

Mittelfristige Wirtschaftsentwicklung und öffentliche Finanzen*

Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung

Rahmenbedingungen

Die Projektion der mittelfristigen Entwicklung basiert auf der Annahme, dass die Finanzkrise sich nicht weiter verschärft und dass es gelingt, den Bankensektor im Lauf des Jahres 2009 zu rekapitalisieren. Bis zum Ende des Projektionszeitraums werden die bremsenden Faktoren für die Realwirtschaft langsam abgebaut sein.

In den USA wird die Rezession in der zweiten Jahreshälfte 2009 überwunden. Allerdings werden die Produktionszuwächse erst ab Ende 2010 wieder die Trendwachstumsrate von 2,5% erreichen. Im Euroraum (ohne Deutschland) werden ab dem Sommer des Jahres 2009 ebenfalls wieder positive Wachstumsraten angenommen; die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts wird im Restzeitraum der Jahre 2010 bis 2013 durchschnittlich geringer als 2% sein.

Vor diesem Hintergrund wird der Welthandel im Jahr 2009 stagnieren und dann wieder langsam an Schwung gewinnen. Im Jahr 2010 wird er mit einer Rate von 3% zulegen, im weiteren Projektionszeitraum wird er durchschnittlich mit 6½% zunehmen.

Der Ölpreis liegt im Jahr 2009 bei 55 US-Dollar. Für den restlichen Projektionszeitraum wird reale Konstanz angenommen. Der nominale Ölpreis wird daher mit den langfristigen Inflationserwartungen in den USA (2,5%) fortgeschrieben. Der Euro-Dollar-Wechselkurs beträgt unverändert 1,30.

Für die Finanzpolitik ist angenommen, dass in der mittleren Frist der Status quo fortgilt, d. h., die Steuer- und Sozialgesetzgebung bleiben im Projektionszeitraum unverändert (vgl. Kasten 1).

Die Lohnentwicklung wird modellendogen bestimmt. Damit folgen die nominalen Effektivverdienste langfristig der Entwicklung der nominalen Arbeitsproduktivität; darüber hinaus wird die Lohnentwicklung von den Knappheitsverhältnissen auf dem Arbeitsmarkt bestimmt.

Bei der Geldpolitik wird angenommen, dass die langfristigen Inflationserwartungen konstant bleiben und die Zinssetzung an einer geldpolitischen Reaktionsfunktion ausgerichtet ist. Die im Zuge

der Finanzmarktkrise gestiegenen Risikoaufschläge auf Fremdkapital werden sich im Lauf des Jahres 2009 zurückbilden, in der mittleren Frist aber noch spürbar sein.

Mittelfristige Wirtschaftsentwicklung

Zu Beginn des Jahres 2009 befindet sich die deutsche Wirtschaft in einer tiefen Rezession. In den Jahren danach wird das reale Bruttoinlandsprodukt dann mit jahresdurchschnittlich 1½% zunehmen; nominal entspricht dies einer Steigerung von durchschnittlich 2%.

Der gesamtwirtschaftliche Auslastungsgrad, der Anfang des Jahres 2008 seinen Höhepunkt im Zyklus erreicht hatte, ist zum Ende des Jahres 2008 unter seine Normalauslastung gesunken. Bis in das Jahr 2010 hinein wird sich die Produktionslücke weiter öffnen. Dies zeigt, dass die aktuelle Rezession tiefer sein wird als vorangegangene Schwächephasen seit der Vereinigung (wie etwa im Jahr 1993 oder zu Beginn des Jahrtausends).

Die privaten Konsumausgaben nehmen um durchschnittlich 1% zu. Damit werden sie sich in der mittleren Frist deutlich stärker als in den vergangenen Jahren entwickeln und mit nahezu der gleichen Wachstumsrate wie die Produktion expandieren. Entgegen den Entwicklungen in den Jahren 2001 folgende werden die Gewinne im Projektionszeitraum nicht mehr überproportional zunehmen. Die Lohnquote wird somit in etwa konstant bleiben.

Die Bruttoanlageinvestitionen sinken in der Rezession und erholen sich danach nur langsam. Im späteren Verlauf des Projektionszeitraums werden die bei Fremdfinanzierung zu entrichtenden Risikozuschläge wieder zurückgehen und das Zinsniveau wird gesunken sein. Dann werden die Investitionen wieder stärker als das Bruttoinlandsprodukt steigen. Insgesamt wird damit die Inlandsnachfrage einen zunehmenden Beitrag zur Gesamtnachfrage leisten.

Im Zuge einer dynamischeren Entwicklung des Welthandels werden die Exporte nach dem Jahr 2010 wieder kräftig anziehen. Da auch der private Konsum wieder deutlich zunehmen wird, werden auch die Importe wieder stärker zulegen. Insgesamt wird der Außenbeitrag im Projektionszeitraum zwar wieder steigen, das Niveau des Jahres 2007 jedoch wird wohl bis 2013 noch nicht wieder erreicht werden.

* Dieser Beitrag wurde bereits als IWH-Pressemitteilung 50/2008 am 18. Dezember 2008 veröffentlicht. Das zweite Konjunkturpaket ist daher nicht berücksichtigt.

Kasten 1: Finanzpolitische Annahmen

Von Seiten der Finanzpolitik ist in dieser Projektion unterstellt, dass das geltende Recht über die mittlere Frist Bestand hat und Steuer- oder Sozialgesetze unverändert Gültigkeit haben. Die Entwicklung der Steuereinnahmen oder der Transferausgaben wird unter diesen Annahmen allein von den gesamtwirtschaftlichen Eckwerten und deren Veränderung über die Zeit bestimmt.

Allerdings bedeutet die Beibehaltung des Status quo auch, dass einige Rahmendaten quasi endogen anzupassen sind. So beruht die Mitte eines jeden Jahres stattfindende Rentenanpassung auf der im Gesetz festgelegten Rentenformel, die wiederum von der wirtschaftlichen Entwicklung determiniert wird. Auch der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung ist mittels gesetzlicher Bestimmungen und mit Hilfe der prognostizierten wirtschaftlichen Entwicklung endogen bestimmt. Bei der gesetzlichen Krankenversicherung dürfen Defizite oder Überschüsse ebenfalls aufgrund institutioneller Gegebenheiten lediglich temporär auftreten und müssen nachfolgend durch eine Anpassung des jeweiligen Beitragssatzes ausgeglichen werden; auch hier erfolgt eine Änderung des Beitragssatzes quasi endogen und ist in dieser Projektion für das Jahr 2010 eingestellt.

In einigen Fällen sind hingegen Änderungen zu unterstellen. So kann nicht davon ausgegangen werden, dass es in der mittleren Frist, wenn die geltenden Tarifverträge ausgelaufen sind, keinerlei Erhöhung geben wird. In diesem Fall ist angenommen, dass die Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst wie in der – modellendogen ermittelten – Gesamtwirtschaft zulegen werden.

Die Annahme des Status quo ist allerdings dann problematisch, wenn sich aus heutiger Sicht bereits abzeichnet, dass es im Projektionszeitraum eine grundlegende Änderung geben wird, diese aber noch nicht Gesetz ist. In der hier vorliegenden Mittelfristprojektion sind dies vor allem die folgenden zwei – quantitativ bedeutenden – Fälle:

So hat das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil festgestellt, dass die steuerliche Abzugsfähigkeit der Arbeitnehmerbeiträge zur privaten Krankenversicherung so hoch sein muss, dass damit mindestens die sozialhilferechtlichen Leistungen bei Krankheits- oder Pflegefällen erreicht wird. Diese Neuregelung muss spätestens zum 1. Januar 2010 umgesetzt sein. Der Gesetzgeber hat bereits einen Gesetzentwurf vorgelegt. Die Regelung wird nicht nur auf die privatversicherten Arbeitnehmer beschränkt sein, sondern auch gesetzlich Versicherte steuerlich besserstellen. Obwohl noch nicht verabschiedet, ist diese Änderung in die Projektion eingestellt.

Auch die EU-weite Regelung für CO₂-Emissionen wird ab dem Jahr 2013 eine andere sein. Heute müssen die Energieunternehmen für 10% ihrer Emissionen Zertifikate ersteigern; die anderen 90% werden frei zugeteilt. Der Anteil der gehandelten Zertifikate wird in der nächsten Handelsperiode, die ab dem Jahr 2013 läuft, erhöht werden. In der vorliegenden Projektion wird für das Jahr 2013 aber die gleiche Regelung wie zuvor unterstellt, obwohl die Neuregelung zweifelsfrei quantitativ bedeutend sein wird – nicht nur im Hinblick auf den Staatshaushalt, sondern auch im Hinblick auf die Produktion in der Volkswirtschaft.

Wenn die Rezession auf den Arbeitsmarkt übergreifen wird, wird die Zahl der Erwerbstätigen um jahresdurchschnittlich 315 000 Personen zurückgehen. Die Arbeitslosigkeit wird stark zunehmen. Zum Ende des Jahres 2010 wird die Beschäftigung im Gefolge der wirtschaftlichen Entwicklung wieder steigen. Allerdings wird die Erwerbslosenquote erst gegen Ende des Projektionszeitraums auf ihren langfristigen Trend eingeschwenkt sein; die Zahl der Arbeitnehmer dürfte dann wieder das Niveau wie im Jahr 2008 erreichen. Die Produktionslücke wird sich bis zum Ende des Projektionszeitraums der Normalauslastung annähern, aller-

dings wird die Produktion wohl auch im Jahr 2013 noch unter dem Produktionspotenzial liegen.

Die Entwicklung der Preise bleibt im Projektionszeitraum stark von der herrschenden Unterauslastung der Volkswirtschaft geprägt. Mit einer durchschnittlichen Inflationsrate von $\frac{3}{4}\%$ (BIP-Deflator) ist die Preisentwicklung damit verhalten.

Entwicklung der öffentlichen Finanzen

Die Lage der öffentlichen Haushalte hat sich deutlich entspannt. Verfehlte Deutschland von 2002 bis 2005 die Defizitobergrenze des Maastrichter Ver-

Tabelle 1:
Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis 2013¹

	2007	2008	2009	2009/2013 ²	2004/2008 ²
	Index/Niveau	Veränderung p. a. in %			
Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen	2 422,9	2,5	-0,9	1 ½	3
<i>preisbereinigt, Kettenindex</i>					
Bruttoinlandsprodukt	108,7	1,4	-1,9	¾	1¾
Private Konsumausgaben	102,1	-0,1	0,0	1	¼
Konsumausgaben des Staates	105,0	2,6	3,1	2	1
Bruttoanlageinvestitionen	102,2	4,5	-4,5	¾	3¾
Exporte	163,5	4,4	-2,9	4½	10
Importe	141,1	5,1	-0,5	5½	8¼
<i>Deflatoren</i>					
Bruttoinlandsprodukt	108,1	1,1	1,0	¾	1
Private Konsumausgaben	110,8	2,2	0,7	¾	1¾
<i>Arbeitsmarkt</i>					
Erwerbstätige (Inland)	39 767,5	1,5	-0,8	¼	¾
Arbeitnehmerentgelte	1 183,5	3,5	0,8	1½	1½
		<i>in %</i>			
Erwerbslosenquote	8,3	7,3	8,0	8¾	9

¹ Rechenstand: 15.12.2008. – ² Durchschnittliche Entwicklung. - In dieser Projektion sind die Vorausschätzungen in der mittleren Frist auf ¼ Punkte gerundet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

trags vier Mal in Folge, so begannen die strukturellen Reformen, ein verhaltener Ausgabekurs der öffentlichen Hand, aber auch das wieder stärkere Wirtschaftswachstum nach und nach Wirkung auf die öffentlichen Finanzen zu entfalten. Im Jahr 2007 war der staatliche Gesamthaushalt nahezu ausgeglichen.

Im Projektionszeitraum wird die Finanzkrise jedoch ihre Spuren in den öffentlichen Haushalten hinterlassen. Bereits im Jahr 2007 wurde der IKB-Bank über die KfW-Bankengruppe Liquidität zugeführt, und auch im Jahr 2008 leisteten einige Länder Zahlungen an Landesbanken, die durch die Finanzkrise zunehmend in Bedrängnis geraten waren. Diese Transaktionen erhöhten bereits das Defizit. Weitere Belastungen dieser Art für die öffentlichen Haushalte sind auch im Projektionszeitraum wahrscheinlich. Garantieleistungen und Bürgschaften des Staates³⁷ für Finanzinstitute werden aber nur dann defizitwirksam in den Volkswirt-

schaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) verbucht, wenn Ausfälle auftreten, oder wenn Vermögenswerte später mit Verlust vom Staat veräußert werden sollten.

In der Realwirtschaft führt die Finanzkrise zu Beginn des Projektionszeitraums zu einer schweren Rezession. Diese wird die öffentlichen Haushalte deutlich belasten. So dürften sich die Folgen des wirtschaftlichen Abschwungs zuerst in den Gewinnen und somit auch in den Gewinnsteuern zeigen. Wenn die Krise auf dem Arbeitsmarkt angekommen sein wird, werden die Lohnsteuereinnahmen, aber auch die Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen gedrückt werden. Gleichzeitig werden die Ausgaben für Lohnersatzleistungen zunehmen. Mit der schwachen Binnennachfrage werden auch die indirekten Steuern nur verhalten steigen.

Aufgrund der Rezession hat die Politik zudem bereits Maßnahmen zur Konjunkturstützung beschlossen. Weitere Schritte werden zurzeit diskutiert. Auch diese werden zu einer Anspannung der Finanzlage beitragen.³⁸

Alles in allem verengen sich die Spielräume der öffentlichen Haushalte über die mittlere Frist deutlich. Im Frühjahr des Jahres 2008 war noch davon

³⁷ Zur Behandlung von staatlichen Garantieleistungen, Bürgschaften oder bereits geleisteten Vermögenstransfers vgl.: Kasten zu den Auswirkungen der Finanzkrise auf die öffentlichen Haushalte, ARBEITSKREIS KONJUNKTUR: Konjunktur aktuell: Weltweite Finanz- und Konjunkturkrise treibt die deutsche Wirtschaft in eine tiefe Rezession, im vorliegenden Heft. Die Übernahme von Finanztiteln im Zuge der Hilfsaktionen wird sich hingegen in voller Höhe im Schuldenstand des Staates niederschlagen.

³⁸ Rechenstand Dezember 2008. Mittlerweile ist ein zweites Konjunkturpaket beschlossen worden.

Tabelle 2:
 Finanzwissenschaftliche Kennziffern¹ 2008 bis 2013
 - in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt -

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Finanzierungssaldo	-0,2	-1,6	-2½	-2	-1½	-1
Einnahmen des Staates	44,0	44,5	44½	44½	44½	44¼
Steuern	23,8	24,1	23½	23¾	24	23¾
Sozialbeiträge	16,3	16,7	17	17	17	17
Ausgaben des Staates	44	46,1	47	46½	46	45½
Arbeitnehmerentgelte	6,9	7,1	7	7	7	7
Vorleistungen	4,4	4,5	4½	4½	4½	4½
Soziale Sachleistungen	7,5	8,1	8	8¼	8¼	8½
Monetäre Sozialleistungen	17,0	17,8	18¾	18	17½	17¼
Zinsausgaben	2,8	3,1	3¼	3¼	3½	3¼
Bruttoinvestitionen	1,5	1,6	1½	1½	1½	1½

¹ In Abgrenzung der VGR.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

auszugehen, dass – nachdem Länder und Gemeinden bereits seit 2007 schwarze Zahlen schrieben – schließlich auch der Bund in absehbarer Zeit einen ausgeglichenen Haushalt aufweisen dürfte. Nun erweisen sich diese Planungen als illusionär, und der öffentliche Gesamthaushalt wird über die ganze Mittelfrist wieder defizitär abschließen. Sollte entgegen der hier vorgelegten Projektion das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts um lediglich ½ Prozentpunkt geringer ausfallen, beispielsweise weil die wirtschaftlichen Auswirkungen der Finanzkrise unterschätzt worden sind, wird das Defizit des Gesamtstaates die 3%-Marke wieder überschreiten – zumindest temporär.

Die Entwicklung im Einzelnen: Einnahmen

Vor allem die Steuereinnahmen hatten sich in den vergangenen Jahren dynamisch entwickelt. Dabei haben insbesondere die Steuern aus Gewinneinkünften überproportional zugenommen. Das Aufkommen der Körperschaftsteuer ist im Jahr 2008 zwar gesunken, allerdings um weniger, als aufgrund der Unternehmensteuerreform (als der Steuersatz auf 15% reduziert wurde) erwartet worden ist. Die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer lagen zuletzt nur noch wenig unter dem Niveau im Jahr 2000, bevor der Steuersatz von 40% auf 25% reduziert worden war. Die veranlagte Einkommensteuer³⁹

entwickelt sich bis zuletzt dynamisch, und auch die Gewerbesteuereinnahmen liegen nach wie vor auf hohem Niveau. Zu Beginn des Projektionszeitraums werden die Gewinnsteuern nun aber deutlich zurückgehen. Dies ist vor allem eine Folge der wirtschaftlichen Entwicklung. Allerdings wirken auch Rechtsänderungen. So wird zum 1. Januar 2009 die Abgeltungsteuer in Kraft treten, womit für sich genommen Steuermindereinnahmen in Höhe von einer Mrd. Euro verbunden sind. Außerdem hat die Politik zur Stützung der Konjunktur Maßnahmen beschlossen, die sich bei den Gewinnssteuereinnahmen dämpfend auswirken werden. Beispielsweise wird die degressive Abschreibung befristet wieder eingeführt, und bei der Einkommensteuerveranlagung sind die Absetzungsmöglichkeiten für Handwerkerleistungen erhöht worden.

Die Lohnsteuer expandierte in den Jahren 2007 und 2008 ebenfalls stark, mit 5,8%.⁴⁰ Dies ist zum

ganzer Förderjahrgang entfällt und das Aufkommen dann sprunghaft steigt. In der VGR wird die Eigenheimzulage hingegen als Vermögenseinkommen der privaten Haushalte betrachtet und als Ausgabe des Staates verbucht. Auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Pendlerpauschale wird sich bei der Einkommensteuer auswirken – allerdings nur teilweise, denn die Pauschale kann auch auf der Lohnsteuerkarte als Freibetrag berücksichtigt werden. In dieser Projektion ist unterstellt, dass die Arbeitnehmer sich hier wie in den Jahren vor ihrer Abschaffung entscheiden werden.

³⁹ In Abgrenzung der Finanzstatistik wird das Einkommensteueraufkommen um die Eigenheimzulage verringert. Ihre Abschaffung bewirkt, dass bis zum Jahr 2013 jährlich ein

⁴⁰ In Abgrenzung der Finanzstatistik lagen die Zuwachsraten sogar noch darüber. Hier wird von den Lohnsteuereinnahmen das Kindergeld abgezogen, das aufgrund der demographi-

einen der Entwicklung der Beschäftigten geschuldet; die Zahl der Erwerbstätigen hat im Oktober 2008 einen historischen Höchststand erreicht. Zum anderen haben aber auch die Nominallöhne seit 2007 deutlich zugelegt; die Lohnsteuereinnahmen waren somit auch von der Steuerprogression getrieben. Die Pro-Kopf-Entgelte werden noch bis weit in das Jahr 2009 deutlich zunehmen. In Anbetracht des Anstiegs der Arbeitslosenzahl werden wohl auch die Tarifparteien im weiteren Projektionszeitraum wieder auf einen moderateren Kurs einschwenken.

Auch die Zahl der Arbeitnehmer wird vorübergehend sinken und erst am Ende des Projektionszeitraums auf ähnlich hohem Niveau wie im Jahr 2008 liegen. Die Einnahmen aus der Lohnsteuer werden somit zu Beginn des Projektionszeitraums nur wenig steigen. Im Jahr 2010 werden sie sogar zurückgehen, denn nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts muss sichergestellt werden, dass die Beiträge der privat Versicherten zur Kranken- und Pflegeversicherung steuerlich freigestellt sind. Der Gesetzgeber will die Regelung auch auf die gesetzlich Versicherten anwenden. Da die Neuregelung in die Lohnsteuertabellen eingearbeitet werden soll, wird ein Großteil der Entlastung hier anfallen.

Auch die indirekten Steuern haben im vergangenen Aufschwung deutlich zugelegt; vor allem die Mehrwertsteuer expandierte bis zuletzt kräftig. Zwar nahmen die realen Konsumausgaben der privaten Haushalte nur wenig zu, nominal stiegen sie jedoch spürbar.⁴¹ Im Abschwung dürfte die inländische (Nominal-)Nachfrage deutlich weniger dynamisch zulegen, und damit auch die Steuern vom Umsatz. Die Energiesteuer, die in den vergangenen Jahren vor allem wegen der Zurückhaltung der Verbraucher aufgrund des hohen Ölpreises nur wenig gestiegen war, dürfte nun wieder etwas stärker zunehmen. Allerdings wird im Abschwung auch die Nachfrage der produzierenden Industrie nach Energie zurückgehen. Die Tabaksteuer wird im Projektionszeitraum weiterhin nur verhalten zulegen, denn der Tabakkonsum ist in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen – auch im Gefolge

_____ schen Entwicklung rückläufig ist. Im Jahr 2009 wirkt die Kindergelderhöhung dem entgegen, sodass der Anstieg der Lohnsteuer in dieser Abgrenzung dann deutlich hinter der in der VGR berichteten Zunahme zurückbleiben wird.

⁴¹ Zum 1. Januar 2007 war zudem der Nominalsatz der Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte erhöht worden, und auch die Versicherungssteuer stieg in gleichem Ausmaß.

der Rauchverbote.⁴² Im Zuge des Konjunkturpakets wird für Neuwagen, die bis Mitte des Jahres 2009 angeschafft werden, die Kfz-Steuer bis zu maximal zwei Jahren ausgesetzt. Entgegen ursprünglicher Pläne ist diese Steuerbefreiung aber nur noch mit geringen Ausfällen verbunden. Im Jahr 2011 steht zudem eine grundlegende Reform der Kfz-Steuer an. In der Projektion ist unterstellt, dass die alten Regelungen fortgelten. Damit wird implizit angenommen, dass die Neuregelung das gleiche Steuerertrögen generiert.⁴³

Alles in allem werden die Steuereinnahmen um durchschnittlich 1¼% pro Jahr zulegen. Die Steuerquote wird – wie im Abschwung üblich – zunehmen, am Ende des mittelfristigen Zeitraums aber ungefähr wieder auf ihrem Ausgangsniveau liegen.

Tabelle 3:
Jahresdurchschnittliche Veränderung ausgewählter Kennziffern der Einnahmenseite¹

	2008	2009	2009/ 2013 ²	2004/ 2008 ²
Einnahmen insgesamt	2,2	0,5	1	2
<i>darunter</i>				
Steuern	2,8	0,0	1¼	4¼
Sozialbeiträge	1,5	1,6	2	½

¹ In Abgrenzung der VGR. – ² Durchschnittliche Entwicklung. - In dieser Projektion sind die Vorausschätzungen in der mittleren Frist auf ¼ Punkte gerundet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

In den Jahren nach 2000 nahm die Beschäftigung deutlich ab, vor allem sank nicht nur die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten drastisch. Dies kehrte sich im Lauf des Jahres 2006 um, und auch die Nominallöhne stiegen seit 2007 wieder deutlicher. Dies wirkt seitdem bei den Beitragseinnahmen erhöhend. In den vergangenen Jahren haben die diskretionären Eingriffe bei den Sozialversicherungen allerdings das Ziel verfolgt, den kumulierten Beitragssatz zu senken, sodass sie sich letztlich nur verhalten entwickeln.

⁴² In öffentlichen Gebäuden, Restaurants und Gaststätten ist Rauchen mittlerweile ganz verboten oder zumindest stark eingeschränkt. Die Steuereinnahmen entwickeln sich jedoch auch aufgrund des zunehmenden Ausweichens auf unbesteuerter Tabakprodukte nur schwach.

⁴³ Bis zur Neuregelung dürften die Konsumenten sich mit Käufen weitgehend zurückhalten, um abzuwarten, welche steuerliche Belastung mit dem neu angeschafften Kraftfahrzeug verbunden sind; damit wird sich eine weitergehende Erneuerung des Kraftfahrzeugbestands verzögern.

Vor allem der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung wurde verringert, von 6,5% im Jahr 2006 auf (temporär) 2,8% zu Beginn des Jahres 2009.⁴⁴ Mitte des Jahres 2010 wird er wieder auf 3% erhöht werden; diese Maßnahme ist Bestandteil des Konjunkturpakets der Bundesregierung und wird dazu beitragen, dass die Bundesagentur für Arbeit (BA) defizitär abschließen wird. Darüber hinaus wird der Arbeitsmarkt die Einnahmen wie auch die Ausgabenseite der Arbeitslosenversicherung belasten. In dieser Projektion ist trotz der defizitären Entwicklung der Beitragssatz allerdings nicht weiter erhöht worden. Es scheint schwer vorstellbar, dass in der hier zugrunde gelegten konjunkturellen Situation eine prozyklische Politik betrieben wird. Daher wird davon ausgegangen, dass die BA, nachdem sie ihre Vermögenswerte aufgelöst hat, verstärkt Zugriff auf Bundesmittel – ob als Kredit oder erhöhten Zuschuss – erhält.

Der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung stieg zu Beginn des Jahres 2007 um 0,4 Prozentpunkte auf 19,9%. Nach dem Gesetz kann er wieder sinken, wenn die Schwankungsreserve das 1,5-fache einer Monatsausgabe übersteigt. Dies wäre im Jahr 2011 der Fall gewesen, wenn nicht der Riesterfaktor in den Jahren 2008 und 2009 außer Kraft gesetzt worden wäre. Nach der hier vorgelegten Projektion ist eine Senkung um 0,4 Prozentpunkte im Jahr 2012 auf dann 19,5% möglich. Hierbei ist unterstellt, dass die dämpfenden Faktoren in der Rentenformel, die im Projektionszeitraum die Rentensteigerung deutlich drücken, auch umgesetzt werden.

Der Beitragssatz zur Pflegeversicherung ist Mitte des Jahres 2008 auf 1,95% erhöht worden. Hier ist unterstellt, dass er auf diesem Niveau bis zum Ende des Projektionszeitraums gehalten werden kann.⁴⁵ Vor allem aber wird der Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung steigen. Ab Beginn des Jahres 2009 ist der gesetzlich fixierte Beitragssatz auf 15,5% festgelegt. Ob einzelne Kassen zudem einen Zusatzbeitrag erheben müssen, ist derzeit noch nicht entschieden. Nach der hier vorge-

⁴⁴ Die Senkung wurde teilweise dadurch ermöglicht, dass der Bund einen zusätzlichen Zuschuss in Höhe eines Mehrwertsteuereinkommens an die BA leistet.

⁴⁵ Dies bedeutet, dass die Pflegeversicherung über den Mittelfristzeitraum leicht defizitär abschließen wird. Gleichzeitig werden ihre Ausgaben infolge der Reform stetig zunehmen, denn die Leistungen werden in drei Schritten erhöht. Ab dem Jahr 2015 sollen die Leistungen dann an die Preisentwicklung der vergangenen drei Kalenderjahre angepasst werden.

legten Projektion wird der gesetzlich fixierte Beitragssatz bereits im Jahr 2010 angehoben werden müssen. Er erschien von Anfang an knapp bemessen; nun kommt hinzu, dass der Schätzerkreis noch von einer wesentlich besseren Wirtschaftsentwicklung ausgegangen war. Die Entlastung durch die schrittweise zunehmenden Bundeszuschüsse dürfte zu gering sein, um die weiter zunehmenden Ausgaben der Krankenversicherer zu tragen, und die Finanzierung über Zusatzbeiträge ist begrenzt.⁴⁶

Die übrigen Einnahmen werden im Projektionszeitraum mit durchschnittlich gut 1% zunehmen. Im entsprechenden Fünfjahreszeitraum 2003 bis 2008 sind sie demgegenüber mit knapp 2% gestiegen. Die nunmehr geringeren Steigerungsraten sind auf zwei Faktoren zurückzuführen. Zum einen werden in dieser Größe die an den Staat ausgeschütteten Bundesbankgewinne ausgewiesen. Für diese ist in der Projektion keine Dynamik unterstellt. Zum anderen fallen hierunter auch die von anderen an den Staat geleisteten Vermögensübertragungen und -einkommen, beispielsweise auch die Überweisungen der KfW-Bankengruppe an den Bund oder Zinseinkommen auf Vermögenswerte. Diese werden im Gefolge der Finanzkrise nur verhalten zunehmen.⁴⁷ Alles in allem werden die Einnahmen des Staates mit jahresdurchschnittlich 1% steigen.

Die Entwicklung im Einzelnen: Ausgaben

Die Ausgaben des Staates sind in den vergangenen Jahren verhalten gestiegen. Der Konsolidierungskurs hat dazu beigetragen, dass sie seit dem Jahr 2004 jährlich um weniger als das nominale Bruttoinlandsprodukt zugenommen haben. Damit konnte die Staatsquote in diesem Zeitraum von 48,5% im Jahr 2003 auf 44% im Jahr 2008 gesenkt werden.

⁴⁶ Häufig wird der kumulierte Beitragssatz zur Sozialversicherung betrachtet. Hier ist zu berücksichtigen, dass die Regierung nur die paritätisch finanzierten Beitragssatzzahlungen in diese Abgrenzung einbezieht. Bereits seit dem Jahr 2005 tragen die Versicherten der gesetzlichen Krankenversicherung darüber hinaus einen zusätzlichen Beitragssatz von 0,9 Prozentpunkten, der der Finanzierung von Zahnersatzleistungen dienen soll. Seit Juli 2007 wird für Kinderlose in der Pflegeversicherung ein zusätzlicher Beitragssatz erhoben. Die Zusatzbeiträge einzelner Krankenkassen, für die der gesetzliche fixierte Beitragssatz ab dem Jahr 2009 nicht ausreicht, kommen nun hinzu.

⁴⁷ Dem wirkt allerdings entgegen, dass die Konditionen, zu denen Institute Mittel erhalten, marktüblich ausgestaltet sind. Einzelne Länderhaushalte dürften daher sogar vermehrt Zinseinnahmen verbuchen.

Tabelle 4:

Jahresdurchschnittliche Veränderung ausgewählter Kennziffern der Ausgabenseite¹

	2008	2009	2009/2013 ²	2004/2008 ²
Ausgaben insgesamt	2,4	3,7	2	1
<i>darunter:</i>				
Arbeitnehmerentgelte	1,8	2,3	1½	¼
Vorleistungen	6,2	3,5	2¾	3¾
Soziale Sachleistungen	5,0	5,9	3½	2½
Monetäre Sozialleistungen	0,7	4,3	1¾	-¼
Subventionen	1,3	0,7	¼	-1½
Bruttoinvestitionen	4,9	5,3	1¼	2

¹ In Abgrenzung der VGR. – ² Durchschnittliche Entwicklung. - In dieser Projektion sind die Vorausschätzungen in der mittleren Frist auf ¼ Punkte gerundet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Im Jahr 2008 sind die Ausgaben zwar mit 2,4% expandiert, aber immer noch um weniger als das nominale Bruttoinlandsprodukt. Zudem war der Ausgabenanstieg noch durch zwei Faktoren überzeichnet. So musste nach einem Gerichtsurteil eine Mrd. Euro, die die Post erhielt, defizitwirksam verbucht werden. Außerdem macht sich die Umstellung der EU-Finanzierung von Mehrwertsteuer-eigenmitteln zu BNE-Eigenmitteln zunehmend bemerkbar. Erstere mindern die Einnahmenbasis, letztere sind Ausgaben in Abgrenzung der VGR.⁴⁸

Die Ausgaben sind darüber hinaus in den Jahren 2007 und 2008 bereits durch Folgen der Finanzkrise belastet. Im Jahr 2007 hat die KfW Zuschüsse an die IKB-Bank geleistet. Im Jahr 2008 haben einige Länder zudem Zuschüsse an Landesbanken gewährt, die mit Liquiditätsengpässen zu kämpfen hatten. Gegen Ende des Jahres ist in dieser Projektion unterstellt, dass auch an die BayernLB ein solcher Zuschuss defizitwirksam geleistet wird.

Im Jahr 2008 haben die Arbeitnehmerentgelte nach Jahren der Lohnzurückhaltung erstmals wieder deutlich zugenommen. Für den Bund und auch die Kommunen wurden im Jahr 2008 und in einem weiteren Schritt zu Beginn des Jahres 2009 Tariflohnanhebungen vereinbart. Für die Landesbediensteten beginnt im Januar 2009 eine neue Tarifrunde, und trotz der nun schlechteren Wirtschaftsaussichten ist davon auszugehen, dass es auch hier eine deutliche Erhöhung geben wird. In den ostdeutschen Ländern werden zudem zum 1. Januar

2010 die oberen Tarifgruppen an das Westlohn-niveau angeglichen. Während des weiteren Projektionszeitraums ist für die Bediensteten des Staates darüber hinaus unterstellt, dass in zweijährigem Abstand eine Tarifvereinbarung geschlossen wird, die sich an den entsprechenden Vereinbarungen in der Gesamtwirtschaft orientiert. Des Weiteren wird davon ausgegangen, dass der Personalbestand entgegen ursprünglichen Planungen über die mittlere Frist weiter zurückgeführt wird, denn mit den temporär zunehmenden Defiziten wird auch der Druck zu Einsparungen wieder größer. Unter diesen Annahmen werden die Arbeitnehmerentgelte im Projektionszeitraum mit durchschnittlich 1½% steigen, nach ¼% im entsprechenden Zeitraum zuvor. Deutlich expandieren auch die Sozialen Sachleistungen. Hier finden sich insbesondere die Ausgaben der Krankenkassen für Arzneimittel, aber auch Ausgaben der Krankenhäuser. In diesem Segment konnte die Kostendynamik bisher durch keine der Reformen im Gesundheitswesen nachhaltig gebremst werden. Zudem werden die Leistungen zu Beginn des Jahres 2009 noch einmal überdurchschnittlich – um 5,9% – zulegen. Dies liegt an den Beschlüssen zur Krankenhausfinanzierung, der teilweisen Übernahme von Kosten, die den Krankenkassen durch die Anhebung der Ärztevergütung entstehen, und anderen diskretionären Maßnahmen. Auch im restlichen Projektionszeitraum werden sie eine hohe Dynamik aufweisen.

Der größte Teil der staatlichen Ausgaben wird durch die monetären Sozialleistungen bestimmt, und hiervon wird wiederum ein Großteil von den Rentenzahlungen determiniert. Diese nehmen in der kurzen Frist stärker zu, denn der Riesterfaktor, der den Rentenanstieg in den Jahren 2008 und 2009

⁴⁸ Dies hat auch zur Folge, dass Deutschland im Jahr 2009 eine Rückzahlung an Mehrwertsteuer-eigenmitteln zu erwarten hat, die das Steueraufkommen um eine Mrd. Euro erhöhen wird.

Tabelle 5:
Struktur der öffentlichen Ausgaben¹
- in % -

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ausgaben insgesamt	100	100	100	100	100	100
Arbeitnehmerentgelte	15,6	15,4	15	15¼	15¼	15¼
Vorleistungen	9,9	9,9	9¾	10	10	10¼
Soziale Sachleistungen	17,1	17,5	17½	17¾	18	18½
Monetäre Sozialleistungen	38,4	38,7	39	38½	38¼	38
Subventionen	2,5	2,4	2½	2¼	2¼	2¼
Bruttoinvestitionen	3,4	3,5	3½	3¼	3¼	3¼
Sonstige	13,1	12,7	12¾	12¾	12¾	12½

¹ In Abgrenzung der VGR. - Abweichungen durch Rundung möglich.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

gedämpft hätte, wurde ausgesetzt. Die Anpassung zur Jahresmitte ist daher um jeweils gut 0,6 Prozentpunkte höher, als sie es nach geltendem Recht gewesen wäre. Die Anpassung wird aufgrund der gesetzlichen Rentenformel prognostiziert. Für die Projektion ist unterstellt, dass die dämpfenden Faktoren in der Rentenformel uneingeschränkt zur Wirkung kommen und durch diskretionäre Maßnahmen nicht eingeschränkt werden. Dies bedeutet, dass der Riesterfaktor in den Jahren 2010 und 2011 greift. Zudem ist angenommen, dass in den Jahren nach 2011 auch der Nachhaltigkeitsfaktor stärker dämpft. In den Jahren 2005 und 2006 wären die Rentenzahlungen gesunken, wenn dieser voll gewirkt hätte. In diesem Fall greift allerdings eine Schutzklausel. Die unterbliebene Dämpfung soll nun nachgeholt werden.⁴⁹ Außerdem wird sich die rentenmindernde Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors aufgrund des zunehmenden Alterungsprozesses der Bevölkerung immer weiter verstärken. Da sich aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Projektion in diesem Zeitraum allerdings nur eine geringe Lohnentwicklung pro Kopf ergibt, woran sich die Rentensteigerung orientiert, bleibt abzuwarten, ob dies politisch umsetzbar sein wird.

Die monetären Sozialleistungen werden zudem von der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt beeinflusst. Mit der im Jahr 2009 einsetzenden Zunahme der Arbeitslosigkeit werden auch die Ausgaben für Lohnersatzleistungen wieder stärker zulegen. Diese Ausgaben werden erst mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit nach dem Jahr 2011 wieder zurückgehen.

Um die Auswirkungen des Konjunkturerinbruchs abzufedern, sind zudem einzelne Maßnahmen bereits beschlossen, die die monetären Sozialleistungen erhöhen. So wird beispielsweise zu Beginn des Jahres 2009 das Kindergeld angehoben. Diese Transferleistung wird in der mittleren Frist aufgrund der demographischen Entwicklung wieder tendenziell zurückgehen. Alles in allem werden die Transferausgaben jahresdurchschnittlich mit 1¾% zulegen, und damit deutlich stärker als in den fünf Jahren zuvor.

Bei den Investitionsausgaben des Staates wirkt das Krippenprogramm mit Ausgaben von 0,7 Mrd. Euro pro Jahr steigernd. Auch die Mehreinnahmen aus der Autobahnmaut – für das Jahr 2009 ist eine Erhöhung beschlossen – fließen zum Teil in Investitionsprojekte. Zudem wird das Investitionsvolumen des Bundes in den Jahren 2009 und 2010 um jeweils eine Mrd. Euro aufgestockt. Dies ist Bestandteil des bereits beschlossenen Konjunkturpakets. Auch werden wohl einige Länder ihre Investitionen erhöhen, um die Konjunktur anzuregen. Trotz dieser diskretionären Maßnahmen werden die Investitionsausgaben gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt aber immer noch bei nur 1½% liegen. Ein Grund für diese nach wie vor geringe Investitionsquote ist die Finanzlage der Kommunen. Die Finanzkrise wird sich zunehmend auch auf das Gewerbesteueraufkommen auswirken und somit die Finanzlage der Kommunen, des Hauptinvestors der öffentlichen Hand, belasten. Wenn die Finanzierungsspielräume der Kommunen wieder geringer werden, wird dies die öffentliche Investitionstätigkeit einschränken.⁵⁰ In den Neuen Bun-

⁴⁹ Nach geltendem Recht wird dann die Rentenanpassung bis zur nachgeholt Dämpfung halbiert.

⁵⁰ Für einige Gemeinden könnte die Finanzmarktkrise zudem zu einer weiteren Belastung führen. Sie hatten in den ver-

desländern werden die Kommunen zudem durch die Ost-West-Angleichung der Gehälter, die im Jahr 2008 stattfand, belastet. Im Durchschnitt der Jahre werden die Bruttoinvestitionen des Staates mit 1¼% steigen.

Die Zinsausgaben des Staates werden von zwei konträren Faktoren beeinflusst. Zum einen steigen die Defizite, und die zunehmende Verschuldung des Staates infolge der Finanzmarktkrise führt ebenfalls zu höheren Zinsausgaben. Dem steht allerdings entgegen, dass die Zinsen, die der Staat auf Bundesschatzbriefe zurzeit zu zahlen hat, stark gesunken sind. Jahresdurchschnittlich werden die Zinsausgaben des Staates allerdings deutlich zulegen.

Insgesamt werden die Ausgaben des Staates in den Jahren 2008 bis 2013 durchschnittlich um 2% zunehmen; im entsprechenden Zeitraum zuvor stiegen sie mit knapp 1%. Die Staatsquote wird damit auf 45% am Ende der mittleren Frist gestiegen sein haben. Die Veränderung der Ausgabenstrukturen kann Tabelle 5 entnommen werden.

Nominales und strukturelles Defizit

Das nominale Budgetdefizit ist die entscheidende Größe für die Beurteilung der Finanzentwicklung des Staates, allerdings ist es nicht die ausschlaggebende Variable, wenn die Qualität der Finanzpolitik beurteilt werden soll. Die Veränderung des nominalen Defizits wird maßgeblich von der konjunkturellen Entwicklung bestimmt, und diese wiederum ist von der Wirtschaftspolitik nicht wirklich steuerbar.⁵¹ Um die Güte der Politik zu beurteilen, ist es notwendig, auf das Konzept des strukturellen Defizits zurückzugreifen.

Diese Größe ist jedoch ein rein theoretisches Konzept, das in der Realität nicht zu beobachten ist und mit Hilfe mathematischer Methoden geschätzt werden muss. Unterschiedliche Methoden liefern dann unterschiedliche Einschätzungen über die Höhe des strukturellen Defizits. Prinzipiell hängt seine Höhe von der Potenzialschätzung des Wirtschaftswachstums ab. Aber auch das Potenzial ist ein theoretisches Konstrukt und nicht beobachtbar.

Die Verfahren zur Berechnung des strukturellen Budgetdefizits unterscheiden sich zudem hin-

gangenen Jahren öffentliche Gebäude oder Einrichtungen an Investoren aus den USA verkauft und diese dann zurückgeleast.

⁵¹ Auch wenn in der schweren Rezession zurzeit der Finanzpolitik verstärkt zu konjunkturellen Eingriffen geraten wird, bedeutet dies nicht, dass die wirtschaftliche Entwicklung steuerbar ist.

sichtlich der Bereinigung der Staatseinnahmen und -ausgaben. Die Bundesbank oder der Sachverständigenrat verfolgen einen disaggregierten Ansatz. Jede einzelne Einnahmen- und Ausgabenart wird hinsichtlich ihrer Konjunkturagibilität beurteilt und das Defizit anschließend bereinigt. Vor allem internationale Organisationen wie die OECD oder die EU-Kommission verwenden häufig einen aggregierten Ansatz. Mit Hilfe makroökonomischer Verfahren wird das Defizit unter Verwendung makroökonomischer Elastizitäten bereinigt.⁵²

Schwierigkeiten bei der Bestimmung der strukturellen Finanzkennziffern bereiten vor allem die Gewinnsteuern. Diese können mit den gängigen Methoden nicht richtig zugeordnet werden, denn die Einnahmenschwankungen können sowohl konjunkturell verursacht als auch darauf zurückzuführen sein, dass die Unternehmen beispielsweise an internationaler Wettbewerbsfähigkeit gewonnen haben; dann wären sie strukturell bedingt. Außerdem werden Gewinne in der Regel ein bis zwei Jahre nach dem Zeitpunkt entrichtet, zu dem sie erwirtschaftet worden sind; die Gewinnsteuern fallen also zeitversetzt an. Dies bereitet den Konjunkturbereinigungsverfahren Schwierigkeiten. Auch schwanken die Gewinne im Vergleich zu anderen Einkommensgrößen über den Konjunkturzyklus am stärksten. Die ungenaue Zuordnung bei den Gewinnsteuern ist daher vor allem auch aufgrund der quantitativen Auswirkungen ein Problem.

Im Jahr 2006 stiegen die gewinnabhängigen Steuern stark an. Als Folge wiesen die Bereinigungsverfahren eine sprunghafte Verbesserung der strukturellen Defizitquote aus. Im Zuge der nun prognostizierten Rezession werden die Gewinnsteuern in Deutschland deutlich einbrechen. Damit besteht die Gefahr, dass die, mit Hilfe der oben genannten Methoden konjunkturbereinigte, Defizitquote wieder sprunghaft steigt; dies könnte deutliche Probleme im Haushaltsüberwachungsverfahren der EU-Kommission nach sich ziehen, auch wenn die Anwendung der Regeln zurzeit wohl nicht sehr strikt gefordert werden dürfte.

Im Gefolge der Finanzkrise gewinnt ein anderes Problem bei der konjunkturellen Bereinigung der Defizite besonderes Gewicht. Einmalzahlungen stellen eigentlich keine strukturellen Größen dar; sie sind singuläre Ereignisse, die die Lage der öffent-

⁵² Ein solch aggregierter Ansatz wird mithin auch verwendet, wenn die EU-Kommission bei der Haushaltsüberwachung die Entwicklung der öffentlichen Finanzen ihrer Mitgliedsländer beurteilt.

Tabelle 6:
Nominale und strukturelle Defizitquote¹

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nominale Defizitquote	-0,2	-1,6	-2½	-2	-1½	-1
Strukturelle Defizitquote	-½	-1	-2	-1½	-1	-¾

¹ In Abgrenzung der VGR.

Quelle: Berechnungen des IWH.

Tabelle 7:
Schuldenstandsquote¹

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Schuldenstandsquote	64	66	67½	68	67½	66½

¹ In Abgrenzung der VGR.

Quelle: Berechnungen des IWH.

lichen Kassen nicht permanent be- oder entlasten.⁵³ Sie sollten daher in der strukturellen Komponente des Defizits nicht berücksichtigt werden.

In der Projektion sind die Vermögensübertragungen an sich nicht defizitwirksam berücksichtigt. Dennoch wird ein Teil der vom Staat gewährten Garantieleistungen und Bürgschaften ausfallen und dann das Defizit in Abgrenzung der VGR erhöhen. Im Haushaltsüberwachungsverfahren der EU wären diese Ausfälle struktureller Natur.

Die strukturellen Defizitquoten nach der hier vorgelegten Projektion ist Tabelle 6 zu entnehmen. Einmalzahlungen der genannten Art sind hierbei nicht berücksichtigt, im Jahr 2008 ist die Quote um weitere, bekannte singuläre Ereignisse bereinigt.

Veränderung des Schuldenstands

Der Schuldenstand des Staates hat sich in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in den vergangenen Jahren deutlich verringert. Noch im Jahr 2007 konnte davon ausgegangen werden, dass am Ende der mittelfristigen Finanzplanungsperiode die im Stabilitäts- und Wachstumspakt definierte Obergrenze von 60% wieder eingehalten werden würde. Nach der hier vorgelegten Projektion ist dies nicht mehr möglich. Teilweise ist das der schlechteren wirtschaftlichen Entwicklung und den damit verbundenen höheren Defiziten geschuldet. Vor allem aber ist hierfür die Finanzkrise verantwortlich.

Zwar werden Maßnahmen des Bundes, um die Banken zu stützen, oder auch die Eigenkapitalhilfen einzelner Länder für ihre Landesbanken in Abgrenzung der VGR nicht per se defizitwirksam, sie erhöhen aber in jedem Fall den Schuldenstand. Auch wenn diese Belastung temporär ist, falls die Titel später gewinnbringend verkauft werden können, und nur dann permanenter Natur ist; sobald hierbei Verluste entstehen, erhöht sich doch der Schuldenstand. Bisher sind über den Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (Soffin) Mittel in Höhe von 100 Mrd. Euro in Anspruch genommen worden. Weitere Anfragen werden überprüft. In der Projektion ist unterstellt, dass der Schuldenstand des Staates über den gesamten Zeitraum um vier Prozentpunkte höher ausfällt als ohne diese Transaktionen. Damit wird implizit davon ausgegangen, dass die Titel nicht bereits innerhalb der mittelfristigen Finanzplanungsperiode vom Soffin veräußert werden können.

Ausblick

Nach den hier vorgelegten Berechnungen, die auf der geltenden Rechtslage beruhen, wird der öffentliche Gesamthaushalt zum Ende des Projektionszeitraums noch nicht wieder ausgeglichen sein. Mit Bund, Ländern und Gemeinden werden alle Ebenen des Staates noch mit Defiziten zu kämpfen haben, und auch die Sozialversicherungen werden eine angespannte Finanzlage aufweisen. Allerdings ist die jetzige Rezession, die der Krise des Finanzsystems folgt, eine Ausnahmesituation. Die Konsolidierungserfolge der vergangenen Jahre sind auch nicht verloren. Die öffentlichen Haushalte sind zu Beginn der Rezession gut aufgestellt. Dadurch ist

⁵³ Allerdings beeinflussen sie dauerhaft den Schuldenstand und müssen hier auch berücksichtigt werden. Erhöhen sie diesen, folgen allerdings Zinsverpflichtungen nach, die in den laufenden Zahlungen auch zu berücksichtigen sind.

nun der Spielraum vorhanden, die Folgen der Krise zu schultern und – für den Fall, dass die Rezession sich noch weiter verstärkt – weitere Maßnahmen zu ergreifen, auch wenn die Defizitquote dann temporär die 3%-Grenze überschreiten sollte.

Methodischer Anhang

Das Modell

Der hier vorgestellte Modellansatz zur Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland für die mittlere Frist ist ein modellgestützter Ansatz auf Basis des makroökonomischen Modells des IWH.⁵⁴ Kernelement dieses Modells ist eine gesamtwirtschaftliche Produktionsfunktion mit den Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und technischer Fortschritt. Die Modellstruktur gewährleistet, dass das nachfragegetriebene Modell langfristig dem durch die Produktionsfunktion bestimmten (angebotsseitigen) Gleichgewicht entspricht. Die Konvergenz zu diesem Gleichgewicht wird über Relativpreisanpassungen gewährleistet.

Der methodische Ansatz integriert damit sowohl angebotsseitige als auch nachfrageseitige Aspekte der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und ist somit einem ausschließlich angebotsseitigen Ansatz überlegen. Von Vorteil ist zudem, dass die Produktionslücke am Ende des Projektionszeitraums nicht geschlossen sein muss. Stattdessen erfolgt die Anpassung der Produktion an das Produktionspotenzial endogen; ein vollständiger Abbau der Ungleichgewichte muss somit nicht innerhalb des mittelfristigen Projektionszeitraums von fünf Jahren erfolgen.

Kurzfristig können zudem Informationen in das Modell eingebaut werden, die nicht explizit Bestandteil der Modellstruktur sind. Hierzu zählen etwa Frühindikatoren, die aus Umfragedaten gewonnen werden, oder monatliche Indikatoren zu Produktion und Auftragseingängen. Damit wird die Kurzfristprognose im Normalfall von der reinen Modellprognose abweichen. Bei der hier vorgestellten Prognose der mittleren Frist wird über Add-Faktoren das Modellergebnis mit der reinen Konjunkturprognose Ende 2009 abgestimmt, sodass auch hier ein einheitlicher, direkt mit der kurzfris-

tigen Konjunkturprognose abgestimmter Rahmen zugrunde liegt.⁵⁵

Überlegungen zum Produktionspotenzial

In der Makroökonomik ist es allgemein üblich, die Produktion in zwei wesentliche Komponenten zu zerlegen: in das Produktionspotenzial und in die Produktionslücke. Während die Produktionslücke rein konjunkturelle (zyklische) Schwankungen beschreibt, misst das Produktionspotenzial den langfristigen Trend der Produktion. Oftmals wird dieser Produktionstrend eher angebotsseitig interpretiert.⁵⁶

Verglichen mit einer kurzfristigen Konjunkturprognose gewinnt der Produktionstrend bei einer mittelfristigen Projektion stark an Bedeutung, da zyklische Schwankungen ungleichmäßig und nicht über einen längeren Zeitraum hinweg prognostizierbar sind. In der langen Frist ist somit der Produktionstrend die wahrscheinlichste Prognose für die Produktion.

Es ist jedoch besonders am aktuellen Rand schwierig, den Produktionstrend zu messen, zumal sich dieser über die Zeit ändert. Häufig werden dafür statistische Filterverfahren verwendet.⁵⁷ Die hier verwendete Methode entspricht einem wachstumstheoretischen Ansatz, der sich an einer makroökonomischen Produktionsfunktion orientiert. Dies hat den Vorteil, dass der Produktionstrend – dies ist hier gleichbedeutend mit dem Produktionspotenzial – in seine Faktoren aufgespalten werden kann. Dies dient nicht nur der besseren ökonomischen Interpretierbarkeit, sondern es erlaubt zudem die Einbeziehung weiterer Informationen (wie demographische Entwicklungen) für die Entwicklung des Produktionspotenzials im Projektionszeitraum (vgl. Kasten 2).

Für die Mittelfristprojektion muss mit dem makroökonomischen Modell die langfristige Entwicklung der Produktionsfaktoren Arbeit und technischer Fortschritt vorgegeben werden. Grundsätzlich werden sowohl die einzelnen Komponenten des

⁵⁴ Vgl. SCHEUFELE, R.: Das makroökonomische Modell des IWH: Eine angebotsseitige Betrachtung. IWH-Diskussionspapiere 9/2008.

⁵⁵ Vgl. ARBEITSKREIS KONJUNKTUR: Konjunktur aktuell: Weltweite Finanz- und Konjunkturkrise treibt die deutsche Wirtschaft in eine tiefe Rezession, im vorliegenden Heft.

⁵⁶ In der neueren Makroökonomik versteht man unter Produktionspotenzial dasjenige Produktionsniveau, das bei Ausschaltung aller Preisrigiditäten realisiert wird. Vgl. WOODFORD, M.: *Interest and Prices*. Princeton University Press: Princeton, Oxford 2003.

⁵⁷ Häufig verwendete univariate Filterverfahren sind der Hodrick-Prescott-Filter, der Baxter-King-Filter oder der Christiano-Fitzgerald-Filter.

Kasten 2:

Bestimmung des Produktionspotenzials

Zur Ermittlung des Produktionspotenzials wird eine gesamtwirtschaftliche Produktionsfunktion mit den Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und technischer Fortschritt verwendet, für die konstante Skalenerträge und arbeitssparender technischer Fortschritt unterstellt wird. Diese Produktionsfunktion lässt sich in logarithmierter Form als

$$y_t = (1 - \alpha)(l_t + a_t) + \alpha k_{t-1}$$

darstellen, wobei k_{t-1} der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock (ohne Wohnbauten) zum Ende der Periode $t-1$ ist und l_t das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen in Stunden. Ferner bezeichnet a_t den arbeitssparenden technischen Fortschritt. a_t kann im Stützzeitraum als Residualgröße isoliert werden, denn Produktion und Produktionsfaktoren sind beobachtbar.

Zur Errechnung des Produktionspotenzials wird das aktuell eingesetzte Arbeitsvolumen l_t durch das langfristige bzw. potenzielle Arbeitsvolumen l_t^* ersetzt. Außerdem findet für a_t der trendmäßige technische Fortschritt a_t^* Eingang in die Gleichung. Die Größen a_t^* und l_t^* sind modellexogen und werden im Stützzeitraum durch Filterverfahren gewonnen sowie im Prognosezeitraum exogen vorgegeben (im Wesentlichen als Fortschreibung des Trends).

Die einzelnen Produktionsfaktoren bestimmen sich wie folgt:

- **Arbeit:** Der Produktionsfaktor Arbeit ist definiert als das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen in Stunden, das von den Erwerbstätigen in Periode t geleistet wird. Das potenzielle Arbeitsvolumen ergibt sich aus mehreren Teilkomponenten. Zunächst kann man unterscheiden zwischen dem trendmäßigen durchschnittlichen Arbeitsvolumen pro Erwerbstätigen in einer Periode H_t^* und der langfristigen Zahl der Erwerbstätigen N_t^* (daraus ergibt sich schließlich das potenzielle Arbeitsvolumen als $L_t^* = H_t^* \times N_t^*$). Das Beschäftigtenpotenzial N_t^* kann weiter zerlegt werden und errechnet sich aus $N_t^* = EQ_t^* \times POP_t^* \times (1 - U_t^*) + PS_t^*$, mit den jeweils trendmäßigen Größen Partizipationsquote EQ_t^* , Personen im erwerbsfähigen Alter (zwischen 15 und 64 Jahren) POP_t^* , der strukturellen Arbeitslosenquoten bzw. NAIRU U_t^* , approximiert als HP-Trend der Erwerbslosenquote, sowie dem Pendlersaldo PS_t^* .
- **Kapitalstock:** Der Kapitalstock wird modellendogen bestimmt und errechnet sich rekursiv als $K_t = (1 - \delta)K_{t-1} + I_t$, wobei I_t die Bruttoanlageinvestitionen ohne Wohnbauten bezeichnet und δ für die dazugehörige (konstante) Abschreibungsrate steht.
- **Technischer Fortschritt:** Durch eine so genannte Wachstumszerlegung (*growth accounting*) ergibt sich der technische Fortschritt als Residuum $a_t = 1 / (1 - \alpha)y_t - l_t - \alpha / (1 - \alpha)k_{t-1}$. Die trendmäßige Größe a_t^* lässt sich über einen HP-Trend berechnen.

Für die Produktionselastizität des Faktors Kapital α wird ein Wert von 0,25 unterstellt.

Arbeitsangebots als auch der technische Fortschritt für die Zukunft mit ihrem langfristigen Trend sowie mit Rückgriff auf Expertenwissen bis in das Jahr 2013 fortgeschrieben.

Abbildung 1 veranschaulicht die Komponenten des potenziellen Arbeitsvolumens. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (zwischen 15 und 64 Jahren) erreichte bereits 1998 ihren zahlenmäßigen Höhe-

punkt. Bis ins Jahr 2008 hinein ist sie um rund 1,5 Millionen gesunken. Dieser Rückgang wird sich in den kommenden Jahren verlangsamen.⁵⁸ Erst am

⁵⁸ Als Grundlage dient die 11. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1 - W1. Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT: Bevölkerung Deutschlands bis

Kasten 3:

Die Finanzkrise und mögliche realwirtschaftliche Auswirkungen in der langen Frist

Die hier vorgelegte Mittelfristprojektion hängt sehr stark davon ab, inwieweit und wann es zu einer Stabilisierung des Finanzsystems kommt. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Krise bereits ihren Höhepunkt überschritten hat und eine Rekapitalisierung des Bankensystems im Lauf des Jahres 2009 gelingt, sind deren realwirtschaftliche Folgen ungewiss. In der Projektion werden zwar Auswirkungen der Finanzkrise – wie etwa die gestiegenen Risikospreads bei der Fremdkapitalaufnahme oder Vermögensverluste der privaten Haushalte – berücksichtigt, die die Konjunktur beeinflussen.^a Es ist aber denkbar, dass die Finanzkrise auch nachhaltig die Wachstumsperspektiven einer Volkswirtschaft hemmen könnte. Deshalb sollen auch mögliche langfristige Folgen der Finanzkrise auf das Produktionspotenzial diskutiert werden. Die folgenden Effekte werden in der theoretischen Literatur diskutiert:

- In Anlehnung an *Schumpeter* wird in der neueren Wachstumstheorie davon ausgegangen, dass Firmen neben Erweiterungsinvestitionen außerdem langfristig orientierte Investitionen in Forschung und Entwicklung tätigen. Letztere Investitionsmöglichkeit ist für Unternehmen vor allem in konjunkturellen Schwächephasen relevant, da Unternehmen aufgrund fehlender Nachfrage ohnehin keinen Anreiz haben, weitere Kapazitäten aufzubauen. In Abschwungphasen kann es sich für Unternehmen allerdings auszahlen, wenn vermehrt in Forschung und Entwicklung (sowie in Humankapital) investiert wird, um durch Produktinnovationen weitere Marktanteile zu gewinnen. Hier kommt dem Finanzmarkt eine Schlüsselrolle zu, da Unternehmen auf entsprechende Fremdkapitalvorsorgung angewiesen sind. Ist die Funktion des Finanzmarkts allerdings gestört und kommen Unternehmen nicht oder nur sehr schwer an Kredite, bleiben derartige Innovationen aus. Dies hätte direkte Konsequenzen für den technischen Fortschritt, dessen Wachstum dann gebremst würde.^b
- Aufgrund von Liquiditätsproblemen bei Banken kann es dazu kommen, dass langfristige, aber hoch rentable Investitionsprojekte durch kurzfristige, aber weniger profitable Projekte ersetzt werden. So können etwa säumige Schuldner durch in Zahlungsschwierigkeiten geratene Banken gezwungen werden, deren Projekte zu veräußern. Außerdem könnten tendenziell Investitionsprojekte mit höherer Liquidität bevorzugt werden, die jedoch nur geringe Erträge bringen (Restrukturierungseffekte^c). Insgesamt hätte dies zur Folge, dass der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock ein geringeres Wachstum aufweisen würde, was wiederum eine direkte Wirkung auf das Produktionspotenzial hätte.

Insgesamt wird in dieser Projektion allerdings unterstellt, dass die Finanzkrise keinen großen Einfluss auf das Produktionspotenzial ausübt. Trotzdem wird die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland noch sehr lange von der Finanzkrise bestimmt sein, was sich nicht zuletzt auch in der bis Ende des Projektionszeitraums anhaltenden Unterauslastung der Wirtschaft ausdrückt.

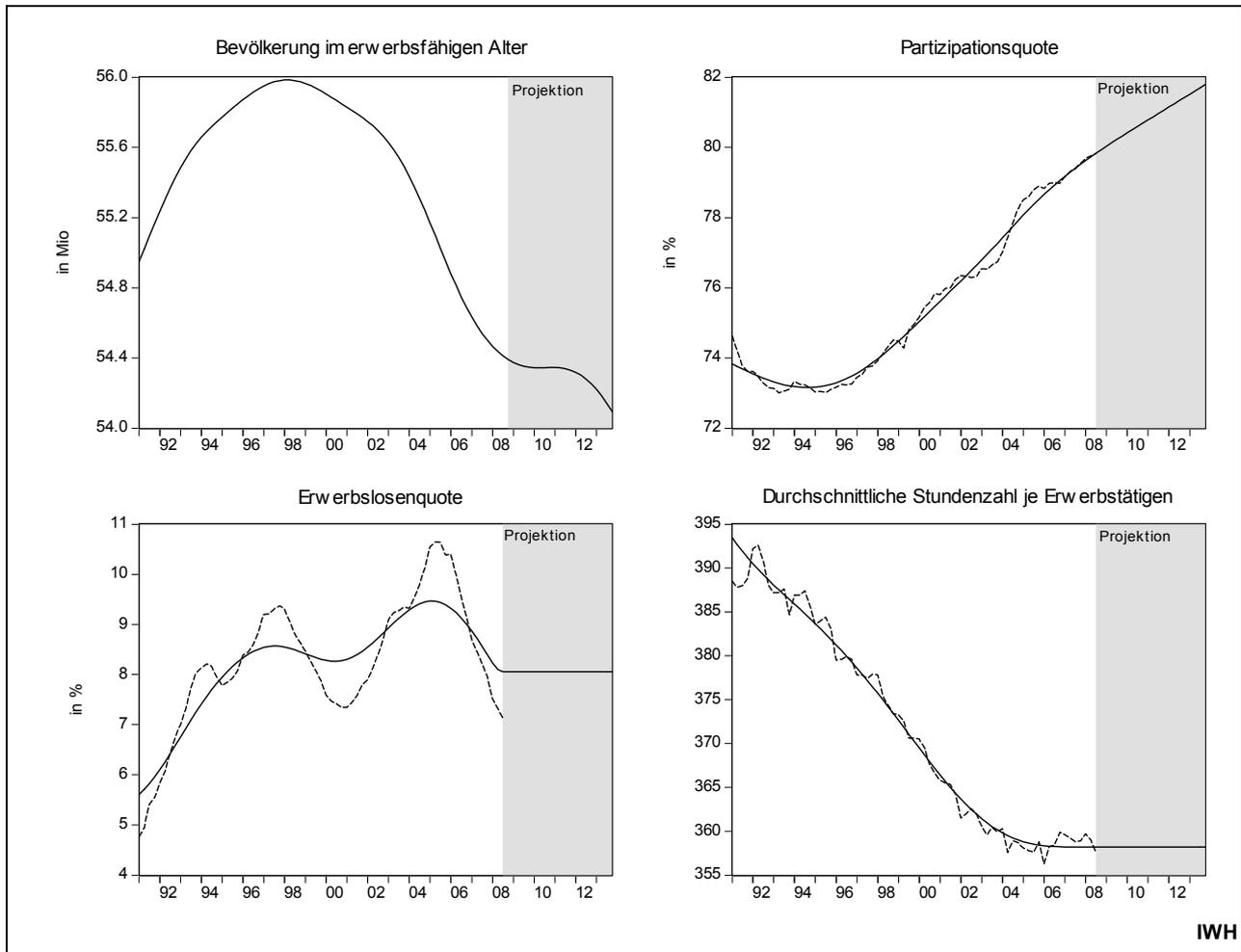
^a Zu den Übertragungskanälen einer Finanzkrise auf die Konjunktur vgl. hierzu Kasten 1.1, PROJEKTGRUPPE GEMEINSCHAFTSDIAGNOSE: Folgen der US-Immobilienkrise belasten Konjunktur, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2008, in: IWH, Wirtschaft im Wandel Sonderausgabe 1/2008, S. 7-8. – ^b Vgl. AGHION, P.; BANERJEE, A.: Volatility and Growth. Oxford University Press: Oxford 2005. – ^c Vgl. DIAMOND, D.; RAJAN, R.: Liquidity Shortages and Banking Crises. Journal of Finance 60, 2005, pp. 615-647.

Ende des Projektionszeitraums wird sich der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wieder beschleunigt fortsetzen.

2050 – Ergebnisse der 11. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden 2006.

Bei der Partizipationsquote zeigt sich nach dem starken Anstieg in den Jahren 2004 und 2005 zukünftig in den Jahren 2009 bis 2013 im Trend eine moderatere Zunahme. Im Prognosezeitraum wird diese hauptsächlich dadurch bestimmt, dass sich die Frauenerwerbsquote weiter an die der Männer

Abbildung 1:
Komponenten des Arbeitsvolumens und ihre Trends



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

angleicht; zudem wird sich das effektive Renteneintrittsalter weiter an das gesetzliche annähern.⁵⁹

Vor allem die Schätzung und die Fortschreibung der Trenderwerbslosenquote, die auch als NAIRU (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment) oder natürliche Arbeitslosenrate interpretiert werden kann, sind in der mittleren Frist mit besonderer Unsicherheit behaftet.⁶⁰ Nach der hier verwendeten Methodik ist die NAIRU seit 2005 bis an den aktuellen Rand rückläufig. Dies könnte zum einen mit den strukturellen Verände-

rungen am Arbeitsmarkt zusammenhängen, zum anderen aber auch Folge der demographischen Entwicklung (und damit Folge des Bevölkerungsrückgangs) sein. Für den Projektionszeitraum ist unterstellt, dass diese strukturellen Verschiebungen abgeschlossen sind und auch demographisch keine spürbaren entlastenden Effekte zu erwarten sind. Die trendmäßige Erwerbslosenquote ist daher in der Projektion konstant.

Bei der durchschnittlichen Stundenzahl je Erwerbstätigen scheint der über Jahrzehnte anhaltende, fallende Trend 2006 zum Stillstand gekommen zu sein. Für den Projektionszeitraum ist auch hier Konstanz unterstellt.

Das potenzielle Arbeitsvolumen wird im Projektionszeitraum nochmals etwas zunehmen und damit positiv zum Anstieg des Produktionspotenzials beitragen (Abbildung 2).

⁵⁹ Außerdem hängt die Partizipationsquote vom Berufseintrittsalter ab, wobei jedoch keine Veränderung bis 2013 unterstellt ist. Vgl. BÖRSCH-SUPAN, A.; WILKE, C. B.: Zur mittel- und langfristigen Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, 4/2008.

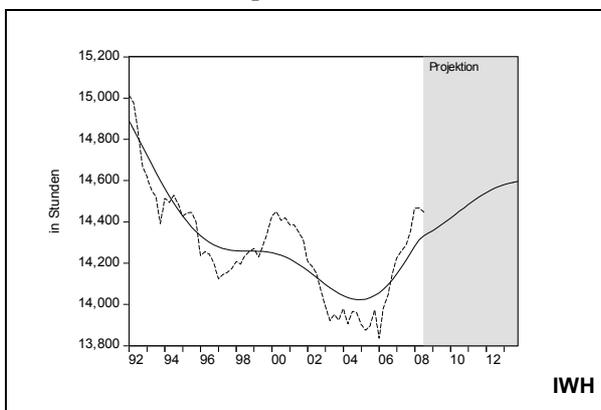
⁶⁰ Vgl. FRANZ, W.: Will the (German) NAIRU Please Stand up?, German Economic Review, Vol. 6, 2005.

Tabelle 8:
Wachstum des Produktionspotenzials und seine Komponenten

	Wachstumsrate Produktionspotenzial	Arbeitsvolumen	Kapitalstock	Technischer Fortschritt
	<i>in %</i>	<i>Wachstumsbeiträge in %</i>		
2009	1,7	0,3	0,6	0,8
2010	1,7	0,3	0,6	0,8
2011	1,6	0,3	0,5	0,8
2012	1,6	0,2	0,6	0,8
2013	1,5	0,1	0,6	0,8

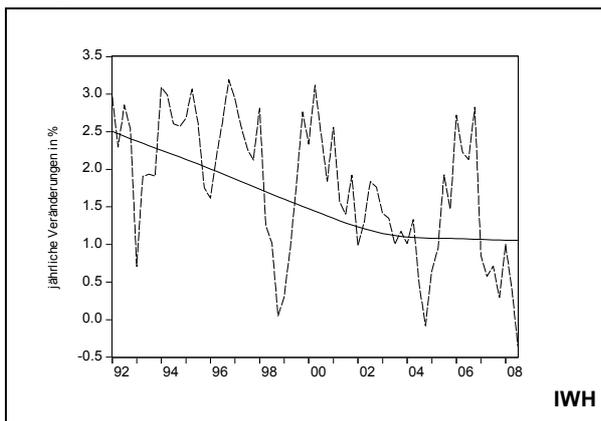
Quelle: Berechnungen des IWH.

Abbildung 2:
Arbeitsvolumen und potenzielles Arbeitsvolumen



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Abbildung 3:
Realisierte und trendmäßige Entwicklung der Arbeitsproduktivität



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Das Produktivitätswachstum in Deutschland ist seit der Wiedervereinigung im Trend rückläufig (Abbildung 3). Dies zeigt insbesondere der um konjunkturelle Effekte bereinigte Trend. Selbst in den Aufschwungjahren 2006 und 2007 scheint sich dieser Abwärtstrend, wenn auch verlangsamt, fortgesetzt zu haben. Für die mittelfristige Projektion wird die Trendwachstumsrate des (arbeitsparenden) technischen Fortschritts konstant gehalten.

Das Wachstum des Produktionspotenzials wird sich im Projektionszeitraum etwas abschwächen (siehe Tabelle 8). Hauptgrund ist das nachlassende Wachstum beim potenziellen Arbeitsvolumen, das hauptsächlich demographische Ursachen hat. Der Rückgang in der Investitionstätigkeit zu Beginn des Projektionszeitraums wird jedoch kaum Spuren bei der Potenzialwachstumsrate hinterlassen.

Kristina van Deuverden
(*Kristina.vanDeuverden@iwh-halle.de*)
Rolf Scheufele
(*Rolf.Scheufele@iwh-halle.de*)