

Drygalla, Andrej et al.

Article

Mittelfristprojektion des IWH: Wirtschaftsentwicklung und Öffentliche Finanzen 2018 bis 2025

Konjunktur aktuell

Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Drygalla, Andrej et al. (2018) : Mittelfristprojektion des IWH: Wirtschaftsentwicklung und Öffentliche Finanzen 2018 bis 2025, Konjunktur aktuell, ISSN 2195-8319, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 6, Iss. 4, pp. 105-114

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/190992>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Mittelfristprojektion des IWH: Wirtschaftsentwicklung und Öffentliche Finanzen 2018 bis 2025

Andrej Drygalla, Katja Heinisch, Oliver Holtemöller, Axel Lindner, Matthias Wieschemeyer, Götz Zeddies

Zusammenfassung

In Deutschland wird die Anzahl der Erwerbspersonen mittelfristig aufgrund der Alterung der Bevölkerung sinken und damit auch das Wirtschaftswachstum niedriger ausfallen als in den vergangenen Jahren. Gleichzeitig hat die Bundesregierung eine Reihe von zusätzlichen Staatsausgaben beschlossen. Auf der Grundlage einer gesamtwirtschaftlichen Projektion mit dem IWH-Deutschlandmodell lässt sich aber zeigen, dass es bis zum Jahr 2025 kaum zu Haushaltsdefiziten kommt, auch wenn sämtliche im Koalitionsvertrag enthaltenen finanzpolitischen Maßnahmen umgesetzt werden. Selbst wenn sich die makroökonomischen Rahmenbedingungen verschlechtern, etwa wegen eines deutlichen Zinsanstiegs oder eines Einbruchs der ausländischen Nachfrage, würde der Finanzierungssaldo zwar negativ, die zu erwartenden Defizite lägen aber dennoch wohl unter 0,5% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Ein Einbruch der ausländischen Nachfrage würde die Produktion zwar stärker dämpfen als ein Zinsschock, die Effekte auf den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo wären aber vergleichbar. Denn ein Zinsschock belastet eher die Binnennachfrage, von deren Rückgang die staatlichen Einnahmen stärker betroffen sind als von einem Rückgang der Exporte. Für die kommenden Jahre dürfte der deutsche Staatshaushalt damit recht robust sein; dabei ist aber zu beachten, dass etwa die aus dem Rentenpaket resultierenden Mehrausgaben erst nach dem Jahr 2025 deutlich zu Buche schlagen.

JEL-Klassifikation: C53, C54, E17, E27, E37, E66, H68

Schlagwörter: wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland, mittelfristige Projektion, Produktionspotenzial, Wirtschaftswachstum, wirtschaftspolitische Simulationen, Finanzpolitik

Mittelfristprojektion des IWH: Wirtschaftsentwicklung und Öffentliche Finanzen 2018 bis 2025

Im Jahr 2018 dürfte der Überschuss der öffentlichen Haushalte in Deutschland bei knapp 60 Mrd. Euro bzw. 1,8% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt liegen. Die aktuelle Lage der öffentlichen Haushalte ist also sehr gut. Allerdings sind zurzeit auch die Voraussetzungen außergewöhnlich günstig: Die Wirtschaft befindet sich in der Überauslastung, und das Zinsniveau ist historisch niedrig, weswegen sich die Refinanzierungskonditionen des deutschen Staates in den vergangenen Jahren kontinuierlich verbessert haben. Außerdem steht ein demographisches Zwischenhoch über Deutschland, solange die Babyboomer-Generation noch nicht ins Rentenalter kommt. In dieser Situation hat die Bundesregierung mit dem Koalitionsvertrag vom März 2018 zahlreiche Maßnahmen beschlossen, die mit strukturellen Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen einhergehen, etwa die rentenpolitischen Maßnahmen oder Steuererleichterungen.

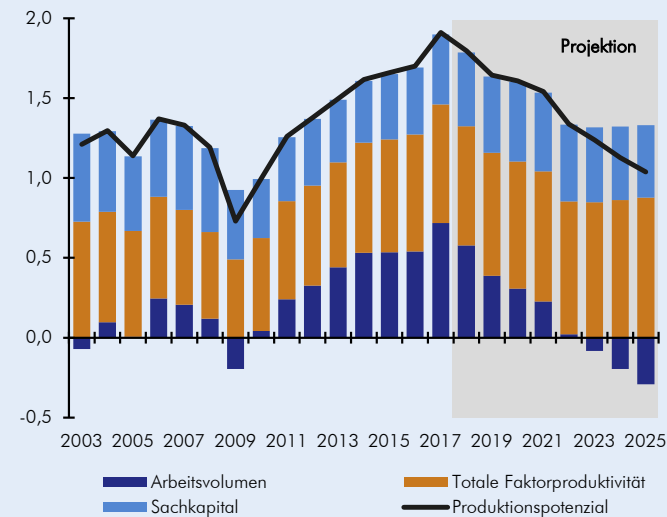
Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden der Frage nachgegangen, wie robust die öffentlichen Haushalte in Deutschland aufgestellt sind. Dafür wird zunächst auf Basis einer mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Projektion die Entwicklung der öffentlichen Haushalte abgeschätzt, und zwar mit und ohne wichtige finanzpolitische Maßnahmen des Koalitionsvertrags. Daran anschließend werden die Effekte eines deutlich höheren Zinsniveaus und eines konjunkturellen Einbruchs auf die deutschen Staatsfinanzen simuliert.

Potenzialschätzung

Eine wichtige Grundlage für die gesamtwirtschaftliche Vorausschätzung ist eine Projektion der Entwicklung des Produktionspotenzials. Dieses wird mit der von der Europäischen Kommission angewandten und für die Haushaltüberwachung in der Europäischen Union maßgeblichen Methode für den Zeitraum 1970 bis 2025 geschätzt.¹

Abbildung 1
Komponenten der Veränderung des Produktionspotenzials nach modifizierter EU-Methode

in %; Prozentpunkten



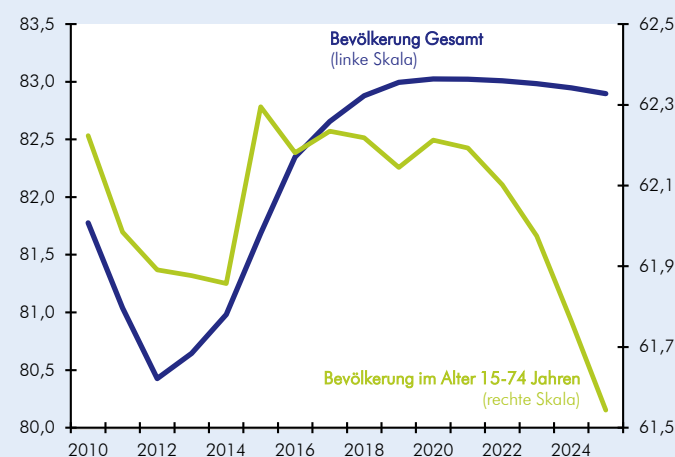
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Projektionen des IWH.

Im Laufe des Projektionszeitraums wird ein kontinuierlicher Rückgang der Potenzialwachstumsrate von 1,8% im Jahr 2018 auf gut 1% im Jahr 2025 erwartet (vgl. Abbildung 1). Maßgeblich für diese Abschwächung ist der bereits heute absehbare demographische Wandel, der in der Schätzung des Produktionspotenzials durch einen abnehmenden Wachstumsbeitrag des potenziellen Arbeitsvolumens zum Ausdruck kommt.

Während der durchschnittliche Beitrag im Projektionszeitraum von 2018 bis 2023 noch 0,4% beträgt, ist er in den Jahren 2024 und 2025 mit -0,3% bereits spürbar negativ (vgl. Tabelle 1). Am deutlichsten zeigt sich dies am prognostizierten Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 74 Jahre). Diese dürfte mit durchschnittlich gut 61,5 Millionen Personen im Jahr 2025 um knapp 700 000 Personen niedriger liegen als im Jahr 2018. Die Gesamtbevölkerung bleibt hingegen im gleichen Zeitraum nahezu konstant (vgl. Abbildung 2).²

Abbildung 2
Bevölkerungsentwicklung

in Millionen; Jahresdurchschnitt



Quellen: Statistisches Bundesamt; Projektionen des IWH.

Ein großer Teil des gegenwärtig noch hohen Beitrags des Arbeitsvolumens zum Potenzialwachstum ist auf die Zunahme der Partizipationsquote zurückzuführen. Vor dem Hintergrund eines geringer werdenden Anteils der Erwerbspersonen mittleren Alters und einer vermutlich verlangsamt ansteigenden Erwerbsbeteiligung von Älteren wird von einer deutlichen Abschwächung des Zuwachses der Partizipationsquote im Projektionszeitraum ausgegangen. Dies wirkt zusätzlich dämpfend auf die Entwicklung des Produktionspotenzials. Der Kapitalstock wird mit leicht abnehmender Tendenz jahresdurchschnittlich knapp 0,5% zum Wachstum des Produktionspotenzials beitragen. Den größten Wachstumsbeitrag liefert die Totale Faktorproduktivität mit jahresdurchschnittlich 0,8%.

Ohne den erwarteten Rückgang der Bevölkerung läge der Wachstumsbeitrag des Faktors Arbeit zum Produktionspotenzial bis zum Jahr 2025 um gut 0,2 Prozent-

¹ Vgl. Kasten 2, Zur Schätzung des Produktionspotenzials, S. 82 im vorliegenden Heft.

² So wird unterstellt, dass die Bevölkerung von 82 965 im Jahr 2018 auf 82 927 im Jahr 2025 zurückgeht.

punkte höher.³ Die durchschnittliche Potenzialrate der Jahre 2021 bis 2025 läge dann mit 1,4% um gut 0,1 Prozentpunkte höher als im Basisszenario. Das reale Bruttoinlandsprodukt wird aufgrund des Bevölkerungsrückgangs um 17 Mrd. Euro zurückgehen, was sich auch auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben auswirken wird.

Tabelle 1**Produktionspotenzial und seine Determinanten nach EU-Methode**Jahresdurchschnittliche Veränderung in %^a

	1995-2017 ^b		1995-2017		2017-2023		2023-2025	
Produktionspotenzial	1,4		1,4		1,5		1,1	
Kapitalstock	1,6	(0,6)	1,6	(0,6)	1,4	(0,5)	1,3	(0,5)
Solow-Residuum	0,8	(0,8)	0,7	(0,7)	0,8	(0,8)	0,9	(0,9)
Arbeitsvolumen	0,2	(0,1)	0,1	(0,1)	0,4	(0,2)	-0,3	(-0,2)
Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter	-0,1		-0,1		0,0		-0,3	
Partizipationsquote	0,5		0,5		0,4		0,1	
Erwerbsquote	0,2		0,2		0,1		0,0	
Durchschnittliche Arbeitszeit	-0,5		-0,5		0,0		-0,1	
Nachrichtlich:								
Arbeitsproduktivität	1,3		1,3		1,2		1,4	

^a Differenzen in den aggregierten Werten ergeben sich durch Rundung. In Klammern: Wachstumsbeiträge. – ^b Tatsächliche Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts und seiner Determinanten.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Projektionen des IWH.

Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung für die Jahre 2018 bis 2025

Basierend auf der IWH-Kurzfristprognose⁴ für die Jahre 2018 bis 2020 vom Dezember 2018 erfolgt die Projektion der realwirtschaftlichen Entwicklung in den Jahren 2021 bis 2025. Das Instrument für die mittelfristige Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist das makroökonomische Deutschlandmodell des IWH. Hierfür wird, wie oben erläutert, das Produktionspotenzial zunächst für den Zeitraum 1970 bis 2025 geschätzt, anschließend wird, bedingt auf das geschätzte Produktionspotenzial, die wirtschaftliche Entwicklung bis 2025 projiziert.

Dabei ist die Nachfrageseite so modelliert, dass sich die tatsächliche Produktion dem Produktionspotenzial nähert und langfristig der Potenzialpfad erreicht wird. Der Abbau von Unter- oder Überauslastungen der Kapazitäten muss jedoch nicht zwangsläufig innerhalb des mittelfristigen Projektionszeitraums erfolgen.

Kasten 1**Rahmenbedingungen und Annahmen der Projektion**

Es wird angenommen, dass sich die weltwirtschaftliche Dynamik abschwächt. Der Welthandel dürfte, nach etwa 3,6% im Jahr 2018, in den Jahren 2019 und 2020 um etwa 3,5 bzw. 3,3% zulegen. Mittelfristig dürfte der jährliche Zuwachs des Welthandels etwas bei etwa 3,4% liegen.

Der Ölpreis (Sorte Brent) notiert im Durchschnitt des Jahres 2018 bei 71,4 US-Dollar je Barrel, für die Jahre 2019 und 2020 wird ein Ölpreis von durchschnittlich 67 bzw. 69 US-Dollar unterstellt. Weiterhin wird angenommen, dass der Ölpreis in US-Dollar im Zeitraum von 2021 bis 2025 mit einer Jahresrate von 2% steigt (reale Konstanz der Ölpreise). Der Euro-Dollar-Wechselkurs beträgt ab dem vierten Quartal 2018 im gesamten Projektionszeitraum 1,15 US-Dollar je Euro. Des Weiteren bleibt die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft bei annahmegemäß konstanten nominalen Wechselkursen nahezu unverändert. Es wird davon ausgegangen, dass die Produktion im Euroraum im Projektionszeitraum in etwa so schnell wie das Produktionspotential expandiert. Die Arbeitslosenquote dürfte aber aus strukturellen Gründen langsam weiter sinken. Die EZB hebt die Leitzinsen erst ab Ende 2019 und auch dann nur langsam an. In Deutschland wirkt die Geldpolitik weiterhin expansiv; sie dürfte die Inlandsnachfrage also weiter stimulieren.

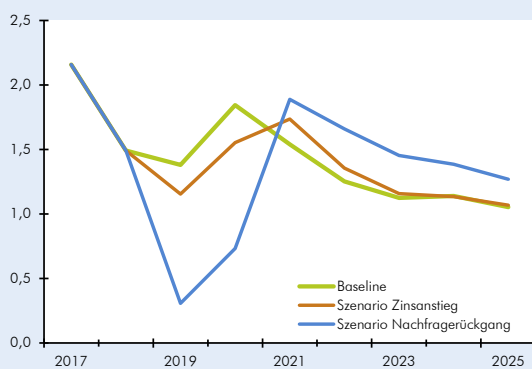
³ Indirekte Effekte der alternativen Bevölkerungsprojektion auf andere Komponenten des Faktors Arbeit, insbesondere die Partizipationsquote, bleiben bei dieser Schätzung unberücksichtigt.

⁴ Vgl. Brautzsch, H.-U.; Claudio, J. C.; Drygalla, A.; Exß, F.; Heinisch, K.; Holtemöller, O.; Kämpfe, M.; Lindner, A.; Müller, I.; Schultz, B.; Staffa, R.; Wieschemeyer, M.; Zeddies, G.: Konjunktur aktuell: Konjunktur in der Welt und in Deutschland verliert an Dynamik, S. 65-104 im vorliegenden Heft.

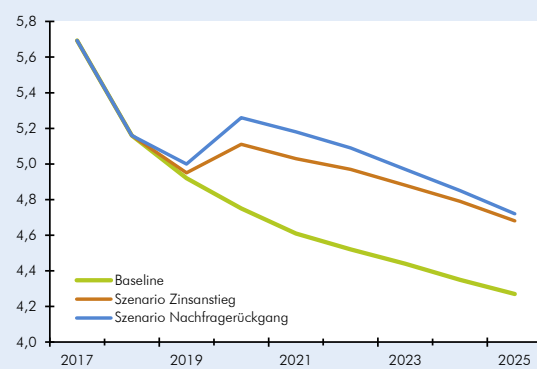
Unter den in Kasten 1 genannten Rahmenbedingungen wird die deutsche Wirtschaft bis zum Ende des Projektionszeitraums um durchschnittlich 1½% wachsen; das nominale Bruttoinlandsprodukt wird um durchschnittlich 3¼% zunehmen. Während die Kapazitäten aktuell noch leicht überausgelastet sind, dürfte sich die Produktionslücke mittelfristig wieder schließen. Für die Jahre nach 2018 ist unterstellt, dass die Stärke der weltwirtschaftlichen Expansion ihrem langjährigen Durchschnitt entspricht und vom Außenhandel kein Expansionsbeitrag ausgeht; demnach wird die konjunkturelle Entwicklung von der Inlandsnachfrage bestimmt (vgl. Tabelle 2). Insbesondere dürfte die gesamtwirtschaftliche Nachfrage noch eine Zeit lang von der für Deutschland expansiv wirkenden einheitlichen Geldpolitik der EZB stimuliert werden. Darüber hinaus gehen von Seiten der Zuwanderung nach Deutschland positive Effekte auf den Konsum aus; davon dürften auch zusätzliche Bauinvestitionen ausgelöst werden.

Abbildung 3
Gesamtwirtschaftliche Größen in den verschiedenen Szenarien

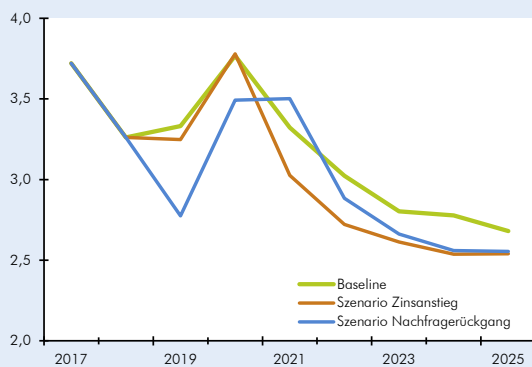
(a) Zuwachs des realen Bruttoinlandsprodukt in %



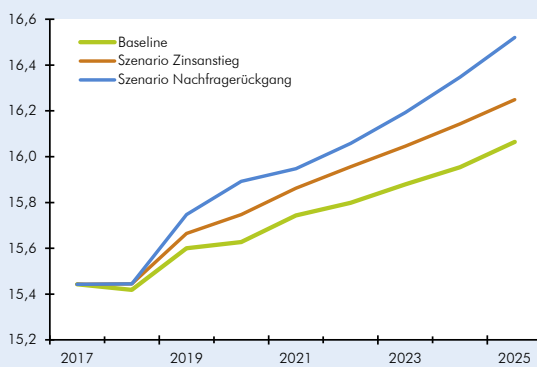
(b) Arbeitslosenquote¹



(c) Zuwachs des nominalen Bruttoinlandsprodukts in %



(d) Monetäre Sozialleistungen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in %²



¹ Arbeitslose in % der zivilen Erwerbspersonen (Definition gemäß der Bundesagentur für Arbeit).

² Darstellung enthält die Berechnungen mit Rentenpaket, Grundrente und Soli-Abbau.

Quellen: Statistisches Bundesamt, ab 2018Q4: Simulationen des IWH.

Der Preisaufrieb wird sich mittelfristig der Zielinflation der EZB annähern. Es ist insgesamt mit einem durchschnittlichen jährlichen Anstieg des Deflators des Bruttoinlandsproduktes von 1¾% zu rechnen (vgl. Tabelle 3). Die Konsumentenpreise dürften um gut 1½% zunehmen. Im Projektionszeitraum bleibt der Arbeitsmarkt weiterhin robust, wobei sich der Zuwachs der Erwerbstätigenzahl allerdings abschwächt.

Tabelle 2
Verwendung des nominalen Bruttoinlandsprodukts

Jahr	Bruttoinlands- produkt	Konsumausgaben		Bruttoinvestitionen			Außenbeitrag
		private Haushalte	Staat	insgesamt	Bruttoanlage- investitionen	Vorrats- veränderung	
in Mrd. Euro							
2011	2 703,1	1 495,5	505,7	569,8	547,8	21,9	132,1
2017	3 277,3	1 732,2	638,9	658,5	665,7	-7,2	247,8
2023	3 971	2 080	788	857	860	-3¼	246
2025	4 191	2 200	839	901	907	-6½	250
Anteile am BIP in % ^a							
2011	100	55,3	18,7	21,1	20,3	0,8	4,9
2017	100	52,9	19,5	20,1	20,3	-0,2	7,6
2023	100	52¼	19¾	21½	21½	-0	6¼
2025	100	52½	20	21½	21½	-¼	6
Veränderung insgesamt in %							
2017/2011	21,2	15,8	26,3	15,6	21,5	-	-
2023/2017	21¼	20	23½	30¼	29¼	-	-
2025/2023	5½	5¾	6½	5¼	5½	-	-
jahresdurchschnittliche Veränderung in %							
2017/2011	3,3	2,5	4,0	2,4	3,3	-	-
2023/2017	3¼	3	3½	4½	4¼	-	-
2025/2023	2¾	2¾	3¼	2½	2¾	-	-

^a Differenzen in den aggregierten Werten durch Rundung.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Projektion des IWH.

Tabelle 3
Erwerbstätige, Produktivität und Wirtschaftswachstum

Jahr	Erwerbstätige (Inland)	Beschäftigte Arbeitnehmer (Inland)	Arbeitszeit je Erwerbs- tätigen	Bruttoinlandsprodukt				
				Preisbereinigt, verkettete Volumenwerte			in jeweiligen Preisen	Deflator
				insgesamt	je Erwerbs- tätigen	je Erwerbs- tätigenstunde		
				Millionen	Stunden	Mrd. Euro	Euro	Mrd. Euro
2011	41 577	37 014	1 393	2 674	64 326	46,2	2 703	101
2017	44 269	39 975	1 360	2 932	66 243	48,7	3 277	112
2023	45 550	41 458	1 360	3 195	70 140	51,6	3 971	124
2025	45 292	41 306	1 358	3 265	72 096	53,1	4 191	128
Veränderung insgesamt in % ^a								
2017/2011	6,5	8,0	-2,3	9,6	3,0	5,4	21,2	10,6
2023/2017	3	3¾	-0	9	5¾	6	21¼	11¼
2025/2023	-½	-¼	-¼	2¼	2¾	3	5½	3¼
jahresdurchschnittliche Veränderung in %								
2017/2011	1,1	1,3	-0,4	1,5	0,5	0,9	3,3	1,7
2023/2017	½	½	-0	1½	1	1	3¼	1¾
2025/2023	-¼	-¼	-0	1	1½	1½	2¾	1½

^a Differenzen in den aggregierten Werten durch Rundung.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Projektion des IWH.

Die mittelfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland

Auf Basis der oben skizzierten gesamtwirtschaftlichen Projektion kann die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in der mittleren Frist abgeschätzt werden. Im Folgenden werden dabei jeweils zwei Fälle ausgewiesen: Ein Szenario mit sämtlichen Maßnahmen des Koalitionsvertrages und ein weiteres, in dem das Rentenpaket⁵, die geplante Grundrente und der geplante Abbau des Solidaritätszuschlags nicht berücksichtigt werden. Im sechsten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) ist der Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung durch Beitragssatzanpassungen institutionell verankert. Da mit dem Rentenpaket und der Grundrente die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung stärker steigen als ohne diese Maßnahmen, fällt auch der Beitragssatz zur gesetz-

⁵ Das Rentenpaket beinhaltet die Aufstockung der Mütterrente, Verbesserungen für Erwerbsgeminderte, die Ausweitung der Gleitzone im Midijobbereich sowie die Stabilisierung des Rentenniveaus bei 48% und des Beitragssatzes bei 20%.

lichen Rentenversicherung höher aus.⁶ Auf den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo dürften die rentenpolitischen Maßnahmen – jedenfalls bis zum Jahr 2025 – folglich nur einen geringen Einfluss haben (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4

Entwicklung der Einnahmen, Ausgaben und des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos bis zum Jahr 2025 – Basisszenario

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
mit Rentenpaket, Grundrente und Soli-Abbau									
<i>Mrd. €</i>									
Einnahmen	1 473,8	1 545,2	1 587,1	1 641,7	1 685,4	1 737,3	1 792,4	1 850,0	1 907,3
Ausgaben	1 439,8	1 485,6	1 544,9	1 604,3	1 663,0	1 717,7	1 777,0	1 837,2	1 900,7
Finanzierungssaldo	34,0	59,6	42,3	37,4	22,4	19,6	15,4	12,8	6,6
<i>in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in %</i>									
gesamtstaatliche Einnahmen	45,0	45,7	45,4	45,2	45,0	45,0	45,1	45,3	45,5
Steuern	23,4	23,7	23,5	23,5	23,2	23,2	23,3	23,3	23,4
Nettosozialbeiträge	16,7	16,9	16,9	16,9	16,9	16,9	17,0	17,0	17,1
gesamtstaatliche Ausgaben	43,9	43,9	44,2	44,2	44,4	44,5	44,8	45,0	45,4
Monetäre Sozialleistungen	15,4	15,4	15,6	15,6	15,7	15,8	15,9	16,0	16,1
geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8
Finanzierungssaldo	1,0	1,8	1,2	1,0	0,6	0,5	0,4	0,3	0,2
Struktureller Finanzierungssaldo	1,1	1,7	1,2	0,9	0,5	0,4	0,4	0,3	0,2
ohne Rentenpaket, Grundrente und Soli-Abbau									
<i>Mrd. €</i>									
Einnahmen	1 473,8	1 545,2	1 585,9	1 640,5	1 692,5	1 744,1	1 801,2	1 857,3	1 912,4
Ausgaben	1 439,8	1 485,6	1 540,9	1 599,1	1 657,6	1 712,0	1 771,2	1 831,1	1 893,1
Finanzierungssaldo	34,0	59,6	45,0	41,5	34,9	32,0	30,1	26,1	19,3
<i>in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in %</i>									
gesamtstaatliche Einnahmen	45,0	45,7	45,4	45,2	45,1	45,2	45,4	45,5	45,6
Steuern	23,4	23,7	23,5	23,5	23,4	23,4	23,5	23,6	23,6
Nettosozialbeiträge	16,7	16,9	16,9	16,8	16,8	16,8	16,9	17,0	17,0
gesamtstaatliche Ausgaben	43,9	43,9	44,1	44,1	44,2	44,3	44,6	44,9	45,2
Monetäre Sozialleistungen	15,4	15,4	15,5	15,5	15,6	15,7	15,7	15,8	15,9
geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8
Finanzierungssaldo	1,0	1,8	1,3	1,1	0,9	0,8	0,8	0,6	0,5
Struktureller Finanzierungssaldo	1,1	1,7	1,3	1,0	0,8	0,8	0,8	0,6	0,5

Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen und Schätzungen des IWH.

Bei einer Umsetzung sämtlicher im Koalitionsvertrag enthaltenen Maßnahmen würden die Haushaltsüberschüsse bis zum Jahr 2025 deutlich zurückgehen (vgl. Tabelle 4). Aufgrund der hohen Steuerentlastungen im Rahmen des Familienentlastungsgesetzes und des geplanten Abbaus des Solidaritätszuschlags ginge die gesamtstaatliche Einnahmenquote bis zum Jahr 2021 zurück. Ab dem Jahr 2023 stiege die Einnahmenquote wieder leicht an.⁷ Die Staatsausgabenquote würde dagegen ab dem Jahr 2018 kontinuierlich steigen. Ausschlaggebend hierfür sind, neben den Leistungsausweitungen bei der gesetzlichen Rentenversicherung, insbesondere die zusätzlichen investiven Maßnahmen, Personalaufstockungen im öffentlichen Dienst, Maßnahmen im Pflegebereich sowie der demographische Wandel, durch den nicht nur die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern auch die der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung beschleunigt zulegen. Wäre das Rentenpaket nicht verabschiedet worden und würden auch die Grundrente und der Abbau des Solidaritätszuschlags nicht umgesetzt, läge der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo im Jahr 2025 höher. Aufgrund der geringeren Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung läge die

⁶ Zwar sieht das Rentenversicherungs-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz eine Haltelinie für den Beitragssatz bei 20% vor. Bei der hier unterstellten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird der Beitragssatz im Projektionszeitraum diese Marke jedoch noch nicht überschreiten.

⁷ Gemäß Familienentlastungsgesetz wird der Grundfreibetrag bei der Einkommensteuer in den Jahren 2019 und 2020 erhöht. Da dies verfassungsmäßig geboten ist, wird in den Projektionen auch für den Zeitraum von 2021 bis 2025 eine jährliche Anhebung des Grundfreibetrags unterstellt. Zudem wird, wie im Koalitionsvertrag festgehalten, von einem Abbau der kalten Progression im Zwei-Jahres-Rhythmus ausgegangen.

Staatsquote niedriger. Da aufgrund der geringeren Ausgaben auch der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung niedriger wäre, läge nicht nur der Ausgabe-, sondern auch der öffentliche Einnahmepfad niedriger.

Effekte zweier negativer Schocks auf die deutschen Staatsfinanzen

Im Folgenden werden die Auswirkungen eines deutlichen Zinsanstiegs im Euroraum und eines Einbruchs der internationalen Konjunktur für die mittelfristige Entwicklung der deutschen Wirtschaft und der öffentlichen Finanzen simuliert. Als Basisszenario dient die mittelfristige Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für die Jahre 2018 bis 2025. In einem ersten Alternativszenario wird unterstellt, dass es zu einem temporären Zinsanstieg im Euroraum im ersten Halbjahr 2019 kommt, etwa weil sich die zuletzt deutlich gestiegene Risikoprämie für italienische Staatstitel auf die anderen Euroraumländer überträgt. Es wird angenommen, dass der Zinsanstieg bis Ende 2020 nur allmählich ausläuft. In einem zweiten Alternativszenario kommt es, etwa aufgrund einer Zuspitzung der internationalen Handelskonflikte, zu einem Rückgang der weltweiten Nachfrage.

Die kurz- sowie mittelfristigen Effekte für die Produktion in Deutschland werden zunächst mit dem internationalen Konjunkturmodell des IWH (Halle Economic Projection Model, HEPM) simuliert, denn in diesem Modellrahmen kann abgeleitet werden, welche Effekte ein Zinsanstieg auf die Konjunktur in den wichtigsten Ländern des Euroraums hätte und in welchem Umfang die ausländische Nachfrage im Fall eines schweren Einbruchs der internationalen Konjunktur zurückginge. Das HEPM ist ein internationales makroökonomisches Modell neukeynesianischer Natur.⁸ Der Länderkreis umfasst derzeit 31 Volkswirtschaften, die insgesamt mehr als 85 Prozent des deutschen Handelsvolumens und der weltweiten Produktion auf sich vereinen. Die Länder sind entsprechend ihren Handelsgewichten miteinander verknüpft, so dass konjunkturelle Schwankungen in einzelnen Volkswirtschaften auf Handelspartner übertragen werden. Die Güternachfrage in den einzelnen Ländern steht dabei u. a. in einem negativen Zusammenhang mit dem Zinsniveau, so dass von einem Zinsanstieg eine dämpfende Wirkung auf die Güternachfrage ausgeht. Ausgehend von den geschätzten Effekten der Szenarien auf das reale Bruttoinlandsprodukt werden mit Hilfe des Deutschlandmodells des IWH die Auswirkungen auf die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen modelliert (vgl. Abbildung 3) und die Effekte auf das Staatskonto abgeleitet (vgl. Tabellen 5 und 6).

Effekte höherer Zinsen

Im ersten Alternativszenario werden die Zinsen im Euroraum so geschockt, dass sie, ausgehend von ihrem derzeitigen Niveau von -0,3%, gleichmäßig auf 3% im zweiten Quartal 2019 ansteigen und danach bis Ende 2020 auf das Niveau der Basisprojektion von etwa 1,6% absinken. Unter Berücksichtigung der alternativen Zins- und BIP-Verläufe wird eine Mittelfristprojektion für Deutschland erstellt. Es zeigt sich, dass das reale Bruttoinlandsprodukt in den Jahren 2019 und 2020 um fast 7 bzw. 16 Mrd. Euro unterhalb Basisprojektion liegt. Die Arbeitslosenquote reagiert mit etwa einem Jahr Verzögerung auf den Zinsschock. Am Ende des Projektionszeitraumes ist sie noch etwa 0,4 Prozentpunkte höher als im Basisszenario, und das reale Bruttoinlandsprodukt liegt etwas tiefer. Dessen Expansionsrate ist dagegen im Jahr 2025 so hoch wie im Basisszenario.

Auch der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo fällt ab dem Jahr 2019 deutlich geringer aus (vgl. Tabelle 5). Dies geht jedoch nur zu einem geringen Teil auf die höheren Zinsausgaben des Staates zurück, die aufgrund der steigenden Renditen von Staatsschuldverschreibungen zu entrichten wären. Wesentliche Ursache ist die mit dem Zinsanstieg einhergehende konjunkturelle Verlangsamung, in deren Folge die Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen schwächer expandieren und die monetären Sozialleistungen, aufgrund einer höheren Zahl an Arbeitslosen, beschleunigt zunehmen. Zwar wird das Tempo der gesamtwirtschaftlichen Expansion aus dem Basis-Szenario mit Normalisierung des Zinsniveaus im Jahr 2021 wieder erreicht, der zuvor eingetretene Produktionsverlust wird aber bis zum Jahr 2025 nicht wieder aufgeholt. Deshalb und weil, wie oben erläutert, das Wirtschaftswachstum demographiebedingt im Projektionszeitraum nachlässt, kommt es in den Jahren 2024 und 2025 (aber nicht früher) zu einem gesamtstaatlichen Haushaltsdefizit, wenn sämtliche Maßnahmen des Koalitionsvertrages umgesetzt würden.

⁸ Vgl. Giesen, S.; Holtemöller, O.; Scharff, J.; Scheufele, R.: The Halle Economic Projection Model, *Economic Modelling*, Vol. 29 (4), 2012, 1461-1472.

Der europäische Fiskalpakt, welcher als mittelfristiges Haushaltsziel ein gesamtstaatliches strukturelles Defizit von maximal 0,5% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt vorgibt, würde dennoch eingehalten.

Tabelle 5

Entwicklung der Einnahmen, Ausgaben und des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos bis zum Jahr 2025 – Szenario Zinsanstieg

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
mit Rentenpaket, Grundrente und Soli-Abbau									
<i>Mrd. €</i>									
Einnahmen	1 473,8	1 545,2	1 583,9	1 636,0	1 680,9	1 734,1	1 783,5	1 834,8	1 888,0
Ausgaben	1 439,8	1 485,6	1 548,0	1 610,3	1 667,7	1 722,3	1 781,0	1 840,6	1 903,0
Finanzierungssaldo	34,0	59,6	35,9	25,6	13,2	11,8	2,5	-5,8	-14,9
<i>in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in %</i>									
gesamtstaatliche Einnahmen	45,0	45,7	45,3	45,1	45,0	45,2	45,3	45,4	45,6
Steuern	23,4	23,7	23,5	23,4	23,1	23,1	23,2	23,2	23,3
Nettosozialbeiträge	16,7	16,9	16,9	16,8	17,0	17,1	17,2	17,2	17,2
gesamtstaatliche Ausgaben	43,9	43,9	44,3	44,4	44,6	44,9	45,2	45,6	46,0
Monetäre Sozialleistungen	15,4	15,4	15,7	15,7	15,9	16,0	16,0	16,1	16,2
geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9
Finanzierungssaldo	1,0	1,7	1,0	0,7	0,4	0,3	0,1	-0,1	-0,4
Struktureller Finanzierungssaldo	1,1	1,7	1,2	0,9	0,4	0,4	0,2	0,0	-0,3
ohne Rentenpaket, Grundrente und Soli-Abbau									
<i>Mrd. €</i>									
Einnahmen	1 473,8	1 545,2	1 583,9	1 635,9	1 684,0	1 731,3	1 790,8	1 840,3	1 891,0
Ausgaben	1 439,8	1 485,6	1 544,0	1 604,8	1 661,9	1 716,2	1 774,6	1 832,5	1 891,9
Finanzierungssaldo	34,0	59,6	39,9	31,1	22,1	15,1	16,2	7,8	-0,9
<i>in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in %</i>									
gesamtstaatliche Einnahmen	45,0	45,7	45,3	45,1	45,1	45,1	45,5	45,6	45,7
Steuern	23,4	23,7	23,5	23,4	23,4	23,4	23,5	23,5	23,5
Nettosozialbeiträge	16,7	16,9	16,9	16,8	16,8	16,8	17,1	17,1	17,1
gesamtstaatliche Ausgaben	43,9	43,9	44,2	44,3	44,5	44,7	45,1	45,4	45,7
Monetäre Sozialleistungen	15,4	15,4	15,6	15,6	15,7	15,8	15,9	16,0	16,0
geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9
Finanzierungssaldo	1,0	1,7	1,1	0,9	0,6	0,4	0,4	0,2	0,0
Struktureller Finanzierungssaldo	1,1	1,7	1,3	1,0	0,6	0,4	0,5	0,3	0,1

Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen und Schätzungen des IWH.

Effekte eines Einbruchs der internationalen Konjunktur

Im zweiten Alternativszenario wird in sämtlichen im Weltmodell enthaltenen Ländern jeweils ein allgemeiner Nachfrageschock simuliert, so dass sich eine so ungünstige Entwicklung des aggregierten realen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2019 ergibt, welche, ausgehend von der Basisprojektion, im Rahmen des Weltmodells nur mit einer Wahrscheinlichkeit von 1% eintritt. Die negativen Nachfrageschocks laufen im Jahr 2020 allmählich aus. Im Fall eines solchen negativen Nachfrageschocks liegt das reale Bruttoinlandsprodukt in den Jahren 2019 und 2020 um fast 32 bzw. 67 Mrd. Euro unterhalb Basisprojektion. Danach gibt es einen kräftigen Aufschwung (vgl. Abbildung 3a), der zuvor eingetretene Produktionsverlust wird aber auch bis zum Jahr 2025 nicht wieder aufgeholt, und auch die Arbeitslosenrate liegt noch deutlich über der im Basisszenario (vgl. Abbildung 3b). Deshalb und weil das Wirtschaftswachstum aus demographischen Gründen im Projektionszeitraum nachlässt, stellt sich wie im Fall eines Zinsschocks in den Jahren 2024 und 2025 ein gesamtstaatliches Haushaltsdefizit ein (vgl. Tabelle 6). Trotz des im Vergleich zu einem Zinsanstieg stärkeren konjunkturellen Einbruchs fällt dieses ähnlich hoch aus. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass ein Einbruch der Exportnachfrage die öffentlichen Haushalte weniger tangiert als ein Rückgang der Binnennachfrage, der sich infolge gestiegener Zinsen einstellt. Die Vorgaben der europäischen Schuldenregel würden auch in diesem Szenario eingehalten. Würde weder die Grundrente eingeführt noch der Solidaritätszuschlag abgebaut und wäre das Rentenpaket nicht verabschiedet worden, fiel der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo im Projektionszeitraum höher aus.

Tabelle 6

Entwicklung der Einnahmen, Ausgaben und des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos bis zum Jahr 2025 – Szenario Nachfrageeinbruch

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
mit Rentenpaket, Grundrente und Soli-Abbau									
<i>Mrd. €</i>									
Einnahmen	1 473,8	1 545,2	1 581,3	1 630,8	1 680,1	1 733,7	1 787,1	1 839,6	1 893,9
Ausgaben	1 439,8	1 485,6	1 546,8	1 608,6	1 665,5	1 721,1	1 781,3	1 843,1	1 908,2
Finanzierungssaldo	34,0	59,6	34,4	22,2	14,6	12,7	5,8	-3,5	-14,3
<i>in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in %</i>									
gesamtstaatliche Einnahmen	45,0	45,8	45,5	45,3	45,1	45,2	45,4	45,6	45,8
Steuern	23,4	23,8	23,6	23,5	23,2	23,2	23,3	23,4	23,5
Nettosozialbeiträge	16,7	16,9	16,9	16,9	17,0	17,1	17,1	17,2	17,2
gesamtstaatliche Ausgaben	43,9	44,0	44,5	44,7	44,7	44,9	45,3	45,7	46,1
Monetäre Sozialleistungen	15,4	15,5	15,7	15,9	15,9	16,1	16,2	16,3	16,5
geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8
Finanzierungssaldo	1,0	1,8	1,0	0,6	0,4	0,3	0,1	-0,1	-0,3
Struktureller Finanzierungssaldo	1,1	1,7	1,6	1,7	1,3	1,0	0,7	0,4	0,0
ohne Rentenpaket, Grundrente und Soli-Abbau									
<i>Mrd. €</i>									
Einnahmen	1 473,8	1 545,2	1 581,3	1 630,8	1 682,0	1 732,4	1 791,6	1 845,1	1 898,3
Ausgaben	1 439,8	1 485,6	1 542,8	1 603,1	1 659,8	1 715,0	1 774,8	1 835,2	1 897,4
Finanzierungssaldo	34,0	59,6	38,4	27,7	22,2	17,4	16,8	9,9	0,9
<i>in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in %</i>									
gesamtstaatliche Einnahmen	45,0	45,8	45,5	45,3	45,1	45,2	45,5	45,7	45,9
Steuern	23,4	23,8	23,6	23,5	23,4	23,5	23,6	23,6	23,7
Nettosozialbeiträge	16,7	16,9	16,9	16,9	16,8	16,8	17,0	17,1	17,1
gesamtstaatliche Ausgaben	43,9	44,0	44,4	44,5	44,5	44,7	45,1	45,5	45,8
Monetäre Sozialleistungen	15,4	15,5	15,6	15,7	15,8	15,9	16,0	16,2	16,3
geleistete Vermögenseinkommen (Zinsen)	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8
Finanzierungssaldo	1,0	1,8	1,1	0,8	0,6	0,5	0,4	0,2	0,0
Struktureller Finanzierungssaldo	1,1	1,7	1,7	1,8	1,5	1,2	1,0	0,7	0,4

Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen und Schätzungen des IWH.

Schlussfolgerungen

In Deutschland wird die Anzahl der Erwerbspersonen mittelfristig aufgrund der Alterung der Bevölkerung sinken, und deshalb wird sich das Wirtschaftswachstum verlangsamen. Trotzdem lassen die hier vorgestellten gesamtwirtschaftlichen Projektionen den Schluss zu, dass die Finanzlage des deutschen Staates bis zum Jahr 2025 entspannt bleiben dürfte. Auch wenn sämtliche im Koalitionsvertrag enthaltenen Maßnahmen umgesetzt werden, stellen sich bis dahin keine öffentlichen Budgetdefizite ein. Selbst wenn die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen spürbar schlechter werden, etwa wegen eines deutlichen Zinsanstiegs oder eines Einbruchs der ausländischen Nachfrage, würde der Finanzierungssaldo zwar negativ, die zu erwartenden Defizite lägen aber unter 0,5% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (vgl. Abbildung 4).

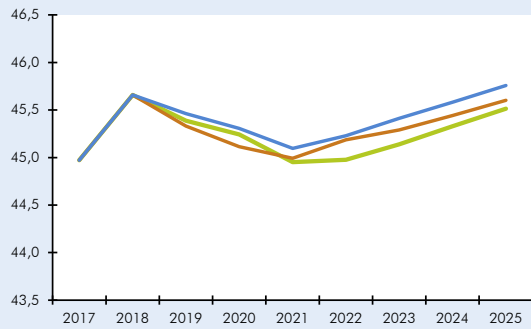
Die Simulationen zeigen außerdem, dass solche Schocks erst einige Jahre nach ihrem Abklingen den Staatshaushalt in ein moderates Defizit treiben würden, denn eine konjunkturelle Erholung dürfte nur langsam vonstatten gehen.

Die strukturelle Haushaltslage dürfte auch ohne makroökonomische Schocks immer ungünstiger werden, weil die umlagefinanzierten Sozialversicherungssystemen durch den demographischen Wandel unter Druck geraten.⁹ Sofern hier keine Anpassungen erfolgen, wäre ein ausgeglichener Staatshaushalt langfristig nur durch eine steigende Abgabenbelastung zu erreichen.

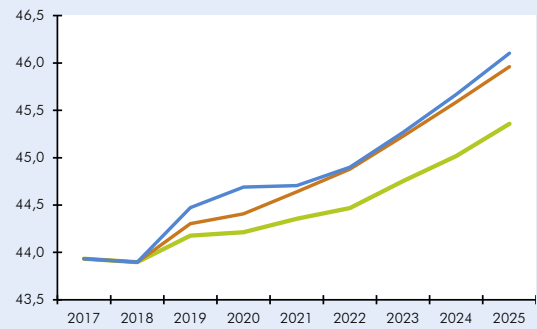
⁹ Vgl. hierzu etwa Holtemöller, O.; Schult, C.; Zeddies, G.: Zu den rentenpolitischen Plänen im Koalitionsvertrag 2018 von CDU, CSU und SPD: Konsequenzen, Finanzierungsoptionen und Reformbedarf, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 67 (3), 2018, 247-265.

Abbildung 4
 öffentliche Einnahmen, Ausgaben und gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo¹
 in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in Prozent

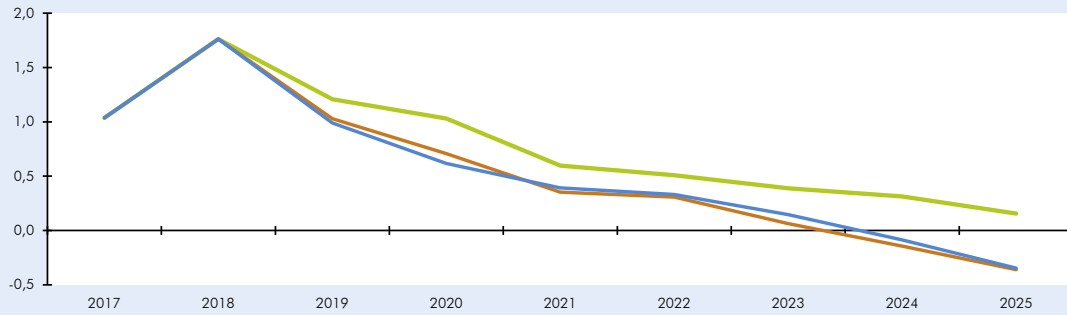
(a) Öffentliche Einnahmen



(b) Öffentliche Ausgaben



(c) Gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo



— Baseline — Szenario Zinsanstieg — Szenario Nachfragerückgang

¹ Darstellung enthält die Berechnungen mit Rentenpaket, Grundrente und Soli-Abbau.
 Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des IWH.