

Austerität

Bericht von Philipp Engler und Mathias Klein

Austeritätspolitik hat in Spanien,
Portugal und Italien die Krise verschärft 127

Interview mit Philipp Engler und Mathias Klein

»Ein ausgewogener Politikmix würde
bessere Ergebnisse zeigen« 133

Am aktuellen Rand Kommentar von Jürgen Schupp

Wissenschaftliche Qualitätskriterien
und die Relevanz des »Postfaktischen« 136



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
84. Jahrgang
22. Februar 2017



Der DIW Wochenbericht wirft einen unabhängigen Blick auf die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und der Welt. Er richtet sich an die Medien sowie an Führungskräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Wenn Sie sich für ein Abonnement interessieren, können Sie zwischen den folgenden Optionen wählen:

Standard-Abo: 179,90 Euro im Jahr (inkl. MwSt. und Versand).

Studenten-Abo: 49,90 Euro.

Probe-Abo: 14,90 Euro für sechs Hefte.

Bestellungen richten Sie bitte an leserservice@diw.de oder den DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg; Tel. (01806) 14 00 50 25, 20 Cent/Anruf aus dem dt. Festnetz, 60 Cent maximal/Anruf aus dem Mobilnetz. Abbestellungen von Abonnements spätestens sechs Wochen vor Laufzeitende

NEWSLETTER DES DIW BERLIN



Der DIW Newsletter liefert Ihnen wöchentlich auf Ihre Interessen zugeschnittene Informationen zu Forschungsergebnissen, Publikationen, Nachrichten und Veranstaltungen des Instituts: Wählen Sie bei der Anmeldung die Themen und Formate aus, die Sie interessieren. Ihre Auswahl können Sie jederzeit ändern, oder den Newsletter abbestellen. Nutzen Sie hierfür bitte den entsprechenden Link am Ende des Newsletters.

>> Hier Newsletter des DIW Berlin abonnieren: www.diw.de/newsletter

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Lukas Menkhoff
Prof. Johanna Möllerström, Ph.D.
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagnerr

Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann
Dr. Wolf-Peter Schill

Redaktion

Renate Bogdanovic
Dr. Franziska Bremus
Prof. Dr. Christian Dreger
Sebastian Kollmann
Ilka Müller
Mathilde Richter
Miranda Siegel
Dr. Alexander Zerrahn

Lektorat

Dr. Stefan Bach

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. (01806) 14 00 50 25
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304
ISSN 1860-8787 (Online)

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Serviceabteilung Kommunikation des DIW Berlin (kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.

RÜCKBLLENDE: IM WOCHENBERICHT VOR 40 JAHREN

Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung in Berlin 1977

Der konjunkturelle Aufschwung in der Berliner Wirtschaft, der Ende 1975 eingesetzt hatte und sich in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahres verstärkte, wird 1977 anhalten, an Intensität allerdings kaum zunehmen. Die Auftragseingänge bei der Industrie sind zwar in letzter Zeit beschleunigt gestiegen; in den üblichen Bereichen jedoch expandiert die Nachfrage nur sehr verhalten. Trotz insgesamt wachsender Produktion muss damit gerechnet werden, dass die Zahl der Beschäftigten weiter abnimmt und sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt nicht verbessert.

aus dem Wochenbericht Nr. 9 vom 24. Februar 1977

Austeritätspolitik hat in Spanien, Portugal und Italien die Krise verschärft

Von Philipp Engler und Mathias Klein

Die von Spanien, Italien und Portugal zwischen 2010 und 2014 unternommenen fiskalischen Konsolidierungsanstrengungen haben entgegen ihrem Ziel nicht zu einer Reduzierung der Staatsschuldenquote dieser drei Länder geführt. Dieser Wochenbericht untersucht, warum die teilweise drastischen Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen erfolglos blieben und sogar spürbar zu einem Rückfall der drei betroffenen Länder in die Rezession beitrugen. Der starke Rückgang der privaten Haushaltsverschuldung hat dabei eine maßgebliche Rolle gespielt, insbesondere in Spanien. Er hat aufgrund des erhöhten Schuldendienstes den privaten Konsum geschwächt und die Verringerung der öffentlichen Ausgaben hat diese Abschwächung verstärkt, mit negativen Folgen für das Wachstum und die Steuereinnahmen. Die Austeritätspolitik scheint auch einen negativen Einfluss auf die Produktivitätsentwicklung gehabt zu haben, was die günstigen Auswirkungen von Strukturreformen überlagert hat. Ein Ausbleiben von Strukturreformen ist demnach nicht der wesentliche Grund für die Erfolglosigkeit des Sparkurses. Das Ziel einer Reduktion der öffentlichen Schuldenquote lässt sich eher mit einem ausgewogeneren Politikmix aus Strukturreformen, sanfteren Sparmaßnahmen und wenn möglich Umschichtungen im Haushalt zugunsten von Investitionen erreichen.

Infolge der globalen Finanzkrise, die 2007/2008 ihren Anfang nahm, der weltweiten Rezession im Jahr 2009 und der darauffolgenden erhöhten staatlichen Ausgaben und sinkenden Einnahmen, stieg die staatliche Verschuldung in vielen Ländern der Eurozone deutlich an (Abbildung 1). So erhöhte sich die Staatsverschuldung in Spanien zwischen 2006 und 2010 um 22 Prozentpunkte, in Portugal sogar um 27 Prozentpunkte. Nachdem die Rezession überwunden zu sein schien, wurde in vielen Ländern im Rahmen europäischer Anstrengungen ein Prozess der staatlichen Haushaltskonsolidierung eingeleitet. So wurden in Italien, Spanien und Portugal ab 2010 Staatsausgaben gesenkt und Steuern erhöht.¹ Diese sogenannten Austeritätsmaßnahmen² sollten die öffentliche Verschuldung wieder auf ein dauerhaft tragfähiges Niveau zurückführen.³ Jedoch kam es ab 2011 in vielen Ländern zu einer zweiten Rezession, die zum Teil mehrere Jahre andauerte und sich auch in einem dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit widerspiegelte. So stieg die Arbeitslosenquote im Jahr 2013 in Portugal auf 17 Prozent, in Spanien war sogar jeder fünfte Arbeitnehmer arbeitslos. Die öffentliche Schuldenquote ist zudem in den drei Ländern weiter angestiegen.

Dieser Bericht untersucht, inwiefern die unternommenen Sparanstrengungen das Abgleiten in eine zweite Rezession und den damit verbundenen weiteren Anstieg der Staatsschulden mitverursacht haben.

1 Von den südeuropäischen Ländern, die in dem untersuchten Zeitraum strenge Sparmaßnahmen durchgeführt haben, wurden diese drei exemplarisch näher betrachtet. Griechenland, das ebenso erhebliche Ausgabenkürzungen unternommen hat, ist nicht Gegenstand der Untersuchung, da der massive wirtschaftliche Einbruch dort nicht durch gewöhnliche fiskalische Multiplikatoransätze erklärt werden kann.

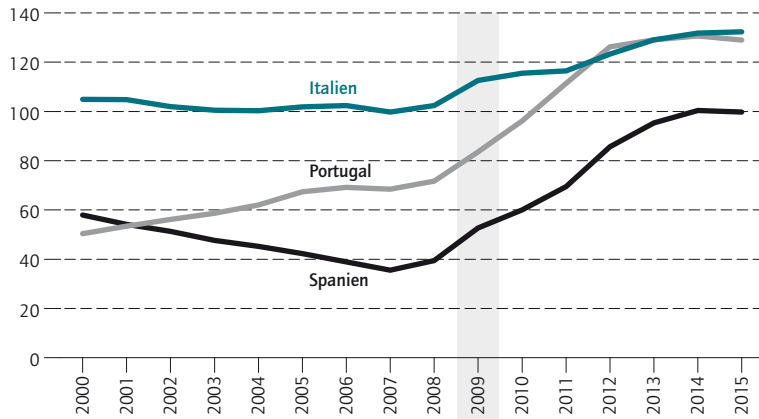
2 Unter „Austerität“ wird hier eine staatliche Haushaltspolitik verstanden, die in wirtschaftlich schwierigen Zeiten Ausgabenkürzungen und Einnahmesteigerungen vorsieht. Ziel ist jeweils das Haushaltsdefizit und die Staatsverschuldung zu senken.

3 Ein gängiges Maß hierfür ist die Schuldenquote, also die Relation zwischen Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt. Allerdings gibt es aus wissenschaftlicher Sicht keinen für alle Länder einheitlichen Wert der Schuldenquote, der als Obergrenze für die Tragfähigkeit genannt werden könnte.

Abbildung 1

Entwicklung der Staatsschuldenquote Spaniens, Portugals und Italiens, 2000 bis 2015

Schuldenquoten in Prozent



Quelle: OECD.

© DIW Berlin 2017

Die öffentliche Verschuldung stieg im Zuge der Sparmaßnahmen weiter an.

Die realwirtschaftlichen Effekte von Austerität sind umstritten

Fiskalpolitische Multiplikatoren beschreiben die Größe des konjunkturellen Effekts einer Veränderung von Steuereinnahmen und Staatsausgaben. Im Falle einer Austeritätspolitik geht es um die Wirkung einer Senkung der Staatsausgaben beziehungsweise einer Erhöhung der Steuereinnahmen auf das Bruttoinlandsprodukt. Über die Größe der Multiplikatoren wird sowohl in der theoretischen als auch in der empirischen Literatur regestritten.

Nach der keynesianischen Theorie ist der Staatsausgabenmultiplikator „größer als eins“: Eine Senkung der Staatsausgaben um einen Euro senkt das Bruttoinlandsprodukt um mehr als einen Euro, weil dadurch die verfügbaren Einkommen und der private Konsum ebenfalls sinken. Die konjunkturellen Einbußen einer Ausgabenreduzierung sind damit recht groß.

In einer alternativen Argumentation hat die Konsolidierung der staatlichen Finanzen zur Folge, dass die Verbraucher eine reduzierte Steuerlast in der Zukunft erwarten sollten. Damit steigen ihre Vermögen und der Konsum wird nicht gesenkt, sondern erhöht. Demnach wäre der Multiplikator „kleiner als eins“.

In der jüngeren Literatur wurde untersucht, ob die Effekte aktiver Finanzpolitik von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängen und der Multiplikator somit zustandsabhängig ist. Dies konnte tatsächlich bestätigt werden und es wurde insbesondere gezeigt, dass die Multiplikatoren in einer Rezession größer sind als in einer wirtschaftlichen Aufschwungsphase.⁴ Ein plausibler Grund hierfür ist, dass in einer Rezession der Zugang zu Krediten schwieriger sein kann und somit der private Konsum nachgibt. So steigen Zinsaufschläge in wirtschaftlichen Abschwüngen typischerweise stark an. Zudem sinken Immobilienpreise, was die Vermögen privater Haushalte verringert und somit eine zusätzliche Kreditaufnahme erschwert. Beide Entwicklungen verstärken die fiskalischen Effekte in Abschwungsphasen. Umgekehrt ist die Kreditvergabe von Banken in einem Boom lockerer, Zinsaufschläge gehen zurück, Hauspreise steigen an und eine Staatsausgabensenkung hat kaum spürbare Effekte auf den privaten Konsum.

Private Verschuldung verschärft negative Auswirkungen von Austerität

Ein Gegenstand der Untersuchung in diesem Wochenbericht ist das Zusammenspiel zwischen privater Verschuldung und Austeritätsmaßnahmen. Die Größe des fiskalpolitischen Multiplikators hängt vor allem vom Verschuldungsgrad der privaten Haushalte ab.⁵ Wenn beispielsweise in einem Boom die Verschuldung der privaten Haushalte stark angestiegen ist und in einer einsetzenden Rezession die Schuldenlast etwa durch sinkende Einkommen oder sinkende Häuserpreise steigt, wird es seitens der Haushalte nur eine geringe Bereitschaft geben, neue Kredite aufzunehmen. Eher wird die Verschuldung zurückgeführt, was nur durch eine Senkung der Konsumausgaben und damit der gesamtwirtschaftlichen Güternachfrage möglich ist. Folglich führt eine Austeritätspolitik in einem solchen Umfeld zu einem massiven Rückgang der privaten Konsumausgaben. Die Sparpolitik lässt die Zinsaufschläge privater Kredite steigen und Immobilienpreise fallen, womit die Reduzierung der privaten Schuldenlast weiter erschwert wird. In einem Umfeld hoher privater Verschuldung haben Austeritätsmaßnahmen daher signifikant negative Effekte.

Diese Erkenntnisse beruhen auf einer Studie anhand von Daten für zwölf Länder der OECD zwischen 1980 und 2014. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass eine Senkung der staatlichen Ausgaben oder eine Erhöhung

⁴ Vgl. Alan J. Auerbach, Yuriy Gorodnichenko (2012): Measuring the Output Responses to Fiscal Policy. *American Economic Journal: Economic Policy*, 1-27; Óscar Jordà, Alan M. Taylor (2016): The Time for Austerity: Estimating the Average Treatment Effect of Fiscal Policy. *Economic Journal*, 219-255.

⁵ Siehe für eine ausführlichere Diskussion: Mathias Klein (2016): Austerity and Private Debt. DIW Discussion Paper 1611 und *Journal of Money, Credit and Banking* (im Erscheinen).

des Steueraufkommens zu einem umso größeren Rückgang des Bruttoinlandsproduktes und der Beschäftigung führen, wenn die Verschuldung privater Haushalte über dem langfristigen Trend liegt. Zudem wird gezeigt, dass das primäre Ziel der Sparpolitik, also die Reduzierung der Staatsschulden, in Zeiten hoher privater Verschuldung klar verfehlt wird. Die öffentliche Verschuldung und das Insolvenzrisiko des Staates steigen an, wenn Austeritätsmaßnahmen in einem Umfeld hoher privater Schulden durchgeführt werden.

Hierfür ist das Beispiel von Spanien exemplarisch. Dort kam es, wie in den anderen südeuropäischen Ländern auch, bis zum Jahr 2008 zu einem erheblichem Anstieg der privaten Verschuldung, gefolgt von einer deutlichen Reduzierung (Abbildung 2). Gemessen am Bruttoinlandsprodukt sank die Haushaltsverschuldung von 87 Prozent im Jahre 2007 auf unter 60 Prozent im Jahr 2014. Der gestiegene private Schuldendienst senkte die privaten Konsumausgaben. Diese negative Entwicklung wurde durch die fiskalischen Sparmaßnahmen, die ab 2010 getroffen wurde, zusätzlich verstärkt.

Nachdem sich Spanien von der ersten Rezession des Jahres 2009 gerade erst erholt hatte, rutschte das Land im Jahre 2011 in eine zweite tiefe wirtschaftliche Abschwungphase ab.

Auch in Portugal und in Italien war die Haushaltsverschuldung vor der Krise stark angestiegen und wurde in den Folgejahren zurückgeführt. Der Rückgang war allerdings weniger ausgeprägt als in Spanien.

Austeritätsmaßnahmen beeinträchtigen das Produktionspotential

Ferner wurde hier untersucht, wie sich Austeritätsmaßnahmen auf das Produktionspotential auswirken.⁶ Die Untersuchung baut auf der Beobachtung auf, dass viele Rezessionen zu einer dauerhaften Reduktion der gesamtwirtschaftlichen Produktivität und damit des Produktionspotentials führen. Mit dem Produktionspotential wird das Niveau der Wirtschaftsleistung bezeichnet, welches bei Vollausslastung der zur Verfügung stehenden Ressourcen erreicht werden kann, ohne dass dadurch Inflationsdruck entsteht.

Die Reduktion des Produktionspotentials ist vor allem für die jüngste globale Rezession (2008/2009) aber ebenfalls für viele andere Rezessionen seit dem Zweiten Weltkrieg dokumentiert.⁷ Erklärt werden solche als *Hysterese*

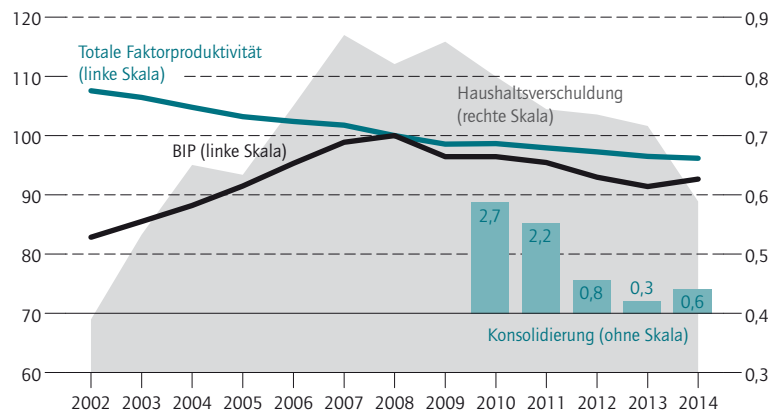
⁶ Siehe für eine ausführlichere Diskussion: Philipp Engler, Juha Tervala (2016): *Hysteresis and Fiscal Policy*. DIW Discussion Paper 1631.

⁷ Vgl. Laurence M. Ball (2014): *Long-term damage from the Great Recession in OECD countries*. *European Journal of Economics and Economic Policies*:

Abbildung 2

Umfang der Konsolidierung und ausgewählte Kennzahlen der spanischen Volkswirtschaft, 2002 bis 2014

Haushaltsverschuldung als Anteil des Bruttoinlandsprodukts (rechte Skala), Bruttoinlandsprodukt in Euro, totale Faktorproduktivität, 2008=100 (linke Skala), Konsolidierungsmaßnahmen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quellen: The Conference Board (2016): *The Conference Board Total Economy Data-base*, May 2016; Bank für Internationalen Zahlungsausgleich: *Credit to the non-financial sector database*; OECD (2012): *Restoring Public Finances Update*; OECD (2015): *The State of Public Finances*.

© DIW Berlin 2017

Die privaten Haushalte haben ab 2009 ihre Verschuldung massiv abgebaut.

bezeichneten Effekte vorwiegend mit einem Verlust an Know-How von Arbeitskräften durch längere Phasen der Arbeitslosigkeit. Dies erschwert den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt aufgrund der sich laufend verändernden Anforderungen und verringert somit das Arbeitskräftepotential.

In einem theoretischen Modell, das dem makroökonomischen Mainstream zuzuordnen ist, wird anhand von Simulationen gezeigt, dass fiskalpolitische Multiplikatoren in von Hysterese gekennzeichneten Rezessionen besonders langanhaltende Effekte haben und das Bruttoinlandsprodukt sowie das langfristige Produktionspotential durch Austeritätsmaßnahmen stark beeinträchtigt werden.⁸ Liegt Hysterese vor, steigt der Multiplikator auf mehr als das Doppelte seines Werts ohne Hyste-

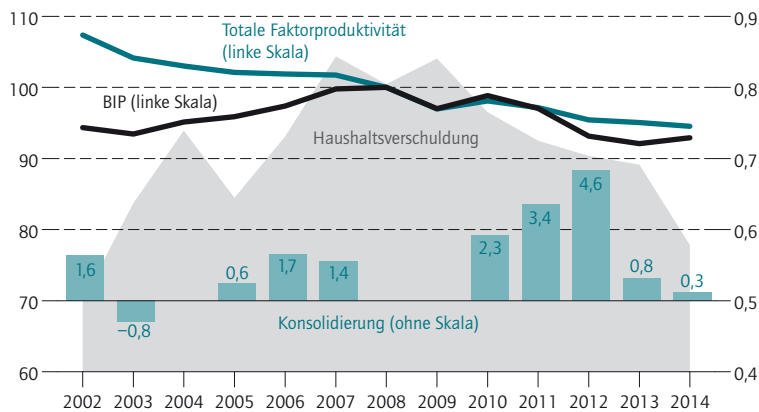
Intervention 11, 149-160; Olivier Blanchard, Eugenio Cerutti, Lawrence Summers (2015): *Inflation and activity. Two explorations and their monetary policy implications*. IMF Working Paper No. 15/230; Robert Martin, Teyanna Munyan, Beth Anne Wilson (2015): *Potential Output and Recessions: Are We Fooling Ourselves?* International Finance Discussion Papers 1145.

⁸ Gezeigt wird zwar lediglich die Auswirkung einer expansiven Fiskalpolitik, da es sich um ein lineares Modell handelt sind die Ergebnisse jedoch entsprechend auch für eine Austeritätspolitik interpretierbar.

Abbildung 3

Umfang der Konsolidierung und ausgewählte Kennzahlen der portugiesischen Volkswirtschaft, 2002 bis 2014

Haushaltsverschuldung als Anteil des Bruttoinlandsprodukts (rechte Skala), Bruttoinlandsprodukt in Euro, totale Faktorproduktivität, 2008=100 (linke Skala), Konsolidierungsmaßnahmen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quellen: The Conference Board (2016): The Conference Board Total Economy Data-base, May 2016; Bank für Internationalen Zahlungsausgleich: Credit to the non-financial sector database; OECD (2012): "Restoring Public Finances Update"; OECD (2015): "The State of Public Finances".

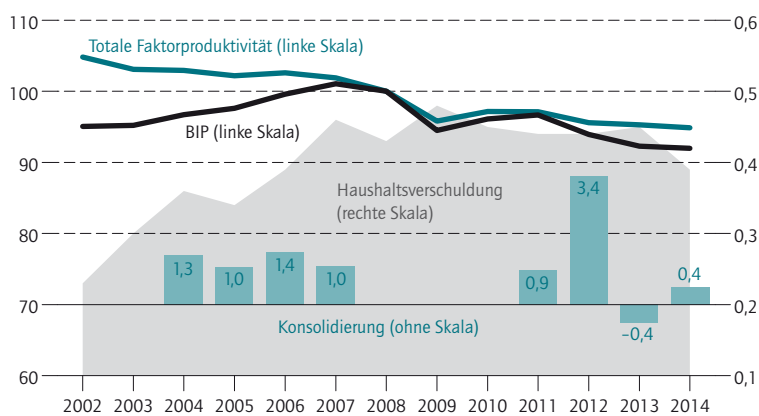
© DIW Berlin 2017

Zum Höhepunkt der Konsolidierungsmaßnahmen im Jahr 2012 ist das BIP am stärksten eingebrochen.

Abbildung 4

Umfang der Konsolidierung und ausgewählte Kennzahlen der italienischen Volkswirtschaft, 2002 bis 2014

Haushaltsverschuldung als Anteil des Bruttoinlandsprodukts (rechte Skala), Bruttoinlandsprodukt in Euro, totale Faktorproduktivität, 2008=100 (linke Skala), Konsolidierungsmaßnahmen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quellen: The Conference Board (2016): The Conference Board Total Economy Data-base, May 2016; Bank für Internationalen Zahlungsausgleich: Credit to the non-financial sector database; OECD (2012): "Restoring Public Finances Update"; OECD (2015): "The State of Public Finances".

© DIW Berlin 2017

Italien befindet sich seit 2011 in der Rezession.

rese. Wenn durch die Sparpolitik die in einer Rezession ohnehin sinkende Beschäftigung und die Produktion weiter reduziert werden, steigt die Langzeitarbeitslosigkeit weiter an und geht wichtiges Know-How noch stärker verloren.

In allen drei untersuchten Ländern, insbesondere aber in Portugal und Italien, ging die Produktivität⁹ im Zuge der ab 2010 beziehungsweise 2011 eingeleiteten fiskalischen Konsolidierung deutlich zurück (Abbildung 3 und 4).

Auch diese beiden Länder durchlebten ab 2011 eine zweite tiefe Rezession, nachdem ihre Wirtschaftsleistung im Jahr 2010 leicht angestiegen war. Bis heute befindet sich Italien in der Rezession.

Austeritätspolitik verhindert volle Wirkung der unternommenen Strukturreformen

Das primäre Ziel einer fiskalischen Konsolidierung liegt in der Reduzierung der Staatsschulden auf ein langfristig tragfähiges Niveau, gemessen an der Schuldenquote. Der Erfolg einer Austeritätsmaßnahme kann daher nur unter gleichzeitiger Berücksichtigung der realwirtschaftlichen Entwicklung bewertet werden. Befürworter einer Sparpolitik sehen in diesem Zusammenhang Strukturreformen als entscheidendes Komplement zu einer Sanierung der Staatshaushalte. Ziel von solchen Reformen ist eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, eine Steigerung des Produktionspotentials und schließlich des Bruttoinlandsproduktes. Dieser Zusammenhang zwischen einer bedeutenden Anzahl von konkreten Strukturreformen (etwa die Verbesserung des Zugangs zu Krediten oder eine Vereinfachung von bürokratischen Prozessen) und Wirtschaftswachstum ist langfristig sicherlich unstrittig. Das dadurch generierte höhere Wirtschaftswachstum soll die Fähigkeit verbessern, eine gegebene Schuldenlast zu tragen. Umstritten sind dagegen die kurzfristigen Wirkungen.

In Italien, Spanien und Portugal wurden im Untersuchungszeitraum 2010 bis 2014 umfangreiche Strukturreformen durchgeführt, die die Funktionsweise von Märkten und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen verbessert haben. Der Doing Business Indikator der Weltbank – ein Indikator dafür, wie wachstumsförderlich die Rahmenbedingungen in bestimmten Ländern ausgeprägt sind – stieg in allen drei untersuchten Ländern, vor allem in Portugal, zwischen 2010 und 2014

⁹ Aufgrund der Probleme, die sich bei der Berechnung des Produktionspotential ergeben, wird hier und im Folgenden vor allem der Effekt von Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität betrachtet, gemessen anhand der sogenannten totalen Faktorproduktivität. Wie bereits erwähnt, gibt es einen engen Zusammenhang zwischen Produktivität und Produktionspotential.

an (Abbildung 5).¹⁰ Demnach gingen die Austeritätsmaßnahmen mit einer Verbesserung der Strukturen einher, auch wenn der Abstand zu den führenden Ländern weiterhin erheblich ist.

Dass es trotz der Reformen zu einem starken Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität kam, erscheint im Lichte aktueller wissenschaftlicher Arbeiten wenig überraschend. So zeigen aktuelle Studien, dass Strukturreformen, zumindest in der kurzen Frist, zu einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts führen.¹¹ Dies ist vor allem in Zeiten niedriger Zinsen der Fall, was für die Eurozone im untersuchten Zeitraum zutrifft.¹² Die durchgeführten Reformen scheinen somit die negativen Auswirkungen der Sparpolitik verstärkt zu haben. Das Zusammenspiel zwischen Austeritätsmaßnahmen und Strukturreformen erzeugte im Fall von Spanien, Italien und Portugal eine Abwärtsspirale von fallendem Bruttoinlandsprodukt und weiter steigenden Staatsschulden (Abbildung 1), genau das Gegenteil des eigentlichen Ziels.

Schlussfolgerungen

Die Erfolgslosigkeit der öffentlichen Haushaltskonsolidierung in Spanien, Italien und Portugal zwischen 2010 und 2014 kann entgegen einer stark verbreiteten Meinung nicht auf mangelnde Strukturreformen zurückgeführt werden: Die drei Länder haben deutliche Anstrengungen unternommen, um ein wettbewerbles Unternehmensklima zu schaffen. Die durchgeführten Austeritätsmaßnahmen haben aber einen Teil der Effekte der Reformen wettgemacht. Diese Maßnahmen hatten für die drei Volkswirtschaften deutlich negative wirtschaftliche Folgen und haben ihr Ziel einer Reduzierung der öffentlichen Schuldenquote verfehlt. Der ausgeprägte Rückgang privater Haushaltverschuldung spielte dabei eine maßgebliche Rolle: Er führte zu einer Abschwächung der privaten Konsumnachfrage, die durch die Reduzierung öffentlicher Ausgaben noch verstärkt wurde.

¹⁰ Gezeigt wird die „Distance to Frontier“ in den Jahren 2010 und 2014, womit der Rückstand gegenüber den Ländern mit dem besten Wert in diesem Indikator gemessen wird. Die strukturellen Verbesserungen in den jeweiligen Ländern hat auch die OECD bestätigt, vgl. u.a. OECD (2014): „Better Policies Series: Portugal“ sowie OECD (2015): „Structural reforms in Italy: impact on growth and employment“. In den Jahren nach 2014 hat es zudem weitere deutliche Verbesserungen in den drei Ländern gegeben, vgl. www.doingbusiness.org (online verfügbar).

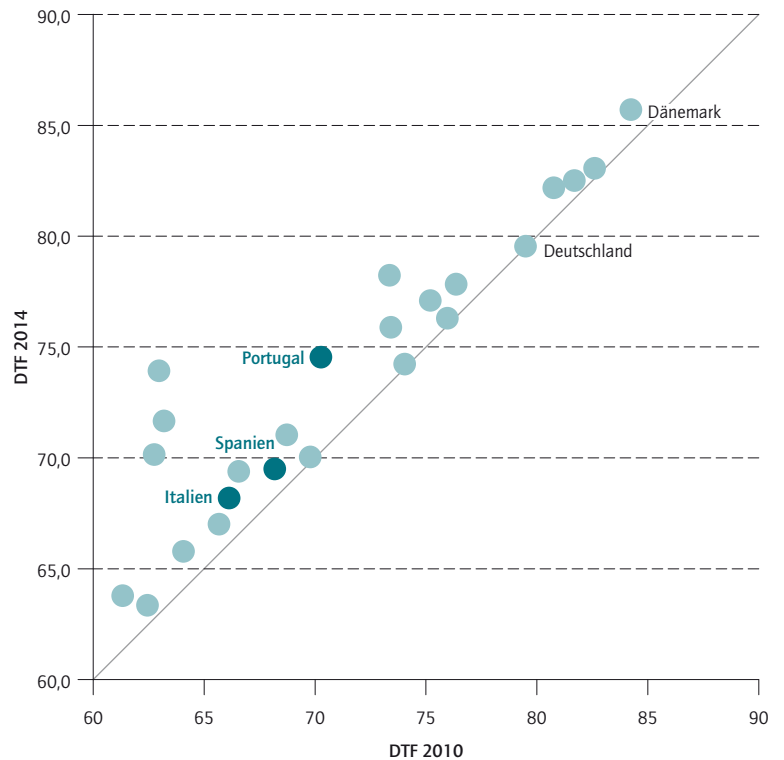
¹¹ Gault Eggertsson, Andrea Ferrero und Andrea Raffo (2014): Can structural reforms help Europe? *Journal of Monetary Economics*, Vol 61 (C); Jordi Gali und Tommaso Monacelli (2016): Understanding the Gains from Wage Flexibility: The Exchange Rate Connection. *American Economic Review*, Vol. 106, 3829–3868.

¹² Strukturreformen führen typischerweise zu einem Preisrückgang. Der dadurch ausgelöste Deflationsdruck hat in Zeiten, in denen sich die Nominalzinsen an der Zinsuntergrenze befinden, steigende Realzinsen zur Folge. Steigende Realzinsen reduzieren wiederum die Investitionstätigkeit privater Unternehmen, so dass die wirtschaftliche Aktivität sinkt.

Abbildung 5

Distance to Frontier of Doing Business Indicator ausgewählter EU-Länder

2010 gegenüber 2014



Quelle: Weltbank.

© DIW Berlin 2017

In Spanien, Portugal und Italien haben sich die Rahmenbedingungen für Unternehmen zwischen 2010 und 2014 verbessert.

Eine grundlegend andere Politik, also eine spürbare Ausweitung der Staatsausgaben ab 2010, hätte aber angesichts der hohen Schuldenlast ein fatales Signal an die Märkte gesendet. Zudem sind die drei betroffenen Länder Teil der Europäischen Währungsunion und müssen sich deren institutionellen Rahmenbedingungen und Regeln fügen.¹³ Unabhängig von möglichen Integrationsfortschritten im Bereich einer koordinierten Fiskalpolitik und eines abgestimmten Schuldenmanagements

¹³ Für die besonderen Herausforderungen der öffentlichen Finanzen von Mitgliedsländern der Eurozone vgl. Paul De Grauwe and Yuemei Ji (2012): Mispricing of Sovereign Risk and Multiple Equilibria in the Eurozone. CEPS Working Document No. 361; Orkun Saka, Ana-Maria Fuertes und Elena Kalotychou (2015): ECB policy and Eurozone fragility: Was De Grauwe right? *Journal of International Money and Finance*, Vol. 54, June 2015, 168–185.

auf europäischer Ebene¹⁴ sowie vom Aufbau eines staatlichen Insolvenzregimes¹⁵, sollte der Fokus auf nationaler Ebene auf einem konsistenten, zeitlich abgestimmten Politikmix liegen. Dieser sollte aus Strukturreformen – zum Beispiel einer Erhöhung der Lebensarbeitszeit und Arbeitsmarktreformen, dem Abbau von Bürokratie, Reformen des Steuersystems – und einer eher maß-

vollen Haushaltskonsolidierung bestehen.¹⁶ Ebenso sind Umschichtungen im Haushalt zugunsten von Investitionen empfehlenswert. Die Kombination solcher Maßnahmen erhöht mittelfristig das Produktionspotential und entlastet durch damit steigende Steuereinnahmen die öffentlichen Haushalte.

14 Vgl. u.a. den Vorschlag zu „European Safe Bonds“ (online verfügbar) sowie Philipp Engler und Christoph Große Steffen (2014): Sichere Anleihen für die Währungsunion: Stärkung des Bailout-Verbots durch ein stabileres Finanzsystem. DIW Wochenbericht Nr. 36.

15 Für eine gute Übersicht über die aktuelle Debatte sowie einen neuen Vorschlag vgl. das Diskussionspapier des Sachverständigenrates (German Council of Economic Experts, Working Paper 04/2016).

16 Vgl. hierzu auch IMF (2016): „Staff note for the G20 – A Guiding Framework for Structural Reforms in G-20 Countries“.

Philipp Engler ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin | pengler@diw.de

Mathias Klein ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin | mklein@diw.de

JEL: E24, E32, E44, E62

Keywords: Fiscal consolidation, private debt, hysteresis

This report is also available in an English version as DIW Economic Bulletin 8/2017:

www.diw.de/econbull



INTERVIEW MIT PHILIPP ENGLER UND MATHIAS KLEIN



Dr. Philipp Engler, Mathias Klein, Wissenschaftliche Mitarbeiter in der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin

»Ein ausgewogener Politikmix würde bessere Ergebnisse zeigen«

1. Herr Engler, Herr Klein, in mehreren europäischen Ländern wurden ab 2010 Austeritätsmaßnahmen ergriffen, um die Staatsschulden zu reduzieren. Von diesen Ländern haben Sie exemplarisch die südeuropäischen Länder Spanien, Portugal und Italien untersucht. Inwieweit hat diese Sparpolitik die gewünschten Erfolge gezeigt? **Philipp Engler:** Diese Sparmaßnahmen haben wenig Erfolg gezeigt. Die absolute Staatsverschuldung ist weiter gestiegen, und die Verschuldung relativ zum BIP ist in diesen drei Ländern weiter gestiegen. Deshalb kann man noch nicht von einem Erfolg dieser Sparpolitik sprechen.
2. Warum sind die erhofften Erfolge ausgeblieben? **Philipp Engler:** Wir haben dafür zwei Erklärungen. Zum einen ist die private Haushaltsverschuldung, die in diesen drei Ländern sehr hoch war, in der Zeit, in der die Sparmaßnahmen durchgeführt worden sind, zurückgeführt worden. Das hat dazu geführt, dass der private Konsum gleichzeitig gesunken ist, weswegen die Sparmaßnahmen zu einer starken Rezession geführt haben. Der zweite Effekt ist, dass wir ein typisches Verhalten in dieser Rezession beobachten, nämlich dass sie sehr nachhaltig ist und die Erholung erst sehr verzögert eintritt. In so einer Phase führt eine Sparpolitik zu einer Verstärkung dieser Prozesse.
3. Wie hat sich die Sparpolitik auf die privaten Haushalte ausgewirkt? **Mathias Klein:** In Spanien, Portugal und Italien wurde die Haushaltsverschuldung signifikant reduziert. Die Haushalte haben einen sehr großen Teil ihrer verfügbaren Einkommen dazu genutzt, um Schuldendienste zu tätigen. In einer solchen Situation haben Reduzierungen der Staatsausgaben, beziehungsweise die Erhöhung der Steuersätze wesentlich stärker negative Effekte als in einem normalen wirtschaftlichen Umfeld. Deswegen gehen wir davon aus, dass die starke Entschuldung der privaten Haushalte die negativen fiskalpolitischen Effekte zusätzlich verstärkt haben.
4. Das heißt, der private Konsum geht zurück. **Mathias Klein:** Wir sehen in den Daten, dass der private Konsum

zurückgeht, was vor allem für diese negativen Effekte verantwortlich ist. Die Investitionen der Unternehmen zeigen nicht ganz so starke Effekte. Zusätzlich sehen wir, dass die Beschäftigung stark zurückgeht. Die fiskalpolitischen Maßnahmen haben in diesem Umfeld nicht nur realwirtschaftlich negative Effekte verursacht, sondern auch für Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt gesorgt.

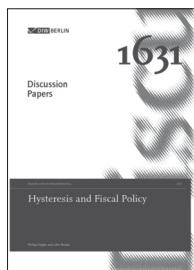
5. Wie wirkt sich die Sparpolitik auf die Produktivität der Länder aus? **Philipp Engler:** Wir haben in der Rezession einen ganz typischen Verlauf beobachtet, nämlich dass sich die Erholung nur sehr langsam einstellt und es eine Persistenz dieses Abschwungs gibt. Die gesamtwirtschaftliche Produktivität leidet, was man bei diesen drei Ländern exemplarisch sehen kann.
6. Wo liegt die Ursache für diese Persistenz? **Philipp Engler:** Dafür gibt es in der Literatur verschiedene Erklärungen. Die eine ist, dass in einer Rezession Firmen weniger in Forschung und Entwicklung investieren und in der Folgezeit weniger Produktentwicklungen auf den Markt kommen, wodurch das Wirtschaftswachstum geschwächt wird. Eine andere Erklärung ist, dass die Langzeitarbeitslosigkeit zunimmt und damit Fähigkeiten, die man auf dem Arbeitsmarkt braucht, verloren gehen. Diese Prozesse werden durch die Sparpolitik verstärkt.
7. Haben die Strukturreformen für ein besseres Wettbewerbsklima gesorgt? **Philipp Engler:** Grundsätzlich ja. Strukturreformen sind essentiell, um langfristig höhere Wachstumsraten zu erzielen, was sie allerdings in der kurzen Frist nicht erreichen, weil sie tendenziell deflationäre Tendenzen haben. Unter den aktuellen Rahmenbedingungen mit extrem niedrigen Zinsen führen sie jedoch kurzfristig eher zu einer Rezession, als dass sie das Wirtschaftswachstum ankurbeln.
8. Wäre es erfolgversprechender, die Sparpolitik in den südeuropäischen Ländern zu lockern? **Mathias Klein:** Wir sind der Meinung, dass eine Lockerung der Sparpolitik und ein Politikmix, der stärker auf Strukturreformen setzt, bessere Ergebnisse zeigen würde.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf www.diw.de/mediathek

Discussion Papers Nr. 1631
2016 | Philipp Engler and Juha Tervala



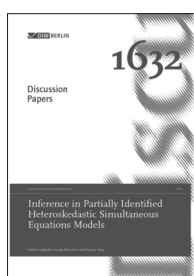
Hysteresis and Fiscal Policy

Empirical studies support the hysteresis hypothesis that recessions have a permanent effect on the level of output. We analyze the implications of hysteresis for fiscal policy in a DSGE model. We assume a simple learning-by-doing mechanism where demand-driven changes in employment can affect the level of productivity permanently, leading to hysteresis in output. We show that the fiscal output multiplier is much larger in the presence of hysteresis and that the welfare multiplier of fiscal policy - the consumption equivalent change in welfare for one dollar change in public spending - is positive (negative) in the presence (absence) of hysteresis. The main benefit of accommodative fiscal policy in the presence of hysteresis is to diminish the damage of a recession to the long-term level of productivity and, thus, output.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



Discussion Papers Nr. 1632
2016 | Helmut Lütkepohl, George Milunivich and Minxian Yang



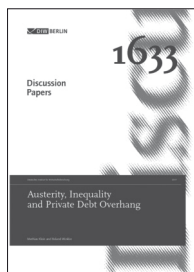
Inference in Partially Identified Heteroskedastic Simultaneous Equations Models

Identification through heteroskedasticity in heteroskedastic simultaneous equations models (HSEMs) is considered. The possibility that heteroskedasticity identifies the structural parameters only partially is explicitly allowed for. The asymptotic properties of the identified parameters are derived. Moreover, tests for identification through heteroskedasticity are developed and their asymptotic distributions are derived. Monte Carlo simulations are used to explore the small sample properties of the asymptotically valid methods. Finally, the approach is applied to investigate the relation between the extent of economic openness and inflation.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



Discussion Papers Nr. 1633
2017 | Mathias Klein and Roland Winkler



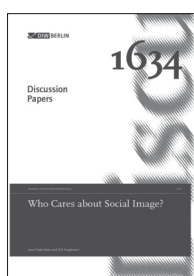
Austerity, Inequality, and Private Debt Overhang

Using panel data of 17 OECD countries for 1980-2011, we find that the distributional consequences of fiscal consolidations depend significantly on the level of private indebtedness. Austerity leads to a strong and persistent increase in income inequality during periods of private debt overhang. In contrast, there are no discernible distributional effects when private debt is low. This result is robust to alternative identifications of fiscal consolidations, to different ways of defining periods of private debt overhang, and to controlling for the state of the business cycle. We explore different channels through which our findings can be rationalized.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere



Discussion Papers Nr. 1634
2017 | Jana Friedrichsen and Dirk Engelmann



Who Cares about Social Image?

This paper experimentally investigates how concerns for social approval relate to intrinsic motivations to purchase ethically. Participants state their willingness-to-pay for both a fair trade and a conventional chocolate bar in private or publicly. A standard model of social image predicts that all increase their fair trade premium when facing an audience. We find that the premium is higher in public than in private only for participants who preferred a conventional over a fair trade chocolatebar in a pre-lab choice. This is captured by a generalized model where intrinsic preferences and the concern for social approval are negatively correlated.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere





Prof. Dr. Jürgen Schupp, Direktor der Längsschnittstudie Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) am DIW Berlin und Professor für Soziologie an der FU Berlin. Der Beitrag gibt die Meinung des Autors wieder.

Wissenschaftliche Qualitätskriterien und die Relevanz des »Postfaktischen«

Die Wahl des Begriffs *postfaktisch* zum „Wort des Jahres“ durch die Gesellschaft für deutsche Sprache führt bei empirisch wissenschaftlich Forschenden zu großer Nachdenklichkeit. Welche Rolle wird der evidenzbasierten Forschung heute noch beigemessen? Bedroht das postfaktische Zeitalter die Wissenschaft? Haben Gefühle oder Stimmungen mehr Einfluss auf die politische Wirklichkeit als Fakten? In einer ausschließlich auf Empfindungen aufgebauten Wirklichkeit werden seriöse Daten und Statistiken entbehrlich. Eine solche Entwicklung stellt in der Tat die Rolle der empirisch forschenden Wissenschaft grundsätzlich in Frage.

Die Suche nach Erkenntnis und Wahrheit erfordert Anstrengung und Sorgfalt und gerade in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften auch kritische Distanz zu (ideologisch) vereinfachenden Interpretationen und Lösungsansätzen sowie vor allem den Verzicht auf normative Werturteile. Als Forschende sollte uns die Überzeugung leiten, dass wir uns auf gemeinsame Qualitätsstandards zu einigen vermögen und somit auch über Kriterien verfügen, um gute von schlechter Wissenschaft unterscheiden zu können. Gerade wenn das Wissenschaftssystem zunehmend den Anreiz setzt, möglichst schnell und viel zu publizieren, muss die Produktion von falschen Wahrheiten oder die Duldung von Vorurteilen für die Wissenschaft tabu bleiben und wichtigstes Ziel der Erkenntnisgewinn sein.

Im Dienste dieser Qualitätsstandards sachgerechte und aktuelle Forschungsdaten bereit zu stellen, entspricht auch dem Selbstverständnis des Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) am DIW Berlin, das ja zu allererst dafür gefördert wird, der Forschung zu dienen und sie zu ermöglichen. Gerade in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften basieren die Erstellung von Statistiken und die Anwendung komplexer Modelle auf wichtigen Voraussetzungen. Mittels umfassender Dokumentation sowie nutzerfreundlicher Bereitstellung der Forschungsdaten – von der Stichprobenziehung bis zur

Lieferung von Metadaten zur Studie – ist es unser Anspruch, die Forschungsdaten der *scientific community* zugänglich zu machen und Replikationen zu ermöglichen. Ob ein empirischer Befund auch als „Stand der Forschung“ akzeptiert wird, hängt an den *peers*, die für die Qualitätssicherung wissenschaftlicher Veröffentlichungen in Fachzeitschriften und Büchern Verantwortung tragen. Und am Ende entscheiden Zitationen darüber, ob eine Analyse *impact* hat und in den Kanon des gesicherten Wissens aufgenommen wird.

Für dieses komplexe System, das mit hohem Aufwand zu verhindern sucht, dass Vorurteile, Ideologien oder Fälschungen unsere gesellschaftlichen Debatten prägen, lohnt es einzustehen und sich der Verbreitung populistischer Strömungen entgegenzustellen. Evidenzbasierte Erkenntnisse aus Ökonomie, Psychologie, Soziologie oder Politikwissenschaft sind zwar kein mit den Naturwissenschaften vergleichbares Faktenwissen. Gleichwohl ist evidenzbasiertes Wissen das Gegenteil von „postfaktischer Evidenz“.

Am Ende noch ein Wort zu den Gefühlen und der Relevanz von Subjektivem. In den Sozialwissenschaften gibt es ein Theorem, das besagt, dass jedes menschliche Handeln reale Folgen hat, wie unreal auch immer die zur Handlung führenden „Logik“ auch sein mag. Dieses nach dem amerikanischen Soziologen-Paar Dorothy und William Thomas benannte Thomas-Theorem lautet: „Wenn die Menschen Situationen als wirklich definieren, sind sie in ihren Konsequenzen wirklich“. Aus dieser Erkenntnis folgt, dass auch die Ermittlung äußerst subjektiver Befunde einen Wert für das bessere Verständnis menschlicher Handlungen hat. Das Erhebungsprogramm des SOEP enthält aus diesem Grunde neben der Ermittlung objektiver Merkmale auch eine Fülle subjektiver Wahrnehmungen, Präferenzen und Einschätzungen. Vermutlich stellt die bessere Erforschung der Aneignung zunehmend „postfaktischer Wahrheiten“ sowie deren Folgen eine wissenschaftliche Herausforderung unserer Zeit dar.