

Erforderliche Haushaltskonsolidierung: Durch offizielle Berechnungen unterschätzt

Von Simon Junker

Deutschland ist auf einem guten Weg, seine Neuverschuldung schrittweise abzubauen. Das DIW erwartet bis 2012 eine Reduktion des Defizits auf ungefähr 23 Milliarden Euro. Dies gelingt vor allem, weil die Steuereinnahmen 2011 und 2012 sprudeln und die Sozialausgaben deutlich geringer ausfallen dürften. Das im Rahmen der Schuldenbremse ausschlaggebende strukturelle Defizit dagegen, das ebendiese konjunkturbedingten Effekte ausschaltet, dürfte nach Berechnungen des DIW Berlin mit 33 Milliarden Euro deutlich darüber liegen. Außerdem liegt diese DIW-Schätzung auch um 13 Milliarden höher als die der Europäischen Kommission, die vom Bundesfinanzministerium für die Haushaltsplanung verwendet wird. Diese Differenz muss durch zusätzliche Sparanstrengungen abgebaut werden.

Entscheidend für die Bestimmung des strukturellen Defizits ist die Schätzung des Trendwachstums, die allerdings unscharf ist und von methodischen Details abhängt. Wird das Trendwachstum zu hoch angesetzt, werden die notwendigen Sparerfordernisse unterschätzt. Den vorliegenden Berechnungen zufolge dürften die von der Europäischen Kommission veröffentlichten Werte des Trendwachstums zu hoch liegen. Die Politik sollte sich nicht auf den Zahlen aus Brüssel ausruhen, die die bisherigen Konsolidierungsbemühungen in ein zu positives Licht rücken. Stattdessen sind konsequent weitere Sparmaßnahmen anzustreben, die vorzugsweise 2011 und 2012 umgesetzt werden sollten: Derzeit sind die konjunkturellen Kräfte stark. Die Wirtschaft kann somit die Bremswirkungen durch staatliche Konsolidierung besser verdauen als in einigen Jahren, wenn die wirtschaftliche Lage – wie sich bereits abzeichnet – wieder abkühlt. Steuersenkungen sind nach Ansicht des DIW Berlin nicht angebracht.

Nach den Boomjahren 2010/2011 und dem voraussichtlich überdurchschnittlichen Wachstum auch im Jahr 2012 dürfte die Dynamik der deutschen Wirtschaft allmählich auf ein Tempo zurückfallen, das durch strukturelle Gegebenheiten vorgezeichnet ist. Dieses sogenannte Potentialwachstum speist sich aus der Ausweitung des Kapitalstocks, dem trendmäßigem Anstieg des Arbeitsvolumens und dem technologischen Fortschritt. Das Potentialwachstum kennzeichnet nicht nur den Pfad, auf dem die deutsche Wirtschaft mittelfristig wächst, es bildet vielmehr auch die gesetzlich festgelegte Bezugsgröße für die Schuldenbremse, also für die Höhe des ab 2016 für den Bund zulässigen Defizits. Es ist damit auch ein Maß für die bis dahin erforderlichen Sparbemühungen.

Nach den Regelungen der Schuldenbremse ist zur Berechnung des Produktionspotentials die Methode der Europäischen Kommission¹ maßgeblich, die ein deutlich höheres Potentialwachstum diagnostiziert als andere Studien nahelegen, beispielsweise die der Bundesbank.² Zu hoch angesetzte Wachstumsraten des Potentials eröffnen unter ansonsten gleichen Bedingungen zu hohe Verschuldungsspielräume. Die Konsolidierungserfordernisse werden folglich unterschätzt. Die vorliegende Berechnung des DIW Berlin unterscheidet sich von der Methode der Kommission durch eine abweichende Behandlung des Arbeitsvolumens.³ Die Ergebnisse zeigen, dass die von der Europäischen Kommission ausgewiesenen Wachstumsraten des Produktionspotentials vergleichsweise hoch ausfallen. Daher setzt die Methode der Kommission das strukturelle Haushaltsdefizit um knapp einen halben Prozentpunkt zu niedrig an. Das entspricht etwa 13 Milliarden

¹ Die Europäische Kommission stellt neben ausführlichen Informationen auch zur Berechnung notwendige Programme und Daten zur Verfügung, siehe circa.europa.eu/Public/irc/ecfin/outgaps/library. Zu den Ergebnissen der Europäischen Kommission vgl. Annual macro-economic database.

² Vgl. Deutsche Bundesbank (2011): Monatsbericht Juni 2011, 63. Jahrgang, Nr. 6.

³ Die Zahl der Erwerbstätigen wird entsprechend der zu verwendenden ILO-Erwerbslosenquote ebenfalls in Abgrenzung der ILO betrachtet, also nicht wie von der Kommission in Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Des Weiteren wird die Erwerbsneigung anhand von Altersgruppen bestimmt. Zur Ermittlung der strukturellen Erwerbslosenquote als weiterer Einflussgröße auf das Arbeitsvolumen wird ein alternatives Modell von der Bundesbank verwendet.

Euro, die nach Schätzungen des DIW Berlin zusätzlich eingespart werden müssten.

Potentialschätzung zeigt mittelfristige Wachstumsperspektiven auf

Das Konzept des Produktionspotentials dient dazu, die mittelfristigen Perspektiven einer Volkswirtschaft abzuschätzen. Dabei wird das Bruttoinlandsprodukt von Konjunkturschwankungen (zyklische Komponente) bereinigt. Es ist weit verbreitet, hierfür das Inlandsprodukt als Ergebnis der Faktoren Arbeit und Kapital sowie der Produktivität beider Faktoren (technologischer Fortschritt) darzustellen. Den Zusammenhang zwischen Inlandsprodukt und seinen drei Bestimmungsfaktoren stellt eine in der Literatur übliche Produktionsfunktion her. Die drei erklärenden Größen (Arbeit, Kapital und Produktivität) werden separat von zyklischen Einflüssen bereinigt und unter Verwendung der Produktionsfunktion zum Produktionspotential aggregiert.⁴

Die zugrunde liegende Produktionsfunktion unterstellt regelmäßig, dass Änderungen des Arbeitsvolumens zu etwa zwei Dritteln und Änderungen im Kapitalstock zu einem Drittel in die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts eingehen. Die (Faktor-) Produktivität, oft als technologischer Fortschritt bezeichnet, erklärt als Restgröße den verbleibenden Teil des Wachstums.

Für die Bereinigung der Produktivität schlägt die Europäische Kommission eine – in der Literatur verbreitete – Zerlegung in eine Trend- und eine zyklische Komponente vor. Neu ist jedoch, dass die zyklische Komponente in Bezug zur Kapitalintensität gesetzt wird. Dieser Zusammenhang ist motiviert durch die Beobachtung, dass Unternehmen in Phasen erhöhten Produktivitätswachstums versuchen, den kurzfristig nicht anpassbaren Kapitalstock durch eine intensivere (und in der Regel kostspieligere) Nutzung stärker in Anspruch zu nehmen.⁵ In der vorliegenden Untersuchung folgt das DIW Berlin dieser Methode.

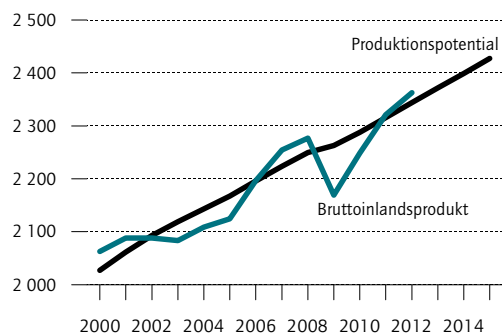
Deutsche Wirtschaft erreicht schon jetzt Normalauslastung

Nach unserer Analyse dürfte die deutsche Wirtschaft bereits 2011 die Normalauslastung überschreiten (Ab-

bildung 1). Die Europäische Kommission geht dagegen davon aus, dass die noch aus der Zeit der Krise stammende Unterauslastung selbst 2012 anhält. Ursächlich für die Diskrepanz ist die sehr hohe Trendwachstumsrate von bis zu 1,7 Prozent, die die Kommission für 2011 und 2012 errechnet. Nach Einschätzung des DIW Berlin dagegen dürfte die Trendrate mittelfristig lediglich gut 1,2 Prozent betragen (Abbildung 2, Tabelle).

Abbildung 1

Bruttoinlandsprodukt und Produktionspotential In Milliarden Euro, preisbereinigt



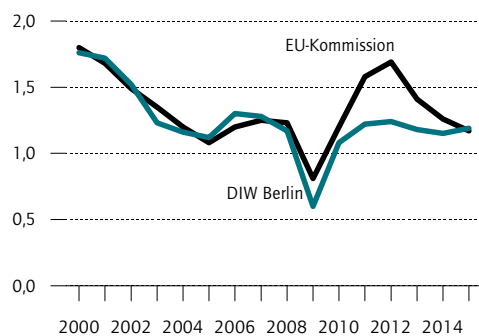
Quellen: Statistisches Bundesamt; Europäische Kommission; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Entgegen den Schätzungen der EU-Kommission dürfte die deutsche Wirtschaft bereits in diesem Jahr wieder überausgelastet sein.

Abbildung 2

Geschätztes Trendwachstum In Prozent



Quellen: Statistisches Bundesamt; Europäische Kommission; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Die Methode der EU-Kommission impliziert ein höheres Trendwachstum.

⁴ Beim Kapitalstock wird jedoch typischerweise davon ausgegangen, dass er stets in vollem Umfang zum Produktionspotential beiträgt, also keine zyklische Komponente aufweist.

⁵ Für eine ausführliche Dokumentation vgl. DAuria, F., Denis, C., Havik, K., Mc Morrow, K., Planas, C., Raciborski, R., Röger, W., Rossi, A. (2010): The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates and Output Gaps. Economic Papers 420.

Tabelle

Trendwachstumsrate und ihre Komponenten

In Prozent

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DIW Berlin									
Trendwachstumsrate	1,28	1,17	0,60	1,08	1,22	1,24	1,18	1,15	1,19
Wachstum des Kapitalstocks	0,49	0,52	0,28	0,39	0,54	0,59	0,53	0,50	0,47
Technischer Fortschritt	0,51	0,39	0,24	0,27	0,27	0,32	0,40	0,47	0,54
Veränderung des Arbeitsvolumens	0,28	0,26	0,08	0,41	0,40	0,34	0,25	0,18	0,17
Bevölkerungswachstum	0,06	-0,07	-0,08	-0,12	-0,03	0,02	-0,02	-0,02	-0,02
Veränderung der Erwerbsbeteiligung	0,24	0,21	0,18	0,37	0,26	0,17	0,18	0,10	0,09
Veränderung der Erwerbstätigenquote	0,17	0,28	0,09	0,24	0,24	0,19	0,13	0,15	0,15
Veränderung der Arbeitszeit	-0,19	-0,16	-0,12	-0,08	-0,06	-0,05	-0,04	-0,05	-0,05
Produktionslücke	1,39	1,21	-4,14	-1,72	0,24	0,77	-	-	-
Struktureller Finanzierungssaldo	-0,44	-0,49	-0,96	-2,42	-1,78	-1,24	-	-	-
Europäische Kommission									
Trendwachstumsrate	1,25	1,23	0,81	1,20	1,58	1,69	1,41	1,26	1,17
Wachstum des Kapitalstocks	0,49	0,52	0,28	0,47	0,57	0,64	0,61	0,54	0,48
Technischer Fortschritt	0,66	0,57	0,46	0,52	0,54	0,60	0,66	0,72	0,77
Veränderung des Arbeitsvolumens	0,10	0,14	0,07	0,21	0,46	0,44	0,14	0,01	-0,08
Produktionslücke	1,47	1,22	-4,33	-2,03	-1,06	-0,82	-	-	-
Struktureller Finanzierungssaldo	-0,48	-0,51	-0,84	-2,23	-1,45	-0,75	-	-	-

Quellen: Europäische Kommission; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Die Abweichungen beim Trendwachstum zu den Ergebnissen der Kommission resultieren vor allem aus der unterschiedlichen Behandlung des Arbeitseinsatzes. Das potenzielle Arbeitsvolumen setzt sich aus vier Faktoren zusammen: der Bevölkerungsentwicklung, der Erwerbsneigung, der Arbeitslosigkeit und der Pro-Kopf-Arbeitszeit.

Alterung der Gesellschaft vorerst noch keine Belastung

Die demografische Entwicklung wird oft als ausschlaggebender Faktor für die Änderung des Erwerbspersonenpotentials angeführt. In der Tat altert unsere Gesellschaft in den kommenden Jahren spürbar, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Erwerbstätigkeit: Mehr und mehr ältere Personen scheiden aus dem Erwerbsleben aus, ohne dass in gleicher Zahl jüngere Menschen in die Erwerbstätigkeit nachrücken. So sinkt die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bis zum Jahr 2015 schätzungsweise um 770 000 Personen, während die Zahl der über 65-Jährigen um 620 000 zunimmt.⁶ Auch unter den Personen im erwerbsfähigen Alter gibt es eine Verschiebung hin zu den Älteren: Die Zahl der in

Deutschland lebenden Menschen im Alter zwischen 15 und 54 Jahren wird bis zum Jahr 2015 voraussichtlich um 1,68 Millionen sinken, während die Zahl der 55- bis 64-Jährigen um fast denselben Wert steigt. Dementsprechend wird die Schrumpfung der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter die Wachstumsperspektiven künftig zwar dämpfen, der Effekt fällt aber in den nächsten Jahren (noch) sehr gering aus.

Ältere beteiligen sich stärker als bisher am Erwerbsleben

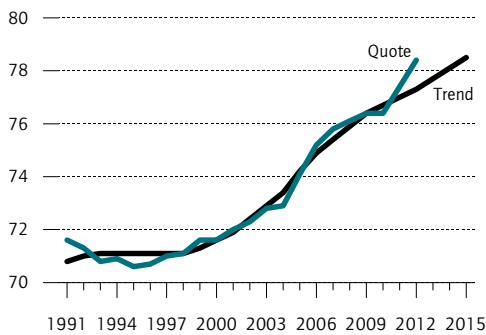
Eine weitaus wichtigere – gegenläufige – Rolle für die Entwicklung des Arbeitseinsatzes spielt die steigende Erwerbsneigung. Der Bevölkerungsanteil der Personen, die sich zur Teilnahme am Erwerbsleben entscheiden, die sogenannte Erwerbsquote, hat sich jedoch äußerst heterogen entwickelt. Für diese verhaltensbedingten Änderungen sind altersgruppenspezifische Anreize ausschlaggebend. So entscheiden sich beispielsweise immer mehr junge Menschen, ein Hochschulstudium aufzunehmen, was zum sinkenden Anteil von Menschen unter 30 Jahren im Erwerbsleben beiträgt. Auch entscheiden sich tendenziell mehr Menschen zu einem Studium, wenn die Arbeitsmarktlage vergleichsweise schwierig ist.

Der klare Anstieg der Erwerbsquote in den vergangenen Jahren ist getragen von der stärkeren Beteiligung von Frauen und vor allem älteren Menschen am Erwerbsle-

⁶ Wir verwenden die mittlere Variante der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes und hier den Durchschnitt aus Unter- und Obergrenze. Statistisches Bundesamt (2011): Online-Datenbank genesis.

Abbildung 3

Erwerbsquote der 15- bis 64-Jährigen
In Prozent



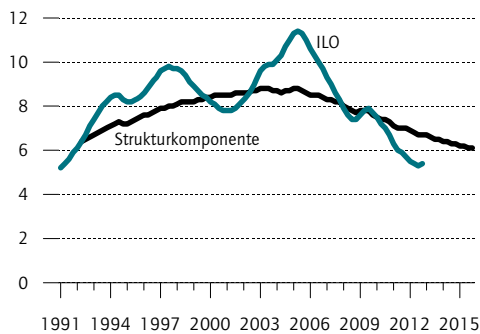
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Die Erwerbsquote steigt weiter; die aktuelle Entwicklung begünstigt sogar einen überdurchschnittlichen Anstieg.

Abbildung 4

Erwerbslosenquote und ihre strukturelle Komponente
In Prozent



Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesbank; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Die strukturelle Arbeitslosenquote setzt ihren Abwärtstrend fort; aktuell ist die Lage am Arbeitsmarkt überdurchschnittlich gut.

ben.⁷ Diese Entwicklung wird ausführlich in einem gesonderten Artikel beleuchtet, der auf die Ursachen dieses Anstiegs eingeht.⁸

⁷ Hier folgen wir der üblichen Begriffsbildung und verstehen unter älteren Menschen Personen im Alter von 55 Jahren und darüber.

⁸ Vgl. Brenke, K., Zimmermann, K. F. (2011): Ältere auf dem Arbeitsmarkt. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung Nr. 2/2011 (im Erscheinen).

Da sich die Erwerbsneigung in den einzelnen Altersstufen sehr unterschiedlich entwickelt, ist eine entsprechende Aufteilung zweckmäßig, um die Veränderung dieser Quote im Zeitablauf zu erfassen und für die kommenden Jahre fortzuschreiben (Kasten). Das Ergebnis für die Gruppe der Menschen im erwerbsfähigen Alter, die 15- bis 64-Jährigen, fasst Abbildung 3 zusammen. Die Erwerbsquote 2011 wie auch im Jahr 2012 ist – begünstigt durch die gute Konjunktur – höher als strukturell vorgegeben. Für die nachfolgenden Jahre ist entsprechend mit einem Tempoverlust zu rechnen, der zu einer Annäherung an den Trend führen wird.

Dagegen geht die Kommission davon aus, dass die kräftigen Anstiege der Erwerbsquote eine dauerhafte Veränderung darstellen. Dies schiebt entsprechend das geschätzte Trendwachstum noch stärker an, als es die Entwicklung in den einzelnen Altersgruppen erklären kann.

Rückgang der Arbeitslosigkeit setzt sich fort

Für das Arbeitsvolumen ist nicht das Erwerbspersonenpotential entscheidend: Vielmehr ist von diesem die Zahl derer abzuziehen, die aufgrund struktureller Gegebenheiten erwerbslos sind, also beispielsweise nicht aufgrund der schlechten Konjunktur. Auf die Bestimmung der strukturellen Erwerbslosenquote wird ebenfalls im Kasten näher eingegangen.

Bedingt durch den spürbaren Rückgang der Erwerbslosenquote 2010, der nach Einschätzung des DIW Berlin 2011 wie auch 2012 anhalten dürfte, folgt die geschätzte strukturelle Arbeitslosigkeit einem klaren Abwärtstrend (Abbildung 4). Auch die Kommissionsergebnisse zeigen einen deutlichen Rückgang der strukturellen Arbeitslosigkeit. Jedoch erfolgt der Rückgang größtenteils 2011 und 2012, anschließend schwächt sich die Verbesserung deutlich ab. In der Schätzung des DIW Berlin sinkt die strukturelle Arbeitslosigkeit mittelfristig auf annähernd denselben Wert, jedoch ist der Rückgang gleichmäßiger über die Zeit verteilt.⁹ Dies ist einer der Gründe für einen weniger stark schwankenden Verlauf der Trendwachstumsraten.

Abwärtsbewegung bei der Arbeitszeit verliert aktuell an Fahrt

Die letzte Bestimmungsgröße für das Arbeitsvolumen ist die Arbeitszeit pro Erwerbstätigen. Die Arbeitszeit weist seit der deutschen Wiedervereinigung einen kla-

⁹ Die Unterschiede können vor allem auf die verwendete Schätzmethode zurückgeführt werden. Die Berechnung des DIW Berlin orientiert sich an der Methode der Bundesbank.

Kasten

Details zur Berechnung des strukturellen Arbeitsvolumens

Um die gesamtwirtschaftliche Erwerbsquote zu bestimmen, benutzen wir die Daten des Mikrozensus, die bis 2009 vorliegen und eine Einteilung nach Geschlecht und verschiedenen Altersgruppen erlauben; wir verwenden die revidierte Fassung vom Juni 2011.¹ Insgesamt liegen die Erwerbsquoten für 22 Gruppen vor: Die elf Altersgruppen sind – beginnend bei der Gruppe der 15- bis unter 20-Jährigen – in Fünf-Jahres-Schritte bis 64 Jahre sowie die Gruppe der über 64-Jährigen eingeteilt. In jeder dieser Gruppen wird die Erwerbsquote zunächst mit einem üblichen statistischen Verfahren hinreichend lange verlängert und anschließend mit einem Filterverfahren um die konjunkturelle Komponente bereinigt.

Hierzu wird die Änderung einer Reihe (in Prozentpunkten) mit einem autoregressiven Prozess erster Ordnung fortgeschrieben und zum Wert des Vorjahres addiert. Eine Prognose für drei zusätzliche, über den mittleren Prognosehorizont hinausgehende Jahre ist sinnvoll, um den üblicherweise auftretenden Problemen mit Randpunkten bei der anschließenden Anwendung des Filterverfahrens entgegenzuwirken.

Auf diese Weise erhält man für jede der Gruppen eine Trenderwerbsquote, die zusammen mit der Bevölkerungsgröße der entsprechenden Gruppe die zugehörige Trenderwerbspersonenzahl ergibt. Zur Bestimmung der Bevölkerungsgröße einer nach Alter und Geschlecht eingegrenzten Gruppe verwenden wir für die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes Daten bis 2009 des Statistischen Bundesamtes, da diese unterteilt nach dem Lebensalter vorliegt. Für den anschließenden Zeitraum verwenden wir die Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (mittlere Variante, Durchschnitt aus Unter- und Obergrenze).

Die Summe über alle Gruppen des aufgegliederten Erwerbspersonenpotentials ergibt dann die gesamtwirtschaftliche Zahl der potenziell Erwerbstätigen. Diese wird der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter gegenübergestellt, um die gesamtwirtschaftliche Trenderwerbsquote zu erhalten.

Um die Zahl der Erwerbslosen in eine zyklische und eine strukturelle Komponente aufzuteilen, ist die ILO-Erwerbslosenquote ungeeignet, da sie ebenfalls den Konjunkturschwankungen unterworfen ist. Stattdessen wird die Erwerbslosenquote mittels statistischer Verfahren in eine strukturelle und eine zyklische Komponente zerlegt.

Das statistische Verfahren erhält dadurch eine ökonomische Bedeutung, dass die zyklische Komponente mit einem Inflationsmaß in Verbindung gebracht wird. Üblicherweise ist dies die Lohninflation, wie es die Europäische Kommission vorschlägt. Häufiger wird jedoch ein breiteres Inflationsmaß verwendet: Die vorliegenden Berechnungen folgen einem Modell, das die Bundesbank zur Bestimmung der strukturellen Arbeitslosigkeit vorgeschlagen hat und den Deflator des Bruttoinlandsprodukts als Preismaß zugrunde legt.² Abweichend von der Analyse der Bundesbank betrachten wir nur den Zeitraum seit der deutschen Wiedervereinigung. Vieles spricht ohnehin dafür, dass die Wiedervereinigung zu strukturellen Brüchen geführt hat, was eine getrennte Betrachtung dieser Periode nahelegt.

Um die durchschnittliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen von zyklischen Schwankungen zu bereinigen, folgen wir der Methode der Kommission, die analog zur Glättung der Erwerbsquoten verläuft.

¹ Statistisches Bundesamt (2011): Fachserie 1, Reihe 4.1.1; revidierte Fassung vom Juni 2011.

² Kajuth, F. (2010): NAIRU Estimates for Germany: New Evidence on the Inflation-Unemployment Trade-Off. Bundesbank Discussion Paper Series 1: Economic Studies, Nr. 19/2010.

ren Abwärtstrend auf (Abbildung 5). Hierin spiegelt sich die allgemeine Tendenz zur Reduzierung der Wochenarbeitszeit wider, wie sie etwa in der Einführung der 40-Stunden-Woche Anfang der 90er Jahre zum Ausdruck kam, aber auch die Zunahme von Teilzeittätigkeit.

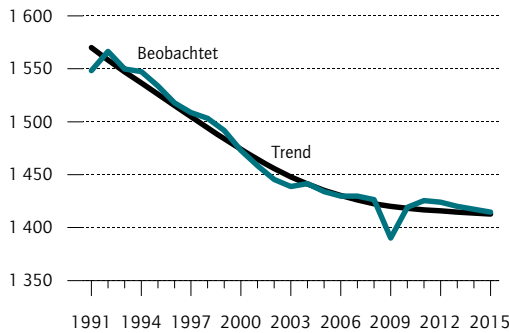
Im Krisenjahr 2009 sind die Stunden pro Erwerbstätigen erheblich zurückgefahren worden. Zu einem großen Teil lag dies an dem massiven Einsatz von Kurzarbeit, aber auch an dem Abbau von in den Vorkrisenjahren aufgebauten Arbeitszeitkonten und dem krisenbedingt geringen Aufbau neuer Überstunden. Dies hat sich mit

dem Einsetzen des kräftigen Aufholwachstums bereits im Winterhalbjahr 2009/2010 umgekehrt und dürfte auch 2011 noch zu steigender Arbeitszeit führen. Bedingt durch die Lage der Feiertage wird die Arbeitszeit trotz anhaltend kräftiger Konjunktur 2012 nicht weiter ausgedehnt.¹⁰ Im Prognosezeitraum wird die Arbeitszeit jedoch konjunkturell bedingt über dem Trendwert liegen, sich diesem aber allmählich annähern.

¹⁰ 2012 gibt es drei Arbeitstage weniger als 2011. Die Unternehmen dürften zwar versuchen, dies durch Mehrarbeit zu kompensieren. Vollständig ausgeglichen wurden fehlende Arbeitstage in der Vergangenheit in der Regel nicht, so dass es 2012 zu einem leichten Rückgang der Arbeitszeit kommen wird.

Abbildung 5

Pro-Kopf-Arbeitszeit
Stunden pro Jahr



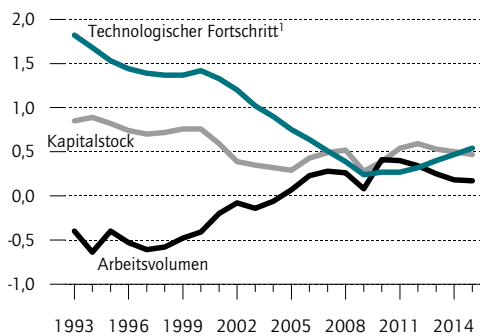
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Durch die Erholung von Kurzarbeit und anderen Maßnahmen während der Krise liegt die Arbeitszeit über dem Trend.

Abbildung 6

Beiträge von Arbeit, Kapital und Produktivität zum Trendwachstum
In Prozentpunkten



1 Totale Faktorproduktivität.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Europäische Kommission; Bundesbank; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Strukturelle Verbesserungen führen zur Ausweitung des Arbeitsvolumens; das Produktivitätswachstum hat seine Talfahrt wohl beendet.

Steigender Arbeitseinsatz stützt das Trendwachstum

Das strukturelle Arbeitsvolumen ergibt sich als Produkt der zuvor berechneten strukturellen Erwerbstätigenzahl und der strukturellen Arbeitszeit. Der Arbeitseinsatz hat sich jüngst zu einem Faktor gewandelt, der das Trend-

wachstum der deutschen Wirtschaft stützt und von dem auch mittelfristig tragende Impulse ausgehen werden. Der Aufwärtstrend des Arbeitsvolumens wird somit fortgesetzt (Abbildung 6). Dabei dürfte der stärkste Ausschlag in den Boomjahren 2010/2011 liegen. Das liegt daran, dass während der Krise vor allem bei der strukturellen Erwerbslosenquote kaum Fortschritte erzielt wurden, die nun nachgeholt werden. In den folgenden Jahren wird sich der Beitrag des Arbeitsvolumens auf einem leicht positiven Niveau einpendeln. Treibende Faktoren sind dabei seit 2004 die deutlich steigende strukturelle Erwerbsquote und die strukturelle Verbesserung am Arbeitsmarkt, die sich in einer sinkenden strukturellen Erwerbslosenquote widerspiegelt. Die Schwere der Rezession 2008/2009 hat zwar sowohl bei der Erwerbsquote als auch bei der strukturellen Arbeitslosigkeit zu einem Aussetzen des Trends geführt, aber bereits 2010 und auch 2011 dürften dafür Aufholeffekte zu etwas höheren beziehungsweise niedrigeren Werten führen. Zwar dämpft die demografische Entwicklung die Wachstumsaussichten der deutschen Wirtschaft, aber der Gegenwind von dieser Seite bleibt äußerst moderat. Etwas mehr bremst der anhaltende Trend zur Reduzierung der Arbeitszeit.

Rege Investitionstätigkeit bringt Kapital auf Vorkrisenkurs

Der Kapitalstock ist so groß, dass er von Schwankungen bei der Investitionstätigkeit üblicherweise nur geringfügig betroffen ist. Entsprechend ändert sich die Bedeutung des Kapitalstocks für das Trendwachstum im Zeitablauf nur wenig. Ausnahmen bilden schwere Rezessionen und sehr kräftige Ausweitungen der Investitionen in Boomjahren. Dementsprechend ist der Beitrag des Kapitalstocks zum Trendwachstum im Krisenjahr 2009 niedriger ausgefallen als in den vorangegangenen Boomjahren, während das kräftige Aufholwachstum im Zeitraum 2010 bis 2012 zu einem etwas höheren Wert führt. Mittelfristig wird sich der Beitrag des Kapitalstocks auf den durchschnittlichen Vorkrisenwert einpendeln (Abbildung 6).

Produktivität zieht leicht an

Die Faktorproduktivität dürfte sich – entgegen dem seit der Jahrtausendwende anhaltenden Abwärtstrend – wieder erholen. Mittelfristig wird der technologische Fortschritt folglich wieder einen höheren Beitrag zum Trendwachstum liefern als die Faktoren Arbeit und Kapital, ohne jedoch an die wesentlich höheren Werte in den ersten anderthalb Dekaden nach der Wiedervereinigung heranzukommen.

Die Produktivität entwickelt sich nach der Kommissionsmethode erheblich besser als in der Schätzung des DIW Berlin. Der Unterschied rührt vor allem von einer unter-

schiedlichen Abgrenzung der Erwerbspersonen her: Da für die Untersuchung (sowohl in unserem Ansatz als auch bei der Methode der Kommission) die ILO-Erwerbslosenquote genutzt wird, sollte die Erwerbstätigenzahl ebenso auf derselben Datenquelle, dem Mikrozensus, basieren, wie in vorliegender Studie geschehen. Die von der Kommission genutzten Erwerbstätigenangaben in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung beruhen auf einer Vielzahl von Quellen, die auch mit Hilfe von Schätzungen zu einer Gesamtzahl verdichtet werden. Im Mikrozensus wird dagegen die Zahl der Erwerbstätigen wie auch die der Erwerbslosen direkt erfasst – und zwar durch eine Befragung einer sehr großen Stichprobe (ein Prozent der Bevölkerung). Im Ergebnis folgt ein anderer Verlauf des Arbeitsvolumens, sowohl vom Niveau her als auch von den Zuwächsen. Aufgrund der verwendeten Methode resultieren in beiden Fällen voneinander abweichende Verläufe des als Restgröße bestimmten technologischen Fortschritts (Abbildung 6).

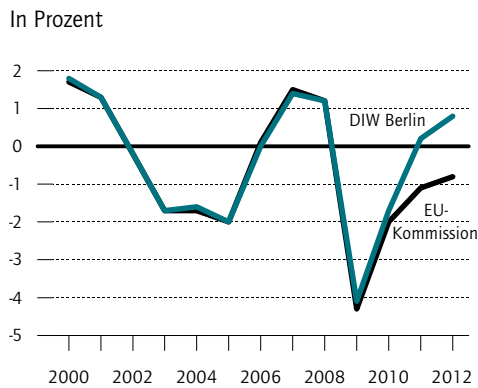
Starkes Wachstum schiebt Produktion über das Trendniveau

Insgesamt wird der Wachstumstrend in Deutschland 2011 weiter steigen und einen Wert von über 1,2 Prozent erreichen. Die deutsche Wirtschaft dürfte nach Einschätzungen des DIW Berlin mit einem Plus von 3,2 Prozent jedoch erheblich stärker wachsen.¹¹ Nachdem die Wirtschaft 2010 noch unterausgelastet war, reicht dieses kräftige Aufholwachstum nun aus, um die Normalauslastung leicht zu überschreiten. Auch für 2012 ist mit 1,8 Prozent ein Wachstum zu erwarten, das deutlich über der Trendrate liegt. Entsprechend baut sich die zyklische Überauslastung weiter aus (Abbildung 7).

Dagegen reichen selbst die gegenwärtig sehr hohen Zuwachsraten nicht aus, um die Unterauslastung, wie sie sich auf Grundlage der Kommissionmethode ergäbe, bis Ende 2012 abzubauen. Das geschätzte Trendwachstum ist – getrieben durch die unterstellten starken Zuwächse bei der Produktivität und der Erwerbstätigkeit – bei dieser Methode so kräftig, dass weitere Jahre überdurchschnittlichen Wachstums nötig sind, um die Wirtschaft wieder voll auszulasten. Angesichts der in der Industrie bereits seit dem Jahreswechsel wieder überdurchschnittlichen Kapazitätsauslastung, der zu erwartenden Lohnsteigerungen und der seit Monaten anziehenden Kerninflation erscheint eine anhaltende Unterauslastung allerdings nicht plausibel.

Abbildung 7

Die Produktionslücke des Produktionspotentials



Quellen: Statistisches Bundesamt; Europäische Kommission; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Bereits 2011 wird die Normalauslastung überschritten und 2012 die Produktionslücke deutlich ausgeweitet.

Überauslastung sollte zu stärkerer Konsolidierung führen

Die seit 2009 im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse sieht ab 2016 vor, dass der staatliche Finanzierungssaldo abgesehen von zyklischen Schwankungen ausgeglichen sein muss (für den Bundeshaushalt sind strukturelle Defizite in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts jedoch erlaubt). Verfehlungen in einem Jahr müssen in der Folge unter strengen Vorgaben rasch ausgeglichen werden. Inwieweit überhaupt im Bedarfsfall Abweichungen möglich sind, wird sich zeigen. Die US-Schuldenkrise verdeutlicht derzeit die hohen politischen Kosten, die mit der Aufweichung konstitutioneller Schuldengrenzen verbunden sind. Die Schuldenbremse tritt im Jahr 2016 in Kraft. Bis dahin muss der strukturelle Finanzierungssaldo abgebaut werden.

Für die im Rahmen der Schuldenbremse notwendigen Sporbemühungen ist die zyklische Auslastung der Wirtschaft entscheidend. In konjunkturell schlechten Zeiten muss der Staat höhere Sozialausgaben tätigen, etwa im Rahmen der Arbeitslosenversicherung. Entsprechend ist ein höheres Defizit normal und wird im Rahmen der Schuldenbremse auch zugelassen. Dagegen fallen in Boomphasen geringere monetäre Transfers an und die Steuereinnahmen sprudeln. Dies trifft derzeit zu, und dem Geist der Schuldenbremse folgend sollten diese konjunkturell günstigen Zeiten genutzt werden, um für spätere schlechtere Zeiten vorzusorgen.

Die Ergebnisse der vorliegenden Analyse zeigen, dass die deutsche Wirtschaft bereits 2011 – spätestens aber 2012 – die Normalauslastung überschreitet. Diese Auf-

¹¹ Fichtner, F., Junker, S., Bernoth, K., Brenke, K., Dreger, C., Große Steffen, C., Jochimsen, B., Mölders, F., Pijnenburg, K. (2011): Sommergrundlinien 2011. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 26-27/2011.

fassung vertritt beispielsweise auch die Bundesbank.¹² Das bedeutet, dass aufgrund der hervorragenden Konjunktur im Hinblick auf die Schuldenbremse bereits ein Haushaltsüberschuss erforderlich wäre. Nur die Tatsache, dass bis zur Einführung der Schuldenbremse noch eine Übergangsperiode läuft, ermöglicht überhaupt erst ein strukturelles Defizit, ohne dem Grundgesetz zu widersprechen.

Üblicherweise ist die Rückführung eines Defizits in konjunkturell guten Zeiten – wie wir sie vor allem 2011 erleben – einfacher, weil die konjunkturellen Kräfte die Bremswirkungen der Konsolidierung abfedern. Das zyklische Hoch dürfte in das Jahr 2011 fallen. Dementsprechend sollte auch die Konsolidierung vor allem in den Jahren 2011 und 2012 im Vergleich zu den folgenden Jahren relativ hoch ausfallen.

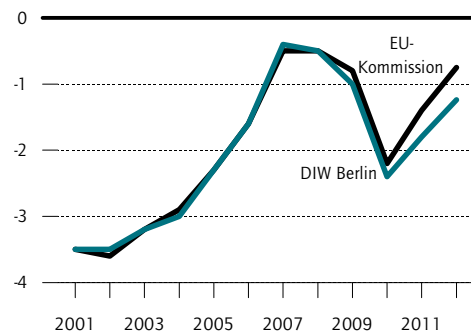
Basierend auf dem Unterschied zwischen Bruttoinlandsprodukt und Produktionspotential, der sogenannten Produktionslücke, lässt sich mit Hilfe der Budgetsensitivität das konjunkturell bedingte Defizit (beziehungsweise der Finanzierungssaldo) ableiten: Das zyklische Defizit entspricht in Deutschland absolut gesehen knapp der halben Produktionslücke. Die Differenz zum tatsächlichen Defizit stellt dann den strukturellen Finanzierungssaldo dar, der in Abbildung 8 widergegeben wird, wobei für die Jahre 2011 und 2012 die Prognose des DIW Berlin für das Defizit unterstellt wurde.¹³

Das strukturelle Defizit wird 2011 und 2012 wohl deutlich (von 2,4 Prozent 2010 über 1,8 auf 1,2 Prozent im Jahr 2012) abgebaut werden. Orientiert sich die Bewertung des Staatshaushaltes ausschließlich an den Ergebnissen der Europäischen Kommission, besteht jedoch die Gefahr, die bisherigen Konsolidierungserfolge zu überschätzen. Das strukturelle Defizit wird – den Ergebnissen der Europäischen Kommission folgend – um knapp einen halben Prozentpunkt zu niedrig angesetzt. Das entspricht 13 Milliarden Euro, die nach unseren Schätzungen zusätzlich eingespart werden müssen. Dies sollte besser im aktuell noch günstigen konjunkturellen Umfeld erfolgen als später – zumal sich ein schwächeres Wachstum der Weltwirtschaft bereits andeutet und damit auch schwächere Wachstumsperspek-

¹² Vgl. Deutsche Bundesbank (2011), a.a.O.
¹³ Fichtner u.a., a. a. O.

Abbildung 8

Struktureller Finanzierungssaldo
 In Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quellen: Statistisches Bundesamt; Europäische Kommission; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Nach dem erfolgreichen Abbau des Defizits hat die Krise tiefe Löcher in die Staatskasse gerissen.

tiven für die deutsche Wirtschaft. Steuersenkungen verbieten sich von selbst: Selbst wenn sie einen konjunkturellen Effekt hätten, würden sie nur zu einer weiteren Überauslastung führen.

Trotz der Unschärfe in den Ergebnissen ist die Bindung der Schuldenbremse an die einheitliche Methode der Kommission durchaus zu begrüßen. Denn dadurch nimmt die deutsche Politik von vornherein davon Abstand, im Bedarfsfall (allzu leicht) haushaltspolitische Gestaltungsmöglichkeiten zu nutzen, indem sie eigenmächtig die Berechnungsmethode anpasst.

Die Zahlen der Europäischen Kommission stellen eine Obergrenze des Defizits dar. Die vorliegenden Berechnungen des DIW Berlin deuten darauf hin, dass es sinnvoll sein kann, diese Grenze nicht voll auszuschöpfen. In der Anpassungsperiode gibt es zwar formal keine Grenzen, dafür aber die Maßgabe, die strukturellen Defizite bis Ende 2015 abzubauen. Beim Abbau des strukturellen Defizits ist die Politik bereits auf gutem Weg: Jedoch besteht die Gefahr, dass durch eine zu positive Einschätzung der Kommission in den derzeit konjunkturell guten Zeiten zu wenige Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung ergriffen werden.

Simon Junker ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | sjunker@diw.de

JEL: E24, E31, E32

Keywords: potential output, output gap, non-accelerating inflation rate of unemployment, participation rate, fiscal consolidation



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
www.diw.de
78. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Christian Dreger
Dr. Ferdinand Fichtner
PD Dr. Joachim R. Frick
Prof. Dr. Martin Gornig
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spielf
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Georg Weizsäcker, Ph.D.

Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert
Sabine Fiedler

Redaktion

Renate Bogdanovic
Dr. Frauke Braun
PD Dr. Elke Holst
Wolf-Peter Schill

Lektorat

Florian Walch

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 - 19 88 88, 14 Cent./min.
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Stabsabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.