

Berger, Johannes; Graf, Nikolaus; Strohner, Ludwig; Schuh, Ulrich

Working Paper

Auswirkungen von ausgaben- und einnahmenseitigen Konsolidierungen

Research Paper, No. 2

Provided in Cooperation with:

EcoAustria – Institute for Economic Research, Vienna (Austria)

Suggested Citation: Berger, Johannes; Graf, Nikolaus; Strohner, Ludwig; Schuh, Ulrich (2014) :
Auswirkungen von ausgaben- und einnahmenseitigen Konsolidierungen, Research Paper, No.
2, EcoAustria - Institute for Economic Research, Vienna

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/226495>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Am Heumarkt 10

A-1030 Wien

Tel: +43-664-887 396 27

<http://www.ecoaustria.at>

Email: office@ecoaustria.at



Wien, Juli 2014

Research Paper No. 2

Auswirkungen von ausgaben- und einnahmenseitigen Konsolidierungen

Research Paper

Auswirkungen von ausgaben- und einnahmenseitigen Konsolidierungen

DI Johannes Berger, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Mag. Nikolaus Graf, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Mag. Ludwig Strohner, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Dr. Ulrich Schuh, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Juli 2014

Kurzdarstellung:

Im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise sind die öffentlichen Schuldenstände deutlich gestiegen, sodass die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte die Wirtschaftspolitik wesentlich prägt. Vor diesem Hintergrund fasst das vorliegende Research Paper die ökonomische Literatur über den makroökonomischen Einfluss von ausgaben- bzw. einnahmenorientierten Konsolidierungsmaßnahmen zusammen.

Empirische Studien zeigen, dass vorwiegend ausgabenorientierte Konsolidierungspakete mit höherer Wahrscheinlichkeit eine nachhaltige Verbesserung der öffentlichen Finanzen bewirken als vorwiegend einnahmenorientierte. Untersuchungen zu Ausgaben- bzw. Einnahm-multiplikatoren legen den Schluss nahe, dass eine Reduktion der öffentlichen Ausgaben das Wachstum kurzfristig stärker dämpft als eine Erhöhung der Einnahmen. Dieser Befund ist jedoch wesentlich von den Auswirkungen von Konsolidierungen in rezessiven Phasen getrieben, während die Unterschiede bei besserer Konjunktur deutlich geringer sind. Die vorhandenen wissenschaftlichen Arbeiten unterstreichen, dass sich durch wohldosierte und –gestaltete Konsolidierungspakete verhältnismäßig geringe kurzfristige Wachstumseinbußen mit überwiegend positiven mittel- und langfristigen volkswirtschaftlichen Auswirkungen verbinden lassen. Gemäß dieser Literatur sollten Konsolidierungen über geringere öffentliche Investitionen bzw. höhere Körperschaftsteuern, aber auch Konsolidierungen über Einkommensteuern, vermieden werden, während Konsolidierungen über Transferleistungen, öffentlichen Konsum bzw. höhere Konsumsteuern mittel- und langfristig am wachstumsfreundlichsten sind. Diese Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass in Erwartung einer Erholung der Konjunkturlage in den nächsten Jahren der Schwerpunkt der Konsolidierung auf der Ausgabenseite liegen sollte.

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| 1. EINLEITUNG | 1 |
| 2. ERFOLGREICHE KONSOLIDIERUNGSMABNAHMEN | 2 |
| 3. EMPIRISCHE LITERATUR ZU KURZFRISTIGEN MULTIPLIKATOREN VON ÖFFENTLICHEN AUSGABEN UND EINNAHMEN | 3 |
| 4. LANGFRISTIGE VOLKSWIRTSCHAFTLICHE EFFEKTE | 10 |
| 5. ZUSAMMENFASSUNG | 14 |
| LITERATURVERZEICHNIS | 19 |

1. Einleitung

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat tiefe Spuren in den öffentlichen Finanzen hinterlassen. Die öffentliche Verschuldung ist in den meisten Staaten dramatisch gestiegen. So betrug in der EU-27 (ohne Kroatien) im Jahr 2007 der öffentliche Schuldenstand etwas unter 60% des BIP. Die EU erfüllte damit aggregiert betrachtet das 60%-Kriterium für die Schuldenstandsquote gemäß Maastricht Vertrag. Im Jahr 2013 sind die Schulden beträchtlich höher und die Schuldenstandsquote für die gesamte EU-27 betrug 87,4% des BIP (siehe Abbildung 1). Somit ist diese Quote um über 29 Prozentpunkte seit Beginn der Krise gestiegen. Besonders deutlich war der Anstieg in den Krisenländern Irland, Griechenland, Spanien und Portugal. Mit einem Anstieg von fast 100% des BIP ist die Entwicklung in Irland am markantesten ausgefallen, gefolgt von Griechenland mit fast 70% des BIP. Nicht weit dahinter reihen sich Spanien und Portugal ein, mit einem Anstieg der Verschuldungsquote um rund 60%. In Österreich und Deutschland ist die Entwicklung zwar wesentlich gedämpfter ausgefallen, dennoch ist auch in diesen beiden Ländern der Anstieg mit 14% bzw. 13% des BIP beträchtlich.

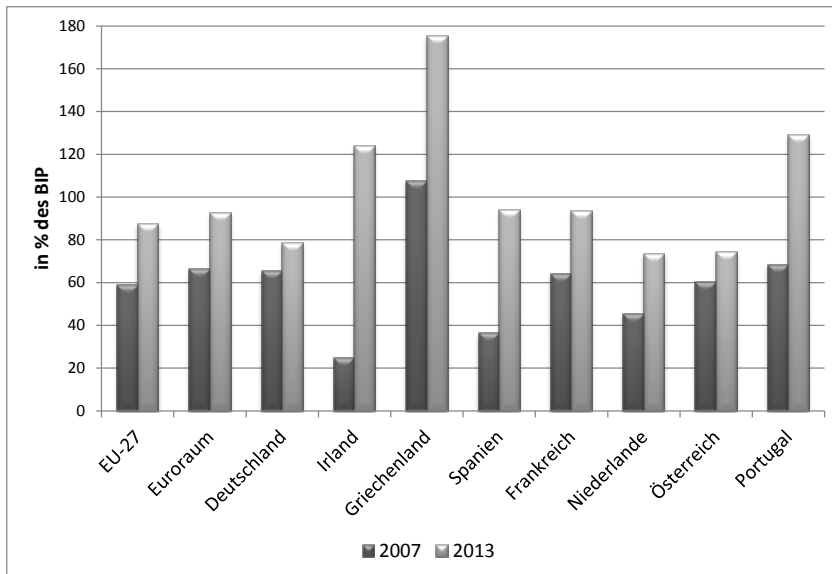
Die Rückführung der öffentlichen Verschuldung ist somit in den nächsten Jahren in den meisten EU-Staaten eine wesentliche Zielkategorie und Determinante der Wirtschaftspolitik. Auch die Änderungen im Stabilitäts- und Wachstumspakt haben der Verschuldung eine wesentlich stärkere Bedeutung beigemessen und die Rückführung auf 60% des BIP ist nun in den neuen Regeln institutionell verankert. So muss jedes Jahr 5% der Differenz zu 60% zurückgeführt werden (20stel Regelung). Staaten, gegen die bereits ein Defizitverfahren wegen Überschreitung der 3%-Grenze für das Jahresdefizit läuft, haben nach Korrektur des übermäßigen Defizits eine Frist von drei Jahren, um mit dem Abbau der Gesamtschuldenstandsquote zu beginnen. Für Österreich bedeutet dies, dass der Beginn des Abbaus der Gesamtschuldenquote ab dem Jahr 2016 zu beginnen hat.

In Österreich ist auch nach dem Konsolidierungsprogramm des Jahres 2012 die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen ein bestimmendes Thema der Wirtschaftspolitik. Um das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Budgets zu erreichen, wurden auch im Regierungsprogramm einige Maßnahmen festgehalten, wie etwa zusätzliche Steuereinnahmen im Ausmaß von etwa 1 Mrd. Euro jährlich sowie die Verpflichtung zu korrektiven Maßnahmen im Pensionsbereich, falls die festgelegte Erhöhung des Pensionsantrittsalters bzw. der Beschäftigungsquote älterer Personen nicht erreicht wird. Ebenso wurde festgelegt, dass die Ermessensausgaben auf Basis des Jahres 2011 reduziert werden sollen. Zusätzlich stehen Mehraufwendungen unter Finanzierungsvorbehalt. In der Frühjahrsprognose 2014 weist die Europäische Kommission für Österreich für das Jahr 2013 ein strukturelles Budgetdefizit von 1,6% des BIP aus. Somit würde sich bis zum Jahr 2016 ein jährlicher Konsolidierungsbedarf von etwa einem halben Prozent des BIP gegenüber dem jeweils vorangehenden Jahr ergeben, um das Ziel eines ausgeglichenen strukturellen Budgets zu erreichen.

Um dieses Ziel zu erreichen, wird es notwendig sein, die bereits beschlossenen Maßnahmen des Konsolidierungspakets 2012 konsequent umzusetzen und zusätzliche Maßnahmen festzulegen. Unterstützend wirkt vor allem auch die kalte Progression in der Lohn- und Einkommensteuer, welche schon bisher zu einem deutlichen Anstieg der Einnahmenquote geführt hat und weiter führen wird. Die Frage, in welcher Form die notwendige weitere Konsolidierung von statten gehen soll, ist ein zentrales Thema, welches in vielen Ländern diskutiert wurde und wird. Öffentliche Ausgaben bzw. Einnahmen haben Auswirkungen auf die wirtschaftliche Dynamik und damit auch auf den Erfolg von Konsolidierungen. Damit im Zusammenhang steht die Frage der Höhe der Ausgaben- und

Einnahmenmultiplikatoren von öffentlichen Ausgaben bzw. Einnahmen. Insbesondere durch die Erfahrungen in Griechenland hat die Auseinandersetzung über die Höhe dieser Multiplikatoren massiv zugenommen.

Abbildung 1: Öffentliche Schuldenstände in 2007 und 2012 in % des BIP



Quelle: Eurostat.

Das Research Paper ist folgendermaßen aufgebaut. Im folgenden Abschnitt 2 wird auf Basis von Analysen von vergangenen Konsolidierungen dargelegt, welche Faktoren zu einer erfolgreichen Konsolidierung führen und welche nicht. In Kapitel 3 wird die empirische Literatur zu kurzfristigen Multiplikatoren aufgearbeitet. In Kapitel 4 wird, basierend auf Modellanalysen, dargelegt, welche Konsolidierungsmaßnahmen langfristig positive Auswirkungen haben und welche negative Auswirkungen. Kapitel 5 fasst die gesammelten Ergebnisse zusammen.

2. Erfolgreiche Konsolidierungsmaßnahmen

Konsolidierungspakete sollen die Situation der öffentlichen Finanzen nachhaltig verbessern. Nachdem a priori nicht eindeutig ist, welche Maßnahmen besser für die Erreichung dieses Ziels geeignet sind, wird diese Frage in der empirischen Literatur ökonometrisch umfassend untersucht. Methodisch wird dabei meist versucht, das Setzen von Konsolidierungsmaßnahmen über eine bestimmte Reduktion des strukturellen Budgetdefizits zu identifizieren. Ein Konsolidierungspaket wird in den meisten Arbeiten dann als erfolgreich kategorisiert, wenn sich eine bestimmte mittelfristige Verbesserung der öffentlichen Finanzen (entweder in Bezug auf die Staatsverschuldung oder auf das strukturelle Budgetdefizit) einstellt.

Auf Basis dieser Literatur hat sich breiter Konsens darüber gebildet, dass vorwiegend ausgabenorientierte Konsolidierungen eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit aufweisen als vorwiegend einnahmenorientierte. Zu diesem Ergebnis kommen beinahe alle Autoren, die sich mit diesem Thema befassen, siehe zum Beispiel Alesina und Perotti (1995), Alesina und Ardagna (1998), von Hagen et al. (2002), Illera und

Mulas-Granados (2008), Lambertini und Tavares (2005), Europäische Kommission (2007 bzw. 2010) oder Molnar et al. (2012).¹

Einige Arbeiten erweitern und ergänzen diesen Befund. Tsibouris et al. (2006) etwa finden, dass einnahmenorientierte Konsolidierungen eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit aufweisen, falls die Abgabenquote niedrig ist (und falls es Raum zu einer Erhöhung von Einnahmen gibt, die weniger wachstumsschädlich sind). Die Europäische Kommission (2007) kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Differenz der Erfolgswahrscheinlichkeiten von ausgaben- bzw. einnahmenbasierten Konsolidierungen in den 1990er-Jahren etwas reduziert hat. Die Autoren führen das insbesondere auf die besonderen Umstände der Euro-Einführung zurück, in denen viele europäische Länder verstärkte Anstrengungen unternahmen, um die Maastricht-Kriterien zu erfüllen. In diesem Zeitabschnitt wurden in einigen Ländern (etwa Spanien und Italien) erfolgreiche Konsolidierungen über die Einnahmenseite durchgeführt. Diese Maßnahmen waren aber auch mit stärkeren Fiskalregeln und strukturellen Reformen verbunden. Molnar et al. (2012) schließlich kommen zu dem Ergebnis, dass sehr starke Konsolidierungen tendenziell durch einen Mix aus einnahmen- und ausgabenorientierten Maßnahmen versucht werden sollten.

Ein entscheidender Grund dafür, dass ausgabenbasierte Konsolidierungen erfolgreicher sind, dürfte darin liegen, dass diese oft mit strukturellen Reformen einhergehen (Europäische Kommission (2010)). So hat etwa eine Zurückhaltung bei öffentlichen Gehältern auch Auswirkungen auf die Lohnbildung im privaten Sektor, oder eine Reduktion von Sozialleistungen ist oft mit einer Verbesserung von Arbeitsanreizen verknüpft. Umgekehrt argumentieren Kumar et al. (2007), dass einnahmenbasierte Maßnahmen oft nur mit einem schwachen Bekenntnis zu größeren Anstrengungen verbunden sind und notwendige strukturelle Reformen unterbleiben.

In Bezug auf einzelne Ausgabenkategorien findet sich in der Literatur das Ergebnis, dass die Reduktion von öffentlichem Konsum (Alesina und Ardagna (2009)), von Sozialausgaben und Transfers (Guichard et al. (2007)) bzw. von Sozialausgaben und öffentlichen Gehältern (Alesina und Perotti (1995 und 1997)) die Erfolgswahrscheinlichkeit von Konsolidierungen besonders stark erhöht. Umgekehrt ist die Reduktion von öffentlichen Investitionen seltener mit Erfolgen verbunden.

3. Empirische Literatur zu kurzfristigen Multiplikatoren von öffentlichen Ausgaben und Einnahmen

Im Rahmen der Wirtschaftskrise ist die Bedeutung von Multiplikatoren von öffentlichen Ausgaben und Einnahmen ins Zentrum der wirtschaftspolitischen Diskussion gerückt. Dabei stand die Frage im Mittelpunkt, wie die Ökonomie in Zeiten des wirtschaftlichen Einbruchs am besten stabilisiert werden kann. Soll die öffentliche Hand verstärkt Ausgaben tätigen, um die Nachfrage direkt zu stimulieren, oder soll über diskretionäre Maßnahmen im Bereich des Steuersystems die private Nachfrage angekurbelt werden sowie über geringere Verzerrungen als Folge einer Steuerreduktion die Wirtschaftsaktivität

¹ Daneben kann eine Reihe von anderen Faktoren die Erfolgswahrscheinlichkeit von Konsolidierungspaketen positiv beeinflussen. So ist etwa das Vorhandensein von Fiskalregeln mit höherer Erfolgswahrscheinlichkeit verbunden (siehe etwa Europäische Kommission (2010) oder Molnar et al. (2012)). Weiters sind schrittweise Konsolidierungsmaßnahmen meist erfolgreicher als „kalte Duschen“ (siehe etwa Europäische Kommission (2007) oder Kumar et al. (2007)).

erhöht werden? Die nachfolgenden Erläuterungen über Fiskalmultiplikatoren gehen vereinfachend zumeist von den Effekten höherer Ausgaben bzw. geringerer Einnahmen aus. Im Falle von Konsolidierungen (also geringerer Ausgaben bzw. höherer Einnahmen) gilt die umgekehrte Interpretation. In den letzten zehn Jahren sind einige empirische Arbeiten veröffentlicht worden, die Fiskalmultiplikatoren für öffentliche Ausgaben bzw. Einnahmen ermittelt haben. Diese Multiplikatoren geben den Wertschöpfungseffekt von Staatsausgaben und -einnahmen an. Diese Arbeiten basieren zumeist auf einer strukturellen Vektorautoregression (SVAR). Ein Problem in den meisten Arbeiten ist, dass unterstellt wird, dass Personen in der Ökonomie von den zusätzlichen Ausgaben bzw. Maßnahmen auf der Einnahmenseite überrascht werden.² In der Realität findet zumeist eine längerdauernde öffentliche Diskussion statt, sodass die privaten Haushalte und Unternehmen bereits im Vorfeld der Maßnahme Entscheidungen treffen und reagieren werden. Als Beispiel sei z.B. eine Förderung zur thermischen Sanierung angeführt. Die öffentliche Diskussion über eine Förderung der thermischen Sanierung kann dazu führen, dass private Haushalte eine Investition in thermische Sanierung solange aufschieben, bis das Förderprogramm anläuft. In diesem Fall werden die Ausgaben der Haushalte vor dem Start der Förderung zurückgeführt und mit dem Anlauf des Förderprogramms deutlich ausgeweitet. Die VAR-Schätzung würde in diesem Fall, da dies zumeist nicht berücksichtigt wird, fälschlicherweise einen höheren Multiplikator ausweisen als wenn die Förderung für die privaten Haushalte überraschend eingeführt würde.

Eine Zusammenfassung von Ergebnissen relevanter Literatur zu Ausgaben- und Einnahmenseitigen Multiplikatoren findet sich in Europäische Kommission (2012). Dabei wird zwischen kurzfristigen (im 1. Quartal bis zum 1. Jahr nach der Politikreform) und mittelfristigen Multiplikatoren (1. bis 3. Jahr nach der Politikreform) unterschieden.

Ein Ausgabenmultiplikator von 1,29 besagt z.B. dass sich das BIP um 1,29 Euro erhöht, falls die öffentlichen Ausgaben um 1 Euro steigen. Ein negativer Wert dagegen bedeutet, dass das BIP bei einer Erhöhung der öffentlichen Ausgaben sinken würde. Die dargestellten Werte sind zumeist kumulative Multiplikatoren, d.h. sie stellen die aggregierte Erhöhung des BIP im betrachteten Zeitraum der aggregierten Erhöhung der Ausgaben im selben Zeitraum gegenüber. Eine Ausnahme ist die Studie von Mountford und Uhlig (2009). In dieser Studie wird der Multiplikator zu verschiedenen Zeitpunkten dargestellt.

Die Ergebnisse aus den einzelnen Studien in Tabelle 1 zeigen eine relativ große Bandbreite an möglichen Ergebnissen. Die Werte reichen von knapp -0,7 in einer Schätzung für die USA bis 1,9 in einer Schätzung für Frankreich. Dies ist zum Teil auf unterschiedliche Identifizierungen von Schocks bezüglich öffentlicher Ausgaben zurückzuführen, andererseits könnten diese Unterschiede auch damit erklärt werden, dass Multiplikatoren tatsächlich in verschiedenen Ländern und Situationen unterschiedlich hoch ausfallen. Auf diese Thematik wird weiter unten noch eingegangen. Teilweise sind die Schwankungen auch das Ergebnis davon, für welche einzelnen Einflussfaktoren kontrolliert wurde. Außerdem können sie Resultat davon sein, dass Multiplikatoren für unterschiedliche Maßnahmen bzw. Ausgabenkategorien ermittelt wurden.

² Siehe Europäische Kommission (2012).

Tabelle 1: Literatur zu Ausgabenmultiplikatoren

| Empirische Literatur zu Ausgabenmultiplikatoren | | | |
|--|--|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Studien | Betrachtete Länder und Zeitraum | Kurzfristiger Multiplikator | Mittelfristiger Multiplikator |
| Blanchard und Perotti (2002) | USA (1947-1997) | -0,69 | 0,5 |
| Perotti (2004) | USA (1960-1979) | 1,29 | 1,4 |
| Perotti (2004) | USA (1980-2001) | 0,36 | 0,28 |
| Gali et al. (2007) | USA (1954-2003) | 0,7 | 1,74 |
| Ramey (2011) | USA (1939-2008) | 0,6-1,2 | - |
| Mountford und Uhlig (2009) | USA (1955-2000) | 0,65 (1. Quartal); 0,46 (4. Quartal) | 0,28 (8. Quartal); -0,22 |
| Fatas und Mihov (2001) | USA (1960-1996) | Ähnlich wie Gali et al. (2007) | Ähnlich wie Gali et al. (2007) |
| Perotti (2004) | Deutschland (1960-1974) | 0,36 | 0,28 |
| Perotti (2004) | Deutschland (1975-1989) | | |
| Heppke - Falk et al. (2006) | Deutschland (1974-2004) | 0,62 | 1,27 |
| Baum und Koester (2011) | Deutschland (1976-2009) | 0,7 | 0,69 |
| Benassy-Quere und Cimadomo (2006) | Deutschland (1971-2004) | 0,23 | -0,23 |
| Biau und Girard (2005) | Frankreich (1978-2003) | 1,9 | 1,5 |
| Giordano et al. (2007) | Italien (1982-2004) | 1,2 | 1,7 |
| De Castro (2006) | Spanien (1980-2001) | 1,14-1,54 | 0,58-1,04 |
| De Castro und Hernandez de Cos (2008) | Spanien (1981-2004) | 1,3 | 1 |
| De Castro und Fernandez (2011) | Spanien (1981-2008) | 0,94 | 0,55 |
| IMF (2005) | Portugal (1995-2004) | 1,32 | 1,07 |
| Perotti (2004) | Großbritannien (1963-1979) | 0,48 | 0,27 |
| Perotti (2004) | Großbritannien (1963-1979) | -0,27 | -0,6 |
| Benassy-Quere und Cimadomo (2006) | Großbritannien (1971-2004) | 0,12 | -0,3 |
| Burriel et al. (2010) | Euroraum (1981-2007) | 0,87 | 0,85 |

Quelle: EC (2012), S. 125.

Für die USA werden in diesen Studien zumeist Werte zwischen 0,6 und 1,3 in der kurzen Frist ausgewiesen, wobei zumeist von einem Wert unter 1 ausgegangen wird. Die Schätzungen für Deutschland gehen zumeist von einem geringeren Multiplikator aus, nämlich zwischen 0,2 und 0,7. Für Großbritannien liegt die Bandbreite zwischen -0,3 und 0,5, also noch niedriger als in Deutschland. Deutlich höhere Multiplikatoren werden für die südlichen europäischen Länder und Frankreich dargestellt. Für diese Ländergruppe liegen die Multiplikatoren zwischen 0,9 und 1,3 (Portugal, Spanien und Italien) bzw. bei 1,9 (Frankreich).

In mittlerer Frist (zwischen ein und drei Jahren nach der Ausgabenerhöhung) ist der Multiplikator für die europäischen Länder oft deutlich niedriger. Lediglich in Heppke-Falk et al. (2006) und in Giordano et al. (2007) sind die Multiplikatoren in der mittleren Frist höher, in den anderen zwölf Fällen ist er entweder deutlich niedriger oder bestenfalls gleich hoch. In den Schätzungen für die USA ist das Bild dagegen deutlich gemischter. Es finden sich sowohl Untersuchungen mit deutlich höheren Multiplikatoren auf mittlere Sicht, als auch Beispiele mit markant niedrigeren Multiplikatoren.

Die Kommission selbst hat in dieser Publikation EC (2012) eine Schätzung für Ausgabenmultiplikatoren für die Länder Deutschland, Italien, Spanien und den Euroraum geschätzt, siehe Tabelle 2. Ergebnisse für Frankreich und Großbritannien waren entweder insignifikant oder nicht plausibel. Das Maximum liegt zumeist zwischen dem 1. und 3. Jahr nach der Reform. Mit Ausnahme von Deutschland (Zeitraum 1985 bis 2007) ist der kumulative Multiplikator im 12. Quartal niedriger als im 8. Quartal. In Italien sind die Multiplikatoren durchgehend signifikant niedriger als in den anderen beiden Ländern bzw. im Euroraum. Ein Grund dafür könnte sein, dass öffentliche Investitionen für Italien nicht berücksichtigt wurden, während dies für die anderen Länder bzw. den Euroraum der Fall ist.

Tabelle 2: Kumulative Ausgabenmultiplikatoren für ausgewählte europäische Länder und den Euroraum

| Kumulative Ausgabenmultiplikatoren | | | | | | | | |
|------------------------------------|---------------|------|------|------|---------------|------|------|------|
| | 1985 bis 2010 | | | | 1985 bis 2007 | | | |
| Quartale | 1 | 4 | 8 | 12 | 1 | 4 | 8 | 12 |
| Deutschland | 0,38 | 1,19 | 1,78 | 1,49 | 0,71 | 1,99 | 3,08 | 3,4 |
| Italien | 0,1 | 0,34 | 0,75 | 0,22 | 0,11 | 0,43 | 0,84 | 0,5 |
| Spanien | 0,3 | 1,15 | 1,79 | 1,49 | 0,58 | 1,35 | 1,55 | 0,98 |
| Euroraum | 0,63 | 1,38 | 1,67 | 1,27 | 0,79 | 1,23 | 1,57 | 1,06 |

Quelle: EC (2012).

Die kurzfristigen Multiplikatoren in dieser Schätzung sind teilweise sehr gut mit den Ergebnissen in Tabelle 1 vergleichbar, die mittelfristigen Multiplikatoren sind in Deutschland und Spanien höher als in der obigen Literaturliste. Für den Euroraum werden beträchtlich höhere Werte als bei Burriel et al. (2010) ausgewiesen. Für Spanien und den Euroraum sind die mittelfristigen Multiplikatoren (nach acht und zwölf Quartalen), welche für den gesamten Zeitraum (1985 bis 2010) geschätzt wurden, höher als jene der Periode vor der Krise. Die Autoren deuten dies als ein Indiz dafür, dass in der Krise die Multiplikatoren höher sind als zu anderen wirtschaftlichen Zeiten. Im Gegensatz dazu wird der deutliche Rückgang in Deutschland dadurch erklärt, dass die Arbeitslosigkeit trotz Krise massiv zurückgegangen ist und damit auch die Anzahl der kreditbeschränkten Haushalte.

Bezüglich der Multiplikatoren für steuerbasierte Maßnahmen zeigt sich eine breite Streuung ähnlich wie bei den Ausgabenmultiplikatoren. Positive Steuermultiplikatoren sind hier so zu interpretieren, dass eine Einnahmenreduktion kurz- und mittelfristig die Wertschöpfung erhöht.

Teilweise sind die ausgewiesenen Multiplikatoren kumulativ, teilweise nicht. Nicht-kumulativ sind die Multiplikatoren in den Arbeiten von Blanchard und Perotti (2002), Favero und Giavazzi (2007), Mountford und Uhlig (2009). In einigen Studien sind die Ergebnisse nicht plausibel. Dies ist vor allem in der Arbeit von Perotti (2004) der Fall. Für die 60er und 70er Jahre erhält der Autor zumeist positive (und sehr hohe) Multiplikatoren, während für die Jahre ab 1980 negative Multiplikatoren ausgewiesen werden. Auch in De Castro (2006), Favero und Giavazzi (2007) und Afonso und Sousa (2009) werden negative Multiplikatoren dargestellt. In den anderen Arbeiten finden sich jedoch positive Multiplikatoren. Im Schnitt sind die Multiplikatoren etwas geringer als bei den Ausgaben.

Tabelle 3: Literatur zu Steuermultiplikatoren

| Empirische Literatur zu Steuermultiplikatoren | | | |
|--|--|------------------------------------|--------------------------------------|
| Studien | Betrachtete Länder und Zeitraum | Kurzfristiger Multiplikator | Mittelfristiger Multiplikator |
| Blanchard und Perotti (2002) | USA (1947-1997) | Innerhalb 0,7 und 1,3 | Innerhalb 0,4 und 1,3 |
| Perotti (2004) | USA (1960-1979) | 1,41 | 23,87 |
| | USA (1980-2001) | -0,7 | -1,55 |
| Favero und Giavazzi (2007) | USA (1980-2006) | -0,29 | -0,65 |
| Mountford und Uhlig (2009) | USA (1955-2000) | 0,16 | 2,35 |
| Romer und Romer (2010) | USA (1945-2007) | + | 3 |
| Perotti (2004) | Deutschland (1960-1974) | -0,29 | 0,05 |
| | Deutschland (1975-1989) | 0,04 | -0,59 |
| Baum und Koester (2011) | Deutschland (1976-2009) | 0,66 | 0,53 |
| Benassy-Quere und Cimadomo (2006) | Deutschland (1971-2004) | 1,17 | 1,08 |
| Biau und Girard (2005) | Frankreich (1978-2003) | 0,5 | 0,8 |
| Giordano et al. (2007) | Italien (1982-2004) | -0,16 | + |
| De Castro (2006) | Spanien (1980-2001) | -0,05 | -0,39 |
| Afonso und Sousa (2009) | Portugal (1979-2007) | - | - |
| Perotti (2004) | Großbritannien (1963-1979) | 0,23 | 0,21 |
| | Großbritannien (1980-2001) | -0,43 | -0,7 |
| Benassy-Quere und Cimadomo (2006) | Großbritannien (1971-2004) | 0,23 | 0,07 |
| Cloyne (2011) | Großbritannien (1945-2010) | Innerhalb 0,5 bis 1 | 2,5 |
| Burriel et al. (2010) | Euroraum (1981-2007) | 0,63 | 0,49 |

Positive Steuermultiplikatoren sind so zu interpretieren, dass eine Einnahmenreduktion die Wertschöpfung erhöht.

Quelle: EC (2012), S. 126.

Die Schätzungen über die Multiplikatoren, sowohl ausgaben- als auch einnahmenseitig, variieren sehr kräftig. Es gibt zumeist eine relativ große Bandbreite an Ergebnissen auch bezüglich Schätzungen über einzelne Länder. Es dürfte eine Reihe von Einflussgrößen auf das Ausmaß des Multiplikators geben, für welche in vielen Studien gar nicht bzw. nicht in ausreichendem Maße in der Schätzung kontrolliert wurde. Ilzetki et al. (2010) haben die Bedeutung einzelner Einflussgrößen auf Ausgabenmultiplikatoren analysiert. Fünf besonders wichtige Aspekte haben sie dabei herausgestrichen:

- Entwicklungsstand der Ökonomie
- Wechselkursflexibilität
- Offenheit der Ökonomie
- Höhe der öffentlichen Verschuldung
- Zusammensetzung der Ausgaben

In ihrer Schätzung finden die Autoren, dass die Höhe des Ausgabenmultiplikators in Entwicklungsländern geringer ist als in entwickelten Ökonomien. Während für Industrieländer der Ausgabenmultiplikator sowohl kurz- als auch langfristig signifikant von Null verschieden ist, finden die Autoren für Entwicklungsländer, dass sowohl kurz- als auch langfristig der Multiplikator nicht signifikant von Null verschieden ist. Eine zweite wesentliche Größe ist die Wechselkursflexibilität. In Ökonomien mit einem

fixen Wechselkursregime ist der Multiplikator größer als 1, in flexiblen Wechselkursregimen ist er sowohl kurz- als auch langfristig negativ. Der Grund für den Unterschied liegt darin begründet, dass diese Wechselkursregime eine unterschiedliche Zentralbankenpolitik zur Folge haben, welche sich in der Unterstützung der Fiskalpolitik unterscheidet.

Die Offenheit der Ökonomie ist ein weiterer wichtiger Einflussfaktor auf die Effektivität öffentlicher Ausgaben. Verhältnismäßig geschlossene Ökonomien haben gemäß Ilzetki et al. (2010) einen langfristigen Multiplikator von etwa 1, während relativ offene Ökonomien einen negativen Multiplikator aufweisen. Auch der öffentliche Schuldenstand beeinflusst die Effektivität von öffentlichen Ausgaben. In Zeiten hoher öffentlicher Verschuldung (mehr als 60 Prozent des BIP) ist der kurzfristige Multiplikator nicht von Null verschieden und der langfristige Multiplikator negativ. Zuletzt haben öffentliche Investitionen in Entwicklungsländern langfristig eine wesentlich höhere Auswirkung als öffentliche Konsumausgaben.

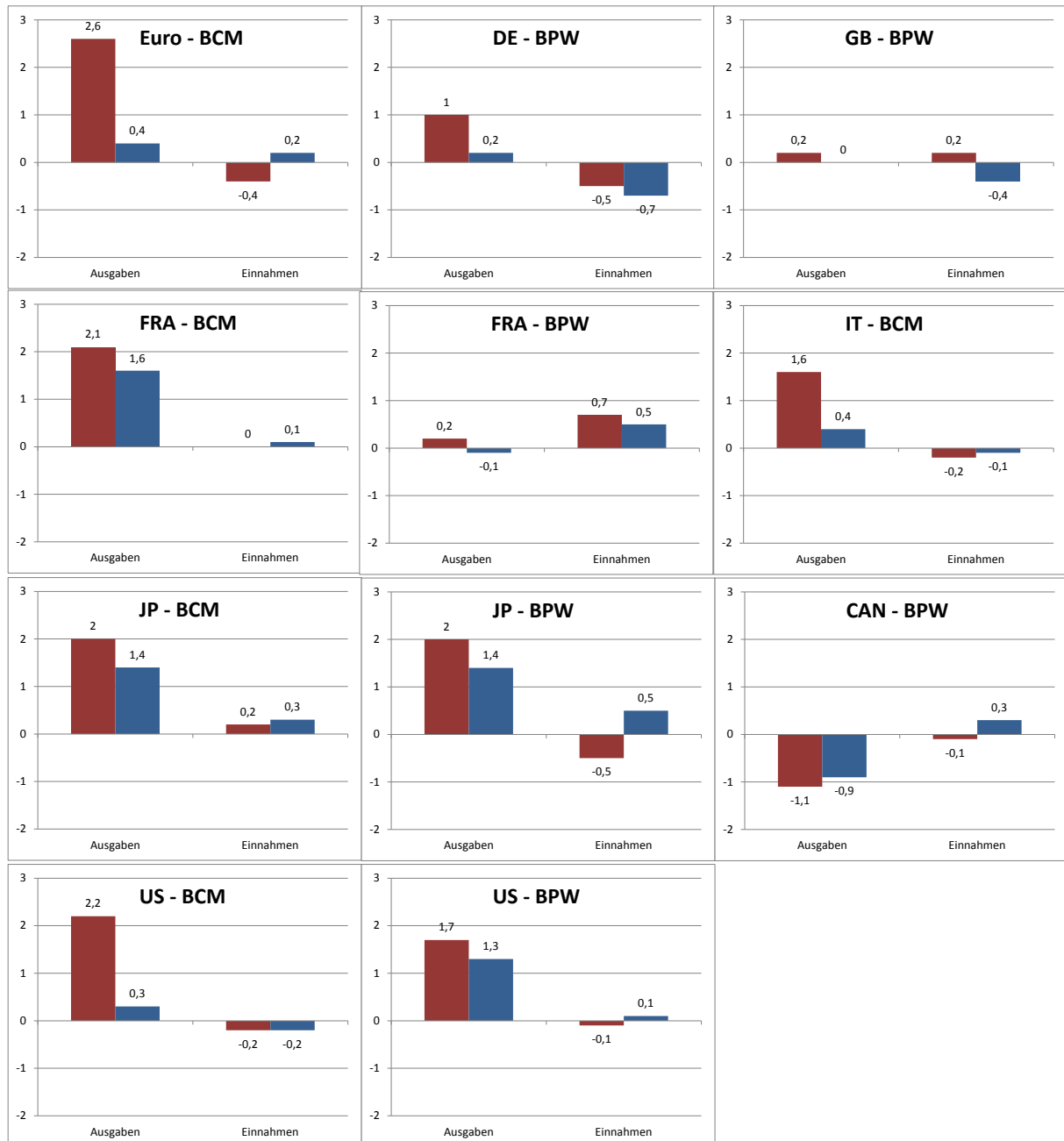
Eine weitere wesentliche Einflussgröße hinsichtlich der Höhe des Multiplikators ist die Konjunkturlage in der Ökonomie. Unter dem Eindruck der Entwicklung in Griechenland wird der Fokus in der Literatur verstärkt auf den Einfluss der Konjunkturlage gerichtet. Bisher gibt es nur eine Handvoll an Arbeiten, die bei der Schätzung darauf Rücksicht nehmen. Gründe dafür, dass während schlechter Konjunkturlage Multiplikatoren höher ausfallen, sind Überkapazitäten und Kreditbeschränkungen. Als Folge von schlechter Konjunktur werden die Kapazitäten in der Ökonomie nicht ausgelastet. Zusätzliche Nachfrage von Seiten der öffentlichen Hand führt in diesem Fall nicht dazu, dass private und öffentliche Nachfrage sich gegenseitig negativ beeinflussen. Freie Kapazitäten können genutzt werden, ohne eine Verdrängung der privaten Nachfrage zur Folge zu haben. Bei guter Konjunktur hingegen führt zusätzliche öffentliche Nachfrage bei Auslastung der Kapazitäten zum Teil zu höheren Preisen und damit zu einer geringeren privaten Nachfrage, sodass der stimulierende Impuls insgesamt geringer ausfällt, d.h. es kommt zu einer Verdrängung der privaten Nachfrage durch öffentliche Nachfrage. Selbiges gilt bei Einnahm-multiplikatoren. Steuersenkungen führen zu höherer privater Nachfrage und bei guter Konjunkturlage und bei Auslastung der Kapazitäten zu Preisanstiegen und Verdrängung anderer privater (oder öffentlicher) Nachfrage. Kreditbeschränkungen spielen in rezessiven Phasen eine größere Rolle als in Zeiten mit hohem Wachstum. Somit wird von einem Anstieg des verfügbaren Einkommens als Folge z.B. höherer Transferleistungen ein geringerer Anteil gespart werden und direkt in den privaten Konsum fließen, was die Konjunktur stärkt.

Nachfolgend werden in Abbildung 2 die Ergebnisse zweier Studien dargestellt, die Schätzergebnisse über Fiskalmultiplikatoren für verschiedene Länder unter Berücksichtigung der Konjunkturlage beinhalten. Dabei wird zwischen Ausgaben- und Einnahm-multiplikatoren sowie der Konjunkturlage (Expansions- oder Rezessionsphase) unterschieden. Die Definition von Expansion und Rezession unterscheidet sich jedoch in den beiden Papieren. Batini et al. (2012), BCM in der Abbildung, definieren Rezession (Expansion) als Zeiten mit negativem (positivem) realen Wachstum. Baum et al. (2012), BPW in der Abbildung, ermitteln die Grenze zwischen Expansion und Rezession für jedes Land individuell auf Basis einer von Tsay (1998) entwickelten Methode. Dies kann möglicherweise unterschiedliche Resultate in den beiden Arbeiten erklären.

Die Ergebnisse in den beiden Studien deuten darauf hin, dass Multiplikatoren in einzelnen Ländern recht unterschiedlich ausfallen können, wie bereits oben auf Basis der fünf dargestellten Aspekte diskutiert wurde. Bei den Einnahm-multiplikatoren sind die Ergebnisse deutlich diffuser und es lässt sich kein

einheitliches Bild ausmachen. Insgesamt sind in beiden Papieren die Einnahmenmultiplikatoren jedoch gering und auch die Differenzen in den beiden Phasen zeigen regelmäßig nur geringe Unterschiede.

Abbildung 2: Ausgaben- und Einnahmenmultiplikatoren in rezessiven (rot) bzw. expansiven Phasen (blau) – nach 4 Quartalen



Rezessive Phasen: Rote Balken, Expansive Phasen: Blaue Balken. Positive Steuermultiplikatoren sind so zu interpretieren, dass eine Einnahmenreduktion die Wertschöpfung erhöht.

Quelle: Baum et al. (2012) – BPW (Baum, Poplawski-Ribeiro, Weber), Batini et al. (2012) – BCM (Batini, Callegari, Melina).

Generell zeigt sich das Bild, dass in rezessiven Phasen die Ausgabenmultiplikatoren markant höher als in expansiven Phasen ausfallen. Beträgt er im Euroraum während rezessiver Phasen nach BCM 2,6, geht er während Expansionen auf 0,4 zurück. Selbiges Bild zeigt sich in Deutschland (von 1 auf 0,2) und in Italien (von 1,6 auf 0,4). Für Großbritannien weisen BPW generell äußerst geringe Multiplikatoren aus, sodass die Konjunkturlage hier kaum einen Einfluss hat. In den USA und Japan fallen die Ausgabenmultiplikatoren in

Rezessionszeiten höher aus als in den meisten der europäischen Länder (mit Ausnahme von Frankreich in BCM). Für Kanada weisen BPW deutlich negative Multiplikatoren aus, wonach höhere öffentliche Ausgaben zu einer geringeren Wirtschaftsaktivität führen.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die empirischen Befunde bezüglich der Fiskalmultiplikatoren sehr breit streuen. Dies gilt auch dann, wenn man um die konjunkturelle Entwicklung in der Schätzung kontrolliert. Eine eindeutige Bestimmung der Höhe des Ausgaben- bzw. Einnahmenmultiplikators ist somit nicht möglich. Die Schätzungen legen aber den Schluss nahe, dass zumeist die Ausgabenmultiplikatoren kurzfristig höher ausfallen als Einnahmenmultiplikatoren. Dies gilt insbesondere bei ungünstiger wirtschaftlicher Entwicklung. Dies finden auch Auerbach und Gorodnichenko (2012a) für die USA bzw. Auerbach und Gorodnichenko (2012b) für die OECD. Bei vergleichsweise günstiger Konjunkturlage geht die Höhe der Ausgabenmultiplikatoren massiv zurück und es sind kaum Unterschiede zu den Einnahmenmultiplikatoren festzustellen.

4. Langfristige volkswirtschaftliche Effekte

Konsolidierungsschritte werden gesetzt, um das öffentliche Defizit zu reduzieren. Dadurch wird dann die öffentliche Verschuldung geringer sein als ohne derartige Maßnahmen. Neben der Verbesserung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen soll aber auch die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit verbessert und die Wertschöpfung erhöht werden.

In diesem Abschnitt wird jene Literatur präsentiert, die die mittel- und langfristigen volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Konsolidierungen untersucht. Dabei wird besonderes Augenmerk auf die Unterscheidung von ausgaben- und einnahmenseitigen Konsolidierungen gelegt. Meist werden in diesen Arbeiten unterschiedliche fiskalische Instrumente (wie zum Beispiel Konsumsteuern, Unternehmensteuern oder Einkommensteuern auf der Einnahmenseite) unterschieden. Die Analyse von längerfristigen Auswirkungen von Konsolidierungsmaßnahmen basiert in der Regel auf makroökonomischen Gleichgewichtsmodellen, während empirische Schätzungen für diese Fragestellung kaum herangezogen werden. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass empirisch das komplexe Zusammenspiel von indirekten und Gleichgewichtseffekten schwer abgebildet werden kann, das für die Analyse der langfristigen Effekte von Konsolidierungsmaßnahmen notwendig ist. Zu längerfristigen volkswirtschaftlichen Effekten finden sich jedoch deutlich weniger Arbeiten als zu den kurzfristigen Multiplikatoreffekten, die oben beschrieben wurden. Die hier dargestellten Analysen beruhen auf Simulationen, die mit den makroökonomischen Modellen großer internationaler Organisationen (Europäische Kommission, EZB und IWF) durchgeführt wurden.

In Europäische Kommission (2010) werden mit Hilfe des QUEST Modells die Auswirkungen von acht unterschiedlichen ausgaben- bzw. einnahmenseitigen Konsolidierungsmaßnahmen in der Europäischen Union analysiert. Dabei wird die Erhöhung von Einkommen-, Konsum-, Vermögen-, und Unternehmenssteuern bzw. Reduktionen von Transfers an die privaten Haushalte, öffentlichem Konsum, öffentlichen Investitionen und Bezügen öffentlich Bediensteter untersucht. Die Politikreform wird jeweils so durchgeführt, dass die jeweilige Maßnahme das öffentliche Defizit *ceteris paribus* (vor allen ökonomischen Anpassungen) um 1 % des BIP reduziert. Der Einkommensteuersatz wird endogen so angepasst, dass die tatsächliche Verbesserung des Defizits auch 1 % beträgt. Kurzfristig implizieren negative Wachstumseffekte der Konsolidierung daher einen Anstieg des Einkommensteuersatzes (das geringere Wachstum dämpft Einnahmen und erhöht die Ausgaben), um die angepeilte Defizitreduktion zu

erreichen. Die Konsolidierung reduziert die öffentliche Verschuldung jedoch im Zeitverlauf um 25 % des BIP langfristig. Mittel- und langfristig werden daher aufgrund der geringeren Zinszahlungen Mittel für eine Reduktion der Einkommensteuer frei.

Box 1: Exkurs zu langfristig budgetären Effekten von Konsolidierungen

Positive langfristige Effekte einer Konsolidierung ergeben sich überwiegend als Folge von geringeren Zinszahlungen für die öffentliche Verschuldung. Dadurch werden zusätzliche öffentliche Mittel frei, die zum Beispiel für Steuersenkungen oder für öffentliche Investitionen genutzt und somit wachstumsfördernd eingesetzt werden können. Dieser Wirkungskanal soll hier kurz anhand eines Beispiels illustriert werden. Unterstellt man der Einfachheit halber eine konstante Defizitquote und konstantes Wirtschaftswachstum, so konvergiert die Verschuldungsquote gegen den Quotienten dieser beiden Kennzahlen. Beispielsweise ergibt sich bei einem konstanten nominellen Wachstum des BIP von 4 % und einem öffentlichen Defizit von 3 % des BIP mittel- bzw. langfristig eine Verschuldungsquote von $\frac{3}{4}$, also 75 % des BIP. Reduziert man in obigem Beispiel das Defizit dauerhaft auf 2 % des BIP, so tendiert die Verschuldungsquote Richtung $\frac{1}{2}$, also 50 % des BIP. Die geringere Verschuldung führt direkt zu einer Reduktion der Zinszahlungen. Bei einem nominellen Zinssatz von 5 % reduzieren sich die Zinszahlungen von $5\% \cdot 75\% = 3,75\%$ des BIP auf $5\% \cdot 50\% = 2,5\%$ des BIP, also um 1,25 % des BIP. Selbst wenn man also das Defizit um einen Prozentpunkt dauerhaft senken will, werden in der Folge jedes Jahr Mittel in der Höhe von 0,25 % des BIP frei³. Diese Aussage gilt unter der Annahme dynamischer ökonomischer Effizienz, also dass der Zinssatz über dem Wirtschaftswachstum liegt.⁴

Das oben angeführte Argument nimmt einen konstanten Zinssatz an. Eine Reduktion der Staatsverschuldung stärkt aber auch das Vertrauen in die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Durch einen geringeren Risikoaufschlag sinkt der Zinssatz, siehe etwa Laubach (2009). Dieser Kanal reduziert die Zinszahlungen weiter, wodurch zusätzliche Mittel frei werden⁵. Anderson et al. (2013) argumentieren außerdem, dass durch die geringere öffentliche Verschuldung die (weltweite) Nachfrage nach Ersparnissen bzw. die Kapitalnachfrage zurückgeht. Im makroökonomischen Gleichgewicht sinkt dadurch der Zinssatz auch für private Unternehmen, wodurch Investitionen angekurbelt werden. Dieses Argument gilt jedoch für eine Konsolidierung der österreichischen Finanzen nur bedingt, weil dadurch die weltweite Kapitalnachfrage nur unmerklich zurückgeht.

Überwiegend zeigt sich qualitativ für die verschiedenen Ausgaben- und Einnahmenkategorien dasselbe Bild: kurzfristig wirkt die Konsolidierung negativ auf das BIP, mittel- und langfristig zeigen sich signifikante Wachstumseffekte der Konsolidierung. Die positivsten Wertschöpfungseffekte ziehen in den Simulationen Konsolidierungen über eine Reduktion von Transfers an private Haushalte, des öffentlichen Konsums bzw. eine Erhöhung von Steuern auf immobiles Vermögen und (mit Abstrichen) Konsumsteuern nach sich. In diesen Fällen zeigen die Simulationen kurzfristig leicht negative Wachstumseffekte, die aber nach weniger als fünf Jahren schon abklingen. Mittel- und langfristig ergeben sich positive Effekte. Nach zehn Jahren fällt die Wertschöpfung um 0,1 % bis 0,3 % höher aus als im Szenario ohne Konsolidierung,

³ Darüber hinaus erhöht eine geringere öffentliche Verschuldung den fiskalischen Spielraum im Falle einer Wirtschaftskrise.

⁴ Siehe zum Beispiel Romer (1996).

⁵ Folgt man dem in Europäische Kommission (2010) verwendeten empirischen Zusammenhang zwischen Zinssatz und öffentlicher Verschuldung, so reduziert sich der Zinssatz in obigem Beispiel um 0,75 Prozentpunkte. Die Zinszahlungen würden sich um weitere 0,375% des BIP jährlich reduzieren, was den finanziellen Spielraum weiter (auf mehr als 0,6% des BIP jedes Jahr) erhöhen würde.

nach vierzig Jahren beträgt der Wertschöpfungseffekt 0,4 % bis 0,6 %, wobei die positivsten Effekte bei einer Reduktion der Transfers an private Haushalte zu finden sind. Weniger positiv fallen die Ergebnisse aus, wenn man über eine Erhöhung von Einkommensteuern bzw. eine Reduktion von Gehältern für öffentlich Bedienstete konsolidiert. In diesen Fällen ergeben die Simulationen negative Wertschöpfungseffekte über einen längeren Zeitraum (etwa zehn Jahre), auch die langfristigen positiven Effekte fallen mit etwa 0,3 % nach 40 Jahren geringer aus.⁶ Die Reduktion der öffentlichen Investitionen bzw. die Erhöhung von Unternehmenssteuern wirken derart negativ, dass auch langfristig, trotz Reduktion der Einkommensteuer, negative volkswirtschaftliche Effekte der Konsolidierung verbleiben.

Ebenfalls mit dem QUEST Modell untersucht in 't Veld (2013) in einer aktuellen Publikation die Effekte der Zusammensetzung von Konsolidierungspaketen. Diese Analyse unterscheidet sich von der vorher zitierten vor allem dadurch, dass sie nur für Spanien durchgeführt wird und dass der Autor „Krisenbedingungen“ annimmt (was über einen höheren Anteil von kreditbeschränkten Haushalten und einen geringeren Spielraum der Notenbank abgebildet wird). Der Autor untersucht sechs verschiedene Instrumente (Einkommen-, Konsum- und Unternehmenssteuern; Transfers an private Haushalte, öffentlicher Konsum, öffentliche Investitionen). Wieder reduzieren die verschiedenen Maßnahmen das öffentliche Defizit um 1 % des BIP ceteris paribus, auch hier wird die Einkommensteuer endogen zur Erreichung dieses Ziels angepasst.

Wie schon in der zuvor zitierten Studie weisen Konsolidierungen über eine Reduktion der Transfers, eine Reduktion des öffentlichen Konsums und über eine Erhöhung von Konsumsteuern die positivsten volkswirtschaftlichen Effekte auf. Kurzfristig zeigen sich leicht negative Wertschöpfungseffekte, langfristig fällt die Wertschöpfung bei Konsolidierung in diesen Kategorien um jeweils mehr als 1 % höher aus als ohne Konsolidierung. Der stärkere Effekt als in Europäische Kommission (2010) könnte möglicherweise darin begründet sein, dass dort die Auswirkungen nach vierzig Jahren dargestellt werden, in 't Veld (2013) die Ergebnisse aber nach allen Anpassungen ausweist. In Anbetracht der schrittweisen Reduktion der öffentlichen Verschuldung infolge geringerer Defizite dürfte in 't Veld durch den längeren Zeitraum weitere Wachstumsimpulse berücksichtigen. Wieder weisen Konsolidierungen über öffentliche Investitionen und höhere Unternehmenssteuern auch längerfristig negative Wertschöpfungseffekte auf. Die durch die Konsolidierung ermöglichte Reduktion der Einkommensteuer kann hier die negativen Effekte nicht kompensieren. Auch eine Konsolidierung über Einkommensteuern weist deutlich negativere Effekte auf als die drei oben genannten Kategorien. Im Vergleich zur Europäischen Kommission (2010) fällt auch auf, dass Konsolidierungen negative Wertschöpfungseffekte über einen längeren Zeitraum auslösen. Dies dürfte wohl mit den oben angesprochenen „Krisenbedingungen“ zusammenhängen, die Konsolidierungen etwas erschweren.

Die EZB (2010) analysiert die volkswirtschaftlichen Effekte von verschiedenen Konsolidierungsmaßnahmen in der Eurozone mit Hilfe des New Area Wide Model (NAWM). Wie in den vorher angeführten Arbeiten werden auch hier verschiedene fiskalische Instrumente (Einkommen-, Konsum- und Körperschaftsteuer, Lohnsummenabgabe, Transfers an private Haushalte (allgemein bzw. gezielt), öffentlicher Konsum und öffentliche Investitionen) so angepasst, dass ceteris paribus eine Verringerung des öffentlichen Defizits um 1 % des BIP jährlich erfolgt. Auch hier wird der mittel- und langfristig dadurch gewonnene Spielraum für eine Reduktion von Einkommensteuern verwendet.

⁶ Die Autoren weisen darauf hin, dass eine Reduktion von Gehältern im öffentlichen Bereich, die über Stellenabbau erfolgt, deshalb relativ negativ wirkt, weil diese aufgrund der Verrechnung in der VGR direkt das BIP reduziert.

Die langfristigen Simulationsergebnisse fallen sehr ähnlich wie in den Simulationen mit dem QUEST-Modell aus. Erneut sind die negativen Auswirkungen der Körperschaftsteuererhöhung und der Reduktion der öffentlichen Investitionen so stark, dass sie durch die Senkung der Einkommensteuer nicht kompensiert werden können. Die Wertschöpfung fällt längerfristig um jeweils mehr als 1 % schwächer aus als im Szenario ohne Konsolidierung. Umgekehrt ergeben sich bei einer Konsolidierung über geringere Transfers langfristig die positivsten volkswirtschaftlichen Effekte. Sowohl in dem Szenario mit einer allgemeinen Reduktion der Transfers, als auch in jenem, in dem die Transfers an kreditbeschränkte Haushalte reduziert werden, liegt das BIP-Niveau langfristig um rund 2 % höher. Führt man die Konsolidierungen über höhere Einkommen- oder Konsumsteuern, Lohnsummenabgaben oder öffentlichen Konsum durch, so ergibt sich gemäß den Simulationen ein langfristiger positiver Wertschöpfungseffekt von 0,4 % bis 0,9 %.

Die Autoren untersuchen in der Folge auch noch, wie stark sich die Ergebnisse verbessern, wenn die Reduktion der Verschuldung über höheres Vertrauen zu einem geringeren Zinssatz für Staatsanleihen führt. Gemäß den Simulationen würde eine weitere Reduktion des Einkommensteuersatzes, die durch den zusätzlichen Spielraum erreicht werden könnte, die Wertschöpfung bei allen Konsolidierungsvarianten um mehr als 1 % zusätzlich erhöhen.

Clinton et al. (2011) verwenden das GIMF (Global Integrated Monetary and Fiscal) Modell des IWF zur Analyse von verschiedenen Konsolidierungsmaßnahmen in sechs Regionen weltweit. Die Autoren analysieren dabei unterschiedlich starke Konsolidierungsschritte, was mit einer unterschiedlich starken Notwendigkeit in den einzelnen Regionen begründet wird. Wir konzentrieren uns hier auf die Ergebnisse für die Region „Eurozone ohne Deutschland“.⁷ Dabei wird angenommen, dass verschiedene Instrumente zur Konsolidierung (Einkommen-, Konsum- und Körperschaftsteuer, Transfers an private Haushalte (allgemein bzw. an liquiditätsbeschränkte Haushalte), öffentlicher Konsum und öffentliche Investitionen) herangezogen werden, sodass das Defizit in der Eurozone um 0,83 % des BIP verringert wird. Anders als in den vorherigen Simulationen wird der gewonnene Spielraum nicht für eine Reduktion der Einkommensteuer, sondern für eine Erhöhung von Transfers an private Haushalte genutzt. Nachdem Einkommensteuern andere Wachstumseffekte als Transfers auslösen, ist die direkte Vergleichbarkeit zu den anderen Studien eingeschränkt.

Dennoch zeigt sich ein qualitativ identes Bild wie in den anderen Arbeiten. Insbesondere eine Reduktion der öffentlichen Investitionen, aber auch eine Erhöhung von Körperschaftsteuern wirken auch hier so negativ, dass dies nicht durch den dadurch gewonnenen budgetären Spielraum kompensiert werden kann. Die Wertschöpfung sinkt auch langfristig (nach sechzig Jahren) um knapp 4 % (bei Konsolidierung über öffentliche Investitionen) bzw. rund 0,5 % (im Fall von Körperschaftsteuern). Die Auswirkungen auf die Wertschöpfung sind bei einer Konsolidierung über Einkommensteuern etwas positiver. Auch hier ergibt die Simulation aber kurz- und mittelfristig negative Effekte, während die langfristigen positiven Auswirkungen verschwindend gering sind. Positivere mittel- und langfristige Wertschöpfungseffekte ergeben sich wiederum bei einer Konsolidierung über öffentlichen Konsum, private Transfers (sowohl allgemein, als auch jene an liquiditätsbeschränkte Haushalte) und Konsumsteuern. Die positivsten Wertschöpfungseffekte finden sich gemäß dieser Analyse bei einer Konsolidierung über allgemeine

⁷ Unter Berücksichtigung der unterschiedlich starken Konsolidierungsschritte sind die Ergebnisse in den anderen Regionen sehr ähnlich.

Transfers. Verhältnismäßig geringe kurzfristige Wachstumseinbußen wären mit hohen langfristigen Wertschöpfungseffekten verbunden (+1 %).

Die vorhandenen Arbeiten zu den langfristigen Auswirkungen von Konsolidierungsmaßnahmen kommen größtenteils zu dem Ergebnis, dass sich durch wohldosierte und –gestaltete Konsolidierungspakete verhältnismäßig geringe kurzfristige Wachstumseinbußen mit überwiegend positiven mittel- und langfristigen volkswirtschaftlichen Auswirkungen verbinden lassen. Jene Arbeiten, die die Folgen von verschiedenen fiskalischen Instrumenten vergleichen, kommen zu einem sehr konsistenten Bild. Demnach sollten Konsolidierungen über geringere öffentliche Investitionen und Unternehmenssteuern vermieden werden, da in diesen Fällen die Wachstumseinbußen der Konsolidierung auch in die Zukunft prolongiert werden. Im Gegensatz dazu weisen die Simulationen darauf hin, dass Konsolidierungen über Reduktionen von Transfers, aber auch jene über eine Reduktion des öffentlichen Konsums bzw. eine Erhöhung von Konsumsteuern mittel- und langfristig am wachstumsfreundlichsten sind. Konsolidierungen über Einkommensteuern sind dementsprechend zwar weniger schädlich als jene über Unternehmenssteuern oder öffentliche Investitionen, aber auch deutlich weniger positiv als jene über die „wachstumsfreundlichen“ Maßnahmen.

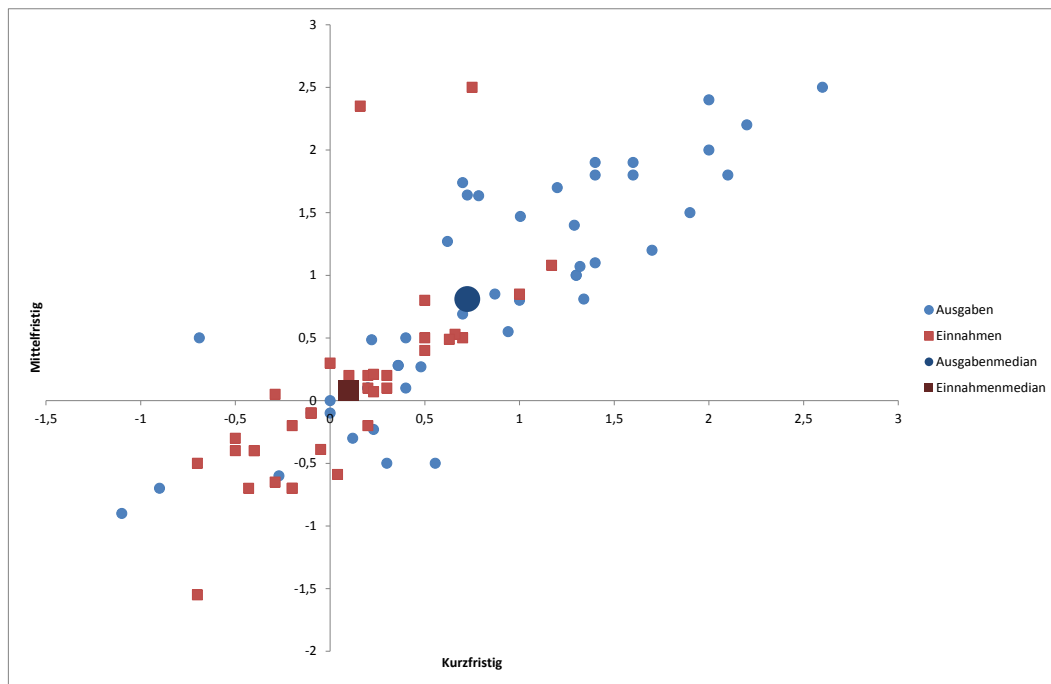
5. Zusammenfassung

Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte muss ein wesentliches Ziel der Wirtschaftspolitik in den nächsten Jahren sein. In diesem Research Paper wird die ökonomische Literatur zu den Auswirkungen verschiedener Arten von Konsolidierungen auf die Wertschöpfung (sowohl kurz-, als auch längerfristig) und auf den Erfolg von Konsolidierungen dargestellt.

Empirische Studien zeigen, dass Konsolidierungen vor allem dann erfolgreich sind (im Sinne einer längerfristigen Reduktion der Verschuldungsquote), wenn sie ausgabenorientiert vorgenommen werden. Konsolidierungen von größerem Ausmaß sollten aus einem Mix aus Ausgabenreduktionen und Einnahmenerhöhungen bestehen, um Lasten der Konsolidierung breiter zu verteilen und die Akzeptanz in der Bevölkerung zu erhöhen, wobei der Fokus auf der Ausgabenseite liegen sollte.

Konsolidierungsmaßnahmen üben einen Einfluss auf die wirtschaftliche Aktivität aus. Es sollten zur Konsolidierung daher insbesondere jene Maßnahmen herangezogen werden, welche kurz- und mittelfristig das Wachstum nur moderat beeinflussen. Ausgaben- und Einnahmenmultiplikatoren sollten prinzipiell eine Richtschnur dafür bieten, mit welchen kurzfristigen Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu rechnen ist. Hohe Multiplikatoren sind ein Hinweis darauf, dass die volkswirtschaftlichen Effekte sehr hoch sind, und Konsolidierungen mit einem deutlichen Wachstumseinbruch verbunden sein können. Die empirische Literatur zu Multiplikatoren, sowohl auf der Ausgaben- als auch der Einnahmenseite, liefert eine große Bandbreite an möglichen Ergebnissen von Multiplikatoren. So werden für die Ausgabenseite Werte zwischen etwa -1 und 3 gefunden, für die Einnahmenseite gilt ebenfalls ein großer Bereich an möglichen Werten. Dies kann auch darauf hindeuten, dass um eine Reihe von Einflussgrößen auf das Ausmaß des Multiplikators in einigen Studien nicht in ausreichendem Maße kontrolliert wurde. In der Zusammenschau über die möglichen Ergebnisse zeigt sich, dass ohne Berücksichtigung weiterer Einflussfaktoren Ausgabenmultiplikatoren höher ausfallen als Einnahmenmultiplikatoren.

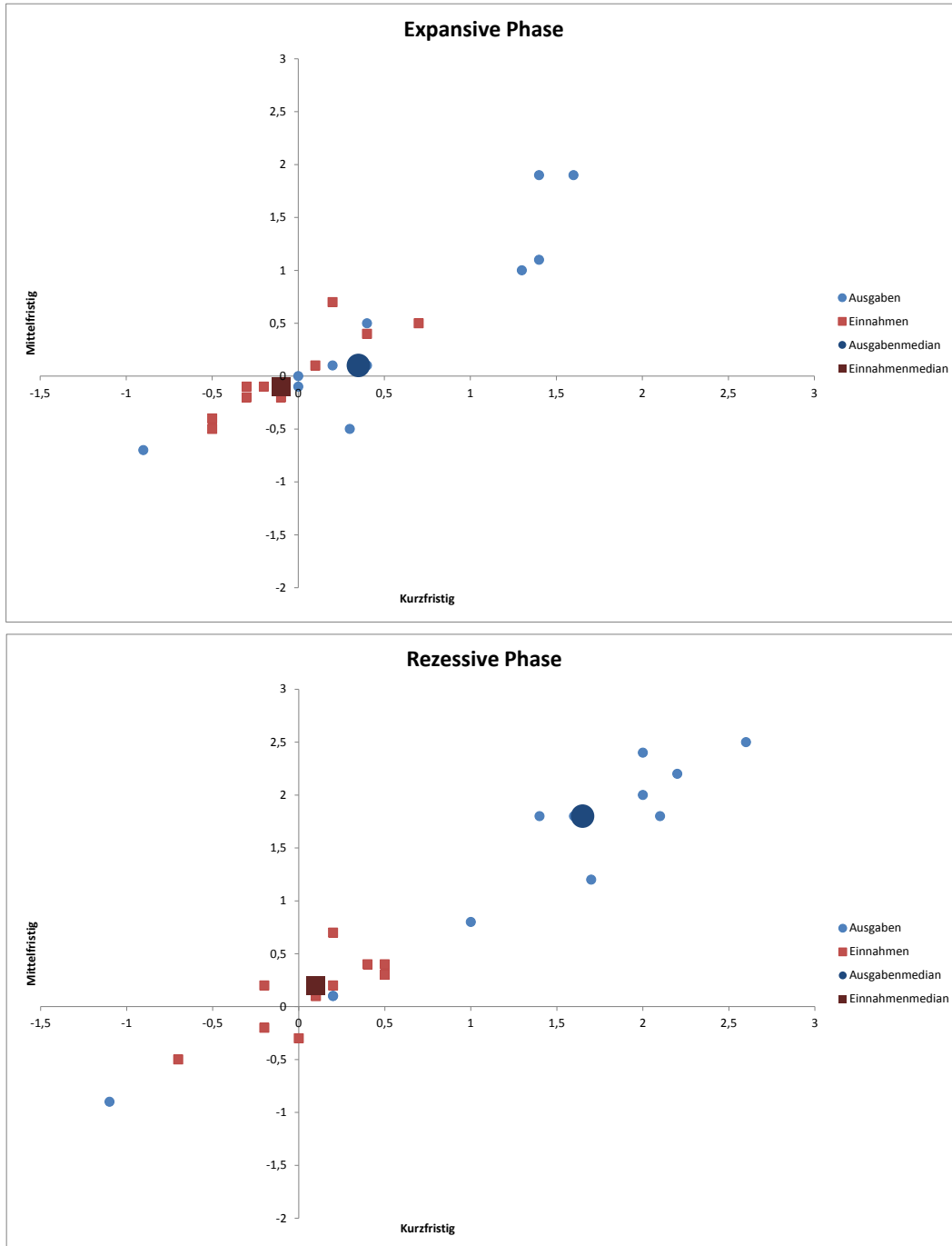
Abbildung 3: Kurz- und mittelfristige Ausgaben- und Einnahm-multiplikatoren



Quelle: EcoAustria-Zusammenfassung diverser Arbeiten.

Die unterschiedlichen Ergebnisse sind teilweise auch Ausdruck für unterschiedliche Ausprägungen einzelner Einflussfaktoren. Als ergebnisrelevant haben sich der Entwicklungsstand der Ökonomie, die Wechselkursflexibilität, der Grad der Offenheit der Ökonomie, die Höhe der öffentlichen Verschuldung und auch die Zusammensetzung der Konsolidierung gezeigt. Zusätzlich ist man in den letzten Jahren auch dazu übergegangen, die Konjunkturlage in der Schätzung zu berücksichtigen. Dabei zeigt sich, dass Multiplikatoren während Expansionsphasen markant geringer ausfallen als während Rezessionsphasen. Während bei besserer Konjunkturlage Ausgabenmultiplikatoren von deutlich unter 1 ausgewiesen werden, können diese in Rezessionen markant höher liegen. Im Vergleich zu Einnahm-multiplikatoren liegen Ausgabenmultiplikatoren bei besserer Lage auch meist nur noch etwas höher.

Abbildung 4: Kurz- und mittelfristige Ausgaben- und Einnahmenmultiplikatoren – expansive und rezessive Phasen

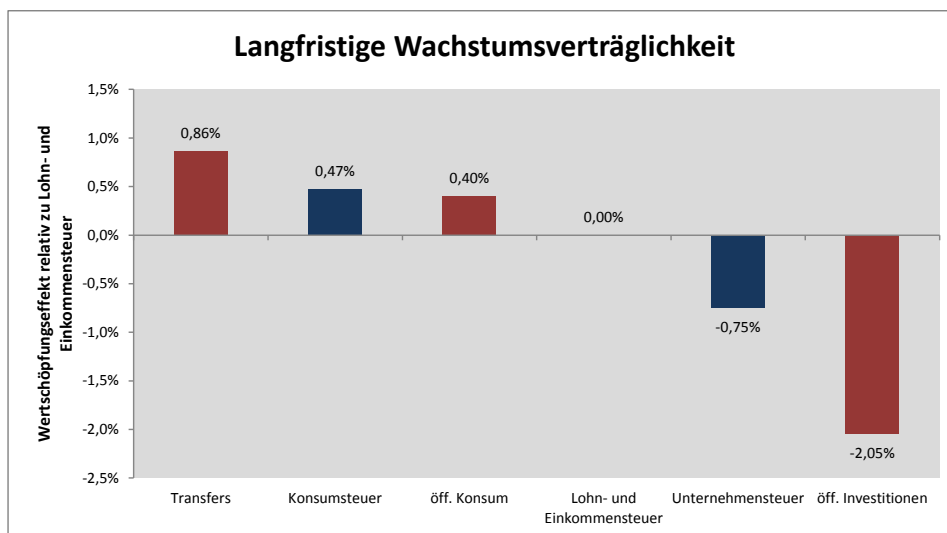


Quelle: EcoAustria-Zusammenfassung diverser Arbeiten.

Neben der Konjunkturlage ist auch die Zusammensetzung der Konsolidierung von wesentlicher Bedeutung. Auf der Ausgabenseite ist insbesondere bei einer Konsolidierung über öffentliche Investitionen mit einem markanten Wachstumseffekt zu rechnen, während von Transfers an private Haushalte geringere Effekte ausgehen. Ähnliches zeigt sich auch hinsichtlich der Erfolgswahrscheinlichkeit von Konsolidierungen. Reduktionen von öffentlichen Investitionen gehen häufiger mit einer geringeren Erfolgswahrscheinlichkeit einher.

Die vorhandenen Arbeiten zu den langfristigen Auswirkungen von Konsolidierungsmaßnahmen kommen größtenteils zu dem Ergebnis, dass sich durch wohldosierte und –gestaltete Konsolidierungspakete verhältnismäßig geringe kurzfristige Wachstumseinbußen mit überwiegend positiven mittel- und langfristigen volkswirtschaftlichen Auswirkungen verbinden lassen. Jene Arbeiten, die die Folgen von verschiedenen fiskalischen Instrumenten vergleichen, kommen zu einem sehr konsistenten Bild. Demnach sollten Konsolidierungen über geringere öffentliche Investitionen und Unternehmenssteuern vermieden werden, da in diesen Fällen die Wachstumseinbußen der Konsolidierung auch in die Zukunft prolongiert werden. Im Gegensatz dazu weisen die Simulationen darauf hin, dass Konsolidierungen über Reduktionen von Transfers, aber auch jene über eine Reduktion des öffentlichen Konsums bzw. eine Erhöhung von Konsumsteuern mittel- und langfristig am wachstumsfreundlichsten sind. Konsolidierungen über Einkommensteuern sind dementsprechend zwar weniger schädlich als jene über Unternehmenssteuern oder öffentliche Investitionen, aber auch deutlich weniger positiv als jene über die „wachstumsfreundlichen“ Maßnahmen.

Abbildung 5: Langfristige Wertschöpfungseffekte verschiedener Arten von Konsolidierungen relativ zu einer Konsolidierung über Lohn- und Einkommensteuer

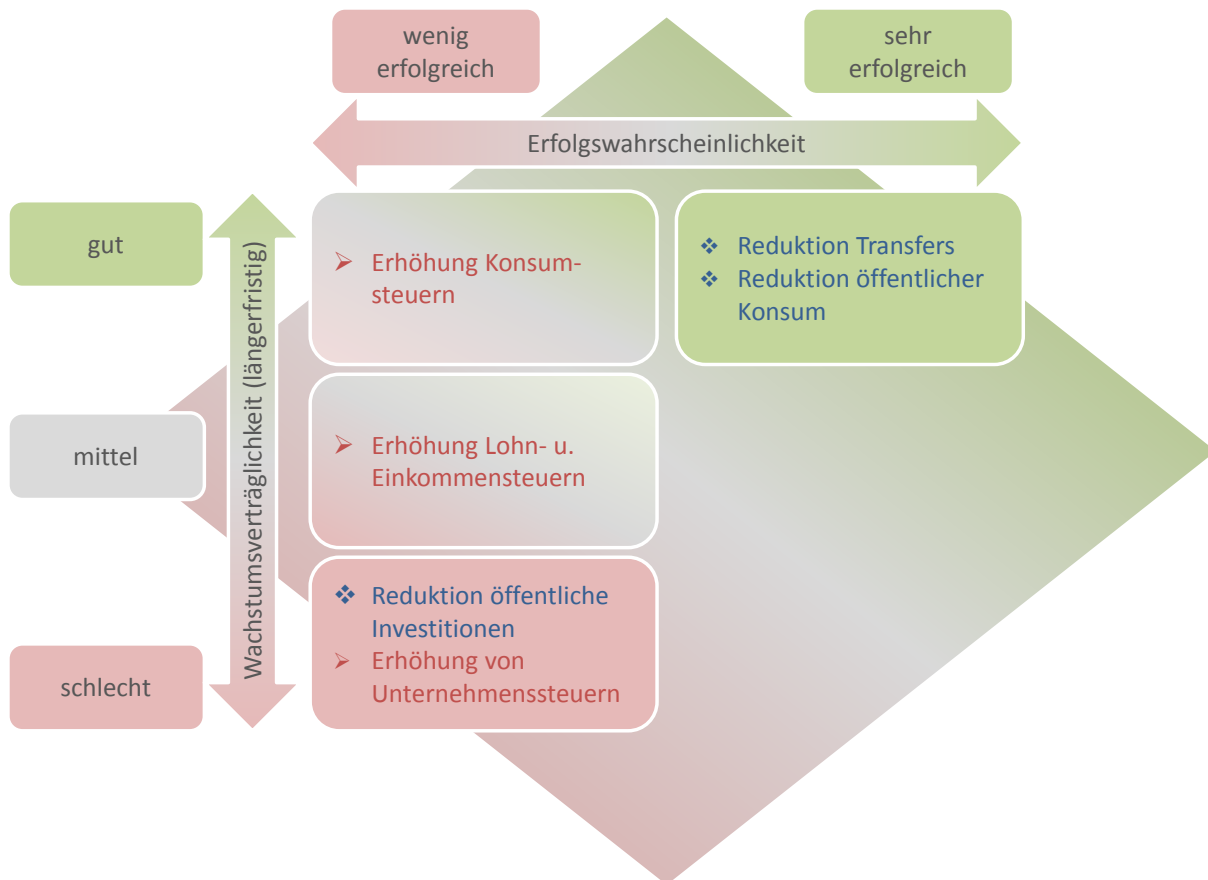


Dauerhafte Konsolidierung im Ausmaß von 1 % des BIP.

Durchschnittlicher Wertschöpfungseffekt nach 20 Jahren von verschiedenen Varianten von Konsolidierungen, relativ zum Effekt bei einer Konsolidierung über Lohn- und Einkommensteuer. Ergebnisse aus EZB (2010) beziehen sich nicht auf 20 Jahre, sondern auf „langfristig“.

Quelle: EcoAustria-Zusammenfassung diverser Arbeiten.

Abbildung 6: Erfolgswahrscheinlichkeit und langfristige Wertschöpfungseffekte von Konsolidierungsmaßnahmen



Qualitative Einschätzung von langfristiger Wachstumsverträglichkeit (basierend auf Modellsimulationen zu langfristigen volkswirtschaftlichen Effekten) und Erfolgswahrscheinlichkeit. Vorwiegend einnahmenorientierte Konsolidierungspakete werden in der Literatur allgemein als wenig erfolgreich kategorisiert. In der empirischen Literatur wird meist aber keine Unterscheidung zwischen verschiedenen Steuerarten vorgenommen. Daher werden hier alle Steuerkategorien als „wenig erfolgreich“ kategorisiert.

Quelle: EcoAustria-Zusammenfassung diverser Arbeiten.

Aus diesen Ergebnissen lassen sich folgende wirtschaftspolitische Empfehlungen ableiten. Gegeben die Konsolidierungsnotwendigkeit bei den öffentlichen Finanzen in den kommenden Jahren, sollte der Schwerpunkt der Konsolidierung auf der Ausgabenseite liegen. Dies erhöht die Erfolgswahrscheinlichkeit der Konsolidierung. Berücksichtigt man, dass teilweise erhebliche Einsparungspotenziale auf der Ausgabenseite bestehen, sollte dies ohne markante soziale Verwerfungen durchführbar sein. Dies wird auch dadurch unterstützt, dass in wirtschaftlich normalen Zeiten die öffentlichen Ausgaben, den empirischen Ergebnissen nach, kurzfristig keine größeren Wertschöpfungseffekte haben als Einnahmenerhöhungen. Somit werden sich auch die Arbeitsmarkteffekte der Konsolidierung in Grenzen halten. Auch aus langfristiger Sicht ist eine ausgabenseitige Konsolidierung zu bevorzugen, insofern Einsparungen im Bereich der öffentlichen Investitionen oder im Bildungsbereich sehr moderat bleiben bzw. keine Einsparungen bei diesen Aufgaben vorgenommen werden.

Literaturverzeichnis

- Afonso, A., Sousa, R. M. (2009). The macroeconomic effects of fiscal policy in Portugal: a Bayesian SVAR analysis, Universidade do Minho, NIPE Working Paper 3.
- Alesina, A., Perotti, R. (1995). Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Economies, *Economic Policy* 21, 207-48.
- Alesina, A., Perotti, R. (1997). Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects, *IMF Staff Papers*, Vol. 44(2).
- Alesina, A., Ardagna, S. (1998). Tales of Fiscal Adjustment, *Economic Policy* 13(27), 487-545.
- Alesina, A., Ardagna, S. (2009). Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending, *NBER Working Paper* 15438.
- Anderson, D. (2013). Getting to Know GIMF: The Simulation Properties of the Global Integrated Monetary and Fiscal Model, *IMF Working Paper* 13/55.
- Auerbach, A. J., Gorodnichenko, Y. (2012a). Measuring the Output Responses to Fiscal Policy, *American Economic Journal: Economic Policy* 4, 1-27.
- Auerbach, A., J., Gorodnichenko Y. (2012b). Fiscal Multipliers in Recession and Expansion, in: Alesina, A. und Giavazzi, F. (Hrsg.): *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, University of Chicago Press.
- Batini, N., Callegari, G., Melina, G. (2012). Successful Austerity in the United States, Europe and Japan, *IMF Working Paper* 12/190.
- Baum, A., Koester, G. B. (2011). The impact of fiscal policy on economic activity over the business cycle – evidence from a threshold VAR analysis, *Deutsche Bundesbank Discussion Paper – Economic Studies No. 3*.
- Baum, A., Poplawski-Ribeiro, M., Weber, A. (2012). Fiscal Multipliers and the State of the Economy, *IMF Working Paper* 12/286.
- Benassy-Quere, A., Cimadomo, J. (2006). Changing patterns of domestic and cross-border fiscal policy multipliers in Europe and the US, *CEPII Working Paper* 2006-24.
- Biau, O., Girard, E. (2005). Politique budgétaire et dynamique économique en France: l'approche VAR structurel, *Economie et Prevision* 169-171, 1-24.
- Blanchard, O. J., Perotti, R. (2002). An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output, *Quarterly Journal of Economics* 117, 1329-1368.
- Burriel, P., de Castro, F., Garrote, D., Gordo, E., Paredes, J., Perez, J. J. (2010). Fiscal policy shocks in the euro area and the US: an empirical assessment, *Fiscal Studies* 31(2), 251-285.

Clinton, K., Kumhof, M., Laxton, D., Mursula, S. (2011). Deficit Reduction: Short-term Pain for Long-term Gain, *European Economic Review* 55, 118-139.

Cloyne, J. (2011). What are the Effects of Tax Changes in the United Kingdom? New Evidence from Narrative Evaluation, *CESIFO Working Paper No. 3433*.

De Castro, F. (2006). The macroeconomic effects of fiscal policy in Spain, *Applied Economics* 38, 913-924.

De Castro, F., Fernandez, L. (2011). The Effects of Fiscal Shocks on the Exchange Rate in Spain, *Banco de Espana Working Paper 1121*.

De Castro, F., Hernandez de Cos, P. (2008). The economic effects of fiscal policy: the case of Spain, *Journal of Macroeconomics* 30, 1005-1028.

Europäische Kommission (2007). *Public Finances in EMU 2007*.

Europäische Kommission (2010). *Public Finances in EMU 2010*.

Europäische Kommission (2012). *Report on Public finances in EMU 2012, European Economy 4, 2012*.

EZB (2010). *EZB Monthly Bulletin July 2010*.

Fatas, A., Mihov, I. (2001). The effects of fiscal policy on consumption and employment: theory and evidence, *CEPR DP 2760*.

Favero, C., Giavazzi, F. (2007). Debt and the effects of fiscal policies, *NBER Working Paper 12822*.

Gali, J., Lopez-Salido, D., Valles, J. (2007). Understanding the effects of government spending on consumption, *Journal of the European Economic Association* 5, 227-270.

Giordano, R., Momigliano, S., Neri, S., Perotti, R. (2007). The effects of fiscal policy in Italy: Evidence from a VAR model, *European Journal of Political Economy* 23, 707-733.

Guichard, S., Kennedy, M., Wurzel, E., André, C. (2007). What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences, *OECD Economics Department Working Paper 553*.

von Hagen, J., Hughes Hallett, A., Strauch, R. (2002). Budgetary institutions for sustainable fiscal policies, in Buti, M., von Hagen, J., Martínez-Mongay, C. (Hrsg.): *The behaviour of fiscal authorities: Stabilization, growth and institutions* (Houdmills, Basingstoke: Palgrave), 94-110.

Heppke-Falk, K. H., Tenhofen, J., Wolff, G. B. (2006). The macroeconomic effects of exogenous fiscal policy shocks in Germany: a disaggregated SVAR analysis, *Deutsche Bundesbank Discussion Paper Series 1: Economic Studies No. 41*.

Illera, R., Mulas-Granados, C. (2008). What makes fiscal consolidations last? A survival analysis of budget cuts in Europe (1960-2004), *Public Choice* 134, 147-161.

Ilzetzki, E., Mendoza, E. G., Vegh, C. A. (2010). How Big (Small?) are Fiscal Multipliers, NBER Working Paper No. 16479.

IMF (2005). Staff country report No. 05/376.

Kumar, M., Leigh, D., Plekhanov, A. (2007). Fiscal Adjustments: Determinants and Macroeconomic Consequences, IMF Working Paper 07/178, Washington, D.C.

Lambertini, L., Tavares, J.A. (2005). Exchange rates and fiscal adjustments: evidence from the OECD and implications for the EMU, *The B.E. Journal of Macroeconomics, Contributions to Macroeconomics* 5(1), Article 11.

Laubach, T. (2009). New evidence on the interest rate effects of budget deficits and debt, *Journal of the European Economic Association* 7(4), 858-85.

Molnar, M. (2012). Fiscal Consolidation: Part 5. What Factors Determine the Success of Consolidation Efforts?, OECD Economics Department Working Papers 936, OECD Publishing.

Mountford, A., Uhlig, H. (2009). What are the effects of fiscal policy shocks?, *Journal of Applied Econometrics* 24(6), 960-992.

Perotti, R. (2004). Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries, Proceedings, Federal Reserve Bank of San Francisco.

Ramey, V. A. (2011). Identifying Government Spending Shocks: It's all in the Timing, *Quarterly Journal of Economics* 126, 1-50.

Romer, D. (1996). *Advanced Macroeconomics*, McGraw-Hill publishing.

Romer, C., Romer, D. H. (2010). The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks, *American Economic Review* 100, 763-801.

Tsay, R. S. (1998). Testing and Modeling Multivariate Threshold Models, *Journal of the American Statistical Association* 93, 1188-1202.

Tsibouris, G.C., Horton, M.A., Flanagan, M.J., Maliszewski, W.S. (2006). Experience with large fiscal adjustments, IMF Occasional Paper 246, Washington, D.C.

In 't Veld, J. (2013). Fiscal Consolidations and Spillovers in the Euro Area Periphery and Core, *European Economy Economic Papers* 506.