

Quaas, Georg

Article — Published Version

Die volkswirtschaftlichen Effekte einer Umsetzung des Koalitionsvertrages

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Quaas, Georg (2014) : Die volkswirtschaftlichen Effekte einer Umsetzung des Koalitionsvertrages, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 94, Iss. 3, pp. 210-216,
<https://doi.org/10.1007/s10273-014-1657-y>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/141343>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Georg Quaas

Die volkswirtschaftlichen Effekte einer Umsetzung des Koalitionsvertrages

Die im Koalitionsvertrag geplanten Maßnahmen werden nicht nur direkte Effekte haben, sondern über verschiedene Kanäle auch indirekt wirken. Der Autor simuliert mit Hilfe zweier Makromodelle, wie sich Arbeitslosigkeit, Staatsbudget, Wachstum und Preisindex entwickeln werden. Insgesamt würden die vorgesehenen Maßnahmen demnach die Wirkungen eines Konjunkturprogramms entfalten.

Selten hat ein Koalitionsvertrag schon im Vorfeld so harsche Kritiken auf sich gezogen, wie der für die 18. Legislaturperiode. So warnt der Sachverständigenrat Wirtschaft mit Blick auf die Versprechen des Wahlkampfes vor einer „rückwärts-gewandten Wirtschaftspolitik“ und meint dabei unter anderem den flächendeckenden Mindestlohn.¹ Lars Feld sieht von dieser Maßnahme 25% der ostdeutschen Beschäftigten negativ betroffen.² Die Vorhaben zur Verbesserung der Rentensituation wurden zum Anlass genommen, das Regierungsprogramm als „Wünsch-Dir-Was-Vertrag“ zu charakterisieren, bei dem wichtige Infrastrukturmaßnahmen zu kurz kommen.³ Aber es gibt auch andere Reaktionen. Zwar kritisiert das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) die Finanzierungsmodalitäten der Rentenverbesserungen und hält sie – wie die Infrastrukturmaßnahmen – für unzureichend, schätzt aber ein, dass „die geplanten Reformen auf dem Arbeitsmarkt, besonders die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns und das Vorhaben, Tarifverträge leichter allgemeinverbindlich zu erklären“, positiv seien. Dabei stützt sich das IMK auf Simulationsrechnungen mit dem hauseigenen Konjunkturmodell.⁴

Das unterschiedliche Urteil der Experten hat seine sachliche Grundlage teils in der generellen Unbestimmtheit von regierungsoffiziellen Absichtserklärungen, teils in der Schwierigkeit, diese finanzpolitisch zu quantifizieren, und nicht zuletzt in dem Problem, die volkswirtschaftlichen Effekte fiskalpolitischer und anderer, die Wirtschaft belastender Maßnahmen abzuschätzen. Eine erste detaillierte Analyse des Ko-

alitionsvertrages, die die finanziellen Belastungen zumindest grob beziffert, legte das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin vor.⁵ Im Folgenden werden – auf jene Analyse gestützt – die zu erwartenden Wirkungen der geplanten Veränderungen von Einnahmen und Ausgaben des Staates auf die deutsche Volkswirtschaft – einschließlich der durch den Mindestlohn entstehenden Belastungen für die Wirtschaft – dargestellt.

Das Instrumentarium

Verwendet werden zwei ökonometrische Modelle mittlerer Größenordnung, zum einen das vielfach bewährte Konjunkturmodell (KOMO) des Rheinisch-Westfälischen-Instituts für Wirtschaftsforschung in der Version 61, zum anderen ein neueres ökonometrisches Modell (Econometric Model of the German Economy – EMGE), das die Anpassung an die Besonderheiten der VGR 2005 vollzogen hat, ohne an den Grundprinzipien der älteren Modellsreihe des RWI-Konjunkturmodells zu rütteln (Stützbereich: 40 Quartale, Moving-Window-Methode, Stochastische Gleichungen für Realwerte und Preise). Während der Stützbereich des EMGE bis an den aktuellen Rand reicht (2013, drittes Quartal), endet das KOMO mit dem vierten Quartal 2004. Angesichts seines hohen Alters stellt sich die Frage, warum das KOMO immer noch für die Schätzung der Wirkung wirtschaftspolitischer Maßnahmen herangezogen wird.

- Ein ökonometrisches Modell spiegelt die wesentlichen Strukturen wider, die in der Periode geherrscht haben, für die es an die Daten angepasst wurde. Ein Vergleich der Ergebnisse beider Modelle ermöglicht es, strukturelle Veränderungen in der Volkswirtschaft zu erkennen.
- Abweichungen in den Voraussagen beider Modelle – wohlgedacht: bei gleichartigen Vorgaben – können aber auch messtechnische oder modellinterne Ursachen haben (veränderte Systematik und Revision der Datenba-

1 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/14, Wiesbaden 2013.

2 Interview mit Lars Feld im Stern vom 30.11.2013, <http://www.stern.de/wirtschaft/news/wirtschaftsweiser-feld-erschrocken-ueber-koalitionsvereinbarungen-2074575.html>.

3 Kommentar von Beate Tenfelde in der Osnabrücker Sonntagszeitung vom 27.11.2013, <http://www.noz.de/deutschland-welt/politik/deutschland-welt/politik/artikel/431593/koalitionsvereinbarung-wunsch-dir-was-vertrag>.

4 Vgl. http://boeckler.de/45361_45373.htm (16.2.2014); sowie IMK-Report, Nr. 90, Januar 2014, S. 14 ff.

5 DIW-Wochenbericht, Nr. 51+52, 2013.

sis; ähnliche, aber nicht identische Theorienbasis; unterschiedlich spezifizierte Gleichungen, die dann zwangsläufig auch zu unterschiedlichen Schätzwerten der Parameter führen; umfassendere Komplexität des neueren Modells trotz ähnlicher Architektur usw). Schlimmstenfalls handelt es sich um bislang unentdeckte Fehlspezifikationen, d.h. ignorierte Zusammenhänge oder auch mehrfache Berücksichtigung ein- und desselben Wirkungskanals. So konnten durch einen ausführlichen Vergleich von Standardsimulationen Fehler im KOMO aufgedeckt und beseitigt werden.⁶ Bei einem aktiven Modell wie dem EMGE findet eine solche Überprüfung und Korrektur laufend, d.h. mit dem Anpassen an die jeweils aktuellen Quartalsdaten, statt.

- Langfristig erfolgt die Prüfung eines ökonometrischen Modells anhand von Echtzeit-Prognosen. Mit seinen fünf aktiven Jahren ist das EMGE immer noch ein Newcomer gegenüber dem RWI-Konjunkturmodell, auch wenn es auf die in letzterem verkörperten Erfahrungen aufbauen konnte.⁷ Der Modellvergleich ändert zwar nichts an den Ergebnissen, erhöht aber ihre Validität, wenn diese ähnlich sind und wenn abweichende Reaktionen durch einen Vergleich beider Modelle erklärt werden können.

Die Methode

Bei der Simulation wirtschaftspolitischer Maßnahmen müssen diese erst einmal hinsichtlich der mit ihnen verbundenen Ausgaben und Einnahmen des Staates quantifiziert werden, eine Leistung, die man zweckmäßigerweise Experten für Finanzpolitik überlässt. Im vorliegenden Fall kommt eine prognostische Schätzung der Lohn- und Gehaltssumme hinzu, die sich durch die Einführung des Mindestlohnes von 8,50 Euro pro Stunde ergibt. Die resultierenden Werte werden dann über die entsprechenden Variablen (Instrument-Variablen) dem Modell als exogener Impuls vorgegeben. Doch zuvor produziert das Modell seine eigene Darstellung der volkswirtschaftlichen Entwicklung, die sogenannte Basislösung, die möglichst genau mit den beobachteten Daten der Periode, in dem die Parameter des Modells geschätzt wurden, dem Stützbereich, übereinstimmen sollte. Durch die modellinterne Vernetzung der Variablen und kaum zu überblickender Kreislaufwirkungen berechnet das Modell dann aufgrund des vorgegebenen Impulses die Simulationskurve, deren Abweichungen gegenüber der Basislösung als Widerspie-

6 Das betraf den Zusammenhang zwischen den Nettoeinkommen der Unternehmen und den verteilten Gewinnen mit Konsequenzen für die daran unmittelbar anschließenden Variablen. Vgl. G. Quaas, M. Klein: Multiplikatoren der deutschen Volkswirtschaft, Berlin 2012, S. 70, 78, 145.

7 Vgl. U. Heilemann, S. M. Renn: Simulation mit makroökonomischen Modellen, in: W. Gaab, U. Heilemann, J. Wolters (Hrsg.): Arbeiten mit ökonometrischen Modellen, Heidelberg 2004, S. 213 ff.

Doz. Dr. habil. Georg Quaas nimmt eine Dozentur am Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Leipzig wahr.

gelung der Reaktion der zugrunde liegenden Volkswirtschaft auf die wirtschaftspolitischen Maßnahmen gedeutet werden.

Die Zeitperiode, in der die Simulation durchgeführt wird, liegt in der Regel innerhalb des Stützbereichs des Modells, im Fall des KOMO sind das die Jahre 2000 bis 2003 und im Fall des EMGE 2006 bis 2008. Man könnte meinen, dass diese Perioden für die Simulation wirtschaftspolitischer Maßnahmen, die eventuell ab 2014 stattfinden werden, ungeeignet sind. Die Parameterschätzwerte, mit denen ökonometrische Modelle prognostizieren und exogene Impulse simulieren, sind jedoch Durchschnittswerte, die im gesamten Stützbereich gelten: das ist der Zeitraum von 1995Q1 bis 2004Q4 im Fall des KOMO, und 2003Q4 bis 2013Q3 im Fall des EMGE. Hinsichtlich der Parameterschätzwerte ist es also gleichgültig, wo genau der Simulationszeitraum innerhalb des Stützbereichs lokalisiert ist. Für die prognostische Interpretation der Ergebnisse sollte der Stützbereich allerdings so aktuell wie möglich sein. Aus diesem Grund stütze ich mich bei der Auswertung der Ergebnisse vor allem auf die des EMGE. Ein Problem der Anpassung an den Simulationszeitraum ergibt sich aus der Tatsache, dass wir es mit einer in den verschiedenen Perioden unterschiedlich dimensionierten Volkswirtschaft zu tun haben, da das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im gesamten Zeitraum deutlich gewachsen ist.

Anpassung der Vorgaben an den Simulationszeitraum

Ein wirtschaftspolitischer Impuls von 10 Mrd. Euro pro Jahr bedeutet im Jahr 2014, dem ersten vollen Jahr der Legislaturperiode, etwas anderes als in den Jahren 2000 oder 2006, dem Beginn der Simulationen im KOMO bzw. im EMGE. Das BIP betrug im Jahr 2000 nominal 2047,5 Mrd. Euro, im Jahr 2006 nominal 2313,9 Mrd. Euro, und wird im Jahr 2014 prognostisch etwa 2833 Mrd. Euro betragen.⁸ Dementsprechend würde ein 10 Mrd. Euro-Impuls im KOMO 0,49% und im EMGE 0,43% des BIP ausmachen, obwohl er aktuell nur 0,35% des BIP beträgt. Das würde die Simulationsergebnisse, beispielsweise die zu erwartende Zahl der Beschäftigten, schon allein deshalb verzerren, weil sich die Simulationsperioden von der Legislaturperiode unterscheiden. Um diese Verzerrung zu vermeiden, werden die finanzpolitischen Impulse, die im Folgenden einzeln aufgeschlüsselt werden, neu skaliert, und zwar indem sie für das KOMO mit dem Fak-

8 Eigene Berechnungen, vgl. www.forschungsseminar.de, Prognose für 2014 vom Dezember 2013.

Tabelle 1

Unterstelltes Zeitprofil der Vorhaben unter finanziellem Aspekt¹

in Mrd. Euro

Zusätzliche Mittel des Bundes	2014	2015	2016	2017	Summe
1 zur Entlastung der Kommunen	-	[1]	[1]	[1]	[3]
2 für den Kita-Ausbau	2,75	1,75	0,75	0,75	6,0
3 für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur	0,5	1,0	1,5	2,0	5,0
4 für die Städtebauförderung	0,15	0,15	0,15	0,15	0,6
5 für die Entwicklungszusammenarbeit	[0,5]	[0,5]	[0,5]	[0,5]	[2]
6 für die Forschung	0,7	0,8	0,8	0,7	3,0
7 für Mütterrente, Rente ab 63 und Lebensleistungsrente	3,3	6,5	6,5	6,5	22,8
8 zur Eingliederung Arbeitssuchender	0,3	0,4	0,4	0,3	1,4
9 für Belastungen des Faktors Arbeit durch Einführung eines flächendeckenden Mindestlohnes	0	(6,0)	(12,0)	(18,0)	(36,0)
10 zur Erhöhung des Pflege-Beitragssatzes	0	(3,3)	(3,3)	(5,0)	(11,6)

Anmerkung: Die Werte in runden Klammern sind die Entsprechungen in Mrd. Euro der Modellvorgaben in Prozentpunkten. In eckigen Klammern stehen Ausgaben, bei denen kein direkter volkswirtschaftlicher Effekt erwartet wird. ¹ Ich danke Kristina van Deuverden vom DIW Berlin für ihre kritischen Kommentare zu den finanzpolitischen Angaben in dieser Tabelle. Für die angenommenen Zeitprofile bin ich als Autor jedoch allein verantwortlich.

Quelle: eigene Berechnungen.

tor $2047,5/2833 = 0,723$ und für das EMGE mit dem Faktor $2313,9/2833 = 0,817$ multipliziert werden. Bei der Darstellung der Simulationsergebnisse in Niveaus (absoluten Zahlen) der monetären Aggregate wird dann eine Re-Dimensionierung vorgenommen.⁹

Quantifizierung der Vorhaben

Die Vorhaben der neuen Bundesregierung sind selbst in finanzpolitischer Hinsicht, d.h. ohne Berücksichtigung eventueller volkswirtschaftlicher Wirkungen, schwer zu quantifizieren.¹⁰ Um dennoch die volkswirtschaftlichen Wirkungen einer Umsetzung des Koalitionsvertrages schätzen zu können, sind zahlreiche Vorgaben erforderlich. In der hier zugrunde liegenden finanzpolitischen Analyse des DIW werden die Mehrausgaben des Bundes gegenüber der geltenden Finanzplanung beziffert, die durch prioritäre Maßnahmen für die gesamte Legislaturperiode 2014-2017 entstehen, und in Tabelle 1 dargestellt.¹¹ Für eine Simulation müssen die einzelnen Positionen darüber hinaus zeitlich auf die Jahre der aktuellen Legislaturperiode aufgeteilt werden, wofür es allerdings nur mehr oder weniger plausible Anhaltspunkte gibt. Um ein Mindestmaß an Objektivität sicherzustellen, werden die übernommenen und die zusätzlich vorgenommenen Vorgaben im Einzelnen dargestellt. Die Summen der finanzpolitischen Angaben entsprechen mit Ausnahme von der Nr. 7 in Tabelle 1 denen im DIW-Wochenbericht.

9 Die Ergebnisse in Mrd. Euro sind mit dem Kehrwert jener Faktoren multipliziert worden, um sie für die volkswirtschaftlichen Dimensionen in der Legislaturperiode angemessen darzustellen.

10 Vgl. DIW-Wochenbericht, a.a.O., S. 30.

11 Vgl. ebenda. Die DIW-Tabelle fasst 34 Zeilen des Koalitionsvertrages zusammen und räumt mögliche Missverständnisse durch die eindeutige Terminierung aus. Vgl. auch CDU, CSU und SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag, 18. Legislaturperiode, S. 88 f.

1. Der Koalitionsvertrag sieht eine Entlastung der Kommunen vor, die mit 3 Mrd. Euro beziffert wird. Da in den hier verwendeten Modellen der Gesamthaushalt des Staates (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen zusammengenommen) nicht weiter aufgeschlüsselt wird, bleibt dieser Posten als bloße Umverteilung innerhalb des Staatshaushaltes außer Betracht. Sollten durch die Entlastung Ausgaben getätigt werden, die ansonsten unterblieben wären, wird der fiskalpolitische Impuls somit etwas unterschätzt.
2. Bei den zusätzlichen Mitteln für den Ausbau der Kindertagesstätten ist es sinnvoll, so wie das DIW davon auszugehen, dass diese Mittel zeitnah abgerufen werden. Unklar ist, ob es sich dabei um rein investive oder teilweise auch um konsumtive Ausgaben handelt. Im Koalitionsvertrag heißt es zur Verwendung lapidar: „Ausbau und Qualität von Kitas und Ganztagschulen verbessern den Bildungserfolg der Kinder.“¹² Für das Zeitprofil hat die Aufteilung in eine investive und eine konsumtive Verwendung der Mittel insofern eine Bedeutung, als erstere vermutlich eher zeitnah abgerufen werden, während letztere (beispielsweise Betriebskosten) im gesamten Zeitraum anfallen. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass die Hälfte der Mittel konsumtiv verwendet wird, so dass bei einer Gleichverteilung über vier Jahre 0,75 Mrd. Euro per anno veranschlagt werden. Die restlichen investiv verwendeten 3 Mrd. Euro werden „zeitnah“ abgerufen, so dass 2 Mrd. (2014) und 1 Mrd. Euro (2015) zum Ausbau der Kindertagesstätten verwendet werden.

12 CDU, CSU und SPD, a.a.O., S. 9. Daneben gibt es noch mehrere andere Stellen, die ebenfalls schwer zuzuordnen sind.

3. Im Fall der zusätzlichen Ausgaben für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur in Höhe von 5 Mrd. Euro ist beim zeitlichen Profil vor allem eine Anlaufphase aufgrund der erforderlichen Planungen zu berücksichtigen.
4. Völlig unklar ist, wie die Mittel für die Städtebauförderung ausgegeben werden (sollen), so dass hier in Ermangelung anderer sinnvoller Kriterien eine Gleichverteilung angenommen wird. Darüber hinaus wird unterstellt, dass diese Mittel einen investiven Charakter tragen – eine Annahme, die aufgrund des vergleichsweise geringen Umfangs dieser Maßnahme und des geringen Unterschieds zwischen den volkswirtschaftlichen Wirkungen von investiven und konsumtiven Ausgaben des Staates unkritisch ist.¹³
5. Eine zeitliche Gleichverteilung wird in Ermangelung präziser Informationen bei den zusätzlichen Mitteln unterstellt, die im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit ausgegeben werden sollen. Von ihnen wird außerdem angenommen, dass sie den Staatshaushalt zwar belasten, aber keinen direkten volkswirtschaftlichen Effekt hervorbringen.
6. Als nahezu gleichverteilt werden hier auch die Ausgaben angesetzt, die als zusätzliche Mittel für die Forschung an Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen bereitgestellt werden sollen – mit minimalen Abschlägen für die An- und die Auslaufperiode.
7. Wenig problematisch gestaltet sich die Darstellung der zusätzlichen Ausgaben für die Mütterrente, den abschlagsfreien Rentenzugang ab einem Alter von 63 Jahren bei mindestens 45 Beitragsjahren und der Lebensleistungsrente. Hier nimmt das DIW eine Realisierung ab Mitte 2014 an. Ab 2015 wären die zusätzlichen Rentenzahlungen dann in vollem Umfang fällig.¹⁴ Allerdings ist nicht anzunehmen, dass diese Ausgaben in den folgenden zwei Jahren (2016 und 2017) entfallen werden, so dass sich ähnliche (in der Simulation: gleiche) Summen für den Rest der Legislaturperiode ergeben. Dabei dürften die tatsächlichen Ausgaben noch höher liegen. Dass die Rentenpläne langfristig zu noch mehr Ausgaben führen werden, deutet das DIW an.¹⁵ Die Klärung dieser Frage kann hier aber mit Blick auf den auf drei Jahre beschränkten Prognose-Horizont der verwendeten Modelle übergangen werden. Volkswirtschaftlich wirksam dürfte jedoch nicht nur der vom DIW ausgewiesene, erhöhte Bundeszuschuss zur Rentenversicherung,¹⁶ sondern der volle Betrag sein, wobei davon ausgegangen wird, dass er durch den aktuellen Beitragssatz und fortgesetzter Unterbindung seiner fälligen Senkung finanziert wird.
8. Eine ungefähre Gleichverteilung der zusätzlichen Mittel wird in Ermangelung genauerer Angaben im Falle der vorgesehenen Eingliederung Arbeitssuchender angenommen.
9. Als „schwierig“ wird die Quantifizierung des gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohnes bezeichnet (vgl. zur Methodenkritik auch Kasten 1).¹⁷ Das DIW spielt drei Szenarien durch, die sich in der Beschäftigungswirkung unterscheiden, aber in etwa zu demselben Ergebnis führen, nämlich ein „in allen drei betrachteten Szenarien ... in etwa gleicher Anstieg der Lohnsumme von gut 3%.“¹⁸ Nimmt man für 2015 eine Bruttolohn- und -gehaltssumme von 1200 Mrd. Euro an, so sind das 36 Mrd. Euro, die die ansonsten nach den vorliegenden Prognosen stark steigenden Unternehmenseinkommen mindern würden. Im Koalitionsvertrag ist jedoch eine schrittweise Einführung des „flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohnes von 8,50 Euro“ innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren (2015-2017) angedacht,¹⁹ so dass die vom DIW angenommene Belastung abgestuft werden muss. Da dazu keine Anhaltspunkte vorliegen, wird hier eine lineare Steigerung angenommen, die Ende 2015 zu einer Erhöhung der Lohn- und -Gehaltssumme um 1% führt und Ende 2017 mit 3% zusätzlich endet. (Man beachte, dass die Vorgaben vierteljährlich strukturiert sind, so dass beispielsweise 2015 die Steigerung lautet: 0,25%, 0,5%, 0,75%, 1%. Das ergibt dann nicht 12 Mrd. Euro, sondern 6 Mrd. Euro zusätzlicher Belastung des Faktors Arbeit, der in beiden Modellen über eine entsprechende Anhebung des Tariflohnsatzes simuliert wird.) In welchem Maße diese Belastung zu Verlusten bei den Arbeitsplätzen führt, ist nach dieser Vorgabe keine Annahme mehr, sondern ein Ergebnis der Simulation. Eventuelle Vorwegnahmen des Mindestlohnes durch Tarifabschlüsse wie im Januar 2014 in der Fleischbranche werden als Bestandteil „normaler“ tariflicher Veränderungen interpretiert, die sich im konjunkturellen Aufschwung auch ohne diese Etikettierung ergeben hätten.
10. Des Weiteren wird angenommen, dass der Beitragssatz zur Pflegeversicherung 2015 um 0,3 Prozentpunkte und 2017 um weitere 0,2 Prozentpunkte angehoben wird.

13 Bei dieser Einschätzung beziehe ich mich auf G. Quaas, M. Klein, a.a.O., S. 49, S. 124-134, S. 146-156. Diese Studie wurde unter anderem auch im Wirtschaftsdienst vorgestellt, vgl. G. Quaas, M. Klein: Einnahmen- und ausgabenseitige Multiplikatoren der deutschen Volkswirtschaft, in: Wirtschaftsdienst, 92. Jg. (2012), H. 10, S. 692-698.

14 Vgl. DIW-Wochenbericht, a.a.O., S. 19, Tabelle 2.

15 Vgl. ebenda, S. 31. Entsprechende Zahlen findet man im IMK-Report, a.a.O., S. 13.

16 Vgl. DIW-Wochenbericht, a.a.O., S. 30, Tabelle.

17 Vgl. ebenda, S. 22.

18 Ebenda, S. 23.

19 CDU, CSU und SPD, a.a.O., S. 68.

Kasten 1

Methodenkritik

Die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns ist aus ökonomischer Sicht der wohl interessanteste, aber auch strittigste Punkt im Koalitionsvertrag. Die DIW-Studie diskutiert hinsichtlich der Beschäftigungswirkung vorsichtshalber drei Varianten (Szenario 1: keine Wirkung, Szenario 2: eine um ca. 250 000 bzw. Szenario 3: um 500 000 Erwerbstätige geringere Beschäftigung), um aufgrund dieser Vorgaben die zu erwartenden volkswirtschaftlichen Effekte abzuschätzen.¹ Das Institut legt sich jedoch insofern fest, als es in seiner Prognose Szenario 1 unterstellt.² Damit beruht diese in einem wesentlichen Punkt auf einer willkürlichen Annahme. Methodisch gesehen stellt die Vorgabe einer Beschäftigungswirkung den Zusammenhang auf den Kopf: Diese ist realiter Resultat der Festlegung einer Lohnuntergrenze und sollte idealiter auch so analysiert werden. Die Schwierigkeit, mit der das DIW zu kämpfen hatte, bestand darin, dass die vorliegenden Studien zu keinem eindeutigen Ergebnis kommen und darüber hinaus lediglich Partialanalysen darstellen. Andererseits hat das DIW die Möglichkeit, selber eine Totalanalyse durchzuführen. Die vielen, im Wochenbericht aufgelisteten, noch ungeklärten Detailfragen sind dafür unerheblich,³ da in einem Makromodell mittlerer Größenordnung nur makroökonomisch relevante Instrument-Variablen zur Verfügung stehen.

Im vorliegenden Fall besteht ein möglicher Ausgangspunkt für die Abschätzung der Beschäftigungswirkung in einer Vorgabe der Lohnsumme, die sich zumindest immer dann erhöhen wird, wenn einige Löhne angehoben werden. Zwar wird sich bei einer negativen Beschäftigungswirkung die Lohnsumme wieder verringern, aber dies ist dann schon ein volkswirtschaftlicher Effekt, der vom Modell dargestellt wird. Noch eleganter ist die Vorgabe der Tariflohnsätze, die sich auf jeden Fall erhöhen werden, ganz gleich, wie sonst der Arbeitsmarkt reagiert.⁴ Mit diesem Ausgangspunkt ergibt sich mit dem aktuellen Modell ein geringe, wenn auch kaum merkliche Belebung des Arbeitsmarktes, während das ältere eine Verringerung der Beschäftigung um maximal 50 000 Erwerbstätige im zweiten Jahr voraussagt, wobei dabei der Preisanstieg, der vom KOMO überschätzt wird, eine entscheidende Rolle spielt. Kurzum: Wenn das DIW eine Neutralität des Mindestlohns von 8,50 Euro unterstellt, so kommt es nach den hier vorgelegten Simulationen der Wahrheit näher als wenn es eines der anderen beiden Szenarien benutzt hätte.

1 Vgl. DIW-Wochenbericht, Nr. 51+52, 2013, S. 23.

2 Vgl. ebenda, S. 15.

3 Vgl. ebenda, S. 22 f.

4 Das ungelöste Problem der Kontrolle zur Durchsetzung des Mindestlohns spricht dafür, dass der Arbeitsmarkt kurzfristig so wie bisher auf Tarifloohnerhöhungen reagieren wird. Vgl. K. Brenke, G. G. Wagner: Mit der Einführung kommen die Tücken der Umsetzung, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg. (2013), H. 11, S. 751-757.

Geht man anhand der Zahlen von 2009 davon aus, dass ein Prozentpunkt knapp 10 Mrd. Euro entspricht, so sind das Belastungen des Faktors Arbeit bzw. Zusatzeinnahmen der Pflegeversicherung in Höhe von ca. 3,3 Mrd. Euro im Jahr 2015, die sich spätestens 2017 auf ca. 5 Mrd. Euro erhöhen. Als Vorgabe für die Simulation dient in diesem Fall der zusammengefasste Beitragssatz (Instrument-Variable), der um 0,3 bzw. 0,5 Prozentpunkte erhöht wird.

Weitere Voraussetzungen der Simulation

Die Simulation unterstellt, dass die von den Modellen erfassten Zusammenhänge und Effekte linear, additiv und kausal sind. Oft liest man, dass darüber hinaus die Konstanz der Parameterschätzwerte angenommen werden muss. Bei der Arbeit mit zwei Modellen wird man jedoch sehr schnell darüber belehrt, dass diese Annahme nicht sehr realistisch ist. Glücklicherweise kann sie durch eine andere Annahme ersetzt werden, die zumindest pragmatisch (durch das Bestreben des Modellbauers, ein möglichst gut passendes Modell zu konstruieren) abgesichert ist: Die Ex-post-Simulationskurven verschiedener Modelle müssen im Rahmen der üblichen Fehlertoleranzen übereinstimmen. Nichtsdestoweniger können sich ihre in die Zukunft erstreckenden Projektionskurven voneinander unterscheiden, so wie das auch bei Modellen mit nahezu konstanten Verhaltensparametern der Fall ist.

Zur richtigen Interpretation der Ergebnisse (vgl. Tabelle 2) ist unbedingt zu beachten, dass die berichteten Effekte auf einer prognostizierten Entwicklung aufsetzen, wie sie sich ergeben hätte, wenn die Regierung die Dinge so gehandhabt hätte wie bisher. Bei einzelnen Entscheidungen ist diese Charakteristik der Basislinie jedoch zweideutig. Die Vorgabe, den Beitragssatz zur Rentenversicherung konstant zu halten, konnte man vor dem Koalitionsvertrag als „naive Prognose“ interpretieren. Nach dem Koalitionsvertrag und den ersten Schritten der neuen Regierung wissen wir aber, dass die Nichtänderung des Beitragssatzes eine bewusste Entscheidung ist, die zur Finanzierung der Rentenpläne getroffen wurde. Um die Effekte dieser Entscheidung nicht zu unterschlagen, werden die Simulationsergebnisse noch mit der Frage konfrontiert: War die Nichtsenkung des Beitragssatzes wirklich notwendig, um das Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes zu erreichen?

Simulationsergebnisse

Trotz modellbedingter Unterschiede stimmen beide Modelle in ihren prinzipiellen Konsequenzen überein: Der Koalitionsvertrag wirkt überwiegend wie ein Konjunkturprogramm – mit dem Höhepunkt der Stimulierung im zweiten (KOMO) bzw. im dritten Jahr (EMGE), also 2015 bzw. 2016. Geht man von dem aktuelleren Modell aus, so wird zwar der Faktor Ar-

Tabelle 2
Ergebnisse der Simulation des Koalitionsvertrages

	KOMO			EMGE		
	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr
Arbeitsmarkt						
Erwerbstätige, in 1000	49,6	104,6	62,0	2,8	24,2	51,0
Arbeitslose, in 1000	-18,7	-46,1	3,9	-2,4	-20,5	-46,2
Reales Bruttoinlandsprodukt, in Mrd. Euro (in %)	6,4 (0,2)	7,9 (0,3)	5,3 (0,2)	10,2 (0,4)	23,7 (0,8)	30,8 (1,0)
Privater Konsum, real	5,4 (0,4)	8,5 (0,5)	7,1 (0,5)	7,0 (0,4)	21,2 (1,3)	28,1 (1,6)
Staatskonsum, real	1,7 (0,3)	2,6 (0,5)	2,5 (0,5)	1,4 (0,3)	2,4 (0,5)	3,6 (0,7)
Bruttoanlageinvestitionen, real	2,9 (0,9)	2,6 (0,8)	2,9 (1,0)	6,1 (1,2)	14,9 (2,7)	19,5 (3,3)
Außenbeitrag, real	-5,4 (-7,7)	-7,3 (-12,8)	-3,7 (-3,2)	-4,3 (-2,3)	-14,8 (-7,6)	-20,3 (-8,9)
Preisindex, in %						
Privater Verbrauch	-0,02	0,12	0,67	0,02	0,07	0,11
Bruttoinlandsprodukt	-0,00	0,24	1,01	0,01	0,03	0,12
Verteilung, in Mrd. Euro						
Bruttolöhne und -gehälter	2,3	11,3	25,7	0,0	4,4	16,7
Unternehmens-/Vermögenseinkommen	2,5	-2,5	-2,2	9,1	13,6	3,0
Verfügbares Einkommen	6,1	11,5	19,6	7,7	23,2	30,2
Einnahmen des Staates, in Mrd. Euro						
Steuern	2,0	6,1	12,0	0,6	5,8	12,5
Sozialversicherungsbeiträge	0,8	7,6	13,0	-0,1	3,5	7,9
Ausgaben des Staates, in Mrd. Euro						
Monetäre Sozialleistungen	3,4	6,7	9,6	3,5	8,7	11,1
Bruttoinvestitionen	2,6	2,1	1,7	2,7	2,2	2,0
Finanzierungssaldo, in Mrd. Euro						
	-5,1	-1,3	-0,2	-8,9	-4,7	4,7
Defizitquote, in Prozentpunkten						
	0,18	0,05	0,01	0,32	0,16	-0,15

Quelle: eigene Berechnungen.

beit belastet, aber die daraus eventuell entspringenden negativen Tendenzen werden durch die positiven Effekte der investiven und konsumtiv wirkenden Maßnahmen überlagert. Insgesamt sinkt die Arbeitslosigkeit in drei Jahren um 46 000 Personen. Die konsumtive Nachfrage, die durch die Umsetzung des Koalitionsvertrages erzeugt wird, puscht die Volkswirtschaft derart, dass das reale BIP um einen ganzen Prozentpunkt höher ausfällt als ohne die Regierungsmaßnahmen. Dadurch übertreffen die Einnahmen des Staates die gestiegenen Ausgaben, so dass die Defizitquote nicht, wie viele Kommentatoren anzunehmen scheinen, steigen, sondern 2016 um 0,15 Prozentpunkte fallen wird. Fragt man, warum sich mit dem älteren KOMO zwar auch eine positive Tendenz einstellt, die aber zu wesentlich kleineren realen Effekten führt, so zeigt ein Blick auf die Preisindizes der Tabelle 2, warum das so ist: Durch den starken Anstieg der Preise wird das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte im dritten Jahr um mehr als 60% entwertet, so dass nur ein Teil nachfragewirksam in Konsum umgesetzt wird.²⁰ Das redu-

²⁰ Das zeigt eine einfache Überschlagsrechnung: Das verfügbare Einkommen würde im dritten Jahr der Simulation insgesamt eine Höhe von 1370,6 Mrd. Euro erreichen (siehe Zusatzinformationen unter <http://www.forschungssseminar.de/groko/files.htm>). Die Re-Dimensionierung ergibt einen Wert von 1895,7 Mrd. Euro. Eine (zusätzliche) Inflation von 0,67% „frisst“ von diesem Betrag 12,7 Mrd. Euro an Kaufkraft, das sind „mehr als 60%“ des (zusätzlichen) verfügbaren Einkommens von 19,6 Mrd. Euro.

ziert auch die Wachstumsrate des BIP und infolge bricht der im zweiten Jahr erreichte starke Beschäftigungszuwachs im dritten Jahr wieder zusammen.

Einen Preisanstieg verzeichnet auch das EMGE, aber in einem vergleichsweise moderateren Ausmaß. In diesem Punkt schlagen sich vermutlich strukturelle Veränderungen der deutschen Volkswirtschaft, die es zweifellos in den letzten Jahren gegeben hat, in einem unterschiedlichen Verhalten der Modelle nieder. Im vorliegenden Fall kann angenommen werden, dass die stärkere globale Verflechtung der deutschen Wirtschaft, insbesondere die Zugehörigkeit zu einem größeren Währungsraum, die Konkurrenzsituation verstärkt und damit zu einem geringeren Einfluss der nationalen Nachfrage auf die Preise geführt hat, die inzwischen stärker vom internationalen Markt diktiert werden. Der Schluss von den Modellunterschieden auf die ökonomische Realität wird dadurch gestützt, dass in beiden Modellen eine nahezu identische stochastische Gleichung für den hier relevanten Preisindex des privaten Konsums verwendet wird, deren Parameterschätzwerte allerdings aufgrund der unterschiedlichen Stützbereiche verschieden ausfallen.

Die Frage, ob die Unterbindung der fälligen Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung wirklich notwendig gewesen ist, kann durch eine weitere Simulation beantwort-

Tabelle 3
Prognosen der realen BIP-Wachstumsraten

jährliche Raten in %

Institution	2013	2014	2015
IMF, 8.10.2013	0,5	1,4	1,2 ¹
Gemeinschaftsdiagnose, 15.10.2013	0,4	1,8	1,3 ²
Bundesregierung, 23.10.2013	0,5	1,7	1,4
EU-Kommission, 5.11.2013	0,5	1,7	1,9
Sachverständigenrat, 6.11.2013	0,4	1,6	--
Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut, 11.12.2013	0,5	1,7	--
Deutsches Institut für Wirtschaft, 18.12.2013	0,4	1,6	2,0

¹ 2018. ² Durchschnitt 2012 bis 2018.

Quellen: IMF: Economic Outlook, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/pdf/text.pdf>, Tabelle A2; Gemeinschaftsdiagnose, Herbst 2013, Tabellen 3.1, 4.1 und 4.3; Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bundesministerium für Finanzen: Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten, basierend auf der Herbstprojektion der Bundesregierung 2013, Tabelle 4; European Commission: Autumn forecast 2013; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/14, Tabelle 6; DIW-Wochenbericht, Nr. 51+52, 2013, S. 17, Tabelle 3; A. Rossen: Moderater Aufschwung setzt sich 2014 fort, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg. (2013), H. 12, S. 868-870.

tet werden, die zu den bislang diskutierten Vorgaben eine weitere hinzufügt, nämlich eben diese (unterbundene) Beitragssenkung. Während das KOMO bei einer 2014 erfolgten dauerhaften Beitragssenkung um 0,6 Prozentpunkte eine zusätzliche Belastung des Finanzierungssaldos im Verlauf von drei Jahren in Höhe von 13,6 Mrd. Euro errechnet, sind es aus der Sicht des EMGE nur 3,5 Mrd. Euro, die defizitwirksam werden.²¹ Dass beide Modelle nicht die vollen 18 Mrd. Euro vermelden, die sich bei einer Überschlagsrechnung ergäben, liegt an der stimulierenden Wirkung einer Senkung der Arbeitskosten im volkswirtschaftlichen Kreislauf, die von entsprechend höheren Staatseinnahmen begleitet ist. Man kann übrigens nicht generell sagen, dass die

21 Ergänzende Informationen finden sich auf <http://www.forschungssseminar.de/groko/fi les.htm>.

Effekte einer solchen Entlastung im EMGE stets wesentlich größer ausfallen als im KOMO. Mit Blick auf die Beschäftigungszahlen ergibt sich der umgekehrte Eindruck: Während diese im EMGE nach drei Jahren Beitragsentlastung nur geringfügig steigen, reagiert der Arbeitsmarkt im KOMO mit einer Steigerung auf ein Plus von 142 000 gegenüber der Basislösung, das sind 80 000 Arbeitnehmer und Selbständige mehr als bei der Simulation ohne Beitragssenkung.

Konjunkturelle Einordnung und Bewertung

Die wichtigsten Prognosen für Deutschland stimmen darin überein, dass 2014 ein konjunktureller Aufschwung beginnt. Für die Folgejahre scheiden sich die Geister: Während die Bundesregierung für 2015 eine leichte Abkühlung annimmt, lassen andere Vorhersagen eine weitere Steigerung des realen BIP erwarten (vgl. Tabelle 3). Die Umsetzung des Koalitionsvertrages wirkt überwiegend wie ein Konjunkturprogramm, das in den Jahren 2015 bzw. 2016 seine stärksten Wirkungen auf die Wachstumsrate des realen BIP entfalten wird. Vor dem Hintergrund des prognostizierten konjunkturellen Verlaufes ist die 2013 vereinbarte Wirtschaftspolitik der CDU, CSU und SPD-Regierung demnach als prozyklisch einzuordnen. Für 2015 wäre nach Angaben der Gemeinschaftsdiagnose eine Überauslastung der Produktionskapazitäten zu erwarten gewesen,²² die nun noch verstärkt wird. Nur in dem nicht vorhersehbaren Fall, dass die Wirtschaft Ende 2014/Anfang 2015 einbricht, ließe sich der Koalitionsvertrag konjunkturpolitisch rechtfertigen. Dies bestätigt einmal mehr, dass konjunkturpolitische Gesichtspunkte bei Koalitionsverhandlungen kaum eine Rolle spielen. Immerhin kann man der Großen Koalition bescheinigen, dass ihre Vorhaben so angelegt sind, dass sie – wenn nicht 2015, so doch spätestens 2016, also noch rechtzeitig vor den nächsten Wahlen, das Ziel geordneter Finanzen (keine Neuverschuldung) bei einem „normalen Verlauf“²³ der Konjunktur erreichen wird.

22 Vgl. Gemeinschaftsdiagnose, Herbst 2013, S. 52.

23 Mit einer „großen Katastrophe“ wie 2008 könne man nicht rechnen, meint Wolfgang Schäuble in einem Interview mit der ARD am 28.11.2013, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Interviews/2013/2013-11-28-tagesthemen-textfassung.html>.

Title: *The Economic Effects of Implementing the Measures Envisaged in the Coalition Agreement*

Abstract: *In 2013, the German political parties CDU, CSU and SPD agreed on a range of policy areas to form a “grand coalition”. The coalition agreement was broadly covered by the media, along with the financial burden imposed by and the usefulness of the envisaged measures. In this study, the effects of these measures on the German economy are analysed with the help of two medium-sized macro-econometric models. One significant finding is that the coalition agreement in sum has an outcome similar to an economic stimulus package and will enhance the GDP by about one additional percentage point after three years.*

JEL Classification: C53, E27, H50