

## Kapitel 6

# Ausmaß und Stärke der automatischen Stabilisatoren im internationalen Vergleich

## 6.1 Durchführung des internationalen Vergleichs

### 6.1.1 Zweck und Vorgehensweise

Zur Beurteilung der stabilitätspolitischen Relevanz der automatischen Stabilisatoren in Deutschland in Relation zu anderen Volkswirtschaften ist ein Vergleich von deren Wirkung in den einzelnen Volkswirtschaften erforderlich. Dieser Vergleich soll hier für die folgenden wichtigsten Industrienationen durchgeführt werden: USA, Japan, England, Frankreich, Italien und Kanada.

Der Vergleich der Wirkung der automatischen Stabilisatoren soll anhand der in dieser Arbeit definierten Maßgrößen „Ausmaß“ und „Stärke“ erfolgen. Dabei sollen sowohl Ausmaß und Stärke einzelner Stabilisatoren als auch die Stärke der automatischen Stabilisatoren insgesamt miteinander verglichen werden. Hierfür sind – wie bereits für Deutschland – für die entsprechenden Länder die genannten Maßgrößen anhand des konjunkturbedingten Finanzierungssaldos zu bestimmen.

Die eigene Berechnung des konjunkturbedingten Finanzierungssaldos mit Hilfe der hier gewählten Methode für alle genannten Länder als Voraussetzung der Ermittlung von Ausmaß und Stärke würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Daher muss für die jeweiligen Länder auf bereits vorhandene Berechnungen des konjunkturbedingten Finanzierungssaldos zurückgegriffen werden. Hierbei kommen naturgemäß nur solche Berechnungen in Frage, anhand derer die genannten Maßgrößen bestimmt werden können. Daraus ergibt sich, dass der konjunkturbedingte Finanzierungssaldo mit Hilfe von Elastizitäten berechnet wird, die auf die konjunkturelle Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts zurückgeführt werden.

Vor diesem Hintergrund kommen prinzipiell die Berechnungen des konjunkturbedingten Finanzierungssaldos von drei Institutionen in Betracht: Die Berechnungen der Europäischen Kommission, der OECD und des Internationalen Währungsfonds (IWF).

Um die in dieser Arbeit für Deutschland ermittelten Maßgrößen „Ausmaß“ und „Stärke“ mit denen der genannten anderen Länder vergleichen zu können, ist es gemäß der Theorie des wissenschaftlichen Vergleichs erforderlich, zu prüfen, ob die zur Bestimmung der o.a. Maßgrößen zugrundegelegten Berechnungen des konjunkturbedingten Finanzierungssaldos („Merkmalsträger“) – für Deutschland einerseits und den genannten Ländern andererseits – vergleichbar sind.<sup>1</sup>

### 6.1.2 Prüfung der Vergleichbarkeit

Das Treffen von Vergleichsaussagen setzt folgende Gegebenheiten voraus: (mindestens) zwei vergleichbare Merkmale (hier: Ausmaß und Stärke der automatischen Stabilisatoren) und zweckensprechende Merkmalsträger (hier: Berechnung des konjunkturbedingten Finanzierungssaldos).

---

<sup>1</sup> Zu den wissenschaftstheoretischen Grundlagen des Vergleichs siehe Walter Endres, Theorie und Technik des betriebswirtschaftlichen Vergleichs, Betriebswirtschaftliche Vergleiche – Schriftreihe für Forschung und Praxis, hrsg. von Walter Endres, Bd. 5, Berlin 1980, S. 1-24.

Die „Vergleichbarkeit oder Unvergleichbarkeit ist eine Eigenschaft der Merkmalsträger.“<sup>2</sup> Hierbei lassen sich eine sachliche und eine formale Vergleichbarkeit unterscheiden:

**Sachliche Vergleichbarkeit** Zwei (oder mehrere) Merkmalsträger sind grundsätzlich dann sachlich vergleichbar, wenn sie mindestens ein gleichartiges Merkmal (z.B. Größe oder Umsatz) gemeinsam haben. Diese Merkmalsart wird auch „tertium comparationis“ genannt.

Da sich – wie bereits oben erwähnt – aus allen Berechnungen die Merkmale „Ausmaß“ und „Stärke“ bestimmen lassen, sind diese Merkmale allen gemeinsam. Damit ist für alle Berechnungen die sachliche Vergleichbarkeit – mindestens ein gleichartiges Merkmal – gegeben.

**Formale Vergleichbarkeit** „Formal unvergleichbar sind zwei Merkmalsträger dann, wenn die beiden Vergleichsmerkmale (oder eines von ihnen) nur so fehlerhaft ermittelt werden können, dass der Vergleichszweck vereitelt wird“<sup>3</sup>; z.B. wenn Begriffe unterschiedlich abgegrenzt oder wenn die zu vergleichenden Merkmale unterschiedlich ermittelt wurden.

Wie die vergleichende Analyse der beiden Merkmalsträger – die hier durchgeführten Berechnungen des konjunkturbedingten Finanzierungssaldos für Deutschland einerseits und die entsprechenden Berechnungen der Europäischen Kommission andererseits – zeigt, sind diese formal unvergleichbar da die angewendeten Verfahren zur Berechnung des konjunkturbedingten Finanzierungssaldos signifikante Unterschiede aufweisen. Beispiele hierfür sind die fehlende Differenzierung der Einnahmen des staatlichen Gesamthaushalts sowie der verwendete Parameter für die Bestimmung der konjunkturbedingten Ausgaben – der in den Berechnen dieser Arbeit variabel, in den Berechnungen der Kommission hingegen konstant ist. Daraus folgt, dass die daraus zu bestimmenden Vergleichsmerkmale – Ausmaß und Stärke – nur fehlerhaft ermittelt werden können und damit „der Vergleichszweck vereitelt wird.“<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Walter Endres, a.a.O., S. 10.

<sup>3</sup> Walter Endres, a.a.O., S. 13.

<sup>4</sup> Walter Endres, a.a.O., S. 13.

Die OECD verwendet zwar – ebenso wie in der vorliegenden Arbeit – zur Berechnung des Merkmalsträgers „konjunkturbedingter Finanzierungssaldos“ die Elastizitätenmethode. Eine vergleichende Analyse der beiden Berechnungsweisen zeigt jedoch zum Teil signifikante Unterschiede: So werden z.B. in den Berechnungen der OECD die Einnahmen anders als in dieser Arbeit gruppiert. Weiterhin bestehen Unterschiede hinsichtlich der Ermittlung der benötigten Elastizitäten.

Eine formale Vergleichbarkeit der beiden Merkmalsträger – Berechnungen der OECD und Berechnungen dieser Arbeit – ist damit ebenfalls nicht gegeben.

Eine vergleichende Analyse der Berechnungen des IWFs mit den durchgeführten Berechnungen dieser Arbeit zeigt, dass hier ebenfalls signifikante Unterschiede hinsichtlich der Verfahren zur Berechnung des konjunkturbedingten Finanzierungssaldos bestehen.<sup>5</sup> Dies gilt z.B. für die Ermittlung der konjunkturbedingten Unternehmenssteuern: Hier berücksichtigt der IWF – anders als in den Berechnungen der vorliegenden Arbeit – auch zeitverzögerte Werte in seinen Berechnungen.

Damit sind auch hier die beiden Merkmalsträger in Form der Berechnungen des konjunkturbedingten Finanzierungssaldos formal nicht vergleichbar.

Wie die oben durchgeführte Prüfung ergab, sind die Merkmalsträger in Form der Berechnung des konjunkturbedingten Finanzierungssaldos durch die Europäische Kommission, der OECD und des IWFs zwar sachlich, nicht jedoch formal mit dem hier in dieser Arbeit verwendeten Merkmalsträger vergleichbar. Daraus folgt, dass ein Vergleich der beiden Merkmale „Ausmaß“ und „Stärke“ der automatischen Stabilisierungswirkung zwischen Deutschland und den genannten Ländern auf der Grundlage der vorhandenen unterschiedlichen Merkmalsträger nicht möglich ist.

Vor dem Hintergrund dieses Befundes ergibt sich die gebotene Frage, warum in der vorliegenden Untersuchung die Berechnungen des konjunkturbedingten Finanzierungssaldos nicht gemäß einer der genannten Institutionen erfolgte, da dann eine formale Vergleichbarkeit gegeben und ein methodisch korrek-

---

<sup>5</sup> Eine Darstellung der Vorgehensweise des IWFs findet sich bei Hagemann. Vgl. R. Hagemann, *The Structural Budget Balance. The IMF's Methodology*, IMF Working Paper, 1999, WP/99/95.

ter Vergleich zwischen Deutschland und den hier in Rede stehenden Ländern möglich gewesen wäre. Hierzu ist (zunächst) darauf hinzuweisen, dass sich der Zweck der drei Institutionen bei der Berechnung des konjunkturbedingten Finanzierungssaldos und der vorliegenden Arbeit grundlegende unterscheidet: Zweck der Berechnungen der Europäische Kommission, der OECD und des IWFs ist es in erster Linie, einen Vergleich zwischen den Ländern zu ermöglichen. Um diesen Zweck zu erreichen, muss naturgemäß ein formal einheitliches Berechnungsverfahren für alle zu vergleichenden Länder angewandt werden. Dies hat notwendigerweise zur Folge, dass bei den Berechnungen institutionelle Details und Spezifika einzelner Länder nicht berücksichtigt werden können. Zweck der vorliegenden Untersuchung dagegen war es, den konjunkturbedingten Finanzierungssaldo, anhand dessen die Maßgröße „Ausmaß“ und „Stärke“ der automatischen Stabilisierungswirkung abgeleitet werden, für Deutschland so sachgerecht und präzise wie möglich zu bestimmen, d.h. bei den Berechnungen die in Deutschland gegebenen institutionellen Details und Spezifika so weitgehend wie möglich zu berücksichtigen. Daher wurde das Vorgehen zur Berechnung des konjunkturbedingten Finanzierungssaldos im Hinblick auf den in der Arbeit alleine relevanten Untersuchungsgegenstand abgestimmt und damit die für diesen Zweck adäquate Berechnungsmethode verwendet. Dies soll nachfolgend am Beispiel des Vorgehens der OECD verdeutlicht werden.

Die OECD bildet zur Berechnung der Konjurreagibilität der Einnahmen – ebenso wie in der vorliegenden Arbeit – vier Einnahmegruppen: „indirect tax“, „personal income tax“, „corporate income tax“ und „social security contributions“. Auf der Ausgabenseite berücksichtigt die OECD nur Ausgaben für Arbeitslosigkeit („unemployment-related transfers“); hierbei handelt es sich um Ausgaben, die für Lohnersatzleistungen aufgewendet werden. Für die Zahlenwerte der gebildeten Einnahmegruppen verwendet die OECD fest abgegrenzte Größen der VGR. Für Deutschland werden für die „indirect tax“ der Wert der „Produktions- und Importabgaben“, für die „personal income tax“ die „Einkommen- und Vermögensteuern von privaten Haushalten“, für die „corporate income tax“ der Wert der „Einkommen- und Vermögensteuern von Kapitalgesellschaften“ und für die „social security contributions“

die „Sozialbeiträge“ der VGR verwendet. Betrachtet man nun beispielsweise die „personal income tax“, so zeigt sich, dass die OECD durch die Verwendung des genannten Wertes aus der VGR neben der Lohnsteuer, der veranlagten Einkommensteuer und der nicht veranlagten Steuer vom Ertrag (zu 65 v.H.) auch das Aufkommen aus der Vermögensteuer, der Kraftfahrzeugsteuer der privaten Haushalte, der Jagd- und Fischereisteuer und der Hundesteuer berücksichtigt, was die Berechnungen der Konjunkturreaktivität der „personal income tax“ verzerrt.

Das Beispiel zeigt, dass die Verwendung von fest abgegrenzten Größen der VGR als Zahlenwerte für die gebildeten Einnahmegruppen zwar eine formale Vergleichbarkeit der Berechnungen zwischen den Ländern gewährleistet, dies jedoch dazu führt, dass die Berechnungen verzerrt sind. Im Gegensatz dazu wurden in dieser Arbeit als Zahlenwerte für die gebildeten Einnahmegruppen keine festen Größen der VGR verwendet, sondern das Aufkommen der einzelnen Steuern wurde den jeweiligen Einnahmegruppen zugeordnet und damit eine Verzerrung der Berechnungen vermieden. In der – im Vergleich mit den Berechnungen der drei Institutionen – umfassenderen Berücksichtigung der institutionellen Spezifika Deutschlands, die zu entsprechend genaueren Ergebnissen hinsichtlich der zu ermittelnden Maßgrößen führt, ist der Vorzug dieser Arbeit zu sehen.

Um dennoch einen internationalen Vergleich der Wirkung der automatischen Stabilisatoren durchführen zu können verbleibt als „Ausweg“ (nur) die Möglichkeit, Merkmalsträger zu verwenden, die jeweils sachlich und formal vergleichbar sind. Dies ist vor dem Hintergrund der vorangegangenen Ausführungen dann der Fall, wenn der Vergleich für alle Länder, also einschließlich Deutschlands auf der Grundlage der Berechnungen *einer der drei genannten Institutionen* vorgenommen wurde: Vergleicht man also z.B. die Merkmale „Ausmaß“ und „Stärke“ von Deutschland und Frankreich auf der Grundlage der Berechnungen der Europäischen Kommission, so sind die beiden Merkmalsträger sachlich und formal vergleichbar, da die entsprechenden Berechnungen nach einem einheitlichen Verfahren erfolgt sind. Das gleiche gilt für den Vergleich aller anderen Länder miteinander.

Von den Berechnungen der drei Institutionen sind die der OECD für die Durchführung des internationalen Vergleich am zweckmäßigsten, da sie im Vergleich mit den Berechnungen dieser Arbeit die meisten Gemeinsamkeiten aufweisen und damit für die Ermittlung der Maßgrößen „Ausmaß“ und „Stärke“ im besonderen Maße geeignet sind.

## 6.2 Internationaler Vergleich auf Grundlage der Berechnungen der OECD

Grundlage des nachfolgenden internationalen Vergleichs sind die jüngsten Berechnungen der OECD zur Konjunkturreakibilität der Einnahmen und Ausgaben der staatlichen Haushalte der OECD Staaten. Die Berechnungen beziehen sich jeweils auf das Jahr 2003.<sup>6</sup>

Die OECD bildet, wie oben bereits erwähnt, zur Berechnung der Konjunkturreakibilität der Einnahmen vier Einnahmegruppen: „indirect tax“, „personal income tax“, „corporate income tax“ und „social security contributions“. Auf der Ausgabenseite berücksichtigt die OECD nur Ausgaben für Arbeitslosigkeit („unemployment-related transfers“).

Bei der Berechnung der Konjunkturreakibilität bzw. der Stärke der automatischen Stabilisierungswirkung der Ausgaben für Arbeitslosigkeit weicht das Vorgehen der OECD von dem oben beschriebenen Vorgehen der Elastizitätenmethode jedoch leicht ab. Der Ansatz der OECD zur Berechnung ist

$$\frac{A^K}{Y} = \frac{A}{X} \cdot \frac{GA}{Y} \cdot \epsilon_{A,AZ} \cdot \epsilon_{AZ,Y} \cdot y. \quad (6.1)$$

$GA$  bezeichnet hier die Gesamtausgaben des Staates. Es gilt  $GA = X + Z$ , wobei  $X$  die staatlichen Ausgaben (ohne Zinszahlungen) und  $Z$  die geleisteten Zinszahlungen auf ausstehende Staatsschulden bezeichnet.

---

<sup>6</sup> Vgl. Girouard, Nathalie und Christophe André, a.a.O.

Die Betrachtung des Ausdrucks 6.1 zeigt, dass die Berechnungsweise der Konjunkturreakibilität der Ausgaben für Arbeitslosigkeit der OECD einen „Multiplikatoreffekt“ impliziert. Gilt nämlich  $Z > 0$ , so wird die Konjunkturreakibilität der Ausgaben für Arbeitslosigkeit um den Faktor  $GA/X$  erhöht. Für Deutschland betrug dieser „Multiplikatoreffekt“ in den hier zugrunde gelegten Berechnungen der OECD 1,08.

Tabelle 6.1 fasst die Werte für Ausmaß und Stärke der automatischen Stabilisierungswirkung der genannten Einnahmen und Ausgaben sowie des staatlichen Gesamthaushalts für die oben genannten Industrienationen, die auf der Grundlage der Berechnungen der OECD ermittelt wurden, zusammen.

Wie sich aus Tabelle 6.1 ergibt, ist in Frankreich die Stärke der automatischen Stabilisierungswirkung des staatlichen Gesamthaushalts (Sp. 12) mit einem Wert von 52,82 am größten. Italien und Deutschland liegen mit einer Stärke von 52,21 und 51,13 jeweils dicht dahinter. Die staatlichen Gesamthaushalte Kanadas, der USA und Japans besitzen mit 38,97, 35,23 und 34,29 eine deutlich geringere Stärke der automatischen Stabilisierungswirkung, während England mit einem Wert von 45,22 eine mittlere Position einnimmt.

Betrachtet man die einzelnen Einnahme- und Ausgabekomponenten so ergibt sich jeweils ein anderes Bild:

Das Ausmaß der indirect tax (Sp. 2) ist – da die OECD für die entsprechenden Elastizitäten einen Wert von eins unterstellt – für alle Länder gleich und beträgt 1. Bei der Stärke der indirect tax (Sp. 1) liegt Frankreich mit einem Wert von 14,95 an erster, die USA mit einem Wert von 7,36 an letzter Stelle. Deutschland liegt hier mit einer Stärke von 11,82 an der fünften Stelle.

Bei der personal income tax besitzt Italien mit einem Wert von 1,75 das höchste Ausmaß (Sp. 4). Deutschland liegt mit einem Ausmaß von 1,61 an zweiter Stelle. „Schlusslicht“ ist hier Kanada mit einem Ausmaß von 1,10. Die Betrachtung der Stärke der automatischen Stabilisierungswirkung der personal income tax (Sp. 3) zeigt, dass Italien hier mit einem Wert von 19,15 ebenfalls an erster Stelle liegt, gefolgt von Deutschland mit einer Stärke von



**Tabelle 6.1:** Ausmaß und Stärke der automatischen Stabilisatoren im internationalen Vergleich für das Jahr 2003

Länder	Indirect tax		personal income tax		corporate income tax		social security contributions	
	Stärke <sup>1)</sup>	Ausmaß	Stärke <sup>1)</sup>	Ausmaß	Stärke <sup>1)</sup>	Ausmaß	Stärke <sup>1)</sup>	Ausmaß
	1	2	3	4	5	6	7	8
Deutschland <sup>2)</sup>	11,82	1	15,51	1,61	1,14	1,53	10,43	0,57
	(10,05)	(1)	(9,20)	(1,13)	(7,57)	(2,40)	(9,69)	(0,56)
Frankreich	14,95	1	10,38	1,18	3,36	1,59	14,37	0,79
Italien	13,98	1	19,15	1,75	2,73	1,12	10,86	0,86
England	13,15	1	14,69	1,18	4,78	1,66	7,25	0,91
USA	7,36	1	11,87	1,30	3,25	1,53	4,55	0,64
Japan	8,39	1	5,69	1,17	4,57	1,65	6,01	0,55
Kanada	12,69	1	12,63	1,10	5,53	1,55	2,85	0,56

1) Die Werte wurden aus Darstellungsgründen mit 100 multipliziert; den tatsächlichen Wert erhält man also jeweils durch Division der oben angegebenen Werte durch 100. So beträgt z.B. in Sp. 1 der Wert der Änderung der indirect tax in v.H. des BIPs hinsichtlich einer 1 v.H. Änderung des BIPs für Deutschland 0,01182 usw.

3) Die Werte in Klammern geben die in dieser Arbeit für Deutschland ermittelten entsprechenden Werte an.

**Tabelle 6.1 (Fortsetzung): Ausmaß und Stärke der automatischen Stabilisatoren im internationalen Vergleich für das Jahr 2003**

Länder	unemployment-related transfers	Finanzierungs- saldo			Stärke insgesamt <sup>1)3)</sup>
		Stärke <sup>1)</sup>	Ausmaß	10	
Deutschland <sup>3)</sup>	-8,21 (-6,92)	-5,0 (-4,5)	-4,02 (-4,02)	51,13 (47,44)	
Frankreich	-5,63	-3,3	-4,13	52,82	
Italien	-1,96	-3,3	-3,54	52,21 <sup>4)</sup>	
England	-1,98	-5,3	-3,36	45,22	
USA	-3,36	-5,3	-4,83	35,23 <sup>4)</sup>	
Japan	-1,74	-3,3	-7,89	34,29 <sup>4)</sup>	
Kanada	-4,91	-5,3	-0,36	38,97 <sup>4)</sup>	

3) Die Werte in der Sp. 12 wurden jeweils mit ungerundeten Werten der Stärke berechnet.

4) Der Unterschied im Vergleich zu den bei Nathalie Grouard und Christophe André, a.a.O., S. 19 veröffentlichten Zahlen beruht auf Rundungsunterschieden.  
Quelle: Nathalie Grouard und Christophe André, a.a.O.; OECD Economic Outlook 76 Database sowie eigene Berechnungen.

15,51. Die – mit großem Abstand – geringste Stärke besitzt Japan: Die Stärke der automatischen Stabilisierungswirkung der personal income tax beträgt hier lediglich 5,69.

Die Betrachtung des Ausmaßes der corporate income tax (Sp. 6) zeigt, dass England hier mit einem Ausmaß von 1,66 den höchsten Wert besitzt. An letzter Stelle liegt Italien mit einem Ausmaß von 1,12, während Deutschland und die USA mit einem Ausmaß von 1,53 an vorletzter Stelle liegen. Bei der Stärke der automatischen Stabilisierungswirkung der corporate income tax (Sp. 5) liegt Kanada mit einem Wert von 5,53 an erster, Deutschland mit einer Stärke von 1,14 an letzter Stelle.

Bei den social security contributions besitzt England mit 0,91 das größte Ausmaß (Sp. 8). Die unteren Plätze nehmen Deutschland mit einem Ausmaß von 0,57, Kanada mit 0,56 und Japan mit 0,55 ein. Bei der Stärke der social security contributions (Sp. 7) besitzt Frankreich mit 14,37 den mit Abstand höchsten Wert, während Deutschland mit einem deutlich dahinterliegenden Wert von 10,43 an zweiter Stelle liegt. Kanada mit einem Wert von 2,85 bildet hier das Schlusslicht.

Betrachtet man das Ausmaß der automatischen Stabilisierungswirkung der unemployment-related transfers (Sp. 10) so zeigt sich, dass England, die USA und Kanada mit jeweils einem Wert von -5,3 an erster Stelle liegen. Deutschland liegt mit einem Wert von -5,0 auf Platz zwei. Frankreich, Italien und Japan liegen mit jeweils einem Ausmaß von -3,3 an dritter und letzter Stelle. Bei der Stärke der unemployment-related transfers (Sp. 9) besitzt Deutschland mit  $|-8,21|$  den – mit deutlichem Abstand – höchsten Wert, während Japan hier mit einer Stärke von  $|-1,74|$  den letzten Platz einnimmt.

