

Sperrfrist bis einschließlich 22. Oktober 2002, 11.00 Uhr

Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2002

**Beurteilung der Wirtschaftslage
durch folgende Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft deutscher
wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V., Hamburg:**

**DIW Berlin, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)
ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München
Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
Institut für Wirtschaftsforschung Halle
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen**

Abgeschlossen in Essen am 18. Oktober 2002

Inhaltsverzeichnis

<u>1. DIE LAGE DER WELTWIRTSCHAFT</u>	1
<u>Überblick</u>	1
<u>Vertrauensschwund belastet Konjunktur</u>	1
<u>Auftriebskräfte werden allmählich die Oberhand gewinnen</u>	2
<u>Risiken und Chancen</u>	6
<u>Auf dem Weg in eine längere Stagnation?</u>	8
<u>Gedämpfte Expansion in den USA</u>	10
<u>Zögerliche Erholung in Japan</u>	15
<u>Kräftiger Aufschwung in Asien – unsichere Perspektiven für Lateinamerika</u>	17
<u>Robuste Konjunktur in Mittel- und Osteuropa</u>	19
<u>2. DIE WIRTSCHAFTLICHE LAGE IN DER EUROPÄISCHEN UNION</u>	22
<u>Allmähliche Erholung im Euroraum</u>	22
<u>Finanzpolitik geht wieder auf Konsolidierungskurs</u>	25
<u>Monetäre Rahmenbedingungen weniger günstig</u>	27
<u>Ausblick</u>	30
<u>Konjunkturbelebung in Großbritannien</u>	33
<u>3. DIE WIRTSCHAFTLICHE LAGE IN DEUTSCHLAND</u>	36
<u>Überblick</u>	36
<u>Aktienkursverfall und Irak-Konflikt belasten Konjunktur</u>	36
<u>Weltwirtschaftliches Umfeld wird sich verbessern</u>	40
<u>Geldpolitik weiterhin expansiv</u>	40
<u>Finanzpolitik unter Konsolidierungsdruck</u>	43
<u>Vorübergehend beschleunigter Lohnanstieg</u>	43
<u>Verhaltene konjunkturelle Erholung im Jahre 2003</u>	44
<u>Prognose</u>	47
<u>Exporte vorübergehend mit geringer Dynamik</u>	47

<u>Ausrüstungsinvestitionen nehmen nur langsam Fahrt auf</u>	52
<u>Temporäre Impulse für Bauinvestitionen</u>	56
<u>Privater Konsum durch Finanzpolitik gedämpft</u>	59
<u>Moderater Preisauftrieb</u>	63
<u>Zunahme der Produktion ohne Schwung</u>	63
<u>Wenig Aussicht auf Besserung am Arbeitsmarkt</u>	70
<u>Öffentliche Haushalte verfehlen Defizitziel</u>	74
<u>Eine andere Meinung</u>	82
<u>4. ZUR WIRTSCHAFTSPOLITIK</u>	86
<u>Zur Geldpolitik</u>	89
<u>Zur Lohnpolitik</u>	93
<u>Eine andere Meinung zur Lohnpolitik</u>	97
<u>Zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission</u>	99
<u>Zur Finanzpolitik</u>	106
<u>Zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt</u>	108
<u>Eine andere Meinung zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt</u>	115

Verzeichnis der Tabellen

<u>Tabelle 1.1</u>	<u>Reales Bruttoinlandsprodukt, Verbraucherpreise und Arbeitslosenquote in den Industrieländern</u>	5
<u>Tabelle 1.2</u>	<u>Reales Bruttoinlandsprodukt in ausgewählten Regionen der Weltwirtschaft</u>	7
<u>Tabelle 1.3</u>	<u>Reales Bruttoinlandsprodukt, Verbraucherpreise und Arbeitslosenquote in Mittel- und Osteuropa</u>	20
<u>Tabelle 2.1</u>	<u>Indikatoren zur Situation der öffentlichen Haushalte im Euroraum</u>	25
<u>Tabelle 2.2</u>	<u>Eckdaten zur Wirtschaftsentwicklung im Euroraum</u>	32
<u>Tabelle 3.1</u>	<u>Prognose und Prognoseabweichungen für das Jahr 2002</u>	38

III

Tabelle 3.2	Eckdaten der Prognose für Deutschland	42
Tabelle 3.3	Nettoaufwendungen zur Beseitigung der Flutschäden	45
Tabelle 3.4	Deutsche Exporte nach Regionen Nominaler Export	50
Tabelle 3.5	Indikatoren zur Außenwirtschaft	53
Tabelle 3.6	Reale Bauinvestitionen	58
Tabelle 3.7	Beiträge der Nachfragekomponenten zum Anstieg des Bruttoinlandsprodukts	67
Tabelle 3.8	Indikatoren zum wirtschaftlichen Aufholprozess in Ostdeutschland	69
Tabelle 3.9	Arbeitsmarktbilanz	71
Tabelle 3.10	Fonds „Aufbauhilfe“	78
Tabelle 3.11	Ausgewählte finanzwirtschaftliche Indikatoren	82
Tabelle 4.1	Finanzwirtschaftliche Planungen der Bundesregierung	111

Verzeichnis der Kästen

Kasten 1.1	Zu den Revisionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in den USA	13
Kasten 3.1	Zur Korrektur der Prognose vom Frühjahr 2002	38
Kasten 3.2	Annahmen für die Prognose	41
Kasten 3.3	Konjunkturelle Auswirkungen der Hochwasserkatastrophe	45
Kasten 3.4	Konjunkturelle Wirkungen des Aktienkursrückgangs	60
Kasten 3.5	Zu den Gründen der unerwartet niedrigen Steuereinnahmen	75
Kasten 3.6	Zum Fonds „Aufbauhilfe“	78
Kasten 4.1	Vorschläge der Hartz-Kommission	101

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1.1	Reales Bruttoinlandsprodukt in den USA	11
Abbildung 1.2	Amtliche Angaben des realen Bruttoinlandsprodukts und der realen Ausrüstungsinvestitionen zu verschiedenen Veröffentlichungsterminen	13

Abbildung 1.3	Reales Bruttoinlandsprodukt in Japan.....	16
Abbildung 2.1	Reales Bruttoinlandsprodukt im Euroraum.....	23
Abbildung 2.2	Zur monetären Lage im Euroraum.....	28
Abbildung 3.1	Außenhandel nach Ländern und Regionen	49
Abbildung 3.2	Reale Exporte	51
Abbildung 3.3	Reale Importe	52
Abbildung 3.4	Reale Investitionen in Ausrüstungen und sonstige Anlagen	54
Abbildung 3.5	Reale Bauinvestitionen	56
Abbildung 3.6	Reale Konsumausgaben der privaten Haushalte	62
Abbildung 3.7	Bruttoinlandsprodukt, Binnennachfrage und Außenbeitrag	65
Abbildung 3.8	Reales Bruttoinlandsprodukt	68
Abbildung 3.9	Erwerbstätige und Arbeitslose	72
Abbildung 3.10	Zur Minderheitsprognose des DIW	84
Abbildung 4.1	Kreditvolumen und Bruttoinlandsprodukt in Deutschland	90
Abbildung 4.2	Renditespanne zwischen Industrieobligationen bzw. Bankanleihen und öffentlichen Anleihen in Deutschland	91

1. DIE LAGE DER WELTWIRTSCHAFT

Überblick

Vertrauensschwund belastet Konjunktur

Die Weltwirtschaft befindet sich derzeit in einer fragilen Lage. Die Unsicherheit über den Fortgang der Konjunktur hat sich unter dem Eindruck der Gefahr eines Krieges gegen den Irak, des damit verbundenen Anstiegs der Ölpreise und des Kurssturzes an den Aktienmärkten deutlich erhöht. Nach einer bis zum Frühjahr 2002 spürbaren Erholung nahm die Weltproduktion wieder langsamer zu, wofür eine Abschwächung der konjunkturellen Expansion in den USA maßgeblich war. Zudem blieb die Lage in Lateinamerika nicht nur wegen der Argentinienkrise prekär. In den ostasiatischen Schwellenländern hat sich der zuvor kräftige Produktionsanstieg zuletzt verringert. In Westeuropa war die konjunkturelle Expansion weiterhin mäßig, und in Japan nahm das reale Bruttoinlandsprodukt nur verhalten zu. Lediglich in Mittel- und Osteuropa erwies sich die Konjunktur als robust.

Die im Frühjahr gehegte Erwartung eines sich verstärkenden Aufschwungs wurde also enttäuscht. Dabei schien die damalige Zuversicht gut begründet: Die deutliche Zunahme der Nachfrage zu Jahresbeginn in den USA sprach dafür, dass sich dort als Folge erheblicher expansiver Impulse seitens der Geld- und Finanzpolitik ein dynamischer Aufschwung herausbilden würde. Zugleich deutete sich in Westeuropa eine ähnliche, wenngleich verzögerte Entwicklung an. Für die Prognose sprach auch, dass sich die Aktienkurse an den wichtigen Börsen der Welt von ihrem Einbruch im Gefolge des 11. September rasch erholt hatten. Wichtige Frühindikatoren wie die Differenz zwischen kurz- und langfristigen Zinsen und das Geschäftsklima spiegelten weltweit aufkommenden Optimismus wider. Im Sommer verschlechterte sich die Stimmung aber wieder deutlich: Die Geschäftserwartungen gingen kräftig zurück, und die Aktienkurse brachen weltweit ein, wozu auch Vertrauensverluste infolge von Skandalen um geschönte Bilanzen, unkorrekte Wirtschaftsprüfungen und irreführende Bewertungen durch Analysten beitrugen. Ein weiterer Grund für die Eintrübung liegt in der Gefahr eines Krieges

gegen den Irak; sie führte dazu, dass die Ölpreise kräftig anzogen, wodurch Produktion und Nachfrage in den Industrieländern belastet werden. Es herrscht auch Unsicherheit über die weiteren Konsequenzen eines militärischen Konfliktes in der Golfregion. Zudem zeigt sich mehr und mehr, dass der übersteigerte Optimismus bezüglich der „New Economy“, der in den Jahren 1999/2000 herrschte, zu Verwerfungen geführt hat, die im Rezessionsjahr 2001 offenbar nicht vollständig bereinigt worden sind. Auch musste das positive Bild hinsichtlich der Wachstumsmöglichkeiten der amerikanischen Wirtschaft mit der erheblichen Korrektur der Sozialproduktsdaten revidiert werden (Kasten 1.1).

Die massiven Einbrüche auf den internationalen Aktienmärkten belasten die Konjunktur in den Industrieländern. In den USA und in Großbritannien sind die unmittelbaren Effekte besonders groß, da Aktienemissionen eine wichtige Rolle bei der Unternehmensfinanzierung spielen. Auch machen Aktien dort einen erheblichen Teil des privaten Vermögens aus, so dass der Kursverfall den privaten Konsum in diesen Ländern besonders stark dämpft. In Kontinentaleuropa sind hingegen die mittelbaren Wirkungen über die Finanzintermediäre wichtiger: Die Kursverluste verschlechtern die Bilanz- und Ertragssituation der Banken und Versicherungen und zwingen sie zu einer vorsichtigeren Geschäftspolitik sowie zu Aktienverkäufen, die die Kurse weiter unter Druck setzen. Damit wird die Kreditfinanzierung von Investitionen erschwert. Allen Industrieländern gemein ist, dass die Turbulenzen auf den Finanzmärkten die positiven realwirtschaftlichen Wirkungen der expansiven Geldpolitik überdecken.

Auftriebskräfte werden allmählich die Oberhand gewinnen

Die anhaltende Kriegsgefahr und der Kurssturz an den Aktienmärkten dürften auch die wirtschaftliche Entwicklung in der nahen Zukunft prägen. Diese und wichtige weitere Faktoren entziehen sich jedoch weitgehend einer Prognose. Daher können hier nur Setzungen vorgenommen werden. Bezüglich der Aktienkurse in Westeuropa und in den USA wird unterstellt, dass sie sich in etwa auf dem gegenwärtigen Niveau stabilisieren und es von daher zu keinen zusätzlichen Vermögensverlusten kommt. In der Folge wird sich das wirtschaftliche Vertrauen von Unternehmen und Haushalten allmählich wieder erholen. Bezüglich der Situation im Na-

hen Osten wird angenommen, dass sie bis zum Frühjahr 2003 unsicher bleibt. Von dieser Seite her wird die Zuversicht in die wirtschaftliche Entwicklung also zunächst weiter belastet. Der Ölpreis wird vorerst bei 29 US-Dollar pro Barrel verharren. Mit nachlassender Kriegsgefahr wird er im Frühjahr deutlich sinken. Es ist unterstellt, dass er im weiteren Jahresverlauf etwa 25 US-Dollar pro Barrel beträgt und damit in der Mitte der von den OPEC-Ländern langfristig angestrebten Preisspanne von 22 bis 28 US-Dollar liegt; entsprechend reduziert sich die Belastung der Weltwirtschaft im Verlauf des kommenden Jahres wieder.

Die Geldpolitik bleibt angesichts der schwachen Konjunktur expansiv ausgerichtet. Die amerikanische Zentralbank dürfte ihre Zinsen bis weit in das kommende Jahr hinein auf dem niedrigen Niveau belassen. Die Europäische Zentralbank wird die Leitzinsen ebenfalls nicht vor Ende nächsten Jahres erhöhen. In Japan ist die Zentralbank weiterhin bemüht, die Wirtschaft durch eine reichliche Liquiditätsausweitung zu stimulieren.

Die Finanzpolitik wirkt in den Industrieländern im Jahre 2003 insgesamt annähernd neutral. In den USA bleibt sie expansiv, doch lassen die Anregungen merklich nach. In Europa wird die Finanzpolitik im Prognosezeitraum leicht kontraktiv wirken: Zwar ist das ursprüngliche Ziel eines weitgehenden Abbaus des gesamtstaatlichen Defizits bis zum Jahr 2004 aufgegeben worden, aber die Ausgaben werden nur geringfügig ausgeweitet. Auch in Japan wird die Finanzpolitik angesichts des sehr hohen und weiter rasch steigenden Schuldenstandes auf Konsolidierung ausgerichtet sein.

Bei diesen Rahmenbedingungen halten in den kommenden Monaten die erheblich dämpfenden Einflüsse an; sie lassen jedoch langsam nach. Bei Investoren und Konsumenten wird sich die Unsicherheit bezüglich der Zukunftsperspektiven allmählich verringern. In der Folge dürften sich die Auftriebskräfte – nicht zuletzt angeregt durch die expansive Geldpolitik – mehr und mehr durchsetzen. Die Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Produktion in den Industrieländern wird im Winterhalbjahr zwar noch verhalten sein, sich im weiteren Verlauf des kommenden Jahres aber beschleunigen. Die Erholung fällt jedoch mäßig aus, insbesondere weil die Konsolidierungszwänge sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor groß

Tabelle 1.1

**Reales Bruttoinlandsprodukt, Verbraucherpreise und Arbeitslosenquote
in den Industrieländern**

	Gewicht (BIP) in %	Bruttoinlandsprodukt			Verbraucherpreise ¹⁾			Arbeitslosenquote ²⁾		
		Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %						in %		
		2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Deutschland	7,9	0,6	0,4	1,4	2,4	1,4	1,5	7,7	8,2	8,3
Frankreich	5,6	1,8	1,0	2,0	1,8	1,8	1,5	8,5	8,9	8,9
Italien	4,7	1,8	0,3	1,7	2,3	2,4	2,0	9,4	9,1	9,0
Spanien	2,5	2,7	1,9	2,6	2,8	3,3	2,2	10,6	11,2	11,0
Niederlande	1,6	1,2	0,4	1,5	5,1	3,9	2,5	2,4	2,8	3,3
Belgien	1,0	1,0	0,5	1,8	2,4	1,6	1,6	6,6	6,9	6,9
Österreich	0,8	1,0	1,0	1,8	2,3	1,8	1,6	3,6	4,2	4,2
Finnland	0,5	0,7	1,1	2,9	2,7	2,0	1,6	9,1	9,3	9,2
Griechenland	0,5	4,1	2,5	3,8	3,7	3,9	3,0	10,5	10,0	9,7
Portugal	0,5	1,7	1,0	1,2	4,4	3,5	2,8	4,1	4,5	4,9
Irland	0,4	5,9	3,5	4,5	4,0	4,5	3,5	3,8	4,5	4,5
Luxemburg	0,1	3,5	3,0	3,8	2,4	1,8	1,8	2,0	2,4	2,5
Euroraum ³⁾	26,2	1,4	0,8	1,8	2,5	2,2	1,8	8,0	8,3	8,3
Großbritannien	6,1	2,0	1,4	2,3	1,2	1,4	1,5	5,0	5,2	5,2
Schweden	0,9	1,2	1,6	2,4	2,7	2,1	2,0	4,9	5,0	4,9
Dänemark	0,7	1,0	1,5	2,0	2,3	2,2	2,0	4,3	4,3	4,3
Europäische Union ³⁾	33,9	1,5	0,9	2,0	2,3	2,0	1,7	7,4	7,6	7,6
Schweiz	1,1	0,9	0,0	1,0	1,0	0,5	0,5	1,9	2,8	3,0
Norwegen	0,7	1,4	1,6	2,2	3,0	0,8	1,5	3,6	3,3	3,3
Westeuropa ³⁾	35,7	1,6	0,9	1,9	2,3	2,0	1,7	7,2	7,5	7,4
USA	43,6	0,3	2,3	2,7	2,8	1,6	2,1	4,8	5,8	5,9
Japan	17,8	-0,3	-0,5	1,2	-0,7	-1,0	-0,5	5,0	5,5	5,5
Kanada	3,0	1,5	3,4	3,4	2,5	2,0	2,3	7,2	7,5	6,9
Insgesamt ³⁾	100,0	0,7	1,3	2,2	2,0	1,3	1,5	6,0	6,6	6,6
Nachrichtlich: Exportgewicht ⁴⁾		1,4	1,1	2,1	2,4	2,0	1,7			

¹⁾Westeuropa (außer Schweiz): Harmonisierter Verbraucherpreisindex. – ²⁾Standardisiert. – ³⁾Summe der aufgeführten Länder. Bruttoinlandsprodukt und Verbraucherpreise gewichtet mit dem Bruttoinlandsprodukt von 2001 in US-Dollar; Arbeitslosenquote gewichtet mit der Zahl der Erwerbspersonen von 2001. – ⁴⁾Summe der aufgeführten Länder. Gewichtet mit den Anteilen an der deutschen Ausfuhr von 2001.

Quellen: Angaben nationaler und internationaler Institutionen; Berechnungen der Institute; 2002 und 2003: Prognose der Institute.

bleiben. In den Industrieländern insgesamt wird das reale Bruttoinlandsprodukt in diesem Jahr um 1,3 % und im nächsten um 2,2 % steigen (Tabelle 1.1).¹ Die Unterauslastung der Kapazitäten wird sich in den meisten Ländern erst in der zweiten Hälfte des nächsten Jahres langsam verringern; dann verbessert sich auch die Lage am Arbeitsmarkt langsam. Die Verbraucherpreise werden sich nur moderat erhöhen. Angesichts der niedrigen Kapazitätsauslastung gehen weder von der geldpolitisch induzierten deutlichen Zunahme der Liquidität noch von dem vorübergehend höheren Ölpreis Inflationsgefahren aus.

Die Aufwärtsbewegung in den Industrieländern wird auf die übrige Welt ausstrahlen. So wird die Nachfrage in den mittel- und osteuropäischen Ländern im kommenden Jahr wieder etwas stärker zunehmen. In den ostasiatischen Schwellenländern gewinnt die gesamtwirtschaftliche Produktion nach einer vorübergehenden Verlangsamung erneut an Dynamik. Die Belebung der Weltwirtschaft trägt auch dazu bei, dass sich Nachfrage und Produktion in Lateinamerika nach der ausgeprägten Schwäche stabilisieren.

Bei dieser Entwicklung steigt der Welthandel, der zu Beginn dieses Jahres kräftig zugenommen hatte, im Winterhalbjahr nur verhalten. Mit dem konjunkturellen Aufschwung wird er im weiteren Verlauf des nächsten Jahres kräftiger expandieren. Im Jahresdurchschnitt dürfte er sich 2002 um 3 % und 2003 um 6 % erhöhen (Tabelle 1.2).

Risiken und Chancen

Die gegenwärtige Situation ist gekennzeichnet durch ein hohes Maß an Unsicherheit, insbesondere auch hinsichtlich der weiteren politischen Entwicklung im Nahen Osten. Daraus resultieren erhebliche Risiken für die Prognose. So ist es möglich, dass es zu einem Krieg gegen den Irak kommt, der sogar größere Dimensionen annimmt als der Golfkrieg Anfang 1991. Dies

¹ Gegenwärtig wird verschiedentlich befürchtet, dass es zu einer längeren Stagnation kommt. Mit dieser Frage setzen sich die Institute am Schluss dieses Kapitels auseinander.

Tabelle 1.2

Reales Bruttoinlandsprodukt in ausgewählten Regionen der Weltwirtschaft

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %

	2001	2002	2003
Industrieländer insgesamt	0,7	1,3	2,2
Darunter:			
USA	0,3	2,3	2,7
Japan	-0,3	-0,5	1,2
Euroraum	1,4	0,8	1,8
Übriges Westeuropa	1,1	0,7	1,6
Schwellenländer			
Darunter:			
Mittel- und Osteuropa	3,7	3,1	3,2
Ostasien ¹⁾	1,2	4,0	4,5
Lateinamerika ²⁾	-0,1	-1,5	2,0
Insgesamt ³⁾	0,8	1,3	2,3
<i>Nachrichtlich:</i>			
Welthandel real	0,0	3,0	6,0
¹⁾ Gewichteter Durchschnitt aus: Südkorea, Taiwan, Indonesien, Thailand, Malaysia, Singapur, Philippinen. Gewichtet mit dem Bruttoinlandsprodukt von 2001 in US-Dollar. – ²⁾ Gewichteter Durchschnitt aus: Brasilien, Mexiko, Argentinien, Kolumbien, Venezuela, Chile. Gewichtet mit dem Bruttoinlandsprodukt von 2001 in US-Dollar. – ³⁾ Summe der aufgeführten Ländergruppen. Gewichtet mit dem Bruttoinlandsprodukt von 2001 in US-Dollar. Quellen: Angaben nationaler und internationaler Institutionen; Berechnungen der Institute; 2002 und 2003: Prognose der Institute.			

könnte zu einer Verknappung der Ölversorgung sowie zu einem wesentlich höheren Ölpreis führen, was die Wirtschaft in den Industrieländern erheblich belasten würde. Ein weiteres Risiko besteht darin, dass sich die Baisse an den Aktienmärkten fortsetzt und sich die krisenhaften Erscheinungen im Finanzsektor verstärken, beispielsweise weil das allgemeine Vertrauen in das Management der Unternehmen und in die Finanzmarktakteure schwerer und nachhaltiger gestört ist als hier unterstellt oder weil die Ertragserwartungen weiter sinken. In einem solchen Fall würde die Finanzierung der Unternehmen zusätzlich erschwert. Auch besteht die Gefahr, dass die Immobilienpreise in Großbritannien und in den USA, die in den vergangenen Jahren kräftig gestiegen waren, deutlich fallen. Schließlich ist das Leistungsbilanzdefizit der USA

nach wie vor sehr hoch. Sollten die internationalen Finanzmärkte nicht mehr bereit sein, den Kapitalbedarf der USA zu decken, könnte es zu einer abrupten und starken Abwertung des Dollar kommen, was zu erheblichen Friktionen auf Güter- und Finanzmärkten führen würde.

Doch es gibt auch Chancen, dass sich die Weltwirtschaft günstiger als erwartet entwickelt, insbesondere dann, wenn sich die Konfliktsituation im Irak rasch entspannt. Das hätte eine spürbare Verringerung der Unsicherheit, ein schnelles Sinken des Ölpreises und damit eine Stärkung der privaten Kaufkraft zur Folge. Auch könnten die geldpolitischen Impulse, insbesondere in den USA, rascher zur Geltung kommen als hier unterstellt. Zudem besteht die Chance, dass die IT-Konjunktur angesichts der kurzen Produktzyklen in diesem Sektor schneller als erwartet aus ihrem Tief herausfindet. In der Folge würden sich auch die Aktienkurse zügig erholen.

Auf dem Weg in eine längere Stagnation?

Die anhaltende Talfahrt an den Aktienmärkten und die trotz beträchtlicher wirtschaftspolitischer Impulse nur zögerliche konjunkturelle Belebung haben verschiedentlich die Sorge geweckt, dass die USA und Westeuropa in eine längere Phase geringen wirtschaftlichen Wachstums geraten. Hintergrund solcher Befürchtungen ist die nun schon seit über einem Jahrzehnt anhaltende Schwäche der japanischen Wirtschaft. Dort sackte der Wachstumstrend des realen Bruttoinlandsprodukts, nach dem Platzen der Spekulationsblase an den Aktien- und Immobilienmärkten Anfang der neunziger Jahre, von zuvor rund 4 % auf nur noch etwa 1 %. Mitte des Jahrzehnts begann ein deflationärer Prozess, der bislang nicht gestoppt werden konnte. Ankurbelungsbemühungen sowohl der Geld- als auch der Finanzpolitik führten lediglich zu kurzen Phasen verstärkter wirtschaftlicher Aktivität, denen jeweils rasch eine erneute Rezession folgte.

Von mancher Seite wird befürchtet, auch in den USA und in Westeuropa könnten ähnliche Entwicklungen eintreten. Vieles spricht jedoch dafür, dass sich die mittelfristigen Aussichten insgesamt nicht gravierend verschlechtert haben. Der Vermögensverlust in den USA und in Westeuropa ist deutlich geringer als der in Japan, denn er ist im Allgemeinen auf Aktien be-

schränkt, während in Japan zugleich die Immobilienwerte stark schrumpften. Auch deshalb sind die Bilanzprobleme der Unternehmen in den USA und in Westeuropa insbesondere im Finanzsektor geringer, und es gibt – anders als in Japan zu Beginn der neunziger Jahre – allenfalls in wenigen Ländern Indizien dafür, dass die Finanzintermediation durch die Kreditinstitute ernsthaft beeinträchtigt ist. Die niedrigen Zinsen haben in den USA und in Westeuropa zu einem kräftigen Anstieg der breiter abgegrenzten Geldmengenaggregate geführt, und auch an den Kreditmärkten lässt wenig auf eine besondere Verknappung des Kreditangebots schließen. Insofern ist es wahrscheinlich, dass die gegenwärtigen geldpolitischen Anstöße Wirkung zeigen.

Anders als seinerzeit in Japan ist die Geldpolitik in den westlichen Industrieländern dem konjunkturellen Abschwung früh und entschieden entgegengetreten. Die US-Notenbank schwenkte im Verlauf des Jahres 2001 – bereits relativ kurz nach Überschreiten des konjunkturellen Höhepunkts – auf einen sehr expansiven Kurs ein; nach dem Schock vom 11. September sind die kurzfristigen Zinsen sogar auf ein, auch real gerechnet, ungewöhnlich niedriges Niveau gefallen. Auch die EZB senkte die Zinsen deutlich, wenngleich weniger kräftig als die amerikanische Notenbank. Die Bank von Japan hatte dagegen länger mit der Lockerung der Geldpolitik gewartet, weil sie ein Ende der Inflation am Immobilienmarkt sicherstellen wollte. Anschließend gelang es ihr nicht, eine drastische Aufwertung des Yen zu verhindern, was dazu führte, dass sich die monetären Rahmenbedingungen trotz niedriger Zinsen erheblich verschlechterten. Überdies wurde in Japan versäumt, das Problem der notleidenden Kredite im Finanzsektor energisch anzugehen. Das Schrumpfen überdimensionierter Sektoren wie der Bauindustrie wurde durch Ausgabenprogramme der öffentlichen Hand immer wieder verhindert. Im Vergleich dazu scheinen die Wirtschaftssysteme der USA und Westeuropas für eine rasche Anpassung in einer ähnlichen Situation besser gerüstet zu sein.

Ein weiterer wichtiger Unterschied zur Situation in Japan zu Beginn der neunziger Jahre besteht darin, dass sich der Produktivitätsanstieg zumindest in den USA durch die Informations- und Kommunikationstechnologien im vorangegangenen Boom ungeachtet temporärer Über-

steigerungen nachhaltig erhöht hat. Dort ist die Arbeitsproduktivität noch in der jüngsten Vergangenheit in ungewöhnlich starkem Maß gestiegen.

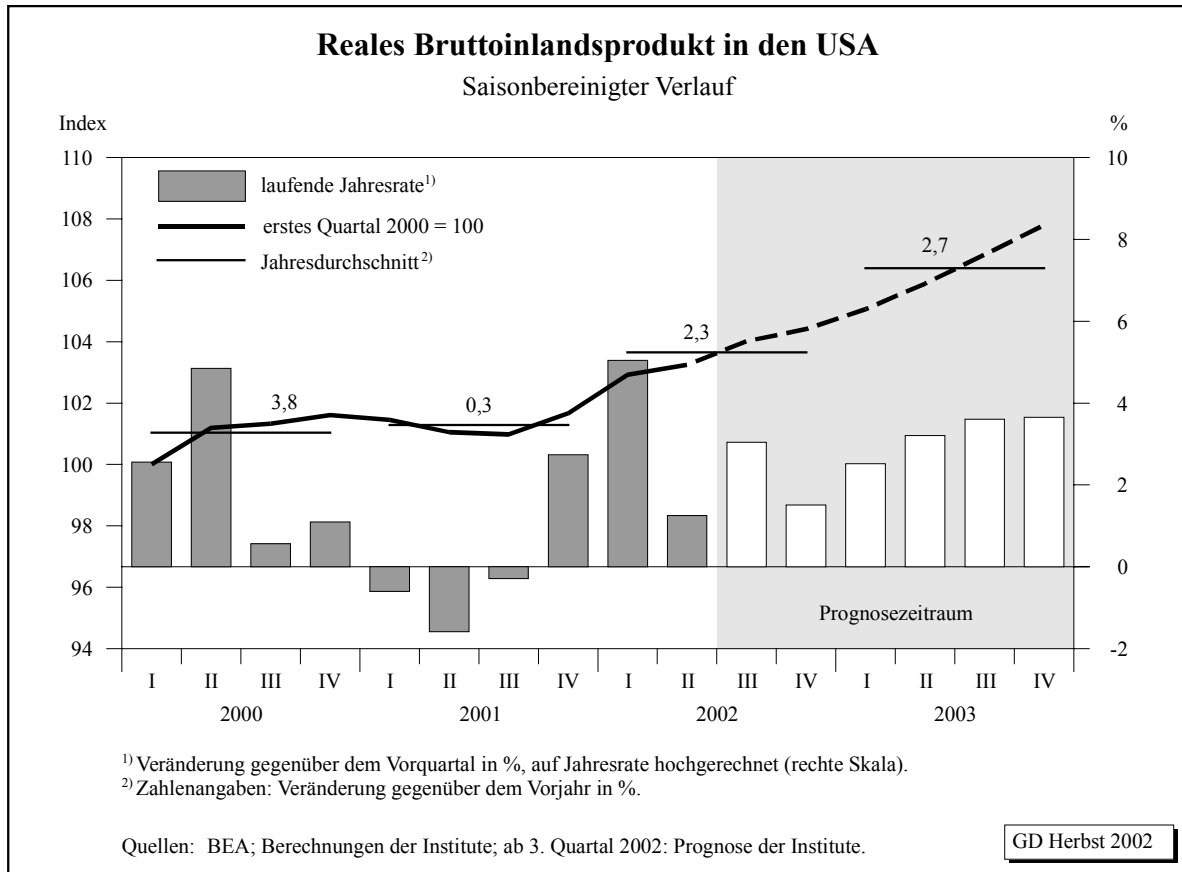
Gedämpfte Expansion in den USA

In den USA hat die Konjunktur nach der kräftigen Erholung im Winterhalbjahr 2001/2002 wieder an Schwung verloren (Abbildung 1.1). Offenbar haben die Kursverluste an den Finanzmärkten und die Verunsicherung im Zuge des Irak-Konflikts die Wirkung der schon seit geraumer Zeit sehr expansiven Geld- und Fiskalpolitik gehemmt. Im Verlauf des Sommerhalbjahrs dürfte die Expansion der gesamtwirtschaftlichen Produktion nur noch rund 2 % betragen haben, nach 4 % im Halbjahr zuvor. Dabei hatten verschiedene Sondereffekte die Grundtendenz überlagert. So wurde die Belebung zu Jahresbeginn durch einen starken positiven Lagereffekt und die Ausweitung der Staatsnachfrage im Zuge der Anti-Terror-Kampagne überzeichnet. Die folgende Abschwächung war durch einen kräftigen Anstieg des Importüberschusses geprägt, der wohl im Wesentlichen auf Vorzieheffekte im Zusammenhang mit dem sich abzeichnenden Arbeitskampf in den Pazifikhäfen zurückging.

Wichtigste Stütze der Konjunktur blieb im Sommerhalbjahr der private Konsum. Angeregt wurde er von der fiskalpolitischen Entlastung der privaten Haushalte sowie von Finanzierungsoffensiven der Automobilindustrie. Auch ermöglichte der anhaltende Rückgang der langfristigen Zinsen Um- und Neuverschuldungen zu erheblich günstigeren Konditionen, und der aus weiter gestiegenen Immobilienpreisen resultierende Vermögenszuwachs blieb fühlbar. Dagegen haben sich die Perspektiven am Arbeitsmarkt bislang nicht verbessert. Auch stieg die Schuldenbelastung der privaten Haushalte weiter; sie ist mittlerweile wieder so hoch wie Ende der achtziger Jahre. Schließlich sind die Aktienkurse seit April dieses Jahres um fast 30 % gefallen, wodurch das private Vermögen erheblich verringert wurde. Vor diesem Hintergrund ist die Sparquote im Jahresverlauf deutlich gestiegen.

Die den privaten Verbrauch dämpfenden Faktoren haben in den vergangenen Monaten an Gewicht gewonnen. So übersteigt mittlerweile der negative Vermögenseffekt durch Kursverluste

Abbildung 1.1



an den Aktienmärkten die Vermögensgewinne durch den Preisanstieg am Immobilienmarkt erheblich, auch weil sich die Preisentwicklung in diesem Sektor spürbar abflachte. Hinzu kommen retardierende Effekte durch den Irak-Konflikt und die gestiegenen Ölpreise, so dass der private Konsum vorerst mit deutlich verringerten Raten zunimmt. Eine etwas stärkere Expansion ist für das kommende Jahr zu erwarten, wenn die Belastungen durch den Irak-Konflikt und durch die Vermögensverluste nachlassen.

Die gewerblichen Investitionen sind weiter gesunken, aber ihr Rückgang hat sich im bisherigen Jahresverlauf deutlich abgeflacht. Die Ausrüstungsinvestitionen wurden sogar wieder leicht

ausgeweitet. Diese Tendenz sollte sich fortsetzen, da die Auftragseingänge in allen Wirtschaftsbereichen seit Ende vergangenen Jahres anzogen. Industrieproduktion und Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe sind seit Jahresbeginn wieder gestiegen, und nicht zuletzt nahm die Produktivität weiterhin deutlich zu, so dass die Erhöhung der Lohnstückkosten sehr moderat blieb. Die Gewinnsituation hat sich offenbar zuletzt leicht verbessert. Aber das Vertrauen der Unternehmen in einen nachhaltigen Aufschwung ist wohl noch nicht gefestigt. Ein Hinweis auf eine anhaltende Verunsicherung ist, dass der Einkaufsmanagerindex seit dem Frühsommer wieder fiel. Die gewerblichen Investitionen dürften vor diesem Hintergrund gedämpft bleiben. Mit nachlassender Kriegsgefahr kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die geldpolitischen Impulse im weiteren Verlauf des Jahres 2003 zunehmend zum Tragen kommen. Die gewerblichen Investitionen dürften dann allmählich wieder verstärkt expandieren.

Gestützt wurde die Konjunktur im bisherigen Jahresverlauf auch durch die Exporte; insbesondere stiegen die Lieferungen nach Kanada und in die asiatischen Schwellenländer kräftig, wobei Vorzieheffekte auf Grund des drohenden Hafentarbeiterstreiks eine Rolle spielten. In noch größerem Ausmaß wurden offenbar die Importe beeinflusst. Im weiteren Verlauf werden die dämpfenden Effekte vom Außenbeitrag nachlassen, auch weil die leichte reale effektive Dollarabwertung die Exporte begünstigt.

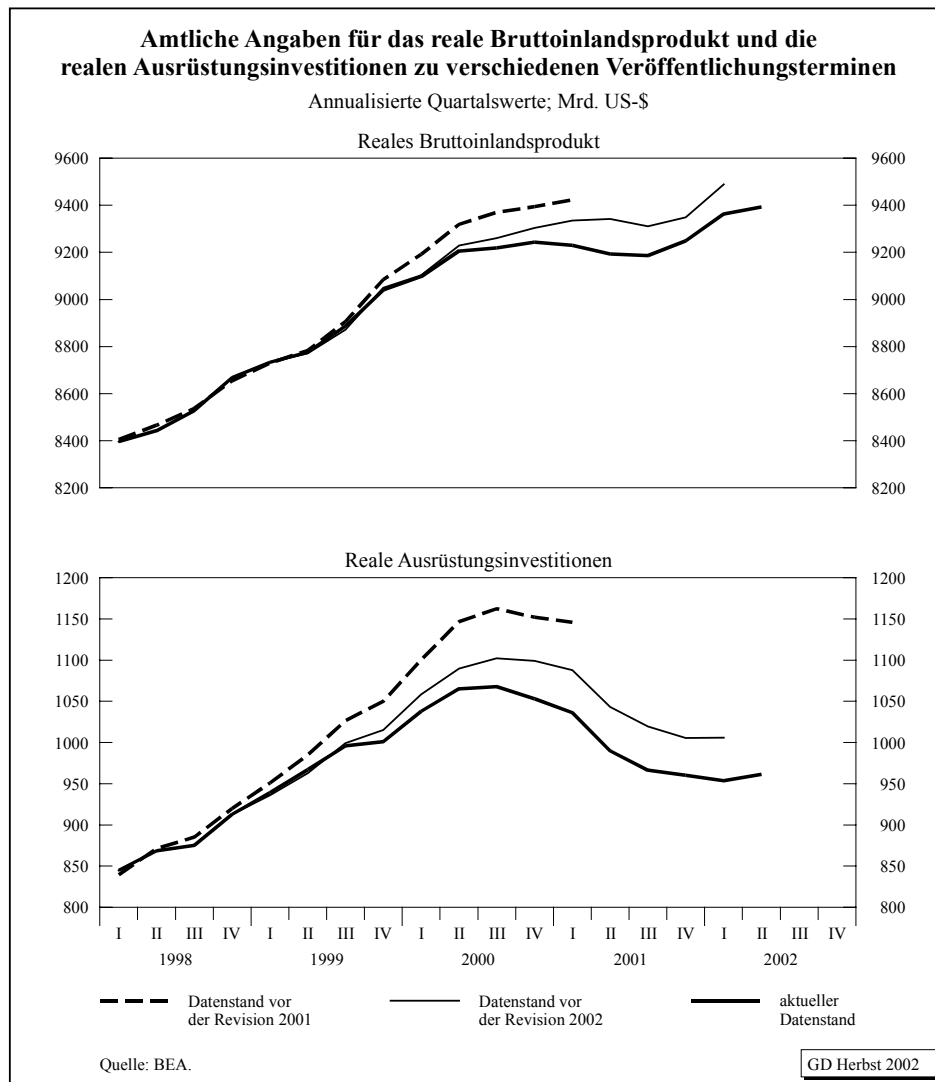
Die Fiskalpolitik war mit der Steuerreform im Frühsommer 2001 auf Expansionskurs gegangen. Dieser wurde durch die Maßnahmen in Reaktion auf den 11. September und schließlich durch das im März verabschiedete Konjunkturpaket für 2002 und 2003 noch verstärkt. Im Verbund mit deutlich rückläufigen Einnahmen – insbesondere bei der Kapitalertragsteuer – hat dies dazu geführt, dass der Bundeshaushalt erstmals seit 1997 wieder einen Fehlbetrag ausweist. Das gesamtstaatliche Defizit wird sich in diesem Jahr auf rund 2 % des Bruttoinlandsprodukts belaufen, nach einem Überschuss von 0,4 % im Jahr 2001. Im kommenden Jahr dürfte es – trotz einer abermaligen Erhöhung der Militärausgaben – kaum noch steigen, so dass von der Finanzpolitik nur geringfügige Impulse ausgehen.

Kasten 1.1

Zu den Revisionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in den USA

Die Beurteilung der konjunkturellen Lage hängt nicht zuletzt von der jeweils verfügbaren Datenbasis ab. Diese ändert sich nicht selten gravierend infolge von Revisionen. In den USA waren die Revisionen in jüngster Zeit besonders ausgeprägt (Abbildung 1.2). Die Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts war für das Jahr 2000 zunächst noch auf 5,0 % beziffert worden. Nach der ersten Revision Mitte 2001 war die ausgewiesene Dynamik wesentlich geringer, und

Abbildung 1.2



noch: Kasten 1.1

der Jahresdurchschnitt wurde auf 4,1 % herabgesetzt. Nach der jüngsten Revision betrug der Zuwachs sogar nur 3,8 %. Ähnlich gravierend war die Korrektur für das Rezessionsjahr 2001: Mit der ersten Überarbeitung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) Mitte dieses Jahres zeigte sich, dass die gesamtwirtschaftliche Produktion nicht – wie zuerst gemeldet – nur im dritten Quartal gesunken war, sondern auch in den beiden Quartalen zuvor. Die ursprünglich ausgewiesene jahresdurchschnittliche Produktionszunahme von 1,2 % wurde auf nur noch 0,3 % zurückgenommen. Im Lichte der neuesten Daten erscheint der Aufschwung weniger kräftig und die Rezession tiefer, als nach den jeweils ersten verfügbaren Zahlen anzunehmen war.

Besonders stark waren die Datenrevisionen bei den Ausrüstungsinvestitionen; ihr zunächst als überaus kräftig ausgewiesener Anstieg hatte als Ausdruck der New Economy gegolten. In der ersten Veröffentlichung der VGR war für das Jahr 2000 noch eine durchschnittliche Zunahme um 13,7 % ausgewiesen worden; nach der jüngsten Revision beträgt sie nur noch 8,2 %. Auch ist der Rückgang der Ausrüstungsinvestitionen im Rezessionsjahr 2001 nach den neuesten Zahlen mit 6,4 % erheblich stärker ausgefallen als zuerst gemeldet (4,6 %).

Die monetären Rahmenbedingungen sind weiterhin sehr günstig. Die kurzfristigen Geldmarktzinsen liegen seit rund einem Jahr deutlich unter 2 %; in realer Rechnung – gemessen an der Kerninflationsrate (ohne Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel) – sind sie sogar negativ. Auch die Kapitalmarktzinsen, die seit dem Frühjahr nochmals deutlich gesunken sind, bewegen sich nominal wie real auf einem im längerfristigen Vergleich niedrigen Niveau. Der expansive Kurs der Geldpolitik wurde noch verstärkt durch die Abwertung des Dollar seit Jahresbeginn. Er wird im Laufe des kommenden Jahres mit schwächer werdenden dämpfenden Effekten von Seiten der Finanzmärkte zunehmend wirksam.

Unter diesen Bedingungen dürfte die gesamtwirtschaftliche Expansion 2003 an Schwung gewinnen, insbesondere weil sich die Investitionstätigkeit erholt. Einer kräftigen Beschleunigung der Konjunktur stehen aber nach wie vor dämpfende Faktoren beim privaten Konsum entgegen. Das reale Bruttoinlandsprodukt wird im Jahresdurchschnitt 2003 um rund 2,7 % steigen, nach 2,3 % in diesem Jahr. Die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung nimmt erst ab Mitte kommenden Jahres geringfügig zu. Vor diesem Hintergrund wird die Geldpolitik die

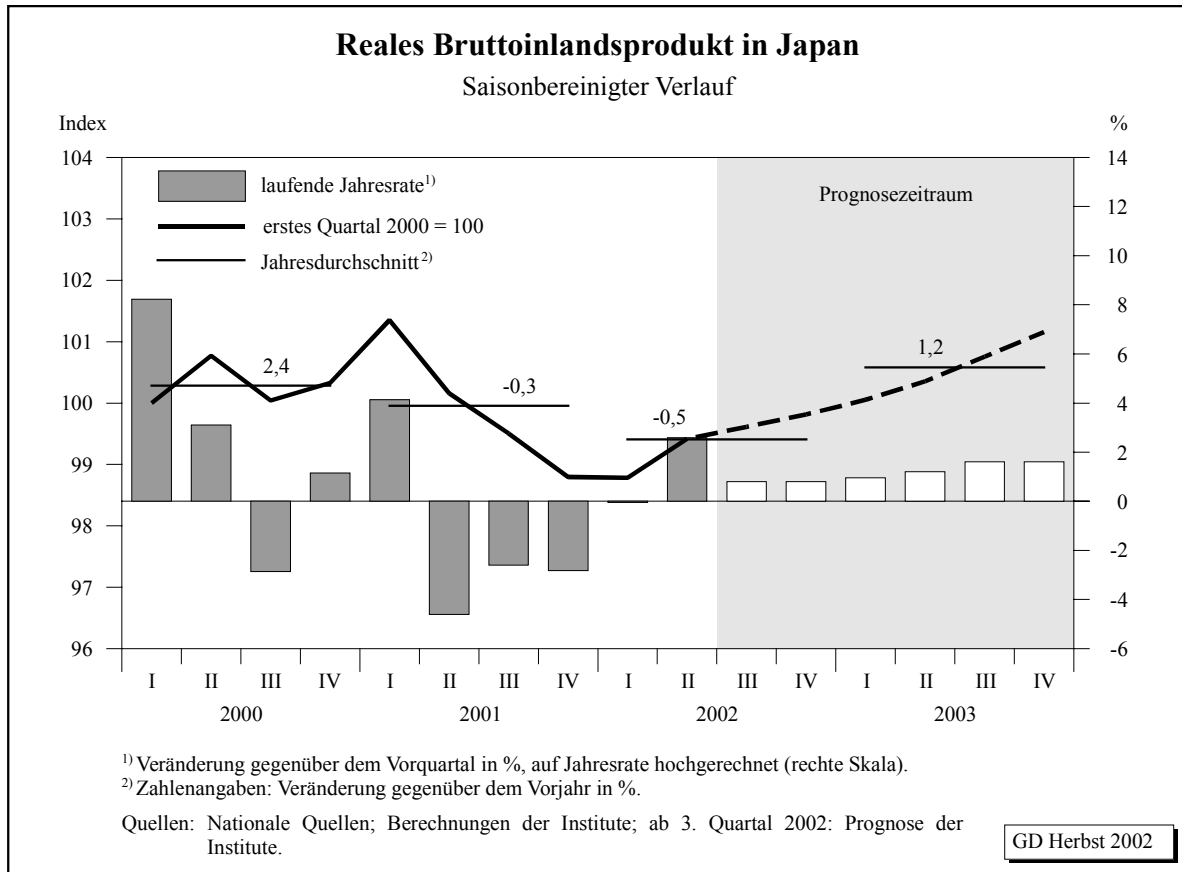
Zinsen allenfalls gegen Jahresende anheben, auch wenn die Verbraucherpreise 2003 ölpreisbedingt etwas stärker anziehen dürften. Die private Lebenshaltung wird sich im Jahresdurchschnitt 2003 um 2,1 % verteuern, nach 1,6 % in diesem Jahr.

Zögerliche Erholung in Japan

In Japan wurde die konjunkturelle Talsohle im ersten Halbjahr 2002 durchschritten; die Wirtschaft beginnt sich zu stabilisieren. Das reale Bruttoinlandsprodukt nahm mit einer annualisierten Zuwachsrate von 1,3 % zu (Abbildung 1.3). Die Erholung wurde vor allem von der ausländischen Nachfrage getragen. Bei einem relativ schwachen Yen und einer dynamischen Entwicklung in den asiatischen Schwellenländern wurden die Exporte stark ausgeweitet. Der private Verbrauch zog trotz der immer noch ungünstigen Lage auf dem Arbeitsmarkt leicht an, wobei insbesondere die Nachfrage nach neuen, verbrauchsarmen Automodellen hoch war. Hingegen gingen die Investitionen bei einer gedrückten Gewinnsituation weiter zurück, wenn auch verlangsamt.

Nach wie vor herrscht Deflation. Zwar stiegen die Verbraucherpreise infolge der Abwertung des Yen gegenüber dem US-Dollar vorübergehend an. Der Yen hat in jüngster Zeit allerdings wieder aufgewertet. In dieser Situation ist der geldpolitische Kurs der Bank von Japan weiterhin durch die Nullzinspolitik und die großzügige Bereitstellung von Liquidität gekennzeichnet. Einer Verschlechterung der monetären Rahmenbedingungen von Seiten des Wechselkurses wirkte die Zentralbank im Frühsommer durch Interventionen am Devisenmarkt entgegen. Gleichwohl lag der Yen/Dollar-Kurs Anfang Oktober knapp 10 % niedriger als zu Jahresbeginn. Die expansive Geldpolitik zeigt sich allerdings nicht in einer entsprechenden Ausweitung der breiter gefassten Geldmengenaggregate und des Kreditvolumens. Zum einen dämpfen die Bilanzprobleme der Geschäftsbanken und die vergleichsweise hohen Zinsen im Ausland die Neigung, Kredite zu vergeben; zum anderen ist die Kreditnachfrage der Unternehmen nach wie vor gering. Ein schlüssiges Sanierungskonzept für den Finanzsektor ist weiterhin nicht in Sicht. Auch der Plan der Bank von Japan, den Banken Aktienpakete abzukaufen, wird keine Lösung der Probleme bringen.

Abbildung 1.3



Die hohe Staatsverschuldung bindet der Finanzpolitik weitgehend die Hände. Der Schuldenstand liegt bei über 140 % des Bruttoinlandsprodukts. Auf den internationalen Kapitalmärkten wurde das Rating japanischer Staatsanleihen inzwischen durch wichtige Bewertungsagenturen herabgesetzt. Zuletzt ergaben sich erhebliche Schwierigkeiten, Staatsanleihen zu platzieren. Vor diesem Hintergrund bemüht sich die Finanzpolitik zunehmend, das Defizit zu begrenzen; beispielsweise sind bislang, anders als in früheren Jahren, keine umfangreichen Nachtrags Haushalte verabschiedet worden. Eine glaubhafte Sparpolitik könnte mittelfristig zur Wiederherstellung des Vertrauens in die japanische Finanzpolitik beitragen. In diesem Jahr wird das Haushaltsdefizit bei etwa 7 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt liegen. Im nächsten Jahr

sind von der Finanzpolitik bei anhaltender Ausgabenzurückhaltung abermals leicht restriktive Impulse zu erwarten.

Bei diesen Rahmenbedingungen wird sich die Konjunktur in Japan nur allmählich beleben. Die außenwirtschaftlichen Anregungen, die vor allem von den USA und den asiatischen Nachbarstaaten ausgehen, werden nach und nach zu einem Anstieg der Binnennachfrage führen. Die Expansion bleibt freilich verhalten: Der private Verbrauch nimmt nicht zuletzt wegen einer schwachen Einkommensentwicklung nur mäßig zu, und die Investitionen werden erst im nächsten Jahr wieder leicht ausgeweitet. Das reale Bruttoinlandsprodukt wird im Durchschnitt 2003 etwas – um 1,2 % – zulegen, nach einem Rückgang um 0,5 % in diesem Jahr. Die Lage am Arbeitsmarkt wird sich nicht durchgreifend verbessern. Die Verbraucherpreise werden weiter zurückgehen, wenngleich in leicht abgeschwächtem Tempo.

Kräftiger Aufschwung in Asien – unsichere Perspektiven für Lateinamerika

In den ostasiatischen Schwellenländern (ohne China) wurde Anfang 2002 die ausgeprägte konjunkturelle Schwäche von einem kräftigen Aufschwung abgelöst. Ausschlaggebend war, dass die Nachfrage von Seiten der Haupthandelspartner USA und Japan stark anzog. Doch auch die Binnennachfrage expandierte lebhaft, angeregt von der Geld- und der Finanzpolitik. Dadurch wurde vornehmlich der private Konsum stimuliert, während die Investitionen erst wenig an Schwung gewannen. Es mangelt zum einen an aussichtsreichen Projekten, zum anderen sind die Unternehmen weiter um die Konsolidierung ihrer Bilanzen bemüht. Auch sind die Kapazitäten ungenügend ausgelastet. Ausländische Direktinvestitionen fließen zur Zeit vorwiegend nach China.

Mit der Verlangsamung des Produktionsanstiegs in den Industrieländern dürfte sich die konjunkturelle Dynamik in den asiatischen Schwellenländern im Winterhalbjahr vorübergehend abschwächen. Gleichwohl bleibt die Produktion dank robuster Inlandsnachfrage deutlich aufwärts gerichtet, zumal die Wirtschaftspolitik nach wie vor expansiv wirkt. Im weiteren Verlauf von 2003 dürfte der Aufschwung mit dem Wiederanziehen der Ausfuhr an Fahrt gewinnen.

Allerdings wird das Tempo der Expansion von Land zu Land recht unterschiedlich sein. Während die Wirtschaft Südkoreas boomt, leiden Hongkong und Taiwan unter der massiven Abwanderung industrieller Kapazitäten in die Volksrepublik China. Das reale Bruttoinlandsprodukt der ostasiatischen Schwellenländer dürfte im laufenden Jahr um annähernd 4 % und 2003 um rund 4 ½ % expandieren.

In Lateinamerika hat sich die Rezession im ersten Halbjahr 2002 fortgesetzt, in vielen Ländern begleitet von kräftigen Währungsabwertungen, rascher steigenden Preisen, erhöhten Zinsen, erheblichen Kapitalabflüssen und wachsender politischer Unsicherheit. Das gilt besonders für Argentinien, wo das reale Inlandsprodukt nach dem starken Einbruch zuletzt zwar nicht mehr schrumpfte, die Wirtschafts- und Gesellschaftskrise aber bei weitem noch nicht überwunden ist. Im Sommer hatte auch Brasilien mit wachsenden Schwierigkeiten zu kämpfen, die ihren Ausdruck in ausgeprägter Kapitalflucht, dem stark gesunkenen Wechselkurs des Real und der hieraus resultierenden Schuldendynamik durch die vielfach in Dollar denominierten Staats- und Unternehmensanleihen finden. Venezuela und Kolumbien sowie die kleineren südamerikanischen Länder steckten teils in hausgemachten Problemen, teils wurden sie von der Entwicklung in den großen Nachbarländern schwer in Mitleidenschaft gezogen. In Mexiko hingegen belebte sich die Wirtschaft im Zuge der konjunkturellen Erholung in den USA.

In der jüngsten Zeit mehren sich die Anzeichen für eine Stabilisierung in Lateinamerika, wozu die umfangreichen Stützungskredite des IWF an Brasilien und Uruguay beigetragen haben. Die wirtschaftlichen Perspektiven für Südamerika – in Mexiko stellt sich die Lage günstiger dar – bleiben jedoch sowohl für den Rest dieses Jahres als auch für 2003 sehr unsicher. Das hängt wesentlich mit den meist labilen politischen Verhältnissen zusammen, die eine Rückkehr des Vertrauens der Investoren und damit des Auslandskapitals verhindern. Wenn die Industrieländer aus ihrer Schwächephase herausgefunden haben und auch die gedrückten Rohstoffpreise wieder steigen, werden 2003 von der Außenwirtschaft nennenswerte Impulse kommen. Dadurch wird auch die Binnennachfrage stimuliert. Das reale Bruttoinlandsprodukt dürfte 2002 um rund 1,5 % zurückgehen. Im Jahr 2003 nehmen Nachfrage und Produktion bei allmählicher Stabilisierung der Lage in Argentinien um etwa 2 % zu.

Robuste Konjunktur in Mittel- und Osteuropa

In den mitteleuropäischen und den baltischen Transformationsstaaten blieb die gesamtwirtschaftliche Aktivität ungeachtet der langsamen Produktionsausweitung in Westeuropa deutlich aufwärts gerichtet. Im zweiten Quartal 2002 war das reale Bruttoinlandsprodukt der Region um knapp 3 % höher als ein Jahr zuvor. Konjunkturstützend wirkte der private Verbrauch, der durch zum Teil stark steigende Reallöhne angetrieben wurde. Dagegen nahmen bei zumeist noch restriktiv ausgerichteter Geldpolitik die Investitionen kaum mehr zu; sie waren teilweise sogar rückläufig. Die Exporte stagnierten angesichts der flauen Konjunktur in der EU und der realen Aufwertung zahlreicher Währungen weitgehend. Wegen der schwachen Investitionstätigkeit ließ das Tempo der Importe nach, und der Außenbeitrag verbesserte sich. Die Arbeitslosigkeit blieb im großen und ganzen unverändert hoch, auch wegen der anhaltenden Umstrukturierung der Unternehmen. Der Rückgang der Inflationsraten setzte sich fort. In einer Reihe von Ländern liegen sie inzwischen unter 5 %.

Die wirtschaftlichen Aussichten sind weiterhin günstig. Zum einen werden die Exporte mit dem Anziehen der Konjunktur in Westeuropa beschleunigt zunehmen. Zum anderen bleibt die Binnennachfrage bei anhaltend kräftiger Expansion des privaten Verbrauchs robust. Da die Geldpolitik im Verlauf dieses Jahres gelockert wurde, werden die Investitionen 2003 anziehen. Dies gilt insbesondere für Polen, wo die Zinssenkungen zu einem Rückgang der vorher außerordentlich hohen Realzinsen geführt haben. Auch in den Beitrittsländern entfalten inzwischen Zinsschritte ihre realwirtschaftliche Wirkung erst verzögert. Denn bei einem schon weitgehend reformierten Geschäftsbankensektor übertragen sie sich über die üblichen Transmissionsmechanismen der Geldpolitik auf die Realwirtschaft. Die Fiskalpolitik wird eher restriktiv wirken, denn in vielen Ländern dürften Sparmaßnahmen getroffen werden, um die vielfach hohen Budgetdefizite zu verringern.

Im Prognosezeitraum wird die wirtschaftliche Entwicklung entscheidend von den Fortschritten bei den EU-Beitrittsverhandlungen abhängen. Hier wird angenommen, dass mit Ausnahme von Rumänien und Bulgarien alle Länder die Einladung der EU zu der Beitrittskonferenz in Ko-

Tabelle 1.3

**Reales Bruttoinlandsprodukt, Verbraucherpreise und Arbeitslosenquote
in Mittel- und Osteuropa**

	Gewicht (BIP) in %	Bruttoinlandsprodukt			Verbraucherpreise			Arbeitslosenquote ²⁾ in %		
		Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %						2001	2002	2003
		2001	2002	2003	2001	2002	2003			
Polen	24,7	1,0	1,0	2,0	5,5	2,2	2,5	18,2	19,0	19,0
Tschechien	8,0	3,3	2,8	3,5	4,8	2,5	3,0	8,2	9,2	8,0
Ungarn	7,3	3,8	3,2	3,8	9,2	5,5	4,5	5,8	5,6	5,5
Rumänien	5,6	5,3	4,0	3,5	34,5	24,0	20,0	6,5	8,0	10,0
Slowakei	2,9	3,3	4,0	4,0	7,4	4,0	3,5	19,2	18,0	17,5
Slowenien	2,6	3,0	2,8	3,5	8,4	7,5	7,0	6,4	6,0	6,0
Bulgarien	1,9	4,0	3,8	3,5	7,4	6,0	5,0	19,8	18,5	18,0
Mitteleuropa ¹⁾	52,9	2,5	2,2	2,9	9,3	5,5	5,1	12,9	13,6	13,8
Estland	0,8	5,0	5,0	5,5	5,8	4,0	3,0	12,6	10,5	10,0
Lettland	1,1	7,7	4,5	5,0	2,5	2,0	2,0	13,0	12,0	11,0
Litauen	1,7	5,9	5,5	6,0	1,3	1,5	1,0	17,0	16,5	16,0
Baltische Länder ¹⁾	3,5	6,2	5,1	5,6	2,6	2,2	1,7	14,8	13,9	13,2
Mitteleuropa und Baltikum ¹⁾	56,4	2,7	2,4	3,0	8,8	5,3	4,9	13,1	13,6	13,8
Russland	43,6	5,0	4,0	3,5	21,7	16,5	15,0	9,0	8,5	8,5
Insgesamt ¹⁾	100,0	3,7	3,1	3,2	14,4	10,2	9,3	10,7	10,6	10,7
<i>Nachrichtlich:</i> Exportgewicht ³⁾		3,3	2,9	3,3						

¹⁾Summe der aufgeführten Länder. Bruttoinlandsprodukt und Verbraucherpreise gewichtet mit dem Bruttoinlandsprodukt von 2001 in US-Dollar; Arbeitslosenquote gewichtet mit der Zahl der Erwerbspersonen von 2001. – ²⁾Für Polen, Tschechien und Ungarn wird die von der OECD ausgewiesene standardisierte Arbeitslosenquote verwendet, sonst die „survey-based rate“. – ³⁾Gewichtet mit den Anteilen an der deutschen Ausfuhr in diese Länder von 2001.

Quellen: Angaben nationaler und internationaler Institutionen; Berechnungen der Institute; 2002 und 2003: Prognose der Institute.

penhagen im Dezember 2002 bekommen werden und dass der Prozess der Osterweiterung planmäßig vorankommt. Davon werden vertrauensfördernde Effekte ausgehen, die das Investitionsklima in den betroffenen Volkswirtschaften verbessern.

Unter diesen Voraussetzungen wird die gesamtwirtschaftliche Produktion in Mitteleuropa und den baltischen Staaten im Jahr 2003 um 3,0 % steigen, nach 2,4 % in diesem Jahr (Tabelle 1.3). Die wirtschaftliche Dynamik in dieser Region wird weiterhin höher liegen als in der EU. Dabei verlangsamt sich der Preisanstieg nur noch wenig; die Inflationsrate bleibt mit rund 5 % deutlich über dem EU-Durchschnitt. Auf dem Arbeitsmarkt zeichnet sich keine Besserung ab.

In Russland stieg das reale Bruttoinlandsprodukt im ersten Halbjahr 2002 weiterhin kräftig, wenngleich in leicht verringertem Tempo. Die Entwicklung wurde vor allem vom privaten Konsum getragen, der angesichts weiterhin beachtlicher Reallohnsteigerungen erheblich expandierte. Die Investitionsdynamik nahm bei rückläufigen Unternehmensgewinnen ab; zudem haben institutionelle Reformen bislang nicht die erhofften Wirkungen erzielt. Die russische Wirtschaft profitierte auf Grund des Ölpreisanstiegs von höheren Exporteinnahmen. Die Importe zogen ebenfalls deutlich an, zumal sich der Rubel erneut real aufwertete. Das reale Bruttoinlandsprodukt wird im Jahre 2002 um 4 % und im kommenden Jahr um 3,5 % steigen. Die Arbeitslosenquote wird sich kaum verändern. Die Inflationsrate sinkt weiter, bleibt jedoch zweistellig.

2. DIE WIRTSCHAFTLICHE LAGE IN DER EUROPÄISCHEN UNION

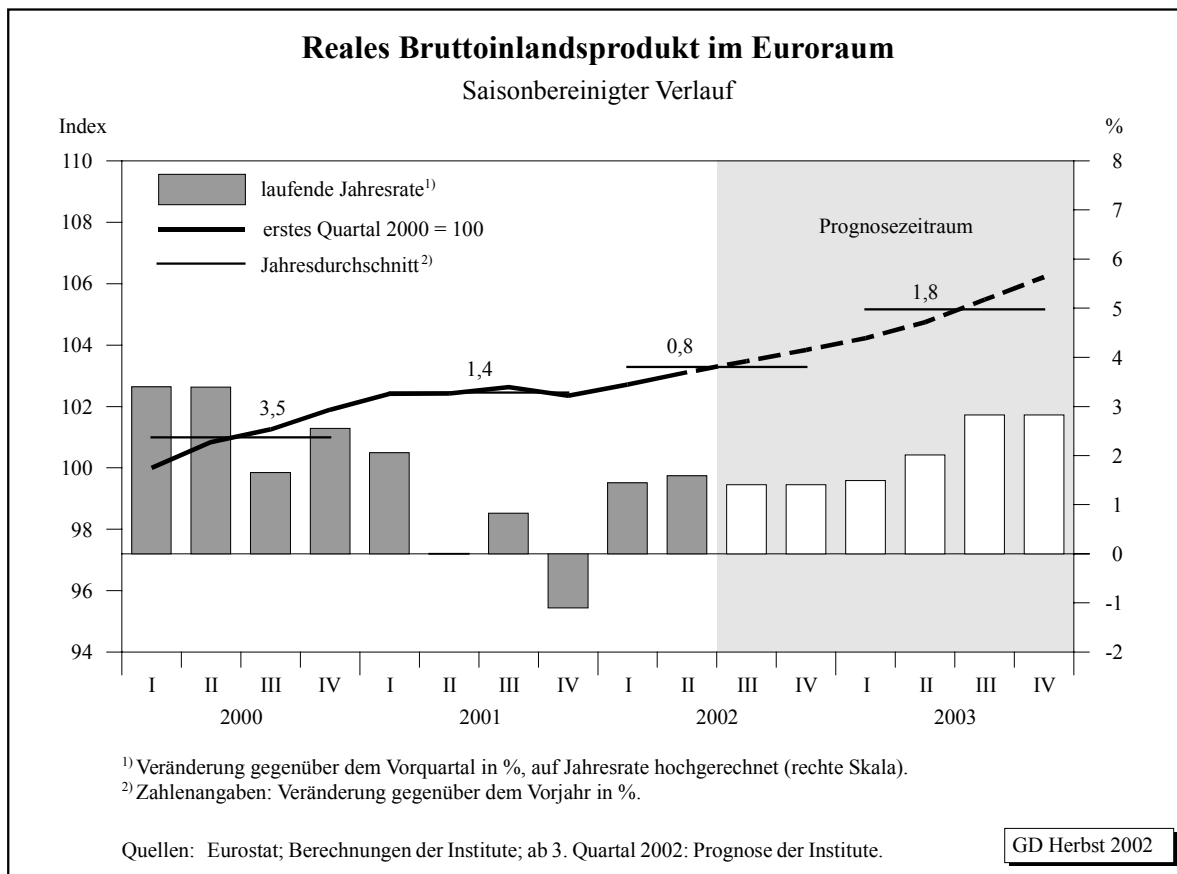
Allmähliche Erholung im Euroraum

Die Konjunktur im Euroraum hat sich seit Jahresbeginn erholt. Allerdings ist der Produktionsanstieg nur verhalten. Das reale Bruttoinlandsprodukt nahm im ersten und zweiten Quartal 2002 mit einer laufenden Jahresrate von jeweils rund eineinhalb Prozent (Abbildung 2.1) spürbar langsamer zu als im mittelfristigen Trend. Die Unternehmensinvestitionen blieben dabei bis zur Jahresmitte abwärts gerichtet. Maßgeblich hierfür waren die weitere Abnahme der Kapazitätsauslastung sowie ungünstige Absatz- und Ertragsperspektiven, die auch durch die expansiven Impulse von Seiten der Geldpolitik nicht aufgefangen werden konnten. Die privaten Haushalte weiteten ihre Konsumausgaben im ersten Halbjahr nur wenig aus, auch weil sich die Lage am Arbeitsmarkt verschlechtert hat. Im ersten Quartal war der private Verbrauch sogar rückläufig. Offenbar hatte der Preissprung zu Jahresanfang zu Kaufzurückhaltung geführt. Im zweiten Quartal erhöhte sich der private Konsum wieder, zumal die real verfügbaren Einkommen spürbar schneller expandierten, wozu neben kräftigeren Lohnsteigerungen auch der Rückgang der Inflation beitrug. Die Exporte beendeten zu Jahresbeginn ihre Talfahrt. Im Frühjahr wurden sie sogar deutlich ausgeweitet; dies ging insbesondere auf die Erholung in den USA zurück. Der Außenbeitrag nahm im zweiten Quartal 2002 gleichwohl nur wenig zu, da nun auch die Importe des Euroraums stark stiegen.

Die konjunkturelle Verlangsamung wirkte sich wie üblich mit zeitlicher Verzögerung auf den Arbeitsmarkt aus, doch sind die Folgen im Gegensatz zu früheren Abschwüngen moderat. Die Arbeitslosenquote stieg von ihrem Tiefpunkt im Sommer vergangenen Jahres von 8,0 % nur leicht auf 8,3 % im August 2002. Die Zahl der Erwerbstätigen ist trotz der flauen Konjunktur im Jahresverlauf kaum gesunken. Während im Dienstleistungssektor weiterhin ein Beschäftigungszuwachs zu verzeichnen war, wurden im Verarbeitenden Gewerbe sowie in der Bauwirtschaft seit Frühjahr 2001 kontinuierlich Arbeitsplätze abgebaut. Die relativ günstige Entwick-

lung im Tertiären Bereich ist wesentlich auf die Ausweitung von Teilzeitarbeit, besonders in Italien, zurückzuführen.

Abbildung 2.1



Die Lohnzuwächse fallen in diesem Jahr stärker aus als zuvor, zum Teil als Reaktion auf vorangegangene unerwartete Preissteigerungen. Nach einer Anhebung um 3,6 % im vergangenen Jahr dürften die Löhne in diesem Jahr um 3,9 % zunehmen. Bei einer im Jahresdurchschnitt 2002 leicht rückläufigen Arbeitsproduktivität steigen die Lohnstückkosten vorübergehend beschleunigt. Jedoch fällt der Anstieg auf Stundenbasis wegen der Zunahme von Teilzeitarbeit geringer aus. Für das kommende Jahr wird angenommen, dass die Löhne angesichts der schwachen Konjunktur und des nachlassenden Preisauftriebs weniger stark angehoben werden.

Eine solche Entwicklung ist in einigen Ländern bereits in Tarifverträgen mit längerer Laufzeit angelegt.

Tabelle 2.1

Indikatoren zur Situation der öffentlichen Haushalte im Euroraum

	Bruttoschulden ¹⁾					Finanzierungssaldo ¹⁾				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Deutschland	61,2	60,2	59,5	61,3	62,0	-1,5	-1,3	-2,8	-3,2	-1,9
Frankreich	58,5	57,3	57,3	58,0	58,5	-1,6	-1,3	-1,5	-2,6	-2,6
Italien	114,5	110,5	109,8	110,5	110,0	-1,8	-1,7	-2,2	-2,8	-2,6
Spanien	63,1	60,5	57,1	56,0	55,0	-1,1	-0,7	-0,1	-0,8	-1,0
Niederlande	63,1	55,8	52,8	52,0	51,5	0,7	1,5	0,1	-1,0	-1,4
Belgien	114,9	109,2	107,6	106,0	104,0	-0,5	0,1	0,3	-0,8	-0,8
Österreich	64,9	63,6	63,2	62,0	61,0	-2,3	-1,9	0,1	-1,0	-1,1
Finnland	46,8	44,0	43,4	43,0	42,5	1,9	7,0	4,9	3,0	2,5
Griechenland	104,3	104,7	105,1	104,0	103,0	-1,9	-0,8	-0,4	-0,7	-0,5
Portugal	54,4	53,3	55,5	58,0	59,0	-2,4	-3,3	-4,1	-4,8	-3,5
Irland	49,7	39,1	36,4	35,0	34,5	2,2	4,4	1,5	0,0	-1,0
Luxemburg	6,0	5,6	5,6	5,5	5,5	3,6	5,6	6,1	4,5	4,0
Euroraum ²⁾	71,9	69,4	69,2	69,8	69,7	-1,3	-0,9	-1,5	-2,3	-1,9

¹⁾In % des Bruttoinlandsprodukts; gemäß Abgrenzung nach dem Vertrag von Maastricht. Finanzierungssaldo ohne Sondereinnahmen aus der Vergabe von Mobilfunklizenzen. – ²⁾Summe der Länder: Gewichtet mit dem Bruttoinlandsprodukt von 2001 in Euro.

Quellen: Eurostat; 2002 und 2003: Prognose der Institute.

Finanzpolitik geht wieder auf Konsolidierungskurs

Die Lage der öffentlichen Haushalte in den Ländern des Euroraums ist deutlich ungünstiger geworden (Tabelle 2.1). Das aggregierte Defizit wird in diesem Jahr voraussichtlich 2,3 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt betragen, nach 1,5 % im vergangenen Jahr (ohne Einnahmen aus dem Verkauf von UMTS-Lizenzen). Die Verschlechterung der Haushaltsposition ist auf das Wirken der automatischen Stabilisatoren – durch die schwache Konjunktur bedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben – zurückzuführen. Hingegen bleibt das strukturelle Budgetdefizit im Euroraum nahezu unverändert, die Finanzpolitik ist also insgesamt neutral ausgerichtet.

Die Länder des Euroraums unterscheiden sich deutlich hinsichtlich der Budgetposition: Während die Mehrzahl von ihnen einen ausgeglichenen strukturellen Haushaltssaldo oder sogar einen Überschuss aufweist und somit mit den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts in Einklang steht, haben die großen Länder Deutschland, Frankreich, Italien und auch Portugal jeweils ein hohes strukturelles Budgetdefizit. Vor dem Hintergrund der schwachen Konjunktur überschreitet der Fehlbetrag in Deutschland die im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegte Obergrenze von 3 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt leicht, in Frankreich und Italien nähert er sich dieser kritischen Marke weiter an. In Portugal wird das Defizit 2002 mit 4,8 % des Bruttoinlandsprodukts sogar deutlich höher ausfallen.

Die portugiesische Regierung musste im Juli dieses Jahres einräumen, dass das Budgetdefizit für das Jahr 2001 nicht – wie zunächst berichtet – 2,2 % des Bruttoinlandsprodukts betrug, sondern 4,1 %. Die Europäische Kommission hat unmittelbar nach Veröffentlichung der korrigierten Defizitzahlen das Verfahren, das bei einem übermäßigen Defizit nach Artikel 104 III des EU-Vertrags vorgesehen ist, eingeleitet und im September einen Bericht über die Haushaltslage in Portugal verabschiedet. Auf Grundlage dieses Berichts und der Empfehlungen der Europäischen Kommission wird der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) auf seiner Sitzung am 5. November 2002 darüber entscheiden, ob in Portugal der Tatbestand eines übermäßigen Defizits erfüllt ist. Kommt der ECOFIN-Rat zu diesem Ergebnis, hat die portugiesische Regierung vier Monate Zeit, Maßnahmen zu ergreifen, die das Budgetdefizit 2003 unter 3 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt senken. Für die Prognose ist unterstellt, dass die Regierung ein ehrgeiziges Konsolidierungsprogramm in Höhe von 2 % des Bruttoinlandsprodukts auflegt. Konjunkturbedingt wird das Defizit die 3-Prozent-Marke dennoch überschreiten. Der ECOFIN-Rat muss im Laufe des kommenden Jahres entscheiden, ob er die dann vermutlich absehbare Zielverfehlung zum Anlass für Sanktionen nimmt.

Auch Deutschland und Italien werden Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen. In den übrigen Ländern wird die Finanzpolitik neutral, im Euroraum insgesamt also restriktiv ausgerichtet sein. Das zusammengefasste Budgetdefizit dürfte mit 1,9 % des Bruttoinlandsprodukts nur wenig niedriger ausfallen als in diesem Jahr (2,3 %). Zwar wird das strukturelle Budgetdefizit

reduziert, aber die zyklische Komponente des Defizits wird im Durchschnitt des kommenden Jahres weiter zunehmen.

Monetäre Rahmenbedingungen weniger günstig

Der Leitzins im Euroraum liegt seit November vergangenen Jahres bei 3,25 %. Real stieg der kurzfristige Dreimonatszins auf Grund sinkender Inflation im Frühjahr deutlich, seit Juli ist er im Zuge der Eintrübung der konjunkturellen Perspektiven und damit einhergehender Zinssenkungserwartungen wieder etwas gefallen.² Anfang Oktober befand sich der kurzfristige Realzins mit etwa 1 % auf niedrigem Niveau. Von der Geldpolitik gehen damit weiterhin expansive Impulse aus.

Die Kapitalmarktzinsen, gemessen an den Renditen für Staatsanleihen mit zehnjähriger Restlaufzeit, liegen nach einem vorübergehenden Anstieg im Frühjahr gegenwärtig bei 4 ½ % (Abbildung 2.2). Der Rückgang in den vergangenen Monaten spiegelt vor allem die verschlechterten konjunkturellen Aussichten wider. Mit 2 ¾ % sind die Kapitalmarktzinsen in realer Rechnung ebenfalls relativ niedrig.³ Gleichwohl sind die Finanzierungsbedingungen der Unternehmen ungünstiger geworden, zumal die Kreditzinsen den Rückgang der Kapitalmarktzinsen bis Juli nicht nennenswert nachvollzogen haben. Aufgrund des Kursverfalls am Aktienmarkt ist die Kapitalbeschaffung über Aktienemissionen weniger ergiebig geworden; auch können Aktien nur in geringerem Umfang als Sicherheiten für Bankkredite genutzt werden. Zudem sind die Renditen für Unternehmensanleihen nicht wie jene für Staatsanleihen gesunken, sondern verharrten – wohl aufgrund eines höheren Risikoaufschlags seitens der Anleger – auf dem Niveau vom Frühjahr. Die Neuemission von Aktien und die Ausgabe von Anleihen

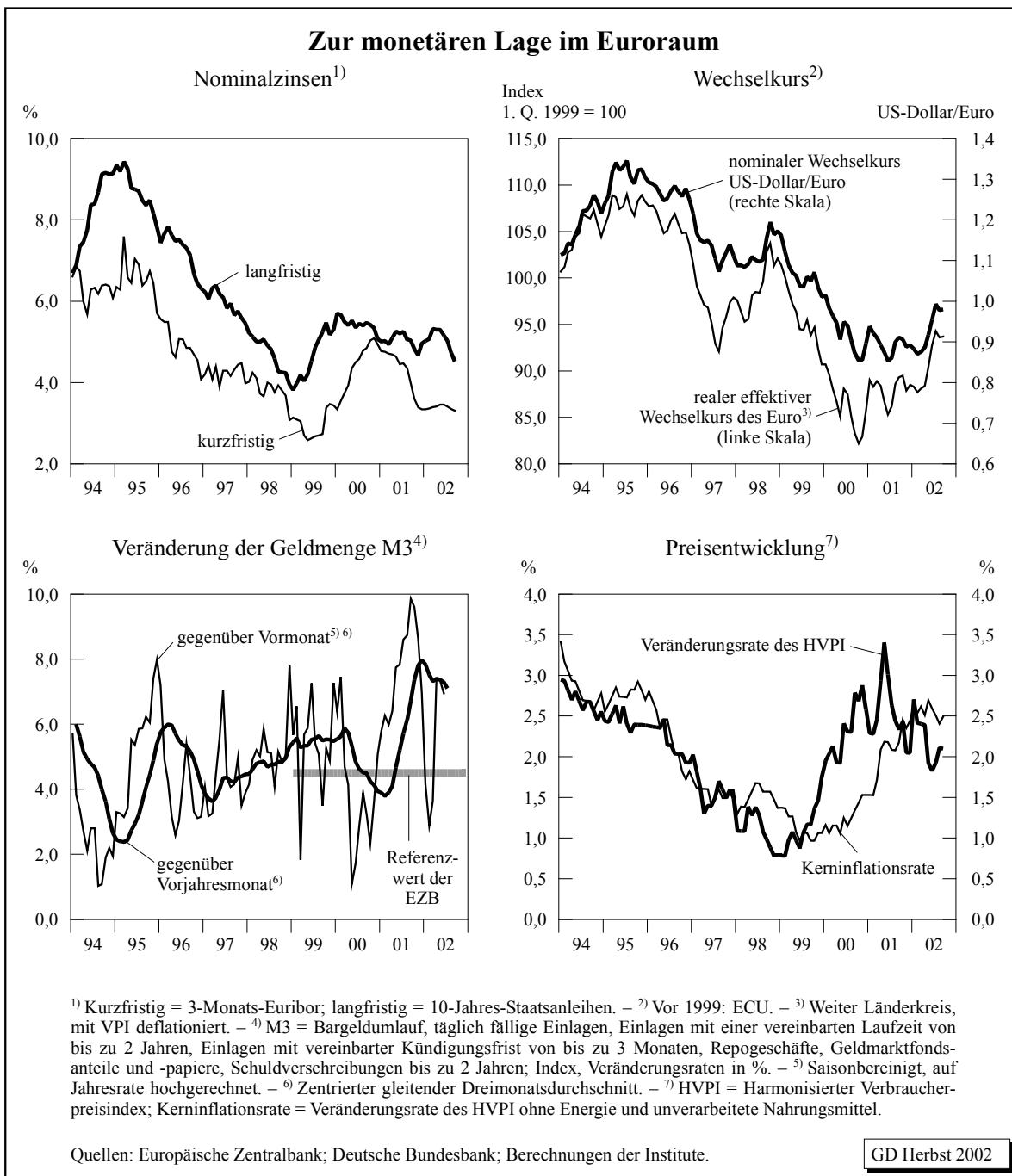
² Der kurzfristige Realzins wird hier als Nominalzins abzüglich der Inflationserwartungen definiert. Diese werden durch die aktuelle Kerninflationsrate (HVPI ohne Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel) approximiert.

³ Der Realzins ergibt sich durch Deflationierung mit den langfristigen Inflationserwartungen. Diese werden durch die Break-even-Inflationsrate von mit der Inflationsrate im Euroraum indexierten französischen Staatsanleihen approximiert.

haben

zusammen

Abbildung 2.2



einen Anteil an der Unternehmensfinanzierung von rund einem Drittel, die verbleibenden zwei Drittel entfallen auf Bankkredite. Zwar hat sich die Expansion der Kredite deutlich abgeflacht, dies ist angesichts der konjunkturellen Schwäche aber nicht ungewöhnlich; die Institute sehen darin keine Anzeichen für eine Kreditklemme.⁴

Dämpfende Effekte auf die Konjunktur gehen überdies von der Wechselkursentwicklung aus. Der Euro hat im Zeitraum von April bis September gegenüber dem US-Dollar um 10,4 % und real effektiv um 5,7 % aufgewertet. Damit hat sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im Euroraum verringert.

Die Geldmenge M3 nahm im August mit einer Rate von 7,1 % im Vorjahresvergleich bzw. 7,0 % im Verlauf (annualisierter Dreimonatsdurchschnitt) zu. Der Zuwachs übersteigt seit Mitte 2001 den von der EZB festgelegten Referenzwert von 4,5 %. Allerdings ist die reale Geldlücke mit knapp einem halben Prozentpunkt nicht besonders groß.⁵ Die Stärke der Geldmengenexpansion dürfte zudem die Zunahme der nachfragewirksamen Liquidität überzeichnen, denn sie ist wohl im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass infolge des Kursverfalls an den Aktienmärkten Portfolioumschichtungen vorgenommen wurden (Aktienverkäufe von Nichtbanken an Banken und/oder an das Ausland). Dafür spricht auch, dass die Kredite an private Unternehmen und Haushalte im Euroraum mit zuletzt 5,2 % im Vorjahresvergleich bzw. 4,2 % im Verlauf (annualisierter Dreimonatsdurchschnitt) vergleichsweise schwach ausgeweitet wurden.

Im Prognosezeitraum wird die EZB vor dem Hintergrund der eingetrübten Konjunkturaussichten und des verringerten Preisauftriebs – anders als im Frühjahr erwartet – die Leitzinsen im Euroraum zunächst nicht anheben; erst Ende 2003 wird sie mit der beschleunigten Produktionsausweitung den Hauptrefinanzierungssatz geringfügig erhöhen. Die Kapitalmarktzinsen werden bei der unterstellten Stabilisierung der Aktienkurse und im Zuge der weltweiten kon-

⁴ Siehe Abschnitt Geldpolitik.

junkturrellen Erholung im Prognosezeitraum leicht steigen. Der Euro dürfte noch etwas aufwerten und gegen Ende 2003 leicht über der Parität gegenüber dem US-Dollar liegen. Alles in allem werden die monetären Rahmenbedingungen zwar ungünstiger, die Zinsen und der Wechselkurs bleiben aber in realer Rechnung unter ihren langjährigen Durchschnittswerten und wirken noch anregend.

Ausblick

Der Produktionsanstieg wird sich im weiteren Verlauf dieses Jahres in dem bisherigen verhaltenen Tempo fortsetzen. Zwar haben sich die Frühindikatoren in den vergangenen Monaten leicht verschlechtert. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sie zu Jahresbeginn eine konjunkturelle Beschleunigung anzeigten, die im Nachhinein nicht eingetreten ist. Insofern könnte der aktuelle Rückgang auch als eine Korrektur zu optimistischer Erwartungen gedeutet werden. Es ist daher unklar, welche Vorhersagekraft die Indikatoren derzeit haben.

Der private Konsum wird im Zuge der leicht beschleunigt steigenden real verfügbaren Einkommen wieder etwas stärker expandieren. Aber die Impulse aus dem Ausland lassen nach; insbesondere die Nachfrage aus den USA flacht ab, auch bedingt durch die starke Aufwertung des Euro bis zur Jahresmitte. Die Investitionen entwickeln sich weiterhin schwach. Das reale Bruttoinlandsprodukt wird im Durchschnitt dieses Jahres um 0,8 % zunehmen. Vor dem Hintergrund der flauen Konjunktur verschlechtert sich die Lage am Arbeitsmarkt weiter leicht. Die Arbeitslosenquote wird im Durchschnitt dieses Jahres 8,3 % betragen.

Im kommenden Jahr gewinnen die konjunkturellen Auftriebskräfte nach und nach die Oberhand. Die Institute nehmen an, dass die Unsicherheit im Zusammenhang mit dem Irak-Konflikt bis zum Frühjahr abklingt und dass sich die Finanzmärkte stabilisieren. Danach kann die expansiv angelegte Geldpolitik zunehmend ihre Wirkung entfalten. Vor diesem Hintergrund wird die Binnennachfrage im Verlauf des Jahres Fahrt aufnehmen. Mit der Verbesserung der Ab-

⁵ Dieser Berechnung liegt ein Referenzwert von 5 % zu Grunde.

satz- und Ertragserwartungen sowie zunehmender Kapazitätsauslastung werden die Unterneh-

Tabelle 2.2

Eckdaten zur Wirtschaftsentwicklung im Euroraum

	2001	2002	2003
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %		
Reales Bruttoinlandsprodukt	1,4	0,8	1,8
Privater Konsum	1,8	0,6	1,8
Öffentlicher Konsum	1,9	1,9	1,2
Bruttoanlageinvestitionen	-0,7	-2,3	1,2
Exporte ¹⁾	2,6	0,3	4,8
Importe ¹⁾	1,3	-1,2	4,7
Außenbeitrag ²⁾	0,7	0,5	0,2
Verbraucherpreise ³⁾	2,5	2,2	1,8
	in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts		
Leistungsbilanzsaldo	0,0	0,2	0,2
Staatlicher Finanzierungssaldo ⁴⁾	-1,5	-2,3	-1,9
	in % der Erwerbspersonen		
Arbeitslosenquote ⁵⁾	8,2	8,3	8,3
¹⁾ Exporte und Importe umfassen Waren und Dienstleistungen einschließlich des grenzüberschreitenden Handels innerhalb des Euroraums. – ²⁾ Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % des realen Bruttoinlandsprodukts des Vorjahres. – ³⁾ Harmonisierter Verbraucherpreisindex. – ⁴⁾ Ohne Sondereinnahmen aus der Vergabe von Mobilfunklizenzen. – ⁵⁾ Standardisiert.			
Quellen: Angaben nationaler und internationaler Institutionen; Berechnungen und Schätzungen der Institute; 2002 und 2003: Prognose der Institute.			

men allmählich ihre Investitionen wieder ausweiten. In der Folge hellen sich die Beschäftigungsperspektiven und damit auch das Verbrauchervertrauen auf. Die Zunahme des privaten Verbrauchs wird sich bei stetig steigenden Reallöhnen und Einkommensteuersenkungen in einer Reihe von Ländern leicht beschleunigen. Zudem werden sich die Exporte ab dem Frühjahr schneller ausweiten. Zum einen wird sich die Weltwirtschaft dann in zügigem Tempo erholen; zum anderen werden die dämpfenden Effekte der Euro-Aufwertung geringer. Alles in

allem erhöht sich das reale Bruttoinlandsprodukt 2003 um 1,8 % (Tabelle 2.2).⁶ Der Konjunkturaufschwung schlägt sich mit der üblichen Verzögerung in einer Verbesserung der Lage am Arbeitsmarkt nieder. Die Arbeitslosenquote wird auch im Durchschnitt des nächsten Jahres 8,3 % betragen.

Der Preisauftrieb dürfte im Prognosezeitraum aufgrund der immer noch niedrigen Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten moderat bleiben. Der Anstieg der Verbraucherpreise wird im Jahresdurchschnitt 2003 bei 1,8 % liegen. Dabei wirken mehrere stabilisierende Faktoren zusammen. So wird der Ölpreis ab dem Frühjahr wieder sinken, und der Euro wertet gegenüber dem Dollar nochmals etwas auf. Auch ist die konjunkturelle Erholung noch nicht stark genug, um eine merkliche Ausweitung der Gewinnmargen zu ermöglichen.

Konjunkturbelebung in Großbritannien

In Großbritannien hat sich die Konjunktur im Frühjahr 2002 aus der Stagnation im Winterhalbjahr gelöst. Im zweiten Quartal stieg die gesamtwirtschaftliche Produktion mit einer laufenden Jahresrate von 2,4 %. Die Konjunkturschwäche fiel im internationalen Vergleich milde aus, wofür maßgeblich war, dass der private Verbrauch nahezu ungebremst mit Raten von rund 4 % zunahm. Außerdem stieg die Nachfrage des Staates im Zuge eines mehrjährigen Programms zur Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur kräftig. Obwohl das Pfund Sterling hoch bewertet blieb, konnten im Frühjahr die Exporte im Zuge der weltweiten Konjunkturbelebung spürbar ausgeweitet werden, nachdem sie zuvor über ein Jahr hinweg kräftig gesunken waren. Vor diesem Hintergrund verlangsamte sich der Rückgang der Anlageinvestitionen.

Die markante Stärke der Nachfrage der privaten Haushalte in Großbritannien erklärt sich zum einen daraus, dass die real verfügbaren Einkommen bei kaum verringerten Lohnzuwächsen, weiter deutlich zunehmender Beschäftigung und anhaltend moderatem Preisanstieg in hohem Tempo expandierten. Impulse gingen zudem von dem Vermögenszuwachs durch den ausge-

⁶ Das DIW Berlin hat eine andere Meinung zur Konjunkturentwicklung im Euroraum. Vgl. „Eine andere Meinung“, S. 71.ff

prägten Anstieg der Immobilienwerte aus. Für den Prognosezeitraum ist allerdings anzunehmen, dass sich die Inflation am Immobilienmarkt deutlich abschwächen wird; erste Anzeichen hierfür gibt es bereits. Angesichts des zurückliegenden sehr starken Preisanstiegs besteht sogar das Risiko, dass die Immobilienpreise sinken und es somit zu negativen Vermögenseffekten kommt. In einem solchen Fall, der für die Prognose freilich nicht unterstellt ist, würde die Ausgabeneigung der privaten Haushalte erheblich gedämpft werden.

Die Notenbank befindet sich in einer diffizilen Situation. Einerseits liegt die Inflation, gemessen am Index der Einzelhandelspreise RPIX, am unteren Ende der angestrebten Spanne von 1,5 bis 3,5 %; auch neigen Produktion und Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe nicht zuletzt wegen des starken Pfund Sterling zur Schwäche. Gegen eine Lockerung der Geldpolitik spricht jedoch die hohe Dynamik im Dienstleistungssektor, die auf die mit dem Immobilienpreisanstieg verbundene Stärke des privaten Verbrauchs zurückzuführen ist. Die angenommene Beruhigung am Immobilienmarkt und die dämpfenden Impulse durch die negativen Vermögenseffekte vom Aktienmarkt dürften zwar dazu führen, dass sich die Dynamik der privaten Konsumnachfrage in den kommenden Monaten merklich abschwächt; der private Verbrauch wird aber wohl angesichts anhaltend kräftiger Realeinkommenszuwächse weiter deutlich zunehmen, so dass die Notwendigkeit für eine Zinssenkung nicht besteht. Sollte die Konjunktur ungünstiger verlaufen als hier unterstellt, würde die Bank von England allerdings wohl rasch reagieren.

Die gesamtwirtschaftliche Produktion in Großbritannien dürfte zunächst in etwas verlangsamtem Tempo expandieren. Im Durchschnitt dieses Jahres wird das reale Bruttoinlandsprodukt um 1,4 % steigen; die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung wird leicht abnehmen und die Arbeitslosenquote geringfügig anziehen. Im Verlauf von 2003 gehen mit der Belebung der Weltwirtschaft von der Auslandsnachfrage zunehmend Impulse aus. Zudem wirkt die Fiskalpolitik auch im kommenden Jahr anregend; so werden die Ausgaben zur Verbesserung der Infrastruktur anhaltend kräftig ausgeweitet. Bei alledem hellen sich die Absatz- und Ertragserwartungen nach und nach auf, und die Unternehmensinvestitionen gewinnen allmählich an Fahrt. Die Konjunktur wird sich daher langsam beschleunigen; im Jahr 2003 dürfte sich das

reale Bruttoinlandsprodukt um 2,3 % erhöhen. Die Verbraucherpreise steigen weiterhin langsam.

3. DIE WIRTSCHAFTLICHE LAGE IN DEUTSCHLAND

Überblick

Die Konjunktur in Deutschland ist nach wie vor schwach. Zwar hat sich die Wirtschaft in diesem Jahr nach der milden Rezession in der zweiten Jahreshälfte 2001 stabilisiert, ein Aufschwung kam aber nicht in Gang. Das reale Bruttoinlandsprodukt expandierte nur verhalten, und die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung verringerte sich bis zuletzt. Vor diesem Hintergrund hat sich die Lage am Arbeitsmarkt weiter verschlechtert. Der Preisanstieg verlangsamte sich.

Aktienkursverfall und Irak-Konflikt belasten Konjunktur

Das Ausbleiben des von den Instituten für den Sommer erwarteten Aufschwungs ist auf das Zusammenwirken verschiedener Faktoren zurückzuführen (Kasten 3.1, Tabelle 3.1). Eine wichtige Rolle spielten die drastischen Kurseinbrüche an den internationalen Aktienmärkten. Die damit einhergehenden Vermögensverluste beeinträchtigten die Kaufbereitschaft der Verbraucher und erschwerten die Finanzierung für Unternehmen. Darüber hinaus verlor die konjunkturelle Expansion in den USA im Frühjahr wieder deutlich an Fahrt. Das weckte Zweifel an der Nachhaltigkeit der weltwirtschaftlichen Erholung, auf die sich nicht zuletzt die Erwartung eines Aufschwungs in Deutschland gründete. Ferner wertete der Euro seit dem Frühjahr deutlich auf, so dass sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft verschlechterte. Von alledem gingen retardierende Einflüsse aus, die die expansiven Impulse der Geldpolitik überlagerten.

Schließlich wurde in den vergangenen Monaten die ohnehin schon gedrückte Stimmung von Verbrauchern und Unternehmen durch den Irak-Konflikt und das dadurch ausgelöste Anziehen des Ölpreises getrübt. Vor diesem Hintergrund hat sich das Geschäftsklima in der Industrie seit Mitte des Jahres wieder spürbar verschlechtert. Der Rückgang dieses Indikators ist allerdings

kein Indiz für einen bevorstehenden konjunkturellen Rückschlag, weil die Verschlechterung

Kasten 3.1

Zur Korrektur der Prognose vom Frühjahr 2002

Die Institute prognostizieren in diesem Gutachten für das Jahr 2002 einen Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts um 0,4 %. Im Frühjahr hatten sie noch eine Zunahme um 0,9 % erwartet. Insbesondere die Inlandsnachfrage wird jetzt schwächer eingeschätzt. Die Prognosekorrekturen haben ihren Ursprung zum Teil in der verhalteneren Gangart der Konjunktur in der ersten

Tabelle 3.1

Prognose und Prognoseabweichungen für das Jahr 2002

Verwendung des Bruttoinlandsprodukts in Preisen von 1995

	Frühjahrgutachten		Herbstgutachten		Prognosekorrektur für 2002	
	Prognosewerte für 2002		Prognosewerte für 2002		Differenzen der Wachstumsraten bzw. -beiträge	
	Veränderung in % gegenüber Vorjahr	Wachstumsbeitrag in %-Punkten ¹	Veränderung in % gegenüber Vorjahr	Wachstumsbeitrag in %-Punkten ¹	(3) abzgl. (1)	(4) abzgl. (2)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Inlandsnachfrage	0,5	0,5	-1,0	-1,0	-1,5	-1,5
Privater Konsum	0,6	0,3	-0,5	-0,3	-1,1	-0,6
Staatlicher Konsum	1,2	0,2	0,9	0,2	-0,2	0,0
Ausrüstungen und sonstige Anlagen	-1,5	-0,1	-5,6	-0,5	-4,1	-0,4
Bauten	-2,1	-0,2	-3,4	-0,4	-1,3	-0,1
Vorratsveränderungen (Mrd. €)	-8,5	0,3	-14,3	0,0	-	-0,2
Außenbeitrag (Mrd. €)	74,9	0,4	89,9	1,4	-	1,0
Ausfuhr	2,2	0,8	1,7	0,6	-0,5	-0,2
Einfuhr	1,0	0,3	-2,5	-0,8	-3,5	-1,1
Bruttoinlandsprodukt	0,9	0,9	0,4	0,4	-0,5	-0,5
<i>Nachrichtlich:</i>						
Bruttoinlandsprodukt USA	2,3	-	2,4	-	0,1	-
Bruttoinlandsprodukt Euroraum	1,4	-	0,8	-	-0,6	-
Welthandel	3,0	-	3,0	-	0,0	-
Preisindex für die Lebenshaltung	1,5	-	1,4	-	-0,1	-

¹⁾Beiträge der Nachfragekomponenten zur Veränderung des Bruttoinlandsprodukts (Lundberg-Komponenten). Der Wachstumsbeitrag einer Nachfragekomponente ergibt sich aus der Wachstumsrate gewichtet mit dem Anteil des Aggregats am Bruttoinlandsprodukt aus dem Vorjahr. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. Angaben für das Bruttoinlandsprodukt: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.

Quellen: IWF, OECD, Eurostat, Statistisches Bundesamt; Berechnungen der Institute; 2002: Prognose der Institute.

noch: Kasten 3.1

Jahreshälfte; im Frühjahr waren die Institute – auch unter dem Eindruck der kräftigen Verbesserung des Geschäftsklimas – noch von einer stärkeren Belebung ausgegangen. Vor allem werden aber die Perspektiven für die zweite Jahreshälfte nunmehr sehr viel ungünstiger eingeschätzt.

Im Frühjahrsgutachten war eine deutliche Beschleunigung der konjunkturellen Expansion im zweiten Halbjahr 2002 erwartet worden. Dies hat sich nicht bestätigt; die Erholung in Deutschland kommt weiter nur schleppend voran. Ausschlaggebend dafür sind mehrere Faktoren, die in der Frühjahrsdiagnose zum Teil bereits als Risikofaktoren angesprochen worden waren, zum Teil aber auch nicht vorhergesehen werden konnten. So ist der Aufschwung in den USA – und damit auch die Erholung der Weltwirtschaft – trotz massiver wirtschaftspolitischer Impulse seit dem Frühjahr wieder ins Stocken geraten. Dazu beigetragen hat der starke Kursverfall an den US-Aktienmärkten, der auf Europa ausstrahlte. Dämpfend wirkte auch die kräftige Aufwertung des Euro. Hinzu kam die Furcht vor einem Krieg gegen den Irak, die überdies ein deutliches Wiederanziehen der Rohölnotierungen induzierte. Das Zusammenwirken dieser Faktoren bewirkte eine spürbare Eintrübung des weltwirtschaftlichen Umfelds, die sich über eine erhebliche Verunsicherung von Investoren und Verbrauchern in zurückhaltenderen Dispositionen niederschlug. Die Revision der Prognose für das Jahr 2003 ist zum einen eine Folge der Korrekturen für dieses Jahr, die zu einem geringeren Überhang führen, zum anderen resultiert sie aus der deutlichen Erhöhung von Steuern und Sozialabgaben.

größtenteils die – aus heutiger Sicht – übertrieben optimistischen Erwartungen der Unternehmen in den ersten Monaten des Jahres korrigiert; die Beurteilung der aktuellen Lage hat sich dagegen das Jahr über kaum verändert.

Derzeit ist nicht abzusehen, wann die Verunsicherung wieder weicht. Unklar ist insbesondere, wie sich der Irak-Konflikt entwickeln wird und ob der Tiefpunkt an den Aktienmärkten bereits erreicht ist. Hier wird unterstellt, dass der Irak-Konflikt zwar nicht zu einem Krieg eskaliert, aber vorerst weiter schwelen wird. Eine Entspannung wird erst für das Frühjahr 2003 erwartet. Ferner wird davon ausgegangen, dass sich die Kurse auf den Aktienmärkten etwa auf dem derzeitigen Niveau stabilisieren. Damit wird zwar von dieser Seite her die Unsicherheit allmählich nachlassen. Jedoch sind die Anpassungsprozesse bei Haushalten, Investoren und Finanzinstituten noch nicht abgeschlossen, so dass die Vertrauensverluste, die negativen Vermögensgef-

fekte und die erschwerte Finanzierung der Unternehmen über den Kapitalmarkt bzw. über das Bankensystem noch einige Zeit nachwirken.

Weltwirtschaftliches Umfeld wird sich verbessern

Vor diesem Hintergrund ist damit zu rechnen, dass die konjunkturelle Grundtendenz vorerst schwach bleibt. Ein neuerliches Abrutschen in eine Rezession erwarten die Institute zwar nicht, eine Wende zum Besseren sehen sie aber erst für das kommende Jahr. Wenn es – wie unterstellt – zu der Entspannung im Irak-Konflikt kommt, wird auch von dieser Seite her die Unsicherheit nachlassen. Der Ölpreis wird wieder nachgeben; hier ist ein Rückgang auf rund 25 US-Dollar pro Barrel unterstellt. Beides stärkt die Konjunktur weltweit. Die Weltwirtschaft wird – wie im internationalen Teil des Gutachtens dargelegt – im kommenden Jahr beschleunigt expandieren. Davon werden spürbare Impulse für die deutsche Wirtschaft ausgehen. Die Verbesserung des weltwirtschaftlichen Umfeldes stimuliert nicht nur den Export, sondern wirkt sich auch über eine Aufhellung der Erwartungen von Unternehmen und Konsumenten positiv auf die Binnennachfrage aus.

Geldpolitik weiterhin expansiv

Die Geldpolitik ist derzeit expansiv. Der Hauptrefinanzierungssatz liegt seit November vergangenen Jahres bei 3,25 %. Die kurzfristigen Zinsen sind, gemessen am langjährigen Durchschnitt, sowohl nominal als auch real relativ niedrig. Mit einer Anhebung der Leitzinsen ist wegen der verhaltenen Konjunktur im Euroraum vorerst nicht zu rechnen. Angesichts der für das nächste Jahr erwarteten konjunkturellen Erholung spricht allerdings derzeit auch wenig für eine Zinssenkung. Hier ist deshalb unterstellt, dass die Leitzinsen bis weit in das kommende Jahr hinein unverändert gehalten werden. Gegen Ende des Jahres dürften sie dann, bei einer Festigung der Konjunktur im Euroraum, leicht angehoben werden. Die Geldpolitik bleibt damit expansiv.

Kasten 3.2

Annahmen für die Prognose

Der Prognose liegt eine Reihe von Annahmen zugrunde, die zumeist auf prognostischen Überlegungen beruhen, in einigen Fällen jedoch lediglich Setzungen sind. Im Einzelnen wird angenommen:

- Der Irak-Konflikt eskaliert nicht in eine militärische Auseinandersetzung, schwelt aber vorerst weiter. Der Ölpreis bleibt bis zum Frühjahr 2003 bei 29 US-Dollar pro Barrel; dann sinkt er auf 25 US-Dollar.
- Der Welthandel wird im Jahr 2002 um 3 % zunehmen, im Jahr 2003 um 6 %.
- Die Aktienkurse stabilisieren sich etwa auf dem gegenwärtigen Niveau, mit weiteren Vermögensverlusten wird nicht gerechnet.
- Der Euro wertet im Prognosezeitraum gegenüber dem US-Dollar leicht auf. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft bleibt bis Ende 2003 nahezu unverändert.
- Die Europäische Zentralbank belässt die Leitzinsen bis weit in das nächste Jahr hinein auf dem bisherigen Niveau; im vierten Quartal 2003 werden sie um ¼ Prozentpunkt angehoben. Der Kapitalmarktzins erhöht sich im Prognosezeitraum leicht.
- Die Tarifverdienste je Stunde steigen gesamtwirtschaftlich im Jahresdurchschnitt 2003 mit 2,9 % etwas stärker als in diesem Jahr.
- Die Finanzpolitik verstärkt im Jahr 2003 ihre Konsolidierungsanstrengungen. Dazu werden zusätzliche Sparmaßnahmen in Höhe von rund 6 Mrd. € und weitere Steuererhöhungen in Höhe von 6 ½ Mrd. € vorgenommen; außerdem wird die Sozialabgabenbelastung weiter gesteigert. Die zweite Entlastungsstufe der Steuerreform wird zur Finanzierung der Ausgaben infolge der Flutkatastrophe auf das Jahr 2004 verschoben; die übrigen bisher beschlossenen steuerpolitischen Maßnahmen einschließlich der Heraufsetzung der Körperschaftsteuer werden umgesetzt.

Die Empfehlungen der Hartz-Kommission sind nicht berücksichtigt, weil die konkrete Umsetzung der einzelnen Maßnahmen weder in inhaltlicher noch in zeitlicher Hinsicht bekannt ist.

Tabelle 3.2

Eckdaten der Prognose für Deutschland

	1999	2000	2001	2002	2003
Bruttoinlandsprodukt ¹⁾ (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	2,0	2,9	0,6	0,4	1,4
Westdeutschland ²⁾³⁾	1,8	3,3	0,6	0,4	1,3
Ostdeutschland ³⁾	2,0	1,0	-0,1	0,2	2,3
Erwerbstätige ⁴⁾ (1 000 Personen)	38 077	38 752	38 917	38 730	38 700
Arbeitslose (1 000 Personen)	4 095	3 885	3 852	4 050	4 100
Arbeitslosenquote ⁵⁾ (in %)	9,7	9,1	9,0	9,5	9,6
Verbraucherpreise ⁶⁾ (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	0,6	1,9	2,5	1,4	1,6
Lohnstückkosten ⁷⁾ (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	0,4	1,0	1,5	1,4	1,5
Finanzierungssaldo des Staates ⁸⁾					
(Mrd. €)	-29,7	22,8	-57,5	-68,7	-41,2
(% des nominalen Bruttoinlandsprodukts)	-1,5	1,1	-2,8	-3,2	-1,9
Leistungsbilanzsaldo (Mrd. €)	-17,9	-22,6	2,7	43,0	35,0
<p>¹⁾In Preisen von 1995. – ²⁾Einschließlich Berlin. – ³⁾Berechnungsstand März 2002. – ⁴⁾Im Inland. – ⁵⁾Arbeitslose in % der inländischen Erwerbspersonen (Wohnortkonzept). – ⁶⁾Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte. – ⁷⁾Im Inland entstandene Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1995 je Erwerbstätigen. – ⁸⁾In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 95).</p> <p>Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit; Arbeitskreis VGR der Länder; Deutsche Bundesbank; 2002 und 2003: Prognose der Institute.</p>					

Die Zinsen für Staatsanleihen sind in den vergangenen Monaten auch als Folge von Portfolioumschichtungen deutlich gesunken und liegen derzeit wieder unter dem Tiefstand vom November 2001. Die Kreditzinsen für Unternehmen haben dagegen weniger stark nachgegeben. Für den Prognosezeitraum wird davon ausgegangen, dass die Kapitalmarktzinsen wieder etwas anziehen. Darin kommt aber nicht zuletzt eine Korrektur der Portfolioumschichtungen zum Ausdruck. Die Kreditzinsen für Unternehmen dürften sich kaum erhöhen; ihre Finanzierungsbedingungen werden sich alles in allem nicht nennenswert verändern.

Finanzpolitik unter Konsolidierungsdruck

Die Finanzpolitik sieht sich in diesem Jahr aufgrund der flauen Konjunktur, aber auch bedingt durch Sondereinflüsse, mit erheblichen Mindereinnahmen und Mehrausgaben konfrontiert (Kasten 3.5); alles in allem wirkt sie leicht expansiv. Allerdings wird das staatliche Budgetdefizit die im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehene Obergrenze von 3 % wahrscheinlich leicht überschreiten, so dass ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits von Seiten der Europäischen Kommission droht. Die Bundesregierung steht daher unter erheblichem Konsolidierungsdruck.

Der Kurs der Finanzpolitik ist nach Abschluss der Koalitionsverhandlungen in den Grundzügen klar. So werden die nächste Stufe der Ökosteuer und die Anhebung der Tabaksteuer wie geplant zu Beginn kommenden Jahres in Kraft treten. Außerdem werden die für 2003 vorgesehenen Entlastungen bei der Einkommensteuer um ein Jahr verschoben, und der Körperschaftsteuersatz wird vorübergehend angehoben; das dadurch erzielte Mehraufkommen wird zur Beseitigung der Flutschäden dem Fonds „Aufbauhilfe“ zugeführt (Kasten 3.6, Tabelle 3.10). Zur Haushaltskonsolidierung werden Ausgabenkürzungen von rund 6 Mrd. € und Steuererhöhungen von 6 ½ Mrd. € vorgenommen, außerdem wird die Belastung mit Sozialabgaben gesteigert. Die Finanzpolitik wird damit im kommenden Jahr merklich restriktiv sein.

Vorübergehend beschleunigter Lohnanstieg

Die Lohnpolitik hat den zurückhaltenden Kurs der vergangenen Jahre verlassen. Die Tariflöhne erhöhen sich im Jahresdurchschnitt 2002 um 2,7 %, nach 2,0 % im Jahr 2001. Nach den bisher vorliegenden, zum Teil bis weit in das kommende Jahr oder sogar darüber hinaus reichenden Tarifabschlüssen wird sich die Zunahme im Verlauf von 2003 aber wieder etwas abschwächen. Der stärkere Lohnanstieg birgt zwar angesichts der schwachen Konjunktur und des damit verbundenen schärferen Wettbewerbs keine Inflationsrisiken. Er wird die Einstellungsbereitschaft der Unternehmen aber nicht erhöhen; bestenfalls wirkt er beschäftigungsneutral.

Verhaltene konjunkturelle Erholung im Jahre 2003

Für den Verlauf des Jahres 2003 ist mit einer allmählichen Erholung der Konjunktur in Deutschland zu rechnen.⁷ Ausschlaggebend dafür ist das Zusammenwirken mehrerer Faktoren. In der Weltwirtschaft gewinnen die Auftriebskräfte wieder die Oberhand. Dies wirkt sich positiv auf den Export und auf die Dispositionen von Verbrauchern und Investoren aus. Zudem werden die von der Aufwertung des Euro ausgehenden dämpfenden Effekte im Laufe des kommenden Jahres schwächer. Darüber hinaus werden in Deutschland die retardierenden Effekte des Aktienkursverfalls nachlassen. Damit wird auch hier die expansive Geldpolitik wieder stärker zum Tragen kommen.

Den positiven Einflüssen stehen allerdings beträchtliche dämpfende Wirkungen von Seiten der Finanzpolitik gegenüber. Ein überzeugendes Konzept für die Konsolidierung hätte zur Folge, dass Unternehmer und Verbraucher mit einer höheren gesamtwirtschaftlichen Dynamik und mit einer niedrigeren Steuer- und Abgabenbelastung in der Zukunft rechnen. Dies würde den retardierenden Effekten auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zumindest teilweise entgegenwirken. Vom Ergebnis der Koalitionsverhandlungen ist dies aber nicht zu erwarten.

Im Winterhalbjahr 2002/2003 wird die konjunkturelle Entwicklung von den Effekten überlagert, die sich aus der Beseitigung der Hochwasserschäden ergeben (Kasten 3.3). Hier ist unterstellt, dass in diesem und im nächsten Jahr insgesamt rund 13 ½ Mrd. € für die Beseitigung der Schäden an Hausrat, Wohngebäuden, Produktionsstätten und an der öffentlichen Infrastruktur aufgewandt werden (Tabelle 3.3). Dies ist ausschlaggebend dafür, dass das reale Bruttoinlandsprodukt im Winterhalbjahr trotz schwacher konjunktureller Grundtendenz etwas stärker steigen wird als bisher.

⁷ Das DIW Berlin teilt die Prognose der Mehrheit der Institute für das kommende Jahr nicht. Vgl. „Eine andere Meinung“, S. 71ff.

Kasten 3.3

Konjunkturelle Auswirkungen der Hochwasserkatastrophe

Die Flut an Donau, Elbe und deren Nebenflüssen hat große materielle Schäden hinterlassen. Genaue Schätzungen der Verluste an Infrastrukturanlagen, Betriebsvermögen, Wohngebäuden und Hausrat liegen noch nicht vor. Zur Beseitigung der Flutschäden hat die öffentliche Hand ein Hilfsprogramm in Höhe von 7,1 Mrd. € aufgelegt (Kasten 3.5). Außerdem nehmen die Versicherungen Schadensregulierungen vor, und private Eigenmittel werden mobilisiert. Hinzu kommen Spenden in Höhe von rund 200 Mill. €. Zusammengenommen ergibt sich ein Volumen von 13,5 Mrd. € in den Jahren 2002 und 2003.

Die Ausgaben zur Beseitigung der Schäden bedeuten Nachfrage an Investitions- und Konsumgütern und damit einen Impuls für die Wirtschaft. Allerdings bleibt eine solche Betrachtung einseitig, solange die Beschaffung der erforderlichen öffentlichen Mittel außer Acht gelassen wird. Der Fonds „Aufbauhilfe“ wird zum größten Teil über Steuern finanziert, und zwar durch die Verschiebung der für das Jahr 2003 geplanten Entlastungsstufe der Steuerreform und durch die Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes um 1,5 Prozentpunkte. Deshalb muss der expansive Effekt der Ausgabenerhöhung dem kontraktiven Effekt der Einkommensminderung der Privaten gegenübergestellt werden.

Die expansiven Effekte lassen sich näherungsweise über die voraussichtliche Verwendung der Mittel bestimmen. Zur Abschätzung der kontraktiven Effekte müssen Annahmen getroffen werden. So kann man von den für 2003 ursprünglich geplanten steuerlichen Entlastungen der

Tabelle 3.3

Nettoaufwendungen zur Beseitigung der Flutschäden¹
in Mrd. €

	2002	2003		Insgesamt
	2. Hj.	1. Hj.	2. Hj.	
Private Konsumausgaben	1,0	0,8		1,8
Ausrüstungen	0,5	0,7	0,3	1,5
Bauten				
Wohnungsbau	1,5	1,6	0,4	3,5
Wirtschaftsbau	0,7	1,1	0,5	2,3
Öffentlicher Bau	1,4	2,2	0,8	4,4
Summe	5,1	6,4	2,0	13,5

¹⁾Ohne Berücksichtigung der Verschiebung der zweiten Entlastungsstufe der Steuerreform und der Anhebung des Körperschaftsteuersatzes.

Quelle: Schätzungen der Institute.

noch: Kasten 3.3

privaten Haushalte und Unternehmen ausgehen. Sie hätte zu einem Mehr an Konsum in Höhe von rund 5 Mrd. € geführt.¹ Obwohl auch die Beseitigung der Flutschäden zusätzliche Konsumausgaben mit sich bringt, bleibt ein kontraktiver Nettoeffekt beim privaten Konsum; er beträgt etwa 3,2 Mrd. €. Dem steht ein expansiver Effekt bei den Investitionen in Höhe von 11,7 Mrd. € gegenüber. Die von der Beseitigung der Flutschäden per Saldo angestoßene zusätzliche Nachfrage beläuft sich damit auf 8,5 Mrd. €. Reichlich ein Drittel der Ausgaben wird noch in diesem Jahr getätigt, so dass das Bruttoinlandsprodukt einen Impuls von 0,15 % in diesem und 0,25 % im nächsten Jahr erhält. Würde man dämpfende Effekte der Finanzierung auf das Investitionsverhalten der Unternehmen berücksichtigen, dürfte der Impuls geringer sein. Da sich ein großer Teil der Schadensbeseitigung auf das Winterhalbjahr konzentriert, sind in dieser Zeit Produktionsanstöße zu erwarten, die die schwache konjunkturelle Grundtendenz überdecken werden. Insbesondere in Ostdeutschland dürfte die Produktion im Baugewerbe und seinen Zulieferbereichen vorübergehend angeregt werden. Bei alledem wird lediglich der Zustand vor der Flut wieder hergestellt, d.h. weder Wohlstand noch Produktionspotential werden nennenswert verändert. Zudem dürften für spätere Jahre geplante Anlageinvestitionen vorgezogen werden.

¹ Von Angebotseffekten wird an dieser Stelle abgesehen.

Die Mehrheit der Institute geht davon aus, dass im nächsten Jahr die Auftriebskräfte die Oberhand gewinnen und dass es zu einer konjunkturellen Erholung kommt, die im Laufe des Jahres allmählich an Kraft gewinnt. Der Export bleibt dabei eine wichtige Stütze. Gleichzeitig nimmt auch die Binnennachfrage verstärkt zu. Wegen der beträchtlichen dämpfenden Einflüsse von Seiten der Finanzpolitik wird das Expansionstempo allerdings verhalten sein; die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung erhöht sich erst in der zweiten Jahreshälfte 2003 wieder. Das reale Bruttoinlandsprodukt wird im kommenden Jahr um 1,4 % steigen, nach 0,4 % in diesem. Eine durchgreifende Besserung am Arbeitsmarkt ist dabei nicht zu erwarten; die Zahl der Arbeitslosen dürfte 2003 etwas höher sein als in diesem Jahr.

Prognose

Exporte vorübergehend mit geringer Dynamik

Der Anstieg der Exporte hat sich nach einer moderaten Beschleunigung in der ersten Jahreshälfte erneut verlangsamt. Verantwortlich dafür war vor allem die schwache Konjunktur auf den wichtigsten Absatzmärkten. Hinzu kam die Aufwertung des Euro gegenüber dem Dollar vom Frühjahr; die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft verringerte sich.⁸ Während die Lieferungen in den Euroraum nahezu stagnierten, war die Ausfuhr in die USA zuletzt rückläufig. Hingegen konnte der Absatz in Südostasien sowie in den OPEC-Ländern ausgeweitet werden (Abbildung 3.1, Tabelle 3.4).

Im Prognosezeitraum wird die Exportdynamik zunächst weiter durch eine verhaltene Produktionsausweitung bei den Handelspartnern gedämpft. Zudem wirkt der Verlust an preislicher Wettbewerbsfähigkeit noch nach. Dieser Effekt wird allerdings dadurch abgemildert, dass die Exporteure vielfach eine Reduktion ihrer Gewinnmargen in Kauf nehmen, um ihre Marktanteile zu behaupten. Die Zunahme der Exporte bleibt im Winterhalbjahr moderat. Im weiteren Verlauf des kommenden Jahres lassen die bremsenden Wirkungen der Euro-Aufwertung allmählich nach; eine weitere Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit ist nicht unterstellt.

Mit der Erholung der Weltkonjunktur werden die Exporte angeregt. Dabei werden die deutschen Exporteure vor allem von der Belebung der Investitionstätigkeit im Euroraum und in den USA profitieren. Impulse kommen weiterhin aus den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas, insbesondere von den Beitrittskandidaten zur Europäischen Union. Alles in allem

⁸ Der Indikator der preislichen Wettbewerbsfähigkeit – in der weiten Länderabgrenzung – stieg von April bis August um 3,5 %, was auf eine Verschlechterung hinweist. In diesem Indikator werden die Wechselkurse des Euro gegenüber den Währungen der wichtigsten Handelspartner Deutschlands um die Inflationsdifferenzen gegenüber diesen Ländern bereinigt und mit Gewichten zusammengefasst, die die Bedeutung dieser Länder als

Abbildung 3.1

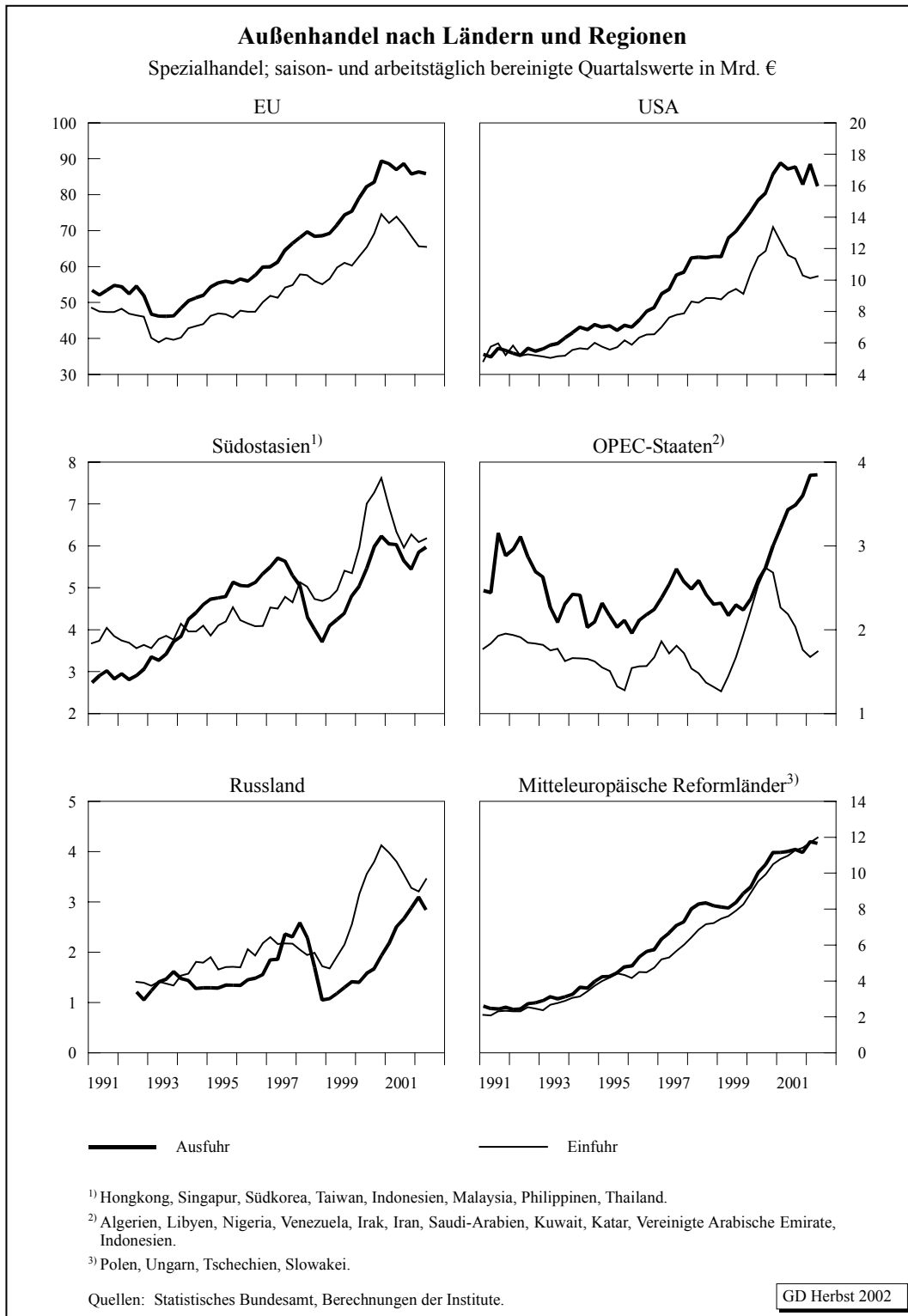


Tabelle 3.4

Deutsche Exporte nach Regionen

Nominaler Export (Spezialhandel)

Ländergruppe	2000			2001			1. Hj. 2002		
	Mrd. €	An- teile in %	in % des BIP ¹⁾	Mrd. €	An- teile in %	in % des BIP ¹⁾	Mrd. €	An- teile in %	in % des BIP ¹⁾
Insgesamt	597	100,0	29,4	637	100,0	30,7	318	100,0	30,7
EU	337	56,4	16,6	351	55,1	16,9	176	55,3	17,0
EFTA ²⁾	31	5,2	1,5	33	5,2	1,6	16	5,0	1,5
NAFTA ³⁾	71	11,9	3,5	78	12,2	3,8	38	12,0	3,7
Ostasien ⁴⁾	47	7,9	2,3	50	7,9	2,4	25	7,9	2,4
MOE ⁵⁾	53	8,9	2,6	62	9,7	3,0	32	10,1	3,1
Übrige Länder	58	9,7	2,9	63	9,9	3,0	31	9,7	3,0

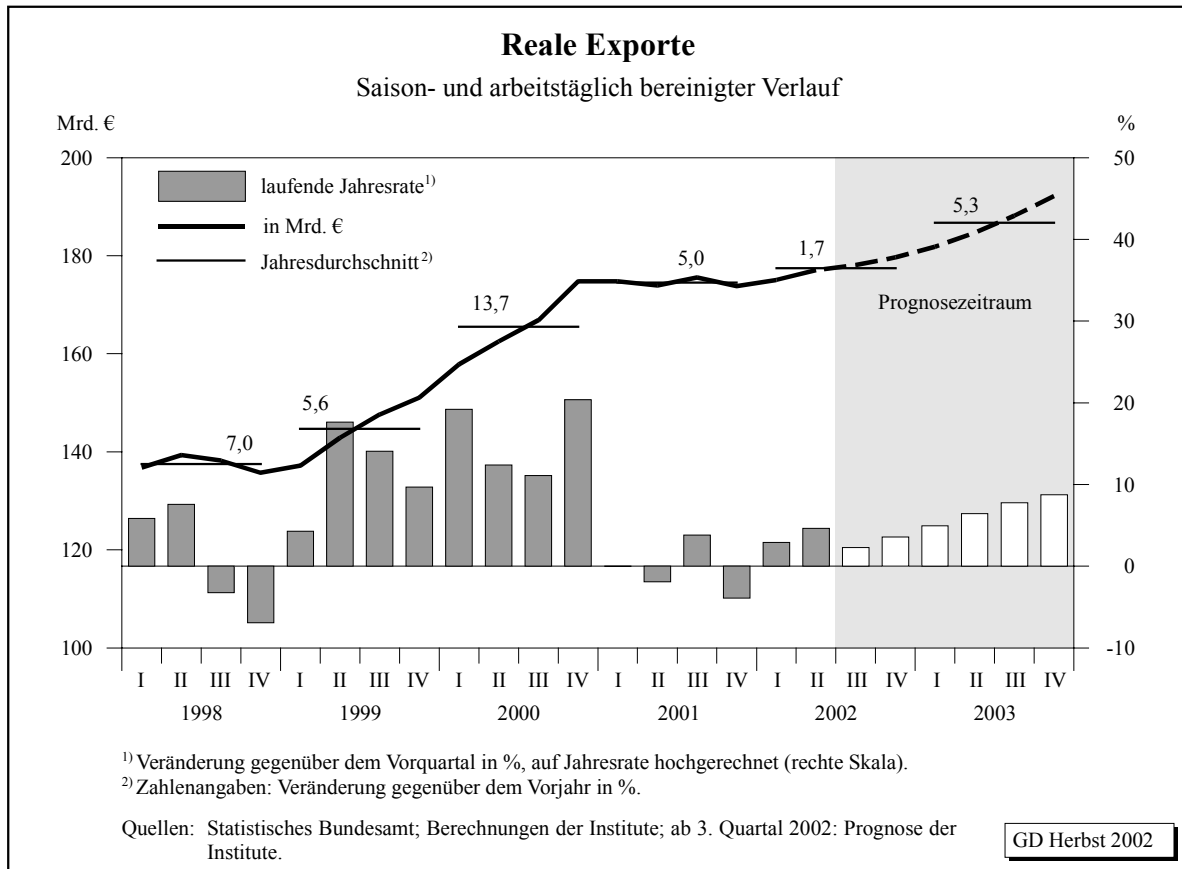
¹⁾in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts. – ²⁾Schweiz, Norwegen, Island, Liechtenstein. – ³⁾USA, Kanada, Mexiko. – ⁴⁾Japan, China, Hongkong, Taiwan, Singapur, Thailand, Indonesien, Malaysia, Philippinen, Südkorea. – ⁵⁾Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Bulgarien, Rumänien, Russland, Ukraine, Weißrussland.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen der Institute.

wird die Ausfuhr von Waren und Dienstleistungen im Jahr 2002 – auch wegen des niedrigen Ausgangsniveaus – im Durchschnitt nur um 1,7 % steigen, im Jahr 2003 um 5,3 % (Abbildung 3.2).

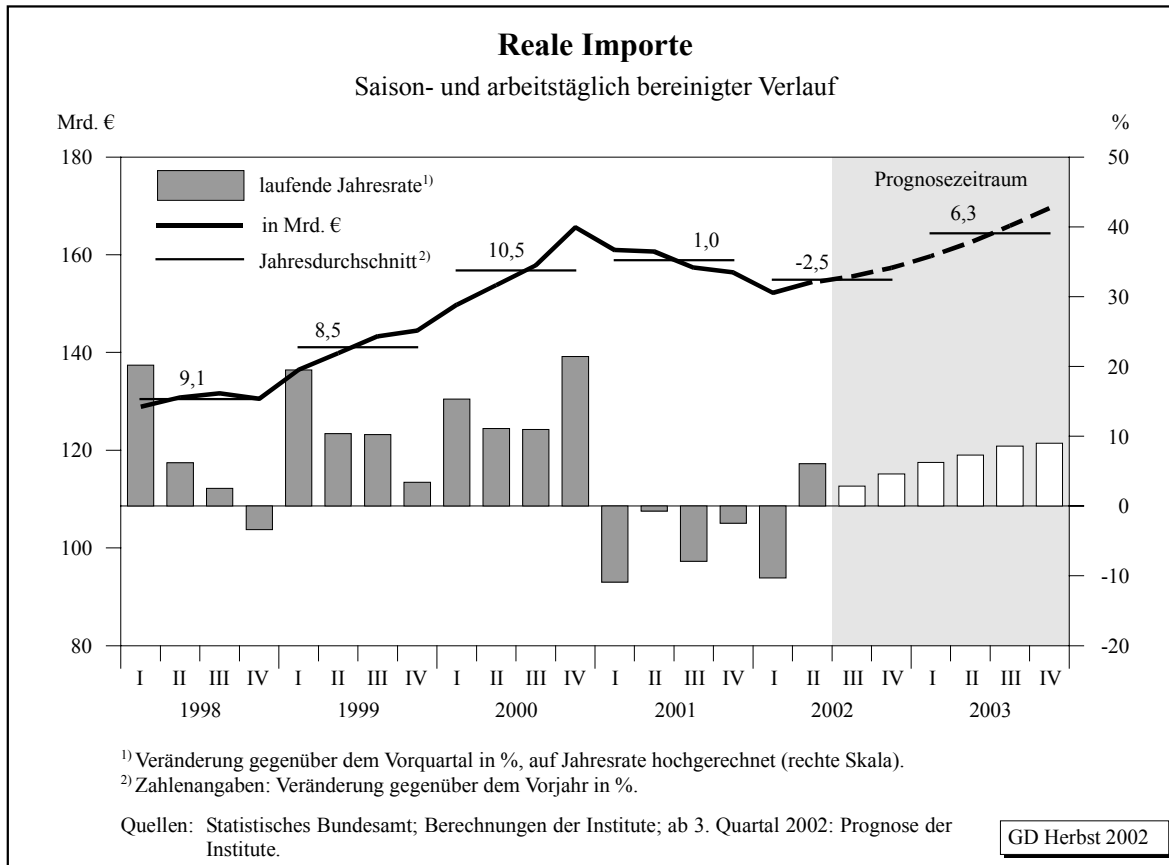
Die Importe waren aufgrund der schwachen Binnenkonjunktur stark rückläufig. Erst im Frühjahr kam es mit der Verlangsamung des Lagerabbaus und der leichten Zunahme des privaten Konsums zu einer Tendenzwende. Im Zuge der lebhafter werdenden Inlandsnachfrage, aber auch der anziehenden Exporte, dürften die Importe im Verlauf des Prognosezeitraums verstärkt expandieren. Im Jahresdurchschnitt 2003 werden sie um 6,3 % ausgeweitet, nach einem Rückgang um 2,5 % in diesem Jahr (Abbildung 3.3).

Abbildung 3.2



Die Einfuhrpreise werden im Zuge der sich bessernden Weltkonjunktur im Laufe des nächsten Jahres weiter steigen. Dämpfend wirkt die leichte Aufwertung des Euro und der für das Frühjahr unterstellte Rückgang des Ölpreises. Auch aufgrund des niedrigen Niveaus zu Jahresbeginn werden die Importpreise im Jahresdurchschnitt 2002 den Stand vom Vorjahr noch um 0,7 % unterschreiten; im kommenden Jahr dürften sie um reichlich 1 % höher als in diesem Jahr sein. Bei nahezu gleichen Veränderungsdaten der Export- und Importpreise bleiben die Terms of Trade im Jahr 2003 fast unverändert, nach einer deutlichen Verbesserung in diesem Jahr (Tabelle 3.5).

Abbildung 3.3



Ausrüstungsinvestitionen nehmen nur langsam Fahrt auf

Die Ausrüstungsinvestitionen sind im ersten Halbjahr 2002 weiter gesunken, wenn auch weniger stark als zuvor. Die vorübergehend spürbar verbesserten Geschäftserwartungen der Unternehmen schlugen sich nicht in zusätzlichen Investitionen nieder. Ausschlaggebend hierfür waren die gering ausgelasteten Produktionskapazitäten bei anhaltend schwacher Gesamtnachfrage.

Tabelle 3.5

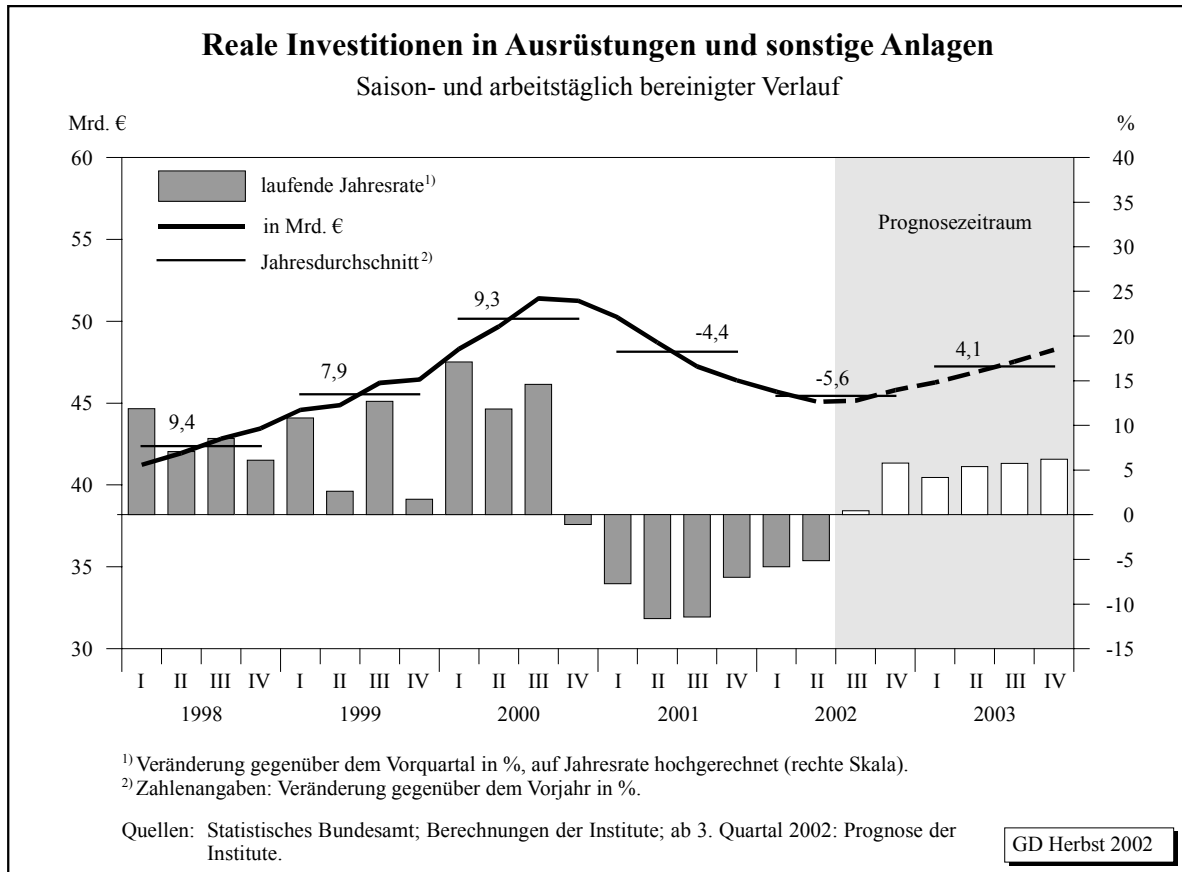
Indikatoren zur Außenwirtschaft¹⁾

	1999	2000	2001	2002	2003
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %				
Exporte, real ²⁾	5,6	13,7	5,0	1,7	5,3
Waren	5,6	13,6	5,1	0,8	5,1
Dienstleistungen	5,6	14,0	4,4	7,9	6,5
Importe ²⁾	8,5	10,5	1,0	-2,5	6,3
Waren	7,7	10,7	0,0	-2,6	6,1
Dienstleistungen	11,5	9,8	4,5	-2,1	6,8
Terms of Trade	0,2	-4,4	0,4	1,6	0,1
	in Mrd. €				
<i>Nachrichtlich:</i>					
Außenbeitrag, real ²⁾	15,0	35,0	62,2	89,9	88,7
Außenbeitrag, nominal	16,3	7,8	38,6	79,3	78,7
Leistungsbilanzsaldo ³⁾	-17,9	-22,6	2,7	43,0	35,0
¹⁾ In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. – ²⁾ In Preisen von 1995. – ³⁾ In der Abgrenzung der Zahlungsbilanzstatistik.					
Quellen: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank; Berechnungen der Institute; 2002 und 2003: Prognose der Institute.					

Für den weiteren Verlauf dieses Jahres zeichnet sich zwar keine deutliche Erholung der Investitionsaktivitäten ab; der Tiefpunkt dürfte jedoch durchschritten sein. Hierauf deuten neben der wieder zunehmenden Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe die Inlandsbestellungen bei den Investitionsgüterherstellern und deren Umsätze in Deutschland hin, die zuletzt – erstmals seit Beginn des Jahres 2001 – gestiegen sind. Im Durchschnitt dieses Jahres werden die Ausrüstungsinvestitionen nochmals deutlich niedriger sein als im Vorjahr.

Im kommenden Jahr werden sich die Absatz- und Ertragsperspektiven mit der anziehenden Binnen- und Weltkonjunktur aufhellen. Die anhaltend niedrigen Zinsen dürften Wirkung zei-

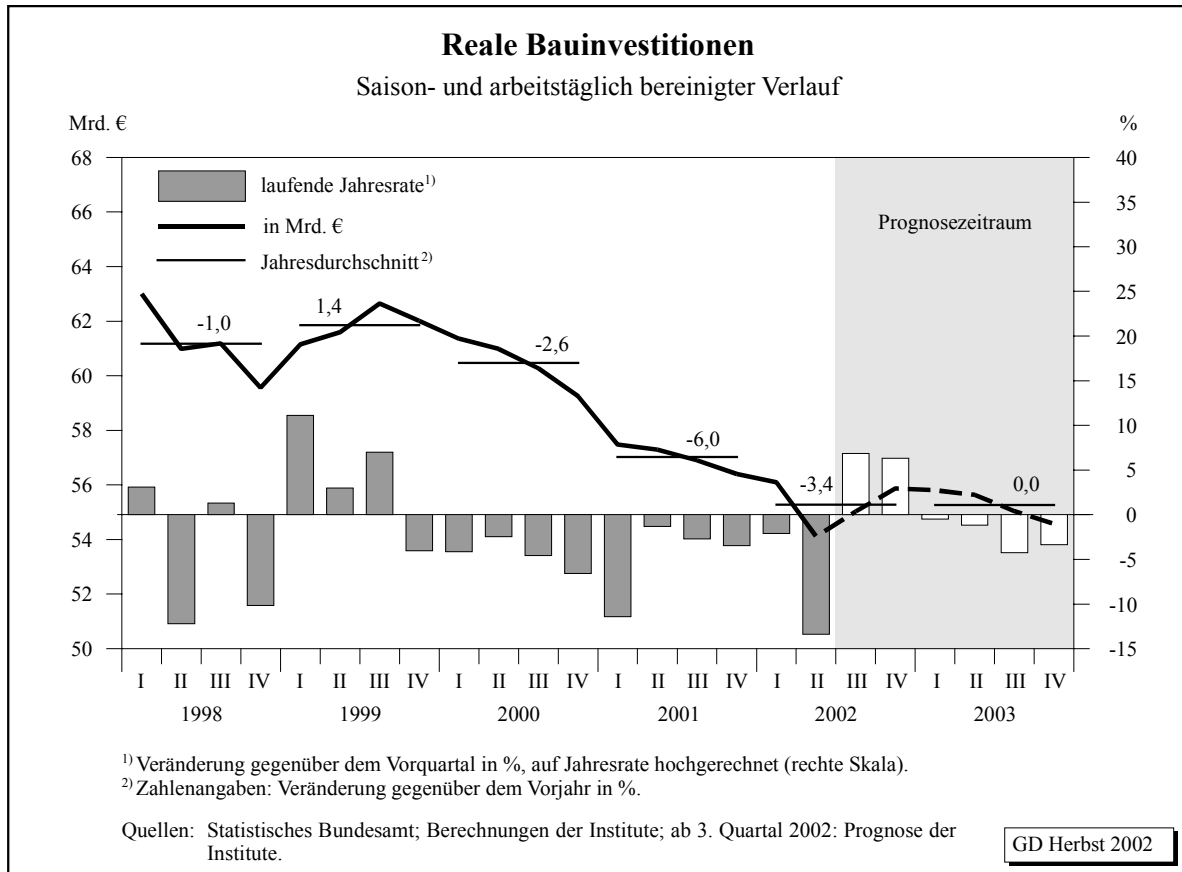
Abbildung 3.4



gen. Ferner dürften sich die Lohnstückkosten nur moderat erhöhen und die Unternehmen werden ihre Zurückhaltung aufgrund der abnehmenden weltpolitischen Risiken allmählich aufgeben, so dass die Ausrüstungsinvestitionen im Jahresverlauf an Schwung gewinnen. Die durch die Flutkatastrophe ausgelösten Ersatzbeschaffungen werden vor allem im Winterhalbjahr 2002/2003 Investitionsimpulse geben. Insgesamt bleibt die Dynamik der Investitionen aber angesichts weiterhin unterausgelasteter Kapazitäten gering.

Die Investitionen in sonstige Anlagen entwickelten sich in der ersten Jahreshälfte weiterhin recht verhalten. Mit der konjunkturellen Belebung dürften sie vor allem im Software-Bereich

Abbildung 3.5



wieder kräftiger zunehmen, wenn auch weniger stark als während des IT-Booms. Alles in allem werden die Investitionen in Ausrüstungen und sonstige Anlagen im Durchschnitt dieses Jahres um 5,6 % sinken und im Jahr 2003 um 4,1 % zulegen (Abbildung 3.4).

Temporäre Impulse für Bauinvestitionen

Der Rückgang der Bauinvestitionen setzte sich in der ersten Jahreshälfte in hohem Tempo fort. Die anhaltende Schwäche zog sich durch alle Sparten. Die Investitionen in Wohn- und in Wirtschaftsbauten nahmen zuletzt sogar verstärkt ab. Im Prognosezeitraum bleibt die Grundtendenz

Tabelle 3.6

Reale Bauinvestitionen¹⁾

	2001	2001	2002	2003
	Anteile in %	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %		
Wohnbauten	57,6	-7,1	-3,4	-0,7
Nichtwohnbauten	42,4	-4,3	-3,4	0,9
Gewerblicher Bau	29,6	-4,1	-3,2	-0,7
Öffentlicher Bau	12,8	-5,0	-3,9	4,6
Bauinvestitionen	100,0	-6,0	-3,4	0,0
¹⁾ In Preisen von 1995.				
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen der Institute; 2002 und 2003: Prognose der Institute.				

der Bauinvestitionen abwärts gerichtet (Abbildung 3.5). Vorübergehend wird sie durch die Aktivitäten zur Beseitigung der Flutschäden überlagert. Insgesamt fallen die Bauinvestitionen in diesem Jahr um 3,4 % unter den Vorjahresstand, im kommenden Jahr werden sie im Schnitt stagnieren (Tabelle 3.6).

Die Nachfrage nach Wohnbauten wird wegen der nur mäßigen Zunahme der real verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte zunächst noch sinken. Im kommenden Jahr werden sich die Wohnungsbauinvestitionen bei weiterhin günstigen Finanzierungsbedingungen und zunehmender Knappheit an Wohnraum in westdeutschen Ballungsräumen auf niedrigem Niveau stabilisieren. Darauf deuten auch die Baugenehmigungen hin. Dämpfend wird allerdings die Kürzung der Eigenheimzulage wirken. Im Jahr 2003 werden die Wohnungsbauinvestitionen um 0,7 % sinken, nach 3,4 % im laufenden Jahr.

Im gewerblichen Bau lassen die sinkenden Baugenehmigungen und die schwachen Auftragsgänge darauf schließen, dass sich die Abwärtsentwicklung bis zum Ende dieses Jahres fortsetzen wird. Im kommenden Jahr werden sich die Wirtschaftsbauinvestitionen angesichts aufgehellter Ertragsaussichten und eines weiterhin niedrigen Zinsniveaus sowie der im Jahresver-

lauf wieder zunehmenden Kapazitätsauslastung festigen. Im Jahresdurchschnitt schrumpfen die Investitionen in gewerbliche Bauten in diesem und im nächsten Jahr erneut, und zwar um 3,2 % bzw. 0,7 %.

Der Wiederaufbau der durch die Flut zerstörten Infrastruktur löst einen Schub bei den öffentlichen Bauinvestitionen aus. Im Durchschnitt dieses Jahres werden sie zwar wegen des kräftigen Rückgangs zu Jahresbeginn mit 3,9 % noch sinken, im Jahr 2003 dagegen um 4,6 % steigen. Die Sparmaßnahmen in den öffentlichen Haushalten und die ohnehin angespannte Finanzlage der Gemeinden hätten für sich genommen einen weiteren Rückgang nach sich gezogen.

Privater Konsum durch Finanzpolitik gedämpft

Die Schwäche des privaten Konsums hat bis zuletzt angehalten. Der seit Mitte vergangenen Jahres andauernde Rückgang kam zwar im Frühjahr zum Stillstand, eine durchgreifende Erholung ist bisher aber nicht eingetreten. Wenig zunehmende Haushaltseinkommen und sinkende Beschäftigtenzahlen ließen für eine Expansion des Konsums kaum Raum. Zusätzlich dämpften das gestiegene Arbeitsplatzrisiko und die Vermögensverluste an den Aktienmärkten (Kasten 3.4).

In den kommenden Monaten wird sich die Verbrauchskonjunktur nur zögerlich beleben. Die aktuellen Tarifabschlüsse, die vielfach über zwei Jahre laufen, stützen derzeit die Haushaltseinkommen; zudem wurden die Renten zur Jahresmitte stärker als im Vorjahr angehoben. Außerdem gehen Impulse von der Wiederbeschaffung von Hausrat nach der Flut aus. Dämpfend wirken allerdings weiterhin die Lage am Arbeitsmarkt und die Vermögensverluste durch den Aktienkursrückgang. Auch werden zum Jahresende hin wahrscheinlich in vermehrtem Umfang Verträge im Rahmen der „Riester-Rente“ abgeschlossen, die teilweise zu Lasten des Konsums gehen werden.

Auch im kommenden Jahr wird der Konsum wegen der Steuer- und Abgabenerhöhungen nur schwach steigen. Zwar wirkt sich der allmähliche Anstieg der Beschäftigtenzahlen positiv auf

Kasten 3.4

Konjunkturelle Wirkungen des Aktienkursrückgangs

Der Kursverfall an den Aktienmärkten hat zu einem drastischen Wertverlust des Vermögens geführt. Dies hat direkte und indirekte Effekte auf die Konjunktur. Direkte Wirkungen ergeben sich aus den Reaktionen von Konsumenten und Investoren. Der private Verbrauch wird gebremst, denn der Rückgang der Aktienkurse verringert das Vermögen der privaten Haushalte und schränkt damit die Mittel ein, über die sie gegenwärtig oder in der Zukunft verfügen können. Zudem werden niedrigere Kurse möglicherweise als Indiz für ein niedrigeres Wirtschaftswachstum in der Zukunft angesehen und führen auf diese Weise dazu, dass die privaten Haushalte ihre Erwartungen hinsichtlich zukünftiger Einkommenszuwächse nach unten korrigieren.

Wie stark Aktienkursrückgänge die privaten Konsumausgaben dämpfen, hängt zum einen von der marginalen Konsumneigung der Haushalte bezüglich des Aktienvermögens ab, zum anderen von der Relation des von Aktienkursschwankungen betroffenen Vermögens zum Konsum. Die wenigen vorliegenden empirische Studien schätzen die marginale Konsumneigung aus Aktienvermögen in Deutschland auf 0,01 bis 0,035.¹ Der Anteil des von Aktienkursschwankungen betroffenen Vermögens – Aktien sowie Investmentzertifikate, soweit sie mit den Aktienkursen schwanken – am gesamten Reinvermögen der privaten Haushalte in Deutschland wird auf reichlich 7 % oder etwa 550 Mrd. € für Ende 2001 geschätzt.² Auf der Basis dieser Werte und der oben genannten Spannbreite der marginalen Konsumneigung aus Aktienvermögen kann man schließen, dass die Halbierung des Aktienkursniveaus seit Jahresbeginn nach Abschluss aller Anpassungsprozesse zu einer Einschränkung der privaten Konsumausgaben in Deutschland um 0,2 bis 0,85 % gegenüber dem Jahresende 2001 führt.³

Die theoretischen Grundlagen direkter Vermögenseffekte auf die Investitionen stammen von Tobin.⁴ Tobins q ist definiert als der Marktwert von Unternehmen im Verhältnis zum Wieder-

¹ Benner, J. et al., Deutschland: Aufschwung lässt auf sich warten, Die Weltwirtschaft, Heft 3, 2002. Internationaler Währungsfonds, World Economic Outlook, April 2002, S. 79ff. Aktuelle Schätzwerte für andere Länder finden sich bei Internationaler Währungsfonds und bei C. C. Bertaud, Equity Prices, Household Wealth, and Consumption Growth in Foreign Industrial Countries: Wealth Effects in the 1990s, Board of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Papers Nr. 724, April 2002.

² Benner et al. a.a.O.

³ Für die USA wird zumeist von einer marginalen Konsumquote zwischen 0,03 und 0,06 ausgegangen, siehe Internationaler Währungsfonds, a.a.O., und Bertaud, C. C., a.a.O. Der Anteil des von Aktienmarktschwankungen betroffenen Vermögens am Gesamtvermögen der US-Haushalte liegt zudem deutlich höher als in Deutschland. Benner et al., a.a.O.

⁴ Tobin, J., A General Equilibrium Approach to Monetary Theory. Journal of Money, Credit and Banking, vol. 1, no. 1, 1969, S. 115-129; Tobin, J., Money and Finance in the Macroeconomic Process, Journal of Money, Credit and Banking, vol. 14, no. 2, 1982, S. 171-204.

noch: Kasten 3.4

beschaffungswert des Geschäftskapitals. Ein hoher Wert für q bedeutet, dass der Preis neuer Fabriken und Maschinen niedriger ist als der Preis, der für bestehendes Geschäftskapital auf dem Aktienmarkt gezahlt werden muss. Für Unternehmen ist es dann vorteilhaft, Aktien auszugeben, um die Emissionserlöse für neue Investitionen zu nutzen. Sinkt der q -Wert infolge eines Aktienkursrückgangs, so wird es für die Firmen zunehmend attraktiver, existierendes Kapital an der Börse aufzukaufen statt Investitionen in neues Sachkapital durchzuführen. Zusätzlich spielen Vertrauenseffekte eine Rolle, da zukünftige Absatzerwartungen die jetzige Investitionsnachfrage bestimmen.

Allerdings hat in Deutschland, ebenso wie im übrigen Euroraum, die Finanzierung über Aktien im Vergleich zur Finanzierung über Bankkredite nur eine untergeordnete Bedeutung. Einer aktuellen Schätzung einer Investitionsfunktion für Deutschland zufolge, in der neben anderen Argumenten auch die Veränderung des Composite DAX (C-DAX) einbezogen wird, zieht ein zehnjähriger Rückgang der Aktienkurse kurzfristig eine Abnahme der Investitionen um 0,6 % nach sich.⁵ Langfristige Bremswirkungen auf die Investitionsdynamik gehen der Schätzung zur Folge von einem Aktienkursrückgang nicht aus.

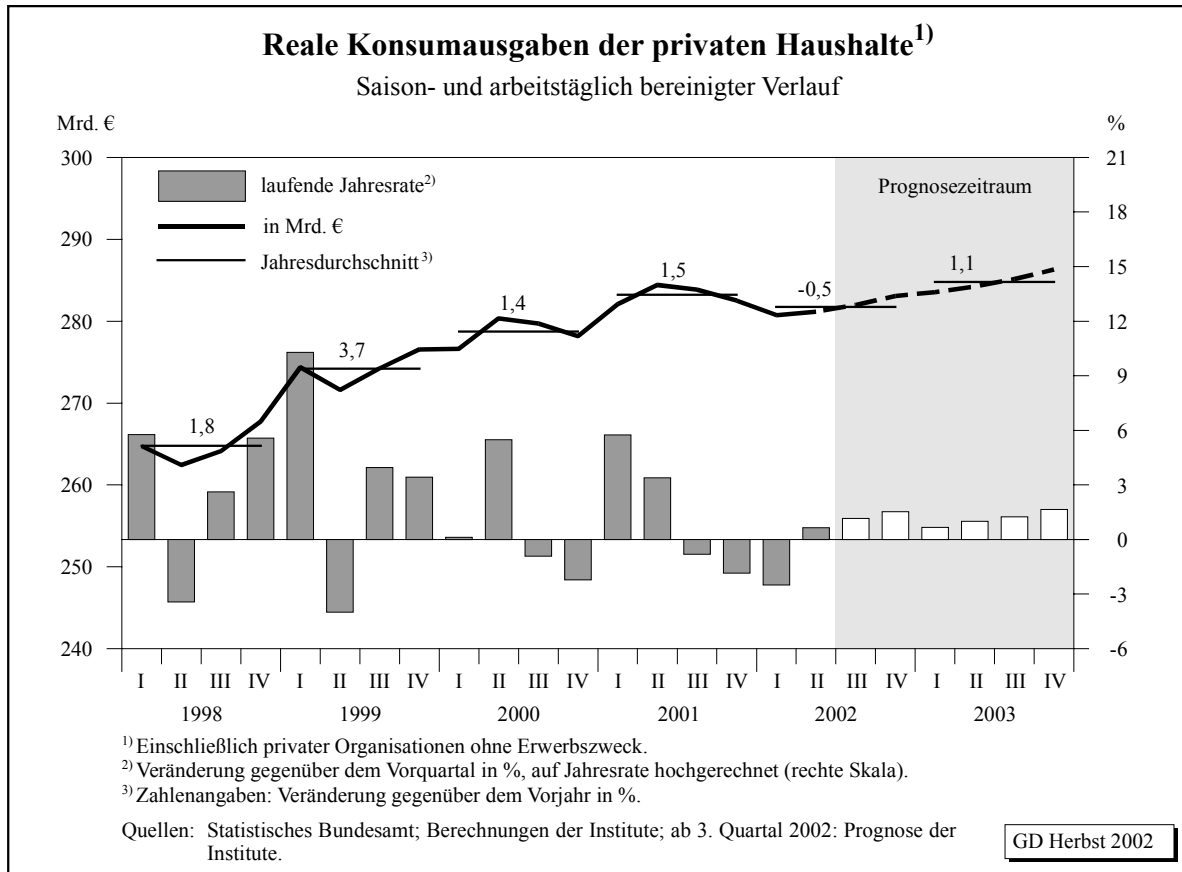
Außer über diese direkten Kanäle können Vermögensverluste am Aktienmarkt die Konjunktur auch dadurch dämpfen, dass sie die Funktionsfähigkeit des Kreditmarktes stören. Ein wesentlicher Grund hierfür sind die Informationsprobleme der Banken hinsichtlich der Rückzahlungsfähigkeit ihrer Kreditnehmer.⁶ Da die Banken Letztere nicht direkt beobachten können, orientieren sie sich unter anderem daran, wie stark sich die Kreditnehmer mit eigenen Mitteln an dem zu finanzierenden Projekt beteiligen. Verschlechtert sich infolge eines Rückgangs der Aktienkurse die Eigenkapitalposition der Unternehmen, so werden die Banken vorsichtiger mit der Kreditvergabe. Entsprechend stehen den Unternehmen weniger Mittel für Investitionen zur Verfügung. Verstärkt wird dieser Effekt dadurch, dass auch die Refinanzierung der Banken am privaten Kapitalmarkt infolge eines Aktienkursverfalls schwieriger wird, da sich ihr Eigenkapital ebenfalls verringert und sie somit auch aus diesem Grund die Kreditvergabe einschränken. Inwiefern diese indirekten Effekte für Deutschland eine Rolle spielen, ist umstritten. Zwar spielt die Finanzierung über Banken grundsätzlich eine große Rolle. Die beschriebenen Informationsprobleme der Banken gegenüber ihren Kreditnehmern sind aber möglicherweise angesichts der häufig sehr langfristigen Geschäftsbeziehungen nicht so gravierend.⁷

⁵ Duong, M. H., Abgebrochener Aufschwung belastet Investitionstätigkeit, DIW-Wochenbericht Nr. 38, 2002.

⁶ Stiglitz, J. E. und A. Weiss, Credit rationing in markets with imperfect information, American Economic Review, 71, 1981, S. 393-410.

⁷ Kakes, J., J. E. Sturm und P. Maier, Monetary transmission and bank lending in Germany, Kredit und Kapital, 34, 2001, S. 505-525.

Abbildung 3.6



die Expansion der Bruttolöhne und -gehälter aus. Allerdings werden in der gesetzlichen Kranken- und in der Rentenversicherung die Beitragssätze erneut angehoben, und auch die Beitragsbemessungsgrenzen heraufgesetzt. Weil die zweite Steuerentlastungsstufe auf das Jahr 2004 verschoben worden ist, wirkt die Steuerprogression auch im nächsten Jahr voll. Gleichwohl werden die Löhne netto im Jahresdurchschnitt 2003 mit 1,6 % etwas stärker steigen als in diesem Jahr (0,9 %). Die monetären Sozialleistungen werden hingegen, auch infolge der öffentlichen Sparmaßnahmen, langsamer expandieren. Dies gilt insbesondere für die Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit. Die entnommenen Gewinn- und die Vermögenseinkommen dürften bei anziehender Konjunktur merklich zulegen. Alles in allem werden die verfügbaren

Einkommen der privaten Haushalte im Jahr 2003 mit 2,4 % stärker steigen als im laufenden Jahr (1,1 %). Die realen Konsumausgaben werden, nach dem diesjährigen Rückgang, um 1,1 % zunehmen (Abbildung 3.6).

Moderater Preisauftrieb

Nach dem Schub zu Jahresbeginn hat sich der Anstieg der Verbraucherpreise trotz des Anziehens der Rohölnotierungen verlangsamt. Der Preissprung am Jahresanfang ging zu einem erheblichen Teil auf die Anhebung von indirekten Steuern zurück. Zudem verteuerten sich saisonabhängige Nahrungsmittel sehr kräftig. Seither sind die Nahrungsmittelpreise wieder deutlich gesunken; dies dämpfte zusammen mit der Aufwertung des Euro den Preisauftrieb.

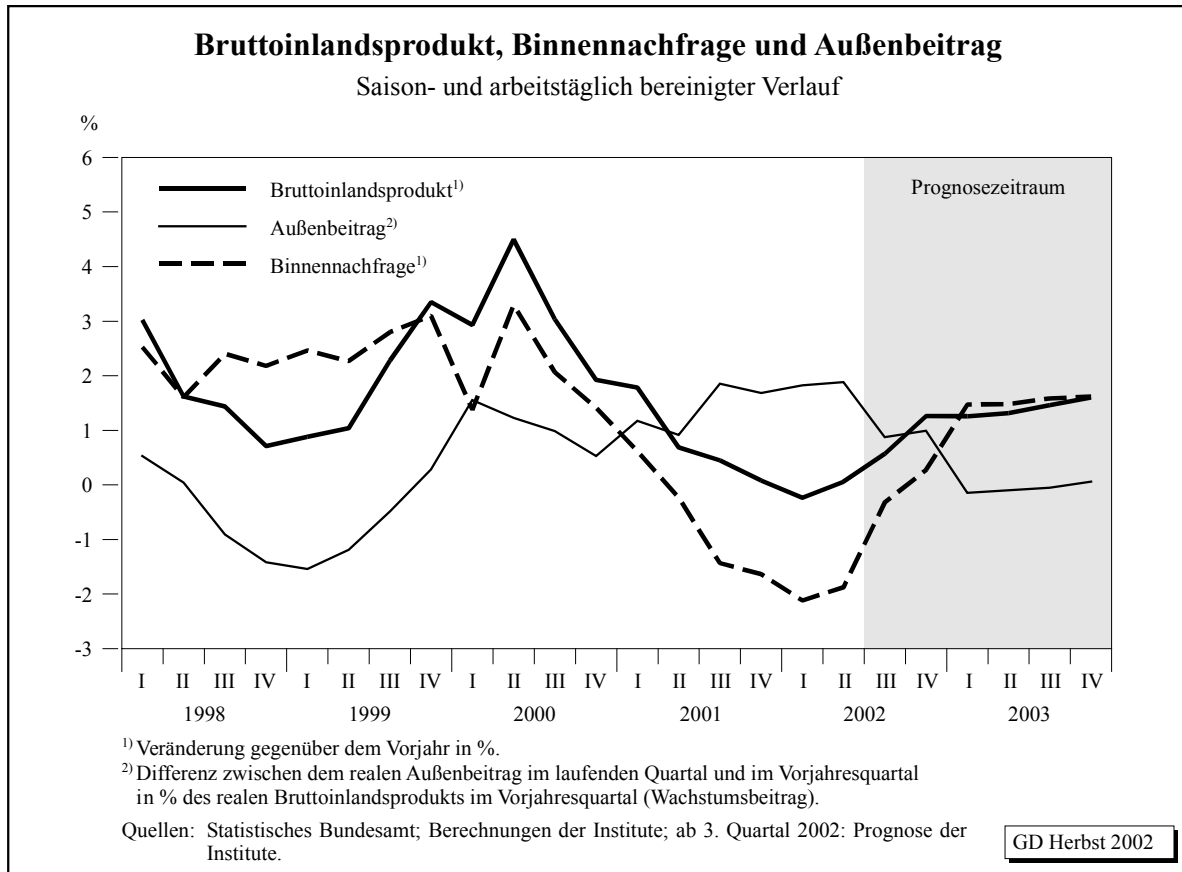
Die Teuerung dürfte angesichts der noch schwachen Konsumkonjunktur und der moderaten Zunahme der Lohnstückkosten verhalten bleiben. Zwar gehen von der Durchwälzung der gestiegenen Ölpreise zunächst noch einige Impulse aus. Im nächsten Jahr werden die Ölpreise aber wieder nachgeben und damit sogar dämpfend auf den Preisanstieg wirken. Zudem wird der Euro leicht an Wert gewinnen. Allerdings werden zu Jahresanfang nochmals die Öko- und die Tabaksteuer angehoben. Hinzu kommt, dass Energie stärker besteuert und für einige Warengruppen der ermäßigte Mehrwertsteuersatz angehoben wird. Zudem wird es bei sich kräftigender Konjunktur für die Unternehmen allmählich wieder leichter, steigende Arbeitskosten zu überwälzen und Gewinnmargen auszuweiten. Insgesamt dürfte sich der Preisindex für die Lebenshaltung im Jahresdurchschnitt 2003 um 1,6 % erhöhen.

Zunahme der Produktion ohne Schwung

Die gesamtwirtschaftliche Produktion blieb auch nach Überwindung der leichten Rezession im vergangenen Jahr bislang ohne Schwung. Im Verlauf der ersten Jahreshälfte 2002 erhöhte sie sich nur mit einer Jahresrate von 1,1 %. Die vorliegenden Daten für die Industrie und das Bauhauptgewerbe in den Monaten Juli/August lassen auch für das dritte Quartal eine nur schwache Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Produktion erwarten. Mit einem etwas stärkeren Anstieg

ist aufgrund der Bestände an Großaufträgen im Investitionsgütergewerbe und wieder steigen-

Abbildung 3.7



der Inlandsaufträge im Schlussquartal zu rechnen. Überdies wird sich dann die Aufbauarbeit in den Überschwemmungsgebieten sichtbar auswirken. Insgesamt erhöht sich das Bruttoinlandsprodukt im Verlauf des Jahres 2002 um 1 ¼ % und um 0,4 % im Durchschnitt.

Im Jahr 2003 wird die gesamtwirtschaftliche Produktion stärker zunehmen, da sowohl Inlands- wie Auslandsnachfrage lebhafter werden (Abbildung 3.7, Tabelle 3.7). Eine hohe konjunkturelle Dynamik ist für das nächste Jahr nicht zu erwarten. Zwar werden die zum Wiederaufbau in den Überschwemmungsgebieten zur Verfügung gestellten öffentlichen und privaten Mittel

hauptsächlich im Jahr 2003 produktionswirksam, ihnen stehen jedoch bremsende Einflüsse von

Tabelle 3.7

Beiträge der Nachfragekomponenten zum Anstieg des Bruttoinlandsprodukts¹⁾
in Prozentpunkten

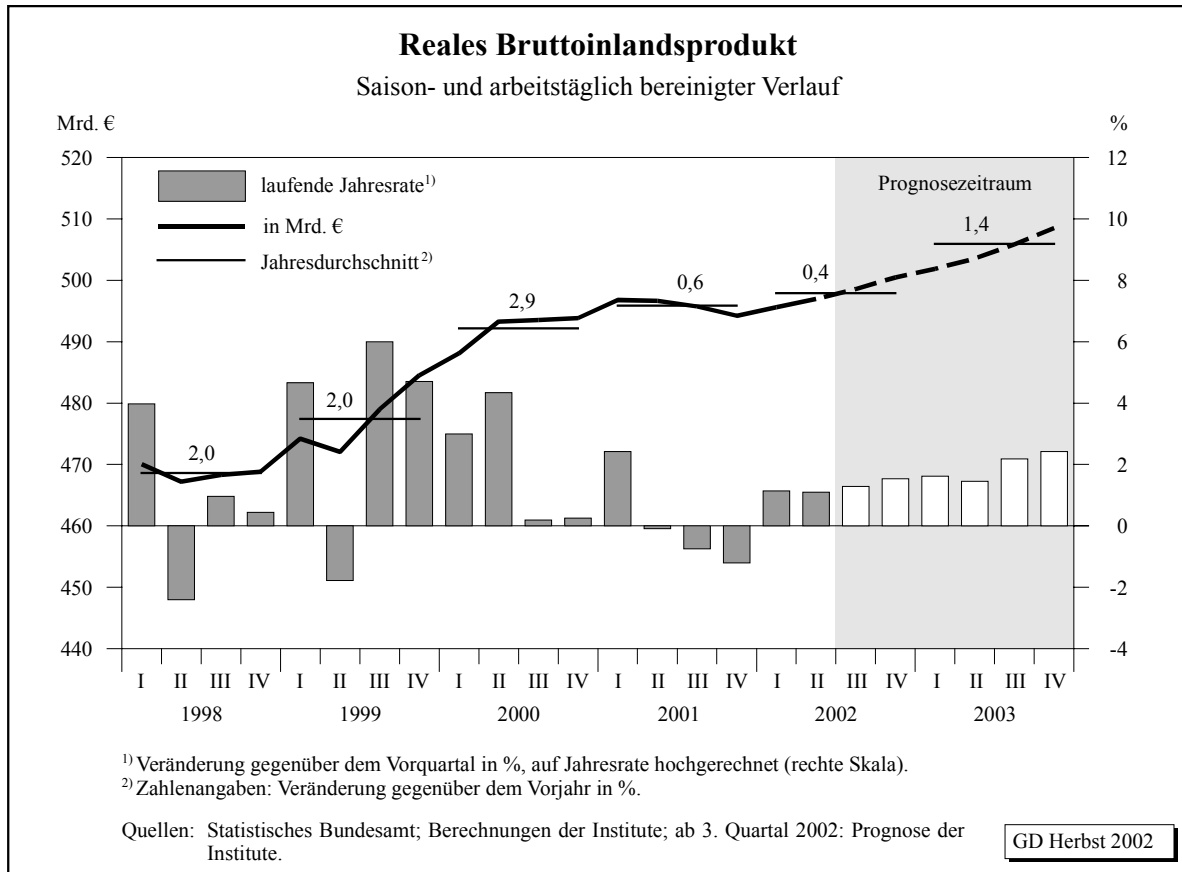
	2001	2002	2003
Konsumausgaben	1,0	-0,1	0,8
Private Haushalte ²⁾	0,9	-0,3	0,6
Staat	0,2	0,2	0,1
Anlageinvestitionen	-1,2	-0,9	0,4
Ausrüstungen und sonstige Anlagen	-0,5	-0,5	0,4
Bauten	-0,7	-0,4	0,0
Vorratsveränderungen	-0,6	0,0	0,3
Inlandsnachfrage	-0,8	-1,0	1,5
Außenbeitrag	1,4	1,4	-0,1
Exporte	1,7	0,6	1,9
Importe	0,3	-0,8	1,9
Bruttoinlandsprodukt ³⁾	0,6	0,4	1,4

¹⁾Zur Definition vgl. Tabelle 3.2; in Preisen von 1995, Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. – ²⁾Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck. – ³⁾Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.

Quellen: Statistisches Bundesamt; 2002 und 2003: Prognose der Institute.

Seiten der Finanzpolitik gegenüber. Im Jahresverlauf erhöht sich das reale Bruttoinlandsprodukt um reichlich 1 ½ %; daraus ergibt sich im Jahresdurchschnitt eine Zunahme um 1,4 % (Abbildung 3.8). Die Industrieproduktion legt mit höherem Tempo zu, insbesondere im Vorleistungs- und Investitionsgüterbereich. Die Bautätigkeit wird durch die Beseitigung der Flutschäden gestützt. Im tertiären Sektor erhöht sich die Bruttowertschöpfung bei den Unternehmensdienstleistungen und im Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung deutlich, während im Einzelhandel und bei den privaten Diensten wegen der eher verhaltenen Konsumnachfrage nur eine schwache Steigerung zu erwarten ist.

Abbildung 3.8



Anders als in Westdeutschland, wo das Bruttoinlandsprodukt das Vorjahresniveau im ersten Halbjahr um 0,4 % unterschritt, blieb es in Ostdeutschland (ohne Berlin) annähernd konstant (Tabelle 3.8). Dies ist darauf zurückzuführen, dass die ostdeutsche Wirtschaft wegen ihrer niedrigen Exportorientierung weniger stark von der Auslandsnachfrage abhängt als die westdeutsche. Die Industrieproduktion in den neuen Bundesländern reagierte daher 2001 weitaus weniger stark auf die nachlassende Weltkonjunktur als jene im früheren Bundesgebiet. In der ersten Hälfte dieses Jahres wurde das Ergebnis vom Vorjahreszeitraum noch um 1,3 % ubertrroffen. In Westdeutschland nahm die Produktion dagegen um 4,4 % ab. Die Bautätigkeit in

Ostdeutschland sank unvermindert kräftig, aber auch in Westdeutschland ging sie weiter zurück.

Tabelle 3.8

Indikatoren zum wirtschaftlichen Aufholprozess in Ostdeutschland

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	Westdeutschland = 100										
Bruttoinlandsprodukt nominal je Einwohner ¹⁾	33,4	41,2	50,8	57,2	59,6	61,7	62,2	61,5	62,0	61,1	61,7
Bauinvestitionen nominal je Einwohner ²⁾	70,2	103,1	131,0	164,1	175,8	180,8	172,8	153,3	137,0	120,6	109,9
darunter:											
Wohnbauten ²⁾	45,8	61,7	81,1	110,0	131,2	143,2	140,6	121,4	106,9	90,7	78,6
Nichtwohnbauten ²⁾	97,0	151,4	195,0	241,7	240,5	237,9	223,2	205,1	186,2	169,2	159,9
Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer ¹⁾	49,3	61,9	69,2	72,6	75,2	75,8	76,1	76,3	77,3	77,5	77,6
Arbeitsproduktivität ¹⁾³⁾	34,9	48,3	59,4	64,2	65,0	67,0	68,0	67,7	68,3	68,9	70,6
Lohnstückkosten ¹⁾⁴⁾	141,1	128,3	116,3	113,2	115,7	113,1	111,8	112,7	113,2	112,5	110,0
	Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr										
Bevölkerung ¹⁾											
Ostdeutschland		-1,3	-0,7	-0,6	-0,4	-0,4	-0,3	-0,4	-0,5	-0,6	-0,8
Westdeutschland		1,2	1,0	0,5	0,4	0,4	0,3	0,1	0,2	0,3	0,4
Erwerbstätige (Inland) ¹⁾											
Ostdeutschland		-12,4	-2,5	2,4	1,9	-0,7	-1,2	0,2	0,6	-1,1	-2,0
Westdeutschland		0,8	-1,1	-0,6	-0,1	-0,2	0,0	1,2	1,4	2,2	0,6
<p>¹⁾Angaben für Ostdeutschland: neue Bundesländer ohne Berlin, für Westdeutschland: alte Bundesländer einschließlich Berlin; Rechenstand März 2002. – ²⁾Angaben für Ostdeutschland: neue Bundesländer und Ostberlin, für Westdeutschland: früheres Bundesgebiet. – ³⁾Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen. – ⁴⁾Im Inland entstandene Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen.</p> <p>Quellen: Statistisches Bundesamt; Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder; Berechnung der Institute.</p>											

Im August wurde insbesondere die ostdeutsche Wirtschaft von der Überschwemmungskatastrophe getroffen. Die dadurch bedingten Produktionsausfälle dürften aber zum Teil durch Produktion in anderen Regionen ausgeglichen worden sein. Auch schlugen sich die Rettungseinsätze, die Versorgungsleistungen und Aufräumarbeiten produktionssteigernd nieder. Bereits im dritten Vierteljahr ist mit den Wiederaufbauarbeiten begonnen worden. Dies macht sich insbesondere im Bausektor und in den baunahen Bereichen, in der Industrie und im tertiären Sektor bei Transportleistungen sowie bei Unternehmensdienstleistungen bemerkbar. Im Jahresdurch-

schnitt 2002 wird das Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland geringfügig höher sein als im Vorjahr. Die Impulse durch die Wiederaufbauarbeit wirken sich stärker im kommenden Jahr aus. Die Bauleistung wird um 1 ½ % steigen, und die Industrieproduktion dürfte in einer Größenordnung von 6 bis 7 % zunehmen. Insgesamt erhöht sich das ostdeutsche Bruttoinlandsprodukt 2003 um 2,3 % und damit deutlich kräftiger als in Westdeutschland (1,3 %). Dies ist allerdings in erster Linie auf die Beseitigung der Flutschäden zurückzuführen.

Wenig Aussicht auf Besserung am Arbeitsmarkt

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt hat sich seit Jahresbeginn kontinuierlich verschlechtert. Die Zahl der Erwerbstätigen sank im Verlauf der ersten Jahreshälfte um 125 000 und damit etwas stärker als im zweiten Halbjahr 2001 (-100 000). Die Beschleunigung des Rückgangs resultierte vor allem aus vermehrten Entlassungen im Verarbeitenden Gewerbe. Im Baugewerbe setzte sich die Abnahme der Beschäftigung nahezu unvermindert fort. Im tertiären Sektor dagegen hielt der Anstieg wie bereits in früheren konjunkturellen Schwächephasen an, wenn auch in abgeschwächter Form.

Die Zahl der offenen Stellen – ein Indikator für die Nachfrage nach Arbeitskräften – ging bis zuletzt zurück. Dennoch wird sich die Verringerung der Erwerbstätigkeit im dritten Quartal etwas abgeschwächt haben, da für die Beseitigung der Flutschäden kurzfristig zusätzliche Arbeitskräfte eingestellt wurden, insbesondere über Beschäftigung schaffende Maßnahmen. Insgesamt sinkt die Zahl der Erwerbstätigen im Durchschnitt dieses Jahres um 185 000.

Im Jahr 2003 wird die Erwerbstätigkeit bis in das Frühjahr hinein leicht fallen. Da die verhaltene Ausweitung der Produktion noch weitgehend durch den Abbau der Kurzarbeit, durch Überstunden und vor allem durch die Nutzung von Arbeitszeitkonten zu bewältigen ist, erhöht sich die Beschäftigung nach der Jahresmitte nur wenig (Tabelle 3.9). Dann wird der Beschäftigungsanstieg im tertiären Sektor den allmählich auslaufenden Rückgang im produzierenden Gewerbe mehr als ausgleichen. Im Jahresverlauf ist nur mit einer Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen um 90 000 zu rechnen. Wegen des niedrigen Ausgangsniveaus ergibt sich jedoch im Jahresdurchschnitt noch eine geringfügige Abnahme um 30 000 Personen (Abbildung 3.9).

Tabelle 3.9

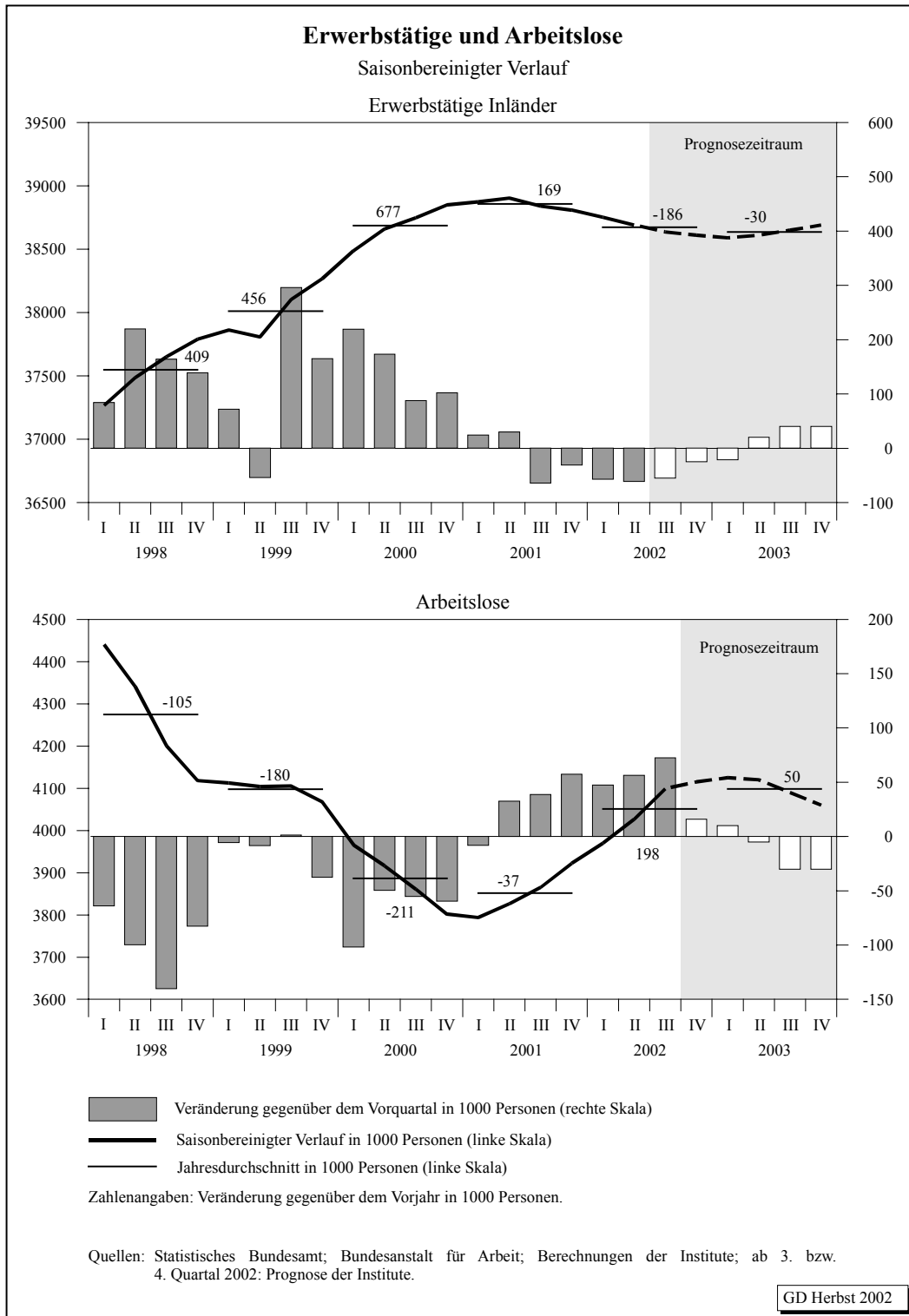
Arbeitsmarktbilanz
Jahresdurchschnitte in 1 000 Personen

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Deutschland						
Erwerbstätige Inländer	37 554	38 010	38 687	38 856	38 670	38 640
Arbeitnehmer	33 580	34 071	34 686	34 775	34 574	34 525
Selbständige	3 974	3 939	4 001	4 081	4 096	4 115
Pendlersaldo	62	67	65	61	63	60
Erwerbstätige im Inland	37 616	38 077	38 752	38 917	38 733	38 700
Arbeitslose	4 279	4 099	3 889	3 852	4 050	4 100
Arbeitslosenquote ¹⁾	10,2	9,7	9,1	9,0	9,5	9,6
Erwerbslose ²⁾	3 594	3 333	3 065	3 074	3 252	3 300
Erwerbslosenquote ³⁾	8,7	8,1	7,3	7,3	7,8	7,9
Aktive Arbeitsmarktpolitik						
Kurzarbeit	115	119	86	123	210	175
Beschäftigung schaffende Maßnahmen	385	430	313	243	190	175
Berufliche Vollzeitweiterbildung	324	333	324	315	300	300
Westdeutschland⁴⁾						
Erwerbstätige Inländer ⁵⁾	31 340	31 731	32 410	32 649	32 520	32 480
Arbeitslose	3 024	2 872	2 645	2 592	2 779	2 861
Arbeitslosenquote ¹⁾	8,8	8,3	7,5	7,4	7,9	8,1
Aktive Arbeitsmarktpolitik						
Kurzarbeit	83	93	63	97	170	147
Beschäftigung schaffende Maßnahmen	87	100	83	71	60	55
Berufliche Vollzeitweiterbildung	191	204	195	190	180	180
Ostdeutschland⁴⁾						
Erwerbstätige Inländer ⁵⁾	6 214	6 279	6 277	6 207	6 150	6 160
Arbeitslose	1 256	1 227	1 244	1 259	1 271	1 239
Arbeitslosenquote ¹⁾	16,8	16,3	16,5	16,9	17,1	16,7
Aktive Arbeitsmarktpolitik						
Kurzarbeit	32	26	23	26	40	28
Beschäftigung schaffende Maßnahmen	298	330	230	172	130	120
Berufliche Vollzeitweiterbildung	133	129	129	125	120	120

¹⁾Arbeitslose in % der inländischen Erwerbspersonen (Erwerbstätige plus Arbeitslose). – ²⁾Definition der ILO. – ³⁾Erwerbslose in % der inländischen Erwerbspersonen (Erwerbstätige plus Erwerbslose). – ⁴⁾Regionale Abgrenzung: Westdeutschland: alte Bundesländer einschließlich Berlin, Ostdeutschland: neue Bundesländer ohne Berlin. – ⁵⁾Schätzung der Institute auf Basis der Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder und des Mikrozensus.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit; Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder; 2002 und 2003: Prognose der Institute.

Abbildung 3.9



An der insgesamt ungünstigen Entwicklung konnte das zu Jahresbeginn 2002 in Kraft getretene „Job-Aktiv-Gesetz“ kaum etwas ändern. Seine direkten Auswirkungen blieben – wie von den Instituten erwartet – nicht zuletzt aus konjunkturellen Gründen gering. So war die beabsichtigte intensivere Vermittlungsaktivität der Arbeitsämter bisher offenbar nicht allzu erfolgreich. Im September gab es beispielsweise nur 279 Personen in Rotationsmaßnahmen und 757 Teilnehmer in beschäftigungsschaffenden Infrastrukturmaßnahmen. Auch Kombilöhne, mit denen Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnsektor erschlossen werden sollen, wurden lediglich an etwas mehr als 4 000 Personen ausgezahlt.

In Ostdeutschland sind Beschäftigungseffekte durch die Aufräum- und Aufbauarbeiten in den Überschwemmungsgebieten seit September spürbar. Wegen des vorherigen starken Rückgangs ist jedoch im Durchschnitt des Jahres 2002 noch eine Abnahme der Erwerbstätigkeit um 60 000 Personen zu erwarten. Im nächsten Jahr kommt es hingegen im Gefolge des kräftigen Produktionsanstiegs und der Wiederaufbauarbeiten zu einem Beschäftigungsanstieg um etwa 10 000. Gefördert wird die Beschäftigung zudem durch spezielle Programme der Bundesregierung in Höhe von 50 Mill. €, wodurch voraussichtlich rund 10 000 Personen vorübergehend Arbeit finden werden.

Die Zahl der Arbeitslosen erhöhte sich in Deutschland im Verlauf der ersten Hälfte dieses Jahres mit mehr als 100 000 weitgehend spiegelbildlich zum Rückgang der Erwerbstätigkeit. Im Prognosezeitraum wird sie bis in das nächste Frühjahr zunächst noch steigen, danach aufgrund der anziehenden Konjunktur sinken. Im Durchschnitt dieses Jahres wird sie bei 4,05 Mill. liegen. Im Verlauf des Jahres 2003 wird die Zahl der Arbeitslosen um 50 000 zurückgehen. Wegen des hohen Anfangsbestandes ist sie dann aber im Jahresdurchschnitt mit 4,1 Mill. immer noch etwas höher als 2002. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit wird wiederum etwas größer als die prognostizierte Abnahme der Beschäftigung ausfallen, da das Erwerbspersonenpotential nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) im Prognosezeitraum leicht zunehmen wird.

In Ostdeutschland stieg die Zahl der Arbeitslosen in diesem Jahr weitaus weniger stark als sich die Erwerbstätigkeit verringerte, da hier das Erwerbspersonenpotential nicht zuletzt durch ver-

mehrte Abwanderungen sank. Im Jahresdurchschnitt ist ein Anstieg um 12 000 Personen auf 1,27 Mill. zu erwarten. Im Jahr 2003 wird sich die Arbeitslosigkeit angesichts der erstmals seit 1999 wieder leicht steigenden Beschäftigung und des – wenn auch mit deutlich abnehmender Rate – sinkenden Erwerbspersonenpotentials um reichlich 30 000 Personen vermindern.

Öffentliche Haushalte verfehlen Defizitziel

Angesichts der deutlich eingetrübten Konjunkturperspektiven können die Prognosen der Institute im Frühjahrsgutachten über die Einnahmen und Ausgaben des Staates nicht mehr gehalten werden. So wird das Steueraufkommen im laufenden Jahr wohl nur wenig höher sein als im Jahr 2001. Zwar kommt es infolge der Anhebung von Verbrauchsteuern (Mineralöl-, Strom-, Tabak- und Versicherungsteuer) und der Progressionswirkung des Einkommensteuertarifs (heimliche Steuererhöhung) zu Mehreinnahmen; diesen stehen jedoch etwa gleich hohe Steuerausfälle wegen der schwachen Konjunktur und der Reform der Unternehmensbesteuerung gegenüber (Kasten 3.5). Die Beitragseinnahmen der Sozialversicherung steigen dagegen um 2,4 %. Zwar sinkt die Beschäftigung, aber die Beitragssätze zur Krankenversicherung wurden zu Jahresbeginn um 0,4 Prozentpunkte angehoben. Insgesamt werden die Einnahmen des Staates 2002 um 1,2 % höher sein als im Vorjahr.

Im kommenden Jahr wird das Steueraufkommen im Zuge der konjunkturellen Belebung deutlich steigen. Bei den Gewinnsteuern fallen die Sonderfaktoren weg, die das Aufkommen 2001 und 2002 gedämpft haben, und zudem wird der Körperschaftsteuersatz vorübergehend erhöht, auch werden die Ökosteuern weiter angehoben. Da die zweite Entlastungsstufe der Steuerreform verschoben wird, greift die Progression bei der Einkommensteuer weiterhin voll. Außerdem wird die Steuerbelastung insbesondere durch den Abbau von Steuervergünstigungen zusätzlich angehoben; in der vorliegenden Prognose werden die hieraus resultierenden Mehreinnahmen auf 6 ½ Mrd. € veranschlagt. Das Beitragsaufkommen der Sozialversicherung wird 2003 kräftig zunehmen, weil die Bruttolöhne und -gehälter verstärkt steigen; zudem werden die Beitragssätze um einen halben Prozentpunkt angehoben und auch die Beitragsbemessungs-

Kasten 3.5

Zu den Gründen der unerwartet niedrigen Steuereinnahmen

Das Kassenaufkommen von Bund, Ländern und EU blieb in den ersten acht Monaten dieses Jahres um 4 % hinter dem entsprechenden Vorjahresergebnis zurück. Für das gesamte Jahr zeichnen sich im Vergleich zu der Prognose des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ vom Mai dieses Jahres Mindereinnahmen (einschließlich Gemeindesteuern) von etwa 16 Mrd. € ab. Für dieses ungünstige Ergebnis dürften vor allem drei Gründe ausschlaggebend sein: die schwache Konjunktur, die Unterschätzung der Ausfälle infolge der Unternehmenssteuerreform und die überzogenen Erwartungen auf Mehreinnahmen bei der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges.

Ein großer Teil der Mindereinnahmen entfällt auf die *Körperschaftsteuer*. In vergangenen Jahren wurden im Zuge der Unternehmenssteuerreform die Steuersätze von bisher 40 % (1994 bis 1998: 45 %) für thesaurierte und 30 % für ausgeschüttete Gewinne auf einheitlich 25 % reduziert. Dies führte für sich genommen bereits zu hohen Ausfällen. Schütten Kapitalgesellschaften thesaurierte Gewinne später aus, haben sie einen Anspruch auf Erstattung der Differenz zwischen den Steuern für einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne. Es war daher vorteilhaft, die zuvor mit einem Thesaurierungssatz von 45 % versteuerten Gewinne („EK45“) bis zum 31.12.2001 auszuschütten, da sie seitdem behandelt werden, als wären sie mit einem Steuersatz von 40 % belastet worden. Die dadurch 2001 induzierte „Auskehr“ von Gewinnrücklagen hatte bei der Körperschaftsteuer Ausfälle von etwa 8 Mrd. € zur Folge, denen allerdings Mehreinnahmen bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag gegenüberstanden, denn Ausschüttungen müssen von den Anteilseignern versteuert werden. Für 2002 war erwartet worden, dass das Körperschaftsteueraufkommen deutlich zunehmen würde, da die Auskehr des „EK45“ ein einmaliger Effekt war. Offenbar kehrten die Unternehmen nun aber – obwohl ihnen eine Übergangsfrist von 15 Jahren gewährt worden war – in erheblich höherem Maße als erwartet „EK40“-Gewinne aus. Dies spricht dafür, dass den Unternehmen rentable Anlagemöglichkeiten fehlten. Eine Rolle mögen auch Befürchtungen gespielt haben, das Gesetz könne wieder geändert werden. Dass tatsächlich in erheblichem Maße „EK40“ ausgeschüttet wurde, ist daran abzulesen, dass das Aufkommen der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag 2002 bei weitem nicht so stark sank wie erwartet.

Die Einkommen aus der Körperschaftsteuer verringerten sich aber auch aus konjunkturellen Gründen. Gerade in den Branchen, die für das Aufkommen entscheidend sind, wie dem Banken- und dem Versicherungssektor, sind die Gewinne stark gesunken oder Verluste entstanden. Bereits 2001 waren schwerpunktmäßig gewinnschwache Jahre veranlagt worden, so dass geringe Nachzahlungen und häufig auch Erstattungen anfielen. Diese Tendenz hat sich 2002 verstärkt, zumal viele Unternehmen wegen der schlechten Gewinnsituation ihre Vorauszahlungen herabsetzen ließen. Einige Großunternehmen, die im vergangenen Jahr hohe Verluste erlitten hatten, zogen zudem ihre Veranlagungen zeitlich vor, was die Erstattungen zusätzlich erhöhte. Das Aufkommen bei der Körperschaftsteuer dürfte in diesem Jahr um 7 Mrd. € geringer ausfallen als vom Arbeitskreis veranschlagt.

noch: Kasten 3.5

Bei der *veranlagten Einkommensteuer* sind die Vorauszahlungen ebenfalls konjunkturbedingt gesunken, und es kam auch, da gewinnschwache Vorjahre veranlagt wurden, zu hohen Erstattungen. Bei der *Lohnsteuer* kam es zu Mindereinnahmen, weil die Bruttolöhne und -gehälter um 0,8 Prozentpunkte schwächer stiegen als bei der Steuerschätzung zu Grunde gelegt. Bei beiden Steuern zusammengenommen dürften in diesem Jahr im Vergleich zur Planung insgesamt 4 Mrd. € weniger in die Kasse fließen.

Bei den *Steuern vom Umsatz* führte die schlechte Entwicklung der Einzelhandelsumsätze – bei langlebigen Gebrauchsgütern kam es teilweise zu erheblichen Rückgängen – zu Mindereinnahmen. In dieser Prognose wird eine Expansion der Binnennachfrage erwartet, die um 1,7 Prozentpunkte niedriger ist als in der Steuerschätzung vom Frühjahr 2002 angenommen. Zudem ist unwahrscheinlich, dass die von der Bundesregierung im Haushaltsplan eingestellten Mehreinnahmen aus der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges (2,3 Mrd. €) erreicht werden. Insgesamt sind in diesem Jahr Steuerausfälle von etwa 3 Mrd. € zu erwarten.

Bei der *Gewerbsteuer* zeigen sich konjunkturbedingt ähnliche Tendenzen wie bei der Körperschaftsteuer, denn die großen Gewerbesteuerzahler sind meist auch Körperschaftsteuerpflichtige. Sowohl die Vorauszahlungen für das laufende Jahr als auch die Nachzahlungen für vorausgegangene Jahre sind stark rückläufig. Zum Teil könnten die Mindereinnahmen auch dadurch verursacht sein, dass Organschaften die Möglichkeit verstärkt nutzten, Gewinne in einem Betrieb mit Verlusten in anderen Betriebsstätten zu verrechnen. Gegenüber der Steuerschätzung dürften etwa 3 Mrd. € fehlen.

Aus den hohen Mindereinnahmen dieses Jahres lässt sich aber keine dauerhafte Steuerschwäche ableiten. Ein Drittel der Ausfälle ist konjunkturbedingt, und im Zuge einer Konjunkturbelebung wird es wieder zu Mehreinnahmen kommen. Bei der Körperschaftsteuer wird sich das Ausschüttungsverhalten nach der weitreichenden Auskehr des „EK45“ bzw. „EK40“ wieder normalisieren; außerdem dürften weniger Verlustvor- und -rückträge steuerlich geltend gemacht werden. Auf mittlere Sicht dürfte das Gesetz zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges ebenfalls Wirkung zeigen.

grenzen erhöht. Die sonstigen Einnahmen des Staates werden, bedingt durch die geringere Gewinnablieferung der Bundesbank, leicht sinken; Mehreinnahmen in Höhe von 1 ¼ Mrd. € werden von der Einführung einer Autobahnmaut für Lastkraftwagen erwartet.

Die Einnahmen des Staates insgesamt werden im Jahr 2003 um 4,9 % steigen. Ein wesentlicher Teil der Mehreinnahmen beruht auf der zunehmenden Abgabenbelastung. Der Anteil von

Kasten 3.6

Zum Fonds „Aufbauhilfe“

Zur Beseitigung der durch die Flutkatastrophe entstandenen Schäden hat der Bund den Fonds „Aufbauhilfe“ gegründet. Zu dessen Finanzierung wurden die zweite Entlastungsstufe der Steuerreform von 2003 auf 2004 verschoben und der Körperschaftsteuersatz befristet für 2003 um 1,5 Prozentpunkte auf 26,5 % erhöht. Hierdurch werden Mehreinnahmen von insgesamt 6,6 Mrd. € erwartet. Darüber hinaus leistet der Bund einen Beitrag von 0,5 Mrd. €, der zu einem großen Teil durch die für das laufende Jahr verhängte Haushaltssperre finanziert wird.

Tabelle 3.10

Fonds „Aufbauhilfe“
in Mill. €

	Gesamt	Bund	Länder und Kommunen
Bundesprogramme	5 377	3 507	1 870
Hilfen für Privathaushalte und Unternehmen	1 990	1 020	970
– Unternehmen	1 290	670	620
– Private Haushalte	700	350	350
Infrastruktur insbesondere für die Kommunen und den ländlichen Raum	1 945	1 045	900
Infrastruktur des Bundes	970	970	-
Reserve des Bundes	472	472	-
Zur Kofinanzierung derzeit nicht benötigte Ländermittel	1 723	-	1 723
Gesamtmittel des Fonds	7 100	3 507	3 593

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Die Mittel des Fonds (insgesamt 7,1 Mrd. €) fließen in drei Schwerpunktbereiche:

- *Hilfen für geschädigte Privathaushalte und Unternehmen:* Kleine und mittlere Unternehmen können als Soforthilfe Zuschüsse von bis zu 15 000 € für Reparaturarbeiten beantragen. Zudem wurde bei der Deutschen Ausgleichsbank ein Hilfsfonds eingerichtet, der Mittel

bereitstellt, um bestehende Kredite ganz oder teilweise abzulösen, falls dies für die Fortfüh-

noch: Kasten 3.6

rung der Unternehmen erforderlich ist. Ferner werden Arbeitgebern, die wegen des Hochwassers Kurzarbeit beantragt haben, vom Arbeitsamt die von ihnen zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge erstattet. Private Eigentümer und Wohnungsunternehmen erhalten insbesondere Zuschüsse zur Reparatur der Hochwasserschäden an den Gebäuden.

- *Wiederherstellung der Infrastruktur von Ländern und Gemeinden:* Ein großer Teil der Mittel dient der Beseitigung von Hochwasserschäden an der kommunalen Infrastruktur, insbesondere in den historischen Innenstädten. Für den ländlichen Raum werden dafür im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt. Mit einem besonderen Hilfsprogramm sollen Schäden an Kulturstätten beseitigt werden.
- *Wiederherstellung der Infrastruktur des Bundes:* Diese Mittel dienen schwerpunktmäßig der Beseitigung von Schäden an Schienensträngen; ferner werden sie zur Reparatur von Schäden an Bundesfernstraßen und Wasserwegen eingesetzt.

Bislang sind lediglich 4,9 Mrd. € für konkrete Zwecke vorgesehen. Der Bund verfügt über eine Reserve von knapp 0,5 Mrd. €, bei den Ländern sind bislang 1,7 Mrd. €, die nicht zur Kofinanzierung der Bundesmittel benötigt werden, noch nicht verplant.

Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen am Bruttoinlandsprodukt dürfte von 41,2 % (2002) auf 42,3 % klettern. Die Belastung der versicherungspflichtigen Einkommen mit Sozialabgaben erreicht trotz der durch die Ökosteuer finanzierten Entlastungen 41,8 %; das Ziel der Bundesregierung, die Sozialabgabenbelastung unter 40 % zu senken, wird somit deutlich verfehlt.

Die gesamten Ausgaben des Staates dürften im laufenden Jahr um 2,2 % zunehmen. Dabei werden die Arbeitnehmerentgelte wie zuvor nur unterdurchschnittlich ausgeweitet, da weiterhin Personal abgebaut wird; ausgabensteigernd wirken die Anhebung der Tariflöhne im öffentlichen Dienst und der Sanierungsbeitrag des Staates für die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL). Mehraufwendungen resultieren auch aus der Flutkatastrophe, da der Staat die Verdienstauffälle der ehrenamtlichen Helfer des Technischen Hilfswerks übernimmt. Die

Sachaufwendungen der Gebietskörperschaften dürften um 4,1 % zunehmen; kräftig steigen die Ausgaben im Bereich innere Sicherheit und Verteidigung, auch führte die Flutkatastrophe zu höheren Sachaufwendungen. Infolge der angespannten Haushaltslage haben einige Bundesländer und auch der Bund Haushaltssperren verhängt; die daraus resultierenden Einsparungen bleiben aber gering. Bei der Sozialversicherung expandieren die Sachaufwendungen im Jahr 2002 um 2,1 %. Zwar gibt es Einsparmaßnahmen in der Gesetzlichen Krankenversicherung, doch bleibt insbesondere die Ausgabendynamik bei den Arzneimittelkosten ungebremst.

Die monetären Sozialleistungen dürften 2002 nach einem moderaten Anstieg im Vorjahr wieder stärker expandieren. Neben der Anhebung des Kindergeldes zu Jahresbeginn schlägt die deutliche Zunahme der Ausgaben für Arbeitslosengeld und -hilfe zu Buche. Die Rentenausgaben dürften in diesem Jahr um 3 $\frac{3}{4}$ % höher ausfallen als 2001, da die Altersrenten im Juli 2002 um 2,3 % (Juli 2001: 2 %) angehoben wurden und die Zahl der Rentenbezieher weiterhin steigt.

Bei den Bruttoinvestitionen des Staates zeichnet sich für das laufende Jahr ein Rückgang in ähnlichem Ausmaß wie im Vorjahr ab. Zwar erfordert die Beseitigung der Flutschäden erhebliche Investitionen, diesen stehen aber wegen der schlechten Finanzlage Einsparungen vor allem bei den Gemeinden gegenüber. Trotz der kräftig zunehmenden Staatsverschuldung werden die Zinsausgaben des Staates in diesem Jahr – bedingt durch das die Refinanzierung fälliger Schuldtitel weiterhin begünstigende Zinsniveau – nur um 2 % steigen.

Im Jahr 2003 wird die Finanzpolitik deutlich restriktiv wirken. Schon im März dieses Jahres wurde im Finanzplanungsrat vereinbart, dass in den Jahren 2003 und 2004 die Ausgaben des Bundes um durchschnittlich 0,5 % pro Jahr sinken und die der Länder und der Gemeinden um 1 % steigen sollen. Damit sollte sichergestellt werden, dass 2004 ein nahezu ausgeglichener Gesamthaushalt vorgelegt werden kann. In den vergangenen Monaten zeichnete sich jedoch ab, dass dieses Ziel unter den gegebenen Bedingungen nicht zu erreichen ist. Die EU-Kommission hat zwar signalisiert, dass jene Mitgliedsländer, die noch weit vom Ziel des Haushaltsausgleichs entfernt sind, diesen erst im Jahre 2006 herbeigeführt haben müssen. Selbst unter dieser Vorgabe sind jedoch zusätzliche Sparmaßnahmen unabwendbar, zumal 2004 und 2005 Sen-

kungen der Einkommensteuer anstehen. In dieser Prognose sind für das Jahr 2003 im Vergleich zu den Finanzplanungen zusätzliche Einsparungen in Höhe von rund 6 Mrd. € unterstellt, die die Personalausgaben, den Sachaufwand, die Transfers, aber auch die Investitionen betreffen.

Die Staatsausgaben werden unter diesen Annahmen 2003 um 1,9 % und damit langsamer als das nominale Bruttoinlandsprodukt steigen, wodurch die Ausgabenquote von 48,3 % auf 48,0 % zurückgeht (Tabelle 3.11). Sie fällt damit um 1 ½ Prozentpunkte höher aus als im Stabilitätsprogramm vom Dezember 2001 zu Grunde gelegt. Die Arbeitnehmerentgelte werden nur verhalten – um 1,1 % – zunehmen, da erwartet wird, dass die Tariflöhne im öffentlichen Dienst im Jahresdurchschnitt um rund ¾ Prozentpunkte hinter der Lohnentwicklung im privaten Sektor zurückbleiben. Der Sachaufwand wird mit knapp 2 % langsamer als im Vorjahr steigen. Auch bei den monetären Sozialleistungen, die im Vorjahr durch die Aufstockung des Kindergeldes und die steigende Arbeitslosigkeit kräftig expandierten, schwächt sich der Anstieg ab, zumal die Renten – bedingt durch die Koppelung an die Löhne – nicht mehr so stark zunehmen und bei den Ausgaben der Arbeitslosenversicherung und bei der Arbeitslosenhilfe gespart wird.

Bei den Bruttoinvestitionen zeichnet sich mit 4,1 % eine deutliche Zunahme ab. Jedoch ist damit der Abwärtstrend der vergangenen Jahre nicht gestoppt. Vielmehr ist der Anstieg Folge der Aufwendungen zur Beseitigung der Flutschäden. Ohne diesen Sondereffekt würden die öffentlichen Investitionen erneut in ähnlicher Größenordnung (-1,6 %) wie im Vorjahr zurückgehen.

Das staatliche Budgetdefizit wird sich in diesem Jahr um 11 Mrd. € auf 69 Mrd. € erhöhen und mit 3,2 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts die im Maastricht-Vertrag vorgegebene Obergrenze überschreiten. Damit droht Deutschland ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits nach Art. 104 des EU-Vertrags. Ob es zu einem solchen Verfahren kommt, in dem von Deutschland verbindliche Schritte zur Defizitrückführung gefordert werden, hängt von einem Beschluss des ECOFIN-Rates ab. Dieser wird bei seiner Entscheidung berücksichtigen, inwieweit die Defizitüberschreitung Folge der Flutkatastrophe ist. Nach dem EU-Vertrag wird nämlich ein Überschreiten der Defizitobergrenze aufgrund von Naturkatastrophen toleriert. Im

kommenden Jahr dürfte der Haushaltsfehlbetrag auf 41 Mrd. € sinken, was einer Defizitquote von 1,9 % entspricht.

Tabelle 3.11

Ausgewählte finanzwirtschaftliche Indikatoren¹⁾ 1991 bis 2003

	Staatseinnahmen ²⁾			Staatsausgaben ²⁾			Finanzierungs-saldo ²⁾	Nachrichtlich: Zins-Steuer-Quote ³⁾
	Insgesamt	darunter:		Insgesamt	darunter:			
		Steuern	Sozial-beiträge		Zinsaus-gaben	Brutto-investi-tionen		
1991	44,1	22,4	17,2	47,1	2,8	2,7	-2,9	12,6
1992	45,5	22,8	17,6	48,1	3,3	2,9	-2,6	14,3
1993	46,2	22,9	18,2	49,3	3,3	2,8	-3,1	14,6
1994	46,6	22,9	18,6	49,0	3,3	2,7	-2,4	14,6
1995 ⁴⁾	46,0	22,5	18,8	49,3	3,7	2,3	-3,3	16,3
1996	46,9	22,9	19,4	50,3	3,7	2,1	-3,4	16,0
1997	46,6	22,6	19,7	49,3	3,6	1,9	-2,7	16,1
1998	46,6	23,1	19,3	48,8	3,6	1,9	-2,2	15,6
1999	47,3	24,2	19,0	48,8	3,5	1,9	-1,5	14,4
2000 ⁵⁾	47,0	24,6	18,6	48,4	3,4	1,8	-1,4	13,7
2001	45,5	23,0	18,5	48,3	3,3	1,7	-2,8	14,2
2002	45,1	22,6	18,6	48,3	3,3	1,7	-3,2	14,5
2003	46,1	23,5	18,8	48,0	3,3	1,7	-1,9	14,3

¹⁾In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. – ²⁾In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. – ³⁾Zinsausgaben des Staates in Relation zum Steueraufkommen. – ⁴⁾Ohne Vermögenstransfers im Zusammenhang mit der Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR (per saldo -119,6 Mrd. €). – ⁵⁾Ohne Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen (50,8 Mrd. €).

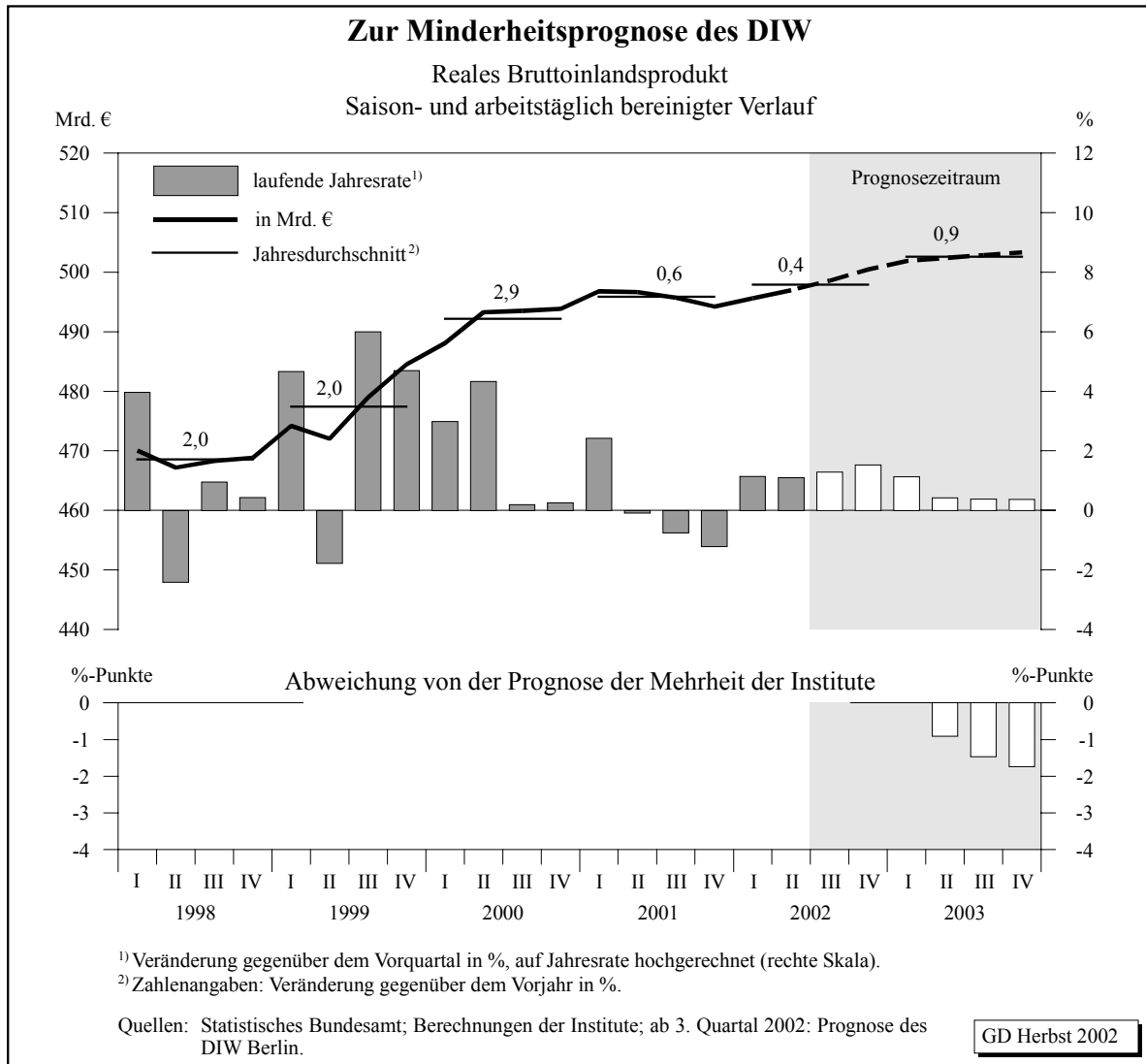
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen der Institute; 2002 und 2003: Prognose der Institute.

Eine andere Meinung

Das DIW Berlin erwartet im Gegensatz zur Mehrheit der Institute für den Verlauf des kommenden Jahres eine merklich ungünstigere konjunkturelle Entwicklung im Euroraum, insbesondere aber in Deutschland. Weil die Wirtschaftspolitik trotz der weltweiten Belastungen erheblich weniger Impulse gibt als z.B. in den USA, schwenkt die Konjunktur in Deutschland

auf einen Stagnationspfad und nicht auf einen Aufwärtkurs ein (Abbildung 3.10). Dies strahlt auf den gesamten Euroraum aus.

Abbildung 3.10



Maßgeblich für diese Entwicklung ist, dass die Finanzpolitik in Deutschland anders als in den übrigen großen Ländern des Euroraums im kommenden Jahr einen markant restriktiven Kurs mit erheblichen Belastungen für die privaten Haushalte und Unternehmen einschlägt. Die positiven Impulse durch die Geldpolitik und aus dem Ausland reichen unter diesen Umständen nicht aus, eine durchgreifende konjunkturelle Wende herbeizuführen, da die monetären Rah-

menbedingungen insgesamt zudem weniger günstig werden und die binnenwirtschaftliche Eigendynamik auch infolge der nachwirkenden schwerwiegenden Vertrauensverluste an den Finanzmärkten schwach bleibt.

Deutschland ist im Hinblick auf die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen im Euroraum in eine äußerst schwierige Lage geraten. Die im Vergleich zu den meisten Ländern des Euroraums ausgeprägte Lohnzurückhaltung hat zu einer besonders niedrigen Inflationsrate und relativ hohen Realzinsen geführt. Bei nach wie vor schwacher Nachfrage ist unter diesen Umständen eine Erholung der Investitionen hier, anders als im übrigen Euroraum, kaum zu erwarten. Vor diesem Hintergrund werden sich auch im kommenden Jahr die binnenwirtschaftlichen Auftriebskräfte nicht entfalten, und die Konjunktur wird trotz leichter Anregungen aus dem Ausland nicht in Gang kommen.

Damit verfestigt sich in Deutschland eine Stagnationsentwicklung mit gravierenden Konsequenzen für die Beschäftigung. Aber auch die Preisentwicklung droht zu kippen. Zwar dürfte sich im Prognosezeitraum in Deutschland keine Deflation einstellen. Doch ist das Aufkeimen von Deflation, wie das Beispiel Japan zeigt, ein schleichender Prozess, dessen Beginn bei einer Fortsetzung der Stagnation nicht mehr ausgeschlossen werden kann.

4. ZUR WIRTSCHAFTSPOLITIK

Die deutsche Wirtschaft befindet sich in einer schwierigen Lage. Der für dieses Jahr prognostizierte Aufschwung hat nicht eingesetzt, weil mit den drastischen Einbrüchen an den Aktienmärkten und den internationalen politischen Spannungen unvorhersehbare Schocks aufgetreten sind, welche die Konjunkturaussichten abrupt verschlechtert haben. Diese Entwicklung kann jedoch nicht der Wirtschaftspolitik angelastet werden.

Die wirtschaftspolitischen Herausforderungen betreffen in erster Linie die längerfristigen Perspektiven. Nach wie vor ist das trendmäßige Wachstum in Deutschland niedriger als in fast allen Ländern des Euroraums, der Abstand zu den USA ist noch größer. Auch ist die Arbeitslosigkeit weiterhin sehr hoch. Diese beiden Probleme bestehen seit langem, und bisher hat die Wirtschaftspolitik wenig zu ihrer Lösung beigetragen. Ein grundlegender Kurswechsel scheint notwendig, auch weil sich die fundamentalen Bedingungen auf längere Sicht eher verschlechtern. So wird das Arbeitsangebot aufgrund der demographischen Entwicklung deutlich sinken. Dies hätte gravierende Nachteile für den Lebensstandard in Deutschland, und die öffentlichen Haushalte würden zunehmend belastet, wenn es nicht gelingt, den Faktor Arbeit stärker zu mobilisieren. Da sich die Relation zwischen den Aktiven und den Passiven in der Bevölkerung rapide verschlechtert, wären insbesondere die Systeme der sozialen Sicherung betroffen. Soll hier eine Zuspitzung verhindert werden, sind weitere Reformen dringend geboten.

Alle Pläne der Wirtschaftspolitik in den kommenden Jahren müssen daran gemessen werden, ob sie dazu beitragen, die Probleme des geringen Wachstums und der geringen Beschäftigungsdynamik zu lösen. Je länger gewartet wird, desto mehr verliert die Politik Gestaltungsspielraum: Sie kann dann nur noch auf Fehlentwicklungen reagieren, was erfahrungsgemäß konzeptionelles Agieren mehr und mehr in den Hintergrund drängt. Besser ist es allemal, im Rahmen eines schlüssigen Konzepts die Weichen so zu stellen, dass es nicht zu einer Zuspitzung der Lage kommt. Dabei sollten marktwirtschaftliche Prinzipien unbedingt gestärkt wer-

den. Letztlich müssen alle Bereiche der Wirtschaftspolitik einen Beitrag leisten, damit Wachstum und Beschäftigung Impulse erhalten.

Vor besonderen Problemen steht gegenwärtig die Finanzpolitik in mehreren Ländern des Euroraums. In Deutschland weisen die öffentlichen Haushalte in diesem Jahr ein Defizit auf, das deutlich höher ist als noch im Frühjahr erwartet. Zum einen ist dies auf die schwächere Konjunktur zurückzuführen, zum anderen auf den Einbruch bei den Steuereinnahmen, der nicht nur konjunkturell bedingt war. Auch sind die konjunkturbereinigten Ausgaben insgesamt stärker gestiegen als geplant. Bei den gegenwärtigen Aussichten ist es unwahrscheinlich, dass die Verpflichtung vom Februar dieses Jahres eingehalten werden kann, das gesamtstaatliche Budget bis zum Jahr 2004 nahezu auszugleichen. Da andere Länder im Euroraum vor ähnlichen Problemen stehen, hat die Europäische Kommission im September 2002 unter anderem vorgeschlagen, die zeitlichen Vorgaben bezüglich der Haushaltskonsolidierung zu ändern. Derzeit ist offen, wann die europäischen Regierungen über eine Neuregelung entscheiden und wie diese aussehen wird. Doch auch unabhängig davon besteht für die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungen ein erheblicher Druck, die Haushalte zu konsolidieren. Zu diesem Ziel sollten weder die Steuern noch die Sozialabgaben erhöht werden, weil das die Wachstumskräfte schwächen würde. Vielmehr sollte die Senkung von Abgaben ein mittelfristiges Ziel der Finanzpolitik sein. Die Koalitionsvereinbarungen zur Anhebung von Steuern und Sozialabgaben sind das Gegenteil dessen, was wachstumspolitisch geboten ist.

Die Institute plädieren nach wie vor dafür, die Haushaltskonsolidierung über eine Begrenzung der Ausgaben zu erreichen. Es reicht jedoch nicht aus, das Konsolidierungsziel für die kommenden Jahre nur allgemein anzukündigen, wie es in den bisherigen Stabilitätsprogrammen der Bundesregierung der Fall war. Soll der Kurs glaubhaft sein, muss beispielsweise konkretisiert werden, welche Leistungsgesetze geändert und welche Subventionen gekürzt werden sollen. Ferner muss vermieden werden, den Rotstift bei den Investitionen anzusetzen; vielmehr geht es darum, die Staatsausgaben zugunsten der Investitionen in Humankapital und in Sachkapital umzuschichten. Auch hier hat sich die Politik in den vergangenen Jahren in die falsche Richtung bewegt.

In die Diskussion über die Arbeitsmarktpolitik ist in jüngster Zeit Bewegung gekommen. Die Bundesregierung setzt im Wesentlichen auf das Konzept der Hartz-Kommission, deren Auftrag es war, Vorschläge für eine Reform der Arbeitsverwaltung und -vermittlung sowie zur Verbesserung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums zu machen. Wird das Konzept umgesetzt, sind Effizienzgewinne bei der Vermittlung von Arbeitskräften und eine tendenzielle Zunahme der Flexibilität am Arbeitsmarkt, auch durch erhöhte Anforderungen an die Arbeitssuchenden, zu erwarten. Die Institute teilen jedoch nicht die vielfach euphorische Hoffnung über das Ausmaß des Abbaus der Arbeitslosigkeit. Die Hartz-Kommission hatte nicht den Auftrag, Vorschläge zu entwickeln, die makroökonomischen Ursachen der Arbeitslosigkeit zu beheben. Um die Arbeitslosigkeit nachhaltig zu reduzieren, muss auch das Wachstum gefördert werden; dazu sind sehr viel weiter reichende Schritte erforderlich. Zudem darf die Umsetzung nicht dazu führen, dass eine neue Art von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen entsteht. Denn mit diesen ist es nicht gelungen, einen größeren Teil der betreffenden Personen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren; dabei entstanden zudem sehr hohe Kosten für die Steuer- und Beitragszahler. Es muss auch bei neuen Konzepten der Arbeitsmarktpolitik letztlich darum gehen, das geleistete Arbeitsvolumen in der Volkswirtschaft zu erhöhen. Einen weitaus größeren Beitrag hierzu kann die Lohnpolitik leisten. Doch weder die Löhne, die zu einem rentablen Arbeitsplatz passen, noch die Höhe der staatlichen Transfers und Abgaben, die die Arbeitsanreize beeinflussen, spielen im Hartz-Konzept eine Rolle.

Die Löhne in Deutschland wie auch im übrigen Euroraum sind in diesem Jahr stärker gestiegen als im vergangenen Jahr. Zum Teil wurde ein Nachholbedarf geltend gemacht, und entsprechend höhere Forderungen konnten auch durchgesetzt werden. Im kommenden Jahr ist für den Euroraum mit niedrigeren Tariflohnhebungen zu rechnen. Eine stabilitätsgerechte Lohnentwicklung macht es der Europäischen Zentralbank leichter, Preisstabilität zu wahren. Es zeichnet sich ab, dass die Verbraucherpreise in diesem Jahr wie bereits 2000 und 2001 etwas schneller steigen, als es mit dem Inflationsziel, für das mittelfristig eine Obergrenze von 2 % gilt, vereinbar ist. Die Notenbank muss ihre Zinspolitik so gestalten, dass das Stabilitätsziel erreicht wird.

Zur Geldpolitik

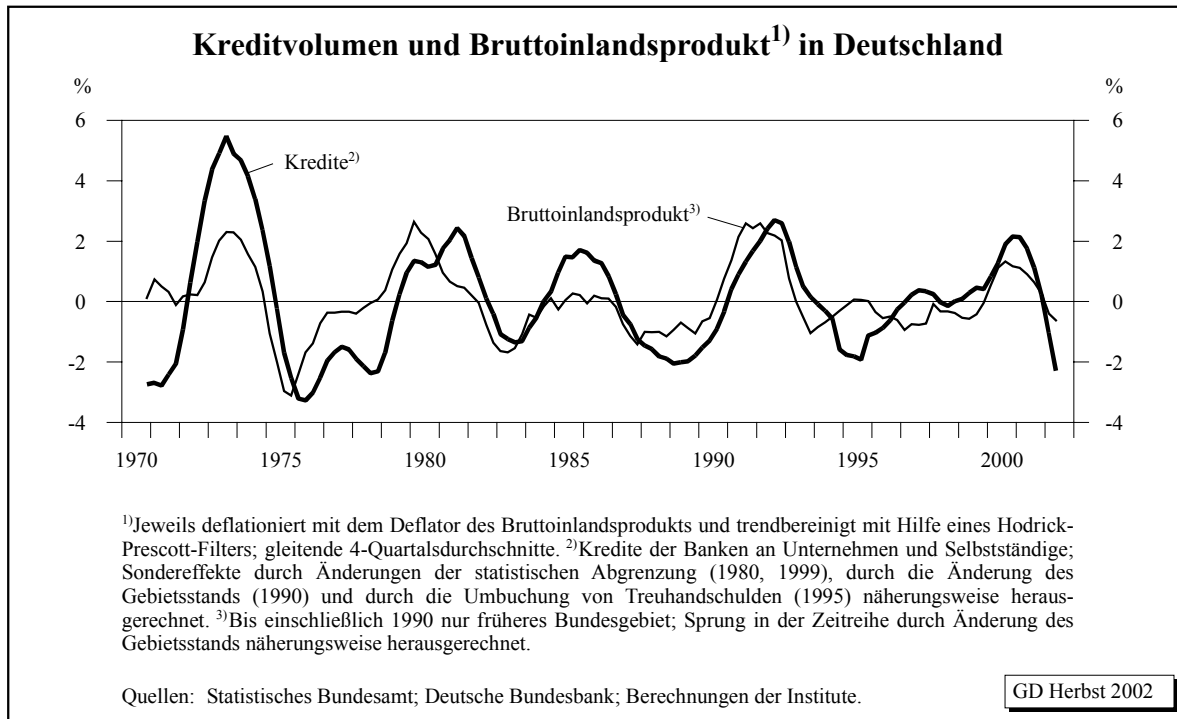
Die EZB sah sich im Sommerhalbjahr bei der Begründung ihres geldpolitischen Kurses mit der Schwierigkeit konfrontiert, dass wichtige Indikatoren in unterschiedliche Richtungen wiesen. Die Geldmenge nahm weiterhin rascher zu, als mit dem Referenzwert von 4,5 % vereinbar ist, und die Inflation im Euroraum war, gemessen am HVPI wie an dessen Kernrate, zwar rückläufig, gleichwohl immer noch höher als 2 %; sie lag damit über dem Wert, den die EZB mittelfristig mit dem Ziel der Preisniveaustabilität als vereinbar erachtet. Gleichzeitig wurden jedoch die Erwartungen über den Konjunkturverlauf zurückgenommen, so dass auch die Inflationsrisiken geringer eingeschätzt wurden. Vor diesem Hintergrund hat die EZB, anders als im Frühjahr erwartet, ihre Leitzinsen nicht angehoben. Damit wirkt die Geldpolitik gemessen an den kurzfristigen Zinsen, die in realer Rechnung bei etwa 1 % liegen, derzeit expansiv.

Dieser Kurs ist angesichts der konjunkturellen Schwäche im Euroraum und der gegenwärtig steigenden Produktionslücke nach Einschätzung der Institute stabilitätskonform. Dies gilt umso mehr, als die kräftige Expansion der Geldmenge weniger auf einen Liquiditätsüberhang hinweist. Sie ist vielmehr Folge von Portfolioumschichtungen, die aufgrund des Verfalls der Aktienkurse sogar noch zugenommen haben dürften. Auch blieb die Ausweitung des Kreditvolumens gering; zuletzt nahmen die Buchkredite an Private lediglich um 5,4 % gegenüber dem Vorjahr zu und damit deutlich langsamer als in den beiden Jahren zuvor.

Verschiedentlich wird die Befürchtung geäußert, dass sich die Wirtschaft im Euroraum in einer Kreditklemme befinde. Der Bankensektor sei – so wird argumentiert – angesichts sinkender Erträge und im Vorgriff auf das Basel-II-Abkommen risikobewusster bei der Kreditvergabe. Dies stelle ein Hemmnis für die Erholung dar. Allerdings ist ein Rückgang der Kreditausweitung in einer konjunkturellen Schwächephase nicht ungewöhnlich. Da weniger Investitionen zu finanzieren sind, sinkt auch der Kreditbedarf der Unternehmen. Wegen des höheren Ausfallrisikos schränken zudem die Banken ihr Kreditangebot ein.

Im Euroraum insgesamt hat sich die Zunahme des Kreditvolumens allerdings nicht außerge-

Abbildung 4.1

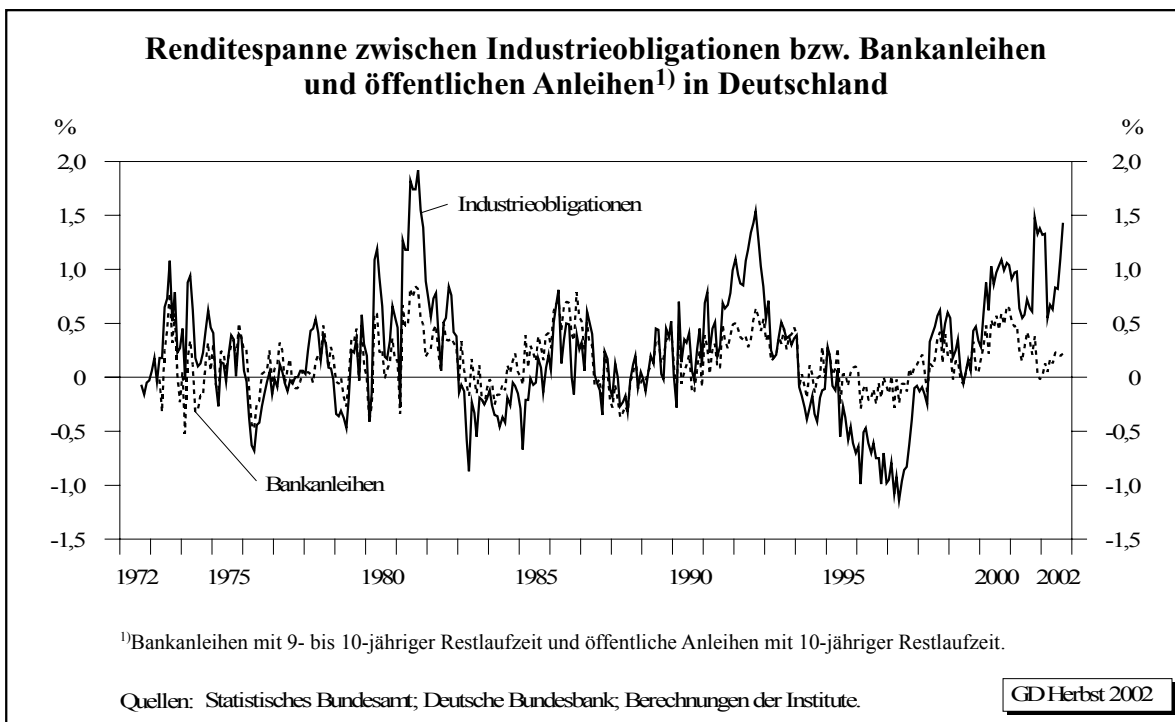


wöhnlich stark verlangsamt. Am aktuellen Rand nahmen die Kredite nur geringfügig schwächer zu als im Durchschnitt des letzten Konjunkturzyklus. Zudem ist die geringe Ausweitung der nominalen Kredite teilweise auch durch die gegenwärtig vergleichsweise geringe Inflation zu erklären. Beides spricht gegen eine Kreditklemme.

Für Deutschland ist der Befund weniger eindeutig. Einerseits expandierte das reale Kreditvolumen auch früher, zumeist im Anschluss an konjunkturelle Schwächephasen, häufig mit sehr geringen Raten, oder es war sogar rückläufig. Andererseits scheint sich die Kreditvergabe in jüngerer Zeit etwas stärker abgeschwächt zu haben als in vergleichbaren Konjunkturphasen (Abbildung 4.1). Allerdings ist der Zusammenhang zwischen Krediten und Bruttoinlandsprodukt nicht sehr eng und hat sich insbesondere in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre gelockert.

kert. Damals war die Kreditausweitung deutlich kräftiger, als man aufgrund der konjunkturellen Entwicklung erwartet hätte.

Abbildung 4.2



Hinweise auf eine Kreditklemme könnte auch der Zinsaufschlag von Unternehmensanleihen bzw. Kreditzinsen gegenüber Staatsanleihen geben. Können sich Unternehmen nur zu relativ hohen Zinsen finanzieren, lässt dies darauf schließen, dass die Risiken im Unternehmenssektor höher als sonst eingeschätzt werden. Tatsächlich ist der Renditeabstand zwischen Unternehmensanleihen und Staatsanleihen sowohl in Deutschland als auch im Euroraum im historischen Vergleich derzeit groß (Abbildung 4.2). Dabei ist die Differenz bereits seit Ende der neunziger Jahre größer geworden. Ursache hierfür dürften allerdings vor allem strukturelle Veränderungen an den internationalen Anleihemärkten sein. Insbesondere ist das Emissionsvolumen von Industriefinanzierungen deutlich gestiegen, was die Kurse drückte und die Renditen erhöhte. Gleichzeitig wurden mit der Rückführung der Staatsverschuldung in den USA Staatsanleihen zurück-

gekauft, woraufhin sich die Nachfrage nach Staatspapieren anderer Länder, die recht enge Substitute sind, erhöhte. Insofern ist die Vergrößerung des Renditeabstands im Euroraum wie in Deutschland nicht grundsätzlich Ausdruck eines erhöhten Ausfallrisikos. In den vergangenen Monaten hat sich die Zinsspanne freilich nochmals erhöht; jedoch ist dieser Anstieg gemessen an der konjunkturellen Entwicklung nicht ungewöhnlich. Im Übrigen sollten Probleme im Finanzsektor den Risikoaufschlag insbesondere von Bankanleihen gegenüber Staatspapieren erhöhen. Gerade der ist in Deutschland aber nur leicht gestiegen und derzeit geringer als in früheren konjunkturellen Schwächephasen. Alles in allem sehen die Institute daher gegenwärtig keine deutlichen Hinweise auf eine Störung der Kreditintermediation in Deutschland.

Auch vor diesem Hintergrund erscheint eine weitere Zinssenkung nicht erforderlich. Kommt es im nächsten Jahr – wie von der Mehrheit der Institute prognostiziert – zu einer merklichen Belebung der Konjunktur, dann beginnt sich die Produktionslücke ab Mitte 2003 zu verringern, was den gegenwärtigen Zins als angemessen erscheinen lässt. Zinssenkungen jetzt würden, angesichts der üblichen Verzögerungen der Geldpolitik, ohnehin erst im beginnenden Aufschwung wirken. Allerdings ist auch keine rasche Zinserhöhung erforderlich. Angesichts vorerst zögerlicher Expansion wird sich der Preisauftrieb 2003 abschwächen. Im kommenden Jahr dürften die Lohnanhebungen im Euroraum niedriger sein als in diesem. Bei gefestigtem Aufschwung und damit steigender gesamtwirtschaftlicher Kapazitätsauslastung ist gegen Ende des Prognosezeitraums eine leichte Erhöhung der Leitzinsen zu erwarten. Sollten sich die konjunkturellen Perspektiven anders als von der Mehrheit der Institute prognostiziert jedoch deutlich verschlechtern, ist eine zügige Senkung der Leitzinsen geboten.

Im Dezember überprüft die EZB den Referenzwert für den Anstieg der Geldmenge M3 und legt ihn für das folgende Jahr neu fest. Er setzt sich zusammen aus der aus Sicht der EZB mit Preisniveaustabilität zu vereinbarenden Inflationsrate von $1\frac{1}{2}\%$, einem trendmäßigen Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts von $2\frac{1}{4}\%$ und einem Zuschlag für die trendmäßige Abnahme der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes, den sie auf $\frac{1}{2}\%$ bis 1% veranschlagt. Die Institute haben schon früher darauf hingewiesen, dass die Umlaufgeschwindigkeit im Verlauf der neun-

ziger Jahre rascher gesunken ist als von der EZB unterstellt, nämlich um $1\frac{1}{4}\%$ je Jahr. Hieraus ergäbe sich ein Referenzwert von 5 %.

Je nachdem, wie man den Referenzwert für die Zunahme von M3 ansetzt, ergeben sich Unterschiede hinsichtlich der Beurteilung der Risiken für die Preisstabilität, die mit der Geldmengenentwicklung in den vergangenen beiden Jahren verbunden sein können. Ein Indikator hierfür ist die reale Geldlücke, die sich errechnet, indem man die tatsächliche reale Geldmenge vergleicht mit einem hypothetischen Geldbestand, der sich ergeben hätte, wenn die Geldmenge seit Beginn der Währungsunion mit einer dem Referenzwert entsprechenden Rate ausgeweitet worden wäre. Legt man den Referenzwert der EZB zugrunde, dann betrug die reale Geldlücke zuletzt 2 % von M3, was auf eine reichliche Liquiditätsausstattung schließen lässt. Legt man den von den Instituten als angemessen erachteten Referenzwert zugrunde, beträgt die reale Geldlücke lediglich 0,4 %. In jedem Fall ist das Inflationsrisiko gering.

Zur Lohnpolitik

Der Kurs der Lohnpolitik ist für die Beschäftigung von maßgeblicher Bedeutung. Er ist darüber hinaus für das mittelfristige Wirtschaftswachstum wichtig, denn je höher der Arbeitseinsatz in einer Volkswirtschaft ist, desto höher ist auch die gesamtwirtschaftliche Produktion. Jedoch kommt es dabei nicht auf die Zahl der beschäftigten Personen an; ausschlaggebend sind vielmehr die insgesamt geleisteten Arbeitsstunden. Entsprechend kommt es bei der Betrachtung des Arbeitsmarktes und seiner Bedeutung für das Wirtschaftswachstum auch nicht auf die Zahl der Arbeitslosen an. Entscheidend für das Einkommen in der Volkswirtschaft ist es, ob die Arbeitssuchenden einen rentablen Arbeitsplatz finden und so einen Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Produktion leisten. Mit diesem Maßstab sind sowohl Vorschläge zur Reform des Arbeitsmarktes – wie etwa das Konzept der Hartz-Kommission – als auch der Kurs der Lohnpolitik zu bewerten. Vor allem vor dem Hintergrund der ungünstigen demographischen Entwicklung in Deutschland kommt es darauf an, die Beschäftigung und damit das Einkommen in der Volkswirtschaft zu erhöhen; nur so kann beispielsweise eine Zuspitzung der Lage bei den Sozialversicherungen verhindert werden. Ein Element dieser Strategie muss es sein, den Faktor Arbeit stärker zu mobilisieren; es wäre kontraproduktiv, die Verkürzung der Lebensarbeitszeit

zu forcieren. Man wird in Zukunft mehr arbeiten müssen, wenn der Lebensstandard gehalten werden soll, es sei denn es gelingt, den Produktivitätsfortschritt erheblich zu steigern.

Entscheidend ist, ob der Anstieg der Arbeitskosten die Beschäftigung fördert oder sie behindert. Dabei spielt die Produktivität der Arbeit eine wichtige Rolle, denn sie ist ein Bestimmungsgrund für die Nachfrage nach Arbeit. Daher sollte sich die Zunahme der Reallöhne an dem trendmäßigen Anstieg der Produktivität orientieren. Dieser ist in den Ländern des Euro-raums sehr unterschiedlich: Während die Produktivität, gemessen am realen Bruttoinlandsprodukt je Beschäftigten, in den vergangenen fünf Jahren in Irland mit mehr als 3 % am stärksten zugenommen hat, blieb die Zunahme in Deutschland mit knapp 1 % etwas unter dem Durchschnitt im Euroraum. Ein ähnliches Bild ergibt sich für die Produktivität in Bezug auf die Erwerbstätigenstunden. Entsprechend diesen Produktivitätsunterschieden kann prinzipiell auch der Anstieg der Reallöhne von Land zu Land unterschiedlich hoch sein.

Sofern die Tarifparteien relativ zentral über die Löhne verhandeln, sollten sie bei den Abschlüssen die trendmäßige Produktivität als Referenz heranziehen und nicht die kurzfristig beobachteten Werte, die stark vom Konjunkturzyklus beeinflusst sind. Zum einen wäre es bei einer Orientierung an der kurzfristigen Produktivität zum Zeitpunkt der Lohnabschlüsse notwendig, die konjunkturelle Entwicklung genau vorherzusagen, was mit Risiken verbunden ist; dies gilt umso mehr, wenn Verträge mit längerer Laufzeit ausgehandelt werden. Zum anderen betrachten Unternehmen die Einstellung von Arbeitskräften als Investition und legen ihrer Entscheidung eher mittelfristige Aussichten zugrunde. Alles in allem würde der Anstieg der Löhne bei einer Orientierung an der trendmäßigen Zunahme der Produktivität stetiger verlaufen und auch zur Stabilisierung der Konjunktur beitragen.

Steigen die realen Arbeitskosten im Ausmaß der trendmäßigen Produktivität, wird die Beschäftigung von der Lohnpolitik weder gefördert noch behindert. Soll die Arbeitsmarktsituation verbessert werden, müssen die Löhne langsamer steigen als die Produktivität, weil die Unternehmen dann einen Anreiz erhalten, den Einsatz des Faktors Arbeit zu erhöhen. Ein Grund hierfür ist, dass es zu einer Substitution des Faktors Kapital zugunsten des Faktors Arbeit kommt, wenn sich Arbeit relativ zum Kapital verbilligt. Ob eine solche Politik der Lohnzu-

rückhaltung angebracht ist, mag von Land zu Land unterschiedlich beurteilt werden. So ist das Ausmaß der Unterbeschäftigung in den Mitgliedstaaten der Währungsunion sehr unterschiedlich, in einigen Ländern herrscht praktisch Vollbeschäftigung. Da dies in Deutschland nicht der Fall ist, hat die Mehrheit der Institute in den vergangenen Jahren für eine zurückhaltende Lohnpolitik plädiert, um die Schwäche bei der Beschäftigung zu überwinden.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass es in Deutschland nicht in allen Bereichen zu hohe Löhne gibt. In weiten Teilen der Wirtschaft bildet sich durchaus ein Lohn heraus, der marktgerecht ist. Auch hat es in den vergangenen Jahren Fortschritte gegeben, die Tarifverträge zu öffnen, so dass die Löhne mehr die Nachfrage und das Angebot auf den jeweiligen Teilmärkten widerspiegeln. Doch gibt es immer noch weite Bereiche, in denen das Lohnniveau zu hoch ist und in denen praktisch eine Mindestlohnarbeitslosigkeit besteht. Dies trifft insbesondere auf die Personen mit geringer Qualifikation zu.

Das Risiko, dass es bei einer zurückhaltenden Lohnpolitik zu einer geringeren Expansion oder gar einer Abnahme der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage kommt, ist gering. Zum einen wird der Arbeitseinsatz erhöht, und die Rentabilität der Investitionen nimmt allgemein zu; die Investitionstätigkeit wird also angeregt, und das Produktionspotential wächst schneller. Zum anderen ermöglichen moderate Lohnerhöhungen es der Europäischen Zentralbank, ihr Inflationsziel bei einer – dem stärkeren Potentialwachstum entsprechend – höheren Rate der Geldmengenexpansion zu erreichen, als es sonst der Fall wäre. Auch dies fördert die gesamtwirtschaftliche Nachfrage.

Die Lohnpolitik muss darüber hinaus berücksichtigen, ob sich andere Kosten des Produktionsfaktors Arbeit verändern. Eine wichtige Rolle spielen hierbei die Sozialversicherungsbeiträge. Für den Euroraum ergab sich in den vergangenen drei Jahren ein Anstieg der realen Arbeitskosten, der um rund einen Prozentpunkt höher war als der Anstieg der Tariflöhne. Würden bei einem Anstieg etwa der Beiträge zur Sozialversicherung die Tariflöhne, real gerechnet, im Ausmaß der Zunahme der trendmäßigen Produktivität angehoben, käme es zu einem Rückgang der Beschäftigung. Für die kommende Lohnrunde in Deutschland bedeutet dies, dass die Ab-

schlüsse wegen der zu erwartenden Anhebung der Sozialabgaben entsprechend niedriger ausfallen müssen, wenn die Beschäftigung nicht beeinträchtigt werden soll.

Zwar sind für die Nachfrage nach Arbeit die Reallöhne relevant; tatsächlich wird aber über die Nominallöhne verhandelt. Daher stellt sich die Frage, wie der Inflationszuschlag zu bemessen ist. Im Euroraum ist die EZB für die Wahrung der Preisniveaustabilität verantwortlich; sie strebt eine Rate von 1,5 % an. Diese Rate sollte in den einzelnen Ländern auch bei den Lohnabschlüssen berücksichtigt werden. Das bedeutet jedoch nicht, dass in jedem Land ein Inflationszuschlag in genau dieser Höhe gemacht werden kann, denn die Preise steigen in den einzelnen Ländern in unterschiedlichem Tempo. So erreichte die Inflationsrate in Irland im vergangenen Jahr mit 4,0 % einen sehr hohen Wert, während sie in Frankreich mit 1,8 % am niedrigsten war; auch im laufenden Jahr sind die Unterschiede beträchtlich.

Diese recht großen Inflationsdifferenzen zwischen den Ländern des Euroraums haben verschiedene Ursachen. Sie können auf Änderungen bei Verbrauchsteuern oder bei administrierten Preisen beruhen. Dies sollte bei dem Inflationszuschlag keine Rolle spielen. Ein Teil der Inflationsdivergenzen geht empirischen Untersuchungen zufolge auf strukturelle Ursachen zurück, beispielsweise auf unterschiedliche Produktivitätstrends der einzelnen Volkswirtschaften (Balassa-Samuelson-Effekt). Empirische Untersuchungen kommen hinsichtlich der Stärke dieses Effekts zu unterschiedlichen Ergebnissen, wenn er auch nicht sehr hoch zu veranschlagen ist. Sofern die Unterschiede in den Inflationsraten struktureller Natur und damit unvermeidlich sind, sollten sie auch entsprechend bei der Lohnfindung berücksichtigt werden. Für die Lohnpolitik in Deutschland bedeutet dies, dass der Inflationszuschlag etwas weniger als 1,5 % betragen sollte.

Legt man diese Maßstäbe zugrunde, so hat die Lohnpolitik in Deutschland in diesem Jahr keinen Beitrag zur Förderung der Beschäftigung geleistet. Außerdem ist es erneut nur zu einer geringen Differenzierung bei den Abschlüssen gekommen. Namentlich in der Bauwirtschaft, die sich seit Jahren in einer tiefen Rezession befindet und die unter einem erheblichen Kostendruck steht, waren die Erhöhungen kontraproduktiv.

Die Tariflöhne in Deutschland werden 2002 um schätzungsweise 3 % steigen. Im Vordergrund der Forderungen stand der Wunsch, aufgrund der höheren Inflationsraten in der Vergangenheit einen „Nachschlag“ durchzusetzen. Dieser Nachschlag, auch wenn er nicht sehr hoch ausfiel, war nicht angemessen, denn der Preisanstieg hatte sich vor allem wegen höherer Importpreise verstärkt. Insofern gab es nicht mehr zu verteilen. Dieses Verhalten widerspricht nicht nur den Vereinbarungen, die im Bündnis für Arbeit getroffen wurden; danach sollte der überwiegende Teil des Produktivitätsfortschritts dazu genutzt werden, die Beschäftigung zu erhöhen. Auch erschwert der hohe Anstieg der Löhne im privaten Sektor indirekt die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, denn es ist kaum realistisch anzunehmen, dass die Abschlüsse für den öffentlichen Dienst deutlich hinter den übrigen Abschlüssen zurückbleiben. Für die kommenden Jahre empfiehlt die Mehrzahl der Institute gemäß der oben angestellten Überlegungen, dass der Anstieg der Arbeitskosten im Durchschnitt unter der Rate bleibt, die als neutral hinsichtlich der Beschäftigung gelten kann; diese Rate veranschlagen sie auf 2 ½ %. Nur durch eine nachhaltige Zurückhaltung bei den Löhnen kann sich die gewünschte Dynamik bei der Beschäftigung entwickeln.

Eine andere Meinung zur Lohnpolitik

Das DIW Berlin teilt die lohnpolitische Empfehlung der Mehrheit der Institute nicht. Aus seiner Sicht stellen die Lohnabschlüsse in diesem Jahr kein Hindernis für eine Ausweitung der Beschäftigung dar.

Die theoretischen Überlegungen, die zur Forderung von Lohnzurückhaltung bei Arbeitslosigkeit führen, dass die Nominallohnsteigerungen – anders als in diesem Jahr geschehen – hinter der trendmäßigen Produktivitätsentwicklung und der aus Sicht der EZB mit Preisstabilität zu vereinbarenden Inflationsrate zurückbleiben müssen, werden nicht geteilt. Eine solche Forderung wäre überhaupt nur sinnvoll, wenn es vorher zu Übersteigerungen gekommen wäre. Dies ist nicht der Fall. Deutschland hat kein Lohnproblem. In keinem Land der EWU sind in den vergangenen fünf Jahren trotz teilweise höherer Arbeitslosigkeit die Nominallöhne schwächer gestiegen als in Deutschland: Auch die Entwicklung der Lohnstückkosten in Deutschland liegt deutlich unter dem Durchschnitt im Euroraum.

Ein inhärentes Problem einer Empfehlung zur Lohnzurückhaltung ist, dass bei Tarifverhandlungen, selbst wenn Inflationserwartungen eine Rolle spielen, über Nominallöhne verhandelt wird. Wie das Ergebnis für die Reallöhne aussieht, bestimmt letztlich erst die Reaktion der Märkte auf die Lohnabschlüsse. Damit entsteht für diese Strategie ein Konsistenzproblem. Bei niedrigeren Nominallohnzuwächsen wird nämlich auch die Inflation geringer ausfallen. Dann aber wird die Reallohnentwicklung überhaupt nicht oder nur geringfügig gedämpft, und für die erhoffte Substitution von Realkapital zugunsten des Faktors Arbeit gibt es keine Basis. Bleibt die Inflationsrate trotz sinkender Nominallohnzuwächse zunächst nahezu unverändert, steigen die Reallöhne zwar wie gewünscht langsamer an, zugleich wird aber die gesamtwirtschaftliche Nachfrage durch die gedrückte Entwicklung der Realeinkommen negativ beeinflusst. Dann verschlechtern sich auch die Gewinnaussichten für die Unternehmen, und es kommt gleichfalls nicht zu einer Beschäftigungsausweitung. Reale Lohnzurückhaltung und eine sich unverändert entwickelnde reale Nachfrage sind nicht miteinander kompatibel.

Immer wieder wird argumentiert, dass die Nachfrage bei verhaltener Reallohnentwicklung auf anderem Wege stabilisiert wird. Ein häufig gebrauchtes Argument ist, dass reale Lohnzurückhaltung mit einer Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einhergeht und die Nachfrage durch vermehrte Exporte, also durch das Ausland, aufgefangen wird. Insbesondere in einem gemeinsamen Währungsraum wie der EWU, wo eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit nicht durch Wechselkursbewegungen überkompensiert werden kann, wäre dies von Vorteil. Eine solche Sichtweise verkennt, dass der Preis für dieses Vorgehen in einer Währungsunion in entsprechend höheren Realzinsen besteht, die gleichfalls die Binnennachfrage belasten. Per saldo muss dies in einer Volkswirtschaft, deren Wertschöpfung überwiegend im Inland abgesetzt wird, zu einer relativen Dämpfung der wirtschaftlichen Aktivität führen. Dies ist genau die Situation, in der sich Deutschland zur Zeit befindet.

Vielfach wird auch argumentiert, dass eine gedämpfte Reallohnentwicklung *uno actu* zu Einstellungen führe und daher über eine erhöhte Beschäftigung die Nachfrage trotz niedrigerer Reallöhne nicht beeinträchtigt werde. Dies ist aber mikroökonomisch nicht rational. Denn eine Einstellung würde sich für ein einzelnes Unternehmen nur dann lohnen, wenn sich alle Unter-

nehmen in gleicher Weise verhielten. Nur dann bliebe nämlich auch die Nachfrage nach den Produkten dieses Unternehmens unverändert. Rational aus Sicht des einzelnen Unternehmens wäre es aber abzuwarten, ob andere Unternehmen diese Einstellungen tatsächlich vornehmen und erst dann selbst zu handeln. Nur wenn ein Unternehmen gleichsam gesamtwirtschaftliche Verantwortung übernähme, erscheint es logisch, dass es mit Einstellungen vorangeht. Mit anderen Worten: Die Beschäftigungsausweitung ist im Rahmen dieser Argumentation ein öffentliches Gut, dessen private Herstellung unterstellt wird.

Lohnzurückhaltung im obigen Sinne kann nur dann zu einer höheren Beschäftigung führen, wenn die Wirtschaftspolitik, namentlich die Geldpolitik, mit einer entsprechenden Lockerung ihres Kurses reagieren und auf diese Weise die Nachfrage stabilisieren würde.

Zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission

Die Bundesregierung setzt beim Abbau der Arbeitslosigkeit auf die Arbeitsmarktpolitik. Ihre Hoffnungen ruhen insbesondere auf den Vorschlägen der Hartz-Kommission,⁹ die „eins zu eins“ umgesetzt werden sollen. Diese zielen – entsprechend dem Auftrag der Kommission – in erster Linie auf die Reform der Arbeitsverwaltung und -vermittlung und auf die Verbesserung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums. Kernpunkte des Konzeptes sind im Kasten 4.1 dargestellt.

Viele der Empfehlungen sind als positiv zu werten, auch wenn sie nicht unbedingt neu sind. Dies gilt insbesondere für diejenigen, die auf eine effizientere Vermittlung und raschere Wiederbeschäftigung von Arbeitslosen – und damit auf eine Verringerung der Dauer der Arbeitslosigkeit – zielen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen erlauben eine zielgenauere und individuellere Betreuung, verbessern die Verwaltungsabläufe, verringern die administrativen Kosten und erhöhen so alles in allem die Effizienz der Arbeitsvermittlung. Zu begrüßen ist auch die Verzahnung von Arbeits- und Sozialämtern unter dem Dach von Job-Centern. Damit würden die Interessenkonflikte zwischen Kommunen und Arbeitsämtern entschärft.

⁹ o.V., Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht der Kommission, August 2002.

Kasten 4.1

Vorschläge der Hartz-Kommission

Die Hartz-Kommission hat ihre Vorschläge für eine neue Arbeitsmarktpolitik in dreizehn Modulen zusammengefasst. Dazu gehören insbesondere:

Einrichtung von Job-Centern: Die Arbeitsämter sollen zu lokalen Zentren für alle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – sog. Job-Centern – umgestaltet werden. Diese sind Anlaufstelle für Arbeitsuchende und Arbeitgeber. Bei den Job-Centern steht die Vermittlung im Vordergrund. Sie erstellen Serviceprofile und sollen eine individuelle Betreuung von Arbeitslosen und Unternehmen ermöglichen.

Quick-Vermittlung: Die Quick-Vermittlung zielt auf eine Erhöhung der Vermittlungsgeschwindigkeit, u.a. durch frühere Information der Job-Center über eine Kündigung. Besondere Priorität erhalten Arbeitslose, die eine Familie zu versorgen haben.

Neue Zumutbarkeit: Die Zumutbarkeit wird nach geografischen, materiellen und sozialen Kriterien neu formuliert. An alleinstehende Arbeitslose werden höhere Anforderungen gestellt als an familiär gebundene. Lehnt ein Arbeitsloser eine Stelle ab, muss er nachweisen, warum sie nicht zumutbar ist. Anderenfalls droht eine Kürzung des Arbeitslosengeldes.

Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Das bisherige Arbeitslosengeld wird zum Arbeitslosengeld I. Die bisher getrennten Systeme von Arbeitslosen- und Sozialhilfe werden zusammengefasst. An die Stelle der bisherigen Arbeitslosenhilfe tritt ein – steuerfinanziertes – Arbeitslosengeld II für alle diejenigen, die arbeitslos und erwerbsfähig sind, aber keinen Anspruch mehr auf das Arbeitslosengeld I haben, unabhängig davon, ob sie nach der jetzigen Regelung Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe beziehen. Für nicht erwerbsfähige Personen gibt es ein Sozialgeld.

Aufbau von Personal-Service-Agenturen: Ein Kernpunkt der Hartz-Vorschläge sind die Personal-Service-Agenturen (PSA). Sie sollen Arbeitslose übergangsweise beschäftigen, sie an private Firmen ausleihen und so den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt erleichtern. Sie sollen darüber hinaus Qualifizierungsaufgaben übernehmen. Die Auswahl geeigneter Kandidaten für die PSA übernehmen die Job-Center; als vermittlungsfähig eingestufte können grundsätzlich bereits zum Zeitpunkt der Beendigung ihres früheren Beschäftigungsverhältnisses ein Angebot für eine Anstellung in der PSA erhalten.¹ Ein Arbeitsloser kann zur Aufnahme einer Beschäftigung in der PSA verpflichtet werden; bei Ablehnung drohen Leistungskürzungen. Während der Probezeit erhält der PSA-Beschäftigte einen Nettolohn in Höhe des Arbeitslosengeldes, danach einen – noch zwischen den Gewerkschaften und den PSA auszuhandelnden – Tariflohn. Die Einführung von PSA setzt voraus, dass das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz aufgehoben oder zumindest geändert wird.

¹ Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, a.a.O. S. 151 f.

noch: Kasten 4.1

„*Ich-AG*“ und „*Mini-Jobs*“: Bei der „*Ich-AG*“ handelt es sich um eine Vorstufe zu einer vollwertigen Selbständigkeit. Arbeitslose können maximal drei Jahre lang bis zu 25 000 € pro Jahr hinzuverdienen, ohne ihren Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu verlieren. Die Höhe der Leistungen hängt auch von den Einnahmen der „*Ich-AG*“ ab. Diese werden pauschal mit 10 % versteuert. Dies entspricht im Grundsatz dem Konzept des Kombi-Lohnes, wobei dieser im Falle der „*Ich-AG*“ durch selbständige Tätigkeit erzielt werden kann. Weiterhin soll die Geringfügigkeitsgrenze für Dienstleistungen in privaten Haushalten auf 500 € angehoben werden, bei Erhebung einer Sozialversicherungspauschale von 10 %. Um privaten Haushalten einen Anreiz zur Inanspruchnahme solcher Dienstleistungen zu geben, soll ihnen die Möglichkeit eines Abzugs der Ausgaben von der Steuerschuld eingeräumt werden.

„*Job-Floater*“: Mit der dauerhaften Einstellung eines Arbeitslosen erhält ein Unternehmen eine Option auf ein Finanzierungspaket in Form eines Darlehens, begrenzt auf 100 000 € pro Person (50 000 € Förderkredit, 50 000 € Nachrangdarlehen). Der „*Job-Floater*“ kann allen Unternehmen zur Verfügung gestellt werden, die einen neuen Arbeitsplatz schaffen und über die entsprechende Bonität verfügen.² Ziel des „*Job-Floater*“ ist es, durch Verbesserung der Finanzierungsbedingungen die Einstellungsbereitschaft der Unternehmen zu erhöhen.

² Beide Kredittranchen sollen entsprechend der Bonität des Unternehmens mit risikoadäquaten Zinssätzen ausgestattet werden. Voraussetzung ist allerdings, dass das Unternehmen eine positive Prognose hat und insgesamt kreditwürdig ist. Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, a.a.O., S. 266.

Probleme könnten bei der – durchaus sinnvollen – vorgesehenen Neuregelung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe entstehen. Sollte sich die Höhe des geplanten Arbeitslosengeldes II an der bisherigen Arbeitslosenhilfe orientieren, stiege das Einkommen der Sozialhilfeempfänger und damit letztlich auch der für sie maßgebende Mindestlohn. Dadurch könnte der Anreiz sinken, eine gering entlohnte Arbeit anzunehmen.

Ein Kernpunkt der Hartz-Vorschläge sind die vorgesehenen Personal-Service-Agenturen (PSA). Sie kombinieren Zeitarbeit mit Lohnkostenzuschüssen; dies ist ein Ansatz, der sich im

Ausland bewährt hat.¹⁰ Personal-Service-Agenturen sind zweifellos geeignet, Einstellungsbarrieren zu verringern und Arbeitslose wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Darüber hinaus sind PSA ein Mittel, Arbeitsbereitschaft und Verfügbarkeit von Arbeitslosen zu überprüfen. Allerdings gibt es auch hier nicht unbeträchtliche Risiken. Vor allem ist unklar, ob die Beschäftigung in der PSA zeitlich begrenzt ist. Die aus öffentlichen Mitteln finanzierten PSA könnten den Wettbewerb zu Lasten privater Zeitarbeitsfirmen verzerren, da sie für jeden Beschäftigten einen Lohnkostenzuschuss erhalten, der vom Grad der Vermittlungshemmnisse abhängig ist. Viel hängt auch davon ab, wie hoch das – noch per Tarifvertrag auszuhandelnde – Gehalt sein wird, das nach Ablauf der Probezeit gezahlt wird. Löhne, die über denen anderer Verleihfirmen und vor allem über denen in den ausleihenden Firmen liegen, würden die Eingliederung erheblich erschweren. Schließlich besteht die Gefahr, dass mit den staatlich organisierten und finanzierten PSA neben dem „Zweiten“ noch ein „Dritter Arbeitsmarkt“ entsteht, der dem Wettbewerb entzogen ist. Solche Arbeitsmärkte verschleiern nicht nur das Problem der Arbeitslosigkeit, sie gefährden auch Arbeitsplätze in der privaten Wirtschaft. Insofern erscheint es dringend geboten, den Zugang zu dem geplanten neuen Leiharbeitsmarkt für Private zu öffnen und Wettbewerbsverzerrungen weitestgehend zu vermeiden. Dies wird im Übrigen auch von der Hartz-Kommission vorgeschlagen.

Mit der „Ich-AG“ und den „Mini-Jobs“ sollen vor allem Arbeitsplätze aus der Schwarzarbeit in den regulären Arbeitsmarkt zurückgeführt werden. Positiv zu werten ist, dass die „Ich-AG“ auf das Prinzip Lohnergänzung statt Lohnersatz setzt. Mit diesem Instrument wird die Aufnahme von Tätigkeiten mit geringer Entlohnung im Dienstleistungssektor erleichtert bzw. legalisiert. Damit kann der Einstieg in die Erwerbstätigkeit unterstützt werden. Allerdings besteht die Gefahr, dass bestehende Arbeitsplätze verdrängt werden.¹¹ Überdies ist die Beschränkung auf Leistungen in privaten Haushalten nicht sehr überzeugend; insofern erscheint die vorgesehene stärkere Lohnspreizung als halbherzig.

¹⁰ Ähnlichkeiten bestehen zu dem START-Modell in den Niederlanden.

Ein neues Instrument ist der „Job-Floater“, der nicht zuletzt für den Abbau der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland konzipiert wurde. Bei diesem Instrument handelt es sich letztlich um eine Einstellungsprämie. Die Mittel dafür sollen über die Kreditanstalt für Wiederaufbau aufgebracht werden; insofern handelt es sich um eine verdeckte Staatsverschuldung. Zweifel sind allerdings angebracht, ob allein eine Kreditzusage einen Anreiz zur dauerhaften Einstellung eines Arbeitslosen bietet. Eher ist zu erwarten, dass dieses Instrument vor allem von Unternehmen genutzt wird, die ohnehin eine Beschäftigungsaufstockung planen.

Alles in allem sind die Vorschläge der Hartz-Kommission sicherlich geeignet, einen Beitrag zu einer schnelleren und besseren Vermittlung sowie zu einer höheren Suchintensität zu leisten. Auch können sie helfen, den Mismatch am Arbeitsmarkt zu verringern, die Flexibilität zu erhöhen, und Einstellungsrisiken zu mindern. Gleichwohl erscheint die Hoffnung der Hartz-Kommission, durch Umsetzung ihrer Vorschläge „in den nächsten drei Jahren 2 Millionen Arbeitslose in Lohn und Brot zu bringen“¹², als illusorisch. Ein Grund dafür sind die nicht unerheblichen Mitnahme- und Verdrängungseffekte, die bei einer Reihe von Maßnahmen zu erwarten sind. Sie lassen sich, auch weil die gesetzliche Regelung der Hartz-Vorschläge noch aussteht, bisher kaum quantifizieren. Wesentlicher noch ist aber, dass die Vorschläge der Hartz-Kommission – ihrem Auftrag entsprechend – in erster Linie auf die Erhöhung der Effizienz der Arbeitsverwaltung und -vermittlung und auf die Verbesserung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums gerichtet sind. Die Probleme des deutschen Arbeitsmarktes resultieren aber nur in geringem Maße aus einer ineffizienten Arbeitsvermittlung und unzureichenden Instrumenten. So ist nach Berechnungen des IAB beispielsweise durch Verkürzung der Vakanzzeit lediglich ein Beschäftigungseffekt von 120 000 Personen zu erreichen.¹³ Die wesentlichen Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland liegen in einer zu geringen Wachstumsdy-

¹¹ Die Verdrängung von Arbeitsplätzen soll dadurch begrenzt werden, dass kleine Unternehmen Leistungen der „Ich-AG“ maximal im Umfang eigener regulärer Beschäftigter in Anspruch nehmen dürfen.

¹² Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, a.a.O., S. 263.

¹³ Gerhard Kleinhenz, Ulrich Müller, Ulrich Walwei: Im Prinzip ja, aber..., IAB Kurzbericht Nr. 22 vom 23.09.2002.

namik, in wenig beschäftigungsfreundlichen Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt wie etwa einer zu hohen Regulierungsdichte und einer zu geringen Lohnspreizung, aber auch in Qualifikationsmängeln beim Arbeitsangebot. Hierzu bietet die Hartz-Kommission kaum Lösungsansätze – was allerdings auch nicht ihr Auftrag war.

Es muss jedoch sichergestellt werden, dass die Umsetzung der Vorschläge nicht zu einer Verschleierung von Arbeitslosigkeit führt. Arbeitslosigkeit kann nicht durch Umdefinition beseitigt werden. Probleme könnte es insbesondere bei den PSA geben. So besteht die Gefahr, dass dort Arbeitslose zumindest vorübergehend „versteckt“ werden und damit nicht mehr als arbeitslos gelten. Deshalb sollten die Aktivitäten der PSA lückenlos dokumentiert werden. Zumindest sollte unterschieden werden zwischen Personen, die ausgeliehen sind, die sich in Qualifizierungsmaßnahmen befinden und die auf eine Ausleih­tätigkeit warten. Probleme wird es auch bei den „Ich-AG“ geben, da eine Einstufung der betroffenen Personen als noch arbeitslos oder als schon beschäftigt schwierig sein wird. Deshalb ist es sinnvoll, alle diejenigen, die sich in den von der Hartz-Kommission vorgesehenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen befinden, gesondert zu erfassen und gleichzeitig darzulegen, ob sie als arbeitslos oder erwerbstätig – gegebenenfalls auch als beides – in der Statistik geführt werden.

Die Regierung hat zwar ihre Absicht bekundet, die Vorschläge der Hartz-Kommission konsequent umzusetzen. Eine gesetzliche Regelung steht aber noch aus; dazu ist auch die Änderung einer Reihe bereits bestehender Gesetze wie etwa des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes oder des Gesetzes gegen die Scheinselbständigkeit notwendig. Auch sind die Kosten, die durch die Umsetzung einzelner Maßnahmen entstehen, mangels einer fehlenden Finanzierungsrechnung derzeit nicht abzuschätzen. Die Regierung hofft offenbar, dass sie durch eine rasche Senkung der Arbeitslosigkeit und der damit verbundenen Kosten kompensiert oder sogar überkompensiert werden. Die Vorschläge der Hartz-Kommission können aber, selbst wenn sie umgesetzt werden, die hoch gesteckten Erwartungen auf rasche Entlastung am Arbeitsmarkt nicht erfüllen. Sie können eine ursachengerechte Therapie nicht ersetzen.

Zur Finanzpolitik

Die Finanzpolitik ist in schwieriges Fahrwasser geraten. Ihr Mittelpunkt muss die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sein, die seit Jahren auf der wirtschaftspolitischen Agenda steht. Die jüngsten Diskussionen um den Stabilitäts- und Wachstumspakt haben Zweifel geweckt, ob die Bundesregierung ihre selbst gesetzten Ziele erfüllen wird. Sowohl der angestrebte Ausgabenpfad als auch die geplante Verringerung des Haushaltsdefizits werden nicht erreicht. Außerdem kommt die wachstumspolitisch gebotene Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung nicht voran.

Um die Abgabenlast zu senken, sind Reformen am Arbeitsmarkt unerlässlich. Aus finanzpolitischer Sicht ist die Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zumindest anfangs mit Mehrausgaben verbunden. Auf Dauer sollten sich aber Einsparungen durch Effizienzgewinne ergeben. Die erheblichen Aufwendungen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind nicht nur wegen der Konsolidierungszwänge, sondern auch wegen der Verdrängung von regulären Arbeitsverhältnissen am ersten Arbeitsmarkt und ihrer geringen arbeitsmarktpolitischen Effizienz deutlich zu senken. Um dieses Ziel zu erreichen, sollten Effizienzkriterien bei der Mittelvergabe deutlich stärker als bislang berücksichtigt und eine konsequente Evaluierung dieser Maßnahmen durchgeführt werden.

Aus finanzpolitischer Sicht sind auch im Gesundheitswesen gravierende Veränderungen notwendig. Eine Begrenzung der Ausgabendynamik, indem teure Arzneimittel und bestimmte Behandlungsmethoden aus dem Leistungskatalog der Krankenkassen gestrichen werden, reicht nicht aus. Erforderlich ist, dass die systembedingten Anreize zu immer höheren Ausgaben überwunden werden. Ein Anstieg der Ausgaben sollte lediglich den Präferenzen der Haushalte für höhere Gesundheitsleistungen entsprechen. Dies kann nur durch mehr Wettbewerb bei den Anbietern von Gesundheitsleistungen und einem stärkeren Kostenbewusstsein bei den Nachfragern erreicht werden. Folglich sollte der Wettbewerb sowohl zwischen den Krankenkassen als auch zwischen den Ärzten gestärkt werden. Zugleich ist eine allgemeine Grundsicherung zu erhalten.

Im Zentrum der Finanzpolitik sollte aber die Haushaltskonsolidierung stehen. Die Bundesregierung konnte im Februar dieses Jahres eine haushaltspolitische Frühwarnung vom ECOFIN-Rat nur mit der Zusage abwenden, dass die Defizitobergrenze im laufenden Jahr nicht überschritten, an dem bislang geplanten Defizitabbau festgehalten und im Jahr 2004 ein nahezu ausgeglichener Haushalt vorgelegt werde, wenn der dem Stabilitätsprogramm zugrunde gelegte Wachstumspfad realisiert wird. Zur Erreichung des Defizitziels verpflichteten sich die Gebietskörperschaften im Finanzplanungsrat zu einer deutlich engeren Begrenzung des Ausgabenanstiegs als zuvor vorgesehen: Der Bund wollte seine Ausgaben 2003 und 2004 um durchschnittlich 0,5 % senken, die Länder und die Gemeinden den Anstieg ihrer Ausgaben auf durchschnittlich 1,0 % begrenzen.

Die Konsolidierungsbemühungen erweckten bislang jedoch nicht den Eindruck von zielstrebigem Gestaltungskraft. Es ist noch nicht gelungen, die angestrebte Begrenzung der Staatsausgaben durch verlässliche Einsparkonzepte abzusichern. Auf die sich abzeichnenden Haushaltssengpässe wurde immer wieder mit „Einnahmeverbesserungen“ reagiert. Das von den Instituten seit langem geforderte Ziel, die Abgabenlast zu vermindern, wird zu Gunsten einer Rückführung der Defizite deutlich verfehlt, wenn nicht sogar aufgegeben. In der Konsequenz müssen private Haushalte und Unternehmen in den kommenden Jahren mit erheblichen zusätzlichen Belastungen ihrer Einkommen durch den Staat rechnen. Schon auf kurze Sicht wird dieses Vorgehen konjunkturelle Bremsspuren hinterlassen. Auf längere Sicht droht eine Verminderung des Wachstumstempos.

Auch die Koalitionsvereinbarungen sind in dieser Hinsicht problematisch. So wurden eine höhere Besteuerung von Spekulationsgewinnen und die Einführung einer Mindeststeuer auf Gewinne der Kapitalgesellschaften beschlossen. Die Eigenheimzulage wird reduziert, und die Belastung mit Sozialabgaben wird erhöht. Auch der geplante Abbau von Steuervergünstigungen führt zu einer Erhöhung der Steuerbelastung. Der Abbau von Steuervergünstigungen ist zwar unter anderem aus allokativen Gründen geboten, die hieraus erzielten Mehreinnahmen sollten jedoch zur Finanzierung niedrigerer Steuersätze genutzt werden.

Da es immer wahrscheinlicher wird, dass nicht nur Deutschland, sondern alle größeren europäischen Länder ihre selbst gesetzten Ziele nicht erreichen, hat die EU-Kommission mittlerweile reagiert. Sie hat am 24. September 2002 vorgeschlagen, den vier Staaten der europäischen Währungsunion mit Haushaltsproblemen – Deutschland, Frankreich, Italien und Portugal – angesichts der anhaltenden Konjunkturflaute und der damit verbundenen Haushaltsbelastungen bis 2006 Zeit zu gewähren, um ausgeglichene Haushalte vorzulegen. Zum Abbau der Fehlbeträge sollen sie darüber hinaus auch verpflichtet werden, ihre strukturelle, um Konjunkturfälle bereinigte Defizitquote jährlich um 0,5 Prozentpunkte zu senken. Gleichzeitig besteht die EU-Kommission darauf, dass alle Staaten in diesem Jahr die Defizitobergrenze von 3 % nicht überschreiten; um dies zu garantieren, sollen sie notfalls auch kurzfristig zusätzliche Sparmaßnahmen ergreifen.

Während die Bundesregierung und auch die italienische Regierung sich noch nicht eindeutig festgelegt haben, ließ die französische Regierung bereits durchblicken, dass sie sich auch an die neuen Regelungen nicht halten werde. Demgegenüber bestehen die Regierungen der kleineren Länder des Euroraums, die die Mehrheit im ECOFIN-Rat haben, auf einem strikten Konsolidierungskurs. Damit ist ein schwerwiegender politischer Konflikt vorprogrammiert.

Zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) gehört zu den zentralen Regeln der Wirtschaftspolitik in der Europäischen Währungsunion. Er war sogar eine Vorbedingung für das Entstehen der Währungsunion überhaupt. Alle Regierungen haben sich mit seiner Ratifizierung im Jahr 1997 verpflichtet, mittelfristig einen ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt zu erreichen. Zahlreiche Vorteile eines nahezu ausgeglichenen Haushalts werden in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur hervorgehoben, und auch die wirtschaftspolitischen Instanzen in Europa und anderswo halten dieses Ziel für angemessen. Hohe Defizite führen tendenziell zu höheren Realzinsen und folglich zu einem niedrigeren Wirtschaftswachstum. Sie erschweren es zudem, das Ziel der Preisstabilität zu erreichen. Ferner ist ein ausgeglichener Haushalt auch wichtig im Hinblick auf die sich abzeichnende demographische Entwicklung, da

der öffentliche Sektor umfangreiche Verbindlichkeiten eingegangen ist, die angesichts der alternden Bevölkerung künftig zu hohen Belastungen führen.

Der SWP ist Teil eines umfassenden Konzepts für die Wirtschaftspolitik in der Europäischen Union, nämlich für die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“, die alljährlich vom ECOFIN-Rat verabschiedet werden. In der aktuellen Fassung vom Juni dieses Jahres heißt es, dass man sich verstärkt darum bemühen müsse, „die Übergangsphase zu nahezu ausgeglichenen Haushalten oder Haushaltsüberschüssen in allen Mitgliedstaaten sobald wie möglich, spätestens aber bis 2004, abzuschließen“. Wenn eine Selbstbindung von Regierungen überhaupt einen Sinn ergeben soll, ist dies sicherlich ein Beispiel.

Dass man gegenwärtig in Deutschland, aber auch in anderen Staaten des Euroraums, von einem Budgetausgleich so weit entfernt ist wie selten zuvor, liegt sicherlich auch an der Konjunkturschwäche. Deshalb haben viele Beobachter, auch die Institute, immer wieder darauf hingewiesen, dass es bei der Beurteilung des Konsolidierungskurses vor allem auf die konjunkturbereinigten Defizite ankommt. Es ist zwar richtig, dass die strukturellen Defizite nur mit Unsicherheitsmargen zu schätzen sind, unter anderem deshalb, weil das Produktionspotential nicht genau zu bestimmen ist. Doch zeigen die Schätzungen wichtiger internationaler Organisationen (IWF, OECD, EU) übereinstimmend, dass das strukturelle Defizit in Deutschland derzeit mit knapp 2 % etwa so hoch ist wie 1997, als der SWP verabschiedet wurde. Die jüngste Konjunkturschwäche kann also für die Zielverfehlung nicht verantwortlich gemacht werden. Vielmehr wurde es in den vergangenen Jahren versäumt, die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen; insbesondere sind die konjunkturunabhängigen Staatsausgaben zu rasch gestiegen. Dies zeigt schon ein Vergleich der tatsächlichen Entwicklung mit den Vorgaben in den Stabilitätsprogrammen der Bundesregierung (Tabelle 4.1).

Tatsächlich war der Konsolidierungsbedarf für Deutschland gering im Vergleich zu dem in anderen Ländern oder auch zu dem, was andere Länder innerhalb sehr kurzer Zeit erreicht haben: Das strukturelle Defizit – in Relation zum Bruttoinlandsprodukt – hätte von 1998 bis 2004 um lediglich $\frac{1}{4}$ Prozentpunkt pro Jahr reduziert werden müssen. Ein solcher Kurs hätte selbst bei pessimistischen Schätzungen über die kurzfristigen Wirkungen der Finanzpolitik keine

konjunkturellen Probleme gebracht. In denjenigen Ländern, die zum Teil weit vor dem Jahr 2004 das vorgegebene Ziel erreicht haben, ist die Konjunktur jedenfalls nicht schlechter gelaufen als in Deutschland.

Tabelle 4.1

Finanzwirtschaftliche Planungen der Bundesregierung

	2001	2002	2003	2004	2005
Szenarien der Stabilitätsprogramme					
Wachstum des realen BIP ¹⁾					
- Stabilitätsprogramm 2000	2 ¾	2 ½	2 ½	2 ½	-
- Stabilitätsprogramm 2001	¾	1 ¼	2 ½	2 ½	2 ½
Defizitquote ²⁾					
- Stabilitätsprogramm 2000	-1 ½	-1	-½	0	-
- Stabilitätsprogramm 2001	-2 ½	-2	-1	-0	-0
Staatsquote ³⁾					
- Stabilitätsprogramm 2000	46 ½	45 ½	44 ½	44	-
- Stabilitätsprogramm 2001	48	48	46 ½	45 ½	44 ½
Abgabenquote ⁴⁾					
- Stabilitätsprogramm 2000	41	41	40 ½	40 ½	-
- Stabilitätsprogramm 2001	41 ½	42	42	41 ½	41
Risikoszenario ⁵⁾ des Stabilitätsprogramms 2001					
Wachstum des realen BIP ¹⁾	¾	¾	2 ¼	2 ¼	2 ¼
Defizitquote ²⁾	-2 ½	-2 ½	-1 ½	-1	-1
nachrichtlich:					
Mittelfristige Finanzplanung					
Wachstum des realen BIP ¹⁾	0,6	¾	2 ½	2 ½	2 ½
Gemeinschaftsdiagnose					
Wachstum des realen BIP ¹⁾	0,6	0,4	1,4	-	-
Defizitquote ²⁾	2,8	3,2	1,9	-	-
Staatsquote ³⁾	48,3	48,3	48,0	-	-
Abgabenquote ⁴⁾	41,5	41,2	42,3	-	-

Nach Angaben des Bundesministeriums für Finanzen. – ¹⁾In Preisen von 1995; Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH. – ²⁾Budgetdefizit in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts. – ³⁾Staatsausgaben in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts. – ⁴⁾Steuern und Sozialabgaben in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts. – ⁵⁾Szenario mit niedrigeren Wachstumsannahmen.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Prognose der Institute.

Da Frankreich und Italien ebenfalls sehr hohe Budgetdefizite aufweisen und offenbar nicht bereit sind, die versprochenen Schritte zu unternehmen, stand die bisherige Regelung, den Budgetausgleich bis zum Jahr 2004 zu erreichen, auf der Kippe. Auch die Bundesregierung, die Anfang des Jahres einen „blauen Brief“ nur mit dem Versprechen abwenden konnte, einen nahezu ausgeglichenen Haushalt bis 2004 zu erreichen, hält dies angesichts der eingetrübten Wachstumsperspektiven nun für unrealistisch. Als dies im September dieses Jahres deutlich wurde, ergaben sich im Wesentlichen nur zwei Reaktionsmöglichkeiten: Entweder man hätte das im SWP genannte Ziel endgültig aufgeben können, mit erheblichem Schaden für die Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik in Europa; oder man hätte, um den Schaden zu begrenzen, die Frist bis zum Erreichen des Ziels verlängern können. Die EU-Kommission wählte die zweite Variante und schlug vor, die Zeit, in der der Haushalt spätestens ausgeglichen sein soll, bis zum Jahr 2006 zu verlängern.

Gegen diesen Vorschlag gibt es offenbar Vorbehalte derjenigen Länder, die sich an die Vorgaben gehalten und den Haushaltsausgleich bereits geschafft haben. Diese Haltung ist verständlich, denn die Regeln für die Finanzpolitik in Europa sollen nun deshalb geändert werden, weil sich einige Länder nicht daran gehalten haben. Dennoch ist die Position der EU-Kommission akzeptabel, weil sie die Grundidee des SWP erhält. Die Mehrheit der Institute befürwortet deshalb diesen Vorschlag. Für die Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik in Europa wäre es schädlich, wenn die Regeln, die aus guten Gründen aufgestellt wurden und von allen Regierungen akzeptiert werden, schon beim ersten Test außer Kraft gesetzt würden. Dies könnte bei den Bürgern und auch an den Finanzmärkten als Signal aufgefasst werden, dass man es mit der Konsolidierung nicht ernst meint.

Bei der neuen Regelung, nach der der Budgetausgleich für 2006 vorgesehen ist, muss allerdings ausgeschlossen sein, dass künftig nochmals eine Verschiebung erfolgt. Seit 1997 ist das Ziel bekannt, und es kann nicht akzeptiert werden, dass einige Länder geltend machen wollen, der Budgetausgleich sei in neun Jahren nicht zu schaffen. Vielmehr müssen sich alle Länder erneut verpflichten, die Vorgabe zu erreichen.

Allerdings gibt es bei der Durchsetzung das Problem, dass der Konsolidierungskurs in den einzelnen Ländern schwer zu überwachen ist bzw. Sanktionsmechanismen bei zu geringen Fortschritten nicht vorgesehen sind. Dies zeigt auch die jüngste Vergangenheit, denn trotz der sich abzeichnenden Zielverfehlungen in mehreren Ländern hat es bislang keine Warnung durch die EU-Kommission gegeben. Deshalb sollte das Instrument der Frühwarnung in Zukunft strikter angewendet werden. Der Vorschlag, die strukturellen Defizite pro Jahr um mindestens einen halben Prozentpunkt zu verringern, ist für diesen Zweck sinnvoll: Zum einen setzt er bei der für die Haushaltskonsolidierung entscheidenden Größe an, auch wenn hier noch zu klären ist, wie man dies operationalisieren kann; zum anderen können Stabilitätsprogramme der Regierungen relativ gut daraufhin überprüft werden, ob sie mit dem Ziel kompatibel sind. Allerdings kommt es letztlich darauf an, dass die Regierungen die Konsolidierung auch tatsächlich wollen. Die Bundesregierung sollte hieran keinen Zweifel aufkommen lassen.

Die Haushaltskonsolidierung ist keineswegs ein Selbstzweck. Vielmehr sehen die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ vor, dass Steuern und Abgaben gesenkt, die Staatsausgaben begrenzt und die Ausgaben zugunsten der Investitionen umgeschichtet werden sollen. Diese qualitative Konsolidierung war auch von den Instituten immer wieder gefordert worden. Mit ihr sind Impulse für das Wirtschaftswachstum verbunden, die auch schon kurzfristig erwartet werden können, denn bei einer so durchgeführten Konsolidierung können die Bürger mit Steuersenkungen rechnen. Gleichzeitig wird in den Grundzügen betont, dass die automatischen Stabilisatoren wirken müssen. Das bedeutet, dass der Sparkurs nicht verstärkt werden sollte, wenn die Konjunktur schwach verläuft, um ein bestimmtes Defizit doch noch zu erreichen. Auch dies entspricht den Empfehlungen der Institute.

Daraus ergeben sich auch die Schlussfolgerungen, die für die Strategie der Haushaltskonsolidierung in Deutschland wichtig sind:

- Erstens sollten Erhöhungen von Steuern und Abgaben für die kommenden Jahre ausgeschlossen werden. Es gibt einen breiten Konsens, dass die Abgabenbelastung in Deutschland zu hoch und nicht etwa zu niedrig ist. Es sollte daher zumindest bei den bislang geplanten Senkungen der Steuern in den Jahren 2004 und 2005 bleiben. Die in den vergange-

nen Monaten beschlossenen Steuererhöhungen widersprechen dem Ziel einer qualitativen Konsolidierung.

- Zweitens muss die Konsolidierung auf der Ausgabenseite erfolgen, und zwar über eine Kürzung bei den konsumtiven Staatsausgaben und bei den Subventionen; die öffentlichen Investitionen sollten dagegen ausgeweitet werden. Dabei ist der Ausgabenpfad so festzulegen, dass der strukturelle Budgetsaldo bis zum Jahr 2006 auf nahezu Null zurückgeführt wird. Den jüngsten Vorschlägen der EU-Kommission entsprechend würde so das strukturelle Budgetdefizit in Relation zum Bruttoinlandsprodukt im Durchschnitt um jährlich 0,5 Prozentpunkte sinken. Allerdings kann es nicht bei der alleinigen Ankündigung eines Pfades bleiben; es muss schon verbindlich festgelegt werden, wie man diese Vorgaben erreichen will. Auch ist im Rahmen eines nationalen Stabilitätspaktes für Deutschland zu vereinbaren, wie die einzelnen Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungen ihre Ausgabenziele erreichen sollen und wie gegebenenfalls mit Zielverfehlungen umzugehen ist.
- Drittens sollte der Konsolidierungskurs unabhängig von der wirtschaftlichen Lage gefahren werden. Es kann nicht gelingen, die Ausgaben mit der Konjunktur zu variieren, nicht zuletzt, weil die wirtschaftliche Entwicklung nicht hinreichend genau prognostiziert werden kann. Außerdem kann die Finanzpolitik unter anderem wegen der Entscheidungslags nicht schnell genug auf überraschende Entwicklungen reagieren; auch deshalb haben sich die europäischen Regierungen gegen Versuche eines „fine tuning“ durch die Finanzpolitik ausgesprochen. Ferner würden die Staatsausgaben für die Wirtschaftssubjekte weniger vorhersehbar. Schließlich gibt es politökonomische Gründe, die gegen eine konjunkturabhängige Finanzpolitik sprechen: Die Erfahrung zeigt, dass der Druck, die Ausgaben zu verringern, in Zeiten guter Konjunktur eher gering ist und nicht – wie es sein sollte – besonders groß. Um die Konjunktur zu stabilisieren, sollten die automatischen Stabilisatoren wirken können. Der SWP lässt durchaus zu, dass die Finanzpolitik konjunkturgerecht handeln kann.

Das nächste Stabilitätsprogramm der Bundesregierung muss erkennen lassen, wie der Kurs der Haushaltskonsolidierung aussehen soll. Es kann nur glaubwürdig sein, wenn auch die zugrunde liegenden Annahmen realistisch sind. So war in den vergangenen Programmen wiederholt un-

terstellt worden, das reale Bruttoinlandsprodukt könne über mehrere Jahre hinweg um 2 ½ % pro Jahr zunehmen; diese Annahme stand im Widerspruch zu allen Schätzungen über das Trendwachstum, und auch deshalb wurde der Konsolidierungsbedarf als zu gering angesetzt.

Der Budgetausgleich bis zum Jahr 2006 mag für manche ein ehrgeiziges Ziel sein. Ihn weiter hinauszuzögern würde bestehende Zweifel an den Konsolidierungsabsichten verstärken. In jüngster Zeit gab es mehrere Beispiele dafür, dass der Staat die Steuern erhöhte, wenn zusätzliche Ausgaben anfielen, so bei den Ausgaben für mehr Sicherheit nach den Terroranschlägen im vergangenen Jahr und bei den zusätzlichen Ausgaben nach der Flutkatastrophe im Sommer dieses Jahres. Zudem hat die Diskussion um weitere Steuer- und Abgabenerhöhungen in den vergangenen Wochen die Bürger verunsichert. Wenn es nicht zu einem strikten Sparkurs kommt, werden die Bürger auch nicht mit Steuersenkungen rechnen können. Die Erfolge einer echten Haushaltskonsolidierung und die Chancen für mehr Wachstum wären dann verspielt.

Eine andere Meinung zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt

Das DIW Berlin und das IWH teilen die Auffassung der Mehrheit der Institute zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht.

Die von der Mehrheit geforderte Umsetzung der Kommissionsvereinbarungen hätte erhebliche Konsequenzen für die Ausrichtung der Finanzpolitik auch in Deutschland. Kurzfristig müsste der Restriktionsgrad der Finanzpolitik trotz der Konjunkturflaute weiter erhöht werden, um ein Überschreiten der Defizitobergrenze des EU-Vertrags zu verhindern. Die Finanzpolitik wäre damit prozyklisch ausgerichtet und würde die konjunkturelle Flaute weiter verstärken. In der mittleren Frist erfordert die Umsetzung des Kommissionsvorschlags die rasche Rückführung des strukturellen Defizits – zu Lasten des finanzpolitischen Spielraums für Steuersenkungen. Für die gesamte mittlere Frist müsste auch der Anstieg der konjunkturunabhängigen Ausgaben sehr eng begrenzt werden. Bei einer strukturellen Defizitquote von derzeit knapp 2 % müssten in den kommenden drei Jahren Einsparungen von jährlich 11 Mrd. € vorgenommen werden; die zweite und dritte Stufe der Steuerreform in den Jahren 2004 und 2005 (6 ½ Mrd. € bzw.

18 Mrd. €) und ihre Finanzierung sind dabei noch nicht in Rechnung gestellt. Im Ergebnis würde die Konjunktur in den kommenden Jahren erheblich belastet.

Die Schwierigkeiten aller größeren Länder im Euroraum bieten die Chance, den Stabilitäts- und Wachstumspakt so zu reformieren, dass die Konstruktionsmängel, die letztlich die Ursache für die derzeitige Glaubwürdigkeitskrise sind, behoben werden können. Die Notwendigkeit eines Stabilitätspaktes wurde im Vorfeld der Währungsunion mit zwei – die gemeinsame Währung möglicherweise destabilisierenden – Verhaltensweisen begründet. Erstens könnte eine übermäßige Verschuldung Druck auf die EZB erzeugen, eine gemessen am Preisstabilitätsziel zu lockere Geldpolitik zu betreiben. Zweitens könnte die übermäßige Verschuldung eines Landes wegen wachsender Zweifel an dessen Bonität zu Zinssteigerungen im gesamten Euroraum führen. Damit würden dann alle Länder unter der unsoliden Haushaltspolitik eines Landes leiden – ein klassischer externer Effekt.

Allein der letztgenannte Grund rechtfertigt einen Stabilitätspakt. Das Eintreten des ersten ist durch die Unabhängigkeit der EZB von Weisungen der Regierungen ausgeschlossen. Ein Pakt wäre nur notwendig, wenn man Zweifel an der Trägfähigkeit dieser Regelung hätte. Aber dann wäre eine Reform des EZB-Status mit einer noch besser abgesicherten Unabhängigkeit der Zentralbank sinnvoller.

Ein unsolides Haushaltsgebaren geht bei gut ausgelasteten Kapazitäten zwangsläufig mit einer prozyklischen Politik einher. Deshalb muss ein glaubwürdiger Stabilitätspakt genau in dieser Situation das Ausgabenverhalten des Staates beschränken. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt in der bisherigen Form begrenzt aber durch die Festlegung einer absoluten Obergrenze für die Haushaltdefizite und die Festschreibung eines Defizitpfades ohne Rücksicht auf die Konjunktur die Ausgaben lediglich in Phasen konjunktureller Schwäche. Durch den engen zeitlichen Rahmen für den Haushaltsausgleich wird in der gegenwärtigen Wirtschaftslage eine prozyklische Finanzpolitik geradezu erzwungen. Dies führt zu einer Destabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung, die keine Regierung sehenden Auges riskieren kann. Gerade dies macht den derzeitigen Pakt so unglaubwürdig.

Eine Reform muss daher den Pakt vom Kopf der Defizitziele auf die Füße von Ausgabenzielen stellen. Dies erfordert, dass der Ausgabenpfad für konjunkturunabhängige Ausgaben verbindlich festgelegt und die hierzu erforderlichen Einsparungen umgesetzt werden. Die festgelegten Ausgabensteigerungen müssen dabei zwei gegensätzliche Anforderungen erfüllen. Erstens sollten die Zuwächse so niedrig sein, dass sie – in realer Rechnung – unter dem Potentialpfad der Volkswirtschaft liegen, um auf längere Sicht tatsächlich auch eine Konsolidierung herbeizuführen. Zum zweiten sollte der Ausgabenanstieg so hoch sein, dass eine ausgeprägt prozyklische Politik in Abschwungphasen vermieden wird. Für Deutschland bedeutet dies, dass die Obergrenze für die möglichen Steigerungen der nicht zyklischen Ausgaben unter 3 % liegen muss.¹⁴ Dabei sollten insbesondere die konjunkturabhängigen Aufwendungen der Bundesanstalt für Arbeit zu den zyklischen Ausgaben gerechnet werden. Um eine prozyklische Wirkung der Finanzpolitik im Abschwung zu vermeiden, können die gesamtstaatlichen Ausgaben mit etwa 2 % zunehmen. Selbst bei einer vorsichtigen Schätzung des Potentialpfades ergibt sich somit ein wesentlich höherer Ausgabenpfad, als er derzeit in den Planungen mit 0,5 % jährlichem Anstieg für die Gebietskörperschaften unterstellt wird. In einer konjunkturellen Schwächephase kann die Finanzpolitik so immer noch expansiv wirken. Hingegen wird sie bei guter Konjunktur bremsen. Bei einer solchen Strategie steht nicht von vornherein fest, wann der Haushalt ausgeglichen sein wird, da dies von der konjunkturellen Entwicklung abhängt. Im Hinblick auf den Defizitpfad impliziert die Reform eine Flexibilisierung. Denn nur mit dem Rückenwind eines kräftigen Konjunkturaufschwungs kann eine rasche Rückführung der Fehlbeträge erreicht werden. Eine ausgabenorientierte Strategie gefährdet weder die Konsolidierung noch die gesamtwirtschaftliche Stabilität. Bei diesem Vorgehen ist die gewünschte Rückführung der Ausgabenquote angelegt, und es eröffnen sich auch Spielräume für die Senkung der Abgabenbelastung – unter Inkaufnahme eines entsprechend späteren Ausgleichs der öffentlichen Haushalte.

¹⁴ Dabei sind eine Inflationsrate von 1 ½ % und ein niedrig angesetztes trendmäßiges Wachstum von 1 ½ % unterstellt.

Der bisherige Konsolidierungsprozess ging vor allem zu Lasten der öffentlichen Investitionen, die eine der wenigen auch kurzfristig disponiblen Ausgabenarten sind. Die staatliche Investitionsquote ist auf ein im intertemporalen und im internationalen Vergleich niedriges Niveau gesunken. Mit diesem Vorgehen wurden aber langfristige Wachstumserfordernisse kurzfristigen Sparbemühungen untergeordnet. Dieser Prozess sollte umgekehrt werden; Ziel muss eine qualitative Konsolidierung sein. Angesichts des sehr großen Investitionsbedarfs zur Sicherung eines angemessenen infrastrukturellen Versorgungsgrads ist eine deutliche Aufstockung erforderlich. Daher sollten Investitionen (in einer relativ engen Definition) von der Ausgabenbeschränkung ausgenommen werden. Dies ist auch sinnvoll, da sie letztlich den Potentialpfad erhöhen und somit die Defizitquote langfristig nicht nach oben treiben.

Vielfach wird vorgeschlagen, statt der Implementierung von Ausgabenzielen das Defizitziel dahingehend zu reformieren, dass es sich nur auf strukturelle Defizite bezieht. Die Aufteilung der Fehlbeträge in eine konjunkturelle und strukturelle Komponente ist alles andere als eindeutig.¹⁵ Schon die Debatte hierüber, die – wie gerade dieses Jahr zeigt – immer wieder einsetzt, wenn die Defizite steigen, macht aber die vermuteten Vorteile einer solchen Strategie wieder zunichte. Denn wenn die privaten Haushalte die Aufteilung nicht kennen oder sich hierüber nicht sicher sein können, werden sie entgegen den Erwartungen der Befürworter eines solchen Vorgehens im Fall einer Rückführung der staatlichen Haushaltsfehlbeträge ihre Sparquote auch nicht senken. Dann aber werden die restriktiven Wirkungen der Konsolidierung auch nicht durch private Mehrausgaben kompensiert. Ohnehin ist ein solches Verhalten zweifelhaft, weil es schon einzelwirtschaftlich nicht rational ist. Ob und in welcher Weise es im Zuge einer Konsolidierung zu einer Senkung von Steuern kommt, ist a priori unsicher. Der

¹⁵ Die Auffassungen über die geeignete Berechnungsmethode des strukturellen Defizits weichen stark voneinander ab. Das Bundesfinanzministerium vermerkt entsprechend: „Überzeugend ist dieses theoretische Konzept nur im Lehrbuch. Für die praktische Anwendung müsste eine eindeutig „richtige“ Berechnung des strukturellen Defizits sichergestellt sein. Die OECD, der IMF und die EU-Kommission kommen auf Grund unterschiedlicher theoretischer Ansätze sowie unterschiedlicher Daten, Zeithorizonte, Parameter und Berechnungsverfahren i.d.R. zu unterschiedlichen Ergebnissen. Strukturelle Defizite können lediglich den Charakter eines Hilfsindikators für die Beurteilung der finanzpolitischen „Performance“ haben.“ Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht des BMF, August 2002, S. 51.

einzelne Haushalt kann nicht mit Sicherheit davon ausgehen, dass genau die Steuern, die sein Einkommen oder seine Ausgaben belasten, gesenkt werden. Darum wird er also abwarten, ob dies tatsächlich geschieht und dann erst sein Verhalten ändern. Anderenfalls könnte er seine Ersparnisse abgebaut oder gar seine Verschuldung erhöht haben, ohne die erhoffte Kompensation durch niedrigere Steuern zu bekommen. Insofern würde der Übergang zu strukturellen Defiziten zwar eine erwünschte Flexibilisierung im Hinblick auf die Konjunktur darstellen. Die negativen konjunkturellen Wirkungen von Konsolidierung wären aber keinesfalls aufgehoben.

Die Reform der Konsolidierungsstrategie ist eine europäische Aufgabe. Sie kann nicht allein von der Bundesregierung vorgenommen werden. Insbesondere die kleineren Länder müssen davon überzeugt werden, dass die skizzierte Reform auch ihnen nützt. Ein starres Festhalten an den bisherigen Defizitziele in den größeren Ländern des Euroraums und die damit verbundenen konjunkturellen Folgen würden schließlich auch diese Länder über ihre Exporte treffen.

Auch von der vorgeschlagenen Konsolidierungsstrategie geht in der Tendenz ein restriktiver Impuls auf die Wirtschaft aus. Dies ist in Zeiten einer hohen Kapazitätsauslastung erwünscht, aber in einer konjunkturellen Schwächephase eher destabilisierend. Wenn alle größeren Länder des Euroraums auf diesen Konsolidierungskurs einschwenken, ist damit auch die Konjunktur des Euroraums insgesamt belastet. Hier ist die EZB gefordert. Denn nur wenn die europäischen Politikbereiche an einem Strang ziehen und eine länger anhaltende Konjunkturschwäche vermieden wird, kann die Handelskonsolidierung gelingen.

Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Vorausschätzung für die Jahre 2002 und 2003

Bundesrepublik Deutschland

	2001	2002	2003	2002		2003	
				1.Hj.	2.Hj.	1.Hj.	2.Hj.

1. Entstehung des Inlandsprodukts

Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

Erwerbstätige	0.4	-0.5	-0.1	-0.4	-0.5	-0.3	0.2
Arbeitszeit, arbeitstäglich	-0.5	-0.3	0.0	0.0	-0.6	0.2	-0.2
Arbeitstage	-0.3	0.0	0.1	-0.7	0.7	-0.2	0.4
Arbeitsvolumen, kalendermonatlich	-0.4	-0.8	0.0	-1.1	-0.4	-0.3	0.3
Produktivität 1)	1.0	1.2	1.4	0.8	1.6	1.6	1.3
Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1995	0.6	0.4	1.4	-0.4	1.1	1.2	1.7

2. Verwendung des Inlandsprodukts in jeweiligen Preisen

a) Mrd.EUR

Konsumausgaben	1.625.7	1.644.5	1.684.9	798.8	845.7	816.4	868.5
Private Haushalte 2)	1.232.2	1.243.6	1.277.8	606.9	636.7	621.8	656.0
Staat	393.5	400.9	407.1	191.9	209.0	194.6	212.5
Anlageinvestitionen	416.3	400.1	410.3	190.6	209.5	194.8	215.5
Ausrüstungen und sonstige Anlagen	190.1	181.0	190.2	86.4	94.6	89.1	101.1
Bauten	226.2	219.1	220.1	104.2	114.9	105.7	114.4
Vorratsveränderungen 3)	-9.4	-8.6	-3.5	4.0	-12.6	6.7	-10.2
Inländische Verwendung	2.032.6	2.035.9	2.091.7	993.3	1.042.6	1.017.9	1.073.8
Außenbeitrag	38.6	79.3	78.6	41.2	38.1	40.4	38.2
Exporte	726.9	745.8	795.0	365.6	380.1	384.9	410.2
Importe	688.3	666.5	716.4	324.4	342.0	344.5	372.0
Bruttoinlandsprodukt	2.071.2	2.115.2	2.170.3	1.034.5	1.080.7	1.058.3	1.112.0

b) Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

Konsumausgaben	3.0	1.2	2.5	0.8	1.5	2.2	2.7
Private Haushalte 2)	3.5	0.9	2.8	0.5	1.4	2.5	3.0
Staat	1.6	1.9	1.5	2.0	1.8	1.4	1.7
Anlageinvestitionen	-5.1	-3.9	2.5	-6.5	-1.4	2.2	2.8
Ausrüstungen und sonstige Anlagen	-4.3	-4.8	5.1	-8.0	-1.6	3.2	6.8
Bauten	-5.8	-3.2	0.5	-5.2	-1.2	1.4	-0.4
Inländische Verwendung	0.5	0.2	2.7	-1.0	1.3	2.5	3.0
Exporte	6.1	2.6	6.6	0.5	4.7	5.3	7.9
Importe	1.6	-3.2	7.5	-6.7	0.4	6.2	8.8
Bruttoinlandsprodukt	2.0	2.1	2.6	1.5	2.7	2.3	2.9

3. Verwendung des Inlandsprodukts in Preisen von 1995

a) Mrd.EUR

Konsumausgaben	1.514.2	1.511.8	1.527.3	741.7	770.1	748.1	779.2
Private Haushalte 2)	1.131.6	1.125.6	1.138.3	550.4	575.2	555.5	582.8
Staat	382.6	386.3	389.0	191.4	194.9	192.6	196.4
Anlageinvestitionen	419.5	401.1	408.5	191.4	209.7	194.5	214.1
Ausrüstungen und sonstige Anlagen	191.8	181.1	188.6	86.7	94.4	88.7	99.9
Bauten	227.7	220.0	220.0	104.7	115.2	105.8	114.2
Vorratsveränderungen 3)	-15.2	-14.3	-7.4	-2.0	-12.3	1.7	-9.1
Inländische Verwendung	1.918.6	1.898.6	1.928.4	931.1	967.5	944.3	984.2
Außenbeitrag	62.2	89.9	88.6	46.6	43.3	45.3	43.4
Exporte	695.4	707.1	744.5	348.2	358.9	361.7	382.8
Importe	633.1	617.2	655.9	301.6	315.6	316.5	339.5
Bruttoinlandsprodukt	1.980.8	1.988.5	2.017.0	977.7	1.010.8	989.5	1.027.5
nachrichtlich:							
Bruttonationaleinkommen	1.966.9	1.973.7	2.004.5	968.8	1.005.0	981.8	1.022.8

b) Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

Konsumausgaben	1.3	-0.2	1.0	-0.6	0.3	0.9	1.2
Private Haushalte 2)	1.5	-0.5	1.1	-1.1	0.1	0.9	1.3
Staat	0.8	0.9	0.7	1.0	0.9	0.7	0.8
Anlageinvestitionen	-5.3	-4.4	1.9	-6.8	-2.1	1.6	2.1
Ausrüstungen und sonstige Anlagen	-4.4	-5.6	4.1	-8.7	-2.5	2.3	5.8
Bauten	-6.0	-3.4	0.0	-5.2	-1.7	1.0	-0.9
Inländische Verwendung	-0.8	-1.0	1.6	-2.2	0.1	1.4	1.7
Exporte	5.0	1.7	5.3	0.4	2.9	3.9	6.7
Importe	1.0	-2.5	6.3	-5.1	0.1	4.9	7.6
Bruttoinlandsprodukt	0.6	0.4	1.4	-0.4	1.1	1.2	1.7
nachrichtlich:							
Bruttonationaleinkommen	0.2	0.3	1.6	-0.6	1.2	1.3	1.8

noch: Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Vorausschätzung für die Jahre 2002 und 2003

Bundesrepublik Deutschland

	2001	2002	2003	2002		2003	
				1.Hj.	2.Hj.	1.Hj.	2.Hj.

4. Preisniveau der Verwendungsseite des Inlandsprodukts (1995=100)

Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

Private Konsumausgaben 2)	1.9	1.5	1.6	1.6	1.3	1.5	1.7
Konsumausgaben des Staates	0.8	0.9	0.8	1.0	0.9	0.8	0.9
Anlageinvestitionen	0.2	0.5	0.7	0.3	0.7	0.6	0.7
Ausrüstungen und sonstige Anlagen	0.1	0.9	0.9	0.7	1.0	0.8	1.0
Bauten	0.2	0.3	0.5	0.0	0.5	0.4	0.5
Exporte	1.0	0.9	1.2	0.1	1.7	1.3	1.2
Importe	0.6	-0.7	1.2	-1.7	0.3	1.2	1.1
Bruttoinlandsprodukt	1.4	1.7	1.2	1.9	1.6	1.1	1.2

5. Einkommensentstehung und -verteilung

a) Mrd.EUR

Primäreinkommen der privaten Haushalte 2)	1.582.8	1.596.6	1.649.1	780.7	815.8	802.7	846.4
Sozialbeiträge der Arbeitgeber	215.7	221.0	228.6	105.6	115.4	108.8	119.8
Bruttolöhne und -gehälter	904.6	918.7	944.1	429.9	488.8	440.2	503.9
Übrige Primäreinkommen 5)	462.4	456.9	476.4	245.2	211.7	253.7	222.8
Primäreinkommen der übrigen Sektoren	161.0	180.4	175.0	84.5	95.9	82.6	92.4
Nettonationaleinkommen (Primäreinkommen)	1.743.7	1.777.0	1.824.0	865.3	911.7	885.2	938.8
Abschreibungen	312.1	322.0	332.3	159.5	162.5	164.6	167.7
Bruttonationaleinkommen	2.055.8	2.098.9	2.156.3	1.024.7	1.074.2	1.049.8	1.106.5
nachrichtlich:							
Volkseinkommen	1.531.2	1.558.3	1.590.2	758.9	799.3	770.1	820.1
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	410.9	418.6	417.5	223.4	195.2	221.1	196.4
Arbeitnehmerentgelt	1.120.4	1.139.7	1.172.7	535.5	604.1	549.0	623.7

b) Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

Primäreinkommen der privaten Haushalte 2)	2.9	0.9	3.3	0.2	1.5	2.8	3.7
Sozialbeiträge der Arbeitgeber	1.1	2.4	3.4	1.7	3.1	3.0	3.8
Bruttolöhne und -gehälter	2.2	1.6	2.8	1.0	2.1	2.4	3.1
Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigten	1.9	2.1	2.9	1.5	2.7	2.8	3.0
Übrige Primäreinkommen 5)	5.4	-1.2	4.3	-1.7	-0.6	3.4	5.2
Primäreinkommen der übrigen Sektoren	-11.1	12.1	-3.0	8.9	15.0	-2.3	-3.6
Nettonationaleinkommen (Primäreinkommen)	1.5	1.9	2.6	1.0	2.8	2.3	3.0
Abschreibungen	3.2	3.2	3.2	2.9	3.4	3.2	3.2
Bruttonationaleinkommen	1.7	2.1	2.7	1.3	2.9	2.4	3.0
nachrichtlich:							
Volkseinkommen	1.5	1.8	2.0	1.2	2.3	1.5	2.6
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	0.2	1.9	-0.3	1.5	2.3	-1.0	0.6
Arbeitnehmerentgelt	1.9	1.7	2.9	1.1	2.3	2.5	3.2

6. Einkommen und Einkommensverwendung der privaten Haushalte 2)

a) Mrd.EUR

Masseneinkommen	940.2	956.4	970.4	456.5	499.9	461.5	508.9
Nettolöhne und -gehälter	593.1	598.7	608.4	278.7	320.0	281.8	326.6
Monetäre Sozialleistungen	418.5	430.7	436.5	214.0	216.8	216.8	219.8
abz. Abgaben auf soziale Leistungen, verbrauchsnahe Steuern 4)	71.4	73.0	74.5	36.2	36.9	37.0	37.5
Übrige Primäreinkommen 5)	462.4	456.9	476.4	245.2	211.7	253.7	222.8
Sonstige Transfers (Saldo) 6)	-46.7	-43.0	-44.0	-21.1	-21.9	-21.0	-23.0
Verfügbares Einkommen	1.355.9	1.370.3	1.402.8	680.6	689.6	694.2	708.6
Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche	14.3	14.7	15.0	6.9	7.8	7.0	8.0
Konsumausgaben	1.232.2	1.243.6	1.277.8	606.9	636.7	621.8	656.0
Sparen	138.1	141.4	140.0	80.7	60.7	79.4	60.6
Sparquote (%) 7)	10.1	10.2	9.9	11.7	8.7	11.3	8.5

b) Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

Masseneinkommen	3.1	1.7	1.5	1.4	2.0	1.1	1.8
Nettolöhne und -gehälter	3.5	0.9	1.6	0.6	1.3	1.1	2.1
Monetäre Sozialleistungen	2.3	2.9	1.3	2.6	3.2	1.3	1.4
abz. Abgaben auf soziale Leistungen, verbrauchsnahe Steuern 4)	2.7	2.3	2.1	2.1	2.6	2.4	1.8
Übrige Primäreinkommen 5)	5.4	-1.2	4.3	-1.7	-0.6	3.4	5.2
Verfügbares Einkommen	3.8	1.1	2.4	0.7	1.4	2.0	2.8
Konsumausgaben	3.5	0.9	2.8	0.5	1.4	2.5	3.0
Sparen	6.7	2.4	-1.0	2.9	1.7	-1.6	-0.2

noch: Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Vorausschätzung für die Jahre 2002 und 2003

Bundesrepublik Deutschland

	2001	2002	2003	2002		2003	
				1.Hj.	2.Hj.	1.Hj.	2.Hj.

7. Einnahmen und Ausgaben des Staates 8)

a) Mrd.EUR

Einnahmen							
Steuern	476.3	477.6	509.1	226.7	250.9	246.8	262.3
Sozialbeiträge	383.6	392.7	408.4	188.6	204.2	195.9	212.6
Vermögenseinkommen	18.9	20.0	18.2	13.4	6.5	12.3	5.9
Sonstige Transfers	14.3	14.6	15.0	6.5	8.1	6.6	8.4
Vermögenstransfers	8.4	8.0	8.2	3.9	4.1	4.1	4.2
Verkäufe	40.7	40.2	40.6	18.8	21.5	19.2	21.5
Sonstige Subventionen	0.9	0.9	1.0	0.4	0.6	0.4	0.6
Insgesamt	943.0	953.9	1.000.4	458.1	495.8	485.2	515.3
Ausgaben							
Vorleistungen 9)	239.4	244.9	249.3	118.0	127.0	120.2	129.1
Arbeitnehmerentgelt	164.9	166.4	168.3	77.7	88.7	78.4	90.0
Vermögenseinkommen (Zinsen)	67.8	69.2	72.1	34.5	34.7	35.9	36.2
Subventionen	33.8	31.8	30.7	14.5	17.2	14.2	16.5
Monetäre Sozialleistungen	390.5	407.2	412.6	202.3	204.8	204.9	207.7
Sonstige laufende Transfers	33.9	33.5	34.7	15.9	17.6	16.5	18.3
Vermögenstransfers	35.8	35.9	38.7	17.2	18.7	19.8	18.9
Bruttoinvestitionen	35.8	35.2	36.7	15.0	20.2	16.2	20.5
Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	-1.3	-1.4	-1.4	-0.6	-0.8	-0.6	-0.8
Insgesamt	1.000.5	1.022.6	1.041.6	494.4	528.1	505.4	536.2
Finanzierungssaldo	-57.5	-68.65	-41.2	-36.3	-32.4	-20.2	-20.9

b) Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

Einnahmen							
Steuern	-4.4	0.3	6.6	-4.0	4.5	8.9	4.5
Sozialbeiträge	1.3	2.4	4.0	1.8	3.0	3.9	4.1
Vermögenseinkommen	43.6	5.6	-8.8	8.6	-0.2	-8.3	-9.6
Sonstige Transfers	5.5	2.1	2.7	-3.7	7.3	1.4	3.8
Vermögenstransfers	2.7	-5.2	2.5	-13.7	4.6	3.8	1.2
Verkäufe	-0.1	-1.1	1.0	-2.1	-0.3	2.1	0.0
Sonstige Subventionen	-	-	-	-	-	-	-
Insgesamt	-1.1	1.2	4.9	-1.4	3.6	5.9	3.9
Ausgaben							
Vorleistungen 9)	2.9	2.3	1.8	2.1	2.5	1.9	1.7
Arbeitnehmerentgelt	-0.4	0.9	1.1	1.1	0.8	0.9	1.4
Vermögenseinkommen (Zinsen)	-0.5	2.0	4.2	2.4	1.6	4.1	4.3
Subventionen	-3.8	-6.2	-3.3	-7.3	-5.2	-2.2	-4.2
Monetäre Sozialleistungen	2.6	4.3	1.3	4.1	4.5	1.3	1.4
Sonstige laufende Transfers	-2.0	-1.2	3.6	-2.3	-0.3	3.4	3.8
Vermögenstransfers	19.8	0.1	7.9	2.9	-2.2	15.5	1.1
Bruttoinvestitionen	-1.6	-1.5	4.1	-3.8	0.2	7.8	1.4
Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	-	-	-	-	-	-	-
Insgesamt	7.5	2.2	1.9	2.2	2.2	2.2	1.5

1) Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1995 je Erwerbstätigenstunde.

2) Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck.

3) Einschließlich Nettozugang an Wertsachen.

4) Selbständigeneinkommen/Betriebsüberschuß sowie empfangene abzüglich geleistete Vermögenseinkommen.

5) Einschließlich verbrauchsnahe Steuern.

6) Empfangene abzüglich geleistete sonstige Transfers.

7) Sparen in % des verfügbaren Einkommens (einschließlich der Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche).

8) Gebietskörperschaften und Sozialversicherung.

9) Einschließlich sozialer Sachleistungen und sonstiger Produktionsabgaben.

Quellen:

Statistisches Bundesamt (Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen); Berechnungen der Institute; 2002 und 2003: Prognose der Institute.