals staatlichen Leistungen selbst erbringen müssen und nicht, weil sie über ein höheres permanentes Einkommen verfügen.

Alternativ können Konsolidierungsmaßnahmen über den Arbeitsmarkt und die Investitionen zu expansiven „nicht-keynesianischen Effekten“ führen. In diesem Fall wirkt sich in der neoklassischen Modellwelt eine sinkende staatliche Lohnsumme allgemein lohnsenkend aus, was die Unternehmer zu verstärkten Investitionen veranlasst (Giudice et al. 2007). Im Zusammenhang mit neoklassischen Theorieansätzen werden auch Angebotswirkungen thematisiert. Änderungen der Besteuerung wirken sich auf das Arbeitsangebot aus. Der Gesamteffekt ist

allerdings a priori unbestimmt, weil Einkommens- und Substitutionseffekt entgegengesetzte Wirkungsrichtungen haben (vgl. Briotti, 2005).

Die Wirkungen diskretionärer fiskalpolitischer Maßnahmen hängen somit ganz entscheidend von den Annahmen des jeweiligen Modellrahmens ab. Die Annahme, dass sich Haushalte rational verhalten und der Konsum mit der permanenten Einkommenshypothese im Einklang steht, dominierte trotz seiner offensichtlichen Realitätsferne lange Zeit die makroökonomischen Modellansätze. In jüngster Zeit mehren sich in der Ökonomie allerdings die Zweifel an dieser Sichtweise und die Abweichungen zwischen der Theorie und dem tatsächlichen menschlichen Verhalten werden zunehmend thematisiert (vgl. z.B. Akerlof/Shiller 2009; Akerlof 2007, zur Kritik an der permanenten Einkommenshypothese und dem ricardianischen Äquivalenztheorem vgl. auch Blinder 2004). Die „Verhaltensökonomie“ („behavioural economics“), die ökonomische Entscheidungen von Individuen auch in Laborversuchen untersucht, hat gerade im Zuge der jüngsten Finanzkrise an Bedeutung gewonnen.

2.3 Empirische Studien

In den vergangenen Jahrzehnten haben sich zahlreiche empirische Studien mit den Wirkungen diskretionärer finanzpolitischer Maßnahmen auseinandergesetzt. Es liegen zudem umfangreiche Literaturstudien vor (vgl. z.B. Bouthevillain et al. 2009, Briotti 2005, Spilimbergo et al. 2009). Angesichts der Vielzahl von verfügbaren Studien ist es weder möglich noch zweckmäßig, auf jede einzelne Studie einzugehen. Der Fokus wird vielmehr exemplarisch auf einige zentrale Arbeiten gerichtet, die für verschiedene Ansätze mit tendenziell ähnlichen Ergebnissen stehen. Dabei wird deutlich, dass es in der Literatur eine große Vielfalt an Methoden wie Ergebnissen gibt. Besonderes Augenmerk wird im Folgenden darauf gelegt, ob es belastbare Evidenz für das Vorliegen nicht-keynesianischer Effekte gibt.

Briotti (2005) untersucht die Auswirkungen einer Konsolidierung der Staatsfinanzen auf die Wirtschaftsleistung. Aus einer Vielzahl empirischer Studien schließt sie vor allem, dass eine Konsolidierung zumindest anfänglich mit Wachstumsverlusten verbunden ist und dass ausgabenseitige Maßnahmen mit höheren Multiplikatoren verbunden sind als Steuererhöhungen – ein Ergebnis, das offenbar gut mit keynesianischen Grundannahmen vereinbar ist.

Bouthevillain et al. (2009) analysieren zahlreiche Studien zu den finanzpolitischen Multiplikatoren für verschiedene OECD-Länder (vgl. Bouthevillain et al. 2009, Tabellen 1-3 auf S. 10-14 für einen umfassenden Vergleich der Multiplikatoren aus verschiedenen Studien). Die untersuchten Studien werden in zwei Gruppen gegliedert: VAR-Analysen und Ergebnisse von „simulation models“, wobei letztere in erster Linie Modelle beinhalten, die in der langen Frist neoklassisch und in der kurzen Frist keynesianisch sind. Mit dem New Area Wide Model der Europäischen Zentralbank ist zudem ein DSGE-Modell vertreten. Negative Multiplikatoren, wie

sie von den Verfechtern nicht-keynesianischer Effekte postuliert werden, treten nach dieser Studie nur in seltenen Fällen, mittelfristig und nur für einzelne Länder – vorwiegend bei VAR-Analysen – auf. Dabei ist nach Bouthevillain et al. (2009) allerdings zu beachten, dass manche positive Multiplikatoren nahe bei null liegen, sodass sie wegen der Konfidenzbänder auch negativ sein könnten.

Es bestehen sehr große Unterschiede zwischen Studien, Ländern und fiskalischen Maßnahmen. Bouthevillain et al. (2009) präsentieren in ihrem Artikel eine mehrseitige Überblickstabelle über kurz- und mittelfristige Multiplikatoren, die sich aus zahlreichen Studien für unterschiedliche OECD-Länder ergeben. Die Studien sind, z.B. wegen unterschiedlicher Zeithorizonte, nur schwer vergleichbar. Somit kann die Überblickstabelle lediglich einen Eindruck über Größenordnungen von Multiplikatoren und über die Uneinheitlichkeit von Forschungsergebnissen vermitteln. Dieser Überblick stützt tendenziell jedoch die keynesianische Sichtweise: Die einnahmenseitigen Multiplikatoren sind fast durchweg geringer als die ausgabenseitigen und zumindest in den Simulationsstudien mit makroökonomischen Modellen, die erfolgreich für Konjunkturprognosen und wirtschaftspolitische Beratung eingesetzt werden, sind Multiplikatoren von nahe oder über eins auf der Ausgabenseite häufig anzutreffen. Interessant ist, dass der Multiplikator für den Staatskonsum dabei oftmals sogar größer eingeschätzt wird als derjenige für die öffentlichen Investitionen.

In einer Untersuchung, die durch die aktuelle Wirtschaftskrise veranlasst war, hat die OECD (2009a) mit ihrem Mehrländer-Modell „Interlink“ die Multiplikatorwirkungen verschiedener Maßnahmen einer expansiven Fiskalpolitik verglichen. Dabei sind die Multiplikatoren auf der Ausgabenseite in der Regel etwa doppelt so groß wie auf der Einnahmenseite. Es bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den unterschiedlichen ausgabenseitigen und einnahmenseitigen Maßnahmen. Besonders hohe Multiplikatoren ergeben sich bei Infrastrukturinvestitionen, geringere Multiplikatoren wirken bei Transfers. Die tendenziell niedrigsten Multiplikatoren weist eine Senkung indirekter Steuern auf. Im internationalen Vergleich sind die Größenordnungen relativ ähnlich, wobei große, relativ geschlossene Volkswirtschaften tendenziell höhere Multiplikatoren aufweisen. Ein höherer Schuldenstand in der Ausgangssituation führt eher zu Ricardianischen Effekten. Die Studie betrachtet die Multiplikatoren nur für die ersten beiden Jahre und macht keine konkrete Aussage über längerfristige Wirkungen.

Der IMF (2008) hat mit Hilfe des Global Integrated Monetary and Fiscal Model (GIMF), einem Mehr-Länder-DSGE-Modell, für einen großen Länderkreis untersucht, wie sich eine diskretionäre expansive Fiskalpolitik auswirkt. Dabei wurde zwischen Industrieländern („advanced economies“) sowie Entwicklungs- und Schwellenländern („emerging economies“), ausgaben- und einnahmenseitigen Maßnahmen sowie einem hohen und einem niedrigen anfänglichen Schuldenstand unterschieden. Dabei zeigten sich insbesondere große Unterschiede zwischen Industrieländern auf der einen Seite und Entwicklungs- und Schwellenländern auf der anderen Seite. Für entwickelte Industrieländer ergaben sich bei ausgaben- wie einnahmenseitigen Maßnahmen positive Multiplikatoren, wobei erstere geringfügig höher ausfielen. Bei Entwicklungs-

und Schwellenländern waren die Multiplikatoren auf der Ausgabenseite negativ. Es wurden zwar positive einnahmenseitige Multiplikatoren geschätzt. Diese waren aber nur etwa halb so groß wie in entwickelten Volkswirtschaften. Eine hohe Verschuldung in der Ausgangslage kann die Wirkung einer expansiven Fiskalpolitik konterkarieren. Der Multiplikator kann dann – insbesondere bei weniger entwickelten Ländern – sogar negativ sein. Zusätzlich geht ein wichtiger Einfluss von der Geldpolitik aus. Die Höhe der Multiplikatoren hängt davon ab, inwieweit die Geldpolitik akkommodierend wirkt. Dies erklärt auch die Schätzung niedrigerer Multiplikatoren in der jüngeren Vergangenheit, als die Geldpolitik tendenziell weniger akkommodierend war.

Al-Ayd and Barrell (2005) schätzen mit Hilfe des National Institute Global Economic Model (NIGEM) Multiplikatoren für das Vereinigte Königreich und die vier größten Volkswirtschaften des Euroraums. Sie simulieren Erhöhungen direkter und indirekter Steuern, von Unternehmenssteuererhöhungen und Senkungen von Transfers. Sie stellen fest, dass die Multiplikatoren in Ländern für die ein hoher Anteil liquiditätsbeschränkter Haushalte geschätzt wurde (z.B. Deutschland) tendenziell absolut höher sind. Allerdings liegen sie alle unter eins.

In einem vielbeachteten Aufsatz untersuchen Giavazzi und Pagano (1990) Konsolidierungsphasen in Irland und Dänemark in den 1980er Jahren. Die Autoren schätzen Konsumfunktionen mit verschiedenen Spezifikationen. Die jeweiligen Konsumfunktionen, bei denen Einkommens- und Vermögensgrößen berücksichtigt werden, unterschätzen den Konsum in den Konsolidierungsphasen, woraus die Autoren schließen, dass Erwartungen über ein höheres permanentes Einkommen den Konsum mit beeinflussen müssen. Die Autoren weisen allerdings auch darauf hin, dass beiden Konsolidierungsphasen jeweils deutliche Abwertungen der Währung vorangegangen waren und die Konsolidierungsphasen mit gesunkenen Nominal- und Realzinsen einhergingen. Ein Blick in die AMECO-Datenbank der EU-Kommission zeigt auch deutlich, dass in beiden Ländern der Außenbeitrag während der Konsolidierungsphase deutlich zugenommen hat. So ist es sicher kein Zufall, dass eine abwertungsbedingt makroökonomisch erfolgreiche Konsolidierung gerade in kleinen offenen Volkswirtschaften festgestellt wurde.

Afonso (2006) wertet die bestehende Literatur zu nicht-keynesianischen Effekten aus. Die von ihm angeführten 13 Studien (vgl. Afonso, 2006, Tabelle 1, S. 37) weisen nicht-keynesianische Effekte nur zum Teil nach. Afonso selbst schätzt eine Konsumfunktion für die Länder der EU-15, bei der neben dem Pro-Kopf-BIP der Länder und dem Pro-Kopf-BIP der OECD der Staatsverbrauch und die Steuern multipliziert mit einer Dummy-Variablen für das fiskalische Regime (Konsolidierung oder keine Konsolidierung) verwendet werden¹. Es wird ein panel-ökonometrischer Ansatz gewählt, bei dem länderspezifische Gegebenheiten durch die jeweilige Konstante berücksichtigt werden (Fixed effects). Afonso stellt eine negative langfristige Elastizität zwischen privatem und öffentlichem Konsum fest. Die langfristigen Elastizitäten bezüglich der Steuern haben eine ähnliche Größenordnung, aber ein positives Vorzeichen. Wird

¹ Hier werden drei verschiedene Kriterien zur Bestimmung von Konsolidierungsphasen verwendet; eine Variante von Afonso selbst und die Kriterien von Alesina/Ardagna (1998) und von Giavazzi/Pagano (1990).

der Schätzzeitraum auf die Zeit nach Maastricht (also 1992-2005) verkürzt, so haben die Staatsausgaben keinen signifikanten Einfluss mehr auf den Konsum. Eine Erhöhung der Steuern wirkt in der langen Frist weiterhin konsumerhöhend, während die Erhöhung staatlicher Transfers konsumsenkend wirkt. In einem weiteren Schritt wird der Schuldenstand berücksichtigt (durch eine Dummy-Variable, die bei einem Wert des Schuldenstands oberhalb der Schwelle den Wert 1 und sonst 0 annimmt). Die Ergebnisse sind dabei sehr uneinheitlich.

Giudice et al. (2007) stellen in einer Probit-Analyse von 14 EU-Ländern (EU-15 ohne Luxemburg) in der Hälfte der ermittelten Fälle expansive Wirkungen der Konsolidierungspolitik fest. Eliminiert man jedoch die Fälle einer akkomodierenden Geldpolitik sowie von Währungsabwertungen, so gilt dies nur noch für ein Viertel der Fälle. Expansive Konsolidierungen waren dabei durch einen hohen Anfangsschuldenstand und Ausgabenkürzungen charakterisiert. Nach Giudice et al. (2007) ist die Expansion nicht auf einen erhöhten Leistungsbilanzsaldo infolge einer Abwertung zurückzuführen. Hier gebe es keine signifikanten Unterschiede zwischen expansiven und nicht expansiven Konsolidierungen. Es kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass einige Konsolidierungsphasen einfach deswegen als expansiv klassifiziert wurden, weil sie im Tiefpunkt des Konjunkturzyklus ansetzten und auf eine konjunkturelle Talsohle in der Regel ein Aufschwung folgt. Das wird auch von den Autoren eingeräumt. De facto gibt es also auch in dieser Studie keine stichhaltigen Belege für eine expansive Konsolidierung.

Marterbauer und Walterskirchen (1999) untersuchen die Konsolidierungserfolge europäischer Länder im Vorfeld der Europäischen Währungsunion. Gründe für den Erfolg vieler Länder bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte waren ihrer Einschätzung nach insbesondere sinkende Zinsen bzw. eine expansive Geldpolitik, die angesichts fallender Inflationsraten den kontraktiven Wirkungen der Fiskalpolitik entgegenwirkte, fallende Sparquoten der privaten Haushalte, eine boomende Weltwirtschaft und Wechselkurse, die eine hohe Wettbewerbsfähigkeit gewährleisteten. Zusätzlich spielten Einmalmaßnahmen wie die „Europasteuer“ in Italien und die Ausgliederung öffentlicher Investitionen aus dem Staatshaushalt in Österreich eine wichtige Rolle. Marterbauer und Walterskirchen schätzen den Beitrag solcher Maßnahmen auf rund ein Viertel des Konsolidierungserfolges. Da die Einmalmaßnahmen nicht wiederholt werden können und die Konstellation sinkender Inflationsraten, Zinsen und Sparquoten im Vorfeld der Währungsunion einzigartig war, halten Marterbauer und Walterskirchen die Wiederholung derartiger Konsolidierungserfolge für relativ unwahrscheinlich. Sie betonen die Bedeutung des makroökonomischen Umfelds für den Konsolidierungserfolg. Die Defizite sollten ihrer Ansicht nach in Aufschwungsphasen zurückgeführt werden.

Die betrachteten Studien weisen sowohl hinsichtlich der verwendeten Methoden als auch hinsichtlich der gewonnenen Ergebnisse eine große Vielfalt auf. Es ist somit nicht möglich, aus der vorhandenen Literatur eindeutige Schlüsse zu ziehen. Dennoch finden sich kaum überzeugende Belege für nicht-keynesianische Effekte der Konsolidierungspolitik. Zudem rechtfertigen die Schätzungen der fiskalpolitischen Multiplikatoren zwar keinen übergroßen Optimismus,

aber Multiplikatoren von durchschnittlich etwa eins auf der Ausgabenseite und etwa 0,5 auf der Einnahmenseite erscheinen insgesamt als nicht überhöht.

2.4 Exkurs: Multiplikator-Simulationen mit dem Deutschland-Modell des IMK

Ergänzend zum Literaturüberblick über die Multiplikatorwirkungen fiskalpolitischer Maßnahmen wurden verschiedene Simulationen für ausgaben- wie einnahmenseitige Maßnahmen mit dem makroökonomischen Deutschland-Modell des IMK durchgeführt. In den Szenarien wurde jeweils ein dauerhafter fiskalpolitischer Impuls von nominal 10 Mrd. Euro pro Jahr (also 2,5 Mrd. Euro je Quartal) angenommen.

Folgende Szenarien wurden betrachtet:

- 1) Veränderung des Staatsverbrauchs,
- 2) Veränderung der öffentlichen Investitionen,
- 3) Veränderung der Transfers an die privaten Haushalte,
- 4) Veränderung der Mehrwertsteuer (Regelsatz),
- 5) Veränderung anderer indirekter Steuern,
- 6) Veränderung der Lohn- und Einkommensteuer,
- 7) Veränderung der Sozialabgaben.

Der Schätzzeitraum des Modells beginnt für die meisten Gleichungen im Jahr 1980, für einige Variablen aus dem Staatssektor liegen nur Reihen ab 1991 vor. Die Simulation erfolgte für den Zeitraum von 1998 bis 2007, wobei der Schock im Jahr 2001 einsetzt.

Dabei wurden die Variablen soweit wie möglich weiterhin modellendogen berechnet, d.h. der Impuls wurde als Add-Faktor in die Schätzgleichung eingefügt. Dadurch kann es sich ergeben, dass die Abweichung von der Basissimulation für die geschockte Variable schon im ersten Jahr von 10 Mrd. Euro verschieden ist. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die verzögerte endogene Variable (z.B. Wert des Vorquartals) in der Gleichung enthalten ist.

Das makroökonomische Modell des IMK ist ein hochaggregiertes Modell der deutschen Volkswirtschaft, in dem der Staatssektor nur teilweise explizit modelliert ist. Für wichtige Größen wie z.B. die Beschäftigung und die Löhne gibt es nur eine Schätzgleichung für die Gesamtwirtschaft. Dadurch sind Simulationen der unterschiedlichen Wirkungen von Beschäftigungs- oder Lohnänderungen im öffentlichen Sektor nicht möglich. Es können nur allgemeine Änderungen des Staatsverbrauchs simuliert werden, wobei deren genaue Ausgestaltung nicht näher spezifiziert werden kann.

Die Transfers an die privaten Haushalte werden als ein Aggregat modelliert. Dabei wird im IMK-Modell nicht zwischen verschiedenen Transferarten wie z.B. Renten, Arbeitslosengeld oder Kindergeld unterschieden. Eine Veränderung der Transfers hat einen Einfluss auf das verfügbare Einkommen der Haushalte und somit auf die Konsumausgaben.

Bei den ersten drei Szenarien wurde der fiskalische Impuls jeweils auf den Staatsverbrauch, die öffentlichen Investitionen und die staatlichen Transfers an die Haushalte aufgesetzt. Es wurden keine weiteren Annahmen getroffen.

Bei den Simulationen einer Erhöhung indirekter Steuern muss eine Überwälzungsannahme getroffen werden. Bei der Mehrwertsteuer wurde für den privaten Verbrauch eine 2/3-Preisüberwälzung angenommen. Beim Staatsverbrauch, den privaten Wohnungsbauinvestitionen sowie den staatlichen Bauinvestitionen wurde eine sofortige volle Überwälzung unterstellt. Der Impuls von 10 Mrd. Euro jährlich wurde gemäß den Anteilen in Tabelle 2.1 auf die betroffenen Aggregate aufgeteilt:

Tabelle 2.1
Aufteilung des Impulses einer Mehrwertsteueränderung auf die Aggregate

Private Konsumausgaben	72%
Staatskonsum	13%
Öffentliche Bauinvestitionen	3%
Privater Wohnungsbau	11%

Quelle: Berechnungen des IMK auf der Basis von Daten des deutschen Bundesministeriums der Finanzen.

In der Simulation einer Veränderung anderer indirekter Steuern wurde analog zur Annahme bei der Mehrwertsteuerüberwälzung ebenfalls eine Überwälzung von 2/3 gewählt. Anders als bei der Mehrwertsteuer ist hier nur der private Konsum betroffen.

Für die Simulation einer Änderung der Lohn- und Einkommensteuer wurde der Impuls proportional auf die Steuern auf Lohn- und Gewinneinkommen verteilt, die im Modell getrennt modelliert werden.

Die sich aus den Simulationen ergebenden Multiplikatoren wurden real bezogen auf das Referenzjahr 2000 berechnet, d.h. die Abweichung des realen BIP von der Basissimulation wurde zur deflationierten Abweichung der geschockten Variablen von der Basissimulation ins Verhältnis gesetzt. Somit werden Preiswirkungen, die insbesondere bei Simulationen mit indirekten Steuern deutlich sind, ausgeblendet. Für die Deflationierung wurde auf der Einnahmenseite durchweg der BIP-Deflator verwendet. Auf der Ausgabenseite wurde der Deflator des jeweili-

gen geschockten Aggregats verwendet. Die Preisbereinigung der Transfers an die privaten Haushalte erfolgte mit dem Deflator des privaten Verbrauchs. In realer Rechnung beträgt der Schock von 10 Mrd. Euro nominal dann beispielsweise bei den Transfers an die privaten Haushalte 9,8 Mrd. Euro im Jahr 2001. Diese werden zum realen Wachstumseffekt von 4,4 Mrd. Euro ins Verhältnis gesetzt. Entsprechend wird bei den übrigen Aggregaten und in den übrigen Jahren verfahren.

Es zeigt sich, dass die Multiplikatoren auf der Ausgabenseite tendenziell größer sind als auf der Einnahmenseite (Tabelle 2.2). Eine Ausnahme bildet der Multiplikator der Transfers an die privaten Haushalte. Dies dürfte jedoch zum Teil daran liegen, dass das Modell keine Haushalte mit unterschiedlichen Einkommen und Konsumneigungen modelliert. Schwerpunktmäßig gehen die Transfers in der Realität aber an Haushalte mit einem geringeren Einkommen und einer höheren Konsumneigung. Dies kann im IMK-Modell jedoch nicht abgebildet werden, so dass der Multiplikator bei den Transferleistungen leicht unterschätzt werden dürfte.

Weiters zeigen die Simulationen, dass der Multiplikator in den meisten Fällen nach zwei bis drei Jahren am höchsten ist und sich dann wieder verringert. Lediglich bei einer Erhöhung von indirekten Steuern – der Mehrwertsteuer wie anderer indirekter Steuern – bleiben die Multiplikatoren anhaltend hoch. Insgesamt sind die Multiplikatoren des IMK-Modells etwas höher als die von manchen neoklassisch geprägten Modellen (z.B. OECD 2009a), was in erster Linie an der keynesianischen Konsumhypothese im IMK-Modell und den unterschiedlichen Überwälzungsannahmen liegen dürfte. Würde man eine geringere (höhere) Überwälzung annehmen, so würde der entsprechende Multiplikator absolut gesehen geringer (höher) ausfallen.

Ähnlich wie in anderen Untersuchungen fällt auch in der vorliegenden Analyse der Multiplikator der öffentlichen Investitionen am höchsten aus, während Veränderungen der direkten Steuern, hier der Lohn- und Einkommensteuer einen geringeren Einfluss auf die Wirtschaftstätigkeit haben. Für die Interpretation der Auswirkungen der Lohn- und Einkommensteuer ist es wichtig zu betonen, dass die Konsumfunktion im IMK-Modell nicht nach Einkommensklassen differenziert ist, d.h. die mit höheren Einkommen tendenziell zunehmende Sparneigung wird im Modell nicht abgebildet. Würde man eine solche Differenzierung im Modell berücksichtigen, so könnte auch der Effekt einer unterschiedlich progressiven Ausgestaltung der direkten Steuern analysiert werden. Aufgrund der sonstigen Modellstruktur wäre zu erwarten, dass die Multiplikatoren tendenziell umso geringer (höher) ausfallen je mehr (weniger) die Steuerlast auf die oberen Einkommensklassen konzentriert ist, da diese eine höhere Sparneigung haben. Da vermögensbezogene Steuern (insbesondere Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer) überwiegend Haushalte mit hohem Einkommen treffen, Einkommens- und Vermögensverteilung also stark korreliert sind (vgl. Bach et al. 2004, S. 88ff.), ist bei ihnen tendenziell nur ein geringerer Multiplikator zu erwarten, zumal nicht mit nennenswerten Auswirkungen auf die private Investitionstätigkeit zu rechnen ist.

Neben den Wachstumseffekten alternativer Maßnahmen sind auch ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung von zentraler Bedeutung (Tabelle 2.3). Da in der Beschäftigungsgleichung des IMK-Modells das Bruttoinlandsprodukt und der Kapitalstock die langfristige Beschäftigungsentwicklung bestimmen, erstaunt es nicht, dass die Beschäftigungswirkungen in etwa den Multiplikatorwirkungen entsprechen. Es fällt auf, dass die Beschäftigungswirkungen bei Veränderungen der öffentlichen Konsumausgaben noch etwas stärker ausfallen als bei Veränderungen der öffentlichen Investitionsausgaben. Die geringsten Beschäftigungswirkungen sind bei den direkten Steuern zu verzeichnen.

Tabelle 2.2
Multiplikatoren ausgewählter fiskalpolitischer Maßnahmen für Deutschland bei einem Impuls von 10 Mrd. Euro – Simulationen mit dem IMK-Modell

	Jahr 1	Jahr 2	Jahr 3	Jahr 4	Jahr 5	Jahr 6	Jahr 7
1) Veränderung des Staatsverbrauchs	1,3	1,4	1,4	1,3	1,1	1,0	1,0
2) Veränderung der öffentlichen Investitionen	1,4	1,7	1,8	1,7	1,5	1,3	1,2
3) Veränderung staatl. Transfers an private Haushalte	0,4	0,7	0,9	0,8	0,7	0,5	0,4
4) Veränderung der Mehrwertsteuer (Regelsatz)	0,4	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
5) Veränderung anderer indirekter Steuern	0,3	0,7	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
6) Veränderung der Lohn- und Einkommensteuer	0,3	0,5	0,7	0,7	0,5	0,4	0,3
7) Veränderung der Sozialbeiträge	0,4	0,7	1,1	1,2	1,1	0,9	0,8

Quellen: Simulationen mit dem IMK-Modell.

Tabelle 2.3
Beschäftigungseffekte ausgewählter fiskalpolitischer Maßnahmen für Deutschland bei einem Impuls von 10 Mrd. Euro – Abweichungen von der Basis-simulation mit dem IMK-Modell

	Jahr 1	Jahr 2	Jahr 3	Jahr 4	Jahr 5	Jahr 6	Jahr 7
	In 1000 Personen						
1) Veränderung des Staatsverbrauchs	74	201	286	303	272	227	190
2) Veränderung der öffentlichen Investitionen	74	197	271	273	226	165	110
3) Veränderung staatl. Transfers an private Haushalte	19	73	121	142	132	106	78
4) Veränderung der Mehrwertsteuer (Regelsatz)	20	74	119	131	122	111	103
5) Veränderung anderer indirekter Steuern	12	60	113	141	146	140	128
6) Veränderung der Lohn- und Einkommensteuer	13	49	81	95	89	71	52
7) Veränderung der Sozialbeiträge	15	62	111	140	140	122	100

Quellen: Simulationen mit dem IMK-Modell, eigene Berechnungen.

2.5 Zwischenfazit

Die Analyse der makroökonomischen Wirksamkeit der Finanzpolitik kommt damit insgesamt zu folgendem Schluss: Theoretisch ist aufgrund der zum Teil diametral entgegengesetzten Ansätze keynesianischer, neu-keynesianischer oder neu-klassischer Prägung alles denkbar. Der traditionellen keynesianischen Erwartung spürbar positiver fiskalpolitischer Multiplikatoren stehen die Hypothese einer generellen Wirkungslosigkeit der Finanzpolitik in der Tradition Ricardo/Barros oder gar die Hypothese negativer Multiplikatoren aufgrund so genannter nicht-keynesianischer Effekte gegenüber. Für jeden der Ansätze finden sich zudem zumindest einzelne Studien, die unterstützende empirische Belege anführen.

In der Gesamtschau aller empirischen Arbeiten können jedoch keine überzeugenden Belege für eine generelle Wirkungslosigkeit der Fiskalpolitik oder gar nicht-keynesianische Effekte gefunden werden. Gerade bei den in der Literatur diskutierten Beispielen für eine angeblich expansiv wirkende Budgetkonsolidierung finden sich häufig andere makroökonomische Fakto-

ren, wie eine parallele Abwertung der Währung oder eine unterstützende Geldpolitik, so dass die zu beobachtende gute makroökonomische Performance nicht klar der Fiskalpolitik zugeordnet werden kann. Dagegen wird tendenziell die keynesianische Sichtweise gestützt: Die ermittelten einnahmenseitigen Multiplikatoren sind fast durchweg geringer als die ausgabenseitigen und zumindest in den Simulationsstudien mit makroökonomischen Modellen, die erfolgreich für Konjunkturprognosen und wirtschaftspolitische Beratung eingesetzt werden, sind Multiplikatoren von nahe oder über eins auf der Ausgabenseite häufig anzutreffen.

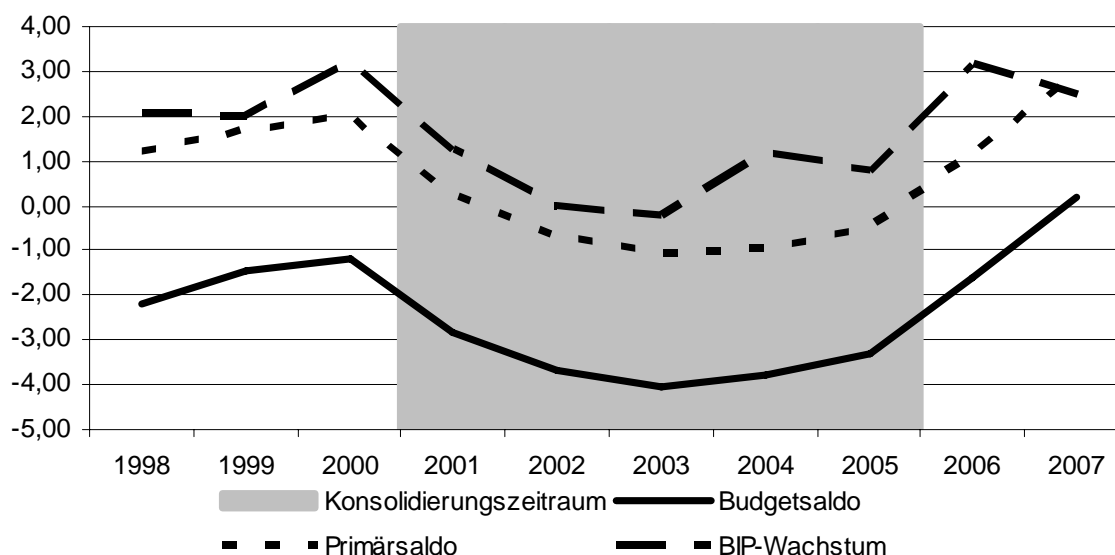
Für die Zielsetzung der vorliegenden Arbeit lautet das zentrale Ergebnis daher, dass mit negativen makroökonomischen Auswirkungen von Konsolidierungspolitik gerechnet werden muss. Es wäre grob fahrlässig, die zu erwartenden makroökonomischen Rückwirkungen bei der Diskussion einer geeigneten Konsolidierungsstrategie zu vernachlässigen.

3 FALLSTUDIEN ZUM ZUSAMMENHANG ZWISCHEN KONJUNKTURELLER ENTWICKLUNG UND KONSOLIDIERUNGSSPIELRAUM

3.1 Einführung

Wie die Ausführungen in Kapitel 2 gezeigt haben ist im Allgemeinen mit negativen makroökonomischen Auswirkungen der Budgetkonsolidierung zu rechnen. Ob eine Konsolidierung dennoch bei gleichzeitig guter Wachstums- und Beschäftigungsperformance gelingen kann, hängt von der gewählten Strategie und der Situation der betreffenden Volkswirtschaft in jedem Einzelfall ab. Aus diesem Grund werden im Folgenden in zwei detaillierteren Fallstudien die konkreten Erfahrungen zweier Länder mit der Budgetkonsolidierung näher betrachtet. Ausgewählt wurden Deutschland im Zeitraum von 2000 bis 2005 und die USA von 1992 bis 2000. In beiden Ländern stand die Haushaltskonsolidierung im betrachteten Zeitraum ganz oben auf der Prioritätenliste der Finanzpolitik, allerdings mit ganz unterschiedlichem Erfolg – sowohl, was das Ziel der Haushaltskonsolidierung selbst als auch die makroökonomische Performance angeht (vgl. Abbildung 3.1 und 3.2).

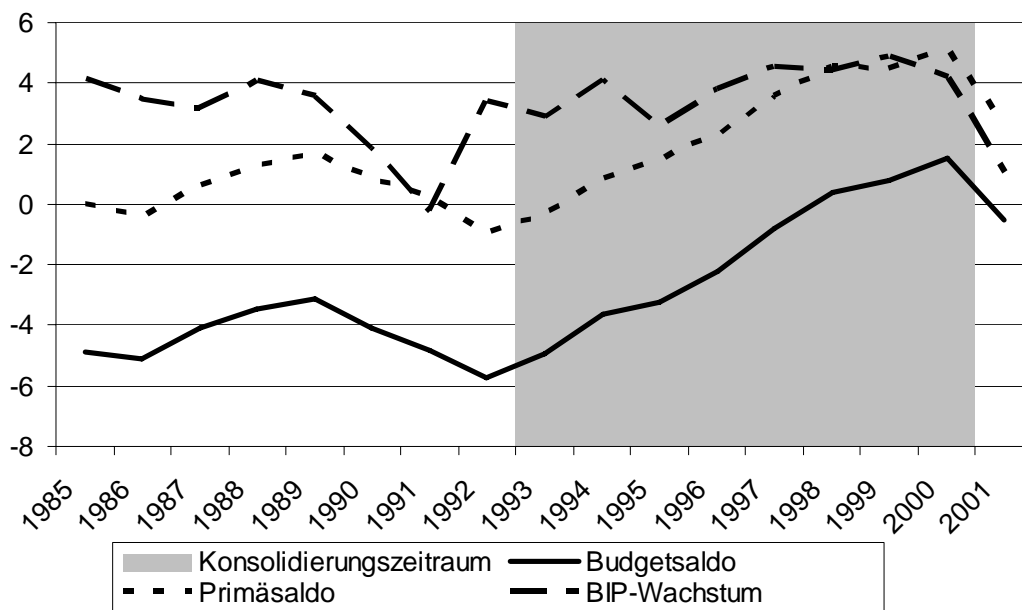
Abbildung 3.1
Budgetsaldo und Primärsaldo in % des BIP sowie Wachstum des realen BIP in %, Deutschland 1998 bis 2007¹



¹Ohne Erlöse aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen im Jahr 2000.

Quelle: Europäische Kommission (2009); Berechnungen des IMK.

Abbildung 3.2
Budgetsaldo und Primärsaldo in % des BIP sowie Wachstum des realen BIP in %, USA 1985 bis 2001



Quelle: Europäische Kommission (2009); Berechnungen des IMK.

Obwohl das deutsche Stabilitätsprogramm 2000 (DBMF 2000) für das Jahr 2004 einen ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalt angestrebt hatte, verschlechterte sich der gesamtstaatliche Budgetsaldo von -1,2 % des BIP im Jahr 2000 und überschritt im Jahr 2002 zum ersten Mal die Defizitgrenze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. 2003 lag er bei -4 % des BIP. Trotz Festhaltens an der Konsolidierungsstrategie gelang es bis zum Jahr 2005 kaum, das Defizit zu reduzieren. Der Budgetsaldo überschritt mit -3,3 % des BIP immer noch die Grenze von -3 %. Parallel dazu war die Wachstums- und Beschäftigungsperformance miserabel: Deutschland erlebte die längste Stagnationsperiode seiner Nachkriegsgeschichte (vgl. Hein/Truger 2005 und 2007b); von 2001 bis 2005 wuchs das reale BIP pro Jahr im Durchschnitt nur um 0,6 %. Die Konsolidierung gelang erst in den Jahren 2006 und 2007 bei gleichzeitig für Deutschland hohen Wachstumsraten.

Ganz anders war die Entwicklung in den USA: Dort gelang es, den gesamtstaatlichen Budgetsaldo von -5,7 % des BIP im Jahr 1992 kontinuierlich bis zum Jahr 2000, in dem ein Überschuss von 1,5 % des BIP zu verzeichnen war, kontinuierlich zu verbessern. Parallel dazu erlebte die US-Volkswirtschaft eine Phase starken Wachstums. Das reale BIP wuchs von 1993 bis 2000 um durchschnittlich 3,9 % pro Jahr.

Aus den angegebenen Budgetsalden und den Wachstumsraten lässt sich ohne weiteres weder auf die angewandte Konsolidierungsstrategie noch auf die Gründe für ihren Erfolg oder Misserfolg schließen. Hierzu bedarf es einer ausführlicheren Analyse. Im Folgenden werden jeweils für die beiden Länder die grundsätzlich verfolgten Konsolidierungsstrategien erläutert sowie die dabei angewendeten fiskalpolitischen Maßnahmen auf der Einnahmen- wie der Ausgabenseite dargestellt. Eine Analyse der davon ausgehenden konjunkturellen Impulse versucht dann jeweils zu klären, welche Wirkungen von der Fiskalpolitik auf die Konjunktur ausgingen und wie stark die Budgetkonsolidierung selbst durch die Konjunkturentwicklung beeinflusst wurde.

3.2 Fallstudie I: Gescheiterte Haushaltskonsolidierung in Deutschland von 2000 bis 2005

3.2.1 Die deutsche Konsolidierungsstrategie: Möglichst strikte Einhaltung von Defizitzielen

Als EU- und Euroraum-Mitglied war Deutschland an den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) gebunden, der von eng definierten Ausnahmen abgesehen ein maximales gesamtstaatliches Haushaltsdefizit von 3 % des BIP zulässt und mittelfristig ausgeglichene oder sogar überschüssige Haushalte vorschreibt. Überschreitungen der Defizitgrenze führen zu einem Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits und können bei wiederholter Überschreitung als letztes Mittel zu Strafzahlungen führen. Im Rahmen des so genannten Frühwarnsystems musste Deutschland zudem regelmäßig Stabilitätsprogramme nach Brüssel melden, die die Entwicklung des gesamtstaatlichen Budgetsaldos im finanzpolitischen und gesamtwirtschaftlichen Kontext über einen mittelfristigen Zeitraum projizieren. Durch die Erfahrungen insbesondere Deutschlands und Frankreichs und den durch ihre Regierungen ausgeübten Druck wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt 2005 reformiert und etwas gelockert. Zuvor unterlag Deutschland im hier relevanten Zeitraum allerdings den alten strikteren Regeln.

Die deutsche Bundesregierung hat die angesprochenen Regelungen – trotz der später angestoßenen Reformen des SWP – niemals grundsätzlich in Frage gestellt und gerade am Anfang des hier betrachteten Zeitraums betont, dass sie ihren Konsolidierungskurs unbedingt einzuhalten gedachte. So lautete die Pressemeldung zum Stabilitätsprogramm vom Dezember 2001: „Konsolidierungskurs in schwierigem Umfeld ohne "Wenn und Aber" halten – Kabinett beschließt Aktualisierung des deutschen Stabilitätsprogramms.“ (DBMF 2001). Aus diesem Grund kann die deutsche Konsolidierungsstrategie ganz eindeutig als defizitorientiert bezeichnet werden. Sie versuchte einen ganz bestimmten Zielwert für das gesamtstaatliche Haushaltsdefizit – zunächst die Werte aus dem Stabilitätsprogramm, später dann wenigstens die 3 %-Grenze – zu einem ganz bestimmten Zeitpunkt einzuhalten. Gelang dies nicht, so wurde mit fiskalischen

Restriktionsmaßnahmen versucht, das Ziel doch noch oder zumindest innerhalb einer kurzen Anpassungsfrist zu erreichen.

3.2.2 Steuersenkungen, Wirtschaftskrise und Konsolidierungspolitik: Die finanzpolitischen Maßnahmen (2001 bis 2005)

Im vorliegenden Abschnitt wird zunächst die finanzpolitische Ausgangslage beschrieben, bevor dann auf die Maßnahmen der deutschen Bundesregierung etwas detaillierter eingegangen wird. In vereinfachender Betrachtung waren drei Faktoren für die folgende Entwicklung entscheidend:

- Der unbedingte Wille zur Haushaltskonsolidierung, verkörpert durch den im Frühjahr 1999 ins Amt berufenen Bundesfinanzminister Hans Eichel, der sofort versuchte sich als „Sparminister“ zu profilieren und hierfür schon bald nach Amtsantritt ein ehrgeiziges Sparpaket umsetzte (vgl. Bartsch et al. 1999). Bis zum Jahr 2004 sollte der gesamtstaatliche Budgetsaldo ausgeglichen sein.
- Umfangreiche Steuersenkungen, die angesichts der guten Wirtschaftsaussichten und der sich ankündigenden Übererfüllung des deutschen Stabilitätsprogramms im Jahr 2000 beschlossen wurden – ein Schritt zu dem insbesondere die führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute im Herbst 1999 geraten hatten (vgl. Institute 1999b, 804f.). Im Rahmen der „Steuerreform 2000“ kam es zur größten Steuersenkung in der Geschichte der Bundesrepublik. In drei Schritten wurden 2001, 2004 und 2005 im Bereich der Einkommensteuer der privaten Haushalte und der Unternehmensbesteuerung die Steuern stark gesenkt (vgl. Truger 2001; 2004 und 2009 sowie Tabelle 3.1). Inclusive der deutlichen Anhebung des Kindergeldes betrug das Entlastungsvolumen gegenüber dem zuvor geltenden Steuerrecht in der Endstufe ab 2005 über 50 Mrd. Euro (2,3 % des BIP).
- Schließlich wurden die Konjunkturaussichten angesichts des New Economy Booms für die mittlere Frist sehr optimistisch eingeschätzt, mit entsprechend hohen Erwartungen bzgl. des Wachstums der Staatseinnahmen. Im Stabilitätsprogramm 2000 (DBMF 2000) ging die deutsche Bundesregierung von einem Wachstum des realen BIP von $2\frac{3}{4}$ Prozent für die Jahre 2000 und 2001 aus und rechnete mit durchschnittlich 2,5 % pro Jahr von 2002 bis 2004.

Tabelle 3.1
Fiskalische Auswirkungen der rot-grünen Steuerreformen
(Einkommensteuer, Unternehmensbesteuerung und Familienförderung)
gegenüber dem Rechtsstand 1998 in Mrd. Euro, 1999 bis 2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Steuersenkungen	3	-1,3	-23,2	-25,3	-22,9	-38,0	-44,6
(in % des BIP)	(+0,1)	(-0,1)	(-1,1)	(-1,2)	(-1,1)	(-1,7)	(-2,0)
Kindergeld	-3,0	-4,9	-4,9	-8,0	-8,0	-8,0	-8,0
Insgesamt	0	-6,2	-28,1	-33,3	-30,9	-46,0	-52,6
(in % des BIP)	0	(-0,3)	(-1,3)	(-1,6)	(-1,4)	(-2,1)	(-2,3)
zum Vergleich:							
Budgetsaldo in %							
des BIP	-1,5	-1,2¹⁾	-2,8	-3,7	-4,0	-3,8	-3,3

1) Ohne Erlöse aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen.

Quellen: Institute (1999-2005); Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IMK.

Wären die Wachstumsannahmen der Bundesregierung zutreffend gewesen, wäre es vermutlich trotz der drastischen Steuersenkungen wie geplant möglich gewesen, den gesamtstaatlichen Budgetsaldo schrittweise zu verbessern und im Jahr 2004 auszugleichen. Allerdings kam es ganz anders (Tabelle 3.2): Von allen professionellen Prognostikern unerwartet wurde die deutsche Volkswirtschaft vom Abschwung in den USA Ende 2000 erfasst, und das Wachstum im Jahr 2001 brach von 3,2 % im Jahr 2000 auf nur noch 1,2 % ein; die Gemeinschaftsdiagnose der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute (Institute 2000b) hatte im Oktober 2000 noch mit 2,7 % gerechnet. Auch in den folgenden beiden Jahren erfüllten sich die Aufschwungshoffnungen nicht; die Gemeinschaftsdiagnose schätzte im Frühjahr des jeweiligen Vorjahres das BIP-Wachstum für die Jahre 2002 und 2003 um über 2 Prozentpunkte zu hoch ein. Auch in den Jahren danach für 2004 und 2005 lagen die Prognosen noch deutlich zu hoch. Der unerwartete Wachstumseinbruch hatte wiederum dramatische Folgen für die Einnahmen der öffentlichen Haushalte (Tabelle 3.2). Ab dem Jahr 2002 lagen die gesamtstaatlichen Einnahmen jeweils um bis zu 50 Mrd. Euro (knapp 2,5 % des BIP) unter den zuvor prognostizierten Werten. Solche Einnahmenverluste hätten ohnehin zwangsläufig zu einer Überschreitung des deutschen Stabilitätsprogramms geführt und auch die Einhaltung der 3 %-Grenze für die Nettoneuverschuldung stark gefährdet. Entscheidend verschärft wurde die haushaltspolitische Lage jedoch durch die bereits angefallenen oder für die Zukunft schon gesetzlich verabschiedeten steuerreformbedingten starken Einnahmehausfälle. Schon 2001 blieb das Budgetdefizit mit 2,8 % des BIP nur knapp unter dem Grenzwert, im Jahr 2002 wurde er zum ersten Mal überschritten.

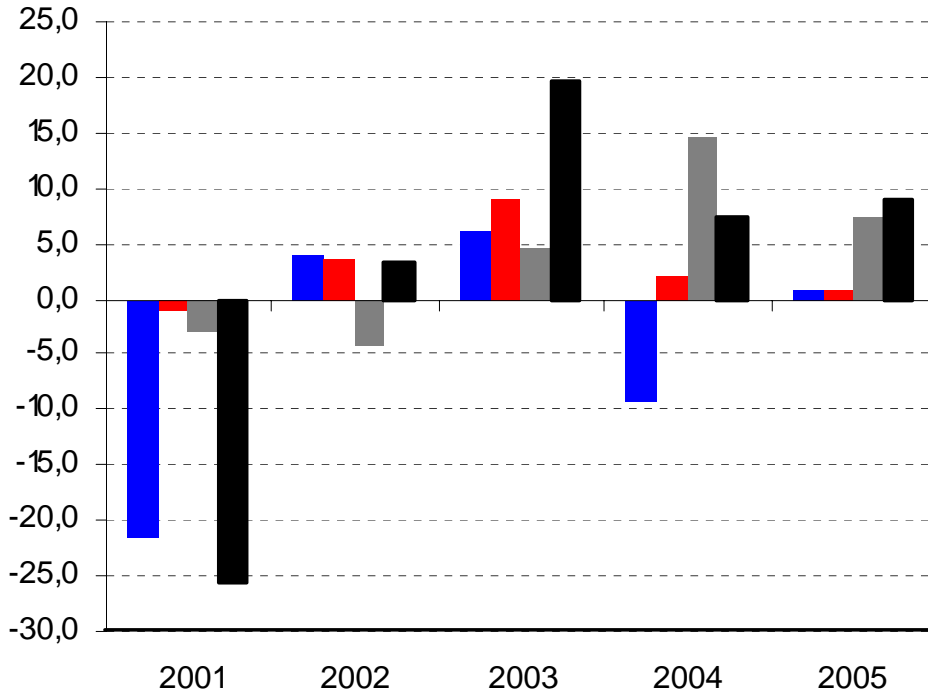
Tabelle 3.2
Vergleich der ersten Prognosen aus den Gemeinschaftsgutachten der
Wirtschaftsforschungsinstitute (Frühjahr des jeweiligen Vorjahres)
mit den tatsächlichen Werten in Mrd. Euro, 2001 bis 2005

		2001	2002	2003	2004	2005
BIP-Wachstum in %	erste Prog.	2,8	2,2	2,4	1,8	1,5
	tats./akt.	1,2	0,0	-0,2	1,2	0,8
	Prog.					
Öffentliche Einnahmen insgesamt	Erste Prog.	958,5	994,4	1008,0	992,1	978,2
	tatsächlich	945,5	952,5	961,9	957,7	976,1
Öffentliche Bruttoinvestitionen	erste Prog.	36,9	37,1	34,0	32,0	30,4
	tatsächlich	36,8	36,1	33,9	31,7	30,3
Subventionen	erste Prog.	35,3	34,3	34,3	28,5	27,3
	tatsächlich	32,9	31,7	29,7	28,7	27,3
Öffentliche Arbeitnehmerentgelte	erste Prog.	168,8	167,3	168,6	168,5	169,1
	tatsächlich	166,2	168,7	169,2	169,6	168,9
Öffentliche Vorleistungen	erste Prog.	232,3	242,9	249,8	255,0	256,6
	tatsächlich	243,6	251,2	257,1	254,7	262,9
Monetäre Sozialleistungen	erste Prog.	383,8	399,1	411,8	425,1	426,7
	tatsächlich	392,8	417,0	427,4	428,6	429,6
Öffentliche Zinsausgaben	erste Prog.	72,3	69,5	70,8	72,2	71,1
	tatsächlich	64,5	62,7	64,3	62,4	62,6
Öffentliche Ausgaben insgesamt	Erste Prog.	993,0	1021,2	1042,1	1056,7	1056,7
	tatsächlich	1005,1	1030,8	1049,2	1041,2	1050,3

Quellen: Institute (2000a-2004a); Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IMK.

Angesichts der politischen Festlegung auf die Haushaltskonsolidierung und des zunehmenden Drucks aus Brüssel – einem von der EU-Kommission vorgeschlagenen „Blauen Brief“ im Jänner 2002 folgte ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits im Jänner 2003 – reagierte die deutsche Bundesregierung ab 2002 zunächst noch relativ zaghaft mit einigen einnahmenseitigen Maßnahmen, die jedoch teilweise durch Mehrausgaben zur Beseitigung der Schäden durch das Elbehochwasser kompensiert wurden (Abbildung 3.3). Ab 2003 verschärfte sich der Konsolidierungskurs und verlagerte sich zusehends in Richtung drastischer ausgabenseitiger Kürzungen. Aber auch auf der Einnahmenseite wurden die durch die Steuerreform gesetzten Impulse durch Steuererhöhungen an anderer Stelle sowie stärkere Belastungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen konterkariert. Abbildung 3.4 gibt die Maßnahmen in Prozent des BIP an.

Abbildung 3.3
Diskretionäre fiskalpolitische Maßnahmen¹ in Deutschland in Mrd. Euro, 2001 bis 2005

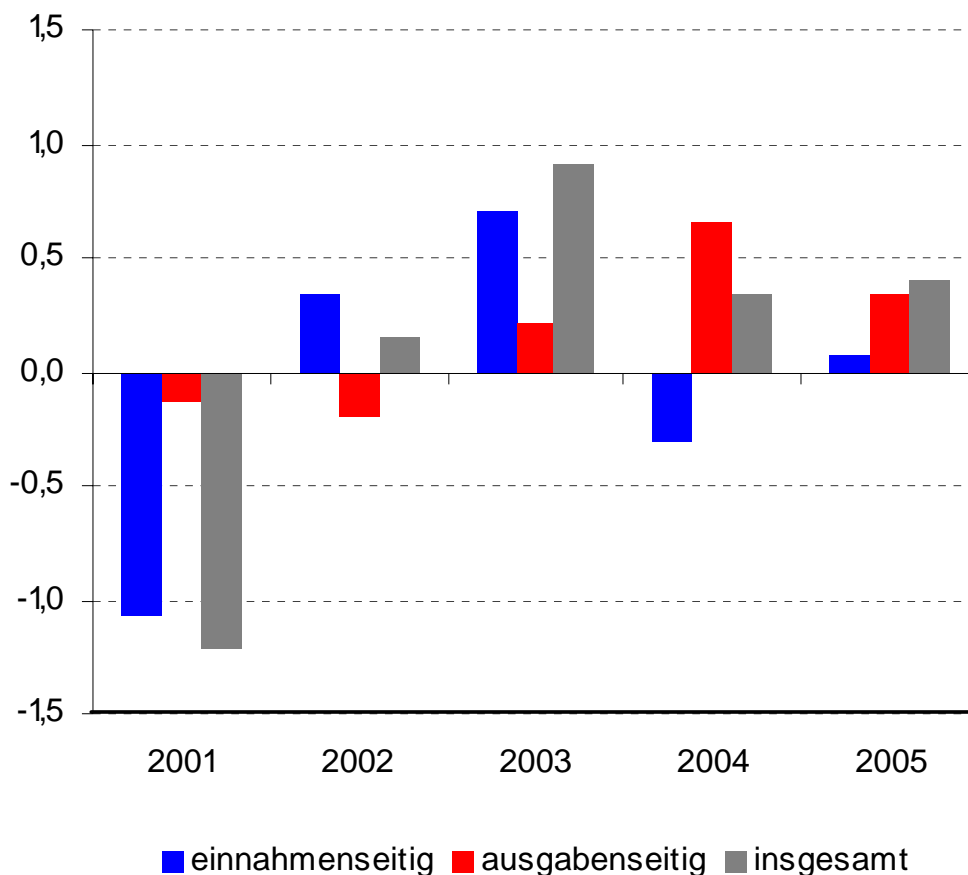


■ steuerliche Maßnahmen ■ Maßnahmen bei Sozialabgaben
■ Ausgabenseitige Maßnahmen ■ insgesamt

¹ Durch finanzpolitische Maßnahmen und Einsparungen im Haushaltsvollzug jeweils gegenüber dem Vorjahr. Ohne Privatisierungserlöse und makroökonomische Rückwirkungen. Positive (negative) Werte bedeuten eine Haushaltsentlastung (-belastung).

Quellen: Institute (2001-2005); Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IMK.

Abbildung 3.4
Diskretionäre fiskalpolitische Maßnahmen¹ in Deutschland in % des BIP, 2001 bis 2005



¹ Durch finanzpolitische Maßnahmen und Einsparungen im Haushaltsvollzug jeweils gegenüber dem Vorjahr. Ohne Privatisierungserlöse und makroökonomische Rückwirkungen. Positive (negative) Werte bedeuten eine Haushaltsentlastung (-belastung).

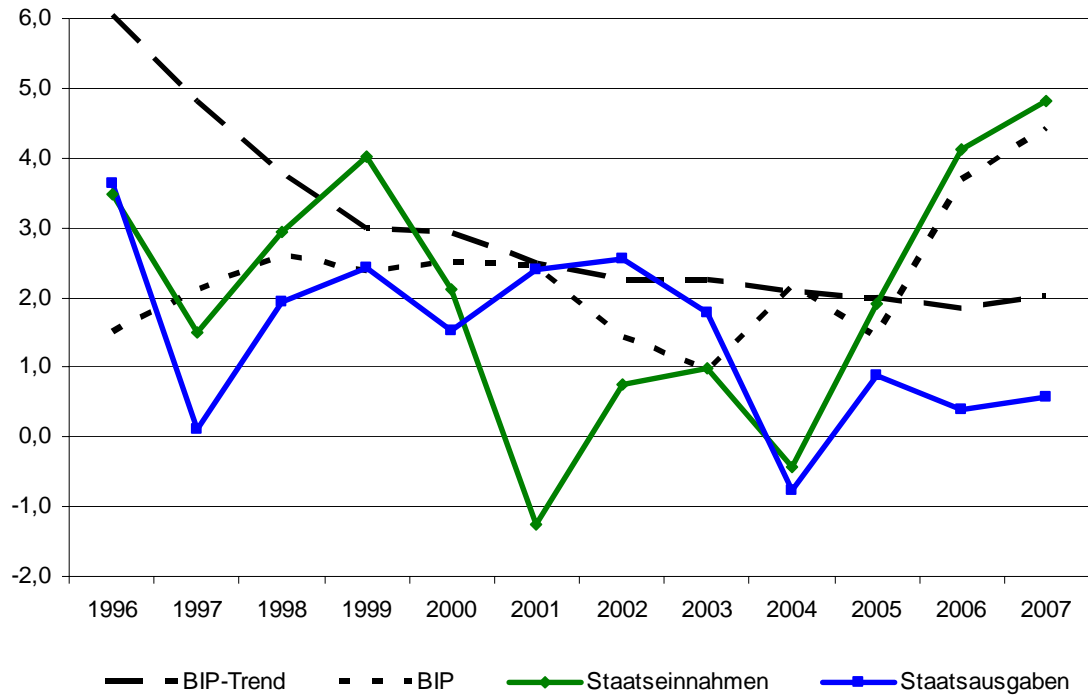
Quellen: Institute (2001-2005); Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IMK.

Insgesamt wurden im Zeitraum von 2001 bis 2005 diskretionäre Maßnahmen in sehr erheblichem Umfang beschlossen. Bei den Steuern kumulierten sich die Maßnahmen im Jahr 2005 auf -20 Mrd. Euro, d.h. es kam netto – trotz der zwischenzeitlich zur Konsolidierung beschlossenen Steuererhöhungen – noch zu einer Entlastung für private Haushalte und Unternehmen. Spiegelbildlich wurden die öffentlichen Haushalte im Jahr 2005 per saldo um insgesamt 20 Mrd. Euro belastet. Bei den Sozialversicherungsbeiträgen ergab sich kumuliert eine Haushaltsentlastung von 14,7 Mrd. Euro; bei den öffentlichen Ausgaben waren es sogar 19,7 Mrd. Euro. Damit betrug der Konsolidierungsbeitrag durch diskretionäre Maßnahmen – ohne Berücksichtigung makroökonomischer Rückwirkungen – seit 2001 im Jahr 2005 insgesamt 14,1 Mrd. Euro

oder gut 0,6 % in Relation zum BIP. Betrachtet man nur den Zeitraum ab 2002, weil die nennenswerten diskretionären Versuche der Budgetkonsolidierung erst ab diesem Jahr einsetzten, dann ergibt sich im Jahr 2005 kumuliert sogar eine Haushaltsentlastung auf der Steuerseite von 1,5 Mrd. Euro. Bei den Sozialabgaben sind es 15,7 Mrd. Euro und auf der Ausgabenseite sind 22,4 Mrd. Euro zu verzeichnen. Insgesamt betrug der Konsolidierungsbeitrag durch diskretionäre Maßnahmen ab dem Jahr 2002 – ohne Berücksichtigung makroökonomischer Rückwirkungen – im Jahr 2005 39,6 Mrd. Euro oder knapp 1,8 % in Relation zum BIP.

Abbildung 3.5 zeigt die aus der konjunkturellen Entwicklung und den diskretionären Maßnahmen resultierenden Wachstumsraten der nominalen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben von 1998 bis 2007 im Vergleich zur Entwicklung des nominalen BIPs und des nominalen BIP-Trends (gleitender Durchschnitt über sechs Jahre). Abbildung 3.6 zeigt detaillierter die Entwicklung wesentlicher Komponenten der öffentlichen Ausgaben. Es wird deutlich, wie sich die – gemessen am nominalen BIP-Trend ohnehin nur sehr moderat wachsenden – Staatsausgaben mit einiger zeitlicher Verzögerung an die ab 2001 wegbrechenden Staatseinnahmen anpassen. Im Jahr 2004, dem Jahr mit dem härtesten ausgabenseitigen Konsolidierungskurs, schrumpften die nominalen Staatsausgaben um 0,8 %, und auch in den Jahren danach wuchsen sie mit weniger als einem Prozent pro Jahr. Sowohl Staatskonsum als auch – trotz Wirtschaftskrise und steigender Arbeitslosigkeit – die monetären Sozialleistungen entwickelten sich ab 2003 nur noch sehr schwach. Dramatisch war der Rückgang bei den öffentlichen Investitionen: Von 2001 bis 2005 sanken sie nominal um fast ein Fünftel.

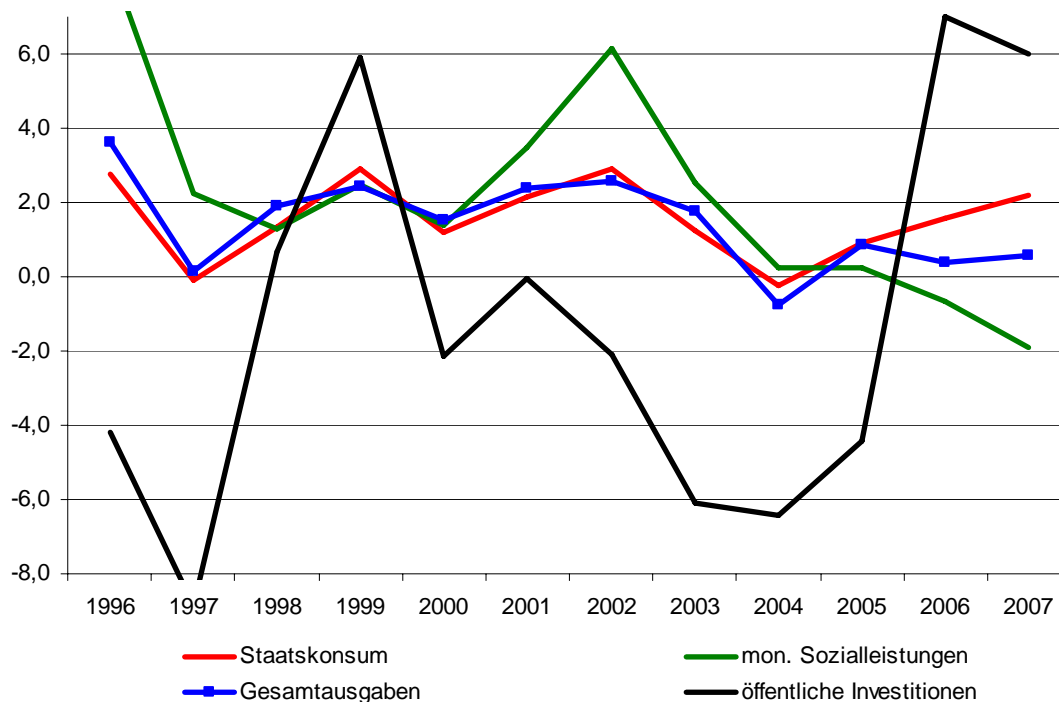
Abbildung 3.5
Nominales BIP, Trend-BIP, nominale gesamtstaatliche Einnahmen und Ausgaben¹ in Deutschland, Wachstumsraten in %, 1996 bis 2007



¹ Ohne Erlöse aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen im Jahr 2000.

Quelle: Europäische Kommission (2009); Berechnungen des IMK.

Abbildung 3.6
Nominale gesamtstaatliche Ausgaben¹ und ausgewählte Ausgabenkomponenten
in Deutschland, Wachstumsraten in %, 1996 bis 2007

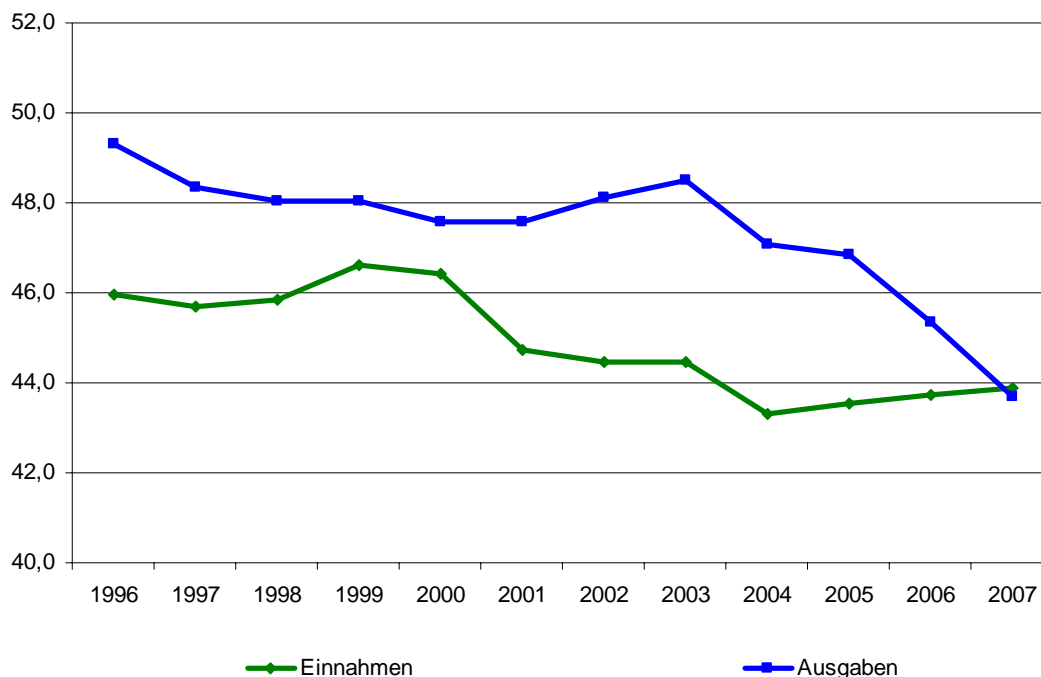


¹ Ohne Erlöse aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen im Jahr 2000.

Quelle: Europäische Kommission (2009); Berechnungen des IMK.

Abbildung 3.5 zeigt zugleich, warum nach 2005 die Verbesserung des gesamtstaatlichen Budgetsaldos von -3,3 % im Jahr 2005 bis auf +0,2 % des BIP im Jahr 2007 so zügig gelang: Bei weiter extrem moderatem Ausgabenwachstum zogen die Staatseinnahmen bedingt durch den exportgetriebenen Aufschwung ab 2006 stark an. Ein über dem nominalen BIP-Wachstum liegendes Einnahmenwachstum bei gleichzeitig stark hinter dem nominalen BIP-Wachstum zurückbleibendem Ausgabenwachstum führte zu einer leicht steigenden Staatseinnahmen- und einer stark fallenden Staatsausgabenquote (Abbildung 3.7).

Abbildung 3.7
Nominale gesamtstaatliche Einnahmen und Ausgaben¹ in Deutschland in % des BIP, 1996 bis 2007



¹ Ohne Erlöse aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen im Jahr 2000.

Quelle: Europäische Kommission (2009).

3.2.3 Analyse der konjunkturellen fiskalpolitischen Impulse

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, welchen Einfluss die Finanzpolitik im betrachteten Zeitraum auf die Entwicklung der deutschen Konjunktur ausübte. Hat die Finanzpolitik durch ihre Konsolidierungsversuche zur schlechten deutschen Wachstums- und Beschäftigungsperformance von 2001 bis 2005, also zur Vertiefung und Verlängerung der schweren konjunkturellen Krise beigetragen?

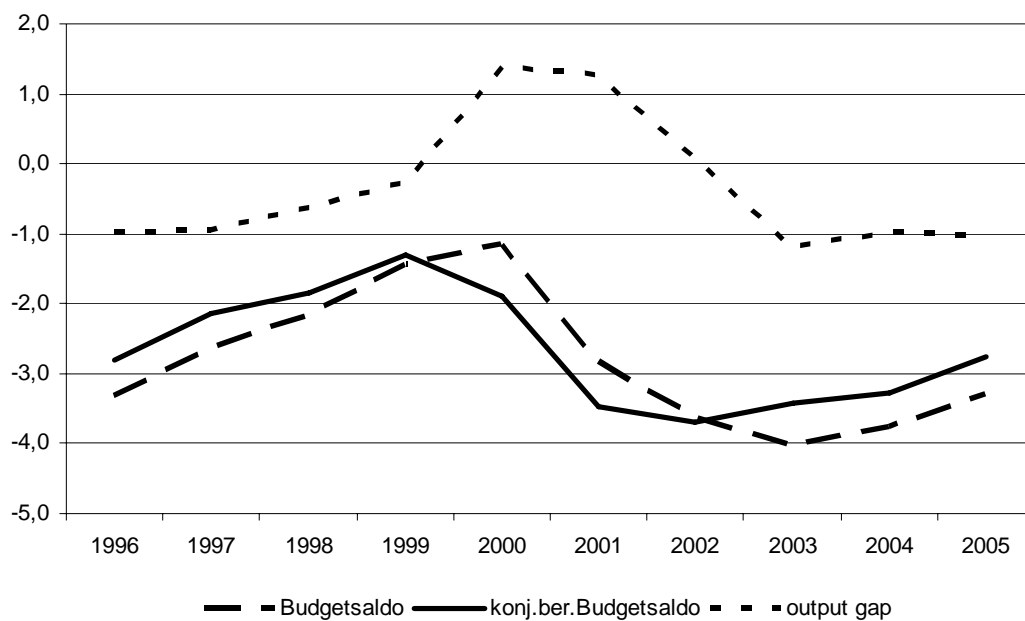
Einen ersten guten Anhaltspunkt zur Einschätzung der von der Finanzpolitik ausgehenden Impulse liefern die im vorigen Abschnitt angeführten diskretionären Änderungen der Finanzpolitik (Abbildung 3.4). Mit umgekehrtem Vorzeichen können sie als die diskretionären konjunkturellen Impulse der Finanzpolitik interpretiert werden. Demnach gingen von der Finanzpolitik nach einem stark expansiven Impuls von 1,2 % des BIP im Jahr 2001 ab dem Jahr 2002 restriktive Impulse aus. Diese kumulierten sich bis 2005 zu einem restriktiven Impuls von 1,8 % des BIP.

Ohne zusätzliche Annahmen bezüglich der Höhe der Multiplikatoren lassen sich keine Aussagen über die Stärke der dämpfenden Wirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt treffen. Es muss jedoch davon ausgegangen werden, dass die von den restriktiven Maßnahmen ausgehenden Multiplikatorwirkungen relativ groß waren: Dafür spricht erstens der starke Schwerpunkt auf der Ausgabenseite, bei der es zu Einsparungen im Haushaltsvollzug der Gebietskörperschaften, der Kürzung von Leistungen im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung sowie einem spürbaren Personalabbau kam. Zweitens kam es zu einer deutlichen Erhöhung der Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen. Drittens schließlich waren auf der Steuerseite durch Erhöhungen indirekter Steuern im Bereich Energie und Tabak sowie dem Abbau von Steuervergünstigungen viele Haushalte auch im unteren und mittleren Einkommensbereich betroffen. Während Haushalte mit hohen und höchsten Einkommen durch die Einkommensteuerreform überproportional entlastet wurden, wurde die Konsolidierungslast tendenziell eher von den Haushalten im unteren und mittleren Einkommensbereich getragen. Dies ist sicherlich ein wesentlicher Grund für die in Deutschland im internationalen Vergleich zu verzeichnende extreme Zunahme der Ungleichheit der Einkommensverteilung bei den verfügbaren Einkommen im Zeitraum von 2000 bis 2005 (vgl. OECD 2008).

Die dargestellten diskretionären Impulse liefern nur ein unvollkommenes Bild des Expansions- oder Restriktionsgrades der Finanzpolitik, da nur explizite Änderungen bestehender Gesetze oder Planungen berücksichtigt und quantifiziert werden. Endogene Anpassungen, etwa im Rahmen der Rentenformel, die im Verhältnis zu einer gedachten Referenzentwicklung möglicherweise auch einen expansiven oder restriktiven Impuls setzen können, etwa wenn aufgrund schwachen Lohnwachstums zeitverzögert die Renten nicht angehoben werden, werden nicht berücksichtigt.

Ein anderes weit verbreitetes Verfahren, das die konjunkturellen Impulse der Finanzpolitik genau aus der Abweichung ihrer Entwicklung von der in einer Normallage zu erwartenden Entwicklung quantifiziert, besteht in der Berechnung konjunkturelleiniger Budgetsalden. Dabei wird der tatsächliche Budgetsaldo um konjunkturelle Einflüsse bereinigt, indem zunächst die Abweichung der tatsächlichen konjunkturellen Lage von der Normallage (output gap) geschätzt und dann die Konsequenzen dieser Abweichung für die öffentlichen Haushalte mittels einer Budgetsensitivität quantifiziert werden (vgl. z.B. Denis et al. 2006 und Giorno et al. 1995). Verringert (vergrößert) sich der konjunkturelleinige „strukturelle“ Budgetsaldo, geht von der Finanzpolitik ein expansiver (kontraktiver) Impuls aus. Vergleicht man die Richtung der Veränderung des strukturellen Budgetsaldos mit derjenigen des output gaps, so lässt sich zudem einschätzen, ob die Finanzpolitik prozyklisch oder antizyklisch agiert. Entwickeln sich beide Größen in die gleiche (entgegengesetzte) Richtung, ist die Finanzpolitik antizyklisch (prozyklisch) ausgerichtet.

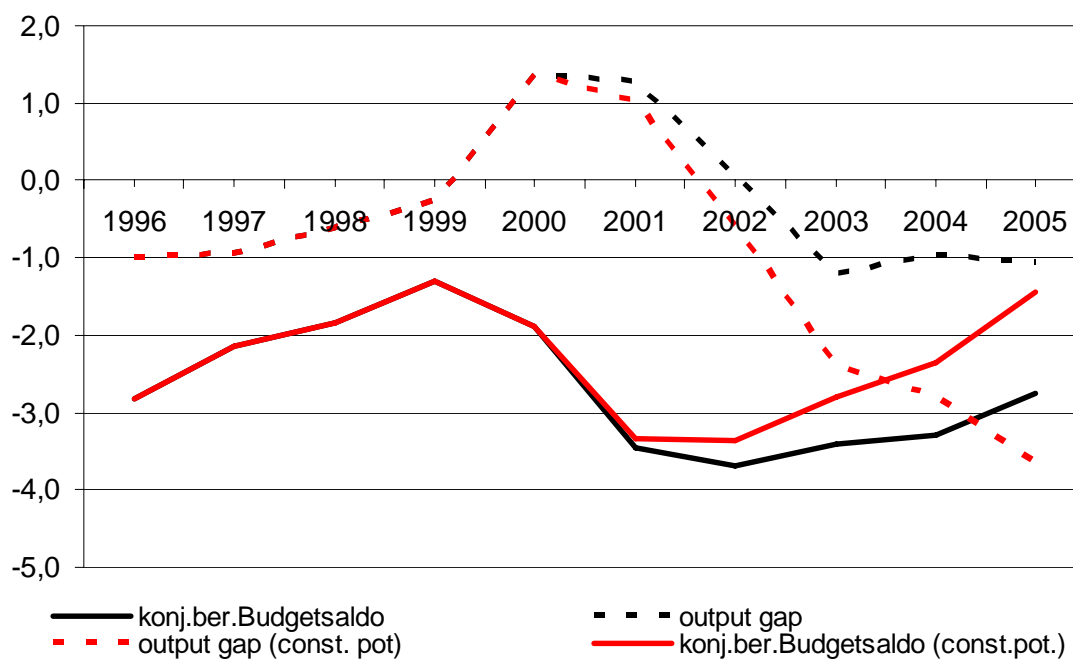
Abbildung 3.8
Budgetsaldo¹, konjunkturbereinigter Budgetsaldo¹ und output gap in Deutschland in % des (pot.) BIP, 1996 bis 2005



¹ Ohne Erlöse aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen im Jahr 2000.

Quelle: Europäische Kommission (2009); Berechnungen des IMK.

Abbildung 3.9
Budgetsaldo¹, konjunkturbereinigter Budgetsaldo¹ und output gap
(bei variablem und konstantem Potenzialwachstum ab 2000)
in Deutschland in % des (pot.) BIP, 1996 bis 2005



¹ Ohne Erlöse aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen im Jahr 2000.

Quelle: Europäische Kommission (2009); Berechnungen des IMK.

Betrachtet man die von der EU-Kommission (EU-Kommission 2009) für Deutschland berechneten konjunkturbereinigten Budgetsalden und das von ihr ermittelte output gap, so bestätigt sich tendenziell der mittels der diskretionären Impulse erhobene Befund (Abbildung 3.8): Die deutsche Finanzpolitik war seit 2003 restriktiv ausgerichtet und das trotz eines sich verschlechternden (2003) oder stagnierenden (2004 und 2005) output gaps – ein klares Indiz für eine prozyklisch restriktive Fiskalpolitik.

Auch wenn der Effekt qualitativ tendenziell bestätigt wird, so fällt der quantitative Effekt überraschend gering aus: Gemäß der Analyse der EU-Kommission hätte der negative konjunkturelle Impuls von 2003 bis 2005 kumuliert insgesamt nur 0,8 % des BIP betragen, deutlich weniger als der zuvor ermittelte restriktive diskretionäre Impuls von 1,8 % des BIP. Der geringe Wert erklärt sich wesentlich aus der starken Endogenität des potenziellen BIPs bezüglich der tatsächlichen BIP-Entwicklung im Rahmen des Konjunkturbereinigungsverfahrens der EU-Kommission (vgl. Horn et al. 2009b sowie grundsätzlicher Horn et al. 2007). Wegen des mehrere Jahre in Folge auftretenden schwachen tatsächlichen BIP-Wachstums in Deutschland wurde

wiederholt die Schätzung für das Produktionspotenzial und sein Wachstum herabgesetzt. Damit wurde rein technisch ein Teil der konjunkturbedingten Defizite in strukturelle Defizite umgewandelt.

In Abbildung 3.9 ist die Endogenität des potenziellen BIPs ausgeschaltet, indem für Deutschland aufsetzend auf dem Jahr 2000 für den gesamten Betrachtungszeitraum ein konstantes moderates Wachstum des Produktionspotenzials in Höhe von 1,6 % pro Jahr angenommen wird. Daran gemessen verschlechtert sich das output gap bis 2005 dramatisch und dementsprechend sinkt die Höhe des strukturellen Defizits. So berechnet hätte der negative konjunkturelle Impuls durch die deutsche Finanzpolitik kumuliert von 2003 bis 2005 immerhin 1,9 % des BIP betragen.

Unter diesen Bedingungen ist davon auszugehen, dass die restriktiven Impulse in dem genannten Umfang eine sehr erhebliche Belastung für die Konjunktur darstellten. Die deutsche Finanzpolitik hat damit durch ihre prozyklisch ausgerichtete Konsolidierungspolitik spätestens seit dem Jahr 2003 wesentlich zur Vertiefung und Verlängerung der Konjunkturkrise von 2001 bis 2005 beigetragen.² Gleichzeitig misslang durch die konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben sowie die steuerreformbedingten Steuerausfälle die Budgetkonsolidierung. Diese Schlussfolgerung wird auch durch Simulationen mit dem makroökonomischen Konjunkturmodell des IMK bestätigt (Kasten). Zudem wird deutlich, dass eine Konsolidierungsstrategie über einen Ausgabenpfad, bei dem auf die Steuersenkungen verzichtet worden wäre, erfolgreich gewesen wäre.

² Für eine ausführlichere Analyse des makroökonomischen Missmanagements in Deutschland unter Einschluss der Lohnentwicklung und der Geldpolitik als Ursache für die langwierige Stagnation siehe Hein/Truger (2005 und 2007b).

Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der rot-grünen Steuerreformen und eines alternativen Ausgabenpfads der öffentlichen Hand – Ergebnisse von Simulationen mit dem makroökonomischen Modell des IMK

1. Analysedesign

Deutschlands Finanzpolitik im Zeitraum 2001 bis 2005 unter der rot-grünen Bundesregierung war für die Gebietskörperschaften geprägt von Steuersenkungen – insbesondere im Jahr 2001 – und ab 2003 von Ausgabenkürzungen zur Reduzierung der gestiegenen Budgetdefizite. Dieses finanzpolitische Verhalten wird im Folgenden anhand des makro-ökonomischen Konjunkturmodells des IMK in vereinfachter Weise untersucht. Dazu werden zum einen Berechnungen der Stärke der Steuersenkungen in den Jahren 2001 bis 2005 und der gleichzeitigen Kindergelderhöhungen gemäß Tabelle 3 zugrunde gelegt. Die starken Steuersenkungen (und Kindergelderhöhungen) im Gesamtumfang von gut 50 Mrd. Euro zwangen die Regierung allerdings bereits 2 Jahre später zu einem Sparkurs auf der Ausgabenseite in der Größenordnung eines halben Prozents des Bruttoinlandsprodukts. Analysiert werden hier nur diese Effekte der diskretionären Maßnahmen bei den Gebietskörperschaften.

Gleichzeitig gab es aber auch eine Vielzahl an Reformen im Bereich der Sozialversicherungen, die größtenteils das Ziel hatten, die Beitragssätze zu senken, um so die Lohnnebenkosten zu reduzieren. Das gelang nur durch die gleichzeitige Reduzierung der Ausgaben. Beispielhaft für diese Entwicklung sind die Maßnahmen im Bereich der gesetzlichen Rente. Diese Maßnahmen bei den Sozialversicherungen werden hier nicht analysiert und simuliert. Sie würden tendenziell die Impulse der Gebietskörperschaften allerdings noch verstärken. Vereinfacht abgebildet werden die Reformen jener Jahre auch insoweit, als es – insbesondere auf der Ausgabenseite – teilweise nicht möglich ist, eindeutig zwischen diskretionären Impulsen und „normalen“ Veränderungen zu unterscheiden. Letztlich geht es bei der Analyse darum, zu zeigen, wie diese Strategie der Steuersenkungen und Ausgabenkürzungen wirkte.

Als Alternative zur rot-grünen Strategie, bietet sich ein Konzept an, das die öffentlichen Ausgaben am mittelfristigen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts orientiert. Für die Analysen wird dazu der Staatsverbrauch als mit Abstand größter Ausgabenposten im Analysezeitraum mit etwa der gleichen durchschnittlichen Zuwachsrates wie das Bruttoinlandsprodukt erhöht. Bei einer Einnahmenelastizität des Staates von leicht über Eins müsste sich mittelfristig bei einer solchen Strategie das öffentliche Finanzierungsdefizit automatisch zurückbilden.

2. Steuersenkungen und Ausgabenkürzungen

Ausgangspunkt der rot-grünen Steuerreformen waren die Senkungen der direkten Steuern vor allem in den Jahren 2001 und 2004 und die Kindergelderhöhung in 2002. Gleichzeitig wurde

der Staatsverbrauch von 2003 an gegenüber einer status quo-Situation um rund 2,5 % reduziert. Die gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse dieser Politik werden in der folgenden Abbildung 3.10 dargestellt. In der Abbildung wird die tatsächliche Entwicklung (baseline) mit einer status quo Situation ohne die Steuersenkungen (Scenario 7) verglichen und die Differenzen absolut in Mrd. Euro pro Quartal bzw. in Tausend Personen bei der Beschäftigung ausgewiesen. Tabelle 3.3 zeigt die Ergebnisse auf Jahresbasis.

Anfangs lösten die Steuersenkungen positive Nachfrageeffekte aus, vor allem getragen von einem höheren privaten Konsum. Der Multiplikator liegt allerdings unter 0,5. Sobald die Kürzung der Staatsausgaben im Jahr 2003 einsetzt, – die nur ein Bruchteil der Steuersenkungen ausmacht –, gehen die positiven Wachstumseffekte wieder vollständig verloren. Es bleibt in dieser Konstellation allerdings eine deutliche Erhöhung der öffentlichen Defizite in der Größenordnung von 30 Mrd. € jährlich bestehen.

3. Ausgabenpfad statt rot-grüner Steuersenkungen

In dieser Variante entwickeln sich die Staatsausgaben in Untersuchungszeitraum von 2001 bis 2006 etwa mit der gleichen Wachstumsrate wie das Bruttoinlandsprodukt. Gleichzeitig werden die Kindergelderhöhungen des Jahres 2003 beibehalten, auf die Steuersenkungen der rot-grünen Bundesregierung wird aber verzichtet. Verglichen mit der tatsächlichen Situation – simuliert als status quo – fällt das Wirtschaftswachstum bei dieser stetigen Ausgabenpolitik deutlich höher aus und das öffentliche Defizit fällt gleichzeitig pro Jahr um bis zu 20 Mrd. € niedriger aus (vgl. Abbildung 3.11 und Tabelle 3.4). Der Beschäftigungsgewinn beträgt nach 6 Jahren rund 250 000 Personen. Letztlich ist dies das Resultat der höheren Multiplikatoren auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte.

Tabelle 3.3
Auswirkungen der rot-grünen Steuerreform
Abweichungen in Mrd. €

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Direkte Steuern	-21,6	-22,6	-20,3	-36,9	-43,2	-42,8
Transfer des Staates	0,0	3,2	3,4	3,7	3,8	3,8
Staatsverbrauch	0,9	2,4	-9,7	-10,2	-10,0	-9,8
Einnahmen des Staates	-20,7	-18,6	-14,4	-32,0	-38,3	-37,1
Ausgaben des Staates	0,6	5,3	-6,7	-6,9	-6,6	-6,2
Finanzierungssaldo Staat	-21,2	-23,8	-7,7	-25,1	-31,7	-30,8
Nominales BIP	6,8	13,2	1,6	4,0	6,2	6,9
Reales BIP	6,4	12,2	0,0	0,4	1,1	2,4
Privater Konsum, real	6,3	13,8	15,4	16,9	19,5	21,4
Bruttoanlageinvestitionen, real	0,7	2,1	0,5	-1,1	0,0	0,9
Exporte, real	0,3	0,5	-1,0	-1,3	-0,5	-0,2
Importe, real	2,0	6,2	4,7	4,0	8,0	9,6
Nachrichtlich:						
Privater Konsum, Preisindex (2000=100)	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,2	0,1
Bruttolohn je Beschäftigten (Euro pro Quartal)	-4,8	24,2	81,9	58,8	45,1	57,6

Quelle: Simulationen mit dem IMK-Konjunkturmodell.

Tabelle 3.4
Ausgabenpfad statt rot-grünen Steuersenkungen
Abweichungen in Mrd. €

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Direkte Steuern	22,0	24,0	22,2	38,4	45,2	46,0
Transfer des Staates	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,5
Staatsverbrauch	3,9	8,0	13,0	17,8	22,7	27,9
Einnahmen des Staates	21,4	22,1	20,6	38,0	45,5	47,2
Ausgaben des Staates	4,3	8,6	13,4	18,5	23,7	29,1
Finanzierungssaldo Staat	17,1	13,6	7,2	19,5	21,8	18,1
Nominales BIP	-1,2	1,0	6,5	9,4	13,8	20,5
Reales BIP	-0,9	1,5	6,9	10,0	13,7	18,5
Privater Konsum, real	-5,6	-9,8	-9,5	-11,3	-13,6	-14,0
Bruttoanlageinvestitionen, real	-0,1	-0,3	0,5	1,0	0,6	0,5
Exporte, real	0,0	0,0	0,4	0,3	-0,3	-0,6
Importe, real	-1,0	-3,5	-2,7	-2,7	-5,0	-5,6
Nachrichtlich:						
Privater Konsum, Preisindex (2000=100)	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0
Bruttolohn je Beschäftigten (Euro pro Quartal)	4,3	-1,2	-1,2	27,2	59,1	90,9

Quelle: Simulationen mit dem IMK-Konjunkturmodell.

Abbildung 3.10
Gesamtwirtschaftliche Effekte der rot-grünen Steuersenkungen
- Abweichungen in Mrd. € bzw. Tausend Personen von status quo -

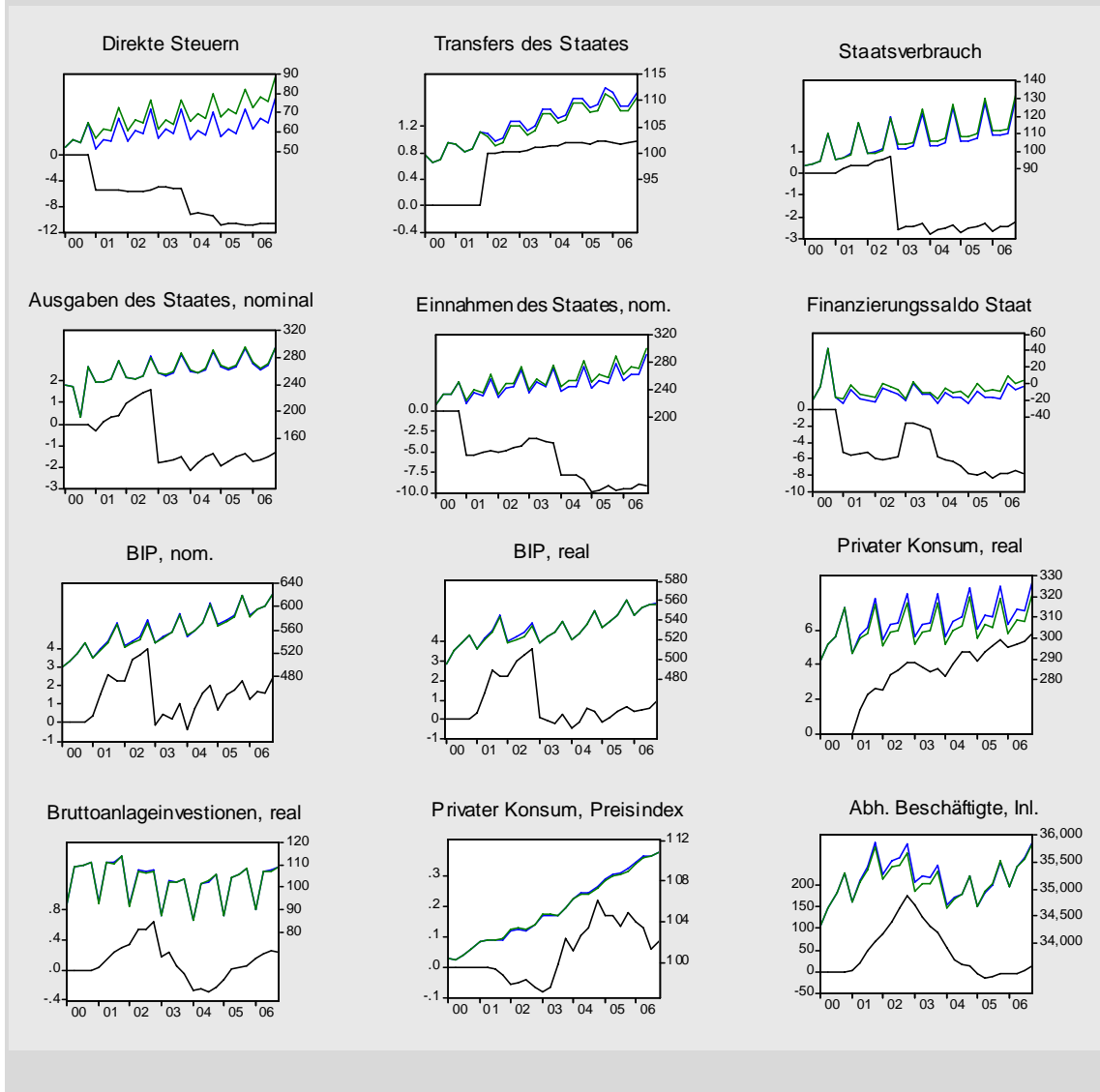
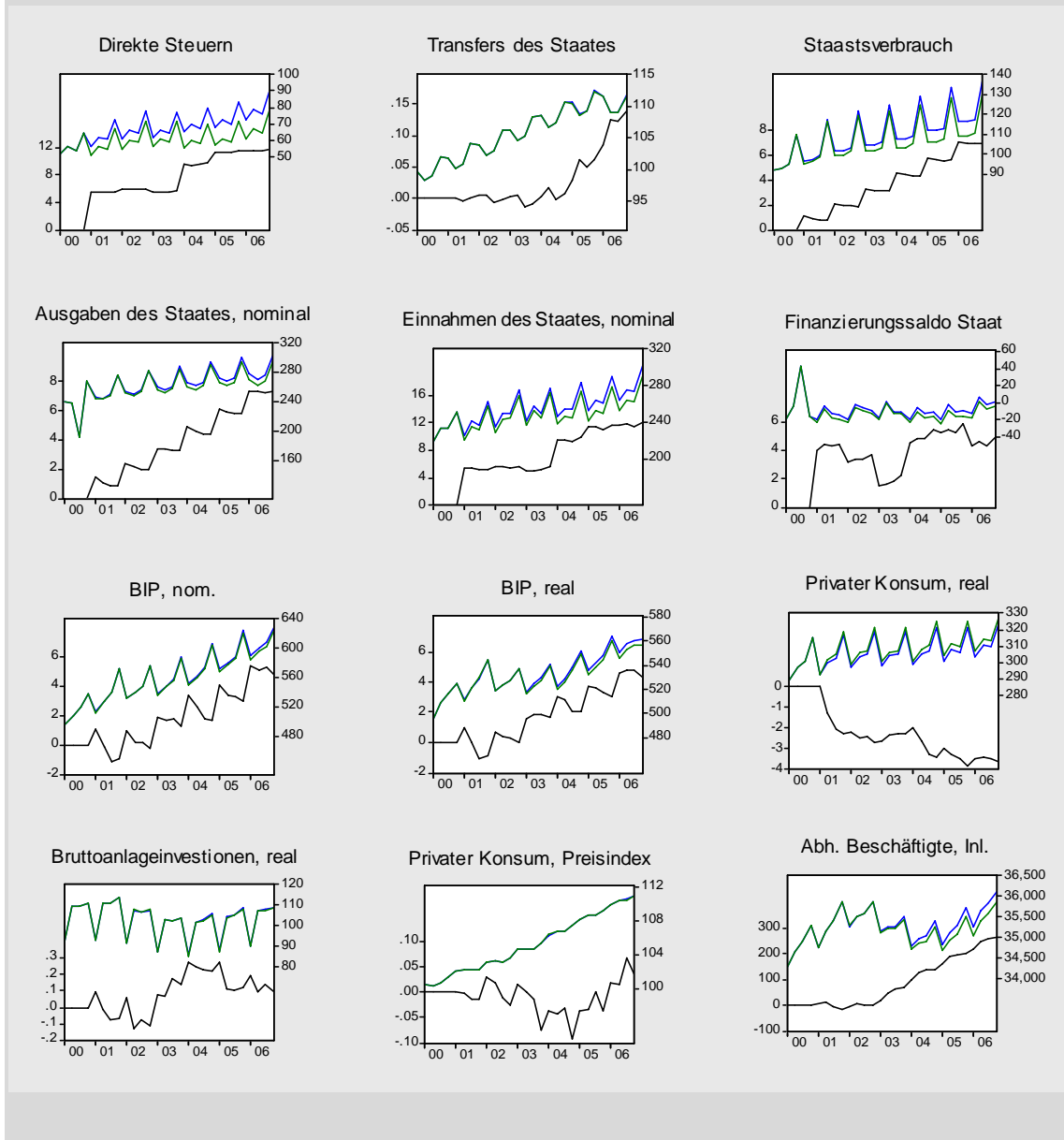


Abbildung 3.11
Ausgabenpfad statt rot-grünen Steuersenkungen
- Abweichungen in Mrd. Euro bzw. Tausend Personen von status quo -



3.2.4 Abschließende Bewertung

Die defizitorientierte Konsolidierungsstrategie der deutschen Bundesregierung von 2001 bis 2005 scheiterte dramatisch. Für ein Funktionieren wäre sie auf eine längere Phase starken

Wachstums angewiesen gewesen. Als diese jedoch ausblieb und die Konjunktur nach dem Platzen der New Economy-Blase im Jahr 2001 unerwartet stark einbrach, brachen mit ihr auch die Staatseinnahmen ein, die Ausgaben nahmen konjunkturbedingt zu, so dass das Budgetdefizit in die Höhe schnellte. Im Rahmen ihrer durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt geforderten Strategie sah sich die deutsche Bundesregierung veranlasst, diskretionäre Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung zu treffen. Durch diese prozyklische Politik wurde die Konjunkturkrise weiter verschärft, was letztlich auch die angestrebte durchgreifende Konsolidierung verhinderte. Der Budgetsaldo erwies sich, wie zu erwarten, als eine endogene Resultante der Wirtschaftsentwicklung, die sich einer kurzfristigen Steuerung durch die Politik entzog. Die ökonomischen und sozialen Kosten der defizitorientierten Strategie erwiesen sich als sehr hoch. Deutschland verharnte länger und tiefer als andere Länder in der Konjunkturkrise und verzeichnete einen stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit (vgl. Hein/Truger 2007b).

3.3 Fallstudie II: Erfolgreiche Haushaltskonsolidierung in den USA in den 1990er Jahren

3.3.1 Die US-amerikanische Konsolidierungsstrategie: Deckelung des diskretionären Ausgabenwachstums plus ergänzende Steuererhöhung

Die US-Konsolidierungsstrategie in den 1990er Jahren unterschied sich fundamental von der gescheiterten deutschen Strategie von 2000 bis 2005. Dabei ist besonders bemerkenswert, dass die US-Finanzpolitik Mitte der 1980er Jahre nach den hohen Budgetdefiziten der Reagan-Ära zunächst ebenfalls mit einer grundsätzlich defizitorientierten Konsolidierungsstrategie gestartet war. Nach wiederholten Misserfolgen wurde seit 1990, also noch unter der Regierung von George Bush sen., auf eine ganz andere Strategie umgestellt: Die Regierung versuchte nicht mehr, das kurzfristig kaum ihrer Kontrolle unterliegende Defizit zu steuern, sondern das definitiv ihrer Kontrolle unterliegende Wachstum der diskretionären Staatsausgaben, für das verbindliche und ziemlich restriktive, aber gezielte Deckelungen eingezogen wurden. Überschreitungen des Ausgabenrahmens mussten durch entsprechende Einsparungen bei anderen diskretionären Positionen kompensiert werden. Die so genannten Pflichtausgaben, im Wesentlichen Sozialtransfers, waren nicht betroffen, so dass die – in den USA allerdings nicht besonders ausgeprägten – automatischen Stabilisatoren voll wirken konnten. Die Grundidee ist sehr einfach: Gelingt es, das Wachstum der diskretionären Ausgaben zu beschränken, dann erfolgt eine Konsolidierung im Aufschwung quasi automatisch aufgrund sprudelnder Steuereinnahmen und konjunkturbedingt langsam wachsender konjunkturabhängiger Ausgaben. Hinzu kamen einige diskretionäre Steuererhöhungen. Die Regierung Clinton übernahm diesen Ansatz und setzte ebenfalls

auf die Deckelung der diskretionären Staatsausgaben bei gleichzeitig spürbaren Steuererhöhungen konzentriert auf den oberen Tarifbereich der Einkommensteuer.

In den folgenden Abschnitten wird etwas detaillierter auf die institutionelle Ausgestaltung der Konsolidierungsmaßnahmen in den USA, die daraus resultierenden Entwicklungen auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite sowie die konjunkturellen Auswirkungen der US-Konsolidierungspolitik eingegangen. Nach einigen kritischen Bemerkungen zum US-amerikanischen Konsolidierungserfolg wird eine abschließende Bewertung versucht.

3.3.2 Zur institutionellen Ausgestaltung der US-Konsolidierungsstrategie

Nach den anhaltend hohen Defiziten der Reagan-Ära verabschiedete der US Kongress 1985 den *Gramm-Rudman-Hollings Act* (GRH), der aufgrund von Rechtstreitigkeiten jedoch erst 1987 wirklich in Kraft trat. Wesentliches Ziel des GRH war ein ausgeglichener Haushalt, der binnen sechs Jahren erreicht werden sollte. Dazu wurden „annual allowable maximum deficit amounts (MDA) [...] identified, with a balanced budget reached in the sixth year after the law’s enactment” (Savage und Verdun 2007, S. 8). Der GRH unterschied zwischen diskretionären Ausgaben (discretionary spending), die jährlich neu festgesetzt werden, und Pflichtausgaben (mandatory spending), z.B. im Sozialbereich, deren genaue Höhe sich aus der Inanspruchnahme der gesetzlich festgelegten Ansprüche durch die jeweils Berechtigten ergibt und die sich damit einer exakten Steuerbarkeit durch die Politik entzogen. Drohte eine Verfehlung der vorgegebenen jährlichen Zielwerte so sollten die diskretionären Ausgaben gleichmäßig im entsprechenden Umfang vermindert werden, während die Pflichtausgaben von Kürzungen ausgenommen waren (vgl. Bosworth 2005, S.13). Die angesprochenen Pflichtausgaben umfassten vor allem Ausgaben für Soziales, Zinsen und Gesundheitsausgaben. Insgesamt waren etwa zwei Drittel des Budgets vom Prinzip der *sequestration* – also der gleichmäßigen über alle nicht ausgenommenen Haushaltsbereiche ausgeführte Pflichtkürzung bei Nichteinhaltung der Defizitziele – ausgenommen (vgl. dazu auch Savage und Verdun 2007, S. 10 und Priewe 2001, S. 114). In den anderen, diskretionären Bereichen – etwa zur Hälfte Verteidigungsausgaben – musste gespart werden, um die Defizitziele erreicht zu können.

In der Praxis wurden die Defizitziele jedoch nie erreicht. Der ausgeglichene Haushalt blieb in weiter Ferne (Savage und Verdun 2007, S. 12), und der GRH scheiterte. Dies lag vor allem daran, dass die Defizitziele nur bei Haushaltsaufstellung Gültigkeit hatten, sich also nicht auf das tatsächliche Defizit, sondern nur auf das bei Haushaltsaufstellung prognostizierte Defizit bezogen. Stieg das Defizit während des Haushaltsjahres, etwa aufgrund einer schlechteren Konjunktur, Fehlprognosen, aber auch zusätzlich beschlossenen Ausgaben, blieb dies folgenlos (vgl. Lienert und Kung 2004, S. 448 und Blöndal et al. 2003, S. 10 f.). Horn und Scheremet (1999, S.11) führen das Scheitern auf generell zu optimistische Konjunkturvorhersagen zu Beginn der Haushaltsjahre und starre, konjunkturell nicht ‚atmende‘ Konsolidierungsvorschriften zurück.

Zudem ist angesichts der unter 3.2 behandelten deutschen Erfahrungen klar, dass die defizitorientierte Konsolidierungsstrategie des GRH an der Rezession 1990-91 unter hohen wirtschaftlichen und sozialen Kosten hätte scheitern müssen.

Aus dieser Einsicht heraus wurde im Jahr 1990 unter der Präsidentschaft George Bush sen. der Budget Enforcement Act (BEA) verabschiedet, der bis zum Jahr 2002 angelegt war. Als Motivation für die Änderung führen Savage und Verdun die Erkenntnis der Kongressabgeordneten an, dass das Haushaltsdefizit eine Größe ist, die sich der direkten Steuerung durch die Politik weitgehend entzieht: „Congress wanted to be held responsible for activities under its direct control, namely the size of federal spending, not the size of the budget deficit, which varied according to changes in the macroeconomy.“ (Savage und Verdun 2007, S. 14).

Der BEA setzte dabei auf eine Deckelung (des Wachstums) der diskretionären Ausgaben und einen Zwang zur Gegenfinanzierung (pay-as-you go = PAYGO-rule) von Steuersenkungen oder Ausweitungen von Pflichtausgaben (vgl. Savage und Verdun 2007, S. 14; Bosworth 2005, S.14). Dabei wurden die diskretionären Ausgaben in drei Kategorien unterteilt: Verteidigung, Internationales und Inländisches. Sie wurden jeweils über drei Jahre gedeckelt, wobei diese Deckelungen aufgrund von Inflation, Änderungen von Abrechnungsvorschriften und Notfallsituationen angepasst werden durften (vgl. Savage und Verdun 2007, S.15, ausführlich auch Liefert und Kung 2004, S.448, Blöndal et al. 2003, S. 10 f. und Oak 1995). Bei Überschreitung der Deckelungen kam wiederum die *sequestration* zum Zuge, allerdings nur in einem der drei angesprochenen diskretionären Teilbereiche.

In seinem ersten Haushalt 1993 übernahm Präsident Bill Clinton im Omnibus Budget Reconciliation Act (OBRA) 1993 die wesentlichen Prinzipien des BEA und ergänzte sie um diskretionäre Maßnahmen, vor allem spürbare Steuererhöhungen auf der Einnahmenseite (vgl. Bosworth 2005, S. 5 und Elmendorf et al. 2002, S.72). Die steuerlichen Maßnahmen beinhalteten (vgl. Steuerle 2002, S. 144ff.):

- Die Erhöhung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer von 31 % auf 39,6 %, wobei außerdem eine zusätzliche Steuerklasse mit einem Satz von 36 % geschaffen wurde. Außerdem wurden die Sätze der so genannten *alternative minimum tax* von 21 % auf 24 % erhöht.
- Die Abschaffung der Obergrenze für die Bemessung der Medicare-Abgabe.
- Die Erhöhung des *Earned Income Tax Credit* (negative Einkommensteuer).
- Weitere kleinere steuerliche Maßnahmen.

Im Jahr 1997 wurde schließlich unter Clinton der Balanced Budget Act (BBA) beschlossen. Dieser peilte einen ausgeglichenen Haushalt für das Jahr 2002 an, und hielt mit einigen Modifi-

kationen an den Grundprinzipien und Neuerungen aus dem BEA – Ausgabendeckelung und PAYGO-Verfahren – fest (vgl. Frankel 2004, S. 5 und Priewe 2001, S. 115 f.). Auch wegen spürbarer Steuersenkungen wurde das Wachstum der diskretionären Ausgaben über einen Fünfjahreszeitraum sehr deutlich beschränkt (vgl. Savage und Verdun 2007, S. 17).

Tabelle 3.5 fasst die wesentlichen Charakteristika von BEA und BBA zusammen und vergleicht sie mit dem durch sie abgelösten GRH und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt.

Tabelle 3.5
Vergleich verschiedener institutioneller Konsolidierungsregime

Institutionelles Regime	GRH	BEA/BBA	Stabilitäts- und Wachstumspakt [SWP]
<i>Vorgabe</i>	Feste Defizitziele für diskretionäre Ausgaben; Haushaltsausgleich 1991	(Wachstums-) Deckelung diskretionärer Ausgaben PAYGO Gegen-finanzierung von Programmen	Schuldenquote < 60 % des BIP Budgetdefizit < 3 % des BIP
<i>Sanktion</i>	Sequestration/ gleichmäßige Kürzungen bei allen nicht ausgenommenen diskretionären Ausgaben, insbesondere Verteidigung	Sequestration/ gleichmäßige Kürzung im betroffenen Haushaltsbereich (Verteidigung, Heimat, Internationales)	Defizitverfahren mit drohenden Strafzahlungen
<i>Gilt für</i>	Haushaltsaufstellung	Haushaltsvollzug	Haushaltsvollzug

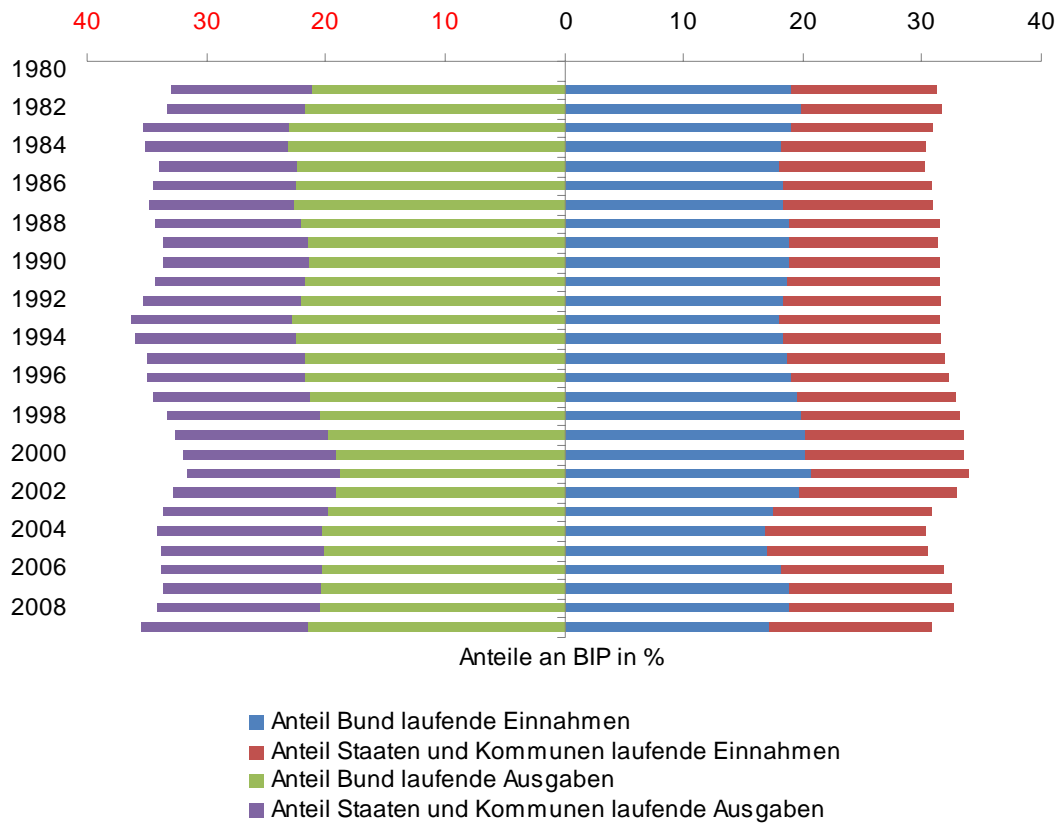
Quelle: eigene Darstellung.

3.3.3 Auswirkungen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite

Wie haben sich die dargestellten Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung auf die öffentlichen Ausgaben und Einnahmen in den USA ausgewirkt und zu dem beeindruckenden Konsolidierungserfolg beigetragen? Zunächst ist klar, dass die Maßnahmen nur die Bundesebene betrafen, während die Haushalte der Bundesstaaten und der Gemeinden nicht betroffen waren. Allerdings hat der Bund mit etwa zwei Dritteln einen sehr hohen Anteil an den laufenden Einnahmen und Ausgaben des Gesamtstaats (Abbildung 3.12) und seine Einnahmen und Ausgaben entwickelten sich im fraglichen Zeitraum in fast vollkommenem Gleichlauf zu den gesamtstaatlichen Größen (Abbildung 3.13). Zudem haben die Bundesstaaten und Gemeinden in den USA nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten der Verschuldung, so dass das gesamtstaatliche Budgetdefizit größtenteils auf Bundesebene anfällt. Dies verdeutlicht auch Abbildung 3.14, die den Budgetsaldo der

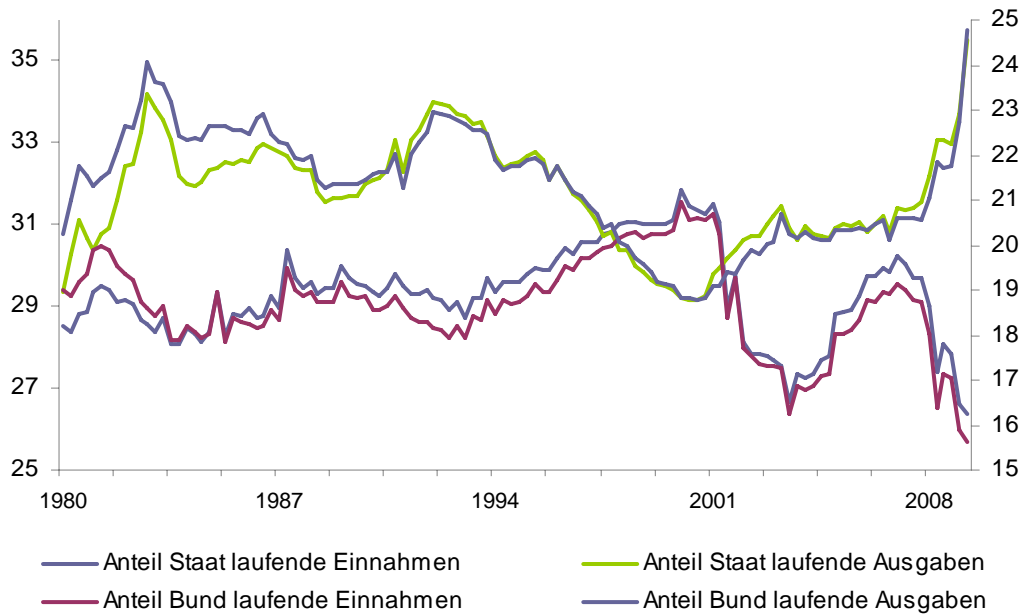
Bundesebene (inklusive Sozialversicherung) darstellt. Er unterscheidet sich in Niveau und Verlauf nicht stark von dem in Abbildung 3.2 dargestellten gesamtstaatlichen Budgetsaldo.

Abbildung 3.12
Anteile des Bundes sowie der Bundesstaaten und Kommunen an den gesamtstaatlichen laufenden Einnahmen und Ausgaben in den USA in % des BIP, 1980 bis 2008



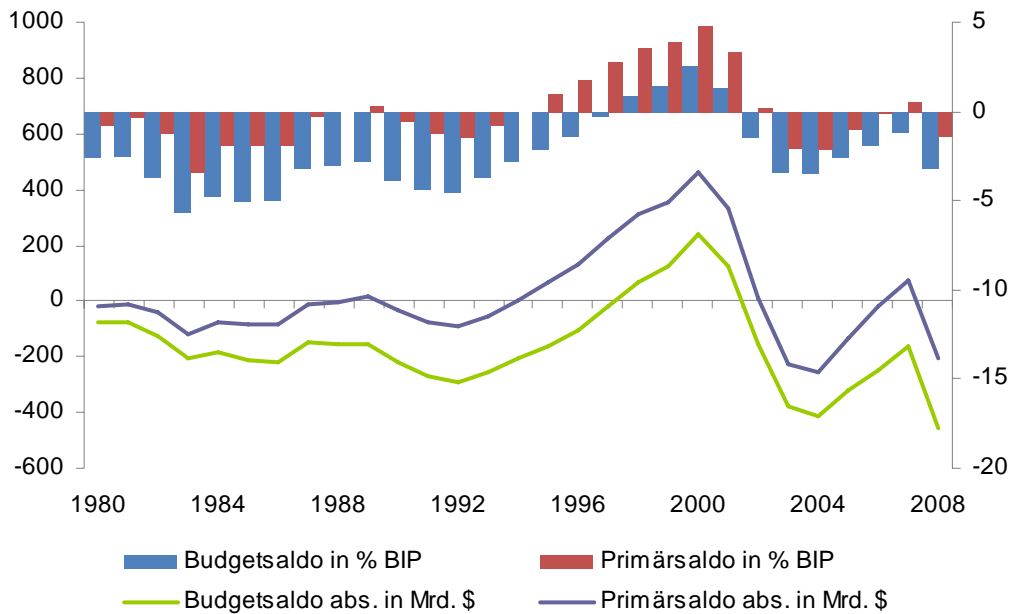
Quelle: Fed St. Louis (2009); Berechnungen des IMK.

Abbildung 3.13
Anteile des Bundes sowie der Bundesstaaten und Kommunen an den gesamtstaatlichen laufenden Einnahmen und Ausgaben in den USA in % des BIP, 1980 bis 2008, alternative Darstellung.



Quelle: Fed St. Louis (2009); Berechnungen des IMK.

Abbildung 3.14
Budgetsaldo und Primärsaldo des Bundes in den USA in % des BIP und in Mrd. USD, 1980 bis 2008



Quelle: Fed St. Louis (2009); Berechnungen des IMK.

Auf der Einnahmenseite des Bundesbudgets sind zunächst die Mehreinnahmen durch die diskretionären Steuererhöhungen zu Lasten vor allem einkommenstarker Haushalte zu berücksichtigen. Laut Schätzung des CBO (1994) betragen sie im Jahr 1994 26 Mrd. US \$, um dann bis zum Jahr 1997 auf etwa 60 Mrd. US \$ anzusteigen (Tabelle 9). In Relation zum BIP waren dies immerhin gut 0,3 % 1994 und 0,7 % im Jahr 1997.

Tabelle 3.6
Geschätzte Steuermehreinnahmen durch die Steuerreformen im OBRA 1993 von 1994 bis 1998 in Mrd. USD.

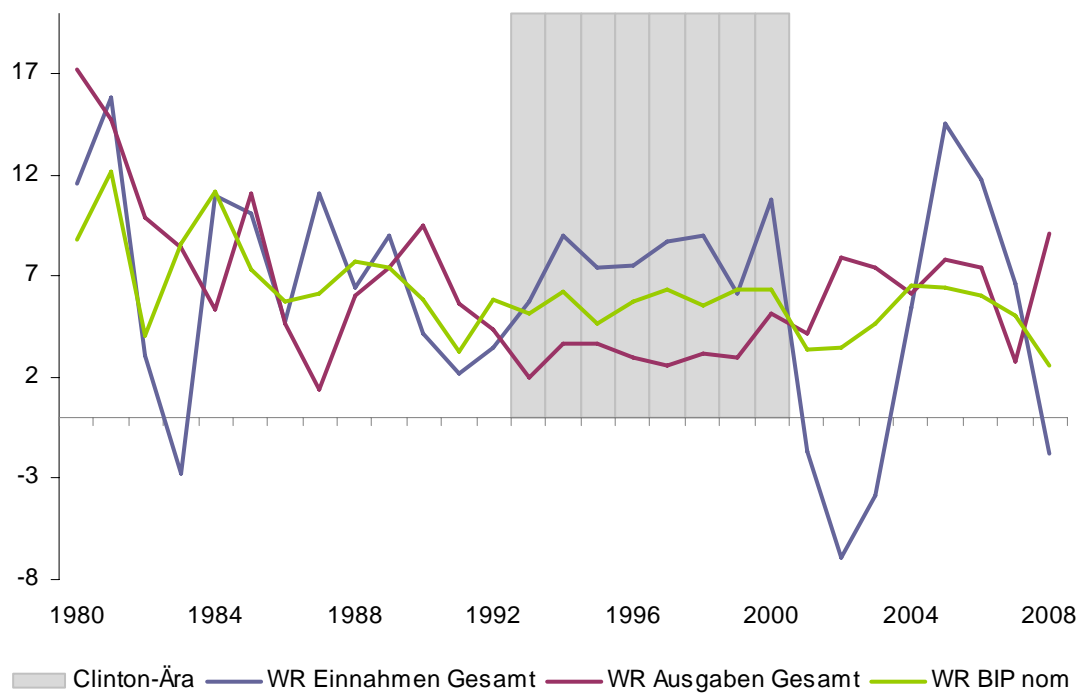
	1994	1995	1996	1997	1998
Steuermehreinnahmen	26	44	53	61	59
in % des BIP	0,34	0,54	0,63	0,70	0,65

Quelle: CBO (1994a; 1994b).

Abbildung 3.15 zeigt die Wachstumsraten der Einnahmen und der Ausgaben des Bundes sowie des nominalen BIP. Es fällt auf, dass die Bundeseinnahmen ab dem Jahr 1993 fast über den gesamten Konsolidierungszeitraum bis zum Jahr 2000 erheblich schneller wuchsen als das nominale BIP. 1994 und 1995 wird die Einnahmenwachstumsrate durch die Steuererhöhungen deutlich gesteigert, in den Jahren danach ist dieser diskretionäre Effekt jedoch kaum mehr spürbar. Da es über den betrachteten Zeitraum im Wesentlichen keine weiteren diskretionären Steuererhöhungen mehr gab, deutet dies auf eine sehr hohe, über eins liegende und gegenüber den 1980er Jahren erheblich gestiegene Aufkommenselastizität der Staatseinnahmen hin (vgl. Priewe 2001). Elmendorf und Liebman (2000, S. 4-5) führen dies u.a. auf einen starken Anstieg des Anteils der Einkommen in der höchsten Steuerklasse und eine starke Zunahme der realisierten Kursgewinne aufgrund des Aktienmarktbooms zurück.³ Abbildung 3.16 zeigt die Wachstumsbeiträge der Einkommensteuer der privaten Haushalte, der Körperschaftsteuer und der sonstigen Einnahmen zur Wachstumsrate der gesamten Bundeseinnahmen. Die zentrale Rolle der Einkommensteuer für private Haushalte wird unmittelbar deutlich.

³ Da weder der Börsenboom noch die starke Zunahme der höchsten Einkommen zum Zeitpunkt der Prognose des CBO 1994 absehbar war, dürften die aufgrund der höheren Steuersätze bei den höchsten Einkommen tatsächlich realisierten Mehreinnahmen weitaus höher ausgefallen sein als vom CBO vermutet und in Tabelle 3.6 ausgewiesen.

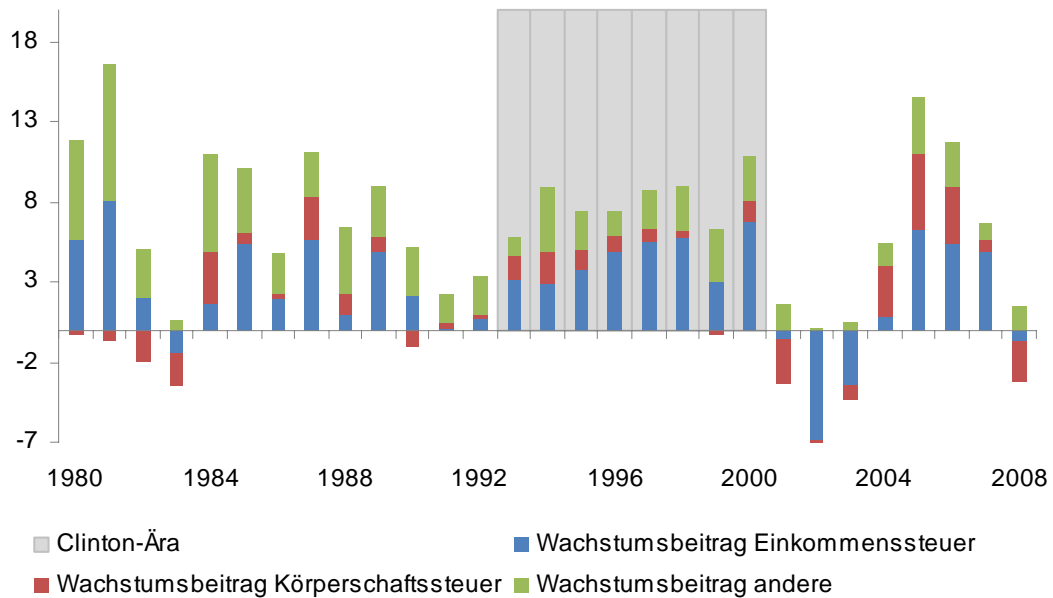
Abbildung 3.15
Nominales BIP, Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den USA, Wachstumsraten in %, 1980 bis 2008



Quelle: Fed St. Louis (2009); CBO (2009b); Berechnungen des IMK.

Abbildung 3.16

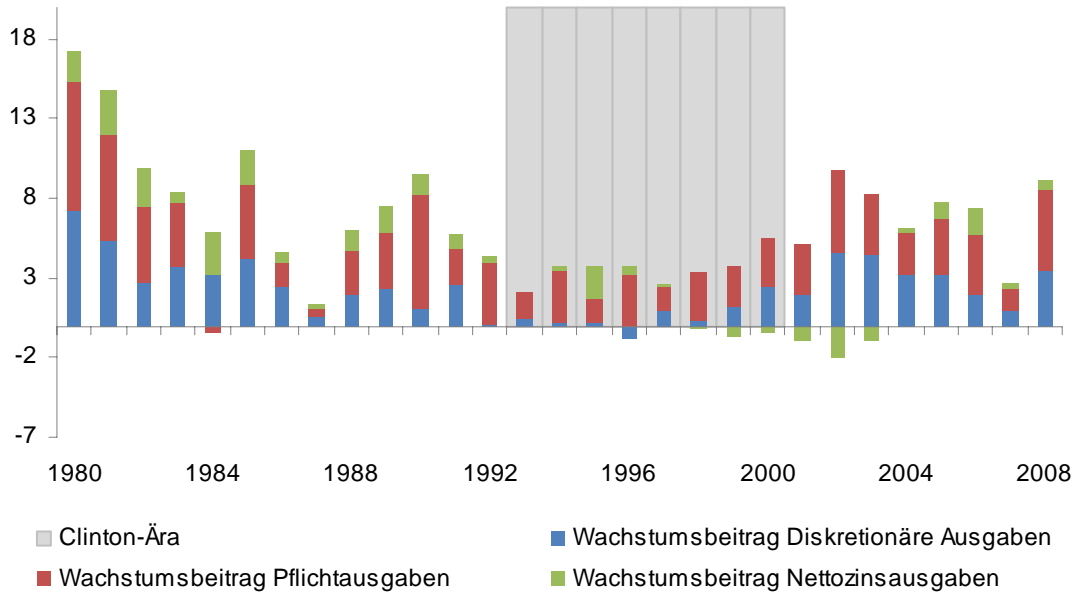
Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und andere Einnahmen des Bundes in den USA, Beiträge zum Wachstum der Gesamteinnahmen in Prozentpunkten, 1980 bis 2008



Quelle: CBO (2009b); Berechnungen des IMK.

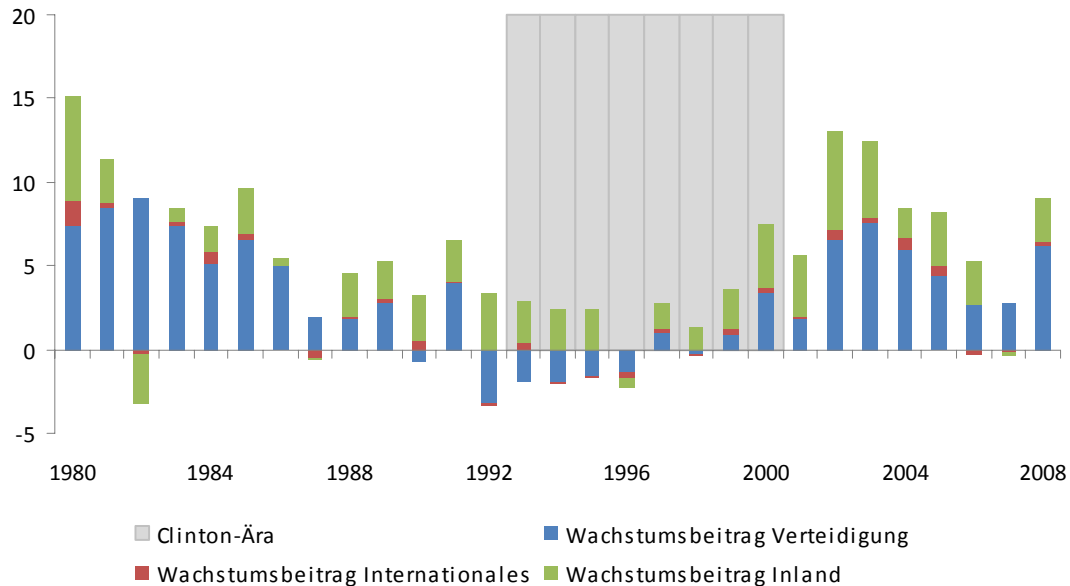
Während die Bundeseinnahmen deutlich schneller als das nominale BIP wuchsen, wuchsen die Ausgaben über den gesamten Konsolidierungszeitraum deutlich langsamer (Abbildung 3.15). Während die Pflichtausgaben im Durchschnitt von 1993 bis 2000 mit 4,9 % pro Jahr nur etwas langsamer als das nominale BIP (5,8 %) wuchsen, entwickelten sich die diskretionären Ausgaben mit nur 1,8 % pro Jahr außerordentlich schwach (Abbildung 3.17). Dadurch sank ihr Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes von 38,6 % im Jahr 1992 auf 34,4 % im Jahr 2000. Spiegelbildlich nahm die Bedeutung der Pflichtausgaben von 46,9 % auf 53,2 % zu, während der Zinsausgabenanteil von 14,4 % auf 12,5 % reduziert werden konnte.

Abbildung 3.17
Diskretionäre Ausgaben, Pflichtausgaben und Nettozinsausgaben des Bundes in den USA, Beiträge zum Wachstum der Gesamtausgaben in Prozentpunkten, 1980 bis 2008



Quelle: CBO (2009b); Berechnungen des IMK.

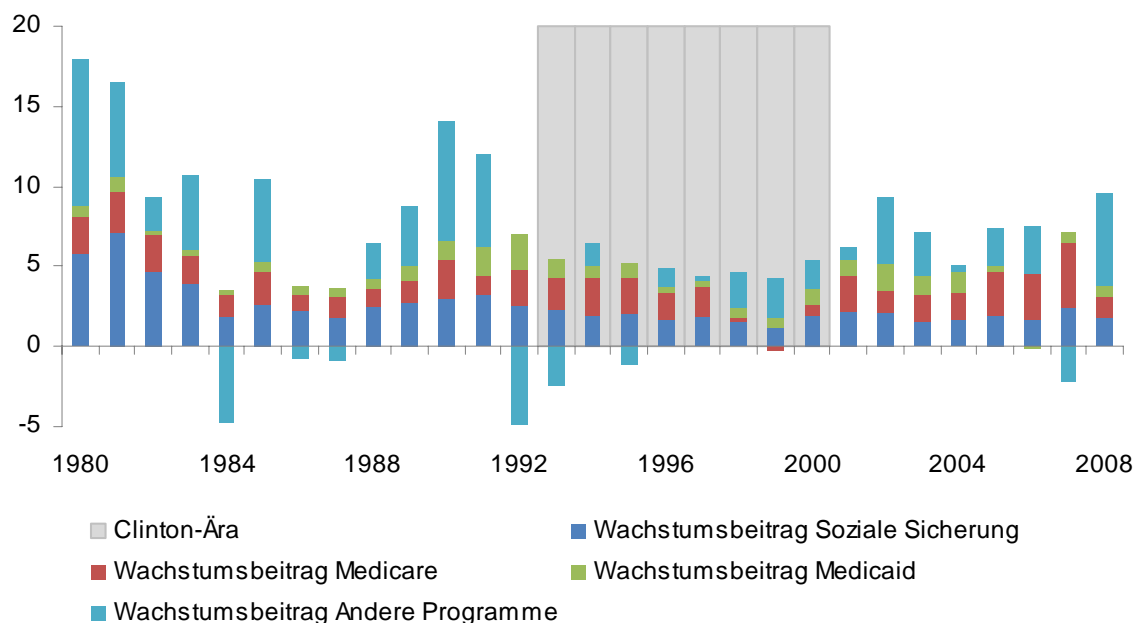
Abbildung 3.18
Ausgaben des Bundes für Verteidigung, Internationales und Inland in den USA,
Beiträge zum Wachstum der diskretionären Ausgaben in Prozentpunkten,
1980 bis 2008



Quelle: CBO (2009b); Berechnungen des IMK.

Innerhalb der drei diskretionären Ausgabenkategorien des BEA lag der wesentliche Grund für die sehr effektive Begrenzung der diskretionären Ausgaben in der starken Zurückführung der Verteidigungsausgaben (Abbildung 3.18). Ihr Anteil an den gesamten diskretionären Ausgaben schrumpfte von 56,7 % im Jahr 1992 auf 48 % im Jahr 2000. Auch die Ausgaben für Internationales stagnierten de facto fast, wobei sie mit einem Anteil an den gesamten diskretionären Ausgaben von nur etwas 3,5 % keine große Bedeutung spielten. Die Ausgaben in der Kategorie Inland wuchsen dagegen mit 4,4 % pro Jahr noch einigermaßen kräftig, blieben jedoch spürbar hinter dem Wachstum des nominalen BIP zurück. Abbildung 3.19 schließlich stellt die Beiträge der Ausgabenkategorien Soziale Sicherung, Medicare, Medicaid und sonstige zu den Wachstumsraten der Pflichtausgaben dar.

Abbildung 3.19
Ausgaben des Bundes für Soziale Sicherung, Medicare und Medicaid in den USA, Beiträge zum Wachstum der Pflichtausgaben in Prozentpunkten, 1980 bis 2008

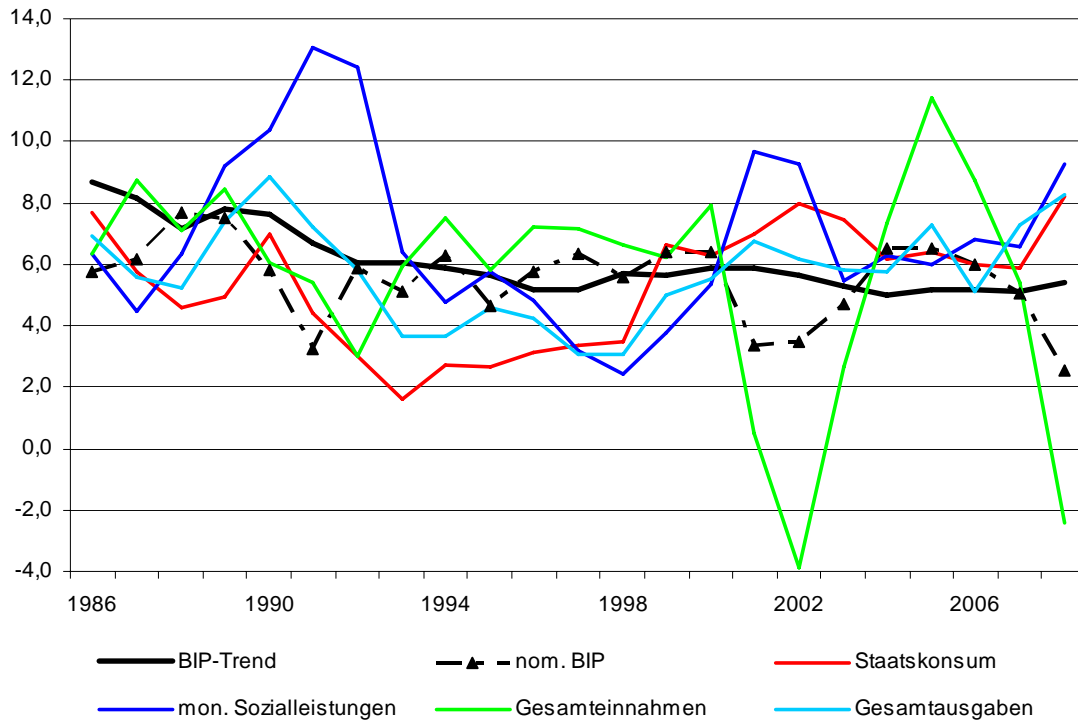


Quelle: CBO (2009b); Berechnungen des IMK.

3.3.4 Analyse der konjunkturellen fiskalpolitischen Impulse

Wie erläutert lag das Wachstum der Bundeseinnahmen in den USA von 1993 bis 2000 durchweg oberhalb des nominalen BIP-Wachstums, während das Ausgabenwachstum deutlich dahinter zurückblieb. Abbildung 3.20 zeigt, dass das auch für die gesamtstaatlichen Einnahmen und Ausgaben und zwar nicht nur in Relation zum nominalen BIP, sondern auch zum nominalen BIP-Trend gilt. Welche konjunkturellen Impulse gingen insgesamt von dieser finanzpolitischen Entwicklung aus?

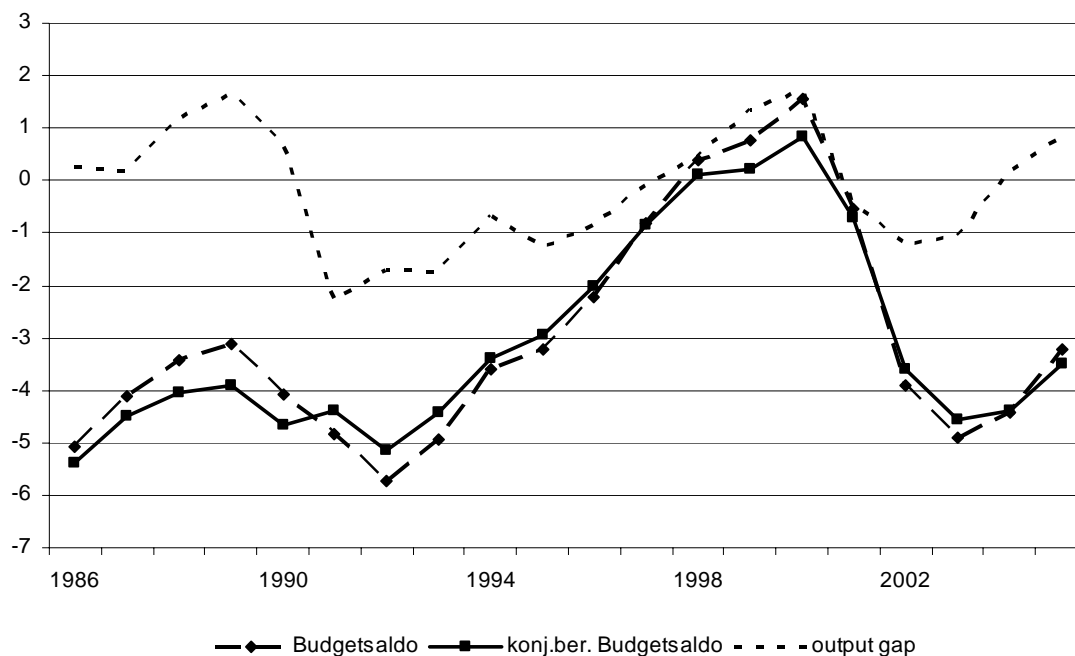
Abbildung 3.20
Gesamtstaatliche Einnahmen, Ausgaben und ausgewählte Ausgabenkomponenten in den USA, Wachstum in %, 1986 bis 2008



Quelle: Europäische Kommission (2009); Berechnungen des IMK.

Abbildung 3.21 zeigt zur Beantwortung dieser Frage neben der Entwicklung des tatsächlichen Budgetsaldos analog zu Abbildung 8 aus Abschnitt 3.2.3 für Deutschland die Entwicklung des von der OECD ermittelten konjunkturbereinigten Budgetsalden im Vergleich zur Entwicklung des output gaps. Demnach hat sich der konjunkturbereinigte Saldo von -5,1 % des BIP im Jahr 1992 um 5,9 Prozentpunkte auf +0,8 % des BIP im Jahr 2000 verbessert. Dies geschah über die Jahre ziemlich gleichmäßig, so dass pro Jahr ein restriktiver fiskalischer Impuls von etwa 0,75 % des BIP zu verzeichnen war.

Abbildung 3.21
Budgetsaldo, konjunkturbereinigter Budgetsaldo und output gap in den USA
 in % des (pot.) BIP, 1986 bis 2005



Quelle: OECD (2009b).

Anders als in Deutschland erfolgte die Konsolidierung allerdings während einer langen und starken konjunkturellen Aufschwungphase; das output gap stieg von -2,3 % des BIP im Jahr 1991 auf +1,7 % des BIP im Jahr 2000. Die Konsolidierung erfolgte erst, nachdem der Aufschwung eingesetzt hatte, war damit antizyklisch und für Wachstum und Beschäftigung verkraftbar (Horn/Scheremet 1999, S.11; Bibow 2004, S. 21). Insofern handelte es sich im Ergebnis um eine makroökonomisch rationale, antizyklisch ausgerichtete Konsolidierungsstrategie. Die ganz im Gegensatz zu ihrem deutschen oder europäischen Gegenstück grundsätzlich antizyklische Ausrichtung der US-Fiskalpolitik (vgl. Bibow 2004 und Hein/Truger 2007a) lässt sich auch sehr gut durch das schnelle Umsteuern auf einen antizyklisch expansiven Kurs nach dem Platzen der New Economy Blase belegen: Von 2000 bis 2002 verschlechtert sich der konjunkturbereinigte Budgetsaldo von +0,8 % des BIP auf -3,6 % des BIP. Die Konsolidierung erfolgt erst ab 2004, nachdem sich die Konjunktur erholt und ein Aufschwung eingesetzt hat (Abbildung 3.21).

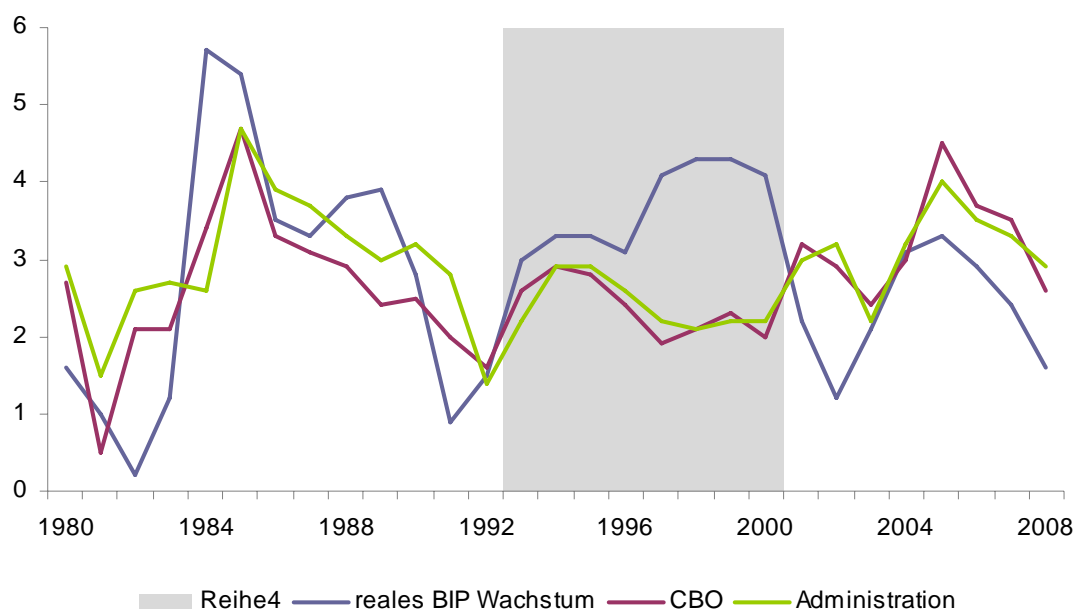
3.3.5 Einige kritische Bemerkungen zum US-Konsolidierungserfolg

Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass die US-Konsolidierungsstrategie einer gezielten Deckelung der tatsächlich steuerbaren diskretionären Ausgaben der deutschen defizitorientierten Strategie weit überlegen war. Dennoch sind einige kritische Bemerkungen angebracht.

Erstens war die Beschränkung des diskretionären Ausgabenwachstums relativ drastisch. Dieser Beschränkung fielen daher nicht nur Verteidigungsausgaben, sondern auch Ausgaben für andere öffentliche Güter und Dienstleistungen und Investitionen zum Opfer (vgl. Pollin 2003, S. 28ff.). So wurden unter der Clinton-Regierung im Rahmen des National Performance Review (NPR) auf der Bundesebene etwa 250.000 öffentliche Arbeitsplätze abgebaut, was einem Anteil von 12 % entsprach (vgl. Yoneyama 2006, S. 18).

Zweitens erwies sich der ausgeprägt restriktive fiskalische Impuls von 0,75 % des BIP pro Jahr zwar ex post als antizyklisch und verkraftbar. Ex ante war er jedoch durchaus riskant, zumal angesichts der Tatsache, dass die offiziell prognostizierten BIP-Wachstumsraten bei Budgetaufstellung deutlich unter den später tatsächlich realisierten Werten lagen (Abbildung 3.22). Es bestand durchaus das Risiko, einer fiskalpolitischen Beeinträchtigung des Aufschwungs.

Abbildung 3.22
Reales BIP: Tatsächliche Entwicklung sowie Echtzeitvorhersagen von CBO und Administration in den USA, Wachstum in %, 1980 bis 2008



Quelle: Fed St. Louis (2009); Berechnungen des IMK.

Drittens hätte die Strategie – zumindest mit den tatsächlich umgesetzten restriktiven Ausgabendeckelungen – in einem eventuellen Abschwung wohl kaum durchgehalten werden können. Zwar hätten die automatischen Stabilisatoren sowohl einnahmen- wie ausgabenseitig wirken dürfen. Für die USA sind sie jedoch nur relativ schwach ausgeprägt und wären durch den restriktiven diskretionären Ausgabenkurs stark konterkariert worden, so dass die Fiskalpolitik kaum die ihr in den USA üblicherweise zukommende stabilisierende Wirkung hätte entfalten können.

Viertens wurde das Umschalten der Finanzpolitik auf den restriktiven Kurs ab dem Jahr 1993 durch die zumindest implizite Kooperation der sehr expansiven Geldpolitik (Bibow 2004, S.21) unterstützt – eine günstige Konstellation, die nicht überall ohne weiteres vorausgesetzt werden kann.

Fünftens schließlich beruhte der (unerwartet schnelle) Erfolg der Konsolidierungsstrategie vor allem auf dem hohen US-Wirtschaftswachstum in den 1990er Jahren. Dieses beruhte insbesondere in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre jedoch im Wesentlichen auf der New Economy-Blase und den damit verbundenen Vermögenseffekten für den privaten Konsum (Baker 2005). Der sinkenden Staatsverschuldung stand eine starke Zunahme der Verschuldung der privaten

Haushalte gegenüber – einer der Auslöser der jüngsten Finanzkrise (vgl. Horn et al. 2009a und 2009c). Insofern war die US-Konsolidierungsstrategie – gegeben das starke Wachstum der 1990er Jahre – zwar erfolgreich. Allerdings war das zugrunde liegende Wachstumsmodell selbst nicht nachhaltig und stellte letztlich eine der fundamentalen Ursachen der gegenwärtigen globalen Finanz- und Wirtschaftskrise dar.

3.3.6 Abschließende Bewertung

Anders als in Deutschland von 2001 bis 2005 verabschiedete sich die US-Fiskalpolitik in der Rezession zu Beginn der 1990er Jahre von der schon zuvor gescheiterten, an tatsächlichen Defiziten orientierten, prozyklischen Konsolidierungsstrategie. Die Fiskalpolitik versuchte nicht mehr, kurzfristig bestimmte Ziele für das Haushaltsdefizit zu erfüllen, sondern erhöhte beträchtlich die Einkommensteuer für Bezieher hoher Einkommen und deckelte gezielt das Wachstum der diskretionären Staatsausgaben (ergänzt durch Kürzungen im militärischen Bereich), während die Pflichtausgaben – vor allem Sozialausgaben – nicht beschnitten wurden und als automatische Stabilisatoren wirken durften. Begünstigt durch den unerwartet kräftigen und langen Aufschwung von 1992 bis 2000 und eine Erhöhung der Aufkommenselastizität der staatlichen Einnahmen gelang es so im Ergebnis, die Haushalte mittels einer antizyklischen fiskalpolitischen Strategie zu konsolidieren. Allerdings war der gewählte Restriktionskurs mit Kosten bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen verbunden und angesichts der relativ schlechten Wachstumsprognosen makroökonomisch riskant. Zudem erwies sich das der Konsolidierung zugrunde liegende Wachstumsmodell in der jüngsten globalen Finanz- und Wirtschaftskrise als nicht nachhaltig.

4 AUSWIRKUNGEN ALTERNATIVER KONSOLIDIERUNGSPFADE UND -MAßNAHMEN FÜR ÖSTERREICH NACH 2010

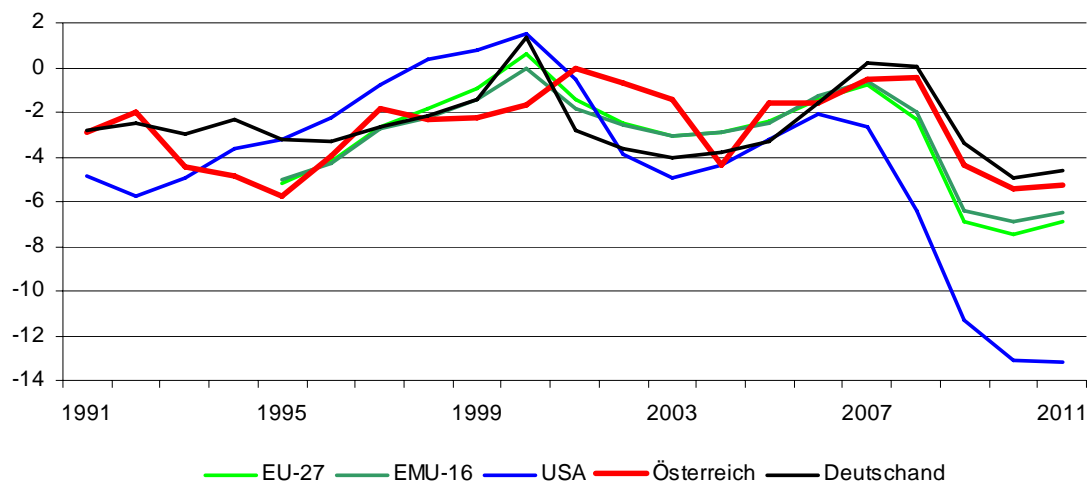
4.1 Budgetkonsolidierung in Österreich: Ausgangslage und das Stabilitätsprogramm der Bundesregierung

Wie die meisten anderen Staaten hat auch Österreich mit fiskalpolitischen Maßnahmen erheblichen Umfangs auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise reagiert (vgl. Angelo/Feigl 2009). Durch diese Maßnahmen und durch das Wirken der in Österreich relativ stark ausgeprägten automatischen Stabilisatoren (vgl. European Commission 2005) verschlechterte sich der gesamtstaatliche Budgetsaldo von -0,4 % des BIP im Jahr 2008 auf -3,5 % des BIP 2009 (BMF 2010). Für das laufende Jahr wird mit einem Budgetsaldo von -4,7 % des BIP gerechnet. Der Schuldenstand erhöhte sich, nachdem er im Jahr 2007 zum ersten Mal seit 1993 wieder unter die 60%-Grenze des Stabilitäts- und Wachstumspaktes gefallen war, im Jahr 2009 auf 66,5 % des BIP. Im laufenden Jahr wird mit einem Anstieg auf 70,2 % des BIP gerechnet.

Im internationalen Vergleich war die Entwicklung der österreichischen Staatsverschuldung noch relativ moderat; im Euroraum, der EU und den USA war ein noch viel stärkerer Anstieg der Budgetdefizite zu verzeichnen (Abbildung 4.1).⁴ Ähnliches ist für den bereits aufgetretenen und den für die nächsten Jahre zu erwartenden Schuldenstand in % des BIP festzustellen (Abbildung 4.2).

⁴ Die Werte, die Europäische Kommission in ihrer Schätzung vom Oktober 2009 für den österreichischen Budgetsaldo ausweist, sind dabei sogar noch deutlich überzeichnet. So ging sie für 2009 von einem Budgetsaldo von 4,3 % des BIP aus, während das österreichische Stabilitätsprogramm auf aktuellerer Datengrundlage einen Wert von 3,4 % des BIP ausweist.

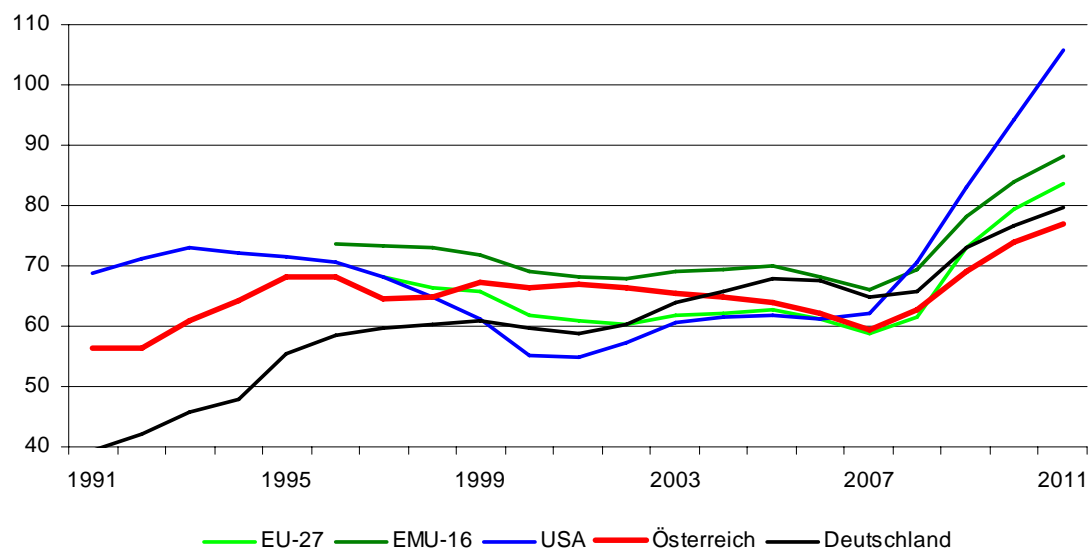
Abbildung 4.1
Budgetsaldo in der EU-27, EMU 16, den USA, Österreich und Deutschland in % des BIP, 1991 bis 2011¹



¹ 2009 bis 2011: Prognose.

Quelle: Europäische Kommission (2009).

Abbildung 4.2
Öffentliche Verschuldung in der EU-27, EMU 16, den USA, Österreich und Deutschland in % des BIP, 1991 bis 2011¹



¹ 2009 bis 2011: Prognose.

Quelle: Europäische Kommission (2009).

Ob der starke Anstieg der Staatsverschuldung in Österreich aus ökonomischer Sicht gegenwärtig bereits ein Grund zu großer Besorgnis ist, ist zumindest zweifelhaft. Zunächst war das aktive fiskalpolitische Handeln der Regierung angesichts der größten globalen Finanz- und Wirtschaftskrise seit der Großen Depression alternativlos und hat offenkundig gemeinsam mit ähnlichen Maßnahmen in den meisten anderen Ländern den drohenden freien Fall der Wirtschaft verhindert und erfolgreich zu einer konjunkturellen Erholung beigetragen. Zudem hat die ökonomische Theorie zur Klärung der Frage, welches das optimale Niveau der öffentlichen Verschuldung ist, wenig beizutragen.

Allerdings ist klar, dass ein ständiger Anstieg der Schuldenstandsquote vermieden werden muss, da er tendenziell mit einem ebensolchen Anstieg der Zinslastquote in den öffentlichen Haushalten einherginge. Dies würde entweder bedeuten, dass bei gegebener Entwicklung der Staatseinnahmen immer weniger Mittel für öffentliche Güter und Dienstleistungen zur Verfügung stünden, oder, dass für ein gegebenes Niveau an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen ständig die Steuern erhöht werden müssten. Für eine langfristige Stabilisierung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Schuldenstandsquote von 60 % des BIP wäre bei einem durchschnittlichen Wachstum des nominalen BIP von 3,5 % ein durchschnittliches Budgetdefizit von gut 2 % des BIP zulässig. Es ist unmittelbar einsichtig, dass dies für Österreich kein utopisch geringer Wert ist – in den zehn Jahren vor der Krise von 1998 bis 2008 betrug das durchschnittliche gesamtstaatliche Budgetdefizit in Österreich 1,5 % des BIP. Bei einer höheren zu stabilisierenden Schuldenstandsquote stiege zudem das zulässige Budgetdefizit weiter an. Es spräche daher viel dafür, die gegenwärtige Entwicklung der Staatsverschuldung nicht mit zu großer Sorge zu betrachten. Zu überstürzten Konsolidierungsaktionen besteht kein Anlass; eine Rückführung der Defizite und damit automatisch auch eine Stabilisierung und/oder Rückführung des Schuldenstandes sollte bei fortschreitender Konjunkturerholung über einen längeren Zeitraum gestreckt ohne größere Probleme möglich sein.

Mittlerweile jedoch hat die EU-Kommission als Hüterin des Stabilitäts- und Wachstumspaktes gegen 20 der 27 EU-Mitgliedsstaaten Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits eröffnet. Auch Österreich ist hiervon betroffen und soll ab 2011 mit einer jährlichen fiskalischen Anstrengung von 0,75 % des BIP sein Budgetdefizit im Jahr 2013 bereits wieder unter die Defizitgrenze von 3 % bringen. Die Bundesregierung hat auf die Anforderungen aus Brüssel in ihrem im Jänner 2010 vorgelegten Stabilitätsprogramm (BMF 2010) mit einem ehrgeizigen Konsolidierungsprogramm reagiert, durch welches das gesamtstaatliche Budgetdefizit von prognostizierten 4,7 % des Bruttoinlandsproduktes im Jahr 2010 bis 2013 unter die erlaubte Grenze für die Nettokreditaufnahme von 3 % des BIP und zwar auf 2,7 % des BIP reduziert werden soll. Vorrang sollen dabei ausgabenseitige Maßnahmen haben. Konkrete Maßnahmen wurden noch nicht angekündigt.

Tabelle 4.1
Im österreichischen Stabilitätsprogramm vorgesehene budgetäre Entwicklung
von 2008 bis 2013

	in Mrd. €			in % des BIP			
	2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nettokreditaufnahme nach Subsektoren							
1. Öffentlicher Sektor insgesamt	-1,3	-0,4	-3,5	-4,7	-4	-3,3	-2,7
2. Bundessektor	-1,6	-0,6	-3,0	-4,1	-3,7	-3,2	-2,7
3. Länder (ohne Wien)	0,3	0,1	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
4. Gemeinden (mit Wien)	0,2	0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0
5. Sozialversicherungsträger	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
Gesamtstaat							
6. Gesamteinnahmen	136,5	48,4	48,0	46,9	46,8	46,9	46,9
7. Gesamtausgaben	137,9	48,9	51,5	51,6	50,9	50,2	49,7
8. Budgetsaldo	-1,3	-0,4	-3,5	-4,7	-4,0	-3,3	-2,7
9. Tatsächlich geleistete Zinsausgaben	7,3	2,6	2,7	2,8	2,9	2,9	2,9
10. Primärsaldo	6,1	2,2	-0,7	-1,8	-1,2	-0,4	0,2
11. Einmalmaßnahmen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Einnahmen							
12. Steuern	19,5	28,2	27,0	26,1	26,3	26,6	26,9
12a. Produktions- und Importabgaben	399,9	14,2	14,6	14,5	14,6	14,5	14,5
12b. Einkommen- und Vermögensteuern	39,5	14,0	12,4	11,6	11,8	12	12,3
12c. Vermögenstransfers	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Sozialbeiträge	44,9	15,9	16,4	16,3	16,2	16,1	16
14. Vermögenseinkommen	3,3	1,2	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1
15. Sonstige	8,8	3,1	3,2	3,2	3,1	3,1	3
16. Gesamteinnahmen	136,5	48,4	48,0	46,9	46,8	46,9	46,9
p.m.: Steuerbelastung	121,1	43,0	42,2	41,3	41,4	41,5	41,8
Ausgaben							
17. Arbeitnehmerentgelt + Intermediärverbrauch	38,7	13,7	14,2	14,1	13,8	13,5	13,2
17a. Arbeitnehmerentgelt	25,9	9,2	9,7	9,7	9,5	9,2	9,0
17b. Intermediärverbrauch	12,9	4,6	4,4	4,4	4,3	4,3	4,2
18. Sozialleistungen	66,6	23,6	25,2	25,5	25,4	25,2	25,2
18a. Sachleistungen	15,6	5,5	5,8	5,8	5,7	5,7	5,7
18b. Monetäre Sozialleistungen	51	18,1	19,5	19,7	19,6	19,5	19,5
19. Tatsächlich geleistete Zinszahlungen	7,3	2,6	2,7	2,8	2,9	2,9	2,9
20. Subventionen	9,8	3,5	3,5	3,5	3,4	3,2	3,1
21. Bruttoanlageinvestitionen	3,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
22. Sonstige	12,3	4,4	4,7	4,6	4,4	4,4	4,3
23. Gesamtausgaben	137,9	48,9	51,5	51,6	50,9	50,2	49,7
p.m.: Öffentlicher Konsum (nominal)	52,6	18,6	19,7	19,7	19,4	19,1	18,8

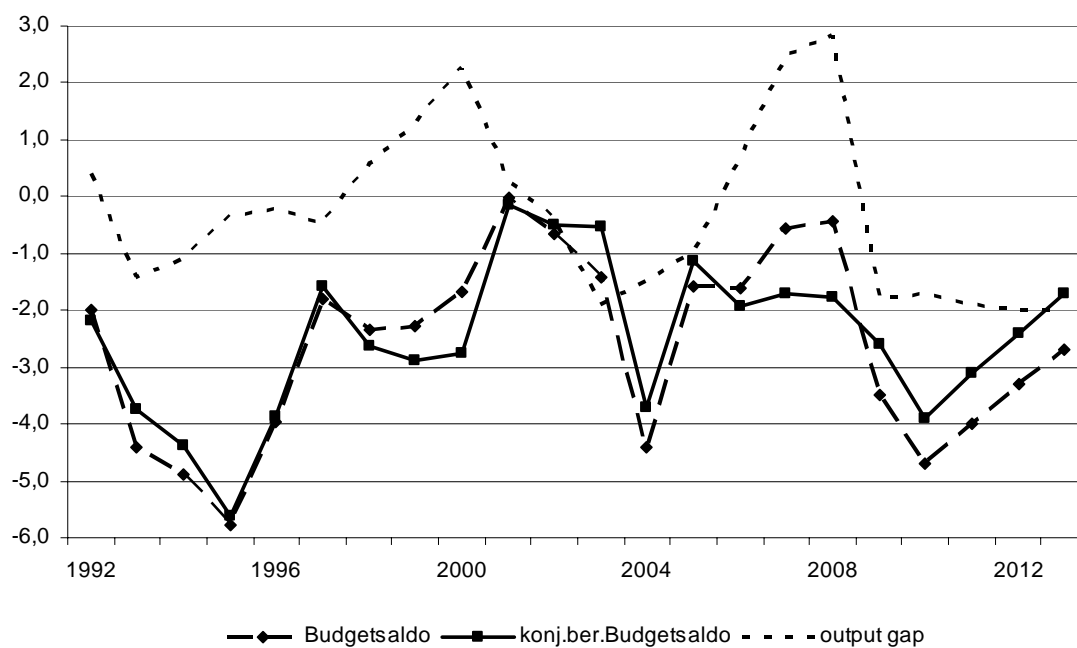
Quelle: BMF (2010, S. 16).

Tabelle 4.1 zeigt die im Stabilitätsprogramm vorgesehene Entwicklung zentraler Einnahmen- und Ausgabenpositionen des Budgets von 2008 bis 2013 in Relation zum nominalen BIP. Es lassen sich tatsächlich kaum Spuren für eine einnahmenseitige Konsolidierungsabsicht ausmachen: Die Einnahmenquote bleibt mit 46,9 % des BIP von 2010 bis 2013 konstant. Zwar steigen die Steuern, insbesondere die direkten Steuern, in Relation zum BIP spürbar an; dies dürfte jedoch wesentlich auf den Progressionseffekt im Rahmen der Einkommensteuer zurückzuführen sein. Bei den Sozialbeiträgen, den Vermögenseinkommen und den sonstigen Einnahmen sind leichte Rückgänge zu verzeichnen, so dass die Gesamteinnahmenquote konstant bleibt. Auf der Ausgabenseite lässt sich die Konsolidierungsabsicht sehr deutlich feststellen: Die Hauptlast ist bei den Arbeitnehmerentgelten angesetzt; sie sollen bis 2013 um 0,7 % des BIP zurückgehen. Mit Ausnahme der Zinsausgaben, die in Relation zum BIP leicht ansteigen, und der öffentlichen Investitionen, die stagnieren, tragen alle weiteren Positionen zur Senkung der Ausgabenquote bei, die mit 1,9 % komplett die Konsolidierungsleistung bestreitet.

4.2 Makroökonomische Risiken der Umsetzung des österreichischen Stabilitätsprogramms

Abbildung 4.3 zeigt, dass das im Rahmen des österreichischen Stabilitätsprogramms vorgelegte Konsolidierungsprogramm in der Tat ehrgeizig ist: Die angestrebte Reduktion des konjunkturbereinigten Defizits von 3,9 % des BIP im Jahr 2010 auf 1,7 % des BIP im Jahr 2013 ist angesichts des über den gesamten Zeitraum leicht fallenden output gaps und der bis 2013 prognostizierten leichten Zunahme der Arbeitslosenquote (BMF 2010, S. 12) bemerkenswert und birgt offensichtliche makroökonomische Risiken.

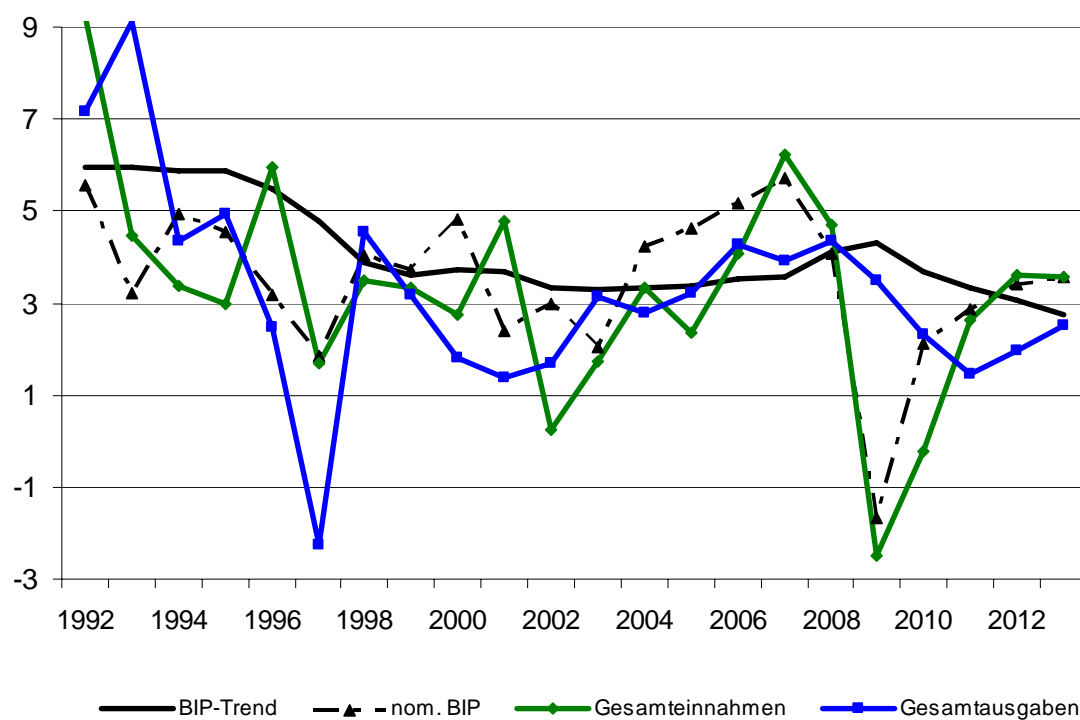
Abbildung 4.3
Budgetsaldo, konjunkturbereinigter Budgetsaldo und output gap in Österreich
in % des (pot.) BIP, 1992 bis 2013¹



¹ 2009 bis 2013: Prognose des BMF.

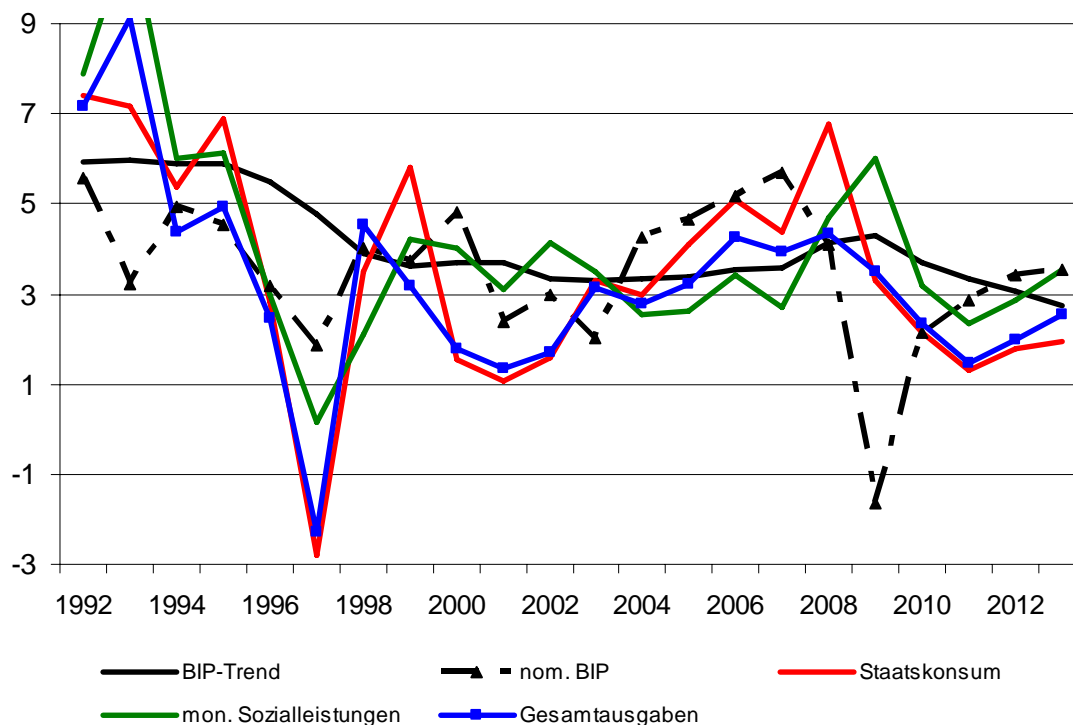
Quelle: Europäische Kommission (2009).; BMF (2010).

Abbildung 4.4
Gesamtstaatliche Einnahmen und Ausgaben in Österreich,
Wachstum in %, 1992 bis 2013¹



¹ 2009 bis 2013: Prognose des BMF. Ausgaben 2004 bereinigt um Überweisung an ÖBB.
 Quelle: Europäische Kommission (2009).; BMF (2010).

Abbildung 4.5
Gesamtstaatliche Ausgaben und ausgewählte Ausgabenkomponenten in Österreich, Wachstum in %, 1992 bis 2013¹



¹ 2009 bis 2013: Prognose des BMF. Ausgaben 2004 bereinigt um Überweisung an ÖBB.

Quelle: Europäische Kommission (2009).; BMF (2010).

Abbildung 4.4 zeigt die durch das Stabilitätsprogramm implizierten Wachstumsraten der Staatseinnahmen und -ausgaben, wobei Abbildung 4.5 die Staatsausgabenentwicklung etwas detaillierter beleuchtet. Offensichtlich ist die implizierte ausgabenseitige Restriktion des Stabilitätsprogramms durchaus mit derjenigen der Konsolidierungsepisode von 2001 zu vergleichen, wobei zu berücksichtigen ist, dass 2001 das Wachstum durch Ausgliederungen von Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften nach unten verzerrt sein dürfte. Ähnliches gilt für die Konsolidierungsphase von 1995 bis 1997 als 1997 die ASFINAG, Gemeindebetriebe mit marktbestimmter Tätigkeit sowie damals bereits bestehende Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften ausgegliedert wurden, so dass es zu einer deutlichen Niveauverschiebung insbesondere bei den öffentlichen Investitionen und den Arbeitnehmerentgelten des Staates kam (vgl. Prammer 2009, S. 134). 1996 kam es zudem zu deutlichen Einnahmenerhöhungen durch den Abbau von Steuerbegünstigungen bei der Lohn- und Einkommensteuer sowie der Einführung einer Energiesteuer auf Strom und Gas (Prammer 2004, S. 53).

Die österreichischen Erfahrungen aus den beiden vom Volumen her daher wie gesehen grob durchaus vergleichbaren Konsolidierungsepisoden stimmen bezüglich der makroökonomischen Risiken der Konsolidierungspläne der Regierung nicht eben optimistisch. 2001 kam es zu einem abrupten Wachstumseinbruch, der wesentlich stärker war als im Durchschnitt der Länder des Euroraums. Von 1995 bis 1997 blieb der Wachstumseinbruch zwar aus; die makroökonomischen Rahmenbedingungen waren aber wegen stark fallender Nominal- wie Realzinsen und günstigem weltwirtschaftlichen Umfeld recht gut, und die österreichische Wirtschaft befand sich bereits seit 1994 in einem Aufschwung.

Solche günstigen Bedingungen sind in der gegenwärtigen Situation allerdings nicht gegeben. Unterstützung durch noch weiter sinkende Zinsen wird es nicht geben können, und das weltwirtschaftliche Umfeld birgt aufgrund der weiter bestehenden Ungleichgewichte (vgl. Horn et al. 2009a und 2009c) und der ab 2011 verstärkt zu erwartenden Budgetkonsolidierungsanstrengungen in allen EU-Ländern (vgl. Brecht et al. 2010) auch klare Risiken. Daher ist das Risiko nicht von der Hand zu weisen, dass die forcierte Budgetkonsolidierung sich zu einer ernsthaften Belastung für die konjunkturelle Erholung in Österreich entwickeln könnte.

4.3 Zur Wirksamkeit der Fiskalpolitik in Österreich – Ergebnisse für Multiplikatoren im Überblick

Bevor im nächsten Abschnitt konkreter auf die zu erwartenden Auswirkungen alternativer Konsolidierungsmaßnahmen eingegangen wird, sollen im Folgenden die wesentlichen Ergebnisse von Studien zu den makroökonomischen Auswirkungen der Fiskalpolitik in Österreich, insbesondere den ermittelten Multiplikatoren, referiert werden.

Eine ganze Reihe von Studien befasst sich mit den Multiplikatorwirkungen der Fiskalpolitik in Österreich. Der Fokus liegt dabei zumeist auf der Steigerung des Wirtschaftswachstums durch Steuersenkungen oder Ausgabenerhöhungen. Die meisten Modelle sind jedoch symmetrisch in Bezug auf expansive und restriktive Maßnahmen, so dass die Ergebnisse auch im Rahmen von restriktiven, konsolidierungspolitischen Maßnahmen verwertbar sind.

Anlässlich der gegenwärtigen Wirtschaftskrise haben das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO, Breuss et al. 2009) und das Institut für Höhere Studien (IHS, Berger et al. 2009) im Juni 2009 untersucht, wie die in Österreich verabschiedeten Konjunkturpakete sowie die von 2010 auf 2009 vorgezogene Steuerreform sich auf die wirtschaftliche Entwicklung in den Jahren 2009 und 2010 auswirken. Dies erfolgte anhand der makroökonomischen Modelle Macromod (WIFO) und LIMA(IHS), zwei grundsätzlich keynesianischen Makromodellen. Beide Studien ermitteln deutlich höhere Multiplikatoren auf der Ausgabenseite als auf der Einnahmenseite. Im ersten Jahr sind die Multiplikatoren der Ausgabenseite etwa dreimal so hoch wie die der Einnahmenseite. Auch im zweiten Jahr sind die Multiplikatoren auf der Ausgaben-

seite noch mehr als doppelt so hoch wie diejenigen auf der Einnahmenseite. Insbesondere bei den Investitionen in die öffentliche Infrastruktur liegen die Multiplikatoren deutlich über eins.

Köhler-Töglhofer und Reiss (2009, in Tabelle 11 unter OENB) befassen sich ebenfalls mit den Effekten der jüngsten Konjunkturpakete zur Stützung der Konjunktur in der Finanzkrise. In Simulationen mit dem Makro-Modell der OENB (Austrian Quarterly Model, AQM), das kurzfristig keynesianische Eigenschaften hat, in der langen Frist aber neoklassisch ausgerichtet ist, kommen sie für 2009 zu einem etwas geringeren Ausgabenmultiplikator. Im Übrigen sind die Multiplikatoren für die Einnahmen- und Ausgabenseite ähnlich wie in der WIFO-Studie. Breuss et al. (2009) gelangen damit auch zu ähnlichen Ergebnissen wie frühere Studien des WIFO (Kaniovski et al. 2006 und Kaniovski et al. 2003, Marterbauer, 2003).

Kaniovski et al. (2003) ermitteln für öffentliche Infrastrukturinvestitionen einen Multiplikator von 1,2-1,8; bei Investitionen in Informations- und Kommunikationstechnologie liegt der Multiplikator nach dieser Studie etwas über 1. Aufgrund der mit der Einkommenshöhe abnehmenden Konsumneigung haben Steuersenkungen eine deutlich höhere Multiplikatorwirkung, wenn sie auf das unterste Einkommensdrittel beschränkt bleiben. Eine Senkung von 1 % des BIP führt zu einem zusätzlichen Wachstum von 0,9 %, gegenüber 0,5 % – 0,7 % bei Steuersenkungen für die beiden oberen Einkommensdrittel. Noch geringer (0,4 % – 0,5 %) sind die Multiplikatoren bei einer Entlastung des Faktors Arbeit durch niedrigere Sozialbeiträge. Die tatsächliche Wirkung hängt von den Substitutionseffekten zwischen Kapital und Arbeit ab.

Tabelle 4.2
Einnahmen- und Ausgabenmultiplikatoren aus aktuellen österreichischen Studien

	1. Jahr	2. Jahr
OENB		
Staatsausgaben	0,8	1,4
Lohn- und Einkommensteuer	0,5	0,6
WIFO		
Staatsausgaben	1,2	1,3
Lohn- und Einkommensteuer	0,4	0,6
IHS		
Staatsausgaben	1,0	1,0
Lohn- und Einkommensteuer	0,3	0,4

Quelle: Breuss et al. 2009, S. 18, gerundet.

Etwas niedrigere Werte für die Multiplikatoren weist die OECD (2009a, S. 138) für Österreich aus. Im internationalen Vergleich liegen die Multiplikatoren für Österreich am unteren Rand, was für eine relativ kleine offene Volkswirtschaft mit einer entsprechend hohen Importquote auch zu erwarten ist.

Tabelle 4.3
Ausgewählte fiskalpolitische Multiplikatoren der OECD für Österreich

	1. Jahr	2. Jahr
Staatskonsum	0,3	0,7
Öffentliche Investitionen	0,7	1,1
Transfers an Haushalte	0,2	0,6
Einkommensteuersenkung	0,2	0,6
Senkung indirekter Steuern	0,1	0,3

Quelle: OECD (2009a), S. 138.

Fenz und Spitzer (2004) simulieren mit dem AQM eine Erhöhung des Staatskonsums im Umfang von 1 % des BIP über fünf Jahre. Während dieser Zeit ergibt sich ein Multiplikator von deutlich über 1. Zwei Jahre, nachdem diese Ausgabenerhöhung wieder rückgängig gemacht wird, stellt sich eine negative Wirkung ein, die sich in den Folgejahren verstärkt.

Hofer und Kunst (2004) führen mit dem LIMA-Modell des IHS dieselbe Simulation durch. Dabei ergibt sich ebenfalls ein anfänglicher Multiplikator (impact multiplier) von deutlich über eins. Genaue Werte werden nicht genannt und auch die langfristige Wirkung wird nicht angegeben.

Baumgartner et al. (2004) führen im Rahmen der Dokumentation des WIFO-Modells Macromod die Simulation einer fünfjährigen Staatsausgabenerhöhung von 1 % des Bruttoinlandsprodukts im Ausgangsjahr durch. Der Impact-Multiplikator liegt bei 1,17. Mit der Rückführung der Staatsausgaben im sechsten Jahr fällt das BIP unter die Baseline-Simulation. Die negative Wirkung verstärkt sich in den darauf folgenden Jahren.

Zur Beurteilung der Wirkungen einzelner konkreter Maßnahmen ist die Studie des WIFO von 2006 (Kaniowski et al. 2006) insgesamt am besten geeignet, da sie verschiedene ausgaben- und einnahmenseitige Maßnahmen im jeweils gleichen Umfang separat betrachtet. Allerdings können die Multiplikatoren der Studie nicht unmittelbar entnommen werden. Vielmehr werden für wichtige Größen (u.a. Bruttoinlandsprodukt, Beschäftigung, Investitionen usw.) die prozentuellen Abweichungen des jeweiligen Szenarios von der Basissimulation mit dem WIFO-Macromod angegeben. Für die Berechnung konkreter Multiplikatoren müsste man die absolute

Abweichung von der Basissimulation oder die Basissimulation selbst kennen, die jedoch im Rahmen der Studie nicht veröffentlicht wurde.

Dennoch lassen sich anhand der Studie Aussagen über die Größenordnung der Multiplikatoren in den ersten beiden Jahren der jeweiligen Maßnahmen (2006 und 2007) machen. Dafür wurden verschiedene Berechnungen auf der Basis der Studie und von Annahmen gemacht. Es wurde unterstellt, dass die Basissimulation für das reale und nominale Bruttoinlandsprodukt mit den tatsächlichen Werten der amtlichen Statistik übereinstimmt. Die prozentualen Abweichungen des realen BIP von der Basissimulation wurden gleichermaßen auf das reale wie das nominale BIP angewendet, um Beträge in Millionen Euro zu erhalten, die mit dem Impuls verglichen werden können. Die Preiseffekte wurden hier somit vernachlässigt, weil keine Abweichungen des nominalen BIP von der Basissimulation veröffentlicht wurden. Dies scheint für eine näherungsweise Berechnung legitim, weil die in der Studie ausgewiesenen Preiseffekte auf die Inlandsnachfrage begrenzt sind und weil sich die Multiplikatoren maximal um 0,1 verändern, selbst, wenn die anstelle der unbekanntenen Basissimulation verwendeten realen und nominalen BIP-Daten um bis zu 5 % verändert werden. Die Berechnungen sind also relativ robust.

Der Impuls von 1 Mrd. Euro jährlich bleibt im Simulationszeitraum der Studie von 2006 bis 2010 konstant. Er ist eine nominale Größe, die für die Berechnung eines Multiplikators mit dem nominalen Wachstumseffekt verglichen werden muss. Alternativ kann für eine reale Betrachtung der deflationierte Impuls mit dem Effekt auf das reale Bruttoinlandsprodukt verglichen werden. Im aktuellen Fall stimmen die Werte überein – zum einen, weil die realen Abweichungen mangels Alternative auch auf das nominale BIP angewendet wurden und auch, weil die Unterschiede zwischen dem realen und dem nominalen BIP bei einer niedrigen Inflation kurzfristig nicht sehr hoch sind.

Multiplikatoren für die jeweiligen Maßnahmen wurden zum einen berechnet, indem die prozentuale Abweichung der Simulation für 2006 auf das amtliche nominale BIP von 2006 bezogen wurde. Der sich so ergebende Betrag in Millionen Euro wurde durch den Impuls von 1000 Millionen Euro dividiert. Für 2007 wurden die entsprechenden Werte für 2007 eingesetzt. Als alternative Berechnung wurde die prozentuale Abweichung auf das amtliche reale BIP (Millionen Euro, Referenzjahr 2000) bezogen. Dieser Wert wurde dann durch den mit dem amtlichen BIP-Deflator für 2006 (Referenzjahr 2000, Index 2000=100) deflationierten Impuls dividiert⁵. Es ergeben sich die in Tabelle 12 ausgewiesenen Multiplikatoren:

⁵ Dass die reale BIP-Reihe aufgrund der Umstellung der realen VGR auf die Vorjahrespreisbasis mit der Bildung von verketteten Volumenindizes streng genommen nicht mit anderen Größen in Millionen Euro verglichen werden darf, wird für die hier vorgenommene grobe Berechnung ausgeblendet.

Tabelle 4.4
Multiplikatoren für ausgewählte fiskalpolitische Maßnahmen in Österreich:
Schätzung auf der Grundlage von Kaniovski et al. (2006)

	2006	2007
Ausgabenseite		
Erhöhung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung	1,3	1,6
Erhöhung der Bildungsausgaben	1,3	1,4
Erhöhung der Infrastrukturinvestitionen	1,3	1,4
Einnahmenseite		
Senkung der Lohnsteuer	0,5	0,8
Senkung der Körperschaftsteuer	0,3	0,5
Senkung der Umsatzsteuer	0,0	0,3
Senkung der Sozialbeiträge	0,5	0,8

Quellen: Eigene Berechnungen auf der Basis von Kaniovski et al. (2006), S. 32 sowie amtlicher VGR-Jahresdaten von Eurostat für Österreich.

Die Studie gibt auch die Beschäftigungswirkungen der unterschiedlichen Maßnahmen an. Nach fünf Jahren würden durch Mehrausgaben von 1 Mrd. Euro für öffentliche Forschung und Entwicklung etwa 14.400 neue Arbeitsplätze entstanden sein. Bei höheren Infrastrukturinvestitionen gäbe es nach fünf Jahren einen Beschäftigungsgewinn von rund 8.500 Personen. Bei einer Erhöhung der öffentlichen Bildungsausgaben wäre die Beschäftigung nach 5 Jahren um rund 7.600 Personen höher. Fast genauso hoch wie im Falle der F&E-Ausgaben wäre der Beschäftigungsgewinn mit rund 14.000 Personen bei einer Senkung der Sozialbeiträge. Deutlich geringer sind die Beschäftigungszuwächse bei den übrigen Maßnahmen auf der Einnahmenseite (vgl. Kaniovski et al. 2006, S. 33).

Die betrachteten Studien für Österreich gelangen bezüglich der Größenordnungen fiskalpolitischer Multiplikatoren zu recht ähnlichen Ergebnissen. Sie ermitteln ausnahmslos deutlich höhere Multiplikatoren auf der Ausgabenseite. Dies gilt ganz besonders für Investitionen in die öffentliche Infrastruktur oder für Forschung und Entwicklung, wobei letztere vor allem längerfristig positive Wachstumswirkungen aufweisen. Auf der Einnahmenseite sind die Multiplikatoren im Durchschnitt nur etwa halb so hoch. Am geringsten ist nach den vorliegenden Studien die Multiplikatorwirkung von indirekten Steuern. Allerdings sind hier deutliche Verteilungseffekte zu erwarten.

Die bisher erwähnten Studien basieren auf Modellsimulationen. Prammer (2004) sucht in einer eher deskriptiv angelegten Fallstudie für Österreich interessanterweise vergeblich nach Belegen für positive Wachstumswirkungen der Konsolidierung in den Jahren 1995-1997. Der Zeitraum wurde gewählt, weil sich der Primärsaldo nach Berechnungen der Europäischen Kommission in drei aufeinander folgenden Jahren um insgesamt mindestens 3 Prozentpunkte verbessert hatte, wobei die Verbesserung in keinem einzelnen Jahr unter 0,5 Prozentpunkten des BIP lag, wodurch die Konsolidierung als expansiv klassifiziert wurde. Die Konsolidierung wurde als Mix aus einnahmenseitigen und ausgabenseitigen Maßnahmen durchgeführt. Es wurden Steuerbegünstigungen abgeschafft, Stellen im öffentlichen Dienst abgebaut und die Löhne im öffentlichen Sektor eingefroren. Wesentliche Einsparungen im Budget gelangen aber lediglich durch statistische Maßnahmen, insbesondere durch die Ausgliederung der ASFINAG aus dem Staatsbudget. Auch andere Einmalmaßnahmen trugen zur Konsolidierung bei, so dass die Bedingungen für die EU-Klassifikation als expansive Konsolidierung schon nicht erfüllt waren. Prammer stellt zudem fest, dass die Konsolidierung in einer Aufschwungphase, also unter günstigen Bedingungen stattfand, die von einem konjunkturellen Tiefpunkt gefolgt wurde. Falls die Konsolidierung expansiv gewirkt hätte, ist der nachfolgende Konjunkturabschwung also schwer zu erklären. Damit gibt es keinerlei überzeugende Belege für eine expansive Wirkung der Konsolidierung in Österreich von 1995 bis 1997.

4.4 Alternative Konsolidierungsszenarien und ihre makroökonomischen Auswirkungen

4.4.1 Vorbemerkungen: Bedingungen für den Einstieg in die Konsolidierung ab 2011

Die österreichische Finanzpolitik war im letzten Jahr expansiv ausgerichtet, und sie wird diesen Expansionskurs auch heuer aufrechterhalten.⁶ Die Expansion kommt dabei allerdings im Wesentlichen von der Einnahmenseite. Es dürfte Konsens bestehen, dass ein Expansionskurs angesichts der schweren Krise gerechtfertigt war und es auch im Jahr 2010 weiterhin ist. Auch der ECOFIN-Rat betont, dass die für 2010 vorgesehenen expansiven Maßnahmen durchgeführt werden sollten. Ab dem Jahr 2011 soll dann jedoch der Einstieg in die Konsolidierung beginnen. Zwar wird das Unterschreiten des 3%-Referenzwertes für die Nettokreditaufnahme mit der Formulierung „soweit es die konjunkturellen Bedingungen zulassen“ unter Konjunkturvorbehalt gestellt. Dies bezieht sich jedoch offensichtlich nur auf das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren und ändert nichts an der Forderung nach einer durchschnittlichen diskretionären fiskalpolitischen Anstrengung von 0,75 % des BIP, also nach einer entsprechenden Verbesse-

⁶ Zu den Maßnahmen und ihren Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung im Jahr 2009 im Einzelnen sowie eine Einordnung im internationalen Vergleich vgl. Angelo/Feigl (2009).

zung des konjunkturbereinigten Budgetsaldos und damit einem unbedingten Umschwenken auf einen deutlichen fiskalpolitischen Restriktionskurs im Jahr 2011.

Angesichts der in der vorliegenden Studie herausgearbeiteten Ergebnisse hinsichtlich der zu erwartenden Wirkungen der Finanzpolitik im Allgemeinen und im Besonderen in Österreich kann ein solches unbedingtes Einschwenken auf einen Konsolidierungskurs im Jahr 2011 nicht empfohlen werden. Aufgrund der vorliegenden empirischen Ergebnisse ist davon auszugehen, dass die restriktiven Maßnahmen gegenüber einer Referenzentwicklung ohne solche Maßnahmen zu spürbar negativen Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung führen würden. Es gibt zudem keinerlei Anzeichen für das Vorliegen nicht-keynesianischer Effekte im Falle Österreichs. Es wäre daher grob fahrlässig, auf solche Effekte zu setzen und die österreichische Volkswirtschaft einem riskanten wirtschaftspolitischen Experiment zu unterziehen. Zwar mag man aus theoretischen Modellen herleiten, dass der Glaubwürdigkeit der Konsolidierungsstrategie und den Erwartungen der Wirtschaftssubjekte eine zentrale Bedeutung für den Erfolg oder Misserfolg der Konsolidierungspolitik zukommt. In der Realität entziehen sich solche Größen jedoch weitgehend der politischen Beeinflussbarkeit, und es gibt Anlass zu der Vermutung, dass unterschiedliche wirtschaftspolitische Berater jeweils die von ihnen präferierten Maßnahmen auch als besonders glaubwürdig einstufen werden.

Wie in den folgenden beiden Abschnitten näher ausgeführt wird, empfiehlt das IMK daher ab dem Jahr 2011 generell einen makroökonomisch weniger riskanten, vorsichtigeren Einstieg in die Konsolidierung. Aber auch das Einstiegsjahr in die Konsolidierung sollte unter Konjunkturvorbehalt stehen: Sollten sich die konjunkturellen Aussichten im Verlauf des Jahres gegenüber den Erwartungen im österreichischen Stabilitätsprogramm spürbar eintrüben, dann sollte der Einstieg in die Konsolidierung verschoben werden. Tatsächlich sind die Risiken für die unterstellte konjunkturelle Erholung nicht von der Hand zu weisen. Je nach Stärke der Eintrübung sollte die Finanzpolitik daher auch auf weitere konjunkturstützende Maßnahmen vorbereitet sein.

Auch das WIFO plädiert in seiner Konsolidierungsstudie dafür, die Konsolidierungsaufgabe neu zu überdenken und abzuschwächen oder zu verschieben, falls die Erwartungen über den Wirtschaftsablauf sich als zu optimistisch herausstellen und rät dazu, für den Fall eines Stockens der Erholung zusätzliche Programme vorzubereiten (Aiginger et al. 2010, S. 9, S. 16 und S. 167). Zudem wäre auch ein weiterer finanzpolitischer Schub für das Wachstum vor dem Einstieg in die Konsolidierung, wie er etwa mit dem Impulsprogramm vom WIFO vorgeschlagen worden ist (Aiginger et al. 2010, S. 160ff.), durchaus erwägenswert. Dafür spricht auch die Tatsache, dass das für 2010 vorgesehene gesamtstaatliche Ausgabenwachstum mit 2,1 % gegenüber 3,5 % im Jahr 2009 bereits sehr moderat ist.

4.4.2 Vorsichtigerer Konsolidierung über einen konjunkturneutralen Ausgabenpfad

Angesichts der vorgestellten konzeptionellen Überlegungen und vor dem Hintergrund der referierten Erfahrungen mit den Konsolidierungsstrategien in Deutschland und den USA, ist der österreichischen Finanzpolitik von einer defizitorientierten Konsolidierungsstrategie dringend abzuraten. Das Budgetdefizit ist keine von der Politik steuerbare Größe, sondern hängt wesentlich von der konjunkturellen Entwicklung ab. Der Versuch, zur Einhaltung eines Defizitzieles prozyklisch in einen Abschwung hineinzusparen, wird entweder scheitern oder sein Ziel nur zu hohen wirtschaftlichen und sozialen Kosten erreichen. Das gilt im Übrigen in abgeschwächter Form auch für Ziele, die sich auf das so genannte strukturelle Defizit beziehen, da dieses aufgrund der zur Verfügung stehenden Konjunkturbereinigungsverfahren zum Teil immer auch von der aktuellen Konjunkturentwicklung abhängt, weshalb auch hierbei eine gewisse Prozyklik zum Tragen kommt.⁷

Daher sollte der Staat – ähnlich wie in den USA in den 1990er Jahren – versuchen, seine Konsolidierungsanstrengungen auf diejenigen Größen zu beschränken, die tatsächlich seiner Kontrolle unterliegen und für die die Politik auch verantwortlich gemacht werden kann: den diskretionären, also konjunkturunabhängigen Teil der Staatsausgaben. Wird für diese diskretionären Ausgaben nominal ein Wachstumspfad unterhalb der Trendwachstumsrate des nominalen BIP vorgegeben, so kommt es im Aufschwung automatisch zu einer Konsolidierung, weil die konjunkturabhängigen Ausgaben hinter dem BIP-Trend zurückbleiben und die Staatseinnahmen mit dem nominalen BIP oder progressionsbedingt sogar etwas stärker wachsen (vgl. Horn/Truger 2005 und Hein/Truger 2006). Schwächt sich die wirtschaftliche Entwicklung dagegen ab, so können die automatischen Stabilisatoren entlang des Ausgabenpfades und einnahmenseitig wirken. Dadurch wird eine zu restriktive Ausrichtung der Finanzpolitik bei schlechter Konjunkturlage vermieden und trotzdem mittelfristig eine Konsolidierung gewährleistet.

In der gegenwärtigen wirtschaftlichen Ausgangslage in Österreich sollte der Ausgabenpfad allerdings keinesfalls so riskant niedrig wie in den USA in den 1990er Jahren angesetzt werden, da davon zu restriktive Impulse ausgingen. Er sollte daher allenfalls sehr leicht unterhalb des längerfristigen nominalen Trendwachstums angesetzt werden, bei vielleicht 3 % bis 3,5 %. Ein solcher Ausgabenpfad würde den Restriktionsgrad der Fiskalpolitik im Vergleich zum österreichischen Stabilitätsprogramm deutlich abmildern. Dort ist von 2010 bis 2013 ein nominales Ausgabenwachstum von nur 2 % pro Jahr bei gleichzeitig einem durchschnittlichen Wachstum des nominalen BIP von 3,3 % unterstellt. Setzt man als Approximation des Ausgabenpfades stattdessen ein durchschnittliches Ausgabenwachstum von 3,3 % an, so würde im Jahr 2013 – ohne makroökonomische Rückwirkungen – unverändert die Staatsausgabenquote des Jahres

⁷ Die zu erwartende starke Konjunkturabhängigkeit der errechneten so genannten strukturellen Defizite ist einer der wesentlichen Konstruktionsfehler der deutschen „Schuldenbremse“, die daher ebenfalls nicht zur Nachahmung empfohlen werden kann. Siehe hierzu ausführlich Horn et al. (2008) sowie Truger et al. (2009).

2010 erreicht; die Staatsausgaben lägen im Jahr 2013 um etwa 6 Mrd. Euro höher als im Stabilitätsprogramm gegenwärtig angestrebt. Dies würde jedoch noch nicht bedeuten, dass auch das Defizit gegenüber dem Stabilitätsprogramm um denselben Betrag höher und damit gegenüber 2010 unverändert bei 4,7 % des BIP läge, denn von dem höheren Ausgabenpfad wären spürbar positive makroökonomische Rückwirkungen zu erwarten.

In Ermangelung eines makroökonomischen Modells für Österreich kann im Rahmen der vorliegenden Studie zu diesen Wirkungen keine Simulationsrechnung vorgelegt werden. Allerdings lassen sich die positiven Effekte auf das BIP und die Beschäftigung wenigstens grob im Rahmen einer Überschlagsrechnung quantifizieren. Wie in Abschnitt 4.3 dargestellt, kommen die unterschiedlichen Studien zu den fiskalpolitischen Multiplikatoren in Österreich auf der Ausgabenseite mit Ausnahme der OECD-Studie auf Werte um eins oder sogar etwas höher. Problematisch für eine konkrete Berechnung ist, dass die konkrete Zusammensetzung der Sparmaßnahmen aus dem Stabilitätsprogramm nicht ersichtlich ist. Selbst wenn sie ersichtlich wäre, würden nicht für jede mögliche Ausgabenkategorie verlässliche Multiplikatorschätzungen vorliegen. Aus diesem Grunde wird im Folgenden für den Multiplikator ein Intervall von 0,6 bis 1,2 angenommen. Der Multiplikator von 0,6 ist der niedrigste Wert, der von der hinsichtlich der Wirksamkeit der Fiskalpolitik pessimistischsten OECD (2009a) für ausgabenseitige Maßnahmen angegeben wird. Der Wert von 1,2 errechnet sich als Durchschnitt aus den drei unspezifischen Ausgabenmultiplikatoren von ÖNB, WIFO und IHS im zweiten Jahr. Noch höhere Werte ließen sich nur bei einer Konzentration der Kürzungen im Investitionsbereich im weitesten Sinne rechtfertigen. Eine solche ist jedoch aus dem Stabilitätsprogramm nicht ersichtlich und daher nicht plausibel begründbar.

Unter diesen Annahmen lassen sich die positiven makroökonomischen Rückwirkungen einer vorsichtigeren Konsolidierung entlang eines im wesentlichen konjunkturneutralen Ausgabenpfades plausibel eingrenzen (siehe Tabelle 4.5): Wenn die Staatsausgaben im Jahr 2013 um 6 Mrd. Euro höher lägen als im Stabilitätsprogramm vorgesehen, so würde dies gemäß den Multiplikatorannahmen zu einem um 3,6 bis 7,2 Mrd. Euro oder 1,2 bis 2,4 % höheren realen BIP im Jahr 2013 führen. Die Beschäftigungseffekte sind noch schwieriger zu quantifizieren. Zieht man die Studie von Kaniovski et al. (2006) heran, so unterscheidet sich die Beschäftigungsintensität der fiskalpolitischen Maßnahmen offenbar deutlich. Sehr vorsichtig lässt sich für die ausgabenseitigen Maßnahmen normiert auf einen Multiplikator von eins jedoch ein Wert von 6.000 zusätzlich Beschäftigten je 1 Mrd. Euro an fiskalpolitischer Expansion ansetzen. Damit ergäbe sich durch den vorsichtigeren Konsolidierungskurs je nach zugrunde gelegtem Multiplikator ein Beschäftigungsgewinn von gut 20.000 bis 40.000 Personen, was gut 0,5 % bis knapp 1,1 % der aktiv erwerbstätigen Personen entspräche.

Auch auf den Budgetsaldo würde sich der expansivere Konsolidierungskurs über den Ausgabenpfad spürbar positiv auswirken. Setzt man die von der EU-Kommission für Österreich ermittelte Budgetsensitivität von 0,47 an, was auch gut im Einklang mit den Berechnungen von Kaniovski et al. (2006, S. 36) steht; so verbesserte er sich gegenüber den Werten im Stabilitäts-

programm im Jahr 2013 um knapp 0,6 bzw. gut 1,1 Prozentpunkte. Damit läge er bei -4,1 bzw. -3,6 % des BIP. Dies entspräche immerhin 28 % bzw. 56 % der im Stabilitätsprogramm vorgesehenen Konsolidierungsleistung bei allerdings deutlich verbesserter Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung. Interessanterweise würde sich die durch den Ausgabenpfad bewirkte Konsolidierung ex post durchaus als spürbare bis kräftige ausgabenseitige Konsolidierung darstellen, obwohl auf harte Einschnitte und Kürzungen komplett verzichtet würde. Da die Staatsausgaben leicht hinter dem nominalen BIP-Wachstum zurückbleiben, ginge die Staatsausgabenquote zurück. Der Schuldenstand im Jahre 2013 läge – bei unverändertem stock-flow-adjustment – um 9,3 Mrd. Euro (2,1 % des BIP) bzw. 6,1 Mrd. Euro (0,2 % des BIP)⁸ höher, die Zinsbelastung – bei einem durchschnittlichen Zinssatz von 4 % – um 370 Mio. Euro (0,12 % des BIP) bzw. 240 Mio. Euro (0,08 % des BIP).

Tabelle 4.5

Makroökonomische Auswirkungen der vom IMK empfohlenen Konsolidierungsstrategien: Abweichungen von den im Stabilitätsprogramm angenommenen Werten im Jahr 2013

Konsolidierungsstrategie	Strategie I: konjunkturneutraler Ausgabenpfad	Strategie II: steuerfinanzierter Ausgabenpfad
reales BIP in %	+1,2 bis +2,4	0 bis +1,8
Beschäftigtenzahl	+20.000 bis +40.000	0 bis +30.000
Budgetsaldo in % des BIP	-1,4 bis -0,9	0 bis +0,8

Quelle: BMF (2010); Berechnungen des IMK.

Letztlich würde der Konsolidierungsprozess ohne dramatische Folgen für die Entwicklung der Staatsverschuldung gegenüber dem Stabilitätsprogramm lediglich um einige Jahre auf der Zeitachse gestreckt – genau wie es eigentlich im älteren österreichischen Stabilitätsprogramm von April 2009 vorgesehen war. Dort war für 2013 ein Budgetsaldo von -3,9 % des BIP angepeilt worden, und die Schuldenstandsquote war vor allem aufgrund einer deutlich höher geschätzten Ausgangsbasis im Jahr 2010 für 2013 mit 78,5 % des BIP und damit 4,2 Prozentpunkte höher als im aktuellen Stabilitätsprogramm angesetzt worden (BMF 2009).

⁸ Bei den für 2013 neu berechneten Schuldenstandsquoten in % des BIP wurde berücksichtigt, dass das nominale BIP aufgrund der expansiveren Finanzpolitik entsprechend steigt, wobei hier keine Preiseffekte unterstellt wurden. Daher steigt zwar der Schuldenstand absolut gesehen an, relativ zum ebenfalls ansteigenden BIP kann der Gesamteffekt auf die Schuldenstandsquote fast vernachlässigbar gering sein.

4.4.3 Konsolidierung über den Ausgabenpfad mit ergänzenden Einnahmenerhöhungen

Die im vorstehenden Abschnitt vorgestellte Konsolidierung über einen annähernd konjunktur-neutralen Ausgabenpfad würde die wirtschaftliche Erholung bewusst wenig beeinträchtigen und mittelfristig vor allem aufgrund des Wirkens der automatischen Stabilisatoren im Aufschwung eine Konsolidierung herbeiführen. Allerdings würde er zumindest bei enger Auslegung den Empfehlungen des Europäischen Rates im Rahmen des Verfahrens wegen eines übermäßigen Defizits gegen Österreich zuwiderlaufen. Angesichts der plausiblerweise beträchtlichen positiven Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung und der nur geringen Zieleinbußen bei der Budgetkonsolidierung und der daher nur geringfügigen Überschreitung des Referenzwertes von 3 % des BIP, wäre es durchaus erwägenswert, die Ausgabenpfad-Strategie dennoch umzusetzen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Österreich eines der Länder mit noch vergleichsweise geringen Problemen bei der Budgetkonsolidierung ist, weshalb es sehr wahrscheinlich ist, dass anderen Ländern noch weitaus größere Konflikte mit der EU-Kommission drohen. Sollten viele Länder – und insbesondere die größeren und politisch einflussreicheren Volkswirtschaften im Euroraum – ernsthafte Probleme mit der Einhaltung des Referenzwertes und daher kein Interesse an einer Verschärfung der Defizitverfahren haben, so wäre für Österreich möglicherweise nicht einmal mit Konsequenzen aus Brüssel zu rechnen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass das bei Verfolgung eines abgemilderten Konsolidierungskurses zu erwartende höhere Wirtschaftswachstum vermutlich auch zu einer Erhöhung der Potenzialschätzung gegenüber dem Referenzszenario führen würde. In diesem Fall würde möglicherweise ein größerer Teil der eigentlich durch die bessere Konjunktur bedingten Verbesserung des Budgetsaldos im Rahmen des EU-Verfahrens zur Ermittlung der konjunkturbereinigten Budgetsalden (vgl. European Commission 2005 und Denis et al. 2006) ex post als strukturell interpretiert. Die Überschreitung des Stabilitätsprogramms fiel dann geringer aus, und die Wahrscheinlichkeit von Sanktionen aus Brüssel nähme weiter ab.

Wenn man dennoch eine verschärfte Konsolidierungsstrategie verfolgen möchte, die auch ex ante den Vorgaben des österreichischen Stabilitätsprogramms folgt, dann bietet sich als Alternative zu dem dort angestrebten ausgabenseitigen ein einnahmenseitiger Kurs an. Dieser ist erstens aus makroökonomischer Sicht vorteilhaft, weil davon auszugehen ist, dass die einnahmenseitigen Multiplikatoren, wie in den Abschnitten 2.3, 2.4 und 4.3 erläutert, deutlich geringer als die ausgabenseitigen Multiplikatoren sind. Daher lassen sich über eine einnahmenseitige Strategie die schädlichen Auswirkungen der Konsolidierung auf die Wirtschaft minimieren.

Dabei lässt sich zudem eine Zielharmonie mit verteilungspolitischen Zielen herstellen, da der Multiplikator tendenziell umso geringer ausfallen dürfte, je stärker sich die Einnahmenerhöhung auf Haushalte in den oberen Einkommensklassen konzentriert. Auch politisch dürfte es gut zu vermitteln sein, wenn die durch die Bekämpfung der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise entstandenen Kosten möglichst von den höheren Einkommensklassen getragen werden, die mit

deutlich größerer Wahrscheinlichkeit als die unteren und mittleren Einkommensklassen von den ungleichgewichtigen Entwicklungen der Vergangenheit profitiert haben, aus der die Krise schließlich hervorging.

Selbst hinsichtlich möglicher Erwartungs- und Glaubwürdigkeitseffekte kann eine einnahmenseitige Konsolidierung die vorteilhaftere Strategie sein: Durch sie könnte das Ausgabenverhalten der privaten Haushalte – auch bei den unteren und mittleren Einkommenschichten – stabilisiert werden, da sie nicht befürchten müssen, zukünftig Opfer von staatlicher Kürzungspolitik zu werden. Anderenfalls könnten sie aus Vorsorgegründen möglicherweise ihre Ersparnis erhöhen. Eine Politik, die sich solcher Mechanismen bewusst ist, kann durchaus glaubwürdiger sein, als eine, die in möglichst strikter Budgetkonsolidierung ohne Rücksicht auf die damit verbundenen Wachstums- und Beschäftigungseffekte ihr Heil sucht.

Bei der hier vorgeschlagenen einnahmenseitigen Strategie greift zudem das Argument nicht, die dadurch erzielte Konsolidierung sei nicht nachhaltig, da die höheren Einnahmen mittelfristig wieder zu höheren Ausgaben führten. Die Gefahr, dass die Ausgabenentwicklung außer Kontrolle geriete und den Konsolidierungserfolg schnell wieder zunichte machte, besteht nicht, weil die Ausgabenseite über den Ausgabenpfad wirksam begrenzt wird. Ex post würde man wie erwähnt daher durchaus eine (teilweise) ausgabenseitige Konsolidierung feststellen: Wenn das Ausgabenwachstum mittelfristig (leicht) hinter dem nominalen BIP-Wachstum zurückbleibt, dann ergibt sich automatisch ein Absinken der Staatsausgabenquote.

Welche Steuern und Abgaben sich mit den geringsten makroökonomischen Nebenwirkungen erhöhen lassen, kann man mittels der referierten Multiplikatorschätzungen sowie unter Zuhilfenahme verteilungspolitischer Überlegungen plausibel eingrenzen. Eine Erhöhung der Beitragssätze zur Sozialversicherung scheidet aus, da der ermittelte Multiplikator für Österreich mit bis zu 0,8 relativ hoch liegt und zudem die zu erwartenden negativen Beschäftigungswirkungen sehr hoch wären. Bezüglich der Beschäftigungswirkungen nicht so ausgeprägt, aber bezüglich der negativen Wachstumseffekte fast vergleichbar scheint eine allgemeine Erhöhung der Lohn- und Einkommensteuer zu sein, so dass auch sie nicht empfehlenswert ist. Geringere Multiplikatoren ergaben die ausgewerteten Studien für Österreich bezüglich der indirekten Steuern, insbesondere der Umsatzsteuer. Allerdings ist nicht klar, worauf genau dieser geringere Effekt beruht. In den Simulationen mit dem IMK-Modell für Deutschland hat sich zudem gezeigt, dass es durchaus möglich ist, zu deutlich höheren Werten für die Multiplikatoren zu kommen. Es ließ sich nicht klären, worauf die Unterschiede in den Ergebnissen beruhten; hier mögen Annahmen über die preisliche Überwälzung sowie über die Verteilung auf die Aggregate der Verwendungsseite eine wichtige Rolle spielen. Allerdings wäre eine deutliche Anhebung der indirekten Steuern ohnehin verteilungspolitisch problematisch, da sie ausgesprochen regressiv wirken (vgl. Guger et al. 2009). Zudem wäre die davon ausgehende Beeinträchtigung des privaten Konsums in einer Phase noch labiler Konjunkturerholung riskant.

Die geringste Beeinträchtigung für Wachstum und Beschäftigung dürfte von Steuererhöhungen ausgehen, die vor allem die oberen Einkommensklassen belasten, bei denen aufgrund ihrer hohen Sparneigung die zusätzliche Steuerbelastung nur zu einer relativ geringeren Konsumeinschränkung führt.⁹ Hier wäre zum einen an eine selektive Anhebung des Einkommenssteuertarifs, z.B. beim oberen Zehntel der Einkommensteuerzahler zu denken. Zum anderen bietet sich die Erhöhung vermögensbezogener Steuern an, bei denen Österreich im internationalen Vergleich in den letzten Jahren nur eine Belastung mit 0,6 % des BIP aufwies, während sie im EU-15-Durchschnitt durchaus das Dreifache betrug (vgl. OECD 2009c). Wenn eine Wiedereinführung der Vermögensteuer aus politischen oder administrativen Gründen nicht gewünscht wird, könnte die Erbschaft- und Schenkungsteuer ein erhebliches zusätzliches Aufkommen erbringen. Zudem wäre bei der Grundsteuer und der Besteuerung von Vermögenszuwächsen deutlicher Spielraum nach oben. Eine im internationalen Verbund eingeführte Finanztransaktionssteuer könnte ebenfalls ein beträchtliches Aufkommen erbringen (vgl. Schulmeister et al. 2008 sowie Schulmeister 2009). Je nach Steuersatz und Verhaltensannahmen liegen die Schätzungen für Österreich zwischen fast 0,2 % des BIP und gut 0,9 % des BIP (Schulmeister et al. 2008, S. 49 ff.). Sollte sie auf absehbare Zeit nicht zustande kommen, könnte ersatzweise eine Börsenumsatzsteuer eingeführt werden. Ebenfalls erwägenswert wären eine gesonderte steuerliche Belastung des Finanzsektors, der in besonderem Maße von staatlichen Rettungsaktionen profitiert hat, sowie eine spezielle Besteuerung von hohen Bonuszahlungen an Manager.

Für die skizzierten, aus verteilungspolitischer Sicht positiv zu beurteilenden Steuererhöhungen lässt sich in Ermangelung belastungsfähiger Ergebnisse von Modellsimulationen eine Spannweite für die Multiplikatoren von 0,3 bis 0,6 ansetzen. Würde man die betreffenden Steuern schrittweise so einführen/erhöhen, dass im Jahr 2013 das durch den Ausgabenpfad implizierte, gegenüber dem österreichischen Stabilitätsprogramm um 6 Mrd. Euro höher liegende Ausgabenvolumen komplett gegenfinanziert wäre, so würde sich unter der pessimistischsten Annahme des niedrigen Ausgabenmultiplikators von 0,6 und des hohen Einnahmenmultiplikators von 0,6 schlimmstenfalls keine Verbesserung der makroökonomischen Performance gegenüber dem durch das Stabilitätsprogramm gegebenen Referenzszenario ergeben (siehe Tabelle 4.5). In allen anderen Fällen wäre mit einem höheren Wirtschaftswachstum und einer besseren Beschäftigungsentwicklung zu rechnen. Bestenfalls – beim niedrigen Einnahmenmultiplikator von 0,3 und dem hohen Ausgabenmultiplikator von 1,2 – könnte das reale BIP im Jahr 2013 um 5,4 Mrd. Euro oder knapp 1,8 % höher liegen. Die Beschäftigungslage könnte um gut 30.000 Personen besser ausfallen. Schließlich könnte der Budgetsaldo um gut 0,8 Prozent des BIP niedriger sein. Er läge dann im Jahr 2013 nur noch bei 1,9 % des BIP. Diese „Überkonsolidierung“ gegenüber dem Stabilitätsprogramm würde finanzpolitischen Spielraum eröffnen: Zum einen wäre es möglich, die gegenüber dem Stabilitätsprogramm zusätzlichen Ausgaben von 6 Mrd. Euro gar nicht in vollem Umfang durch Steuererhöhungen gegen zu finanzieren. Zum anderen

⁹ Das IMK hat ähnliche Vorschläge auch in der deutschen finanz- und steuerpolitischen Debatte vorgelegt (vgl. Horn et al. 2010).

entstünde ein Spielraum zur Ausweitung von öffentlichen Investitionen mit hoher wachstums- und beschäftigungspolitischer Effektivität, ohne dass dadurch die Defizitziele des Stabilitätsprogramms verletzt werden müssten.

4.5 Exkurs: Ein kurzer Vergleich mit der Konsolidierungsstudie des WIFO

Am 22. Februar 2010 hat das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) eine ausführliche Studie mit dem Titel „Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich“ vorgelegt (vgl. Aiginger et al. 2010). Im Folgenden sollen kurz die Ergebnisse dieser Studie wiedergegeben, mit den zentralen Schlussfolgerungen des vorliegenden Gutachtens verglichen und stellenweise kommentiert werden.

Die WIFO-Studie geht wie das vorliegende Gutachten von den Konsolidierungszielen des österreichischen Stabilitätsprogramms aus, wonach das tatsächliche wie das strukturelle gesamtstaatliche Budgetdefizit ab 2011 bis zum Jahr 2013 um etwa 2 % des BIP gegenüber dem Ausgangswert von 2010 zu reduzieren sind. Ähnlich wie im vorliegenden Gutachten wird die Konsolidierungsstrategie auch unter makroökonomischen Gesichtspunkten betrachtet und unter Konjunkturvorbehalt gestellt. Zudem wird zur Stärkung der Wirtschaft vor Beginn der Konsolidierung im Jahr 2011 für dieses Jahr ein kleines investives „Impulsprogramm“ in Höhe von 1 Mrd. Euro (0,35 % des BIP) vorgeschlagen. Anders als im vorliegenden Gutachten soll die Konsolidierung primär über die Ausgabenseite laufen, wobei hier detaillierte Vorschläge für Kürzungsmaßnahmen unterbreitet werden. Ergänzend werden Optionen für die einnahmenseitige Konsolidierung aufgezeigt, die in weiten Teilen im Einklang mit dem vorliegenden Gutachten stehen: Eine pauschale Erhöhung der Massensteuern, der Lohnsteuer und Umsatzsteuer, sowie der Sozialbeiträge wird aus makroökonomischen und/oder verteilungspolitischen Gründen abgelehnt, stattdessen werden vermögensbezogene Steuern präferiert. Bei letzteren fällt das angegebene Aufkommenspotenzial mit nur 1 Mrd. Euro jedoch recht gering aus. Zudem wird im Unterschied zum vorliegenden Gutachten auch die Erhöhung indirekter Steuern auf „public bads“, Energie, Tabak, Glücksspiel, sowie der Abbau von Steuervergünstigungen thematisiert. Ein erhebliches Konsolidierungspotenzial wird in der Privatisierung von bisher in öffentlichem Eigentum stehenden Unternehmen, allerdings nur bis zum Erhalt der strategischen Führerschaft bzw. der Sperrminorität, gesehen. Die erzielten Erlöse könnten den Schuldenstand spürbar senken und dadurch auch die laufende Zinsbelastung für die öffentlichen Haushalte. Schließlich empfiehlt die Studie, die Konsolidierungsziele brutto sogar um 50 % zu verschärfen, indem jährlich bis 2013 nicht nur im Umfang von 2 Mrd. Euro, sondern sogar um 3 Mrd. Euro konsolidiert wird. Die zusätzlich erwirtschaftete 1 Mrd. Euro soll als permanente „Aktivkomponente“

in besonders wachstums- und beschäftigungsförderliche öffentliche Investitionen fließen und damit das Konsolidierungspaket makroökonomisch flankieren.

Offensichtlich weisen die WIFO-Studie und das vorliegende Gutachten viele Gemeinsamkeiten auf. Dies betrifft vor allem die Betonung des Konjunkturvorbehalts sowie der Notwendigkeit, makroökonomische Rückwirkungen und Multiplikatoreffekte zu berücksichtigen. Selbst bei den anders gesetzten Schwerpunkten – ausgabenseitige Konsolidierung und Verwendung von Privatisierungserlösen – ließe sich ein Konsens leicht über politische Zielvorgaben herstellen. In der WIFO-Studie wird betont, dass sie keine endgültige detaillierte Konsolidierungsstrategie empfehlen will, sondern lediglich Optionen für die Politik aufzeigen möchte. Wäre z.B. eine Privatisierung in öffentlichem Eigentum stehender Unternehmen politisch nicht gewünscht und eine ausgabenseitige Konsolidierung nicht durchsetzbar, dann könnte man auf Basis der WIFO-Studie sehr leicht auch zu Ergebnissen kommen, die denen des vorliegenden Gutachtens sehr ähnlich wären. Dennoch soll im Folgenden kurz auf einige Gründe für die offenbar doch bestehenden unterschiedlichen Einschätzungen in einigen Fragen eingegangen werden.

Beide Studien akzeptieren zunächst die Notwendigkeit der Budgetkonsolidierung. Allerdings wird die Dringlichkeit in der WIFO-Studie offenbar etwas höher eingeschätzt als im vorliegenden Gutachten. So wird vom „Alarmsignal Zinsbelastung“ (Aiginger et al. 2010, S. 1) gesprochen. Ohne Konsolidierung sei mit einem Anstieg der Zinsbelastung von 7,5 Mrd. Euro im Jahr 2009 auf 11 Mrd. Euro 2013 zu rechnen. Abgeleitet ist diese Aussage aus einem Vergleich der Stabilitätsprogramme von April 2009 und Jänner 2010 aus dem dann der Konsolidierungsbedarf ermittelt wird (Aiginger et al. 2010, S. 12 und S. 19ff.). Dabei wird das Stabilitätsprogramm 2009 so interpretiert, als gebe es die budgetäre Entwicklung ohne Konsolidierungsmaßnahmen an, während die Abweichungen davon im Programm 2010 als konsolidierungsbedingt angenommen werden. Im alten Programm wird tatsächlich implizit eine Zinsbelastung von 11 Mrd. Euro angenommen, während das neue Programm eine Belastung von 9 Mrd. Euro ausweist. Jedoch beruht die Differenz nicht allein auf der Abwesenheit von Konsolidierungsmaßnahmen, sondern ist ganz wesentlich auch einem unerwartet niedrigeren Basis-Schuldenstand schon im Jahr 2009 sowie offensichtlich verringerten Prognosen für das Zinsniveau im neuen Stabilitätsprogramm geschuldet (vgl. BMF 2009, S. 9 und BMF 2010, S. 10). Somit ist die Lage offenbar etwas weniger dramatisch als suggeriert wird, zumal die Zinslastquote verglichen mit der absoluten Zinsbelastung noch etwas weniger zunehmen wird. Grundsätzlich zeigt dies auch, dass es aufgrund von Datenrevisionen und veränderten Prognosen (z.B. neue Steuerschätzungen), die gänzlich unabhängig von diskretionären fiskalpolitischen Maßnahmen auftreten, offenbar problematisch ist, das alte Stabilitätsprogramm als Basisszenario ohne Konsolidierungsmaßnahmen zu interpretieren.

Bezüglich der Einschätzung der Dringlichkeit der Budgetkonsolidierung kann man auch ein zweites der angeführten Argumente, nämlich jenes, dass eine höhere Staatsverschuldung möglicherweise mit höheren Spreads und daher Zinskosten verbunden ist (Aiginger et al. 2010, S. 12), etwas relativieren. Im internationalen Vergleich ist die öffentliche Verschuldung in Ös-

terreich wie in Abschnitt 4.1 dargestellt keineswegs besonders ausufernd und von der Entscheidung, den Konsolidierungsprozess aus Rücksicht auf die Konjunktur lediglich um einige Jahre auf der Zeitachse zu strecken, sollten keine spürbaren Effekte auf das Zinsniveau ausgehen. Falls dies doch so wäre, wiese dies eher auf ein grundlegendes Problem der Bewertung von Risiken auf deregulierten Finanzmärkten hin.

Zur Begründung, warum die Budgetkonsolidierung nicht primär über die Einnahmenseite laufen könne, werden in der WIFO-Studie im Wesentlichen vier Argumente angeführt (Aiginger et al. 2010, S. 113): Erstens liege die Abgabenquote in Österreich deutlich über dem europäischen Durchschnitt, zweitens seien Steuererhöhungen zu Beginn des Aufschwungs nicht unproblematisch, drittens sei die Erfolgswahrscheinlichkeit ausgabenseitiger Konsolidierung höher und viertens verminderten Einnahmenerhöhungen den Druck zur energischen Umsetzung langfristiger Reformprojekte. Jedes dieser Argumente lässt sich jedoch in Zweifel ziehen: Erstens kann eine im internationalen Vergleich hohe Abgabenquote durchaus Resultat einer Präferenz der Bevölkerung für einen handlungsfähigen Investitions- und Sozialstaat sein, und solange keine Belege dafür vorgelegt werden, dass ein solcher gravierend wachstums- und beschäftigungsschädlich ist, wäre diese Präferenz nicht mit wesentlichen Zielkonflikten verbunden und könnte problemlos akzeptiert werden. Zweitens stellen Steuererhöhungen tatsächlich eine Belastung für die wirtschaftliche Entwicklung dar; dies gilt, wie in Abschnitt 2.3, 2.4 und 4.3 dargelegt und auch aus den empirischen Studien des WIFO ersichtlich (vgl. Kaniovski et al. 2006), jedoch in viel stärkerem Maße noch für ausgabenseitige Maßnahmen. Drittens würde durch die im vorliegenden Gutachten vorgeschlagene Lösung eine übermäßige Ausweitung der öffentlichen Ausgaben als Reaktion auf Steuererhöhungen über den Ausgabenpfad wirksam unterbunden, so dass die konsolidierungspolitische Wirksamkeit von Steuererhöhungen nicht untergraben würde. Viertens ist nicht klar, wie genau ein verstärkter budgetärer Druck der Rationalität politischer Prozesse förderlich sein kann, falls grundsätzliche Zweifel an dieser Rationalität bestehen sollten.

Sowohl das „Impulsprogramm“ als auch die „permanente Aktivkomponente“ sind aus makroökonomischer Sicht als vorteilhaft einzustufen. Allerdings ist fraglich, ob ein kurzfristiger Impuls von 0,35 % des BIP in diesem Jahr der Wirtschaft einen hinreichenden Schub verleihen kann, um die verschärfte Konsolidierung ab 2011 unbeschadet zu überstehen. Offenbar sind hier die Annahmen über die Multiplikatoren und Beschäftigungswirkungen der empfohlenen öffentlichen Investitionen sehr hoch. Das gilt auch für die Aktivkomponente von 1 Mrd. Euro pro Jahr. Soll sie die schädlichen Wirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen von 3 Mrd. Euro pro Jahr komplett auffangen, müsste ihr Multiplikator dreimal so hoch sein, wie der der – primär auf der Ausgabenseite ansetzenden – Konsolidierungsmaßnahmen. Das ist zwar nicht unmöglich, verdiente aber doch eine genauere Begründung. Falls der Multiplikator von Impulsprogramm und Aktivkomponente tatsächlich so hoch eingeschätzt wird, fragt sich, warum nicht insgesamt viel stärker auf dieses Instrument gesetzt wird, um das öffentliche Budget über Wachstum zu konsolidieren.

Was den zumindest zum Teil empfohlenen Verkauf von Anteilen von bisher in öffentlichem Eigentum befindlichen Unternehmen angeht, so müsste dies selbstverständlich politisch unter Abwägung aller wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Wirkungen entschieden werden. Es stellt sich allerdings die Frage, ob der über verminderte Zinslasten zu erzielende Beitrag zur Budgetkonsolidierung dabei ein wesentliches Argument sein sollte, zumal die öffentliche Verschuldungssituation in Österreich wie erwähnt nicht besonders dramatisch ist. Hinzu kommt, dass unklar ist, ob eine Privatisierung per saldo tatsächlich positive Auswirkungen auf die öffentliche Haushalte hätte oder ob – bei gleicher Aufgabenerfüllung – die laufenden Kosten für die öffentliche Hand nicht sogar höher liegen könnten.¹⁰

Der größte Dissens zur WIFO-Studie besteht sicherlich hinsichtlich der generellen Einschätzung der Erfolgsfaktoren von Konsolidierung (Aiginger et al. 2010, S. 31 ff.) und den durchgeführten Länderstudien (Aiginger et al. 2010, S. 38ff.). Dort wird – auch angesichts des im Rahmen des vorliegenden Gutachtens präsentierten Literaturüberblicks – ein ungewöhnlich starker Schwerpunkt auf nicht-keynesianische Effekte der Fiskalpolitik und damit die Möglichkeit expansiver oder zumindest nicht-kontraktiver Konsolidierungspolitik gelegt. Natürlich lässt sich die Möglichkeit der Existenz solcher Effekte weder theoretisch noch empirisch ausschließen. Ob man auf dieser Basis allerdings die österreichische Volkswirtschaft einem riskanten Konsolidierungsexperiment aussetzen sollte, steht auf einem anderen Blatt. Offenbar sehen das die AutorInnen der WIFO-Studie letztlich ganz ähnlich, denn sonst würden sie nicht so großen Wert auf eine makroökonomische Einbettung ihrer Konsolidierungsstrategie legen. Die präsentierten Länderstudien schließlich sind nur schwer nachzuvollziehen. Es erschließt sich nicht, warum im Falle Belgiens von Ausgabenkürzungen als wesentlichem Erfolgsfaktor gesprochen werden kann, wenn der größte Teil der Reduktion der Ausgabenquote offensichtlich über geringere Zinszahlungen – vermutlich im Zusammenhang mit der Zinskonvergenz im Vorfeld der Währungsunion – zustande kam und die Abgabenquote zeitweise um über 3 Prozentpunkte gestiegen ist.¹¹

¹⁰ Zu den – immer noch notorisch schlecht dokumentierten - fiskalischen Auswirkungen der Privatisierungspolitik in Deutschland siehe Truger (2008).

¹¹ Das in den Übersichtstabellen präsentierte Material liefert zudem nicht die notwendigen Informationen, um den Konsolidierungsprozess nachvollziehbar zu machen: Laut Übersicht 3.3 auf S. 38 ist die Primärsaldoquote von 1991 bis 1998 um 4,7 Prozentpunkte gestiegen. Die Ausgabenquote abzüglich der Zinsaufwandsquote (=Primärausgabenquote) ist im selben Zeitraum um 0,7 Prozentpunkte gestiegen (!). Um die Verbesserung der Primärsaldoquote von 4,7 Prozentpunkten erklären zu können, müsste daher die Einnahmenquote um 5,4 Prozentpunkte zugenommen haben. Die lediglich ausgewiesene Abgabenquote hat jedoch nur um 3 Prozentpunkte zugenommen. Es verbleibt eine im Überblick nicht erklärte Differenz von 2,4 Prozentpunkten, die offenbar durch nicht ausgewiesene sonstige Einnahmen zustande gekommen sein muss.

5 ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT: KONSOLIDIERUNG NICHT ÜBERS KNIE BRECHEN

Gegenwärtig beginnt in Österreich, wie in vielen anderen Staaten, die Debatte über den Abbau der kriseninduzierten Staatsverschuldung. Häufig werden dabei schon kurzfristig harte Konsolidierungsmaßnahmen wie drastische Ausgabenkürzungen oder Steuer- und Abgabenerhöhungen gefordert. Von anderer Seite wird auf die erheblichen Risiken einer solchen Strategie für Wachstum und Beschäftigung hingewiesen.

Vor diesem Hintergrund hat die vorliegende Studie alternative Konsolidierungsstrategien für Österreich primär im Hinblick auf ihre makroökonomischen Rückwirkungen untersucht. Hierzu wurde in einem ersten Schritt zunächst die allgemeine theoretische und empirische Literatur zu den makroökonomischen Auswirkungen der Fiskalpolitik ausgewertet. Es zeigt sich, dass weder die Ineffektivitätshypothesen in der Tradition Ricardo/Barros noch gar die Hypothese nicht-keynesianischer Effekte in der Tradition Alesina/Perottis überzeugend sind. Vielmehr ist von erheblichen Auswirkungen der Fiskalpolitik auf Wachstum und Beschäftigung auszugehen, wobei für ausgabenseitige Maßnahmen in der Regel deutlich höhere Multiplikatoren geschätzt werden als für einnahmenseitige.

In einem zweiten Schritt wurden in zwei Fallstudien die konkreten Konsolidierungsstrategien in zwei Ländern untersucht: Der missglückte Konsolidierungsversuch in Deutschland im Zeitraum von 2001 bis 2005 und der gelungene Versuch in den USA in den Jahren 1992 bis 2000. In Deutschland misslang die Konsolidierung, weil die Finanzpolitik versuchte, das konjunktur- und steuersenkungsbedingt ansteigende gesamtstaatliche Budgetdefizit durch diskretionäre Maßnahmen – vor allem auf der Ausgabenseite – unter die im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgeschriebene Grenze von 3% des Bruttoinlandsproduktes zu senken. Spätestens ab dem Jahr 2003 wirkte die Finanzpolitik deshalb pro-zyklisch restriktiv, trug so erheblich zur Verlängerung der wirtschaftlichen Schwächephase von 2001 bis 2005 bei und verhinderte gleichzeitig das Erreichen der angestrebten Konsolidierungsziele. In den USA dagegen versuchte die Fiskalpolitik nicht, kurzfristig bestimmte Ziele für das Haushaltsdefizit zu erfüllen, sondern erhöhte beträchtlich die Einkommensteuer für Bezieher hoher Einkommen und deckelte gezielt das Wachstum der diskretionären Staatsausgaben (ergänzt durch Kürzungen im militärischen Bereich), während die Pflichtausgaben – vor allem Sozialausgaben – nicht beschnitten wurden und als automatische Stabilisatoren wirken durften. Begünstigt durch den unerwartet kräftigen und langen Aufschwung von 1992 bis 2000 und eine umverteilungsbedingte Erhöhung der Aufkommenselastizität der staatlichen Einnahmen gelang es so im Ergebnis, die Haushalte mittels einer antizyklischen fiskalpolitischen Strategie zu konsolidieren.

In einem dritten Schritt wurden konkret die Studien zu den makroökonomischen Auswirkungen der Fiskalpolitik in Österreich ausgewertet. Auch für Österreich bestätigt sich das Ergebnis, dass die Fiskalpolitik deutliche Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung zeitigt, wobei ausgabenseitige Maßnahmen im Durchschnitt mit deutlich stärkeren Wirkungen verbun-

den sind als einnahmenseitige. Angesichts der nach wie vor hohen weltwirtschaftlichen Risiken erscheint daher das im jüngsten Stabilitätsprogramm angekündigte ehrgeizige Vorhaben der Bundesregierung, das gesamtstaatliche Budgetdefizit von prognostizierten 4,7 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) im Jahr 2010 bis 2013 vorrangig durch ausgabenseitige Maßnahmen unter die im Stabilitäts- und Wachstumspakt erlaubte Grenze für die Nettokreditaufnahme von 3 % des BIP zu reduzieren, als problematisch, weil mit unnötigen wachstums- und beschäftigungspolitischen Kosten und hohen Risiken verbunden.

Statt die Konsolidierung in der derzeitigen Lage und bei den derzeitigen Wachstums- und Beschäftigungsprognosen ab 2011 durch kräftige diskretionäre Rückführung des strukturellen Defizits um 0,75 % des BIP pro Jahr anzustreben, sollte die Konsolidierung besser im Wesentlichen über einen möglichst konjunkturneutralen Wachstumspfad für die diskretionären Staatsausgaben von etwa 3 bis 3,5 %, also im Wesentlichen über die automatischen Stabilisatoren laufen. Da dies relativ zu einer restriktiveren Kürzungsstrategie mit spürbar positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekten verbunden wäre, würde sogar die angestrebte Rückführung der Defizite nicht gravierend beeinträchtigt. Sollen aufgrund der – makroökonomisch problematischen – Vorgaben des ECOFIN-Rates im Rahmen des Verfahrens wegen eines übermäßigen Defizits gegen Österreich dennoch strukturelle Konsolidierungsimpulse im genannten Umfang gesetzt werden, so bieten sich dafür angesichts der Ergebnisse der Multiplikatoranalysen vor allem einnahmenseitige Maßnahmen an, da sie deutlich schonender für Wachstum und Beschäftigung sind. Dabei ist davon auszugehen, dass insbesondere eine Erhöhung von Steuern, die private Haushalte mit hohem Einkommen belasten, sowie von vermögensbezogenen Steuern mit den geringsten Beeinträchtigungen von Wachstum und Beschäftigung einhergehen.

LITERATUR

Afonso, A. (2006): Expansionary Fiscal Consolidations in Europe, New Evidence, ECB Working Paper Nr. 675, September.

Aiginger, K., Böheim, M., Budimir, K., Gruber, N., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E. (2010): Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung WIFO, Wien.

Akerlof, G. (2007): The Missing Motivation in Macroeconomics, in: American Economic Review, 97 (1), S. 5-36.

Akerlof, G., Schiller, R. (2009): Animal Spirits, How Human Psychology Drives the Economy, an Why It Matters for Global Capitalism, Princeton University Press, Princeton und Oxford.

Alesina, A. and Perotti, P. (1995): Reducing Budget Deficits, Columbia University Department of Economics, Discussion Paper Series No. 759, Sep.

Alesina, A., Perotti, R., Tavares, J. (1998): The Political Economy of Fiscal Adjustments, Brookings Papers on Economic Activity Vol. 1998 (1), 197-266.

Alesina, A., Ardagna, S. (1998): Tales of fiscal adjustment, in: Economic Policy, 27, S. 489-545.

Al-Eyd, A., Barrell, R. (2005), Estimating tax and benefit multipliers in Europe, Economic Modelling, 22 (2005), S. 759-776

Angelo, S., Feigl, G. (2009): Umsetzung und Wirkung der konjunkturpolitischen Maßnahmen in Österreich. In: Wirtschaft und Gesellschaft, 35 (4), 527-549.

Bach, S., Haan, P., Maithert, R., Sureth, C. (2004): Modelle für die Vermögensbesteuerung von natürlichen Personen und Kapitalgesellschaften – Konzepte, Aufkommen und wirtschaftliche Wirkungen; DIW Berlin Politikberatung Kompakt Nr. 1, Berlin.

Baker, D. (2005): Short-Term Gain for Long-Term Pain: The Real Story of Rubinomics, 11th Presidential Conference: William Jefferson Clinton, the “New Democrat” from Hope at Hofstra University.

Barro, R.J. (1974): Are Government Bonds Net Wealth?, in: Journal of Political Economy, Vol. 42 (6), 1095-1117.

Bartsch, K., Heise, A., Mülhaupt, B., Truger, A. (1999): Bündnis für Arbeit in schwierigem Fahrwasser. Gesamtwirtschaftliche Entwicklung, finanzpolitische Fehlentscheidungen und Alternativen, in: WSI-Mitteilungen, 12/1999, S. 805-825.

Baumgartner, J., Breuss, F. Kaniowski, S. (2004): WIFO-Macromod. An Econometric Model of the Austria[n] Economy, Wien.

Berger, J., Hanappi, T., Hofer, H., Müllbacher, S., Schuh, U., Schwarzbauer, W., Strohner, L., Weyerstraß, K. (2009): Konjunkturbelebende Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung und der Bundesländer, Abschätzung der volkswirtschaftlichen Effekte, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend, Juni, Wien.

Bibow, J. (2004): Fiscal Consolidation. Contrasting Strategies & Lessons From International Experiences, Working Paper No. 400, The Levy Economics Institute of Bard College.

Blanchard, O., Perotti, R. (2002): An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, Nr. 4, S. 1329-1368.

Blinder, A. (2004): Blinder, A. (2004): The Case Against the Case Against Discretionary Fiscal Policy, CEPS Working Paper Nr. 100, Juni.

Blöndal, J.R., Kraan, D.-J. und Ruffner, M. (2003): Budgeting in the United States, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3 (2), 7-53.

BMF [Bundesministerium der Finanzen] (2009): Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2008 bis 2013, April 2009, Wien.

BMF (2010): Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2009 bis 2013, Jänner 2010, Wien.

Bosworth, B. (2005): The Budget Crisis: Is It All Déjà Vu? Conference “The Future Structure of International Capital Flows”, at Tokyo Club Foundation for Global Studies, Nov. 11.

Bouthevillain, C., Caruana, J., Checherita, C., Cunha, J., Gordo, E., Haroutunian, S., Langelus, G., Hubic, A., Manzke, B., Pérez, J., Tommasino, P. (2009): Pros and Cons of Various Fiscal Measures to Stimulate the Economy, *Banco de España, Economic Bulletin*, Juli, S. 2-22.

Brecht, M., Tober, S., van Treeck, T., Truger, A. (2010): Squaring the circle in Euroland? Some remarks on the Stability and Convergence Programmes 2010-2013, *IMK Working Paper No. 3*, March 2010.

Breuss, F., Kaniowski, S., Schratzenstaller, M. (2009): Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Konjunkturpakete I und II und der Steuerreform 2009, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend, Juni, Wien.

Briotti, M.G. (2005): Economic Reactions to Public Finance Consolidation: A Survey of the Literature, *ECB Occasional Paper Nr. 38*, Oktober.

Brümmerhoff, D. (1990): *Finanzwissenschaft*, Oldenbourg Verlag, München

CBO [Congressional Budget Office] (1994a): An Economic Analysis of the Revenue Provisions of OBRA-93, *CBO Papers January 1994*.

CBO (1994b): The Economic and Budget Outlook: Fiscal Years 1995-1999. A Report to the Senate and House Committees on the Budget, January 1994.

CBO (2009a): CBO's Economic Forecasting Record: 2009 Update, July 2009.

CBO (2009b): Historical Budget Data. Online unter <http://www.cbo.gov/budget/historical.shtml>.

DBMF [Deutsches Bundesministerium der Finanzen] (2000): Deutsches Stabilitätsprogramm, Aktualisierung Oktober 2000, Berlin.

DBMF (2001): Deutsches Stabilitätsprogramm, Aktualisierung Dezember 2001, Berlin.

Denis, C., Grenouilleau, D., Mc Morrow, K., Röger, W. (2006): Calculating potential growth rates and output gaps - A revised production function approach, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Paper Number 247, March.

Elmendorf, D.W. und Liebman, J.B. (2000): Social Security Reform and National Saving in an Era of Budget Surpluses, Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 2000 (2) 1-71.

Elmendorf, D.W., Liebman, J.B. und Wilcox, D.W. (2002): Fiscal Policy and Social Security Policy During the 1990s, in Frankel, J. und Orszag, P. (eds), American Economic Policy in the 1990s, MIT Press: Cambridge MA, 2002, 61-119.

European Commission (2005): New and updated budgetary sensitivities for the EU budgetary surveillance, Directorate General Economics and Financial Affairs, September 2005.

Europäische Kommission (2009): Annual macro-economic database (AMECO), October 2009: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm.

Fed St. Louis [Federal Reserve Bank of St. Louis] (2009): FRED Database. Online unter <http://research.stlouisfed.org/fred2/>.

Fenz, G. Spitzer, M. (2004): AQM, The Austrian Quarterly Model of the Oesterreichische Nationalbank, Wien.

Frankel, J. (2004): Comments on The Euro, Stabilization Policy, and the Stability and Growth Pact OR Can Rubinomics work in the Eurozone? by Adam S. Posen, Conference at Institute for International Economics, Feb. 26.

Friedman, M. (1957): A Theory of the Consumption Function. Princeton University Press.

Giavazzi, F., Pagano, M. (1990): Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries, in: NBER Macroeconomics Annual 1990, S. 75-111.

Giorno, C, Richardson, P., Rosevaere, D, van den Noord, P. (1995): Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances, OECD Economics Department Working Papers No. 152, Paris.

Giudice, G., Turrini, A., in't Veld, J. (2007) : Non-Keynesian Fiscal Adjustments ? A Close Look at Expansionary Fiscal Consolidations in the EU, *Open Economies Review*, 18, S. 613-630.

Guger, A., Agwi, M., Buxbaum, A., Festl, E., Knittler, K., Halsmayer, V., Pitlik, H., Sturn, S., Wüger, M., (2009): Umverteilung durch den Staat in Österreich, Wien.

Haavelmo, T. (1945): Multiplier Effects of a Balanced Budget, in: *Econometrica*, Vol. 13, Nr. 4 (Okt. 1945), S. 311-318.

Hein, E., Truger, A. (2005): What ever happened to Germany? Is the decline of the former European key currency country caused by structural sclerosis or by macroeconomic mismanagement?, *International Review of Applied Economics*, 19: 3-28.

Hein, E., Truger, A. (2006): Europäische Finanzpolitik: Ausgabenpfade als konjunkturgerechte Alternative zum Stabilitäts- und Wachstumspakt, *IMK Report 10* (Mai).

Hein, E., Truger, A. (2007a): Fiscal Policy and Macroeconomic Performance in the Euro Area: Lessons for the Future, in: Bibow, J., Terzi, A. (ed.) (2007): *Euroland and the World Economy. Global Player or Global Drag?*, Houndsmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hein, E., Truger, A. (2007b): Die deutsche Wachstums- und Beschäftigungskrise im europäischen Kontext – Ein Lehrstück makroökonomischen Missmanagements, in: Chaloupek, G., Hein, E., Truger, A. (Hrsg.): *Ende der Stagnation? Wirtschaftspolitische Perspektiven für mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa*, Wien.

Hofer, H., Kunst, R. (2004): *The macroeconometric model LIMA*, Wien

Horn, G.A. und Scheremet, W. (1999): Successful Consolidation of the American Budget – an Example for Europe?, *DIW Economic Bulletin*, Vol. 36 (4), 11-16.

Horn, G., Truger, A. (2005): Strategien zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, in: *WSI Mitteilungen* 58 (8), S. 425-432.

Horn, G., Logeay, C., Tober, S. (2007): Estimating Germany's potential output, *IMK Working Paper 2/2007*, Düsseldorf: Macroeconomic Policy Institute (IMK), Hans Böckler Foundation.

Horn, G., Niechoj, T., Proaño, C., Truger, A., Vesper, D., Zwiener, R. (2008): Die Schuldenbremse - eine Wachstumsbremse?, *IMK Report Nr. 29*.

Horn, G., Joebges, H., Zwiener, R. (2009a): Von der Finanzkrise zur Wirtschaftskrise (II) – Globale Ungleichgewichte als Ursache der Krise, *IMK Report*, Nr. 40.

Horn, G., Truger, A., Proano, C. (2009b): Stellungnahme zum Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform (BT Drucksache 16/12400) und Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT Drucksache 16/12410), *IMK Policy Brief*.

Horn, G., Dröge, K., Sturm, S., van Treeck, T., Zwiener, R. (2009c): Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise (III) – Die Rolle der Ungleichheit, IMK Report, Nr. 41.

Horn, G., Sturm, S., Tober, S., Truger, A. (2010): Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik. Geldpolitik, Finanzpolitik und Arbeitsmarktpolitik in diesem Jahr, IMK Report, Nr. 46.

IMF (2008): World Economic Outlook, Chapter 5: Fiscal Policy as a Countercyclical Tool, Washington

IMF (2010): World Economic Outlook Update, A Policy-Driven, Multispeed Recovery, January 26., Washington D.C.

Institute [Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute] (1999a): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1999, in: DIW-Wochenbericht, 17/1999, 66. Jg., S. 281-324.

Institute (1999b): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1999, in: DIW-Wochenbericht, 43-44/1999, 66. Jg., S. 769-812.

Institute (2000a): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2000, in: DIW-Wochenbericht, 16-17/2000, 67. Jg., S.223-266.

Institute (2000b): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2000, DIW Wochenbericht 43/2000, 67. Jg., S. 689-737.

Institute (2001a): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2001, in: DIW-Wochenbericht, 15-16/2001, 68. Jg., S. 227-269.

Institute (2001b): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2001, DIW Wochenbericht 43/2001, 68. Jg., S. 661-708.

Institute (2002a): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2002, in: DIW-Wochenbericht, 17/2002, 69. Jg., S. 260-302.

Institute (2002b): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2002, in: DIW-Wochenbericht, 43/2002, 69. Jg., S. 703-757.

Institute (2003a): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2003, DIW Wochenbericht 16/2003, 70. Jg., S. 227-275.

Institute (2003b): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2003, DIW Wochenbericht 43/2003, 70. Jg., S. 643-686.

Institute (2004a): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2004, DIW Wochenbericht 18/2004, 71. Jg., S. 231-279.

Institute (2004b): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2004, DIW Wochenbericht 43/2004, 70. Jg., S. 643-686.

Institute (2005a): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2004, DIW Wochenbericht 18/2005, 71. Jg., S. 231-279.

Kaniovski, S. Kratena, K., Marterbauer, M. (2003): Auswirkungen öffentlicher Konjunkturimpulse auf Wachstum und Beschäftigung, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Bundesarbeitskammer, Wien.

Kaniovski, S., Breuss, F., Url, T. (2006): WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, Teilstudie 22: Modellsimulationen ausgewählter wirtschaftspolitischer Maßnahmen, Wien.

Keynes, J. M. (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Cambridge University Press, Auflage 1973.

Klär, E., Slacalek, J. (2006): Entwicklung der Sparquote in Deutschland – Hindernis für die Erholung der Konsumnachfrage, in: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 40/2006.

Köhler-Töglhofer, W., Reiss, L. (2009): Die Effektivität fiskalischer Wachstums- und Konjunkturbelebungsmaßnahmen in Krisenzeiten, in: Geldpolitik und Wirtschaft Q1/09, S. 83-106.

Lienert, I. und Kung, M.-K. (2004): The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4 (3), special issue.

Marterbauer, M. (2003): Schwäche der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage allmählich überwunden. Prognose für 2003 und 2004, WIFO-Monatsbericht 10/2003, Wien.

Marterbauer, M., Walterskirchen, E. (1999): Macroeconomic effects of fiscal consolidation policy in the EU, in: *Austrian Economic Quarterly*, 2/1999.

Oak, D.P. (1995): An Overview of Adjustments to the Budget Enforcement Act Discretionary Spending Caps, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 15 (3), 35-53.

OECD (2008): *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*, Paris.

OECD (2009a): *OECD Economic Outlook, Interim Report, Chapter 3: The effectiveness and scope of fiscal stimulus*, Paris, S. 105-150.

OECD (2009b): *OECD Economic Outlook, Statistical Annex*, Paris

OECD (2009c): *OECD Revenue Statistics 1965-2008*, Paris.

Pollin, R. (2003): *Contours of Descent. US Economic Fractures and the Landscape of Global Austerity*, London, New York (Verso).

Prammer, D. (2004): Wirken Budgetkonsolidierungen expansiv? Kritische Würdigung der Literatur zu nicht-keynesianischen Effekten der Fiskalpolitik mit einer Fallstudie für Österreich, in: *Geldpolitik und Wirtschaft*, Q3/04, S. 36-56.

Prammer, D. (2009): Öffentliche Ausgliederungen: Bilanzkosmetik oder nachhaltige Verbesserung? – Fallstudie für Österreich, in: Geldpolitik und Wirtschaft, Q1/09, S. 125-143.

Priewe, J. (2001): Vom Defizit zum Überschuß – US-Fiskalpolitik in den 90er Jahren, in: Heise, A. (Hrsg.): USA – Modellfall der New Economy?, Marburg: Metropolis, 2001, 103-130.

Savage, J.D. and Verdun, A (2007): Reforming Europe's Stability and Growth Pact: Lessons from the American Experience in Macrobudgeting, Biennial Conference, European Union Studies Association (EUSA) in Montreal, Canada, May 17-19 und in: Review of International Political Economy, Vol. 14 (5), 842-867.

Schulmeister, S. (2009): Eine generelle Finanztransaktionssteuer. Konzept, Begründung, Auswirkungen, WIFO Working Papers No. 352.

Schulmeister, S., Schratzenstaller, M., Picek, O. (2008): A General Financial Transaction Tax. Motives, Revenues, Feasibility and Effects, WIFO, Wien.

Spilimbergo, A, Symansky, S., Schindler, M. (2009): Fiscal Multipliers, IMF Staff Position Note 09/11, 20. Mai.

Steuerle, E. (2002): Tax Policy from 1990 to 2001, in Frankel, J. und Orszag, P. (eds), American Economic Policy in the 1990s, MIT Press: Cambridge MA, 2002, 139-169.

Truger, A. (Hrsg.) (2001): Rot-grüne Steuerreformen – eine Zwischenbilanz, Marburg.

Truger, A. (2004): Rot-grüne Steuerreformen, Finanzpolitik und makroökonomische Performance – was ist schief gelaufen?, in: Hein, E., Heise, A., Truger, A. (Hrsg.) Finanzpolitik in der Kontroverse, Marburg.

Truger, Achim (2008): Privatisierung und öffentliche Finanzen, in: WSI Mitteilungen 10/2008, S. 548-555.

Truger, Achim (2009): Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen. Prokla 154 (1/2009), S. 27-46.

Yoneyama, Y. (2006): Tax Reform for Aging Societies: Tough Choices in Japan and the United States, USJP Occasional Paper 06-16, Harvard University.

ANHANG: ZU DEN KONSOLIDIERUNGSPÄNEN DER BUNDESREGIERUNG VOM 9. MÄRZ 2010

Die Bundesregierung hat am 9. März 2010 nach dem Ministerrat ihre im Stabilitätsprogramm vom Jänner grob abgesteckten Konsolidierungsziele vor allem für das Jahr 2011, das geplante Einstiegsjahr in die Budgetkonsolidierung, etwas konkretisiert. Demnach soll die gesamtstaatliche Nettokreditaufnahme im Jahr 2011 um 2,8 Mrd. Euro (1 % des BIP) gesenkt werden. Dieser Betrag soll sich aus einer Mischung von Konsolidierungsschritten im Ausmaß von bis zu 4,2 Mrd. Euro (1,5 % des BIP) und neuen „Offensivmaßnahmen“ bzw. Zukunftsausgaben ergeben. Die angepeilte Konsolidierung verteilt sich zu 2,5 Mrd. Euro (0,9 % des BIP) auf die Ausgabenseite und 1,7 Mrd. Euro (0,7 % des BIP) auf die Einnahmenseite. Die Einsparungen auf der Ausgabenseite wiederum sollen zu 1,7 Mrd. Euro den Bund betreffen; die restlichen 0,8 Mrd. Euro sollen von den Ländern und Gemeinden erbracht werden. Konkrete inhaltliche Vorgaben und Schwerpunktsetzungen wurden weder auf der Ausgabenseite noch bezüglich der Offensivmaßnahmen veröffentlicht. Auf der Einnahmenseite ist eine Bankenabgabe in Höhe von 0,5 Mrd. Euro vorgesehen. Darüber hinaus gibt es keine weiteren Festlegungen; allerdings soll die Konsolidierung nicht über die Massensteuern laufen. Eine wirkliche Konkretisierung der Pläne der Bundesregierung ist erst für den Herbst dieses Jahres zu erwarten.

Aufgrund der fehlenden Konkretisierung ist es schwierig die Pläne der Bundesregierung hinsichtlich ihrer makroökonomischen Auswirkungen zu beurteilen. Gerade auf der Ausgabenseite ist nicht klar, gegenüber welchem Referenzszenario die Kürzungen berechnet wurden, ob es eventuell zu einer – die Defizitquote der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen allerdings erhöhenden – Auflösung von Rücklagen kommt, oder ob Einmaleffekte eine größere Rolle spielen könnten. Eine grobe Einschätzung muss sich daher zunächst vorrangig an der veröffentlichten Gesamtdimension orientieren. Diese übertrifft bei weitem das im Stabilitätsprogramm angepeilte und schon ehrgeizige Volumen von etwa 0,7 % des BIP. Die nun veröffentlichten Pläne scheinen dieses Volumen schon allein auf der Ausgabenseite des Bundes anzusetzen. Hinzu kommen noch einmal derselbe Betrag auf der Einnahmenseite und zusätzliche erhebliche Kürzungen bei Ländern und Gemeinden.

Angesichts der im vorliegenden Gutachten dargestellten theoretischen Überlegungen und empirischen Ergebnisse ist es kaum vorstellbar, dass ein Konsolidierungspaket dieser Dimension und mit so bedeutender ausgabenseitiger Schwerpunktsetzung – selbst bei im Detail möglicherweise schonender konkreter Ausgestaltung – ohne gravierende negative makroökonomische Auswirkungen umgesetzt werden kann. Die Konsolidierungspläne der Bundesregierung stellen daher eine ernsthafte Gefahr für die konjunkturelle Erholung und damit für Wachstum und Beschäftigung in Österreich dar. Dies gilt umso mehr, als auch in den übrigen Staaten des Euro-raums spätestens ab 2011 im Zuge der dortigen Budgetkonsolidierungsbemühungen mit fiskalpolitischer Restriktion und daher negativen Effekten auf die österreichischen Exporte zu rechnen ist.