

Heimberger, Philipp

Article

Das "strukturelle Defizit" in der österreichischen Budgetpolitik: Berechnungsprobleme, Revisionen und wirtschaftspolitische Relevanz

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Heimberger, Philipp (2016) : Das "strukturelle Defizit" in der österreichischen Budgetpolitik: Berechnungsprobleme, Revisionen und wirtschaftspolitische Relevanz, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 42, Iss. 3, pp. 451-463

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/332980>

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.

Das „strukturelle Defizit“ in der österreichischen Budgetpolitik: Berechnungsprobleme, Revisionen und wirtschaftspolitische Relevanz

Philipp Heimberger¹

1. Einleitung

Im Mai 2016 waren in Österreich 405.470 Personen entweder arbeitslos oder in Schulung. Laut Schätzungen des AMS lag die nationale Arbeitslosenquote mit 8,6% auf dem höchsten Wert der letzten sechzig Jahre. Die Europäische Kommission schätzt in ihrer aktuellen Frühlings-Prognose das österreichische Wirtschaftswachstum im Jahr 2016 auf 1,5%, was deutlich unter dem Wachstum aus der Zeit vor der Finanzkrise liegt. Auch in den kommenden Jahren ist angesichts der anhaltenden Nachfrageschwäche in weiten Teilen Europas mit nur geringen Wachstumsraten zu rechnen. Umso dringlicher stellt sich in der wirtschaftspolitischen Debatte die Frage, welche Maßnahmen in Österreich nachfrageseitig zu ergreifen sind, um die Arbeitslosigkeit zu senken. Vor diesem Hintergrund sehen sich die wirtschaftspolitischen EntscheidungsträgerInnen Österreichs jedoch mit den im EU-Fiskalregelwerk festgeschriebenen Defizit- und Schuldengrenzen konfrontiert, die den fiskalpolitischen Handlungsspielraum beschränken und es so erschweren, Wachstum und Beschäftigung durch öffentliche Investitionen anzukurbeln.

Die vorliegende Kurzexpertise beschäftigt sich mit jenem makroökonomischen Modell der Europäischen Kommission, das die Österreich – und den anderen EU-Mitgliedsländern – zur Verfügung stehenden budgetpolitischen Spielräume maßgeblich prägt, indem das Modell direkten Einfluss auf die geschätzte Höhe des „strukturellen Budgetsaldos“ nimmt.² Der strukturelle Budgetsaldo ist eine auf einer Modellrechnung basierende Schätzgröße, die den Maastricht-Budgetsaldo um die Einflüsse des Konjunkturzyklus auf Staatseinnahmen und -ausgaben sowie um budgetäre Einmaleffekte korrigiert.³ Strukturelle Budgetsalden sind eine zentrale Kontrollgröße im EU-Fiskalregelwerk; denn der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) definiert das mittelfristige Haushaltsziel (*medium-term budgetary objective*, MTO) der Mitgliedstaaten in Form des strukturellen

Budgetsaldos. Werden die MTO-Zielvorgaben nicht erreicht, muss das betroffene Land gemäß den Vorgaben des SWP seinen strukturellen Budgetsaldo als Richtwert jährlich um 0,5 Prozentpunkte verbessern. Zudem schreibt der Anfang 2013 in Kraft getretene Fiskalpakt fest, dass das jährliche strukturelle Defizit maximal 0,5% des BIP betragen darf.⁴ In Österreich sind diese Vorgaben einfachgesetzlich im sogenannten „Stabilitäts-pakt“ umgesetzt. Dieser sieht vor, dass der Gesamtstaat ab 2017 ein strukturelles Defizit von 0,45% des nominellen BIP nicht überschreiten darf.⁵

Um einen Überblick über die konzeptionellen Grundlagen dieser Herangehensweise zu geben, erläutert Kapitel 2 die Berechnung des strukturellen Budgetsaldos anhand konkreter Zahlen für Österreich; es beschreibt zudem die Eckpfeiler des von der Kommission zur Konjunkturbereinigung des Budgetsaldos verwendeten Modells. Kapitel 3 legt die Revisionsanfälligkeit der auf dem Modell basierenden Schätzgrößen seit der globalen Finanzkrise dar und analysiert die Erklärungsfaktoren dieser Revisionen für Österreich. Kapitel 4 zeigt, dass – entgegen der typischen Deutung und Interpretation des Modells – zyklische Faktoren die Schätzungen zum strukturellen Budgetsaldo beeinflussen. Kapitel 5 formuliert auf dieser Basis eine Kritik der von der Kommission verwendeten Berechnungsmethode und leitet erste wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen ab.

2. Die „strukturelle“ Komponente des Budgetdefizits basiert auf Modellschätzungen der Kommission

Das strukturelle Defizit ist – wie eingangs erläutert – jene zentrale Kennzahl, die für die Einschätzung der Tragfähigkeit des Staatshaushaltes durch die Kommission maßgeblich ist. Tabelle 1 veranschaulicht anhand von konkreten Zahlen für Österreich, wie die Europäische Kommission das strukturelle Defizit berechnet. Für das Jahr 2015 ist der Ausgangspunkt ein Maastricht-Defizit in der Höhe von 1,2% des BIP. Dieses wird um die zyklische Komponente des Budgetsaldos korrigiert, welche die Auswirkungen des Konjunkturzyklus auf Staatseinnahmen und Staatsausgaben abbildet und von der Kommission im Jahr 2015 auf –0,6% des BIP geschätzt wird. Von dem so ermittelten konjunkturbereinigten Budgetdefizit in Höhe von 0,6% werden schließlich Einmaleffekte von –0,6% des BIP in Abzug gebracht, sodass sich ein struktureller Saldo von 0,0% ergibt.

Diese Berechnungsschritte können in folgender Formel zusammengefasst werden:

$$SB_t = MB_t - \varepsilon_t OL_t - EE_t.$$

Hierbei ist SB_t der strukturelle Budgetsaldo; MB_t der Maastricht-Budgetsaldo, wie er sich aus der Gebarung des Sektors Staat ergibt; und ε_t der Budgetsensitivitäts-Parameter („Semi-Elastizität des Budgetsaldos“), wel-

Tabelle 1: Komponenten des strukturellen Budgetsaldos für Österreich (in % des nominellen BIP)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Maastricht-Budgetsaldo</i>	-4,45	-2,56	-2,17	-1,31	-2,70	-1,15	-1,49
– <i>Zyklische Komponente</i>	-0,90	0,16	0,04	-0,32	-0,55	-0,57	-0,41
= <i>Konjunkturbereinigter Budgetsaldo</i>	-3,55	-2,72	-2,21	-0,99	-2,15	-0,59	-1,08
– <i>Einmaleffekte</i>	-0,34	-0,20	-0,43	0,20	-1,48	-0,62	-0,20
= <i>Struktureller Budgetsaldo</i>	-3,21	-2,51	-1,78	-1,19	-0,67	0,03	-0,87

Daten: AMECO (Frühling 2016).

cher die Reaktion des fiskalischen Saldos auf die Outputlücke misst. OL_t ist die Outputlücke, welche als Differenz aus tatsächlichem Output (reales BIP) und Potenzialoutput gemessen wird (in % des Potenzialoutputs). EE_t sind Einmaleffekte und temporäre budgetäre Effekte;⁶ die Höhe dieser Einmaleffekte ist dabei Gegenstand politischer Verhandlungen.

Von entscheidender Bedeutung ist die Korrektur des Maastricht-Saldos hinsichtlich der Effekte des Konjunkturzyklus auf Staatseinnahmen und Staatsausgaben. Die Berechnungsformel für den strukturellen Budgetsaldo zeigt, dass sich der konjunkturbereinigte Budgetsaldo aus der Subtraktion des Terms $\varepsilon_t OL_t$ vom Maastricht-Saldo (MB_t) ergibt. Die zyklische Komponente des Budgetsaldos ist dabei freilich nicht direkt beobachtbar. Die Europäische Kommission muss also nicht nur den budgetären Elastizitätsparameter ε_t schätzen, wofür sie auf Berechnungen der OECD zurückgreift.⁷ Sie muss vor allem auch einen entsprechenden Schätzwert für die sogenannte Outputlücke, also die Differenz zwischen tatsächlicher und „potenzieller“ Wirtschaftsleistung, kalkulieren. Diese Outputlücke wird in Folge als Maß für die Konjunkturposition einer Volkswirtschaft verwendet: Eine positive Outputlücke zeigt Überhitzung und eine negative Lücke Unterauslastung der Produktionsfaktoren an.

Die Schätzung der Outputlücke nimmt die Kommission anhand des sogenannten Potenzialoutput-Modells vor. Der Potenzialoutput (PO_t) bildet die maximal erreichbare Wirtschaftsleistung einer Volkswirtschaft ab, die unter nicht-inflationären Umständen erreicht werden kann. Im Hintergrund steht dabei eine angebotsseitige Modellschätzung der bei „Normalauslastung“ der Produktionsfaktoren erreichbaren Wirtschaftsleistung – basierend auf einer neoklassischen Cobb-Douglas-Produktionsfunktion, zu der die Produktionsfaktoren Arbeit (L_t)⁸ und Kapital (K_t)⁹ sowie die totale Faktorproduktivität (TFP_t)¹⁰ als Proxy für technischen Fortschritt beitragen:¹¹

$$PO_t = L_t^\alpha K_t^{1-\alpha} TFP_t.$$

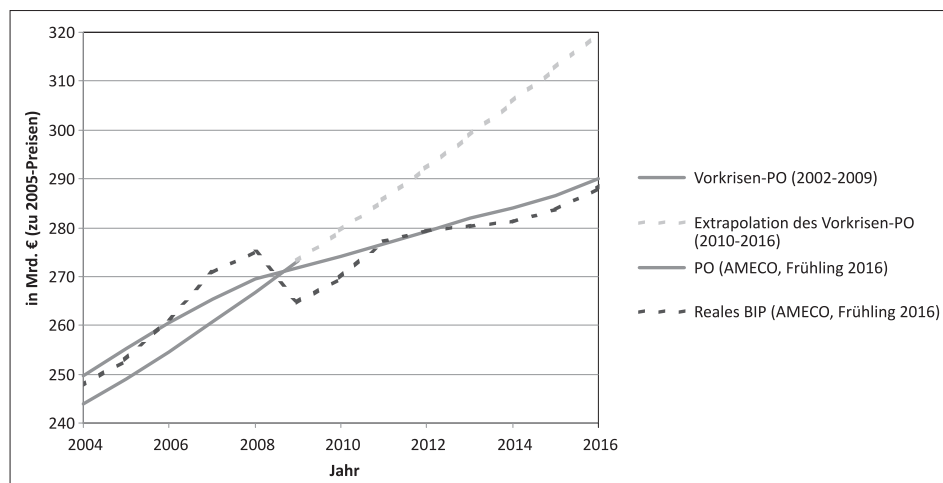
Die kritische ökonomische Fachliteratur kennt eine ganze Reihe von Kritikpunkten, welche die theoretischen Grundlagen sowie auch die empirische Verwendung eines solchen Produktionsfunktionsansatzes grundle-

gend in Frage stellen.¹² Ohne näher auf die zugrundeliegenden theoretischen Debatten einzugehen, fokussiert dieses Papier im Anschluss auf die Schätzprobleme des Potenzialoutputs, die sich in einer hohen Revisionsanfälligkeit struktureller Budgetzahlen¹³ und in einer prozyklischen Wirkung auf die Budgetpolitik niederschlagen.¹⁴

3. Abwärtsrevisionen im Potenzialoutput nach der globalen Finanzkrise haben Budgetkonsolidierungsdruck in Österreich markant erhöht

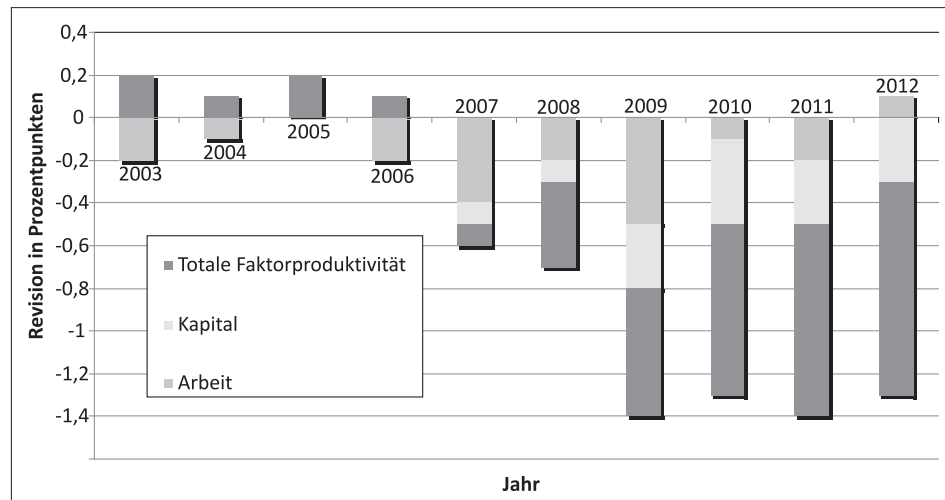
Die globale Finanzkrise hatte erhebliche Auswirkungen auf die Potenzialoutput-Schätzungen der Europäischen Kommission. Die Krise, welche mit einem Rückgang von Konsum und Investitionen und steigender Arbeitslosigkeit einherging, manifestierte sich in prozyklischen Abwärtsrevisionen.¹⁵ Abbildung 1 verdeutlicht dies für Österreich. Die strichliert-gepunktete Linie stellt eine Extrapolation der Potenzialoutput-Schätzungen der Kommission von unmittelbar vor der globalen Finanzkrise (Herbst 2007) dar. Die Fortschreibung basiert dabei auf der Annahme, dass der Potenzialoutput in den Jahren 2010-2016 mit der konstanten jährlichen Durchschnitts-Wachstumsrate der Jahre 2000-2009 weitergewachsen ist.¹⁶ Es ist klar ersichtlich, dass die aktuellen Potenzialoutput-Schätzungen aus dem Frühling 2016 massiv unter dem Vorkrisentrend liegen. Für das Jahr 2016 beträgt die Differenz fast 30 Mrd. €. Ohne die Abwärtsrevi-

Abbildung 1: Prozyklische Schätzungen des Potenzialoutputs in Österreich



Daten: AMECO (Herbst 2007, Frühling 2016); eigene Berechnungen.

Abbildung 2: Zerlegung der Beiträge zu Revisionen im Potenzialoutput-Wachstum Österreichs (Frühling 2016 gegenüber Herbst 2007)



Daten: Europäische Kommission; eigene Berechnungen

sionen im Potenzialoutput läge die österreichische Outputlücke dementsprechend bei $-9,9\%$, was eine deutlich höhere Unterauslastung der Wirtschaft bedeuten würde als die offizielle Outputlücken-Schätzung von $-0,7\%$.

Wodurch sind die dargestellten Abwärtsrevisionen im Potenzialoutput zu erklären? Abbildung 2 beantwortet diese Frage im Rahmen des vorgegebenen Modells, indem die relativen Beitragsfaktoren zu Revisionen in der jährlichen Wachstumsrate des Potential-Output dargestellt werden – und zwar, indem die Wachstumsschätzungen des Potenzialoutputs von kurz vor der Finanzkrise (Herbst 2007) mit den aktuellen Wachstumsschätzungen (Frühling 2016) verglichen werden. Die Kommission revidierte die Potenzialoutput-Wachstumszahlen ab dem Jahr 2007 markant nach unten. Für das Jahr 2011 war die Wachstumsrate bspw. vor der Krise noch auf $2,4\%$ geschätzt worden; die Kommission korrigierte diese Zahl im Zuge ihrer regelmäßigen Prognosen jedoch auf $0,9\%$. Diese Abwärtsrevision in der Höhe von 1,5 Prozentpunkten ist zu etwa 60% auf einen Rückgang der geschätzten Produktivität zurückzuführen und zu einem deutlich kleineren Teil durch die niedriger eingeschätzten Wachstumsbeiträge der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital zu erklären.

Die aus der anhaltenden Unterauslastungskrise der letzten Jahre resultierenden Abwärtsrevisionen im Potenzialoutput Österreichs haben die Budgetkonsolidierungsanforderungen für die österreichische Bundesregierung markant erhöht (vgl. Tabelle 2). Unter Fortschreibung des Poten-

zialoutput-Wachstumstrends aus den Vorkrisenjahren hätte der österreichische Staatshaushalt ab dem Jahr 2012 erhebliche – und bis 2016 im Zeitverlauf steigende – strukturelle Überschüsse erwirtschaftet, während die offiziellen, durch prozyklische Abwärtsrevisionen im Potenzialoutput charakterisierten Schätzungen der Kommission hingegen strukturelle Defizite ausweisen. Diese Unterschiede sind auf die divergierenden Einschätzungen der Outputlücke als Maß für den Auslastungsgrad der österreichischen Volkswirtschaft zurückzuführen. So betrug bspw. die Outputlücke laut offiziellen Kommissionsdaten im Jahr 2014 –0,9%, während sie unter der Annahme des Vorkrisen-Wachstumstrends jedoch bei –7,9% gelegen wäre, sodass Österreich einen strukturellen Überschuss von 3,4% statt einem Defizit von 0,7% ausgewiesen hätte. Die im Stabilitäts- und Wachstumspakt und im Fiskalpakt festgeschriebenen EU-Defizitregeln in Form des strukturellen Budgetsaldos wären somit deutlich übererfüllt gewesen, was zusätzlichen fiskalpolitischen Spielraum bedeutet hätte. Wer die fortgeschriebenen Outputlücken-Schätzungen unplausibel hoch einstuft, muss jedoch die zyklische Natur der Kommissionsschätzungen in Vorkrisenzeiten beachten. Denn die Berechnungsmethode liefert sowohl im wirtschaftlichen Aufschwung als auch in Krisenzeiten Schätzungen, die durch zyklische Faktoren getrieben sind, wodurch die Budgetpolitik auf systematische Weise einer prozyklischen Verzerrung unterliegt.¹⁷

Tabelle 2: Auswirkungen der Potenzialoutput-Abwärtsrevisionen auf den strukturellen Budgetsaldo

	Offizielle Outputlücke	Extrapolierte Outputlücke	Offizieller struktureller Saldo	Extrapolierter struktureller Saldo
2010	–1,6	–3,4	–3,2	–2,1
2011	0,3	–2,9	–2,5	–0,7
2012	0,1	–4,4	–1,8	0,8
2013	–0,6	–6,2	–1,2	2,1
2014	–0,9	–7,9	–0,7	3,4
2015	–1,0	–9,2	0,0	4,8
2016	–0,7	–9,9	–0,9	4,5

Daten: AMECO (Herbst 2007, Frühling 2016); eigene Berechnungen.

Outputlücke in % des Potenzialoutputs. Struktureller Saldo in % des nominellen BIP.

Extrapolierte Outputlücke und extrapolierter struktureller Saldo basieren auf der Annahme, dass der Potenzialoutput aus der Zeit unmittelbar vor der Finanzkrise (Herbst 2007) im Zeitraum 2010–2016 mit der konstanten jährlichen Durchschnittswachstumsrate aus den Jahren 2000–2009 weitergewachsen ist.

4. Konjunkturelle Faktoren treiben die Modellschätzungen der Kommission

Die Kommission verwendet zur Berechnung des Produktionsfaktors Arbeit und des technischen Fortschritts statistische Filterverfahren. Diese Filter werden insbesondere eingesetzt, um die konjunkturelle und „strukturelle“ Komponente der Arbeitslosenrate sowie den zyklischen und den Trend-Teil der totalen Faktorproduktivität voneinander zu trennen. Die grundlegende Annahme ist also hier stets, dass die „wahre“ Leistungsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften durch statistische Filter- und Glättungsverfahren zu bestimmen ist. In Zeiten von hoher Arbeitslosigkeit werden die konjunkturellen Anteile jedoch systematisch zu gering eingeschätzt.¹⁸ Dies ist auf das Grundproblem zurückzuführen, dass die statistisch gefilterten Schätzungen der Kommission für den Produktionsfaktor Arbeit sowie für die totale Faktorproduktivität immer stark von den letzten Datenpunkten abhängen – ein Phänomen, das in der einschlägigen Fachliteratur als „*end-point-bias*“ bezeichnet wird – und damit von den Krisenjahren getrieben sind.¹⁹

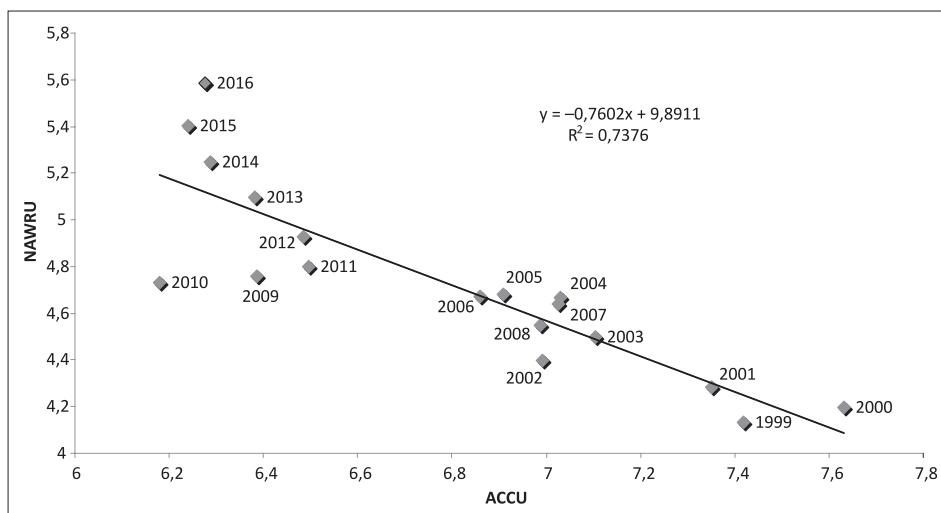
Das Phänomen, dass die Beobachtungen aus den letzten Jahren einen übermäßigen Einfluss auf die mit Hilfe der Filterverfahren berechneten „strukturellen“ Komponenten haben, wird im Folgenden illustriert. In diesem Zusammenhang rücken die Schätzungen der Kommission für die inflationsstabile Arbeitslosenrate NAWRU (*non-accelerating wage inflation rate of unemployment*, NAWRU) in den Fokus, welche als Indikator für die „strukturelle Arbeitslosenrate“ verwendet wird.²⁰ Die NAWRU geht in die Berechnung des Beitrages des Faktors Arbeit zum Potenzialoutput ein. Je höher die „strukturelle“ Komponente der Arbeitslosigkeit geschätzt wird, desto niedriger ist der geschätzte Potenzialoutput (wenn man alles andere in der Produktionsfunktion konstant hält). Abbildung 3 zeigt die prozyklischen Revisionen der NAWRU-Schätzungen für Österreich. Vor der Finanzkrise schätzte die Kommission, dass die NAWRU sich ab dem Jahr 2006 auf einem fallenden Entwicklungspfad befinden würde, mit einer NAWRU von 4,2% im Jahr 2009. Dieser Wert unterlag jedoch nach der Finanzkrise aufgrund der steigenden Arbeitslosigkeit mehreren Aufwärtsrevisionen. Die Kommissionsschätzungen aus dem Frühjahr 2016 verdeutlichen, dass die NAWRU eng der Entwicklung der tatsächlichen Arbeitslosenrate folgt, die laut Eurostat-Berechnungen von 4,6% 2011 auf 5,7% 2015 markant angestiegen ist.

Die Aufwärtsrevisionen in der österreichischen NAWRU, die sich aus dem von der Kommission verwendeten Filterverfahren ergeben, sind durch konjunkturelle Faktoren getrieben. Dies veranschaulicht Abbildung 4 anhand des engen Zusammenhangs zwischen der Entwicklung des Wachstums vom Kapitalstock (Kapitalakkumulation, ACCU) und den NAWRU-

Abbildung 3: NAWRU-Revisionen, Österreich

Daten: AMECO (Herbst 2007, Frühling 2013, Frühling 2016).

Schätzungen der Kommission im Zeitraum 1999-2016.²¹ Der Rückgang der Bruttoanlageinvestitionen in den Jahren nach der globalen Finanzkrise ging mit einem deutlichen Anstieg der NAWRU-Schätzungen einher. Das nachfrageseitige Problem einer geringen Investitionsneigung der Unternehmen schlägt sich also im Modell der Kommission in einem Anstieg

Abbildung 4: Kapitalakkumulation und NAWRU

Daten: AMECO (Herbst 2015); eigene Berechnungen.

ACCU: Quotient aus realen Bruttoanlageinvestitionen und realem Nettokapitalstock (*100).

der „strukturellen Arbeitslosenrate“ nieder, obwohl keine Verschlechterungen institutioneller Arbeitsmarktfaktoren erkennbar sind, die einen derartig starken Anstieg erklären könnten. Vielmehr ging die steigende Arbeitslosenrate der letzten Jahre in Form von Datenpunkten in das Filterverfahren ein, was über den oben erläuterten „*end-point-bias*“ zu einer Unterschätzung der konjunkturellen Komponente der Arbeitslosenrate führt. Und dies drückt wiederum den Potenzialoutput nach unten, was ein höheres strukturelles Defizit nach sich zieht. Die methodisch bedingten Schätzprobleme verringern somit in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit den Spielraum der Budgetpolitik.

5. Kritik der Kommissionsschätzungen und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Die von der Kommission seit der globalen Finanzkrise 2008/2009 vorgenommenen Abwärtsrevisionen im Potenzialoutput Österreichs bringen die Gefahr mit sich, dass eine durch Nachfragemangel verursachte Unterauslastung der Wirtschaft fälschlicherweise als angebotsseitiges, „strukturelles“ Problem identifiziert wird. Allerdings könnten sich die konjunkturbedingten Probleme verfestigen, wenn ein expansives wirtschaftspolitisches Gegensteuern zur Schließung der bestehenden Outputlücke ausbleibt (durch die Entwertung von Anlagen und Fähigkeiten, d. h. sogenannte „Hysterese“-Effekte).

Obgleich das Potenzialoutput-Modell die unter nicht-inflationären Umständen erreichbare Wirtschaftsleistung angebotsseitig modelliert, haben nachfrageseitige Faktoren über die verwendeten Filterverfahren einen starken Einfluss auf die Modellergebnisse und damit auch auf die Schätzgröße des strukturellen Budgetsaldos. In wirtschaftlich schwierigen Zeiten unterschätzt die Kommission aufgrund der durch zyklische Faktoren getriebenen Abwärtsrevisionen im Potenzialoutput somit auf systematische Weise das Ausmaß der Unterauslastung. Deshalb bemisst sie in Zeiten unzureichender Nachfrage auch den Einfluss des Konjunkturzyklus auf das Budget zu gering. Dies hat eine Überschätzung des strukturellen Defizits und damit überschießenden Budgetkonsolidierungsdruck zur Folge.

Zahlreiche empirische Studien aus den letzten Jahren belegen, dass Budgetkonsolidierungsmaßnahmen in Zeiten wirtschaftlicher Unterauslastung erhebliche negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte haben.²² Vor diesem Hintergrund muss die prozyklische Wirkung des Potenzialoutput-Modells auf die nationale Budgetpolitik auf europäischer Ebene problematisiert werden.

Die von der Kommission verwendete Berechnungsmethode ist kein EU-Vertragsinhalt. Sie wird vielmehr im Zusammenspiel zwischen techni-

schen ExpertInnen der Kommission und Delegierten der Mitgliedstaaten in der Output Gap Working Group und im Economic Policy Committee weiterentwickelt. Vor diesem Hintergrund besteht die Möglichkeit, sich von österreichischer Seite für methodische Änderungen einzusetzen, die zu ökonomisch gehaltvolleren Schätzgrößen des strukturellen Budgetsaldos führen.

Die österreichische Budgetpolitik unterliegt derzeit einer prozyklischen Verzerrung. Der fiskalpolitische Handlungsspielraum ist – bedingt durch die Verwendung des Potenzialoutput-Modells durch die Europäische Kommission – in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit systematisch eingeschränkt. Der damit einhergehende Budgetkonsolidierungsdruck erschwert es den wirtschaftspolitischen EntscheidungsträgerInnen, öffentliche Investitionen einzuleiten, um Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zu stimulieren. Die wirtschaftliche Lage Österreichs ist jedoch weiterhin durch unzureichende Inlandsnachfrage, schwächelnde Exportpartnerländer, im historischen Vergleich sehr hohe Arbeitslosigkeit und eine Inflationsrate deutlich unter dem Preisstabilitätsziel der EZB charakterisiert. Gleichzeitig lagen die Zinsen auf 10-jährige österreichische Staatsanleihen zuletzt im Mai 2016 bei etwa 0,4%.

Unter diesen durch Unterauslastung, Deflationsdruck und Niedrigzinsen geprägten Rahmenbedingungen gäbe es eine Vielzahl öffentlicher Investitionen, die einen Ertrag deutlich höher als 0,4% einbrächten. Aus makroökonomischer Sicht wäre es somit zielführend, durch expansive Fiskalpolitik unfreiwillig Arbeitslose wieder in Beschäftigung zu bringen. Durch Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen könnte zudem das Wachstumspotenzial der österreichischen Wirtschaft auch langfristig angehoben werden. Die systematische Überschätzung struktureller Defizite durch die Kommission erschwerte jedoch in den letzten Jahren das Verfolgen einer gesamtwirtschaftlich orientierten Wirtschaftspolitik. Österreichs wirtschaftspolitische EntscheidungsträgerInnen könnten diese Probleme auf europäischer Ebene in den relevanten Arbeitsgruppen und Gremien thematisieren und alternative Handlungsoptionen zur Schaffung von mehr Spielraum für öffentliche Investitionen vorlegen.

Anmerkungen

- ¹ Der Autor dankt Jakob Kapeller, Jakob Huber, Mario Holzner und Georg Feigl für wertvolle Kommentare.
- ² Z. B. Reiss (2013); Heimberger (2014); Bilek-Steindl et al. (2013).
- ³ Havik et al. (2014); Mourre et al. (2014).
- ⁴ ECFIN (2013). Zu den EU-Fiskalregeln siehe den Beitrag von Kitzmantel in diesem Heft.
- ⁵ Stabilitätspakt (2013).
- ⁶ Mourre et al. (2014).
- ⁷ Price et al. (2014).

⁸ Der Produktionsfaktor Arbeit L_t wird anhand folgender Formel berechnet:

$$L_t = (POPW_t PARTS_t (1 - NAWRU_t)) HOURST_t$$

Dabei ist $POPW_t$ die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter; $PARTS_t$ der HP-gefilterte Trend der Erwerbsquote; $NAWRU_t$ die *non-accelerating wage rate of unemployment*, berechnet anhand eines Kalman-Filters; und $HOURST_t$ der HP-gefilterte Trend der durchschnittlichen Arbeitsstunden; vgl. Havik et al. (2014) 14.

⁹ Die Kommission verwendet den Kapitalstock als ein Maß, das Ausgaben für Gebäude und Maschinen sowohl des privaten als auch des öffentlichen Sektors einschließt. Eine Trennung von konjunktureller und struktureller Komponente mittels eines statistischen Filterverfahrens wird nicht vorgenommen.

¹⁰ Die totale Faktorproduktivität TFP_t ist die nicht durch Arbeit und Kapital erklärbare Restgröße des Outputs, berechnet anhand von:

$$TFP_t = \frac{Y_t}{(totalh_t^\alpha * K_t^{1-\alpha})}$$

Dabei ist Y das reale BIP, $totalh$ ein Proxy für den totalen Arbeitsinput in Form von Arbeitsstunden und K der Kapitalstock.

¹¹ Havik et al. (2014).

¹² Z. B. Felipe, McCombie (2014); Palumbo (2015).

¹³ Z. B. Tereanu et al. (2014).

¹⁴ Heimberger (2014); Heimberger, Kapeller (2016).

¹⁵ Klär (2013); Ball (2014); Palumbo (2015).

¹⁶ Siehe Ball (2014: S. 150) für eine detailliertere Beschreibung der verwendeten Extrapolations-Methode.

¹⁷ Heimberger, Kapeller (2016).

¹⁸ Z. B. Darvas (2013); Klär (2013).

¹⁹ Z. B. Kaiser, Maravall (2001); Ekinici et al. (2013).

²⁰ Orlandi (2012).

²¹ Siehe Heimberger et al. (2016) für eine Panel-Datenanalyse zu den Erklärungsfaktoren für die $NAWRU$ -Schätzungen der Kommission in einer Gruppe von 14 EU-Ländern.

²² Z. B. Blanchard, Leigh (2014); Heimberger (2015); Jorda, Taylor (2016).

Literatur

- Ball, Laurence, Long-term damage from the Great Recession in OECD countries, in: European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention 11/2 (2014) 149-160.
- Bilek-Steindl, Sandra; Glocker, Christian; Kaniovski, Serguei; Url, Thomas, Outputlücke und strukturelles Defizit für Österreich, in: WIFO Monatsberichte 9 (2013) 737-751.
- Blanchard, Olivier; Leigh, Daniel, Learning about Fiscal Multipliers from Growth Forecast Errors, in: IMF Economic Review 62/2 (2014) 179-212.
- Darvas, Zsolt, Mind the gap! And the way structural budget balances are calculated, (= Bruegel blog post, 18.10.2013); <http://bruegel.org/2013/10/mind-the-gap-and-the-way-structural-budget-balances-are-calculated/> [zuletzt abgerufen am 11.6.2016].
- ECFIN, Building a Strengthened Fiscal Framework in the European Union: A Guide to the Stability and Growth Pact (= European Economy – Occasional Papers 150, Brüssel 2013).
- Ekinici, Fatih; Kabas, Gazi; Sunel, Enes, End-Point Bias in Trend-Cycle Decompositions: An Application to the Real Exchange Rates of Turkey (= Central Bank of Turkey Working Paper No. 13/16, Ankara 2013).

- Felipe, Jesus; McCombie, John, The Aggregate Production Function: „Not Even Wrong“, in: *Review of Political Economy* 26/1 (2014) 60-84.
- Havik, Karel; McMorrow, Kieran; Orlandi, Fabrice; Planas, Christophe; Raciborski, Rafal; Roeger, Werner; Rossi, Alessandro; Thum-Thysen, Anna; Vandermeulen, Valerie, The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates and Output Gaps (= *European Economy – Economic Papers* 535, Brüssel 2014).
- Heimberger, Philipp, Das strukturelle Defizit: Methodische Probleme und politische Implikationen, in: *Momentum Quarterly* 3/3 (2014) 125-148.
- Heimberger, Philipp, Did Fiscal Consolidation Cause the Double Dip Recession in the Euro Area? (= *ICAE Working Paper* No. 41, Linz 2015).
- Heimberger, Philipp; Kapeller, Jakob; Schütz, Bernhard, What's Structural About Unemployment in Europe? On the Determinants of the European Commission's NAIRU estimates (= *ICAE Working Paper* No. 47, Linz 2016).
- Heimberger, Philipp; Kapeller, Jakob, The performativity of potential output: Pro-cyclicality and path dependency in coordinating European fiscal policies (= *ICAE Working Paper* No. 50, Linz 2016).
- Jorda, Oscar; Taylor, Alan, The Time for Austerity: Estimating the Average Treatment Effect of Fiscal Policy, in: *Economic Journal* 126 (2016) 219-255.
- Kaiser, Regina; Maravall Agustin, Some basic limitations of the Hodrick-Prescott Filter, *Measuring Business Cycles in Economic Time Series*, in: *Lecture Notes in Statistics* 154 (2001) 87-115.
- Klär, Erik, Potential economic variables and actual economic policies in Europe, in: *Inter-economics: Review of European Economic Policy* 48/1 (2013) 33-40.
- Mourre, Gilles; Astarita, Caterina; Princen, Savina, Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology (= *European Economy – Economic Papers* 536, Brüssel 2014).
- Price, Robert; Dang, Thai-Thanh; Guillemette, Yvan, New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance (= *OECD Economics Department Working Paper* No. 1174, Paris 2014).
- Orlandi, Fabrice, Structural unemployment and its determinants in the EU countries (= *European Economy – Economic Papers* 455, Brüssel 2012).
- Palumbo, Antonella, Studying Growth in the Modern Classical Approach: Theoretical and Empirical Implications for the Analysis of Potential Output, in: *Review of Political Economy* 27/3 (2015) 282-307.
- Planas, Christophe; Rossi, Alessandro, Program GAP. Technical Description and User-manual (Version 4.4) (= *Joint Research Centre Ispra Scientific and Technical Reports*, Ispra 2015).
- Reiss, Lukas (2013). Structural Budget Balances: Calculation, Problems and Benefits, in: *Monetary Policy & The Economy* 1 (2013) 12-28.
- Stabilitätspakt, 30. Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 (= *Bundesgesetzblatt der Republik Österreich*, ausgegeben am 23. Jänner 2013, GP XXIV RV 1792 AB 1886 S. 167. BR: AB 8788 S. 812).
- Tereanu, Eugen; Tuladhar, Anita; Simeone, Alejandro, Structural Balance Targeting and Output Gap Uncertainty (= *IMF Working Papers* 14/107, Washington, D. C., 2014).

Zusammenfassung

Dieses Papier analysiert die Rolle des „strukturellen Defizits“ in der österreichischen Budgetpolitik. Der strukturelle Budgetsaldo ist im EU-Fiskalregelwerk eine zentrale Kon-

trollgröße zur Einschätzung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte. Es handelt sich um eine um Konjunktur- und Einmaleffekte korrigierte Schätzgröße, deren Höhe maßgeblich von einem makroökonomischen Modell bestimmt ist, das die Europäische Kommission zur Einschätzung der Outputlücke als Maß für den Auslastungsgrad einer Volkswirtschaft verwendet. Dieses Papier veranschaulicht die bestehenden Schätzprobleme, die in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit zu einer Unterschätzung der wirtschaftlichen Unterauslastung und zu einer Überschätzung der strukturellen Defizite führen. Der durch methodische Probleme bedingte, prozyklische Budgetkonsolidierungsdruck schränkt den fiskalpolitischen Handlungsspielraum ein und erschwert das Tätigen öffentlicher Investitionen, die Wirtschaftswachstum und Beschäftigung ankurbeln würden.

Abstract

This paper analyzes the role of the „structural deficit“ in Austrian fiscal policy. In the EU's fiscal regulation framework, the structural budget balance serves as a central control indicator for assessing the sustainability of public finances. The structural balance is an estimate that has been corrected for the effects of the business cycle and one-off effects on the headline fiscal balance. The size of the structural balance heavily depends on a macroeconomic model employed by the European Commission to estimate the so-called output gap, which is interpreted as a measure of whether an economy is overheated or underutilized. This paper discusses the most acute estimation problems: in times of high unemployment, these problems are shown to lead to systematic underestimation of the degree of slack in the Austrian economy, which implies overestimation of the structural deficit. Pro-cyclical fiscal consolidation pressure is the result of these estimation problems; and this decreases the leeway of fiscal policy-makers when it comes to pushing for public investments that could stimulate growth and employment.