



Konjunkturbericht

Die wirtschaftliche Entwicklung zum Jahresende 2016

Jahrgang 67 (2016) Heft 4

Impressum

Herausgeber

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Hohenzollernstraße 1-3 | 45128 Essen, Germany
Fon: +49 201-81 49-0 | E-Mail: rwi@rwi-essen.de
www.rwi-essen.de

Vorstand

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)
Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)
Prof. Dr. Wim Kösters

© RWI 2016

Der Nachdruck, auch auszugsweise, ist nur mit Genehmigung des RWI gestattet.

RWI Konjunkturberichte

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt
Konzeption und Gestaltung: Julica Marie Bracht, Daniela Schwindt

Die wirtschaftliche Entwicklung zum Jahresende 2016

ISSN 1861-6305 (online)

Konjunkturberichte

**Die wirtschaftliche Entwicklung
zum Jahresende 2016
Jahrgang 67 (2016)**

Heft 4



Mitglied der



Das RWI wird vom Bund und vom Land Nordrhein-Westfalen gefördert.

RWI Konjunkturberichte 67 (4)

Außenwirtschaftliche Faktoren dämpfen deutsche Konjunktur

Roland Döhrn, György Barabas, Boris Blagov, Angela Fuest, Heinz Gebhardt,
Philipp Jäger, Martin Micheli, Svetlana Rujin und Torsten Schmidt 5

Projektion der Wirtschaftsentwicklung bis 2021: Binnenwirtschaftliche Impulse bei erhöhter weltwirtschaftlicher Unsicherheit

György Barabas, Heinz Gebhardt, Torsten Schmidt und Klaus Weyerstraß17

Haushaltskonsolidierung in den meisten Bundesländern weit vorangeschritten

Heinz Gebhardt..... 33

Inhalt

Roland Döhrn, György Barabas, Boris Blagov, Angela Fuest, Heinz Gebhardt, Philipp Jäger, Martin Micheli, Svetlana Rujin, Torsten Schmidt

Außenwirtschaftliche Faktoren dämpfen deutsche Konjunktur¹

***Zusammenfassung:** Die deutsche Konjunktur wird 2017 und 2018 voraussichtlich erneut von der Inlandsnachfrage getragen. Vom Außenhandel gehen hingegen wohl dämpfende Einflüsse aus. Triebfedern des Aufschwungs dürften die anhaltend steigende Beschäftigung und solide Einkommenszuwächse bleiben, die den Konsum und den Wohnungsbau der privaten Haushalte stützen. Allerdings werden die privaten Konsumausgaben wohl etwas langsamer expandieren, weil die Wirkungen des gesunkenen Rohölpreises auf die Realeinkommen auslaufen. Spürbar ausgeweitet werden voraussichtlich die Bauinvestitionen. Alles in allem erwarten wir, dass das BIP im kommenden Jahr um 1,2% und im Jahr 2018 um 1,6% steigen wird, nach 1,8% im Jahr 2016. Dass der Zuwachs im Jahr 2017 geringer sein wird als 2016, reflektiert überwiegend auf einen Arbeitstageeffekt. Die Inflation wird sich von in diesem Jahr 0,4% im Prognosezeitraum auf 1,5% bzw. 1,6% beschleunigen. Die Beschäftigung dürfte weiter zunehmen, wenn auch verlangsamt. Gleichwohl zeichnet sich eine steigende Arbeitslosigkeit ab, da Flüchtlinge in zunehmendem Maße dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, aber schwierig in diesen zu integrieren sind. Der Staatshaushalt dürfte im Prognosezeitraum weiter einen Überschuss aufweisen, wenn dieser auch aufgrund der expansiv ausgerichteten Finanzpolitik abnimmt*

***Abstract:** Domestic demand remains the driving force of the German economy in 2017 and 2018. Net exports, on the other hand, are expected to dampen growth. The upswing is borne by employment and income increasing continuously, supporting private consumption and residential building. However, since the effect of the low oil price on real income is phasing out, consumption will grow less buoyantly than in the past. Investment in construction is expected to increase markedly. All in all we expect GDP to grow by 1.2% in 2017 and 1.6% in 2018, after 1.8% in 2016. The decline of the GDP rate in 2017 compared to 2016 is mostly due to a working day effect. Inflation will rise from 0.4% in 2016 to 1.5% in 2017 and 1.6% in 2018. Employment is forecasted to grow further albeit at lower rates. Despite of this unemployment will rise over the forecast horizon since an increasing number of refugees gets access to the labor market but finds it difficult to get a job. The general government budget remains in surplus, but to a diminishing extent since fiscal stance is slightly expansionary.*

¹ Abgeschlossen am 14.12.2016. Wir danken Wim Kösters und Sabine Weiler für ihre Anmerkungen zu früheren Fassungen dieses Beitrags. Korrespondenzadresse roland.doehrn@rwi-essen.de.

Deutsche Konjunktur im Dezember 2016

Die deutsche Konjunktur hat in der zweiten Hälfte des Jahres 2016 etwas an Tempo verloren. Im dritten Quartal expandierte das reale BIP nur noch mit einer Rate von 0,2% und damit weniger als halb so stark wie in der ersten Jahreshälfte. Während die inländische Nachfrage weiterhin deutlich zunahm, gingen von der Auslandsnachfrage dämpfende Wirkungen aus. Die nach wie vor nur verhaltene Expansion der Weltwirtschaft dämpfte die Exporte spürbar, zumal es Anzeichen gibt, dass sich die über Jahre zu beobachtende Tendenz hin zu einer intensiveren weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung abgeschwächt, wenn nicht sogar umgekehrt hat.²

So dürfte die Konjunktur im Prognosezeitraum weiterhin von der Inlandsnachfrage getragen werden. Triebfeder der binnenwirtschaftlichen Dynamik dürften eine anhaltende Ausweitung der Beschäftigung und solide Einkommenszuwächse bleiben. Dies stützt zusammen mit den günstigen Finanzierungsbedingungen den Konsum und den Wohnungsbau der privaten Haushalte. Allerdings dürfte die Expansion der privaten Konsumausgaben etwas an Tempo verlieren, insbesondere weil der Rohölpreis sich nicht mehr dämpfend auf die Inflation und damit positiv auf die Realeinkommen auswirken wird. Auch wird der Staatskonsum, der im Jahr 2016 aufgrund der zusätzlichen Sachleistungen und Personalausgaben im Zusammenhang mit der Flüchtlingsmigration außergewöhnlich kräftig zugenommen hatte, voraussichtlich weniger stark expandieren. Inzwischen ist die Zahl ankommender Flüchtlinge

Tabelle 1

Statistische Komponenten der Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts 2015 bis 2018; in %

	2015	2016 ^P	2017 ^P	2018 ^P
Statistischer Überhang ¹	0,7	0,5	0,4	0,7
Jahresverlaufsrate ²	1,3	1,6	1,7	1,5
Durchschnittliche Veränderung, kalenderbereinigt	1,5	1,7	1,5	1,6
Kalendereffekt ³	0,2	0,1	-0,3	0,0
Durchschnittliche Veränderung	1,7	1,8	1,2	1,6

Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes. – ¹Saison- und kalenderbereinigtes BIP im vierten Quartal des Vorjahres in % des Quartalsdurchschnitts des Vorjahres. – ²Veränderung des saison- und kalenderbereinigten BIP im vierten Quartal gegenüber dem vierten Quartal des Vorjahres. – ³In % des realen BIP. – ^PEigene Prognose.

² Die Welthandelselastizität, also das Verhältnis der Zuwachsraten von Welthandel und globaler Produktion, hat sich in den vergangenen Jahren deutlich verringert. OECD und IMF gehen in ihren Prognosen derzeit von Elastizitäten kleiner als 1 aus. Neben einem allem Anschein nach wieder auflebenden Protektionismus (Evenett and Fritz 2016) spielt dabei auch eine Rolle, dass der Importgehalt der gesamtwirtschaftlichen Verwendung in vielen Ländern abgenommen hat (RWI 2016).

deutlich gesunken. Etwas beleben dürften sich die Ausrüstungsinvestitionen, die im Sommerhalbjahr 2016 rückläufig waren. Dabei werden die Unternehmen im gesamten Prognosezeitraum von günstigen Finanzierungsbedingungen profitieren und vor dem Hintergrund gut ausgelasteter gesamtwirtschaftlicher Kapazitäten neben Ersatzvermehrt Erweiterungsinvestitionen tätigen. Spürbar ausgeweitet werden voraussichtlich die Bauinvestitionen. Sowohl die Baugenehmigungen als auch der Auftragszugang in der Bauwirtschaft sind schon seit einiger Zeit deutlich aufwärts gerichtet, ohne dass dies zu einem entsprechenden Anstieg der Produktion geführt hat. Dadurch sind beachtliche Auftragspolster entstanden, die erst nach und nach abgearbeitet werden dürften. Stimulierend wirken dabei die Investitionsprogramme des Bundes und die Förderung des sozialen Wohnungsbaus.

Von der Außenwirtschaft sind für den Prognosezeitraum eher dämpfende Effekte auf die deutsche Wirtschaft zu erwarten. Die Ausfuhren werden voraussichtlich nur verhalten zulegen, deutlich schwächer als die Einfuhren, die von der weiterhin lebhaften Inlandsnachfrage profitieren. Per saldo wird der Außenbeitrag aller Voraussicht nach bereits im Jahr 2016 und auch im weiteren Prognosezeitraum negativ zur gesamtwirtschaftlichen Expansion beitragen.

Alles in allem erwarten wir, dass das BIP nach einer Zunahme um 1,8% in diesem Jahr im kommenden um 1,2% und im Jahr 2018 um 1,6% steigen wird. Die Veränderung der Zuwachsrate von 2016 auf 2017 überzeichnet allerdings die konjunkturelle Verlangsamung; 0,4%-Punkte des Unterschieds in den Raten ist auf eine geringere Zahl von Arbeitstagen zurückzuführen (Tabelle 1).

Der Preisauftrieb hat sich bereits in den vergangenen Monaten in dem Maße beschleunigt, in dem sich der Einfluss des gesunkenen Rohölpreises auf die Inflation verringerte. Der Kerninflation, also die Teuerung ohne Energiepreise, lag zuletzt bei 1,2%. Etwas verstärkt hat sich dabei der Anstieg der Wohnungsmieten. Wir erwarten Inflationsraten von 1,5% im Jahr 2017 und 1,6% in 2018, nach 0,4% in diesem Jahr. Dies reflektiert in erster Linie ein Ende des dämpfenden Einflusses der Energiepreise, während die Kerninflation nur leicht anziehen wird.

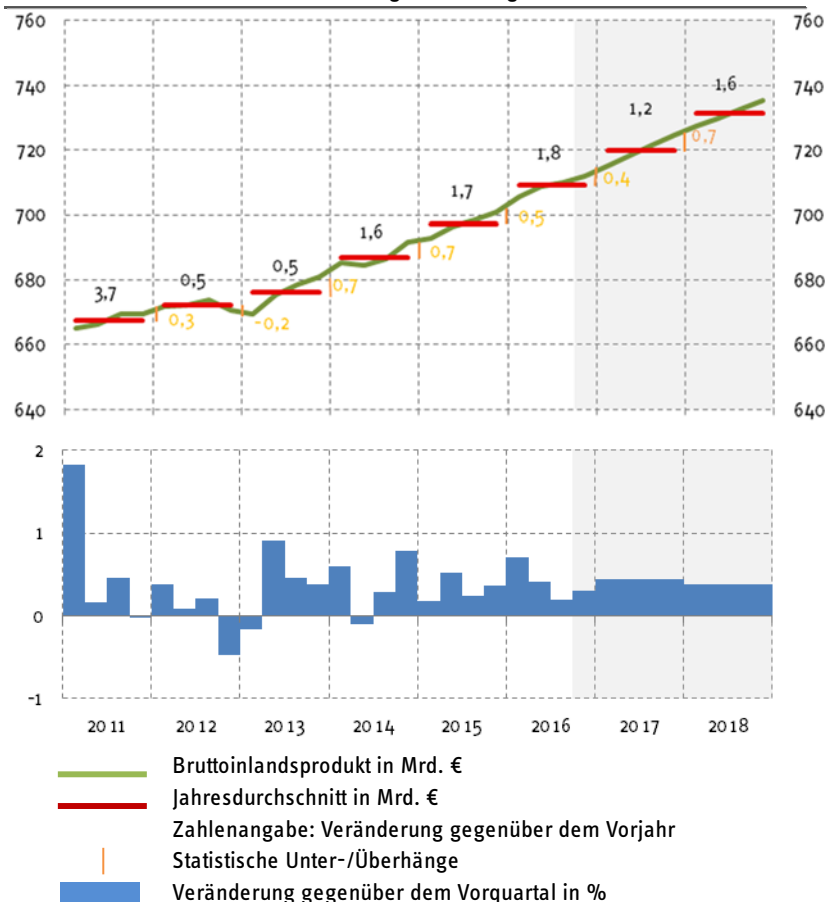
Der Beschäftigungsaufbau hat zuletzt spürbar an Dynamik verloren. Vor allem die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wurde schwächer ausgeweitet. Zugleich stieg allerdings die Zahl der gemeldeten Stellen weiter. Dies weist auf Engpässe am Arbeitsmarkt hin. Allem Anschein nach passen die Profile der Arbeitssuchenden nicht zur Arbeitskräftenachfrage der Unternehmen. Dies dürfte im Prognosezeitraum die Zunahme der Erwerbstätigkeit bremsen, zumal die Zuwanderung aus der übrigen EU, die bisher half, Engpässe am Arbeitsmarkt zu überbrücken, bereits etwas nachgelassen hat (Bundesagentur für Arbeit 2016) und weiter abnehmen dürfte.

Deutsche Konjunktur im Dezember 2016

Schaubild 1

Bruttoinlandsprodukt in Deutschland

2011 bis 2018; real, saison- und arbeitstäglich bereinigter Verlauf



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes. Ab viertes Quartal 2016 eigene Prognose.

Die Zahl der Arbeitslosen war bis zuletzt rückläufig; seit Jahresbeginn sank sie um 95 000 Personen. Jedoch steigt die Unterbeschäftigung seit März 2016, weil mehr Personen an arbeitspolitischen Maßnahmen teilnehmen. Unter diesen befinden sich vermehrt Asylsuchende. Solange sie an Integrationskursen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge oder an Eingliederungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit teilnehmen, gelten sie als unterbeschäftigt, werden aber nicht als arbeitslos registriert. Der Bestand an registrierten Arbeitslosen aus diesem Personenkreis blieb

seit August mehr oder weniger konstant, da Förderungsmaßnahmen ausgeweitet worden sind.

Frühindikatoren wie das IAB-Arbeitsmarktbarmeter deuten darauf hin, dass die registrierte Arbeitslosigkeit in den kommenden Monaten weiter sinken wird. Im Prognosezeitraum dürfte diese jedoch wieder allmählich steigen: Mehr und mehr anerkannte Flüchtlinge scheiden aus den Maßnahmen aus und werden dann, da sich die Integration in den Arbeitsmarkt schwierig gestaltet, wieder als arbeitslos registriert. Die daraus resultierende Zunahme der Arbeitslosigkeit dürfte jedoch moderat bleiben, zumal sich der Zugang an neuen Asylsuchenden inzwischen merklich abgeschwächt hat. Jahresdurchschnittlich wird die Arbeitslosenquote im kommenden Jahr unverändert bei 6,1% liegen. Erst 2018 wird der Effekt der Flüchtlingsmigration deutlicher in der Arbeitslosenquote sichtbar werden, welche dann auf 6,4% steigen dürfte.

Die öffentlichen Haushalte erzielen im Jahr 2016 erneut einen Budgetüberschuss, der aufgrund der steigenden Ausgaben zur Versorgung der Flüchtlinge und der expansiv ausgerichteten Finanzpolitik mit schätzungsweise 16 Mrd. € aber um rund 5 Mrd. € geringer ausfallen dürfte als im Jahr 2015. Maßgeblich für die weiterhin günstige Finanzlage des Staates waren neben den konjunkturbedingt kräftig sprudelnden Steuer- und Beitragseinnahmen die hohen Ersparnisse beim Schuldendienst aufgrund des niedrigen Zinsniveaus.

Im Jahr 2017 wird die Finanzpolitik nochmals expansiv ausgerichtet sein. Der finanzpolitische Impuls dürfte sich auf knapp 11 Mrd. € (0,3% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) belaufen. Restriktiv wirkt für sich genommen zwar, dass der Beitragsatz der sozialen Pflegeversicherung und die Zusatzbeiträge bei einigen Krankenkassen angehoben werden, doch stehen dem umfassendere steuerliche Entlastungen gegenüber, weil unter anderem der steuerliche Grundfreibetrag und der Kinderfreibetrag angehoben und der Einkommensteuertarif verschoben werden. Vor allem aber werden die Mittel für Investitionen in die Infrastruktur und die Förderung des sozialen Wohnungsbaus aufgestockt sowie die sozialen Sachleistungen im Bereich der Kranken- und der Pflegeversicherung ausgeweitet. Für das Jahr 2018 ist – legt man die bisherigen Beschlüsse zugrunde – von einer annähernd konjunkturneutralen Ausrichtung der Finanzpolitik auszugehen.

Deutsche Konjunktur im Dezember 2016

Tabelle 2

Eckwerte der RWI-Konjunkturprognose vom Dezember 2016

2015 bis 2018, Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %

	2015	2016 ^P	2017 ^P	2018 ^P
Bruttoinlandsprodukt ¹	1,7	1,8	1,2	1,6
Verwendung ¹				
Konsumausgaben	2,2	2,5	1,6	1,5
Private Haushalte ²	2,0	1,9	1,2	1,2
Staat	2,7	4,2	2,7	2,2
Anlageinvestitionen	1,7	2,2	2,0	3,5
Ausrüstungen	3,7	1,3	1,4	3,9
Bauten	0,3	2,6	2,3	3,5
Sonstige Anlagen	1,9	2,7	2,5	2,4
Vorratsveränderung (Wachstumsbeitrag)	-0,5	-0,3	0,1	0,0
Inlandsnachfrage	1,6	2,1	1,8	1,9
Außenbeitrag (Wachstumsbeitrag)	0,2	-0,2	-0,4	-0,2
Ausfuhr	5,2	2,4	2,1	3,5
Einfuhr	5,5	3,2	3,6	4,6
Erwerbstätige ³ , in 1000	43.057	43.490	43.770	44.070
Arbeitslose ⁴ , in 1000	2.795	2.690	2.710	2.840
Arbeitslosenquote ⁵ , in %	6,4	6,1	6,1	6,4
Verbraucherpreise ⁶	0,2	0,4	1,5	1,5
Lohnstückkosten ⁷	1,6	1,4	2,0	1,8
Finanzierungssaldo des Staates ⁸				
in Mrd.€	20,9	16	9	6
in % des nominalen BIP	0,7	0,5	0,3	0,2
Leistungsbilanzsaldo ⁹				
in Mrd.€	252,6	271	246	238
in % des nominalen BIP	8,3	8,6	7,7	7,2
Nachrichtlich				
Bruttoinlandsprodukt USA	2,6	1,6	2,2	2,2
Bruttoinlandsprodukt Euro-Raum	1,9	1,6	1,3	1,5
Inflation Euro-Raum	0,0	0,2	1,3	1,4

Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, der Deutschen Bundesbank und der Bundesagentur für Arbeit. – ¹Preisbereinigt. – ²Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck. – ³Im Inland. – ⁴Nationale Abgrenzung. – ⁵Arbeitslose in % der inländischen Erwerbspersonen. – ⁶Verbraucherpreisindex. – ⁷Arbeitnehmerentgelte je Beschäftigten bezogen auf das reale BIP je Erwerbstätigen. – ⁸In der Abgrenzung der VGR. – ⁹In der Abgrenzung der Zahlungsbilanzstatistik. – ^PEigene Prognose.

Der Budgetüberschuss des Staates dürfte sich im Jahr 2017 auf 9 Mrd. € und im Jahr 2018 auf reichlich 6 Mrd. € verringern.³ Auch in struktureller, also um konjunkturelle Einflüsse bereinigter Betrachtung wird der Staat weiterhin Überschüsse erzielen. Die strukturellen Überschüsse eröffnen indes nur temporär budgetäre Spielräume, da sie zu einem beachtlichen Teil aus Einsparungen bei den Zinsausgaben resultieren.⁴ Das historisch niedrige Zinsniveau wird aber einmal ein Ende finden.

Literatur

Bundesagentur für Arbeit - Statistik (2016) Hintergrundinformation - Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt, November 2016, Nürnberg.

Döhrn, R., G. Barabas, A. Fuest, H. Gebhardt, M. Micheli, S. Rujin und L. Zwick (2016), Die wirtschaftliche Entwicklung im Inland: In schwierigem Fahrwasser. RWI Konjunkturberichte 67 (1): 37-110.

Evenett, S. and J. Fritz (2016), Global Trade Plateaus. The 19th Global Trade Alert Report. London: CEPR Press.

RWI (2016), Peak Trade? – Auswirkungen einer weltwirtschaftlichen Wachstumsverlangsamung auf das Exportland Nordrhein-Westfalen. RWI Projektberichte.

3 Darin schlagen sich allerdings Erlöse aus einer Versteigerung von Funklizenzen nieder; um diese bereinigt beträgt der Überschuss 0,2% des BIP.

4 Die Zinsausgaben des Staates, die sich im Jahr 2007 noch auf 67 Mrd. € beliefen, sind seitdem trotz einer deutlich höheren Verschuldung auf 47 Mrd. € im Jahr 2015 gesunken. Unterstellt man für dieses Jahr die gleiche Durchschnittsverzinsung wie 2007, wären die Zinsausgaben um gut 40 Mrd. € höher ausgefallen (Döhrn et al. 2016: 95-98). Bis 2018 ist ein weiterer Rückgang der Zinsausgaben auf 40 Mrd. € zu erwarten.

Deutsche Konjunktur im Dezember 2016

Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland

Vorausschätzung für die Jahre 2016 bis 2018

	2015	2016	2017	2018	2016		2017	
					1.Hj.	2.Hj.	1.Hj.	2.Hj.

1. Entstehung des Inlandsprodukts

Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

Erwerbstätige	0,9	1,0	0,6	0,7	1,2	0,8	0,6	0,7
Arbeitsvolumen	0,9	0,7	0,5	0,6	1,3	0,2	0,8	0,1
Arbeitszeit je Erwerbstätigen	0,0	- 0,3	- 0,2	- 0,1	0,1	- 0,6	0,3	- 0,6
Produktivität¹	0,8	1,1	0,7	1,0	1,0	1,2	0,4	1,0
Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt	1,7	1,8	1,2	1,6	2,3	1,3	1,3	1,2

2. Verwendung des Inlandsprodukts in jeweiligen Preisen

a) Mrd. EUR

Konsumausgaben	2 219,7	2 295,7	2 371,3	2 447,0	1 118,8	1 176,9	1 156,9	1 214,5
Private Haushalte²	1 636,0	1 678,1	1 724,7	1 777,1	819,6	858,4	842,9	881,8
Staat	583,7	617,7	646,7	669,9	299,2	318,5	314,0	332,7
Anlageinvestitionen	603,8	625,8	649,5	684,6	302,8	323,1	311,7	337,7
Ausrüstungen	200,2	204,3	209,0	219,3	98,7	105,7	99,9	109,1
Bauten	295,0	308,6	323,1	343,1	149,0	159,6	154,6	168,5
Sonstige Anlageinvestitionen	108,6	112,9	117,4	122,2	55,1	57,8	57,3	60,1
Vorratsveränderung³	- 20,2	- 30,5	- 27,5	- 27,5	- 5,7	- 24,8	- 4,2	- 23,3
Inländische Verwendung	2 803,3	2 891,0	2 993,3	3 104,1	1 415,9	1 475,2	1 464,4	1 528,9
Außenbeitrag	229,5	241,0	216,5	210,7	127,7	113,4	117,1	99,4
Nachrtl: in Relation zum BIP in %	7,6	7,7	6,7	6,4	8,3	7,1	7,4	6,1
Exporte	1 418,8	1 437,2	1 483,8	1 547,3	712,7	724,6	736,5	747,3
Importe	1 189,3	1 196,2	1 267,3	1 336,6	585,0	611,2	619,4	647,9
Bruttoinlandsprodukt	3 032,8	3 132,1	3 209,8	3 314,8	1 543,5	1 588,5	1 581,6	1 628,2

b) Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

Konsumausgaben	3,0	3,4	3,3	3,2	3,7	3,2	3,4	3,2
Private Haushalte²	2,6	2,6	2,8	3,0	2,8	2,4	2,8	2,7
Staat	4,0	5,8	4,7	3,6	6,1	5,6	5,0	4,4
Anlageinvestitionen	3,2	3,6	3,8	5,4	5,1	2,3	3,0	4,5
Ausrüstungen	4,6	2,1	2,3	4,9	5,2	- 0,7	1,2	3,3
Bauten	2,2	4,6	4,7	6,2	5,5	3,8	3,8	5,6
Sonstige Anlageinvestitionen	3,5	4,0	3,9	4,1	3,9	4,0	3,9	4,0
Inländische Verwendung	2,6	3,1	3,5	3,7	3,6	2,7	3,4	3,6
Exporte	6,3	1,3	3,2	4,3	1,7	0,9	3,4	3,1
Importe	3,9	0,6	5,9	5,5	0,5	0,7	5,9	6,0
Bruttoinlandsprodukt	3,7	3,3	2,5	3,3	3,9	2,7	2,5	2,5

3. Verwendung des Inlandsprodukts, verkettete Volumenangaben (Referenzjahr 2010)

a) Mrd. EUR

Konsumausgaben	2 069,8	2 121,0	2 155,1	2 186,9	1 040,8	1 080,2	1 057,7	1 097,4
Private Haushalte²	1 540,1	1 568,7	1 587,4	1 606,4	769,2	799,6	777,6	809,8
Staat	529,6	551,9	567,0	579,5	271,4	280,5	279,7	287,3
Anlageinvestitionen	555,2	567,2	578,6	598,6	274,8	292,4	279,0	299,7
Ausrüstungen	194,7	197,2	199,9	207,8	94,8	102,4	95,1	104,8
Bauten	260,4	267,3	273,4	282,9	129,8	137,5	132,2	141,1
Sonstige Anlageinvestitionen	100,4	103,1	105,6	108,1	50,4	52,7	51,6	53,9
Inländische Verwendung	2 596,6	2 651,9	2 698,8	2 750,9	1 310,5	1 341,4	1 332,4	1 366,4
Exporte	1 353,0	1 385,4	1 414,6	1 463,8	687,9	697,5	704,3	710,3
Importe	1 157,1	1 194,7	1 237,8	1 295,0	586,9	607,8	607,4	630,5
Bruttoinlandsprodukt	2 791,1	2 841,7	2 876,3	2 922,0	1 410,8	1 430,9	1 429,0	1 447,4

RWI Konjunkturberichte 67 (4)

noch: Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland
Vorausschätzung für die Jahre 2016 bis 2018

	2015	2016	2017	2018	2016		2017	
					1.Hj.	2.Hj.	1.Hj.	2.Hj.
b) Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr								
Konsumausgaben	2,2	2,5	1,6	1,5	2,8	2,1	1,6	1,6
Private Haushalte²	2,0	1,9	1,2	1,2	2,3	1,4	1,1	1,3
Staat	2,7	4,2	2,7	2,2	4,3	4,2	3,0	2,4
Anlageinvestitionen	1,7	2,2	2,0	3,5	3,7	0,8	1,5	2,5
Ausrüstungen	3,7	1,3	1,4	3,9	4,2	- 1,4	0,4	2,3
Bauten	0,3	2,6	2,3	3,5	3,8	1,6	1,9	2,7
Sonstige Anlageinvestitionen	1,9	2,7	2,5	2,4	2,6	2,7	2,5	2,4
Inländische Verwendung	1,6	2,1	1,8	1,9	2,7	1,5	1,7	1,9
Exporte	5,2	2,4	2,1	3,5	3,0	1,8	2,4	1,8
Importe	5,5	3,2	3,6	4,6	4,1	2,5	3,5	3,7
Bruttoinlandsprodukt	1,7	1,8	1,2	1,6	2,3	1,3	1,3	1,2

4. Preisniveau der Verwendungsseite des Inlandsprodukts (2010=100)

Veränderung in % gegenüber dem
Vorjahr

Private Konsumausgaben ²	0,6	0,7	1,6	1,8	0,5	0,9	1,7	1,4
Konsumausgaben des Staates	1,3	1,5	1,9	1,3	1,7	1,4	1,9	2,0
Anlageinvestitionen	1,5	1,4	1,7	1,9	1,4	1,5	1,4	2,0
Ausrüstungen	0,9	0,8	0,9	0,9	1,0	0,7	0,8	1,0
Bauten	1,9	1,9	2,4	2,6	1,7	2,2	1,8	2,9
Exporte	1,1	- 1,1	1,1	0,8	- 1,2	- 0,9	1,0	1,3
Importe	- 1,4	- 2,6	2,2	0,8	- 3,5	- 1,7	2,3	2,2
Bruttoinlandsprodukt	2,0	1,4	1,2	1,7	1,6	1,3	1,2	1,3

5. Einkommensentstehung und -verteilung

a) Mrd. EUR

Primäreinkommen der privaten HH ²	2 117,4	2 182,2	2 248,0	2 320,7	1 076,1	1 106,0	1 106,7	1 141,3
Sozialbeiträge der Arbeitgeber	279,2	286,4	295,3	303,9	139,0	147,5	143,7	151,6
Bruttolöhne und -gehälter	1 260,6	1 307,0	1 352,0	1 401,6	624,6	682,4	649,8	702,3
Übrige Primäreinkommen ⁴	577,6	588,7	600,7	615,2	312,5	276,2	313,2	287,5
Primäreinkommen der übr. Sektoren	445,7	466,2	470,2	489,7	216,9	249,3	221,4	248,8
Nettonationaleink. (Primäreink.)	2 563,1	2 648,4	2 718,1	2 810,4	1 293,0	1 355,4	1 328,0	1 390,1
Abschreibungen	535,7	550,4	561,4	575,4	274,4	276,0	279,9	281,5
Bruttonationaleinkommen	3 098,8	3 198,8	3 279,6	3 385,8	1 567,4	1 631,4	1 607,9	1 671,6
nachrichtlich:								
Volkseinkommen	2 263,2	2 340,7	2 402,4	2 485,4	1 141,5	1 199,1	1 172,7	1 229,7
Unternehmens- und Vermögenseink.	723,4	747,2	755,1	779,8	377,9	369,3	379,3	375,9
Arbeitnehmerentgelt	1 539,9	1 593,4	1 647,3	1 705,5	763,6	829,9	793,5	853,8

b) Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

Primäreinkommen der privaten HH ²	3,2	3,1	3,0	3,2	3,6	2,6	2,8	3,2
Sozialbeiträge der Arbeitgeber	2,5	2,6	3,1	2,9	2,8	2,4	3,4	2,8
Bruttolöhne und -gehälter	3,9	3,7	3,4	3,7	4,0	3,4	4,0	2,9
Bruttolöhne und -gehälter je Besch.	2,7	2,4	2,7	2,9	2,5	2,4	3,3	2,1
Übrige Primäreinkommen ⁴	1,8	1,9	2,0	2,4	3,1	0,7	0,2	4,1
Primäreinkommen der übr. Sektoren	7,2	4,6	0,8	4,2	7,8	2,0	2,1	- 0,2
Nettonationaleink. (Primäreink.)	3,8	3,3	2,6	3,4	4,3	2,5	2,7	2,6
Abschreibungen	2,9	2,7	2,0	2,5	3,0	2,5	2,0	2,0
Bruttonationaleinkommen	3,7	3,2	2,5	3,2	4,0	2,5	2,6	2,5
nachrichtlich:								
Volkseinkommen	3,8	3,4	2,6	3,5	4,3	2,6	2,7	2,5
Unternehmens- und Vermögenseink.	4,2	3,3	1,1	3,3	5,5	1,2	0,4	1,8
Arbeitnehmerentgelt	3,7	3,5	3,4	3,5	3,8	3,2	3,9	2,9

Deutsche Konjunktur im Dezember 2016

noch: Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland
Vorausschätzung für die Jahre 2016 bis 2018

	2015	2016	2017	2018	2016		2017	
					1.Hj.	2.Hj.	1.Hj.	2.Hj.

6. Einkommen und Einkommensverwendung der privaten Haushalte ²

a) Mrd. EUR

Masseneinkommen	1 252,0	1 293,1	1 335,6	1 378,7	622,6	670,5	647,6	688,0
Nettolöhne und -gehälter	836,6	864,4	888,6	921,7	409,6	454,8	422,8	465,8
Monetäre Sozialleistungen	526,0	542,8	565,0	578,5	269,8	273,0	282,9	282,1
abz. Abgaben auf soziale Leistungen, verbrauchsnahe Steuern	110,5	114,2	118,0	121,5	56,9	57,3	58,1	59,9
Übrige Primäreinkommen ⁴	577,6	588,7	600,7	615,2	312,5	276,2	313,2	287,5
Sonstige Transfers (Saldo) ⁵	- 66,6	- 72,3	- 76,0	- 76,9	- 36,3	- 36,0	- 36,1	- 39,9
Verfügbares Einkommen	1 763,1	1 809,5	1 860,2	1 916,9	898,8	910,7	924,7	935,5
Zunahme betriebl. Versorgungsanspr.	48,1	48,5	48,9	49,9	24,0	24,5	24,2	24,7
Konsumausgaben	1 636,0	1 678,1	1 724,7	1 777,1	819,6	858,4	842,9	881,8
Sparen	175,2	179,9	184,5	189,7	103,1	76,8	106,0	78,5
Sparquote (%) ⁶	9,7	9,7	9,7	9,6	11,2	8,2	11,2	8,2

b) Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

Masseneinkommen	3,7	3,3	3,3	3,2	3,4	3,1	4,0	2,6
Nettolöhne und -gehälter	3,6	3,3	2,8	3,7	4,0	2,7	3,2	2,4
Monetäre Sozialleistungen	3,8	3,2	4,1	2,4	2,5	3,9	4,9	3,3
abz. Abgaben auf soziale Leistungen, verbrauchsnahe Steuern	3,5	3,3	3,3	3,0	3,2	3,4	2,1	4,5
Übrige Primäreinkommen ⁴	1,8	1,9	2,0	2,4	3,1	0,7	0,2	4,1
Verfügbares Einkommen	3,1	2,6	2,8	3,0	2,9	2,3	2,9	2,7
Konsumausgaben	2,6	2,6	2,8	3,0	2,8	2,4	2,8	2,7
Sparen	6,1	2,7	2,5	2,8	3,4	1,7	2,8	2,2

7. Einnahmen und Ausgaben des Staates ⁷

a) Mrd. EUR

Einnahmen								
Steuern	700,0	730,0	748,5	768,0	365,7	364,3	377,8	370,7
Nettosozialbeiträge	500,8	521,8	543,6	564,7	253,3	268,5	264,8	278,8
Vermögenseinkommen	21,8	19,4	19,6	19,8	10,7	8,8	10,9	8,7
Sonstige Transfers	19,5	19,5	19,2	19,4	9,2	10,3	8,9	10,4
Vermögenstransfers	12,2	13,8	11,2	11,1	7,1	6,7	5,0	6,3
Verkäufe	100,4	104,5	106,9	109,1	49,3	55,2	50,5	56,4
Sonstige Subventionen	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Insgesamt	1 354,8	1 409,3	1 449,2	1 492,4	695,3	714,0	718,0	731,3
Ausgaben								
Vorleistungen ⁸	392,1	421,7	443,8	460,2	202,6	219,1	213,2	230,6
Arbeitnehmerentgelt	228,6	236,0	243,2	250,4	113,3	122,7	116,8	126,4
Vermögenseinkommen (Zinsen)	47,3	43,6	41,5	40,1	21,7	22,0	20,6	21,0
Subventionen	27,5	28,7	28,9	28,9	14,0	14,7	14,1	14,8
Monetäre Sozialleistungen	471,0	488,4	506,8	521,7	242,4	246,1	253,0	253,7
Sonstige laufende Transfers	75,2	76,3	79,9	82,0	39,3	36,9	42,2	37,8
Vermögenstransfers	29,7	32,0	31,0	31,5	15,4	16,7	13,4	17,6
Bruttoinvestitionen	64,3	67,6	70,0	72,7	28,9	38,7	29,9	40,1
Nettozugang an nichtprod. Vermö- gensgütern	- 1,8	- 1,2	- 5,0	- 1,4	- 0,5	- 0,7	- 4,3	- 0,7
Insgesamt	1 333,9	1 393,1	1 440,1	1 486,0	677,0	716,1	698,9	741,2
Finanzierungssaldo	20,9	16,2	9,1	6,4	18,3	- 2,1	19,1	- 10,0

RWI Konjunkturberichte 67 (4)

noch: Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland

Vorausschätzung für die Jahre 2016 bis 2018

Voraussetzung für die Jahre 2016 bis 2018								
	2015	2016	2017	2018	2016		2017	
					1.Hj.	2.Hj.	1.Hj.	2.Hj.
b) Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr								
Einnahmen								
Steuern	4,7	4,3	2,5	2,6	5,0	3,6	3,3	1,7
Nettosozialbeiträge	3,9	4,2	4,2	3,9	4,3	4,1	4,5	3,8
Vermögenseinkommen	- 12,9	- 11,1	1,0	1,1	- 14,5	- 6,5	2,6	- 1,1
Sonstige Transfers	2,1	0,4	- 1,5	1,0	2,5	- 1,5	- 3,7	0,4
Vermögenstransfers	0,0	13,5	- 18,7	- 1,4	36,3	- 3,4	- 29,8	- 7,0
Verkäufe	0,8	4,2	2,2	2,1	4,0	4,3	2,4	2,1
Sonstige Subventionen	-	-	-	-	-	-	-	-
Insgesamt	3,7	4,0	2,8	3,0	4,5	3,6	3,3	2,4
Ausgaben								
Vorleistungen ⁸	4,7	7,5	5,2	3,7	7,9	7,2	5,2	5,2
Arbeitnehmerentgelt	2,0	3,2	3,1	2,9	3,2	3,2	3,1	3,0
Vermögenseinkommen (Zinsen)	- 9,1	- 7,7	- 4,9	- 3,4	- 10,2	- 5,0	- 5,3	- 4,5
Subventionen	5,8	4,4	0,5	0,0	1,2	7,6	0,6	0,5
Monetäre Sozialleistungen	4,1	3,7	3,8	2,9	2,8	4,7	4,4	3,1
Sonstige laufende Transfers	4,1	1,4	4,8	2,6	- 4,7	8,7	7,2	2,3
Vermögenstransfers	- 20,2	7,8	- 3,1	1,4	21,7	- 2,5	- 12,6	5,7
Bruttoinvestitionen	5,4	5,2	3,6	3,9	7,7	3,5	3,5	3,6
Nettozugang an nichtprod. Vermögengsgütern	-	-	-	-	-	-	-	-
Insgesamt	2,7	4,4	3,4	3,2	4,0	4,9	3,2	3,5

Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes – ¹Preisbereinigtes Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigenstunde. – ²Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck. – ³Einschließlich Nettozugang an Wertsachen. – ⁴Selbständigeneinkommen/Betriebsüberschuss sowie empfangene abzüglich geleistete Vermögenseinkommen. – ⁵Empfangene abzüglich geleistete sonstige Transfers. – ⁶Sparen in % des verfügbaren Einkommens (einschließlich der Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche). – ⁷Gebietskörperschaften und Sozialversicherung. – ⁸Einschließlich sozialer Sachleistungen und sonstiger Produktionsabgaben.

Deutsche Konjunktur im Dezember 2016

György Barabas, Heinz Gebhardt, Torsten Schmidt und Klaus Weyerstraß

Projektion der Wirtschaftsentwicklung bis 2021:¹ Binnenwirtschaftliche Impulse bei erhöhter weltwirtschaftlicher Unsicherheit

Zusammenfassung: Das Produktionspotenzial erhält in den kommenden Jahren Impulse von der hohen Zuwanderung. Auch der technische Fortschritt dürfte etwas stärker steigen, während der Beitrag des Faktors Kapital zum Wachstum niedriger ist als in der Vergangenheit. Insgesamt ergibt sich ein Wachstum des Produktionspotenzials im Projektionszeitraum um 1,5% pro Jahr. Der Anstieg ist etwas höher als in der zurückliegenden Dekade. Das wirtschaftspolitische Umfeld bleibt auch in der mittleren Frist günstig. Die Geldpolitik dürfte ihren expansiven Kurs nur allmählich zurücknehmen und für die Finanzpolitik ist eine konjunkturneutrale Ausrichtung zu erwarten. Vor diesem Hintergrund dürfte das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) in diesem Jahr um 1,2%, im kommenden Jahr um 1,6% und von 2019 bis 2021 um durchschnittlich 1,5% je Jahr zunehmen. Die geringe positive Lücke zwischen gesamtwirtschaftlicher Nachfrage und Produktionspotenzial dürfte bestehen bleiben.

Abstract: Potential output will be stimulated by high immigration in the years ahead. While technical progress is expected to speed up slightly, the contribution of capital formation to growth is decreasing. Altogether we expect potential output to increase by 1.5% per year on average during the period 2016 to 2021. Hence, potential output growth will be slightly higher than during the past decade. Economic policy is expected to remain favorable over the medium term. The expansionary stance of monetary policy will be reversed only gradually. Fiscal policy is expected to be cyclically neutral in the medium term. Against this backdrop we expect GDP to expand by 1.2% this year, 1.6% next year and 1.5% per year on average for the years 2019 to 2021. This implies that the output gap remains slightly positive over the medium term.

¹ Die Mittelfristprojektion ist ein Gemeinschaftsprojekt des RWI mit den IHS Wien. Klaus Weyerstraß ist Mitarbeiter des IHS Wien. Wir danken Roland Döhrn für hilfreiche Anmerkungen und Kommentare. Korrespondenzadresse torsten.schmidt@rwi-essen.de.

1. Entwicklung des Produktionspotenzials bis 2021

Die Produktionsmöglichkeiten hängen wesentlich vom Erwerbspersonenpotenzial ab, und dieses wird gegenwärtig durch die hohe Zuwanderung beeinflusst. Hinsichtlich der Wirkung der Migration auf das Arbeitsangebot ist dabei zwischen Flüchtlingen und sonstigen Migranten zu unterscheiden. Letztere kommen insbesondere aufgrund der im Vergleich zu ihren Herkunftsländern besseren Arbeitsmarktperspektiven nach Deutschland. Sie stehen dem Arbeitsmarkt unmittelbar zur Verfügung, und ihre Erwerbsbeteiligung und Erwerbslosigkeit dürften sich nicht grundlegend von jener der Inländer unterscheiden. Anders verhält es sich mit den Flüchtlingen. Unter ihnen ist während des Asylverfahrens und – aufgrund mangelnder Deutschkenntnisse und fehlender formaler Qualifikationen – auch noch nach dessen Abschluss die Arbeitslosigkeit zunächst hoch und die Erwerbsbeteiligung niedrig. Nach und nach dürften die Flüchtlinge das Arbeitskräfteangebot gleichwohl stärken. Alles in allem dürfte sich das potentielle Arbeitsangebot günstiger entwickeln als in den vergangenen Jahren und das Produktionspotenzial in Deutschland von dieser Seite her gestärkt werden.

Grundlage der vorliegenden Projektion sind die Annahmen zur Zuwanderung in der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Variante G1-L1-W1) des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt, 2015). Als diese erstellt wurde, war jedoch die seit dem Jahr 2015 zu beobachtende starke Flüchtlingsmigration noch nicht absehbar. Deshalb müssen die Annahmen zur Zuwanderung an die aktuelle Entwicklung angepasst werden. So liegt der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung für das Jahr 2015 ein positiver Wanderungssaldo von 500 000 Personen (Flüchtlinge und sonstige Migranten) zugrunde. Tatsächlich belief sich die Nettozuwanderung aber auf 1,14 Millionen Personen (Statistisches Bundesamt 2016). Für das Jahr 2016 ist in der Bevölkerungsvorausberechnung ein Wanderungssaldo von 350 000 Personen unterstellt, der dann linear bis auf 100 000 Personen pro Jahr ab 2021 zurückgeführt wird. Aufgrund der nochmals hohen Zahl von Flüchtlingen und von Migranten aus einigen mittel- und osteuropäischen Ländern dürfte der Wanderungssaldo aber im Jahr 2016 deutlich höher gewesen sein, und dies dürfte auch auf die Jahre 2017 und 2018 zutreffen.

Die Wirkungen der Migration auf das Erwerbspersonenpotenzial können nur auf Basis einiger Annahmen und Setzungen abgeschätzt werden. Nicht einmal die genauen Zahlen für den Wanderungssaldo des vergangenen Jahres sind bekannt. Weitere Faktoren, die die Potenzialwirkungen beeinflussen, sind die Entwicklung der Zahl der Flüchtlinge im Projektionszeitraum, die Dauer der Asylverfahren sowie der

Bildungsstand und die berufliche Qualifikation der Migranten. Da hierzu keine gesicherten Informationen zur Verfügung stehen, müssen Setzungen vorgenommen werden.

Für die Projektion gehen wir davon aus, dass sich der Wanderungssaldo aus Flüchtlingen und sonstigen Migranten im Jahr 2016 auf gut 370 000 Personen belaufen hat. Diese verhältnismäßig niedrige Zahl folgt aus der Überlegung, dass für zahlreiche der im Jahr 2015 angekommenen Flüchtlinge das Asylverfahren mit einem negativen Bescheid abgeschlossen wurde und diese daher zur Ausreise verpflichtet waren. Hinsichtlich der nicht fluchtbedingten Migration unterstellen wir, dass diese nach einem Höchststand von 350 000 Personen in den Jahren 2015 und 2016 ab 2017 schrittweise auf 100 000 Personen im Jahr 2021 zurückgeht. Dieser Annahme liegt die Erwartung zugrunde, dass die Zuwanderung aus den von der Staatsschuldenkrise besonders betroffenen EU-Ländern im Zuge der wirtschaftlichen Stabilisierung dort allmählich abebben wird. Aus den genannten Annahmen resultieren für die Jahre 2017 und 2018 Wanderungssalden von rund 245 000 bzw. 300 000 Personen. Ab 2019 geht die Netto-Zuwanderung allmählich bis auf 173 000 Personen im Jahr 2021 zurück

Bei der Ableitung der Auswirkung der Zuwanderung auf das Arbeitsvolumen gilt es zu berücksichtigen, dass nur die Personen im erwerbsfähigen Alter dem Arbeitskräftepotenzial zugerechnet werden. Im Einklang mit der Altersverteilung der Zuwanderung in der Vergangenheit nehmen wir an, dass gut 80% der sonstigen Migranten und rund 70% der Flüchtlinge im erwerbsfähigen Alter (15 bis 74 Jahre) sind.

Darüber hinaus ist für die Ableitung des Erwerbspersonenpotenzials die Partizipationsrate von Bedeutung. Diese stellt den Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter dar, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Für das Produktionspotenzial ist dabei nicht die tatsächliche, sondern die trendmäßige Partizipationsrate relevant. Zu berücksichtigen ist ferner, dass ein Teil der Erwerbspersonen erwerbslos ist, wobei für das Produktionspotenzial die strukturelle, um konjunkturelle Einflüsse bereinigte Erwerbslosenquote relevant ist.

Um die Wirkungen der Flüchtlingsmigration auf das Erwerbspersonenpotenzial zu schätzen, haben wir die trendmäßige Partizipationsrate und die strukturelle Erwerbslosenquote angepasst. Dabei wurden zunächst die Partizipationsrate und die Erwerbslosenquote der „Nicht-Flüchtlinge“ (Inländer und Migranten, die aus anderen Gründen als dem Fluchtmotiv nach Deutschland kommen) mit statistischen Filterverfahren trendbereinigt. Bei der Partizipationsrate und der Erwerbslosenquote der Flüchtlinge sind aufgrund der kurzen Zeiträume statistische Trendbereinigungsverfahren nicht sinnvoll anwendbar. Hier haben wir daher Annahmen zur Entwicklung der tatsächlichen Partizipationsrate und Erwerbslosenquote getroffen. Aus der nicht-trendbereinigten Partizipationsrate bzw. der Erwerbslosenquote der Flüchtlinge

Mittelfristprojektion bis 2021

und den Trendwerten für die Nicht-Flüchtlinge haben wir schließlich jeweils gewichtete Durchschnitte berechnet, wobei wir als Gewichte die Anteile der Flüchtlinge und der anderen Personen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter verwendet haben. Der relevante Anteil der Flüchtlinge steigt von 0,4% im Jahr 2016 auf rund 1,4% im Jahr 2021.

Das statistische Verfahren der Trendbereinigung der Partizipationsrate impliziert, dass sich der in der Vergangenheit beobachtete Anstieg der Erwerbsbeteiligung, die zurzeit etwa 73% beträgt, mittelfristig fortsetzen wird. Die bisherigen Erfahrungen aus der Arbeitsmarktbeteiligung der Flüchtlinge legen aber nahe, dass diese zunächst nur eine geringe Partizipationsrate haben; diese dürfte im Jahr 2016 lediglich rund 30% betragen haben.² Für 2017 erwarten wir mit dem Abschluss einer großen Zahl von Asylverfahren eine kräftige Zunahme auf 60% und bis 2021 eine allmähliche Erhöhung auf rund 72%. Aus diesen zunächst großen Unterschieden in der Partizipationsrate folgt, dass der Anstieg der gewichteten durchschnittlichen Partizipationsrate im Projektionszeitraum flacher verläuft, als es die Anwendung des statischen Bereinigungsverfahrens nahelegen würde.

Die strukturelle Erwerbslosenquote war nicht zuletzt aufgrund der im Zuge der zurückliegenden Arbeitsmarktreformen deutlich gesunken, von rund 8% Anfang der 2000er Jahre auf nach unseren Schätzungen reichlich 4% im Jahr 2016. Nun dürfte sie zunehmend durch die hohe Arbeitslosigkeit unter den Flüchtlingen beeinflusst werden. Bei mechanischer Anwendung des von der EU-Kommission angewendeten Verfahrens (Havik et al. 2014) sinkt die strukturelle Erwerbslosenquote zunächst noch etwas und bleibt dann konstant bei knapp 3½%. Das EU-Verfahren berücksichtigt jedoch konstruktionsbedingt nicht, dass die Qualifikation der Flüchtlinge geringer ist als die der heimischen Bevölkerung sowie der Zuwanderer, bei denen es sich nicht um Flüchtlinge handelt, was sich in einer höheren Erwerbslosigkeit niederschlägt. Berechnet man analog zum Vorgehen bei der Partizipationsrate einen gewichteten Durchschnittswert der aus dem Trendbereinigungsverfahren resultierenden strukturellen Erwerbslosenquote und der für die Migranten angenommenen Erwerbslosenquote,³ Daraus ergibt sich für den Prognosezeitraum eine relativ konstante strukturelle Erwerbslosenquote der Gesamtbevölkerung von rund 4%.

² Dass die Partizipationsrate anfangs niedrig ist, liegt auch daran, dass Flüchtlinge und Asylbewerber in den ersten Monaten nach ihrer Ankunft in Deutschland nur beschränkt Zugang zum Arbeitsmarkt haben.

³ Dazu wurde unterstellt, dass die zu erwartende Arbeitslosenquote der Migranten deren struktureller Arbeitslosenquote entspricht. Die Arbeitslosenquote der Migranten wurde aus Annahmen zur Arbeitsmarktintegration von monatlichen Zugangskohorten abgeleitet, wobei die Arbeitslosenquote der jeweiligen Zugangskohorte von der Aufenthaltsdauer in Deutschland abhängt. Letztere wird aus Angaben bei Brücker et al. (2015) abgeleitet.

Tabelle 1

Produktionspotenzial und seine Komponenten

1995 bis 2021^a; jahresdurchschnittliche Veränderung in %

	1995 – 2015	Wachs- tumsbei- träge ¹	2015 – 2021	Wachs- tumsbei- träge ¹
Produktionspotenzial	1,3		1,5	
Kapitalstock	1,7	0,6	1,3	0,5
Solow-Residuum	0,7	0,7	0,8	0,8
Arbeitsvolumen	0,1	0,0	0,4	0,3
Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter	-0,1		0,0	
Partizipationsrate	0,5		0,5	
Erwerbsquote	0,2		0,1	
Durchschnittliche Arbeitszeit	-0,5		-0,2	
Nachrichtlich:				
Arbeitsproduktivität	1,2		1,1	

Eigene Berechnungen und Projektionen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes. – ¹In %-Punkten. – ^aDifferenzen in den aggregierten Werten durch Rundung.

Ein Einfluss der Migration auf die durchschnittliche Arbeitszeit der Erwerbstätigen wird nicht unterstellt. Diese sinkt, wie sich am aktuellen Rand bereits abzeichnet, im Projektionszeitraum noch um 0,2% pro Jahr und damit schwächer als in der Vergangenheit. Aus den beschriebenen Komponenten ergibt sich ein Anstieg des potenziellen Arbeitsvolumens bis 2021 um 0,4% pro Jahr.

Der technische Fortschritt wird mittels des Solow-Residuum, also des Teils der Veränderung des realen BIP, der nicht auf Änderungen beim Arbeits- und Kapitaleinsatz zurückzuführen ist, gemessen. Das Wachstumstempo des technischen Fortschritts erhöht sich nach unseren Berechnungen von 0,5% im Jahr 2015 bzw. 0,6% im Jahr 2016 auf 0,9% im Jahr 2021. Die Trendbereinigung der totalen Faktorproduktivität erfolgt in Anlehnung an den Ansatz der Europäischen Kommission mit Hilfe von Umfragedaten zur Kapazitätsauslastung.

Mit der anhaltend guten Konjunktur bleibt die Ausweitung der Anlageinvestitionen robust, wenngleich ihr Wachstum schwächer als in früheren Zyklen ausfällt. Entsprechend erhöht sich die Wachstumsrate des gesamtwirtschaftlichen Kapitalbestands nur marginal von 1,2% in den Jahren 2015 auf 2016 auf 1,3% im Jahr 2021. Damit wächst der Kapitalbestand ebenfalls schwächer als in der Vergangenheit.

Mittelfristprojektion bis 2021

Kasten 1

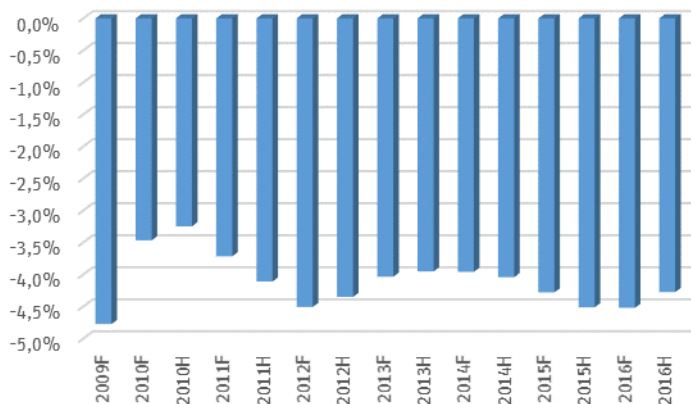
Revisionen der Potenzialschätzung im Zeitablauf

Eine wesentliche Aufgabe der Schätzung des Produktionspotenzials besteht in der Bestimmung der Produktionslücke, also der relativen Abweichung des realen BIP vom Produktionspotenzial. Diese bildet die Grundlage nicht nur für die Einschätzung der Ausrichtung der Geldpolitik, sondern insbesondere auch die Bestimmung des strukturellen Budgetsaldos des Staates. Da Letzterer im europäischen finanzpolitischen Regelwerk eine herausgehobene Stellung hat, so drohen bei zu großen strukturellen Budgetdefiziten in letzter Konsequenz sogar Strafzahlungen, sollte die Schätzung des Produktionspotenzials wenig anfällig gegenüber der verwendeten Methode und gegenüber Datenrevisionen sein. Empirische Untersuchungen zeigen, dass verschiedene Filterverfahren im Nachhinein zu ähnlichen Ergebnissen hinsichtlich des Verlaufs der Produktionslücke führen, es allerdings zu Unterschieden in ihrer Höhe kommen kann (SVR, 2016, Kasten 6).

Neben der Wahl der Schätzmethoden bilden Datenrevisionen eine weitere Quelle der Unsicherheit von Potenzialschätzungen. Sowohl einfache Filterverfahren als auch die hier verwendete Produktionsfunktionsmethode beruhen auf den jeweils aktuellsten Daten der amtlichen Statistik und der Kurzfristprognose für das jeweils laufende und das folgende Jahr. Allerdings enthalten insbesondere die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen am aktuellen Rand noch zahlreiche Schätzungen und werden mit dem Erscheinen neuer Basisstatistiken zu späteren Zeitpunkten revidiert. Damit ändert sich aber auch im Nachhinein die Schätzung des Produktionspotenzials und der Produktionslücke.

Schätzungen der Produktionslücke für das Jahr 2009

Vom Frühjahr 2009 bis zum Herbst 2016; in %



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Das Schaubild zeigt am Beispiel des Jahres 2009, wie solche Datenrevisionen die Schätzung der Produktionslücke im Zeitverlauf verändern. Zunächst, im Frühjahr 2009, also quasi in Echtzeit, wurde der scharfe Konjunktureinbruch als temporär interpretiert und hatte nur geringen Einfluss auf das Produktionspotenzial. Entsprechend stark fiel die negative Produktionslücke aus. Später erfasste das Potenzialverfahren einen Teil des Produktionseinbruchs offenbar als strukturell, so dass die Produktionslücke kleiner eingeschätzt wurde.^a

Angesichts der hohen Unsicherheit bei der Bestimmung des Produktionspotenzials und des Auslastungsgrades der Produktionskapazitäten sollte sich die Einschätzung des finanzpolitischen Expansionsgrades nicht allein auf die Produktionslücke und des daraus abgeleiteten strukturellen Budgetsaldos des Staates stützen. Vielmehr sollten auch alternative Messkonzepte herangezogen werden. So kann die Ausrichtung der Finanzpolitik auch anhand der aus diskretionären Maßnahmen resultierenden Veränderung der gesamtstaatlichen Einnahmen und Ausgaben bestimmt werden.

^aEs sollte darauf hingewiesen werden, dass sich Datenrevisionen auf beide Bestandteile der Produktionslücke auswirken, also auf das tatsächliche und das potenzielle Produktionsvolumen. Da die Datenrevisionen nicht in vollem Umfang auf die Potenzialschätzung durchschlagen, ändert sich eben auch die Einschätzung der Produktionslücke.

Insgesamt ergibt sich ein Wachstum des Produktionspotenzials im Projektionszeitraum um 1,5% pro Jahr; der Anstieg liegt etwas oberhalb der Potenzialwachstumsrate der zurückliegenden Dekade (Tabelle 1). Während der Beitrag des Faktors Kapital zum Wachstum niedriger ist als in der Vergangenheit, steigt der technische Fortschritt geringfügig stärker; vor allem aber erhöht sich der Beitrag des Arbeitsvolumens.

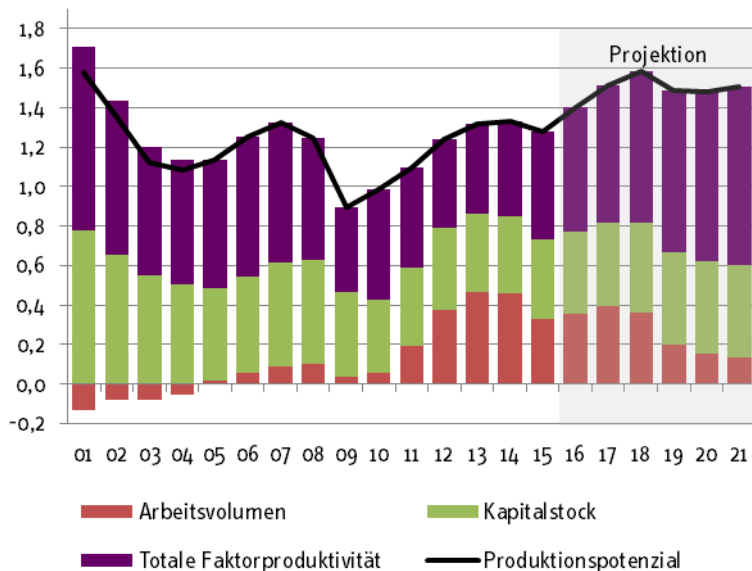
Mittelfristig trägt der technische Fortschritt nach unserer Prognose weiterhin am meisten zum Wachstum des Produktionspotenzials bei (Schaubild 1). Der Beitrag des Produktionsfaktors Kapital bleibt im Zeitverlauf in etwa konstant, während der Wachstumsbeitrag des Arbeitsvolumens kleiner wird. Unter den Komponenten des Arbeitsvolumens wird die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zunächst noch kräftig zunehmen, in den beiden letzten Jahren des Projektionszeitraums aber kaum noch (Schaubild 2). Die Partizipationsrate steigt im gesamten Prognosezeitraum, während die durchschnittliche Arbeitszeit ihren rückläufigen Trend abgeschwächt fortsetzt. Die strukturelle Erwerbslosenquote steigt zunächst aufgrund der hohen Erwerbslosigkeit der Flüchtlinge, geht dann leicht zurück und bleibt zum Ende des Projektionszeitraums nahezu konstant. Das Erwerbspersonenpotenzial sinkt bis 2018 leicht und bleibt dann in etwa konstant.

Mittelfristprojektion bis 2021

Schaubild 1

Wachstumsbeiträge der Produktionsfaktoren zum Produktionspotenzial

2001 bis 2021; in % und in %-Punkten



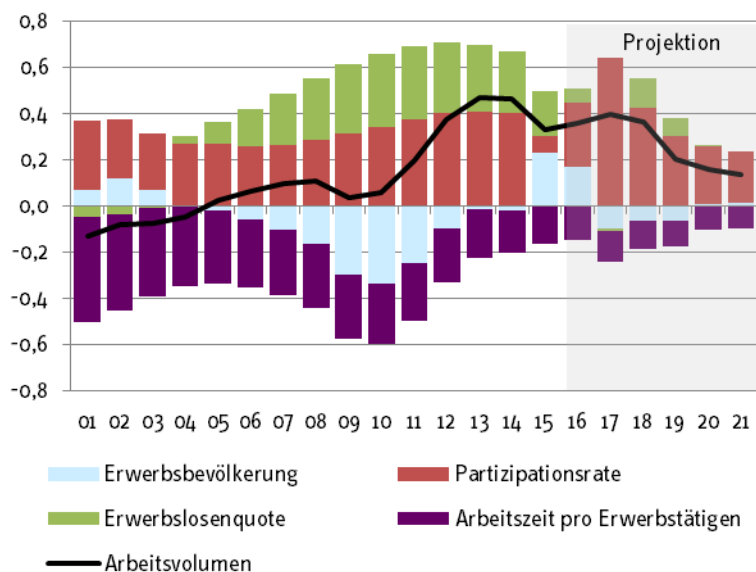
Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Da das Produktionspotenzial eine rein aus Schätzungen abgeleitete Größe ist, hängt dessen Entwicklung wesentlich von den verwendeten Schätzmethoden ab. Auch die zugrunde gelegte Datenbasis hat einen erheblichen Einfluss (vgl. Kasten 1). So würde ohne die beschriebenen Bereinigungen der Partizipationsrate und der strukturellen Erwerbslosenquote um die Effekte der Flüchtlingsmigration das Arbeitsvolumen im Prognosezeitraum stärker zunehmen (um 0,5% pro Jahr), und entsprechend das Produktionspotenzial etwa kräftiger wachsen. Wird die strukturelle Erwerbslosenquote der Nicht-Flüchtlinge statt mit einem hier verwendeten reinen statistischen Filterverfahren mit dem auf einem Philipps-Kurven-Modell beruhenden Verfahren der EU-Kommission abgeleitet, ergibt sich eine im Durchschnitt um 0,1 Prozentpunkte niedriger Erwerbslosenquote, was sich ebenfalls in einem leicht höheren Produktionspotenzial niederschlägt. Ein etwas geringerer Anstieg des Produktionspotenzials ergäbe

Schaubild 2

Komponenten des Arbeitsvolumens

2001 bis 2021; Wachstumsbeiträge in %-Punkten



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

sich hingegen, wenn man die trendmäßige Totale Faktorproduktivität statt mit dem EU-Verfahren mit einem reinen Filterverfahren ermittelt. Auch die Verwendung eines stärker theoriebasierten Verfahrens dürfte zu einem geringeren Anstieg der TFP führen (vgl. Kasten 2).

2. Erhöhte weltwirtschaftliche Unsicherheit belastet das Expansionstempo in der mittleren Frist

Die Weltwirtschaft dürfte auch in der mittleren Frist nur in mäßigem Tempo expandieren. Zwar haben die meisten Volkswirtschaften, wie z.B. die USA, die konjunkturellen Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise überwunden und die gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten sind wieder weitgehend ausgelastet. Dennoch zeichnet sich derzeit keine deutliche Ausweitung der Investitionsnachfrage ab, wie

Mittelfristprojektion bis 2021

Kasten 2

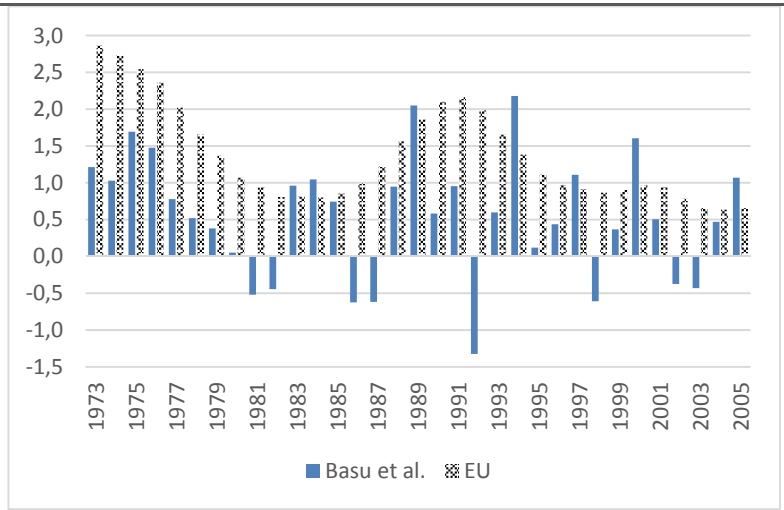
Alternative Ansätze zur Berechnung der totalen Faktorproduktivität

Bei dem EU-Verfahren zur Berechnung des Produktionspotenzials, das auch unserer Potenzialschätzung zugrunde liegt, wird die totale Faktorproduktivität (TFP) als Restgröße (sog. Solow Residuum) aus einer Produktionsfunktion ermittelt. Damit enthält sie alle Einflüsse auf die Produktion, die nicht in den Variablen Kapital und Arbeit enthalten sind. Für die Potenzialschätzung ist dabei von besonderer Bedeutung, dass die Beanspruchung der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital im Konjunkturverlauf schwankt. Werden diese Schwankungen der Faktorauslastung nicht berücksichtigt, scheinen sie in der TFP auf. Im EU-Verfahren werden bei der Bestimmung der trendbereinigten TFP diese Schwankungen der Kapazitätsauslastung mit Hilfe eines Filterverfahrens bereinigt, das auf Umfragedaten basiert.

Ein alternativer Ansatz, die TFP um Schwankungen der Kapitalnutzung und der Arbeitseffizienz zu bereinigen, wurde von Basu et al. (2006) aus einem ökonomischen Modell gewonnen. Aus der Annahme der Kostenminimierung der Unternehmen lässt sich ableiten, dass Veränderungen des Kapitaleinsatzes und der Arbeitseffizienz proportional zu den Arbeitsstunden pro Beschäftigten sind. Eine wichtige Voraussetzung ist aber, dass der Kapitalstock und die Zahl der Beschäftigten kurzfristig nicht verändert werden können.

TFP-Trend nach dem EU-Verfahren und bereinigte TFP

Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %



Quelle: AMECO. Eigene Berechnungen.

Bereinigt man die Veränderungen der TFP um die Veränderungen der Arbeitsstunden pro Beschäftigten, erhält man eine um Schwankungen der Auslastung der Produktionsfaktoren bereinigte TFP. Im Folgenden werden die Ergebnisse für die TFP-Entwicklung in Deutschland dargestellt und mit der herkömmlichen TFP verglichen.

Das Schaubild zeigt einige Gemeinsamkeiten, aber auch deutliche Unterschiede der beiden Reihen. So ist die mit dem EU-Verfahren gewonnene-TFP Reihe deutlich persistenter. Die nach dem Verfahren von Basu et al. bereinigte TFP Reihe weist hingegen keine deutliche Autokorrelation auf. Auch die Korrelation mit den Wachstumsraten des BIP ist bei der nach Basu et al. bereinigten Reihe mit 0,36 geringer. Die Reihe nach EU-Methode weist eine Korrelation zum BIP-Wachstum von 0,43 auf.

Gemeinsam ist beiden TFP Größen, dass die Produktivitätszuwächse in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten abgenommen haben. Bei der bereinigten TFP nach Basu et al. fällt der Rückgang der Zuwachsraten aber deutlich geringer aus. Allerdings sind hier die Produktivitätszuwächse insgesamt deutlich geringer als in der gefilterten Reihe. Diese Unterschiede sind bedeutend, da die Potenzialschätzungen wie erwähnt in wirtschaftspolitisch relevante Kennzahlen einfließen.^a Da es wünschenswert erscheint, dass alle für die Potenzialschätzung nach dem EU-Verfahren notwendigen Variablen nach einheitlichen Kriterien abgeleitet werden, sollte über eine ökonomische Fundierung der Berechnung des Trendpotenzials nachgedacht werden.

^aZu den Auswirkungen unterschiedlicher Potenzialschätzungen auf die strukturellen Finanzierungssalden der Länder vgl. Gebhardt 2017.

sie in dieser konjunkturellen Phase zu erwarten wäre. Eine Ursache für die Investitionszurückhaltung dürfte die nach wie vor hohe wirtschaftliche Unsicherheit sein. Da ein bedeutender Teil des technischen Fortschritts in Investitionsgütern gebunden ist, dürfte die Investitionszurückhaltung zu der seit einigen Jahren weltweit beobachtenden schwachen Produktivitätsentwicklung beitragen. Beide Faktoren, die langsamere Ausweitung des Kapitalstocks und der schwächere technische Fortschritt, dürften das weltwirtschaftliche Expansionstempo in der mittleren Frist dämpfen.

Für den Prognosezeitraum ist zu erwarten, dass viele Quellen der Unsicherheit bestehen bleiben. In den USA herrscht nach der Präsidentenwahl Unklarheit über den zukünftigen wirtschaftspolitischen Kurs. Sollte der neue Präsident auch nur einen Teil der im Wahlkampf angekündigten protektionistischen Maßnahmen umsetzen, dürfte dies die gesamtwirtschaftliche Aktivität in den USA wie auch die der Handelspartner in der mittleren Frist belasten. Zudem dürfte die sich abzeichnende geldpolitische Straffung das Expansionstempo drosseln. Wir erwarten, dass sich in den USA kein dynamischer Aufschwung entwickelt, sondern die Produktion in den Jahren bis 2021 lediglich mit Raten von durchschnittlich gut 2 Prozent ausgeweitet wird.

Mittelfristprojektion bis 2021

In China dürfte der trendmäßige Rückgang der Expansionsraten auch in der mittleren Frist anhalten. Dabei ist unterstellt, dass die Abschwächung weiterhin graduell erfolgt und die Politik nachlassenden privatwirtschaftlichen Aktivitäten durch expansive finanzpolitische Maßnahmen gegensteuert. Wir erwarten, dass die Produktion in der mittleren Frist mit durchschnittlichen Raten von gut 6% ausgeweitet wird. Allerdings ist auch diese Entwicklung weiterhin mit erheblichen Risiken verbunden. So hat der IMF kürzlich nochmals auf die hohe Verschuldung im Unternehmenssektor und die daraus resultierenden Gefahren hingewiesen (Kang und Maliszewski 2016). Aber selbst wenn es zu keiner Verstärkung der Wachstumsverlangsamung kommt sind von der zweitgrößten Volkswirtschaft keine positiven Impulse für die internationale Konjunktur zu erwarten.

Im Euro-Raum dürfte sich die Erholung in der mittleren Frist fortsetzen, auch wenn die Unsicherheiten bezüglich der weiteren Entwicklung der Europäischen Union das Tempo belasten dürften. Der weiterhin unklare wirtschaftspolitische Kurs in Italien, der nur langsam vorankommende wirtschaftliche Strukturwandel in Griechenland, der bevorstehende Brexit und das angesichts der weltweit expansiv ausgerichteten Geldpolitik steigende Risiko von Blasenbildungen auf den Vermögens- und Immobilienmärkten dürfte die Wirtschaftsakteure immer wieder verunsichern und dadurch die Expansion im Projektionszeitraum dämpfen. So ist zu erwarten, dass sich die Wirtschaft mit einem Wachstum von rund 1,5% in etwa entsprechend dem Potenzialpfad entwickeln wird.

Angesichts dieser internationalen Rahmenbedingungen und aufgrund der Fortschreibung der für die Kurzfristprognose vom Dezember 2016 gemachten Setzungen legen wir für die Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland die folgenden Annahmen zugrunde:

- f** Der Wechselkurs des Euro gegenüber dem US-Dollar, der – den üblichen Konvention entsprechend – als konstant angenommen wird, beträgt bis zum Ende des Projektionszeitraums 1,06 \$/€.
- f** Der Preis für Erdöl der Sorte Brent wird sich im Projektionszeitraum – ausgehend von dem im Dezember erreichten Niveau von rund 49 \$ je Fass – mit einer Jahresrate von 2% verteuern, womit der Preis real auf dem zuletzt erreichten Niveau bleibt.
- f** Der Welthandel mit Waren (IMF-IFS) wird 2017 um 3,6% und 2018 um 3,1% zunehmen; von 2019 bis 2021 dürfte er mit 3½% pro Jahr kaum kräftiger expandieren als in der kurzen Frist.

3. Geldpolitik sehr expansiv – Finanzpolitik mittelfristig konjunkturneutral ausgerichtet

Für die mittlere Frist wird davon ausgegangen, dass die Europäische Zentralbank (EZB) angesichts weiterhin unterausgelasteter Produktionskapazitäten im Euro-Raum und von Inflationserwartungen unterhalb des Zielwertes den Hauptrefinanzierungssatz bis zum Jahresende 2017 unverändert bei 0% belässt und ihr Wertpapierankaufprogramm wie derzeit geplant über März 2017 hinaus – wenngleich ab April 2017 mit reduziertem monatlichen Volumen – fortsetzen wird, um der Konjunktur im Euro-Raum weitere expansive Impulse zu verleihen, damit die derzeit sehr niedrige Inflation schneller die angestrebte Rate von knapp 2% erreicht. Bei steigender Kapazitätsauslastung dürfte die EZB den monetären Expansionsgrad im weiteren Verlauf des Projektionszeitraums allmählich reduzieren und den Leitzins langsam anheben, doch bleiben die monetären Bedingungen sehr günstig und die Zinsen weiterhin niedrig; das Ausmaß der quantitativen Lockerung und das daraus resultierende Niedrigzinsniveau ist für Deutschland auch zum Ende des Projektionszeitraums wohl nicht angemessen.

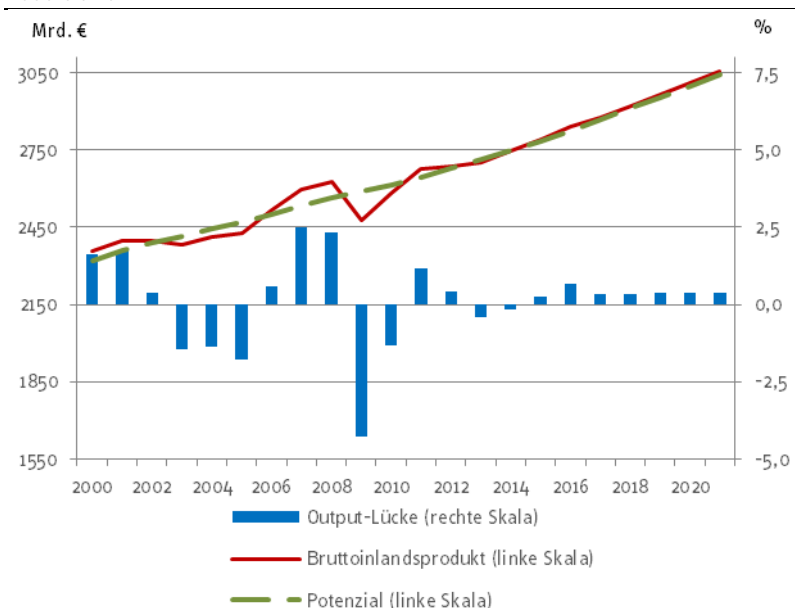
Die Finanzpolitik ist im Jahr 2017 expansiv ausgerichtet. Der finanzpolitische Impuls dürfte sich auf knapp 11 Mrd. € beziehungsweise auf 0,3% in Relation zum nominalen BIP belaufen (Döhrn et al. 2016). Für die Folgejahre kann nach den derzeitigen Beschlüssen von einer annähernd konjunkturneutralen Ausrichtung der Finanzpolitik ausgegangen werden. Die Bundesregierung legt in ihren mittelfristigen Planungen einen ausgeglichenen Bundeshaushalt zugrunde, um nachhaltige Staatsfinanzen zu sichern. Wachstumspolitische Impulse sind von der Ausweitung investiver Ausgaben zu erwarten, dagegen gehen von den am Ende des Projektionszeitraums demografiebedingt voraussichtlich leicht steigenden Sozialbeiträgen dämpfende Wirkungen aus. Angesichts der im Jahr 2017 anstehenden Bundestagswahl ist der zugrunde gelegte Kurs indes mit Unsicherheiten behaftet, zumal in der politischen Diskussion angesichts des überschüssigen Staatshaushalts vielfach auch nicht gegenfinanzierte Leistungsausweitungen oder Steuersenkungen gefordert werden.

4. Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis 2021: Deutsche Wirtschaft im Korridor der Normalauslastung

Das Produktionspotenzial dürfte im Projektionszeitraum – wie beschrieben – um durchschnittlich 1,5% pro Jahr wachsen, das ist kräftiger als in der zurückliegenden Dekade. Damit eröffnen sich für die kommenden Jahre unter den skizzierten Annahmen und den wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen günstige Wachstums- und

Mittelfristprojektion bis 2021

Schaubild 3
Bruttoinlandsprodukt, Produktionspotenzial und Produktionslücke
 2000 bis 2021



Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, Eigene Berechnungen; Zeitraum 2016-2021: eigene Prognose, Produktionslücke: Differenz zwischen realem BIP und Produktionspotenzial in % des Potenzials.

Beschäftigungsperspektiven. Das reale BIP dürfte in diesem Jahr um 1,2%, im kommenden Jahr um 1,6% und von 2019 bis 2021 um durchschnittlich 1,5% je Jahr zunehmen. Die geringe positive Lücke zwischen gesamtwirtschaftlicher Nachfrage und Produktionspotenzial dürfte bestehen bleiben (Schaubild 3). Die Verbraucherpreise dürften im Projektionszeitraum moderat zulegen. Wir erwarten einen Anstieg des BIP-Deflators von durchschnittlich 1 ¾% pro Jahr, womit sich für das nominale BIP ein jahresdurchschnittlicher Anstieg von 3 ¼% ergibt.

Angesichts der aufwärts gerichteten Produktion wird die Beschäftigung in der mittleren Frist weiter ausgeweitet, doch dürfte die Arbeitslosigkeit vorübergehend ebenfalls zunehmen, weil aufgrund der hohen Zuwanderung auch das Arbeitsangebot kräftig ausgeweitet wird. Mittelfristig wird die Zahl der registrierten Arbeitslosen aber wohl nicht steigen.

Tabelle 2
Mittelfristige Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
2009 bis 2021

	Absolut			Jahresdurchschnittliche Veränderung in % ¹	
	2009	2015	2021	2009 bis 2015	2015 bis 2021
Entstehungskomponenten des BIP					
Erwerbstätige (Inland), in Mill.	40,9	43,1	44,7	0,9	3/4
Arbeitnehmer (Inland), in Mill.	36,4	38,7	40,4	1,0	3/4
Arbeitszeit je Erwerbstätigen, in h	1373	1368	1361	-0,1	0
Arbeitsvolumen, in Mill. h	56133	58895	60871	0,8	1/2
Arbeitsproduktivität					
BIP je Erwerbstätigen, 2010=100	96,4	103,1	108,6	1,1	1
BIP je Erwerbstätigenstunde, 2010=100	97,6	104,7	110,9	1,2	1
Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt, verkettete Volumina, in Mrd. €	2478,9	2791,1	3055,4	2,0	11/2
Deflator des BIP, 2010=100	99,3	108,7	119,9	1,5	13/4
Verwendung des BIP in jeweiligen Preisen, in Mrd. €					
Bruttoinlandsprodukt	2460,3	3032,8	3664,0	3,5	31/4
Private Konsumausgaben	1413,0	1636,0	1928,6	2,5	23/4
Konsumausgaben des Staates	481,2	583,7	739,2	3,3	4
Bruttoanlageinvestitionen	471,4	603,8	778,5	4,2	41/4
Vorratsinvestitionen	-26,9	-20,2	-28,0	-	-
Außenbeitrag	121,5	229,5	245,7	-	-
Nachr.: Außenbeitrag in% des BIP	4,9	7,6	6,7	-	-

Nach Angaben des Statistischen Bundesamt (Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen); eigene Berechnungen; Zeitraum 2021/2015: eigene Prognose. - ¹ Im Prognosezeitraum auf 0,25%-Punkte gerundet.

Von der Nachfrageseite dürfte die gesamtwirtschaftliche Expansion in der mittleren Frist weiterhin vor allem vom privaten Konsum getragen werden. Hierfür spricht, dass aufgrund der weitgehend ausgelasteten Kapazitäten und des hohen Beschäftigungsstands die Löhne wohl etwas stärker steigen als in den vergangenen Jahren. Überdies regen die weiterhin niedrigen Zinsen die Bautätigkeit an, insbesondere im privaten Wohnungsbau, zumal bedingt durch Zuwanderung die Nachfrage nach Wohnraum hoch bleibt. Die Ausrüstungsinvestitionen dürften zwar von der hohen Kapazitätsauslastung und den niedrigen Zinsen profitieren. Angesichts der anhaltenden erheblichen internationalen Risiken bleibt ihr Expansionstempo gleichwohl hinter dem vergangener Aufschwünge zurück. Die verhaltene weltwirtschaftliche Aktivität lässt auch keine dynamische Expansion der Exporte erwarten; vom Außenhandel dürften daher kaum Impulse auf die Expansion ausgehen. Der Außenbeitrag wird damit in Relation zum BIP sinken.

Literatur

Basu, S., J.G. Fernald und M.S. Kimball (2006), Are Technology Improvements Contractionary? *American Economic Review* 96 (5): 1418-1448.

Brücker, H., A. Hauptmann und E. Vallizadeh (2015), Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015. Aktuelle Berichte 14/2015. IAB. Nürnberg.

Döhrn, R., G. Barabas, B. Blagov, A. Fuest, H. Gebhardt, P. Jäger, M. Micheli, S. Rujin und T. Schmidt (2016), Außenwirtschaftliche Faktoren dämpfen deutsche Konjunktur. *RWI Konjunkturberichte* 67 (4): 5-15.

Döhrn, R., G. Barabas, A. Fuest, H. Gebhardt, M. Micheli, S. Rujin und L. Zwick (2016), Die wirtschaftliche Entwicklung im Inland: In schwierigem Fahrwasser. *RWI Konjunkturberichte* 67 (1): 37-110.

Gebhardt, H. (2017), Haushaltskonsolidierung in den meisten Ländern weit vorangeschritten. *RWI Konjunkturberichte* 67 (4).

Havik, K., K. Mc Morrow, F. Orlandi, C. Planas, F. Raciborski, W. Röger, A. Rossi, A. Thum-Thysen und V. Vandermeulen (2014), The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps, European Economy. Economic Papers 535, Brüssel.

Kang, J.S. und W.S. Maliszewski (2016), China Must Quickly Tackle its Corporate Debt Problems. IMF Direct. <https://blog-imfdirect.imf.org/2016/12/16/china-must-quickly-tackle-its-corporate-debt-problems/>. Download am 25.1.2017.

SVR - Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016), Zeit für Reformen. Jahresgutachten 2016/17.

Statistisches Bundesamt (2016), 82,2 Millionen Einwohner am Jahresende 2015 – Bevölkerungszunahme durch hohe Zuwanderung, Pressemitteilung vom 26.08.2016, Nr. 29520/16.

Statistisches Bundesamt (2015), Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 13.koordinierte Vorausberechnung. Wiesbaden.
https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204159004.pdf?__blob=publicationFile.
Download am 3.2.2016.

Heinz Gebhardt

Haushaltskonsolidierung in den meisten Bundesländern weit vorangeschritten¹

Zusammenfassung: Die Finanzlage der deutschen Länder, die sich im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise erheblich verschlechtert hatte, hat sich in den vergangenen Jahren aufgrund sehr günstiger gesamt- und finanzwirtschaftlicher Rahmenbedingungen merklich entspannt. Im Jahr 2015 konnten immerhin 14 Länder strukturell überschüssige oder annähernd ausgeglichene Haushalte erzielen. Erheblicher Konsolidierungsbedarf besteht hingegen weiterhin im Saarland und in Bremen, die trotz verbesserter Finanzlage nach wie vor strukturelle Fehlbeträge aufweisen. Aber auch die anderen Länder sind gefordert, Ausgabendisziplin zu wahren, um dauerhaft eine nachhaltige Finanzen sicherzustellen. Denn ihre derzeit gute Finanzlage ist zum Teil dem historisch niedrigen Zinsniveau zu verdanken, das ihnen spürbare Ersparnisse bei der Refinanzierung auslaufender Kredite ermöglichte; mit dauerhaft niedrigen Zinsen können die Länder aber keineswegs rechnen.

Abstract: The financial situation of Germany's federal states (Länder), which had dramatically worsened as a result of the financial and economic crisis, has significantly improved in the recent years, as the economic and financial conditions were very favorable. In 2015, fourteen states already achieved an approximately balanced budget or a structural surplus. Only Saarland and Bremen still had high structural deficits, even though their fiscal positions significantly improved over the past six years. In order to achieve a structurally balanced budget, these two states still face major fiscal challenges. To guarantee a sustainable fiscal position in future, the other states are also required to operate economically because their current good financial position is partly owed to the historically low interest rate level, which allowed them to make significant savings in the refinancing of expiring loans; by no means, the states can expect that the interest rates will be permanently low.

¹ Der Verfasser dankt Alexander Malec für die Aufbereitung des Datenmaterials und Roland Döhrn für kritische Hinweise zu früheren Fassungen dieses Beitrags. Korrespondenzadresse heinz.gebhardt@rwi-essen.de.

Konsolidierungsfortschritte der Länder

Um die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen zu sichern und künftigen Generationen nicht übermäßige Finanzierungslasten aufzubürden, wurde im Jahr 2009 eine neue Schuldenregel („Schuldenbremse“) im Grundgesetz verankert. Diese verpflichtet die Länder dazu, ihre Haushalte ab dem Jahr 2020 bei einer konjunkturellen Normallage grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Art. 109 Abs. 3 GG). Das Gebot des Haushaltsausgleichs bezieht sich auf den strukturellen, um konjunkturelle und den Saldo der rein finanziellen, also nicht vermögenswirksamen Transaktionen bereinigten Haushalt. Konjunkturbedingte Defizite sind in konjunkturellen Schwächephasen weiterhin zulässig, damit die automatischen Stabilisatoren uneingeschränkt wirken können. Die in Jahren mit negativer Produktionslücke hingenommenen Fehlbeträge müssen aber in konjunkturell guten Zeiten mit positiver Produktionslücke durch konjunkturbedingte Mehreinnahmen ausgeglichen werden, damit die Haushalte – den Intentionen der Schuldenbremse entsprechend – über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen sind.

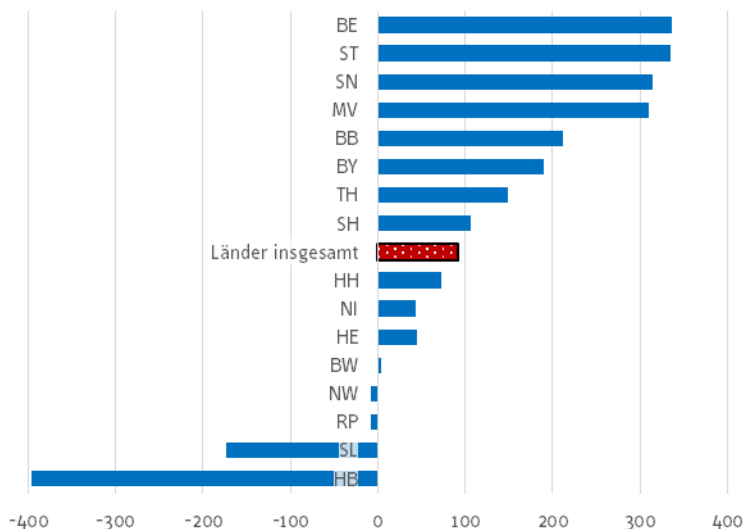
Auch wenn mit dem Verschuldungsverbot in konjunkturellen Normaljahren richtigerweise eine allgemein nachvollziehbare Regel im Grundgesetz verankert wurde, ist die Anwendung der Regel in der Praxis nicht einfach. Es bleibt nämlich das Problem, die Auswirkungen der Konjunktur auf die Länderhaushalte mit Hilfe eines geeigneten Konjunkturbereinigungsverfahrens und geeigneter Budgetsensitivitäten zu quantifizieren und die strukturellen Finanzierungssalden der Länder abzuleiten. Grundlage der folgenden Berechnungen bilden der von der Europäischen Kommission angewandte Produktionsfunktionsansatz (D’Auria et al. 2010; Mourre et al. 2013; Mourre et al. 2014) und das vom RWI konzipierte Aggregierte Quotierungsverfahren (RWI 2010; Gebhardt et al. 2012).

Die empirische Basis dieser Analyse bilden – wie bei Gebhardt/Möhring (2013) – die erweiterten Kassenstatistiken, in denen seit dem Berichtsjahr 2011 mit der Einführung des so genannten Schalenkonzepts alle dem Staatssektor zuzurechnenden Einheiten erfasst werden (Rückner 2011). Damit beschränkt sich die Analyse nicht auf die Kernhaushalte, sondern bezieht auch die ausgegliederten Extrahaushalte ein, da nur eine solch umfassende Sichtweise Aufschluss über die tatsächlichen Konsolidierungserfordernisse gibt.

1. Deutliche Besserung der Länderfinanzen seit 2010

Die Finanzlage der Länder, die sich im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise erheblich verschlechtert hatte, hat sich in den vergangenen Jahren schrittweise entspannt. Dazu trugen neben den Konsolidierungsanstrengungen die konjunkturbedingt kräftig expandierenden Steuereinnahmen und die aufgrund der sehr günstigen

Schaubild 1
Korrigierte Finanzierungssalden¹ der Länder
 2015; in € je Einwohner



Eigene Berechnungen nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes. – ¹Der korrigierte Finanzierungssaldo ergibt sich als Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben zuzüglich/abzüglich des Saldos der haushaltstechnischen Verrechnungen und der finanziellen Transaktionen; (Veräußerung und Erwerbs von Beteiligungen, Schuldenaufnahme und Tilgung im öffentlichen Bereich, Rückzahlung und Vergabe von Darlehen). – BB = Brandenburg, BE = Berlin, BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, HB = Bremen, HE = Hessen, HH = Hamburg, MV = Mecklenburg-Vorpommern, NI = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, RP = Rheinland-Pfalz, SH = Schleswig-Holstein, SL = Saarland, SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen.

Refinanzierungsbedingungen deutlich sinkenden Zinsausgaben bei. Das Defizit der Ländergesamtheit ist – legt man Kernhaushalte und Extrahaushalte in finanzstatistischer Abgrenzung bereinigt um finanzielle Transaktionen zugrunde – in den Jahren 2011 und 2012 auf 8,5 bzw. 3,3 Mrd. € gesunken. Seither wurden Überschüsse erzielt, die von 2,4 Mrd. € (2013) auf 7,7 Mrd. € (2015) stiegen.² Im Jahr 2016 hat sich die

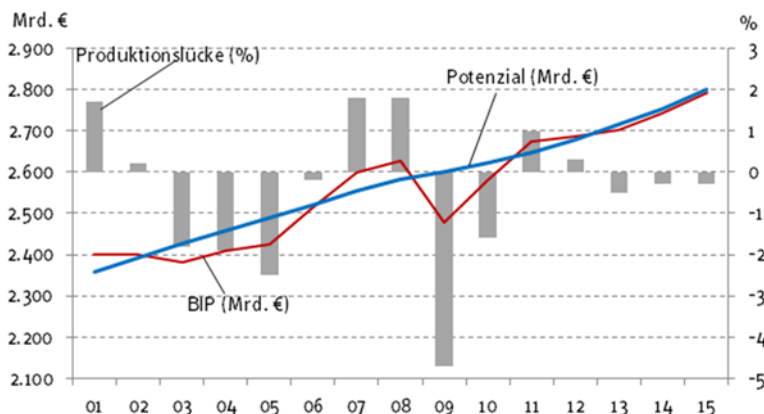
² Da ein intertemporaler Vergleich der Finanzierungssalden dadurch erschwert wird, dass die Extrahaushalte in der Finanzstatistik erst ab dem Berichtsjahr 2011 vollständig erfasst werden, sei hier auf die Angaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) verwiesen. Danach ist das Budgetdefizit der Länder von 19,5 Mrd. € im Jahr 2009 auf 0,9 Mrd. € im Jahr 2014 stetig gesunken und im Jahr 2015 wurde ein Überschuss von 4,7 Mrd. € erzielt.

Konsolidierungsfortschritte der Länder

Schaubild 2

Bruttoinlandsprodukt, Produktionspotenzial¹ und Produktionslücke² nach Einschätzung der Bundesregierung

2001 bis 2015; in Mrd. € bzw. in %



Darstellung nach Angaben vom BMWi/BMF 2016. – ¹Bei konjunktureller Normalauslastung der Produktionsfaktoren erreichbares BIP. – ²Zyklische Abweichung des BIP vom Produktionspotential in %.

Finanzlage weiter verbessert; der Überschuss der Ländergemeinschaft ist nach vorläufigen Ergebnissen um 6 Mrd. € gestiegen (BMF 2017).

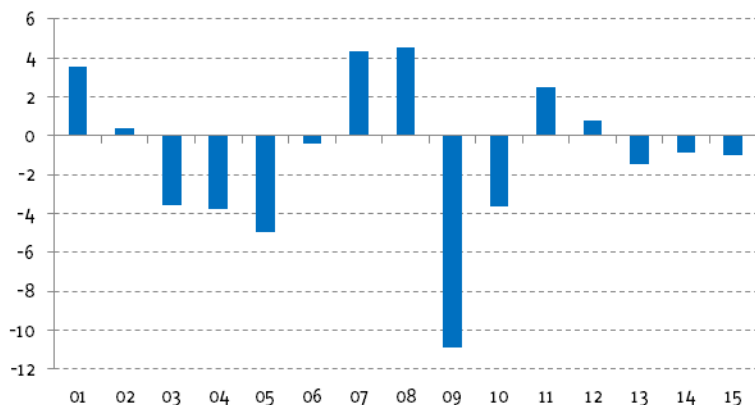
Die generell verbesserte Finanzlage spiegelt sich in den einzelnen Länderhaushalten wider: Während im Jahr 2011 nur Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen einen Budgetüberschuss erzielten, waren es 2015 immerhin zwölf Länder; nur Bremen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland mussten im Jahr 2015 noch Fehlbeträge hinnehmen. Die Spannweite der Finanzierungssalden war sehr groß. Die ostdeutschen Länder einschließlich Berlin und die westdeutschen Länder Bayern und Schleswig-Holstein konnten je Einwohner gerechnet Überschüsse erzielen, die über dem Bundesdurchschnitt von 91 € je Einwohner lagen. Unter den Defizitländern wiesen Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz geringe, das Saarland und Bremen hingegen noch beträchtliche Fehlbeträge auf (Schaubild 1).

Die Besserung der Länderfinanzen ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass sich die deutsche Wirtschaft von dem konjunkturellen Einbruch im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise rasch erholt hat. Die Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten ist seit dem krisenbedingten Tief im Jahr 2009 deutlich gestiegen und die Produktionskapazitäten waren nach den Berechnungen der Bundesregierung im Jahr 2015 nur leicht unterausgelastet (Schaubild 2).

Schaubild 3

Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit auf Grundlage der Potenzialschätzung der Bundesregierung

2001 bis 2015; in Mrd. €



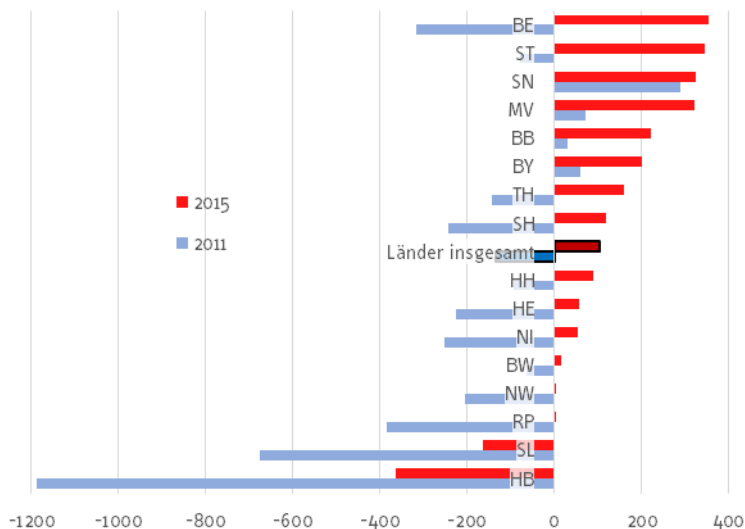
Eigene Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes sowie des BMWi/BMF (2016).

Durch Multiplikation der gesamtdeutschen Produktionslücke mit der empirisch ermittelten Budgetsensitivität erhält man die Konjunkturkomponente für die Ländergesamtheit. Danach sind die hohen rezessionsbedingten Fehlbeträge der Ländergemeinschaft aus dem Jahr 2009 mit der konjunkturellen Erholung rasch gesunken und nach den aus der Überauslastung der Produktionskapazitäten in den Jahren 2011 und 2012 resultierenden konjunkturbedingten Überschüssen fielen in den Folgejahren geringe konjunkturbedingte Defizite an (Schaubild 3). Die zyklischen Auswirkungen auf die einzelnen Länderhaushalte können dann ermittelt werden, indem die Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit mittels der Länderanteile am Steueraufkommen nach Finanzausgleich auf die einzelnen Länder quotiert wird.

Der strukturelle, um zyklische Einflüsse und den Saldo der rein finanziellen Transaktionen bereinigte Finanzierungssaldo der Ländergesamtheit hat sich in den vergangenen Jahren erheblich verbessert. Er konnte – legt man die Finanzierungssalden der Kernhaushalte und der Extrahaushalte zugrunde – von 10,8 Mrd. € in 2011 auf 3,4 Mrd. € in 2012 gesenkt werden und seither werden strukturelle Überschüsse erzielt. Im Jahr 2015 belief sich der strukturelle Überschuss auf 8,5 Mrd. € bzw. auf durchschnittlich 104 € je Einwohner, wenn man wie die Bundesregierung von einer konjunkturellen Unterauslastung von rund 0,3 % des potenziellen BIP ausgeht.

Konsolidierungsfortschritte der Länder

Schaubild 4
Strukturelle Finanzierungssalden der Länder
 2011 und 2015; in € je Einwohner



Eigene Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes sowie des BMWi/BMF 2016. – Zu den Länderkürzeln vgl. Schaubild 1.

Auch die strukturelle Finanzlage der einzelnen Länder hat sich verbessert. Nachdem die Mehrheit der Länder im Jahr 2011 noch merkliche Defizite ausgewiesen hatte und lediglich vier Länder (Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen) einen strukturell ausgeglichenen oder überschüssigen Haushalt erzielen konnten, ist dies im Jahr 2015 – legt man die von der Bundesregierung geschätzte Unter- auslastung des Produktionspotenzials zugrunde – immerhin schon vierzehn Ländern gelungen. Diese Berechnungen sind indes mit Unsicherheit behaftet, weil sich die zyklischen Auswirkungen auf den Finanzierungssaldo aufgrund der Probleme bei der Schätzung der Produktionslücke nicht eindeutig bestimmen lassen (vgl. Kasten 1).

Im Jahr 2015 erzielten Berlin, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Bayern, Thüringen und Schleswig-Holstein im Vergleich zur Ländergesamtheit überdurchschnittlich hohe strukturelle Überschüsse. Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen wiesen strukturell nahezu ausgeglichene Haushalte auf. Lediglich die besonders stark verschuldeten Länder Saarland und Bremen waren im Jahr

Kasten 1

Auswirkungen unterschiedlicher Potenzialschätzungen auf die strukturellen Finanzierungssalden der Länder

Um die konjunkturellen Auswirkungen auf die Länderfinanzen und die strukturelle Position der Länderhaushalte zu bestimmen, ist die Schätzung der gesamtwirtschaftlichen Produktionslücke, d.h. der zyklischen Abweichung des BIP vom Produktionspotenzial von zentraler Bedeutung. Diese Schätzung ist insbesondere am aktuellen Rand mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, weil die verwendeten Filterverfahren nicht eindeutig zwischen Zyklus und Trend trennen können.^a Erschwerend kommt derzeit hinzu, dass die Auswirkungen der aktuellen Flüchtlingsmigration auf das potenzielle Arbeitsvolumen schwierig abzuschätzen sind.^b Fraglich ist, ob anerkannte Flüchtlinge im erwerbsfähigen Alter unmittelbar dem Erwerbspersonenpotenzial zugerechnet werden können, wie dies bei einer strikten Anwendung des EU-Verfahrens zur Bestimmung des Produktionspotenzials unterstellt wird, oder ob sie das Produktionspotenzial erst allmählich steigern, da die Flüchtlinge häufig erst nach einer Qualifizierungsphase in den Arbeitsmarkt integriert werden können.

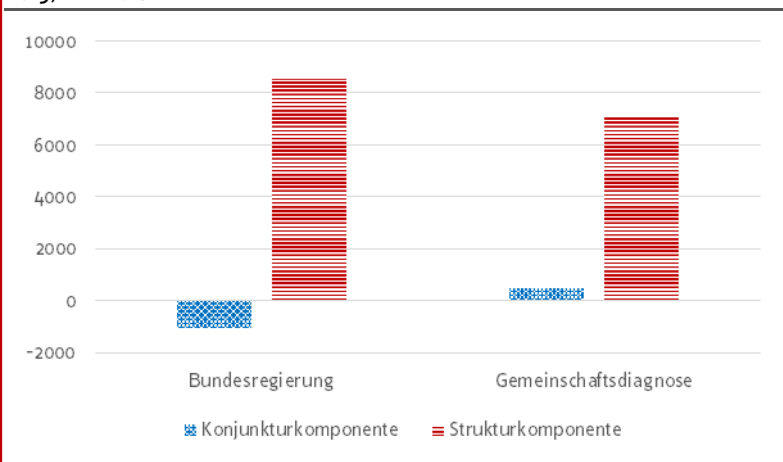
Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die derzeit vorliegenden Schätzungen zum Produktionspotenzial und zur gesamtwirtschaftlichen Produktionslücke deutlich differieren. So wendet die Bundesregierung in ihrer aktuellen Potenzialschätzung das EU-Verfahren strikt an und geht mithin davon aus, dass die Flüchtlingsmigration das potenzielle Arbeitsvolumen im Jahr 2015 unmittelbar gesteigert hat; hieraus resultiert eine Unterauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten von 0,3% des potenziellen BIP (BMWi/BMF 2016). Die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose hingegen veranschlagt im aktuellen Herbstgutachten die Partizipationsquote und die Erwerbslosenquote der zuwandernden Flüchtlinge geringer, gelangt so zu einem schwächeren Potenzialwachstum und ermittelt deshalb eine leichte Überauslastung der Produktionskapazitäten von 0,15% (GD 2016b).

Aus den beiden Potenzialschätzungen resultieren Unterschiede in den zyklischen Komponenten der Länderhaushalte. Legt man für das Jahr 2015 – wie die Bundesregierung – eine negative Produktionslücke zugrunde, dann mussten konjunkturbedingte Fehlbeträge hingenommen werden und die strukturellen Finanzierungssalden fielen günstiger aus. Geht man hingegen wie die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose von einer positiven Produktionslücke aus, dann wird ein Teil des beobachteten Überschusses als zyklisch klassifiziert und die strukturelle Finanzlage mithin weniger vorteilhaft eingeschätzt (Schaubild 5). Damit stellt sich auch die Finanzlage der einzelnen Länder weniger günstig dar. So würde sich die Zahl der Länder mit einem strukturell ausgeglichenen oder überschüssigen Haushalt von 14 auf 12 verringern, weil Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz strukturell dann defizitäre Haushalte aufweisen würden.

Konsolidierungsfortschritte der Länder

Konjunktur- und Strukturkomponenten der Länder bei alternativen Potenzialschätzungen

2015, in Mill. €



Eigene Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes sowie des BMWi/BMF 2016.

^a Zur geringen Verlässlichkeit der Produktionslückenschätzungen internationaler Organisationen vgl. Deutsche Bundesbank 2014: 13-38. – ^b Zu einer ausführlichen Darstellung der Auswirkungen der Flüchtlingsmigration auf das Produktionspotenzial vgl. GD 2016a: 49-58.

2015 noch deutlich defizitär; sie mussten – ohne Berücksichtigung der Konsolidierungshilfen – strukturelle Defizite von etwa 163 € bzw. 365 € je Einwohner hinnehmen (Schaubild 4), was einen weiterhin erheblichen Konsolidierungsbedarf anzeigt. Um strukturell ausgeglichene Haushalte erzielen zu können, müsste das Saarland Einsparungen von 10 % und Bremen von 9,3% seiner bereinigten Ausgaben (bezogen auf das Niveau von 2015) realisieren. In den nächsten Jahren sind somit weiterhin erhebliche Konsolidierungsanstrengungen notwendig.

Für die ostdeutschen Länder zeichnen die strukturellen Überschüsse allerdings ein zu günstiges Bild, als sie zumindest zum Teil dank der Bundeshilfen, die im Rahmen des „Aufbau Ost“ zum Abbau der historisch bedingten Infrastrukturlücke und zum Ausgleich für die besondere kommunale Finanzschwäche gewährt werden, erreicht wurden. Hier besteht insofern noch Anpassungsbedarf, als die Hilfen degressiv ausgestaltet sind und im Jahr 2019 auslaufen.

Auch die fünf besonders hoch verschuldeten Länder Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein, Berlin und Sachsen-Anhalt, die in diesem Jahrzehnt hälftig von Bund und

Ländern zu finanzierende Übergangshilfen von jährlich insgesamt 800 Mill. € erhalten, müssen sich darauf einstellen, dass diese Hilfen im Jahr 2019 auslaufen.³ Bereinigt man die strukturellen Finanzierungssalden um die Konsolidierungshilfen, fallen die Konsolidierungsfortschritte der Konsolidierungshilfsländer bescheidener aus (Tabelle 1).

Tabelle 1

Strukturelle Finanzierungssalden der Länder in Relation zu den bereinigten Ausgaben

2011 und 2015

	Struktureller Finanzierungssaldo				struktureller Finanzierungssaldo ohne Konsolidierungshilfen			
	Mill. €		in % der bereinigten Ausgaben		Mill. €		in % der bereinigten Ausgaben	
	2011	2015	2011	2015	2011	2015	2011	2015
Konsolidierungshilfsländer								
Sachsen-Anhalt	-182	780	-1,6	7,2	-262	700	-2,4	6,5
Berlin	-1043	1252	-4,5	4,8	-1123	1172	-4,8	4,5
Schleswig-Holstein	-676	339	-7,0	3,0	-756	259	-7,8	2,3
Bremen	-775	-244	-14,5	-4,2	-1075	-544	-20,1	-9,3
Saarland	-677	-161	-16,9	-3,8	-937	-421	-23,4	-10,0
Sonstige Länder								
Sachsen	1179	1334	7,2	7,6				
Mecklenburg-Vorpommern	115	519	1,6	6,8				
Bayern	750	2593	1,7	4,9				
Brandenburg	73	555	0,7	4,9				
Thüringen	-315	348	-3,3	3,7				
Niedersachsen	-1948	440	-7,2	1,5				
Hessen	-1341	351	-5,7	1,3				
Hamburg	-162	163	-1,3	1,0				
Baden-Württemberg	-657	173	-1,6	0,4				
Rheinland-Pfalz	-1532	16	-10,4	0,1				
Nordrhein-Westfalen	-3567	84	-5,5	0,1				

Eigene Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes und des BMWi/BMF 2016.

3 Die besonders stark verschuldeten und weiterhin defizitären Länder Saarland und Bremen erhalten jedoch ab 2020 Sanierungshilfen vom Bund in Höhe von je 400 Mill. € jährlich. Im Gegenzug sollen die beiden Länder Maßnahmen zum Abbau ihrer übermäßigen Verschuldung sowie zur Stärkung ihrer Wirtschafts- und Finanzkraft ergreifen (BMF 2016).

Konsolidierungsfortschritte der Länder

Schaubild 5

Umlaufrenditen von Länderanleihen

2000 bis 2016; Monatsdurchschnitte in %



Nach Angaben der Deutschen Bundesbank.

2. Länder profitieren vom historisch niedrigen Zinsniveau

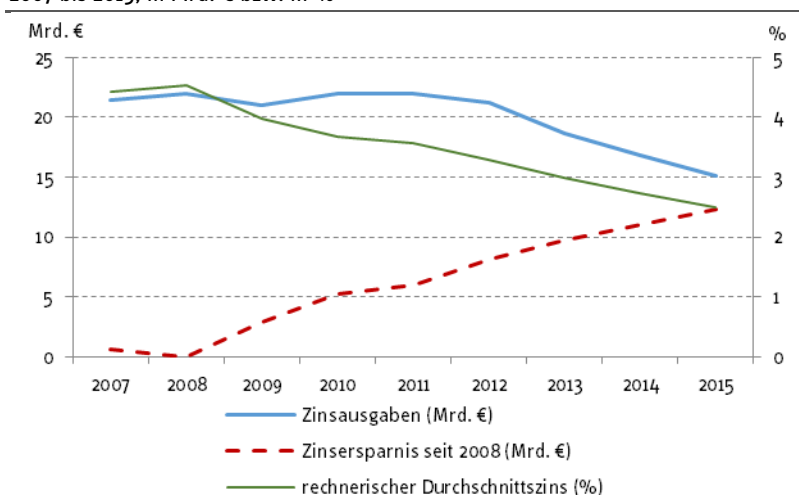
Die Ländergesamtheit konnte in den Jahren 2014 und 2015 zwar strukturelle Budgetüberschüsse erzielen, doch ist dies zum Teil Sonderfaktoren zu verdanken, die in den kommenden Jahren entfallen oder sich sogar umkehren könnten. So ist in den vergangenen Jahren aufgrund der außergewöhnlich expansiv ausgerichteten Geldpolitik der Europäischen Zentralbank sowie der Flucht internationaler Investoren in die als sicher eingeschätzten deutschen Länderanleihen deren Verzinsung deutlich gesunken. Im Spätsommer 2016 lagen die durchschnittliche Umlaufrenditen von Länderanleihen zwischenzeitlich sogar erstmals unter null Prozent (Schaubild 5).

Die finanziellen Folgen rückläufiger Kapitalmarktzinsen werden bei der Berechnung des Einflusses der Konjunktur auf die Staatsfinanzen nach dem EU-Verfahren (Girouard und André 2005; Mourre et al. 2013; Mourre et al. 2014) als strukturelle Verbesserungen interpretiert.⁴ Diese Einsparungen verdecken indes noch bestehende Konsolidierungserfordernisse, denn das Zinsniveau wird nicht dauerhaft so niedrig

⁴ Zudem wird bei diesem Verfahren auch die hohe Volatilität der gewinnabhängigen Steuern nur zum Teil herausgefiltert, so dass hohe Nachzahlungen vielfach nur begrenzt als zyklisch klassifiziert werden und die strukturelle Finanzlage mithin gegebenenfalls zu günstig bewertet wird.

Schaubild 6

Zinsausgaben, Zinersparnis¹ und durchschnittliche Zinsbelastung² der Länder
2007 bis 2015; in Mrd. € bzw. in %



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes in der Abgrenzung der VGR. –
¹Zinsausgaben im Vergleich zu hypothetischen Ausgaben unter Zugrundelegung der Verzinsung von 2008. – ²Zinsausgaben in Relation zur Staatsverschuldung.

bleiben wie derzeit. Spätestens wenn sich die gesamtwirtschaftliche Lage im Euro-Raum normalisiert und die Europäische Zentralbank ihren Kurs strafft, aber womöglich auch bereits, wenn die amerikanische Notenbank die Zinsen anhebt, werden die Länder bei der Emission von Schuldtiteln wieder höhere Renditen bieten müssen. Ein steigendes Zinsniveau führt zwar erst zeitverzögert zu höheren Zinsausgaben, da niedrig verzinsten Anleihen im Zuge ihrer Refinanzierung erst schrittweise durch höher verzinsten Anleihen ersetzt werden. Nach und nach ist aber mit erheblichen Mehrausgaben für den Schuldendienst zu rechnen, die dann ebenfalls als strukturell eingestuft werden und nach den Vorgaben der Schuldenbremse durch strukturelle Minderausgaben oder Mehreinnahmen ausgeglichen werden müssten.

In den vergangenen Jahren hat der deutliche Rückgang des Zinsniveaus den meisten Ländern spürbare Ersparnisse bei der Refinanzierung auslaufender Kredite ermöglicht. Die rechnerische Durchschnittsverzinsung der Länderschulden ist von 2008 bis 2015 von 4,5 % auf 2,5 % gesunken (Schaubild 6). Während die Länder im Jahr 2008 noch 22 Mrd. € für den Schuldendienst aufbringen mussten, beliefen sich ihre Zinsausgaben im Jahr 2015 trotz einer gegenüber 2008 um 123 Mrd. € höheren Verschuldung lediglich auf 15,2 Mrd. €. Hätte das Zinsniveau im Jahr 2015 beispielsweise noch dem des Jahres 2008 entsprochen, hätten sie bei gegebener Verschuldung

Konsolidierungsfortschritte der Länder

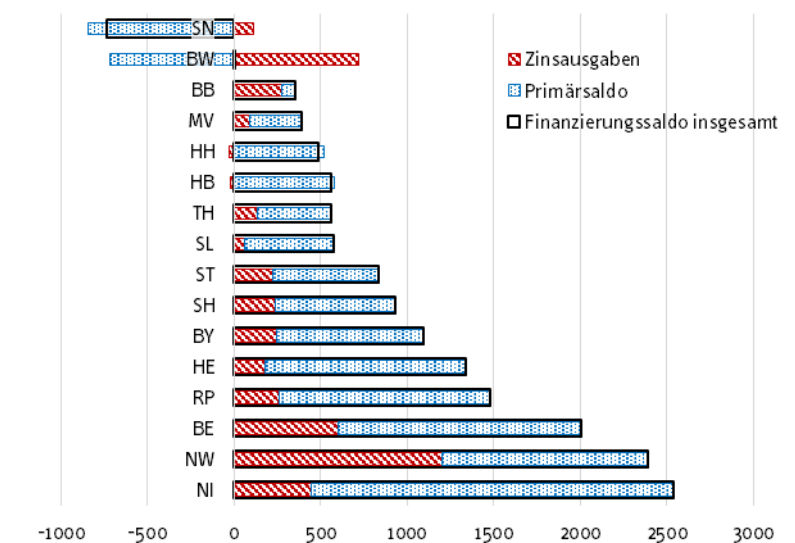
27,5 Mrd. € für den Schuldendienst aufbringen müssen, was rechnerisch einer Zinsersparnis von 12,4 Mrd. € entspricht.

Der deutliche Rückgang des Zinsniveaus hat sich auf die Finanzlage der einzelnen Länder unterschiedlich ausgewirkt (Schaubild 7). So ist die Besserung 2015 gegenüber 2011 in Brandenburg und in Nordrhein-Westfalen maßgeblich den Zinsersparnissen zu verdanken; die Einsparungen bei den Primärausgaben, also den Aufwendungen ohne den Schuldendienst, waren dagegen vergleichsweise gering. Auch in Berlin, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Bayern trugen die rückläufigen Zinsausgaben merklich zur besseren Finanzlage bei, doch ist die Verbesserung bei diesen Ländern stärker auf die Begrenzung der Primärausgaben zurückzuführen. Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Hessen und Saarland profitierten ebenfalls von dem sehr niedrigen Zinsniveau, der daraus resultierende Beitrag zur Besserung der Finanzierungssalden war aber geringer. Hamburg und Bremen schließlich konnten keine Zinsersparnisse realisieren, vielmehr waren die Zinsausgaben im Jahr 2015 um jeweils 3% höher als 2011.

Schaubild 7

Veränderung der Finanzierungssalden, der Zinsausgaben und der Primärausgaben der Länder

2015 gegenüber 2011; in Mill. €



Eigene Berechnungen nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes. – Zu den Länderkürzeln siehe Schaubild 1.

Tabelle 2
Kennzahlen zur Konsolidierung der Länder
2011 und 2015

	Schuldenstand in € je Einwohner		Zins-Steuer-Quote ¹ in %		jahresdurchschnittliche Veränderung der Primärausgaben in %
	2011	2015	2011	2015	2011 bis 2015
Konsolidierungshilfsländer					
Bremen	31668	34677	31,1	27,2	2,3
Saarland	12759	14598	21,6	15,8	1,9
Berlin	18924	17224	20,5	11,9	3,8
Sachsen-Anhalt	9036	9352	15,0	9,1	-0,1
Schleswig-Holstein	10139	9804	15,0	8,8	5,3
Sonstige Länder					
Hamburg	14816	17278	10,9	9,6	6,5
Rheinland-Pfalz	9206	10556	14,1	9,0	4,8
Thüringen	7705	7404	13,4	8,8	0,0
Nordrhein-Westfalen	10771	10733	12,8	8,1	2,9
Niedersachsen	7334	7765	11,2	6,7	3,3
Mecklenburg-Vorpommern	6324	5927	11,0	6,7	1,5
Brandenburg	8021	7372	12,8	6,5	2,7
Hessen	6601	7230	8,6	6,1	3,5
Baden-Württemberg	6154	5094	9,2	5,4	4,2
Sachsen	2340	2259	3,8	2,1	2,0
Bayern	2442	1733	3,2	2,0	4,9
Nachrichtlich:					
Länder insgesamt	8019	7909	10,7	6,8	3,5

Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes – ¹Verhältnis zwischen Zinsausgaben und Steuereinnahmen.

Die unterschiedlich hohen Zinsausgaben der Länder resultieren ferner aus den Schuldenständen. Sie weisen eine erhebliche Spannbreite auf. Die Stadtstaaten Bremen, Berlin und Hamburg sowie das Saarland weisen die höchsten Schuldenstände je Einwohner auf, aber auch in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt waren sie überdurchschnittlich hoch (Tabelle 2). Die divergierenden Schuldenstände ziehen unterschiedlich hohe Zinsbelastungen nach sich. So musste das hoch verschuldete Bremen im Jahr 2015 je Einwohner 1104 € für den Schuldendienst aufbringen, die niedrig verschuldeten Länder Bayern und Sachsen hingegen nur 65 € bzw. 55 €; der Schuldendienst der Ländergesamtheit belief sich auf durchschnittlich 206 € je Einwohner.

Der Anteil des Steueraufkommens, der zur Finanzierung vorhandener Schulden gebunden ist und damit zur Wahrnehmung der eigentlichen Kernaufgaben nicht zur Verfügung steht, ist bei der Ländergesamtheit von 10,7% im Jahr 2011 auf 6,8% im

Konsolidierungsfortschritte der Länder

Jahr 2015, also um 3,9 Prozentpunkte gesunken. Überdurchschnittlich hohe Zins-Steuer-Quoten im Vergleich zur Ländergesamtheit wiesen neben den Konsolidierungshilfsländern auch die überdurchschnittlich verschuldeten Länder Hamburg, Rheinland-Pfalz und Nordrhein- Westfalen sowie Thüringen auf. Insbesondere in Bremen und im Saarland engen die hohen Aufwendungen für den Schuldendienst die budgetären Spielräume merklich ein: Die Zins-Steuer-Quote von Bremen lag 2015 um 20,4 Prozentpunkte, die vom Saarland um 9 Prozentpunkte über dem Länderdurchschnitt (Tabelle 2).

Die Primärausgaben der Ländergesamtheit sind von 2011 bis 2015 um durchschnittlich 3,5% je Jahr gestiegen (Tabelle 2). Verglichen damit wiesen in diesem Zeitraum sechs Länder einen überproportionalen und neun Länder einen unterproportionalen Anstieg der Primärausgaben aus; zu letzteren gehörten die Konsolidierungshilfsländer Bremen und Saarland, die den Anstieg ihrer Primärausgaben zur Sicherung von Konsolidierungsfortschritten in diesem Zeitraum auf durchschnittlich 2,3 % bzw. 1,9 % je Jahr begrenzen konnten.⁵ In Thüringen stagnierten die Primärausgaben, in Sachsen-Anhalt waren sie sogar leicht rückläufig.

3. Schlussfolgerungen

Die Finanzlage der Länder hat sich in den vergangenen Jahren merklich entspannt. Im Jahr 2015 konnten immerhin 14 Länder strukturell überschüssige oder zumindest ausgeglichene Haushalte erzielen, wenn man – wie die Bundesregierung – für das Jahr 2015 eine leicht negative Produktionslücke zugrunde legt. Bei einer leicht positiven Produktionslücke – wie von der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose ermittelt – waren es 12 Länder; Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz würden dann defizitäre Haushalte ausweisen. Hohe strukturelle Defizite verzeichneten Bremen und das Saarland. Beide Länder sollten ungeachtet der Verlängerung der ihnen gewährten Sanierungshilfen die derzeit günstigen gesamt- und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur weiteren Konsolidierung zu nutzen, um möglichst bald strukturell ausgeglichene Haushalte erzielen zu können.

Die Besserung der strukturellen Haushaltslage der Länder resultiert nicht nur aus Konsolidierungsanstrengungen, sondern ist zum Teil, in manchen Ländern sogar überwiegend, dem historisch niedrigen Zinsniveau zu verdanken, das erhebliche Ersparnisse bei der Refinanzierung auslaufender Kredite ermöglichte. Die hieraus resultierenden budgetären Spielräume können indes nicht als nachhaltig angesehen

⁵ Länder, bei denen in der Vergangenheit ein hoher Schuldenstand aufgelaufen ist, müssen zur Erzielung eines strukturellen Haushaltsausgleichs den Anstieg ihrer Primärausgaben enger begrenzen als Länder mit einem geringeren Schuldenstand.

werden, denn das Zinsniveau bleibt nicht dauerhaft so niedrig. Zudem werden die Konsolidierungshilfen an Schleswig-Holstein, Berlin und Sachsen-Anhalt nur bis 2019 gewährt, und die Hilfen für den „Aufbau Ost“ entfallen ab 2020. Die Länder, die von diesen Hilfen profitieren, müssen dann verstärkte Anstrengungen unternehmen, den Haushaltsausgleich aus eigener Kraft sicherzustellen.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der skizzierten Unsicherheit bei der Einschätzung der erzielten Konsolidierungsfortschritte empfiehlt es sich, dass die Länder den Anstieg ihrer Ausgaben weiterhin eng begrenzen und bei ihren Finanzplanungen angemessene Sicherheitsabstände zu den verfassungsmäßigen Neuverschuldungsgrenzen als Puffer für unerwartete Belastungen einplanen. So können bei unerwarteten Haushaltsbelastungen nachträgliche Korrekturen im Haushaltsvollzug (Kürzungen bei den disponiblen Ausgaben) vermieden werden, die dann gegebenenfalls prozyklisch wirken.

Literatur

D'Auria, F., C. Denis, K. Havik, K. Mc Morrow, C. Planas, R. Raciborski, W. Röger and A. Rossi (2010), The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps. European Economy Economic Papers 420, Brussels, European Commission.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2016), Beziehungen zwischen Bund und Ländern, werden modernisiert. Pressemitteilungen – 14.12.2016.
<http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2016/12/2016-12-14-pm26-bund-laender-finanzbeziehungen.html?nn=15190&view=pdf>. Download am 27.12. 2016.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2017), Entwicklung der Länderhaushalte bis Dezember 2016 (vorläufiges Ergebnis). http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2016/2016.html;jsessionid=55CF809D10345490EDDF58779C633B8E. Download am 31.1. 2017.

BMWi/BMF – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium der Finanzen (2016), Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-herbstprojektion-2016,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>. Download am 15.10. 2016.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016), Solides Wachstum in schwierigem außenwirtschaftlichen Umfeld – Herbstprojektion der Bundesregierung. Pressemitteilung vom 7.10.2016.
<http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=785008.html>. Download am 15.10. 2016.

Deutsche Bundesbank (2014), Zur Verlässlichkeit der Schätzungen internationaler Organisationen zur Produktionslücke. *Monatsbericht* April 2014. Frankfurt am Main.

GD – Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2016a), Aufschwung bleibt moderat –

Konsolidierungsfortschritte der Länder

Wirtschaftspolitik wenig wachstumsorientiert. Frühjahr 2016, München.

GD – Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2016b), Deutsche Wirtschaft gut ausgelastet – Wirtschaftspolitik neu ausrichten. Herbst 2016, Berlin.

Gebhardt, H., R. Kambeck und F. Matz (2012), Konjunktur- und Strukturkomponenten der Länderhaushalte. *Wirtschaftsdienst* 92 (4): 256-260.

Gebhardt, H., R. Kambeck, F. Matz und C. M. Schmidt (2012), Länderverschuldung: Hoher Konsolidierungsbedarf, unzureichende Konsolidierungsbemühungen. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 61 (2): 214-231.

Gebhardt, H. und N. Möhring (2013), Länderfinanzen 2012: Konsolidierungserfolge bei vielen Ländern. *RWI Konjunkturberichte* 64 (2): 35-44.

Girouard, N. and C. André (2005), Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers 434, Paris.

Mourre, G., G.-M. Isbasoiu, D. Paternoster and M Salto (2013), The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update. European Economy Economic Papers 478, Brussels, European Commission.

Mourre, G., C. Astarita and S. Princen (2014), Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology. European Economy Economic Papers 536. Brussels, European Commission.

Rückner, C. (2011), Integration in den Finanz- und Personalstatistiken – Auf dem Weg zum finanzstatistischen Gesamtbild. Statistisches Bundesamt, *Wirtschaft und Statistik* 2011 (11): 1104-111.

RWI (2010), Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. RWI Projektberichte. Essen.