

AK-Wissenschaftspreis

Erster Teil

Auszug aus WISO 2/2019



ISW

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Volksgartenstraße 40, 4020 Linz, Austria

Tel.: +43 (0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

wiso@isw-linz.at – www.isw-linz.at

Austeritätspolitik, Arbeitslosigkeit und Verschuldung: Zu den Problemen fiskalpolitischer Koordinierung in Europa

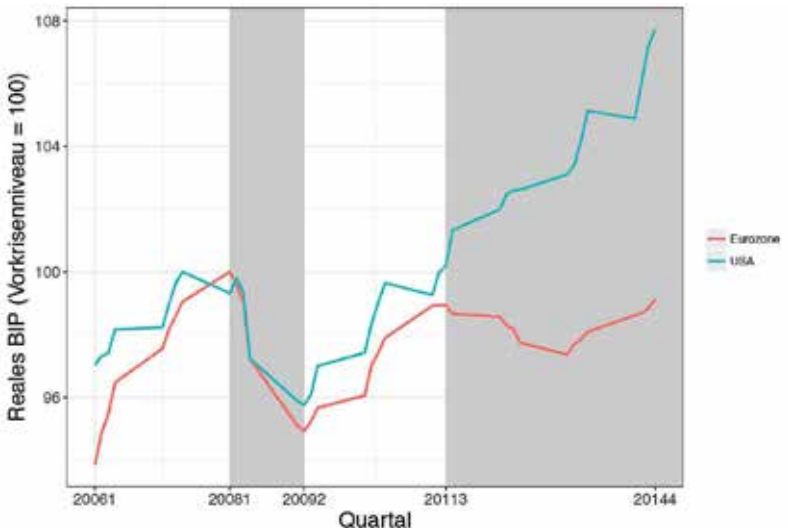
Philipp Heimberger

Welche Rolle hat die Fiskalpolitik der letzten zehn Jahre in der europäischen Krise gespielt? Und welche alternative Rolle könnte die Fiskalpolitik spielen? Diese Fragen gehören zu den seit Krisenbeginn besonders kontrovers diskutierten wirtschaftspolitischen Fragen. In meiner Dissertation gebe ich auf wissenschaftlicher Basis Antworten auf diese Fragen, die von großer gesellschaftspolitischer Relevanz sind, weil sie die Einkommens-, Beschäftigungs- und Lebenschancen von Millionen europäischer BürgerInnen berühren (Heimberger 2018).

„Double-Dip“-Rezession in der Eurozone

Während die USA ihre zwar schleppende, aber stetige wirtschaftliche Erholung von der Krise der Jahre 2008/09 fortsetzten, tauchte die Eurozone nach dem 3. Quartal 2011 in eine zweite Abschwungphase ein, die sich in den Jahren 2012 und 2013 zu einer „Double-Dip“-Rezession entwickelte.

Abbildung 1: Reales BIP in der Eurozone und in den USA



Daten: Eurostat, FRED; eigene Berechnungen

Staatliche Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen (Budgetkonsolidierungsmaßnahmen) waren seit 2010/11 ein zentraler Bestandteil der europäischen Wirtschaftspolitik. Angesichts der Tatsache, dass sich das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) in den USA deutlich dynamischer erholte als in der Eurozone, stellt sich umso dringlicher die Frage: Welche Effekte hatten die fiskalischen Konsolidierungsmaßnahmen auf die wirtschaftliche Entwicklung der Euro-Mitgliedsländer?

Wirtschaftspolitische Debatte zu Wachstumseffekten der Austeritätspolitik

Führende wirtschaftspolitische EntscheidungsträgerInnen Europas – darunter etwa der deutsche Finanzminister Wolfgang Schäuble, die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel und der damalige EZB-Chef Jean-Claude Trichet – hatten zu Beginn des großen europäischen Konsolidierungsexperiments behauptet, eine rasche, einschneidende und vorwiegend ausgabenseitig umgesetzte Budgetkonsolidierung werde sich positiv auf Wachstum und Beschäftigung auswirken (Dellepiane-Avellaneda 2015).

„Wachstumsfreundliche Austerität“ war der politische Slogan der Stunde. Doch schon in der zweiten Hälfte des Jahres 2012 ließ der Internationale Währungsfonds (IWF) mit einer empirischen Analyse aufhören, die diesen Slogan entzauberte (IWF 2012). Die Erklärung für die systematisch zu optimistischen Wachstumsprognosen von EU-Kommission, IWF und anderen Organisationen nach der Finanzkrise liege in der Unterschätzung der negativen Effekte der Austeritätspolitik, wie unter anderem der damalige IWF-Chefvolkswirt Olivier Blanchard ausführte (Blanchard und Leigh 2013).

Die Fiskalmultiplikator-Debatte

Im Mittelpunkt dieser wirtschaftspolitisch höchst relevanten Debatte steht das Konzept des Fiskalmultiplikators, zu dem meine Dissertation neue Schätzungen für die Eurozonenländer liefert. Auf der Ausgabenseite gibt der Fiskalmultiplikator an, wie stark sich die Wirtschaftsleistung verändert, wenn der Staat seine Ausgaben erhöht oder – wie im Fall der Eurozone – zurückfährt. In Europa waren die ArchitektInnen der Sparprogramme davon ausgegangen, dass der Multiplikator lediglich bei 0,5 liegen würde – das hätte bedeutet,

dass jeder eingesparte Euro die Wirtschaftsleistung um lediglich 50 Cent reduzieren sollte.

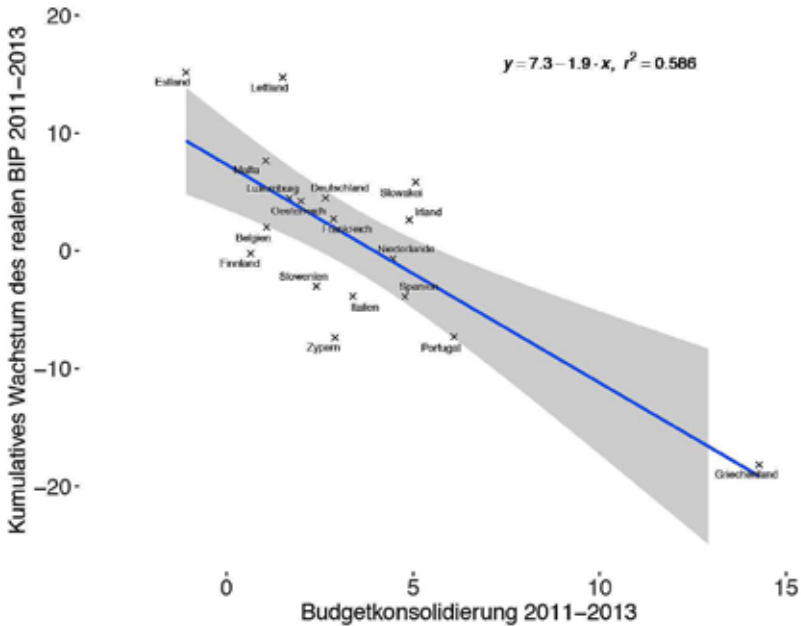
Tatsächlich aber kamen die IWF-AutorInnen zu dem Ergebnis, dass die Fiskalmultiplikatoren bei etwa 1,5 lagen: Ein Anstieg in der geplanten fiskalischen Konsolidierung um einen Prozentpunkt des BIP hat demnach die reale Wirtschaftsleistung um ca. eineinhalb Prozentpunkte reduziert (Blanchard und Leigh 2013). Das Ergebnis, dass Budgetkonsolidierungsmaßnahmen in Zeiten wirtschaftlicher Unterauslastung stark kontraktive Effekte haben, ist in den letzten Jahren in mehreren Fachpublikationen anhand des empirischen Befunds von Multiplikatoren höher als 1,0 bestätigt worden (z.B. Gechert und Rannenberg 2018).

Negative Wachstumseffekte fiskalischer Konsolidierung

Für das Zeitfenster der Jahre 2011–2013 fördert meine Dissertation das Ergebnis zutage, dass die Tiefe der Krise in den Eurozonenländern in engem Zusammenhang mit der Schärfe der Austeritätspolitik stand: Jene Länder, welche die umfangreichsten Budgetkonsolidierungsmaßnahmen durchsetzten, erlitten die größten Wachstumsverluste (Heimberger 2017). Dies betrifft vor allem die sogenannten „Krisenländer“ der Eurozonenperipherie wie Griechenland, Portugal, Spanien und Italien. Umgekehrt entwickelten sich jene Länder wirtschaftlich deutlich besser, die in deutlich geringerem Ausmaß Sparmaßnahmen ergriffen. Zu dieser Gruppe zählen etwa Deutschland, Belgien und Österreich.

Die folgende Abbildung veranschaulicht den negativen Zusammenhang zwischen Budgetkonsolidierungsmaßnahmen und Wirtschaftswachstum in den Eurozonenländern. Auf der horizontalen Achse ist das Ausmaß der fiskalischen Konsolidierung aufgetragen (gemessen als Veränderung im strukturellen Budgetsaldo des jeweiligen Eurozonenlandes in den Jahren 2011–2013). Auf der vertikalen Achse finden sich die Daten zum kumulativen Wachstum der realen Wirtschaftsleistung. Die negativ geneigte Regressionsgerade zeigt an, dass die Tiefe der Krise im untersuchten Zeitraum in engem Zusammenhang mit der Schärfe der Sparpolitik steht.

Abbildung 2: Budgetkonsolidierung und Wachstum in der Eurozone



Daten: Internationaler Währungsfonds (World Economic Outlook, Oktober 2015); eigene Berechnungen

Die Austeritätspolitik hatte also erhebliche negative Wachstumseffekte: Im Zeitraum 2011–2013 führte ein Anstieg in der fiskalischen Konsolidierung von einem Prozentpunkt (des BIP) durchschnittlich zu einem kumulativen Rückgang des BIP-Wachstums von etwa 1,9 Prozentpunkten. Die Fiskalmultiplikatoren in der Eurozone waren demnach deutlich höher als 1,0. Laut diesen Schätzergebnissen verursachte die Budgetkonsolidierung in der Eurozone einen BIP-Verlust in einer Bandbreite zwischen 5,5% und 8,4%.

Europäische Fiskalpolitik befördert wirtschaftliche Desintegration

Meine Dissertation zeigt zudem, dass das Problem des wirtschaftlichen Auseinanderdriftens zwischen Kern- und Peripherieländern seit der Gründung des Euro durch eine kontraproduktive europäische Fiskalpolitik verschärft worden ist. Eine wichtige Rolle hat dabei ein makroökonomisches Modell der Europäischen Kommission gespielt, das zur Einschätzung der Budgetdefizite und fiskalischen Anstrengungen der Mitgliedstaaten verwendet wird (Heimberger und

Kapeller 2017). Dieses Modell kommt zunächst sehr technisch und abstrakt daher, hatte aber nachweislich negative Auswirkungen auf die Entwicklung der europäischen Wirtschaft und der Lebensstandards. Das Modell führt dazu, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt ein ökonomisches Auseinanderwachsen zwischen „Gewinnerländern“ (Kern) und „Verliererländern“ (Peripherie) befördert.

Viele KritikerInnen der Austeritätspolitik verweisen regelmäßig auf die Rolle ökonomischer Ideen im Hinblick auf die Herausbildung politischer Stimmungslagen und fiskalpolitischer Entscheidungsfindung. Dagegen zeigt meine Dissertation explizit, dass die von der Kommission zur Implementierung und Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts verwendete Modellgrundlage zu einer prozyklischen Fiskalpolitik führt. Dass es in Krisenzeiten zu einer kontraproduktiven Sparpolitik kommt, ist somit fest im Regelwerk des Stabilitäts- und Wachstumspakts verdrahtet – was den Namen und Sinn (Stabilität und Wachstum) des Paktes ad absurdum führt.

Die zentrale Rolle dabei spielt das Modell der Europäischen Kommission zur Schätzung von Potenzialoutput und NAIRU (non-accelerating inflation rate of unemployment) – jener fiktiven Wirtschaftsleistung und Arbeitslosenquote, bei der die Volkswirtschaft weder überhitzt noch unterausgelastet ist. Die beiden Variablen stehen in engem Zusammenhang: Je höher die NAIRU-Schätzung ausfällt, desto geringer ist der Potenzialoutput des jeweiligen Landes (und umgekehrt). Stimmen dabei das reale BIP und die tatsächliche Arbeitslosigkeit mit den Schätzwerten von Potenzialoutput und NAIRU überein, geht vom Arbeitsmarkt kein Druck auf die Inflation aus und die Inflationsrate bleibt stabil – jedenfalls in der Modellwelt der Kommission (Heimberger et al. 2017).

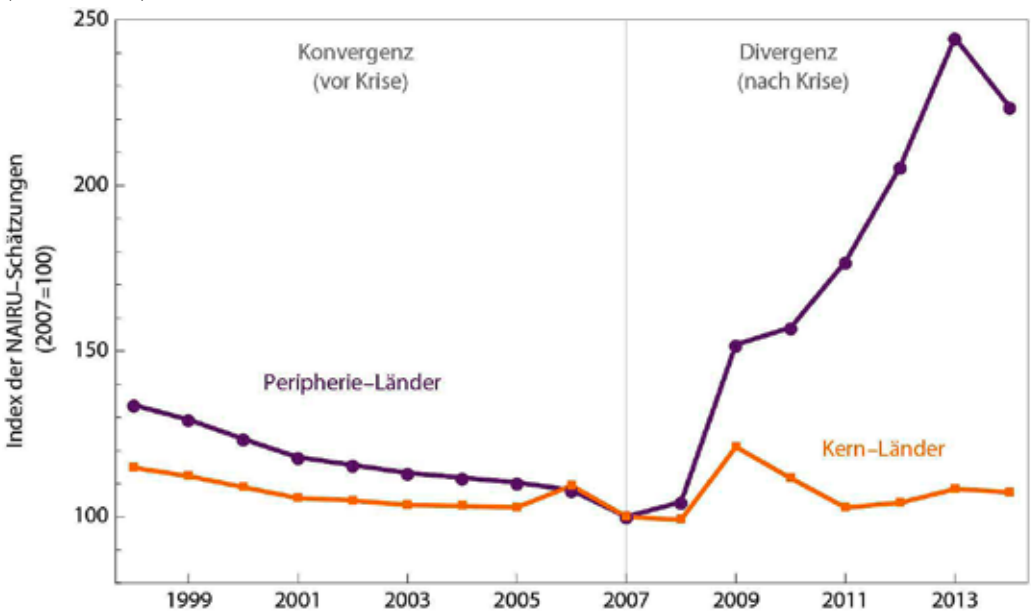
Die EU-Kommission verwendet das Potenzialoutput-Modell, um die von einer Volkswirtschaft erreichbare Produktionsleistung bei konstanter Inflation zu schätzen. Diese Modellschätzungen werden dann in Einschätzungen zur Budgetsituation des jeweiligen Landes übersetzt: Basierend auf dem Modell produzieren technische ExpertInnen der Kommission Zahlen, die aussagen sollen, wie hoch der „strukturelle“ Anteil des Budgetdefizits ist. Das inzwischen auch in den Medien vielfach referenzierte „strukturelle Defizit“ ist also jener Teil des Budgetdefizits, der die langfristige Schuldentragfähigkeit belastet, da er nicht auf konjunkturelle Schwankungen zurückzuführen ist. Dieses „strukturelle Defizit“ fungiert wiederum im Europäischen

Stabilitäts- und Wachstumspakt als zentraler Kontrollindikator zur Einschätzung von fiskalischen Anstrengungen der Mitgliedsländer: Wenn die Kommission also beispielsweise Länder dazu auffordert, mehr Sparanstrengungen zu unternehmen (oder dies nicht für nötig hält), dann liegt dieser politischen Ableitung auch das Resultat des zuvor beschriebenen Modells zugrunde.

Das Potenzialoutput-Modell verstärkt Boom-Krise-Zyklen

Wie hängt nun die Anwendung des Modells der Kommission mit dem Kurs der europäischen Fiskalpolitik und dem ökonomischen Polarisierungsprozess in der Eurozone seit 1999 zusammen? In den Vorkrisenjahren verstärkten und legitimierten die Modellschätzungen der Kommission überhitzungsanfällige konjunkturelle Entwicklungen in der Peripherie. Die folgende Abbildung zeigt, dass die Echtzeit-Schätzungen der NAIRU, welche in die Budgetplanung einfließen, von 1999 bis 2007 insbesondere in der Peripherie nach unten revidiert worden waren.

Abbildung 3: NAIRU-Schätzungen des Kommissionsmodells in Echtzeit (1998–2014)



Quelle: Europäische Kommission; eigene Berechnungen. Anmerkung: Peripherie-Länder setzen sich zusammen aus: Irland, Griechenland, Spanien, Italien, Portugal. Kernländer beinhalten: Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Finnland.

Die sinkende Arbeitslosigkeit in Ländern wie Spanien und Irland in den Vorkrisenjahren, die durch einen rasanten Anstieg der Privatverschuldung und korrespondierende Vermögenspreisblasen getrieben war, erfasste das Kommissionsmodell als „strukturelle Verbesserung“ am Arbeitsmarkt. Im Modell ergab sich daher ein Rückgang der „natürlichen Arbeitslosigkeit“ (NAIRU) und ein korrespondierender Anstieg des Potenzialoutputs. Das bedeutet: In den Jahren unmittelbar vor der Finanzkrise haben die Modellimplikationen auf prozyklische Weise den budgetpolitischen Spielraum der betroffenen Länder erhöht. Zugleich stützten und legitimierten die Abwärtsrevisionen der NAIRU die in den Vorkrisenjahren dominante wirtschaftspolitische Sichtweise ökonomischer Konvergenz sowie die Einschätzung, dass es keinen Grund gebe, trotz steigender Verschuldung und makroökonomischer Ungleichgewichte (insbesondere in den Leistungsbilanzen) in der Eurozone regulierend einzugreifen.

Mit der Krise gab es dann einen drastischen Bruch in den Modellschätzungen der Kommission. Denn obwohl sich strukturelle Arbeitsmarktindikatoren wie Kündigungsschutz, Mindestlohn oder Lohnersatzrate, die in der Theorie für die Höhe der NAIRU verantwortlich sind, kaum änderten, schlug sich der krisenbedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit in markanten Aufwärtsrevisionen der „natürlichen Arbeitslosigkeit“ nieder (Heimberger et al. 2017). In den Peripherieländern verdoppelten sich die NAIRU-Kommissionsschätzungen innerhalb weniger Jahre, in den Kernländern fiel der Anstieg deutlich geringer aus, wie ebenfalls aus der zuvor gezeigten Abbildung hervorgeht.

Die Folge: Wenn die Schätzungen der NAIRU in Krisenzeiten derart ansteigen, reduziert das gleichzeitig den Spielraum des betroffenen Landes für zusätzliche Staatsausgaben. Denn höhere NAIRU-Schätzungen bedeuten, dass ein kleinerer Teil der tatsächlichen Arbeitslosenquote als „konjunkturell bedingt“ interpretiert wird; deshalb, so die dahinterstehende theoretische Vorstellung, könne auch nicht erwartet werden, dass eine expansive Fiskalpolitik die Arbeitslosigkeit merklich reduziert, bevor die Inflation zu steigen beginnt.

Je höher die „natürliche Arbeitslosigkeit“ eingeschätzt wird, desto geringer ist der korrespondierende Potenzialoutput. Wenig überraschend ist daher das Ergebnis meiner Dissertation, dass jene Länder, die am stärksten von der Krise getroffen waren, auch die schärfsten modellbedingten Abwärtsrevisionen im Potenzialoutput erlebten – und jene Länder, die besser durch die Krise kamen, durch die Kom-

missionsschätzungen vorteilhafter beurteilt wurden (Heimberger und Kapeller 2017).

Der Imperativ des Kommissionsmodells in Krisenzeiten lautet „mehr fiskalische Konsolidierung“ – das ergibt sich aus den prozyklischen statistischen Schätzungen zur „natürlichen Arbeitslosigkeit“ (NAIRU), die sich in ebenso prozyklische Schätzwerte des Potenzialoutputs übersetzen.

Die Ergebnisse meiner Dissertation machen nicht nur deutlich, dass die Anwendung des Modells Boom-Krise-Zyklen verschärft. Vielmehr zeige ich darüber hinaus, dass die Übersetzung des Modells in die fiskalpolitische Praxis zu pfadabhängigen Entwicklungen im Euroraum beiträgt, welche die strukturelle Polarisierung zwischen Kern und Peripherie vertiefen und damit bestehende Tendenzen zur wirtschaftlichen Desintegration befördern (Heimberger 2018).

Gerade jenen Euroländern in der Peripherie, die einen größeren fiskalpolitischen Spielraum bräuchten, um kurzfristig die Krise überwinden und langfristig durch Investitionen einen strukturellen Wandel und wirtschaftlichen Aufholprozess in Gang zu setzen, blieb eine solche Möglichkeit verwehrt. Ein Prozess wirtschaftlicher Konvergenz im gemeinsamen Währungsraum wird so untergraben, weil die wirtschaftlich stärkeren Kernländer – allen voran Deutschland, aber auch Österreich – ihre Vorteile in Sachen Produktionstechnologien und Exportbasis festigen und ausbauen können, während den Peripherieländern durch – modellseitig diagnostizierte – hohe „strukturelle Defizite“ die Möglichkeiten zur effektiven Intervention systematisch eingeschränkt werden.

Schlussfolgerungen

Die Schätzergebnisse in meiner Dissertation zeigen, dass die negativen gesamtwirtschaftlichen Effekte staatlicher Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen im Euroraum in den Jahren 2011–2013 erheblich waren (Heimberger 2018). Zudem lege ich dar, dass das Potenzialoutput-Modell der Kommission ein Musterbeispiel dafür ist, dass makroökonomische Modelle und Theorien ganz konkrete Auswirkungen auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen und somit auf das Leben von Millionen von Menschen haben. Die Krise in Europa hätte bei weitem nicht so tiefgreifend ausfallen müssen, wenn die fiskalpolitische Koordinierung besser funktioniert hätte.

Die Anwendung des Kommissionsmodells zur Schätzung von NAIRU und Potenzialoutput verschärft Boom-Krise-Zyklen und polarisierende wirtschaftliche Entwicklungen zwischen Ländern wie Deutschland und Österreich auf der einen Seite und Ländern wie Griechenland und Italien auf der anderen Seite. Kurzfristig könnte eine erhöhte politische und öffentliche Sensibilität für die zugrundeliegenden methodischen Probleme zu Überlegungen führen, wie die Berechnungsmethode von NAIRU und Potenzialoutput so angepasst werden kann, dass prozyklischer und gesamtwirtschaftlich kontraproduktiver Budgetkonsolidierungsdruck zu verhindern ist. Mittel- und langfristig sollte es um Reformen des europäischen Fiskalregelwerks gehen, die mittels transparenteren, einfacheren und flexibleren Vorgaben in budgetpolitischen Angelegenheiten das Primat der Politik gegenüber einem intransparenten und fehleranfälligen ökonomischen Modell wiederherstellen.

Literatur

- » *Blanchard, O.; Leigh, D. (2013): Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, American Economic Review: Papers and Proceedings, 103(3), 117–120.*
- » *Dellepiane-Avellaneda, S. (2015): The political power of economic ideas: the case of "Expansionary Fiscal Contractions", The British Journal of Politics and International Relations, 17(3), 391–418.*
- » *Gechert, S.; Rannenberg, A. (2018): Which fiscal multipliers are regime-dependent? A meta-regression analysis, Journal of Economic Surveys, 32(4), 1160–1182.*
- » *Heimberger, P. (2017): Did fiscal consolidation cause the double-dip recession in the euro area? Review of Keynesian Economics, 5(3), 439–458.*
- » *Heimberger, P.; Kapeller, J. (2017): The performativity of potential output: Pro-cyclicality and path dependency in coordinating European fiscal policies, Review of International Political Economy, 24(5), 904–928.*
- » *Heimberger, P.; Kapeller, J.; Schütz, B. (2017): The NAIRU determinants: what's structural about unemployment in Europe? Journal of Policy Modeling, 39(5), 883–908.*
- » *Heimberger, P. (2018): Fiscal multipliers, unemployment and debt: Essays on the macroeconomics of fiscal policy coordination in Europe, Dissertation (März 2018), Wien: Wirtschaftsuniversität Wien.*
- » *IWF (2012): Coping With High Debt and Sluggish Growth, IMF World Economic Outlook October 2012, Washington, D.C.: Internationaler Währungsfonds.*