

Wirtschaftsentwicklung und Staatsfinanzen: Eine Vorausschau der Jahre 2010 bis 2014*

Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung³⁸

Nachdem im Winterhalbjahr 2008/2009 die Produktion massiv eingebrochen war, befindet sich die deutsche Konjunktur zu Beginn des Jahres 2010 auf einem – wenn auch zögerlichen – Erholungskurs (die Annahmen zu dieser Projektion sind in Kasten 1 dargelegt). Allerdings ist die Wirtschaft nach wie vor deutlich unterausgelastet und die Produktionslücke ist negativ.³⁹ Die weitere Entwicklung wird maßgeblich davon bestimmt, dass der Anpassungsprozess – vor allem auf dem Arbeitsmarkt – sich noch einige Zeit fortsetzen wird. Erst gegen Ende des Jahres 2010 wird die Konjunktur wieder nennenswert an Fahrt aufnehmen und die Wachstumsraten werden dann über der Potenzialwachstumsrate liegen (zur Bestimmung des Produktionspotenzials vgl. Kasten 2). In den Jahren 2012 bis 2014 dürfte das Bruttoinlandsprodukt um durchschnittlich 2% zunehmen. Zum Ende des Projektionszeitraums – im Jahr 2014 – wird die Produktionslücke dann wohl geschlossen sein. Die Eckwerte der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Projektionszeitraum sind in Tabelle 1 dargelegt.

Die Entwicklung am Arbeitsmarkt wird die Binnennachfrage bis weit in das Jahr 2012 hinein bestimmen. Die gedämpfte Lohnentwicklung dürfte dazu führen, dass der private Konsum zunächst deutlich schwächer zunimmt als das Bruttoinlandsprodukt. Erst eine Aufhellung der Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt wird die Konsumzurückhaltung auflösen und die Binnennachfrage wird dann wieder stärker zulegen. Über den gesamten Projektionszeitraum hinweg entwickelt sich der private Konsum mit durchschnittlich $\frac{3}{4}\%$ aber nur schwach;

hier werden die Folgen der Rezession am längsten sichtbar sein. Die Bruttoanlageinvestitionen nehmen mit durchschnittlich 2% wesentlich weniger zu als in den Jahren 2005 bis 2007. Zunächst werden sie durch die schwächere Binnennachfrage einerseits und die noch vergleichsweise hohen Finanzierungsaufschläge sowie die eher zögerliche Kreditvergabe der Banken andererseits gebremst. Im Projektionszeitraum werden zudem mit dem Auslaufen der Konjunkturpakete die öffentlichen Investitionen wieder auf ein „Normalniveau“ zurückgefahren; auch dies wird die Investitionsentwicklung bremsen. Zum Ende des Projektionszeitraums sind die Kapitalnutzungskosten dann tendenziell zwar wieder höher, denn die Geldpolitik wird wieder einen neutralen Kurs ansteuern. Allerdings sprechen eine stärkere Binnennachfrage sowie die solide Exportentwicklung dann für eine stärkere Ausweitung der privaten Investitionen.

Die wirtschaftliche Erholung in Deutschland wird in den ersten Jahren von der Auslandsnachfrage ausgehen. Nach der hier vorgelegten Projektion werden die Exporte – bei wieder moderat steigendem Welthandel – mit durchschnittlich $8\frac{1}{4}\%$ zulegen. Wenn mit der anziehenden inländischen Nachfrage die Importe in den Restjahren des Projektionszeitraums, also von 2012 bis 2014, stärker zunehmen, wird der Außenbeitrag dann annähernd konstant bleiben. Die großen Außenhandelsüberschüsse des Jahres 2007 werden somit nicht wieder realisiert. Zwar wird auch dieses Mal die wirtschaftliche Erholung zunächst von der Außenwirtschaft ausgehen, im restlichen Projektionszeitraum dürften allerdings die inländischen Triebkräfte überwiegen.

Das nominale Bruttoinlandsprodukt wird in den Jahren 2010 bis 2014 mit durchschnittlich $2\frac{3}{4}\%$ steigen. Dabei ist die mittelfristige Preisentwicklung zunächst relativ stark von der herrschenden Unterenauslastung geprägt. Erst im Jahr 2012 wird sie etwas anziehen und auf ihren langfristigen Trend einschwenken. Die Importpreise werden aufgrund der Annahmen zur Rohstoffpreisentwicklung nur mäßig zunehmen. Die Konsumentenpreise steigen in etwa mit derselben Rate wie die Preise im Inland. Im Projektionszeitraum wird die durchschnittliche Inflationsrate $\frac{3}{4}\%$ (BIP-Deflator) betragen.

* Dieser Beitrag wurde bereits als IWH-Pressemitteilung 79/2009 am 22. Dezember 2009 veröffentlicht.

³⁸ Zur Methodik der Vorausschätzung der mittelfristigen wirtschaftlichen Entwicklung vgl. VAN DEUVERDEN, K.; SCHEUFELE, R.: Mittelfristige Wirtschaftsentwicklung und öffentliche Finanzen, Methodischer Anhang, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 1/2009, S. 54 ff.

³⁹ Zur aktuellen Entwicklung des Produktionspotenzials Vgl. ARBEITSKREIS KONJUNKTUR: Langsame Erholung ermöglicht Einstieg in die Konsolidierung, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 1/2010, Kasten 3.

Tabelle 1:
Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis 2014¹

	2008	2009	2010	2011	2014/2010 ²	2009/2004 ²
	<i>Index/Niveau</i>	<i>Veränderung p. a. in %</i>				
Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen	2 495,80	-3,4	2,3	2,4	2¾	1¾
<i>preisbereinigt, Kettenindex</i>						
Bruttoinlandsprodukt	110,26	-4,8	1,9	1,8	2	½
Private Konsumausgaben	102,94	0,4	0,0	1,2	¾	½
Konsumausgaben des Staates	106,99	2,9	1,5	0,9	1¼	1¾
Bruttoanlageinvestitionen	105,93	-8,2	2,3	0,6	2	1¾
Exporte	168,73	-14,3	8,4	6,6	8¼	3
Importe	147,12	-8,4	6,2	6,2	7	4
<i>Deflatoren</i>						
Bruttoinlandsprodukt	109,75	1,4	0,4	0,6	¾	1¼
Private Konsumausgaben	112,79	0,0	0,4	0,5	¾	1¼
<i>Arbeitsmarkt</i>						
Erwerbstätige (Inland) (in 1 000 Personen)	40 279	0,0	-1,8	-0,6	½	1½
Arbeitnehmerentgelte (in Mrd. Euro)	1 225,06	0,2	-0,2	0,7	1¼	2¼
<i>in %</i>						
Erwerbslosenquote	7,2	7,5	8,7	9,0	8¼	9

¹ Datenstand: 14.12.2009. – ² Durchschnittliche Entwicklung. - In dieser Projektion sind die Vorausschätzungen in der mittleren Frist auf ¼-Punkte gerundet.
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Kasten 1:
Annahmen für die Projektion der deutschen Konjunktur

Die Projektion unterstellt, dass das Wachstum in allen Regionen der Welt spürbar an Fahrt gewinnen wird. Allerdings werden höhere Finanzierungskosten und weltweit anstehende Konsolidierungsmaßnahmen bis weit über das Jahr 2010 hinaus belastende Faktoren für die Realwirtschaft sein. Auch die Geldpolitik wird bestrebt sein, die stark gestiegene Liquidität zu begrenzen, und auf einen restriktiveren Kurs einschwenken.

Die USA werden im Jahr 2010 ihre Trendwachstumsrate von 2,5% nach und nach wieder erreichen und zum Ende des Jahres überschreiten. Einem dynamischen Aufschwung stehen allerdings die stark gestiegene Verschuldung und die dringend notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen entgegen. Trotzdem lässt die zuletzt beobachtete Produktivitätsentwicklung für den Zeitraum nach 2011 ein robustes Wachstum erwarten. Im Euroraum (ohne Deutschland) sind die Aussichten deutlich eingetrübt. Strukturelle Anpassungen in einer Vielzahl der Länder werden kurzfristig starken Zuwachsraten entgegenstehen. Bis in das Jahr 2011 hinein sind somit kaum Wachstumsraten von 2% und mehr zu erwarten. Erst danach dürfte eine stärkere Erholung einsetzen. In den asiatischen Ländern und in Lateinamerika wird die zuletzt sehr dynamische Entwicklung im Projektionszeitraum weiter anhalten. Vor diesem Hintergrund wird der Welthandel mit 7,8% im Jahr 2010 wieder deutlich zunehmen und bis 2014 dann durchschnittlich mit 6% zulegen.

Der Ölpreis wird im Jahr 2010 bei 80 US-Dollar liegen. Für den restlichen Projektionszeitraum wird reale Konstanz unterstellt. Der nominale Ölpreis wird daher mit den langfristigen Inflationserwartungen in den USA (2,5%) fortgeschrieben. Reale Konstanz wird außerdem für die übrigen Rohstoffpreise angenommen. Der Euro-Dollar-Wechselkurs beträgt unverändert 1,45.

Von Seiten der Finanzpolitik ist in dieser Projektion unterstellt, dass das geltende Recht über die mittlere Frist Bestand hat und Steuer- sowie Sozialgesetze unverändert gelten.

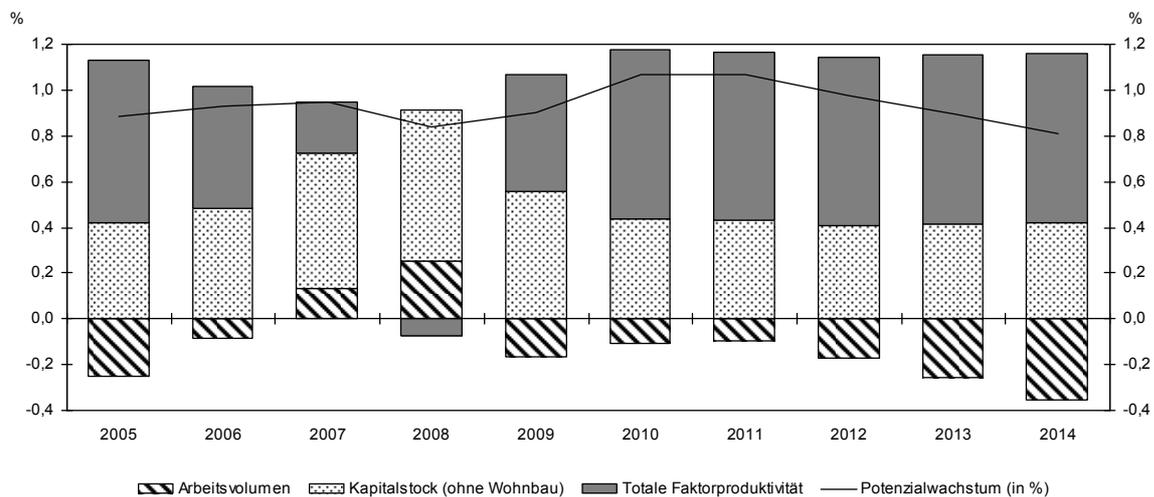
Die Löhne werden modellendogen bestimmt; sie folgen der langfristigen Entwicklung der Arbeitsproduktivität und der inländischen Preisdynamik. Darüber hinaus wird die Lohnentwicklung von den Knappheitsverhältnissen auf dem Arbeitsmarkt bestimmt.

Bei der Geldpolitik wird angenommen, dass die langfristigen Inflationserwartungen konstant bleiben und die Zinssetzung an einer geldpolitischen Reaktionsfunktion ausgerichtet bleibt. Die im Zuge der Finanzkrise stark gestiegenen Risikoaufschläge werden sich im Jahr 2010 weiter zurückbilden. Das Niveau wird danach wieder auf den langfristigen Durchschnitt einschwenken. Dies impliziert jedoch höhere Risikozuschläge als in den Boomjahren 2006 und 2007.

Kasten 2: Bestimmung und Entwicklung des Produktionspotenzials

Eine Projektion des mittelfristigen Wachstums erfordert eine Einschätzung über das Produktionspotenzial, das auch als langfristiger Produktionstrend betrachtet werden kann. Da Konjunkturschwankungen nicht über einen längeren Zeitraum hinweg sinnvoll prognostiziert werden können, konzentriert sich eine Mittel- und Langfristprojektion der Produktion auf die Einschätzung des Produktionstrends. Neben einfachen statistischen Verfahren bieten sich Methoden an, die sich an der Wachstumstheorie orientieren. Dies hat den Vorteil, dass der Produktionstrend in seine Faktoren zerlegt werden kann, die dann ökonomisch interpretierbar sind. Grundlage ist eine neoklassische Produktionsfunktion mit den Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und technischem Fortschritt. Diese Produktionsfunktion ist auch Kernstück des makroökonomischen Modells des IWH, das zur Mittelfristprojektion genutzt wird. Für den Faktor Kapital wird volle Auslastung unterstellt. Der Kapitalstock errechnet sich im Modell direkt aus den Bruttoanlageinvestitionen (ohne Wohnbauten) abzüglich Abschreibungen. Der technische Fortschritt wird über eine Wachstumszerlegung (Solow-Residuum) bestimmt. Die trendmäßige Größe errechnet sich über einen Hodrick-Prescott-Trend. Für die Projektion wird diese Trendgröße mit der durchschnittlichen Wachstumsrate der letzten 15 Jahre fortgeschrieben. Der Faktor Arbeit, definiert als gesamtwirtschaftliches Arbeitsvolumen in Stunden, setzt sich aus mehreren Teilkomponenten zusammen. Die wichtigsten sind: Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, Partizipationsquote, Erwerbsquote und die durchschnittlich geleistete Arbeitszeit.

Abbildung:
Gesamtwirtschaftliches Potenzialwachstum



IWH

Quelle: Schätzungen des IWH.

Die Abbildung zeigt die geschätzten Potenzialwachstumsraten bis 2014. Diese bewegen sich um die 1%. Die Finanzkrise wirkt sich dabei vor allem auf den technischen Fortschritt aus. Das langfristige Arbeitsvolumen ist in den Jahren 2007 und 2008 gestiegen, was zum einen aus der gestiegenen Partizipationsquote und zum anderen aus dem Absinken der strukturellen Arbeitslosenquote resultierte. Für den Projektionszeitraum wird hingegen ein negativer Wachstumsbeitrag des Faktors Arbeit erwartet. Die NAIRU wird nicht weiter absinken – damit bleibt die Erwerbsquote in etwa konstant. Die durchschnittliche Arbeitszeit wird sich trendmäßig negativ entwickeln. Noch stärker dürfte sich allerdings die rückläufige Bevölkerungsentwicklung bei Personen im erwerbsfähigen Alter auswirken, die vor allem zum Ende des Projektionszeitraums immer stärker durchschlagen wird. Dies kann auch nicht durch eine weiterhin leicht steigende Partizipationsquote kompensiert werden. Der Kapitalstock wird nicht mehr so stark zulegen wie in der letzten Boomphase zwischen 2005 und 2008, da die Investitionstätigkeit aufgrund dauerhaft gestiegener Risikozuschläge eher gedämpft sein wird.

Die zuletzt äußerst schwache Produktivitätsentwicklung sowie die gestiegene Arbeitslosigkeit werden die Lohnentwicklung (Effektivlöhne) zunächst deutlich bremsen und die Gewinne steigen vorübergehend stärker. Erst gegen Ende des Pro-

jektionszeitraums wird die Lohnentwicklung wieder aufschließen. Ab dem Jahr 2012 wird die Arbeitslosigkeit merklich zurückgehen. Dies liegt allerdings nicht nur an der mit der stärkeren wirtschaftlichen Aktivität einhergehenden Zunahme der

Beschäftigung. Die demographische Entwicklung wird das Arbeitsangebot immer kräftiger reduzieren. Alles in allem wird die Erwerbslosenquote am Ende des Projektionszeitraums knapp unter 8% liegen.

Öffentliche Finanzen

Die Entwicklung im Allgemeinen

Die derzeit hohen Defizite sind eine direkte Folge der von den Finanzmärkten ausgehenden Krise. Als sich abzeichnete, dass diese einen Absturz der Wirtschaftstätigkeit auslösen würde, wie er zuletzt zur Zeit der großen Depression stattgefunden hatte, entschloss sich die Wirtschaftspolitik dazu, massiv gegenzusteuern. Erste fiskalische Maßnahmen wurden in Deutschland noch im Oktober 2008 beschlossen. Im Dezember 2008 wurde das erste Konjunkturpaket verabschiedet, im Frühjahr 2009 legte die Regierung mit dem zweiten Konjunkturpaket nach. Die mit diesen Maßnahmen verbundenen Anregungen sind kräftig. Im Jahr 2009 erreichte der Impuls gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt eine Größenordnung von 1,4%. Im Jahr 2010 wird er sogar bei 2% liegen – auch deshalb, weil die neue Regierung bereits weitere Entlastungen auf den Weg gebracht hat.⁴⁰

Die Konjunkturpakete enthielten zu einem großen Teil Maßnahmen, die temporär begrenzt sind. Diese werden über die mittlere Frist ausgelaufen sein. Dies gilt für die Investitionsprogramme, die Abwrackprämie oder auch den Kinderbonus. Maßnahmen dieser Art erhöhen zwar die Verschuldung des Staates, sie haben aber nur geringe dauerhafte Auswirkungen auf die laufenden Staatsausgaben und -einnahmen. Lediglich in den Zinsausgaben schlagen sie sich permanent belastend nieder, denn sie sind kreditär finanziert worden. Andere aus konjunkturellen Gründen veranlasste Maßnahmen, beispielsweise die Tarifanpassung bei der Einkommensteuer oder die Erhöhung des Kindergeldes, sind dauerhafter Natur. Außerdem hat der Gesetzgeber zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichts (Pendlerpauschale und steuerliche Absetzbarkeit von Krankenkassenbeiträgen) umsetzen müssen.

⁴⁰ Das „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ hat ein Volumen von 8½ Mrd. Euro.

Ihr Gesamtvolumen wird das (strukturelle) Defizit nunmehr permanent um gut elf Mrd. Euro erhöhen.

In dem Maße, wie die Finanzkrise die reale Wirtschaft erreicht, folgen für die öffentlichen Haushalte zudem konjunkturell bedingte Minder-einnahmen und Mehrausgaben. Im Jahr 2009 waren diese Belastungen schon spürbar, gemessen am Absturz der wirtschaftlichen Aktivität aber noch relativ gering. Bisher brachen vor allem die Einnahmen aus den Gewinnsteuern ein. Der Arbeitsmarkt hat sich bis zuletzt vergleichsweise robust entwickelt und die Zahl der Erwerbstätigen ist ebenfalls noch recht hoch. Die arbeitsmarktbedingten Ausgaben sind folglich nicht so stark gestiegen, wie dies erwartet worden war, und die Lohnsteuereinnahmen und Sozialbeiträge entwickeln sich ebenfalls noch verhältnismäßig stabil.

Die Finanzentwicklung in den Jahren 2009 und 2010 ist somit bisher vor allem von den diskretionären Eingriffen geprägt. Wenn sich die Krise im Jahr 2010 stärker auf den Arbeitsmarkt auswirken wird, werden sich die öffentlichen Finanzen zusehends auch konjunkturbedingt verschlechtern. In den Jahren 2011 bis 2014 werden die öffentlichen Haushalte dann von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung determiniert. Gegen Ende des Projektionszeitraums werden sich die Haushaltsfehlbeträge mit der besseren Lage auf dem Arbeitsmarkt wieder deutlich zurückbilden.

Alles in allem werden die öffentlichen Haushalte im Jahr 2010 in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt ein Defizit von 5% aufweisen und auch im Jahr 2011 dürfte es sich bei dieser Größenordnung einpendeln (vgl. Tabelle 2). Am Ende des Projektionszeitraums wird die Defizitquote bei 2½% liegen; die Produktionslücke wird zu diesem Zeitpunkt wohl geschlossen sein.

Das Bild, das sich unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen zeichnen lässt, scheint nicht so pessimistisch, wie es die öffentliche Diskussion erwarten ließe. Noch im Sommer hätte eine deutlich negativere Wirtschaftsentwicklung vermutet werden können. Aus heutiger Sicht ist das zugrunde gelegte Szenario jenes mit der höchsten Wahrscheinlichkeit. Es unterstellt aber, dass die Finanzkrise keine Spätfolgen nach sich ziehen wird und die Wirtschaft wieder mit der gleichen Potenzialrate wächst wie zuvor. In der mittleren

Tabelle 2:
 Finanzwissenschaftliche Kennziffern¹ 2009 bis 2014
 - in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt -

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Finanzierungssaldo	-3,1	-5,0	-5,1	-4¼	-3¾	-2½
Einnahmen des Staates	44,3	42,8	42,1	42½	42	42
Steuern	23,3	22,1	21,8	22½	22½	22¾
Sozialbeiträge	17,2	17,0	16,7	16¼	16	16
Ausgaben des Staates	47,4	47,8	47,1	46¾	45¾	44¾
Arbeitnehmerentgelte	7,4	7,3	7,2	7¼	7	7
Vorleistungen	4,7	4,7	4,7	4¾	4¾	4¾
Soziale Sachleistungen	8,1	8,2	8,3	8½	8½	8½
Monetäre Sozialleistungen	18,5	18,9	18,5	18	17½	16½
Zinsausgaben	2,7	2,8	3,0	3	3	3
Bruttoinvestitionen	1,7	1,8	1,5	1¼	1¼	1¼

¹ In Abgrenzung der VGR. - In den Jahren 2012 bis 2014 auf ¼-Prozentpunkte gerundet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Frist wirken die automatischen Stabilisatoren daher entlastend auf die öffentlichen Haushalte.

Außerdem basiert die Projektion auf der Annahme, dass für die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Status quo gilt, dass also die geltende Rechtslage für die Zukunft fortgeschrieben wird.⁴¹ Der auf dieser Grundlage basierende finanzpolitische Kurs muss als zurückhaltend charakterisiert werden. So wird beispielsweise die Rentenanpassung nach geltender Rechtslage in der mittleren Frist nur gering sein. Ob ein solch niedriger Anstieg politisch über einen längeren Zeitraum durchsetzbar ist, bleibt abzuwarten. Auch wurde zwar das „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ in die Projektion eingestellt, denn es ist bereits beschlossen. Andere Ankündigungen der Regierung, beispielsweise das Betreuungsgeld für Kinder ab dem Jahr 2013, die im Gesetzgebungsverfahren noch nicht so weit gediehen sind, werden hingegen nicht berücksichtigt.⁴² Bei einer verhalteneren wirtschaftlichen Entwicklung oder einer expansiven Aus-

richtung der Finanzpolitik werden die Defizite deutlich größer ausfallen.

Die Entwicklung im Einzelnen: Einnahmen

Die Finanzkrise hat die Realwirtschaft erreicht, sie wird sich nun in den öffentlichen Haushalten niederschlagen. Gleitet die Wirtschaft in einen Abschwung oder gar in eine Rezession, sind es die Gewinneinkommen, die zuerst reagieren. Auch in dieser Krise war es so, und die Gewinne brachen ein. Bereits im Jahr 2009 folgten die Gewinnsteuern dieser Entwicklung. Die Körperschaftsteuer sank um zehn Mrd. Euro. Zwar ist dieser Rückgang nicht allein konjunkturell begründet – viele Unternehmen hatten wohl ihre Vorauszahlungen im Jahr 2008 noch nicht dem neuen, günstigeren Steuerrecht angepasst –,⁴³ doch haben gerade die Gewinne der als Körperschaften geführten Unternehmen überproportional nachgegeben. Die veranlagte Einkommensteuer sank gegenüber 2008 um sieben Mrd. Euro. Bei dieser Steuer werden vor allem Personengesellschaften und Selbstständige veranlagt. Deren Einkommen gingen nicht ganz so kräftig zurück wie die der Kapitalgesellschaften, sodass sich das Aufkommen hier immer noch auf einem

⁴¹ Zur Annahme des Status quo vgl. VAN DEUVERDEN, K.; SCHEUFELE, R., a. a. O., S. 45.

⁴² Es ist absehbar, dass die EU-weite Regelung der Versteigerung der Zertifikate für CO₂-Emissionen ab dem Jahr 2013 eine andere sein wird. Nach wie vor ist aber unklar, wie die Nachfolgeregelung aussehen wird. Auch diese Änderung ist nicht berücksichtigt.

⁴³ Im Vorjahr war das Aufkommen aus der Körperschaftsteuer zwar gesunken, allerdings um weniger als aufgrund der Unternehmensteuerreform, bei der der Steuersatz auf 15% reduziert worden war, zu erwarten gewesen wäre.

vergleichsweise hohen Niveau befindet. Gewinn- und Vermögenseinkommen sind auch die Bemessungsgrundlage der nichtveranlagten Steuern vom Ertrag und der Abgeltungsteuer. Auch hier zeigten sich die Auswirkungen der Finanzkrise bereits im Aufkommen.

Im Jahr 2010 werden die Folgen der Finanzkrise noch auf die Gewinneinkünfte ausstrahlen. Zwar werden diese gegenüber dem Vorjahr wieder spürbar zulegen, allerdings von einem recht niedrigen Niveau aus. Bei dieser Gewinnentwicklung werden die Körperschaftsteuereinnahmen im Jahr 2010 noch einmal sinken. Danach werden sie nur langsam wieder zunehmen, denn in der Krise dürften vermehrt Verlustrückstellungen gebildet worden sein; zudem dürfte die Anpassung der Vorauszahlungen zeitverzögert erfolgen. Erst gegen Ende des Projektionszeitraums wird das Körperschaftsteueraufkommen wieder das Niveau erreicht haben, das es vor der Krise hatte. Die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer werden hingegen auch weiterhin nicht so drastisch einbrechen wie bei der Körperschaftsteuer. Die Krise wird zwar auch bei kleineren Dienstleistern und Selbstständigen dann spürbarer sein, dennoch sind die Amplituden der Einkommensschwankungen hier geringer. Insgesamt werden die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer im Projektionszeitraum trotz wirtschaftlichen Einbruchs relativ stabil bleiben und im Jahr 2014 deutlich über dem Niveau liegen, das sie im Jahr 2008 hatten. Auch die Einnahmen aus der Abgeltungsteuer und den nichtveranlagten Steuern vom Ertrag werden im Jahr 2010 nochmals sinken. Danach ist aber davon auszugehen, dass mit zunehmenden Gewinnen auch die Ausschüttungen und Dividendenzahlungen wieder zulegen. Außerdem werden die Zinsen bei anziehender Konjunktur steigen. Dann wird auch das Aufkommen der auf diese Vermögenseinkommen zu entrichtenden Steuern wieder zulegen. Alles in allem gehen die Gewinnsteuern im Jahr 2010 nochmals deutlich und sogar im Jahr 2011 noch einmal leicht zurück. Das Niveau, das die Gewinnsteuern zusammengenommen im Jahr 2008 erreicht hatten, werden sie nach der hier vorgelegten Projektion im Jahr 2013 wieder erreichen.

Eine der aufkommenstärksten Steuern ist die Lohnsteuer. Im Jahr 2009 sind hier die Einnahmen gesunken, allerdings um lediglich 1,7% – und dies,

obwohl mit dem Konjunkturpaket II rückwirkend eine Tarifsenkung in Kraft trat.⁴⁴ Zum einen waren die Tarifabschlüsse in den Jahren 2008 und 2009 recht hoch. Zum anderen wirkt hier vor allem, dass sich der Arbeitsmarkt nach wie vor verhältnismäßig robust entwickelt und die Zahl der Arbeitnehmer jahresdurchschnittlich nahezu konstant blieb. Die noch relativ hohe Zahl der Arbeitnehmer ist allerdings auch der starken Inanspruchnahme der Kurzarbeiterregelung zu verdanken. Die Politik hatte, mit dem Ziel, die krisenbedingten Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt abzufedern, dieses Instrument deutlich attraktiver ausgestaltet.⁴⁵ Im Jahr 2010 wird die Kurzarbeit immer noch eine große Rolle spielen. Alles in allem wird die Zahl der Arbeitnehmer jedoch deutlich zurückgehen, und auch im Jahr 2011 wird noch Beschäftigung abgebaut. Außerdem werden auch die Tarifabschlüsse nicht mehr so hoch sein wie zuvor. Die Lohnsumme wird zwar wieder steigen – aber nur wenig. Dabei werden die Lohnzuwächse pro Kopf allerdings in beiden Jahren durch den Abbau der Kurzarbeit höher ausfallen als sonst.⁴⁶ Angesichts des Anstiegs der Arbeitslosigkeit werden die Tarifparteien auch im weiteren Projektionszeitraum einen moderaten

⁴⁴ In Abgrenzung der Finanzstatistik ist die Lohnsteuer im Jahr 2009 um 5,2% gesunken. Dies liegt daran, dass hier das Kindergeld gegengerechnet wird. Dieses war zu Beginn des Jahres erhöht worden und im Frühjahr wurde ein einmaliger Kinderbonus gezahlt. Auch im Jahr 2010 wird sich die Lohnsteuer in finanzstatistischer Abgrenzung deutlich schlechter entwickeln als in Abgrenzung der VGR, denn das Kindergeld wird zu Beginn des Jahres nochmals angehoben.

⁴⁵ Die Gelder, die der Staat bei Kurzarbeit den Beschäftigten als Ausgleich zahlt, werden in der VGR bei den Transfers und Subventionen berichtet. Trotz der hohen Tarifabschlüsse sanken durch die Kurzarbeit daher die Bruttolöhne und -gehälter; stärker noch ist die Lohnsumme pro Kopf gesunken, denn die Zahl der Beschäftigten verringert sich durch Kurzarbeit nicht. Damit mindern sich die progressionsbedingten Mehreinnahmen bei der Lohnsteuer.

⁴⁶ Da die Zahl der Beschäftigten durch Kurzarbeit nicht berührt wird, die ausgewiesenen Bruttolöhne und -gehälter aber gesenkt werden, wurde die Lohnentwicklung pro Kopf im Jahr 2009 geringer ausgewiesen als sonst. Diese Entwicklung wird sich in den Jahren, in denen die Kurzarbeit nun nach und nach eine geringere Rolle spielt, umdrehen, die Lohnsteigerungen pro Kopf werden dann also höher ausgewiesen werden. Die Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigten sind dabei von entscheidender Bedeutung für die Anpassung der gesetzlichen Renten und – daran anknüpfend – des Arbeitslosengeldes II sowie des Wohngeldes.

Kurs verfolgen. Alles in allem werden die Lohnsteuereinnahmen im Jahr 2010 daher deutlich zurückgehen und in den Folgejahren nur sehr verhalten zunehmen. Erst zum Ende des Projektionszeitraums, wenn sich die Beschäftigung wieder kräftig erhöht und dann auch die Lohnabschlüsse wieder höher ausfallen dürften, werden die Einnahmen aus der Lohnsteuer stärker steigen.

Im Jahr 2009 ist zudem das Aufkommen der indirekten Steuern zurückgegangen. Dies liegt hauptsächlich an den Gewerbesteuereinnahmen. Obwohl die Bemessungsgrundlage dieser Steuer mehr oder weniger der Gewinn eines Unternehmens ist, ist sie dem Charakter nach eine indirekte Steuer, denn sie belastet den stehenden Gewerbebetrieb. Wie die Gewinnsteuern ist auch die Gewerbesteuer im Jahr 2009 bereits eingebrochen und die Einnahmen waren neun Mrd. Euro geringer als im Jahr zuvor. Im Jahr 2010 wird das Gewerbesteueraufkommen nochmals zurückgehen. Danach wird in der vorliegenden Projektion aber wieder von einem relativ zügigen Anstieg ausgegangen; am Ende des Projektionszeitraumes wird es ein deutlich höheres Niveau als vor der Krise aufweisen.

Die quantitativ bedeutendste indirekte Steuer ist die Mehrwertsteuer. Gemessen am Ausmaß der Rezession hätten die Mehrwertsteuereinnahmen drastisch zurückgehen müssen. Sie sind allerdings gestiegen. Dies liegt daran, dass der Einbruch der wirtschaftlichen Aktivität von der ausländischen Nachfrage ausging und Exporte nicht mehrwertsteuerbelastet sind. Hingegen hat der (nominale) inländische Konsum zugenommen. Im weiteren Projektionszeitraum wird die Entwicklung der Mehrwertsteuer von der Binnennachfrage bestimmt werden.

Neben einer Vielzahl kleinerer Steuern wird das Aufkommen der indirekten Steuern von der Energiesteuer und der Tabaksteuer bestimmt. Erstere entwickelt sich seit längerem schwach. Die Energiepreissteigerungen der vergangenen Jahre haben sich in einem sparsameren Verbrauch niedergeschlagen. Auch die Einnahmen aus der Tabaksteuer entwickeln sich seit Jahren eher verhalten, denn die veränderte Wertschätzung des Rauchens in der Gesellschaft schränkt den Tabakkonsum zusehends ein.

Alles in allem sind die Steuereinnahmen im Jahr 2009 um gut 5% gesunken und werden auch im Jahr 2010 mit 3% noch einmal deutlich zurück-

gehen (vgl. Tabelle 3). Im Jahr 2011 werden sie dann wieder steigen, wenn auch nur wenig. In den Restjahren 2012 bis 2014 werden sie durchschnittlich mit gut 4% zunehmen.

Tabelle 3:
Jahresdurchschnittliche Veränderung ausgewählter Kennziffern der Einnahmeseite¹
- in % -

	2009	2010	2014/ 2010 ²	2009/ 2005 ²
Einnahmen insgesamt	-2,2	-1,1	1¾	2½
<i>Darunter:</i>				
Steuern	-5,1	-3,0	2¼	3¼
Sozialbeiträge	1,8	1,2	1	1

¹ In Abgrenzung der VGR. – ² Durchschnittliche Entwicklung. - In den Jahren 2012 bis 2014 auf ¼-Prozentpunkte gerundet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Die Einnahmen aus Sozialbeiträgen sind im Jahr 2009 um 1,8% gestiegen – obgleich sowohl die Bruttolöhne und -gehälter als auch der kumulierte Beitragssatz gegenüber dem Vorjahr gesunken sind.⁴⁷ Die Beitragseinnahmen hätten also ebenfalls sinken müssen. Allerdings ist die Zunahme der Beiträge statistisch überzeichnet. Seit dem 1. Januar 2009 besteht nicht nur für Arbeitnehmer, sondern auch für Selbstständige eine Versicherungspflicht und die privaten Krankenkassen müssen einen Basistarif anbieten. Diese Änderungen führten dazu, dass in der VGR zuvor als Prämien klassifizierte Zahlungen nunmehr als Beiträge verbucht werden.

⁴⁷ Häufig spielt der kumulierte Beitragssatz zur Sozialversicherung in der politischen Diskussion eine Rolle. Wie schon die Vorgängerregierung will auch die schwarz-gelbe Koalition den kumulierten Beitragssatz unter 40% halten. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass in diesen offiziellen Rechnungen nur die paritätisch finanzierten Beitragssatzzahlungen berücksichtigt werden. Bereits seit dem Jahr 2005 tragen die Versicherten der gesetzlichen Krankenversicherung darüber hinaus einen zusätzlichen Beitragssatz von 0,9 Prozentpunkten, der der Finanzierung von Zahnersatzleistungen dient. Seit Juli 2007 wird für Kinderlose in der Pflegeversicherung ein zusätzlicher Beitragssatz erhoben. Darüber hinaus besteht seit dem 1. Januar 2009 für die gesetzlichen Krankenkassen die Notwendigkeit, einen Zusatzbeitrag zu erheben, wenn sie nicht mit den aus dem Gesundheitsfonds zugewiesenen Beiträgen auskommen. Auch diese etwaigen Zusatzbeiträge werden vollständig von den Arbeitnehmern zu tragen sein.

Mit der Reform im Gesundheitswesen wird seit Anfang 2009 ein einheitlicher Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung festgelegt. Dieser war zu Beginn des Jahres 2009 auf 15,5% festgesetzt worden. Kommt eine einzelne Kasse mit den Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds nicht aus, so muss sie nach neuer Rechtslage einen Zusatzbeitrag erheben.⁴⁸ Eine der Maßnahmen zur Belebung der Konjunktur bestand darin, den gesetzlich fixierten Beitragssatz Mitte des Jahres wieder auf 14,9% zurückzunehmen. Für die Krankenkassen zeichnet sich nun eine defizitäre Entwicklung ab. Im Jahr 2010 erhalten sie vom Bund ein nichtrückzahlbares Darlehen in Höhe von 3,9 Mrd. Euro. Ob diese Finanzausstattung ausreichen wird, damit die Krankenkassen im Jahr 2010 keinen Zusatzbeitrag erheben müssen, erscheint fraglich. Der Schätzerkreis beim Gesundheitsministerium geht davon aus, dass die Krankenversicherung ein Defizit von vier Mrd. Euro aufweisen wird. Diesen Berechnungen dürfte im Vergleich zu der hier vorgelegten Projektion eine verhaltenere Einschätzung der Wirtschaftsentwicklung und damit der Beschäftigten- und der Lohnentwicklung zugrunde liegen. Dennoch werden auch bei der hier vorgelegten, optimistischeren Projektion bei einzelnen Kassen die Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds nicht ausreichen. Über die mittlere Frist werden die Krankenkassen dann eine deutlich defizitäre Finanzentwicklung aufweisen – und dies, obwohl die regulären Bundeszuschüsse bis zum Jahr 2012 schrittweise zunehmen werden. Die Höhe der Zusatzbeiträge ist jedoch begrenzt; eine Anhebung des gesetzlich fixierten Beitragssatzes wird auf Dauer nicht zu vermeiden sein.⁴⁹

Der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung bleibt über den ganzen Projektionszeitraum unverändert bei 19,9%. Nach dem Gesetz kann er sinken, wenn die Schwankungsreserve das 1,5fache einer Monatsausgabe übersteigt. Nach

⁴⁸ Die Beitragseinnahmen fließen an den Gesundheitsfonds; dieser führt zwischen den einzelnen Krankenkassen noch einen Risikostrukturausgleich durch. Im Jahr 2009 erhob lediglich eine Krankenkasse einen Zusatzbeitrag und diese Kasse hatte eine extrem ungünstige Mitgliederstruktur.

⁴⁹ Einzig ein Erfolg bei der Eindämmung der Kostendynamik im Gesundheitssystem könnte dies vermeiden. Im Projektionszeitraum ist die Krankenversicherung der Sozialversicherungszweig, bei dem die Ausgaben am kräftigsten zunehmen.

heutigen Schätzungen dürfte dies nunmehr im Jahr 2015 der Fall sein.⁵⁰ Der Beitragssatz zur Pflegeversicherung ist Mitte des Jahres 2008 auf 1,95% erhöht worden. Hier ist angenommen, dass er auf diesem Niveau bis zum Ende des Projektionszeitraumes gehalten werden kann.⁵¹

In der Arbeitslosenversicherung wurde der Beitragssatz zu Beginn des Jahres 2009 (temporär) auf 2,8% reduziert. Zu Beginn des Jahres 2011 soll er nach geltender Rechtslage auf 3% erhöht werden; diese Maßnahme war Bestandteil der Konjunkturpakete der Bundesregierung und ist mit dafür verantwortlich, dass die Bundesagentur für Arbeit (BA) 2009 defizitär abgeschlossen hat. Als einziger Sozialversicherungszweig ist die BA zudem bei den Beitragseinnahmen in vollem Umfang von der Kurzarbeit betroffen. Während sie auf das von ihr gewährte Kurzarbeitergeld Beiträge an die anderen Sozialkassen leistet, entfallen bei ihr diese Beitragseinnahmen vollständig. Alles in allem wird auf Grundlage der vorhergesagten Arbeitsmarktentwicklung der Haushalt der BA bis in das Jahr 2013 hinein defizitär bleiben. Dennoch ist in dieser Projektion entsprechend den heutigen Planungen lediglich die Anhebung des Beitragssatzes zum 1. Januar 2011 um 0,2 Prozentpunkte unterstellt.⁵²

Da die Beitragssätze im Projektionszeitraum alles in allem konstant gehalten werden – allein bei der BA kommt es zu dem beschriebenen geringen Anstieg –, wird das Beitragsaufkommen in der mittleren Frist von der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter determiniert. Mit dem Abbau der Kurzarbeit gilt dies auch wieder für das Beitragsaufkommen der Arbeitslosenversicherung. Jahresdurchschnittlich werden die Sozialbeiträge in den Jahren 2010 bis 2014 mit 1% zulegen.

⁵⁰ Hierbei ist unterstellt, dass die dämpfenden Faktoren in der Rentenformel, die im Projektionszeitraum die Rentensteigerung deutlich drücken, auch umgesetzt werden.

⁵¹ Dies bedeutet, dass die Pflegeversicherung über den Mittelfristzeitraum leicht defizitär abschließen wird. Während die Einnahmen in Anlehnung an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung geringfügig steigen, werden ihre Ausgaben etwas stärker zunehmen, denn die Leistungen werden in drei Schritten angehoben. Ab dem Jahr 2015 sollen die Leistungen dann an die Preisentwicklung der vergangenen drei Kalenderjahre angepasst werden.

⁵² Implizit ist damit angenommen, dass der Bund auch über die bereits zugesagten Zuschüsse hinaus für Defizite der BA einsteht.

Die übrigen Einnahmen werden im Projektionszeitraum mit durchschnittlich knapp 2% zunehmen. Im entsprechenden Fünf-Jahres-Zeitraum 2004 bis 2009 sind sie demgegenüber mit knapp 2½% gestiegen. Die nunmehr geringeren Steigerungsraten sind auf zwei Faktoren zurückzuführen. Hier werden die an den Staat ausgeschütteten Bundesbankgewinne ausgewiesen. Für diese ist in der Projektion keine Dynamik unterstellt. Auch werden die von Dritten an den Staat geleisteten Vermögensübertragungen und -einkommen berichtet. Im Gefolge der Finanzkrise dürften die Zinseinnahmen des Staates aufgrund der gewährten Bürgschaften und Garantien zwar deutlich zunehmen, allerdings werden diese Mehreinnahmen zeitlich begrenzt anfallen. Hier ist unterstellt, dass die Zinseinkünfte am Ende des Projektionszeitraums wieder auf ihrem langjährigen Niveau liegen. Alles in allem werden die Einnahmen des Staates insgesamt mit jahresdurchschnittlich 1¾% steigen.

Die Entwicklung im Einzelnen: Ausgaben

Nach einem erfolgreichen Konsolidierungskurs lag die Staatsquote im Jahr 2008 bei 43,7% – fünf Jahre zuvor war sie um fast fünf Prozentpunkte höher ausgefallen. Im Jahr 2009 schnellte sie wieder hoch – auf 47,4%; die Ausgaben haben im Vergleich zum Vorjahr um 4,8% zugenommen. Zum einen spiegelt sich hier die Rezession wieder. Zum anderen haben aber vor allem die mit den Konjunkturpaketen beschlossenen ausgabeseitigen Maßnahmen den hohen Anstieg verursacht. Die Entwicklung der Ausgaben wird in Tabelle 4 dargestellt.

Es zeigt sich, dass nahezu alle größeren Ausgabepositionen im Jahr 2009 deutlich gestiegen sind. Die Arbeitnehmerentgelte haben noch stärker zugelegt als im Jahr 2008, als sie nach Jahren der Lohnzurückhaltung erstmals wieder merklich zugenommen hatten. Im Jahr 2010 stehen für Bund und Kommunen Tarifverhandlungen an; für die Länder läuft der Tarifvertrag bis Ende 2010. In den ostdeutschen Ländern werden allerdings zum 1. Januar 2010 die oberen Tarifgruppen an das Westlohniveau angeglichen.⁵³ Im Projektionszeitraum ist unterstellt, dass die Löhne im öffentlichen

Sektor wie in der Gesamtwirtschaft zulegen werden. Da sich die Effektivlöhne pro Kopf aufgrund der zunehmenden Arbeitslosigkeit nur sehr verhalten entwickeln, ist dies gleichbedeutend mit einem deutlich restriktiven Anstieg der Personalausgaben. Es bleibt abzuwarten, ob dieser Kurs politisch durchsetzbar sein wird.⁵⁴ Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass der Personalbestand über die mittlere Frist weiter zurückgeführt wird. Unter diesen Annahmen werden die Arbeitnehmerentgelte im Projektionszeitraum mit durchschnittlich 1¼% zunehmen, nach 1% im entsprechenden Zeitraum zuvor.

Tabelle 4:
Jahresdurchschnittliche Veränderung ausgewählter Kennziffern der Ausgabenseite¹
- in % -

	2009	2010	2014/ 2010 ²	2009/ 2005 ²
Ausgaben insgesamt	4,8	3,1	1½	2
<i>darunter:</i>				
Arbeitnehmerentgelte	3,5	1,1	1¼	1
Vorleistungen	6,0	2,4	2¾	4½
Soziale Sachleistungen	5,7	3,1	3¼	3¾
Monetäre Sozialleistungen	6,0	4,3	½	1
Subventionen	12,3	-4,4	-1	2
Bruttoinvestitionen	6,8	9,1	-2¾	5
Zinsausgaben	-4,7	7,9	6	½

¹ In Abgrenzung der VGR. – ² Durchschnittliche Entwicklung. - In den Jahren 2012 bis 2014 auf ¼ Prozentpunkte gerundet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Auch die Vorleistungen haben im Jahr 2009 mit 6% kräftig zugenommen.⁵⁵ Hier schlägt sich ein – wenn auch geringer – Teil der Mehrausgaben aus den Konjunkturprogrammen nieder. So dürften die „investiven Mittel“ in Abgrenzung der VGR teilweise als Vorleistung verbucht werden. Zudem wurden Mittel für Forschung und Entwicklung in den Konjunkturpaketen bereitgestellt; diese führen zum Teil ebenfalls zu einem Anstieg der Vorleistungen. Ab dem Jahr 2011 entfallen diese auf die

⁵³ Damit ist 20 Jahre nach der deutschen Einheit bei der Entlohnung im öffentlichen Dienst die Angleichung abgeschlossen.

⁵⁴ Die Gewerkschaft ver.di hat bereits eine Forderung von 5% erhoben.

⁵⁵ Allerdings waren sie bereits im Vorjahr deutlich gestiegen, denn der Ausgabekurs war im Zuge des Aufschwungs und der Erfolge bei der Haushaltskonsolidierung deutlich gelockert worden.

Konjunkturpakete zurückgehenden Mehrausgaben. In der mittleren Frist wird der Anstieg der Vorleistungen dann nur noch moderat sein – auch weil die leeren Haushaltskassen einen sparsameren Kurs erzwingen werden. Für die Restjahre ist ein Anstieg von 3¼% prognostiziert

Die sozialen Sachleistungen haben im Jahr 2009 deutlich expandiert, mit 5,7%. Hier finden sich insbesondere die Ausgaben der Krankenkassen für Arzneimittel, aber auch Ausgaben der Krankenhäuser. Die Dynamik konnte bei diesen Ausgaben bisher durch keine der Reformen im Gesundheitswesen nachhaltig gebremst werden. Der Anstieg im Jahr 2009 war allerdings aufgrund diskretionärer Maßnahmen wie den Beschlüssen zur Krankenhausfinanzierung, der teilweisen Übernahme von Kosten, die den Krankenkassen durch die Anhebung der Ärztevergütung entstehen, u. a. überdurchschnittlich hoch. Nach dem Abklingen dieser Sondereffekte wird die Dynamik dann im weiteren Projektionszeitraum wieder so groß sein wie vor den diskretionären Eingriffen; die sozialen Sachleistungen werden durchschnittlich mit gut 3¼% zulegen.

Der größte Teil der staatlichen Ausgaben entfällt auf die monetären Sozialleistungen. Ihre Entwicklung wird durch eine Vielzahl einzelner Leistungen bestimmt. Im Jahr 2009 haben sie mit 6% zugenommen. Der hohe Anstieg ist zum einen durch Maßnahmen bedingt, die zur Anregung der Konjunktur beschlossen worden waren. So war das Kindergeld erhöht worden und ein Kinderbonus wurde gewährt. Gleichzeitig sind die Renten Mitte des Jahres stark angehoben worden, zum einen weil die Lohnentwicklung im Vorjahr recht kräftig war, zum anderen weil in den Jahren 2008 und 2009 die dämpfende Wirkung des Riesterfaktors in der Rentenformel ausgesetzt worden war. Hinzu kommt, dass die Arbeitslosigkeit bisher zwar nicht so stark gestiegen ist, wie ursprünglich erwartet worden war. Dennoch hat sie 2009 um 160 000 Personen zugenommen. Dies schlägt sich in den Ausgaben der Arbeitslosenversicherung nieder. Zudem wirkt auch die kräftige Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes ausgabensteigernd.⁵⁶

⁵⁶ Allerdings werden die Ausgaben der BA für Kurzarbeitergeld nicht vollständig hier ausgewiesen; teilweise werden sie in der Systematik der VGR auch bei den Subventionen berichtet.

Im Jahr 2010 werden die monetären Sozialleistungen noch einmal um 4,3% zunehmen. Zum einen hat sich die Regierung mit dem so genannten „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ auf eine abermalige Erhöhung des Kindergeldes geeinigt.⁵⁷ Zum anderen wird in dieser Projektion eine Zunahme der Arbeitslosigkeit um 540 000 Personen erwartet. Die Ausgaben für Lohnersatzleistungen werden kräftig steigen. Die Ausgaben für Kurzarbeitergeld werden dagegen nur leicht zurückgehen, denn im Jahresdurchschnitt ist die Zahl der Kurzarbeiter noch immer hoch. In der ersten Jahreshälfte wirkt zudem die hohe Rentenanpassung des Vorjahres ausgabensteigernd. Im Jahr 2010 wird diese hingegen wohl bei nahe null liegen, denn die Löhne und Gehälter sind im Vorjahr leicht gesunken.

Im Jahr 2011 werden die monetären Sozialleistungen noch einmal etwas zulegen, bevor sie in den Restjahren um durchschnittlich ¾% pro Jahr zurückgehen werden. Die Ausgaben des Staates für Lohnersatzleistungen steigen bis Mitte 2011 noch stark und bleiben auf hohem Niveau. Mit dem Rückgang der Zahl der Arbeitslosen in den Restjahren werden sie dann aber kräftig sinken. Die Renten werden nach geltender Rechtslage auch in den Restjahren nahezu stagnieren, denn die Lohnzuwächse in der Gesamtwirtschaft sind nach wie vor gering. Zudem war neben der Aussetzung des Riesterfaktors bereits der Nachhaltigkeitsfaktor in den Jahren 2005 und 2006 ausgeblendet worden. Nach geltendem Recht sind diese rentendämpfenden Wirkungen nun nachzuholen.⁵⁸ Ohne diskretionäre Eingriffe wird das Kindergeld demographiebedingt zurückgehen. Weitere diskretionäre Maßnahmen in den Jahren 2011 bis 2014 sind noch nicht gesetzlich beschlossen und folglich nicht in die Projektion eingestellt.⁵⁹

Die sonstigen laufenden Transfers haben im Jahr 2009 ebenfalls deutlich zugenommen. Hier wird die Abwrackprämie ausgewiesen, die zur Stützung der Konjunktur bei Kauf eines neuen und Verschrot-

⁵⁷ War das Kindergeld im Vorjahr um zehn Euro pro Kind angehoben worden, so liegt die Erhöhung im Jahr 2010 bei 20 Euro.

⁵⁸ Nach geltendem Recht wird die Rentenanpassung bis zur nachgeholtten Dämpfung halbiert.

⁵⁹ Allerdings beabsichtigt die Regierung im Jahr 2013 ein Betreuungsgeld einzuführen, das wohl Kosten in Höhe von zwei Mrd. Euro verursachen dürfte.

tung eines mindestens neun Jahre alten Automobils beantragt werden konnte. Im restlichen Projektionszeitraum werden diese Übertragungen von der Entwicklung der BNE-Eigenmittel bestimmt, einer Finanzierungsquelle der Europäischen Union.

Die Subventionen sind im Jahr 2009 überdurchschnittlich gestiegen. Dies liegt auch daran, dass in der Systematik der VGR ein Teil des Kurzarbeitergeldes als Subvention verbucht wird. Nach dem Abbau der Kurzarbeit werden auch die Subventionen sich wieder verhalten entwickeln. Die geleisteten Vermögenstransfers nehmen über den Projektionszeitraum deutlich ab. Hier wird die Eigenheimzulage verbucht, die nach ihrer Abschaffung bis zum Jahr 2012 jährliche Minderausgaben in Höhe von 1,3 Mrd. Euro generiert.⁶⁰

Die Investitionsausgaben des Staates haben im Jahr 2009 um knapp 7% zugenommen – und dies, obwohl die Bruttoinvestitionen bereits im Vorjahr deutlich zugelegt hatten; im Jahr 2010 werden sie um nochmals 9% steigen. War es im Jahr 2008 noch die gute Kassenlage der Kommunen – deren Haupteinnahmequelle, die Gewerbesteuer, erbrachte ein Rekordaufkommen –, die diesen Investitionsanstieg ermöglichte, so geht die Zunahme in den Folgejahren auf die Konjunkturprogramme zurück. Bereits im ersten Konjunkturpaket hatte der Bund beschlossen, sein Investitionsvolumen in den Jahren 2009 und 2010 um jeweils eine Mrd. Euro aufzustocken. Im zweiten Konjunkturpaket stellte der Bund ein Volumen von zehn Mrd. Euro bereit, das für kommunale Investitionsprojekte verwendet werden soll; die Summe muss von den Ländern kofinanziert werden. In der hier vorgestellten Projektion wird davon ausgegangen, dass die bereitgestellten Mittel auch wirklich verbaut werden. Der vorhergesagte Anstieg der Investitionen ist unter dieser Annahme allerdings eher schwach, denn die Gewerbesteuereinnahmen sind im Jahr 2009 drastisch eingebrochen und die Kommunen dürften mit dem Zurückbleiben der Steuereinnahmen nicht durch das Konjunkturprogramm geförderte Investitionsprojekte zurückstellen. Im Jahr 2011 werden die Investitionen teilweise wohl noch durch die Konjunkturpakete beeinflusst, denn es ist davon auszugehen, dass nicht alle angestoßenen Projekte im

Jahr 2010 zum Abschluss gebracht werden können. Mit Auslaufen der Programme muss das Investitionsvolumen der öffentlichen Hand jedoch regelrecht einbrechen, soll wieder ein Normalniveau erreicht werden. Unter Berücksichtigung der steuerlichen Einnahmehasis und des Umstandes, dass viele Kommunen durch die Mittel der Konjunkturpakete in der Lage waren, lang aufgeschobene Ersatzinvestitionen vorzunehmen, werden die staatlichen Investitionen in den Restjahren mit jahresdurchschnittlich 2¾% zurückgehen.

Im Jahr 2009 war die Neuverschuldung hoch. Doch die Zinsausgaben, die der Staat in diesem Jahr zu entrichten hatte, waren ausgesprochen niedrig; gegenüber dem Vorjahr sanken sie um 4,7%. Auf den ersten Blick ist dies ein überraschender Befund. Er erklärt sich damit, dass die Neuverschuldung gemessen an den konjunkturpolitischen Impulsen noch relativ niedrig blieb.⁶¹ Vor allem aber zeigt sich, dass der Staat von den niedrigen Zinssätzen profitiert. In der Krise sind diese so niedrig wie schon lange nicht mehr und der Staat ist ein Schuldner hoher Bonität. Seine kurzfristigen Kreditkonditionen sind günstig und der Bund betreibt ein aktives Kreditmanagement, um Zinsdifferenzen auszunutzen. Diese Verschuldungsstruktur hat allerdings dann einen Nachteil, wenn die Zinsen wieder zu steigen beginnen. Nach der hier vorliegenden Projektion wird dies ab Mitte des Jahres 2010 der Fall sein. Zudem wird sich die hohe Neuverschuldung in der mittleren Frist immer stärker im Schuldenstand und somit auch im Schuldendienst niederschlagen. Im Jahr 2010 werden die Zinsausgaben mit knapp 8% zunehmen. Im Jahr 2011 wird dann sogar ein Anstieg von 10,7% vorhergesagt. In den Restjahren beträgt die durchschnittliche Zunahme 4%.

Insgesamt werden die Ausgaben des Staates in den Jahren 2010 bis 2014 jahresdurchschnittlich um 1½% steigen; im entsprechenden Zeitraum zuvor nahmen sie mit knapp 2% zu. Die Staatsquote wird damit von 47,4% im Jahr 2009 auf 44¾% am Ende des Projektionszeitraums gesunken sein. Die Veränderung der Ausgabenstrukturen kann Tabelle 5 entnommen werden.

⁶⁰ Im Jahr 2013 wird nochmals ein kleinerer Betrag aufkommenserhöhend wirken.

⁶¹ Investitionsprojekte liefen frühestens im Sommer 2009 an und selbst die Abwrackprämie wurde schwerpunktmäßig im zweiten Halbjahr ausgezahlt. Teilweise wird sie sogar noch im Jahr 2010 fließen.

Tabelle 5:
Struktur der öffentlichen Ausgaben¹
- in % -

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ausgaben insgesamt	100	100	100	100	100	100
Arbeitnehmerentgelte	15,6	15,3	15,3	15½	15½	15½
Vorleistungen	9,9	9,8	9,9	10	10¼	10½
Soziale Sachleistungen	17,2	17,2	17,6	18	18½	18¾
Monetäre Sozialleistungen	39,1	39,5	39,3	38½	38	37¼
Subventionen	2,8	2,6	2,5	2½	2½	2½
Bruttoinvestitionen	3,5	3,7	3,1	3	2¾	2¾
Zinsausgaben	5,6	5,9	6,4	6¾	7	7
Sonstige	6,3	5,9	6,4	6¾	7	7

¹ In Abgrenzung der VGR. - In den Jahren 2012 bis 2014 auf ¼-Prozentpunkte gerundet. Abweichungen durch Rundung möglich.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Nominales und strukturelles Defizit

Das nominale Budgetdefizit ist eine Größe, die durch viele Einflussfaktoren bestimmt wird; bestimmte Einnahme- und Ausgabegrößen schwanken mit der Konjunktur. Diese so genannten automatischen Stabilisatoren bedingen, dass sich das Budgetdefizit mit der Konjunktur bewegt. Im Idealfall sind diese Schwankungen symmetrisch; dann ist ihre Wirkung auf den Haushaltssaldo über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen. Defizite, die aufgrund solcher Schwankungen entstehen, sind mithin unproblematisch und helfen die wirtschaftliche Entwicklung zu stabilisieren.

Neben diesem konjunkturell bedingten Teil des Defizits gibt es aber noch eine strukturelle Komponente. In ihr spiegelt sich wieder, in welchem Ausmaß die regulären Einnahmen nicht ausreichen, die regulären Ausgaben zu decken. Dieser strukturell bedingte Teil ist auf Dauer angelegt; er erhöht von Jahr zu Jahr die Schulden des Staates. Aus diesem Grund sollte der strukturelle Haushaltssaldo ausgeglichen sein. Diesem Gedanken folgen sowohl der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt als auch die deutsche Schuldenbremse.

Die Schwierigkeit besteht nun darin, dass das strukturelle Defizit empirisch nicht beobachtbar ist und geschätzt werden muss.⁶² Dabei können unterschiedliche Methoden verwendet werden, die zu

unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Zudem sind die Schätzungen ausgesprochen revisionsanfällig. Neben den methodischen Schwierigkeiten sind es vor allem die Gewinnsteuern, die diese Berechnungen erschweren. Deren Schwankungen können sowohl konjunkturell verursacht sein als auch darauf zurückzuführen sein, dass die Unternehmen beispielsweise an internationaler Wettbewerbsfähigkeit gewonnen haben; letzteres wäre struktureller Natur. Außerdem werden Gewinnsteuern in der Regel ein bis zwei Jahre nach dem Zeitpunkt entrichtet, zu dem sie begründet worden sind; sie fallen also zeitversetzt an. Die Bereinigungsverfahren sind nicht in der Lage, diese Lagstruktur im Detail zu berücksichtigen. Da die Gewinne im Vergleich zu anderen Einkommensgrößen über den Konjunkturzyklus auch noch am stärksten schwanken, ist die ungenaue Zuordnung bei den Gewinnsteuern vor allem aufgrund ihrer quantitativen Auswirkungen ein Problem.

Im Jahr 2006 führte ein sprunghafter Anstieg der gewinnabhängigen Steuern dazu, dass die Bereinigungsverfahren eine ruckartige Verbesserung der strukturellen Defizitquote auswiesen. In der derzeitigen Situation ist nun Gegenteiliges zu erwarten. Die Gewinnsteuern sind bereits eingebrochen und werden auch noch im Jahr 2010 sinken. Dies erhöht teilweise die strukturelle Defizitquote, ohne dass diesem Anstieg tatsächlich ein Handlungsbedarf gegenübersteht. Die Entwicklung der strukturellen Defizitquoten ist Tabelle 6 zu entnehmen.

⁶² Für eine ausführliche Darstellung der mit diesem Konzept verbundenen Probleme vgl. VAN DEUVERDEN, K.; SCHEUFELE, R., a. a. O., S. 52.

Tabelle 6:
Nominale und strukturelle Defizitquote¹
- in Relation zum BIP -

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nominale Defizitquote	3,1	5,0	5,1	4¼	3¾	2½
Strukturelle Defizitquote	1,7	3,2	2,8	2½	2½	2½

¹ In Abgrenzung der VGR. - In den Jahren 2012 bis 2014 auf ¼-Prozentpunkte gerundet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Tabelle 7:
Andere finanzwirtschaftliche Indikatoren¹
- in % -

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Primärsaldo in Relation zum BIP	-0,5	-2,2	-2	-1¼	-½	-½
Zinssteuerquote	11,4	12,4	13,6	14	14	13¾

¹ In Abgrenzung der VGR. - In den Jahren 2012 bis 2014 auf ¼-Prozentpunkte gerundet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Andere Indikatoren

Obwohl das Konzept des strukturellen Defizits problembehaftet ist, nimmt es sowohl in der wissenschaftlichen als auch der politischen Diskussion einen großen Stellenwert ein. Zur Beurteilung der Nachhaltigkeit heutigen finanzpolitischen Handelns geben aber auch noch andere Indikatoren Hinweise. So wird bei zunehmender Verschuldung die finanzpolitische Handlungsfähigkeit immer weiter eingeschränkt, da aus den laufenden Zahlungsströmen auch der Schuldendienst geleistet werden muss. Wie stark in der Vergangenheit eingegangene Verpflichtungen bereits heute die Entscheidungen der Politik einengen, kann anhand zweier Kennziffern genauer beurteilt werden. Die erste ist der Primärsaldo. Er gibt den Haushaltssaldo an, der sich ohne Schuldendienst ergeben würde. Bereits während der anhaltenden Rezession in den Jahren 2001 bis 2005 war der Primärsaldo negativ. Ein strikter Konsolidierungskurs, unterstützt durch die einsetzende wirtschaftliche Erholung, führte in den Jahren danach dazu, dass Überschüsse erwirtschaftet wurden; im Jahr 2008 lag der Primärüberschuss in Relation zum Bruttoinlandsprodukt bei 2,7% und war hoch genug, den Schuldendienst zu decken (vgl. Tabelle 7). Im Jahr 2009 stellte sich jedoch schnell wieder ein Primärdefizit ein, vor allem aufgrund der konjunkturstützenden Maßnahmen. Im Jahr 2010 ist die Finanzpolitik nochmals merklich expansiv ausgerichtet. Zudem werden nun auch die automatischen Stabilisatoren das

Defizit stärker erhöhen. In Relation zum Bruttoinlandsprodukt wird der Primärsaldo dann bei -2,2% liegen und er wird auch am Ende des Projektionszeitraums noch negativ sein. Dies ist kein Merkmal einer nachhaltigen Finanzpolitik.

Der zweite Indikator ist die Zinssteuerquote. Sie gibt an, wie hoch der Anteil an allgemeinen Einnahmen ist, der für den Schuldendienst verwendet werden muss.⁶³ Die Zinssteuerquote hatte sich insbesondere im Gefolge der Vereinigung verschlechtert und erreichte ihren Höchststand im Jahr 1995 (15,9%). Vor allem nach der Jahrtausendwende nahm sie dann stetig ab.⁶⁴ Im Jahr 2008 war die Quote auf 11,3% gesunken. Waren es im Jahr 2009 noch die günstigen Zinskonditionen, die die Zinsausgaben des Staates niedrig hielten und trotz einbrechender Steuereinnahmen die Zinssteuerquote nur wenig steigen ließen, so wird sich dies 2010 anders darstellen. Während die Steuereinnahmen nach wie vor sinken, werden die Zinsausgaben in Folge der hohen Neuverschuldung sowie des nunmehr steigenden Zinsniveaus zunehmen. Ein immer größerer Anteil der Steuereinnahmen wird damit nicht

⁶³ Während Sozialversicherungsbeiträge oder Gebühren den Anspruch auf eine Gegenleistung begründen, ist dies bei Steuern nicht der Fall. Sie sind letztlich die Einnahmequelle des Staates, die allgemein der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben – und damit auch der Zinsverpflichtungen – dient.

⁶⁴ Seit der Jahrtausendwende betreibt der Bund eine aktive Schuldenverwaltung und ist bestrebt, seine Zinsbelastung möglichst gering zu halten. Zuvor hat der Staat sich vor allem langfristig verschuldet.

Tabelle 8:

Schuldenstandsquote¹

- Schuldenstand in Relation zum BIP, in % -

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Schuldenstandsquote	74,0	77,4	79,9	82	82½	81¾

¹ In Abgrenzung der VGR. - In den Jahren 2012 bis 2014 auf ¼-Prozentpunkte gerundet.

Quelle: Berechnungen des IWH.

Tabelle 9:

Finanzierungssaldo in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt – Alternativszenarien¹

- in % -

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Basisszenario	-3,1	-5,0	-5,1	-4¼	-3¾	-2½
Szenario I	-3,1	-5,0	-5,1	-4	-3¾	-2
Szenario II	-3,1	-5,0	-5,1	-4½	-4¼	-3¾

¹ In Abgrenzung der VGR. - In den Jahren 2012 bis 2014 auf ¼-Prozentpunkte gerundet.

Quelle: Berechnungen des IWH.

mehr für eine aktive und gestaltende Finanzpolitik zur Verfügung stehen. Erst zum Ende des Projektionszeitraums beginnt die Zinssteuerquote sich wieder zurückzubilden. Dies liegt allerdings allein an der konjunkturellen Erholung; im Endjahr liegt sie immer noch bei 13¾%, und damit um 2½ Prozentpunkte über dem Niveau im Jahr 2008.

Veränderung des Schuldenstands

Seit dem Jahr 2002 liegt der Schuldenstand des Staates in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in Deutschland über der 60%-Marke, die im Stabilitäts- und Wachstumspakt als Obergrenze definiert worden ist. Seit dem Jahr 2007 hatte sich zwar eine deutliche Verbesserung abgezeichnet, die Finanz- und Wirtschaftskrise hat diese Entwicklung jedoch schnell umgekehrt. Verantwortlich waren aber nicht nur die sich im Defizit widerspiegelnden konjunkturpolitisch motivierten Mehrausgaben und Mindereinnahmen oder die automatischen Reaktionen bestimmter Einnahme- und Ausgabegrößen. Hier schlagen sich auch die den Banken zur Verfügung gestellten Bürgschaften und Garantien nieder, die zwar nicht das Defizit in Abgrenzung der VGR, aber den Schuldenstand in vollem Umfang erhöhen.⁶⁵ Wie Tabelle 8 zeigt, steigt die Schuldenstandsquote bis auf 82½% im Jahr 2013 an.

⁶⁵ Dabei ist es allerdings auch möglich, dass einige Belastungen nur temporär sind, denn es ist nicht per se auszuschließen, dass solche Titel später gewinnbringend verkauft werden können. Dies ist in dieser Projektion aber nicht unterstellt.

Sensitivität der Defizitprojektion

Die hier vorgelegte mittelfristige Projektion basiert aus Sicht des IWH auf realistischen Annahmen und hat unter allen möglichen Entwicklungen aus heutiger Sicht die höchste Wahrscheinlichkeit. Allerdings bestehen deutliche Risiken. Dies betrifft nicht nur die Möglichkeit, dass die Finanzkrise doch noch weitere Schockwellen auslöst. In Tabelle 9 sind zwei Alternativszenarien ausgewiesen.⁶⁶ In Szenario I ist unterstellt, dass die Wirtschaft im Durchschnitt um einen halben Prozentpunkt stärker wächst als im Basisszenario, in Szenario II ist das Wachstum einen halben Prozentpunkt geringer.

Obwohl unterschiedliche Wachstumsraten nur für die Restjahre angenommen worden sind, sind die Auswirkungen auf die Defizitquote groß. Im Endjahr beträgt die Spanne mehr als einen Prozentpunkt. Hinzu kommt, dass nicht nur die gesamtwirtschaftliche Entwicklung unsicher ist. Auch die finanzpolitischen Annahmen bergen ein Risiko. Es ist unterstellt, dass die Politik keine weiteren Ausgaben beschließt oder Steuern senkt. Da das Betreuungsgeld noch nicht beschlossen ist, ist es

⁶⁶ Die Alternativszenarien gehen davon aus, dass das Bruttoinlandsprodukt mit einer alternativen Wachstumsrate zunimmt. Es sind durchaus risikobehaftetere Szenarien denkbar, wie sie beispielsweise aus weiter zunehmenden realwirtschaftlichen Divergenzen im Euroraum entstehen können. Auch ist in dieser Projektion angenommen, dass die Geldpolitik angemessen reagiert und es ihr gelingt, zeitgerecht die überschüssige Liquidität aus dem Markt zu nehmen.

in dieser Projektion nicht enthalten. Wird zum 1. Januar 2011 wie im Koalitionsvertrag angekündigt eine Steuerreform beschlossen, deren Volumen bei 24 Mrd. Euro liegt, so wird allein dies die (strukturelle) Defizitquote um knapp einen Prozentpunkt erhöhen.⁶⁷ Auch die nach der geltenden Rentenformel abgeleiteten Rentenanpassungen, die über mehrere Jahre nur sehr gering sein werden, lassen die Frage aufkommen, ob der politische Druck nicht so groß wird, dass es zu einem abermaligen Eingriff in die Formel kommt.

Ausblick

Auf den ersten Blick stellt sich die Entwicklung der öffentlichen Finanzen nicht so dramatisch dar, wie es zurzeit in der Öffentlichkeit erwartet werden könnte; immerhin geht das Defizit in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt ja von gut 5% in den Jahren 2010 und 2011 bis zum Ende des Projektionszeitraums wieder auf 2½% zurück. Mit Bund, Ländern und Gemeinden werden aber alle Ebenen des Staates über die mittlere Frist mit Defiziten zu kämpfen haben – auch die Sozialversicherung wird eine angespannte Finanzlage aufweisen. Im Jahr 2014 ist die Produktionslücke nach dieser Projektion geschlossen. Die Defizitquote von 2½% ist struktureller Natur. Dies bedeutet, dass in dieser Größenordnung die Ausgaben dauerhaft die Einnahmen übersteigen. Eine nachhaltige Finanzpolitik ist dies nicht.

Auch hat Deutschland im Jahr 2009 die Schuldenbremse in die Verfassung aufgenommen. Will der Bund diese Regel nicht gleich zu Beginn brechen, ist der Konsolidierungsdruck erheblich, denn dann darf sein strukturelles Budgetdefizit im Jahr 2016 nur bei 0,35% in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt liegen. Die Länder müssen ihr strukturelles Defizit bis zum Jahr 2020 auf 0% senken. Alles in allem ergibt sich nach der hier vorgelegten Projektion somit ein Konsolidierungsbedarf von knapp 60 Mrd. Euro. Soll mit der Konsolidierung im Jahr 2011 begonnen werden, erfordert dies über den bereits in dieser Projektion unterstellten zurückhaltenden Kurs hinaus ein jährliches Einsparvolumen von elf Mrd. Euro. Dieser Kurs scheint ambitioniert. Er ist aber realisierbar.⁶⁸

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

Rolf Scheufele
(*Rolf.Scheufele@iwh-halle.de*)

⁶⁷ Da eine solche Steuerreform auch Wachstumskräfte freisetzt, wird der Nettoeffekt auf die Defizitquote etwas geringer sein.

⁶⁸ Zu potenziellen Einsparmaßnahmen vgl. ARBEITSKREIS KONJUNKTUR: Langsame Erholung ermöglicht Einstieg in die Konsolidierung, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 1/2010.