

Konjunkturausblick des IWH für 2003: Warten auf den Aufschwung in Deutschland – Warten auf Godot?

Der Aufschwung in Deutschland ist im Jahr 2002 entgegen allen Erwartungen nicht in Gang gekommen. Die gesamtwirtschaftliche Aktivität hat sich seit mehreren Quartalen nur schwach entwickelt, die Verbraucherpreise sind langsam gestiegen und die Erzeugerpreise sogar einige Zeit gesunken. Steht damit die größte Volkswirtschaft in der Euroregion am Rande einer Deflation? Hat sich der Aufschwung nur verzögert, oder ist das Warten auf ihn vergebens?

Die wirtschaftspolitischen Vorhaben der wiedergewählten Bundesregierung geben wenig Anlass, die Stagnationsgefahr in den Bereich der Phantasie zu verweisen. Es gibt aber auch Anzeichen, die gegen ein Abkippen in einen sich selbst verstärkenden Abschwung in Deutschland sprechen. Die Weltwirtschaft, die wichtigste Impulsquelle für jede Exportnation, erholt sich wieder: In den USA scheinen die übersteigerten Erwartungen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre jetzt mit dem Ende der Talfahrt bei den Aktienkursen korrigiert zu sein. Auch geben die US-Unternehmen ihre Investitionszurückhaltung allmählich auf. Die Finanzierungsbedingungen sind nach den deutlichen Zinssenkungen durch die US-Zentralbank vergleichsweise günstig. Der Kostendruck infolge der im vergangenen Jahr vorübergehend gestiegenen Ölpreise hat wieder nachgelassen, und von der Finanzpolitik gehen nochmals leicht expansive Impulse aus. Die Geldpolitik hat nicht erst mit der neuerlichen Zinssenkung für ausreichende Liquidität in der Wirtschaft gesorgt. Etwaige Deflationsgefahren für die USA dürften gebannt sein. Zwar bleibt das Risiko für konjunkturelle Rückschläge vor allem wegen der hohen Verschuldung der Privaten sowie der Defizite in der Leistungsbilanz und im öffentlichen Haushalt nicht gering, das Vertrauen in die Stärke und Dynamik der US-Wirtschaft und damit in den Dollar scheint aber wieder hergestellt zu sein.

Die Erholung der Konjunktur in den USA wird auf die Wirtschaft in Europa ausstrahlen. In der Euroregion werden die Unternehmen, zusätzlich angeregt durch die nach der jüngsten Zinssenkung günstigeren monetären Rahmenbedingungen, allmählich wieder verstärkt investieren und die privaten Haushalte den Konsum ausweiten. Die Expansion von Nachfrage und Produktion bleibt jedoch infolge des anhaltenden Konsolidierungs-

drucks bei den öffentlichen Haushalten verhalten, und die Produktionsmöglichkeiten werden ein weiteres Jahr nicht ausgelastet. Die jüngste Zinssenkung der Europäischen Zentralbank wird erst im Jahr 2004 ihre Wirkung auf die Konjunktur entfaltet haben. Die Inflationsrate dürfte im laufenden Jahr um 2% schwanken und damit am oberen Rand des von der EZB angestrebten Zielkorridors liegen. Anzeichen für eine Deflation in der Eurozone insgesamt gibt es somit nicht.

Für Deutschland sind die Aussichten weniger klar. Der konjunkturelle Impuls aus dem Ausland bleibt wohl die einzige Triebkraft für die Belebung der wirtschaftlichen Aktivität in diesem Jahr. Zwar stützt auch die Geldpolitik, jedoch bremst die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte – vor allem durch Steuer- und Abgabenerhöhungen – verstärkt die an sich schon geringe Eigendynamik der binnenwirtschaftlichen Kräfte. Mehr noch: Die Übertragung des externen Impulses wird durch den von der Finanzpolitik neu induzierten Einkommensentzug bei den Privaten geschwächt und die Multiplikatorwirkung des Exports kann nicht die in der Vergangenheit übliche Stärke entfalten. Die weiterhin geringe Teuerung, die zudem ihre Impulse vor allem aus dem Anstieg der administrierten Preiskomponenten erhält, passt zu dieser verhaltenen Entwicklung der Nachfrage. Damit befindet sich die Konjunktur in den ersten Monaten des Jahres in einer kritischen Phase. Wahrscheinlicher als ein Abdriften in die Deflation ist jedoch, dass die Auftriebskräfte Oberhand gewinnen werden, nachdem die Unternehmen und die privaten Haushalte ihr Verhalten an die veränderten Rahmenbedingungen im Inland angepasst haben und der außenwirtschaftliche Impuls stärker geworden ist. Dieser Wendepunkt dürfte frühestens im Sommer erreicht werden. Im kommenden Jahr wird sich dann der moderate Aufschwung fortsetzen. In diesem Szenario ist unterstellt, dass es zu keiner Eskalation der Auseinandersetzung mit dem Irak kommt.

Treibende Kraft für den Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion bleibt in diesem Jahr der Export. Seine Dynamik wird sich im Verlauf des Jahres kräftigen. Die Unternehmen werden ihre Investitionen in Ausrüstungen nach acht Quartalen rückläufiger Entwicklung im Interesse der Wahrung ihrer Wettbewerbsfähigkeit erhöhen, auf-

grund wenig aufgehellter Absatz- und Ertrags-
erwartungen allerdings nur leicht. Die Investition-
en in Bauten werden dagegen nach dem Auslaufen
der Aufträge zur Beseitigung der Flutschäden
und der Abarbeitung der Vorzieheffekte im Zu-
sammenhang mit dem geplanten Abbau von Steuer-
vergünstigungen für Unternehmen und private
Haushalte im späteren Jahresverlauf wieder kräftig
sinken. Schließlich werden die privaten Haushalte
ihren Konsum ausweiten, allerdings erst mit
der Aufhellung der Beschäftigungsperspektiven.
Wegen der erhöhten Steuer- und Abgabenbelastung
bleibt der Anstieg des privaten Verbrauchs
gering und wird erst im kommenden Jahr stärker.

Die gesamtwirtschaftliche Produktion wird in
diesem Jahr zunächst stagnieren. Der Aufschwung
greift frühestens im Sommer. Im Jahresdurch-
schnitt steigt das Bruttoinlandsprodukt um 1,1%.
Die Dämpfung infolge der restriktiven Finanzpolitik
dürfte dabei bis zu einem halben Prozentpunkt
betragen. Auch im Jahr 2004 bleibt die konjunktur-
relle Dynamik verhalten, wegen kalenderbedingt
zusätzlicher Arbeitstage erhöht sich die gesamtwirtschaftliche
Leistung aber um 2,3%. In Ostdeutschland wird die
gesamtwirtschaftliche Produktion im Jahr 2003 noch
vorübergehende Impulse von der Beseitigung der
Flutschäden erhalten; mit 1,5% wird sie etwas
kräftiger steigen als in Westdeutschland. Im
darauf folgenden Jahr kehren sich die Wachstums-
relationen wieder um. Nach dem Auslaufen des
„Fluteffekts“ werden die Bauaktivitäten im
Osten erneut drastisch zurückgehen und den
gesamtwirtschaftlichen Produktionsanstieg ein
weiteres Jahr drücken.

Für den Arbeitsmarkt bedeutet die schwache
Konjunktur zunächst noch eine zunehmende
Belastung in diesem und nur einen geringen
Abbau der hohen Arbeitslosigkeit im nächsten
Jahr. Die derzeit absehbaren Schritte zur
effizienteren Vermittlung von Arbeitslosen
werden nur wenig zur Entlastung des
Arbeitsmarktes beitragen. Sie werden
zusätzliche Kosten verursachen und wegen
der schwachen Anreize für Unternehmen
kaum Neueinstellungen nach sich ziehen.

Die konjunkturelle Wirkung der jüngsten
Leitzinssenkung der EZB dürfte gering
bleiben; der Zinsschritt wird aber dazu
beitragen, die Deflationsängste in
Deutschland zu mildern. Allerdings lässt
sich die Maßnahme nur mit Schwierigkeiten
aus der offiziellen geldpolitischen
Strategie der Europäischen
Zentralbank herleiten. Die Ankündigung
der EZB, ihre Strategie im Laufe
dieses Jahres zu überprüfen, ist
deshalb zu begrüßen.

Tabelle 1:
Gesamtwirtschaftliche Eckdaten der Prognose des
IWH für Deutschland in den Jahren 2003 und 2004

	2002	2003	2004
	<i>reale Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>		
Private Konsumausgaben	-0,5	0,7	1,8
Staatskonsum	1,4	1,2	0,8
Anlageinvestitionen	-6,1	-0,3	0,1
Ausrüstungen und sonstige Anlagen	-7,6	1,1	5,1
Bauten	-4,9	-1,4	-4,0
Inländische Verwendung	-1,3	0,9	1,7
Exporte	2,5	6,4	9,0
Importe	-1,8	6,8	8,4
Bruttoinlandsprodukt	0,2	1,1	2,3
dar.: Ostdeutschland*	0,0	1,5	1,5
Nachrichtlich: USA	2,4	2,8	3,1
Euroraum	0,8	1,8	2,5
	<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>		
Tariflöhne je Stunde	2,5	2,8	2,8
Effektivlöhne je Stunde	2,4	2,8	3,0
Lohnstückkosten ^a	1,0	1,7	1,9
Preisindex für die Lebenshaltung	1,3	1,5	1,4
	<i>in 1 000 Personen</i>		
Erwerbstätige (Inland) ^b	38 688	38 510	38 800
Westdeutschland**	32 948	32 785	33 085
Ostdeutschland*	5 740	5 725	5 715
Arbeitslose ^c	4 056	4 190	4 010
Westdeutschland**	2 785	2 950	2 810
Ostdeutschland*	1 271	1 240	1 200
	<i>in %</i>		
Arbeitslosenquote ^d	9,5	9,8	9,4
Westdeutschland**	7,8	8,3	7,8
Ostdeutschland*	18,1	17,8	17,4
	<i>in % des BIP</i>		
Finanzierungssaldo des Staates	-3,5	-2,9	-1,9

^a Berechnungen des IWH auf Stundenbasis. – ^b Einschließlich der geförderten Personen in Arbeitsbeschaffungs- und Strukturpassungsmaßnahmen. – ^c Nationale Definition. – ^d Arbeitslose in % der Erwerbspersonen (Inland). – * Ohne Berlin. – ** Mit Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Schätzungen und Prognose des IWH (Stand: 12. Dezember 2002).

Angesichts „leerer Kassen“ versucht die Finanzpolitik in Deutschland, vor allem durch die Anhebung von Steuern und Abgaben, die öffent-

lichen Haushalte zu konsolidieren. Dies ist der falsche Weg. So wird nicht nur die Konjunktur gedämpft, sondern es verschlechtern sich auch die Bedingungen für mehr Wachstum und Beschäftigung. Ausgabenbeschränkungen sind zwar gleichfalls vorgesehen, sie werden aber nicht reichen, bis zum Jahr 2006 – wie von der Regierung angestrebt – einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Die Finanzpolitik wirkt in diesem Jahr merklich restriktiv.

Internationale Konjunktur

Zögerliche Belebung der Weltkonjunktur

Zur Jahreswende bleibt die Erholung der Weltwirtschaft zögerlich. Im Sommer wurde der aufkeimende Optimismus vor allem durch die erneuten Einbrüche auf den Aktienmärkten zurechtgestutzt. Der Stimmungsrückschlag spiegelte sich auch in der weltweit schwachen Investitionstätigkeit wider. Nach den Überinvestitionen der New Economy insbesondere in den USA muss noch bis ins Jahr 2003 hinein eine Zeit schwacher Investitionstätigkeit verstreichen, ehe der Kapitalstock in Größe und Struktur wieder den Plänen der Unternehmen entspricht.

Mittlerweile haben sich aber die Aussichten für die US-Konjunktur, auch wegen der neuerlichen Leitzinssenkung im November 2002, wieder ein wenig aufgehellt. Nach wie vor wird die Weltkonjunktur jedoch von der Gefahr eines Krieges mit dem Irak und der Ungewissheit über die Folgen belastet. Es zeigt sich, dass eine wichtige Bedingung für die kräftige weltwirtschaftliche Expansion in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre die damals relativ ruhige weltpolitische Lage war. Auch wenn solche Verhältnisse derzeit in weiter Ferne scheinen, geht diese Prognose von der Annahme aus, dass es zu keiner Eskalation der Auseinandersetzung mit dem Irak kommt.

Was den weltwirtschaftlichen Aufschwung ebenfalls dämpfen wird, sind die kaum bewältigten Strukturprobleme Japans und der im vergangenen Jahr verschärfte Zwang zur Haushaltskonsolidierung in den Ländern des Euroraumes, vor allem in Deutschland. Es ist für die Weltwirtschaft eine schwere Hypothek, dass die Konjunkturen sowohl der zweit- wie der drittgrößten Industrienation mittlerweile ganz auf außenwirtschaftliche Impulse angewiesen sind. Weder Geld- noch Finanzpolitik sind in diesen Ländern in der Lage, mittels prozesspolitischer Maßnahmen wesentliche binnenwirtschaftliche Impulse auszulösen. Was erreicht

werden muss, ist die Wiederherstellung des Vertrauens von Unternehmen und Konsumenten in die grundsätzliche Reformfähigkeit der Wirtschaftspolitik. Auch weil sich die für eine Stärkung des Vertrauens erforderlichen Reformschritte in beiden Ländern nicht abzeichnen, ist für das Jahr 2003 nur mit einer verhaltenen Entwicklung der Weltwirtschaft zu rechnen. Allerdings besteht für den Welthandel erhebliches Expansionspotential, nachdem der Trend zur Integration der Weltmärkte in den vergangenen beiden Jahren abrupt unterbrochen worden ist. Deshalb wird der Welthandel im Jahr 2003 mit 8% zulegen können – wieder freilich unter der Prämisse, dass sich kein Kriegsszenario einstellt.

Kasten 1:

Annahmen für die Prognose

Der Prognose liegen folgende Annahmen zugrunde, die in der Regel auf prognostischen Überlegungen beruhen. Jedoch wurde im Fall des Irak-Konflikts eine einfache Setzung vorgenommen.

- Ein Irak-Krieg findet nicht statt.
- Der Ölpreis liegt im Durchschnitt der Jahre 2003 und 2004 bei 25 US-Dollar pro Barrel.
- Der Welthandel wird im Jahr 2003 um 8% zunehmen, im Jahr 2004 um 9½ %.
- Die Aktienkurse stabilisieren sich in etwa auf dem gegenwärtigen Niveau. Insbesondere kommt es zu keinen weiteren drastischen Vermögensverlusten.
- Der US-Dollar-Kurs des Euro bleibt im Prognosezeitraum in etwa konstant auf Parität.
- Die Europäische Zentralbank lässt ihren Mindestbietungssatz die erste Jahreshälfte 2003 bei 2,75%. Bis zum Ende dieses Jahres werden die Leitzinsen dann wieder leicht angehoben.
- Die Tarifverdienste je Stunde in Deutschland steigen gesamtwirtschaftlich im Durchschnitt der Jahre 2003 und 2004 um jeweils 2,8%.

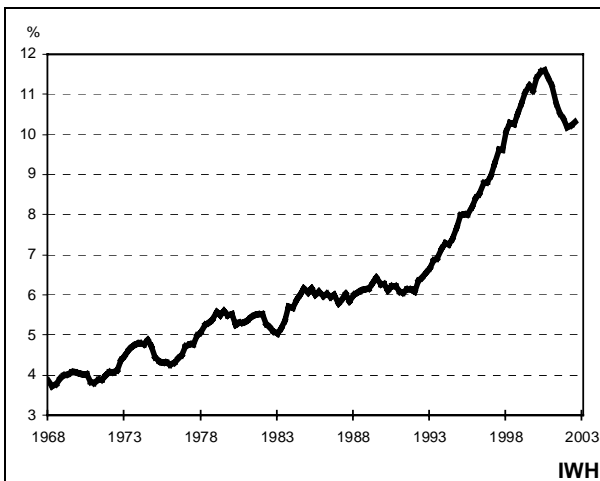
Die finanzpolitischen Annahmen für Deutschland werden in Kasten 4 dargelegt.

USA: Investitionen fassen wieder Tritt

Seit Ende des Booms im Jahr 2000 hat die amerikanische Volkswirtschaft die Folgen des übertriebenen Optimismus an den Finanzmärkten der späten neunziger Jahre zu spüren bekommen. Dies

zeigt sich besonders deutlich im Rückgang der Investitionen. Belastend wirkten zudem die Unsicherheiten im Zusammenhang mit der weltpolitischen Lage und den weltweit schwachen Finanzmärkten. Der private Konsum erwies sich hingegen als robust. Gestützt von der sehr expansiven Geld- und Finanzpolitik hat er einem tieferen wirtschaftlichen Abschwung entgegengewirkt. Zuletzt zeichnete sich allerdings ein Wechsel der Triebkräfte der Konjunktur ab. Auf der einen Seite – obwohl von Sonderfaktoren überzeichnet – zeigte der private Verbrauch seit dem Frühjahr 2002 eine deutlich schwächere Tendenz. Auf der anderen Seite mehren sich die Anzeichen einer Trendwende bei den Investitionen.

Abbildung 1:
Reale Ausrüstungs- und Softwareinvestitionen in den USA
- in % des realen Bruttoinlandsprodukts -

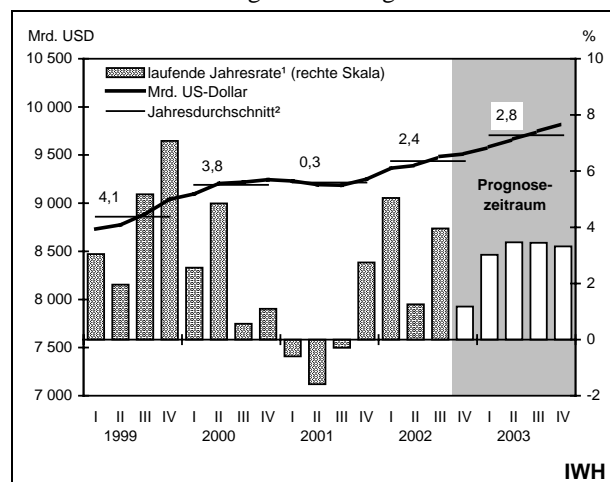


Quellen: Bureau of Economic Analysis; Berechnungen des IWH.

Die „New Economy“ hatte die Investitionstätigkeit der Unternehmen angeregt, sodass die Investitionsquote (reale Investitionen im Verhältnis zum realen Bruttoinlandsprodukt) über mehrere Jahre kräftig gestiegen war. Sollte diese Entwicklung auf eine Fehleinschätzung der Investoren zurückzuführen sein, müsste die Investitionsquote wieder auf ihr ursprüngliches Niveau zurückfallen. Dem Anstieg der Investitionsquote liegen jedoch auch fundamentale Veränderungen im Produktionsprozess zugrunde. So stieg der Anteil der Informations- und Kommunikationstechnologien an den Ausrüstungen deutlich. Da diese aber gegenüber herkömmlichen Technologien einen erheblich kürzeren Lebenszyklus aufweisen, besteht damit ein erhöhter Erneuerungsbedarf. Zudem ist nicht mit einer Desinvestition in diesem Bereich zu

rechnen. Insgesamt spricht vieles für eine dauerhafte Verschiebung der Investitionsquote auf ein höheres Niveau. Auch zeigt sich am aktuellen Rand, dass die Investitionsneigung gestiegen ist, die Unternehmen aber dennoch nicht die gleiche Aktivität wie in den späten neunziger Jahren an den Tag legen. Es zeichnet sich vielmehr eine zunächst verhaltene Entwicklung ab, die allmählich an Fahrt gewinnt. Im weiteren Verlauf wird sich mit dem Rückgang der Unsicherheiten auf den Finanzmärkten die US-Wirtschaft nicht mehr allein auf den privaten Konsum stützen müssen.

Abbildung 2:
Reales Bruttoinlandsprodukt in den USA
- Saison- und arbeitstäglich bereinigter Verlauf -



¹⁾ Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %, auf Jahresrate hochgerechnet. – ²⁾ Zahlenangaben: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.

Quellen: Bureau of Economic Analysis; Berechnungen des IWH; ab 4. Quartal 2002: Prognose des IWH.

Die Wirtschaftspolitik wird auch weiterhin anregend wirken. So sind die kurzfristigen Realzinsen nach der Leitzinssenkung Anfang November deutlich negativ. Trotz des defizitären Staatshaushalts¹ geben die neuen Mehrheitsverhältnisse im Kongress der Finanzpolitik weiteren Spielraum für expansive Maßnahmen. Von Seiten der Finanzmärkte kommt nach der „Bodenbildung“ im Herbst 2002 kein erneuter Schock. Die Entwicklung der Preise bleibt zunächst noch moderat. Im Verlauf dieses Jahres beschleunigt sie sich aber wieder. Das Bruttoinlandsprodukt wird im Jahr 2003 um 2,8% und im darauffolgenden Jahr mit einer Rate von 3,1% steigen. Bei dieser konjunkturellen Ent-

¹ Nach einem Überschuss von 0,4% des nominalen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2001 ergab sich für das vergangene Jahr ein Fehlbetrag in Höhe von 2%.

wicklung dürfte die amerikanische Notenbank in der zweiten Hälfte dieses Jahres präventiv mit einer Zinsanhebung reagieren.

Euroraum: Nur allmähliche Beschleunigung des Aufschwungs

Im vergangenen Jahr verlief die wirtschaftliche Entwicklung im Euroraum verhalten. Impulse kamen fast ausschließlich von der Weltwirtschaft, insbesondere von den USA. Während die Exporte kräftig expandierten, entwickelte sich die Inlandsnachfrage schwach. Dies betraf vor allem die Investitionen. Hierin spiegeln sich die nach wie vor eingetrübten Absatz- und Ertragsperspektiven wider. Zudem wurde das Unternehmerv Vertrauen durch den starken Rückgang und die hohe Volatilität der Aktienkurse beeinträchtigt. Darüber hinaus sank aufgrund der anhaltenden Nachfrageschwäche die Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe bis in das dritte Quartal und stieg erst in den letzten drei Monaten des Jahres leicht. Im ersten Halbjahr expandierte der private Konsum nur wenig. Der unerwartet hohe Preisanstieg am Jahresanfang schmälerte die realen verfügbaren Einkommen der Haushalte. Der Konsum wurde darüber hinaus durch den Vermögensverlust, der durch den Verfall der Aktienkurse ausgelöst wurde, eingetrübt. Mit der Stärkung der Realeinkommen durch den Rückgang der Inflationsrate stieg der private Konsum ab der Jahresmitte wieder stärker.

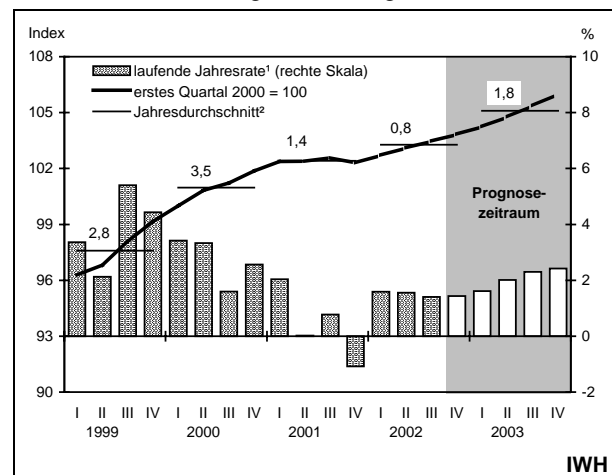
Tabelle 2:
Gesamtwirtschaftliche Eckdaten der Prognose für den Euroraum in den Jahren 2002 bis 2004

	2001	2002	2003	2004
	<i>reale Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>			
Bruttoinlandsprodukt	1,4	0,8	1,8	2,5
Privater Konsum	1,8	0,6	1,5	1,9
Staatskonsum	1,9	2,0	1,6	1,5
Anlageinvestitionen	-0,7	-2,4	1,8	2,9
Außenbeitrag ^a	0,6	0,6	0,2	0,3
	<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>			
Verbraucherpreise ^b	2,5	2,3	2,0	1,9
	<i>in % der Erwerbspersonen</i>			
Arbeitslosenquote ^c	8,0	8,3	8,4	8,2

^a Veränderung des Außenbeitrages gegenüber dem Vorjahr in % des realen Bruttoinlandsprodukts des Vorjahres. – ^b Harmonisierter Verbraucherpreisindex. – ^c Standardisiert.

Quellen: Eurostat; Berechnungen des IWH; ab 2002: Prognose des IWH (Stand: 12. Dezember 2002).

Abbildung 3:
Reales Bruttoinlandsprodukt im Euroraum
- Saison- und arbeitstäglich bereinigter Verlauf -



¹⁾ Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %, auf Jahresrate hochgerechnet. – ²⁾ Zahlenangaben: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.

Quellen: Eurostat; Berechnungen des IWH; ab 4. Quartal 2002: Prognose des IWH.

Mit der üblichen zeitlichen Verzögerung wurde auch der Arbeitsmarkt von der Konjunkturschwäche erfasst. Im Vergleich zu früheren konjunkturellen Schwächephasen stieg die Arbeitslosigkeit jedoch nur leicht. Die Arbeitslosenquote erhöhte sich bis Oktober 2002 auf 8,4%.

Im Laufe dieses Jahres wird sich die konjunkturelle Dynamik allmählich beschleunigen. Da der Potentialpfad jedoch erst im kommenden Jahr erreicht wird, besteht von dieser Seite kein Inflationsdruck. Daher wird sich die Teuerung im Prognosezeitraum tendenziell zurückbilden, obwohl sie durch die Anhebung von indirekten Steuern und administrierten Preisen in einigen Ländern vorübergehend etwas steigen dürfte.² In diesem und im kommenden Jahr wird die Inflationsrate im Euroraum um 2% schwanken und somit im Prognosezeitraum niedriger sein als im vergangenen Jahr. Insbesondere die Preise für Dienstleistungen steigen nach wie vor überdurchschnittlich. Hingegen erhöhen sich die Preise für Industriegüter, die stark dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, nur wenig. Zwischen den Volkswirtschaften des Euroraums bestehen weiterhin erhebliche Disparitäten in den Inflationsraten. So rangierte die Preissteigerungsrate im Durchschnitt der ersten zehn Monate des Jahres 2002 zwischen 1,4% in Deutschland und 4,7% in Irland. Da sich die Nominalzinssätze im Euroraum nahezu vollständig

² Vgl. EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK: Monatsbericht, November 2002, S. 31.

angeglichen haben, führt diese Inflationsdifferenz zu abweichenden Realzinssätzen. Die Unterschiede in der wirtschaftlichen Dynamik in den einzelnen Ländern des Euroraums, insbesondere im Hinblick auf die Investitionen, werden dadurch verstärkt.

Mit der Verbesserung des außenwirtschaftlichen Umfeldes werden sich im Verlauf dieses Jahres die Ertragsperspektiven aufhellen. Die Unternehmen werden daraufhin ihre Investitionen ausweiten. Die Löhne und Gehälter dürften in ähnlichem Ausmaß wie im Vorjahr steigen. Aufgrund der rückläufigen Inflationsrate werden die realen verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte verstärkt expandieren und damit den privaten Konsum anregen. Zudem zeichnen sich keine weiteren deutlichen Kursverluste auf den Aktienmärkten ab.

Insgesamt wird das Bruttoinlandsprodukt in diesem Jahr um 1,8% und 2004 um 2,5% zunehmen. Außer in Deutschland dürfte die wirtschaftliche Entwicklung in diesem Jahr vor allem in Italien, in den Beneluxländern sowie in Portugal verhalten bleiben. In Deutschland und Portugal wirkt die Haushaltskonsolidierung dämpfend.

Konjunktur in Deutschland

Exporte – einzige Triebkraft für die Konjunktur im Jahr 2003

Aufgrund des anhaltenden Nachfragerückgangs im Ausland blieb die Exportkonjunktur in Deutschland bis weit in das Jahr 2002 hinein ohne Schwung. Die zögerliche Erholung der Weltkonjunktur sowie der erhöhte Druck auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit deutscher Exportunternehmen durch die Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar erschwerten vorübergehend die Absatzbedingungen auf nahezu allen Märkten. Um Marktanteilsverluste zu vermeiden, waren die Unternehmen zwar weitestgehend bestrebt, die Exportpreise nicht zu erhöhen, dennoch gab es zeitweilig Rückgänge bei den Warenausfuhren, so z. B. in die USA und nach Südostasien.

Erst im späteren Verlauf des Jahres 2002 trat eine Belebung der Exportkonjunktur in Deutschland ein. Die Warenlieferungen in die EU-Länder, die längere Zeit nahezu stagniert hatten, legten wieder zu. Auch die Auslandsgeschäfte mit den mittel- und osteuropäischen Reformländern, die vorübergehend eher verhalten liefen, wurden ausgeweitet.

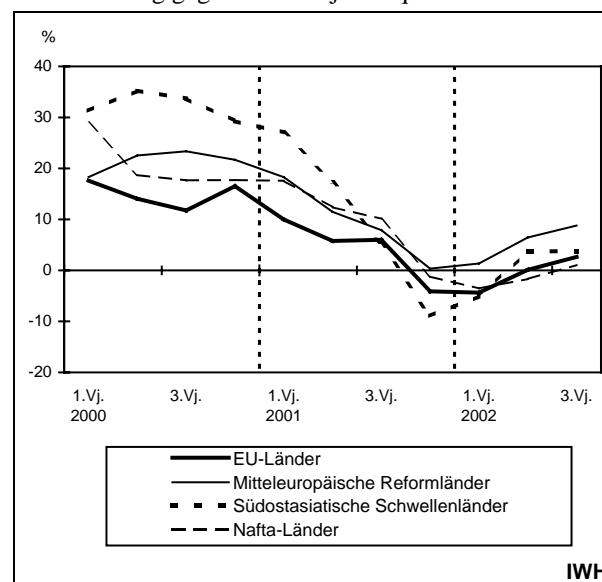
Mit sich festigender Weltkonjunktur werden die Auslandsmärkte in diesem Jahr weiter expandie-

ren. Die konjunkturelle Belebung in den Vereinigten Staaten und im Euroraum sowie die etwas stärkere Expansion in den Schwellenländern und in Mittel- und Osteuropa werden den deutschen Export stimulieren. Da für den Prognosezeitraum keine weitere Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit unterstellt wird und die dämpfenden Effekte der Euro-Aufwertung allmählich auslaufen, wird im Durchschnitt des Jahres 2003 mit einem Exportanstieg von 6,4% gerechnet. Im Folgejahr dürfte die Zuwachsrates dann bei weiter günstigem außenwirtschaftlichen Umfeld kräftig steigen.

Abbildung 4:

Warenausfuhr nach Regionen

- Veränderung gegenüber Vorjahresquartal in % -



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Die Importe waren aufgrund der schleppenden Binnenkonjunktur in Deutschland über einen längeren Zeitraum hinweg stark rückläufig. Mit der Verlangsamung des Lagerabbaus und der leichten Zunahme beim privaten Verbrauch sowie bei den Exporten kam dieser Abwärtstrend im Verlauf des Jahres 2002 zum Stillstand. Mit einer – wenn auch verhaltenen – Belebung der Binnennachfrage und einer wieder aufwärts gerichteten Exportentwicklung wird auch die inländische Nachfrage nach Importgütern im Prognosezeitraum expandieren. Alles in allem steigt die reale Einfuhr im Jahr 2003 um 6,8%, im Jahr darauf um reichlich 8%.

Im Zusammenhang mit dem deutlichen Rückgang der Importpreise, insbesondere bei Energieträgern und Rohstoffen, haben sich im Jahr 2002 die Terms of Trade merklich verbessert. Mit der

Erholung der Weltkonjunktur werden wieder vermehrt Importgüter, insbesondere Industrierohstoffe und Vorleistungen, nachgefragt werden, was einen erneuten Importpreisanstieg nach sich ziehen dürfte. Bei nahezu gleichen Zuwachsraten von Import- und Exportpreisen werden sich die Austauschverhältnisse im Prognosezeitraum nicht weiter verbessern.

Tabelle 3:
Exporte und Importe Deutschlands an Waren und Dienstleistungen
- in Preisen von 1995 -

	2001	2002	2003
	<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>		
Exporte	5,0	2,5	6,4
Importe	1,0	-1,8	6,8
	<i>in % des BIP</i>		
Exporte	35,1	35,9	37,8
Importe	32,0	31,3	33,1
	<i>Außenbeitrag</i>		
Mrd. Euro	62,2	91,0	94,3
in % des BIP	3,1	4,6	4,7

Quellen: Statistisches Bundesamt; ab 2002: Prognose des IWH.

Anhaltende Schwäche bei den Ausrüstungs- investitionen

Die bereits seit Ende 2000 zu beobachtende Schwäche bei den Ausrüstungsinvestitionen setzte sich auch im vergangenen Jahr fort. Aufgrund der gedrückten Nachfrage bestand für die Unternehmen kein Anlass, ihre Kapazitäten auszuweiten. Zudem beeinträchtigte der rapide Rückgang der Aktienkurse die Finanzierung von Investitionen über die Beschaffung von Eigen- und Fremdkapital. Darüber hinaus wurden Investitionen wegen der anhaltend großen Unsicherheit bezüglich der künftigen konjunkturellen und weltpolitischen Entwicklung zurückgestellt.

Die Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe ist zuletzt leicht gestiegen, und der Rückgang der Ausrüstungsinvestitionen ist zum Stillstand gekommen. Eine nachhaltige Ausweitung der Ausrüstungsinvestitionen ist allerdings erst zu erwarten, nachdem sich die Nachfrage aus dem In- und Ausland im Verlauf des Jahres belebt hat. Diese Entwicklung wird auch durch verbesserte Finanzierungsbedingungen aufgrund des Auslaufens der belastenden Faktoren gestützt, wenn, wie in dieser Prognose unterstellt, die Aktienkurse nicht

erneut einbrechen. Gegen Ende des Jahres wird auch die jüngste Zinssenkung ihre Wirkung stärker entfalten. Die Dynamik vergangener Aufschwünge wird jedoch im Prognosezeitraum nicht erreicht, zumal die Investitionstätigkeit durch die negativen Auswirkungen der steuerlichen Beschlüsse der Bundesregierung auf die Unternehmensgewinne gehemmt wird.

Bei den Investitionen in sonstige Anlagen hat sich im vergangenen Jahr die zuletzt nur geringe Expansion fortgesetzt. In diesem und im kommenden Jahr wird im Zuge der einsetzenden konjunkturellen Belebung wieder verstärkt in solche Anlagen investiert. Allerdings wird die Dynamik im Vergleich zum IT-Boom eher verhalten bleiben.

Tabelle 4:
Anlageinvestitionen in Deutschland
- Veränderung gg. Vorjahr in %, in Preisen von 1995 -

	2001	2002	2003
Ausrüstungsinvestitionen	-5,8	-9,2	0,5
Sonstige Anlagen	5,0	2,5	4,7
Bauinvestitionen	-6,0	-4,9	-1,4
Wohnbauten	-7,1	-5,2	-1,7
Nichtwohnbauten	-4,3	-4,5	-1,0
Gewerbliche Bauten	-4,1	-5,0	-2,5
Öffentliche Bauten	-5,0	-3,4	2,3
Anlageinvestitionen insgesamt	-5,3	-6,1	-0,3

Quellen: Statistisches Bundesamt; ab 2002: Prognose des IWH.

Bauinvestitionen bleiben rückläufig

Die Talfahrt der Bauinvestitionen in Deutschland hat sich bis in die jüngste Vergangenheit fortgesetzt. Dies gilt vor allem für den Wirtschafts- und den Wohnungsbau. Vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Schwäche mit Absatzproblemen, schrumpfenden Gewinnspannen und weit verbreiteter Arbeitsplatz- und damit Einkommensunsicherheit halten sich gewerbliche und private Bauherren merklich zurück. Einzig der öffentliche Bau hatte sich zuletzt belebt.

Im Prognosezeitraum bleiben die Bauinvestitionen alles in allem rückläufig. Zwar lösen die Hochwasserschäden zusätzliche Bauaktivitäten vor allem im infrastrukturellen Bereich aus. Dem stehen aber die nachfragedämpfenden Wirkungen der Finanzpolitik gegenüber. Die immer noch abwärtsgerichtete Gesamttendenz wird sich deshalb im Jahr 2003 lediglich verlangsamen. Im Jahr 2004 werden die Bauinvestitionen nach dem Auslaufen

der Sondereffekte wieder einen deutlich negativen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum leisten.

Im *Wohnungsbau* sind zwar in den ersten Monaten des Jahres 2003 noch erhebliche Instandsetzungs- und Sanierungsarbeiten im Gebäudebestand der von der Flut betroffenen Regionen zu erwarten. Unter Berücksichtigung der von den Ländern inzwischen deutlich niedriger eingestuften Schäden bei Privaten kommt es aber zu geringeren Zuwächsen als ursprünglich angenommen. Dagegen werden die Änderungen bei der Eigenheimzulage aufgrund des gewährten Vertrauensschutzes für bis Ende 2002 getroffene Investitionsentscheidungen zu zeitlich vorgezogener Baunachfrage in der ersten Hälfte des Jahres 2003 führen, die später aber fehlen wird. Darüber hinaus dürfte der Abbau von Steuervergünstigungen im Mietwohnungsbau³ die Baunachfrage schwächen. Zusammengenommen bewirken diese Veränderungen, dass sich der Rückgang im Wohnungsbau im Jahr 2003 vorübergehend verlangsamen und im Jahr 2004 erneut beschleunigen wird.

Die *gewerblichen Bauinvestitionen* werden sich angesichts des verzögerten und schwachen gesamtwirtschaftlichen Aufschwungs im Prognosezeitraum überwiegend verhalten entwickeln. Zwar wird diese Grundtendenz im Jahr 2003 durch die flutbedingten „Infrastrukturmaßnahmen in privater Trägerschaft“ – insbesondere der Deutschen Bahn – überlagert. Dämpfend dürften dagegen die Steuerrechtsänderungen im Unternehmensbereich⁴ wirken. Erst im Jahr 2004 wird sich in Westdeutschland im Zuge der allgemeinen wirtschaftlichen Belebung und steigender Kapazitätsauslastung eine Aufwärtsentwicklung durchsetzen. In Ostdeutschland wird sich dagegen mit dem Auslaufen der Aktivitäten zur Beseitigung der Flutschäden der Rückgang im Wirtschaftsbau erneut beschleunigen. Der *öffentliche Bau* erhält im Jahr 2003 kräftige Impulse von den notwendigen Maßnahmen zum Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur in Ostdeutschland. Im Jahr 2004 entfällt dieser Schub, und es kommt auch hier zu erheblichen Kontraktionen.

³ Dazu gehören die Senkung der degressiven Abschreibung für Gebäude, die Anhebung der Entgeltgrenze für vollen Werbungskostenabzug und die Besteuerung privater Veräußerungsgewinne für nicht selbst genutztes Wohneigentum.

⁴ Hierzu zählen die Begrenzung des Verlustabzugs, die Verringerung der Gebäude-AfA und die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen bei Immobilien.

Tabelle 5:
Regionale Entwicklung der Bauinvestitionen
- Veränderung gg. Vorjahr in %, in Preisen von 1995 -

	2001	2002	2003
Westdeutschland	-4,1	-3,4	-1,2
Wohnbauten	-4,9	-3,5	-1,0
Gewerbliche und öffentliche Bauten	-2,8	-3,2	-1,7
Ostdeutschland	-12,4	-10,6	-1,8
Wohnbauten	-17,2	-14,1	-5,4
Gewerbliche und öffentliche Bauten	-8,2	-7,9	0,8

Quellen: Statistisches Bundesamt; ab 2002: Prognose des IWH.

Steigende Steuern und Abgaben belasten privaten Konsum

Die realen Konsumausgaben der privaten Haushalte waren im Jahr 2002 erstmalig seit der Vereinigung rückläufig. Die Verbraucher schränkten wegen der schwach gestiegenen Einkommen, der Sorge um den eigenen Arbeitsplatz, der Vermögensverluste an den Aktienmärkten und der unsicheren konjunkturellen Aussichten ihre Konsumausgaben ein. Das gegen Ende des vergangenen Jahres stark gesunkene Verbrauchervertrauen spiegelte sich in einer höheren Sparneigung wider. Die steigende Sparquote spricht zugleich für die Zunahme der Bedeutung der persönlichen Altersvorsorge als Sparmotiv.⁵

In diesem Jahr wird der private Konsum durch steigende Sozialabgaben und Steuererhöhungen belastet. Die beschlossene Erhöhung der Sozialbeitragsätze zur Renten- und Krankenversicherung sowie die drastische Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze in der Renten- und Arbeitslosenversicherung⁶ führen zu einem deutlichen Anstieg der Sozialversicherungsabgaben und schmälern somit den Anstieg der Nettolöhne, obwohl die Bruttolöhne und -gehälter im laufenden Jahr wieder kräftiger als zuvor steigen.

⁵ Vgl. LEINERT, J.: Die Riester-Rente: Wer hat sie, wer will sie, in: Bertelsmann Stiftung Vorsorgestudien 14, Gütersloh 2002.

⁶ Der Beitragssatz in der Rentenversicherung ist von 19,1% auf 19,5% gestiegen; der durchschnittliche Beitragssatz in der Krankenversicherung steigt von 14% auf 14,3%. Die Erhöhung der Beitragssätze werden von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern jeweils zur Hälfte getragen. Die Beitragsbemessungsgrenze in der Renten- und Arbeitslosenversicherung wurde in den alten Ländern um 600 Euro pro Monat auf 5 100 Euro und in den neuen Ländern um 500 Euro auf 4 250 Euro angehoben.

Die monetären Sozialleistungen verlieren aufgrund von Einsparmaßnahmen vor allem bei der Arbeitslosenhilfe ebenfalls an Dynamik. Die Selbständigen- und Vermögenseinkommen werden mit der konjunkturellen Besserung wieder deutlicher zulegen. Insgesamt dürfte in diesem Jahr die Expansion der verfügbaren Einkommen stärker als im Vorjahr ausfallen. Bei leicht rückläufiger Sparquote steigen die nominalen privaten Konsumausgaben etwas schneller als die verfügbaren Einkommen.

Tabelle 6:
Verfügbares Einkommen und Konsumausgaben der privaten Haushalte^a in Deutschland
- Veränderung gegenüber Vorjahr in % -

	2001	2002	2003
Verfügbares Einkommen, nominal	3,8	1,1	2,0
<i>darunter:</i>			
Nettolöhne und -gehälter	3,5	1,5	1,0
Monetäre Sozialleistungen	2,3	3,7	1,7
Selbständigen-, Vermögenseinkommen	5,4	-2,6	3,3
Sparen	6,7	3,1	0,6
Private Konsumausgaben, nominal	3,5	0,9	2,2
<i>Nachrichtlich:</i>			
Bruttolöhne und -gehälter	2,2	1,5	2,1
Sparquote (in %)	10,1	10,3	10,1
Preisindex des privaten Konsums	1,9	1,4	1,6
Private Konsumausgaben, real	1,5	-0,5	0,7

^a Einschließlich der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quellen: Statistisches Bundesamt; ab 2002: Prognose des IWH.

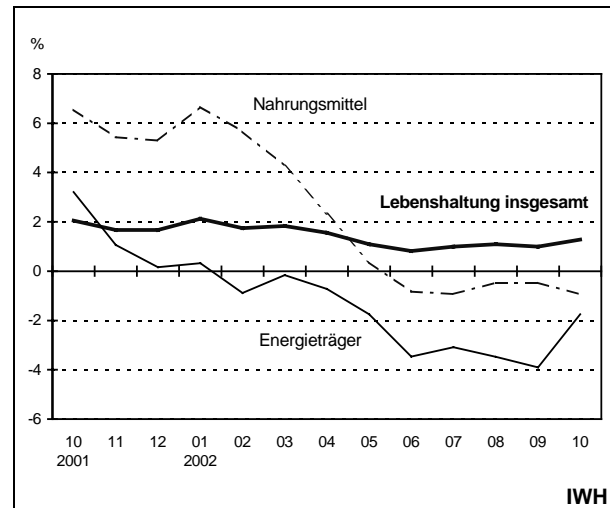
Zugleich erhöhen sich die Preise für die Lebenshaltung infolge des Anstiegs steuerlicher Belastungen. Dadurch dürften die realen privaten Konsumausgaben zusätzlich gedämpft werden. Alles in allem nehmen sie nach einem Rückgang im vorherigen Jahr in diesem mit 0,7% leicht zu. Im Jahr 2004 dürfte der private Konsum infolge einer merklich verbesserten Einkommenssituation der privaten Haushalte aufgrund der zunehmenden Beschäftigung und der steuerlichen Entlastung im Zuge der zweiten Stufe der „Steuerreform 2000“ verstärkt zulegen.

Preisaufrtrieb infolge Steuererhöhungen

Im Verlauf des Jahres 2002 hat sich der Anstieg der Preise für die Lebenshaltung nach dem Schub zu Beginn des Jahres infolge der Anhebung der indirekten Steuern und der Verteuerung der Lebensmittel sowie der Dienstleistungen deutlich beruhigt. Sinkende Preise für Nahrungsmittel und Energieträger haben letztlich zu einer recht geringen

jahresdurchschnittlichen Preiserhöhung der Lebenshaltung von 1,3% geführt.

Abbildung 5:
Entwicklung des Preisindexes für die Lebenshaltung und ausgewählter Komponenten
- Veränderung gegenüber Vorjahr in % -



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Im Jahr 2003 wird die Teuerungsrate der Lebenshaltung nicht weiter zurückgehen. Zwar dämpft die schwache Nachfrage den Preisaufrtrieb, aber die steigenden Lohnstückkosten infolge der kräftigen Erhöhung der Tariflöhne und der starken Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge wirken einem Preisrückgang entgegen. Zudem wurden zu Jahresanfang nochmals die Tabaksteuer sowie die Mineralöl- und Stromsteuer in Umsetzung der Ökosteuerreform angehoben. Darüber hinaus traten neue Steuererhöhungen (Abbau von Vergünstigungen bei der Ökosteuer, Wegfall des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes bei ausgewählten Gütergruppen) in Kraft, die sich mit rund 0,2 Prozentpunkten in der Preisentwicklung niederschlagen. Seitens der Importpreise ist nur ein leichter Anstieg zu erwarten, zumal von keinem erneuten Ölpreisschock ausgegangen wird. Alles in allem dürfte sich der Preisindex für die Lebenshaltung im Jahresdurchschnitt 2003 um 1,5% erhöhen. Auch im nächsten Jahr dürfte das Preisklima ruhig bleiben und sich ähnlich wie in diesem Jahr entwickeln.

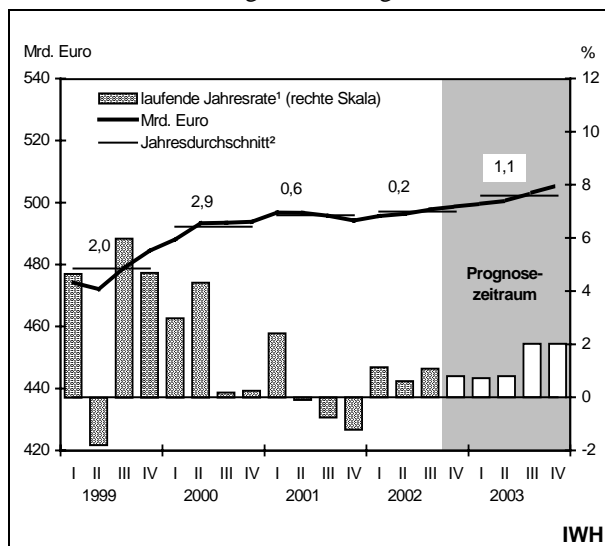
Produktionsausdehnung in diesem Jahr erneut gering

Nach vier Quartalen mit sehr geringem Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Aktivität startet die deutsche Wirtschaft auch äußerst schwach in das Jahr 2003. Maßgebend hierfür sind die fehlenden Impulse von

der Binnennachfrage. Einzig die sich langsam erholende Weltkonjunktur sorgt für eine leichte Aufwärtsbewegung. Die gesamtwirtschaftlichen Produktionseffekte, die von der Beseitigung der Schäden der Flutkatastrophe ausgehen, bleiben zwar regional von einiger Bedeutung; für Deutschland insgesamt werden sie jedoch nicht ins Gewicht fallen.

In der zweiten Jahreshälfte gewinnt die gesamtwirtschaftliche Produktion etwas an Schwung. Die Industrieproduktion wird dann von der etwas gestiegenen Dynamik auf den Außenmärkten, beim privaten Konsum und bei den Ausrüstungsinvestitionen angeregt. Davon werden auch die Finanz- und Unternehmensdienstleistungen profitieren. Die Bauproduktion wird infolge der schwachen Nachfrage nochmals abnehmen. Allerdings federn insbesondere die Maßnahmen zur Beseitigung der Flutschäden sowie Vorzieheffekte vor allem im Eigenheimbau den Rückgang der Bauproduktion temporär ab.

Abbildung 6:
Reales Bruttoinlandsprodukt in Deutschland
- Saison- und arbeitstäglich bereinigter Verlauf -



¹⁾ Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %, auf Jahresrate hochgerechnet. – ²⁾ Zahlenangaben: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH; ab 4. Quartal 2002: Prognose des IWH.

Alles in allem wird das Bruttoinlandsprodukt in diesem Jahr um 1,1% zunehmen. Ohne die Dämpfung infolge der Anhebung von Steuern und Abgaben sowie Sparmaßnahmen in den öffentlichen Haushalten wäre die Rate knapp einen halben Prozentpunkt höher. Allein die Anhebung der Sozialbeiträge verringert, wie eine Simulation mit dem makroökonomischen Modell des IWH zeigt, zu-

sammengenommen den Anstieg des Bruttoinlandsprodukts um 0,2 Prozentpunkte (vgl. Kasten 2). Im Gefolge einer spürbaren Belebung der Weltkonjunktur und einer Erholung der Binnennachfrage wird die gesamtwirtschaftliche Produktion im Jahr 2004 stärker expandieren. Das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland wird dann um etwa 2,3% steigen. Begünstigt wird diese Entwicklung durch einen Kalendereffekt. Das Jahr 2004 ist ein Schaltjahr. Außerdem fallen mehr Feiertage als in diesem Jahr auf das Wochenende, sodass es insgesamt 4,7 zusätzliche Arbeitstage hat.

In Ostdeutschland wird das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2003 wegen der Aktivitäten zur Beseitigung der Flutschäden mit 1,5%, und damit vorübergehend stärker als in Westdeutschland, zunehmen. Im kommenden Jahr dürfte die gesamtwirtschaftliche Produktion infolge des drastischen Rückgangs der Bauaktivitäten nach dem Auslaufen des Sondereffekts etwa in gleichem Tempo wie in diesem ausgeweitet werden.

Besserung am Arbeitsmarkt erst nach 2003

Im vergangenen Jahr hat sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt drastisch verschlechtert. Die Zahl der Erwerbstätigen nahm um 230 000 Personen gegenüber dem Vorjahr ab; die Zahl der Arbeitslosen stieg um 204 000 Personen. Die Arbeitslosenquote betrug 9,5%.

Die Beschäftigungssituation wird sich im Jahr 2003 aufgrund der schwachen Konjunktur und der gestiegenen Arbeitskosten weiter eintrüben. Die Zahl der Erwerbstätigen wird im Durchschnitt um knapp 180 000 Personen unter dem Vorjahresniveau liegen. Per saldo werden etwa 0,5% aller Arbeitsplätze abgebaut.

Maßgeblich für die deutliche Erhöhung der Arbeitskosten sind die Tariflohnsteigerungen von 2,8% gegenüber dem Vorjahr. Hinzu kommt, dass auch die Lohnnebenkosten zunehmen. Mit der Anhebung der Beitragssätze zur Gesetzlichen Rentenversicherung und des durchschnittlichen Beitragssatzes zu den Krankenkassen werden sie um knapp einen halben Prozentpunkt in die Höhe gehen. Insgesamt werden die Lohnstückkosten um 1,7% gegenüber dem Vorjahr steigen. Dies forciert die Rationalisierungsbemühungen der Unternehmen und mündet letztlich – wie die in Kasten 2 dargestellten Modellrechnungen belegen – in einem verstärkten Beschäftigungsabbau.

Die Zahl der registrierten Arbeitslosen wird in diesem Jahr um mehr als 120 000 Personen zunehmen und sich damit auf fast 4,2 Millionen Per-

Produktions- und Beschäftigungseffekte einer Anhebung der Beitragssätze zu den Sozialversicherungen

Die quantitativen Auswirkungen der Erhöhung der Beitragssätze zu den Sozialversicherungen auf Produktion und Beschäftigung sind mit dem makroökonomischen Modell des IWH abgeschätzt worden. Konkret wird eine dauerhafte Anhebung um 1 Prozentpunkt ab 01.01.2003 betrachtet, der sich hälftig auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber verteilt. Dies entspricht etwa der Summe der geplanten Änderungen der Sätze in der Renten- und der Krankenversicherung und der Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen in der Renten- und Arbeitslosenversicherung.

Ein Anstieg der Arbeitgeberbeiträge führt bei gegebenem Bruttolohn zu einer Erhöhung der Lohnnebenkosten. Dieser Effekt verschlechtert die Wettbewerbsposition abhängiger Arbeit. In der Folge wird Beschäftigung substituiert, sodass die Arbeitslosigkeit steigt. Der Anstieg der Arbeitnehmerbeiträge bremst die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Sinkende Nettolöhne ziehen geringere Konsumausgaben nach sich. Dadurch werden Multiplikatorprozesse ausgelöst, die das Investitionsgeschehen negativ beeinflussen. Damit ist ein Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion zu erwarten, die sich kurzfristig an den Nachfragebedingungen orientiert. Die Produktionseinbußen führen zu einer abermaligen Reduktion der Beschäftigung. Da sich die gesamtwirtschaftliche Aktivität insgesamt vermindert, schwächt sich die Nachfrage nach Importen ab, sodass sich der Außenbeitrag tendenziell verbessert. Dies reicht allerdings nicht aus, um den Rückgang bei Konsum und Investitionen auszugleichen.

In der Tabelle sind die erwarteten Auswirkungen auf Beschäftigung, Bruttoinlandsprodukt, Konsum, Investitionen und Importe dargestellt, die bei einer Erhöhung der Beitragssätze für die nächsten zwei Jahre zu erwarten sind. Die Simulationsergebnisse zeigen, dass die abhängige Beschäftigung im Jahr der Beitragsanhebung um 114 000 Personen sinkt. Die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts ist rund 0,2 Prozentpunkte niedriger als im Szenario ohne Beitragserhöhung.

Tabelle:
Effekte steigender Beitragssätze zu den Sozialversicherungen
- Differenz der Anzahl bzw. Veränderungsrate zur Basisrechnung -

	2003	2004
Beschäftigung in Personen	-114 000	-72 000
	<i>in Prozentpunkten</i>	
Privater Konsum	-0,3	0,1
Unternehmensinvestitionen	-0,7	0,4
Importe	-0,4	0,2
Bruttoinlandsprodukt	-0,2	0,1

Quelle: Simulation mit dem makroökonomischen Modell des IWH.

Die Effekte schwächen sich im Zeitverlauf ab. So vermindert sich der Beschäftigungsverlust am Ende von 2004 auf 72 000 Personen, während sich bei den Nachfrageaggregaten eine relativ höhere Dynamik zeigt. Dies ist auf endogene Anpassungsprozesse zurückzuführen, die im makroökonomischen Modell ablaufen. Zum Beispiel nehmen in der Logik des Modells die Lohnforderungen infolge der steigenden Arbeitslosigkeit ab, was die Wettbewerbssituation des Faktors Arbeit allmählich wieder verbessert. Darüber hinaus impliziert die im Modell verwendete geldpolitische Regel leichte Zinssenkungen, die die Entwicklung der Nachfrageaggregate unterstützen. Sollten diese Anpassungen ausbleiben, wäre der anfängliche Beschäftigungsverlust permanent.

Tabelle 7:
Eckdaten des Arbeitsmarktes in Deutschland
- Jahresdurchschnitt in 1 000 Personen -

	Deutschland			Westdeutschland (mit Berlin)			Ostdeutschland (ohne Berlin)		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Erwerbstätige (Inland)	38 918	38 688	38 510	33 084	32 948	32 785	5 834	5 740	5 725
darunter:									
ABM-Beschäftigte ^a	243	192	175	71	58	50	172	134	125
Berufliche Vollzeitweiterbildung	315	305	305	190	185	185	125	120	120
Vorruheständler ^b	225	285	285	144	190	190	81	95	95
Arbeitslose ^c	3 852	4 056	4 190	2 593	2 785	2 950	1 259	1 271	1 240
Arbeitslosenquote ^d (in %)	9,0	9,5	9,8	7,3	7,8	8,3	17,7	18,1	17,8

^a Beschäftigte in Arbeitsbeschaffungs- und traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen sowie in Strukturanpassungsmaßnahmen SAM OfW. –
^b Einschließlich der Arbeitslosen nach § 428 SGB III. – ^c Nationale Definition. – ^d Arbeitslose in Prozent der Erwerbspersonen (Inland).

Quellen: Statistisches Bundesamt (Rechenstand: November 2002); Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder (Rechenstand: Oktober 2002); Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IWH; ab 2002: Prognose des IWH.

sonen belaufen. Besonders hoch wird die Arbeitslosigkeit – wie saisonüblich – im ersten Quartal sein. Dann werden reichlich 4,4 Millionen Personen arbeitslos gemeldet sein. Der Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit beschränkt sich auf Westdeutschland. In Ostdeutschland kommt es wegen der anhaltenden Abnahme des Erwerbspersonenpotentials zu einem Rückgang der Arbeitslosenzahl um 31 000 Personen.

Auch im Jahr 2003 wird die Beschäftigungslage durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gestützt. Umfang und Struktur lassen sich jedoch zur Zeit nur schwer abschätzen, da die organisatorischen Veränderungen in der Bundesanstalt für Arbeit erst am Anfang stehen und die Umsetzungsmodalitäten der Vorhaben zur besseren Vermittlung von Arbeitslosen noch nicht in allen Einzelheiten klar sind. Es ist jedoch damit zu rechnen, dass es zu einer weiteren Rückführung bei den Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen kommen wird. Die Maßnahmen der beruflichen Fortbildung dürften im Großen und Ganzen auf dem Vorjahresniveau fortgeführt werden. Der Personenkreis, der von anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten – wie beispielsweise Eingliederungszuschüsse – erfasst wird, nimmt auch in diesem Jahr zu.

Im Jahr 2004 wird sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt infolge der konjunkturellen Belebung bessern. Die Erwerbstätigkeit wird dann um 290 000 Personen bzw. 0,8% steigen. Die registrierte Arbeitslosigkeit wird auf rund 4 Millionen Personen sinken. Die Arbeitslosenquote ist mit 9,4% allerdings nach wie vor sehr hoch.

An der ungünstigen Entwicklung der Arbeitsmarktlage in diesem wie auch im nächsten Jahr werden die von der „Hartz-Kommission“ angestoßenen Vorhaben der Regierung wenig ändern (vgl. Kasten 3). Der Beschäftigungseffekt der bereits in Kraft getretenen Vorhaben wird sich für dieses Jahr unter bestimmten Annahmen auf 100 000 bis 180 000 Personen belaufen. Per saldo werden jedoch die positiven Effekte dieser Maßnahmen durch die negativen Wirkungen, die sich aus der Erhöhung der Arbeitskosten ergeben (vgl. Kasten 2), in etwa kompensiert. Dies gilt auch für das folgende Jahr. Insgesamt ergibt sich somit im Prognosezeitraum keine nennenswerte Entlastung auf dem Arbeitsmarkt.

Lage der öffentlichen Haushalte weiterhin prekär

Im Gefolge der konjunkturellen Entwicklung lag das gesamtwirtschaftliche Defizit im vergangenen Jahr bei 3,5% des nominalen Bruttoinlandsprodukts und verfehlte die im Maastricht-Vertrag gesetzte Obergrenze von 3% deutlich. Der Konsolidierungsdruck nimmt damit immer mehr zu und wird die Haushaltsentwicklung im laufenden und im kommenden Jahr maßgeblich beeinflussen. Zum jetzigen Zeitpunkt zeichnen sich Vorhaben in einer Größenordnung von 21½ Mrd. Euro ab (vgl. Kasten 4).

So werden sich die Vorleistungen und die sozialen Sachleistungen im laufenden Jahr mit 2,2 beziehungsweise 2,9% (nach 2,3 beziehungsweise 3,4%) eher verhalten entwickeln. Vor allem die beabsichtigten Einsparungen im Gesundheitswesen sind hierfür ausschlaggebend. Auch die Arbeit-

Beschäftigungseffekte der jüngsten arbeitsmarktpolitischen Vorhaben gering

Nach der Einigung im Vermittlungsausschuss hat der Bundestag noch vor der Weihnachtspause die beiden „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ beschlossen. Am gleichen Tag hat das zweite – zustimmungsbedürftige – Gesetz den Bundesrat passiert. Beide Gesetze traten zum 1. Januar 2003 in Kraft. Ausgenommen davon ist die Neuregelung der Mini-Jobs, die erst ab dem 1. April dieses Jahres gelten wird.

In der Öffentlichkeit werden mitunter große Hoffnungen in die arbeitsmarktpolitischen Wirkungen der von der „Hartz-Kommission“ angestoßenen Vorhaben gesetzt. Schwierig ist es allerdings, die zu erwartenden Beschäftigungseffekte abzuschätzen, da viele organisatorische Regelungen zur Umsetzung der Vorschläge noch nicht klar genug sind. Im Folgenden wird zunächst anhand von Plausibilitätsüberlegungen der Personenkreis abgesteckt, auf den sich die einzelnen Maßnahmen beziehen. Sodann wird die wahrscheinliche Inanspruchnahme der Maßnahmen durch diesen Personenkreis geschätzt.

Personal-Service-Agenturen (PSA): Die PSA sollen übergangsweise Arbeitslose beschäftigen, um sie an private Firmen auszuleihen. Ihnen soll damit der Übergang in den ersten Arbeitsmarkt erleichtert werden. Für eine Anstellung in einer PSA kommen Personen in Frage, die bestimmte Voraussetzungen vor allem bezüglich Qualifikation, Gesundheit und Alter erfüllen. Aus dem Bestand der registrierten Arbeitslosen werden schätzungsweise eine halbe bis eine Million Personen diesen Anforderungen gerecht. Eine solche Potentialschätzung scheint jedoch bei einem gegenwärtigen Bestand an Leiharbeitern in Höhe von 350 000 Personen wenig realistisch, zumal die Zahl der Leiharbeiter in den letzten fünf Jahren „nur“ um durchschnittlich 35 000 pro Jahr zugenommen hat. Alternativ kann der Kreis der zusätzlich für Leiharbeit in Frage kommenden Personen über das Angebot an freien Stellen bestimmt werden. Bei den Arbeitsämtern waren Ende des Jahres 2002 etwa 340 000 freie Stellen im Bestand. Vor diesem Hintergrund lassen sich realistischerweise kurzfristig etwa 50 000 Leiharbeitsverhältnisse begründen. Allerdings werden diese zusätzlichen Leiharbeitsverhältnisse nur dann geschaffen, wenn die Arbeitskosten eines Leiharbeiters deutlich unter denen eines festangestellten Arbeitnehmers liegen. Dies dürfte auch gerechtfertigt sein, da Leiharbeiter in der Regel noch nicht über die gleiche Berufserfahrung verfügen wie Stammbeschafteten. Besteht kein entsprechender Lohnabstand, wird der Beschäftigungseffekt der PSA auf dem ersten Arbeitsmarkt nahezu null sein.

Kapital für Arbeit: Hier sollen Arbeitslose mittels eines Darlehens für Arbeitgeber in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden. Die Gewährung des Darlehens ist an eine ausreichende Bonität des beantragenden Unternehmens und an die dauerhafte Einstellung eines Arbeitslosen gebunden. Bei einem Darlehen von maximal 100 000 Euro je Arbeitslosen und einem Kreditvolumen von 20 Mrd. Euro könnten maximal 200 000 Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden. Der tatsächliche Beschäftigungseffekt dürfte jedoch sehr viel geringer ausfallen, da Mitnahmeeffekte, Missbrauch, aber auch Substitutionseffekte auftreten werden.^a Alles in allem kann mit einem Netto-Beschäftigungseffekt von etwa 20 000 Personen gerechnet werden.

Niedriglohnbereich („Mini-Jobs“): Der Niedriglohnsektor umfasst jetzt im Wesentlichen zwei Segmente: Im Bereich einer „Grundzone“ gilt eine Geringfügigkeitsgrenze bis 400 Euro pro Monat. Sie entspricht ungefähr der bisherigen geringfügigen Beschäftigung (325-Euro-Jobs). Die Arbeitnehmer bleiben steuer- und abgabenfrei gestellt; die Pauschalabgabe der Arbeitgeber erhöht sich aber auf 25%. Bei haushaltsnahen Dienstleistungen beträgt diese Pauschalabgabe lediglich 12%. Darüber hinaus gibt es eine „Gleitzone“ mit einer Verdienstspanne von oberhalb 400 bis 800 Euro pro Monat. Hier zahlen die Arbeitnehmer noch nicht die vollen Sozialbeiträge; die Beiträge steigen jedoch mit zunehmendem Einkommen. Mit der Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze von 325 auf 400 Euro pro Monat und der Einführung der „Gleitzone“ werden von dieser Seite Anreize für die Arbeitsaufnahme geschaffen. Beim gegenwärtigen Bestand an geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen von etwa 4 Millionen kann davon ausgegangen werden, dass relativ kurzfristig etwa 80 000 bis 110 000 derartige Arbeitsplätze geschaffen werden können.

Besonders große Hoffnungen setzt die Politik in diesem Zusammenhang auf die Schaffung von haushaltsnahen Arbeitsplätzen. Bei der Abschätzung dieses Potentials ist zunächst davon auszugehen, dass zur Zeit nur etwa 40 000 Beschäftigte in privaten Haushalten sozialversicherungspflichtig tätig sind. Der überwiegende Teil der haushaltsnahen Dienstleistungen wird vermutlich in Schwarzarbeit erbracht. Für die Nachfrage *zusätzlich* bezahlter Haushaltsdienstleistungen dürften lediglich Haushalte mit sehr hohen Einkommen in Frage kommen. Die Zahl der Haushalte mit einem Haushaltsnettoeinkommen von über 3 835 Euro belief sich im Jahre 2000 in Deutschland auf 2,8 Millionen.^b Würden Haushalte am unteren Rand dieser Einkommensgruppe eine Haushalthilfe mit einem Entgelt von monatlich 500 Euro beschäftigen, so würden knapp 15% des Haushaltsnettoeinkommens dafür gebunden. Unterstellt man, dass insgesamt etwa 1% der Haushalte mit einem Nettoeinkommen von über 3 835 Euro je einen *zusätzlichen* Mini-Job schafft, dann würde der Beschäftigungseffekt knapp 30 000 Personen betragen. Damit dürfte die Obergrenze abgesteckt sein.

In eine ähnliche Wirkungsrichtung wie die Förderung der Mini-Jobs zielen die so genannte „*Ich-AG*“ und die „*Familien-AG*“. Für eine Abschätzung der Beschäftigungspotentiale, die diese Instrumente eröffnen, liegen jedoch keine Anhaltspunkte vor. Generell – und das gilt insbesondere auch für die haushaltsnahen Dienstleistungen – ist allerdings zu bezweifeln, dass der intendierte freiwillige Übergang von einer Tätigkeit in der Schattenwirtschaft in ein legales Beschäftigungsverhältnis in einem größeren Umfang erfolgen wird.

Alles in allem dürfte die Zahl der – für sich genommen – zusätzlich induzierten Arbeitsplätze zwischen 100 000 und 180 000 liegen. Die registrierte Arbeitslosigkeit würde in einem geringeren Maße abgebaut, da ein Teil der zusätzlichen Beschäftigung aus der Stillen Reserve gewonnen werden dürfte.

^a Vgl. BUSCHER, H.: Kapital für Arbeit: Der Jobfloater kommt ab November 2002, in: IWH, Wirtschaft im Wandel, 13/2002, S. 373 ff. –

^b Die höchste statistisch ausgewiesene Haushaltsnettoeinkommensgruppe beginnt bei 3 835 Euro, vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 1, Reihe 3.

nehmerentgelte werden mit 2,2% nur gering steigen. Ursächlich hierfür ist ein maßvoller Tarifabschluss im öffentlichen Dienst, der – wie hier unterstellt – um einen $\frac{3}{4}$ Prozentpunkt hinter der durchschnittlichen Entwicklung in der Gesamtwirtschaft zurückbleibt. Die monetären Sozialleistungen werden lediglich um 1,8% zunehmen, obwohl sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt in durchschnittlicher Betrachtung gegenüber dem vergangenen Jahr verschlechtert. Ausschlaggebend sind die Leistungskürzungen – vor allem bei der Arbeitslosenhilfe. So soll bei den Betroffenen demnächst das Vermögen des Partners angerechnet werden, wodurch im laufenden Jahr geringere Ausgaben in Höhe von 1,4 Mrd. Euro erwartet werden. Allerdings schlagen sich in diesem Bereich auch Einsparungen des Bundes zu Lasten der Sozialversicherungen nieder. So spart der Bund bei der Arbeitslosenhilfe durch die Senkung der Beiträge für Arbeitslosenhilfeempfänger an die Gesetzliche Krankenversicherung. Darüber hinaus wird die Zahlung von Beiträgen an die Gesetzliche Rentenversicherung von Dezember 2003 auf Januar 2004 verschoben, wodurch das laufende Haushaltsjahr entlastet wird. Insgesamt werden so 1,4 Mrd. Euro „gespart“.

Die Bruttoinvestitionen des Staates steigen mit 1,9%, nachdem sie in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken sind. Allerdings wird der rückläufige Trend lediglich durch die Beseitigung der Flutschäden unterbrochen. Selbst der Anstieg im laufenden Jahr kann nicht verhindern, dass die Investitionen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt weiter sinken. Insgesamt nehmen die Ausgaben im Jahr 2003 um 2,2% (nach 2,4% im Jahr 2002) und damit wieder langsamer als das nominale Bruttoinlandsprodukt zu. Im kommenden Jahr werden die Staatsausgaben nur noch um 1,7% steigen. Zum einen entfalten die beschriebenen Konsolidierungsmaßnahmen eine stärkere kassenmäßige Wirkung. Zum anderen wird aber auch die wieder anziehende Konjunktur zu einem geringeren Ausgabenzuwachs führen.

Die Einnahmen werden im laufenden Jahr deutlich steigen. So werden die Steuereinnahmen in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wieder um 4% zunehmen, nachdem sie im vergangenen Jahr um 0,6% gesunken waren. Hier wirkt sich die wirtschaftliche Erholung aus. Hinzu kommt, dass mit dem Aussetzen der zweiten Stufe der „Steuerreform 2000“ die Zeichen sich im Zuge der Konsolidierungsmaßnahmen weitere

Kasten 4:

Finanzpolitische Annahmen

Neben der Umsetzung der bereits gesetzlich fixierten Steuerrechtsänderungen (letzte Stufe der Öko-steuerreform, weitere Anhebung der Tabaksteuer zum 1. Januar 2003, Flutopfersolidaritätsgesetz) zeichnet sich eine Reihe von Maßnahmen zur Konsolidierung des öffentlichen Gesamthaushalts ab. Diese Vorhaben sind teilweise bereits im Gesetzgebungsverfahren, teilweise aber noch mit erheblicher Unsicherheit behaftet. Die davon in die Prognose eingestellten Maßnahmen sind der folgenden Tabelle zu entnehmen.

Tabelle:

Kassenmäßige Auswirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen auf den öffentlichen Gesamthaushalt - Mehreinnahmen oder Minderausgaben (+)/Mindereinnahmen oder Mehrausgaben (-) gegenüber Status Quo 2002, in Mrd. Euro -

	2003	2004	2005	2006
Steuerliche Maßnahmen				
Steuervergünstigungsabbaugesetz				
- Einkommensteuer (allgemein)	0,62	2,52	4,03	5,14
- Unternehmensbereich	1,51	6,18	8,87	9,40
- Umsatzsteuer	1,45	2,01	2,19	2,23
Weiterentwicklung der ökologischen Steuerreform	1,45	1,45	1,45	1,45
Maßnahmen in Zusammenhang mit der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe				
- Stärkere Berücksichtigung des Vermögens des Partners bei Arbeitslosenhilfebeziehern	1,31	2,37	2,37	2,37
- Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze in der Arbeitslosenversicherung	0,45	0,45	0,45	0,45
- Zahlungsverchiebung zu Lasten der Rentenversicherung	0,65	0	0	0
- Senkung der Krankenkassenbeiträge für die Bezieher von Arbeitslosenhilfe zu Lasten der Krankenversicherung	0,70	0,70	0,70	0,70
- sonstige Maßnahmen	0,46	1,01	1,31	1,39
Maßnahmen in Zusammenhang mit der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung				
- Rabattregelungen bei Apotheken, Pharma-Unternehmen und Pharmazeutischem Großhandel	1,37	1,37	1,37	1,37
- Nullrunde für Ärzte, Zahnärzte, Krankenhäuser, Preissenkung für zahntechnische Leistungen	0,43	0,43	0,43	0,43
- Reduzierung des Sterbegeldes	0,38	0,38	0,38	0,38
- Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze für Neuabschlüsse	0,20	0,20	0,20	0,20
- Senkung der Krankenkassenbeiträge für die Bezieher von Arbeitslosenhilfe zu Lasten der Krankenversicherung	-0,70	-0,70	-0,70	-0,70
- Anhebung des durchschnittlichen Beitragssatzes zur Gesetzlichen Krankenversicherung um 0,3 Prozentpunkte	2,31	2,42	2,52	2,62
Maßnahmen in Zusammenhang mit der Gesetzlichen Rentenversicherung				
- Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze in der Gesetzlichen Rentenversicherung	1,00	1,04	1,08	1,12
- Zahlungsverchiebung zu Lasten der Rentenversicherung	-0,65	0	0	0
- Anhebung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Rentenversicherung um 0,4 Prozentpunkte	3,75	3,90	4,06	4,22
- Senkung der Mindestschwankungsreserve von 0,8 auf 0,5 Prozent der monatlichen Durchschnittsausgabe	4,70	4,90	5,08	5,29
Summe der Maßnahmen insgesamt	21,39	30,63	35,79	38,06

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Bundesregierung; Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit; Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung; Schätzungen und Berechnungen des IWH.

Steuererhöhungen ab, die im laufenden Jahr ein Volumen von 5 Mrd. Euro ausmachen.

Progression im Einkommensteuertarif wieder voll greift. Außerdem trat zum 1. Januar 2003 die letzte Stufe der Ökosteuerreform in Kraft und die Tabaksteuer wurde abermals erhöht. Darüber hinaus

Die Sozialbeiträge steigen in diesem Jahr mit 3,9% merklich – nach 1,6% im vergangenen Jahr. Bei einer nach wie vor verhaltenen Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter sind dafür vor allem die Erhöhungen des Beitragssatzes in der Gesetzlichen Rentenversicherung, ein Anstieg des durchschnittlichen Beitragssatzes zur Gesetzlichen Krankenversicherung sowie die Anhebung der allgemeinen Bemessungsgrenze in der Renten- und Arbeitslosenversicherung verantwortlich.

Insgesamt werden die Einnahmen im Jahr 2003 um 3,6% zunehmen, nach 0,8% im vergangenen Jahr. Im kommenden Jahr werden sie dann um 3,9% zulegen. Dies beruht vor allem auf den Steuereinnahmen. Trotz der zum 1. Januar 2004 geplanten zweiten Stufe der Steuerreform steigen sie mit 5,1%. Dies liegt zum einen an der wieder anziehenden wirtschaftlichen Entwicklung, aber auch daran, dass die kassenmäßigen Volumina der im laufenden Jahr vorgenommenen Steuererhöhungen bei der Einkommensteuer und im Unternehmensbereich dynamisch anwachsen werden. Außerdem werden auch die Sozialbeiträge mit der Besserung auf dem Arbeitsmarkt mit 3% noch einmal überdurchschnittlich zulegen.

Im laufenden Jahr wird die Defizitquote bei der prognostizierten Entwicklung knapp unter die 3-Prozent-Grenze sinken – auf 2,9%. Damit ist eine nochmalige Überschreitung des Zielwertes nicht auszuschließen. Im kommenden Jahr wird sie dann auf 1,9% zurückgehen.

Wirtschaftspolitik

Europäische Geldpolitik für Deutschland?

Die Europäische Zentralbank hat Anfang Dezember letzten Jahres ihre Leitzinsen um einen halben Prozentpunkt gesenkt. Der Mindestbietungssatz für Hauptrefinanzierungsgeschäfte liegt damit bei 2,75%. Die EZB begründete ihren Schritt mit dem nachlassenden Inflationsdruck aufgrund der schwachen Konjunktur im Euroraum und der Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar im Sommer vergangenen Jahres sowie mit weiterhin bestehenden Risiken einer nochmaligen Verschlechterung der konjunkturellen Lage.

Die Entscheidung lässt sich nur mit Mühe aus der grundsätzlichen geldpolitischen Strategie der EZB ableiten. Schließlich rechnet die EZB auch für die ersten Monate des Jahres 2003 mit der Möglichkeit, dass der Harmonisierte Verbraucherpreisindex mit über 2% im Vorjahresvergleich steigt und damit das Ziel der Preisniveaustabilität nach ihrer eigenen Definition weiterhin verfehlt wird. Allerdings zielen die geldpolitischen Maßnahmen nicht auf die laufende, sondern auf die zukünftige Inflationsrate ab. Mit der so genannten „ersten Säule“ der EZB-Strategie zur Beurteilung der Gefahren für die Preisniveaustabilität kann die Zinssenkung freilich erst recht nicht begründet werden: Der Geldmantel M3 ist bis zuletzt mit einer Jahresrate von über 7% deutlich schneller gewachsen, als der Referenzwert der EZB von 4,5% vorgibt. Nach wie vor müssen Sonderfaktoren wie die Unsicherheit auf den Finanzmärkten und die veränderte Kassenhaltung aufgrund des niedrigen Nominalzinsniveaus erklären, warum von der Liquiditätsentwicklung derzeit keine Risiken für die Preisniveaustabilität ausgehen. Immerhin sprechen die trüben Konjunkturaussichten, die über die „zweite Säule“ Berücksichtigung finden, für einen allmählichen Rückgang der Preissteigerungsrate. Expertenbefragungen durch die EZB im Herbst letzten Jahres ergaben denn auch durchschnittliche Inflationsprognosen für 2003 von knapp unter 2%.⁷ Weil die Finanzmärkte damals schon mit der Leitzinssenkung rechneteten, durfte die EZB davon ausgehen, dass der Zinsschritt für strategiekonform gehalten wird.

Allerdings kommen Zweifel am Sinn der Zieldefinition einer „Inflationsrate von unter 2%“ auf, wenn die EZB bereits gegensteuert, sobald die Teuerung auch nur knapp unter die 2-Prozent-Marke zu fallen droht. Der Grund für diese einseitige Auslegung der Definition liegt wohl in der Sorge um deflationäre Prozesse. Der Chefvolkswirt der EZB hat sich jüngst dafür ausgesprochen, wegen Deflationsrisiken grundsätzlich „zu vermeiden, dass die Inflationsrate auf Dauer unter eine Sicherheitsmarge – etwa unter die 1-Prozent-Marke – fällt“.⁸ Der Zinsschritt von Anfang Dezember scheint darauf hinzudeuten, dass die Si-

⁷ Vgl. EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK: Monatsbericht, November 2002, S. 32.

⁸ Vgl. ISSING, O.: The Euro after four years: Is there a risk for deflation? 16th European Finance Convention, 2. Dezember 2002, European Central Bank, Press Division London, S. 4 (Übersetzung aus dem Englischen: IWH).

cherheitsmarge des Zentralbankrats eher bei knapp unter 2% liegt. Möglicherweise stehen aber noch andere, unausgesprochene Motive hinter der Zinsentscheidung: Die 1-Prozent-Marge für den Euroraum als Ganzes wird vom Zentralbankrat beachtet. Sie gilt aber auch für die Teuerung in einzelnen großen Ländern des Euroraums, und gegenwärtig gilt sie für Deutschland. Dort lag die Steigerungsrate des Harmonisierten Verbraucherpreisindex im November 2002 bei 1,0%.

Grundsätzlich ist die EZB für die Geldpolitik im Euroraum als Ganzes verantwortlich. Die Zentralbank erläutert deshalb ihre Politikmaßnahmen ohne Hinweis auf die Entwicklungen in einzelnen Ländern. Und doch muss eine vollständige Analyse der monetären Rahmenbedingungen in Europa regionale Disparitäten der Inflationsraten berücksichtigen. Die Inflationsdifferenzen sind nicht nur als Verschiebung der relativen Preise von Gütern aus unterschiedlichen Regionen zu verstehen, sondern sie sind zu einem Gutteil der Niederschlag längerfristiger struktureller Anpassungsprozesse. Diese Prozesse ziehen sich in die Länge, weil wichtige Märkte in Europa, besonders die für Arbeit, von einer Integration weit entfernt sind. Deshalb ist es möglich, dass gegenwärtig nur für ein Land, und zwar für Deutschland, und nicht für den gesamten Euroraum, die Gefahr eines Abrutschens in die Deflation diskutiert wird; ein Szenario, das dann freilich Rückwirkungen auf die Währungsunion als Ganzes hätte.

Wie ernst ist die Deflationsgefahr zu nehmen? In dieser Prognose wird aufgezeigt, dass Tariflohnsteigerungen sowie die Erhöhung von Sozialabgaben und indirekten Steuern Deflation im Sinne negativer Inflationsraten trotz schwacher Binnen- nachfrage verhindern werden, weil die Unternehmer ihre Kostenmehrbelastung teilweise auf die Verbraucherpreise überwälzen. Auf den ersten Blick scheinen also die Steuer- und Abgabenerhöhungen neben Kaufkraftentzug auch noch eine positive Wirkung für die Konjunktur zu haben. Das Bild ändert sich freilich, wenn die genaueren Ursachen für die Gefahren einer Deflation ins Blickfeld geraten.

Was deflationäre Entwicklungen erst besonders bedrohlich werden lässt, ist der Verfall von Vermögenswerten wie Aktien und Immobilien: Haushalte passen das Ausgabeverhalten ihrem reduzierten Vermögen an, die Finanzierung von Investitionen wird aufgrund gesunkener Sicherungswerte schwieriger. Weil in Deutschland Aktien bei Vermögensbildung und Finanzierung nach wie vor

eine geringere Rolle als in anderen Industrieländern spielen, kommt der Entwicklung der Immobilienpreise besondere Bedeutung zu. Hier sind insgesamt keine deflationären Entwicklungen zu beobachten. Zwar geht der Preisverfall ostdeutscher Immobilien weiter, aber ihr Anteil am gesamtdeutschen Bestand ist gering, und anderenorts bleibt die Lage stabil.

Darüber hinaus sind Inflationsraten um null Prozent und darunter dann problematisch, wenn einzelne Preis- oder Lohnsenkungen aus institutionellen oder psychologischen Gründen schwer durchzusetzen sind. Denn in diesem Fall können sich relative Preise zwischen Gütern oder auch Reallohne kaum mehr an geänderte Knappheiten anpassen – der Preismechanismus, Steuerruder des marktwirtschaftlichen Systems, funktioniert dann nicht mehr. Bei einem Anstieg des gesamten Preisniveaus genügt dagegen ein Zurückbleiben des Preis- oder Lohnauftriebs einzelner Güter oder des Faktors Arbeit, um diese relativ zu verbilligen.⁹ Allerdings spricht dieser mögliche positive Effekt mäßiger Inflationsraten keinesfalls für die Erhöhung der Abgabenlast auf bestimmte Güter und auf die Arbeitskraft. Denn statt Anpassungen zu erleichtern, verursacht die Abgabenerhöhung erst Anpassungsbedarf bei den Nettopreisen und -löhnen.

Schließlich wird oft argumentiert, dass Deflation zu einer Abwärtsspirale führe, weil es sich für Käufer lohne, auf weitere Preissenkungen zu warten. So werde die Nachfrageschwäche noch verstärkt. Dieses Argument übersieht jedoch, dass über die Attraktivität des Abwartens beim Güterkauf nicht die Teuerungsrate, sondern der Realzins entscheidet. Selbst eine schwach deflationäre Entwicklung muss die Nachfrage nicht belasten, wenn sie von den Finanzmärkten einkalkuliert worden ist und sich der Nominalzins entsprechend deutlich nach unten angepasst hat. Nur bei kräftigem Preisniveauperfall stellt sich zwangsläufig das Problem hoher Realzinsen, weil der Nominalzins nicht unter null Prozent sinken kann. Von einer solchen Entwicklung ist Deutschland aber weit entfernt.

Gegenwärtig ist der kurzfristige Realzins in Deutschland mit knapp 2% niedrig, auch wenn er in den meisten Ländern der Eurozone wegen der höheren Inflationsraten noch einen Prozentpunkt tiefer liegt. Die Zinssenkung wird der deutschen

⁹ Allerdings verschwinden Rigiditäten nach unten möglicherweise von selbst, wenn sich Unternehmen und Haushalte auf absolute Preisniveaustabilität eingestellt haben.

Konjunktur ein wenig helfen, ohne übermäßige Gefahren für die Preisstabilität im Euroraum heraufzubeschwören – zumindest, wenn eine etwas tolerantere Definition von Preisstabilität verwandt wird, als die offizielle geldpolitische Strategie derzeit vorschreibt. Deshalb hat die EZB gut daran getan, mit der Bekanntgabe der neuen Leitzinsen auch gleich eine Überprüfung ihrer offiziellen geldpolitischen Strategie anzukündigen.

Finanzpolitik auf dem Irrweg

Im vergangenen Jahr hat Deutschland die im Maastricht-Vertrag festgelegte Defizit-Obergrenze deutlich verfehlt. Dies war vorrangig Reflex der konjunkturellen Entwicklung – auch wenn der drastische Einbruch bei den Steuereinnahmen zum Teil der Unternehmenssteuerreform anzulasten ist. Das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren und damit die Inkaufnahme der Verletzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts war jedoch richtig. Ein Festhalten an den ursprünglichen Plänen hätte den letzten Funken konjunktureller Entwicklung ausgetreten. Folge der Defizitverfehlung ist ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits nach Art. 104 EG-Vertrag. Sollte im laufenden Jahr nicht eine deutliche Reduzierung der Defizitquote erkennbar sein, werden finanzielle Sanktionen wahrscheinlich. Die Bundesregierung hat immer wieder bekräftigt, am Stabilitäts- und Wachstumspakt festzuhalten. Nach der Zuspitzung der Finanzlage würden jedoch einschneidende Maßnahmen erforderlich, soll der öffentliche Gesamthaushalt im Jahr 2006 ausgeglichen sein.

Im laufenden Jahr zeichnen sich denn auch zusätzliche Maßnahmen in einer Größenordnung von über 21 Mrd. Euro ab (vgl. Kasten 3). Trotz der damit verbundenen Minderausgaben und Mehreinnahmen wird sich die Defizitquote allerdings auf 2,9% belaufen; die Gefahr einer nochmaligen Überschreitung der Defizitobergrenze ist somit groß – zumal das unterstellte Sparpaket noch nicht alle Hürden im Gesetzgebungsprozess genommen hat. Erst im kommenden Jahr wird sich die Defizitquote mit der wieder anziehenden Konjunktur nennenswert zurückbilden – auf 1,9%.

Seit geraumer Zeit erweckt die Finanzpolitik den Eindruck, auf Herausforderungen nur noch mit Steuererhöhungen zu reagieren. Auch die jüngst beschlossenen Maßnahmen bestehen zu einem nicht geringen Teil aus der Anhebung von Steuern. So ist der vorgesehene Subventionsabbau bei

genauerer Betrachtung keine Ausgabensenkung; es stehen Steuersubventionen auf der Agenda. Diese abzubauen wird von der Wissenschaft einhellig gefordert. Da damit aber die Steuerbelastung *ceteris paribus* erhöht wird, besteht in gleicher Weise Einmütigkeit darin, dass ein solcher Anstieg über sinkende Steuersätze zu verhindern ist. Nur so können sich die Wirkungen einer verbesserten Allokation entfalten und Wachstum und Beschäftigung anregen.

Die geplanten Sparmaßnahmen umfassen aber auch Einschnitte bei den Ausgaben und zwar vor allem bei den Transfers. Inwieweit die beabsichtigten Ausgabeneinsparungen dabei realisiert werden können, bleibt allerdings abzuwarten. Außerdem sind beim Bund auch Ausgabeneinsparungen vorgesehen, die gleichbedeutend mit geringeren Einnahmen bei den Sozialversicherungen sind, wie beispielsweise die Senkung der Beitragszahlungen für die Bezieher von Arbeitslosenhilfe an die Gesetzliche Krankenversicherung. Dennoch sind sinkende Transfers ein Schritt in die richtige Richtung.

Die öffentlichen Finanzen in Deutschland kranken an einem strukturellen Problem: Die monetären Sozialleistungen betragen knapp 40% der gesamten Staatsausgaben. Dabei erfolgt der größte Teil dieser Ausgaben über die Sozialversicherungen. Einsparungen hier werden das gesamtstaatliche Defizit nur indirekt beeinflussen, denn die Sozialversicherungen können auf Dauer nur einen ausgeglichenen Haushalt aufweisen. Ein Defizit zieht zwangsläufig die Erhöhung der Beitragssätze nach sich. Im laufenden Jahr wird die Belastung der versicherungspflichtigen Einkommen aus diesem Grund auf 42% (nach 41,3% im Jahr 2002) steigen. Dabei wird dieser Anstieg noch niedrig gehalten, denn die Beitragsbemessungsgrenze in der Gesetzlichen Rentenversicherung und damit auch in der Arbeitslosenversicherung wird überdurchschnittlich angehoben. Außerdem wird die Schwankungsreserve in der Gesetzlichen Rentenversicherung von 0,8% auf 0,5% der monatlichen Ausgabe reduziert. Letzteres wirkte vor allem im vergangenen Jahr, als die Rentenversicherung bereits eine defizitäre Entwicklung nahm und die Schwankungsreserve sank. Sie muss nun im laufenden Jahr nicht wieder aufgefüllt werden. Folge der Maßnahmen auf der Einnahmeseite der Sozialversicherungen ist ein erheblicher Anstieg der Lohnnebenkosten. Rechnet man die Änderungen bei den Beitragsbemessungsgrenzen auf Beitragsätze um, steigt die Belastung der versiche-

rungspflichtigen Einkommen sogar um knapp 1 Prozentpunkt. Nach einer Simulation mit dem makroökonomischen Modell des IWH bedeutet dies einen Verlust von rund 110 000 Arbeitsplätzen (vgl. Kasten 2).

Im Stabilitäts- und Wachstumspakt wird von den an der Währungsunion teilnehmenden Staaten gefordert, ihre laufenden Defizite in mittlerer Frist auf null zu reduzieren oder aber Überschüsse aufzuweisen. Zwar ist Haushaltskonsolidierung grundsätzlich zu befürworten, wenn heutige Finanzpolitik auf Dauer nicht aufrechterhalten werden kann.¹⁰ Dabei sollten aber auch die damit verbundenen Kosten beachtet werden. Diese nehmen mit dem Grad der Restriktivität, also mit dem Tempo der Konsolidierung, zu. Obwohl zusätzliche Einsparungen ergriffen werden, liegt die Defizitquote im laufenden Jahr noch bei 2,9%. Es scheint wenig wahrscheinlich, dass die EU-Kommission in dieser Entwicklung deutliche Schritte zur Rückführung eines übermäßigen Defizits erkennen wird. Ein Konsolidierungskurs, wie er notwendig ist, wenn an dem Ziel der Rückführung des öffentlichen Defizits auf „nahezu null“ im Jahr 2006 festgehalten wird, erfordert über die in dieser Prognose angenommenen Maßnahmen hinaus eine Verschärfung des Konsolidierungskurses. Die an sich schon schwache wirtschaftliche Entwicklung würde damit übermäßig belastet.

Mit den in der Prognose unterstellten Einsparungen wirkt die Finanzpolitik zwar im laufenden Jahr deutlich restriktiv, im kommenden aber in etwa neutral. Kommt es zu weiteren Maßnahmen, lässt sich diese Beurteilung nicht länger aufrechterhalten. So sind bereits weitere Vorhaben angekündigt, beispielsweise weitergehende Schritte auf dem Arbeitsmarkt sowie weitere Reformen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und im Gesundheitsbereich. Das IWH hat strukturelle Reformen in diesen Bereichen immer wieder angemahnt und begrüßt diese Ankündigungen. Allerdings bleibt abzuwarten, ob die Maßnahmen lediglich auf die Finanzierung der öffentlichen Ausgaben ausgerichtet sind oder aber an den Ursachen der strukturellen Probleme ansetzen.

Insgesamt ist zu erwarten, dass von der Finanzpolitik bis zum Jahr 2006 deutliche restriktive Impulse ausgehen werden. Die sich Mitte des laufenden Jahres einstellende, zaghafte Erholung

der wirtschaftlichen Entwicklung wird so zumindest gebremst; die Kosten der Konsolidierung werden zu hoch sein.

Hinzu kommt, dass eine rein quantitative Konsolidierung, wie sie im Stabilitäts- und Wachstumspakt dadurch angelegt ist, dass das laufende Defizit in den Mittelpunkt gestellt wird, immer zu kurz greift. Konsolidierung sollte auch qualitativ ausgerichtet sein. So ist eine Lohnzurückhaltung im öffentlichen Dienst, die zu einer verhaltenen Entwicklung der konsumtiven Ausgaben beiträgt, zu befürworten. Die Reduzierung von Transferausgaben genügt dem gleichen Kriterium. Die Entwicklung der Investitionsquote zeigt allerdings deutlich, dass die Konsolidierung auch mit dem Rückgang der investiven Ausgaben erkaufte wird. Die öffentlichen Investitionen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt werden im gesamten Prognosezeitraum – trotz einer zwischenzeitlichen Belebung der Investitionsnachfrage in Folge der Flutkatastrophe – kontinuierlich absinken; so wird ein historischer Tiefstand von 1,5% erreicht.

Eine vorausschauende Finanzpolitik, die die Bedingungen für wirtschaftliches Wachstum gestaltet und verbessert und so einen Anstieg der Beschäftigung befördert, ist zur Zeit nicht zu erkennen. Der quantitativen Konsolidierung wird der absolute Vorrang eingeräumt, und anstelle einer ausgabenorientierten Strategie, die auf die wirtschaftliche Entwicklung Rücksicht nimmt, wird vorrangig über eine Erhöhung der Einnahmen konsolidiert.

Arbeitskreis Konjunktur

Udo Ludwig (Udo.Ludwig@iwh-halle.de)

*Marian Berneburg, Hans-Ulrich Brautzsch,
Kristina van Deuverden, Christian Dreger,
Ruth Grunert, Ingrid Haschke, Axel Lindner,
Brigitte Loose, Klaus Weyerstraß*

¹⁰ Vgl. VAN DEUVERDEN, K.: Konsolidierung dominiert Finanzpolitik, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10/2002, S. 305-312.