an der Universität Kiel

Gutachten

Konsolidierung nach der Corona-Krise – Orientierungen für die Finanzpolitik

6.10.2021
Auftraggeber:
Bundesministerium für Finanzen, Wien

© IfW Kiel/Tobias Danklefsen

Institut für Weltwirtschaft Kiel

Forschungszentrum Konjunktur und Wachstum

in Zusammenarbeit mit

WPZ Research Wien

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung ... 6

2 Konsolidierungsepisoden nach der Finanzkrise 2008/2009 ... 7

2.1 Belgien ... 9

2.1.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen ... 9

2.1.2 Finanzpolitische Maßnahmen ... 12

2.1.3 Schuldenstand und Budgetsaldo ... 12

2.1.4 Fazit ... 14

2.2 Dänemark ... 14

2.2.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen ... 14

2.2.2 Finanzpolitische Maßnahmen ... 16

2.2.3 Schuldenstand und Budgetsaldo ... 17

2.2.4 Fazit ... 19

2.3 Irland ... 19

2.3.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen ... 19

2.3.2 Finanzpolitische Maßnahmen ... 22

2.3.3 Schuldenstand und Budgetsaldo ... 22

2.3.4 Fazit ... 24

2.4 Niederlande ... 24

2.4.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen ... 24

2.4.2 Finanzpolitische Maßnahmen ... 27

2.4.3 Schuldenstand und Budgetsaldo ... 28

2.4.4 Fazit ... 30

2.5 Portugal ... 30

2.5.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen ... 30

2.5.2 Finanzpolitische Maßnahmen ... 33

2.5.3 Bruttoschuldenstand und Budgetsaldo ... 34

2.5.4 Fazit ... 35

2.6 Schweden ... 36

2.6.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen ... 36

2.6.2 Finanzpolitische Maßnahmen ... 38

2.6.3 Bruttoschuldenstand und Budgetsaldo ... 39

2.6.4 Der mittelfristige Fiskalrahmen der schwedischen Finanzpolitik ... 41

2.6.5 Fazit ... 41

2.7 Slowenien ... 42

2.7.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen ... 42

2.7.2 Finanzpolitische Maßnahmen ... 45

2.7.3 Zur Rentenreform 2012 ... 45

2.7.4 Bruttoschuldenstand und Budgetsaldo ... 46

2.7.5 Fazit ... 47

2.8 Tschechien ... 48

2.8.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen ... 48

2.8.2 Finanzpolitische Maßnahmen ... 50

2.8.3 Bruttoschuldenstand und Budgetsaldo ... 51

2.9 Vergleich der Konsolidierungsepisoden mit der Situation Österreichs in und nach der Corona-Krise ... 52

3 Konsolidierung der Covid-Schulden ... 55
3.1 Einleitung ... 55
4 Konsolidierung der Covid-Schulden in Österreich – eine modellgestützte Analyse ... 58
4.1 Das WPZ Fiskalmodell ... 58
4.2 Der Covid-Schock und seine Auswirkungen ... 60
4.3 Die Szenarien ... 62
4.3.1 Konsolidierung ohne Reform ... 62
4.3.2 Eine reformorientierte Strategie ... 64
4.3.2.1 Mehrwertsteuerreform („VAT“) ... 65
4.3.2.2 Berücksichtigung von Eigenkapitalkosten („ACE“) ... 67
4.3.2.3 Späteres Pensionsantrittsalter („RET“) ... 68
4.3.2.4 Einsparungen im Staat („CUTS“) ... 68
4.4 Hauptergebnisse der Reformszenarien ... 69
4.4.1 Langfristige Effekte ... 69
4.4.2 Kurz- und mittelfristige Effekte ... 76
5 Schlussfolgerungen ... 81
6 Literatur ... 83

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Konjunktur und Wachstum (Belgien) ... 10
Abbildung 2: Preisentwicklung (Belgien) ... 10
Abbildung 3: Erwerbstätigenquote und Arbeitslosenquote (Belgien) ... 11
Abbildung 4: Bevölkerung und Altenquotient (Belgien) ... 11
Abbildung 7: Veränderung des Budgetsaldos (Belgien) ... 13
Abbildung 8: Veränderung des Bruttoschuldenstands (Belgien) ... 13
Abbildung 9: Veränderung der Ausgabenanteile rel. zum BIP (Belgien) ... 14
Abbildung 10: Konjunktur und Wachstum (Dänemark) ... 15
Abbildung 11: Preisentwicklung (Dänemark) ... 15
Abbildung 12: Leistungsbilanz (Dänemark) ... 16
Abbildung 13: Exporte (Dänemark) ... 16
Abbildung 14: Veränderung des Budgetsaldos (Dänemark) ... 18
Abbildung 15: Veränderung des Bruttoschuldenstands (Dänemark) ... 18
Abbildung 16: Veränderung der Ausgabenanteile rel. zum BIP (Dänemark) ... 19
Abbildung 17: Konjunktur und Wachstum (Irland) ... 20
Abbildung 18: Preisentwicklung (Irland) ... 20
Abbildung 19: Erwerbstätigenquote und Arbeitslosenquote (Irland) ... 21
Abbildung 20: Bevölkerung und Altenquotient (Irland) ... 21
Abbildung 21: Leistungsbilanz (Irland) ... 22
Abbildung 22: Exporte (Irland) ... 22
Abbildung 23: Veränderung des Budgetsaldos (Irland) ... 23

Abbildung 24: Veränderung des Bruttoschuldenstands (Irland) ... 23
Abbildung 25: Veränderung der Ausgabenanteile rel. zum BIP (Irland) ... 23
Abbildung 26: Konjunktur und Wachstum (Niederlande) ... 25
Abbildung 27: Preisentwicklung (Niederlande) ... 25
Abbildung 28: Erwerbstätigenquote und Arbeitslosenquote (Niederlande) ... 26
Abbildung 29: Bevölkerung und Altenquotient (Niederlande) ... 26
Abbildung 30: Leistungsbilanz (Niederlande) ... 27
Abbildung 31: Exporte (Niederlande) ... 27
Abbildung 32: Veränderung des Budgetsaldos (Niederlande) ... 29
Abbildung 33: Veränderung des Bruttoschuldenstands (Niederlande) ... 29
Abbildung 34: Veränderung der Ausgabenanteile rel. zum BIP (Niederlande) ... 29
Abbildung 35: Konjunktur und Wachstum (Portugal) ... 31
Abbildung 36: Preisentwicklung (Portugal) ... 31
Abbildung 37: Erwerbstätigenquote und Arbeitslosenquote (Portugal) ... 32
Abbildung 38: Bevölkerung und Altenquotient (Portugal) ... 32
Abbildung 39: Leistungsbilanz (Portugal) ... 33
Abbildung 40: Exporte (Portugal) ... 33
Abbildung 41: Veränderung des Budgetsaldos (Portugal) ... 34
Abbildung 42: Veränderung des Bruttoschuldenstands (Portugal) ... 34
Abbildung 43: Veränderung der Ausgabenanteile rel. zum BIP (Portugal) ... 35
Abbildung 44: Konjunktur und Wachstum (Schweden) ... 36
Abbildung 45: Preisentwicklung (Schweden) ... 36
Abbildung 46: Erwerbstätigenquote und Arbeitslosenquote (Schweden) ... 37
Abbildung 47: Bevölkerung und Altenquotient (Schweden) ... 37
Abbildung 48: Leistungsbilanz (Schweden) ... 38
Abbildung 49: Exporte (Schweden) ... 38
Abbildung 50: Veränderung des Budgetsaldos (Schweden) ... 40
Abbildung 51: Veränderung des Bruttoschuldenstands (Schweden) ... 40
Abbildung 53: Konjunktur und Wachstum (Slowenien) ... 43
Abbildung 54: Preisentwicklung (Slowenien) ... 43
Abbildung 55: Erwerbstätigenquote und Arbeitslosenquote (Slowenien) ... 44
Abbildung 56: Bevölkerung und Altenquotient (Slowenien) ... 44
Abbildung 57: Leistungsbilanz (Slowenien) ... 45
Abbildung 58: Exporte (Slowenien) ... 45
Abbildung 59: Veränderung des Budgetsaldos (Slowenien) ... 46
Abbildung 60: Veränderung des Bruttoschuldenstands (Slowenien) ... 46
Abbildung 61: Veränderung der Ausgabenanteile rel. zum BIP (Slowenien) ... 47
Abbildung 62: Konjunktur und Wachstum (Tschechien) ... 48
Abbildung 63: Preisentwicklung (Tschechien) ... 48
Abbildung 64: Erwerbstätigenquote und Arbeitslosenquote (Tschechien) ... 49
Abbildung 65: Bevölkerung und Altenquotient (Tschechien) ... 49
Abbildung 66: Leistungsbilanz (Tschechien) ... 50
Abbildung 67: Exporte (Tschechien) ... 50

Abbildung 68: Veränderung des Budgetsaldos (Tschechien) 51
Abbildung 69: Veränderung des Bruttoschuldenstands (Tschechien) 51
Abbildung 70: Veränderung der Ausgabenanteile rel. zum BIP (Tschechien) 52
Abbildung 71: Covid-Staatsschulden 56
Abbildung 72: Auswirkungen der Covid-Pandemie im Modell 61
Abbildung 73: Szenarien ohne strukturelle Reformen 63
Abbildung 74: Doppelbesteuerung durch unechte Steuerbefreiungen 66
Abbildung 75: Langfristige Effekte der Reformszenarien 70
Abbildung 76: Entwicklung der Steuereinnahmen im Szenario ACE 74
Abbildung 77: Übergangseffekte der Reformszenarien. Szenarien sind kumulativ zu verstehen, d.h. z.B. das Szenario RET enthält auch die Reformen aus VAT und ACE. 78
Abbildung 78: Schnelle und langsame Konsolidierung 80

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ausgangslage der öffentlichen Haushalte vor den Konsolidierungsepisoden 7
Tabelle 2: Konsolidierungsvolumen im Überblick – Veränderung bis 2017 gegenüber vorherigem Tiefpunkt 8
Tabelle 3: Detaillierte langfristige Ergebnisse der Szenarien 73

1 Einleitung

Im Zuge der Corona-Pandemie wurden in Österreich wie anderswo hohe Staatsschulden aufgebaut, um die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Krise abzufedern und die Kosten über die Zeit zu strecken. Nun gilt es, die Erholung nach der Krise zu unterstützen und gleichzeitig die Staatsschuld relativ zur Wirtschaftsleistung möglichst schonend, aber nachhaltig wieder abzubauen („intelligente“ Budgetkonsolidierung). Der erste Teil der Studie vergleicht die Konsolidierungsansätze in wichtigen Vergleichsländern nach der Finanzkrise und zielt darauf ab, einen Best Practice der Budgetkonsolidierung herausarbeiten.

Der internationale Vergleich wird für einen Kreis von Ländern vorgenommen, die von der ökonomischen Bedeutung innerhalb der EU mit Österreich vergleichbar sind. Es werden die Erfahrungen von Belgien, Irland, den Niederlanden, Portugal, Schweden, Slowenien und der Tschechischen Re-publik nach der Finanzkrise 2008/2009 ausgewertet.

Dabei sind die beobachteten Strategien naturgemäß sehr stark von den spezifischen makroökonomischen Rahmenbedingungen und den vorherrschenden politischen Beschränkungen in den Vergleichsländern geprägt. Das schränkt die Übertragbarkeit auf die aktuelle Situation Österreichs ein. Zu den länderspezifischen Unterschieden – zum Beispiel in der Struktur und dem Entwicklungsstand der Ökonomien – kommt hinzu, dass sich die den Anstieg der Staatsschulden auslösende Krise sehr von der Finanz- und Schuldenkrise unterscheidet. Die Corona-Krise geht auf eine exogene temporäre Ursache zurück und kann als interruptiver Schock aufgefasst werden, der – im Gegensatz zu einem disruptiven Schock – die Wirtschaftsstruktur im Großen und Ganzen nicht in Frage stellt (Felbermayr und Kooths, 2020). Demgegenüber waren die Finanzkrise und die nachfolgende europäische Schuldenkrise Konjunkturkrisen, die länger währende gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklungen und strukturelle Schwächen offenlegten, wenn auch in den einzelnen Ländern in sehr unterschiedlichem Maße. So war in Irland und Slowenien der Finanzsektor im Zentrum des Krisengeschehens, was den Erholungspfad der betroffenen Ökonomien deutlich beeinträchtigt haben dürfte (Boysen-Hogrefe et al., 2016). In anderen Fällen, wie z.B. den Niederlanden, gelang es zwar besser den Finanzsektor von den Krisenfolgen abzuschirmen, doch kam es auch hier zu einer Korrektur am Häusermarkt. Hinzu kamen dann über den Außenhandel Einflüsse der zweiten Runde der Finanzkrise, die auf den Euroraum konzentriert war. In allen Fällen weisen die Erfahrungen der betrachteten Länder daraufhin, dass eine zügige Reduktion der relativen Staatsschuld stark von der wirtschaftlichen Dynamik abhängt. Konsolidierungsbemühungen sollte daher stets die Auswirkungen der Finanzpolitik auf die Wachstumsaussichten im Blick behalten.

Angesichts der Schwierigkeiten aus dem internationalen Vergleich direkt Schlüsse zu ziehen für die Situation, in der sich Österreich nach der Corona-Krise befindet, basiert der zweite Teil der Studie auf einer Modellanalyse, wobei das Modell auf die österreichischen Gegebenheiten angepasst ist. Die Modellanalyse erlaubt es, alternative Konsolidierungspolitiken zu evaluieren. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf Maßnahmen, die das Wachstumspotenzial der österreichischen Volkswirtschaft nicht schwächen, sondern im besten Fall sogar stärken sollen.

Es werden fünf Optionen vorgeschlagen und in Szenarien teilweise auch zusammen ausgewertet, um aufzuzeigen, welche dieser Optionen besonders geeignet sind, die notwendige Budgetkonsolidierung

wachstumsfreundlich und schonend für die heute lebenden Generationen zu gestalten. Erstens werden Einsparungen bei konsumtiven Ausgaben (z.B. durch Effizienzsteigerungen in der Verwaltung) untersucht, zweitens eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage in der Einkommensteuer, drittens die Beseitigung von reduzierten Sätzen, Ausnahmen und Befreiungen bei der Mehrwertsteuer, viertens die Einführung eines Zinsabzugs auf Eigenkapital in der Gewinnbesteuerung, was für sich genommen den Haushalt belastet, aber mit positiven Wachstumseffekten ein-hergehen dürfte, und fünftens eine Reform des Pensionssystems.

Einige der in diesem Gutachten vorgeschlagenen Konsolidierungsmaßnahmen lassen sich in den Konsolidierungsepisoden der Vergleichsländer, teilweise in abgewandelter Form, wiederfinden. So wurden in mehreren Vergleichsländern im Nachgang der Krise Rentenreformen angestoßen und teilweise auch der Unternehmenssektor steuerlich sogar entlastet, um Wachstumskräfte zu stärken.

2 Konsolidierungsepisoden nach der Finanzkrise 2008/2009

In der globalen Finanzkrise 2008/2009 brach die Konjunktur sehr plötzlich ein und in der Folge verschlechterte sich die Haushaltslage in vielen europäischen Ländern drastisch. In den Folgejahren wurden teilweise ambitionierte Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen. An dieser Stelle sollen die Erfahrungen mit den Konsolidierungsepisoden ausgewertet werden, die Länder der Europäischen Union mit einem ähnlichen ökonomischen Gewicht wie Österreich gemacht haben. Dabei geht es um die Frage, welche Maßnahmen ergriffen wurden und wie sich die damalige Situation darstellte. Letzteres ist relevant, um zum einen einzuordnen, wie der Konsolidierungserfolg zu bewerten ist und zum anderen zu beurteilen, inwieweit die Erfahrungen für die aktuelle Situation Österreichs genutzt werden kann.

Tabelle 1: Ausgangslage der öffentlichen Haushalte vor den Konsolidierungsepisoden

	Budget-saldo	Struk. Budget-saldo	Brutto-schulden-stand	max. Brutto-schulden	Ein-nah-men	Direkte Steuern	Ausga-ben	Investiti-onen	Zinsaus-gaben
Österreich (2020)	**-8,9**	**-5,7**	**83,9**		**49,0**	**12,9**	**57,9**	**3,4**	**1,3**
Belgien (2009)	-5,5	*-3,8*	100,2	107 (2014)	49,2	15,1	54,7	2,3	3,9
Dänemark (2012)	-3,5	-0,2	44,9	46,1 (2011)	54,5	29,2	58,0	3,8	1,8
Irland (2010)	-32,1	-9,4	86,0	119,9 (2013)	33,0	11,7	65,1	3,4	2,8
Niederlande (2010)	-5,3	-4,0	59,2	67,8 (2014)	42,6	11,0	47,9	4,2	1,8
Portugal (2010)	-11,4	-8,7	100,2	131,5 (2016)	40,5	8,4	51,9	5,3	2,9
Schweden (2009)	-0,8	*0,7*	40,7	45 (2014)	51,5	18,4	52,3	4,4	1,2
Slowenien (2011)	-6,7	-5,6	46,5	82,6 (2015)	44,2	7,8	50,9	4,1	1,9
Tschechien (2009)	-5,5	*-3,9*	33,4	44,4 (2013)	38,9	7,5	44,4	6,0	1,2

In Klammern hinter dem Ländernamen: Jahr mit dem höchsten Budgetdefizit. Die weiteren Angaben beziehen sich auf dieses Jahr. Ausnahme ist der maximale Bruttoschuldenstand. Das jeweilige Jahr, in dem dieser gemessen wurde in Klammern hinter der Zahl angegeben. In Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Quelle: *AMECO*

Auf den ersten Blick stellt sich das Budgetdefizit Österreichs im Corona-Jahr 2020 auch im Vergleich mit den Erfahrungen der Finanzkrise als ausgesprochen hoch dar. Nur Portugal und Irland wiesen in der Spitze höhere Defizite auf, allerdings auch bedingt durch Einmaleffekte. Der strukturelle Budgetsaldo (ohne Einmaleffekte und ohne Konjunktureffekte) lag in Slowenien im Jahr 2011 in etwa auf dem gleichen Niveau wie der strukturelle Budgetsaldo Österreichs im Jahr 2020. Etwas niedriger waren die strukturellen Defizite in den Niederlanden, Belgien und Tschechien. In Dänemark und Schweden waren die strukturellen Budgets auch in den Jahren mit den höchsten Defiziten in etwa ausgeglichen oder sogar im Überschuss.

Als Referenzjahr für die Konsolidierung wählen wir an dieser Stelle das Jahr 2017. Im zehnten Jahr nach dem Beginn der Finanzkrise war auch die Euroschuldenkrise überwunden. Der Vergleich erfolgt mit den Werten des Jahres, in dem das Defizit seinen Höchststand erreichte. Er ermöglicht es also, den Einfluss der Krise und den Weg heraus zu überblicken. Es zeigt sich, dass in allen Vergleichsländern der Budgetsaldo relativ zum Tiefpunkt deutlich gestiegen ist. Die größten Verbesserungen im Haushalt weisen Irland, Portugal und Tschechien auf. Fokussiert auf den strukturellen Budgetsaldo sind es Irland, Portugal und mit etwas Abstand Slowenien, gefolgt von den Niederlanden. Bei Irland ist zu berücksichtigen, dass das Bruttoinlandsprodukt und damit auch die Schätzungen des Produktionspotenzials mit dem Jahr 2015 vor allem aufgrund der Verbuchung von Anlagevermögen und Umsätzen multinationaler Unternehmen sprunghaft gestiegen sind und daher das Bild verzerrt ist. Schweden hingegen hat kaum konsolidiert. Der strukturelle Budgetsaldo ist nahezu unverändert. Es bestand aber auch kein Anlass dazu.

Tabelle 2: Konsolidierungsvolumen im Überblick – Veränderung bis 2017 gegenüber vorherigem Tiefpunkt

	Budget-saldo	struktureller Budgetsaldo*	Einnahmen	Direkte Steuern	Ausgaben*	Investitio-nen*	Zinsausga-ben*
Belgien	4,3	2,5	1,6	1,5	-1,5	0,1	-1,4
Dänemark	3,8	*1,8*	*-2,2*	*-0,6*	*-5,9*	*-0,3*	*-1,0*
Irland	*10,7*	*8,0*	*-7,0*	*-1,5*	*-15,2*	*-1,5*	*-0,7*
Niederlande	6,1	4,6	0,7	1,7	-3,6	-0,6	-0,8
Portugal	7,4	7,1	1,9	1,5	-5,9	-3,5	0,9
Schweden	2,2	0,3	-0,9	0,6	0,0	0,5	-0,7
Slowenien	6,6	4,8	-0,2	-0,3	-4,9	-0,9	0,6
Tschechische Republik	7,0	4,4	1,6	0,6	-3,5	-2,5	-0,5

Angaben relativ zum BIP. *: Angaben relativ zum Potenzial. Soweit Einmaleffekte quantifiziert sind, sind diese herausgerechnet. *Quelle: AMECO*

Es zeigen sich bereits bei diesem ersten Überblick, erhebliche Unterschiede in den Konsolidierungswegen der Länder. Zwar sind mit Ausnahmen von Schweden überall die Ausgaben relativ zum Produktionspotenzial niedriger als in der Krise. Doch ist ein Rückgriff auf die Einnahmeseite als Konsolidierungsoption nur bei einem Teil der Länder erfolgt. Teilweise sind die Einnahmen relativ zum Bruttoinlandsprodukt sogar niedriger als in der Krise. Bemerkenswert ist dies vor allem für Slowenien, das anders als Schweden und Dänemark keine Einnahmequote von über 50 Prozent in Relation zum BIP aufwies.

Augenfällig ist zudem, dass in einigen Ländern die Zinsausgaben aufgrund des Niedrigzinsphänomens bereits Stand 2017 deutlich gesunken waren, während sie in Portugal und Slowenien relativ zum Potenzial aufgrund des angeschwollenen Schuldenstandes über dem Vorkrisenniveau lagen. Zudem ist bemerkenswert, dass viele der Staaten ihre Investitionstätigkeit reduziert haben. Besonders deutlich war dies in Portugal der Fall, wo allerdings die öffentlichen Investitionen im Bezugs-jahr 2011 durch zuvor ergriffene Konjunkturmaßnahmen besonders hoch waren.

Eine konkrete Bewertung der Konsolidierungswege ist in einer Zusammenschau nicht möglich, da die jeweiligen Gegebenheiten dabei nicht hinreichend berücksichtigt würden. Die Krisen haben die betrachteten Länder, die bereits zuvor große Unterschiede aufwiesen, was die Rolle des Staates, die Prosperität und den Entwicklungstand angeht, sehr unterschiedlich betroffen. Im Folgenden werden daher die Konsolidierungsepisoden der Länder einzeln dargestellt.

2.1 Belgien

2.1.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die belgische Wirtschaft überstand die globale Finanzkrise mit relativ geringen Verlusten an gesamtwirtschaftlicher Produktion und Beschäftigung, obwohl mehrere belgische Banken vor dem Kollaps standen und vom Staat übernommen oder rekapitalisiert werden mussten. Der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2009 beschränkte sich auf 2 Prozent, deutlich weniger als im Durchschnitt des Euroraums, die Erholung im Jahr 2010 war kräftig und der Output Gap nahezu wieder geschlossen (Abbildung 1). Die Arbeitslosenquote erhöhte sich um wenig mehr als einen Prozentpunkt, auch dank des großzügigen Einsatzes von Kurzarbeit, und war im Jahr 2011 bereits wieder niedriger als im Jahr 2007.

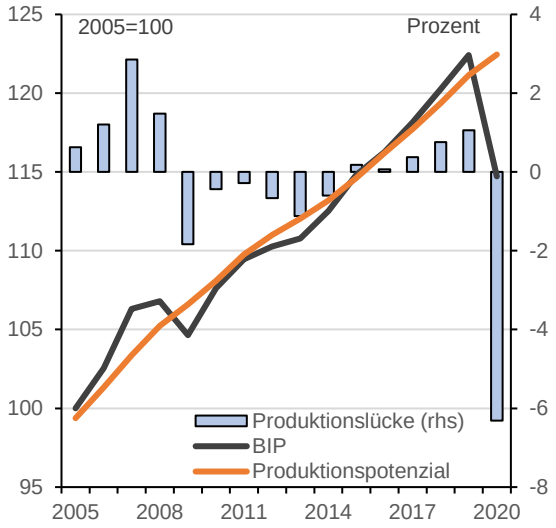
Im Jahr 2011 kam der Aufschwung allerdings im Zuge der europäischen Schuldenkrise wieder ins Stocken. Die belgische Wirtschaft litt nicht nur unter dem Rückgang der Nachfrage aus den Krisenländern und der dadurch bedingten allgemeinen Abschwächung der Konjunktur im Euroraum, sondern war auch direkt betroffen. Denn angesichts der hohen Staatsverschuldung weiteten sich auch die Risikoprämien, die im Vergleich zu deutschen Staatsanleihen für belgische Papiere zu zahlen waren, deutlich aus. Die Wirtschaft schrumpfte zwar in keinem Jahr der Krise, doch expandierte sie in den Jahren 2012 und 2013 nur schwach, so dass die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung wieder deutlich sank. Ab 2014 expandierte sie aber mit Ausnahme des Jahres 2016 durchgehend stärker als das Produktionspotenzial.

Die Preisentwicklung war im Vergleich zu vielen anderen europäischen Ländern robust. Die Kernrate der Inflation sank im Gefolge der Krisen nur leicht und blieb in der Nähe der Zielinflationsrate der EZB von etwas unter 2 Prozent, der BIP-Deflator verharrte in einem Korridor zwischen 1 und 2 Prozent (Abbildung 2).

Die Konjunkturschwäche im Zuge der europäischen Schuldenkrise wirkte sich auch auf dem Arbeitsmarkt aus. Die Erwerbstätigkeit stagnierte, die Arbeitslosenquote stieg erneut an und übertraf sogar den Stand in der Großen Rezession (Abbildung 3). Nach dem Jahr 2015 verbesserte sich die Lage am Arbeitsmarkt erkennbar. Die Erwerbstätigenquote stieg und lag im Jahr 2019 um 3,3 Prozentpunkte

über dem Referenzniveau aus dem Jahr 2007. Die Arbeitslosenquote sank im selben Zeitraum und lag 2,1 Prozentpunkte unter dem Wert aus 2007. Die Verbesserung der Lage am Arbeitsmarkt dürfte nicht zuletzt mit einer Reihe von strukturellen Reformen in Zusammenhang stehen (OECD 2020). Diese setzten u.a. die Lohnindexierung vorübergehend aus und deckelten vorübergehend Lohnzuwächse, flexibilisierten vorhandene Arbeitszeitregelungen in einigen Branchen, erhöhten die Hürden zur Frühverrentung und verschärften die Anforderungen für den Bezug von Arbeitslosengeld.

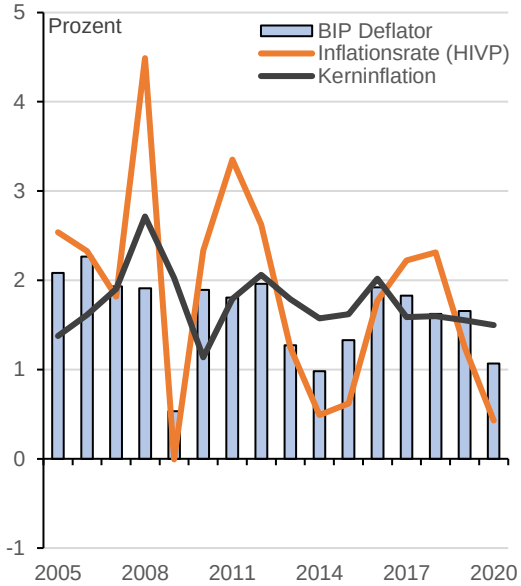
Abbildung 1: Konjunktur und Wachstum (Belgien)



Jahresdaten; preis-, kalender- und saisonbereinigt. Produktionsücke: In Relation zum Produktionspotenzial.

Quelle: AMECO; eigene Berechnungen.

Abbildung 2: Preisentwicklung (Belgien)

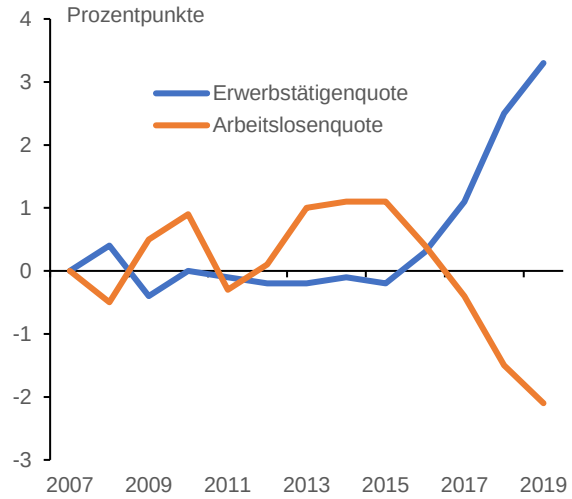


Jahresdaten. Kerninflation: Ohne Energie und unverarbeitete Lebensmittel.

Quelle: AMECO; Eurostat; eigene Berechnungen.

Belgien verzeichnete im gesamten Beobachtungszeitraum ein kräftiges Bevölkerungswachstum, sie wuchs zwischen 2007 und 2019 um 8,1 Prozent (Abbildung 4). Allerdings stieg seit 2011 auch der Altenquotient (Verhältnis der Zahl der Personen, die 65 Jahre und älter sind, zur Zahl der 15- bis 64-jährigen) und lag zuletzt um 3,3 Prozent höher als im Jahr 2007, was steigende Lasten durch die demografische Entwicklung signalisiert.

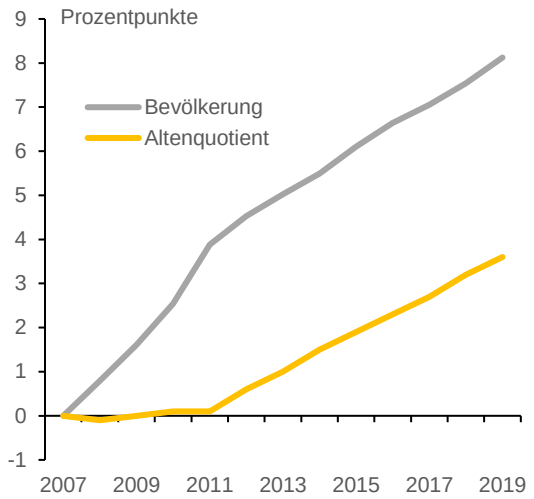
Abbildung 3: Erwerbstätigenquote und Arbeitslosenquote (Belgien)



Kumulierte Veränderung seit 2007 in Prozent bzw. Prozentpunkten. Erwerbstätigenquote: Zahl der Erwerbstätigen in Relation zur Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren; Arbeitslosenquote: Zahl der Arbeitslosen in Relation zur Zahl der Erwerbspersonen im Alter von 15 bis 64 Jahren.

Quelle: Eurostat.

Abbildung 4: Bevölkerung und Altenquotient (Belgien)

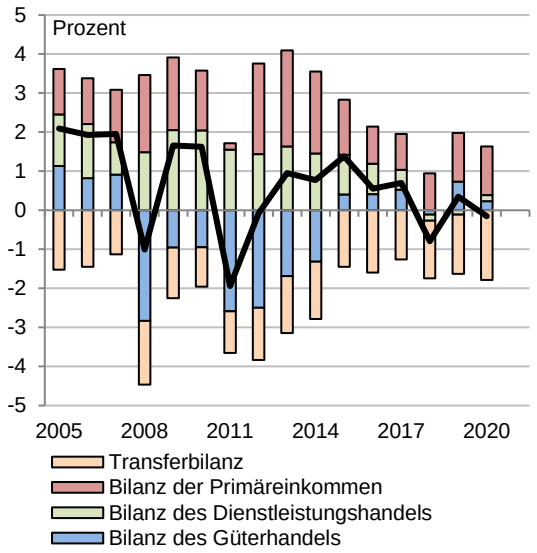


Bevölkerung: Gesamtbevölkerung; Altenquotient: Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und mehr in Relation zur Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren.

Quelle: Eurostat.

Während sich die Handelsbilanz (ebenso wie die Bilanz des Dienstleistungshandels) in der Großen Rezession 2009 und im folgenden Erholungsjahr verbessert hatte, verschlechterte sie sich 2011 und 2012 deutlich. Mit Ausnahme des Jahres 2011 blieb die Leistungsbilanz aber aufgrund von aus dem Ausland zufließenden Primäreinkommen positiv (Abbildung 5). Der Aufschwung der Jahre 2014 bis 2017 wurde nicht zuletzt durch kräftige Zuwächse bei den Exporten getragen (Abbildung 6); die Bilanz im Güterhandel drehte sogar ins Positive.

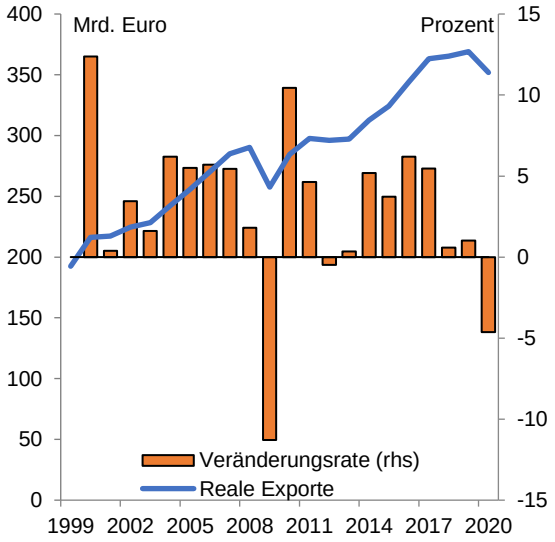
Abbildung 5: Leistungsbilanz (Belgien)



Jahresdaten, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in laufenden Preisen.

Quelle: OECD, Main Economic Indicators.

Abbildung 6: Exporte (Belgien)



Jahresdaten; preis-, kalender- und saisonbereinigt, Basisjahr: 2015, Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent.

Quelle: Eurostat, *National Accounts.*

2.1.2 Finanzpolitische Maßnahmen

Die Finanzpolitik in Belgien wird durch die stark föderalistische Verfassung kompliziert, die es ermöglicht, dass die Politikrichtung der Zentralregierung verstärkt, aber auch konterkariert werden kann. Problematisch war zudem, dass über längere Zeiträume lediglich geschäftsführende Regierungen oder Minderheitenkabinette amtierten.

Auf die Große Rezession reagierte die Zentralregierung 2009 mit einem Konjunkturprogramm im Umfang von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Anregend wirkte zudem, dass die Schwellenwerte für die Steuerstufen im Rahmen der regelmäßigen Indexierung aufgrund der hohen Inflationsrate im Vorjahr eine besonders stark angehoben wurden und die flämische Regionalregierung eine Einkommensteuerrückerstattung vornahm. Ab dem Jahr 2010 wurde der Fokus auf Haushaltskonsolidierung gelegt und ein Rückgang des Defizits budgetiert. Dieser wurde im Jahr 2011 aber verfehlt, zum einen weil sich die Konjunktur wieder verschlechterte, zum anderen weil die politische Situation weitreichende Entscheidungen der Zentralregierung nicht zuließ und sich die Konsolidierungsbemühungen weitgehend darauf beschränkten darauf hinzuwirken, dass die im Haushalt vorgesehenen Ausgaben auf zentraler Ebene nicht vollständig ausgegeben wurden (Troupin et al., 2015). Im Jahr 2012 wurde stärkere Konsolidierungsanstrengungen – im Umfang von rund 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts – unternommen, indem Ausgaben der Zentralregierung und der Sozialversicherung gekürzt und Steuern erhöht wurden. Auch in den folgenden beiden Jahren wurden verschiedene kleinere Maßnahmen ergriffen, um die Einnahmen zu stärken und den Ausgabenanstieg zu bremsen.

Im Jahr 2015 wurden zahlreiche Maßnahmen ergriffen, die vor allem darauf abzielten den Ausgabenzuwachs zu bremsen, darunter eine temporäre Aussetzung des Lohnindexierungsmechanismus, und auf ein Volumen von knapp 1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts beziffert wurden (Europäische Kommission, 2015). Zudem wurden ab 2015 größere Reformschritte unternommen, die zum Ziel hatten das Wachstum zu stärken und die fiskalische Konsolidierung längerfristig voranzubringen (OECD, 2020). Dazu zählen eine Steuerreform, in der die Sozialbeiträge und Lohnsteuer mit Schwerpunkt auf niedrigen Einkommensgruppen gesenkt wurde. Zur Gegenfinanzierung wurden Steuern auf Nichtarbeitseinkommen teilweise erhöht, Verbrauchsteuern angehoben und die Mehrwertsteuer bei einigen Gütern, etwa Elektrizität, vom bislang reduzierten auf den normalen Satz gesetzt, Maßnahmen die sich freilich im Nachhinein als nicht ausreichend herausstellten, um eine zunächst negative Wirkung auf den Haushalt zu verhindern. Weitere Reformen wirken sich auf erst in den Jahren nach 2017 aus. So wurde 2017 beschlossen, die Körperschaftsteuersätze zu senken und gleichzeitig die Bemessungsgrundlage zu verbreitern, außerdem eine Erhöhung des statutorischen Renteneintrittsalters um jeweils ein Jahr in 2025 und 2030. Bereits wirksam wurden indes Maßnahmen, welche die Anreize zur Frühpensionierung verringern und die Möglichkeit verbessern, neben der Rente auch Erwerbseinkommen zu erzielen.

2.1.3 Schuldenstand und Budgetsaldo

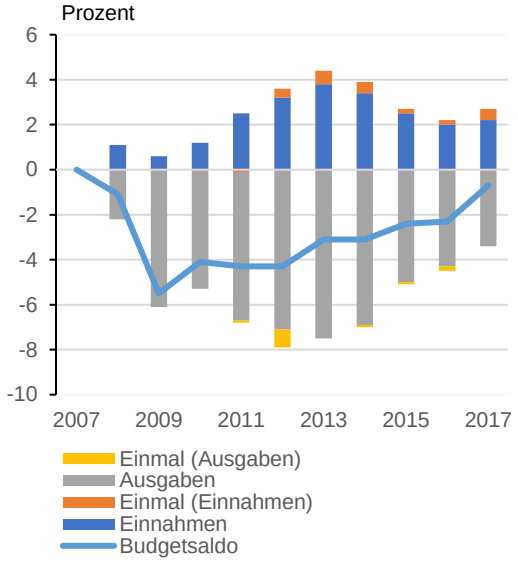
Die Verschlechterung der fiskalischen Position in der Großen Rezession war in Belgien relativ stark ausgeprägt, gemessen an dem vergleichsweise geringen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts. Der Budgetsaldo sank von 0,1 Prozent im Jahr 2007 auf -5,4 Prozent im Jahr 2009, weniger als die Hälfte dieses Rückgangs war konjunkturell bedingt. In den Folgejahren ging das Defizit allmählich, aber stetig zurück und im Jahr 2017 war der Haushalt wieder nahezu ausgeglichen (Abbildung 7). Belastend

wirkten im Jahr 2012 Einmalausgaben im Zusammenhang mit der Rekapitalisierung der Dexia-Bank, in den Jahren ab 2012 wurden regelmäßig nennenswerte Einmaleinnahmen erzielt, zumeist im Zusammenhang mit steuerlichen Maßnahmen und Steueramnestien, aber auch durch den Verkauf von Mobilfunklizenzen und Abführungen der Notenbank.

Die Konsolidierung wurde zunächst vor allem über die Einnahmenseite erzielt, während die Ausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt bis zum Jahr 2013 zunahmen. Ab 2014 drehte sich dann das Bild, die Ausgaben stiegen dann langsamer als die Wirtschaftsleistung, während die Steuerbelastung zurück ging. Allerdings waren Einnahmen- und Ausgabenquote auch im Jahr 2017 mit deutlich über 50 Prozent im internationalen Vergleich weiterhin hoch.

Bei alledem ist der Schuldenstand deutlich gestiegen, zunächst vor allem durch die Übernahme von Kosten im Zusammenhang mit der Finanzkrise, die sich auf etwa 7 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt beliefen, danach als Folge der laufenden Budgetdefizite (Abbildung 8). Erst im Jahr 2014 war die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte so weit fortgeschritten, dass die Bruttoschuldenrelation dank des Wachstums des Bruttoinlandsprodukts abnahm. Sie lag aber auch im Jahr 2017 noch 15 Prozentpunkte über dem Niveau im Jahr 2007.

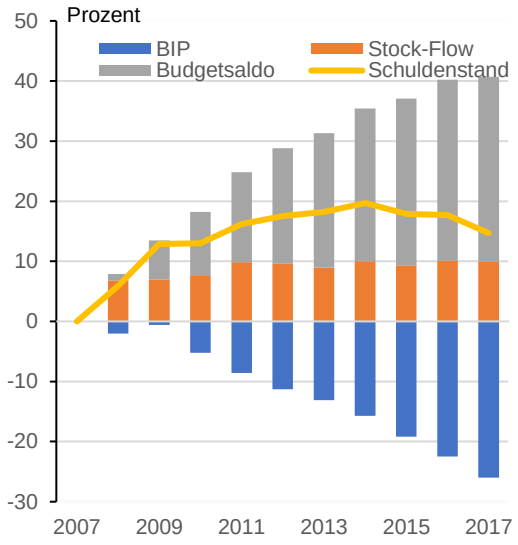
Abbildung 7: Veränderung des Budgetsaldos (Belgien)



2007 = 0 | Budgetsaldo 2007: 0,1%.
Balken: Beiträge zur Veränderung in Prozentpunkten.

Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

Abbildung 8: Veränderung des Bruttoschuldenstands (Belgien)

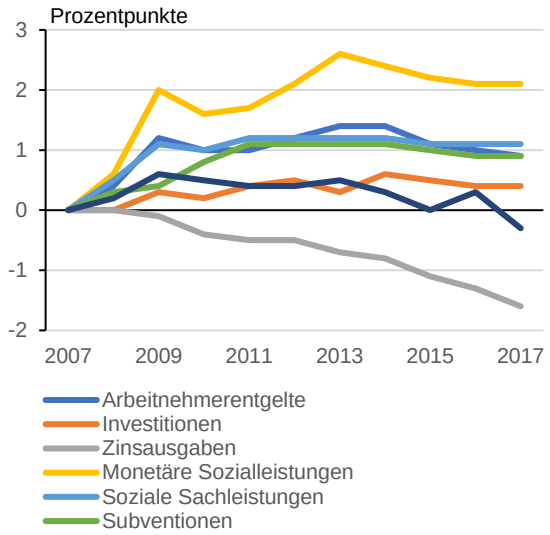


2007 = 0 | Bruttoschuldenstand 2007: 87,3%.
Balken: Beiträge zur Veränderung in Prozentpunkten.

Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

Ein Blick auf die Struktur der Staatsausgaben zeigt, dass insbesondere die Entwicklung der monetären Sozialleistungen die Ausgabendynamik bestimmt hat (Abbildung 9). Die übrigen Ausgabenkategorien blieben nach einem Anstieg in der großen Rezession weitgehend stabil. Eine Ausnahme sind freilich die Zinsausgaben, die infolge der Niedrigzinsphase seit 2007 progressiv gesunken sind.

Abbildung 9: Veränderung der Ausgabenanteile rel. zum BIP (Belgien)



2007=0.

Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

2.1.4 Fazit

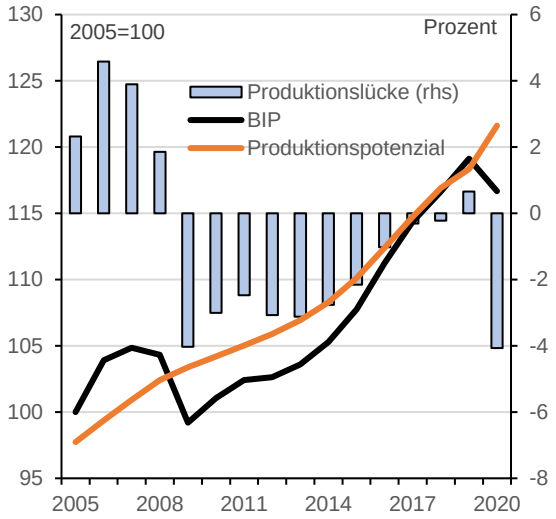
Der belgische Weg zur Haushaltskonsolidierung war aufgrund der politischen Rahmenbedingungen schwierig. Der zunächst letztlich resultierende starke Fokus auf der Einnahmenseite dürfte die wirtschaftliche Dynamik reduziert und zu dem relativ schwachen Aufschwung in den Jahren nach der europäischen Schuldenkrise beigetragen haben. Eine deutliche Reduzierung der hohen Staatsschuldenquote gelang im Jahrzehnt nach der Großen Rezession nicht, so dass Belgien in die Corona-Krise mit einem bereits hohen Schuldenstand startete und nun vor nochmals größeren Herausforderungen steht.

2.2 Dänemark

2.2.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die dänische Wirtschaft wurde von der globalen Finanzkrise relativ stark getroffen. Das Bruttoinlandsprodukt sank im Jahr 2009 mit 4,9 Prozent stärker als im Euroraum insgesamt (-4,5 Prozent) und es erholte sich danach nur allmählich. Zwar expandierte die gesamtwirtschaftliche Produktion auch in den Jahren der europäischen Schuldenkrise, dies aber nur leicht. Das Vorkrisenniveau wurde erst im Jahr 2014 überschritten, und die gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten blieben nach den aktuellen Schätzungen der EU-Kommission bis in das Jahr 2018 unterausgelastet (Abbildung 10). Die schwache Konjunktur dämpfte den Preisanstieg spürbar, und die Verbraucherpreise nahmen ab 2012 mit weniger als 1 Prozent zu, zu einer Deflation kam es aber nicht (Abbildung 11).

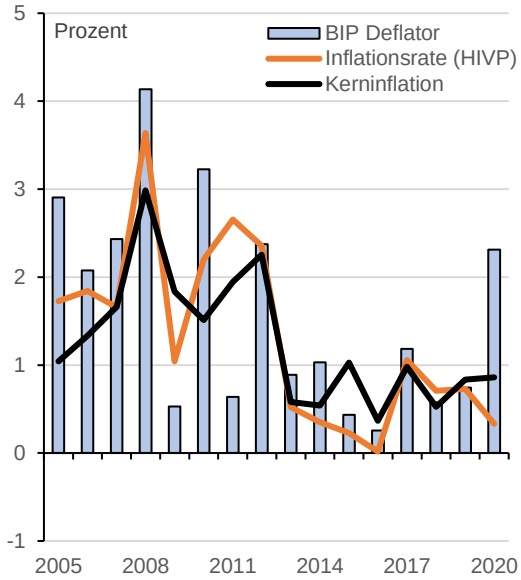
Abbildung 10: Konjunktur und Wachstum (Dänemark)



Jahresdaten; preis-, kalender- und saisonbereinigt. Produktionsücke: In Relation zum Produktions-potenzial.

Quelle: AMECO; eigene Berechnungen.

Abbildung 11: Preisentwicklung (Dänemark)



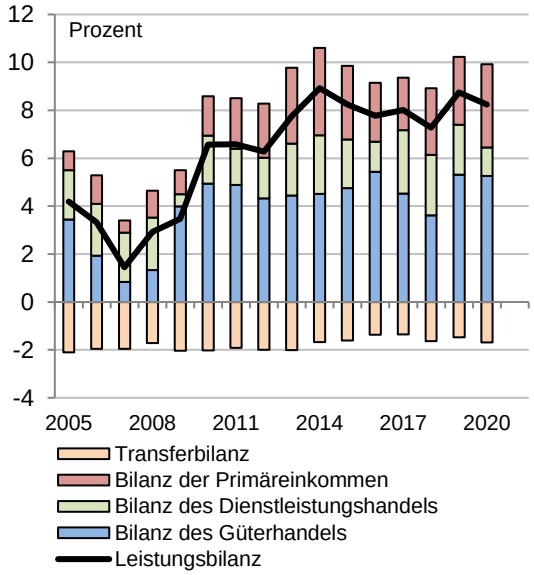
Jahresdaten. Kerninflation: Ohne Energie und unverarbeitete Lebensmittel.

Quelle: AMECO; Eurostat; eigene Berechnungen.

Von der europäischen Schuldenkrise war die dänische Wirtschaft nur indirekt betroffen, zumal der Anteil der Krisenländer an den Exporten vergleichsweise gering war (Europäische Kommission, 2012a). In gewisser Weise profitierte Dänemark sogar, da Schuldpapiere dänischer Provenienz wie Staatsanleihen oder Hypothekenpapiere international gefragt waren und die Zinsen entsprechend sanken (Europäische Kommission, 2014a) Bremsend wirkte allerdings die hohe Verschuldung der privaten Haushalte. Sie ist zwar im Grundsatz strukturell begründet, und den Schulden stehen hohe Vermögenswerte aus der privaten Altersvorsorge und Wohneigentum gegenüber (Europäische Kommission, 2012b). In einem Umfeld erhöhter Unsicherheit und deutlich gesunkener Immobilienpreise dämpfte sie aber privaten Konsum spürbar. In der Folge nahm die inländische Nachfrage insgesamt nur verhalten zu.

Gleichzeitig expandierten die Ausfuhren recht kräftig, so dass sich der Überschuss in der Handelsbilanz kräftig erhöhte (Abbildung 13). Zusammen mit einem erheblichen Anstieg der Primäreinkommen aus dem Ausland infolge der stark positiven und weiter steigenden Nettoauslandsvermögensposition führte dies dazu, dass sich der Überschuss in der Leistungsbilanz von knapp 2 Prozent im Jahr 2007 auf rund 8 Prozent in den Jahren ab 2014 erhöhte (Abbildung 12).

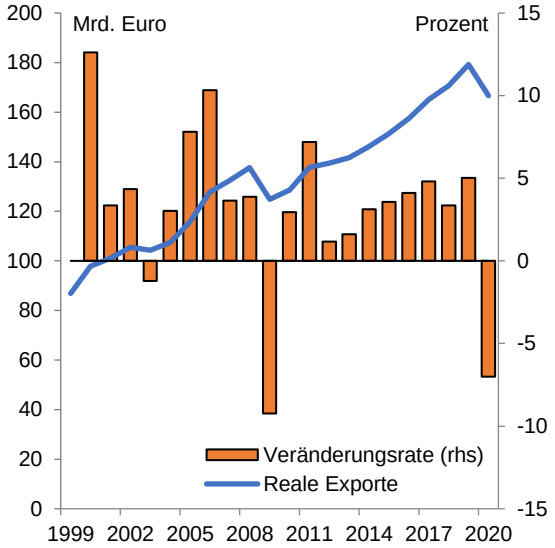
Abbildung 12: Leistungsbilanz (Dänemark)



Jahresdaten, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in laufenden Preisen.

Quelle: OECD, *Main Economic Indicators*.

Abbildung 13: Exporte (Dänemark)



Jahresdaten; preis-, kalender- und saisonbereinigt, Basisjahr: 2015, Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent.

Quelle: Eurostat, *National Accounts.*

2.2.2 Finanzpolitische Maßnahmen

Obwohl die automatischen Stabilisatoren aufgrund des hohen Staatsanteils und der umfassenden sozialen Sicherungssysteme in Dänemark besonders stark wirken (Girouard and Andre, 2005), wurden zur Überwindung der Rezession 2009 kräftige diskretionäre Impulse gesetzt. Zum einen wurden die laufenden Ausgaben erhöht und Investitionen vorgezogen. Zum anderen verabschiedete die dänische Regierung eine Steuerreform („Spring Reform Package"), die insbesondere eine Erhöhung der Einkommensgrenzen in verschiedenen Steuerstufen und eine Absenkung der Steuersätze vorsah, die sich beim Spitzensteuersatz auf 7,5 Prozentpunkte belief. Zur Gegenfinanzierung wurden die Möglichkeit zum Steuerabzug von Zinszahlung verschiedene andere Ausnahmetatbestände reduziert (OECD, 2009), wobei die einnahmenerhöhenden Maßnahmen nur allmählich greifen sollten, so dass zunächst ein fiskalischer Impuls entstand.

Vor dem Hintergrund eines erwarteten Budgetdefizits von mehr als 3 Prozent wurde im Jahr 2010 ein Konsolidierungsprogramm für die Jahre 2011 bis 2013 beschlossen (Ministry of Finance (DK), 2010), um das strukturelle Defizit um 1 ½ Prozentpunkte zu reduzieren und damit den größten Teil der für das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts im Jahr 2015 nötigen Anpassung zu erreichen. Auf der einen Seite wurden die staatlichen Konsumausgaben deutlich gekürzt (um rund 1/2 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) und Mechanismen eingeführt mit dem Ziel, die die Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften zu bremsen (OECD, 2012a). Zudem wurden einige Sozialleistungen eingeschränkt, insbesondere die die Kriterien für den Bezug von Arbeitslosengeld sowie die Höchstdauer des Bezugs von vier auf zwei Jahre reduziert, eine Maßnahme von der man sich neben Einsparungen positive Effekte für das Arbeitsangebot und damit verbunden höhere Staatseinnahmen in der Zukunft erwartete. Auf der anderen Seite wurde die automatische Anpassung der Schwellenwerte für die

Einkommensteuerstufen für drei Jahre ausgesetzt und eine anstehende darüberhinausgehende Erhöhung der Einkommensschwelle für den Spitzensteuersatz auf das Jahr 2014 verschoben.

Angesichts der hartnäckigen Konjunkturschwäche und der konjunkturellen Risiken durch die Schuldenkrise im Euroraum wurde der Sparkurs im Haushaltsplan für 2012 revidiert. Es wurden zusätzliche Ausgaben zur Konjunkturanregung im Umfang von 1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts beschlossen, die vor allem durch das Vorziehen von für die Jahre 2014-2020 geplanten Investitionen. Außerdem wurden zusätzliche Ausgaben für Bildung und das Gesundheitssystem bereitgestellt und die gerade beschlossene Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung temporär ausgesetzt. Auf der Einnahmenseite bedeutet der Haushalt ein Ende des im Jahr 2001 beschlossenen „Tax Freeze“ (OECD, ohne Jahr), der vorsah, dass Steuersätze nicht erhöht werden konnten. Es wurden verschiedene Verbrauchsteuersätze erhöht und eine sog. Fettsteuer eingeführt sowie Steuerausnahmetatbestände abgeschafft.

In den folgenden Jahren war die Finanzpolitik weitgehend neutral ausgerichtet. Die Investitionsausgaben waren allerdings zeitweise rückläufig als Reaktion auf das Vorziehen in die Jahre 2012 und 2013, wurden aber letztlich nicht spürbar reduziert. Änderungen des strukturellen Haushaltssaldos waren zumeist überwiegend volatilen Komponenten zuzurechnen wie den Einnahmen aus der Nordseeöl- und -gasförderung sowie den Steuereinnahmen auf Zugewinne bei Pensionsvermögen.

2.2.3 Schuldenstand und Budgetsaldo

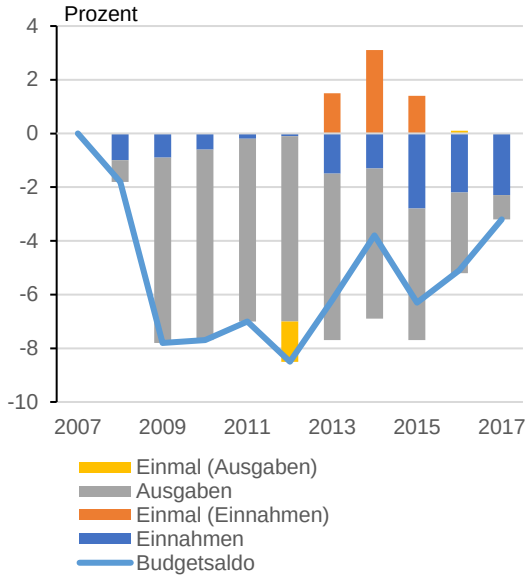
Dänemark startete in die Große Rezession mit soliden Finanzen. Nach einer langen Phase der Konsolidierung war die Bruttostaatsverschuldung von knapp 80 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt im Jahr 1993 auf 27 Prozent im Jahr 2007 gesunken. Der gesamtstaatliche Haushalt verzeichnete im Jahr 2007 einen Überschuss von 5 Prozent der Wirtschaftsleistung. Der Einbruch der Konjunktur und die expansiven fiskalischen Maßnahmen führten in den Jahren 2008 und 2009 zu einer starken Verschlechterung der Haushaltslage. Obwohl sich der Haushaltssaldo um fast 8 Prozentpunkte verschlechterte, blieb das Defizit allerdings gemessen an anderen europäischen Ländern moderat und blieb unterhalb der Maastricht-Grenze von 3 Prozent. Der Schwellenwert wurde lediglich im Jahr 2012 überschritten, allerdings aufgrund von Einmalausgaben, weil im Zusammenhang mit einer Pensionsreform Beiträge zur freiwilligen Frühpensionierungsversicherung zurückerstattet wurden.

Die 2010 eingeleitete Konsolidierungspolitik zeigte zunächst wenig Resultate, weil die Konjunktur nur langsam in Gang kam und vor dem Hintergrund der Schuldenkrise neue Ausgaben beschlossen wurden. Die ausgeprägte Verbesserung des Budgetsaldos von einem Defizit in Höhe von 3,5 Prozent im Jahr 2012 zu einem Überschuss von 1,1 Prozent im Jahr 2014 war zu erheblichen Teilen auf Einmaleinnahmen zurückzuführen (Abbildung 14). Diese kamen durch eine Regelung zustande, die es ermöglichte, die zukünftige Besteuerung von kapitalbasierten Alterseinkünften durch Abschlagszahlungen zu vermeiden (Europäische Kommission, 2014b). Erst mit Anziehen der Konjunktur ab 2015 wurde die Defizitquote nachhaltig deutlich reduziert, und im Jahr 2017 wurde erstmals wieder ein Überschuss im Staatshaushalt verzeichnet.

Die Bruttostaatsverschuldung nahm – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – bis zum Jahr 2014 zu. Sie stieg in der Finanzkrise aufgrund der Übernahme von Assets aus dem Finanzsektor sprunghaft (Stock-Flow-Adjustment) und erhöhte sich danach vor allem aufgrund der laufenden Budgetdefizite weiter

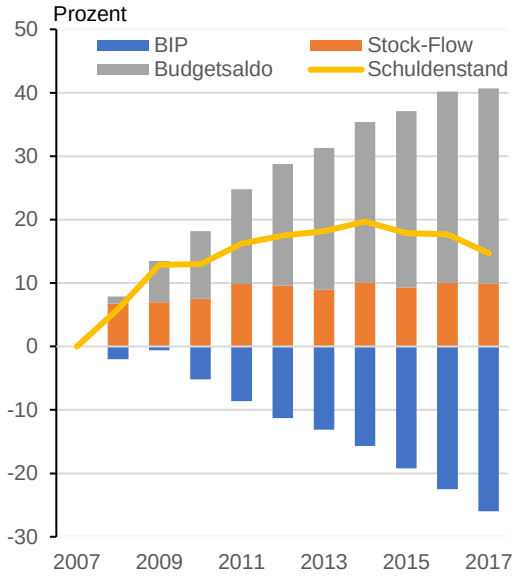
(Abbildung 15). Seit 2015 ist sie wieder rückläufig, und das ausgehend von einem im europäischen Vergleich mit 46 Prozent recht niedrigen Niveau. Aufgrund der beträchtlichen Bestände des Staates an Finanzvermögen ist der Nettoschuldenstand – mit zuletzt rund 15 Prozent – noch deutlich geringer.

Abbildung 14: Veränderung des Budgetsaldos (Dänemark)



2007 = 0 | Budgetsaldo 2007: 5,0%.
Balken: Beiträge zur Veränderung in Prozentpunkten.
Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

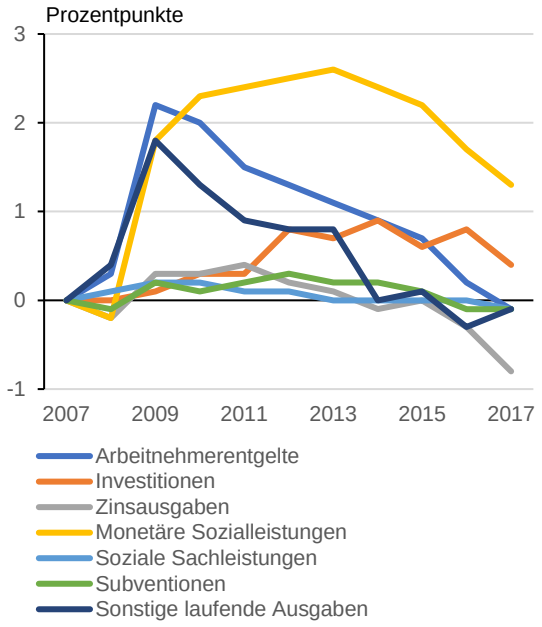
Abbildung 15: Veränderung des Bruttoschuldenstands (Dänemark)



2007 = 0 | Schuldenstand 2007: 27,2%.
Balken: Beiträge zur Veränderung in Prozentpunkten.
Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

Bemerkenswert ist, dass die Konsolidierung ab 2014 vor allem dadurch zustande kam, dass die Ausgaben langsamer zunahmen als das Bruttoinlandsprodukt, während die Einnahmenquote tendenziell eher rückläufig war und auch im Jahr 2017 noch deutlich unter dem Vorkrisenniveau lag. Wesentliche Faktoren waren Zurückhaltung bei den sonstigen laufenden Ausgaben und bei den Arbeitnehmerentgelten – wohl nicht zuletzt durch die verbesserten Anreize zur Sparsamkeit auf kommunaler Ebene. Seit 2013 nahmen mit der konjunkturellen Belebung auch die monetären Sozialleistungen wieder deutlich ab und zuletzt trugen auch die sinkenden Zinsausgaben zum Rückgang der Ausgabenquote bei (Abbildung 16). Die Investitionsausgaben blieben demgegenüber bis zuletzt auf einem erhöhten Niveau.

Abbildung 16: Veränderung der Ausgabenanteile rel. zum BIP (Dänemark)



2007=0.

Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

2.2.4 Fazit

Der dänische Staat war aufgrund der soliden Staatsfinanzen zu Beginn der globalen Finanzkrise in der Lage die – beträchtlichen – automatischen Stabilisatoren voll wirken zu lassen und darüber hinaus durch eine wachstumsorientierte Einkommensteuerreform und zusätzliche Ausgaben Impulse zu geben. Die anschließende Konsolidierung brauchte aufgrund der ungünstigen außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und des Bemühens der privaten Haushalte, ihre Verschuldung zu reduzieren, zwar länger als erwartet, war aber letztlich erfolgreich. Sie wies zudem wichtige Elemente auf, die geeignet sind, nachhaltiges Wachstum zu fördern: Die Ausgabenquote wurde auf das – freilich im internationalen Vergleich mit knapp 50 Prozent immer noch hohe – Ausgangsniveau zurückgeführt, wobei der Anteil der Investitionsausgaben erhöht wurde, und die Einnahmenquote wurde nachhaltig spürbar gesenkt.

2.3 Irland

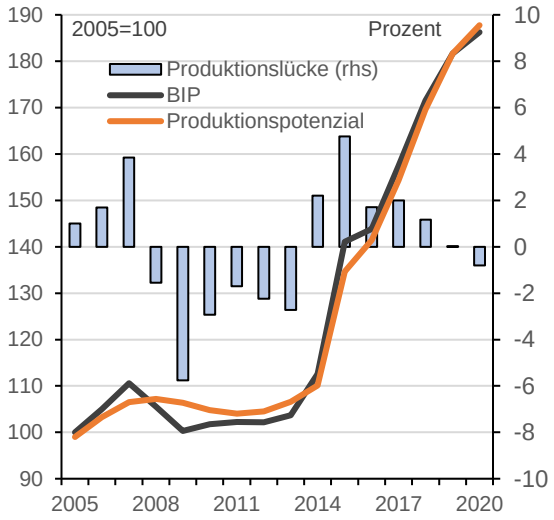
2.3.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Durch die Finanzkrise geriet Irland in eine tiefe Rezession. Das Land war besonders betroffen, weil der Finanzsektor hier besonders stark ausgeprägt war und zugleich eine Immobilienblase platzte. Die Wirtschaftsleistung ist in der Folge massiv eingebrochen und erholte sich in den ersten Jahren nach der Krise nur schleppend, was aber typisch für Finanzkrisen ist (Abbildung 17). Die Tiefe der Krise und die Belastungen aus dem Finanzsektor waren so groß,1 dass der Bruttoschuldenstand sprunghaft stieg.

Erst mit der allmählichen Bereinigung des Finanzsektors fasste die Wirtschaft wieder Tritt. Dann allerdings traten Sondereffekte durch Steuergestaltungsmodelle international agierender Großunternehmen hinzu, die seit dem Jahr 2015 das Bruttoinlandsprodukt massiv erhöht haben (Stolzenburg 2016). Auch in den Folgejahren kam es aus diesem Grund immer wieder zu sprunghaften Veränderungen von Investitionen und Exporten. Dadurch ist die Dynamik der irischen Wirtschaft deutlich überzeichnet und das Bruttoinlandsprodukt als Bezugsgröße für fiskalische Indikatoren infrage gestellt.

[1] Die EZB hatte zu Beginn Druck auf die irische Regierung ausgeübt, die Verbindlichkeiten der irischen Banken weiter zu bedienen, mit dem Ziel, Übertragungseffekte der irischen Krise in den Rest des Euroraums zu unterbinden. Die Bankenrettung hat in erheblichem Maße den irischen Staatshaushalt belastet und wäre, sofern nur irische Belange berücksichtigt worden wären, in der stattgefundenen Weise wohl nicht erfolgt.

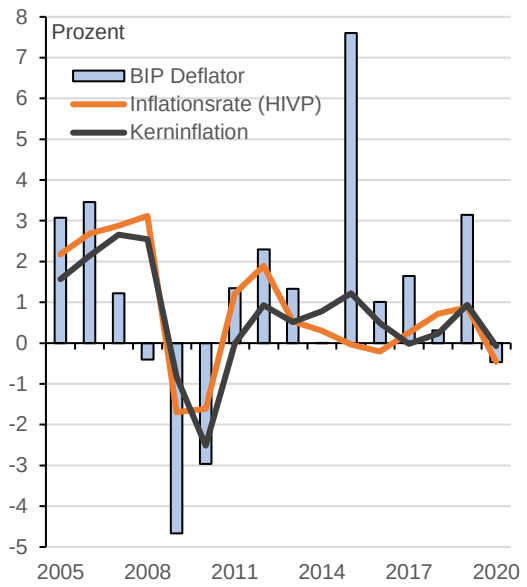
Abbildung 17: Konjunktur und Wachstum (Irland)



Jahresdaten; preis-, kalender- und saisonbereinigt. Produktionsücke: In Relation zum Produktions-potenzial.

Quelle: AMECO; eigene Berechnungen.

Abbildung 18: Preisentwicklung (Irland)



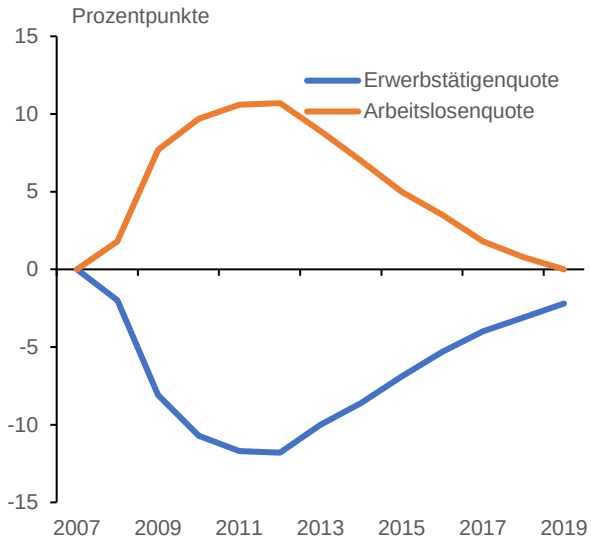
Jahresdaten. Kerninflation: Ohne Energie und unverarbeitete Lebensmittel.

Quelle: AMECO; Eurostat*;* eigene Berechnungen.

Die Finanzkrise und das Ende des Immobilienbooms trieben Irland zudem in eine Deflation. Bereits im Jahr 2008 sank bei weiterhin steigenden Verbraucherpreisen bereits der BIP-Deflator. In den Jahren 2009 und 2010 kam es dann zu deutlichen Preisrückgängen (Abbildung 18). Deflationäre Tendenzen können Altschulden problematisch machen und je nach Ausprägung des Steuer- und Transfersystems die laufenden Haushalte unter Druck setzen. Die Krise setzte allerdings ein, als der irische Staat mit weniger als 30 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt noch einen sehr moderaten Schulden-stand aufwies. Bedeutender ist der Einfluss auf die Steuereinnahmen, die in de deflationären Jahren deutlich zurückgingen, was nicht zuletzt an schwindenden Steuereinnahmen aus Immobilienvermögen und insbesondere Immobilientransaktionen la. Gewinne aus letzteren unterliegen vollständig der Ein-kommensteuer. Zudem verschlechterte sich die Steuerbasis relativ zum Bruttoinlandsprodukt durch die Schwäche der Binnenwirtschaft. Indirekte Steuereinnahmen sanken erheblich.

Seit dem Jahr 2014 befand sich die irische Ökonomie bis in das Jahr 2019 in einem kräftigen Auf-schwung, was neben dem (freilich überzeichneten) Anstieg des Bruttoinlandsprodukts andere, nicht durch die Steuergestaltungsmaßnahmen verzerrten Indikatoren belegen, wie etwa die Arbeitslosig-keit. Die Arbeitslosenquote war bis in das Jahr 2012 stark gestiegen, ging danach kontinuierlich zurück und erreichte 2019 wieder ihr Vorkrisenniveau (Abbildung 19).

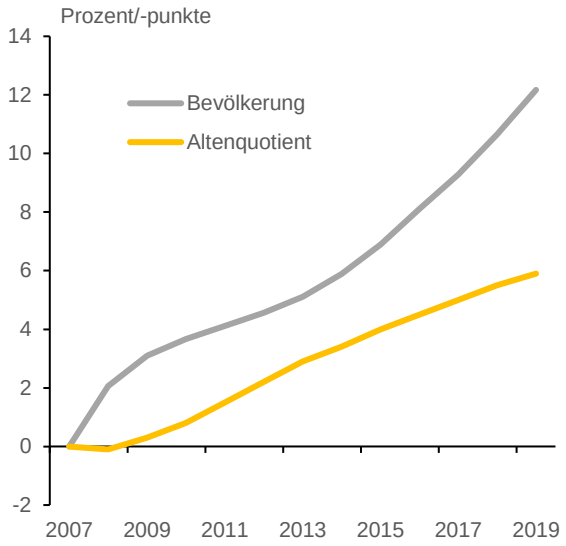
Abbildung 19: Erwerbstätigenquote und Arbeitslosenquote (Irland)



Kumulierte Veränderung seit 2007 in Prozent bzw. Prozentpunkten. Erwerbstätigenquote: Zahl der Erwerbstätigen in Relation zur Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren; Arbeitslosenquote: Zahl der Arbeitslosen in Relation zur Zahl der Erwerbspersonen im Alter von 15 bis 64 Jahren.

Quelle: Eurostat

Abbildung 20: Bevölkerung und Altenquotient (Irland)

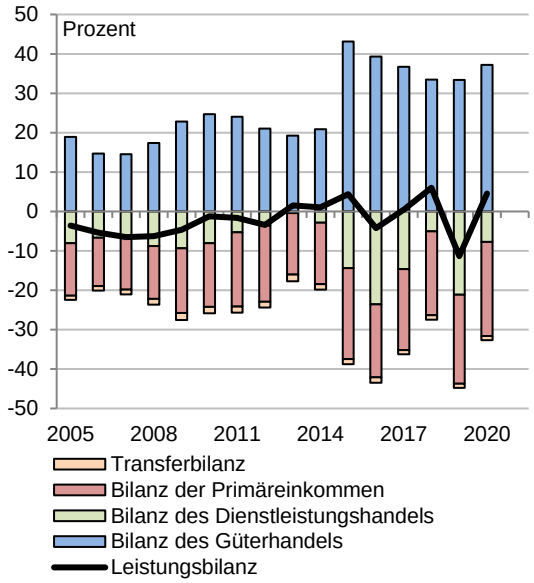


Bevölkerung: Gesamtbevölkerung; Altenquotient: Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und mehr in Relation zur Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren.

Quelle: Eurostat

In der gesamten Zeit von Beginn der Finanzkrise bis zum Ausbruch der Corona-Krise nahm die irische Bevölkerung deutlich zu (Abbildung 20). Ihr Wachstum war zwar in den Jahren 2008 bis 2015 wegen geringerer Immigration während der wirtschaftlichen Schwächephase gedämpft, doch ist die Bevölkerung Irlands weiterhin relativ jung. Die demografische Situation Irlands unterscheidet sich dadurch von vielen anderen hochentwickelten europäischen Volkswirtschaften, was bei der Bewertung finanz- und sozialpolitischer Reformen aus Sicht Österreichs berücksichtigt werden sollte. Zugleich ist aber festzuhalten, dass der Altersquotient ebenfalls kontinuierlich stieg, was mit einer im Trend höheren Lebenserwartung und einem Rückgang – im europäischen Vergleich: Normalisierung – der Bevölkerungsdynamik zusammenhängt.

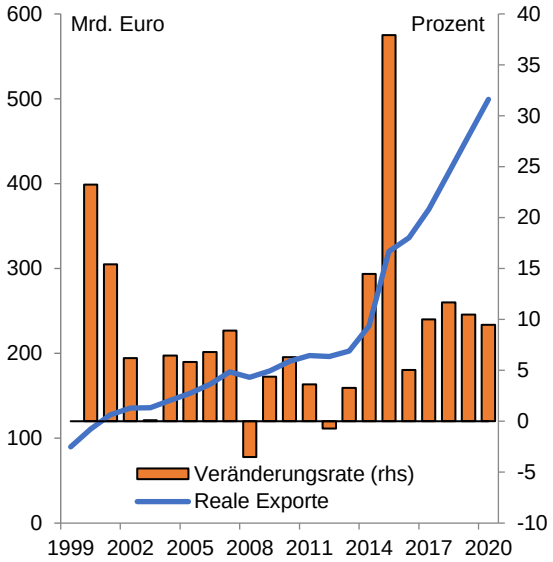
Abbildung 21: Leistungsbilanz (Irland)



Jahresdaten, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in laufenden Preisen.

Quelle: OECD, *Main Economic Indicators*.

Abbildung 22: Exporte (Irland)



Jahresdaten; preis-, kalender- und saisonbereinigt, Basisjahr: 2015, Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent.

Quelle: Eurostat, *National Accounts*.

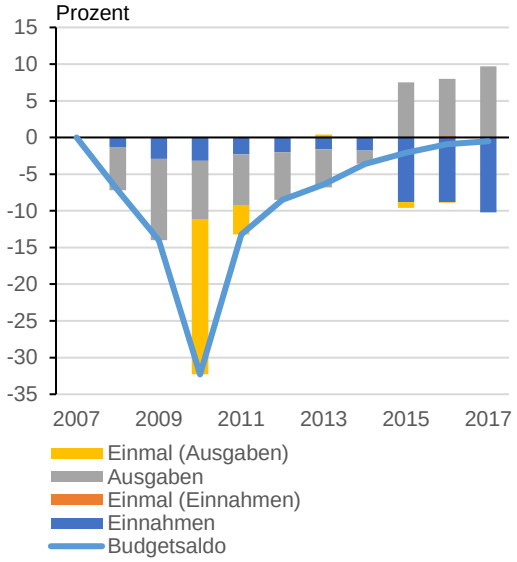
2.3.2 Finanzpolitische Maßnahmen

Irland hat mit Beginn der Krise erhebliche Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen. Bereits in den Jahren 2009 und 2010 wurden Steuern erhöht und Ausgaben gesenkt. Im Jahr 2011 wurde dann ein Anpassungsprogramm aufgelegt, dass von Seiten des IWF, vom EFSF und durch andere europäische Länder finanziert wurde (Europäische Kommission 2011a, 2013a). Im Zuge des Programms wurden weitere Maßnahmen, die nochmals einen Umfang von etwa 15 Mrd. Euro hatten, geplant und umgesetzt (Scott und Bedogni 2017). Gemessen am BIP des Jahres 2011 waren das etwa 8 ½ Prozent. Die Maßnahmen setzten insgesamt vor allem bei der Ausgabenseite an. Ausgaben für Beschäftigte im öffentlichen Dienst wurden gesenkt ebenso wie das Kindergeld und Leistungen für Arbeitslose. Eine wesentliche Ausnahme bildete die merkliche Anhebung der Einkommensteuersätze im Jahr 2009 und die Anhebung der Umsatzsteuersätze im Jahr 2012 – der reguläre Satz wurde von 21 auf 23 Prozent erhöht. Die Steuererhöhungen geschahen allerdings vor dem Hintergrund, dass die irischen Steuersätze im europäischen Vergleich eher gering sind.

2.3.3 Schuldenstand und Budgetsaldo

Mit Beginn der Schuldenkrise setzte ein drastischer Anstieg der staatlichen Verschuldung ein. Einen erheblichen Beitrag lieferten dabei die Maßnahmen zur Bankenabwicklung, die zu Stock-Flow Adjustments und einem massiven Defizit im Jahr 2010 führten (Abbildung 23 und 24). Die Ausgaben für die Bankenrettung waren im wesentlichen Einmaleffekte, so dass sich die Ausgaben im Jahr 2011 wieder normalisierten. Doch stiegen mit der Krise endogen auch die Sozialausgaben stark und die Einnahmen sanken trotz der Steuererhöhungen im Jahr 2009 sogar stärker als das Bruttoinlandsprodukt, was vor allem darauf zurückzuführen ist, dass die Gewinne aus Immobiliengeschäften einbrachen.

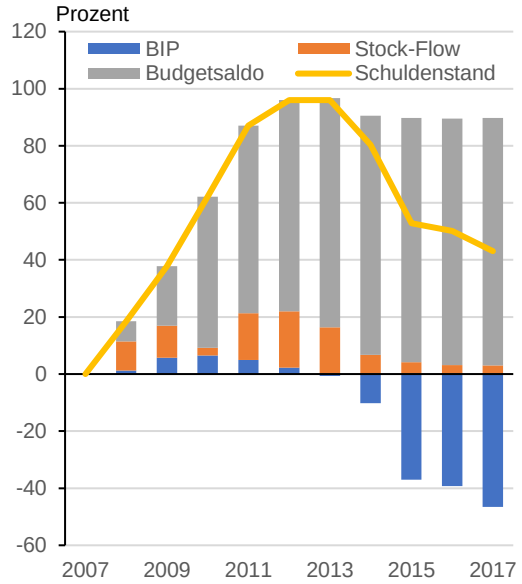
Abbildung 23: Veränderung des Budgetsaldos (Irland)



2007 = 0 | Budgetsaldo 2007: 0,3% Balken: Beiträge zur Veränderung in Prozentpunkten.

Quelle: AMECO, eigene Berechnugen.

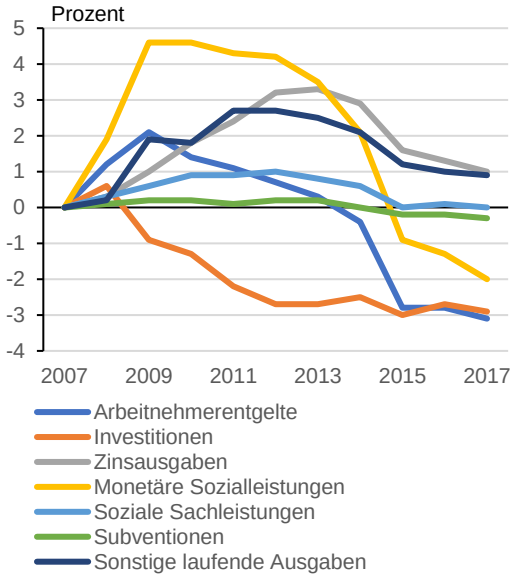
Abbildung 24: Veränderung des Bruttoschuldenstands (Irland)



2007 = 0 | Schuldenstand 2007: 23,9% Balken: Beiträge zur Veränderung in Prozentpunkten.

Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

Abbildung 25: Veränderung der Ausgabenanteile rel. zum BIP (Irland)



2007=0.

Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

Mit der Krise sind auch die laufenden Ausgaben des Staates relativ zur Wirtschaftsleistung gestiegen. Insbesondere gab es mit dem Sprung in der Arbeitslosigkeit auch einen starken Anstieg der monetären Sozialleistungen (Abbildung 25). Die Ausgabensituation wurde zudem durch demografische Trends belastet. Bei einem zeitgleichen Anstieg der Bevölkerungszahl nahm die Abhängigkeitsquote im betrachteten Zeitraum nahezu durchgängig zu. Die Ausgaben für Renten sind von 2007 bis 2014 um 1/3 gestiegen und die Ausgaben für Pensionen im öffentlichen Dienst haben sich im gleichen Zeitraum nahezu verdoppelt. Finanzpolitische Maßnahmen haben diesem Anstieg nur geringfügig entgegengewirkt. Allerdings wurden in den Krisenjahren wiederholt Familienleistungen und Zahlungen an Bedürftige gekürzt, so dass zusammen mit der Erholung am Arbeitsmarkt, die ab dem Jahr 2012 spürbar wurde, der Anteil der monetären Sozialleistungen wieder sank.

Vor allem durch die Bankenkrise und den damit verbundenen sprunghaften Anstieg der Staatsverschuldung sind die Zinsausgaben merklich gestiegen und trotz des allgemeinen Trends in Europa über Jahre hinweg über dem Vorkrisenniveau verblieben. Allerdings haben sich die Marktkonditionen recht

bald wieder gebessert, so dass sich der irische Staat nach dem Anpassungsprogramm wieder günstig an den Kapitalmärkten finanzieren konnte.

Ein Teil der Konsolidierung erfolgte in Irland auch über die öffentlichen Investitionen, die im Vergleich zum Vorkrisenjahr deutlich reduziert wurden. Allerdings war das Ausgangsniveau sehr hoch.

2.3.4 Fazit

Irland ist es gelungen, eine fiskalisch sehr schwierige Situation zu überwinden. Die irische Geschichte ist dabei in vielerlei Hinsicht besonders. Zum einen hatte die Bankenkrise zu zusätzlichen Belastungen für die öffentlichen Haushalte, aber auch die Volkswirtschaft insgesamt, geführt, die einen Vergleich mit den heutigen Folgen der Corona-Krise erschweren. Zum anderen sind die Entwicklungen und insbesondere die Kennzahlen durch Verwerfungen des Bruttoinlandsprodukts infolge von Buchungsoperationen internationaler Konzerne spätestens mit dem Jahr 2015 kaum noch zu interpretieren. Dass Irland mit dem Jahr 2011 ein Anpassungsprogramm finanziert von IWF, EFSF und anderen europäischen Partnerländern durchlaufen hat, fällt dabei weniger ins Gewicht. Die mit dem Anpassungsprogramm vereinbarten finanzpolitischen Maßnahmen sind weitgehend als Fortsetzung der bereits mit Ausbruch der Krise eingeschlagenen eigenständigen Politik Irlands zu sehen. Dass die von den Partnern gewährten Kredite zeitweise die Kreditkosten relativ zu einer Marktlösung gemindert haben dürften, ist hingegen kein Hindernis für einen Vergleich mit der aktuellen Situation, da eine plötzliche Ausweitung der Risikoaufschläge für österreichische Anleihen sehr unwahrscheinlich ist und das derzeit günstige Zinsniveau noch einige Zeit andauern dürfte.

Der Fokus der Konsolidierungsmaßnahmen auf der Ausgabenseite hat in Irland nicht zu einer dauerhaften wirtschaftlichen Schwäche geführt. So dürfte die Reduktion der Arbeitslosenunterstützung mitten in der Krise die Endnachfrage zunächst zwar zusätzlich geschwächt haben, allerdings ist auch festzuhalten, dass ein deutlicher Beschäftigungsaufschwung zeitlich folgte. Inwieweit dieser auch auf geringere Lohnersatzleistungen zurückzuführen ist, lässt sich an dieser Stelle allerdings nicht analysieren.

2.4 Niederlande

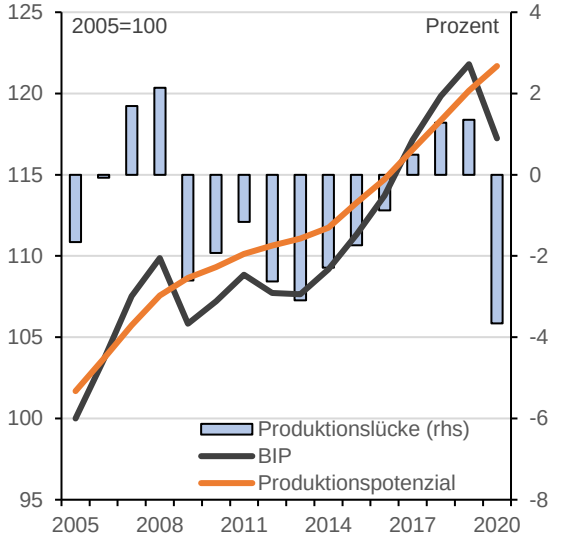
2.4.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die Wirtschaftseinbruch im Zuge der Großen Rezession war in den Niederlanden mit -3,7 Prozent etwas geringer als im Euroraum insgesamt. Die nachfolgende Erholung war aber vergleichsweise schwach, und in den Jahren 2011 und 2012 rutschte das Land erneut in die Rezession. Obwohl das Land aufgrund der soliden Ausgangslage seiner Staatsfinanzen und einer in der Vergangenheit stabilitätsorientierten Wirtschaftspolitik an den Finanzmärkten nicht unter erheblichen Druck geriet, war es mit ähnlichen Problemen konfrontiert wie die Länder an der europäischen Peripherie, die im Zentrum der Schuldenkrise standen (IMF, 2013). So führte die Kombination von hoher Verschuldung und sinkenden Immobilienpreisen bei den privaten Haushalten zu Konsolidierungsbemühungen, welche die Inlandsnachfrage bremsten. Auch stand der Finanzsektor unter erheblichem Stress. Die Erholung von der zweiten Rezession nahm ebenfalls nur langsam Fahrt auf. Das Vorkrisenniveau des Bruttoinlandsprodukts wurde erst im Jahr 2015 wieder überschritten und erst im Jahr 2017 war die Produktionslücke

– die Differenz zwischen tatsächlicher Produktion und Produktionspotenzial – erstmals wieder geschlossen (Abbildung 26).

Der Anstieg des BIP-Deflators weist für die Jahre nach der Finanzkrise auf einen deutlich sinkenden Preisauftrieb hin. Bei den Verbraucherpreisen wird diese Tendenz aber durch administrative Maßnahmen überlagert, die dazu führten, dass die Verbraucherpreise in den Jahren 2011 bis 2013 sogar recht deutlich zulegten (Abbildung 27).

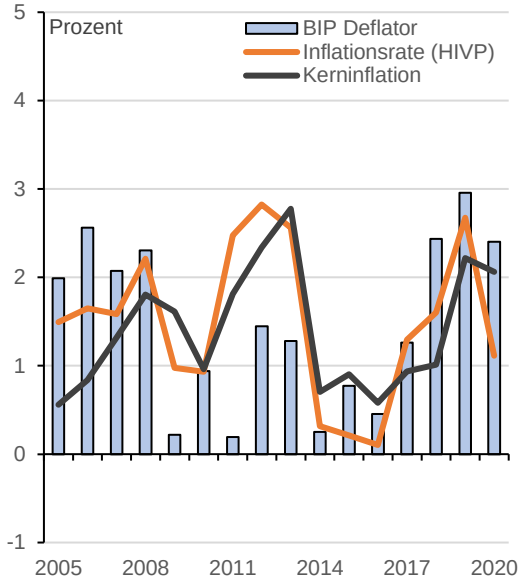
Abbildung 26: Konjunktur und Wachstum (Niederlande)



Jahresdaten; preis-, kalender- und saisonbereinigt. Produktionsücke: In Relation zum Produktionspotenzial.

Quelle: AMECO; eigene Berechnungen.

Abbildung 27: Preisentwicklung (Niederlande)



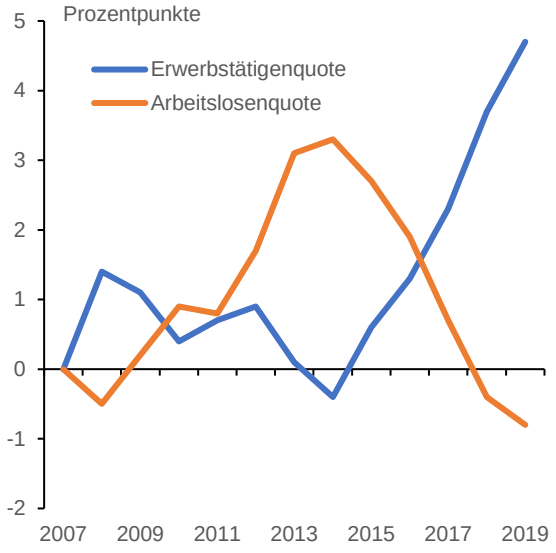
Jahresdaten. Kerninflation: Ohne Energie und unverarbeitete Lebensmittel.

Quelle: AMECO; Eurostat; eigene Berechnungen.

Während die Erwerbstätigenquote im Zuge der Großen Rezession und der Rezession der Jahre 2011/12 nur moderat zurückging, stieg die Arbeitslosenquote in der Spitze um 3,3 Prozentpunkte. Seit dem Jahr 2014 verbesserte sich die Lage am Arbeitsmarkt stetig und die Arbeitslosigkeit unterschritt ihr Vorkrisenniveau im Jahr 2018 wieder (Abbildung 28). Die Erwerbstätigenquote stieg gleichzeitig kräftig und lag im Jahr 2019 um 4,7 Prozentpunkte über ihrem Vorkrisenniveau. Neben der konjunkturellen Erholung könnten Arbeitsmarktreformen aus dem Jahr 2014 zur Verbesserung der Lage am Arbeitsmarkt beigetragen haben, die die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für Personen mit langen Beschäftigungszeiten verkürzt und die Möglichkeiten für Arbeitslose, Arbeitsangebote auszuschlagen, restriktiver gestaltet haben (Tijdens et al. 2015).

Die Bevölkerung wuchs mit einem Plus von 5,9 Prozent sichtbar, allerdings nahm der Altenquotient kräftig – um 8,0 Prozentpunkte zu (Abbildung 29).

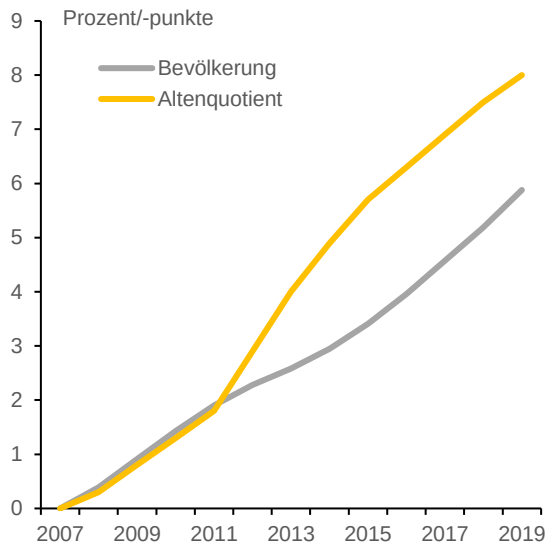
Abbildung 28: Erwerbstätigenquote und Arbeitslosenquote (Niederlande)



Kumulierte Veränderung seit 2007 in Prozent bzw. Prozentpunkten. Erwerbstätigenquote: Zahl der Erwerbstätigen in Relation zur Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren; Arbeitslosenquote: Zahl der Arbeitslosen in Relation zur Zahl der Erwerbspersonen im Alter von 15 bis 64 Jahren.

Quelle: Eurostat.

Abbildung 29: Bevölkerung und Altenquotient (Niederlande)

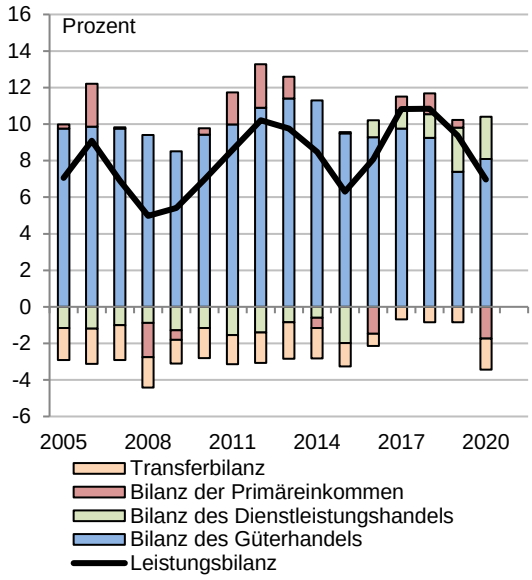


Bevölkerung: Gesamtbevölkerung; Altenquotient: Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und mehr in Relation zur Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren.

Quelle: Eurostat.

Der bereits vor der Finanzkrise große Leistungsbilanzüberschuss nahm in den Jahren nach 2009 deutlich zu (Abbildung 30). Vor allem trug die Zunahme der Überschüsse in der Handelsbilanz dazu bei, die sich dadurch ergab, dass die Importe durch die schwache Inlandsnachfrag e gebremst wurden, während die Exporte in den meisten Jahren recht kräftig expandierten (Abbildung 31). Mit sich verstärkender konjunktureller Erholung nahmen die Handelsbilanzüberschüsse in den letzten Jahren tendenziell ab, allerdings ließen zunehmende Überschüsse im Dienstleistungshandel den Leistungsbilanzüberschuss auf hohem Niveau bleiben.

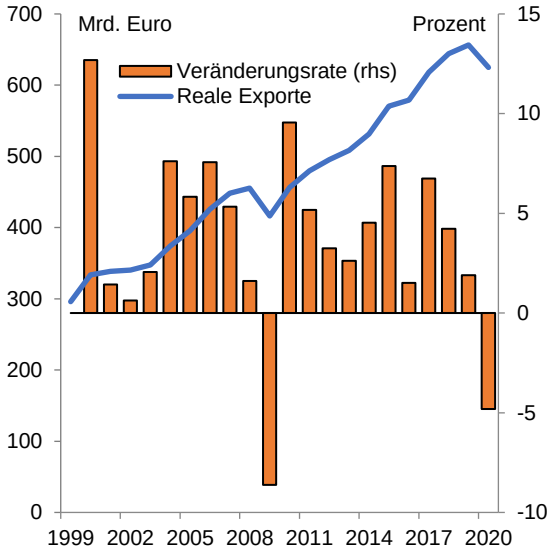
Abbildung 30: Leistungsbilanz (Niederlande)



Jahresdaten, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in laufenden Preisen.

Quelle: OECD, *Main Economic Indicators.*

Abbildung 31: Exporte (Niederlande)



Jahresdaten; preis-, kalender- und saisonbereinigt, Basisjahr: 2015, Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent.

Quelle: Eurostat, *National Accounts.*

2.4.2 Finanzpolitische Maßnahmen

Die Niederlande beschlossen bereits frühzeitig – im Jahr 2010 – Ziele und Maßnahmen, um die in der Großen Rezession entstandenen Haushaltsdefizite zu reduzieren und den erhöhten Schuldenstand wieder zurückzuführen. Die Konsolidierungspläne umfassten den Zeitraum bis 2015. Sie setzten zum überwiegenden Teil auf der Ausgabenseite an und waren im Vergleich zu den Ankündigungen anderer Länder relativ detailliert ausgearbeitet (De Geus and Kraan, 2012). Viele Einsparungen sollten durch Strukturreformen erzielt werden, die Zeit brauchen, um sie zu implementieren, so dass ein erheblicher Teil der Einsparungen für die späteren Jahre vorgesehen war.

Entsprechend diesen Plänen wurde die in den Jahren 2009 und 2010 wirksamen fiskalischen Impulse im Jahr 2011 entzogen und zusätzliche Einsparungen im Umfang von 0,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts vorgenommen. Für 2012 wurden Einsparungen von 0,8 Prozent beschlossen, die im Wesentlichen bei den laufenden Ausgaben durch Stellenabbau im öffentlichen Dienst, durch den Abbau verschiedener Subventionen sowie durch die Kürzung von Sozialleistungen (insbes. Kindergeld und Krankengeld) erreicht werden sollten (Europäische Kommission, 2012a).

Allerdings erhöhte sich durch die 2011 einsetzende neuerliche Konjunkturschwäche der Konsolidierungsbedarf, um wie vorgesehen die 3-Prozent-Grenze des EU Defizit-Verfahrens im Jahr 2013 zu unterschreiten. Daher wurden im Frühjahr 2012 weitere Maßnahmen beschlossen, die außer Sparmaßnahmen eine Reihe von Strukturreformen umfassten (OECD, 2012b). Im Einzelnen wurde der Regelsatz der Mehrwertsteuer um 2 Prozentpunkte auf 21 Prozent erhöht und Verbrauchsteuern auf Tabak und Alkohol angehoben. Um die negative Wirkung dieser Maßnahme auf die Realeinkommen abzudämpfen, wurde gleichzeitig die Einkommensteuer für Geringverdiener gesenkt. Die Löhne im öffentlichen Sektor wurden für zwei Jahre eingefroren. Im Gesundheitswesen wurden höhere Zuzahlungen und Einschränkungen des Umfangs der Grundversicherung beschlossen, um Einsparungen zu erzielen. Das

Pensionsalter wurde von 65 Jahren beginnend bereits im Jahr 2013 bis 2019 um ein Jahr und bis 2023 um ein weiteres Jahr erhöht. Erhebliche zusätzliche Einnahmen wurden durch die Beschränkung der steuerlichen Absetzbarkeit von Hypothekenzinsen anvisiert. Hinzu kamen Reformen zur Flexibilisierung am Arbeitsmarkt am Arbeitsmarkt und Wohnungsmarkt sowie Maßnahmen mit dem Ziel, den Verbrauch fossiler Energie zu reduzieren. Der zusätzliche Konsolidierungsbeitrag des Pakets wurde mit 2 Prozent in Relation zum Bruttoinland angegeben.

Auch im Jahr 2014 wurden Sparziele auf der Ausgabenseite gesetzt und einzelne Abgaben erhöht, freilich in deutlich geringerem Umfang. Der strukturelle Haushaltssaldo sank um reichlich 0,5 Prozentpunkte. Im Jahr 2016 wurde mit einer Einkommensteuersenkung im Umfang von 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts eine erste bedeutsame entlastende Maßnahme umgesetzt. Gemessen an der Entwicklung des strukturellen Haushaltssaldos war die Finanzpolitik aber in diesem Jahr ebenso wie 2017 weiter restriktiv.

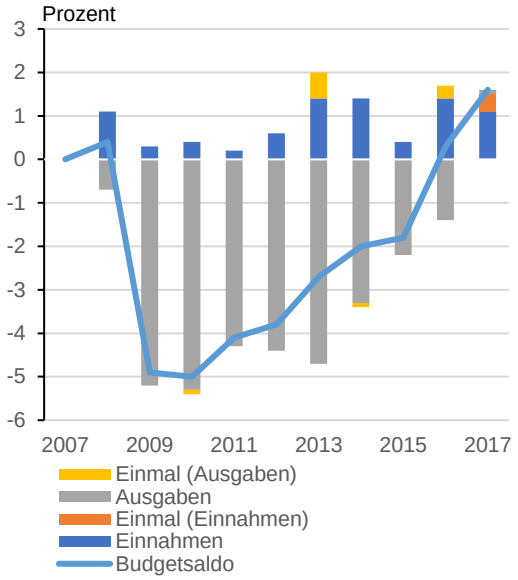
2.4.3 Schuldenstand und Budgetsaldo

Die Rezession der Jahre 2008 und 2009 führte zusammen mit konjunkturstimulierenden Maßnahmen zu einer Verschlechterung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos um 5 ½ Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Trotz der im Jahr 2011 eingeleiteten restriktiven Finanzpolitik verringerte sich das Budgetdefizit zunächst nur langsam, da sich die Konjunktur wieder verschlechterte. Das Ziel, den Fehlbetrag im Jahr 2013 unter die 3-Prozentmarke zu drücken wurde zwar knapp erreicht, bedurfte aber eines fiskalischen Kraftakts, der wohl auch die Rezession vertieft und verlängert hat. Mit dem fortschreitenden wirtschaftlichen Aufschwung verringerte sich das Budgetdefizit trotz nachlassender Konsolidierungsanstrengungen beschleunigt, auch weil die Inlandsnachfrage an Fahrt gewann und die wirtschaftliche Expansion somit steuerintensiver wurde. Im Jahr 2016 wurde erstmals wieder ein kleiner Haushaltsüberschuss verzeichnet, der sich 2017 nochmals deutlich erhöhte (Abbildung 32).

Anders als zunächst geplant, gelang es nicht, den Staatshaushalt vorwiegend über die Ausgabenseite zu konsolidieren. Die Ausgabenquote nahm nach einem Rückgang im Jahr 2011 aufgrund konjunkturbedingter Mehrausgaben zunächst sogar wieder zu. Die wesentlichen Konsolidierungsbeiträge wurden vielmehr durch zusätzliche Einnahmen erzielt; die Einnahmenquote (ohne Einmaleinnahmen) erhöhte sich in den Jahren 2012 und 2013 um mehr als 1 Prozentpunkt und lag auch 2017 noch deutlich über dem Ausgangsniveau im Jahr 2007.

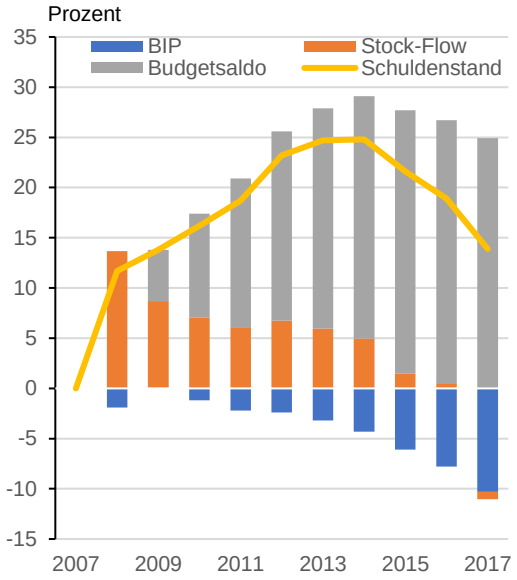
Die Bruttostaatsverschuldung stieg gemessen am Bruttoinlandsprodukt in der Finanzkrise aufgrund von Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte zunächst sprunghaft um 12 Prozentpunkte an. Dieses Stock-Flow-Adjustment wurde in den kommenden Jahren zwar wieder allmählich abgebaut, die Schuldenquote stieg gleichwohl aufgrund der hohen Budgetdefizite weiter und begann erst im Jahr 2015 auch dank der anziehenden Konjunktur wieder zu sinken (Abbildung 33). Auch 2017 war der Schuldenstand immer noch knapp 15 Prozentpunkte höher als 2007. Allerdings wurde die Maastricht-Grenze von 60 Prozent in dem Jahr unterschritten, und das Tempo des Rückgangs hatte beträchtlich an Fahrt aufgenommen, so dass der Schuldenstand im Jahr 2019 vor Ausbruch der Corona-Krise nur noch um rund 5 Prozentpunkte vom relativ niedrigen Ausgangsniveau von 42 Prozent entfernt war.

Abbildung 32: Veränderung des Budgetsaldos (Niederlande)



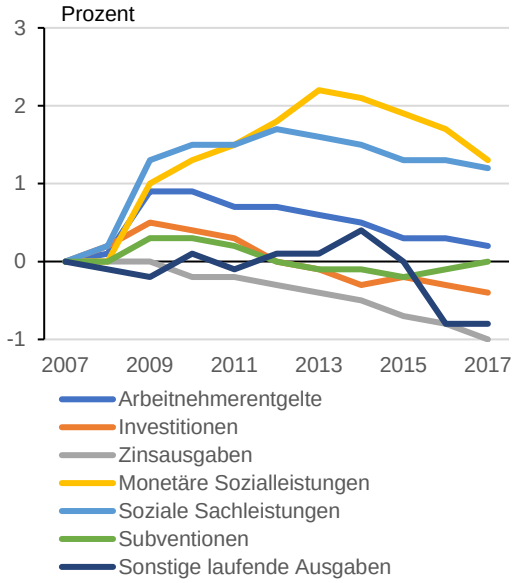
2007 = 0 | Budgetsaldo 2007: -0,2%.
Balken: Beiträge zur Veränderung in Prozentpunkten.
Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

Abbildung 33: Veränderung des Bruttoschuldenstands (Niederlande)



2007 = 0 | Bruttoschuldenstand 2007: 43,0%.
Balken: Beiträge zur Veränderung in Prozentpunkten.
Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

Abbildung 34: Veränderung der Ausgabenanteile rel. zum BIP (Niederlande)



2007=0.
Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

Die Ausgabenquote war trotz aller Bemühungen nur langsam gesunken. Maßgeblich hierfür waren die monetären Sozialleistungen und die sozialen Sachleistungen, die konjunkturbedingt und aufgrund struktureller Entwicklungen trotz vieler Eindämmungsmaßnahmen zunächst stark stiegen und ab 2013 nur langsam zurückgingen (Abbildung 34). Die Arbeitnehmerentgelte gingen zwar gemessen am Bruttoinlandsprodukt seit dem Jahr 2011 stetig zurück, lagen aber auch 2017 noch über ihrem Vorkrisenwert. Einen nur geringen Beitrag zur Konsolidierung lieferte die Kürzung von Subventionen. Etwas stärker sank der Anteil der öffentlichen Investitionen am Bruttoinlandsprodukt – ein Ergebnis der Konsolidierungspolitik, das unter herkömmlichen Annahmen nicht als wachstumsfreundlich angesehen werden kann. Ein erheblicher Konsolidierungserfolg wurde hingegen bei den sonstigen laufenden Ausgaben erzielt, wenngleich im Wesentlichen erst in den letzten beiden Jahren des betrachteten Zeitraums. Der größte Beitrag zur Reduzierung des Budgetdefizits von der Ausgabenseite kam schließlich von den Zinsausgaben, die freilich vor allem aufgrund der langen Niedrigzinsphase und damit ohne das Zutun der Regierung gesunken sind.

2.4.4 Fazit

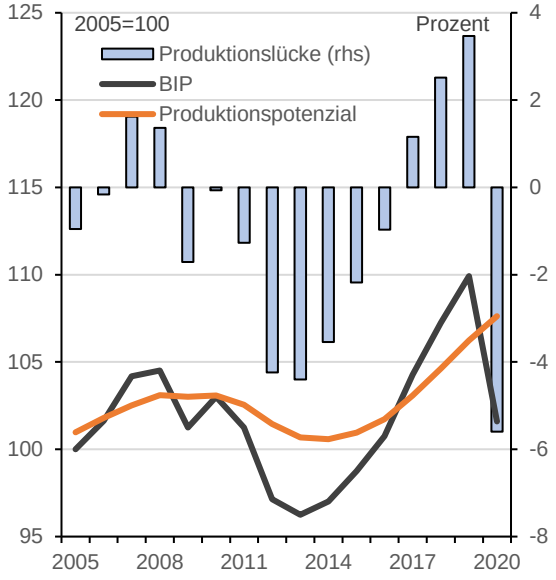
Der Plan die Konsolidierung auf die Ausgabenseite zu fokussieren, wo es in der Rezession zu erheblichen Anstiegen gekommen war, wurde nicht verwirklicht. Den Bemühungen, die Ausgaben zu verringern stand das Erfordernis höherer Sozialausgaben als Folge der schwachen Konjunkur entgegen. Wesentliche Beiträge zur Verringerung des Defizits wurden dagegen zunächst durch höhere Einnahmen geleistet. Die Erfahrung der Niederlande zeigt, dass eine ambitionierte, streng an den Vorgaben der europäischen Fiskalregeln orientierte Politik prozyklisch wirken und die wirtschaftliche Erholung verzögern kann. Allerdings wurden im Zuge der Konsolidierungsbemühungen auch zahlreiche Strukturreformen umgesetzt oder eingeleitet, welche die öffentlichen Finanzen direkt nachhaltig entlasten – etwa durch Anpassungen im Pensionssystem – oder indirekt, weil sie positive Wachstumseffekte erwarten lassen.

2.5 Portugal

2.5.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die portugiesische Wirtschaft hatte sich erst kurz vor Beginn der Finanzkrise aus einer hartnäckigen Phase niedrigen Wachstums gelöst, die im Jahr 2001 eingesetzt und die öffentlichen Haushalte und die außenwirtschaftliche Position geschwächt hatte (Blanchard 2007). Die Erholung war nur kurz und die strukturellen Probleme verschärften sich dann mit der Krise wieder. Während der durch die globale Finanzkrise induzierte Produktionsrückgang im Jahr 2009 noch vergleichsweise milde verlief, wurde Portugal von der nachfolgenden Vertrauenskrise im Euroraum voll erfasst. So kam es zu einer langanhaltenden Rezession, die im Jahr 2013 ihren Tiefpunkt hatte und erst in den Jahren 2016/2017 überwunden wurde (Abbildung 35). Der Arbeitsmarkt erholte sich seit dem Tiefpunkt der Krise, in dem die Arbeitslosenquote 8,5 Prozentpunkte über dem Vorkrisenniveau lag, kontinuierlich (Abbildung 37). Im Jahr 2017 lag schließlich die Erwerbstätigkeit über dem Niveau des Jahres 2007 und dies trotz eines deutlich höheren Altenquotients (Abbildung 38).

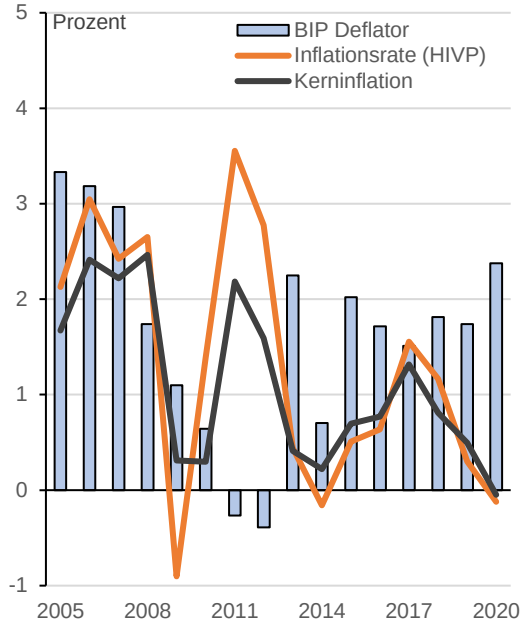
Abbildung 35: Konjunktur und Wachstum (Portugal)



Jahresdaten; preis-, kalender- und saisonbereinigt. Produktionsücke: In Relation zum Produktions-potenzial.

Quelle: AMECO; eigene Berechnungen.

Abbildung 36: Preisentwicklung (Portugal)

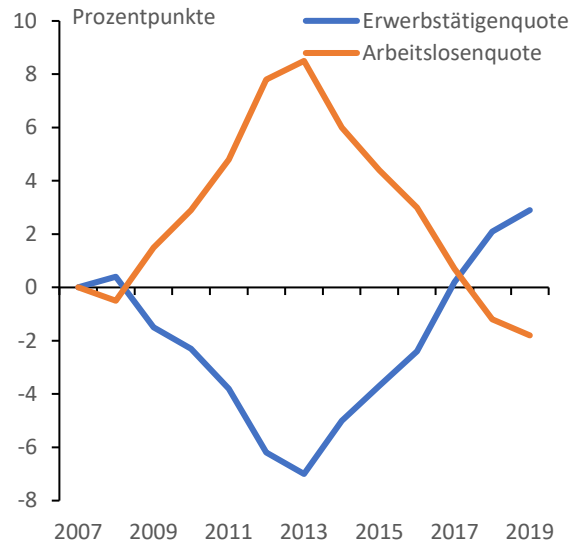


Jahresdaten. Kerninflation: Ohne Energie und unverarbeitete Lebensmittel.

Quelle: AMECO; Eurostat*;* eigene Berechnungen.

Der wirtschaftliche Niedergang wurde durch eine Bankenkrise verschärft und verlängert. In der Großen Rezession war Portugal zunächst bemüht, der wirtschaftlichen Schwäche durch Konjunkturstimuli zu begegnen. Die Finanzpolitik vollzog angesichts steigender Risikoaufschläge auf portugiesische Staatsanleihen im Jahr 2010 eine Kehrtwende. Die folgende Austeritätspolitik entzog weitere Nachfrage und deflationäre Tendenzen führten zu einem Rückgang des BIP-Deflators in den Jahren 2011 und 2012, die allerdings von einem Anstieg der Verbraucherpreise begleitet waren, insbesondere weil Verbrauchsteuern und administrierte Preise angehoben wurden (Abbildung 36).

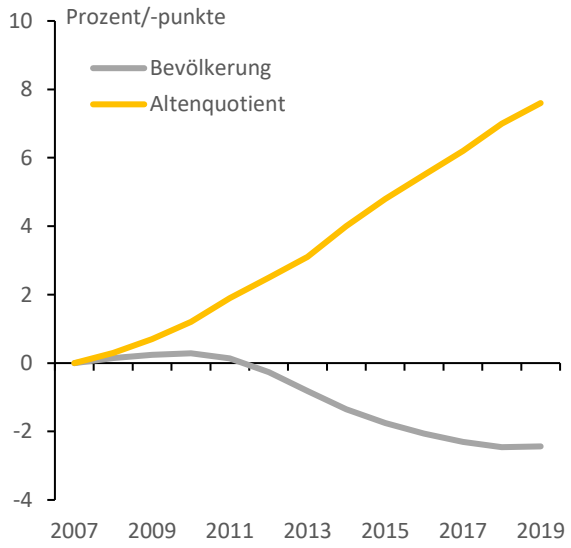
Abbildung 37: Erwerbstätigenquote und Arbeitslosenquote (Portugal)



Kumulierte Veränderung seit 2007 in Prozent bzw. Prozentpunkten. Erwerbstätigenquote: Zahl der Erwerbstätigen in Relation zur Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren; Arbeitslosenquote: Zahl der Arbeitslosen in Relation zur Zahl der Erwerbspersonen im Alter von 15 bis 64 Jahren.

Quelle: Eurostat.

Abbildung 38: Bevölkerung und Altenquotient (Portugal)

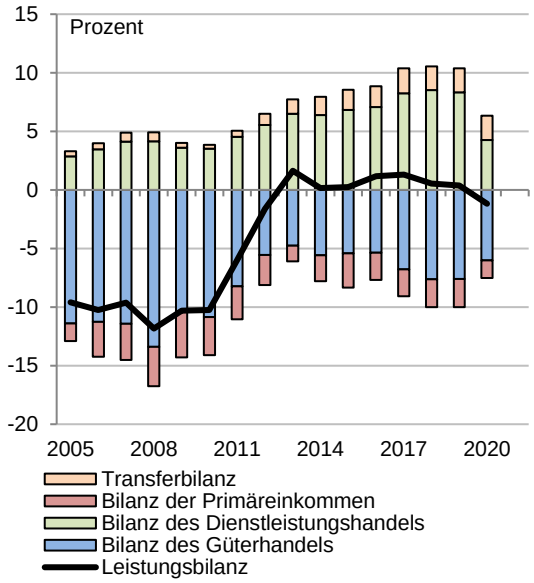


Bevölkerung: Gesamtbevölkerung; Altenquotient: Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und mehr in Relation zur Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren.

Quelle: Eurostat.

Die Krise hat einen deutlichen Einbruch der Importe und eine Umkehr der Leistungsbilanz mit sich gebracht. Aus einem Defizit von rund 10 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt wurde in den Jahren ab 2013 ein leichter Überschuss (Abbildung 39). Zugleich hat sich mit dem internen Preisverfall die preisliche Wettbewerbsfähigkeit verbessert. Portugal konnte dann in den Jahren bis zur Corona-Krise vom allgemeinen Aufschwung in Europa durch einen Anstieg der Exporte profitieren (Abbildung 40), was im Zusammenspiel mit der Überwindung der Bankenkrise zu einem deutlichen konjunkturellen Aufschwung führte, der sich auch in den öffentlichen Haushalten niederschlug.

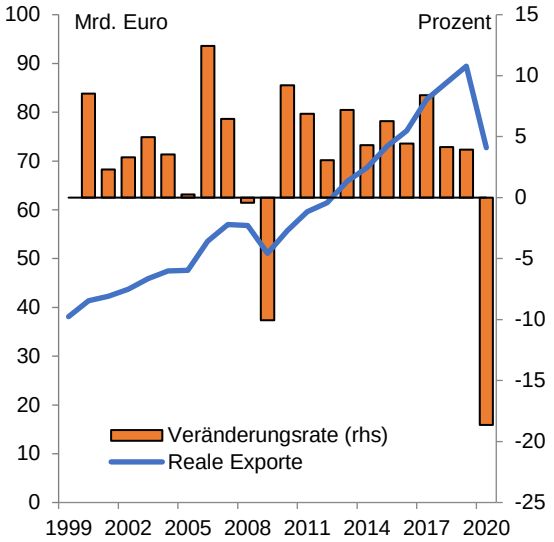
Abbildung 39: Leistungsbilanz (Portugal)



Jahresdaten, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in laufenden Preisen.

Quelle: OECD, *Main Economic Indicators*.

Abbildung 40: Exporte (Portugal)



Jahresdaten; preis-, kalender- und saisonbereinigt, Basisjahr: 2015, Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent.

Quelle: Eurostat, *National Accounts.*

2.5.2 Finanzpolitische Maßnahmen

In Reaktion auf den deutlichen Anstieg des Budgetdefizits während der Großen Rezession ergriff Portugal bereit im Jahr 2010 Konsolidierungsmaßnahmen (Pedroso 2014). Der Anstieg der Löhne im öffentlichen Sektor wurde gedämpft, Neuanstellungen vermieden, Sozialleistungen gekürzt und die Steuern auf hohe Einkommen erhöht. Bereits zur Mitte des Jahres 2010 wurden Maßnahmen implementiert und für die folgenden Jahre anvisiert. Ab dem Jahr 2011 erfolgten die Konsolidierungsmaßnahmen dann im Rahmen des mit dem IWF, der Europäischen Kommission und der EZB abgestimmten Anpassungsprogramms (Europäische Kommission 2011a, 2014c). Die Maßnahmen aus dem Vorjahr wurden weitergeführt. Zudem wurden Gesundheitsausgaben gekürzt und der reguläre Umsatzsteuersatz um 2 Prozentpunkte angehoben. Teilweise eher kurzfristig wurden die Maßnahmen regelmäßig ergänzt, wenn es absehbar wurde, dass Konsolidierungsziele verfehlt wurden. So wurde im Verlauf des Jahres 2011 die Umsatzsteuer von Strom vom verminderten Satz auf den regulären Satz angehoben und ein Aufschlag auf die Einkommensteuer eingeführt. Teilweise wurden auch vorübergehende Maßnahmen ergriffen (temporäre Steuererhöhungen), um bestimmte Defizitziele zu erreichen.

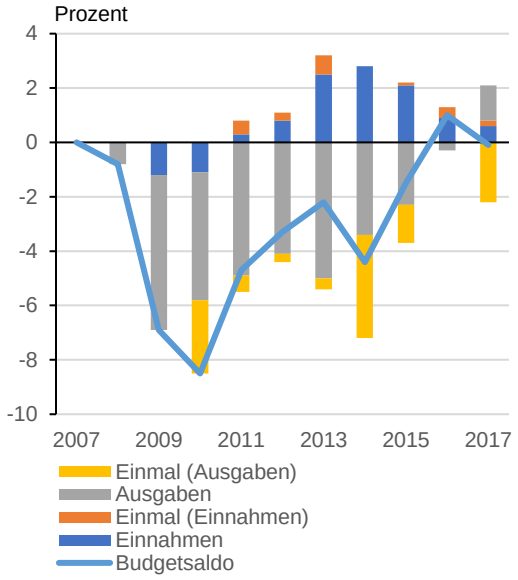
Im Jahr 2012 wurden Einnahmen aus indirekten Steuern u.a. dadurch erhöht, dass die Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer ausgeweitet und Vergünstigungen reduziert wurden, was für sich genommen auch die Effizienz der Umsatzbesteuerung verbessert. Ebenfalls wurden Immobiliensteuern und verschiedene Mengensteuern (z.B. auf Tabak) angehoben. Auf der Ausgabeseite erfolgten eine Reihe von Kürzungen u.a. im Gesundheitssektor und bei Renten. Im Jahr 2013 wurde zahlreiche Konsolidierungsvorhaben umgesetzt. Unteranderem wurde die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer ausgeweitet. Innerhalb des Jahres wurde zudem umgeplant, da das Verfassungsgericht in mehreren Entscheidungen Einschnitte in die Besoldung von Staatsbediensteten und in Pensionen für nicht rechtmäßig erklärte.

Im Jahr 2014 wurden weitere Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen. Unter anderem wurde eine Rentenreform etabliert, die im Nachgang der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Renten und Pensionen angleichen soll. In diesem Zuge wurde auch das gesetzliche Renteneintrittsalter um ein Jahr erhöht. Zugleich wurde die Unternehmensteuern reformiert, was mit einer Entlastung der Unternehmen einherging. Im Jahr 2014 endete das Anpassungsprogramm und im Folgejahr wurde per Saldo auch die Konsolidierungspolitik von der neuen Regierung beendet. Der Budgetsaldo verbesserte sich gleichwohl in den Folgejahren wegen der günstigen Konjunktur und sinkender Zinsausgaben weiter.

2.5.3 Bruttoschuldenstand und Budgetsaldo

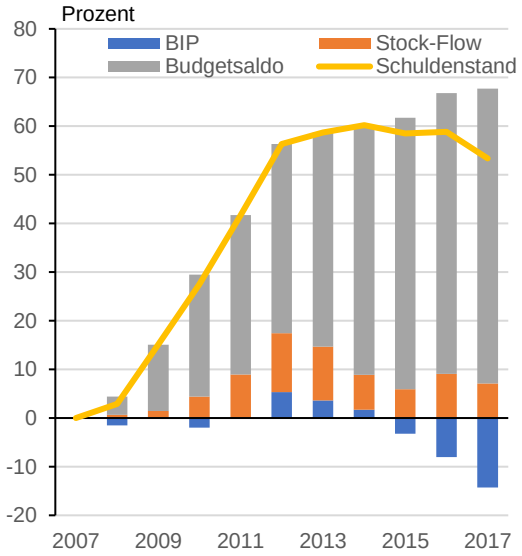
Im Zuge der Rezession 2008/2009 verringerte sich der Budgetsaldo deutlich – insbesondere die Ausgaben für Sozialleistungen stiegen stark (Abbildung 41). Im Jahr 2010 belastete der Bail-Out zweier Banken den Finanzierungssaldo. Der Einmaleffekt auf das Defizit machte 2,7 Prozent in Relation des Bruttoinlandsprodukts aus und zugleich wurden risikoreiche Assets der Banken übernommen (Stock-Flow-Adjustment, Abbildung 42)).

Abbildung 41: Veränderung des Budgetsaldos (Portugal)



2007 = 0 | Budgetsaldo 2007: -2,9% des BIP.
Balken: Beiträge zur Veränderung in Prozentpunkten.
Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

Abbildung 42: Veränderung des Bruttoschuldenstands (Portugal)



2007 = 0 | Schuldenstand 2007: 72,7% des BIP.
Balken: Beiträge zur Veränderung in Prozentpunkten.
Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

Die deflationären Tendenzen und die realwirtschaftliche Rezession haben für sich genommen den Anstieg des Bruttoschuldenstands in Relation zum Bruttoinlandsprodukt insbesondere in den Jahren 2012 und 2013 befördert. Maßgeblich für den deutlichen Anstieg des Schuldenstands waren aber die erheblichen Budgetdefizite. Erst mit dem exportgetriebenen Aufschwung in den Jahren vor der Corona-Krise ging auch der Bruttoschuldenstand leicht zurück.

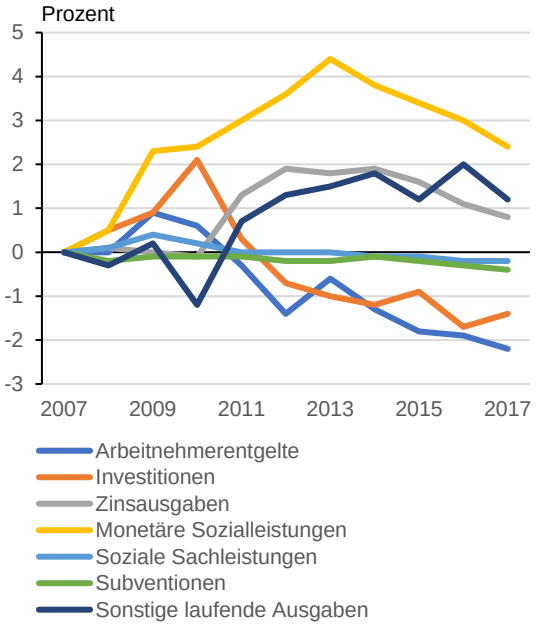
Die Verschlechterung des Budgetsaldos war vor allem von den Ausgaben getrieben. Zwar gab es eine Vielzahl von Ausgabenkürzungen, doch war der ausgabenerhöhende Einfluss des massiven Anstiegs der Arbeitslosigkeit zunächst stärker. Allerdings führten die Sparmaßnahmen mit der Zeit dazu, dass

die Ausgaben sukzessive auf ihr Vorkrisenniveau zurückgeführt wurden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass insbesondere in den Jahren 2010 und 2014 Einmalausgaben im Zuge der Bankenrettung anfielen.

Die Einnahmen des Staates stiegen relativ zur Wirtschaftsleistung teilweise sogar deutlich, worin diverse Konsolidierungsmaßnahmen wie die Erhöhung und Verbreiterung der Umsatzsteuer zum Ausdruck kommen.

Bei den laufenden Ausgaben ist krisenbedingt ein deutlicher Anstieg der monetären Sozialleistungen bis zum Jahr 2013 zu erkennen (Abbildung 43). Durch die Wende am Arbeitsmarkt und in der Wirtschaftsleistung sanken die Ausgaben, blieben aber trotz diverser Sparmaßnahmen noch deutlich über Vorkrisenniveau. Die Konsolidierungsbemühungen werden hingegen bei den Arbeitnehmerentgelten und den öffentlichen Investitionen deutlich sichtbar. Letztere waren im Zuge von Konjunkturstimuli zunächst angeschoben worden und sind dann unter Vorkrisenniveau gefallen.

Abbildung 43: Veränderung der Ausgabenanteile rel. zum BIP (Portugal)



2007=0.

Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

2.5.4 Fazit

Je nachdem welches Vergleichsland man heranzieht, kann man das Anpassungsprogramm für Portugal als Erfolg oder Misserfolg werten. Verglichen mit Griechenland waren die Modifikationen, die im Verlauf des Programms durchgeführt werden mussten, moderat. Es bedurfte keines zusätzlichen Programmes, sondern lediglich einer etwas längeren Zeit zum Erreichen der Konsolidierungsziele. Allerdings mussten mehr Maßnahmen ergriffen werden, als im ursprünglichen Plan vorgesehen war, und die Prognosen für die wirtschaftliche Entwicklung erwiesen sich als zu optimistisch. Auch in Portugal war das Anpassungsprogramm mit erheblichen sozialen Härten verbunden, doch ist es schließlich gelungen den strukturellen Fehlentwicklungen, die sich seit Beginn der 2000er Jahre in Portugal zeigten, entgegenzutreten. Das Land hat an preislicher Wettbewerbsfähigkeit gewonnen, die Leistungsbilanz und der Staatshaushalt waren in den Jahren vor der Corona-Krise ausgeglichen. Auch der Bruttoschuldenstand und die Auslandsverschuldung relativ zum Bruttoinlandsprodukt gingen allmählich zurück.

Als Vergleichspunkt für die österreichische Situation dient Portugal allerdings kaum. Eine akute Vertrauenskrise ist derzeit nicht absehbar, deflationäre Tendenzen ebenfalls nicht. Auch befindet sich der Bankensektor in einer nicht vergleichbaren Situation. Die Corona-Krise zeigt sich in vielen Belangen anders als eine Finanzkrise, die typischerweise sehr lang anhaltende Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung haben (Boysen-Hogrefe et al. 2016). Im Falle Portugals ist zudem zu berücksichtigen, dass sich Fehlentwicklungen vor der Finanzkrise aufgestaut hatten. In Summe bedeutet dies, dass in

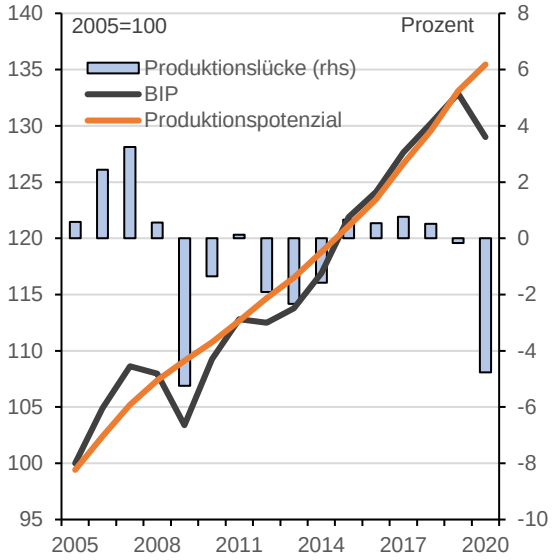
Österreich wohl kaum Austerität im gleichen Maße erforderlich ist und dass negative Feedbacks durch Konsolidierungsmaßnahmen geringer ausfallen oder sogar verhindert werden können. Bemerkenswert bleibt allerdings, dass Portugal noch innerhalb des Anpassungsprogramms die Unternehmensteuern reformiert und dabei die Belastung der Unternehmen gesenkt hat.

2.6 Schweden

2.6.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

In der Großen Rezession ging auch in Schweden die wirtschaftliche Aktivität erheblich zurück – um insgesamt 5 Prozent in den Jahren 2008 und 2009, wofür vor allem ein Einbruch der Exporte um knapp 15 Prozent verantwortlich war. Von der Rezession war vor allem das Verarbeitende Gewerbe betroffen. Dieses konnte seine Produktion aber rasch wieder steigern; das Bruttoinlandsprodukt überstieg bereits im Jahr 2010 sein Vorkrisenniveau und die gesamtwirtschaftliche Produktion war im Jahr 2011 wieder normal ausgelastet (Abbildung 44). In den Jahren 2012 schwächelte die Konjunktur erneut infolge der aufgrund der Schuldenkrise im Euroraum ungünstigen Entwicklung der Auslandsnachfrage. Die Rezession war jedoch recht mild und bereits im Jahr 2014 wieder überwunden.

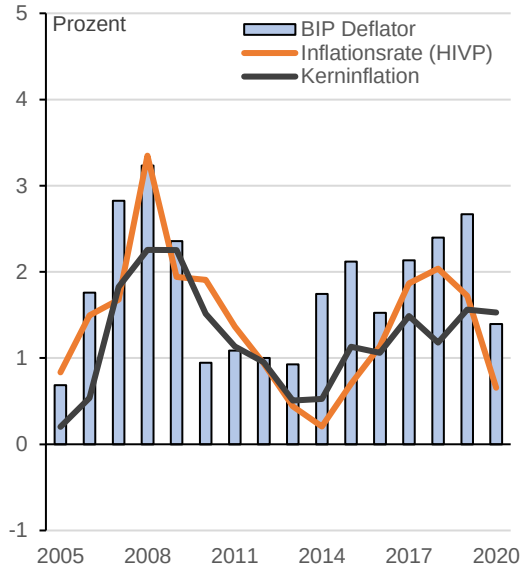
Abbildung 44: Konjunktur und Wachstum (Schweden)



Jahresdaten; preis-, kalender- und saisonbereinigt. Produktionsücke: In Relation zum Produktionspotenzial.

Quelle: AMECO; eigene Berechnungen.

Abbildung 45: Preisentwicklung (Schweden)



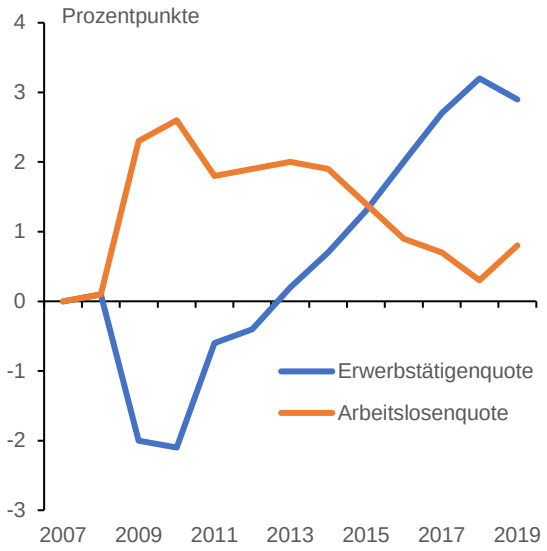
Jahresdaten. Kerninflation: Ohne Energie und unverarbeitete Lebensmittel.

Quelle: AMECO; Eurostat; eigene Berechnungen.

Auch was die Inflation anlangt, waren die Auswirkungen der Krise im Vergleich zu vielen anderen europäischen Ländern moderat (Abbildung 45). Der Verbraucherpreisanstieg schwächte sich aber auch in Schweden spürbar ab und fiel unter das Inflationsziel der Notenbank, die darauf mit einer stark expansiven Politik reagierte. Die schwedische Reichsbank war die erste Notenbank, die – bereits im Jahr 2009 – negative Zinssätze für Einlagen der Geschäftsbanken einführte. Der Hauptrefinanzierungssatz wurde im Jahr 2015 unter null gesenkt und lag zwischen Anfang 2016 und Anfang 2019 bei -0,5 Prozent (Anderssen und Jonung, 2020).

Die Arbeitslosigkeit stieg in den Jahren 2009 und 2010 deutlich – um 2,5 Prozentpunkte auf 8,6 Prozent – an und ging in den Folgejahren trotz kräftiger Beschäftigungszunahme nur allmählich zurück. Im Jahr 2018 war das Vorkrisenniveau gleichwohl fast wieder erreicht (Abbildung 46). Schwedens Bevölkerung nahm in den Jahren nach der Finanzkrise kräftig zu. Insbesondere seit 2014 ist dafür auch eine starke Flüchtlingsmigration verantwortlich, die zu einem kräftigen Anstieg des Erwerbspersonenpotenzials führte, der sich auch darin zeigt, dass sich die trendmäßige Zunahme des Altenquotients stark verlangsamt hat (Abbildung 47).

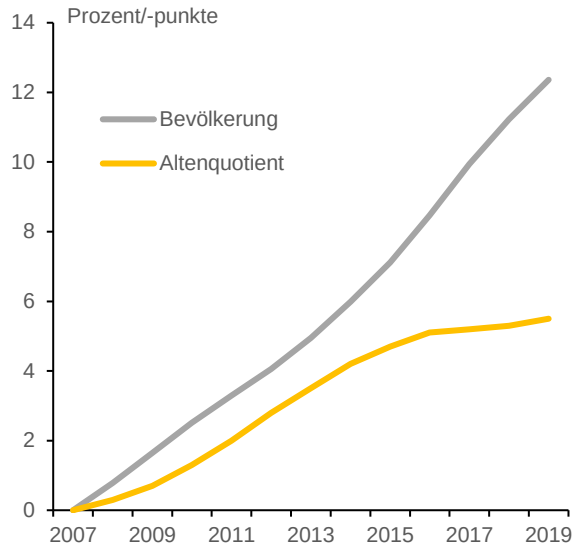
Abbildung 46: Erwerbstätigenquote und Arbeitslosenquote (Schweden)



Kumulierte Veränderung seit 2007 in Prozent bzw. Prozentpunkten. Erwerbstätigenquote: Zahl der Erwerbstätigen in Relation zur Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren; Arbeitslosenquote: Zahl der Arbeitslosen in Relation zur Zahl der Erwerbspersonen im Alter von 15 bis 64 Jahren.

Quelle: Eurostat.

Abbildung 47: Bevölkerung und Altenquotient (Schweden)

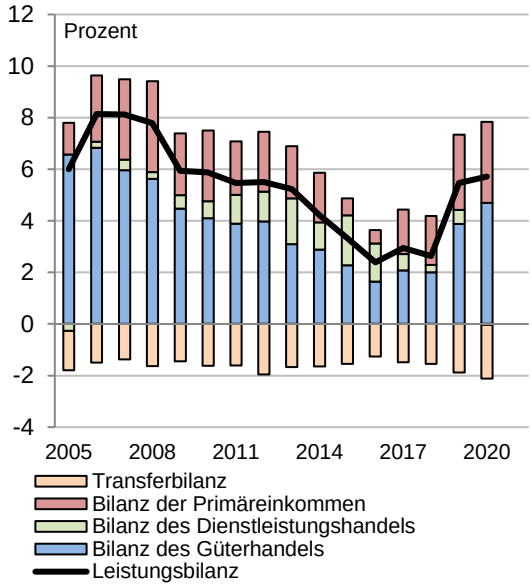


Bevölkerung: Gesamtbevölkerung; Altenquotient: Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und mehr in Relation zur Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren.

Quelle: Eurostat

Die vergleichsweise robuste konjunkturelle Entwicklung in Schweden führte dazu, dass sich der vor der globalen Finanzkrise sehr hohe Handelsbilanzüberschuss zwischen 2008 und 2016 deutlich verringerte, was wesentlich dazu beitrug, dass auch der Überschuss in Leistungsbilanz auf moderate Werte sank (Abbildung 48). Der kräftige Anstieg der Exporte nach der Großen Rezession (Abbildung 49) wurde auch durch eine Abwertung der schwedischen Währung gefördert, die sich gegenüber dem Euro auf rund 20 Prozent belief. In den Jahren 2010 bis 2013 wertete die schwedische Krone aber wieder deutlich auf, seit 2014 schwächte sich der Außenwert der Krone dann tendenziell wieder ab.

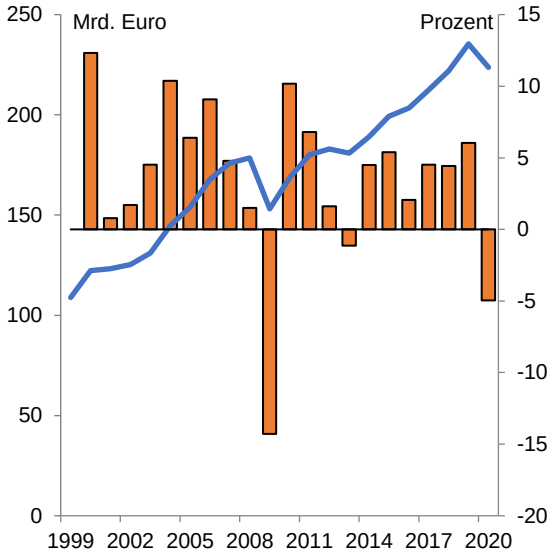
Abbildung 48: Leistungsbilanz (Schweden)



Jahresdaten, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in laufenden Preisen.

Quelle: OECD, *Main Economic Indicators.*

Abbildung 49: Exporte (Schweden)



Jahresdaten; preis-, kalender- und saisonbereinigt, Basisjahr: 2015, Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent.

Quelle: Eurostat, *National Accounts.*

2.6.2 Finanzpolitische Maßnahmen

Die Große Rezession traf Schwedens öffentliche Haushalte in einer Situation, in der ein beträchtlicher Budgetüberschuss bestand und die Bruttoverschuldung in Relation zur Wirtschaftsleistung mit knapp 40 Prozent deutlich unter dem Maastricht-Referenzwert von 60 Prozent lag. Dies erlaubte es der Regierung nicht nur die automatischen Stabilisatoren voll wirken zu lassen, die in Schweden aufgrund einer relativ hohen Elastizität der Steuereinnahmen und vergleichsweise hoher Lohnersatzleistung den Budgetsaldo recht stark beeinflussen. Darüber hinaus war es möglich diskretionäre Impulse zu geben, etwa durch höhere Sozialleistungen für Langzeitarbeitslose oder eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen sowie Steuererleichterungen, ohne die fiskalische Position gravierend zu verschlechtern. Die Konjunkturprogramme beliefen sich im Jahr 2009 auf rund 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts; in den Jahren 2010 und 2011 wurden expansive Maßnahmen im Umfang von 1,0 bzw. 0,4 Prozent beschlossen (Europäische Kommission, 2010, 2011c). In den folgenden Jahren war die Finanzpolitik gemessen an den gegenwärtigen Schätzungen für den strukturellen Budget weitgehend neutral. Dabei wurde der Körperschaftssteuersatz im Jahr 2013 von 26,3 Prozent auf 22 Prozent verringert, um der Wirtschaft Impulse zu geben (OECD, 2012c).

Aufgrund der starken fiskalischen Position vor Beginn der Krise war es zwar nicht nötig, in der Phase der konjunkturellen Erholung nennenswerte Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen. Allerdings zeichnete sich ab, dass das im fiskalischen Rahmen vorgesehene Ziel eines Überschusses von 1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts über den Konjunkturzyklus verfehlt würde. Um das Vertrauen in die mittelfristige Finanzplanung zu stärken, verkündete die Regierung im Haushaltsplan des Jahres 2014 – vor dem Hintergrund eines merklich defizitären Budgets – die Rückkehr zu einem Überschuss von 1 Prozent bis zum Jahre 2018 (Swedish Fiscal Policy Council, 2014). Trotz erheblich steigender Ausgaben im Zusammenhang mit der starken Flüchtlingsmigration wurde dieses Ziel erreicht. Hierzu trugen neben

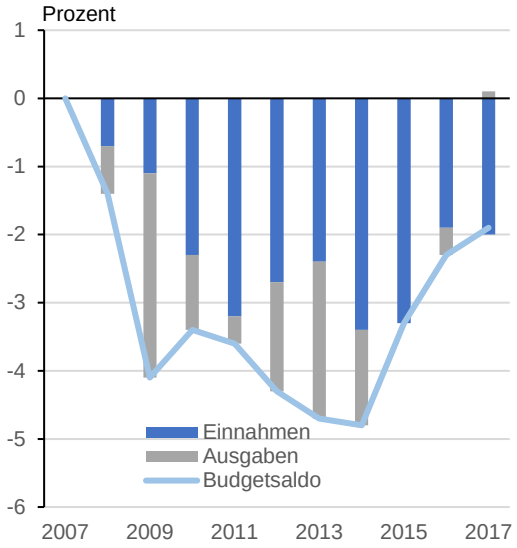
dem konjunkturellen Aufschwung vor allem in den Jahren 2015 und 2016 auch Steuer- und Abgabenerhöhungen bei (z.B. Rücknahme einer Sozialabgabenreduktion für junge Beschäftigte, Anhebung von Verbrauchsteuern insbesondere auf Energie, Verbreiterung der Steuerbasis und Erhöhung der Steuersätze auf Arbeitseinkommen, Anhebung von Steuern der lokalen Gebietskörperschaften). Gemessen am strukturellen Budgetsaldo war die Finanzpolitik vor allem im Jahr 2016 spürbar restriktiv.

2.6.3 Bruttoschuldenstand und Budgetsaldo

Konjunkturelle Effekte und diskretionäre Maßnahmen führten zusammen dazu, dass der staatliche Finanzierungssaldo sich als Folge der Großen Rezession um 4,1 Prozentpunkte verringerte, von einem Überschuss von 3,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2007 zu einem Defizit von 0,8 Prozent im Jahr 2009 (Abbildung 50). Die kräftige Erholung der Konjunktur im Jahr 2010 ließ das Budgetdefizit in dem Jahr zwar leicht sinken, mit der erneuten Konjunkturabschwächung im Gefolge der europäischen Schuldenkrise nahm es jedoch in den folgenden Jahren wieder zu. Der Höchststand wurde im Jahr 2014 mit 1,5 Prozent verzeichnet. Danach erhöhte sich der Budgetsaldo wieder, wozu vor allem die Ausgabenseite beitrug. Im Jahr 2015 war die Ausgabenquote wieder auf ihr Ausgangsniveau gesunken, während die Einnahmenquote auch im Jahr 2017 noch rund 2 Prozentpunkte niedriger war als vor der Krise (Abbildung 50). Dennoch verzeichnete der Haushalt seit 2015 wieder einen Überschuss, der sich bis zum Jahr 2017 auf 1,4 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt erhöhte.

Die Bruttoschuldenstandsquote stieg im Jahr 2009 aufgrund des Budgetdefizits und der rezessionsbedingten Verringerung des Denominators Bruttoinlandsprodukt merklich an, blieb aber mit 41 Prozent im europäischen Vergleich sehr niedrig. Dass die Bruttoschulden in Relation zur Wirtschaftsleistung in den Jahren nach 2009 trotz geringer Haushaltsdefizite und zum Teil kräftiger Expansion des nominalen Bruttoinlandsprodukts nicht deutlich sanken, sondern im Jahr 2014 mit 45 Prozent sogar merklich höher waren als im Krisenjahr, erklärt sich durch erhebliche positive Stock-Flow-Adjustments (Abbildung 51). Ursächlich war hier vor allem die Anlage von Mitteln der Zentralregierung und der Sozialversicherungsfonds in Vermögenstiteln (Eurostat, 2020), etwa im Zuge des Aufbaus der kapitalgedeckten Säule der Alterssicherung, so dass sich die Nettostaatsschuldenquote günstiger entwickelte. Sie sank von 15 Prozent im Jahr 2007 auf 6 Prozent im Jahr 2017.

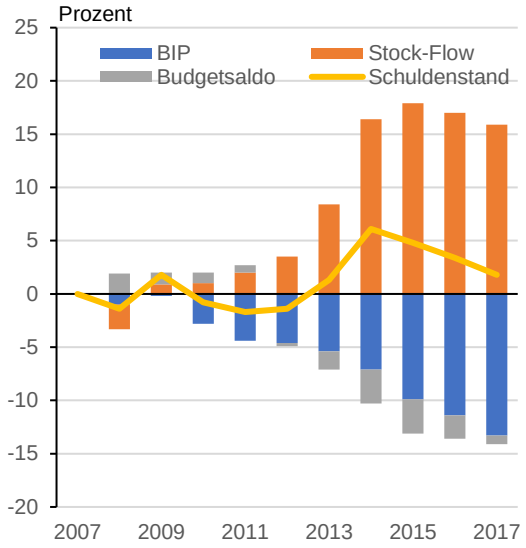
Abbildung 50: Veränderung des Budgetsaldos (Schweden)



2007 = 0 | Budgetsaldo 2007: 3,3% des BIP.
Balken: Beiträge zur Veränderung in Prozentpunkten.

Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

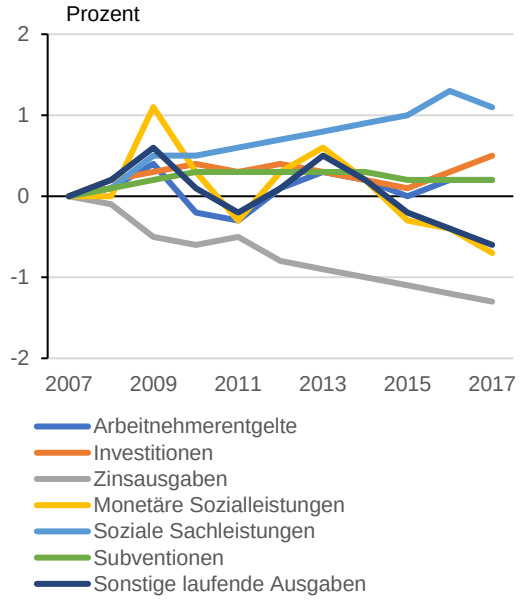
Abbildung 51: Veränderung des Bruttoschuldenstands (Schweden)



2007 = 0 | Schuldenstand 2007: 38,9% des BIP.
Balken: Beiträge zur Veränderung in Prozentpunkten.

Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

Abbildung 52: Veränderung der Ausgabenanteile rel. zum BIP (Schweden)



2007=0.

Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

Gemessen am Bruttoinlandsprodukt sind die Staatsausgaben in Schweden mit knapp 50 Prozent im europäischen Vergleich zwar immer noch relativ hoch, sie sind aber in den 1990er und 2000er Jahren – ausgehend von einem Höchststand von 67 Prozent im Rezessionsjahr 1993 – stark reduziert worden. Im Zusammenhang mit der Großen Rezession stieg die Ausgabenquote nur vorübergehend und nur moderat an. Stabilisierend für die Ausgabenentwicklung dürften die Vorgaben im schwedischen Fiskalrahmen gewirkt haben, welcher der Budgetplanung zugrunde liegt (näheres hierzu im folgenden Unterabschnitt).

Größere Schwankungen wiesen vor allem die Monetären Sozialleistungen und die sonstigen Ausgaben aus, die antizyklisch reagierten – mit einem Anstieg in der Rezession 2009 und in der konjunkturellen Schwächephase 2012 und 2013 und Rückgängen in den konjunkturellen Erholungsphasen (Abbildung 52). Vergleichsweise stabil entwickelten sich die öffentlichen Investitionen, die 2009 angehoben und danach auf dem erhöhten Niveau belassen wurden. Einen deutlichen trendmäßigen Anstieg weisen die sozialen Sachleistungen auf, was nicht zuletzt auf den Zustrom von

Flüchtlingen im betrachteten Zeitraum zurückzuführen sein dürfte. Demgegenüber wurde das Budget durch sinkende Zinsausgaben deutlich entlastet.

2.6.4 Der mittelfristige Fiskalrahmen der schwedischen Finanzpolitik

Als Reaktion auf die in der Wirtschaftskrise Anfang der 1990er Jahre stark gestiegene Staatsverschuldung und als Teil der umfangreichen Reformen, die nach der Krise eingeleitet wurden, wurde in Schweden ein Fiskalrahmen eingeführt, der die Finanzpolitik zu einer transparenten und konsolidierungsorientierten Haushaltsführung verpflichtet (Anderssen und Jonung, 2019). Das Regelwerk wurde schrittweise eingeführt und mehrfach – zuletzt im Jahr 2017 – überarbeitet. Es gilt als erfolgreichstes Fiskalregime innerhalb der EU, was das Erreichen einer nachhaltigen Konsolidierung der Staatsfinanzen anlangt.

Zentrale Bestandteile des schwedischen Finanzrahmens sind das Ziel eines Überschusses für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo über den Konjunkturzyklus, eine Obergrenze für die Ausgaben des Zentralstaats und die staatliche Altersversorgung, und das Erfordernis ausgeglichener Haushalte auf lokaler Ebene. Der angestrebte Haushaltsüberschuss wurde 1997 auf 2 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt festgesetzt. Im Jahr 2007 wurde das Ziel auf 1 Prozent reduziert, nachdem Eurostat verfügt hatte, dass ein Teil der Überschüsse im Alterssicherungssystem als private Ersparnis zu betrachten ist und nicht den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo erhöht. Im Jahr 2016 wurde es vor dem Hintergrund des niedrigen Niveaus der Staatsverschuldung mit Wirkung für die Jahre ab 2019 auf 1/3 Prozent gesenkt. Gleichzeitig wurde ein Ankerwert von 35 Prozent für die Bruttostaatsschulden eingeführt. Damit soll zum einen sichergestellt werden, dass ein – zum Beispiel krisenbedingter – Anstieg der Staatsverschuldung im Anschluss zu stärkeren Konsolidierungsbemühungen führt und zum anderen, dass das Volumen ausstehender Staatspapiere nicht unter ein Niveau fällt, das aus finanzwirtschaftlicher Sicht angemessen erscheint. Die Ausgabenobergrenze bestimmt zusammen mit dem Überschussziel für den Budgetsaldo das Niveau der notwendigen Steuereinnahmen, und es wird verhindert, dass zur Einhaltung des Budgetziels die Steuerbelastung stetig erhöht wird. Eine wichtige Rolle spielt ein stringenter und transparent Prozess der Haushaltsaufstellung, bei dem das Finanzministerium eine zentrale Koordinationsfunktion einnimmt, die einzelnen Ministerien aber große Autonomie haben, ihre Prioritäten zu setzen. Grundsätzlich sollen Mehrausgaben in einem Politikbereich durch Ausgabenkürzungen im selben Politikbereich kompensiert werden (Ministry of Finance, 2018).

Bereits im Jahr 2007 wurde ein finanzpolitischer Beirat (Fiscal Policy Council) installiert, der eine unabhängige Bewertung der schwedischen Finanzpolitik liefern soll. Im Einklang mit den europäischen Vorgaben wurde seine Rolle im neuen Rahmenwerk gestärkt. Er bewertet die gesamtwirtschaftlichen Prognosen und die darauf basierenden Haushaltspläne und beurteilt, ob die fiskalischen Ziele eingehalten werden, bzw. ob Abweichungen gerechtfertigt sind (OECD, 2019)

2.6.5 Fazit

In Schweden gab es nach der Großen Rezession keinen größeren Konsolidierungsbedarf. Aufgrund der soliden Staatsfinanzen zu Beginn der Krise konnte das Land die automatischen Stabilisatoren voll wirken lassen, und weil die Rezession 2008/09 und die Konjunkturschwäche 2012/13 im Wesentlichen externe Ursachen hatten, waren nur moderate diskretionäre Maßnahmen erforderlich. Die

Staatsverschuldung stieg nur leicht und bildete sich mit der nachfolgenden konjunkturellen Erholung wieder zurück, ohne dass dies durch erhebliche Konsolidierungsmaßnahmen hätte unterstützt werden müssen. Von daher ist diese Episode wenig instruktiv für die Situation Österreichs nach der Corona-Krise.

Beispielgebend könnte aber der mittelfristige Finanzrahmen sein, der – zusammen mit einer Vielzahl von Strukturreformen (Lindbeck et al., 1994) – die Konsolidierung der Staatsfinanzen in Schweden nach der Wirtschaftskrise in den 1990er Jahren unterstützte (Hassler, 2015). Dabei muss freilich berücksichtigt werden, dass im Rahmen des schwedischen wirtschaftspolitischen Setups die Aufgabe der Konjunkturstabilisierung der Geldpolitik zufällt, während er Finanzpolitik eher wachstumspolitische Funktionen zukommen wie die Bereitstellung eines effizienten Angebots an öffentlichen Leistungen und die Sicherstellung des Vertrauens in die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Dies ist deshalb möglich, weil Schweden nicht Teil des Euroraums ist, eine unabhängige Geldpolitik betreiben kann und der Wechselkurs als Anpassungsinstrument zur Verfügung steht.2 All dies ist in Österreich nicht der Fall, so dass wohl größere Flexibilität der Finanzpolitik zur Abfederung idiosynkratischer konjunktureller Entwicklungen vorgesehen werden müsste.

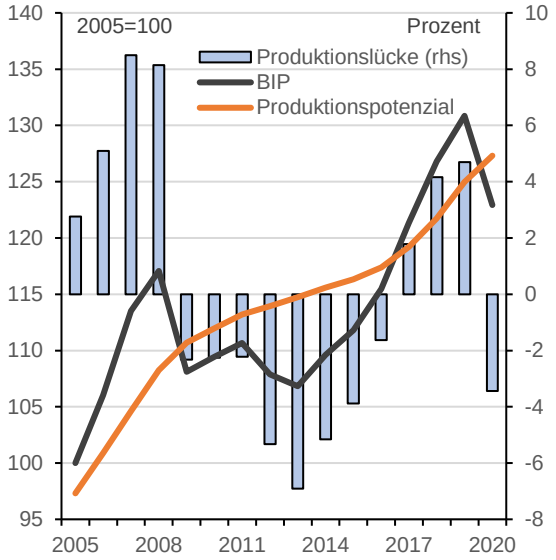
2.7 Slowenien

2.7.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

In den Jahren vor der Krise verzeichnete Slowenien einen erheblichen Anstieg des Kreditvolumens an den privaten Sektor. Zudem wies es einen relativ großen Anteil der Wertschöpfung im Bausektor auf (IMF 2011). Durch die Finanzkrise wurde Slowenien doppelt getroffen. Zum einen kam es zu einem regelrechten Einbruch der Exporttätigkeit (Abbildung 58) und zum anderen endete mit der Finanzkrise die Kreditexpansion und die damit einhergehenden Impulse für die Binnennachfrage.

[2] Insbesondere Anfang der 1990er Jahre hat die Abwertung der schwedischen Krone um mehr als 20 Prozent (effektiv) bei der Überwindung der Rezession geholfen, aber auch im Jahr 2009 wurde die Konjunktur durch eine spürbare Abwertung (um rund 8 Prozent) angeschoben.

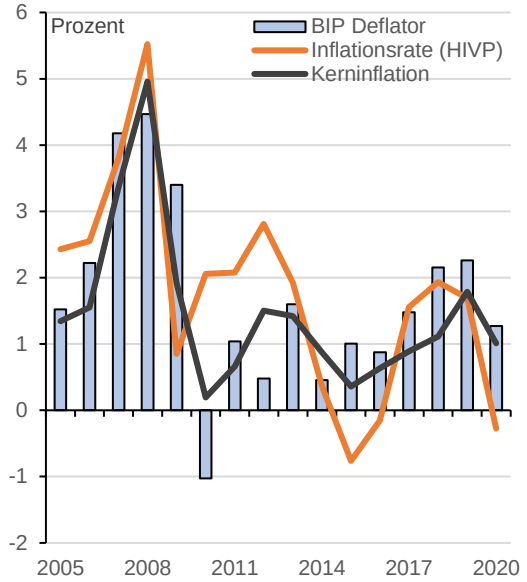
Abbildung 53: Konjunktur und Wachstum (Slowenien)



Jahresdaten; preis-, kalender- und saisonbereinigt. Produktionsücke: In Relation zum Produktions-potenzial.

Quelle: AMECO; eigene Berechnungen.

Abbildung 54: Preisentwicklung (Slowenien)



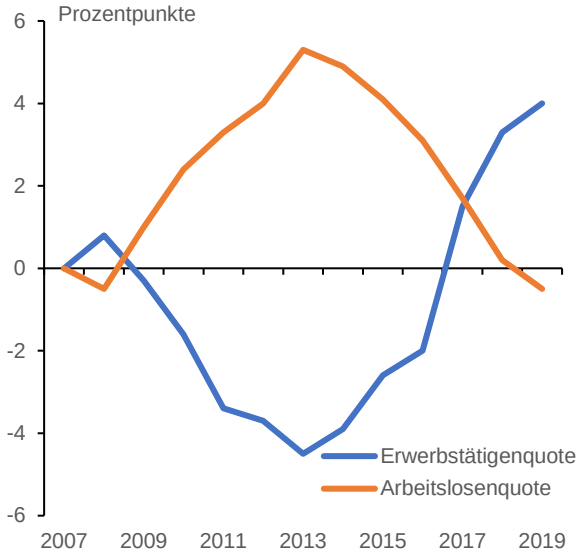
Jahresdaten. Kerninflation: Ohne Energie und unverarbeitete Lebensmittel.

Quelle: AMECO; Eurostat; eigene Berechnungen.

Von den in dieser Studie betrachteten Ländern sank das Bruttoinlandsprodukt 2009 in Slowenien am stärksten (Abbildung 53). Berücksichtigt man auch das Jahr 2008 war der Rückgang in der Großen Rezession nur in Irland größer. Die realwirtschaftlichen Rückgänge trafen einen zuvor rasant gewachsenen Bankensektor, dessen Kredite nun an Wert verloren. Slowenien rutschte in eine Bankenkrise, die schließlich auf eine Rekapitalisierung der Banken durch die öffentliche Hand im Jahr 2013 hinauslief. Die Anspannungen im Bankensektor hemmten den Aufschwung und sorgten in den Jahren 2012 und 2013, in denen zudem die Exporte wegen der Schuldenkrise im Euro wenig dynamisch zulegten, für einen abermaligen Rückgang der Wirtschaftsleistung.

Die Große Rezession sorgte für einen abrupten Stopp der Preisdynamik (Abbildung 54). Während in den Jahren davor BIP-Deflator und Verbraucherpreisinflation deutlich über 2 Prozent, im Jahr 2007 sogar bei rund 5 Prozent lagen, gab es im Jahr 2010 eine Deflation und in den folgenden Jahren nur eine geringe Dynamik heimischer Preise.

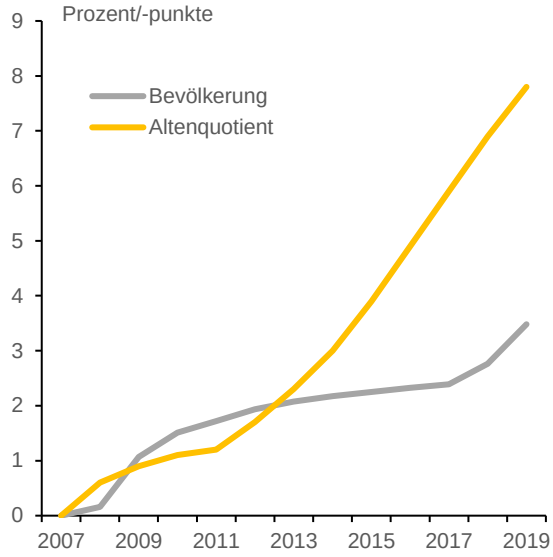
Abbildung 55: Erwerbstätigenquote und Arbeitslosenquote (Slowenien)



Kumulierte Veränderung seit 2007 in Prozent bzw. Prozentpunkten. Erwerbstätigenquote: Zahl der Erwerbstätigen in Relation zur Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren; Arbeitslosenquote: Zahl der Arbeitslosen in Relation zur Zahl der Erwerbspersonen im Alter von 15 bis 64 Jahren.

Quelle: Eurostat.

Abbildung 56: Bevölkerung und Altenquotient (Slowenien)

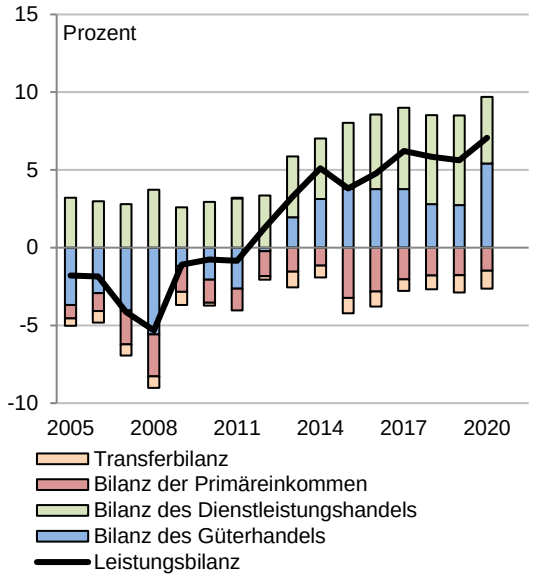


Bevölkerung: Gesamtbevölkerung; Altenquotient: Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und mehr in Relation zur Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren.

Quelle: Eurostat.

Im Jahr 2013 durchliefen die Wirtschaftsleistung und der Arbeitsmarkt den Tiefpunkt (Abbildung 55). Zunächst war der Aufschwung verhalten und verlief in den Jahren 2016 und vor allem 2017 sehr kräftig. Die Erwerbstätigkeit stieg sogar trotz eines höheren Altenquotients (Abbildung 56) über das Vorkrisenniveau. Außenwirtschaftlich hat die Krise Slowenien von einem merklichen Handelsbilanzdefizit zu einem deutlichen Überschuss gebracht (Abbildung 57). Das deutliche Bremsen der Preisdynamik hat auch dazu geführt, dass die Lohnstückkosten, die vor der Großen Rezession stark angezogen hatten, nur noch wenig zunahmen, und das obwohl angesichts des im Euroraum-Vergleich relativ geringen pro-Kopf-Einkommens gewisse Aufholprozesse (Balassa-Samuelson-Effekt) und damit auch steigende Lohnstückkosten erwartbar wären.

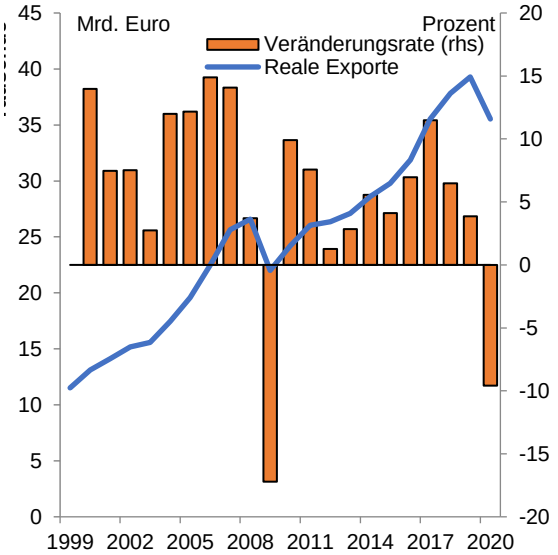
Abbildung 57: Leistungsbilanz (Slowenien)



Jahresdaten, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in laufenden Preisen.

Quelle: OECD, *Main Economic Indicators.*

Abbildung 58: Exporte (Slowenien)



Jahresdaten; preis-, kalender- und saisonbereinigt, Basisjahr: 2015, Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent.

Quelle: Eurostat, *National Accounts.*

Im Zuge der Großen Rezession verschlechterte sich die Lage am Arbeitsmarkt merklich. Die Erwerbstätigenquote sank in der Spitze um 4,5 Prozentpunkte, die Arbeitslosenquote stieg um 5,3 Prozentpunkte. Nach dem Jahr 2013 erholte sich der Arbeitsmarkt. Die Erwerbstätigenquote lag in 2019 sogar um 4,0 Prozentpunkte über ihrem Vorkrisenniveau. Arbeitsmarktreformen dürften hier einen Beitrag geleistet haben.

2.7.2 Finanzpolitische Maßnahmen

Einmalmehreinnahmen, geringere Subventionsausgaben und eine Dämpfung des Ausgabenanstiegs für öffentlich Beschäftigte waren die ersten Konsolidierungsmaßnahmen in der Krise. Im Jahr 2012 wurden dann weitreichende Maßnahmen auf den Weg gebracht. So wurde eine Rentenreform aufgegleist, die Ausgaben im Gesundheitssektor und für öffentliche Beschäftigung in den Jahren 2012 bis 2014 reduziert (IMF 2012). Im Jahr 2013 wurde der generelle Umsatzsteuersatz von 20 auf 23 Prozent angehoben und die Einkommensteuersätze wurden im gleichen Jahr erhöht. Unternehmensteuersätze wurden in der Krise hingegen zweimal gesenkt. Erst nach den Krisenjahren wurden die Sätze mit dem Ziel einer europäischen Harmonisierung angehoben.

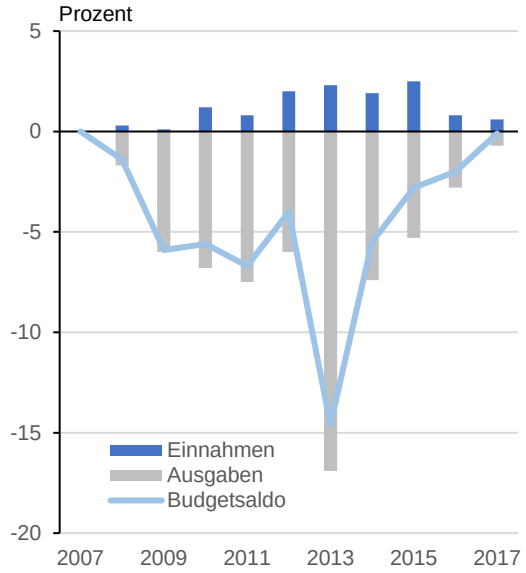
2.7.3 Zur Rentenreform 2012

Die Rentenreform aus dem Jahre 2012 wurde am 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt. Sie ist in Reaktion auf den anhaltenden Anstieg des Altersquotienten zu verstehen. Sukzessive wird das Regelrenteneintrittsalter von 63 Jahre für Männer und 61 Jahre für Frauen auf einheitlich 65 Jahre angehoben. Für Versicherte, die über 40 Jahre Beiträge gezahlt haben, gibt es weiterhin eine Möglichkeit früher in Rente zu gehen. Das mögliche Renteneintrittsalter wird auf 60 Jahre angehoben. Im Jahr der Reform selber (2013) stieg das durchschnittliche Renteneintrittsalter bei Frauen um 2 Monate, bei Männern sank es

hingegen um 4 Monate. Letzteres dürfte auf die schlechte Arbeitsmarktsituation zurückzuführen sein und auf den Umstand, dass möglicherweise viele Versicherte mit mehr als 40 Beitragsjahren das noch recht niedrige Eintrittsalter nutzen wollten, bevor die Reform ihre volle Wirkung entfaltet (OECD 2018).

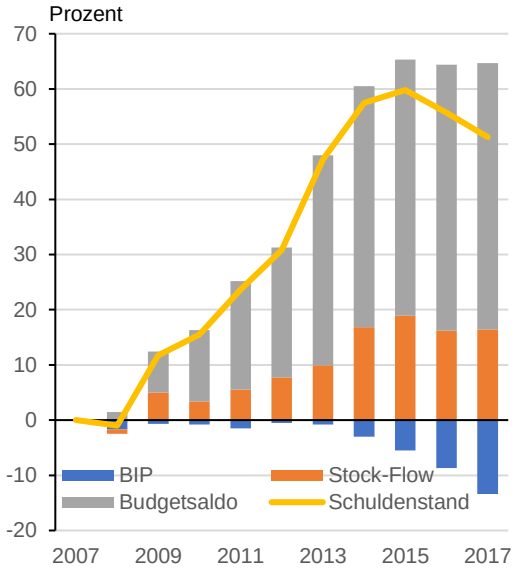
Angesichts der bevorstehenden rapiden Alterung kam allerdings die Europäische Kommission (2016) zu dem Schluss, dass weitere Anpassungen des Rentensystems nötig sein werden, um dessen Nachhaltigkeit zu garantieren. An einer weiteren Rentenreform wurde gearbeitet und ein gesetzesreifer Vorschlag für das Jahr 2020 angekündigt (Europäische Kommission 2018).

Abbildung 59: Veränderung des Budgetsaldos (Slowenien)



2007 = 0 | Budgetsaldo 2007: 0,0%.
Balken: Beiträge zur Veränderung in Prozentpunkten.
Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

Abbildung 60: Veränderung des Bruttoschuldenstands (Slowenien)

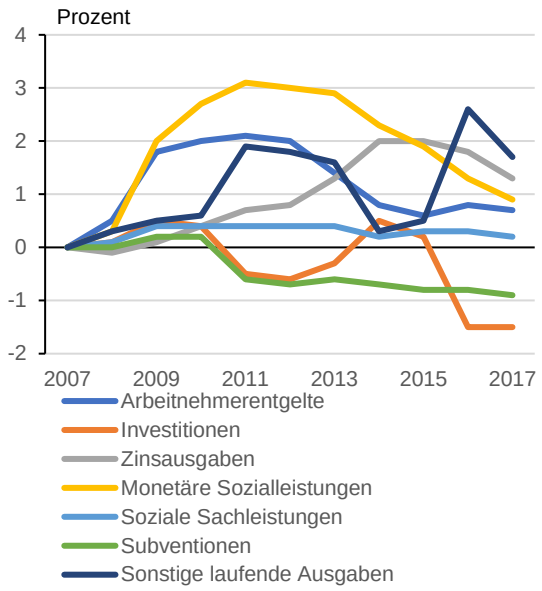


2007 = 0 | Schuldenstand 2007: 22,8%.
Balken: Beiträge zur Veränderung in Prozentpunkten.
Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

2.7.4 Bruttoschuldenstand und Budgetsaldo

Der Budgetsaldo Sloweniens ist im Zuge der Großen Rezession, der folgende wirtschaftlichen Schwächephase und schließlich durch erhebliche Ausgaben für die Sanierung des Finanzsektors drastisch gestiegen. Insbesondere das Jahr 2013 sticht hervor, in dem die öffentliche Hand 3 Mrd. Euro zur Rekapitalisierung heimischer Banken aufwand (Abbildung 59). Im Zuge der Bankenkrise kam es zudem zu Stock-Flow-Adjustments, die ebenfalls den Schuldenstand belasten (Abbildung 60). Der Bruttoschuldenstand legte noch zwei Jahre nach dem Tiefpunkt der Krise im Jahr 2013 zu. Erst mit dem Aufschwung war die Nettokreditaufnahme des Staates hinreichend niedrig und die Entwicklung des Nenners (des Bruttoinlandsprodukts) hinreichend schwungvoll, um den Bruttoschuldenstand zu senken.

Abbildung 61: Veränderung der Ausgabenanteile rel. zum BIP (Slowenien)



2007=0.

Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

Die Einnahmen Sloweniens blieben trotz der Struktur der Krise, in der sich die Leistungsbilanz umgekehrt hat, relativ zum Bruttoinlandsprodukt kaum verändert. Hier zeigen sich, was die indirekten Steuern angeht, zwei gegenläufige Effekte. Die Handelsbilanz geriet erst im Jahr 2013 in einen Überschuss. Im gleichen Jahr wurde auch die Umsatzsteuer deutlich angehoben. Zugleich wurden die Einkommensteuersätze nach oben angepasst, was die Einnahmequote weiter steigerte. Die Ausgaben sind endogen durch die Krise deutlich gestiegen. Im Jahr 2013 spielen Einmaleffekte eine herausragende und im Jahr 2014 noch eine bedeutende Rolle.

Bei den laufenden Ausgaben zeigen sich durch den Anstieg der monetären Sozialleistungen die Folgen der Rezession und der Arbeitslosigkeit. Die ersten Konsolidierungsmaßnahmen zeigen sich zunächst bei geringeren Subventionen und Investitionsausgaben der öffentlichen Hand. Die im Mai 2012 auf den Weg gebrachten Maßnahmen führten dann zu geringeren Ausgaben für Arbeitnehmerentgelte und zu sinkenden Sozialausgaben, die nach dem Jahr 2014 wegen des einsetzenden Aufschwungs und des damit einhergehenden Beschäftigungsaufbaus weiter zurückgehen (Abbildung 61).

2.7.5 Fazit

Slowenien hat mit der Großen Rezession einen scharfen Einbruch erlebt, der von der Tiefe her der Corona-Krise vergleichbar ist. Jedoch hatte es im Vorfeld eine deutliche Kreditexpansion gegeben und die Finanzkrise war ein Katalysator für die Korrektur von Fehlentwicklungen – ähnlich wie es in Irland und Portugal der Fall war. Die fiskalische Korrektur in Krisenzeiten war besonders herausfordernd.

Die Situation Sloweniens ist daher nur schwer mit der aktuellen Lage Österreichs vergleichbar. Zwar war der strukturelle Budgetsaldo an seinem Tiefpunkt im Jahr 2011 in Relation zum Bruttoinlandsprodukt nahezu identisch mit dem Österreichs im Jahr 2020, ebenso der Bruttoschuldenstand in der Spitze (2015) mit dem Österreichs heute. Doch hatte in Slowenien vor der Krise eine makroökonomisch nicht nachhaltige Entwicklung stattgefunden, die in Österreich vor der Corona-Krise nicht erkennbar war. Die starke Expansion der heimischen Absorption, von der auch die öffentlichen Haushalte durch indirekte Steuern stark profitiert hatten, war kreditgetrieben und musste korrigiert werden. Um die Einnahmen aus indirekten Steuern im Verhältnis zum Wirtschaftsleistung auf Vorkrisenniveau zu halten, waren schließlich Steuererhöhungen notwendig. Bei der Bewertung der Steuererhöhungen in Slowenien sollte allerdings berücksichtigt werden, dass die gesamtstaatliche Einnahmequote mit 43 Prozent im europäischen Vergleich niedrig war und immer noch ist.

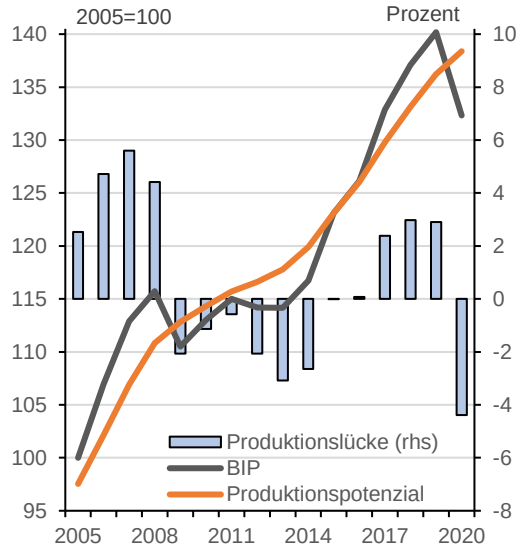
Letztlich hat Slowenien die Krise überwunden und konnte am europaweiten Aufschwung vor der Corona-Krise in vollem Umfang partizipieren. Die verbesserte preisliche Wettbewerbsfähigkeit und eine für Unternehmen günstige Steuerpolitik dürfte hier beigetragen geholfen haben.

2.8 Tschechien

2.8.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

In den Jahren vor der Finanzkrise erlebte auch Tschechien ein rasantes Kreditwachstum. Die Große Rezession traf das wirtschaftliche relativ offene Land stark (Abbildung 62). Zugleich gab es eine deutliche Abkühlung des Kreditgeschäfts. Während die Exporte in den folgenden Jahren der allgemeinen Tendenz in der EU folgenden, war die binnenwirtschaftliche Nachfrage eher schwach. Insgesamt erholte sich die Wirtschaft in den Jahren 2010 und 2011 kaum. In den Jahren 2012 und 2013 rutschte sie wieder in die Rezession, von der sich der Arbeitsmarkt aber relativ gut abkoppeln konnte. Die Auswirkungen der Großen Rezession auf den Arbeitsmarkt waren insgesamt vergleichsweise gering und kurzlebig. Bereits im Jahr 2011 setzte eine Erholung ein. Die Erwerbstätigenquote überschritt ihr Vorkrisenniveau bereits ein Jahr später und legte seitdem kontinuierlich zu (Abbildung 64). Im Jahr 2019 lag die Quote um 9 Prozentpunkte über ihrem Vorkrisenniveau. Die Arbeitslosenquote sank im gleichen Zeitraum und lag in 2019 um 3,3 Prozentpunkte unter ihrem Vorkrisenniveau. Der Anstieg der Beschäftigung ist umso bemerkenswerter, als der Altersquotient in den Krisenjahren und danach deutlich zulegte (Abbildung 65) und die Jahre 2010 bis 2014 durchgängig von Konsolidierungsmaßnahmen begleitet waren.

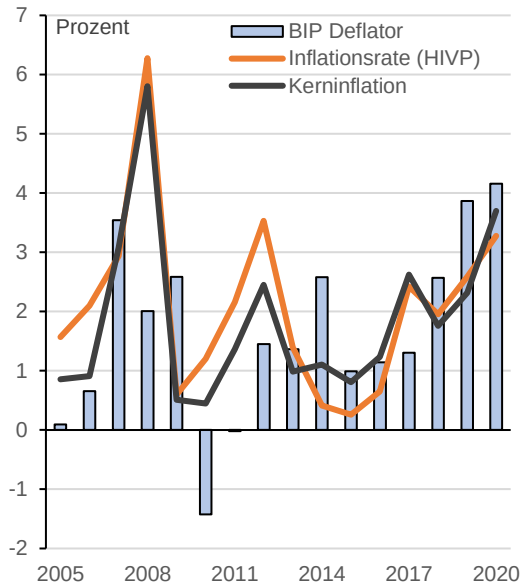
Abbildung 62: Konjunktur und Wachstum (Tschechien)



Jahresdaten; preis-, kalender- und saisonbereinigt. Produktionsücke: In Relation zum Produktionspotenzial.

Quelle: AMECO; eigene Berechnungen.

Abbildung 63: Preisentwicklung (Tschechien)

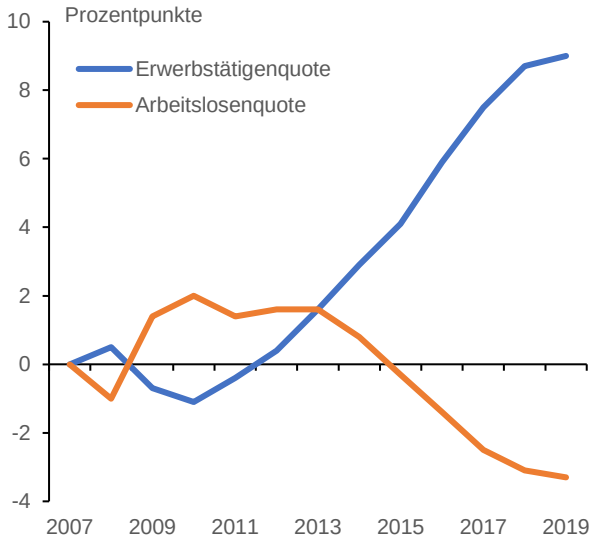


Jahresdaten. Kerninflation: Ohne Energie und unverarbeitete Lebensmittel.

Quelle: AMECO; Eurostat; eigene Berechnungen.

Im Jahr 2014 belebte der Export die Produktion (Abbildung 67) und im Jahr 2015 stieg dann die inländische Nachfrage deutlich. Die binnenwirtschaftliche Krise, die sich auch in einem Rückgang des BIP-Deflators in den Jahren 2010 und 2011 zeigte (Abbildung 63), war dann überwunden.

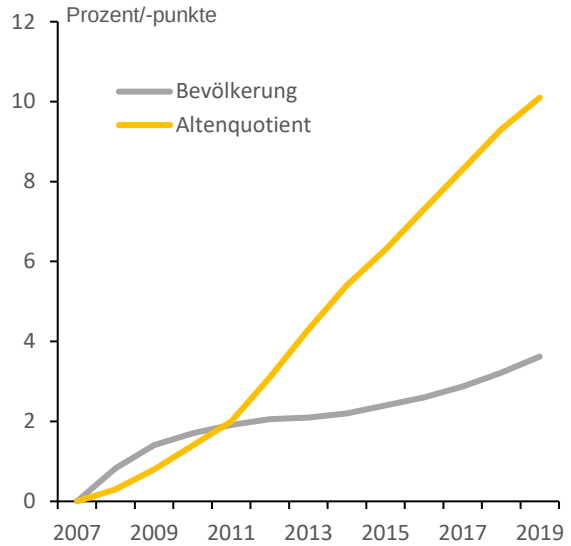
Abbildung 64: Erwerbstätigenquote und Arbeitslosenquote (Tschechien)



Kumulierte Veränderung seit 2007 in Prozent bzw. Prozentpunkten. Erwerbstätigenquote: Zahl der Erwerbstätigen in Relation zur Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren; Arbeitslosenquote: Zahl der Arbeitslosen in Relation zur Zahl der Erwerbspersonen im Alter von 15 bis 64 Jahren.

Quelle: Eurostat.

Abbildung 65: Bevölkerung und Altenquotient (Tschechien)

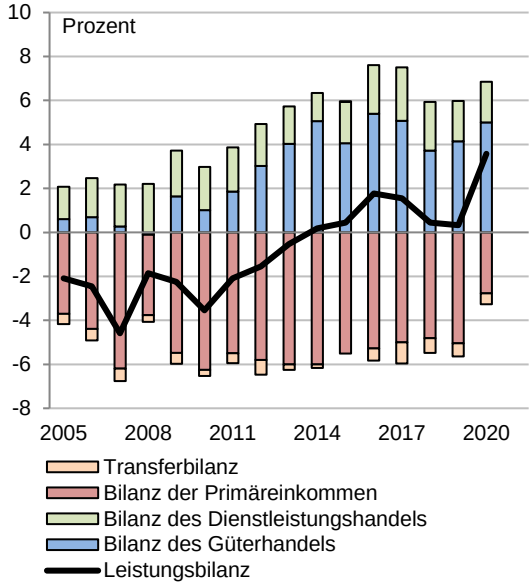


Bevölkerung: Gesamtbevölkerung; Altenquotient: Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und mehr in Relation zur Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren.

Quelle: Eurostat.

Die Krise hatte zu einem kontinuierlichen Anstieg der Handelsbilanz geführt, da privater Konsum und Investitionen hinter der zeitweise allerdings ebenfalls schwachen Exporttätigkeit zurückblieben. Schließlich waren Handels- und Dienstleistungsbilanz so sehr im Überschuss, dass die dauerhaft negative Bilanz der Primäreinkommen mehr als ausgeglichen wurde und die Leistungsbilanz im Jahr 2014 in Plus drehte (Abbildung 66).

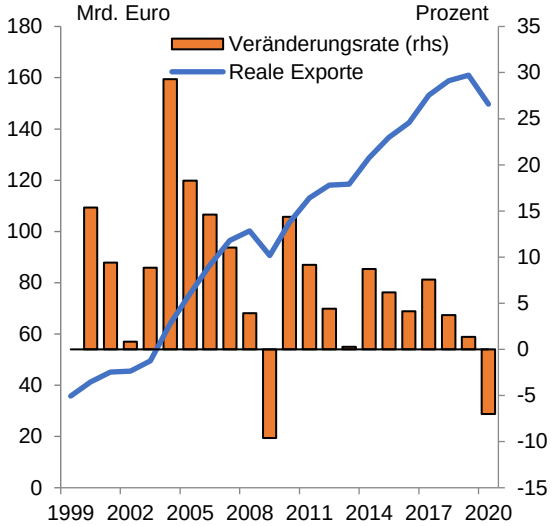
Abbildung 66: Leistungsbilanz (Tschechien)



Jahresdaten, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in laufenden Preisen.

Quelle: OECD, *Main Economic Indicators.*

Abbildung 67: Exporte (Tschechien)



Jahresdaten; preis-, kalender- und saisonbereinigt, Basisjahr: 2015, Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent.

Quelle: Eurostat, *National Accounts.*

2.8.2 Finanzpolitische Maßnahmen

Die tschechische Regierung reagiert auf den starken Anstieg des Budgetdefizits im Jahr 2009 in den folgenden Jahren mit Konsolidierungsmaßnahmen. Im Jahr 2010 wurden die Umsatzsteuersätze (regulär und ermäßigt) jeweils um einen Prozentpunkt erhöht, ebenso wie einige Mengensteuersätze. Auch wurden die Beitragssätze der Sozialversicherung und die Einkommensteuersätze angehoben. Auf der Ausgabenseite wurden eine anstehende Rentenerhöhung ausgesetzt und Geldleistungen während Krankheit und Mutterschaftszeit reduziert (IMF 2011, 2012b). Die Maßnahmen hatten einen klaren Schwerpunkt auf der Einnahmeseite. Im Jahr 2011 wurde dann verstärkt auf der Ausgabenseite konsolidiert. Unter anderem brachte die Tschechische Republik im Jahr 2011 eine Rentenreform auf den Weg, die allerdings weniger die akute Haushaltslage besserte,3 sondern vielmehr die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems stärkte. So wurde das Regelrenteneintrittsalter und die Anwartschaftszeit für den vollen Rentenbezug erhöht. Die Reform wurde zudem durch eine Verbesserung der Möglichkeiten zur privaten Zusatzversorgung begleitet. Die Rentenreform hat nach Berechnungen der tschechischen Regierung in den ersten 10 Jahren eher geringe Auswirkungen, entlastet das Budget aber ab Mitte der 2020er Jahre zunehmend und soll langfristig den Budgetsaldo um bis zu 5 Prozentpunkte relativ zum Bruttoinlandsprodukt erhöhen.

In den Jahren nach 2011 wurden dann abermals vor allem einnahmeseitige Maßnahmen ergriffen. So wurde im Jahr 2013 abermals die Umsatzsteuer – um einen Prozentpunkt auf 21 Prozent (Normalsatz) – erhöht, aber auch die Sätze der Einkommensteuer. In dieser Zeit wurden zudem die Ausgaben für öffentliche Investitionen zurückgefahren.

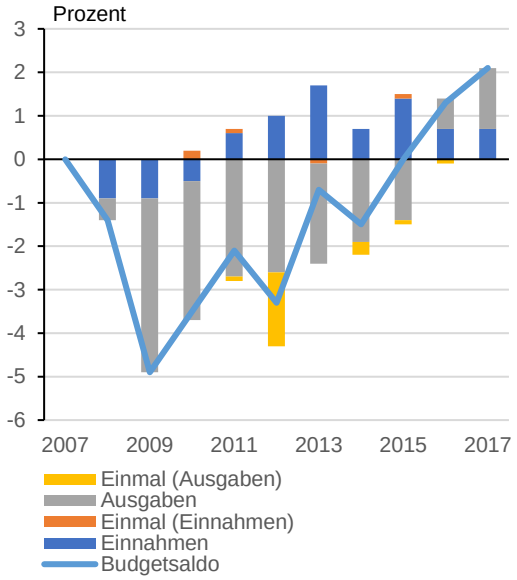
[3] Zur Verbesserung der akuten Haushaltslage wurde im Jahr 2010 eine anstehende Rentenerhöhung ausgesetzt.

Bei der Konsolidierung über die Einnahmeseite ist zu berücksichtigen, dass Steuerbelastung in der Tschechischen Republik im Jahr 2007 mit gesamtstaatlichen Einnahmen von weniger als 40 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt im europäischen Vergleich sehr niedrig war und es mit derzeit 41 Prozent auch immer noch ist.

2.8.3 Bruttoschuldenstand und Budgetsaldo

Durch die Defizite stieg der Bruttoschuldenstand bis zum Jahr 2013 an. Im Jahr 2014 gab es zwar ebenfalls noch ein Budgetdefizit (Abbildung 68), aber die Dynamik des Bruttoinlandsprodukts zusammen mit Stock-Flow-Adjustments (z.B. Verkauf von Assets oder Privatisierungserlöse) ließen die Bruttoschuldenstandsquote trotzdem leicht zurückgehen (Abbildung (69). In den Folgejahren sank die Schuldenquote bei dann zunehmenden Überschüssen im Staatshaushalt kontinuierlich weiter und lag im Jahr 2017 nur noch wenige Prozentpunkte über ihrem Vorkrisenniveau von 2007.

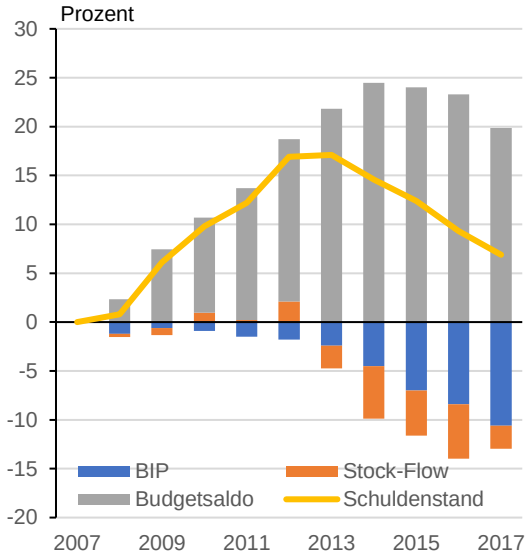
Abbildung 68: Veränderung des Budgetsaldos (Tschechien)



2007 = 0 | Budgetsaldo 2007: 0,6%.
Balken: Beiträge zur Veränderung in Prozentpunkten.

Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

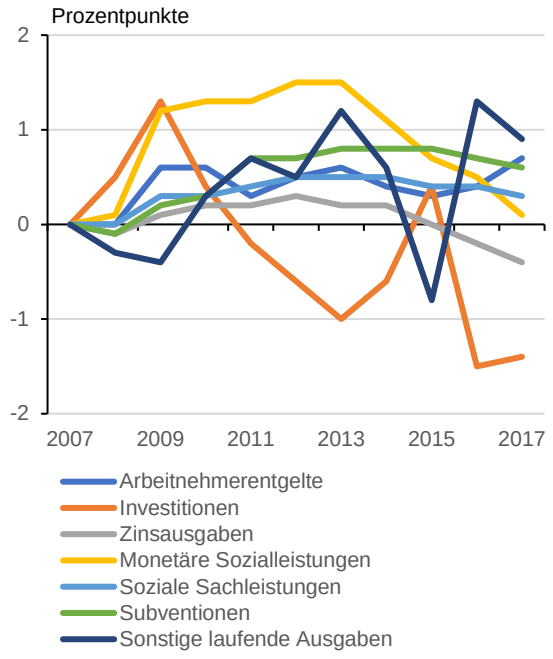
Abbildung 69: Veränderung des Bruttoschuldenstands (Tschechien)



2007 = 0 | Schuldenstand 2007: 27,3%.
Balken: Beiträge zur Veränderung in Prozentpunkten.

Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

Abbildung 70: Veränderung der Ausgabenanteile rel. zum BIP (Tschechien)



2007=0.

Quelle: AMECO, eigene Berechnungen.

Mit der Krise gerieten zunächst Einnahmen und Ausgaben des Staates stark unter Druck. Gerade die Lage am Arbeitsmarkt sorgte für einen deutlichen Anstieg des Defizits. Die Konsolidierungsmaßnahmen führten dann zu einem Plus bei den Einnahmen relativ zum Bruttoinlandsprodukt, obwohl in der gleichen Zeit die Handelsbilanz stieg und damit die Bemessungsgrundlage für indirekte Steuern relativ zur Wirtschaftsleistung zurückging.

Der seit dem Jahr 2009 kontinuierliche Rückgang der Ausgaben relativ zum BIP war einem deutlichen Minus bei den öffentlichen Investitionen geschuldet. Diese waren auch in Tschechien während der Großen Rezession zur Stimulierung der Konjunktur zunächst erhöht worden, wurden in dem Bemühen um Haushaltskonsolidierung in den Folgejahren dann aber spürbar eingeschränkt (Abbildung 70). Ab 2013 trug dann maßgeblich ein Rückgang der monetären Sozialleistung zur Verbesserung der Haushaltslage bei, nicht zuletzt Folge des konjunkturellen Aufschwungs, der die Sozialausgaben minderte. Unterbrochen wurde die Tendenz der Ausgaben durch einen Einmaleffekt im Jahr 2012, in dem der tschechische Staat Ausgleichsleistungen größeren Umfangs an die Kirchen leisten musste (Europäische Kommission 2013b).

2.9 Vergleich der Konsolidierungsepisoden mit der Situation Österreichs in und nach der Corona-Krise

Die teilweise sehr variierenden Ausgangslagen der gerade diskutierten Konsolidierungsepisoden machen es nahezu unmöglich ein klares Rollenvorbild für Österreich in der Jetzt-Situation abzuleiten. Doch lassen sich aus der Zusammenschau der Konsolidierungsepisoden folgende übergreifende Beobachtungen ziehen:

- Die Rückführung der Bruttoschuldenstandsquoten erfolgte vorrangig durch einen Anstieg der Wirtschaftsleistung.
- Die Einnahmeseite wurde entweder bei erheblichem Druck zur Konsolidierung genutzt oder wenn zuvor die Einnahmequote sehr niedrig war.
- Die Konsolidierungsphase wurde in vielen Fällen auch von Rentenreformen begleitet, die zwar unmittelbar wenig zur Konsolidierung beitrugen, aber langfristig stabilisierend auf die Staatsfinanzen wirken (z.B. in Slowenien, den Niederlanden und in der Tschechischen Republik).

- Fiskalische Abwertung wurde in einigen Ländern betrieben: Umsatzsteuern wurden erhöht und Unternehmensteuern teilweise sogar gesenkt -> Slowenien, Portugal
- Eine ambitionierte Konsolidierungspolitik in einem schwachen konjunkturellen Umfeld kann die wirtschaftliche Erholung verzögern und droht deshalb ihre Ziele zu verfehlen.
- Ein transparentes und durch effiziente Regeln auf solide Staatsfinanzen verpflichtetes Fiskalregime kann das Erreichen von Konsolidierungszielen unterstützen, auch wenn das Beispiel Schwedens aufgrund seiner Position außerhalb des Euroraums als Beispiel für die konkrete Ausgestaltung nur bedingt taugt.

Einige dieser Beobachtungen geben Hinweise für die Ausrichtung der Finanzpolitik. So waren viele Länder daran interessiert ein wachstumsfreundliches Umfeld, trotz der Konsolidierungsnotwendigkeiten zu bewahren, und es wurden auch Reformen angestrengt, die die Krisensituation nicht unmittelbar beeinflussten, aber langfristig orientiert waren.

Um die Konsolidierungsepisoden für die aktuelle Situation Österreichs einzuordnen, ist es allerdings notwendig, die Besonderheiten der aktuellen Situation zu charakterisieren. Die Corona-Krise ist schwerlich mit anderen Konjunkturkrisen vergleichbar. Durch den zeitweisen Vorrang des Infektionsschutzes sind Aktivitäten unterblieben, die ohne diesen exogenen Schock sicherlich stattgefunden hätten. Die sprunghafte konjunkturelle Belebung im dritten Quartal des vergangenen Jahres, als die Inzidenzen in den meisten Ländern Europas sehr niedrig waren, zeigte dann auch, dass hier ein deutliches Aufholpotenzial besteht.

Die öffentlichen Haushalte in Österreich sind mit der Krise deutlich ins Minus gerutscht, wobei hier nicht nur die fehlende wirtschaftliche Aktivität und damit einhergehend schwache Staatseinnahmen sowie steigende Arbeitsmarktausgaben, sondern auch die massive finanzpolitische Reaktion eine Rolle spielte. So sind die Ausgaben für Subventionen dramatisch gestiegen. Sie beliefen sich im Jahr 2020 auf nahezu 20 Mrd. Euro, während sie im Vorjahr knapp 6 Mrd. Euro ausmachten. Die zusätzlichen Subventionen entsprechen damit etwa 40 Prozent des Defizits. Zudem gab es steuerliche Maßnahmen, die dazu führten, dass die Steuereinnahmen auch relativ zur Wirtschaftsleistung gesunken sind.

Die Maßnahmen dürften weniger dazu beigetragen haben, die Aktivität im Krisenjahr selber zu stützen, sondern vielmehr die Kapazitäten zu erhalten, die dann für einen schnellen Start wieder zur Verfügung stehen, wenn es die pandemische Entwicklung erlaubt. Dies lässt sich auch am starken Anstieg der privaten Sparquote auf der einen Seite und der eher geringen Zahl von Insolvenzen auf der anderen Seite ablesen.

Ein wesentlicher Teil der Defizite dürfte sich also zurückbilden, wenn die Corona-Krise weitgehend überwunden ist und die Maßnahmen zur Stabilisierung der Kapazitäten nicht mehr ergriffen werden. Zwar gibt es das Risiko, dass einige wirtschaftliche Aktivitäten auch nach dem Ende der Corona-Krise geschwächt bleiben. Dies könnte beispielsweise durch eine nachhaltige Reduzierung von Geschäftsreisen oder des internationalen Tourismus passieren, die von manchen Beobachtern erwartet wird. Dies ist aber durchaus nicht sicher, und die Auswirkungen dürften in den meisten Ländern, nicht zuletzt in Österreich, gesamtwirtschaftlich nicht gravierend sein.

Insgesamt erscheint eine Situation eines längeren Anpassungsprozesses, wie er nach Finanz- und Immobilienkrisen regelmäßig zu beobachten ist, wenig wahrscheinlich. Insbesondere die Erfahrungen von Irland und Slowenien in den Jahren direkt nach der Finanzkrise dürfte daher für Österreich nicht einschlägig sein. Zudem ist Österreich an den Kapitalmärkten nicht unter Druck. Ein Hinterhersparen, wie es in Portugal stattfand, steht hier nicht an. Auch deutet wenig daraufhin, dass der österreichischen Wirtschaft ein außenwirtschaftlicher Anpassungsprozess bevorsteht, wie ihn Portugal, Slowenien und Tschechien nach der Krise erlebt haben. Eine robustere Binnenwirtschaft sorgt dafür, dass die gleiche wirtschaftliche Aktivität sich in höheren Steuereinnahmen niederschlägt. Sofern also eine deutliche Veränderung in der Handelsbilanz anstehen würde, könnte dies die Konsolidierungsherausforderungen weiter erhöhen. Da ein negativer Impuls auf die heimische Nachfrage zwar durch Konsolidierungsmaßnahmen angelegt ist, aber dieser wohl nicht durch Entschuldungsprozesse größeren Umfangs von privater Seite verstärkt werden wird (wie dies in Irland und Slowenien sowie auch in den Niederlanden und in Dänemark der Fall war), spricht derzeit wenig für eine solche Konstellation in Österreich.

Der in der Corona-Krise aufgelaufene Nachfragestau dürfte die Finanzpolitik in die Lage versetzen, konjunkturpolitisch weniger Rücksichtigen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nehmen zu müssen. Eine Reduktion staatlicher Ausgaben dürfte auch kurzfristig nicht in dem Maße auf die wirtschaftliche Aktivität durchschlagen, wie es etwa in Portugal in der vorangegangenen Konsolidierungsepisode wohl der Fall war. Zugleich ist die außenwirtschaftliche Situation Österreichs unauffällig und es bedarf keines gesonderten Handelns der Finanzpolitik, die preisliche Wettbewerbsfähigkeit in besonderem Maße zu fördern. Unter diesen Vorbedingungen erscheint es vernünftig, dass eine Konsolidierungspolitik insbesondere darauf abzielen sollte, gleichzeitig die langfristige wirtschaftliche Dynamik zu stärken. Die Konsolidierungsepisoden haben gezeigt, dass vor allem ein Anstieg der Wirtschaftskraft zu einer zügigen Rückführung der Schuldenstandsquote beigetragen hat. Um eine solche Strategie zu entwerfen und die Effekte möglicherweise geeigneter Maßnahmen zu untersuchen, werden im Folgenden Simulationsrechnungen mit einem geeigneten und auf Österreich angepassten makroökonomischen Modell vorgenommen.

3 Konsolidierung der Covid-Schulden

3.1 Einleitung

In diesem Teil der Studie werden wachstums- und reformorientierte Strategien für eine Konsolidierung in Österreich entwickelt und modellgestützt die makroökonomischen Folgen sowie die Auswirkungen auf Budget und Staatsschulden quantitativ abgeschätzt. Der methodische Ansatz ist, ein dynamisches makroökonomisches Modell (ein DSGE Modell, dynamic stochastic general equilibrium) für Österreich empirisch zu implementieren (das WPZ-Fiskalmodell) und damit verschiedene Politikoptionen bezüglich Steuern und Staatsausgaben zu bewerten. Konkret quantifizieren wir die kurz- und langfristigen Auswirkungen auf Wachstum, Entwicklung der Staatsschuld sowie intergenerative Verteilung. Das WPZ-Fiskalmodell berücksichtigt die wichtigsten Abgaben auf Arbeit, Kapital und Konsum einschließlich zentraler Parameter für die Bestimmung der Bemessungsgrundlagen. Es unterscheidet auf der Ausgabenseite zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben. Die Folgen der Konsolidierung auf das Wachstum hängen sehr davon ab, welche Abgaben bei einer einnahmenseitigen Konsolidierung erhöht werden, und welche Ausgaben bei einer ausgabenseitigen Strategie gekürzt werden. Die Modellanalyse macht es möglich, Optionen für eine wachstumsfreundliche Konsolidierung der Staatsfinanzen aufzuzeigen und eine ökonomisch durchdachte, österreichspezifische Konsolidierungsstrategie zu entwickeln. Die Ergebnisse ergänzen und vervollständigen die Erkenntnisse des Ländervergleichs.

Der Entwurf der Szenarien ist dabei eher normativ geprägt und soll spezifisch österreichische Probleme lösen. Mit „intelligenter“ Budgetkonsolidierung ist eine reformorientierte Strategie gemeint, welche die Budgetkonsolidierung mit der Lösung wichtiger wirtschaftspolitischer Probleme verbindet, die auch ganz unabhängig vom Konsolidierungsbedarf vordringlich wären. Folgenden Stoßrichtungen gemeint:

- Die Konsolidierungsstrategie sollte wachstumsfördernd sein, damit das Land aus der Staatsschuld herauswachsen kann, anstatt sich heraus zu sparen. Mehr Wachstum steigert den Nenner und reduziert damit ganz automatisch die Schuldenquote, und steigert erst noch das Pro-Kopf Einkommen.

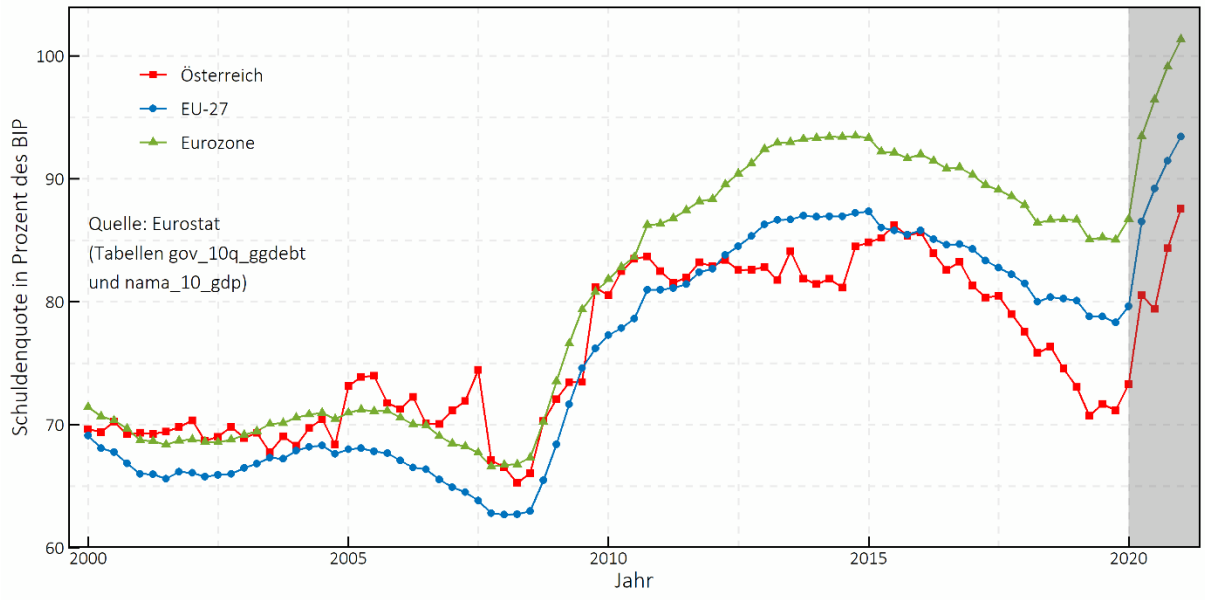
- Eine wachstumsorientierte Konsolidierung muss beim Bremsen des Ausgabenwachstums die investiven Ausgaben für F&E, Bildung und wirtschaftsnahe Infrastruktur weitgehend verschonen.

- Steuereinnahmen sollen durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ohne Anhebung der Grenzsteuersätze gestärkt werden.

- Darüber hinaus ist eine angemessene Geschwindigkeit der Budgetkonsolidierung anzustreben, soweit sie nicht ohnehin durch die Maastricht-Kriterien vorgegeben ist.

Verteilungswirkungen werden vorwiegend qualitativ diskutiert. Mit dieser Ergänzung will die Studie am Ende auch mögliche Wege zur Kompensation von Verlierern aufzeigen. Diese Diskussion dürfte im Hinblick auf politische Akzeptanz der Konsolidierungsstrategie von großer Bedeutung sein.

Abbildung 71: Covid-Staatsschulden



Basisszenario: Vor Ausbruch der Covid-Krise betrugen die Staatsschulden etwas über 70 Prozent des BIP und sind im Zuge der Covid-Krise um etwa 14 Prozentpunkte des BIPs im Jahr 2019 angestiegen (Stand: Ende 2. Quartal 2021, Abbildung 71). Die Analyse befasst sich mit Konsolidierung nur dieser Covid-Schulden. Sie blendet den weiteren Abbau der Staatsschuld bis zur Erreichung des Maastricht Ziels von 60 Prozent aus, da dieser weitergehende Konsolidierungsbedarf nichts mit der Covid-Krise zu tun hat. Die Analyse startet daher mit einem langfristigen Ziel für die Verschuldungsquote von 70 Prozent des BIPs und realisiert - ausgehend vom aktuellen, um 14 Prozentpunkte höheren Schuldenstand - dieses Ziel mit einer vorgegebenen Anpassungsgeschwindigkeit. Daraus folgen Zeitpfade von Nettodefiziten bzw. Primärüberschüssen, die durch entsprechende Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen (Bremsen des Ausgabenwachstums) gestützt werden müssen. Das Basisszenario erhöht mechanisch alle Steuersätze mit einem proportionalen Faktor und belässt zunächst die individuellen Ausgabenansprüche unberührt. Die Einsparungen bei den Ausgaben sind Teil des Reformszenarios. Das Basisszenario dient als Vergleichsmaßstab für alternative, mit grundlegenden Reformen verbundenen Strategien. Die Folgen des Basisszenario werden wegen der kurz- und mittelfristig notwendigen Steuererhöhungen in einer ersten Anpassungsphase deutlich negativ sein und sich erst für künftige Generationen ins Positive wenden, die von der niedrigeren Staatsschuld profitieren.

Das Szenario erhöht die leistungsfeindliche (Grenz-) Steuerbelastung und löst keines der großen wirtschaftspolitischen Probleme in Österreich. Der Abbau der Staatsschuld ist mit einer starken intergenerativen Umverteilung zulasten heutiger Generationen erkauft. Damit ist es unattraktiv im Hinblick auf die politische Durchsetzbarkeit bei den heutigen Wählern. Es ist ein unattraktives Szenario des Heraussparens aus der Staatsschuld. Es soll daher mit einer Reihe von wachstumsfördernden Maßnahmen modifiziert werden, um ein Herauswachsen aus der Staatsschuld zu ermöglichen und die Belastung heutiger Generationen zu reduzieren.

Wachstumsfördernde Optionen: Das Basisszenario wird schrittweise durch folgende wachstumsfördernde Politikoptionen abgeändert:

- Die investiven Ausgaben im Staatshaushalt für Bildung und Innovation bleiben ohne Kürzung erhalten. Bildung und Innovation sind die Treiber für Wettbewerbsfähigkeit, Standortattraktivität und Wachstum schlechthin. Aber es sollte möglich sein, beispielsweise durch Produktivitätsgewinne in der öffentlichen Verwaltung (Digitalisierung) oder mit einer Durchforstung von wenig zielgerichteten Ausgaben wenigstens einen halben Prozentpunkt des BIPs ohne negative Folgen für die Qualität der öffentlichen Leistungen einzusparen.

- Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen durch Streichung von Abzügen und Beseitigung von Ausnahmen in der Lohn- und Einkommensteuer stärken die Ergiebigkeit des Steuersystems, ohne die leistungsfeindlichen Steuersätze anzuheben. Laut einer bereits etwas älteren Berechnung des Rechnungshofs (Rechnungshof 2013) gehen wenigstens ein Viertel des Aufkommens der Einkommensteuer durch die Abzüge verloren (Begünstigung der 13. und 14. Monatsgehälter ohne erkennbare steuerpolitische Begründung, und viele andere Abzüge). Die Folge sind hohe Grenzsteuersätze, welche die Wachstumskräfte lähmen.

- Beseitigung von reduzierten Sätzen, Ausnahmen und Befreiungen bei der MWST, die den Konsumcharakter der MWST aushöhlen und diese zu einer wachstumshemmenden Investitionssteuer machen, stärkt die Effizienz und Ergiebigkeit der MWST. Die Befreiungen und reduzierten Sätze führen dazu, dass die MWST teilweise in der Wertschöpfungskette liegen bleibt und am Ende Vorleistungen und Investitionen belastet. Nach existierenden Berechnungen bleiben zwischen 10 bis 20 Prozent der MWST auf Investitionen und Vorleistungen liegen, so dass sie wie eine Steuer auf Investitionen wirkt. Mit einer Beseitigung unechter Befreiungen verschwindet auch die Belastung von Investitionen und Vorleistungen durch die MWST und macht sie zu einer echten Konsumsteuer, die sie immer sein sollte. Diese Reform verbessert die Effizienz der MWST und wirkt deutlich wachstumsfördernd. Das WPZ Fiskalmodell kann eine solche Reform annäherungsweise nachvollziehen, ohne die Input-Output-Verflechtungen tatsächlich abzubilden.

- Die Einführung eines Zinsabzugs auf Eigenkapital in der Gewinnbesteuerung (KÖST), und damit die steuerliche Gleichbehandlung von Eigen- und Fremdkapital ist eine stark wachstumsfördernde Steuerreform. Sie beseitigt sowohl den Verschuldungsanreiz, der die Krisenfestigkeit des Banken- und Unternehmenssektors beeinträchtigt, als auch die Grenzsteuerbelastung von Investitionen, die damit auf null sinkt! Die Absenkung der Steuerbelastung stärkt Investitionen, Standortattraktivität und den Anreiz zur Finanzierung mit risikotragendem Eigenkapital. Es ist wichtig, dass dieser Abzug nur auf neu gebildetes Eigenkapital beschränkt wird. Damit werden sofortige Steuerausfälle weitgehend vermieden und treten wie bei einer nachgelagerten Besteuerung erst ein, nachdem die Wachstumseffekte tatsächlich realisiert sind. Dieser Aspekt ist für die Budgetkonsolidierung zentral. Die Maßnahme beseitigt zudem einen wesentlichen steuerlichen Grund für die große Bankenabhängigkeit und für die mangelnde Kapitalmarktorientierung der österreichischen Wirtschaft. Nach der Covid-Krise ist das Problem besonders akut, weil die Wirtschaft mit stark reduziertem Eigenkapital dasteht. Viele Unternehmen werden einen Schuldenüberhang aufweisen und Probleme mit der Kreditwürdigkeit und dem Zugang zu Kreditfinanzierung bekommen. Umso dringender ist es, die Eigenkapitalbildung deutlich zu stärken, um die Erholung nach der Covid-Krise zu beschleunigen.

- Das vermutlich wichtigste Element einer wachstumsorientierten Konsolidierungsstrategie ist eine Stärkung der Nachhaltigkeit des Pensionssystems durch eine beschleunigte Anhebung des Ruhestandsalters. Im europäischen Vergleich hat Österreich nicht nur einen großen Rückstand in der Erwerbsbeteiligung der älteren Bevölkerung aufzuholen, sondern muss sich auf die weiter fortschreitende Alterung vorbereiten. Diese Maßnahme wirkt besonders stark auf Wachstum und Konsolidierung gleichermaßen, weil sie die Erwerbsbeteiligung als zentralen Wachstumstreiber stärkt und gleichzeitig die Anzahl der Steuer- und Beitragszahler steigert, die Zahl der Leistungsempfänger reduziert und damit das Budget auf beiden Seiten verbessert. Der Anstieg des Ruhestandsalters ist auch die einzige Möglichkeit, sowohl eine weitere Anhebung der hohen Beitragssätze und eine Kürzung der Leistungen zu vermeiden.

Die Gegenüberstellung der Szenarien kann aufzeigen, welche Maßnahmen besonders geeignet sind, die notwendige Budgetkonsolidierung wachstumsfreundlich und schonender für die heute lebenden Generationen zu gestalten. Schließlich ist es eine zentrale Aufgabe der Staatsschuld, große Sonderlasten wie die Covid-Schulden über die Zeit zu strecken und zu verteilen, um sie tragbar zu machen. Realistischerweise ist es aber nicht möglich, große Reformen durchzusetzen, ohne Verlierer zu produzieren. Am Ende soll eine qualitative Diskussion aufzeigen, welche Gruppen ohne Gegenmaßnahmen verlieren werden, und wie diese Gruppen mit Ersatzmaßnahmen wenigstens teilweise kompensiert werden können, um die politische Akzeptanz zu steigern.

4 Konsolidierung der Covid-Schulden in Österreich – eine modellgestützte Analyse

Die quantitative Analyse einer wie vorhin skizzierten, wachstums- und reformorientierten Budgetkonsolidierung stellt erhebliche Ansprüche an ein Simulationsmodell. Für die Zwecke der Studie haben daher die Autoren ein neues Modell entwickelt und empirisch implementiert. Nach unserem Kenntnisstand gibt es in Österreich kein annähernd gleichwertiges Modell.

4.1 Das WPZ Fiskalmodell

Das WPZ Fiskalmodell gehört zur Klasse der DSGE-Modelle (dynamic stochastic general equilibrium, dynamisch-stochastisches allgemeines Gleichgewicht). Es bildet die österreichische Wirtschaft und in besonderem Detail die öffentlichen Finanzen ab. Das Modell ist mit einer Kombination aus Kalibrierung und ökonometrischer Schätzung (mit bayesianischen Methoden) empirisch implementiert, um die vergangene Wirtschaftsentwicklung in Form von Schwankungen um ein stationäres Wachstumsgleichgewicht möglichst genau abzubilden. Danach können anhand von Modellsimulationen die Folgen von wirtschafts- und finanzpolitischen Interventionen oder von Änderungen im wirtschaftlichen Umfeld (Covid-Krise) mit alternativen Szenarien quantifiziert werden.[4]

[4] Keuschnigg et al. (2021) stellen das Modell in den Grundzügen dar. Eine vollständige Dokumentation ist in Keuschnigg (2021) verfügbar.

Das WPZ Fiskalmodell weist folgende Kernelemente und Besonderheiten auf:

- Die Periodenlänge ist ein Quartal. Das Modell kann sowohl kurz- und langfristige Wachstumseffekte von strukturellen Reformen als auch Konjunkturschwankungen abbilden.

- Der Haushaltssektor besteht aus vielen überlappenden Generationen, die in zwei Altersgruppen aggregiert werden: aktiv Erwerbstätige und Personen im Ruhestand. Eine Person startet den Lebenszyklus eines Erwachsenen als Erwerbstätiger, erzielt Lohneinkommen, spart ein Finanzvermögen an, zahlt Steuern und Sozialversicherungsbeträge, bezieht je nach Arbeitsmarktstatus Sozialleistungen, und wechselt nach einer durchschnittlichen Verweildauer in die Ruhestandsphase. Im Ruhestand bezieht sie eine Pension, lebt teilweise vom ersparten Finanzvermögen, zahlt Steuern und bezieht je nach Status weitere Sozialleistungen. Nach einer durchschnittlichen Verweildauer im Alter endet der Lebenszyklus. Mit dieser Struktur können demographische Szenarien und eine Anpassung des Ruhestandsalters, sowie die Auswirkungen der Finanzpolitik auf gegenwärtige und zukünftige Generationen simuliert werden.

- Arbeitsangebot: Das Arbeitsangebot spiegelt eine Erwerbsentscheidung wider, wonach die Haushalte entweder beschäftigt sind oder in der Erwerbslosigkeit verbleiben. Je grösser der Abstand zwischen Nettolöhnen (nach Abzug von Lohnsteuern und Sozialversicherungsbeiträgen) und den Ersatzeinkommen (Arbeitslosengeld, Mindestsicherung u.a.) ist, desto grösser sind die Anreize zur Erwerbstätigkeit. Je intensiver die Haushalte nach Arbeit suchen, desto höher fallen Erwerbsquote und Beschäftigung aus. Der Wechsel in die Beschäftigung verbessert den Staatshaushalt zweifach: das Lohnsteueraufkommen nimmt zu und die Sozialleistungen nehmen ab. Ein Anstieg des Ruhestandsalters verkürzt die Ruhestandsphase, verlängert die Erwerbsphase und dehnt das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot aus. Der Staatshaushalt profitiert zweimal: die Zahl der Lohnsteuer- und Beitragszahler nimmt zu, die Zahl der Pensionsempfänger nimmt ab. Das Pensionssystem wird stärker selbstfinanzierend und trägt nachhaltig zur Gesundung der Staatsfinanzen bei.

- Die Haushalte sparen in der Erwerbsphase ein Finanzvermögen an und investieren dieses in ein Portfolio von Wertpapieren bestehend aus Aktien bzw. Unternehmensbeteiligungen, verzinsliche Wertpapiere wie Staatsschulden und Unternehmensanleihen sowie ausländische Wertpapiere (Nettoauslandsvermögen). Sie beziehen daraus Kapitaleinkommen und müssen die Kapitalerträge versteuern (KESt auf Zinsen, Dividenden und Kapitalgewinne).

- Die Unternehmen entscheiden über das Beschäftigungsniveau. Höhere Lohnkosten, die neben den Löhnen die Lohnsteuer- und Abgabenbelastung enthalten, verteuern die Arbeit und hemmen die Beschäftigung. Um den produktiven Kapitalstock aufzubauen, tätigen die Unternehmen Investitionen, die sie entweder über Neuverschuldung, einbehaltene Gewinne oder über neues Eigenkapital von außen finanzieren müssen. Fremdkapital ist steuerlich abzugsfähig, Eigenkapital derzeit nicht. Nach Zahlung der Körperschaftssteuer schütten sie nicht einbehaltene Gewinne an die Eigentümer aus.

- Eine zutreffende Modellierung der Mehrwertsteuer (MWST) erfordert eine Darstellung der Wertschöpfungskette. Endprodukte benötigen Zwischenprodukte. Die Produzenten dieser Zwischenprodukte sind teilweise echt und unecht steuerbefreit. Ist ein Unternehmen unecht

steuerbefreit, kann es keine Vorsteuer abziehen. Damit bleibt die MWST in der Wertschöpfungskette liegen und verteuert als Kostenbestandteil die Endprodukte. In diesem Fall belastet die sie nicht nur den Konsum, wie es die Absicht ist, sondern auch Investitionen, Exporte und die staatliche Güternachfrage. Die MWST wird zu einer wachstumshemmenden Investitionssteuer. Bei echten Steuerbefreiungen ist das nicht der Fall.

- Um die Zahlungsfähigkeit des Staates sicherzustellen, braucht es eine Konsolidierungspolitik, die das Wachstum der Staatsschulden stabilisiert. Ähnlich wie bei den Maastricht-Regeln strebt der Staat im Modell ein langfristiges Ziel für die Schuldenquote in Prozent des BIPs an, welches mit einer angemessenen Geschwindigkeit zu erreichen ist.[5] Dabei unterscheidet das Modell zwischen strukturellen und temporären Defiziten. Temporäre Defizite wie z.B. in der Covid-Krise dürfen voll in die Staatsschuld gehen und werden später abgetragen. In normalen Zeiten muss der Staat strukturelle Überschüsse erzielen, die eine Reduktion der Schuldenquote mit einer vorgegebenen Geschwindigkeit ermöglicht.

- Die Vorgaben für die strukturellen Defizite sind mit entsprechenden Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen sicherzustellen. Das Modell bildet wie bereits erwähnt alle wesentlichen Steuern ab. Die Staatsausgaben bestehen aus Zinsausgaben, Ausgaben für Pensionen, Arbeitslosenunterstützung, Mindestsicherung und andere sozial Zwecke (Familienbeihilfe, Wohngelder etc.), sowie Ausgaben für staatliche Leistungen bzw. „Staatskonsum“ (Bildung, Grundlagenforschung, Rechtswesen, Sicherheit usw.). Diese Leistungen haben Konsum- oder Investitionscharakter.

Das WPZ Fiskalmodell bildet die wirtschaftlichen Folgen der Covid-Krise als vorübergehende, massive Unterauslastung von Arbeit und Kapital ab (z.B. wegen Lockdown, Quarantäne, krankheitsbedingten Abwesenheiten). Um die Einkommen der Arbeitenden zu sichern und die Liquiditätsschwierigkeiten der Unternehmen abzufedern, fallen hohe Ausgaben für Kurzarbeit, Fixkostenzuschüsse und andere Nothilfen an, welche die Staatsschulden sprunghaft ansteigen lassen. Die Verschuldung hilft, die Kosten der Krise über die Zeit zu strecken und tragbar zu machen. Nunmehr müssen die Covid-Schulden wieder langsam abgebaut werden.

4.2 Der Covid-Schock und seine Auswirkungen

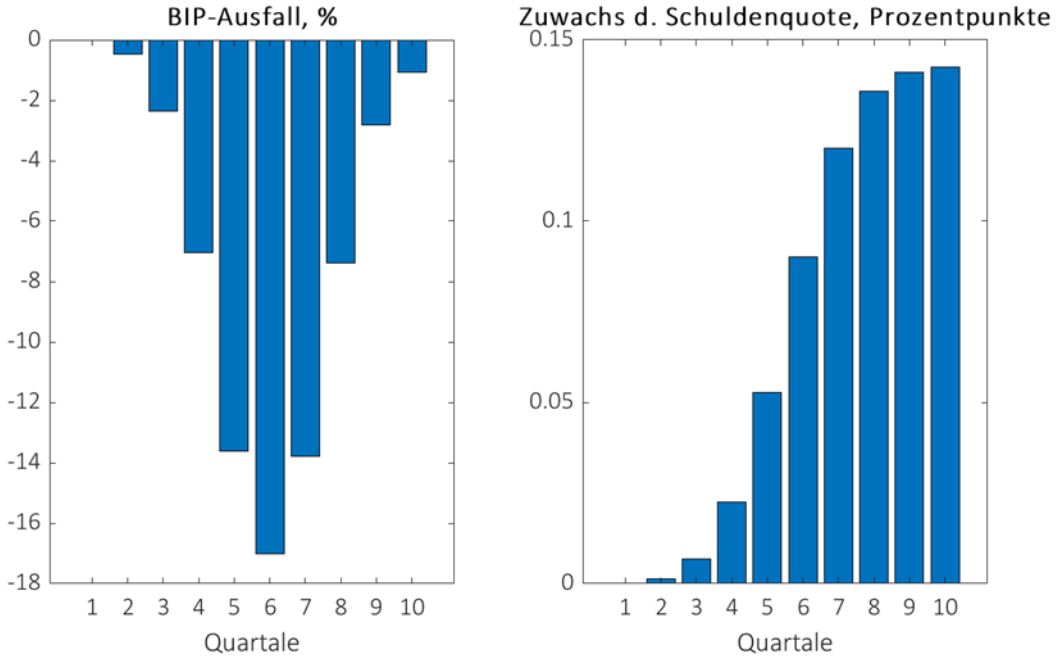
Ökonomisch betrachtet bestehen die wirtschaftlichen Folgen der Covid-Krise in einer temporären, aber massiven Unterauslastung von Arbeit und Kapital, die angebots- und nachfrageseitige Ursachen haben kann. Lockdown, Quarantäne und krankheitsbedingte Abwesenheiten sind Arbeitsausfälle, die eine Reduktion oder gar einen Stillstand der Produktionsabläufe verursachen und damit eine Unterauslastung des Kapitals verursachen. Krisenbedingte Unterbrechungen der Lieferkette führen zu ähnlichen Folgen. Dazu kommen pandemie-bedingte Nachfrageausfälle wie z.B. in Gastronomie, Tourismus, Sport- und Unterhaltung. Die Betroffenheit der Branchen ist allerdings sehr unterschiedlich. Der

[5] Nach den Maastricht-Regeln sollen die Staaten eine Schuldenquote von 60 Prozent des BIPs anpeilen. Liegt die Schuldenquote darüber, dann sollen die Staaten jährlich 5 Prozent der Differenz zum Zielwert von 60 Prozent konsolidieren.

allgemeine Wirtschaftseinbruch reduziert die Nachfrage querbeet, so dass die Folgen auch auf andere Branchen übergreifen können.

Die kräftigen staatlichen Interventionen haben einen massiven Einkommensverlust und damit eine unkontrollierte Ausweitung des Nachfrageausfalls und der schweren Wirtschaftskrise verhindert, mit hohen fiskalischen Folgekosten. An der Corona-Krise zeigt sich die klassische Stabilisierungsaufgabe des Staates. Das System der Kurzarbeit beugt größeren Kündigungswellen vor und stabilisiert die Kaufkraft, indem der Staat bis zu 90 Prozent der gesamten Lohnsumme übernimmt und damit die Lohnkosten der Arbeitnehmer erheblich reduziert, ohne das verfügbare Einkommen der Haushalte stark einzuschränken. Die Fixkostenzuschüsse und staatlich garantierten Notkredite helfen den Unternehmen, Liquiditätsengpässe zu überbrücken, und verhindern eine Insolvenzwelle, die auch viele wettbewerbsfähige Unternehmen mitreißen könnte. Die auflaufenden massiven Staatsdefizite sind vorübergehender Natur und gehen vollständig in die Staatsverschuldung. Die außerordentlichen Defizite verschwinden wieder, wenn mit der Bewältigung der Gesundheitskrise die Hilfsprogramme auslaufen. Es ist eine klassische Aufgabe der Staatsschuld, große, einmalige Krisenkosten über die Zeit zu glätten, damit sie tragbar bleiben.

Abbildung 72: Auswirkungen der Covid-Pandemie im Modell



Nunmehr erholt sich die Wirtschaft rasch und kräftig.[6] Im Einklang damit bilden wir im Modell den BIP-Rückgang in der Covid-Krise als vorübergehende Unterauslastung von Kapital und Arbeit ab. Der linke Teil von Abbildung 72 zeigt die simulierten BIP-Rückgänge in den 10 Quartalen der Krise (das Quartal 1 entspricht hier ungefähr Q4 2019). Dabei gehen wir nicht auf die spezielle saisonale Struktur (Lockdowns im Winter, Normalität im Sommer) und die damit verbundenen Wellenbewegungen der

[6] Damit auch die langfristigen Wachstumsperspektiven erhalten bleiben, gilt es den resultierenden Schuldenüberhang sowohl im Staat (Covid-Staatsschulden) als auch in der Wirtschaft (Überschuldung durch Eigenkapitalschwund) wieder abzubauen.

Pandemie ein, da sie für den Gesamteffekt nicht relevant sind. Wichtig sind vor allem die Länge und die durchschnittliche Stärke des wirtschaftlichen Ausfalls, nicht die Saisonalität. Unter der Annahme einer relativen Normalität im kommenden Winter (Stand Ende September 2021) beträgt der kumulative BIP-Ausfall der Covid-Krise ca. 16 Prozent des BIPs von 2019.

Die fiskalischen Kosten der Covid-Krise werden in der Gesamtheit auf etwa 14 Prozentpunkte des BIPs von 2019 geschätzt (Fiskalrat 2021). Diese teilen sich auf diskretionäre Maßnahmen (vor allem Unternehmenshilfen und die Kurzarbeit) sowie Steuerausfälle aufgrund verringerter Bemessungsgrundlagen, vor allem bei der Einkommen-, Körperschaft- und Mehrwertsteuer. Im Modell fallen die Kosten für Lohnfortzahlungen im Rahmen der Kurzarbeit, für Fixkostenzuschüsse, Notkredite und andere Nothilfen quartalsweise an und sind als temporäre Defizite vollständig mit Neuverschuldung finanziert. Die Schuldenquote ist daher am Ende der Pandemie (wenn sich das BIP einigermaßen erholt hat) mit 87 Prozent des BIPs um ca. 17 Prozentpunkte höher als vor der Pandemie mit ca. 70 Prozent des BIPs. Würden diese Schulden nicht konsolidiert und bliebe die Schuldenquote auf dem höheren Post-Covid Niveau, würde die Zinslast im Budget dauerhaft höher bleiben und den Budgetspielraum begrenzen. Die Kosten der Covid-Krise würden auf künftige Generationen in Form von höheren Steuern oder geringeren Staatsausgaben überwälzt. Eine höhere Schuldenquote würde auch die Tragfähigkeit der künftigen Staatsverschuldung teilweise beeinträchtigen und jedenfalls den Spielraum für künftige Kriseninterventionen begrenzen. Bei einem möglichen Anstieg des Zinsniveaus würden die Nachteile der Staatsschuld in der Zukunft umso stärker zu Buche schlagen. Dagegen verlangt der Abbau der Covid-Schulden den heutigen Generationen in der Phase des Schuldenabbaus eine vorübergehend höhere Steuerbelastung oder einen Verzicht auf Staatsausgaben ab. Um die politische Akzeptanz der Konsolidierung zu erhöhen, ist eine „intelligente“ Konsolidierungsstrategie gefragt, welche die unmittelbaren Kosten begrenzt und die Chance steigert, „aus den Schulden heraus zu wachsen“ anstatt sich mühsam heraus zu sparen.

4.3 Die Szenarien

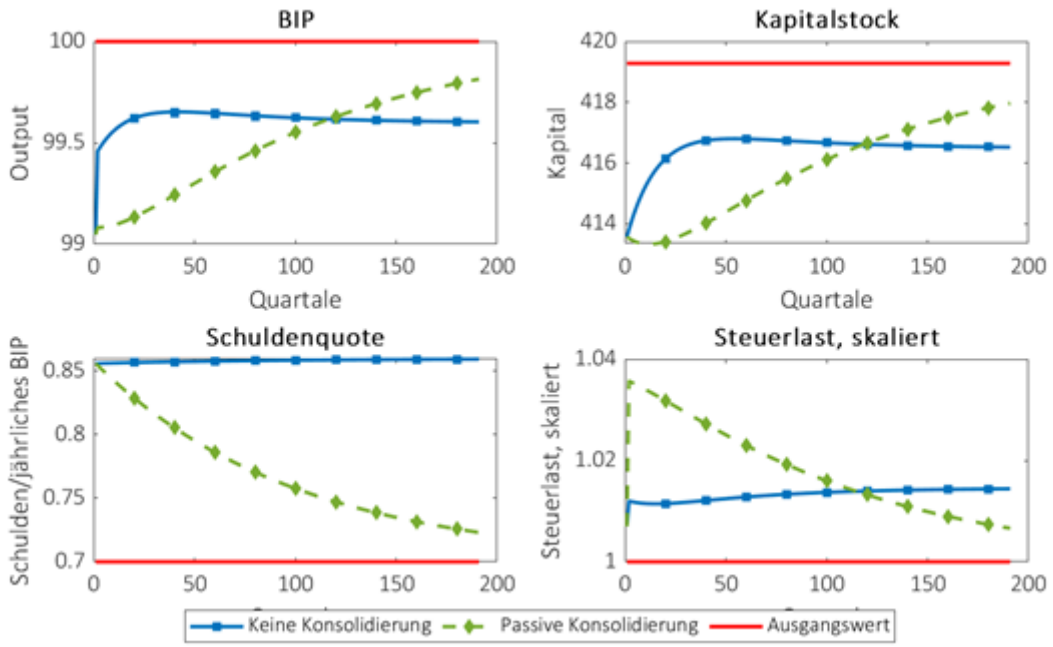
4.3.1 Konsolidierung ohne Reform

Wie teuer wird die Tilgung der Covid-Schulden? Die Folgen der Konsolidierung werden erst durch einen Vergleich mit einem hypothetischen Szenario ohne Tilgung der Schulden deutlich. Abbildung 73 zeigt zunächst anhand der roten Linien das trendbereinigte, hypothetische Wachstumsgleichgewicht, das sich aus der Vergangenheit ohne Covid-Krise und ohne Konjunkturschwankungen in die Zukunft fortsetzt. Die anderen beiden Linien zeigen alternative Entwicklungspfade nach dem Ende der Covid-Krise. Die 10 Quartale der Covid-Krise selbst (siehe Abbildung 72) sind dabei ausgeblendet, um die Unterschiede in den Post-Covid Entwicklungen klar zu unterscheiden.[7] Die blauen Linien beschreiben ein Szenario, in dem der Staat die in der Covid-Krise angehäuften Schulden nicht wieder abbaut. Die grünen Linien zeigen hingegen ein Szenario, in dem der Staat die Schulden schrittweise abbaut, um wieder eine Schuldenquote von 70 Prozent wie vor der Krise zu erreichen.

[7] Der Covid-Schock ist um ein Vielfaches grösser als die Politikänderungen danach. Würde man gleichzeitig die ersten 10 Krisen-Quartale zeigen, wären die alternativen Entwicklungen danach nur schwer auseinanderzuhalten.

Wir unterstellen zunächst einen rein passiven Politikansatz ohne strukturelle Reformen. Demnach macht die Politik nichts anderes, als alle Steuersätze mit einem einheitlichen Faktor hoch zu skalieren, um die für den Schuldenabbau notwendigen Primärüberschüsse zu erzielen. Reformorientierte Ansätze einschließlich selektiver Einsparungen bei den Ausgaben werden im nächsten Abschnitt vorgestellt. Die Primärüberschüsse und die notwendige Anhebung der Steuersätze fallen in der ersten Phase umso höher aus, je schneller die niedrigere Schuldenquote vor der Krise erreicht werden soll. Startend im ersten Quartal nach der Krise müsste die Regierung im Vergleich zum Status Quo (rote Linie) alle Steuersätze querbeet um 4 Prozent (d.h. um den Faktor 1.04) anheben, um mit steuerfinanzierten Primärüberschüssen den Rückgang der Schuldenquote in Gang zu setzen (vgl. die grünen Linien in den letzten beiden Teilen von Abbildung 73). Eine Anhebung der Steuersätze um 4 Prozent in der ersten Phase erscheint gering. So würde der MWST-Satz lediglich von 20 Prozent auf 20,8 Prozent, also nur um 0.8 Prozentpunkte ansteigen. Allerdings würden auch alle anderen Steuersätze mit demselben Faktor zunehmen, sodass auch die Steuerquote in Prozent des BIPs um etwa einen Prozentpunkt höher ausfällt. Wenn schlussendlich die Covid-Schulden getilgt sind und die Schuldenquote wieder auf das Ausgangsniveau vor der Krise zu liegen kommt, dann können auch die Steuersätze wieder auf das Vorkrisenniveau fallen.

Abbildung 73: Szenarien ohne strukturelle Reformen



Würden dagegen die Covid-Schulden nicht konsolidiert und die Schuldenquote dauerhaft auf dem höheren Niveau von 86 Prozent verharren, dann müssten die Steuersätze zunächst nur um 1 Prozent steigen, um die zunehmende Zinslast zu finanzieren. Ein höherer Primärüberschuss in der ersten Phase zur Absenkung der Schuldenquote und damit eine weitere Anhebung der Steuersätze wäre nicht notwendig. Sie würden allerdings dauerhaft auf diesem höheren Niveau bleiben. Abbildung 73 zeigt daher sehr deutlich die Politikabwägung. Schuldenabbau bedeutet eine höhere Steuerbelastung zu Lasten heute lebender Generationen im Austausch für geringere Steuern in der Zukunft, zum Vorteil künftiger Generationen.

Hohe Grenzsteuersätze hemmen die Leistungsanreize. Die notwendigen Steuererhöhungen zur schrittweisen Tilgung der Covid-Schulden beeinträchtigen Investition, Kapitalbildung und Beschäftigung und bremsen das BIP Wachstum in der ersten Phase der Konsolidierung (grüne Linien). Das BIP bleibt lange Zeit unter dem Vorkrisenniveau. Im Szenario ohne Konsolidierung hingegen müssen die Staatseinnahmen zwar auch steigen, um einen dauerhaft höheren Zinsendienst zu leisten. Aber der Anstieg ist wesentlich geringer und beträgt nur etwa 1 Prozent des gesamten Steueraufkommens. Dieses Muster dreht sich nach etwa 25 Jahren (100 Quartalen). Über diesen Zeitraum ist der Rückgang der Schuldenquote und damit auch die Verringerung des Zinsendienstes soweit fortgeschritten, dass die Steuersätze unter das Niveau fallen können, welches zur Bedienung der höheren Staatsschuld im Alternativszenario notwendig ist. Wenn nicht andere unerwartete Schocks (Änderungen in der Politik oder im wirtschaftlichen Umfeld) den Wirtschaftsgang stören, fallen Schuldenquote und Steuersätze wieder auf das Vorkrisenniveau. In der Folge holen BIP, Beschäftigung und Kapitalbildung vollständig auf und kommen auf dem ursprünglichen Wachstumstrend zu liegen, als ob es die Krise nie gegeben hätte.[8] Die heute und in der Übergangsphase lebenden Generationen haben dann schon alle Kosten der Covid-Krise getragen.

Würde dagegen die Covid-Schuld nicht konsolidiert und die Schuldenquote dauerhaft auf dem höheren Nachkrisenniveau verharren, dann müssten auch die Steuersätze dauerhaft höher bleiben, um den gestiegenen Zinsendienst zu leisten. Die Wirtschaft würde nie mehr das Vorkrisenniveau erreichen (blaue Linien). Das BIP bliebe dauerhaft um etwa 0.5 Prozent geringer als im Status-Quo Trend, und die künftigen Generationen müssten mit einer um etwa 0.6 Prozentpunkte höheren Steuerquote leben. Sie würden also die Kosten der Covid-Krise mittragen. Der künftige Budgetspielraum wäre geringer. Was in den Simulationen nicht zum Ausdruck kommt, ist, dass mit einer dauerhaft höheren Schuldenquote auch die Schuldentragfähigkeit etwas geringer und damit die Fähigkeit des Staates beeinträchtigt wäre, auch in Zukunft große Krisen bekämpfen zu können.

Es fällt auf, dass die Staatsschuldenquote im oben angeführten Konsolidierungsszenario nur sehr langsam fällt. Die Halbwertszeit für den Abbau der Covid-Schulden beträgt im Modell etwa 17 Jahre. So lange dauert es, bis die Hälfte des Wegs hin zur niedrigeren Schuldenquote vor der Krise bewältigt ist. Nach weiteren 17 Jahren wären drei Viertel der Konsolidierung erledigt, usw. Diese langsame Konsolidierungsgeschwindigkeit folgt aus einer Schätzung auf Basis von Zeitreihen, welche das fiskalische Verhalten in der Vergangenheit widerspiegeln. Letzten Endes ist aber die Konsolidierungsgeschwindigkeit eine politische Entscheidung. Eine raschere Schuldentilgung wäre jederzeit möglich. Dann würde die Belastung heutiger und in naher Zukunft lebender Generationen deutlich höher ausfallen, aber der langfristig günstige Zustand wäre umso schneller erreicht.

4.3.2 Eine reformorientierte Strategie

Um den zukünftigen Budgetspielraum und damit die volle Handlungsfähigkeit des Staates wieder herzustellen, aber auch aus institutionellen Gründen (Maastricht Regeln), müssen die Covid-Schulden wieder abgebaut werden. Gibt es eine bessere Strategie als rein mechanische Steuererhöhungen, die das Wachstum dämpfen? Wie kann die Belastung heute und in naher Zukunft lebender Generationen

[8] Die grünen Linien in Abbildung 73 nähern sich vollständig an die roten Linien an. Um dies zu sehen, müsste der Darstellungszeitraum länger sein. Die Abbildung soll aber vor allem die Anpassungen in der ersten Phase zeigen.

gemildert werden? Schließlich sind sie es, die im politischen Prozess die Entscheidungen dominieren. Schon aus rein politischen Erwägungen ist es wichtige, dass frühzeitig die Vorteile der Konsolidierung sichtbar werden, um die politische Akzeptanz zu verbessern. Eine rein passive Vorgehensweise wie im vorigen Abschnitt wäre in dieser Hinsicht problematisch. Es braucht einen „intelligenten“ Ansatz. Kann es gelingen, mit einer reformorientierten Strategie aus den Schulden herauszuwachsen, anstatt sich mit Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen heraus zu sparen?

Soll dieser Ansatz Chancen haben, sind strukturelle Reformen notwendig, welche das Wachstumspotential der Wirtschaft steigern. Solche Reformen mögen ein politischer Kraftakt sein, haben aber gleich mehrere Vorteile. Sie steigern das Pro-Kopf-Einkommen und verschaffen Österreich im internationalen Vergleich einen Wohlstandsvorsprung, ein Ziel für sich. Kräftiges Wachstum und Vollbeschäftigung spülen höhere Steuererträge in das Budget und senken die Sozialansprüche, weil weniger Personen auf Unterstützungsleistungen angewiesen sind. Auf beiden Seiten verbessert sich das Budget, so dass ganz automatisch eine teilweise Budgetkonsolidierung erfolgt. Schließlich sinkt die Schuldenquote auch, wenn das BIP im Nenner kräftig steigt, selbst wenn das Niveau der Verschuldung im Zähler unverändert bliebe. Den Rest besorgen finanzpolitische Reformen, die mit Steuerlücken und unscharfen und mangelhaft begründeten Steuerabzügen aufräumen und die Sozialleistungen auf jene begrenzen, die sie wirklich brauchen. Im Endresultat kann eine bessere, weil zielgerichtetere Politik resultieren, welche die Leistungs- und Verteilungsziele (Allokation und Distribution) mit weniger Streuverlusten und geringerer Steuer- und Abgabenbelastung erzielt.

Wie kann eine reformorientierte Konsolidierungsstrategie aussehen? Dafür gibt es viele Alternativen und keinen einzelnen richtigen Ansatz. Wir stellen einen solchen möglichen Ansatz dar. Er zielt darauf ab, (i) das Steuersystem ergiebiger zu machen, ohne leistungsfeindliche Grenzsteuersätze anzuheben; (ii) das Wachstum der Sozialausgaben zu bremsen, ohne die individuellen Leistungsansprüche zu reduzieren; (iii) mit gezielten Steuerreformen die Wachstumskräfte zu stärken, um mehr automatische Konsolidierung zu erzielen. Solche Reformen wären sicherlich auch ohne den Zwang zur Budgetsanierung sinnvoll, jetzt kämen sie aber zu einem besonders günstigen Zeitpunkt.

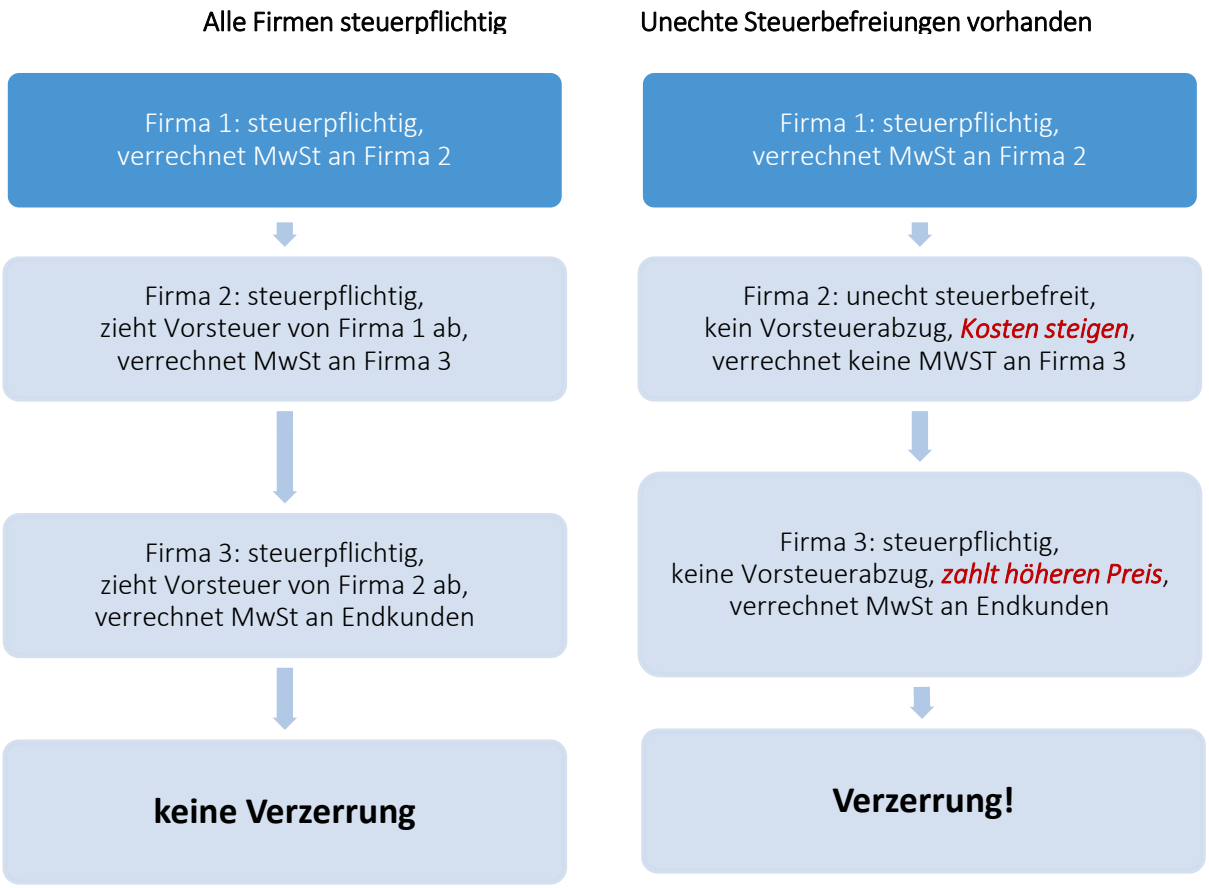
4.3.2.1 Mehrwertsteuerreform („VAT“)

Die Mehrwertsteuer (value added tax – VAT) trägt einen Löwenanteil zum Steueraufkommen bei. Dem Grundgedanken nach sollte sie eine reine Konsumsteuer sein. Sie gilt daher als wachstumsfreundliche Steuer, die nur den Endkonsum besteuert. Auch die MWST reduziert die Reallöhne und hemmt das Arbeitsangebot, aber nicht Investitionen, Vorleistungen und Exporte. Weil die Unternehmen jeweils die Vorsteuer abziehen können, fällt in der Wertschöpfungskette keine MWST an. So vermeidet eine ideale MWST den kostentreibenden Effekt einer Besteuerung von Vorleistungen. Die Realität sieht mit vielen echten und unechten MWST-Befreiungen wesentlich anders aus: Bei echten Steuerbefreiungen können die Unternehmen die Vorsteuer auf Vorleistungen abziehen, bei unechten Steuerbefreiungen dagegen nicht. Und es gehen erhebliche Einnahmen verloren, die mit höheren Steuersätzen oder mit einer Anhebung anderer Steuern erzielt werden müssen.

Das Problem sind die unechten Befreiungen, welche den Konsumsteuercharakter zerstören. Ein unecht steuerbefreites Unternehmen muss zwar keine MWST zahlen, kann aber auch keine MWST auf die bezogenen Vorleistungen (Vorsteuer) abziehen (Firma 2 in der rechten Spalte von Abbildung 74).

Damit wird die Vorsteuer zu einem Kostenfaktor, welchen Firma 2 in ihren Preis einkalkulieren muss. Weil Firma 2 befreit ist und keine MWST verrechnet, kann Firma 3 als Abnehmer auch keine Vorsteuer abziehen. Wohl aber muss sie einen höheren Preis zahlen, weil Firma 2 keine Vorsteuer abziehen konnte und diese in den Preis einkalkulieren musste. Dadurch steigen auch bei Firma 3 und allen weiteren Unternehmen die Kosten. Bei unechten Befreiungen bleibt also die MWST in der Wertschöpfungskette liegen. Am Ende der Wertschöpfungskette steigt damit der Produzentenpreis. Die Konsumenten müssen dann nicht nur die MWST, sondern auch einen höheren Preis zahlen. Die höheren Produzentenpreise verteuern aber auch Investitionsgüter, Staatsverbrauch und Exporte. Die MWST hemmt damit auch Investition und Wachstum und mindert die internationale Wettbewerbsfähigkeit.

Abbildung 74: Doppelbesteuerung durch unechte Steuerbefreiungen



Steuerbefreiungen genauso wie reduzierte Sätze mindern die Ergiebigkeit der MWST. Sie begünstigen einzelne Branchen und Gruppen der Bevölkerung auf Kosten der Allgemeinheit, die umso höhere Steuersätze zahlen muss, damit der Staat die notwendigen Einnahmen erhalten kann. Solche Begünstigungen werden regelmäßig mit Verteilungszielen oder mit notwendiger Branchenförderung gerechtfertigt. Das Problem dabei ist, dass die MWST ein höchst unscharfes und damit teures Instrument ist und sich weder für Umverteilung noch für Branchenförderung eignet. Es werden auch viele Haushalte und Unternehmen begünstigt, die eine Unterstützung nicht brauchen. Für solche Zwecke gibt es Instrumente, die wesentlich treffsicherer und damit sparsamer sind.

Das Szenario „VAT“ beseitigt alle Begünstigungen, echte wie unechte Befreiungen und hebt die reduzierten Sätze auf einen einheitlichen Normalsatz an. Damit wird sie wesentlich ergiebiger und der kostentreibende Charakter der MWST wird beseitigt, so dass die MWST nicht mehr länger Investitionen verteuert und die Wettbewerbsfähigkeit mindert. Das löst einen starken Wachstumseffekt aus und trägt zur Budgetkonsolidierung bei. Das gesamte Reformpaket wird am Ende niedrigere Steuersätze erlauben, auch einen niedrigeren MWST-Satz. Dennoch werden die bisher begünstigten Gruppen und Branchen höher belastet. Als Kompensation wäre es sinnvoll, direkte Transfers an die schwächsten Einkommensgruppen anzuheben (z.B. negative Einkommensteuer). Die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in den bisher begünstigten Branchen könnte mit einem Ausbau der F&E-Förderung oder anderen Maßnahmen selektiv gestärkt werden, anstatt sie mit begünstigten Sätzen querbeet und unabhängig vom Bedarf fördern. Die Kosten dafür würden den positiven Effekt der MWST-Reform zwar reduzieren, aber die Förderung wäre wesentlich sparsamer, weil zielgerichteter, und hätte geringere Streuverluste zur Folge. Auf alle Fälle würde die Reform die MWST ganz erheblich vereinfachen und einen beachtlichen Bürokratieabbau bei Unternehmen und Steuerbehörden ermöglichen.

4.3.2.2 Berücksichtigung von Eigenkapitalkosten („ACE“)

Aktuell können Unternehmen Zinsen für Fremdkapital von der Körperschaftssteuer (KÖST) abziehen, nicht jedoch die Kosten für risikotragendes Eigenkapital. Dieser Mangel hat zwei negative Folgen. Erstens erhöht die steuerliche Verteuerung des Eigenkapitals die Kapitalkosten und hemmt Investition und Wachstum. Zweitens schafft die Steuer einen Anreiz zur Fremdfinanzierung und mindert die Krisenrobustheit der Unternehmen. Außerdem ist eine ausreichende Eigenkapitalquote notwendig, um die Kreditwürdigkeit und damit den Zugang zur Kreditfinanzierung sicherzustellen. Aus diesen Gründen fordern die meisten grundlegenden Steuerreformvorschläge wie z.B. jüngst der Mirrlees Report (Mirrlees et al., 2011) eine steuerliche Gleichstellung von Eigen- und Fremdkapital.

Die Einführung eines Zinsabzugs auf Eigenkapital in der Gewinnbesteuerung (KÖST), und damit die steuerliche Gleichbehandlung von Eigen- und Fremdkapital ist eine stark wachstumsfördernde Steuerreform. Sie beseitigt sowohl den Verschuldungsanreiz als auch die Grenzsteuerbelastung von Investitionen, die damit auf null sinkt! Die Reform stärkt Investitionen, Standortattraktivität und den Anreiz zur Finanzierung mit risikotragendem Eigenkapital. Es ist wichtig, dass dieser Abzug nur auf neu gebildetes Eigenkapital beschränkt wird. Damit werden sofortige Steuerausfälle weitgehend vermieden. Sie treten wie bei einer nachgelagerten Besteuerung erst ein, nachdem der gesamte Eigenkapitalbestand mit neuem Eigenkapital ausgetauscht und die Wachstumseffekte tatsächlich realisiert sind. Dieser Aspekt ist für die Budgetkonsolidierung zentral: die Wachstumseffekte treten sofort ein, die Steuerausfälle aber erst mit Verzögerung, wenn sie Dank Wachstum leichter verkraftet werden können. Die Maßnahme beseitigt zudem einen wesentlichen steuerlichen Grund für die große Bankenabhängigkeit und für die mangelnde Kapitalmarktorientierung der österreichischen Wirtschaft. Nach der Covid-Krise ist das Problem besonders akut, weil die Wirtschaft mit stark reduziertem Eigenkapital dasteht. Viele Unternehmen werden einen Schuldenüberhang aufweisen und Probleme mit der Kreditwürdigkeit und dem Zugang zu Kreditfinanzierung bekommen. Umso dringender ist es, die Eigenkapitalbildung deutlich zu stärken, um die Erholung nach der Covid-Krise zu beschleunigen.

4.3.2.3 Späteres Pensionsantrittsalter („RET“)

Das vermutlich wichtigste Element einer wachstumsorientierten Konsolidierungsstrategie ist eine Stärkung der Nachhaltigkeit des Pensionssystems durch eine beschleunigte Anhebung des Ruhestandsalters. Das durchschnittliche effektive Pensionsantrittsalter ist eines der niedrigsten in Europa. Österreich hat somit einen großen Rückstand in der Erwerbsbeteiligung der älteren Bevölkerung aufzuholen. Die Leistungen aus der Pensionsversicherung werden zu etwa drei Viertel aus den Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert. Die Lücke muss ein hoher Zuschuss aus dem allgemeinen Staatshaushalt schließen. Die Notwendigkeit, langfristig die Schuldenquote zu reduzieren, macht eine Pensionsreform noch dringender. Da die Beiträge heute schon sehr hoch sind, sehen wir keinen Spielraum, diese weiter zu erhöhen. Eine Reduktion der Pensionshöhe würde dem Ziel des Pensionssystems, den gewohnten Lebensstandard im Alter zu sichern und Altersarmut zu verhindern, entgegenlaufen. Der Anstieg des Ruhestandsalters ist die einzige Möglichkeit, sowohl eine weitere Anhebung der hohen Beitragssätze als auch eine Kürzung der Leistungen zu vermeiden.

Zu keinem Zeitpunkt fallen höhere Beiträge oder geringere Leistungen an. Allerdings müssen die Haushalte länger Beiträge zahlen und können weniger lang Pension beziehen, so dass die Reform über das gesamte Leben eine Mehrbelastung verursacht. Diese entsteht, weil bisher das Pensionssystem nicht kostendeckend war und eine erhebliche versteckte Staatsschuld zulasten künftiger Generationen darstellt. Die Reform stärkt den Selbstfinanzierungsgrad der Pensionsversicherung und macht sie wieder mehr zu einer echten Versicherung, wie es der Name Sozialversicherung ausdrückt.

Eine Anhebung des effektiven Ruhestandsalters wirkt besonders stark auf Wachstum und Konsolidierung. Sie stärkt die Erwerbsbeteiligung als zentralen Wachstumstreiber. Sie steigert gleichzeitig die Anzahl der Steuer- und Beitragszahler und reduziert die Zahl der Leistungsempfänger. Das Budget gesundet auf beiden Seiten. Empirische Analysen zeigen, dass eine Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalter um ein Jahr das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot um ca. 2.4 Prozent erhöht. Das Szenario ist eher konservativ gewählt und erhöht das effektive Pensionsalter um 1 Jahr und 3 Monate. Langfristig steigt damit das Arbeitsangebot um 3 Prozent. Da bestehende Pensionsansprüche zu schützen sind, ist nur eine allmähliche und zeitlich gestreckte Anhebung das effektiven Ruhestandsalters möglich. Wie bei allen demographischen Verschiebungen dauert es daher sehr lange, bis der langfristige Zustand nach Abschluss aller Anpassungsvorgänge erreicht ist.

4.3.2.4 Einsparungen im Staat („CUTS“)

Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen durch Streichung von Abzügen und die Beseitigung von Ausnahmen in der Lohn- und Einkommensteuer stärken die Ergiebigkeit des Steuersystems, ohne die leistungsfeindlichen Steuersätze anzuheben. Laut einer bereits etwas älteren Berechnung des Rechnungshofs (Rechnungshof 2013) gehen wenigstens ein Viertel des Aufkommens der Einkommensteuer durch die Abzüge verloren (Begünstigung der 13. und 14. Monatsgehälter ohne erkennbare steuerpolitische Begründung, und viele andere Abzüge). In der Zwischenzeit hat sich nichts Grundsätzliches geändert. Die Folge sind hohe Grenzsteuersätze, welche die Wachstumskräfte lähmen. Wir nehmen an, dass die Aushöhlung der Bemessungsgrundlage durch Abzüge ohne nennenswerte verteilungspolitische Nebenwirkungen von 25 auf 20 Prozent reduziert werden kann. Eine Verbreiterung der Steuerbasis erlaubt es, Grenzsteuersätze zu reduzieren und damit Anreize und Leistungsbereitschaft zu stärken. Zudem sollte es möglich sein, bei einem Staatskonsum von etwa 19 Prozent des BIP einen halben

Prozentpunkt einzusparen, ohne die Qualität der staatlichen Leistungen einzuschränken. Man denke an Produktivitätssteigerungen z.B. durch vermehrte Digitalisierung, Verbesserung organisatorischer Abläufe und Bürokratieabbau, wie auch eine Durchforstung von wenig wirksamen und gezielten Aufgaben und Ausgaben. Solche Einsparungen leisten einen unmittelbaren Konsolidierungsbeitrag und schaffen mehr Spielraum für eine Absenkung von Grenzsteuersätzen, um die Wachstumskräfte zu stärken.

4.4 Hauptergebnisse der Reformszenarien

Irgendjemand muss die Covid-Schulden bezahlen. Müssen wir uns aus den Schulden mit Steuererhöhungen und Leistungskürzungen heraussparen? Oder kann es mit einem reformorientierten Ansatz gelingen, aus den Schulden herauszuwachsen? Die vorgeschlagenen Reformen heben die Effizienzpotentiale der Wirtschaft und vergrößern den volkswirtschaftlichen Kuchen. Das zusätzliche Einkommen steht prinzipiell zur Verfügung, um die Schulden zu tilgen, ohne dass die Bevölkerung im Ganzen gegenüber dem Status quo eine Mehrbelastung tragen müsste.[9] Die künftigen Generationen werden auf alle Fälle von den Einkommenszuwächsen der Reformen profitieren. Da die einkommenssteigernden Effekte typischerweise nur langsam anfallen, lautet die entscheidende Frage: Kann ein reformorientierter Ansatz zur Tilgung der Covid-Schulden eine Mehrbelastung heutiger Generationen in Form von Steuererhöhungen oder Leistungskürzungen vermeiden? Bevor wir im übernächsten Abschnitt diese Frage beantworten, zeigen wir zunächst die langfristigen Effekte der vorgeschlagenen Strategie und zeigen, „wohin die Reise geht".

4.4.1 Langfristige Effekte

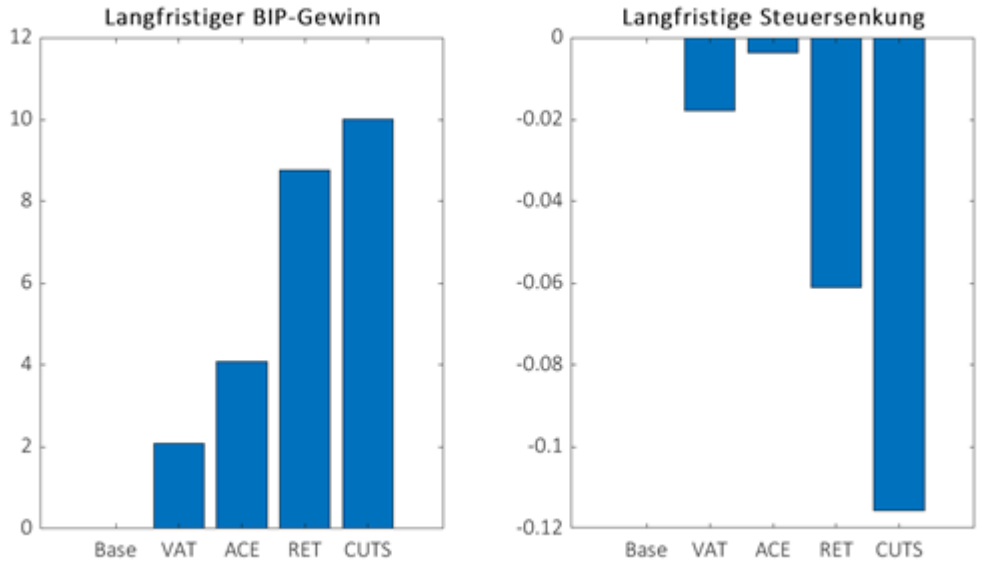
Abbildung 75 gibt den schnellsten Überblick über die langfristigen Auswirkungen der reformorientierten Konsolidierungsstrategie. Tabelle 3 liefert die Details. Der Maßstab zur Beurteilung der Vorteilhaftigkeit des reformorientierten Ansatzes ist die passive Konsolidierungsstrategie ohne Reform wie in Abschnitt 3.1. Sie führt vollständig wieder zum trendbereinigten, ursprünglichen Wachstumsgleichgewicht mit einer Schuldenquote wie vor der Krise zurück (Spalte ISS – ‚initial steady state' in Tabelle 3, und rote Linien in Abbildung 73). In diesem Szenario werden die Covid-Schulden von den heute und in naher Zukunft lebenden Generationen bezahlt. Daher liegt die Schuldenquote langfristig wieder auf dem Vorkrisenniveau. Ohne Reformen gibt es langfristig auch kein zusätzliches Einkommen, das zu verteilen wäre. In Abbildung 75 ist daher der erste Balken gleich Null. Ebenso sind die prozentuellen Änderungen in Tabelle 1 gleich Null. Die absoluten Werte charakterisieren den unveränderten Wachstumstrend. Zukünftige Generationen können wirtschaften, als ob es eine Krise nie gegeben hätte.

Die folgenden Balken und Spalten zeigen die Auswirkungen der Reformen in der fernen Zukunft, wenn die Schuldenquote wieder auf dem Vorkrisenniveau liegt. Die Ergebnisse sind kumulativ zu verstehen. Spalte VAT zeigt die langfristigen Effekte der Budgetkonsolidierung zusammen mit der MWST-Reform. Spalte ACE stellt die Auswirkungen bei gleichzeitiger Realisierung der MWST- und KÖST-Reform vor. Der differentielle Effekt der KÖST-Reform wird durch die Differenz der Spalten VAT und ACE deutlich.

[9] Grosse Reformen mögen die gesamte Bevölkerung besserstellen, aber es wird nie gelingen, niemanden zu benachteiligen. Neben vielen Gewinnern wird es immer einzelne Verlierer geben. Sorgfältig austarierte Kompensationen können ihre Nachteile wenigstens teilweise beseitigen und politischen Widerstand abbauen.

Der letzte Balken und die letzte Spalte zeigen schließlich die langfristigen Effekte der reformorientierten Budgetkonsolidierung, wenn das gesamte Paket umgesetzt wird.

Abbildung 75: Langfristige Effekte der Reformszenarien



Die wachstumsorientierten Reformen steigern das gesamtwirtschaftliche Einkommen. In der ersten Phase stehen die Einkommenszuwächse für die Rückzahlung der Covid-Schulden zur Verfügung und können daher nur teilweise als privates Mehreinkommen lukriert werden. Langfristig, wenn die Covid-Schuld getilgt ist, können die Einkommenszuwächse aus den Reformen vollständig in Form von höheren Lohn- und Kapitaleinkommen verteilt werden. Abbildung 75 zeigt eindrücklich das Ausmaß von möglichen Einkommenssteigerungen durch grundlegende Reformen. Bei vollständiger Umsetzung des gesamten Reformpakets könnte das BIP pro Kopf um etwa 10 Prozent höher ausfallen als im Basisszenario mit passiver Konsolidierung der Covid-Schulden. Die Steuersätze könnten querbeet um beinahe 12 Prozent abgesenkt werden. Ein durchschnittlicher Einkommensteuersatz von aktuell 37 Prozent könnte auf etwa 33 Prozent fallen, und der MWST-Satz von 20 Prozent auf 17.6 Prozent. Angesichts der Unsicherheiten von Modellanalysen sind die Ergebnisse nicht als exakte Zahlen, sondern als Schätzungen zu verstehen.[10] Allerdings sind die Ergebnisse eben auch das Resultat sehr weitreichender Reformen, und erscheinen angesichts vieler Studien in der Literatur zu einzelnen Reformkomponenten eher als konservativ.

Der mächtigste Impuls kommt von der (eher konservativ bemessenen) Anhebung des effektiven Ruhestandsalters um 15 Monate, die das Arbeitsangebot rein mechanisch um etwa 2.4 Prozent steigert. Allein diese Reform könnte das BIP langfristig um ca. 4.5 Prozent steigern. Die Reformen der MWST und der KÖST (Einführung eines Zinsabzugs für Eigenkapital) tragen jeweils etwa 2 Prozentpunkte zum BIP-Zuwachs bei. Auch das Szenario CUTS, also die Verbreiterung der Lohn- und

[10] Sie dürfen auch nicht mit einer Prognose verwechselt werden, dann die tatsächliche Entwicklung wird von vielen anderen Schocks im wirtschaftlichen Umfeld beeinflusst. Modellsimulationen können solche anderen Einflüsse ausschalten und ermöglichen es, die Auswirkungen von Reformen frei von anderen Einflüssen zu analysieren.

Einkommensteuerbasis durch Reduktion von Steuerabzügen und moderate Einsparungen bei den staatlichen Leistungsausgaben (‚öffentlicher Konsum') steuern noch etwa 1.2 Prozentpunkte zum BIP-Zuwachs bei.

Die mögliche Absenkung der Regelsteuersätze kommt auf mehreren Wegen zustande. Einerseits zielen einzelne Reformen direkt auf eine höhere Ergiebigkeit des Steuersystems und auf Einsparungen bei den Ausgaben. Andererseits stärken die ausgelösten Wachstumseffekte die Steuer- und Beitragseinnahmen, bremsen die Sozialausgaben und bewirken damit eine automatische Konsolidierung. Das größte Potential für eine Absenkung von Steuersätzen kommt vom höheren effektiven Ruhestandsalter. Mit einer längeren Lebensarbeitszeit verkürzt sich auch die Bezugsdauer von Pensionen. Die Zahl der Steuer- und Beitragszahler nimmt zu und die Zahl der Pensionsbezieher nimmt ab. Das Budget verbessert sich auf der Einnahmen- und Ausgabenseite gleichzeitig. Der starke Wachstumseffekt verstärkt die Gesundung der Staatsfinanzen, so dass diese Reform allein fast für die Hälfte der möglichen Absenkung aller Steuersätze verantwortlich ist. Ein beinahe ebenso großer Beitrag kommt von der Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen und von den direkten Ausgabeneinsparungen im Szenario CUTS.

Die beiden Steuerreformen zielen primär auf eine Stärkung des Wachstums und weniger auf eine Erhöhung der Steuereinnahmen. Die MWST Reform hat einnahmensenkende und steigernde Aspekte. Die Beseitigung unechter Befreiungen bedeutet, dass Unternehmen, denen bisher ein Vorsteuerabzug verwehrt wurde, nun systemgerecht voll abzugsberechtigt sind, so dass das MWST-Aufkommen fällt. Die vollständige Beseitigung der MWST Begünstigungen bedeutet dagegen, dass alle Nullsätze und reduzierten Sätze auf den Normalsatz angehoben werden, was die Einnahmen kräftig steigert. Netto überwiegt dieser Teil, so dass die MWST-Reform zur Budgetkonsolidierung beisteuert und eine signifikante Absenkung aller Steuersätze querbeet ermöglicht.[11] Vor allem die KÖST-Reform mit der Einführung des Zinsabzugs für Eigenkapital ist primär wachstumspolitisch motiviert und soll im Interesse der gesamtwirtschaftlichen Krisenrobustheit die Anreize für Schuldenfinanzierung beseitigen. Mehr als ein Viertel des KÖST-Aufkommens geht damit verloren, selbst wenn im Gegenzug andere Investitionsförderungen wie vorzeitige Abschreibungen oder Investitionsprämie abgeschafft werden. Die Kosten der KÖST-Reform fressen die Mehreinnahmen bei der MWST wieder auf, so dass beide Reformen zusammen langfristig in etwa aufkommensneutral sind und nichts zur Absenkung der Steuersätze beitragen können.

Tabelle 3 listet die langfristigen Ergebnisse detailliert auf. Die Zahlen im oberen Teil sind absolut zu betrachten, der untere Teil gibt prozentuelle Veränderungen gegenüber dem ursprünglichen Wachstumsgleichgewicht vor der Krise wieder. In allen Spalten ist die Staatsschuldenquote wieder auf dem Vorkrisenniveau von 70 Prozent des BIPs, da langfristig die Konsolidierung vollständig abgeschlossen ist. Die erste Spalte ISS entspricht dem passiven Szenario, in welchem nach der Reduktion der Schuldenquote alle Größen wieder vollständig zum ursprünglichen Wachstumsgleichgewicht aufholen (in Abbildung 73 führen die grünen zu den roten Linien, wenn der Zeitraum verlängert wird). Daher sind langfristig die prozentuellen Veränderungen gleich Null.

[11] Nicht berücksichtigt sind Kompensationsmassnahmen, die für benachteiligte Bevölkerungsgruppen und Branchen notwendig werden könnten. Solche Anpassungen würden das Mehraufkommen schmälern. Eine solche Kompensation stellt für die Unternehmen die Einführung eines Zinsabzugs für Eigenkapital dar.

Szenario VAT: Die MWST Reform enthält zwei Elemente, nämlich die Abschaffung unechter Befreiungen und die Anhebung aller begünstigten Sätze auf den Normalsteuersatz. Nachdem nun alle Unternehmen ohne Ausnahme den Vorsteuerabzug geltend machen können, bleibt die MWST nicht mehr länger in der Wertschöpfungskette liegen und entfällt als Kostentreiber. Investitionen und Exporte sind nicht mehr länger mit MWST belastet. Der Preis des international handelbaren Endprodukts ist auf den Weltmärkten vorgegeben und von der heimischen Wirtschaft nicht beeinflussbar. Dieser Preis ist auf eins normalisiert. Die unmittelbare Folge der Reform ist, dass die Kosten der Wertschöpfung (gleich dem Wertschöpfungspreis pv), also die Arbeits- und Kapitalkosten, um etwa 3 Prozent ansteigen können (von 0.97 auf 1, dem Preis des Endprodukts). Die verbesserte Wettbewerbsfähigkeit stärkt damit wie bei einer Produktivitätssteigerung die Arbeits- und Kapitaleinkommen. Dieser Effekt löst einen deutlichen Wachstumsimpuls aus. Wenn die Unternehmen bei gleichem Preis für die Investitionsgüter einen höheren Wertschöpfungspreis erzielen, kann - ähnlich wie bei einer Senkung des KÖST-Satzes - die Bruttorendite vor Steuern (Grenzproduktivität des Kapitals) sinken. Die Investitionsanreize steigen.

Die Anhebung der begünstigten Sätze reflektiert eine höhere Besteuerung des Konsums[12] und hebt die Konsumentenpreise (Pc) einmalig auf ein höheres Niveau, um etwa 2 Prozentpunkte von 1.18 auf 1.2. Das Aufkommen der MWST fällt deutlich, um 8.4 Prozent. Der Einnahmenausfall kann durch die Anhebung der begünstigten Sätze nicht kompensiert werden. Die Beseitigung unechter Befreiungen erscheint also auf den ersten Blick sehr kostspielig. Dieser Rückgang spiegelt allerdings eine Umschichtung der Steuerbasen wider. Während vorher ein Teil der Steuerbelastung der Wertschöpfung beim MWST-Aufkommen anfiel (MWST blieb in der Wertschöpfungskette liegen), fällt dieser Teil nun bei den Lohn- und Kapitaleinkommen an, denn die Reform lässt den Wertschöpfungspreis steigen. Der Rückgang der konsolidierten Steuereinnahmen ist also wesentlich geringer. Zudem lassen die ausgelösten Wachstumseffekte alle anderen Steuerbasen steigen. Die höhere Beschäftigung spart bei den Sozialausgaben, da die Zahl der Beschäftigungslosen und Nicht-Erwerbstätigen fällt. Im Umfang dieser Ausgabeneinsparungen können auch die totalen Steuereinnahmen (um – 0.6 Prozent) sinken. Daher können alle Regelsteuersätze querbeet mit dem Faktor 0.98 reduziert werden. Auch dieser Impuls wirkt wachstumsbelebend.

Alles in allem nehmen Kapitalbildung und Beschäftigung um 5.4 bzw. 1.5 Prozent zu. Die zunehmende Kapitalintensität stärkt die Arbeitsproduktivität und damit die Bruttolöhne um 3.6 Prozent. Auch auf diesem Weg macht die Reform Arbeit attraktiver, so dass die Erwerbsquote um einen Prozentpunkt steigt. Trotz leichtem Anstieg der Konsumentenpreise dominiert der Lohneffekt. Die realen Einkommenszuwächse stimulieren den Privatkonsum, der um fast 2 Prozent zunimmt. Die langfristigen Effekte erscheinen insgesamt sehr attraktiv. Allerdings dauert es auch sehr lange, d.h. mehrere Jahrzehnte, bis die vollen Vorteile der Reform tatsächlich eintreten. Ein vollständiges Bild entsteht erst mit der Analyse der kurz- und mittelfristigen Auswirkungen im nachfolgenden Abschnitt.

[12] Die Anhebung der begünstigten Steuersätze bedeutet isoliert betrachtet eine gewisse Umschichtung von Lohnsteuern und Sozialbeiträgen auf die MWST. Eine solche Reform wurde von führenden Ökonomen (Farhi, Gopinath und Itskhoki, 2014) empfohlen, um z.B. in den Krisenländern der Eurozone die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Unser Argument ist, dass man vorher die MWST entschärfen sollte.

Tabelle 3: Detaillierte langfristige Ergebnisse der Szenarien

Symbol	Name	ISS	VAT	ACE	RET	CUTS
t_s	Regelsteuersätze (1=Basis)	1.000	0.982	0.996	0.938	0.884
i_n	Risikoloser Nettozins *)	1.500	1.509	1.502	1.531	1.558
F_K	Grenzprodukt d. Kapitals *)	20.034	19.406	18.195	18.121	18.055
D/Y	Schuldenquote (% BIP)	0.700	0.700	0.700	0.700	0.700
T/Y	Steuerquote (% BIP)	0.458	0.446	0.437	0.407	0.395
p_v	Wertschöpfungskosten	0.971	1.000	1.000	1.000	1.000
P_c	Konsumentenpreise	1.179	1.196	1.199	1.188	1.177
n	Erwerbsquote	0.700	0.710	0.712	0.721	0.730
Y	BIP	0.000	2.087	4.087	8.772	9.996
K	Kapitalstock	0.000	5.391	14.607	20.259	22.053
L	Beschäftigung	0.000	1.492	1.773	7.225	8.566
C	Privatkonsum	0.000	1.987	2.981	7.765	9.807
w	Bruttolöhne	0.000	3.563	5.300	4.445	4.316
T	Steuereinnahmen insgesamt	0.000	-0.587	-0.648	-3.423	-5.062
T_v	MWST-Einnahmen	0.000	-8.402	-6.179	-7.551	11.261
T_k	KÖST-Einnahmen	0.000	3.043	-25.677	27.317	31.141
G_B	Sozialausgaben	0.000	-1.013	-1.204	-5.751	-6.661

Legende: Absolute Werte im oberen Teil, prozentuelle Änderungen im unteren Teil. *) Annualisiert, Renditen in %.

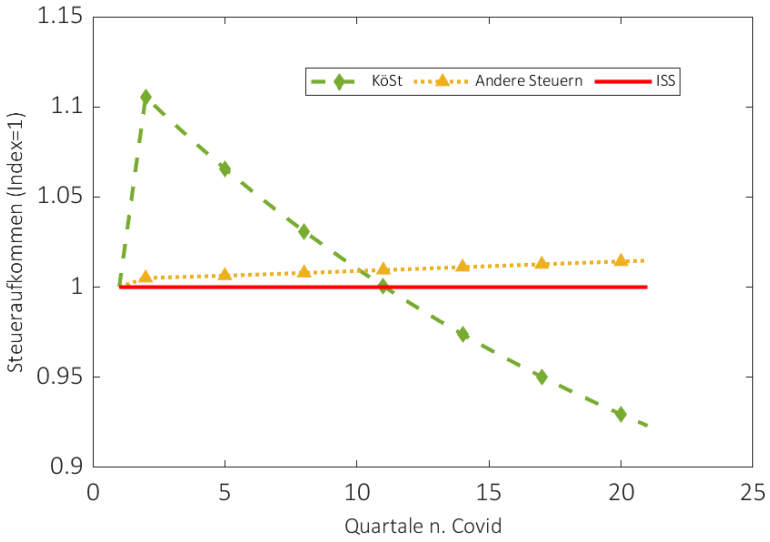
Szenario ACE: Die Reform der KÖST mit der Einführung eines Zinsabzugs auf Eigenkapital hat drei Effekte. Erstens sinkt die Grenzsteuerbelastung der Investitionen auf null, selbst wenn im Gegenzug alle direkten Investitionsförderungen beseitigt werden. Dies hat einen mächtigen Wachstumsimpuls zur Folge.[13] Zweitens beseitigt die Gleichstellung von Eigen- und Fremdkapital den Verschuldungsanreiz.[14] Und drittens schmälert der Zinsabzug die Bemessungsgrundlage der KÖST ganz erheblich, so dass etwa ein Viertel des KÖST-Aufkommens verloren geht. Diese Ausfälle müssen mit anderen Steuern kompensiert werden. Auch dieser Aspekt schmälert die möglichen Wachstumsgewinne der KÖST-Reform. Der Vergleich der Spalten ACE und VAT in Tabelle 3 zeigt die isolierten Effekte der KÖST-Reform, und der Vergleich zur Spalte ISS den kumulativen Effekt beider Steuerreformen zusammen. Mit der Abzugsfähigkeit von Eigenkapitalzinsen sinken die Kapitalkosten. Bei gegebenen Marktzinsen reduziert der schrumpfende Steuerkeil die erforderliche Bruttorendite vor Steuern (FK), die notwendig ist, damit die Eigentümer die marktübliche Rendite wie bei einer alternativen Veranlagung des Vermögens erzielen. Die verbesserten Investitionsanreize steigern langfristig den Kapitalstock um knapp 15 Prozent gegenüber dem Basisszenario, das sind um 9 Prozentpunkte mehr im Vergleich zur MWST-Reform.

[13] Die Beseitigung der direkten steuerlichen Investitionsförderung (vorzeitige Abschreibungen, Investitionsprämie) schwächt den Wachstumsimpuls ab. Netto bleibt aber ein deutlicher Impuls übrig. Die Abzugsfähigkeit *aller* Finanzierungskosten ist dasselbe wie eine 100-prozentige Abzugsfähigkeit von Investitionsausgaben. Steuerneutralität erlaubt nur eines, entweder Abzugsfähigkeit aller Finanzierungskosten oder aller Investitionsausgaben, aber nicht beides.

[14] Dieser Aspekt ist für die gesamtwirtschaftliche Stabilität sehr wichtig, aber für die Wachstumseffekte wenig relevant. Daher wird dieser Aspekt in der folgenden Analyse ausgeblendet.

Mit der zunehmenden Kapitalintensität steigt die Arbeitsproduktivität, so dass die Bruttolöhne gegenüber dem VAT Szenario um weitere 1.8 Prozentpunkte steigen. Weil sich Arbeit mehr lohnt, nehmen auch die Erwerbsquote und die Beschäftigung leicht zu. Der BIP Zuwachs fällt um 2 Prozentpunkte höher aus und beträgt bereits 4 Prozent im Vergleich zum Basisszenario einer passiven Budgetkonsolidierung. Die KÖST-Einnahmen schrumpfen um ein ganzes Viertel. Diese Einnahmenverluste beseitigen den Spielraum für eine Absenkung von Steuersätzen. Beide Reformen zusammen sind in etwa aufkommensneutral, so dass die Regelsteuersätze mehr oder weniger unverändert bleiben (der Skalierungsfaktor ts liegt wieder bei eins).

Abbildung 76: Entwicklung der Steuereinnahmen im Szenario ACE



Ein überaus wichtiges Element der KÖST-Reform ist, dass der Abzug von Eigenkapitalzinsen nur auf neu gebildetes Eigenkapital und nicht auf den historischen Bestand des existierenden Eigenkapitals zulässig ist. Die Abzüge fallen erst dann an und die Steuerausfälle treten erst dann auf, wenn mit neuen Investitionen neues Eigenkapital gebildet wird. Der für einen Abzug qualifizierende Eigenkapitalbestand ist also zuerst null und nimmt erst zu, wenn im Zuge neuer Investitionen neues, abzugsfähiges Eigenkapital gebildet wird. Erst wenn nach einer längeren Übergangsphase der gesamte Kapitalbestand und damit auch der gesamte Eigenkapitalbestand mit neuen Investitionen und neuer Eigenkapitalfinanzierung ersetzt ist, schlägt der Einnahmenausfall aus der Abzugsfähigkeit voll zu Buche.

Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden. zeigt die Entwicklung der Steuereinnahmen, aufgeteilt auf Körperschaftsteuer und übrige Steuern, in den ersten 5 Jahren nach der Reform. Beide Kategorien starten mit einem Indexwert von 1. Die langfristigen Veränderungen nach Abschluss aller Anpassungsvorgänge entsprechen der Spalte ACE in Tabelle 3 (kumulativer Effekt von MWST- und KÖST-Reformen). Zur Gewährleistung der Investitionsneutralität müssen alle existierenden Investitionsbegünstigungen gestrichen werden, was die Steuerbasis verbreitert. Andererseits ist noch kein abzugsberechtigtes Eigenkapital da, da es ja erst mit neuem Eigenkapital im Zuge der Finanzierung neuer Investitionen gebildet werden muss. Aus diesem Grund nimmt das Aufkommen der KÖST im Vergleich zum gesamten Steueraufkommen zuerst sogar zu. Erst wenn der Bestand an qualifizierendem Eigenkapital, das zum Zinsabzug berechtigt ist, immer mehr wächst, schlagen auch die Einnahmenverluste zunehmend stärker zu Buche. Erst nach etwa zweieinhalb Jahren beginnt das KÖST-Aufkommen

tatsächlich zu sinken und muss mit anderen Steuern gegenfinanziert werden. Angesichts der ausgelösten Wachstumseffekte fällt es auch leichter.

Die Abbildung zeigt also sehr deutlich, wie die Beschränkung auf neues Eigenkapital die Einnahmenausfälle in die Zukunft verlagert. Die Kernidee ist, dass die steuerliche Entlastung für neue Investitionen und damit die Wachstumsimpulse sofort da sind, aber die Steuerausfälle erst allmählich eintreten und damit in die Zukunft verschoben werden. Das erhöht die Chance, dass bereits die heutigen und in naher Zukunft lebender Jahrgänge von der Reform profitieren, und nicht erst die in ferner Zukunft lebenden Generationen.

Szenario RET: Langfristig bedeutet eine Steigerung des effektiven Pensionsantrittsalters eine um 3 Prozent größere Erwerbsbevölkerung. Lässt man andere demographische Entwicklungen außer Acht, reduziert sich die Anzahl der Pensionisten entsprechend. Die Staatsfinanzen verbessern sich zweifach: Die Einnahmen aus Lohn- und Einkommensteuern und die Sozialbeiträge steigen, während die Ausgaben für das Pensionssystem fallen. Diese Budgeteffekte sind sehr stark und führen dazu, dass alle Regelsteuersätze deutlich (um ca. 6 Prozent bzw. um den Faktor 0.94) gesenkt werden können. Diese Steuersenkungen lösen mehr wirtschaftliche Aktivität aus, die wiederum die Steuerbasis erhöht – es kommt zu einer positiven Rückkoppelung. Wichtig ist zu betonen, dass die Budgeteinsparungen nicht dadurch zustande kommen, dass persönliche Pensionsansprüche beschnitten werden: Pensionszahlungen und Sozialleistungen bleiben unverändert. Mit steigender Lebensarbeitszeit nehmen allerdings die Einnahmen aus Lohn- und Sozialbeiträgen zu, und mit fallender Bezugsdauer aufgrund des späteren Pensionsantritts schrumpfen die Auszahlungen der Pensionsversicherung. Die höhere Belastung über die gesamte Lebenszeit nähert den Barwert der Einzahlungen an den Barwert der Auszahlungen an und verschafft dem Versicherungsprinzip und damit der Kostenwahrheit in der Pensionsversicherung stärker Geltung.

Langfristig senkt die Reform die Sozialausgaben um 4.5 Prozent gegenüber dem ACE-Szenario, oder um 5.7 Prozent im Vergleich zum Basisszenario. Die zunehmende Zahl der Steuer- und Beitragszahler aufgrund längerer Lebensarbeitszeit stärkt auch die Einnahmenseite ganz erheblich. In der Folge kann der Staat alle Grenzsteuersätze um ca. 6 Prozent (mit dem Faktor 0.94) senken. Der Lohnsteuersatz von durchschnittlich 37 Prozent könnte auf 34,8 Prozent fallen. MWST-, KÖST- und alle anderen Steuersätze würden ebenfalls um denselben Faktor von 0.94 sinken. Auch der persönliche Kapitalertragssteuersatz fällt niedriger aus, so dass bei international fixierten Marktzinsen der risikolose Nettozinssatz nach KEST von 1.5 auf 1.53 Prozent jährlich zunimmt.

Die mechanische Ausweitung des Arbeitsangebots und die sinkenden Steuersätze lösen ein starkes Wirtschaftswachstum aus. Der Kapitalstock wächst um 5.6 Prozent und die Erwerbsquote der aktiv Beschäftigten steigt um einen Prozentpunkt. Die höhere Erwerbsquote zusammen mit dem späteren Pensionsantritt lassen die Beschäftigung gegenüber dem ACE-Szenario um 5.4 Prozent wachsen, oder um 7.2 Prozent im Vergleich zum Basisszenario. Das Wachstum der Beschäftigung und des Kapitalstocks hebt das BIP langfristig um 4.7 Prozent. Zusammen mit den Steuerreformen ergibt das einen Zugewinn von 8.8 Prozent gegenüber dem Basisszenario. Die Steuerquote am BIP sinkt um drei Prozentpunkte.

Szenario CUTS: Das Reformszenario CUTS streicht Begünstigungen in der Einkommensteuer und kürzt die damit die zulässigen Abzüge von 25 Prozent der tatsächlichen Bemessungsgrundlage auf 20

Prozent. Zudem werden Einsparungen bei den Kosten für öffentliche Leistungen (Staatskonsum) um einen halben Prozentpunkt des BIPs realisiert. Diese direkten Budgeteinsparungen ermöglichen eine weitere Absenkung der Regelsteuersätze um knapp 6 Prozent (um den Faktor 0.88 anstatt 0.94) im Vergleich zum Szenario RET. Die letzte Spalte von Tabelle 3 stellt gleichzeitig die kumulativen, totalen Auswirkungen des gesamten Reformpakets dar. Der reformorientierte Konsolidierungsstrategie könnte also langfristig die Regelsteuersätze um insgesamt fast 12 Prozent im Vergleich zum Basisszenario einer passiven Konsolidierung absenken. Alles in allem könnte also der durchschnittliche Lohnsteuersatz von etwa 37 Prozent auf 32.5 Prozent (=0.37*0.88) fallen. Der MWST-Satz läge bei 17.6 (=0.2*0.88) anstatt 20 Prozent, und der KÖST-Satz bei 22 anstatt 25 Prozent. Diese zusätzlichen Steuersenkungen beleben Beschäftigung und Investitionen und steigern das BIP um zusätzliche 1.2 Prozent. Damit steigt der gesamte BIP Zuwachs pro Kopf auf ziemlich genau 10 Prozent, im Vergleich zum passiven Konsolidierungsszenario. Die Steuerquote würde insgesamt von etwa 46 Prozent auf knapp 40 Prozent fallen.

Allerdings fallen diese Einkommensgewinne erst in ferner Zukunft an. Je nach Szenario kann es sehr lange dauern, bis der Großteil der Einkommenszuwächse tatsächlich realisiert ist. Wie hoch fallen die Zuwächse in der Übergangsphase aus? Sind sie groß genug, um aus den Einkommenszuwächsen die Budgetkonsolidierung zur Rückführung der Schuldenquote zu finanzieren, ohne die heutigen Generationen über Gebühr zu belasten? Kann die erste Phase der Konsolidierung ohne Anhebung von Steuersätzen gelingen?

4.4.2 Kurz- und mittelfristige Effekte

Für die politische Durchsetzbarkeit von Reformen im demokratischen Prozess ist die Akzeptanz bei den heute lebenden Generationen entscheidend. Auch wenn diese in den Familien die Interessen der nachfolgenden Generationen im Blick haben, ist die kurz- und mittelfristige Perspektive besonders wichtig. Wenn nach der Covid-Krise die aufgelaufenen Schulden von beinahe 15 Prozent des BIPs wieder zurückzuzahlen sind, drohen Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen. Am attraktivsten wäre es, mit Reformen starke Wachstumskräfte freizulegen und aus den Schulden herauszuwachsen, anstatt sich heraus zu sparen. Die Schuldenquote fällt auch, wenn keine weiteren Schulden dazukommen, aber das BIP stark wächst. Die Einkommenszuwächse stehen dann für die Reduktion der Schulden zur Verfügung, ohne den heutigen Generationen etwas wegzunehmen.

Kann eine Schuldentilgung durch mehr Wachstum gelingen? Zwei Überlegungen sind zentral. Erstens sollen die Schulden zwar nachhaltig, aber nicht zu schnell reduziert werden, um die heute lebenden Generationen nicht über Gebühr zu belasten. Zweitens sind die Reformen so zu konzipieren, dass sehr rasch ein Mehreinkommen durch Wachstum entsteht, aber die Kosten erst später anfallen, wenn sie aus der Wachstumsdividende leichter geschultert werden können. Ein wichtiges Beispiel dafür ist die Begrenzung des Eigenkapitalzinsabzugs auf neue Investitionen, sodass die Wachstumseffekte sofort eintreten, aber die Kosten in Form von Steuerausfällen wie bei einer nachgelagerten Besteuerung erst mit Verzögerung anfallen (vgl. Abbildung 76).

Abbildung 77 soll zeigen, ob und wie eine Strategie der Schuldenreduktion durch Wachstum aufgehen kann. Die Abbildung stellt die Übergangseffekte der verschiedenen Reformszenarien in den ersten 150 Quartalen (37,5 Jahren) graphisch dar. In allen Szenarien wird die Schuldenquote langsam von 85 auf

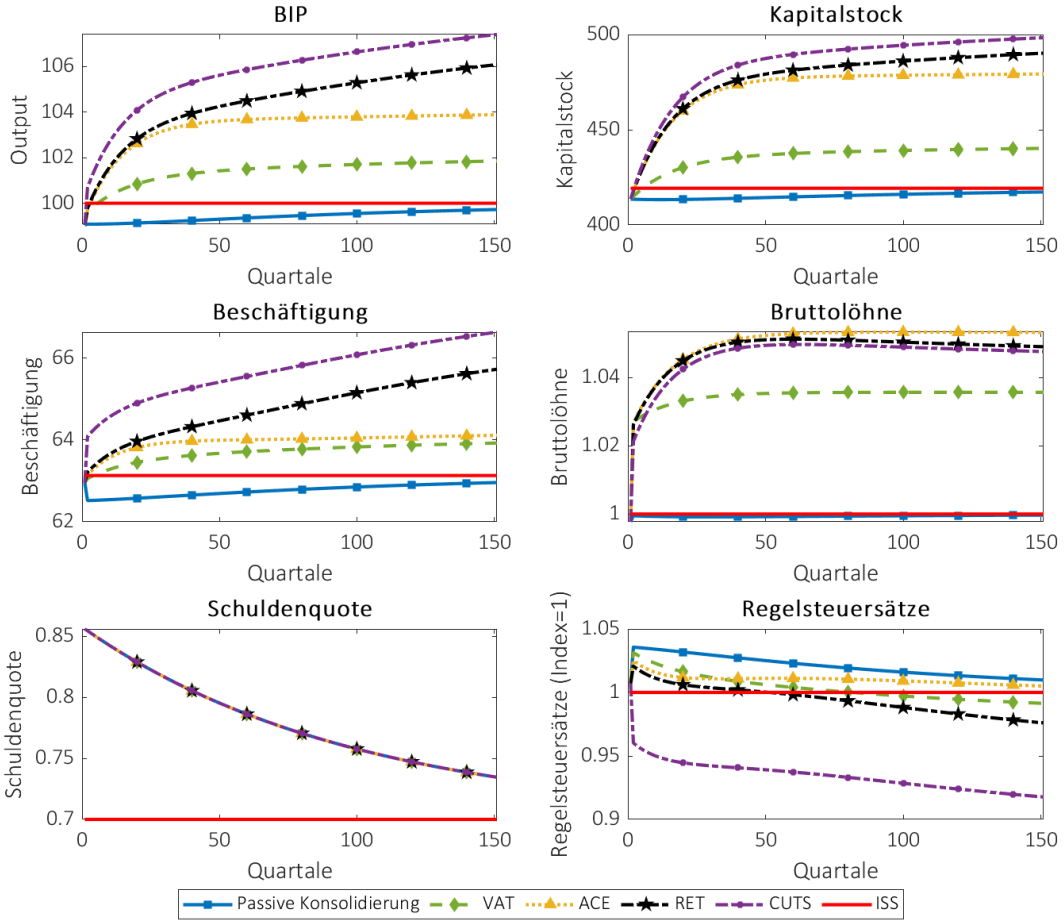
70 Prozent des BIPs abgebaut, aber der Prozess ist wegen der langsamen Konsolidierungsgeschwindigkeit, welche die heutigen Generationen schonen soll, nach 4 Dekaden immer noch nicht abgeschlossen. Die roten Linien entsprechen dem trendbereinigten Gleichgewicht vor der Pandemie. Die blauen Linien stehen für das passive, steuerseitige Konsolidierungsszenario ohne Reform nach Abschnitt 4.3.1. (grün gestrichelte Linien in Abbildung 73), welches zu Lasten heute und in naher Zukunft lebender Generationen geht. In diesem Szenario werden in einer ersten Phase alle Steuersätze querbeet angehoben, um die notwendigen Überschüsse zu erzielen, die für die Reduktion der Schuldenquote notwendig sind. Die höheren Steuersätze sind leistungsfeindlich. Investition und Kapitalbildung, Beschäftigung und BIP bleiben für den gesamten dargestellten Zeitraum unter dem Ausgangsniveau und erholen sich nur sehr langsam. Die übrigen Linien zeigen, wie die Konsolidierung der Covid-Schulden mit wachstumssteigernden Reformen unterstützt werden kann. Die Idee ist, die Reduktion der Schuldenquote wenigsten teilweise, wenn nicht sogar ganz aus der Reformdividende zu finanzieren.

MWST-Reform (VAT): Die grüngestrichelten Linien mit Rhomben zeigen die Effekte der MWST-Reform. Diese wirkt unmittelbar effizienzsteigernd, weil die MWST nicht mehr länger in der Wertschöpfungskette liegenbleibt. Während der Preis für das handelbare Endprodukt auf den internationalen Absatzmärkten vorgegeben ist, können im Ausmaß der Kosteneinsparungen Kapital- und Arbeitskosten und damit der heimische Produzentenpreis für das handelbare Endprodukt auf das Weltmarktniveau ansteigen. Der höhere Produzentenpreis ist ein Ausdruck höherer Faktorproduktivität und Wettbewerbsfähigkeit durch Beseitigung der MWST-Verzerrung in der Wertschöpfungskette. Diese Produktivitätssteigerung macht mehr Beschäftigung und Investitionen lohnend. Im Vergleich zum Basisszenario der passiven Konsolidierung verhindert die Reform zunächst einen Beschäftigungsrückgang. Die verbesserten Investitionsanreize lösen mehr Kapitalakkumulation aus. Im Laufe der Zeit entstehen daher ansehnliche Beschäftigungsgewinne, die zusammen mit den ausgelösten Investitionen das BIP langsam, aber stetig anwachsen lassen, bis das langfristige Plus von 2 Prozent wie in Tabelle 1, Spalte VAT, erreicht ist. Die höhere Arbeitsproduktivität ermöglicht insbesondere auch einen Anstieg der Bruttolöhne, die mit Einführung der Reform um etwa 2 Prozent wachsen und danach im Zuge der Kapitalakkumulation weiter zulegen. Zwar steigen wegen der Anhebung der begünstigten Sätze auf den Normalsatz die Konsumentenpreise, aber dieser Anstieg wird durch die Lohnsteigerungen mehr als wettgemacht. Die MWST-Reform ist allerdings kein Befreiungsschlag für das Budget. Die Gewährung des Vorsteuerabzugs, wo vorher bei unechten Befreiungen keiner war, kostet Einnahmen. Dem stehen die deutlichen Mehreinnahmen aus der Anhebung der begünstigten Sätze auf das Normalsteuersatz gegenüber. Netto können die Regelsteuersätze nur sehr geringfügig abgesenkt werden.

KÖST-Reform (ACE): Die Reform sieht die Einführung eines Zinsabzugs für Eigenkapital und damit die Gleichstellung mit Fremdkapital vor. Im Gegenzug werden existierende Investitionsbegünstigungen gestrichen, da nun alle Finanzierungskosten, und damit die gesamten Investitionskosten, steuerlich abzugsfähig sind. Dennoch bleibt ein deutlicher Nettoeffekt übrig. Dabei wird die Abzugsfähigkeit der Eigenkapitalzinsen auf neue Investitionen beschränkt. Die Beseitigung der Grenzsteuerbelastung löst kräftiges, investitionsgetriebenes Wachstum aus. Mit zunehmender Kapitalintensität steigen die Bruttolöhne und geringfügig auch die Beschäftigung weiter an. Der kumulative BIP-Zuwachs verdoppelt sich im Vergleich zur MWST-Reform. Die KÖST-Reform ist fiskalisch kostspielig, allerdings erst mit Verzögerung. Die Begrenzung auf neue Investitionen verhindert starke Mitnahmeeffekte. Zunächst ist noch kein abzugsfähiges Eigenkapital vorhanden, da nur neu gebildetes Eigenkapital zum Abzug zugelassen ist. Die Budgetkosten schlagen also erst dann voll zu Buche, wenn das existierende Eigenkapital

vollständig durch neu gebildetes ersetzt ist. Daher fallen im letzten Fenster von Abbildung 77 die Regelsteuersätze zunächst niedriger als im MWST-Szenario aus, später sind jedoch höhere Steuersätze notwendig, weil etwa ein Viertel des KÖST-Steueraufkommens verloren geht. Dieses Muster zeigt, wie die Begrenzung des Abzugs auf neue Investitionen die Aufkommensverluste in die Zukunft verschiebt, wenn sie leichter aus der Wachstumsdividende finanziert werden können.

Abbildung 77: Übergangseffekte der Reformszenarien. Szenarien sind kumulativ zu verstehen, d.h. z.B. das Szenario RET enthält auch die Reformen aus VAT und ACE.



Höheres Ruhestandsalter (RET): Eine Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters um 1 Jahr und 3 Monate entspricht einer mechanischen Ausweitung des Arbeitsangebots um drei Prozent. Die Zahl der Pensionisten nimmt im Gleichschritt ab. Die Erhöhung kann nur sehr langsam laufen, um die bereits gegebenen Pensionsversprechen an die aktive Bevölkerung, besonders an die älteren aktiven Arbeitnehmer zu schützen. Wie bei allen demographischen Verschiebungen dauern daher die Anpassungsvorgänge überaus lange. Abbildung 77 veranschaulicht die Entwicklung anhand der schwarz gestrichelten, mit Sternen gekennzeichneten Linien. Die differenziellen Effekte ergeben sich aus dem Vergleich mit den gelben Linien mit Dreiecken. Es kommt zu einer langsamen, aber im Laufe der Zeit sehr kräftigen Ausdehnung des Arbeitsangebots, die nach vier Dekaden immer noch nicht abgeschlossen ist. Erst sehr langfristig nähern sich die Zeitreihen den Werten in Tabelle 1 an. Aufgrund des trägen Rückgangs

der Alterslastquote (Verhältnis Pensionisten zu Aktiven) sind die Budgeteinsparungen und damit die mögliche Absenkung der Regelsteuersätze in der Anfangsphase gering, werden dann aber immer mächtiger. Zusammen mit der mechanischen Ausweitung des Arbeitsangebot und der zunehmend besseren Leistungsanreize aufgrund fallender Steuersätze kommt es zu einer langsameren, aber zunehmend kräftigeren Belebung der Wirtschaft. Der Kapitalstock nimmt weitgehend parallel zum Arbeitsangebot zu, aber verhältnismäßig etwas weniger stark. Das vom Arbeitsangebot getriebene Wachstum führt zu einer leicht arbeitsintensiveren Produktion, so dass die Bruttolöhne im Vergleich zu den Steuerreformszenarien etwas weniger stark zunehmen, aber immer noch kräftig positiv ausfallen. Bei den Nettolöhnen sieht das Bild wegen des Rückgangs der Steuer- und Beitragsbelastung noch etwas besser aus. Alles in allem gelingt es, die Konsolidierung der Covid-Schulden mit einer anhaltenden Belebung der Wirtschaftsentwicklung zu verbinden. So nimmt das BIP langfristig um etwa 4.7 Prozent zu, und im Vergleich zum Status-Quo Trend um etwa 8.8 Prozent (Tabelle 3). Allerdings gelingt das Herauswachsen aus den Schulden nur mittel- bis längerfristig. In der ersten Phase ist nach wie vor eine leistungsfeindliche Anhebung der Regelsteuersätze notwendig, um mit höheren Budgetüberschüssen den Rückgang der Schuldenquote einzuleiten.

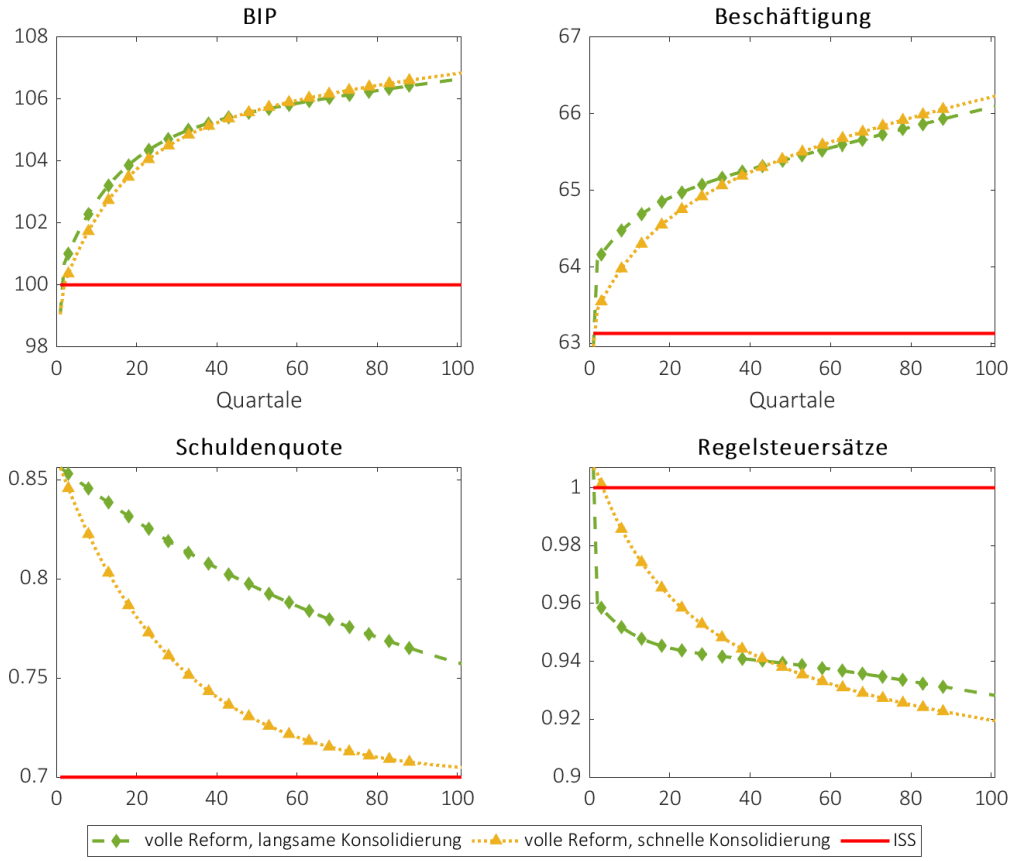
Einsparungen im Staat (CUTS): Das Szenario CUTS kann eine sofortige Verbesserung der Budgetsituation erzielen und damit auch in der Anfangsphase eine Absenkung der Grenzsteuersätze ermöglichen, um die kurzfristige Entwicklung mit Vorteilen für die jetzt lebenden Generationen zu verbessern. Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage in der Lohn- und Einkommensteuer durch Streichung von Steuervergünstigungen steigert die Ergiebigkeit. Das Mehraufkommen wird mit einer Absenkung der Grenzsteuersätze zurückgegeben. Es verbleiben bessere Leistungsanreize und ein günstigeres Wachstumsklima. Einsparungen bei den staatlichen Konsumausgaben von einem halben Prozentpunkt des BIPs erlauben ebenfalls eine rasche Absenkung aller Steuersätze. Dabei ist wichtig, dass diese Einsparungen - wie in der Modellannahme - durch Effizienzverbesserungen in der Verwaltung (Digitalisierung, e-government, verbesserte Behördenorganisation, Entbürokratisierung) erfolgen, und nicht mit einer Kürzung produktiver, wachstumsrelevanter Staatsleistungen einhergehen (Grundlagenforschung, Bildung, Rechtssicherheit etc.). In Abbildung 77 wird deutlich sichtbar, wie in diesem Szenario die Grenzsteuerbelastung für alle großen Steuern bereits von Beginn an sinkt und damit zu einer deutlichen Belebung schon in der ersten Phase führt. So können bereits die heute lebenden Generationen an den Vorteilen einer reformorientierten Konsolidierung stärker teilhaben.

Schnellere Konsolidierung: Die Szenarien einer reformorientierten Strategie der Budgetkonsolidierung in diesem Abschnitt zeigen, dass ein Kalkül des Herauswachsens anstatt des Heraussparens aus den Covid-Schulden möglich erscheint. Dabei wurde allerdings unterstellt, dass die Konsolidierung überaus langsam umgesetzt wird, so dass sie selbst nach vier Dekaden immer noch nicht abgeschlossen ist. Auf diesem Weg kann die Belastung heutiger Generationen begrenzt und stärker auf spätere Generationen verschoben werden. Kann eine reformorientierte Strategie des Herauswachsens auch mit einer rascheren Konsolidierung gelingen?

Die bisherigen Szenarien nehmen an, dass der Staat die Schulden pro Quartal um 1 Prozent der Differenz zwischen der aktuellen und der Ziel-Schuldenquote abbaut. Damit beträgt die Halbwertszeit des Schuldenabbaus ca. 17 Jahre. Solange dauert es, bis die Hälfte des Wegs zum Erreichen der Schuldenquote von etwa 70 Prozent des BIPs vor der Covid-Krise geschafft ist. Nach weiteren 17 Jahren wären ¾ der Konsolidierung erledigt. Abbildung 78 zeigt die Folgen einer rascheren Konsolidierung, die pro

Quartal 3.4 Prozent der Differenz aus tatsächlicher und angepeilter Schuldenquote bewältigt. Die grünen Linien mit Rhomben wiederholen die Entwicklung bei langsamer Konsolidierung wie in Abbildung 78. Die gelb gepunkteten Linien mit Dreiecken stellen die Auswirkungen bei rascherer Konsolidierung dar. Damit ist der Schuldenabbau nach etwa 25 Jahren oder 100 Quartalen praktisch erledigt.

Abbildung 78: Schnelle und langsame Konsolidierung



Eine schnellere Konsolidierung erfordert in der Anfangsphase wesentlich höhere Überschüsse, um den Schuldenabbau einzuleiten. Klarerweise ist die Belastung für heutige Generationen in der Anfangsphase deutlich grösser. Das zeigt sich daran, dass nun eine Absenkung der Steuersätze beim Start des Programms nicht mehr möglich ist und diese zu Beginn sogar leicht ansteigen müssen. Danach können sie mit dem rascheren Konsolidierungsfortschritt auch rascher fallen. Was anfangs ein Nachteil ist, kehrt sich nach etwas mehr als 40 Quartalen oder 10 Jahren in einen Vorteil um. Nachdem nun ein wesentlich größerer Teil der Covid-Schulden schon zurückgezahlt sind, können die Steuersätze erstmals niedriger sein und sinken dann weiter rasch ab. Eine schnellere Konsolidierung bremst daher wegen der höheren notwendigen Steuerbelastung das Wachstum in der ersten Phase und akzentuiert es in der zweiten Phase nach dem Wendepunkt bei etwas mehr als 10 Jahren. Das zeigt sich deutlich an geringeren Zuwächsen von BIP und Beschäftigung in den ersten beiden Fenstern von Abbildung 78, während die Wirtschaft nach dem Wendepunkt stärker zulegen kann. Damit stellen sich auch die langfristigen Vorteile der reformorientierten Konsolidierung deutlich früher ein.

Zusammenfassend bedeuten die Ergebnisse, dass die Entscheidung über die Geschwindigkeit der Konsolidierung eine wirtschaftspolitische Abwägung darüber ist, ob die Politik die Lasten eher den heutigen und in naher Zukunft lebenden Generationen oder den in fernerer Zukunft eintretenden Jahrgängen aufbürden will. Bei schnellerer Konsolidierung wird es schwieriger, die Steuersätze schon von Beginn weg zu drücken. Wenn dies sicher gelingen soll, müsste die Politik das Szenario CUTS, also die Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen und die Einsparungen bei nicht investiven staatlichen Leistungsausgaben, wesentlich ehrgeiziger angehen. Diese Einsparungen bestimmen die Chancen für eine sofortige Senkung leistungsfeindlicher Grenzsteuersätze.

5 Schlussfolgerungen

Eine der zentralen Aufgaben der Staatsschuld ist es, die einmaligen Kosten von großen Krisen über die Zeit zu strecken, damit sie tragbar bleiben. In der Krise springt die Staatsschuld sprunghaft an. Nach der Krise ist sie wieder langsam abzubauen, um den finanzpolitischen Spielraum für die nächste Krise wiederherzustellen. Die Konsolidierung der Covid-Schuld hat auch wesentliche Konsequenzen für die Verteilung zwischen den Generationen. Sie ist notwendig, um den finanzpolitischen Spielraum für die nachfolgenden Generationen zu erhalten. Sie fordert jedoch die heute und in naher Zukunft lebenden Generationen heraus, die eine höhere Steuerbelastung oder Einschränkungen bei den Staatsleistungen akzeptieren müssen, um den Abbau der Staatsschuld einzuleiten.

Wie kann die Belastung der gegenwärtigen Generationen reduziert werden? Leitgedanke der vorgestellten Strategie ist es, mit wachstumsorientierten Reformen aus den Schulden ‚heraus zu wachsen' anstatt sich ‚heraus zu sparen'. Wenn es gelingt, den Bestand der Schulden nicht weiter ansteigen zu lassen, reduziert sich die Schuldenquote ganz automatisch mit stärkerem Wachstum. Dann kann die Staatsschuld aus der Reformdividende konsolidiert werden, ohne staatliche Leistungen einzuschränken oder die Steuersätze zu erhöhen.

Die Covid-Schulden machen etwa 15 Prozent des BIPs aus. Kann eine reformorientierte Strategie der Budgetkonsolidierung gelingen, ohne die Steuersätze anheben und Leistungen kürzen zu müssen? Ein möglicher Weg ist folgender: (i) Eine MWST-Reform macht die MWST wachstumsfreundlicher und ergiebiger. (ii) Eine KÖST-Reform gibt mit der Einführung von Steuerabzügen für Eigenkapitalzinsen einen kräftigen Wachstumsimpuls. Die Beschränkung der Abzüge auf neues Eigenkapital schiebt wie bei einer nachgelagerten Besteuerung die Einnahmenausfälle in die Zukunft. (iii) Eine Pensionsreform sorgt für einen Aufschub des effektiven Ruhestandsalters, der langsam, aber nachhaltig und stark die öffentlichen Finanzen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite verbessert. Die Zunahme des Arbeitsangebots löst kräftiges Wachstum aus. (iv) Die Streichung von Steuerbegünstigungen in der Einkommensteuer und selektive Einsparungen bei den öffentlichen Sachausgaben können einen raschen Beitrag zur Konsolidierung leisten.[15]

[15] Grüne Steuern wirken als zusätzlicher Kostenfaktor wachstumshemmend und sind im Szenario nicht enthalten. Sie sind nicht für Budgetkonsolidierung gedacht, sondern müssen sich mit ihrem Beitrag zu den Klimazielen rechtfertigen. Für eine solche Analyse ist das *WPZ Klimamodell* in Entwicklung, welches den Beitrag von grünen

Die Modellsimulationen ergeben, dass mit diesen grundlegenden Reformen das BIP langfristig um beinahe 10 Prozent höher ausfallen könnte als nach dem derzeitigen Trendwachstum. Die Steuerquote würde um 6 Prozentpunkte des BIPs fallen. Die wirkliche Herausforderung liegt jedoch darin, den Schuldenabbau einzuleiten, ohne die gegenwärtigen Generationen über Gebühr zu belasten. Dazu ist es notwendig, dass der Schuldenabbau über einen langen Zeitraum gestreckt wird. Zwar sind mit einem Anstieg des Ruhestandsalters über das ganze Leben länger Steuern zu zahlen, und die Dauer des Pensionsbezugs fällt kürzer aus. Bei einer breiteren Bemessungsgrundlage sind die Steuern ergiebiger und die Durchschnittsbelastung ist höher. Aber zu keinem Zeitpunkt ist es notwendig, die Sozialausgaben pro Kopf zu kürzen oder die leistungsfeindlichen Regelsteuersätze anzuheben, auch nicht kurzfristig. Eine reformorientierte Strategie der Budgetkonsolidierung scheint machbar.

Lenkungssteuern, CO2-Preisen und von umweltorientierter F&E-Politik zu den Klimazielen und deren Folgen für Wachstum, Umweltqualität und nationale Wohlfahrt quantifizieren kann.

6 Literatur

Anderssen, F. N. G., and L. Jonung (2019). The Swedish fiscal framework -the most successful one in the EU? The first twenty years and beyond. In: European Fiscal Board (ed.). Independent fiscal institutions in the EU fiscal framework, pp.104-127.

Anderssen, F. N. G., and L. Jonung (2020). Don't do it again! The Swedish experience with negative central bank rates in 2015-2019. VOXEU Blogpost (08.05.2020). URL: https://voxeu.org/article/swedish-experience-negative-central-bank-rates

Blanchard, O. (2007). Adjustment within the euro. The difficult case of Portugal. Portugese Economic Journal 6, 1-21.

Boysen-Hogrefe, J., N. Jannsen, C.-P. Meier (2016). A Note On Banking And Housing Crises And The Strength Of Recoveries. Macroeconomic Dynamics 20(7), 1924-1933.

De Geus, A. J., and D.-J. Kraan (2012). The Dutch fiscal consolidation package in a comparative perspective. OECD Journal of Budgeting 12/1. URL: https://www.oecd.org/gov/budgeting/Dutch%20fiscal%20consolidation.pdf

Eijffinger, S.C.W. (2010) Spread of the crisis – impact on public finances. Briefing Paper for the CRIS Committee. Brussels: European Parliament.

Europäische Kommission (2010). European Economic forecast. Autumn 2010.

Europäische Kommission (2011a). The Economic Adjustment Programme for Ireland. Occasional Papers 76. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Brüssel.

Europäische Kommission (2011b). The Economic Adjustment Programme for Portugal. Occasional Papers 79. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Brüssel.

Europäische Kommission (2011c). European Economic forecast. Autumn 2011.

Europäische Kommission (2012a). European Economic forecast. Autumn 2012.

Europäische Kommission (2012b). Macroeconomic Imbalances – Denmark. Occasional Papers 102. Juli.

Europäische Kommission (2013a). The Economic Adjustment Programme for Ireland - Autumn 2013 review. Occasional Papers 167. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Brüssel.

Europäische Kommission (2013b). Spring forecast 2013. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Brüssel.

Europäische Kommission (2014a). Macroeconomic Imbalances – Denmark. Occasional Papers 175. März.

Europäische Kommission (2014b). European Economic forecast. Spring 2014.

Europäische Kommission (2014c). The Economic Adjustment Programme for Portugal 2011-2014. Occasional Papers 202. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Brüssel.

Europäische Kommission (2015). European Economic forecast. Spring 2015.

Europäische Kommission (2016). Country Report Slovenia 2016. Macroeconomic Imbalances Procedure.

Europäische Kommission (2018). Slovenia has made another important step towards a new pension reform. ESPN Flash Report 2018/15.

Eurostat (2020). Stock-flow adjustment for the Member States, the euro area (EA-19) and the EU-27, for the period 2016-2019. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/11406895/SFA-PR-2020-Oct.pdf/b052d9b2-eaa6-7fe7-c6dd-f4d0ddc40aa1

Farhi, Emmanuel, Gita Gopinath und Oleg Itskhoki (2014), Fiscal Devaluation, *Review of Economic Studies 81*, 725-760.

Felbermayr, G., und S. Kooths (2020). Kieler Modell für betriebliche Stabilisierungshilfen – Funktionsweise und Einsatz in der Corona-Krise. Kiel Policy Brief Nr. 148. Dezember. URL: https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kiel_Policy_Brief/2020/KPB_148.pdf

Fiskalrat (2021), Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2020-2025. URL: www.fiskalrat.at/dam/jcr:59aaecbe-3044-4e3a-826c-0a8326adc7e9/FISK-Bericht.pdf

Girouard, N., and C. Andre (2005). Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers No. 434.

Hassler, J. (2015). Experiences from the Swedish Crisis in the 1990s – An Opportunity for a Complete Makeover. Intereconomics 2015 (5): 261–265.

IMF (2011). Czech Republic: 2011 Article IV Consultation—Staff Report.

IMF (2012a). Republic of Slovenia: 2012 Article IV Consultation—Staff Report.

IMF (2012b). Czech Republic: 2012 Article IV Consultation—Staff Report.

IMF (2013), Kingdom of the Netherlands – Netherlands. Staff Report for the 2013 Article IV consultation.

Keuschnigg, Christian (2021), *Consolidating the Covid Debt: A DSGE Model*, Technical Model Documentation.

Keuschnigg, Christian, Julian Johs und Jacob Stevens (2021), *Consolidating the Covid Debt*, preliminary Working Paper.

Lindbeck, A., P. Molander, T. Persson, O. Pettersson, A. Sandmo, B. Swedenbor, N. Thygesen (1994) Turning Sweden Around. Cambridge MA.

Ministry of Finance (DK) (2010). Fiscal Consolidation Agreement – English Summary. URL: https://en.fm.dk/publications/2010/oktober/fiscal-consolidation-agreement-english-summary/

Ministry of Finance (S) (2018). The Swedish Fiscal Policy Framework. URL: https://www.government.se/49feed/globalassets/government/dokument/finansdepartementet/the-swedish-fiscal--policy-framework.pdf

Mirrlees, James, Tim Besley, Richard Blundell, Stephen Bond, Robert Chote, Malcolm Gammie, Paul Johnson, Garetz Myles, und James Poterba (2011), *Tax by Design*, Oxford University Press.

OECD (2009). OECD Economic Surveys: Denmark 2009. OECD Publishing, Paris.

OECD (2012a). OECD Economic Surveys: Denmark 2012. OECD Publishing, Paris.

OECD (2012b). OECD Economic Surveys: Netherlands 2012. OECD Publishing, Paris.

OECD (2012c). OECD Economic Surveys: Sweden 2012. OECD Publishing, Paris.

OECD (2018). Key policies to promote longer working lives. Country note 2007 to 2017 Slovenia.

OECD (2019). OECD Economic Surveys: Sweden. 2019. OECD Publishing, Paris.

OECD (2020). OECD Economic Surveys: Belgium 2020. OECD Publishing, Paris.

OECD (ohne Jahr). Tax Policy Reforms in Denmark. URL: https://www.oecd.org/tax/tax-policy/37154664.pdf

Pedroso, P. (2014). Portugal and the Global Crisis. Studie für die Friedrich-Ebert-Stiftung.

Rechnungshof (2013), *Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht*. Bericht. URL: www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Transparenz_Beguenstigungen_im_Einkommensteuerrecht.pdf.

Scott, R. und J. Bedogni (2017). The Irish Experience: Fiscal Consolidation 2008-2014. Irish Government Economic and Evaluation Service. Staff Paper 2017.

Stolzenburg, U. (2016). Zur Revision des BIP in Irland. IfW-Box 2016.20. Kiel Institut für Weltwirtschaft.

Swedish Fiscal Policy Council (2014). Swedish Fiscal Policy 2014. URL: https://www.fpr.se/download/18.47ebd5c7148472314b8a89a6/1606374810371/Swedish%20Fiscal%20Policy%202014.pdf

Tijdens, K., M. van Klaveren, P. de Beer und W. Salverda (2015). Labour market measures in the Netherlands 2008-13: The crisis and beyond. International Labour Office, Genf.

Troupin, S., T. Steen and J. Stroobants (2015). Fiscal consolidation in federal Belgium. International Review of Administrative Sciences, Vol. 81(3): 457–478.