

Die mittelfristige wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland für die Jahre 2017 bis 2022 und finanzpolitische Optionen einer neuen Bundesregierung

Dmitri Bershadsky, Hans-Ulrich Brautzsch, Andrej Drygalla, Katja Heinisch, Oliver Holtemöller, Axel Lindner, Matthias Wieschemeyer, Götz Zeddies

Zusammenfassung

Nach der Mittelfristprojektion des IWH wird das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland in den Jahren von 2017 bis 2022 um durchschnittlich 1½% wachsen; das nominale Bruttoinlandsprodukt wird um durchschnittlich 3½% zunehmen. Aufgrund der starken konjunkturellen Dynamik wird der Staat hohe Haushaltsüberschüsse erzielen. Die gute Finanzlage des Staates bietet einer neuen Bundesregierung große finanzpolitische Handlungsspielräume. Aufbauend auf der Mittelfristprojektion des IWH und mit Hilfe eines makroökonomischen Modells werden die Wirkungen verschiedener finanzpolitischer Maßnahmen auf diverse makroökonomische Größen analysiert. Im Ergebnis zeigt sich, dass der Multiplikator bei ausgabeseitigen expansiven finanzpolitischen Maßnahmen im Simulationszeitraum größer wäre als bei einnahmeseitigen. In der derzeitigen konjunkturellen Lage und aufgrund der im internationalen Vergleich immer noch hohen Abgabenbelastung des Faktors Arbeit wären einnahmeseitige Maßnahmen insgesamt besser geeignet, die Haushaltsüberschüsse abzubauen.

JEL-Klassifikation: C53, C54, E17, E27, E37, E66, H68

Schlagwörter: wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland, mittelfristige Projektion, Produktionspotenzial, Wirtschaftswachstum, wirtschaftspolitische Simulationen, Finanzpolitik

Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung für die Jahre 2017-2022

Die mittelfristige Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erfolgt mit dem makroökonomischen Deutschlandmodell des IWH. Basierend auf der IWH-Kurzfristprognose¹ für die Jahre 2017 bis 2019 vom Dezember 2017 erfolgt die Projektion der realwirtschaftlichen Entwicklung in den Jahren 2020 bis 2022 nach einem zweistufigen Verfahren. Zunächst wird das unbeobachtbare Produktionspotenzial mit der von der Europäischen Kommission angewandten und für die Haushaltüberwachung in der Europäischen Union maßgeblichen Methode für den Zeitraum 1970 bis 2022 geschätzt.² Mit Hilfe des makroökonomischen Modells des IWH wird anschließend die wirtschaftliche Entwicklung bis 2022 bedingt auf das zuvor ermittelte Produktionspotenzial projiziert.

Dabei ist die Nachfrageseite so modelliert, dass sich die tatsächliche Produktion dem Produktionspotenzial nähert und langfristig der Potenzialpfad erreicht wird. Der Abbau von Unter- oder Überauslastungen der Kapazitäten muss jedoch nicht zwangsläufig innerhalb des mittelfristigen Projektionszeitraums erfolgen.

¹ Vgl. Brautzsch, H. U.; Claudio, J. C.; Drygalla, A.; Exß, F.; Heinisch, K.; Holtemöller, O.; Kämpfe, M.; Lindner, A.; Rehbein, O.; Scherer, J.-C.; Schultz, B.; Wieschemeyer, M.; Zeddies, G., Konjunktur aktuell: Aufschwung in Deutschland und in der Welt. IWH, Konjunktur aktuell, Jg. 5 (5), 2017, Halle (Saale) 2017.

² Vgl. Kasten 1, Zur Schätzung des Produktionspotenzials, in Konjunktur aktuell, Aufschwung in Deutschland und in der Welt, Jg. 5(5) 2017, S 17.

Kasten 1**Rahmenbedingungen und Annahmen der Projektion**

Es wird angenommen, dass die weltwirtschaftliche Dynamik im Jahr 2018 noch hoch bleibt, dass die Expansionsgeschwindigkeit der Weltproduktion in den Folgejahren aber ungefähr dem langfristigen Durchschnitt entspricht. Der Welthandel dürfte, nach etwa 4,4% im Jahr 2017, in den Jahren 2018 und 2019 um 3,8% beziehungsweise 3,3% zulegen. Mittelfristig dürfte der jährliche Zuwachs des Welthandels ebenfalls etwas über 3% liegen.

Der Ölpreis (Sorte Brent) notiert Mitte Dezember 2017 bei 63 US-Dollar, für die Jahre 2018 und 2019 wird ein Ölpreis von durchschnittlich 62 bzw. 65 US-Dollar unterstellt. Weiterhin wird angenommen, dass der Ölpreis in US-Dollar im Zeitraum von 2019 bis 2022 mit einer Jahresrate von 2% steigt (reale Konstanz der Ölpreise). Der Euro-Dollar-Wechselkurs beträgt ab dem vierten Quartal 2017 im gesamten Projektionszeitraum 1,17 US-Dollar je Euro. Des Weiteren bleibt die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft bei annahmegemäß konstanten nominalen Wechselkursen nahezu unverändert. Der Preis- und Lohnauftrieb im übrigen Euroraum dürfte im Projektionszeitraum leicht zunehmen. Es ist davon auszugehen, dass sich der Aufschwung im übrigen Euroraum noch eine Weile fortsetzen und die dortige Arbeitslosenquote weiter abnehmen wird. Bei langfristig konstant bleibenden Inflationserwartungen ist davon auszugehen, dass der Leitzins erst im späteren Verlauf des Prognosezeitraums wieder steigt. In Deutschland wirkt die Geldpolitik der EZB weiterhin expansiv; sie dürfte anhaltend stimulierende Effekte für die Inlandsnachfrage mit sich bringen.

Unter den in Kasten 1 genannten Rahmenbedingungen wird die deutsche Wirtschaft bis zum Ende des Projektionszeitraums um durchschnittlich 1½% wachsen; das nominale Bruttoinlandsprodukt wird um durchschnittlich 3½% zunehmen. Während die Kapazitäten aktuell noch leicht überausgelastet sind, dürfte sich die Produktionslücke mittelfristig wieder schließen. Für die Jahre nach 2018 ist unterstellt, dass die Stärke der weltwirtschaftlichen Expansion ihrem langjährigen Durchschnitt entspricht und vom Außenhandel kein Expansionsbeitrag ausgeht; demnach wird die konjunkturelle Entwicklung nach wie vor von der Inlandsnachfrage bestimmt (vgl. Tabelle 1). Insbesondere dürfte die gesamtwirtschaftliche Nachfrage noch eine Zeit lang von der für Deutschland expansiv wirkenden einheitlichen Geldpolitik der EZB stimuliert werden. Darüber hinaus gehen von Seiten der Zuwanderung nach Deutschland positive Effekte auf den Konsum aus; davon dürften auch zusätzliche Bauinvestitionen ausgelöst werden.

Tabelle 1:
Verwendung des nominalen Bruttoinlandsprodukts

Jahr	Bruttoinlands- produkt	Konsumausgaben		Insgesamt	Bruttoinvestitionen		Außenbeitrag
		Private Haushalte	Staat		Bruttoanlage- investitionen	Vorrats- veränderung	
In Mrd. Euro							
2010	2580,1	1 446,3	493,3	506,3	501,4	4,9	134,1
2016	3144,1	1 674,4	615,4	603,6	630,0	-26,4	250,6
2022	3 890	2055	769	785	815	-30	280
Anteile am BIP in % ^a							
2010	100	56,1	19,1	19,6	19,4	0,2	5,2
2016	100	53,3	19,6	19,2	20,0	-0,8	8,0
2022	100	53	19¼	20¼	21	-¾	7¼
Veränderung insgesamt in %							
2016/2010	21,9	15,8	24,8	19,2	25,6	–	–
2022/2016	23¾	22¾	25	30	29¼	–	–
jahresdurchschnittliche Veränderung in %							
2016/2010	3,3	2,5	3,8	3,0	3,9	–	–
2022/2016	3½	3½	3¼	4½	4½	–	–

^a Differenzen in den aggregierten Werten durch Rundung.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Projektion des IWH.

Der Preisauftrieb wird sich mittelfristig der Zielinflationsrate der EZB annähern. Es ist insgesamt mit einem durchschnittlichen jährlichen Anstieg des Deflators des Bruttoinlandsproduktes von 2% zu rechnen (vgl. Tabelle 2). Die Konsumentenpreise dürften um gut 1¾% zunehmen. Im Projektionszeitraum bleibt der Arbeitsmarkt weiterhin robust, wobei sich der Zuwachs der Erwerbstätigenzahl allerdings abschwächt.

Tabelle 2:
Erwerbstätige, Produktivität und Wirtschaftswachstum

Jahr	Beschäftigte			Bruttoinlandsprodukt			In jeweiligen Preisen	Deflator
	Erwerbstätige (Inland)	Arbeitsnehmer (Inland)	Arbeitszeit je Erwerbstätigen	Preisbereinigt, verkettete Volumenwerte				
				Insgesamt	Je Erwerbs- tätigen	Je Erwerbs- tätigenstunde		
Millionen	Stunden	Mrd. Euro	Euro		Mrd. Euro	2010=100		
2010	41 020	36 533	1 390	2 580	62 898	45,3	2 580	100
2016	43 638	39 305	1 359	2 855	65 433	48,2	3 144	110
2022	45 756	41 558	1 351	3 153	68 901	51	3 890	123
Veränderung insgesamt in % ^a								
2016/2010	6,4	7,6	-2,3	10,7	4,0	6,4	21,9	10,1
2022/2016	5	5¾	-½	10½	5¼	6	23¾	12
jahresdurchschnittliche Veränderung in %								
2016/2010	1,0	1,2	-0,4	1,7	0,7	1,0	3,3	1,6
2022/2016	¾	1	0	1½	1	1	3½	2

^a Differenzen in den aggregierten Werten durch Rundung.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Projektion des IWH.

Finanzpolitische Spielräume einer neuen Bundesregierung

Seit dem Jahr 2013 ist der Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte in Deutschland kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2017 dürfte sich der gesamtstaatliche Haushaltsüberschuss auf knapp 45 Mrd. Euro belaufen. Bei unveränderter Gesetzeslage und der in der Mittelfristprojektion unterstellten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung würden die öffentlichen Haushalte auch in den Folgejahren hohe Überschüsse erzielen (vgl. Tabelle 3). Der um konjunkturelle und Einmaleffekte bereinigte Haushaltsüberschuss, der den finanzpolitischen Spielraum widerspiegelt, liegt derzeit bei ungefähr 30 Mrd. Euro und dürfte sich, im Falle einer ab dem Jahr 2019 konjunkturneutral ausgerichteten Finanzpolitik, in den kommenden Jahren noch weiter erhöhen. Im Folgenden werden die gesamtwirtschaftlichen Effekte möglicher expansiver finanzpolitischer Maßnahmen, die derzeit politisch diskutiert werden, analysiert, etwa Steuererleichterungen oder zusätzliche öffentliche Investitionen, zum Beispiel in Verkehrswege oder in die digitale Infrastruktur. Neben einer Ausweitung investiver Ausgaben werden auch Überlegungen, konsumtive öffentliche Ausgaben zu erhöhen, insbesondere durch eine Ausweitung der monetären Sozialleistungen, berücksichtigt.

Tabelle 3:
Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos bis zum Jahr 2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mrd. €	44,4	43,5	46,9	48,7	46,4	44,2
in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in %	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2	1,1
strukturell, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in %	1,5	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1
<i>nachrichtlich:</i>						
Produktionslücke in Relation zum Produktionspotenzial in %	0,2	0,7	0,7	0,6	0,2	0,0

Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen und Schätzungen des IWH.

Die Wirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf die Gesamtwirtschaft sind nicht unmittelbar beobachtbar. Der Einfluss finanzpolitischer Maßnahmen auf relevante Zielgrößen, etwa das Bruttoinlandsprodukt oder die Beschäftigung, kann nur über einen Vergleich zwischen der Entwicklung der Zielgrößen mit und ohne wirtschaftspolitische Maßnahme adäquat quantifiziert werden. Mit Hilfe makroökonomischer Modelle können hypothetische Szenarien mit und ohne wirtschaftspolitische Maßnahmen simuliert werden, um deren Wirkung zu quantifizieren. Hier wird das finanzpolitische Simulationsmodell des IWH verwendet (vgl. Kasten 2).

Kasten 2

Das finanzpolitische Simulationsmodell des IWH

Für die Analyse der Wirkung finanzpolitischer Maßnahmen kommt das finanzpolitische Simulationsmodell des IWH zum Einsatz.^{K2} Dieses neu-Keynesianische Standardmodell enthält einen detaillierten öffentlichen Sektor, für den jeweils drei Ausgaben- und Einnahmenvariablen modelliert werden. Auf der Ausgabeseite sind dies staatliche Konsum- und Investitionsausgaben sowie Transferzahlungen, und auf der Einnahmeseite effektive Verbrauchsteuern sowie Steuern auf Lohneinkommen und Kapitalerträge. Deren Entwicklung wird in Abhängigkeit von konjunktureller Lage sowie der Entwicklung der gesamtstaatlichen Verschuldung als finanzpolitische Regeln modelliert. Diskretionäre finanzpolitische Maßnahmen sind als Abweichungen der staatlichen Ausgaben- und Einnahmenvariablen von ihren jeweiligen finanzpolitischen Regeln definiert.

Während sich die direkten Effekte der meisten Variablen auf die ursprünglichen Ausgabensteigerungen bzw. Einnahmesenkungen beschränken, erhöhen staatliche Investitionen zusätzlich den öffentlichen Kapitalstock, welcher die Produktivität privater Unternehmen erhöht. Es werden ferner rationale Erwartungen der privaten Haushalte und Unternehmen angenommen, etwa bei der Modellierung des privaten Konsums und bei der Lohn- und Preissetzung. Das Verhalten der Akteure wird jedoch durch Unvollkommenheiten beeinflusst. So sind Löhne und Preise nicht vollständig flexibel. Auch hat ein Teil der privaten Haushalte keine Möglichkeit, Kredite aufzunehmen. Insbesondere durch diese Annahme können finanzpolitische Maßnahmen reale makroökonomische Effekte nach sich ziehen. Das Modell basiert auf vierteljährlichen Daten aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, beginnend mit dem ersten Quartal 1999.

Untersuchungen mit dem finanzpolitischen Simulationsmodell zeigen, dass expansive diskretionäre Maßnahmen jeglicher Art im Modell das Bruttoinlandsprodukt erhöhen. Im Folgenden wird die Wirkung einmaliger temporärer finanzpolitischer Maßnahmen im Modell beschrieben; dabei wird unterstellt, dass die Geldpolitik einer Standard-Reaktionsfunktion folgt. Die Effekte unterscheiden sich allerdings deutlich in Bezug auf Größe („Multiplikator“) und Wirkungsdauer. Diskretionäre Erhöhungen des Staatskonsums haben den größten unmittelbaren Effekt auf das Bruttoinlandsprodukt. Der Multiplikator verringert sich mittelfristig von 1,4 auf 1,2. Öffentliche Investitionen entfalten ihre volle Wirkung nicht sofort, da der sich bildende öffentliche Kapitalstock erst mit einer Verzögerung produktiv wird. Insgesamt ist der Effekt öffentlicher Investitionen durch die Zunahme des produktiven Kapitalstocks größer und dauerhafter verglichen mit öffentlichen Konsumausgaben. Der Multiplikator beträgt nach fünf Jahren 2,1.

Höhere staatliche Transfers erhöhen die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte und werden von nicht-Ricardianischen Haushalten vollständig konsumiert. Da optimierende Haushalte jedoch einen Teil der erhaltenen Transfers sparen und restriktiven finanzpolitischen Maßnahmen in der Zukunft vorbeugen, beträgt der Multiplikator mittelfristig 0,8. Eine Senkung der Steuersätze auf Löhne und Kapitalerträge reduziert den jeweiligen Faktorpreis und führt zu veränderten Faktoreinsatzrelationen. Im Falle einer Lohnsteuersenkung erhöht die gestiegene Nachfrage nach Arbeit die Löhne der privaten Haushalte, wodurch insbesondere die nicht-Ricardianischen Haushalte ihre Konsumausgaben steigern. Im Gegensatz dazu reduziert eine Senkung des Kapitalsteuersatzes die Nachfrage nach Arbeitskräften und die Einkommen der Haushalte. Dem steht eine Ausweitung der Unternehmensinvestitionen gegenüber; diese werden allerdings erst mit Verzögerung produktiv. Der unmittelbare Effekt auf die Produktion ist etwas niedriger als bei einer Senkung der Lohnsteuer. Dies ändert sich über die mittlere Frist, wenn der aufgebaute Kapitalstock über längere Zeit die Produktivität der Unternehmen erhöht. Der Multiplikator der Kapitalsteuersatzkürzungen (0,5) ist nach fünf Jahren leicht höher als der einer Lohnsteuersenkung (0,4). Im Vergleich zu direkten Steuern ist die unmittelbare Wirkung der Senkung von indirekten Steuern, die sich aus einer höheren Kaufkraft privater Haushalte ergibt, am geringsten. In der Folgezeit führt die Steuersenkung zu höheren Löhnen, die optimierende Haushalte für eine ausgewogene Konsum-Freizeit-Abwägung verlangen. Diese führen dazu, dass sich die positiven Effekte auf die Produktion erhöhen und noch nachwirken, wenn der Impuls bereits ausgelaufen ist. Nach fünf Jahren erreicht der Multiplikator einen Wert von 0,9 und ist damit höher als bei der Senkung direkter Steuern.

^{K2} Vgl. Drygalla, A.; Holtemöller, O.; Kiesel, K. (2017), The Effects of Fiscal Policy in an Estimated DSGE Model – The Case of the German Stimulus Packages during the Great Recession, IWH Discussion Paper, erscheint demnächst.

Mögliche finanzpolitische Maßnahmen im Einzelnen

In der politischen Diskussion stehen derzeit zahlreiche sowohl einnahmeseitige als auch ausgabeseitige Maßnahmen, von denen im Folgenden diejenigen mit dem größten fiskalischen Effekt betrachtet werden sollen.³ Auf der Einnahmeseite gelten als eine mögliche finanzpolitische Maßnahme einer neuen Bundesregierung Steuerentlastungen. Beim Solidaritätszuschlag, dessen Aufkommen sich im Jahr 2017 auf ungefähr 18 Mrd. Euro beläuft, reichen die Pläne von einer Streichung für bestimmte Einkommensgruppen über ein stufenweises Abschmelzen bis hin zu einer vollständigen Abschaffung. Zudem sehen die Parteien Veränderungen bei der Einkommensteuer vor, etwa Erhöhungen des Grund- und Kinderfreibetrags, Verschiebungen der Tarifeckwerte oder höhere Spitzensteuersätze.

Als weitere einnahmeseitige Maßnahme könnte die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung in Betracht gezogen werden. Obgleich diese Maßnahme nicht in den Wahlprogrammen der Parteien enthalten war, wäre aufgrund der seit mehreren Jahren hohen und nicht allein konjunkturbedingten Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit eine Verringerung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um 0,3 Prozentpunkte möglich.⁴ Die jährliche Entlastung der Beitragszahler beläuft sich auf über 3 Mrd. Euro. Schließlich wird eine jährliche Erhöhung des Grund- und Kinderfreibetrags bei der Einkommensteuer als weitere einnahmeseitige Maßnahme unterstellt, da diese verfassungsmäßig geboten ist. Die hier unterstellten Erhöhungen der Freibeträge zur Sicherung des sächlichen Existenzminimums gingen mit jährlichen Entlastungen von ungefähr 2 Mrd. Euro einher.

Auf der Ausgabeseite werden verschiedene investive Maßnahmen betrachtet, etwa Investitionen in den Breitbandausbau, die Verkehrswege, den sozialen Wohnungsbau und auch mögliche zusätzliche Verteidigungsausgaben. Da zusätzliche investive Maßnahmen einen gewissen zeitlichen Vorlauf benötigen, wird für den Projektionszeitraum von einem kontinuierlichen Aufwuchs ausgegangen. So erhöhen sich die zusätzlichen investiven Maßnahmen von 2 Mrd. Euro im Jahr 2019 auf 12 Mrd. Euro im Jahr 2022.

Als weitere ausgabeseitige Maßnahme wird die Ausweitung monetärer Sozialleistungen diskutiert. Dies könnte entweder durch eine Erhöhung der Leistungen erfolgen, etwa eine Ausweitung der Mütterrente oder eine längere Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld (ALG I), oder durch eine Vergrößerung der Zahl der Empfangsberechtigten. Auch ist eine deutliche Erhöhung des Kindergeldes denkbar. Für das Jahr 2019 werden für monetäre Sozialleistungen Mehrausgaben in Höhe von 5 Mrd. Euro veranschlagt, die bis zum Jahr 2022 auf 13 Mrd. Euro ansteigen.

Drei Szenarien zum Abbau der strukturellen Haushaltsüberschüsse

Um die gesamtwirtschaftlichen Effekte alternativer finanzpolitischer Maßnahmen zu ermitteln, sollen drei verschiedene Szenarien simuliert werden (Tabelle 4): ein Szenario mit ausschließlich einnahmeseitigen, ein Szenario mit ausschließlich ausgabeseitigen und ein drittes Szenario bestehend aus einer Kombination ein- und ausgabeseitiger finanzpolitischer Maßnahmen. Sämtliche Maßnahmen werden annahmegemäß frühestens zum 1. Januar 2019 umgesetzt. Da der politische Prozess vom Beschluss über die Verabschiedung bis hin zur Umsetzung bei vielen finanzpolitischen Maßnahmen erfahrungsgemäß eine gewisse Zeit erfordert, fallen die finanzpolitischen Impulse in sämtlichen Szenarien im Jahr 2019 noch recht gering aus, wobei keine Antizipationseffekte unterstellt werden. In jedem weiteren Jahr folgen dann weitere Impulse, so dass sich im Jahr 2022, dem letzten betrachteten Jahr, die Mehrausgaben bzw. die Mindereinnahmen des Staates in allen drei Szenarien auf ungefähr 33 Mrd. Euro belaufen.⁵ Die verfassungsmäßig gebotene Erhöhung des Grund- und Kinderfreibetrags bei der Einkommensteuer wird in allen drei Szenarien berücksichtigt. Im Szenario mit ausschließlich einnahmeseitigen Maßnahmen (Szenario 1) wird, neben der jährlichen Erhöhung des Grund- und Kinderfreibetrags, ein schrittweises Abschmelzen des Solidaritäts-

³ Die Maßnahmen entstammen den Wahlprogrammen der einzelnen Parteien, wobei im Folgenden aufgrund der sich abzeichnenden, wahrscheinlichen Zusammensetzung einer neuen Bundesregierung insbesondere Maßnahmen aus den Programmen von CDU/CSU und SPD berücksichtigt werden.

⁴ Vgl. z.B. Boss, A. (2017), Bundesagentur für Arbeit – Beitragssatz senken!, Kiel Policy Brief Nr. 104, Februar 2017.

⁵ Damit würde der für die einzelnen Jahre ermittelte finanzpolitische Spielraum nicht vollständig ausgeschöpft. Da die derzeit hohen Überschüsse der öffentlichen Haushalte teilweise auf temporäre Sonderfaktoren zurückgehen, insbesondere auf das derzeit sehr günstige Zinsniveau und ein demografisches Zwischenhoch, ist von einem vollständigen Abbau der angezeigten strukturellen Überschüsse abzuraten.

zuschlags ab dem Jahr 2020 sowie eine Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung zum 1. Januar 2019 unterstellt. Im Jahr 2022, dem letzten in den Simulationen berücksichtigten Jahr, belaufen sich die staatlichen Mindereinnahmen bei diesem Szenario auf knapp 34 Mrd. Euro.

Im Szenario mit ausgabeseitigen finanzpolitischen Maßnahmen (Szenario 2) werden eine Ausweitung monetärer Sozialleistungen sowie zusätzliche investive Maßnahmen unterstellt. Zusammen mit der jährlichen Erhöhung des Grund- und Kinderfreibetrags bei der Einkommensteuer beläuft sich der finanzpolitische Impuls in diesem Szenario im Jahr 2022 auf gut 33 Mrd. Euro.

Szenario 3, welches aus einem Mix aus einnahme- und ausgabeseitigen Maßnahmen besteht, enthält auf der Einnahmeseite die jährliche Erhöhung des Grund- und Kinderfreibetrags bei der Einkommensteuer und eine Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung. Auf der Ausgabeseite werden zusätzliche investive Maßnahmen sowie eine Ausweitung monetärer Sozialleistungen unterstellt. Da eine Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung den Spielraum für Leistungsausweitungen schmälern würde, werden die zusätzlichen monetären Sozialleistungen im Szenario 3 um den Betrag, welcher sich aus der Senkung der Arbeitslosenversicherung ergibt, reduziert. Somit beläuft sich der finanzpolitische Impuls im Jahr 2022 auf insgesamt ungefähr 33 Mrd. Euro und ist damit mit den Impulsen in den Szenarien 1 und 2 vergleichbar.

Tabelle 4:
Finanzpolitische Maßnahmen

Mindereinnahmen/Mehrausgaben gegenüber 2018 in Mrd. Euro

	2019	2020	2021	2022
Szenario 1				
<i>Einnahmeseitige Maßnahmen:</i>				
Abschmelzen des Solidaritätszuschlags		10,2	15,9	22,1
Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung	3,3	3,4	3,5	3,6
Erhöhung des Grund- und des Kinderfreibetrags bei der Einkommensteuer	1,9	3,9	6	8,1
<i>Summe</i>	5,2	17,5	25,4	33,8
<i>Summe (kumuliert)</i>	5,2	22,7	48,1	81,9
Szenario 2				
<i>Ausgabeseitige Maßnahmen:</i>				
Erhöhung des Grund- und des Kinderfreibetrags bei der Einkommensteuer	1,9	3,9	6	8,1
Zusätzliche investive Maßnahmen	2	8	9	12
Ausweitung monetärer Sozialleistungen	5	8	12	13
<i>Summe</i>	8,9	19,9	27,0	33,1
<i>Summe (kumuliert)</i>	8,9	28,8	55,8	88,9
Szenario 3				
<i>Mix aus einnahme- und ausgabeseitige Maßnahmen:</i>				
Zusätzliche investive Maßnahmen	2	8	9	12
Erhöhung des Grund- und des Kinderfreibetrags bei der Einkommensteuer	1,9	3,9	6	8,1
Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung	3,3	3,4	3,5	3,6
Ausweitung monetärer Sozialleistungen	1,7	4,6	8,5	9,4
<i>Summe</i>	8,9	19,9	27,0	33,1
<i>Summe (kumuliert)</i>	8,9	28,8	55,8	88,9

Quelle: Schätzungen und Berechnungen des IWH.

Simulationsergebnisse

Mit dem finanzpolitischen Simulationsmodell des IWH wird berechnet, inwieweit verschiedene makroökonomische Größen bei einer Umsetzung der in den Szenarien 1 bis 3 enthaltenen Maßnahmen von der Entwicklung im Basisszenario (ohne zusätzliche finanzpolitische Maßnahmen) abweichen. Wie Tabelle 5 zu entnehmen ist, gehen von einnahmeseitigen Maßnahmen (Szenario 1), zumindest im Simulationszeitraum, geringere Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Produktion aus als von ausgabeseitigen (Szenario 2). Dies kann unter anderem darauf zurückgeführt werden, dass die Multiplikatoreffekte bei ausgabeseitigen Maßnahmen höher sind als bei einnahmeseitigen. Zudem werden öffentliche Mehrausgaben in vollem Umfang nachfragewirksam, während von dem höheren

verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte, welches aus den hier betrachteten einnahmeseitigen Maßnahmen resultiert, ein Teil in die Ersparnisse fließt. Im dritten Szenario, welches einnahme- und ausgabeseitige Maßnahmen kombiniert, fällt der Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Produktion erwartungsgemäß höher als bei rein einnahmeseitigen Maßnahmen, aber etwas geringer als im Szenario mit ausgabeseitigen Maßnahmen aus.

In allen drei Szenarien ist der Effekt der finanzpolitischen Maßnahmen auf den Finanzierungssaldo des Staates geringer als der ursprüngliche finanzpolitische Impuls. Dies liegt daran, dass die Maßnahmen expansive Wirkungen auf die Steuerbemessungsgrundlagen und auch ausgabemindernde Wirkungen bei den Sozialleistungen haben. In einem gewissen Umfang kommt es also zu Selbstfinanzierungseffekten.

Aufgrund der vergleichsweise starken Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Produktion würde sich in den Szenarien 2 und 3 auch die Produktionslücke am stärksten öffnen. Der strukturelle Haushaltsüberschuss würde sich in allen drei Szenarien bis zum Jahr 2022 zwar verringern, er würde aber nicht vollständig abgebaut.

Tabelle 5:
Wirkung finanzpolitischer Maßnahmen nach dem finanzpolitischen Simulationsmodell des IWH

	2019	2020	2021	2022
Szenario 1				
<i>Einnahmeseitiges Szenario (Szenario 1):</i>				
Bruttoinlandsprodukt ^a	4,2	13,4	17,0	19,7
Bruttoinlandsprodukt kumuliert ^a	4,2	17,6	34,7	54,3
Arbeitsvolumen ^b	0,1	0,3	0,3	0,3
Produktionslücke ^c	0,1	0,4	0,5	0,6
BIP-Deflator ^b	0,1	0,2	0,3	0,4
Finanzierungssaldo des Staates ^d	44,1	40,2	34,8	27,7
Finanzierungssaldo des Staates in Relation zum BIP ^e	1,5	1,3	1,1	0,9
Struktureller Finanzierungssaldo des Staates in Relation zum BIP ^e	0,9	0,6	0,6	0,5
Szenario 2				
<i>Ausgabeseitiges Szenario (Szenario 2):</i>				
Bruttoinlandsprodukt ^a	6,4	17,0	23,4	31,2
Bruttoinlandsprodukt kumuliert ^a	6,4	23,4	46,9	78,0
Arbeitsvolumen ^b	0,2	0,3	0,3	0,3
Produktionslücke ^c	0,2	0,6	0,8	1,1
BIP-Deflator ^b	0,1	0,1	0,1	0,1
Finanzierungssaldo des Staates ^d	42,4	40,9	36,5	32,9
Finanzierungssaldo des Staates in Relation zum BIP ^e	1,4	1,3	1,2	1,0
Struktureller Finanzierungssaldo des Staates in Relation zum BIP ^e	0,8	0,5	0,5	0,3
Szenario 3				
<i>Mix-Szenario (Szenario 3):</i>				
Bruttoinlandsprodukt ^a	7,0	16,9	22,6	29,9
Bruttoinlandsprodukt kumuliert ^a	7,0	23,9	46,5	76,4
Arbeitsvolumen ^b	0,2	0,3	0,3	0,3
Produktionslücke ^c	0,3	0,6	0,8	1,1
BIP-Deflator ^b	0,1	0,1	0,1	0,2
Finanzierungssaldo des Staates ^d	42,5	40,9	36,1	32,2
Finanzierungssaldo des Staates in Relation zum BIP ^e	1,4	1,3	1,1	1,0
Struktureller Finanzierungssaldo des Staates in Relation zum BIP ^e	0,8	0,5	0,5	0,3

^a Abweichung vom Basisszenario in Mrd. Euro, preisbereinigt. – ^b in Stunden, Abweichung vom Basisszenario in Prozent. – ^c in Prozent des Produktionspotenzials. – ^d Mrd. Euro. – ^e in Prozent.

Quellen: Schätzungen und Berechnungen des IWH.

Schlussfolgerungen

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die drei Szenarien bei vom Volumen her ähnlichen finanzpolitischen Impulsen hinsichtlich ihres jeweiligen realen Effektes unterscheiden. Bei rein einnahmeseitigen finanzpolitischen Maßnahmen würde sich die gesamtwirtschaftliche Produktion über den recht kurzen Zeitraum von 2019 bis 2022 um knapp 55 Mrd. Euro erhöhen. Ausgabeseitige Maßnahmen hätten dagegen eine deutlich stärkere Auswei-

tung der Produktion zur Folge – das reale Bruttoinlandsprodukt würde sich in den Jahren 2019 bis 2022 kumuliert um 78 Mrd. Euro erhöhen. Dem stünde im Szenario 3 eine Ausweitung der Produktion um kumuliert 76 Mrd. Euro gegenüber.

In der aktuellen konjunkturellen Lage erscheint eine Nutzung der finanzpolitischen Spielräume für einnahmeseitige Maßnahmen vorteilhaft, weil ausgabeseitige Maßnahmen aufgrund des höheren Multiplikators stärker prozyklisch wirken; dies zeigen die Berechnungen mit dem finanzpolitischen Simulationsmodell des IWH. Für einnahmeseitige Maßnahmen spricht zudem, dass die gesamtstaatliche Einnahmequote in den vergangenen Jahren zugenommen hat und eine Reduzierung der Abgabenlast deshalb angemessen erscheint. Langfristig wirkende, das Produktionspotenzial erhöhende Maßnahmen, etwa eine Senkung der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit, können die öffentlichen Finanzen langfristig stabilisieren und die Ausgaben mindern. Sie würden damit dazu beitragen, den finanzpolitischen Handlungsspielraum des Staates auch in Zukunft zu sichern. Dies ist umso wichtiger, als die aktuell hohen Finanzierungsüberschüsse der öffentlichen Haushalte in Deutschland teilweise auf temporäre Sonderfaktoren (v.a. das niedrige Zinsniveau und ein demografisches Zwischenhoch) zurückzuführen sind. Auf der Ausgabeseite sollten allenfalls zusätzliche *investive* Maßnahmen erfolgen. Die Mittel sollten dabei aber nicht nach dem Gießkannenprinzip verteilt werden. Stattdessen sollten zusätzliche öffentliche Investitionen, etwa in die Infrastruktur, stets am regionalen Bedarf ausgerichtet sein.