

Mittelfristprojektion des IWH: Wirtschaftsentwicklung und Staatsfinanzen – Eine Vorausschau der Jahre 2011 bis 2015*

Kristina van Deuverden, Rolf Scheufele

Die deutsche Wirtschaft hat sich im Jahr 2010 kräftig erholt. In der ersten Jahreshälfte zogen der Welthandel und in dessen Gefolge die deutschen Exporte kräftig an. Im Verlauf des Jahres wurde das Wachstum der Wirtschaft in Deutschland aber zunehmend von der Binnennachfrage gestützt. Nicht nur die Investitionen erholten sich, auch vom privaten Konsum kamen Impulse. So liegt die Zahl der Beschäftigten zurzeit auf einem historischen Höchststand, und die Zahl der Arbeitslosen hat sich im Lauf des Jahres immer weiter zurückgebildet.

Auch mittelfristig wird das wirtschaftliche Wachstum in Deutschland verhältnismäßig hoch sein. Der deutsche Außenhandel erhält weiterhin Impulse vom Welthandel. Wesentlich wird die weitere Entwicklung allerdings von der Binnenwirtschaft bestimmt. So werden die Investitionen in der mittleren Frist deutlich expandieren. Dazu trägt bei, dass das Zinsniveau bis zum Ende des Projektionszeitraums relativ niedrig sein wird. Auch der private Konsum wird zum Wirtschaftswachstum beitragen. Die günstige Lage auf dem Arbeitsmarkt und der hohe Beschäftigungsstand lassen die Lohnsumme kräftig zunehmen und erhöhen zudem den Grad an Beschäftigungssicherheit. Dies führt dazu, dass die privaten Haushalte ihre Konsumausgaben merklich erhöhen. Alles in allem wird das reale Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2011 mit 2,3% und im Jahr 2012 mit 1,7% zulegen. In den Restjahren des Projektionszeitraums wird es mit 1½% steigen.

Tabelle:

Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis 2015^a

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 bis 2015 ^b |
|--|---|------|------|----------------------------|
| | <i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i> | | | |
| Private Konsumausgaben | 0,5 | 1,4 | 1,5 | ¾ |
| Konsumausgaben des Staates | 2,0 | 1,0 | 1,0 | 1¼ |
| Bruttoanlageinvestitionen | 6,5 | 3,7 | 3,7 | 4½ |
| Exporte | 14,8 | 7,9 | 6,2 | 7½ |
| Importe | 14,0 | 7,2 | 6,9 | 8½ |
| Bruttoinlandsprodukt | 3,7 | 2,3 | 1,7 | 1½ |
| Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen | 4,1 | 3,2 | 2,8 | 2¾ |
| Erwerbstätige (Inländer) | 0,5 | 0,8 | 0,5 | ¾ |
| | <i>in %</i> | | | |
| Erwerbslosenquote | 6,8 | 6,2 | 5,7 | 4½ |
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2015 |
| | <i>in % zum nominalen BIP</i> | | | |
| Finanzierungssaldo des Staates | -3,2 | -1,9 | -0,7 | ½ |

^a Datenstand 14.12.2010. – ^b Durchschnittliche Entwicklung. – In dieser Projektion sind die Vorausschätzungen in der mittleren Frist auf ¼-Prozentpunkte gerundet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Vor dem Hintergrund dieser wirtschaftlichen Entwicklung wird sich die Lage der öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren deutlich entspannen. Im Jahr 2010 schloss der öffentliche Gesamthaushalt mit einer Defizitquote von 3,2%. Gegenüber dem Vorjahr nahm sie damit nur noch wenig zu. So sind im Zuge der Konjunkturbelebung die Gewinnsteuern bereits wieder gestiegen. Vor allem aber ist es die Lage auf dem Arbeitsmarkt, die die öffentlichen Haushalte entlastet. Die Einnahmen aus der Lohnsteuer und den Sozialbeiträgen liegen deutlich über den Erwartungen, und die Ausgaben für Lohnersatzleistungen gehen bereits kräftig zurück.

* Dieser Beitrag wurde bereits als IWH-Pressemitteilung 72/2010 am 21. Dezember 2010 veröffentlicht.

In der mittleren Frist wird die wirtschaftliche Entwicklung die Kassenlage der öffentlichen Haushalte deutlich begünstigen. Die Lage am Arbeitsmarkt bleibt weiter günstig, und die Einnahmen aus der Lohnsteuer sowie auch den Sozialbeiträgen werden dynamisch zulegen. Die Gewinnsteuern nehmen über die mittlere Frist ebenfalls stetig zu. Darüber hinaus werden die Ausgaben für Transferleistungen stagnieren, denn die Ausgaben für Lohnersatzleistungen gehen kräftig zurück und andere Transferleistungen steigen nur gedämpft.

Vor allem aber ist in dieser Projektion unterstellt, dass die Finanzpolitik ihre Vorhaben zur Haushaltskonsolidierung vollständig umsetzt und andere Maßnahmen unterbleiben. Unter dieser Annahme werden sich die Fehlbeträge mittelfristig zurückbilden. Am Ende des Projektionszeitraums wird ein Haushaltsüberschuss von ½% in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt erwartet. Auch strukturell schließt der öffentliche Gesamthaushalt im Jahr 2015 mit einem Überschuss ab; in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt liegt dieser bei ¼%. Damit wird der verfassungsmäßig zulässige Verschuldungsrahmen nicht ausgeschöpft.

Ansprechpartnerin: Kristina van Deuverden (Kristina.vanDeuverden@iwh-halle.de)

JEL-Klassifikation: E62, E37, E30, H60

Schlagworte: Konjunktur, Prognose, öffentliche Finanzen, Finanzpolitik, Deutschland

Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung

Die deutsche Wirtschaft ist im Jahr 2010 auf einen Expansionskurs eingeschwenkt. Während in der ersten Jahreshälfte 2010 besonders der Außenhandel angezogen hat, gewannen zum Jahresende die binnenwirtschaftlichen Kräfte nach und nach an Bedeutung.

Das Wachstum in der Welt bleibt weiter aufwärtsgerichtet (die Annahmen zu dieser Projektion sind in Kasten 1 dargelegt). Insbesondere der starke Produktionsanstieg in den Schwellenländern hat sich aber kürzlich verlangsamt. Somit ist die Erholung von der Krise dort nicht nur abgeschlossen, es zeigen sich vielfach sogar Anzeichen für eine konjunkturelle Überhitzung. Die wirtschaftliche Entwicklung in den Industrieländern, die noch mit den Folgen von Immobilienblasen und Banken Krisen zu kämpfen haben, verläuft zudem weiterhin wenig dynamisch. Auch belastet in einigen Ländern die Verschuldung der öffentlichen Haushalte und die dort sich in jüngster Zeit verschlechternden Refinanzierungsbedingungen für deren Staatsschulden die wirtschaftliche Entwicklung. Mittelfristig dürfte sich die Konjunktur in den Industrieländern etwas erholen, und die Produktion legt wieder nennenswert zu.

Alles in allem wird der Welthandel um durchschnittlich 7% pro Jahr zunehmen und somit auch die Nachfrage nach deutschen Exporten tendenziell hoch bleiben. Allerdings wird die deutsche Wirtschaft wohl an preislicher Wettbewerbsfähigkeit einbüßen, denn die deutsche Konjunktur und die wirtschaftliche Entwicklung in anderen Ländern

dürften mit einer unterschiedlichen Entwicklung der Preisniveaus einhergehen. In vielen Ländern ist die Arbeitslosigkeit in der Krise stark gestiegen. Hier wird die Unterauslastung der Produktionskapazitäten erheblich langsamer zurückgehen als in Deutschland und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage noch länger schwach bleiben. Der deutsche Außenhandel wird zwar auch weiterhin zunehmen (vgl. Tabelle 1). Der außenwirtschaftliche Beitrag zum Wachstum der deutschen Wirtschaft wird aber tendenziell zurückgehen, vor allem, weil die Importe mit der anziehenden inländischen Nachfrage kräftig zulegen.

Die wirtschaftliche Erholung in Deutschland wird zunehmend von der Binnennachfrage getragen. Zum einen wird die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) für Deutschland expansiv ausgerichtet bleiben. Da die Produktionskapazitäten im übrigen Euroraum voraussichtlich noch mehrere Jahre unterausgelastet sein werden, dürften die Leitzinsen der EZB niedrig bleiben. Dies wird vor allem die Investitionstätigkeit in Deutschland stimulieren. Besonders die Unternehmensinvestitionen werden sich weiterhin sehr dynamisch entwickeln. Auch bei den Wohnbauten dürfte endgültig eine Trendwende zum Positiven zu verzeichnen sein. Neben den niedrigen Hypothekenzinsen werden hier vor allem die steigenden Einkommen stimulierend wirken. Insgesamt werden die Bruttoanlageinvestitionen mit 4¼% kräftig zunehmen. Dabei ist unterstellt, dass die internationale Verschuldungskrise keine weiteren Probleme im Bankensektor nach sich zieht und dass die im Rahmen neuer internationaler Standards zur Bankenregulie-

Tabelle 1:
Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis 2015^a

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2015/2010 ^b | 2010/2005 ^b |
|--|---------------------|-------------------------------|------|------|-------------------------------|------------------------|
| | <i>Index/Niveau</i> | <i>Veränderung p. a. in %</i> | | | | |
| Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen | 2 397,10 | 4,1 | 3,2 | 2,8 | 2 ³ / ₄ | 2,2 |
| <i>preisbereinigt, Kettenindex</i> | | | | | | |
| Bruttoinlandsprodukt | 105,18 | 3,7 | 2,3 | 1,7 | 1 ³ / ₄ | 1,2 |
| Private Konsumausgaben | 103,32 | 0,5 | 1,4 | 1,5 | 1 | 0,4 |
| Konsumausgaben des Staates | 110,24 | 2,0 | 1,0 | 1,0 | 1 | 2,0 |
| Bruttoanlageinvestitionen | 94,53 | 6,5 | 3,7 | 3,7 | 4 ¹ / ₄ | 2,1 |
| Exporte | 144,50 | 14,8 | 7,9 | 6,2 | 7 ¹ / ₂ | 4,2 |
| Importe | 132,28 | 14,0 | 7,2 | 6,9 | 8 | 4,6 |
| <i>Deflatoren</i> | | | | | | |
| Bruttoinlandsprodukt | 110,50 | 0,4 | 0,8 | 1,1 | 1 ¹ / ₄ | 1,0 |
| Private Konsumausgaben | 112,49 | 1,9 | 1,7 | 1,4 | 1 | 1,3 |
| <i>Arbeitsmarkt</i> | | | | | | |
| Erwerbstätige (Inländer) (in 1 000 Personen) | 40 171 | 0,5 | 0,8 | 0,5 | ³ / ₄ | 0,8 |
| Arbeitnehmerentgelte (in Mrd. Euro) | 1 125,86 | 2,7 | 3,3 | 3,1 | 2 ³ / ₄ | 2,2 |
| <i>in %</i> | | | | | | |
| Erwerbslosenquote | 7,4 | 6,8 | 6,2 | 5,7 | 5 ¹ / ₄ | 8,4 |

^a Datenstand: 14.12.2010. – ^b Durchschnittliche Entwicklung. – In der Projektion sind die Vorausschätzungen in der mittleren Frist auf ¹/₄-Prozentpunkte gerundet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Kasten 1:
Annahmen für die Projektion der deutschen Konjunktur

Die Projektion unterstellt, dass das Wachstum in der Welt weiter aufwärtsgerichtet bleibt. Von den Industrieländern werden allerdings zunächst nur moderate Impulse ausgehen. Die USA werden im mittelfristigen Projektionszeitraum nach und nach wieder eine Trendwachstumsrate von 2,5% erreichen und schließlich überschreiten. Allerdings birgt die stark gestiegene Verschuldung und die daraus resultierenden Konsolidierungsmaßnahmen ein großes Risiko für einen Rückschlag im Erholungsprozess. Im Euroraum (ohne Deutschland) bleiben die Aussichten getrübt. Strukturelle Anpassungen in einer Vielzahl von Ländern werden das Wachstum weiter bremsen. In den asiatischen Ländern und in Lateinamerika wird sich das aktuelle Wachstumstempo leicht verringern. Vor diesem Hintergrund wird der Welthandel im Zeitraum 2013 bis 2015 um durchschnittlich 7% zunehmen.

Der Ölpreis wird im Jahr 2011 bei 88 US-Dollar liegen und für den restlichen Prognosezeitraum in realer Rechnung konstant bleiben. Der nominale Ölpreis wird so mit der durchschnittlichen Preisentwicklung in den USA mit 2% fortgeschrieben. Der Euro-Dollar-Wechselkurs beträgt im gesamten Projektionszeitraum 1,34 US-Dollar je Euro.

Von Seiten der Finanzpolitik ist in dieser Projektion unterstellt, dass bereits in die Haushalts- und Finanzplanung aufgenommene oder hinreichend konkrete Maßnahmen umgesetzt werden. Ansonsten wird angenommen, dass das geltende Recht über die mittlere Frist Bestand hat und Steuer- sowie Sozialgesetze unverändert gelten. In die mittelfristige Finanzplanung des Bundes eingestellte globale Minderausgaben werden vernachlässigt. Auf diese Weise wird aus der vorgestellten Projektion der Handlungsbedarf für die Finanzpolitik direkt ablesbar.

Die Lohnentwicklung wird modellendogen aus der Entwicklung der Arbeitsproduktivität, der inländischen Preisdynamik sowie den Knappheitsverhältnissen auf dem Arbeitsmarkt abgeleitet.

Bei der Geldpolitik wird angenommen, dass die langfristigen Inflationserwartungen konstant bleiben und die Zinssetzung an einer geldpolitischen Reaktionsfunktion ausgerichtet bleibt. Es wird davon ausgegangen, dass die Verschuldungskrise keine weiteren Turbulenzen auslöst.

zung zu erwartenden höheren Eigenkapitalvorschriften für Banken die Finanzierungskosten im Projektionszeitraum nur wenig erhöhen.

Auch der private Konsum wird im gesamten Projektionszeitraum einen spürbaren Beitrag zum

Wirtschaftswachstum leisten. Dies liegt vor allem im Arbeitsmarkt begründet. Zwar dürfte das Arbeitsvolumen in den Jahren 2013 bis 2015 annähernd stagnieren; die durchschnittlichen Arbeitsstunden pro Kopf nehmen allerdings im Trend seit

Jahrzehnten ab. Unter der Annahme, dass diese Tendenz sich fortsetzt, nimmt die Zahl der Erwerbstätigen zu. Die Zahl der Arbeitslosen dürfte ebenfalls weiter zurückgehen – auch weil die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im Restzeitraum abnimmt. Alles in allem wird die Erwerbslosenquote in den Jahren 2013 bis 2015 bei etwas unter 5% liegen. Damit einher gehen auch höhere Lohnzuwächse als in den vergangenen Jahren. Dies und die gestiegene Beschäftigungssicherheit der Arbeitnehmer werden den privaten Konsum merklich stimulieren. Im gesamten Projektionszeitraum dürfte er mit durchschnittlich 1% steigen und damit deutlich stärker als nach der Jahrtausendwende.

Die starke Unterauslastung der deutschen Volkswirtschaft hat sich bereits im Jahr 2010 merklich reduziert. Spätestens im Jahr 2012 dürfte sich die Wirtschaft in einer Situation leichter Überauslastung befinden. Eine Überhitzung wird in dieser Projektion aber nicht vorhergesagt. Auch weil angenommen ist, dass die Finanzpolitik ihre Vorhaben zur Haushaltskonsolidierung umsetzt; dann wird sie ab dem Jahr 2011 restriktiv ausgerichtet sein.

Die deutsche Wirtschaft wird bis zum Ende des Projektionszeitraumes mit durchschnittlich 1½% wachsen; das nominale Bruttoinlandsprodukt wird mit durchschnittlich 2¾% steigen. Dabei ist die mittelfristige Preisentwicklung zunächst relativ verhalten. Erst im Jahr 2013 wird sie im Zuge kräftiger Lohnsteigerungen leicht anziehen und oberhalb ihres langfristigen Trends liegen. Da die Importpreise aufgrund der Annahmen zur Rohstoffpreisentwicklung nur mäßig zunehmen, steigen die Konsumentenpreise in den Jahren nach 2012 etwas langsamer als die Preise im Inland. Im Projektionszeitraum wird die durchschnittliche Inflationsrate 1¼% (BIP-Deflator) betragen.

Öffentliche Finanzen

Die Entwicklung im Allgemeinen

Im Jahr 2010 schließt der öffentliche Gesamthaushalt mit einem Defizit von 3,2% in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt ab.¹ Zwar wird die nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt zulässige Obergrenze damit überschritten, aber bei Weitem nicht so stark, wie Ende des Jahres 2009 erwartet werden konnte. Zu diesem Zeitpunkt war

¹ Bereinigt um die Erlöse des Staates aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen liegt die Defizitquote bei 3,3%.

davon auszugehen, dass die realwirtschaftlichen Folgen der Finanzkrise die öffentlichen Haushalte im Jahr 2010 mit voller Wucht treffen würden. Im Lauf des Jahres erholte die Wirtschaft sich allerdings deutlich schneller und deutlich kräftiger als erwartet. Vor allem der Arbeitsmarkt überraschte; die Zahl der Arbeitslosen liegt zurzeit unter drei Millionen – so niedrig war sie zuletzt Anfang der 1990er Jahre –, und die Zahl der Erwerbstätigen hat einen historischen Höchststand erreicht. Insbesondere die Einnahmen aus der Lohnsteuer sowie den Sozialbeiträgen liegen deutlich über, die Ausgaben für Lohnersatzleistungen merklich unter ihren Haushaltsansätzen.

Im Projektionszeitraum wird sich das gesamtstaatliche Defizit weiter zurückbilden. Dies ist zum einen der wirtschaftlichen Entwicklung geschuldet; zum anderen wird die Finanzpolitik Maßnahmen zur Konsolidierung der Haushalte ergreifen. Nach der hier vorgelegten Projektion wird die deutsche Wirtschaft in den Jahren 2011 bis 2015 um durchschnittlich 1¾% zulegen. Die Lage am Arbeitsmarkt bleibt gut und die Zahl der Arbeitslosen wird weiterhin tendenziell zurückgehen. Dies dürfte dazu führen, dass auch die Lohnabschlüsse relativ hoch sein werden. Außerdem erfolgt der Beschäftigungsaufbau zu einem größeren Teil bei den sozialversicherungspflichtigen Vollbeschäftigungsverhältnissen. Damit werden die Einnahmen des Staates, vor allem bei der Lohnsteuer und den Sozialbeiträgen, merklich dynamischer steigen, als dies seit Mitte der 1990er Jahre zu beobachten war. Spiegelbildlich gehen die Ausgaben des Staates für Lohnersatzleistungen kräftig zurück.

Die Finanzpolitik wird ihre Ausrichtung in der mittleren Frist ändern. In den Jahren 2009 und 2010 war sie merklich expansiv ausgerichtet; mit zwei Konjunkturpaketen sollten die Folgen der Finanzkrise gemildert werden. Ein Großteil dieser Mittel war zeitlich begrenzt, z. B. für zusätzliche Investitionen. Diese Impulse laufen nun nach und nach aus, auch wenn im Jahr 2011 noch ein größerer Teil der zusätzlichen investiven Ausgaben produktionswirksam werden dürfte. Ein nennenswerter Teil der Konjunkturpakete wirkt damit prozyklisch. Der Projektionszeitraum ist außerdem durch den Übergang zur Schuldenbremse geprägt. Im Jahr 2016 muss der Bund sein strukturelles Defizit auf unter 0,35% des nominalen Bruttoinlandsprodukts zurückgeführt haben, und die Länder sollen im Jahr 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Ab dem Jahr 2011 werden der Bund und die fünf Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten,

damit beginnen müssen, ihre strukturellen Defizite zu reduzieren. Zur Konsolidierung des Bundeshaushalts hat die Bundesregierung ein Bündel von Maßnahmen zusammengestellt. Jene Maßnahmen, die beschlossen oder hinreichend konkretisiert sind, sind in dieser Projektion berücksichtigt. Unter dieser Annahme wird die Finanzpolitik über den gesamten Projektionszeitraum hinweg restriktiv ausgerichtet sein.

Damit werden die öffentlichen Defizite kräftig zurückgehen, und im Jahr 2014 wird der öffentliche Gesamthaushalt wieder einen Überschuss aufweisen. Im Jahr 2011 wird das strukturelle Defizit bei knapp 2% in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt liegen. Strukturell wird der öffentliche Gesamthaushalt ebenfalls bereits im Jahr 2014 ausgeglichen sein. Diese Projektion beruht allerdings wesentlich auf der Annahme, dass der Wille zur Konsolidierung weiter gegeben ist und die bisherigen Pläne umgesetzt werden. Unter diesen Gegebenheiten zeichnet sich bereits in der mittleren Frist wieder ein erweiterter Handlungsspielraum für die öffentliche Hand ab.

Die Entwicklung im Einzelnen: Einnahmen

Die Steuereinnahmen haben im Jahr 2010 alles in allem stagniert; dies übertrifft die Erwartungen vor Jahresfrist deutlich. Die einzelnen Steuern haben sich dabei recht unterschiedlich entwickelt. So sind die Einkommen- und Vermögensteuern insgesamt nochmals gesunken, denn zu Beginn des Jahres waren mit Mindereinnahmen verbundene Steuerrechtsänderungen in Kraft getreten. So war der Einkommensteuertarif im Zuge der Konjunkturpakete gesenkt worden; infolgedessen ging das Lohnsteueraufkommen zurück, obwohl sich die Beschäftigung zurzeit auf einem historisch hohen Niveau befindet. Die Zahl der Beschäftigten wird auch im Projektionszeitraum tendenziell weiter steigen, und es ist davon auszugehen, dass die Lohnabschlüsse in den kommenden Jahren dies widerspiegeln werden. Die Einnahmen aus der Lohnsteuer werden daher merklich zunehmen und am Ende des Projektionszeitraums bei brutto über 200 Mrd. Euro liegen.²

² In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) werden die Lohnsteuereinnahmen in einer Bruttoabgrenzung ausgewiesen. In der Finanzstatistik wird die Lohnsteuer hingegen nach Abzug der Ausgaben für Kindergeld berichtet. Dieses war zu Beginn des Jahres 2010 nochmals angehoben worden, sodass hier die Lohnsteuereinnahmen sogar um über 5% sanken.

Das Aufkommen der Abgeltungsteuer (zuvor Zinsertrag) ist im Jahr 2010 ebenfalls zurückgegangen – eine Folge der Unternehmensteuerreform. Auch im Jahr 2011 wird sie sich wohl nur verhalten entwickeln. Erst wenn das Zinsniveau mit der konjunkturellen Erholung zunimmt, wird auch die Abgeltungsteuer wieder mit einer höheren Dynamik steigen. Demgegenüber haben die nicht-veranlagten Steuern vom Ertrag bereits im Jahr 2010 wieder zugenommen (wenn auch nur wenig), denn die Dividendenausschüttungen sind bereits leicht erhöht worden. Im Jahr 2011 werden sie nun deutlich zulegen und im übrigen Projektionszeitraum zwar weniger kräftig, aber immer noch recht dynamisch steigen, wie auch die nichtveranlagten Steuern vom Ertrag.

Die veranlagte Einkommensteuer ist bereits im Jahr 2010 kräftig expandiert; dies ist in der Frühphase eines Aufschwungs üblich, denn es sind zuerst die Gewinneinkommen, die steigen. Allerdings dämpft auch hier die Senkung des Steuertarifs zu Beginn des Jahres. Im Jahr 2011 werden die Einkommensteuereinnahmen dann allerdings deutlich zurückgehen. Dies ist in Steuerrechtsänderungen vergangener Jahre begründet, die im Jahr 2011 verstärkt wirken. In der mittleren Frist werden die Einnahmen der veranlagten Einkommensteuer dann wieder dynamisch zunehmen, denn die Gewinne entwickeln sich während des gesamten Projektionszeitraums robust.

Die Körperschaftsteuer hat ebenfalls bereits merklich zugelegt. Auch sie schwankt mit den Gewinnen und nimmt zu Beginn eines Zyklus kräftig zu. Dabei sind die Amplituden wesentlich größer als bei der Einkommensteuer oder bei den in den VGR berichteten Unternehmens- und Vermögenseinkommen. Die Körperschaftsteuer wird vor allem von größeren Unternehmen entrichtet. Über den Projektionszeitraum wird sie kräftig zulegen; bereits im Jahr 2012 dürfte sie ihr Vorkrisenniveau übertreffen.

Insgesamt werden die Einkommen- und Vermögensteuern im Jahr 2011 mit 0,3% zunehmen. Im Jahr 2012 legen sie mit 6,6% zu; hierzu trägt auch die Einführung einer Bankenabgabe bei. In den restlichen Jahren des Projektionszeitraumes werden sie mit jahresdurchschnittlich 3¾% expandieren.

Die indirekten Steuern sind bereits im Jahr 2010 wieder gestiegen – um 1,5%. Zu ihnen zählt auch die Gewerbesteuer, denn sie belastet den stehenden Gewerbebetrieb. Bedingt durch die Art und Weise ihrer Erhebung wird sie aber letztlich von den Gewinnen der (größeren) Unternehmen deter-

miniert; damit entwickelt sie sich ähnlich wie die Körperschaftsteuer. Im Zuge der Finanzkrise war sie um knapp zehn Mrd. Euro eingebrochen. Wie die Körperschaftsteuer nahm sie bereits im Jahr 2010 wieder kräftig zu, sicher auch, weil der durchschnittliche Hebesatz gestiegen ist. Sie wird auch im weiteren Projektionszeitraum mit den Gewinneinkommen expandieren. Im Endjahr wird ihr Aufkommen bei voraussichtlich gut 50 Mrd. Euro liegen; ihr Vorkrisenniveau wird damit deutlich überschritten.

Die quantitativ bedeutendste indirekte Steuer ist die Mehrwertsteuer. Die Mehrwertsteuer ist die einzige größere Steuer, die auch in der Krise – zwar nur verhalten, aber immerhin – stetig zugelegt hat. Da die Mehrwertsteuer eine hohe Reagibilität auf konjunkturelle Schwankungen zeigt, ist dies in Anbetracht des Ausmaßes der Krise überraschend. Die Erklärung liegt in der Struktur der Krise. Es war vor allem ausländische Nachfrage, die wegbrach, und diese ist nicht mehrwertsteuerbelastet. Im Jahr 2010 ist das Mehrwertsteuer-aufkommen um 1,8% gestiegen. In der mittleren Frist wird das Wirtschaftswachstum nun verstärkt von der Binnennachfrage getragen und die Mehrwertsteuereinnahmen werden deutlich expandieren.

Darüber hinaus wird das Aufkommen der indirekten Steuern von der Energiesteuer und der Tabaksteuer bestimmt. Die Energiesteuer entwickelt sich seit längerem schwach, vor allem weil die Energiepreissteigerungen der vergangenen Jahre sich in einem immer sparsameren Verbrauch niederschlugen; über die mittlere Frist wird sie sich deshalb eher verhalten entwickeln. Bei der Konsolidierung des Bundeshaushalts wird allerdings in größerem Umfang auch auf Einnahmeerhöhungen zurückgegriffen. Bei der Energiesteuer sollen beispielsweise Ausnahmetatbestände eingeschränkt werden, die in der mittleren Frist Mehreinnahmen von knapp einer Mrd. Euro pro Jahr erbringen.

Die Tabaksteuereinnahmen haben sich in den vergangenen Jahren ebenfalls eher verhalten entwickelt, vor allem, weil die veränderte Wertschätzung des Rauchens in der Gesellschaft den Tabakkonsum zurückgehen ließ. Auch die Tabaksteuer soll zur Konsolidierung der Staatsfinanzen beitragen; im Frühjahr des Jahres 2011 wird sie erhöht. Weitere Anhebungen folgen jeweils zu Jahresbeginn bis einschließlich des Jahres 2014. Durch die Erhöhung in kleinen Schritten werden die Tabakkonzerne wohl auch in der Lage sein, die Steueranhebung vollständig in die Preise zu überwälzen, und die erwarteten Mehreinnahmen in Höhe von

insgesamt einer Mrd. Euro dürften somit auch erzielt werden. Darüber hinaus werden zur Haushaltskonsolidierung neue Abgaben eingeführt. Energieunternehmen werden eine Brennelementesteuer entrichten müssen. Außerdem wird für Flüge von deutschen Flughäfen in Zukunft eine Luftverkehrsabgabe erhoben.

Alles in allem werden die indirekten Steuern im Jahr 2011 mit 4,1% und im Jahr 2012 mit 3,1% zunehmen; in den Jahren 2013 bis 2015 werden sie mit durchschnittlich 1¾% steigen. Nachdem die Steuereinnahmen insgesamt im Jahr 2010 stagnierten, legen sie im Jahr 2011 mit 2,4% und im Jahr 2012 mit 4,6% zu (vgl. Tabelle 2). In den Restjahren des Projektionszeitraumes werden sie mit 2½% steigen und an dessen Ende um 60 Mrd. Euro über ihrem Vorkrisenniveau liegen.

Die Sozialbeiträge haben im Jahr 2010 mit 2,5% deutlich zugelegt, denn der Beschäftigungsstand hat sich kräftig erhöht. Zudem fand der Beschäftigungsaufbau vor allem bei den sozialversicherungspflichtigen Vollbeschäftigungsverhältnissen statt. Auch stieg die Lohnsumme pro Kopf; so flossen wieder Sonderzahlungen, und in einigen Branchen sind Erhöhungen vorgezogen worden. Vor allem in der ersten Jahreshälfte hat die ausgeweitete Kurzarbeiterregel die Sozialkassen zudem noch vor größeren Ausfällen bewahrt, denn zumindest bei der Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung werden bei Kurzarbeit (reduzierte) Beitragszahlungen von der Bundesagentur für Arbeit (BA) geleistet. Im Jahr 2011 wird sich der Beschäftigungsaufbau fortsetzen, und die Lohnabschlüsse werden nochmals hoch ausfallen. Auch über die mittlere Frist wird die Zahl der Beschäftigten relativ hoch bleiben, und die Löhne pro Kopf dürften jahresdurchschnittlich mit 2¼% zulegen.

Tabelle 2:
Veränderung ausgewählter Kennziffern der Einnahmenseite^a
- in % -

| | 2010 | 2011 | 2015/ 2010 ^b | 2010/ 2005 ^b |
|---------------------|------|------|----------------------------|----------------------------|
| Einnahmen insgesamt | 1,1 | 2,7 | 3 | 2,0 |
| <i>Darunter:</i> | | | | |
| Steuern | 0,2 | 2,4 | 3 | 2,8 |
| Sozialbeiträge | 2,5 | 2,9 | 2¾ | 1,2 |

^a In Abgrenzung der VGR. – ^b Durchschnittliche Entwicklung. – In der Projektion sind die Vorausschätzungen in der mittleren Frist auf ¼-Prozentpunkte gerundet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Bei der gesetzlichen Krankenversicherung wird der allgemeine Beitragssatz zum 1. Januar 2011 um 0,6 Prozentpunkte auf 15,5% angehoben. Dabei markieren die Beschlüsse im Gesundheitswesen einen Einstieg in die Entkopplung von Beitragszahlungen und Lohnnebenkosten. Reichen einer Krankenkasse die Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds in Zukunft nicht aus, so muss sie nach neuer Rechtslage einen Zusatzbeitrag erheben, der allein von den Versicherten aufzubringen ist. Im Jahr 2011 dürften die Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds den Krankenkassen allerdings genügen – zum einen aufgrund der Beitragssatzanhebung, zum anderen wegen der kostendämpfenden Maßnahmen im Gesundheitswesen. Zudem nimmt die Lohnsumme kräftig zu, und es fließt nochmals ein zusätzlicher Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds, der die Belastungen durch die Krise abmildern soll. Außerdem nimmt der allgemeine Bundeszuschuss an die Krankenversicherung ebenfalls noch einmal merklich zu.³ Im weiteren Projektionszeitraum werden dann aber immer mehr Kassen gezwungen sein, Zusatzbeiträge zu erheben, denn auch die im Jahr 2010 beschlossenen Maßnahmen können die Kostendynamik bei den Ausgaben nicht nachhaltig bremsen.

In der gesetzlichen Rentenversicherung liegt der Beitragssatz zurzeit bei 19,9%. Nach geltender Rechtslage kann er sinken, wenn die Schwankungsreserve das 1,5-fache einer Monatsausgabe übersteigt. Vor allem aufgrund der höheren Zahl an Beschäftigten wird dies nach heutigen Schätzungen früher der Fall sein als noch vor kurzem erwartet; bereits im Jahr 2014 dürfte der Beitragssatz um 0,6 Prozentpunkte sinken können.⁴ Der Beitragssatz zur Pflegeversicherung ist Mitte des Jahres 2008 auf 1,95% erhöht worden. Hier ist angenommen, dass er auf diesem Niveau bis zum Ende des Projektionszeitraumes gehalten werden kann.⁵

Im Jahr 2010 wird die Arbeitslosenversicherung wie schon im Jahr zuvor mit einem deutlichen De-

³ Im Jahr 2012 wird er nochmals um 0,5 Mrd. Euro angehoben.

⁴ Hierbei ist unterstellt, dass die dämpfenden Faktoren in der Rentenformel, die im Projektionszeitraum die Rentensteigerung drücken, auch umgesetzt werden.

⁵ Dies bedeutet, dass die Pflegeversicherung über den Mittelfristzeitraum defizitär abschließen wird. Während die Einnahmen in Anlehnung an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung geringfügig steigen, werden ihre Ausgaben etwas stärker zunehmen, denn die Leistungen werden in drei Schritten angehoben. Ab dem Jahr 2015 sollen die Leistungen dann an die Preisentwicklung der vergangenen drei Kalenderjahre angepasst werden.

fizit abschließen. Zwar ist die Insolvenzgeldumlage zu Beginn des Jahres angehoben worden.⁶ Allerdings bestand eine Maßnahme zur Abfederung des wirtschaftlichen Einbruchs in einer temporären Reduktion des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung auf 2,8%. Zudem führt die Kurzarbeit bei der BA nicht nur zu Ausgaben, sondern auch zu sinkenden Beitragseinnahmen.⁷ Zum 1. Januar 2011 wurde der Beitragssatz auf 3,0% angehoben. Zwar wird die Insolvenzgeldumlage nun wieder sinken, dennoch nehmen die Beitragseinnahmen zur Arbeitslosenversicherung deutlich zu, auch weil die sozialversicherungspflichtigen Entgelte spürbar zulegen.

Alles in allem steigen die Beitragseinnahmen des Staates im Jahr 2011 mit 2,9% und im Jahr 2012 mit 3,4%. In den Restjahren 2013 bis 2015 werden sie mit durchschnittlich 2½% zunehmen. Dies ist eine deutlich höhere Dynamik, als nach der Jahrtausendwende beobachtet werden konnte; seither sind die Beitragseinnahmen um durchschnittlich knapp 1% pro Jahr gestiegen.⁸

Die übrigen Einnahmen des Staates haben im Jahr 2010 nahezu stagniert. Dahinter stehen aber recht unterschiedliche Entwicklungen. So stiegen die Einnahmen aus Verkäufen dynamisch – auch weil die Kommunen die Gebühren kräftig erhöht haben. Mit solchen Erhöhungen ist auch im Jahr 2011 noch zu rechnen. Mit der anziehenden Konjunktur wird aber auch die Lkw-Maut wieder verstärkt zunehmen. Alles in allem werden die Einnahmen aus Verkäufen über den Projektionszeitraum spürbar zulegen.

Die Vermögenseinkommen sind im Jahr 2010 im Vergleich zum Vorjahr drastisch eingebrochen. Hier wird unter anderem der an den Staat ausgeschüttete Bundesbankgewinn berichtet, der deutlich

⁶ Zu Beginn des Jahres 2010 war die Insolvenzgeldumlage, die allein von den Unternehmen aufzubringen ist, von 0,1% auf 0,41% erhöht worden. Da die konjunkturelle Entwicklung im Jahr 2010 günstiger war als noch zu Jahresbeginn angenommen, waren die aus der Umlage vereinnahmten Mittel um 1,1 Mrd. Euro höher als die entsprechenden Ausgaben. Der Bund will seinen Zuschuss an die BA um diesen Betrag mindern.

⁷ Demgegenüber vereinnahmten die anderen Sozialkassen bei Kurzarbeit von Versicherten (reduzierte) Beitragseinnahmen, die wiederum von der BA getragen werden.

⁸ Bei einem solchen Vergleich muss allerdings berücksichtigt werden, dass es in diesem Zeitraum auch zu Änderungen der Beitragssätze kam. Wird der kumulierte Beitragssatz als Summe aller, nicht nur der paritätisch finanzierten Beiträge gebildet, liegt dieser im Jahr 2010 um 12½ Prozentpunkte über dem Wert des Jahres 2000.

geringer ausfiel. In Zukunft werden Bundesbankgewinne nur noch bis zu einer Obergrenze von drei Mrd. Euro zur Finanzierung laufender Ausgaben herangezogen. Darüber hinausgehende Beträge werden vom Investitions- und Tilgungsfonds zur Schuldentilgung genutzt. Gegen Ende des Projektionszeitraums, wenn das Zinsniveau steigt, werden die empfangenen Vermögenseinkommen stärker zulegen. Alles in allem werden die übrigen Einnahmen im Jahr 2011 um 3,7% und im Jahr 2012 um 2,6% zunehmen; in den Restjahren legen sie in vergleichbarer Größenordnung zu.

Die Einnahmen des Staates insgesamt stiegen im Jahr 2010 um 1,1%. Im Jahr 2011 nehmen sie um 2,7%, im Jahr 2012 mit 4% zu; in den restlichen Jahren des Projektionszeitraumes werden sie um durchschnittlich 2½% zulegen.

Die Entwicklung im Einzelnen: Ausgaben

Obwohl das Ausgabenniveau im Jahr 2009 durch die konjunkturstimulierenden Maßnahmen bereits deutlich erhöht war, stieg es im Jahr 2010 nochmals um 1,6% (vgl. Tabelle 3).⁹ Die Arbeitnehmerentgelte expandierten mit 2,5% merklich. Bund und Gemeinden hatten zu Beginn des Jahres Lohn erhöhungen vereinbart, und der Bund hatte den Tarifabschluss zeitgleich auf die Beamten übertragen.¹⁰ Im Jahr 2011 stehen nun Verhandlungen für die Bediensteten der Länder an. Zwar werden die Länder bemüht sein, den Tarifabschluss niedrig zu halten, denn auch sie müssen ihre Haushalte konsolidieren. Dennoch ist das konjunkturelle Umfeld günstig, und eine Abkopplung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst von der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung ist auf Dauer kaum möglich. In dieser Projektion wird davon ausgegangen, dass die Löhne im öffentlichen Dienst wie in der Gesamtwirtschaft steigen werden.

Allerdings hat die Bundesregierung die Absicht, die Personalausgaben zur Haushaltskonsolidierung heranzuziehen. Bei der in dieser Projektion unterstellten Lohnentwicklung muss dies mit einem verstärkten Beschäftigungsabbau auf Bundesebene einhergehen. Zudem sollen bei der BA in den Jahren 2013 und 2014 Effizienzverbesserungen erzielt

⁹ Das Ausgabenniveau im Jahr 2010 ist dabei um 4,4 Mrd. Euro unterzeichnet, denn die Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen werden in den VGR als negative Ausgaben berichtet.

¹⁰ In den ostdeutschen Ländern wurden zu Beginn des Jahres außerdem die oberen Tarifgruppen an das Westlohnniveau angeglichen.

werden; diese dürften ebenfalls zu einem größeren Teil die Personalausgaben betreffen. Alles in allem werden die Arbeitnehmerentgelte im Jahr 2011 mit 1,3% und im Jahr 2012 mit 2,8% zunehmen. In den Restjahren 2013 bis 2015 werden sie dann mit durchschnittlich 2¾% expandieren.

Tabelle 3:
Veränderung ausgewählter Kennziffern der Ausgabenseite^a
- in % -

| | 2010 | 2011 | 2015/ 2010 ^b | 2010/ 2005 ^b |
|---------------------------------|------|-------|----------------------------|----------------------------|
| Ausgaben insgesamt ^c | 1,6 | 0,0 | 1 | 2,0 |
| <i>darunter:</i> | | | | |
| Arbeitnehmerentgelte | 2,5 | 1,3 | 2½ | 1,5 |
| Vorleistungen | 3,2 | 0,0 | 1 | 3,8 |
| Soziale Sachleistungen | 3,6 | 1,5 | 2½ | 4,0 |
| Monetäre Sozialleistungen | 1,7 | -1,4 | 0 | 1,0 |
| Sonstige Transfers | 4,1 | 2,5 | 2½ | 5,8 |
| Subventionen | 1,0 | -7,6 | -1¼ | 3,1 |
| Geleistete Vermögenstransfers | -6,8 | -13,7 | -6½ | 2,5 |
| Bruttoinvestitionen | 3,1 | -7,3 | -1½ | 6,0 |
| Zinsausgaben | -1,8 | 7,4 | 3½ | -0,5 |

^a In Abgrenzung der VGR. – ^b Durchschnittliche Entwicklung. – ^c Bereinigt um die Einnahmen aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen stiegen die Ausgaben im Jahr 2010 um 2% und gehen im Jahr 2011 um 0,4% zurück. – In der Projektion sind die Vorausschätzungen in der mittleren Frist auf ¼-Prozentpunkte gerundet. Abweichungen durch Rundung möglich.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Die Vorleistungen nehmen im Jahr 2010 mit 3,2% ebenfalls kräftig zu. Sie haben sich bereits seit einigen Jahren relativ dynamisch entwickelt. Dies dürfte teilweise daran liegen, dass ein immer größerer Teil der „investiven Mittel“ in Abgrenzung der VGR als Vorleistung verbucht wird. Unter dem kameralistischen Rechnungswesen besteht ein Anreiz, einen möglichst großen Teil der Ausgaben als investiv zu verbuchen. Nachdem einige Länder und Gemeinden ihr Rechnungswesen auf das doppelte System umgestellt hatten, ging dieser Anreiz zurück. Das Ausgabenniveau der Jahre 2009 und 2010 war zudem durch die Konjunkturpakete erhöht. Auch wenn ein Teil dieser Mittel wohl noch im Jahr 2011 verausgabt werden dürfte, laufen die Effekte nach und nach aus; für sich genommen bedeutet dies einen Rückgang der Vorleistungskäufe. Außerdem sollen die Vorleistungen nach

den Plänen der Bundesregierung ebenfalls einen Beitrag zur Konsolidierung leisten. Die Vorleistungskäufe des Staates werden daher alles in allem im Jahr 2011 stagnieren und auch im Jahr 2012 lediglich mit 0,3% zunehmen. In den restlichen Jahren des Projektionszeitraumes werden sie mit 1,5% steigen.

Die sozialen Sachleistungen nehmen seit Jahren kräftig zu, vor allem aufgrund der Ausgaben im Gesundheitswesen. Die bisherigen Reformen konnten die Ausgabendynamik in diesem Bereich nicht nachhaltig bremsen.¹¹ Auch Mitte des Jahres 2010 traten Maßnahmen in Kraft, die den Kostenanstieg im Gesundheitswesen begrenzen sollen. Im Jahr 2011 kommen nochmals ausgabensenkende Maßnahmen mit einem Volumen von 3,5 Mrd. Euro hinzu. Bereits im Jahr 2012 wird die Kostendynamik aber wieder ungebremst sein. Alles in allem werden die sozialen Sachleistungen im Jahr 2011 verlangsamt mit 1,5% und danach mit durchschnittlich knapp 3% steigen.

Den größten Teil der öffentlichen Ausgaben stellen die monetären Sozialleistungen dar, die wiederum durch eine Vielzahl einzelner Leistungen determiniert werden. Im Jahr 2010 nahmen sie mit 1,7% zu. Zu Beginn des Jahres war nochmals das Kindergeld erhöht worden. Auch die öffentlichen Pensionen stiegen kräftig. Die Ausgaben der Rentenversicherung haben hingegen nur moderat zugenommen. Zwar stieg die Zahl der Rentenbezieher weiter, aber die Rentenerhöhung war recht niedrig – in der zweiten Jahreshälfte konnte nur die Rentengarantie einen Rückgang der Renten verhindern. Demgegenüber gehen die Ausgaben des Staates für Lohnersatzleistungen bereits zurück, und im Vergleich zum Vorjahr sanken auch die Inanspruchnahme von Kurzarbeit sowie die Ausgaben für Insolvenzgeld.

Im Jahr 2011 werden die monetären Sozialleistungen deutlich sinken. So nehmen die Leistungen der Rentenversicherung zwar zu, doch wie zuvor schon nur moderat. Die Rentenanpassung beruht auf der Lohnentwicklung des Vorjahres, und diese war aufgrund der konjunkturellen Entwicklung, aber auch wegen des Abbaus von Kurzarbeit wieder besser. Allerdings sind in den vergangenen Jahren rentenmindernde Faktoren ausgesetzt wor-

den.¹² Nach geltendem Recht ist deren dämpfende Wirkung nun nachzuholen; bis dahin werden die Rentenanpassungen halbiert. Alles in allem werden die Leistungen der Rentenversicherung daher auch in der mittleren Frist eher verhalten zunehmen. Im Zuge der Haushaltskonsolidierung werden außerdem die Ausgaben für Elterngeld und Wohngeld beschränkt. Vor allem aber werden die Ausgaben des Staates für Lohnersatzleistungen zurückgehen. Die Zahl der Arbeitslosen nimmt weiter ab, Kurzarbeit dürfte aus konjunkturellen Gründen nicht mehr in Anspruch genommen werden und die Ausgaben für Arbeitslosengeld II werden auch deshalb sinken, weil der Bund für diesen Personenkreis in Zukunft keine Beiträge zur Rentenversicherung mehr leisten wird.¹³ Gedämpft wird der Rückgang der Ausgaben durch die Erhöhung des Arbeitslosengeldes II – aber nur wenig. Im restlichen Projektionszeitraum wird die Arbeitslosigkeit weiter zurückgehen. In der mittleren Frist werden die Ausgaben des Staates für Lohnersatzleistungen daher relativ niedrig sein.

Alles in allem werden die monetären Sozialleistungen im Jahr 2011 um 1,4% sinken. Im Jahr 2012 werden sie stagnieren, bevor sie in den Restjahren mit durchschnittlich ¾% steigen.

Die sonstigen laufenden Transfers haben infolge der Krise deutlich zugenommen. So wurden hier im Jahr 2010 noch Zahlungen des Investitions- und Tilgungsfonds für die Abwrackprämie verbucht. Vor allem die BNE-Eigenmittel haben aber deutlich zugelegt, denn die Finanzierung des EU-Haushaltes richtet sich (auch) nach den Bruttonationaleinkommen der Mitgliedsländer. Da Deutschland sich nach der Krise schneller erholt hat als andere Staaten, erhöht sich auch sein Finanzierungsanteil. Im Jahr 2011 werden die sonstigen laufenden Übertragungen mit 2,5% und im Jahr 2012 mit über 6% steigen; im mittelfristigen Projektionszeitraum schwächt sich diese Dynamik dann ab.

Die Subventionen steigen im Jahr 2010 mit 1%. In den VGR wird ein Teil des Kurzarbeitergeldes hier verbucht, und auch einige andere Maßnahmen der Konjunkturprogramme haben Subventionscharakter. Diese Effekte entfallen im Jahr 2011 und die Subventionen gehen um 7,6% zurück. Über den

¹¹ Zum einen führt der technische Fortschritt in diesem Bereich dazu, dass immer mehr Leistungen möglich sind. Zum anderen resultiert das steigende Durchschnittsalter in einer immer höheren Inanspruchnahme von Leistungen. Hinzu kommen Wettbewerbsverhältnisse, die für sich genommen ein höheres Ausgabenniveau begünstigen.

¹² In den Jahren 2008 und 2009 war der Riesterfaktor, in den Jahren 2005 und 2006 der Nachhaltigkeitsfaktor ausgesetzt worden.

¹³ Beiträge für die Empfänger von Transferleistungen werden in den VGR brutto gebucht, d. h. Transferbezüge werden um die Beitragszahlungen erhöht ausgewiesen, ebenso wie die Beitragseinnahmen der Sozialkassen.

Tabelle 4:
 Struktur der öffentlichen Ausgaben^a
 - Anteile in % -

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Ausgaben insgesamt | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Arbeitnehmerentgelte | 15,7 | 16,0 | 16,2 | 16½ | 16½ | 16¾ |
| Vorleistungen | 9,9 | 9,9 | 9,8 | 9¾ | 9¾ | 10 |
| Soziale Sachleistungen | 17,6 | 17,9 | 18,2 | 18½ | 18¾ | 19 |
| Monetäre Sozialleistungen | 39,0 | 38,5 | 38,0 | 37½ | 37¼ | 37 |
| Subventionen | 2,8 | 2,5 | 2,5 | 2½ | 2½ | 2½ |
| Bruttoinvestitionen | 3,5 | 3,3 | 3,1 | 3 | 3 | 3 |
| Zinsausgaben | 5,3 | 5,7 | 5,9 | 6 | 6 | 6 |
| Sonstige | 6,2 | 6,3 | 6,3 | 6¼ | 6 | 6 |

^a In Abgrenzung der VGR. – In der Projektion sind die Vorausschätzungen in der mittleren Frist auf ¼-Prozentpunkte gerundet. Abweichungen durch Rundung möglich.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

weiteren Projektionszeitraum werden sie sich verhalten entwickeln. Auch bei den geleisteten Vermögenstransfers spiegeln sich Mehrausgaben im Rahmen der Konjunkturpakete wider; mit dem Auslaufen dieser Effekte sinken sie im Jahr 2011 um 13,7%. Auch über die mittlere Frist nehmen sie deutlich ab: Hier wird die Eigenheimzulage verbucht, die nach ihrer Abschaffung bis zum Jahr 2012 jährlich Minderausgaben in Höhe von 1,3 Mrd. Euro generiert.¹⁴

Die Investitionsausgaben des Staates stiegen im Jahr 2010 nochmals um 3,1% – und dies, obwohl die Bruttoinvestitionen bereits im Vorjahr deutlich zugelegt hatten; ein Großteil der im Rahmen der Konjunkturprogramme bereitgestellten Mittel hatte investiven Charakter. Allerdings blieben die Ausgaben für Investitionen deutlich hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück. Anscheinend wird ein Teil dieser Mittel für Projekte verausgabt, die ohnehin geplant waren – wohl auch, weil die Kassenlage in den meisten Kommunen zurzeit stark angespannt ist. Die Mittel aus den Konjunkturpaketen sind zwar bis Ende des Jahres 2010 begrenzt. Allerdings können Projekte, die bis dahin begonnen worden sind, auch noch später umgesetzt werden. Aufgrund des bisherigen Mittelabflusses aus dem Investitions- und Tilgungsfonds wird in dieser Projektion davon ausgegangen, dass im Jahr 2011 noch ein größeres Bauvolumen umgesetzt wird. Aufgrund der obligatorischen Umstellung

des Rechnungswesens in vier Ländern dürften allerdings zuvor als Investitionen verbuchte Ausgaben nun häufiger bei den Vorleistungen berichtet werden. Alles in allem werden die Bruttoinvestitionen im Jahr 2011 um 7,3% zurückgehen, im Jahr 2012 dann nochmals um 5%. In den Restjahren des Projektionszeitraumes werden sie mit durchschnittlich 1½% zunehmen – auch weil die Kassenlage der Gemeinden sich zunehmend entspannen wird.

Die Staatsverschuldung ist aufgrund der Krise deutlich gestiegen. Die Zinsausgaben des Staates sind hingegen im Jahr 2009 um 6,7% und im Jahr 2010 nochmals um 1,8% gesunken. Diese Entwicklungen scheinen widersprüchlich. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass ein Teil der Schuldenzunahme auf die Garantieleistungen und Bürgschaften im Rahmen der Rettungsschirme zurückgeht. Erst wenn hier tatsächlich Zahlungen erfolgen, kommt es zur Kreditaufnahme des Staates und so auch zu Zinsverpflichtungen. Außerdem ist das Zinsniveau zurzeit niedrig – auch weil die Konjunktur in den meisten Industrieländern noch lahmt. Vor allem aber ist der Zins für Bundesanleihen auf ein historisch niedriges Niveau gesunken, denn Anleger suchten nach einer sicheren Alternative und fragten verstärkt deutsche Staatspapiere nach. Zudem betreibt der Bund ein aktives Kreditmanagement, um Zinsdifferenzen auszunutzen. Die Verschuldungsstruktur – ein großer Teil der Verschuldung ist kurzfristig – hat allerdings dann einen Nachteil, wenn der durchschnittliche Zins für Staatspapiere wieder steigt. In der hier vorgelegten Projektion ist dies in den kommenden Jahren der

¹⁴ Im Jahr 2013 wird nochmals ein kleinerer Betrag aufkommenserhöhend wirken.

Fall, denn es wird davon ausgegangen, dass die Renditedifferenzen bei europäischen Staatspapieren sich im Gefolge einer Beruhigung wieder zurückbilden. Gegen Ende des Projektionszeitraumes wird das Zinsniveau dann konjunkturbedingt zunehmen. Im Jahr 2011 werden die Zinsausgaben mit 7,4%, im Jahr 2012 mit 5,1% steigen. In den Restjahren beträgt die durchschnittliche Zunahme 1½%.

Die Ausgaben des Staates insgesamt stagnieren im Jahr 2011 und steigen im Jahr 2012 um 1,2%.¹⁵ In den Restjahren des Projektionszeitraumes nehmen sie mit jahresdurchschnittlich 1½% zu. Über den gesamten Projektionszeitraum legen die Ausgaben mit gut 1% zu; im entsprechenden Zeitraum zuvor waren sie mit 2% gestiegen. Die Staatsquote (Ausgaben in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt) wird sich von 46,3% im Jahr 2010 auf 42½% am Ende des Projektionszeitraums zurückbilden. Die Veränderung der Ausgabenstrukturen kann Tabelle 4 entnommen werden.

Nominales und strukturelles Defizit

Bestimmte Einnahmen und Ausgaben des Staates schwanken konjunkturbedingt stark, wodurch in Abschwungphasen Fehlbeträge entstehen, in Aufschwungphasen hingegen Überschüsse. Diese Salden sind gewollt: Sie federn die konjunkturelle Entwicklung ab und gleichen sich über einen Konjunkturzyklus tendenziell aus. Kumulieren sich hingegen Fehlbeträge, weil das Niveau der Ausgaben dem der Einnahmen nicht angemessen ist, verschulden die Haushalte sich also strukturell, so gefährdet dies mittel- bis langfristig die Handlungsfähigkeit des Staates; insbesondere Volkswirtschaften, in denen die demographische Struktur sich zunehmend verschlechtert, stehen Herausforderungen gegenüber.¹⁶ In Deutschland ist deshalb die Schuldenbremse implementiert worden; sie wird ab dem Jahr 2011 auf eine Begrenzung der strukturellen Finanzierungssalden gerichtet sein.

Das Konzept des strukturellen Defizits birgt allerdings seine Schwächen. Es handelt sich um eine Größe, die nicht beobachtbar ist und daher ge-

schätzt werden muss. Dies kann mit Hilfe unterschiedlicher Methoden erfolgen, die zu unterschiedlichen, teils sogar widersprüchlichen Ergebnissen kommen können. Zudem sind die Schätzungen revisionsanfällig, wenn neue Entwicklungen am aktuellen Rand eingearbeitet werden. Auch können methodische Änderungen und Weiterentwicklungen zu größeren Korrekturen führen (vgl. hierzu die Ausführungen in Kasten 2). Zudem haben die gängigen Verfahren große Probleme, Schwankungen bei den Gewinnsteuereinnahmen adäquat einzu beziehen.¹⁷ Zu Beginn eines konjunkturellen Aufschwungs kann der strukturelle Teil des Defizits abrupt geringer ausgewiesen werden als zuvor.¹⁸

Tabelle 5 berichtet die strukturellen Defizite auf Basis der von der EU-Kommission verwendeten Methode zur Potenzialschätzung und der Budgetelastizitäten der OECD. Da das Konzept des strukturellen Defizits Rückschlüsse auf die dauerhafte Ausrichtung der Finanzpolitik zulassen soll und Einmaleffekte ein solches Urteil verzerren, sollten bestimmte Bereinigungen vorgenommen werden. Im Jahr 2010 erzielte der Staat bei der Versteigerung von UMTS-Lizenzen Einnahmen in Höhe von 4,4 Mrd. Euro.¹⁹ Diese Einnahmen bleiben hier un-

¹⁷ Für eine ausführliche Darstellung dieser Probleme vgl. *van Deuverden, K.; Scheufele, R.*: Mittelfristige Wirtschaftsentwicklung und öffentliche Finanzen, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel*, Jg. 15 (1), 2009, 52.

¹⁸ Bedenklich ist zudem, dass mittels Buchungsvorgängen die Höhe der strukturellen Defizitkomponente beeinflusst werden kann. So wird das strukturelle Defizit des Bundes im Jahr 2010 dadurch erhöht, dass die BA in diesem Jahr einen Zuschuss erhielt. Ab dem Jahr 2011 wird der Bund ihr hingegen bei Bedarf wieder ein Darlehen gewähren. Allein aus diesem Grund wird das strukturelle Defizit des Bundes im Jahr 2011 um sechs Mrd. Euro geringer sein – und so die nach der Schuldenbremse notwendige Rückführung der strukturellen Defizitkomponente erleichtern. Auf die hier ausgewiesenen strukturellen Defizite des Gesamtstaates hat dies allerdings keinen Einfluss.

¹⁹ In Bezug auf die Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen ist eine Bereinigung unumstritten. Einmaleffekte treten aber häufiger auf, und es ist nicht immer unstrittig, welche berücksichtigt werden sollten. Wie sollen beispielsweise einmalige, diskretionäre Maßnahmen behandelt werden, die zeitlich und der Höhe nach begrenzt sind, wie beispielsweise die Abwrackprämie oder der Kinderbonus? Eine andere Art der Bereinigung kommt bei der Umsetzung der Schuldenbremse zur Anwendung. Hier werden die finanzstatistischen Haushaltssalden um bestimmte finanzielle Transaktionen bereinigt. Vgl. hierzu *van Deuverden, K.; Freye, S.*: Schuldenbremse: Bisherige Beschlüsse stellen Gelingen auf Länderebene infrage, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel*, Jg. 16 (9), 2010, 438-447.

¹⁵ Bereinigt um die UMTS-Erlöse, die im Jahr 2010 das Ausgabenniveau um 4,4 Mrd. Euro verringert haben, sind die Ausgaben im Jahr 2011 um 0,4% gesunken.

¹⁶ Die finanzpolitischen Maßnahmen im Zuge der Finanzkrise haben die Tragfähigkeitslücke wieder kräftig zunehmen lassen. Vgl. *Stiftung Marktwirtschaft*: Ein Jahr Schwarz-Gelb: Tragfähigkeitsbilanz negativ. Pressemitteilung, 19. Oktober 2010.

Kasten 2:

Das geänderte Potenzialschätzungsverfahren nach Maßgabe der EU-Kommission

Die mittelfristige Finanzplanung beruht auf einer Vorausschätzung der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung. Diese wiederum gründet entscheidend auf der Einschätzung des Produktionspotenzials und der daraus abgeleiteten Produktionslücke. Außerdem ist die Einschätzung des Produktionspotenzials wesentlich für die Ableitung des strukturellen (also des um konjunkturelle Einflüsse bereinigten) Defizits. Bei der Aufstellung der Stabilitätsprogramme kommt diesem strukturellen Defizit schon seit längerem Bedeutung zu. Ab 2011 ist in Deutschland nun die Schuldenbremse in Kraft; auch sie basiert auf der Entwicklung des strukturellen Defizits. Damit gewinnen die Verfahren, die zu seiner Schätzung angewendet werden, zunehmend an Bedeutung.

Die Bundesregierung hat sich darauf festgelegt, bei der Umsetzung der Schuldenbremse auf das Potenzialschätzungsverfahren der EU-Kommission zurückzugreifen. Diese entwickelt ihr Verfahren zur Potenzialbereinigung und zur Schätzung der Produktionslücke ständig weiter. Damit besteht in bestimmten Abständen der Bedarf, diese methodischen Änderungen bei den Berechnungen zu berücksichtigen.

Zum Jahreswechsel 2010/2011 trat eine größere methodische Änderung des EU-Verfahrens in Kraft. Die Bundesregierung wird das geänderte Verfahren erstmalig für den Jahreswirtschaftsbericht im Januar 2011 verwenden. Der Methodenwechsel zum Jahresende 2010 ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil der Bund und die fünf Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten, den Abbaupfad ihrer strukturellen Defizite auf die Haushaltslage im Jahr 2010 basieren müssen.

Damit stellt sich die Frage nach den Auswirkungen der methodischen Änderung. Konkret wird vor allem die Trendbereinigung des technischen Fortschritts zukünftig mit einem anderen Filterverfahren erfolgen. Zusätzlich wird die Regierung auch bei der Schätzung der strukturellen Arbeitslosenquote (NAIRU) das von der EU-Kommission eingebrachte Verfahren anwenden.

Auf Basis erster Sensitivitätsanalysen lassen sich die Konsequenzen aus dieser Methodenänderung wie folgt abschätzen (siehe auch Anhang):

- Der „reine“ Methodenwechsel (d. h. die Umstellung der Filterverfahren) hat nur marginale Effekte auf die Potenzialschätzung als Ganzes. Dies gilt zumindest auf Basis der verwendeten Einstellungen, wie sie von der EU-Kommission vorgegeben sind.
- Eine Änderung der Basisoptionen im Berechnungsprogramm kann allerdings zu erheblichen Abweichungen führen.
- Zu beachten ist, dass die EU-Kommission – verglichen etwa mit der hier vorgelegten Projektion – grundsätzlich andere Annahmen über wichtige Rahmenbedingungen macht. So bestehen Unterschiede bei der unterstellten Bevölkerungsentwicklung und bei der Einschätzung der mittelfristigen Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitszeit.
- Das Verfahren regelt nicht bis ins Detail, welche Datenbasis (inklusive eigener Kurzfristprognosen) verwendet wird und wie die Stützzeiträume für die Modelle gewählt werden sollen. Hier können kleine Änderungen einen großen Effekt auf die Potenzialschätzung haben. Daher ist eine detaillierte Dokumentation der Vorgehensweise geboten.

Insgesamt werden die Auswirkungen des Methodenwechsels bei sonst gleichen Rahmenbedingungen allerdings gering sein.

berücksichtigt. Im Jahr 2010 liegt die strukturelle Defizitquote bei 2,7%. Die strukturelle Komponente sinkt danach aufgrund der in dieser Projektion berücksichtigten Konsolidierungsmaßnahmen schnell. Im Jahr 2014 wird sie bereits bei null liegen; im Jahr 2015 weist der öffentliche Gesamthaushalt sogar einen strukturellen Überschuss aus. Damit würden die Vorgaben der Schuldenbremse mehr als erfüllt.

Andere Indikatoren

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wie auch die Schuldenbremse zielen auf das strukturelle Defizit. Finanzpolitisches Handeln kann aber auch anhand anderer Kennziffern beurteilt werden. Als Indikatoren bieten sich auch der Primärsaldo und die Zinssteuerquote an. Der Primärsaldo gibt den Haushaltsaldo an, der sich ohne Schuldendienst ergeben

Tabelle 5:
Nominale und strukturelle Defizitquote^a
- in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt -

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Nominaler Finanzierungssaldo ^b | -3,2 | -1,9 | -0,7 | -¼ | ¼ | ½ |
| Struktureller Finanzierungssaldo | -2,7 | -1,8 | -0,9 | -½ | 0 | ¼ |

^a In Abgrenzung der VGR. – ^b Ohne die Berücksichtigung der Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen liegt die Defizitquote im Jahr 2010 bei 3,3%. – In den Jahren 2013 bis 2015 auf ¼-Prozentpunkte gerundet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Tabelle 6:
Andere finanzwirtschaftliche Indikatoren^a
- in % -

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Primärsaldo in Relation zum nominalen BIP | -0,7 | 0,6 | 1,9 | 2¼ | 3 | 3 |
| Zinssteuerquote | 10,8 | 11,3 | 11,4 | 11¼ | 11¼ | 11 |

^a In Abgrenzung der VGR. – In den Jahren 2013 bis 2015 auf ¼-Prozentpunkte gerundet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

würde, denn dieser schränkt bei zunehmender Verschuldung die finanzpolitische Handlungsfähigkeit immer weiter ein; dies ist ebenfalls ein Indiz dafür, dass die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik gefährdet ist. Der Primärsaldo lag vor der Wirtschaftskrise bei 2,8% in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Im Jahr 2009 stellte sich ein Primärdefizit ein, vor allem aufgrund der konjunkturstützenden Maßnahmen (vgl. Tabelle 6). Als Folge der wirtschaftlichen Erholung, aber auch als Resultat der Konsolidierungsanstrengungen wird der Primärhaushalt im Jahr 2012 einen Überschuss von 0,6% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt ausweisen; bis zum Ende des Projektionszeitraums steigt die Quote dann sogar bis auf 3%.

Die Zinssteuerquote gibt an, wie hoch der Anteil an allgemeinen Einnahmen ist, der für den Schuldendienst verwendet werden muss. Nach der Jahrtausendwende nahm diese Quote stetig ab, denn der Bund hatte begonnen, ein aktives Kreditmanagement zu betreiben. In der Folge sank der durchschnittlich vom Staat zu zahlende Zinssatz rapide. Selbst in der Krise sind die Zinsausgaben der öffentlichen Hand weiter zurückgegangen. Nach dieser Projektion werden die Zinsausgaben des Staates in den kommenden zwei Jahren nun deutlich zunehmen, und zwar stärker als die ebenfalls steigenden Steuereinnahmen. Folglich verschlechtert die Zinssteuerquote sich vorübergehend. In der mittleren

Frist gewinnen die merklich zunehmenden Steuereinnahmen aber an Bedeutung, und die Zinssteuerquote bildet sich wieder leicht zurück.

Veränderung des Schuldenstands

Die Schuldenstandsquote ist infolge der Finanzkrise deutlich gestiegen. So schwenkte die Finanzpolitik auf einen ausgesprochen expansiven Kurs ein, und bald spiegelten sich die realwirtschaftlichen Folgen der Krise in den öffentlichen Haushalten wider. Die Defizite nahmen zu und schließlich auch der Schuldenstand. Vor allem aber haben sich die Rettungsschirme im Schuldenstand niedergeschlagen. Während Bürgschaften und Garantien das laufende Defizit des Staates erst dann belasten, wenn sie in Anspruch genommen werden und Zahlungen tatsächlich erfolgen, erhöhen sie den Schuldenstand des Staates sofort.²⁰ Im Frühjahr des Jahres 2010 haben sich die europäischen Länder darauf geeinigt, ein Darlehen an Griechenland

²⁰ Im Juli 2009 hat Eurostat entschieden, dass Kapitalzuführungen grundsätzlich keine Wirkung auf den Finanzierungssaldo im Sinn des ESVG haben, wenn gleichzeitig eine Vergütung vereinbart wird, die beihilferechtlichen Anforderungen genügt. Vgl. *Eurostat*: Die statistische Erfassung öffentlicher Interventionen zur Unterstützung von Finanzinstituten und Finanzmärkten während der Finanzkrise. Pressemitteilung 103/2009.

Tabelle 7:

Schuldenstandsquote^a

- Schuldenstand in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, in % -

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|
| Schuldenstandsquote | 82,2 | 82,6 | 81,7 | 80½ | 78¾ | 76¾ |

^a Maastrichtabgrenzung. – In den Jahren 2013 bis 2015 auf ¼-Prozentpunkte gerundet.

Quelle: Berechnungen des IWH.

Tabelle 8:

Finanzierungssaldo in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt – Alternativszenarien^a

- in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, in % -

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|
| Basisszenario | -3,2 | -1,9 | -0,7 | -¼ | ¼ | ½ |
| Szenario I | -3,2 | -1¾ | -½ | 0 | ½ | ¾ |
| Szenario II | -3,2 | -2¼ | -1 | -½ | 0 | ¼ |

^a In Abgrenzung der VGR. – In den Jahren 2011 bis 2015 auf ¼-Prozentpunkte gerundet.

Quelle: Berechnungen des IWH.

zu geben, um so der Spekulation den Boden zu entziehen. Außerdem wurde ein europäischer Rettungsschirm verabschiedet, der greifen soll, wenn ein weiteres Land des Euroraums in Schwierigkeiten gerät. Dieser Fall ist nun eingetreten und Irland hat um Hilfen gebeten. Rein institutionell wird der *European Financial Stability Fonds* dazu zwar selbst Gelder aufnehmen. Allerdings werden in diesem Fall die Staatsschulden der Mitgliedsländer gemäß deren Anteil erhöht.

Im Jahr 2010 hat der Schuldenstand alles in allem noch einmal kräftig zugelegt; die Schuldenstandsquote stieg um 8½ Prozentpunkte, und auch im Jahr 2011 wird sie sich nochmals erhöhen. In dieser Projektion ist unterstellt, dass die Turbulenzen im Euroraum sich zurückbilden und dass weitere Hilfen nicht notwendig sein werden. Unter dieser Prämisse wird die Schuldenstandsquote sich im Jahr 2011 nochmals leicht erhöhen, dann aber sinken, zuletzt auch aufgrund von Haushaltsüberschüssen. Am Ende des Projektionszeitraums wird sie auf 76¾% in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt zurückgegangen sein (vgl. Tabelle 7).

Sensitivität der Defizitprojektion

Die hier vorgelegte mittelfristige Projektion basiert aus Sicht des IWH auf realistischen Annahmen und hat unter allen möglichen Entwicklungen aus heutiger Sicht die höchste Wahrscheinlichkeit. Aller-

dings bestehen Risiken. So wird in dieser Projektion davon ausgegangen, dass die Vertrauens- und Schuldenkrise anderer europäischer Staaten sich nicht weiter zuspitzt und dass die USA nicht wieder in eine Rezession abgleiten. Andererseits könnte die konjunkturelle Entwicklung in den USA aber auch stärker in Fahrt kommen als angenommen. Aus diesem Grund sind in Tabelle 8 zwei Alternativszenarien abgebildet. In Szenario I ist unterstellt, dass die Wirtschaft im Durchschnitt um einen halben Prozentpunkt stärker wächst als im Basisszenario, in Szenario II ist das Wachstum um einen halben Prozentpunkt geringer. Die unterschiedlichen Wachstumsannahmen führen dazu, dass die Finanzierungssalden im Endjahr variieren. Allerdings ist die Spanne recht gering. In allen drei Szenarien wird im Jahr 2015 ein Überschuss vorliegen; im Positivszenario wird dieser bei ¾% in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt liegen, im Negativszenario bei immerhin noch ¼%. Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in der mittleren Frist scheint von daher recht robust; das größte Risiko dürfte darin bestehen, dass die Konsolidierungspläne nicht umgesetzt werden.

Ausblick

Die Wachstumsperspektiven für die deutsche Wirtschaft sind aus heutiger Sicht günstig. Bereits im Jahr 2010 hat die Wirtschaft sich deutlich erholt.

Auch in der mittleren Frist wird ihre Expansion verhältnismäßig kräftig sein. Vor allem wird die Zahl der Erwerbstätigen weiter zu-, die Zahl der Arbeitslosen weiter abnehmen.

Auf dieser Grundlage zeichnet sich für die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in der mittleren Frist ein positives Bild. Der Anstieg der Erwerbsquote entlastet die Haushalte auf der Einnahmen- und auf der Ausgabenseite. Dies allein ist aber nicht ausreichend für eine Rückführung der strukturellen Haushaltsfehlbeträge. Die Finanzpolitik hat eine Vielzahl von Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen oder in Aussicht gestellt. Nur wenn diese Maßnahmen auch umgesetzt werden, können sich die öffentlichen Finanzen so entwickeln wie hier vorhergesagt. Letztlich ergibt sich dann aber auch bereits in der mittleren Frist ein erweiterter Handlungsspielraum für die Finanzpolitik.

Anhang

Ableitung der Mittelfristprojektion

Die hier vorgelegte Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland für die mittlere Frist ist ein modellgestützter Ansatz auf Basis des makroökonomischen Modells des IWH.²¹ 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 zustrebt. Diese Konvergenz wird über Relativpreisanpassungen erreicht.

Der methodische Ansatz integriert damit sowohl angebotsseitige als auch nachfrageseitige Aspekte der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und ist daher 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 also nicht innerhalb des mittelfristigen Projektionszeitraums von fünf Jahren erfolgen.

Kurzfristig können zudem Informationen in das Modell eingebaut werden, die nicht explizit Be-

²¹ Vgl. Scheufele, R.: Das makroökonomische Modell des IWH: Eine angebotsseitige Betrachtung. IWH-Diskussionspapier 9/2008.

standteil 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 bis einschließlich 2012 abgestimmt, sodass eine direkte Verzahnung mit der Konjunkturprognose zugrunde liegt.²²

Bestimmung des Produktionspotenzials

Die mittelfristige Projektion des Wachstums beruht auf Berechnungen zum Produktionspotenzial. Grundlage dieses Verfahrens ist der Methodenrahmen des EU-Verfahrens.²³ Die Ausgangsbasis bildet eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion mit den Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und technischer Fortschritt (TFP).²⁴

Der Kapitalstock folgt dem Nettoprinzip und errechnet sich aus den Bruttoanlageinvestitionen abzüglich Abschreibungen. Der technische Fortschritt wird über eine Wachstumszerlegung (Solow-Residuum) bestimmt. Der Faktor Arbeit, definiert als gesamtwirtschaftliches Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen in Stunden, setzt sich aus folgenden Teilkomponenten zusammen: Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, Partizipationsrate, Erwerbsquote, Pendlersaldo und durchschnittlich geleistete Arbeitszeit. Die Berechnung des Produktionspotenzials erfolgt mit Hilfe von Jahresdaten. Als Datenbasis dienen die Daten des Statistischen Bundesamtes und die Ameco-Datenbank.²⁵

²² Vgl. *Arbeitskreis Konjunktur*: Konjunktur aktuell: Aufschwung in Deutschland geht weiter – Krisenprävention und Krisenmanagement in Europa unter Reformdruck, in diesem Heft, 6-32.

²³ Als Basisszenario wird der EU-Methodenrahmen verwendet, der sowohl bei der Gemeinschaftsdiagnose im Herbst 2010 als auch bei der Herbstprojektion der Bundesregierung vom Oktober 2010 Anwendung fand. Als Alternativszenario wird auch das neue Potenzialverfahren der EU verwendet, das Grundlage für das Stabilitätsprogramm 2011 sein wird. Dieses Verfahren ist dann maßgeblich für die Anwendung der deutschen Schuldenregel auf Bundesebene.

²⁴ In Übereinstimmung mit dem EU-Verfahren wird eine Produktionselastizität des Faktors Kapital von 0,35 unterstellt.

²⁵ Die Daten vor 1991 beziehen sich auf die Alten Bundesländer. Auf eine Rückverketzung der Daten wurde verzichtet, da hierbei Inkonsistenzen (etwa bei Quoten) auftreten. Außerdem wird eine klare Trennung zwischen Inlandskon-

Für die meisten Variablen werden univariate Zeitreihenmodelle spezifiziert und für den Zeitraum 2013 bis 2018 Prognosen generiert.²⁶ Für die Bestimmung der trendmäßigen Größen wird ein Hodrick-Prescott-Filter bis einschließlich 2018 verwendet.

Entwicklung des Produktionspotenzials

Die Berechnung anhand des so angewendeten EU-Verfahrens ergibt für den Zeitraum 2010 bis 2015 einen durchschnittlichen Anstieg des Produktionspotenzials von 1,3% (vgl. Tabelle 9). Das Arbeitsvolumen wird dazu keinen nennenswerten Beitrag leisten, da die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter nach den Bevölkerungsvorausrechnungen des Statistischen Bundesamtes im Projektionszeitraum sinkt.²⁷ Diese Entwicklung verschärft sich in den Jahren ab 2013. Außerdem dürfte die jährliche

Tabelle 9:
Entwicklung des Produktionspotenzials
- 2005 bis 2015; jahresdurchschnittliche Veränderung^a
in % -

| | 2010/2005 | 2015/2010 ^b |
|---|-----------|------------------------|
| Bruttoinlandsprodukt | 1,1 | 1,3 |
| Kapitalstock | 1,2 | 1,4 |
| Totale Faktorproduktivität | 0,3 | 0,8 |
| Arbeitsvolumen | 0,6 | 0,0 |
| Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter | -0,4 | -0,4 |
| Partizipationsrate | 0,4 | 0,5 |
| Erwerbsquote | 0,8 | 0,3 |
| Jährliche Arbeitszeit | -0,2 | -0,3 |
| <i>Nachrichtlich:</i> Arbeitsproduktivität | 1,3 | 1,3 |

^aDifferenzen in den aggregierten Werten durch Rundung. – ^bTrendmäßige Entwicklung.

Quellen: Statistisches Bundesamt; ab 2010: Berechnungen des IWH.

zept und Inländerkonzept mit Hilfe des Pendlersaldos verfolgt.

²⁶ Zur Spezifikation der Modelle wird ein *Specific-to-general*-Ansatz gewählt, sodass in der Endspezifikation keine Autokorrelation in den Residuen vorliegt. Dieser Ansatz soll in kleinen Stützzeiträumen helfen, eine Überparametrisierung der Modelle zu vermeiden. Für die Jahre 2010 bis 2012 wird die Kurzfristprognose unterstellt.

²⁷ Vgl. *Statistisches Bundesamt*: Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – Ergebnisse der 12. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden 2009 (Variante 1 – W1).

Arbeitszeit im Trend weiter sinken, da davon auszugehen ist, dass weiterhin Vollzeit Arbeitsplätze durch Teilzeitarbeit ersetzt werden. Zwar zeigen Schätzungen am aktuellen Rand einen weiteren Anstieg der Erwerbsquote, allerdings wird für den weiteren Projektionszeitraum in Übereinstimmung mit der EU annähernd Konstanz unterstellt. Somit dürfte die strukturelle Erwerbslosenquote (ILO) bei etwa 6% liegen. Weiterhin positiv dürfte sich die Partizipationsrate entwickeln.

Wenn die Investitionen ihr Vorkrisenniveau erreicht haben, wird auch der Kapitalstock wieder stärker zum Produktionspotenzialwachstum beitragen. Für den technischen Fortschritt wird unterstellt, dass dessen Trendwachstum im Projektionszeitraum wieder leicht zunimmt und zu seinem langjährigen Durchschnitt zurückkehrt.

Auswirkungen der Methodenänderung 2011

Im Jahr 2011 werden die Bundesregierung und die Gemeinschaftsdiagnose die Potenzialschätzung nach dem fortentwickelten EU-Verfahren durchführen.²⁸ Die wesentliche Neuerung des Verfahrens bezieht sich auf die Schätzung des technischen Fortschritts (TFP). Während bei der alten Methode die Bestimmung der trendmäßigen Entwicklung des technischen Fortschritts mit Hilfe des HP-Filters berechnet wurde, wird sie nun mit Hilfe eines Zustandsraummodells – unter Zuhilfenahme von bayesianischen Verfahren und Informationen aus Umfragedaten zur Kapazitätsauslastung – bestimmt. Die Grundidee dieses Ansatzes besteht darin, dass die Kapazitätsauslastung helfen kann, den langfristigen Trend des technischen Fortschritts zu isolieren (was die Revisionsanfälligkeit reduziert). Zudem erleichtert das neue Verfahren die Trendfortschreibung am aktuellen Rand. Allerdings erhöht es auch den Komplexitätsgrad der Potenzialschätzung und bietet viele Eingriffsmöglichkeiten für den Nutzer. Zur Gewährleistung der Nachvollziehbarkeit und der Transparenz werden hier die Grundeinstellungen der EU-Kommission verwendet.²⁹ Neben dem technischen Fortschritt wird die Bundesregierung

²⁸ Vgl. *D'Auria, F.; Denis, C.; Havik, K.; Mc Morrow, K.; Planas, C.; Raciborski, R.; Röger, W.; Rossi, A.*: The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates and Output Gaps. Economic Papers 420. Europäische Kommission, Juli 2010.

²⁹ Verwendet wurde das GAP-Programm der Europäischen Kommission mit Hilfe des Excel-Interface, verfügbar unter http://circa.europa.eu/Public/irc/ecfin/outgaps/library?l=/autumn_forecast/autumn_programs&vm=detailed&sb=Title.

Tabelle 10:
 Vergleich der Potenzialberechnungsverfahren^a
 - 2011 bis 2015; jahresdurchschnittliche Veränderung in % -

| | bisheriges Verfahren | | | | neues Verfahren | | | |
|-----------|---------------------------|---------------------|-------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------|-------------------|----------------------------|
| | Produktions- potenzial | Arbeits- volumen | Kapital- stock | Technischer Fortschritt | Produktions- potenzial | Arbeits- volumen | Kapital- stock | Technischer Fortschritt |
| 2011 | 1,3 | 0,3 | 1,3 | 0,6 | 1,3 | 0,3 | 1,3 | 1,1 |
| 2012 | 1,4 | 0,3 | 1,5 | 0,7 | 1,5 | 0,3 | 1,5 | 1,2 |
| 2013 | 1,3 | -0,1 | 1,5 | 0,8 | 1,5 | -0,7 | 1,5 | 1,2 |
| 2014 | 1,3 | -0,2 | 1,4 | 0,9 | 1,4 | -0,3 | 1,4 | 1,0 |
| 2015 | 1,3 | -0,2 | 1,3 | 1,0 | 1,3 | -0,2 | 1,3 | 1,0 |
| 2015/2010 | 1,3 | 0,0 | 1,4 | 0,8 | 1,3 | -0,1 | 1,3 | 1,1 |

^a Trendmäßige Entwicklung. – Differenzen in den aggregierten Werten durch Rundung.

Quelle: Berechnungen des IWH.

auch die Schätzung der NAIRU erstmals mit einem Zustandsraummodell vornehmen (und damit nicht mehr mit dem HP-Filter).

Die beiden Änderungen beeinflussen die Produktionspotenzialschätzung sowohl direkt (Solow-Residuum und Erwerbsquote ändern sich) als auch indirekt über die Schätzung des Kapitalstocks.³⁰ Zur Vergleichbarkeit der beiden Varianten wird sichergestellt, dass die Datenbasis übereinstimmt; d. h. sowohl die Prognosen aus der kurzen Frist, die unterstellte Bevölkerungsentwicklung als auch die univariaten Zeitreihenmodelle für die übrigen Produktionsfaktoren bleiben gleich.

Der Vergleich der beiden Methoden für die aktuelle Projektion ergibt, dass kaum Differenzen zwischen den beiden Verfahren bestehen (vgl. Tabelle 10). Die Unterschiede bei der NAIRU-Schätzung liegen bei maximal 0,6 Prozentpunkten, wobei beim neuen Verfahren die NAIRU leicht höher geschätzt wird. Zwar unterscheiden sich die Wachstumsraten bei den Potenzialschätzungen in den einzelnen Jahren etwas. Trotzdem findet man kaum Unterschiede in den Niveaus. Angesichts der generellen Unsicherheit bei Potenzialschätzungen ist der Unterschied zwischen den beiden Verfahren erstaunlich gering.³¹

³⁰ Da die Investitionen bei der EU-Methode simultan mit dem Produktionspotenzial geschätzt werden, wird bei einer Änderung der Produktionsfaktoren auch der Kapitalstock mit beeinflusst.

³¹ Allerdings gilt es zu beachten, dass dieses Ergebnis nur bei gleichen Annahmen gilt. So sind beispielsweise die Unterschiede zur Potenzialschätzung der EU-Kommission erheblich, da hier v. a. Unterschiede in den Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung und der Einschätzung zur mittelfristigen Entwicklung der Arbeitszeit zu verzeichnen sind.