



**2 | 2011**

64. Jg., 3.–4. KW, 28. Januar 2011

# ifo Schnelldienst

## Zur Diskussion gestellt

*Hartmut Egger und Daniel Etzel, Hagen Lesch, Holger Zemanek, Christoph Moser*

- Braucht Europa eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken?

## Forschungsergebnisse

*Alexander Eck, Johannes Steinbrecher und Christian Thater*

- Langfristige Projektion der Haushaltsentwicklung für den Freistaat Bayern

## Daten und Prognosen

*Wolfgang Nierhaus*

- Wirtschaftskonjunktur 2010: Prognose und Wirklichkeit

*Annette Weichselberger*

- Westdeutsche Industrie: Deutlicher Investitionsanstieg für 2011 geplant

## Im Blickpunkt

*Luise Röpke und Jana Lippelt*

- Kurz zum Klima: Sichere und umweltfreundliche Stromversorgung – ein Zielkonflikt?

*Erich Gluch*

- ifo Architektenumfrage: Geschäftsklima erneut etwas eingetrübt

**ifo Schnelldienst** ISSN 0018-974 X

Herausgeber: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.,  
Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,  
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn, Dr. Christa Hainz, Annette Marquardt, Dr. Chang Woon Nam,  
Dr. Gernot Nerb, Dr. Wolfgang Ochel.

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

### Zur Diskussion gestellt

#### Braucht Europa eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken?

3

In der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion wird häufig auf stärkeren Koordinierungsbedarf in der Lohnpolitik hingewiesen. Nach Ansicht von *Hartmut Egger* und *Daniel Etzel*, Universität Bayreuth, sind eine stärkere Koordinierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und eine kritische Debatte über gemeinsame arbeitsmarktpolitische Ziele innerhalb der Europäischen Union grundsätzlich sinnvoll. Allerdings können Regelungen in diesem Bereich jeweils nur unter Berücksichtigung der vorherrschenden Tarifautonomie getroffen werden. Ob aber eine derartige Koordination auch die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt erhöhen könne, sei bisher nicht Gegenstand der wissenschaftlichen Untersuchung gewesen. *Hagen Lesch*, Institut der deutschen Wirtschaft, hält eine Korrektur der Lohnstückkosten der Defizitländer relativ zu denen der Überschussländer für sinnvoll, um die Leistungsbilanzungleichgewichte abzubauen. Eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken könnte diesen Prozess beschleunigen. Es bestehe derzeit aber weder ein Koordinationsanreiz noch eine allgemein akzeptierte Koordinationsregel. *Holger Zemanek*, Universität Leipzig, lehnt eine direkte bzw. supranationale Koordinierung der Lohnpolitik ab. Ein europäischer Konsens, dass Lohnsteigerungen nicht das Produktivitätswachstum übersteigen sollten, sei aber zu begrüßen. Die europaweit restriktiven Fiskalpolitiken sowie die lohnpolitische Stabilität Deutschlands stellen, seiner Meinung nach, aber bereits eine marktwirtschaftliche, indirekte Koordinierung der Lohnpolitiken in Europa dar. Auch *Christoph Moser*, ETH Zürich, findet eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitik in Europa nicht förderlich für den Abbau der innereuropäischen Ungleichgewichte.

### Forschungsergebnisse

#### Langfristige Projektion der Haushaltsentwicklung für den Freistaat Bayern bis zum Jahr 2020

16

*Alexander Eck, Johannes Steinbrecher und Christian Thater*

Vor dem Hintergrund der Unsicherheit über die weitere Einnahmen- und Ausgabenentwicklung im Freistaat Bayern hat die Dresdner Niederlassung des ifo Instituts für das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie eine Studie zum Thema Haushaltskonsolidierung, Infrastruktur und Standortwettbewerb erstellt, deren zentrale Ergebnisse in dem vorliegenden Beitrag zusammengefasst sind. Dabei wurden die Daten an die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung vom November 2010 angepasst. Es zeigt sich, dass bei den zugrundeliegenden Annahmen zur Einnahmen- und Ausgabenentwicklung bis zum Jahr 2014 ein vollständig ausgeglichener Haushalt erzielt werden kann. Gleichwohl muss berücksichtigt werden, dass in der langfristigen Projektion keine weiteren konjunkturellen Effekte enthalten sind. Ausgehend von einem langfristigen Trendwachstum, sind demnach weder Boomphasen noch weitere Rezessionen einkalkuliert. Auch sind beispielsweise keine weiteren Haftungsfälle für Ausfälle der BayernLB oder sonstige Belastungen in der Projektion implementiert. Allerdings werden auch keine intensivierten Konsolidierungsmaßnahmen unterstellt, die über die aktuell gültigen Reformansätze hinausgehen. Jedoch zeigt bereits diese einfache Projektion, dass in den nächsten Jahren ein gewisser Konsolidierungsbedarf auf den Freistaat Bayern zukommen kann. Deshalb sollte auch weiterhin eine nachhaltige Wirtschafts- und Haushaltspolitik verfolgt werden.

### Daten und Prognosen

#### Wirtschaftskonjunktur 2010: Prognose und Wirklichkeit

22

*Wolfgang Nierhaus*

Im folgenden Beitrag werden für das abgelaufene Jahr die Gründe für aufgetretene Differenzen zwischen Prognose und Wirklichkeit diskutiert. Angesichts der Größenordnung der weltwirtschaftlichen Verwerfungen, die durch die globale Fi-

nanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 ausgelöst wurden, sind Wirtschaftsprognosen an ihre Grenzen gestoßen, größere Prognoserevisionen und Prognosefehler als sonst üblich waren die Folge. Für die Dimension und den zeitlichen Ablauf des Wirtschaftseinbruchs in Deutschland und die sich anschließende rasche konjunkturelle Erholung gab es schlichtweg keine Erfahrungen, die für die Prognose systematisch hätten ausgewertet können. So verlief die Wirtschaftsentwicklung im Jahr 2010 deutlich besser, als in der ifo Dezemberprognose 2009 prognostiziert worden war. Zwar hatte das ifo Institut den Rückfall in eine erneute Rezession ausgeschlossen und im Vergleich zur noch deutlich pessimistischer gehaltenen Gemeinschaftsdiagnose von Oktober 2009 die Wachstumsrate für die gesamtwirtschaftliche Produktion in Deutschland bereits um 0,5 Prozentpunkte auf 1,7% angehoben. Mit einer derart durchgreifenden konjunkturellen Erholung, die in einen starken Aufschwung mündete, ist aber nicht gerechnet worden.

### **Westdeutsche Industrie: Deutlicher Investitionsanstieg für 2011 geplant**

26

*Annette Weichselberger*

Nach den neuesten Ergebnissen des ifo Investitionstests haben die Industrieunternehmen in Westdeutschland im Jahr 2010 gut 38 Mrd. Euro in neue Bauten und Ausrüstungen investiert. Dies entspricht einem Zuwachs von knapp 3%. Aufgrund nahezu stabiler Preise für Investitionsgüter liegt der reale Anstieg bei gut 3%. Angesichts guter Absatzerwartungen sind die Investitionspläne der Unternehmen für 2011 überwiegend nach oben gerichtet. Nach den Meldungen der Unternehmen ist im westdeutschen Verarbeitenden Gewerbe in diesem Jahr eine deutliche Investitionserhöhung von nominal 9% (real: + 10%) zu erwarten. Vor allem die größeren Unternehmen wollen ihre Investitionsausgaben erhöhen, die kleineren Unternehmen haben hingegen ihre Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter schon im letzten Jahr kräftig aufgestockt. Wie im Vorjahr wollen die westdeutschen Industrieunternehmen in diesem Jahr an erster Stelle in Ersatzbeschaffungen investieren. Allerdings verliert dieses Investitionsmotiv zugunsten von Erweiterungsinvestitionen etwas an Gewicht. In den Planungen für 2011 liegt der Anteil der Erweiterungsmaßnahmen bei 27%.

## **Im Blickpunkt**

### **Kurz zum Klima: Sichere und umweltfreundliche Stromversorgung – ein Zielkonflikt?**

32

*Luise Röpke und Jana Lippelt*

Die Sicherheit der Stromversorgung ist ein zentrales energiepolitisches Ziel der Europäischen Union. Ein weiterer elementarer Baustein der europäischen Energiepolitik ist die Umweltverträglichkeit der Energieversorgung. Die 20-20-20-Klimaziele legen u.a. fest, dass der Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromproduktion auf 20% erhöht werden soll. Ein zentrales Problem der erneuerbaren Energien ist jedoch deren unsichere Verfügbarkeit. Daraus lässt sich ein Zielkonflikt zwischen zunehmend nachhaltiger Stromerzeugung und dem Niveau der Versorgungssicherheit ableiten. Der vorliegende Artikel befasst sich mit dem Zusammenspiel zwischen ökologischen und sicherheitstechnischen Aspekten der Stromversorgung in Europa.

### **ifo Architektenumfrage: Geschäftsklima erneut etwas eingetrübt**

35

*Erich Gluch*

Nach den Ergebnissen der vierteljährlichen Umfrage des ifo Instituts bei den freischaffenden Architekten hat sich das Geschäftsklima zu Beginn des vierten Quartals 2010 erneut etwas eingetrübt. Es kann aber weiterhin als gut bezeichnet werden. Zu Beginn des Berichtsquartals überwogen bei den befragten Architekten die positiven Urteile zur Geschäftslage. Die Perspektiven trübten sich erneut ein.

Ist eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken der Euroländer sinnvoll, um große Ungleichgewichte im innereuropäischen Handel zu vermeiden?

## Koordinierung nationaler Lohnpolitik – ein Kochrezept für die europäische Wirtschaftspolitik

In der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion zur Rolle nationaler Lohnpolitik in einem globalen Umfeld werden häufig verschiedene Argumente der wissenschaftlichen Diskussion vermischt, so dass es schwierig ist, saubere Lösungsansätze zu identifizieren. Insbesondere wird häufig nicht deutlich gemacht, welche Arten von makroökonomischen Konsequenzen im Zentrum der Betrachtung stehen. Ein Teil der vorgebrachten Argumente stellt auf die Rolle nationaler Lohnpolitik als Ursache für globale Ungleichgewichte in Form unausgeglichener Außenhandelsaldi und damit letztlich für die aktuelle Krise im Euroraum ab. Andere Argumente rücken mögliche Übertragungswirkungen von nationalen Arbeitsmarktpolitiken auf Beschäftigung und Löhne im Ausland in den Vordergrund. Die gegenwärtige, sehr emotional geführte Debatte zur Eurokrise lässt wenig Spielraum für eine differenzierte Betrachtung dieser Argumente. Die folgende Analyse hat daher zum Ziel, diese Lücke zu schließen und auf Grundlage vorhandener theoretischer und empirischer Erkenntnisse aus der Literatur die beiden Argumente einzuordnen und eine Einschätzung über eine stärkere Koordinierung nationaler Lohnpolitiken abzuleiten. Dabei wird auch der Spielraum einer solchen Koordinierung vor dem Hintergrund der praktisch in allen Industrienationen herrschenden Tarifautonomie angesprochen, während direkte Kosten einer Koordinierung nationaler Arbeitsmarktpolitiken z.B. auf europäischer Ebene unberücksichtigt bleiben.

## Bedeutung von Lohnstückkosten für globale Ungleichgewichte

Die unterschiedlichen und häufig von der tatsächlichen Produktivitätsentwicklung

entkoppelten Veränderungen der Lohnstückkosten werden in der aktuellen wirtschaftspolitischen Debatte mit Sorge betrachtet und als (Mit-)Auslöser für globale Ungleichgewichte gesehen. So warf die französische Wirtschafts- und Finanzministerin Christine Lagarde Deutschland vor, mittels einer moderaten Lohnpolitik bewusst seine Exporte auf Kosten der Handelspartner zu erhöhen. Dies sei ursächlich für die immer stärker ansteigenden Ungleichgewichte in den Außenhandelsaldi der einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und damit hauptverantwortlich für die Krise innerhalb Europas. Den (vorläufigen) Endpunkt der Diskussion setzte schließlich die Europäische Kommission mit ihren jüngsten Vorschlägen für eine umfassende Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Im Rahmen dieser Reformen soll der Kommission die Möglichkeit eingeräumt werden, in Zukunft auch die Fiskal- und Lohnpolitik der Mitgliedstaaten zu kontrollieren und diese gegebenenfalls unter Androhung von Sanktionen zu Änderungen zu bewegen.

Um die Konsequenzen derartiger Reformen abschätzen zu können, ist zunächst zu klären, ob eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken für einen Abbau globaler Ungleichgewichte überhaupt dienlich ist. Die empirische Literatur zeigt in diesem Zusammenhang, dass die relativen Lohnstückkosten mit den Außenhandelsaldi tatsächlich korreliert sind (vgl. Mongelli und Wyplosz 2009). Länder mit hohen Wachstumsraten bei den Lohnstückkosten weisen hohe Außenhandelsdefizite auf, Länder mit moderaten Wachstumsraten dagegen Außenhandelsüberschüsse. Allerdings bleibt unklar, in welche Richtung die Kausalität verläuft. Vor diesem Hintergrund ist es zwar schwierig, eine abschließende Beurteilung des



Hartmut Egger\*



Daniel Etzel\*\*

\* Prof. Dr. Hartmut Egger ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik, insb. Makroökonomie, der Universität Bayreuth.

\*\* Dipl.-Vw. Daniel Etzel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik, insb. Makroökonomie, der Universität Bayreuth.



Vorhabens der Europäischen Kommission vorzunehmen, zumindest kann die aktuelle Diskussion in diesem Bereich aber nicht als völlig irrelevant abgetan werden.

### **Spillover-Effekte nationaler Arbeitsmarktpolitiken**

Die ökonomische Theorie liefert keine abschließende Antwort auf die Frage, in welcher Form nationale Arbeitsmarktinstitutionen in einem globalen Kontext interagieren. Eine der ersten Arbeiten, die sich mit diesem Thema auseinandersetzt, ist Davis (1998). Er untersucht in einem Modell der klassischen Handelstheorie, aufbauend auf komparativen Vorteilen durch Unterschiede in der Faktorausstattung, perfektem Wettbewerb und homogenen Firmen, die Auswirkung eines Mindestlohns auf den Handelspartner. In diesem Modell führt die Senkung des Mindestlohns in einem kapitalreichen Land zu geringerer heimischer Arbeitslosigkeit, reduziert jedoch aufgrund internationalen Faktorpreisausgleichs die Löhne des Handelspartners. Umgekehrt würde die Erhöhung des Mindestlohns zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit im Inland und gleichzeitig zu einem Lohnanstieg im Ausland führen. Allgemeiner gesprochen bedeutet dies, dass Arbeitsmarktreformen, die zu einer Senkung des effektiven Lohnes führen (bspw. Hartz IV), zu Lasten der Arbeitnehmer des Handelspartners gehen. Diese Erkenntnisse unterstützen die These von Frau Lagarde, dass Deutschlands Lohnpolitik schädlich für seine Handelspartner ist – und zwar auch bei ausgeglichenen Außenhandelssaldi.

Gleichwohl gibt es berechtigte Zweifel an dieser Argumentation. Ein Blick in die Daten zeigt, dass Deutschlands Handel im Wesentlichen nicht inter-industrieller, sondern intra-industrieller Natur ist und somit zu einem überwiegenden Teil nicht durch komparative Kostenunterschiede erklärt werden kann. Dies gilt erst recht im Bezug auf den Handel mit den Euroländern. Daneben gibt es klare Evidenz dafür, dass eine positive Korrelation zwischen den Arbeitslosenquoten einzelner Länder besteht, d.h. ein Anstieg der heimischen Arbeitslosigkeit geht einher mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit im Partnerland. In Übereinstimmung mit diesem Bild kommen Felbermayr, Larch und Lechthaler (2009) in einer aktuellen empirischen Untersuchung zu dem Schluss, dass ausländische Arbeitsmarktverzerrungen die heimische Arbeitslosigkeit erhöhen. Zudem verstärkt eine größere Handelsoffenheit diesen Effekt. Demnach hat eine die Effizienz erhöhende Reform des Arbeitsmarkts nicht nur positive Auswirkungen auf die heimische Wirtschaft, sondern auch auf die Handelspartner. Egger, Egger und Markusen (2009) liefern hierfür eine plausible ökonomische Erklärung. Ihre Analyse basiert auf einem Modell der sogenannten »neuen neuen Handelstheorie« mit monopolistischem Wettbewerb und heterogenen Unternehmen. Als Arbeitsmarktunvollkommenheit unterstellen sie ähnlich wie Davis (1998) einen Mindestlohn. Wenn sich Firmen in ihrer Produktivität unterscheiden,

sorgt Handel nur noch für einen internationalen Ausgleich variabler Produktionskosten der *marginalen* Firma, nicht aber für einen Ausgleich der Kosten aller Unternehmen in der gesamten Ökonomie. Dies bedeutet, dass die vorherrschenden Mindestlöhne im Gegensatz zum Modell von Davis (1998) unterschiedlich hoch und in den einzelnen Ländern trotzdem bindend sein können, solange die Produktivitätsunterschiede diese Differenz ausgleichen. Die Arbeitnehmer im Ausland profitieren in einem solchen Rahmen aber nicht mehr zwangsläufig von einer Anhebung des Mindestlohns im Land des Handelspartners. Vielmehr kann bei Vorhandensein externer Skaleneffekte der ausländische Arbeitsmarkt negativ von der Anhebung des heimischen Mindestlohns betroffen sein, wodurch eine positive Korrelation von nationalen Arbeitslosenraten in einem internationalen Kontext erklärt werden kann.

Diese Einsichten stehen aber unter dem Vorbehalt, dass die kritische Diskussion über mögliche Spillover-Effekte von Arbeitsmarktinstitutionen noch relativ neu und lange nicht abgeschlossen ist. Daher sollte man bei der Formulierung konkreter wirtschaftspolitischer Empfehlungen entsprechend vorsichtig sein. Es ist jedoch unstrittig, dass eine immer stärker voranschreitende Handelsintegration neue Spielregeln für nationale Arbeitsmarktpolitiken erfordert. Eine stärkere Koordinierung nationaler Lohnpolitik auf europäischer Ebene scheint vor diesem Hintergrund durchaus überlegenswert. Allerdings kann eine solche Koordinierung nur dann sinnvoll ausgestaltet werden, wenn die Spillover-Effekte nationaler Arbeitsmarktinstitutionen auch wirklich verstanden sind. Beim gegenwärtigen Stand des Wissens müssen die von der Kommission angedachten Reformen daher eher kritisch betrachtet werden.

### **Spielraum für koordinierte Lohnpolitik bei herrschender Tarifautonomie**

Während staatliche Entscheidungsträger das Funktionieren nationaler Arbeitsmärkte durch institutionelle Rahmenbedingungen sicherstellen, werden die konkreten Lohnentwicklungen in den einzelnen Ländern typischerweise nicht direkt durch Gesetze und Verordnungen bestimmt, sondern sind Ergebnis von Verhandlungen verschiedener Vertragspartner. Die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen werden dabei in der Regel durch Tarifparteien wahrgenommen, wie etwa den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in Deutschland. Die Verhandlungen selbst finden dann unter dem gesetzlichen Schutz der Tarifautonomie statt. Dies bedeutet, dass Verhandlungsergebnisse und damit die konkrete Lohnentwicklung nicht direkt staatlich gesteuert werden können. Andererseits ist der Staat selbst Arbeitgeber und kann daher versuchen, in seiner Rolle als Tarifpartner Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Lohnentwicklung zu nehmen. Diese Idee wurde kürzlich von Vertretern der Europäischen Kommission aufgegriffen. So kündigte die Kom-

mission in Person ihres Chefbeamten für Währungsfragen, Marco Buti, an, die Lohnpolitik über die Lohnverhandlungen und -abschlüsse im öffentlichen Dienst beeinflussen zu wollen. Demnach sollte von diesen Tarifverhandlungen eine Signalwirkung auf die anderen Branchen gesendet und eine Lenkung der Lohnpolitik erreicht werden.

Das Gelingen dieses Vorhabens erscheint jedoch ungewiss und hängt wesentlich davon ab, inwieweit die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst beispielhaft für andere Branchen sein können. Hier zeigt sich, dass abseits des öffentlichen Dienstes in praktisch allen Industrienationen der Zentralisierungsgrad in den Lohnverhandlungen über die letzten drei Jahrzehnte stark gesunken und immer mehr Länder zu betrieblichen Lösungen übergegangen sind (vgl. OECD 2004). Ein Grund für diese Entwicklung könnte in der Heterogenität der Unternehmen liegen. Es zeigt sich, dass selbst in sehr offenen Volkswirtschaften nur die produktivsten Unternehmen im Ausland aktiv sind, während die weniger produktiven ausschließlich den heimischen Markt bedienen. Das hat auch Auswirkungen auf die Lohnverhandlungen. Würde man diesen Firmenunterschieden nicht Rechnung tragen, müssten weniger produktive Unternehmen den gleichen Lohnsatz zahlen wie wesentlich produktivere Konkurrenten. Mittel- und langfristig könnte dies zu weiteren Firmenaustritten, steigender Arbeitslosigkeit und einem geringeren Pro-Kopf-Einkommen führen. Stärkere Integration verschärft vorhandene Interessenskonflikte zwischen produktiveren und weniger produktiven Unternehmen und kann daher zumindest einen Teil des Trends hin zu dezentraleren Verhandlungslösungen erklären.

Unternehmen sind in einer offenen Volkswirtschaft jedoch in einer wesentlich komfortableren Position als Gewerkschaften. Durch die Möglichkeit, ihre Produktion ganz oder teilweise ins Ausland zu verlagern, können Unternehmen aus ihrer Sicht bessere Lohnverhandlungsergebnisse durchsetzen (vgl. Eckel und Egger 2009). Einer Streikandrohung lokaler Gewerkschaften können multinationale Firmen gelassen entgegensehen, da sie die Möglichkeit haben, drohende Produktionsausfälle durch eine Mehrproduktion an ausländischen Standorten zu kompensieren. Dies verbessert die Verhandlungsposition der Firmen und führt ceteris paribus zu einem Rückgang der Löhne. Für die staatlichen Bediensteten ist diese Gefahr naturgemäß nicht gegeben, so dass das Vorhaben, über die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst eine Signalwirkung zu erzielen, wenig erfolversprechend scheint.

## Fazit

In der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion wird häufig auf den Bedarf einer stärkeren Koordinierung in der Lohnpolitik hingewiesen. Während dies sowohl aus Sicht der internationalen Makroökonomik zum Abbau globaler Ungleich-

gewichte als auch aus Sicht der statischen Handelstheorie zur Vermeidung negativer Spillover-Effekte durchaus gerechtfertigt erscheint, so besteht gleichwohl die Gefahr, dass durch schnelle und wenig durchdachte Reformversuche die Situation kaum verbessert und im schlimmsten Fall noch verschlechtert wird. Insbesondere gibt der Vorwurf, Deutschland sei durch seine zurückhaltende Lohnpolitik der letzten Jahre mitverantwortlich für die negative Entwicklung in anderen europäischen Ländern, Anlass zur Sorge, dass die politischen Entscheidungsträger lediglich versuchen, von den Versäumnissen in der eigenen Politik abzulenken, indem rasch ein Schuldiger für die vorhandenen Probleme benannt wird. Grundsätzlich ist es wohl kaum zu rechtfertigen, dass eine notwendige Deregulierung des deutschen Arbeitsmarkts nur deshalb nicht stattfinden kann, weil andere Länder ihren Arbeitsmarkt bei allen vorhandenen Problemen nicht reformieren möchten. Gleichzeitig müssen sich in einer offenen Volkswirtschaft aber politische Entscheidungsträger stets vor Augen führen, dass wirtschaftspolitische Maßnahmen auch Auswirkungen auf die Handelspartner haben.

Während eine stärkere Koordinierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und eine kritische Debatte über gemeinsame arbeitsmarktpolitische Ziele innerhalb der Europäischen Union grundsätzlich sinnvoll sind, können Regelungen in diesem Bereich jeweils nur unter Berücksichtigung der vorherrschenden Tarifautonomie getroffen werden. Dies schränkt die Möglichkeiten politischer Entscheidungsträger, die Lohnhöhe direkt steuern zu können, stark ein. Ob und inwieweit auch die Tarifpartner mit institutionellen Reformen auf die veränderten Rahmenbedingungen in einem globalen Umfeld reagieren werden, ist bisher unklar. Insbesondere aus Sicht der Gewerkschaften schiene hier eine stärkere internationale Koordination durchaus sinnvoll, um die eigene Verhandlungsposition gegenüber multinationalen Unternehmen zu verbessern und den negativen Anpassungsdruck auf die Löhne durch Produktionsverlagerungen zu dämpfen. Ob eine derartige Koordination aber auch die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt erhöhen kann, war bisher nicht Gegenstand der wissenschaftlichen Untersuchung.

## Literatur

- Davis, D. (1998), »Does European Unemployment Prop Up American Wages? National Labor Markets and Global Trade«, *American Economic Review* 88(3), 478–494.
- Eckel, C. und H. Egger (2009), »Wage Bargaining and Multinational Firms«, *Journal of International Economics* 77(2), 206–214.
- Egger, H., P. Egger und J. Markusen (2009), »International Welfare and Employment Linkages Arising From Minimum Wages«, NBER Working Paper 15196.
- Felbermayr, G., M. Larch und W. Lechthaler (2009), »Unemployment in an Interdependent World«, CESifo Working Paper 2788.
- Mongelli, F.P. und C. Wyplosz (2009), »Unfulfilled Threats and Unexpected Challenges«, in: B. Mackowiak, F.P. Mongelli, G. Noblet und F. Smeets (Hrsg.), *The Euro at Ten – Lessons and Challenges*, European Central Bank, Frankfurt am Main, 24–57.
- OECD (2004), *OECD Employment Outlook*, OECD, Paris.



Hagen Lesch\*

## Braucht Europa eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken?

Schon im Vorfeld der Einführung einer Gemeinschaftswährung in Europa wurde heftig diskutiert, ob eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken notwendig sei (zur Diskussion in Deutschland siehe Wissenschaftlicher Beirat 1989; Flassbeck 1992; Fröhlich et al. 1994; Busch 1994; Lesch 1995; Dohse und Krieger-Boden 1998; Horn et al. 1999). Dabei wurde befürchtet, dass Lohndumping als Mittel gegen eine nationale Rezession und gegen einen Anstieg der Arbeitslosigkeit eingesetzt werde. Die Folge sei eine Abwärtsspirale bei den Löhnen (Lohnsenkungswettbewerb), die die private Konsumnachfrage schwäche und damit das Wirtschaftswachstum dämpfe. Eine EU-weite Koordinierung der Lohnpolitik solle diese Abwärtsspirale bei den Löhnen verhindern. In eine ganz andere Richtung ging die Sorge vor der »Sprengkraft eines europäischen Lohnkartells« (Flassbeck 1992). So wurde befürchtet, dass Länder mit niedrigem Lohnniveau zu einer expansiven Lohnpolitik übergehen könnten, um die Einkommensverhältnisse in der Währungszone möglichst schnell anzugleichen. Rücksicht auf negative Beschäftigungsfolgen müssten sie dabei nicht nehmen, weil sie auf Ausgleichszahlungen aus den EU-Fördertöpfen vertrauten. Schließlich wurde im Kontext der Diskussion über optimale Währungsräume davor gewarnt, dass divergierende nationale Lohnpolitiken zu Verschiebungen der relativen Wettbewerbspositionen führen, die sich in einer Währungsunion nicht mehr über Wechselkursanpassungen ausgleichen lassen (vgl. z.B. Wissenschaftlicher Beirat 1989; Eichengreen 1990). Länder mit einer expansiven Lohnpolitik würden real aufwerten und an Wettbewerbsfähigkeit verlieren, so dass Leistungsbilanzungleichgewichte verfestigt oder verstärkt würden.

\* Dr. Hagen Lesch ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

## Divergente Lohnstückkostenentwicklung

Ein Blick auf die nationalen Lohnpolitiken zeigt, dass es seit 2000 weder zu einem allgemeinen Lohnsenkungswettbewerb noch zu dem befürchteten Lohnkartell gekommen ist (vgl. Lesch 2008). Beurteilt man die Lohnentwicklung anhand der relativen Lohnstückkostenentwicklung, die die nationalen (nominalen) Lohnstückkosten in Relation zur (nominalen) Lohnstückkostenentwicklung der Eurozone insgesamt setzt, zeigt sich innerhalb der Eurozone aber ein hohes Maß an lohnpolitischer Divergenz (vgl. Tab. 1). Das gilt nicht nur in der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung, sondern auch für das Verarbeitende Gewerbe, das vielfach handelbare Güter herstellt und daher unter einem besonderen internationalen Wettbewerbsdruck steht. Es gibt Länder, deren Lohnstückkosten sich relativ stark verschlechtert haben. Hierzu gehören in der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung vor allem Griechenland, Italien und Spanien. In diesen Ländern nahmen die Lohnstückkosten zwischen 2000 und 2009 zwischen 9,7 und 13,8% stärker zu als in der Währungszone insgesamt. Langsamer stiegen die Lohnstückkosten in Deutschland und Österreich.

Lohnpolitische Divergenz hat Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit. Wo die Lohnstückkosten relativ schneller steigen, kommt dies einer realen Aufwertung gleich. Gilt dies nicht nur für die Gesamtwirtschaft, sondern auch für Wirtschaftszweige mit handelbaren Gütern, verschlechtert sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Der Blick auf die relativen Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe zeigt: In Spanien, Portugal, Italien und Griechenland sind die Lohnstückkosten deutlich stärker angestiegen als im Durchschnitt. In diesen Ländern besteht zudem ein Leistungsbilanzdefizit. Ähnliches gilt für einige kleine Volkswirtschaften, die der Eurozone erst später beigetreten sind. Zudem resultieren aus den realen Aufwertungen Wachstumsdifferenzen, die eine ungleiche Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen zur Folge haben (vgl. Dullien und Fritsche 2007). Dies stellt die europäische Geldpolitik vor das Dilemma, die sich heterogen entwickelnden Mitgliedstaaten mit einer angemessenen Geld- und Zinspolitik versorgen zu müssen.

## Vorteile einer Koordinierung

Länder, die anhaltend hohe Leistungsbilanzdefizite haben, sind auf Kapitalzuflüsse angewiesen. Deshalb nimmt mit Dauer und Umfang des Leistungsbilanzdefizits auch die Auslandsverschuldung des betroffenen Landes zu. Dadurch kann langfristig die finanzielle Solidität der Länder sinken, was wiederum die Finanzierung der Leistungsbilanzdefizite erschwert. Ein solches Risiko lässt sich vermeiden, indem die Defizitländer ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit verbessern und ihre Leistungsbilanz ausgleichen. Anhaltende Leistungsbilanzdefizite sind natürlich nicht allein das Er-



**Tab. 1**  
**Relative Lohnstückkosten und Leistungsbilanzen in der Eurozone**

	Relative Lohnstückkosten <sup>a)</sup> (Veränderung in %) Gesamtwirtschaft	Relative Lohnstückkosten <sup>a)</sup> (Veränderung in %) Verarbeitendes Gewerbe	Leistungsbilanzsaldo (2009; in % des BIP)
Belgien	3,0	14,6 <sup>b)</sup>	2,0
Deutschland	- 11,5	- 2,3	5,0
Estland	51,1	31,9	4,5
Finnland	4,9	- 15,6	1,3
Frankreich	1,6 <sup>b)</sup>	3,3 <sup>b)</sup>	- 2,9
Griechenland	13,8	30,6	- 14,0
Irland	7,8	- 7,8 <sup>c)</sup>	- 3,1
Italien	10,5	27,6	- 3,2
Luxemburg	9,3	22,5	6,7
Niederlande	3,4	0,7	- 6,1
Malta	7,8 <sup>b)</sup>	16,7 <sup>b)</sup>	3,4
Österreich	- 6,5	- 3,3	2,6
Portugal	4,4 <sup>b)</sup>	7,6 <sup>c)</sup>	- 10,4
Slowakische Republik	9,0	- 38,0	- 3,4
Slowenien	26,5	11,8	- 1,3
Spanien	9,7	16,0	- 5,5
Zypern	9,8 <sup>c)</sup>	27,1 <sup>c)</sup>	- 8,5
Eurozone	0,0	0,0	- 0,7

<sup>a)</sup> Veränderung der nationalen (nominalen) Lohnstückkostenposition gegenüber dem Durchschnitt der Eurozone von 2000 bis 2009 in %; negative Werte zeigen eine relative Verbesserung an. – <sup>b)</sup> Angaben für 2000 bis 2008. – <sup>c)</sup> Angaben für 2000 bis 2007.

Quelle: OECD; Berechnungen des Autors.

gebnis einer relativ ungünstigen Lohnstückkostenentwicklung. Nur wenn ausreichend handelbare Güter produziert werden, die auf den internationalen Märkten auch nachgefragt werden, lässt sich ein Leistungsbilanzdefizit abbauen. Eine Verbesserung der relativen Lohnstückkostenposition kann dabei aber helfen. Daher wird gefordert, die lohnpolitischen Divergenzen zu korrigieren (vgl. Flassbeck und Spiecker 2005; Dullien und Fritsche 2007). Diese Korrektur könnte durch eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken beschleunigt werden.

Eine Koordinierung kann auch sinnvoll sein, weil der Markt oft heftige und nicht vorhergesehene Korrekturen verlangt. Führt eine expansive Lohnpolitik zu einer realen Aufwertung und zu negativen Beschäftigungseffekten, müssten die Tarifparteien ihre Lohnpolitik eigentlich korrigieren, um wieder an Wettbewerbsfähigkeit zu gewinnen. Da die Kosten einer expansiven Lohnpolitik aber zumindest teilweise auf den Staat (Zuschüsse zur Arbeitslosenversicherung) oder auch auf supranationale Institutionen (EU und ihre Solidarfonds) abgewälzt werden können, wird der Anreiz zur lohnpolitischen Korrektur gemindert. Außerdem relativieren die Gewerkschaften die Bedeutung der Löhne für die Wettbewerbsfähigkeit, weil die Lohnkosten in der kapitalintensiven Exportindustrie nur einen Teil der gesamten Kosten darstellen. Das macht es aus Sicht der Gewerkschaften wenig attraktiv, die Wettbewerbsfähigkeit über Lohnzurückhaltung

zu verbessern. Andererseits wirkt Lohnzurückhaltung gerade bei festen Wechselkursen positiv auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit, weil eine reale Abwertung nicht gleich wieder durch eine nominale Aufwertung in Form einer Wechselkursanpassung korrigiert wird.

Der Anreiz zur Lohnzurückhaltung wird auch gemindert, weil auf vielen Märkten mit unvollkommenem Wettbewerb durchaus Preissetzungsspielräume bestehen, die es möglich machen, höhere Lohnkosten auf die Güterpreise zu überwälzen. Wo dies der Fall ist, richten die Gewerkschaften ihre Lohnpolitik weniger an wettbewerbspolitischen Zielen aus als an der Stärkung des privaten Konsums. Anpassungsdruck entsteht erst dann, wenn sich die Marktstruktur ändert und Preissetzungsspielräume schrumpfen. Eine Anpassung wird auch notwendig, wenn Länder ihre Leistungsbilanzdefizite nicht mehr finanzieren können, etwa, weil ihre Bonität herabgesetzt wird. Die Notwendigkeit zur Anpassung kann sich ganz plötzlich ergeben und entsprechend mit hohen Kosten einhergehen. Denn der Übergang von einer expansiven zu einer restriktiven Lohnpolitik dürfte zumindest kurzfristig die private Konsumnachfrage dämpfen, während die positiven Wirkungen von Lohnzurückhaltung (mehr Investitionen und zusätzliche Exporte) erst mit einer zeitlichen Verzögerung eintreten. Die aktuellen Bonitätsprobleme innerhalb der Eurozone belegen, wie spät und heftig eine Marktdisziplinierung wirksam werden kann.

### Kaum Anreize zur Koordinierung

Soll eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken abrupte Anpassungen vermeiden und außenwirtschaftliche Ungleichgewichte schneller abbauen helfen, muss geklärt werden, wie koordiniert werden soll. Und außerdem ist zu fragen, welche lohnpolitischen Orientierungen im Falle einer Koordination herangezogen werden sollen. Zur ersten Frage: Eine Kooperation kann informell über die Tarifparteien stattfinden. Dazu müssten Tarifverhandlungen länderübergreifend abgestimmt werden. Das ist aber schwierig, weil die nationalen Tarifparteien in einem Gefangenendilemma stecken. Zum einen können sie einen Anreiz haben, ihre Wettbewerbsposition durch Lohnzurückhaltung zu verbessern, weil sich diese Strategie gerade in einer Währungsunion auszahlt. Selbst wenn nur einzelne Länder dieser Strategie folgen würden, käme eine freiwillige Kooperation nicht zustande. Theoretisch liefe ein solcher Lohnwettbewerb allerdings aus, sobald überall Vollbeschäftigung herrscht und die Lohnbildung vor allem durch Knappheit auf den Arbeitsmärkten determiniert wird (vgl. Siebert 1998). Dann wäre eine freiwillige Koordinierung zwar denkbar, aber nicht notwendig. Zum anderen können bestimmte nationale Akteure einen Anreiz haben, die Löhne über eine expansive Lohnpolitik möglichst schnell auf dem höchsten Niveau anzugleichen, um gleiche Einkommensverhältnisse zu schaffen. Schließt aber die EU umfassende Finanztransfers glaubwürdig aus, ist die erwartete Auszahlung einer solchen Strategie gering, so dass sie unterbleibt.

Kommt es zu keiner freiwilligen Koordination, wäre eine EU-weite Koordinierungsregel denkbar. Die Europäische Kommission könnte lohnpolitische Leitlinien formulieren, die von den einzelnen Ländern des Eurowährungsraumes umzusetzen wären. Da in vielen EU-Ländern Tarifautonomie gilt, müssen sich die Sozialpartner auf einen solchen Abstimmungsprozess allerdings nicht einlassen. Während etwa in Belgien staatlich verordnete Lohnnormen durchaus üblich sind und in verschiedenen Ländern schon in den neunziger Jahren tripartistische Sozialpakete (Abkommen zwischen Regierung und Tarifparteien) mit lohnpolitischen Verabredungen geschlossen wurden (vgl. Fajertag und Pochet 2000), dürften vor allem die deutschen oder österreichischen Gewerkschaften deutliche Vorbehalte haben. Schließlich ist eine Einmischung der Politik in die Tarifverhandlungen in diesen Ländern unerwünscht.

### Lohnpolitische Leitlinien

Aber selbst wenn die Kommission die Sozialpartner von einer grenzüberschreitenden Koordination überzeugen sollte, ist noch nicht geklärt, wie gemeinsame lohnpolitische Leitlinien aussehen sollten. Schon in den neunziger Jahren wurde eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik als Koordinati-

onsregel vorgeschlagen. Danach orientieren sich die Lohnzuwächse am Produktivitätsfortschritt. Länder mit überdurchschnittlichem Produktivitätsfortschritt hätten danach auch überdurchschnittliche Lohnzuwächse. Angesichts einer unterschiedlichen Ausgangslage auf den nationalen Arbeitsmärkten stellt sich aber die Frage, ob eine solche lohnpolitische Koordinationsregel trägt (vgl. Lesch 2008, 94). Befindet sich – wie es in einigen Ländern des Währungsgebiets der Fall ist – eine Volkswirtschaft in einer Situation der Unterbeschäftigung, reicht eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik nicht aus. Das gilt auch für Volkswirtschaften, die auf Dauer Probleme haben, ihre Leistungsbilanzdefizite zu finanzieren. In diesen Ungleichgewichtssituationen müssten die Lohnzuwächse hinter der Rate des Produktivitätsfortschritts zurückbleiben. Dies würde den relativen Preis für Arbeit senken, die Kapitalrentabilität erhöhen und die heimische Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Notwendig wäre demnach eine differenzierte Lohnpolitik: Länder mit Vollbeschäftigung würden eine strikte Produktivitätsorientierung verfolgen, Länder mit Unterbeschäftigung (und/oder Leistungsbilanzproblemen) würden eine Strategie der Lohnzurückhaltung wählen, und Länder mit Arbeitskräftemangel könnten wiederum Knappheitspreise zahlen, um genügend Arbeitskräfte anzulocken. Das kann zumindest vorübergehend bedeuten, dass die Lohnpolitik so expansiv ist, dass die gesamtwirtschaftlichen Lohnzuwächse über das Produktivitätswachstum hinausgehen.

Bei diesen Koordinationsregeln steht eine angebotsorientierte Sichtweise im Vordergrund. Nachfrageorientierte Ökonomen wenden ein, dass sich Lohnzurückhaltung zwar positiv auf den Export, aber negativ auf die Binnennachfrage auswirkt. Entsprechend wird vorgeschlagen, Arbeitslosigkeit über eine Stärkung der privaten Konsumnachfrage abzubauen. Beispielsweise könnte eine expansive Lohnpolitik in Deutschland dazu beitragen, dass das heimische Wachstum mehr von der Inlandsnachfrage und weniger über Exportüberschüsse getragen wird, was einen Beitrag zum Abbau der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte in der Eurozone leisten könnte. Welche Rolle der Lohnpolitik beim Abbau von Arbeitslosigkeit und bei der Beseitigung außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte zukommt, ist in der wirtschaftspolitischen Debatte umstritten. Es gibt keine allgemein akzeptierte lohnpolitische Koordinierungsregel.

Als Fazit lässt sich somit festhalten: Eine Korrektur der Lohnstückkosten der Defizitländer relativ zu denen der Überschussländer ist sinnvoll, um die Leistungsbilanzungleichgewichte abzubauen. Eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken könnte diesen Prozess beschleunigen. Es besteht derzeit aber weder ein Koordinationsanreiz noch eine allgemein akzeptierte Koordinationsregel. Notwendige Anpassungen werden also auch künftig durch den Druck der Märkte ausgelöst, auch wenn Märkte schnelle und umfas-

sende Maßnahmen erzwingen können, die sich nicht antizipieren lassen.

## Literatur

- Busch, K. (2004), *Europäische Integration und Tarifpolitik, Lohnpolitische Konsequenzen der Wirtschafts- und Währungsunion*, Bund-Verlag, Köln
- Dohse, D. und C. Krieger-Boden (1998), *Währungsunion und Arbeitsmarkt*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Dullien, S. und U. Fritsche (2007), »Anhaltende Divergenz der Lohnstückkostenentwicklung im Euroraum problematisch«, *DIW-Wochenbericht* 74(22), 349–357.
- Eichengreen, B. (1990), »One money for Europe? Lessons from the US currency union«, *Economic Policy* 8, 118–187.
- Fajertag, G. und P. Pochet (2000), »A New Era for Social Pacts in Europe«, in: G. Fajertag und P. Pochet (Hrsg.), *Social Pacts in Europe – New Dynamics*, European Trade union Institute, Brüssel, 9–40.
- Flassbeck, H. (1992), »Die Sprengkraft eines großen Lohnkartells«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21. November, 15.
- Flassbeck, H. und F. Spiecker (2005), »Die deutsche Lohnpolitik sprengt die Europäische Währungsunion«, *WSI-Mitteilungen* 58(12), 707–713.
- Fröhlich, H.-P., H.-P. Klös, R. Kroker, F.J. Link und C. Schnabel (1994), *Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Horn, G.A., W. Scheremet und R. Zwiener (1999), *Wages and the euro*, Physica-Verlag, Heidelberg
- Lesch, H. (1995), *Strategische Lohnpolitik in einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, Schriftenreihe des Instituts Finanzen und Steuern, Bonn.
- Lesch, H. (2008), »Europäische Währungsunion und Lohnpolitik«, Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), *Zehn Jahre Euro. Erfahrungen, Erfolge und Herausforderungen*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, 85–102.
- Siebert, H. (1998), »Arbeitsproduktivität und Löhne in der Europäischen Währungsunion«, *Die Weltwirtschaft* (2), 115–120.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (1989), *Europäische Währungsordnung*, Bonn.



Holger Zemanek\*

## Europäische Ungleichgewichte und Koordinierung der Lohnpolitiken

### Braucht Europa eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken?

Die europäische Schuldenkrise wurde durch den Quasi-Bankrott von Griechenland im Frühjahr 2010 ausgelöst. Daraufhin spannten die europäischen Staaten und der IWF einen Rettungsschirm für die Eurozone, um die Verunsicherung am Finanzmarkt über hohe Staatsdefizite und öffentliche Schuldenstände einzudämmen. Der Schuldenkrise ist jedoch eine ökonomische Divergenz der Länder der Eurozone vorausgegangen. Die oft diskutierten Unterschiede in den intra-europäischen Leistungsbilanzsalden sind nur ein Aspekt. Die Divergenz war insbesondere auch bei den Lohnstückkosten zu beobachten, die durch gravierende Unterschiede in den nationalen Lohn- und Produktivitätsentwicklungen seit Einführung des Euro ausgelöst wurde. Während die südeuropäischen Staaten hohe Steigerungen der Lohnstückkosten verzeichneten, blieben sie in Deutschland nahezu konstant. Hätte diese Divergenz der Lohnstückkosten durch eine europaweite Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken verhindert werden können? Und ist Lohnkoordination eine Politikoption zur Vermeidung zukünftiger gegensätzlicher ökonomischer Entwicklungen in der Eurozone?

### Die Entwicklung der Lohnstückkosten in der Eurozone

Auch wenn sich die divergente Entwicklung der nationalen Lohnstückkosten innerhalb der Eurozone erst seit der Einführung des Euro entwickelte, ist die eigentliche Ursache bereits einige Jahre früher in der deutschen Wiedervereinigung

\* Dipl.-Vw. Holger Zemanek ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftspolitik der Universität Leipzig.

zu finden (vgl. Schnabl und Zemanek 2010). Der starke Anstieg der Staatsverschuldung und der Arbeitslosigkeit in Deutschland im Verlauf des Aufbaus Ost sind wichtige Gründe. Die angestrebte Konsolidierung der Staatsverschuldung forcierte – nicht zuletzt aufgrund der Restriktionen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts – die Zurückhaltung bei öffentlichen Lohnabschlüssen. Im privaten Sektor erhöhte der deutliche Anstieg der gesamtdeutschen Arbeitslosigkeit die Verhandlungsmacht der Industrie, wodurch das Lohnniveau seit 1999 im Wesentlichen konstant blieb.

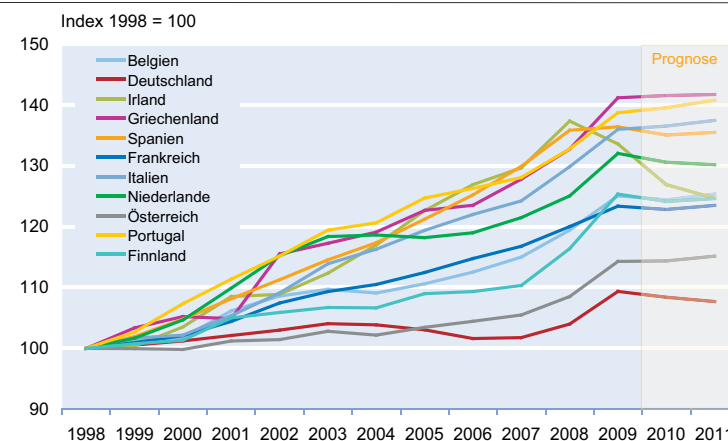
Währenddessen verzeichneten viele südeuropäische Länder seit Einführung des Euro einen massiven Anstieg der Löhne. Der Hauptgrund kann im fortschreitenden europäischen Integrationsprozess gesehen werden, insbesondere der Europäischen Währungsunion. Die Zinsen in den bisherigen Hochzinsländern Spanien, Italien, Griechenland und Portugal konvergierten auf das niedrige deutsche Niveau. Zudem verbesserten das Wegfallen des Wechselkursrisikos, die stabileren makroökonomischen Rahmenbedingungen und die Integration der europäischen Finanzmärkte die Investitionstätigkeit in Südeuropa.

Grenzüberschreitende Kapitalströme, gespeist von deutschen Ersparnissen und gepaart mit einem starken (globalen) Kreditwachstum, befeuerten einen Immobilien- und Bauboom z.B. in Spanien oder Irland. Dadurch überstieg das Lohnwachstum im Bausektor dessen Produktivitätsgewinne deutlich. Die hohen Löhne im Bausektor führten zum Lohndruck in anderen Sektoren. Gestiegene Löhne im privaten und öffentlichen Sektor, aber auch pro-zyklische Fiskalpolitik, hoben die Inflationsraten in den südeuropäischen Ländern über den Durchschnitt der Eurozone.<sup>1</sup> Die teilweise Inflationsindexierung der Löhne befeuerte das Lohnwachstum weiter. Begünstigt durch diese Lohn-Preis-Spirale stiegen seit 1999 die relativen Lohnstückkosten gegenüber Deutschland in Südeuropa und Irland bis zu 40% (vgl. Abb. 1).

Die Divergenz der Löhne innerhalb der Europäischen Währungsunion wurde durch die Einführung des Euro begünstigt, da nun einer einheitlichen Geldpolitik in zusammenwachsenden Kapitalmärkten unterschiedliche nationale Lohnpolitiken entgegenstanden. Während Deutschland aufgrund der vereinigungsbedingten Arbeitslosigkeit eine restriktive Lohnpolitik forcierte, blieben am Rand der Währungsunion die Lohnzuwächse hoch. Die Europäische Zentralbank sah keinen Grund zur Straffung der Geldpolitik, da die durch-

<sup>1</sup> In Griechenland war der »Boom der Löhne im öffentlichen Sektor« der Hauptgrund für überdurchschnittliche Inflationsraten.

**Abb. 1**  
**Lohnstückkosten in der Eurozone seit 1998**



Quelle: Europäische Kommission, AMECO.

schnittliche Inflation in der Eurozone nahe am Zielwert von 2% lag.

Die Finanzmarktkrise stoppte den Kapitalfluss nach Südeuropa. Investoren bewerteten Risiken neu und/oder zogen Kapital ab. Nach einer fast zehnjährigen Divergenz der Lohnstückkosten in der Eurozone finden sich die Krisenländer mit hohen öffentlichen Schulden, geringen Wachstumsaussichten und relativ hohen Löhnen innerhalb der Eurozone wieder. Dies hat den Ruf nach einer zukünftigen Koordinierung der Lohnpolitiken innerhalb der Eurozone laut werden lassen (vgl. Busch 2010).

### Direkte Koordinierung nationaler Lohnpolitiken

Der Begriff der Koordinierung wird in der Literatur (vgl. Borghijs et al. 2003; Ribhegge 2007; Priewe 2007) sehr unterschiedlich interpretiert. So fallen unter Koordinierung von Lohnpolitiken zum einen europaweite Branchentarifverträge, aber auch informelle Absprachen oder die Lohnführerschaft eines Landes. Europaweite Branchentarifverträge sind als direkte Koordinierungsmaßnahme einzuordnen.

Eine direkte, supranationale Lohnkoordinierung durch europaweite Branchentarifverträge würde die Lohnpolitik in allen Ländern der Eurozone branchenspezifisch vereinheitlichen. Portugiesische Arbeitnehmer erhielten im Extremfall den gleichen Zuwachs an Einkommen wie ihre Kollegen in Deutschland und Finnland. Lohnsteigerungen orientierten sich am durchschnittlichen Produktivitätszuwachs und der durchschnittlichen Inflation der Eurozone. Jedoch tritt bei der Orientierung am durchschnittlichen Produktivitätszuwachs ein Problem auf, das mit der Zinsetzung der EZB für Länder mit unterschiedlichen Inflationsraten vergleichbar ist.

Länder mit Produktivitätssteigerungen über dem Durchschnitt, wie in der Vergangenheit Deutschland, würden eine relative Verringerung der Lohnstückkosten in dieser Branche gegenüber Ländern mit unterdurchschnittlichem Produktivitätswachstum erfahren. Somit hätte Deutschland bei Lohnkoordination auf Basis europaweiter Branchentarifverträge in der Vergangenheit durch sein relativ starkes Produktivitätswachstum in vielen Branchen ebenfalls real gegenüber anderen Euroländern aufgewertet. Die Divergenz der Lohnstückkosten in der Eurozone wäre nicht verhindert worden, sondern »zentral koordiniert« entstanden.

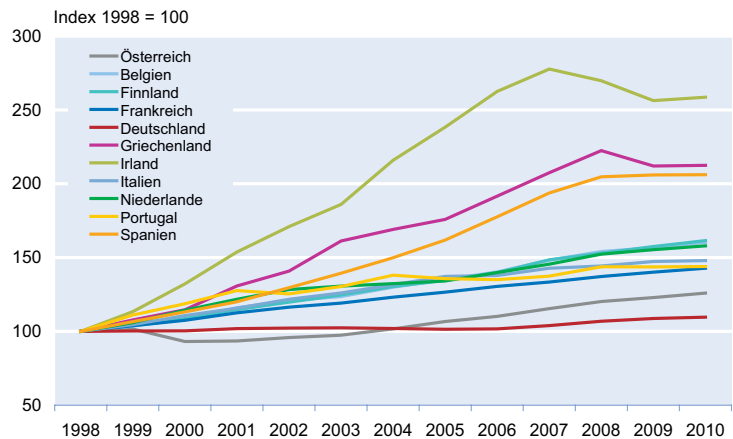
Die europaweite Lohnkoordination auf Branchenebene fördert zudem die Konzentration von Branchen in bestimmten Ländern. Während hohe Produktivitätssteigerungen im deutschen Maschinenbau durch relativ sinkende Lohnstückkosten belohnt werden, kann zum Beispiel die Tourismusbranche in Südeuropa oder die Logistikbranche in den Niederlanden von ihren Produktivitätssteigerungen profitieren. Dies könnte, ähnlich wie in der Argumentation von Krugman (1993), zu einer regionalen Konzentration von und der nationalen Spezialisierung auf bestimmte Branchen führen.

Bei der Orientierung der Lohnpolitik an der durchschnittlichen Inflation der Eurozone sinken zudem die Reallöhne in Ländern mit einer Inflationsrate über dem Durchschnitt. Im Gegensatz dazu steigen die Reallöhne in Ländern mit unterdurchschnittlicher Inflation. Wenn man einen positiven Zusammenhang von Inflationsrate und wirtschaftlicher Aktivität unterstellt, erzeugen europaweite Tarifverhandlungen auf Basis von durchschnittlichen Inflationsraten prozyklische nationale Reallohnänderungen in der Währungsunion. Durch die niedrige Arbeitsmobilität in der Eurozone stiege die Gefahr von Verwerfungen auf den nationalen Arbeitsmärkten.

### Indirekte Lohnkoordination

Die direkte Koordinierung der Lohnpolitiken auf Basis europaweiter Tarifverträge eignet sich somit nicht, um eine Wiederholung massiv divergierender Lohnstückkosten zu verhindern. Als Alternative bietet sich die indirekte Koordinierung von Lohnpolitiken an. Diese könnte sich in Form eines europaweiten Konsenses zwischen den nationalen Lohnverhandlungspartnern darstellen, der Lohnsteigerungen gemäß nationalen Produktivitätswachstum und nationalen Inflationsraten gewährleistet. Dies würde die derzeitigen relativ hohen Lohnstückkosten in Südeuropa nicht verringern, könnte aber eine weitere Divergenz der Lohnstückkosten in der Eurozone verhindern.

**Abb. 2**  
**Ausgaben für öffentliche Beschäftigte in der Eurozone seit 1998**



Quelle: Europäische Kommission, AMECO.

Jedoch wird ein europaweiter Konsens zur dezentralen, indirekten Koordinierung der Lohnpolitiken aufgrund der Vielzahl an Interessenträgern nur schwer zu erreichen sein. Um dies bei Wahrung der Tarifautonomie zu lösen, wird in der Literatur eine supranationale Koordinierung der Lohnpolitiken im öffentlichen Dienst auf Basis nationaler gesamtwirtschaftlicher Produktivitätszuwächse diskutiert (vgl. Priewe 2007). Die Lohnabschlüsse im öffentlichen Dienst werden oft als Signal für private Lohnverhandlungen wahrgenommen (vgl. Pérez und Sánchez 2010) und beeinflussen indirekt private Lohnabschlüsse. Die direkte Koordinierung der Löhne im öffentlichen Dienst könnte somit indirekt zur Koordinierung der Löhne im privaten Bereich beitragen. Abbildung 2 zeigt die sehr ähnliche Entwicklung der Ausgaben für öffentlich Beschäftigte mit der Entwicklung der Lohnstückkosten in Abbildung 1.

Allerdings wird eine Koordinierung der öffentlichen Lohnpolitiken in den nächsten Jahren nicht notwendig sein. Denn hohe öffentliche Budgetdefizite und Staatsschuldenstände in Folge der Finanzmarktkrise sowie kritischere Kapitalgeber werden das Lohnwachstum im öffentlichen Sektor aller Euroländer für viele Jahre limitieren. Zusätzlich werden die notwendige und teilweise bereits beschlossene Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie die strengeren Budgetkontrollen durch die Europäische Kommission die fiskalischen Restriktionen verstärken. Auch Deutschland als derzeitiges europäisches Boomland wird keine Ausnahme sein. Trotz steigender Steuereinnahmen ist ein ausgeglichener Staatshaushalt nicht in Sicht. Bei der derzeitigen deutschen Staatsschuldenquote ist der Lohnerhöhungsspielraum im öffentlichen Dienst begrenzt. Zudem wirkt die mit der Föderalismusreform II beschlossene Schuldenbremse bereits heute restriktiv auf die deutsche Fiskalpolitik. Somit werden die europaweit restriktiven Fiskalpolitiken die öffentlichen Lohnpolitiken disziplinieren, indirekt die Löhne koordinie-



ren und einer erneuten Divergenz der Lohnstückkosten in der Eurozone entgegenwirken.

Von der deutschen Fiskalpolitik ist deshalb kein Impuls für Lohnerhöhungen in Deutschland und eine Konvergenz der Lohnstückkosten durch steigende deutsche Lohnstückkosten zu erwarten.

Im derzeitigen Boom wird das Lohnplus im privaten Sektor im Vergleich zu den vergangenen Jahren höher ausfallen. Durch den internationalen Wettbewerb, dem der für Arbeitsplätze wichtige Exportsektor ausgesetzt ist, sind aber weiterhin Produktivitätssteigerungen und/oder Lohnmoderation wahrscheinlich, wodurch die deutschen Lohnstückkosten nur moderat steigen dürften. Deutschland hat sich lohnpolitisch als europäischer Stabilitätsanker entwickelt, an dem sich alle anderen Länder der Eurozone mit ihrer Lohnpolitik orientieren sollten, um nicht Anpassungskosten in Form von Arbeitslosigkeit tragen zu müssen.<sup>2</sup> Diese Lohnführerschaft kann als bereits bestehende indirekte marktwirtschaftliche Koordinierung der Lohnpolitiken in der Eurozone interpretieren werden.

## Fazit

Die Schuldenkrise und die divergierenden Leistungsbilanzsalden in der Eurozone habe die Frage der Koordinierung von Lohnpolitiken in Europa auf die wirtschaftspolitische Agenda gehoben. Jedoch ist insbesondere die direkte bzw. supranationale Koordinierung aus ökonomischer Sicht abzulehnen. Ein europäischer Konsens, dass Lohnsteigerungen nicht das Produktivitätswachstum übersteigen sollten, ist zu begrüßen. Die europaweit restriktiven Fiskalpolitiken sowie die lohnpolitische Stabilität Deutschlands stellt aber bereits heute eine marktwirtschaftliche, indirekte Koordinierung der Lohnpolitiken in Europa dar.

## Literatur

- Borghijs, A., S. Ederveen und R. de Mooij (2003), »European Wage Coordination: Nightmare or Dream to Come True?«, ENEPRI Working Paper 20, European Network of Economic Policy Research Institutes.
- Busch, K. (2010), *European Economic Government and Wage Policy Coordination: The Eurozone Crisis Calls for Structural Reforms*, Friedrich-Ebert-Stiftung, International Policy Analysis, Berlin.
- Krugman, P. (1993), »Lessons of Massachusetts for EMU«, in: F. Torres und F. Giavazzi (Hrsg.), *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press, Cambridge MA, 241–269.
- Priewe, J. (2007), »Makroökonomische Politik in Europa – Schwächen und Reformoptionen«, in: G. Chaloupek, E. Hein, A. Truger (Hrsg.), *Ende der Stagnation? Wirtschaftspolitische Perspektiven für mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa*, NexisLexis, Wien, 133–153.

Pérez, J. und A.J. Sánchez (2010), »Is there a Signaling Role for Public Wages? Evidence for the Euro Area based on Macro Data«, ECB Working Paper 1148, European Central Bank.

Ribhegge, H. (2007); *Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik*, Springer, Berlin, Heidelberg.

Schnabl, G. und H. Zemanek (2010), »Inter-temporal Savings, Current Account Dynamics and Asymmetric Shocks in a Heterogeneous European Monetary«, CESifo Working Paper 3279.

<sup>2</sup> Die Analogie zur geldpolitischen Leitrolle der Bundesbank im EWS ist sicherlich nicht zufällig.



Christoph Moser\*

## Preisliche Wettbewerbsfähigkeit von GIPS-Staaten nicht um jeden Preis

Eine Reihe von Mitgliedern der Europäischen Währungsunion sah sich in den letzten Monaten einer Vertrauenskrise auf den Finanzmärkten, insbesondere den Anleihenmärkten, ausgesetzt. Im Zentrum stand dabei eine Ländergruppe, die manchmal mit der Abkürzung GIPS (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien) zusammengefasst wird. Wenn man bedenkt, dass eine einfache statische Analyse zur Entwicklung des Schuldenstands und dessen Nachhaltigkeit (»debt sustainability analysis«) auf dem realen Zins, dem Budgetsaldo vor Schuldendienst und dem realen Wachstum beruht, ist dies nicht gänzlich überraschend. Während der reale Zins im Euroraum als recht niedrig zu bezeichnen ist, weisen einige europäische Staaten Budgetdefizite in einer Größenordnung auf, die in den letzten Jahren ansonsten nur von Schwellen- und Entwicklungsländern bekannt waren. Es ist unbestritten, dass ein Teil dieser negativen Budgetentwicklung direkt oder indirekt eine Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise ist. Das beste Beispiel dafür ist Irland, dessen Budgetdefizit aufgrund von impliziten Staatsgarantien für den Bankensektor in die Höhe getrieben wurde.

Diese Vertrauenskrise scheint zumindest für den Moment aufgrund einer konzertierten Aktion der Europäischen Union, dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Europäischen Zentralbank (EZB) überwunden, aber die Nervosität der Finanzmärkte wird erst endgültig weichen, wenn Länder wie Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien wieder ihr Wachstumspotential steigern können. Anders ausgedrückt: für die Zukunft der Europäischen Währungsunion wird es unumgänglich sein, Strategien zur Überwindung der strukturellen Probleme der GIPS-Staaten zu verfassen. Dies wird wichtig sein, um die wachsende Diver-

genz in der wirtschaftlichen und fiskalischen Entwicklung kurzfristig zu stoppen und mittelfristig in diesen Bereichen wieder eine Konvergenz – eine zentrale Voraussetzung für eine effektive Geldpolitik der EZB – zu erreichen. Jegliches finanzielles »Rettungspaket« kann somit den Ländern nur etwas Zeit verschaffen, um die notwendigen Reformen anzupacken. Ob diese Anpassung allerdings tatsächlich erfolgreich ist, hängt zu einem nicht geringen Maß von dem Reformwillen und der Reformfähigkeit eines Landes ab.

## Nominale Abwertung als wirtschaftspolitisches Instrument fehlt

Im Fall eines flexiblen Wechselkurssystems, sprich ohne signifikante Interventionen der Zentralbank(en) auf dem Devisenmarkt oder einem fixem Wechselkurssystem, wirkt der Wechselkurs im Falle von außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten wie ein automatischer Stabilisator. Die Importe der betroffenen Länder verteuern sich durch eine nominale Abwertung, und die Exporte steigen aufgrund einer besseren preislichen Wettbewerbsfähigkeit. Für den Fluss von Handlungsgütern ist aber nicht der nominale Wechselkurs, sondern der reale Wechselkurs entscheidend, der sich aus dem nominalen Wechselkurs multipliziert mit den relativen Preisen zwischen den jeweiligen Handelsländern zusammensetzt. Dabei ist festzuhalten, dass eine reale Abwertung initiiert durch eine nominale Abwertung viel schneller zu erreichen ist, als eine reale Abwertung getrieben durch die Veränderung der relativen Preise.

Für die Länder innerhalb der Eurozone ist der nominale Wechselkurs bekanntlich seit der Einführung des Euro fixiert, d.h. jegliche Veränderungen des realen Wechselkurses rühren von relativen Unterschieden in der Entwicklung der Preise oder Löhne. Zudem hat sich die Gemeinschaftswährung, der Euro, während der Vertrauenskrise als recht stabil erwiesen. Das bedeutet, dass auch keine starken Impulse von erhöhten Exporten mit Nicht-EU-Ländern zu erwarten sind. Kurzum, die strukturschwachen Mitglieder des Euroraums müssen Mittel und Wege finden, ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit wieder zu gewinnen.

## Ist Deutschland Teil des Problems oder Teil der Lösung?

Es wurden in den letzten Monaten immer wieder Stimmen laut, dass Deutschland seine preisliche Wettbewerbsfähigkeit in den letzten Jahren »auf Kosten« seiner europäischen Partner stark verbessert habe. Ein Blick auf folgende Graphik aus dem aktuellen Jahresgutachten des Sachverständigenrates (SVR 2010, 86) bestätigt, dass die Lohnstückkosten in Griechenland, Irland, Portugal und Spanien im Zeitraum von 2000 bis 2010 um bis zu knapp 30% stärker ge-

\* Dr. Christoph Moser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Konjunkturforschungsstelle (KOF) der ETH Zürich.

wachsen sind als in Deutschland. Auch die Entwicklung gegenüber Frankreich und Italien war von ähnlicher Natur.

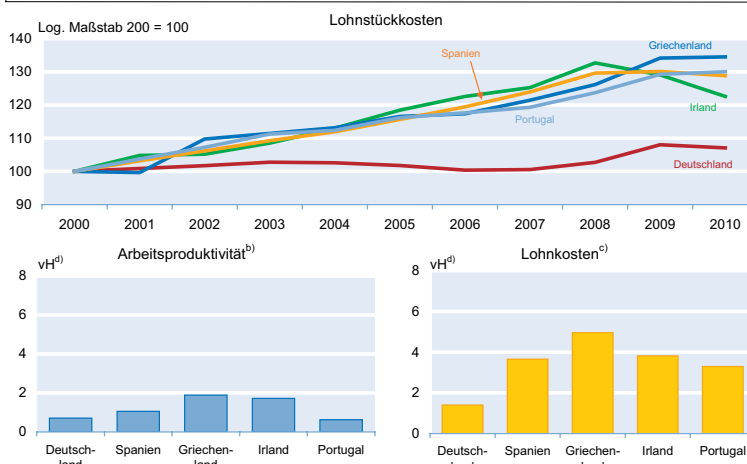
Der untere Teil der Graphik zeigt, dass es Deutschland vor allem moderate Lohnzuwächse erlaubt haben, eine reale Abwertung gegenüber den genannten europäischen Ländern zu erzielen. Das weckte Begehrlichkeiten in diesen Ländern.

Zunächst gilt es zu beurteilen, ob Deutschland möglicherweise einen gewichtigen Anteil am Ungleichgewicht im Euroraum hat. Zumindest zwei Argumente sprechen dagegen:

- Zum einen darf man nicht vergessen, dass die relative Lohnzurückhaltung in Deutschland ausgehend von einem hohen Niveau gestartet ist. Die Deutsche Mark hat sich aufgrund der deutschen Wiedervereinigung und dem starken Anstieg der heimischen Nachfrage in der ersten Hälfte der 1990er Jahre real stark aufgewertet. Deutsche Unternehmen haben somit in den letzten Jahren »nur« ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit wiedergewonnen.
- Zum anderen muss man auch die Hintergründe des deutschen Exportbooms und der relativen Schwäche der Exportleistung anderer Länder des Euroraums beleuchten. Eine Reihe von Analysen beschäftigt sich mit diesem Thema. Danninger und Joutz (2008) zeigen, dass Deutschland seinen Exportanteil zu einem geringeren Teil aufgrund der gestärkten preislichen Wettbewerbsfähigkeit und zu einem größeren Teil aufgrund einer gesunden Exportbasis in stark wachsenden Märkten und einem geschickten Ausnutzen der internationalen Arbeitsteilung (»Offshoring«) steigern konnte. Bennett et al. (2008) sowie Kabundi und Nadal de Simone (2009) orten auch eine Reihe von strukturellen Gründen für die Exportschwäche in Frankreich, Italien und Portugal. Die Autoren nennen u.a. eine schlechtere Ressourcenallokation aufgrund von Rigiditäten auf den Arbeits- und Produktmärkten, geringere Produktivitätsgewinne und eine schlechtere Marktposition in stark wachsenden Ländern.

Dann stellt sich die Frage, ob Deutschland zum Abbau des Ungleichgewichtes in Europa beitragen kann. In diesem Zusammenhang wird der Ruf nach einer Koordinierung der nationalen Lohnpolitik auf europäischer Ebene laut. Die Ratio hinter diesem Argument ist, dass die realen Wechselkurse innerhalb der Eurozone durch politischen Konsens bis zu einem bestimmten Grad gelenkt werden könnten. Anders ausgedrückt: Befürworter dieses Ansatzes wollen ei-

**Abb. 1**  
**Entwicklung der Lohnstückkosten<sup>a)</sup> in ausgewählten Ländern des**



<sup>a)</sup> Lohnkosten je Arbeitnehmer in Relation zur Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen.  
<sup>b)</sup> Bruttoinlandsprodukt in konstanten Preisen je Erwerbstätigen. <sup>c)</sup> Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer.  
<sup>d)</sup> Durchschnittliche jährliche Veränderung in vH im Zeitraum 2000 bis 2010.  
 Quelle: EU, Sachverständigenrat.

nen stärkeren Lohnanstieg in Deutschland relativ zu anderen Ländern des Euroraums sehen, der nicht nur die heimische Nachfrage und somit die deutsche Importnachfrage für anderen europäische Produkte beflügeln sollte, sondern auch zu einer realen Aufwertung Deutschlands vis-à-vis anderer Länder des Euroraums führt. Aber ist dies ein sinnvoller und gangbarer Weg? Eine sehr knapp gefasste Antwort darauf sollte wohl »nein« lauten. Eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitik in Europa erscheint nicht nur nicht förderlich, sondern könnte sogar kontraproduktiv sein. Folgende Gründe sprechen gegen eine Koordinierung der Lohnpolitik:

- Erstens, dürfen wir nicht vergessen, dass die Eurozone zwar ein Wirtschaftsraum mit stark integrierten Waren- und Kapitalströmen ist, aber keine »autarke« Wirtschaftszone. Jede reale Aufwertung der Länder der Eurozone relativ zu anderen wichtigen Handelspartnern außerhalb der Eurozone, beeinflusst natürlich das außenwirtschaftliche Gleichgewicht dieser Region. Am Beispiel von Deutschland sieht man, dass in etwa die Hälfte des Leistungsbilanzüberschusses in den letzten Jahren in Nicht-EU-Ländern erzielt worden ist.
- Zweitens, betont der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2010/11, dass von höheren Lohnabschlüssen in Deutschland nicht nur ein Preiseffekt, sondern auch ein Einkommenseffekt zu erwarten ist. Wenn die höheren Löhne zu einer geringeren Beschäftigung in Deutschland führen sollten, dann ist der Gesamteffekt der Lohnsteigerung auf das verfügbare Einkommen und somit die heimische Nachfrage und die deutsche Importnachfrage für Produkte aus dem Euroraum unklar. Eine Simulationsstudie des SVR (2010) kommt in der Tat zum Schluss, dass eine einmalige Lohnerhöhung in Deutsch-

land einen geringen, negativen Effekt auf die Nachfrage in den Defizitländern hätte.

- Drittens, könnte sich ein Eingriff in die Lohnpolitik negativ auswirken, weil einerseits die Signalwirkung von Löhnen – die für eine effiziente Allokation von Arbeitskräften wichtig ist – geschwächt wird, und andererseits die Lohnkosten einen großen Teil der Fixkosten eines Unternehmens darstellen und die Lohnpolitik einer Firma ein wichtiges Instrument zum Erhalt bzw. Aufbau seines Humankapitals ist.

Die Kernfrage bleibt somit, wie die Wettbewerbsfähigkeit der GIPS-Staaten gesteigert werden kann, ohne durch eine koordinierte nationale Lohnpolitik Einfluss auf den bilateralen realen Wechselkurs zwischen Mitgliedern der Eurozone nehmen zu wollen? Wenn wir uns dabei nochmals an die zwei Komponenten der Entwicklung der Lohnstückkosten zurück erinnern, dann sollten wirtschaftspolitische Maßnahmen idealerweise gleichzeitig auf beide zielen, um einen nachhaltigen Abbau der Ungleichgewichte in Europa zu erwirken: Es gilt die preisliche Wettbewerbsfähigkeit durch einen Anstieg der Arbeitsproduktivität, die beispielsweise auf den Abbau von Rigiditäten auf der Angebotsseite in den strukturschwachen Ländern zurückgeht, und eine zurückhaltende Lohnpolitik zu steigern. Alesina und Perotti (2010) lassen in diesem Zusammenhang keinen Zweifel, dass in erster Linie die Defizitländer und nicht Deutschland in der Pflicht sind, ihren Kurs anzupassen.

## Literatur

- Alesina, A. und R. Perotti (2010), »German Spending Is Not the Cure,« in: R. Baldwin, D. Gros und L. Laeven (Hrsg.), *Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to be Done?*, VoxEU.org Publication.
- Bennett, H., J. Escolano, S. Fabrizio, E. Gutierrez, I. Ivaschenko, B. Lissovolik, M. Moreno-Badia, W. Schule, S. Tokarick, Y. Xiao und Z. Zarnik (2008), »Competitiveness in the Southern Euro Area: France, Greece, Italy, Portugal and Spain,« IWF Arbeitspapier Nr. 08/112, Internationaler Währungsfonds.
- Danninger, S. und F. Joutz (2008), »What Explains Germany's Rebounding Export Market Share,« IWF Arbeitspapier Nr. 07/24, Internationaler Währungsfonds.
- Kabundi, A. und F. Nadal de Simone (2009), »Recent French Export Performance: Is There a Competitiveness Problem?« IWF Arbeitspapier Nr. 09/2, Internationaler Währungsfonds.
- SVR (2010), *Chance für einen stabilen Aufschwung*, Jahresgutachten 2010/11 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

# Langfristige Projektion der Haushaltsentwicklung für den Freistaat Bayern bis zum Jahr 2020

16

Alexander Eck, Johannes Steinbrecher und Christian Thater\*

Vor dem Hintergrund der Unsicherheit über die weitere Einnahmen- und Ausgabenentwicklung im Freistaat Bayern hat die Dresdner Niederlassung des ifo Instituts für das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie eine Studie zum Thema *Haushaltskonsolidierung, Infrastruktur und Standortwettbewerb* erstellt, deren zentrale Ergebnisse in dem vorliegenden Beitrag zusammengefasst sind. Dabei wurden die Daten an die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung vom November 2010 angepasst.

Auf die Finanzpolitik im Freistaat Bayern werden in den kommenden Jahren einige Herausforderungen warten. Durch die Ergebnisse der Föderalismusreformkommission II werden die Länder bis zum Jahr 2020 auf einen strengen Konsolidierungspfad gezwungen, wonach ab diesem Jahr die Haushalte ohne Neuverschuldung aufzustellen sind [Art. 109 (3) GG]. Infolge der Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, welche zu gesunkenen Steuereinnahmen bei gleichzeitig gestiegenem Ausgabenniveau geführt haben, wird die Umsetzung des Pfades jedoch erschwert. Während Bayern in den Jahren von 2006 bis 2008 einen annähernd ausgeglichenen Haushalt erwirtschaften konnte, betrug die Deckungslücke im Jahr 2009 über 1,9 Mrd. Euro. Ohne weitere Konsolidierungsbestrebungen sieht der aktuelle Finanzplan des Freistaats Bayern auch für die folgenden Jahre solch erhebliche Deckungslücken beim bereinigten Finanzierungssaldo vor (vgl. Finanzplan 2009).

Gleichzeitig wird für die kommenden Jahre ein abgeschwächtes gesamtdeutsches Trendwachstum erwartet (vgl. Gemeinschaftsdiagnose 2010). Zwar wird für den Freistaat Bayern in diesen Jahren von einem leicht überdurchschnittlichen Wachstum ausgegangen (vgl. Prognos AG 2010); dennoch erscheint es fraglich, inwieweit die aus dem höheren Wachstum resultierenden Steuermehreinnahmen die Steuermindereinnahmen der Jahre 2009 bis 2011 (verglichen mit dem Jahr 2008) kompensieren können. Da auch das Ausgabenniveau derzeit deutlich über den Jahren vor der Wirtschaftskrise liegt, besteht ebenso ausgabeseitig Handlungsbedarf. Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass ein Großteil der bayerischen Landesausgaben (z.B. Personalkosten und in Teilen auch die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse) zumindest in der kurzen Frist

als Fixkosten anzusehen sein dürften. Hier stellt sich demnach die Frage, welche Posten für eine ausgabeseitige Konsolidierung überhaupt in Betracht kommen.

## Projektion der Haushaltsentwicklung im Freistaat Bayern bis zum Jahr 2020

Die Projektion der Haushaltsentwicklung des Freistaats Bayern stellt eine Möglichkeit dar, Aussagen über Handlungsspielräume der Finanzpolitik (z.B. die Realisierung von Investitionsvorhaben) abzuleiten. Die durch die Projektion gewonnenen Erkenntnisse können herangezogen werden, um den Haushalt tragfähig aufzustellen. Für die Projektion des bayerischen Landeshaushalts für die Jahre 2010 bis 2020 werden die Einnahmeseite und die Ausgabenseite separat betrachtet. Abschließend erfolgen eine Zusammenführung der Ergebnisse und die Ableitung der Finanzierungssituation, welche sich für den Landeshaushalt ergibt. Es werden dabei ausschließlich nominale Werte ausgewiesen.

## Projektion der Einnahmeentwicklung im Freistaat Bayern bis zum Jahr 2020

Für die Projektion der bayerischen Landeseinnahmen werden diese zunächst in einzelne Komponenten unterteilt. Die Unterteilung wird vorgenommen, um für die verschiedenen Teilkomponenten individuelle Annahmen zur Fortschreibung treffen zu können. Tabelle 1 zeigt die Zusammensetzung der Landeseinnahmen nach der getroffenen Untergliederung. Im Folgenden werden diese hinsichtlich der enthal-

\* Alexander Eck, Johannes Steinbrecher und Christian Thater sind Doktoranden am ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Niederlassung Dresden.



**Tab. 1**  
**Komponenten der bayerischen Landeseinnahmen**

Komponenten der Landeseinnahmen	
1	Steuereinnahmen (nach Umsatzsteuerverteilung, vor Länderfinanzausgleich (LFA))
2	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse
3	Einnahmen der Kapitalrechnung
4	Alle sonstigen Einnahmen

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

tenen Positionen sowie der jeweiligen Projektionsannahmen kurz beschrieben.

Die ausgewiesenen Steuereinnahmen umfassen den Länderanteil an den Gemeindesteuern, die Landessteuern, den im Länderfinanzausgleich (LFA) zugewiesenen Anteil an der Umsatzsteuer und die erhöhte Gewerbesteuerumlage zur Neuregelung der Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit sowie des Finanzausgleichs. Dabei werden sämtliche Einnahmen und Ausgaben im Rahmen des LFA durch dessen Simulation ermittelt. Nachdem die Steuereinnahmen mit rund 30,5 Mrd. Euro im Jahr 2010 ihren Tiefpunkt im Prognosezeitraum erreicht haben, wird ab dem Jahr 2011 wieder ein Anwachsen der Steuereinnahmen auf 42,1 Mrd. Euro bis zum Jahr 2020 erwartet.

Die weiteren Einnahmen hatten mit einem Volumen von rund 8,6 Mrd. Euro im Jahr 2010 einen Anteil von etwa 20% an den Gesamteinnahmen des Freistaats. Diese Einnahmekomponenten umfassen drei Positionen, welche in Tabelle 2 dargestellt sind.

Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse entnehmen wir bis zum Jahr 2014 der Finanzplanung. Anschließend schreiben wir sie mit der historischen Wachstumsrate (1,9% p.a.) bereinigt um die nominal fixierte Kfz-Steuer fort. Die erwarteten Mehreinnahmen in den kommenden Jahren sind im Wesentlichen auf steigende Zuweisungen des Bundes für den öffentlichen Personennahverkehr sowie für das aufgelegte Programm zur Aufnahme zusätzli-

**Tab. 2**  
**Komponenten der weiteren Einnahmen**

Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	Einnahmen der Kapitalrechnung	Alle sonstigen Einnahmen
beinhaltet:		
Zuweisungen des Bundes, der Länder, der Gemeinden und von sonstigen Institutionen und Trägern	Veräußerungen von Beteiligungen u. dgl., Darlehensrückflüsse, Vermögensübertragungen, Veräußerung von Sachvermögen, Schuldenaufnahmen beim öffentlichen Bereich	Alle anderen laufenden Einnahmen, die sich nicht den bereits ausgewiesenen Posten zuordnen lassen

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

cher Studienanfänger (im Rahmen des Hochschulpakts 2020) zurückzuführen (vgl. Finanzplan 2009). Durch die unterstellte Entwicklung steigen die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse im Projektionszeitraum von rund 4,8 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf rund 5,6 Mrd. Euro im Jahr 2020 leicht an.

Die zweite Komponente der sonstigen Einnahmen sind die Einnahmen der Kapitalrechnung. Von entscheidender Bedeutung in der Kapitalrechnung sind Vermögensübertragungen, welche vor allem vom Bund vollzogen werden. Für den Prognosezeitraum unterstellen wir, dass diese Zahlungen ab dem Jahr 2013 real fixiert werden, somit also im Gleichklang mit der angenommenen Inflationsrate nominal um 1,5% pro Jahr wachsen. Zusammen mit den weiteren Komponenten der Einnahmen der Kapitalrechnung kommt es aufgrund der getroffenen Annahmen zu einem nominalen Rückgang der Einnahmen in diesem Bereich von knapp 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf rund 1,6 Mrd. Euro im Jahr 2020.<sup>1</sup>

Als dritte Komponente der sonstigen Einnahmen werden unter dem Posten »alle sonstigen Einnahmen« diejenigen Einnahmepositionen erfasst, die nicht einem der vorangegangenen Einnahmeaggregaten zugeordnet wurden. Die hierfür getroffenen Annahmen führen zu einem nominalen Anstieg dieses Postens von rund 2,4 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf rund 2,7 Mrd. Euro im Jahr 2020.

**Projektion der Ausgabenentwicklung im Freistaat Bayern bis zum Jahr 2020**

Zur Projektion der künftigen Landesausgaben des Freistaats Bayern werden diese, analog zum Vorgehen der Einnahmeprojektion, in verschiedene Teilkomponenten zerlegt, deren einzelne Bestandteile im Anschluss separat fortgeschrieben werden. Tabelle 3 zeigt die Komponenten der Landesausgaben, wie sie in der Ausgabenprojektion Berücksichtigung finden. Im Folgenden werden die einzelnen Komponenten hinsichtlich der enthaltenen Positionen sowie der jeweiligen Projektionsannahmen ebenfalls kurz beschrieben.

Den größten Posten bei den Landesausgaben des Freistaats Bayern stellen die Personalkosten und laufenden Sachaufwendungen dar. Ihr Anteil liegt bei etwa 48,6% der bereinigten Gesamtausgaben im Jahr 2010. Für die Fortschreibung werden zunächst die Personalausgaben in Ausgaben für aktives

<sup>1</sup> Dieser Rückgang ist jedoch im Wesentlichen auf Sondereffekte im Jahr 2010 (z.B. Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich in der Höhe von 480 Mill. Euro) zurückzuführen, welche die Ausgangsbasis nach oben verzerren.

**Tab. 3**  
**Komponenten der bayerischen Landesausgaben**

	Komponenten der Landesausgaben
1	Personalkosten und laufender Sachaufwand
2	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse
3	Ausgaben der Kapitalrechnung (Investitionen)
4	Zinsen und Tilgung
5	Alle sonstigen Ausgaben

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

Personal und Versorgungsleistungen getrennt. Zur Ermittlung der zu erwartenden Ausgaben werden dann die Pro-Kopf-Ausgaben für beide Gruppen ermittelt und bis zum Jahr 2020 fortgeschrieben. Dabei werden die Pro-Kopf-Ausgaben real fixiert und somit mit der unterstellten Inflationsrate von 1,5% fortgeschrieben. Dies ist eher eine konservative Annahme, da sie keine Lohnsteigerungen, sondern lediglich den Ausgleich des Kaufkraftverlustes, enthält. Um von den Pro-Kopf-Ausgaben auf die gesamten Ausgaben für Personal schließen zu können, muss die Zahl der Beschäftigten bzw. die der Versorgungsempfänger in die Zukunft fortgeschrieben werden. Für das aktive Personal werden dabei verschiedene Entwicklungen, wie die Rückführung zur 40-Stunden-Woche (Arbeitszeitverkürzung in der öffentlichen Verwaltung), die Dienstrechtsreform (Entwurf des Gesetzes zum neuen Dienstrecht in Bayern) sowie der geplante Stellenabbau gemäß bayerischem Haushaltsgesetz, berücksichtigt. Die Empfängerzahl der Versorgungsleistungen wurde, ausgehend von aktuellen Hochrechnungen des Freistaats Bayern, für unsere Projektion abgeleitet (vgl. Finanzplan 2009). Aus den beiden Größen aktives Personal und Versorgungsleistungen lässt sich der Ausgabenbedarf für das Personal in den kommenden Jahren prognostizieren. Insgesamt ergibt sich für die Personalausgaben ein Anstieg von 17,2 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf etwa 20,7 Mrd. Euro im Jahr 2020. Für die Sachkosten (laufende Sachaufwendungen) wurde unterstellt, dass sich deren Anteil an den Personalausgaben orientiert. Nominal bedeutet dies einen Anstieg der Sachkosten von derzeit etwa 3,0 Mrd. Euro auf 3,4 Mrd. Euro 2020.

Den zweitgrößten Posten stellen die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse dar, die der Freistaat Bayern abführt. Hierin wiederum haben die Zahlungen, die der Freistaat Bayern im Länderfinanzausgleich zu leisten hat sowie die Zahlungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs den größten Stellenwert. Die Zahlungen im LFA werden einer Simulation des Länderfinanzausgleichs entnommen. Für die Zahlungen im kommunalen Finanzausgleich wurde unterstellt, dass sich diese im Gleichklang mit den Steuereinnahmen der Länderebene entwickeln. Zusammen mit den Annahmen über die Entwicklung der weiteren Posten in diesem Bereich werden die Ausgaben für laufende Zuweisungen und Zuschüsse von 14,8 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf etwa 18,3 Mrd. Euro im Jahr 2020 ansteigen.

Den dritten Posten der Ausgabenprojektion stellen die Ausgaben der Kapitalrechnung des Freistaats Bayern dar. Hierunter fallen Sachinvestitionen, Vermögensübertragungen, die Vergabe von Darlehen sowie der Erwerb von Beteiligungen. Um die Volatilität einzelner Posten abzdämpfen, wurden die Ausgaben der Kapitalrechnung im Aggregat durch Vorgabe einer Zielinvestitionsquote (Anteil der Investitionen an den bereinigten Ausgaben) fortgeschrieben. Diese orientiert sich mit 13,5% an vergangenen Realisationen und wird zukünftig unverändert beibehalten, da diese Quote in der Vergangenheit von öffentlicher Seite als guter Kompromiss zwischen den positiven Wachstumswirkungen öffentlicher Investitionen und den wachstumshemmenden Effekten der Finanzierung betrachtet wurde.<sup>2</sup> Durch die getroffenen Annahmen werden die Investitionen von derzeit 5,6 Mrd. Euro auf 6,7 Mrd. Euro im Jahr 2020 ansteigen.

Der vierte Posten sind die Ausgaben für Zinsen und mögliche Tilgungen von Kreditmarktschulden. Die Altschulden werden ausgehend vom aktuellen Schuldenstand (rund 32 Mrd. Euro im Jahr 2010) in den ersten Jahren (2010–2011) der Projektion mit 3,5% p.a. verzinst.<sup>3</sup> Ab dem Jahr 2012 unterstellen wir einen Anstieg der durchschnittlichen Zinsbelastung auf 4,0% p.a., die wir dann über den verbleibenden Projektionszeitraum konstant halten. Dieser Anstieg impliziert ein generell steigendes Zinsniveau infolge der konjunkturellen Belebung ab 2010. Neben den Altschulden müssen die Zins- und Tilgungsbelastungen für die Neuverschuldungen projiziert werden. Durch diesen Posten werden die Rückwirkungen der aktuellen Finanzierungssalden auf die zukünftigen Haushalte dargestellt. Dazu wird zunächst die Neuverschuldung ermittelt, welche im Anschluss zu denselben Konditionen finanziert wird wie die bestehenden Verbindlichkeiten. Im Gegenzug wird unterstellt, dass etwaige Haushaltsüberschüsse vollständig zur Haushaltskonsolidierung verwendet werden (Sondertilgungen der Verbindlichkeiten). Aufgrund der projizierten Haushaltsüberschüsse ab dem Jahr 2014, sinkt der Schuldenstand des Freistaats Bayern ab diesem Jahr kontinuierlich. Die Ausgaben für Zins und Tilgung werden demzufolge von 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf rund 1,0 Mrd. Euro im Jahr 2020 zurückgehen.

Der fünfte Posten umfasst alle Ausgaben, die keinem der zuvor genannten Posten zugeordnet werden konnten. Hierunter fallen die Ausgaben für Schuldentilgung an den öffentlichen Bereich sowie die globalen Minderausgaben. Aufbauend auf dem Finanzplan (2009) wurden diese Posten nomi-

<sup>2</sup> Während die Investitionsquote in Bayern im Jahr 2009 bei etwa 13,5% lag, wurden in den übrigen westdeutschen Flächenländern Investitionen in Höhe von 11,5% des Haushaltsvolumens getätigt.

<sup>3</sup> Dieser Wert deckt sich auch mit dem durchschnittlichen Zins, welcher aus den Zinsbelastungen des aktuellen Finanzplans abgeleitet werden kann (vgl. Finanzplan 2009).

nal mit 264,9 Mill. Euro fixiert, was zu einer realen Entwertung dieser Größen im Untersuchungszeitraum führt. Gleichwohl gilt es an dieser Stelle anzumerken, dass es sich bei diesen Größen um einen insgesamt eher unbedeutenden Posten handelt.

**Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenentwicklung**

Nachdem die Einnahmen und Ausgaben jeweils separat fortgeschrieben wurden, können diese beiden Größen nun zusammengeführt werden. Hieraus lassen sich bereits erste Anzeichen ableiten, wie groß der Konsolidierungsdruck auf den bayerischen Landeshaushalt in den kommenden Jahren sein wird. Abbildung 1 stellt den Verlauf der Einnahmen und Ausgaben bis zum Jahr 2020 gegenüber.

Wie Abbildung 1 zeigt, werden die nominalen Einnahmen des Freistaats Bayern ausgehend von etwa 40,3 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf 52,0 Mrd. Euro im Jahr 2020 ansteigen. Gleichzeitig steigen auch die nominalen Ausgaben von 41,5 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf 49,9 Mrd. Euro in 2020. Dementsprechend wachsen die Einnahmen über den gesamten Projektionszeitraum im Schnitt etwas stärker als die Ausgaben. Allerdings dauert es trotz der starken konjunkturellen Erholung bis zum Jahr 2014, bis unter den getroffenen Annahmen erstmals ein Haushaltsüberschuss (450 Mill. Euro) erwirtschaftet wird. Zu einem großen Teil ist dies durch die Steuermindereinnahmen im Jahr 2009 zu erklären. Dennoch wirkt die rasche und starke konjunkturelle Erholung einer langfristigen Defizitfinanzierung entgegen. So verringert sich das jährliche Defizit von 1,9 Mrd. Euro im Jahr 2009 auf etwa 1,7 Mrd. Euro im Jahr 2011. Im Anschluss erfolgt ein kontinuierlicher Rückgang dieses Defizits.

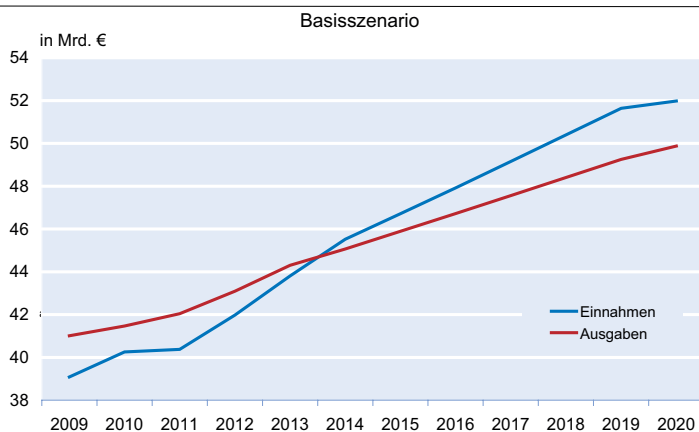
Um einen konkreten Eindruck möglicher konjunktureller Effekte auf die Einnahmen und Ausgaben des Freistaats Bayern zu erhalten, soll im Folgenden der aktuelle Finanzierungssaldo hinsichtlich struktureller und konjunktureller Anteile untersucht werden.

**Ermittlung des strukturellen Defizits im bayerischen Landeshaushalt**

Die Haushaltspolitik des Freistaats Bayern wurde in den vergangenen Jahren stark durch konjunkturelle Einflüsse geprägt. Während sich in den Jahren 2000 bis 2004 Landeseinnahmen und -ausgaben nahezu im Gleichklang bewegt haben, entwickeln sich diese Posten seit dem Jahr 2005 mit unterschiedlicher Dynamik. Die Jahre 2005 bis 2008 waren durch einen starken Anstieg der Einnahmen gekennzeichnet. Diese Entwicklung wurde maßgeblich durch die hohe wirtschaftliche Dynamik getrieben, wodurch die Steuereinnahmen besonders stark stiegen. Gleichzeitig haben in diesem Zeitraum die Ausgaben nur vergleichsweise moderat zugenommen. Im Ergebnis resultierte ein deutlicher Abbau des Defizits; bis hin zu einem Finanzierungsüberschuss im Jahr 2008.<sup>4</sup> Im Anschluss an diesen Zeitraum führten die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise zu einem Einbruch der Steuereinnahmen, welcher allerdings durch erhöhte Zuweisungen des Bundes überlagert wurde. Gleichzeitig stiegen die Landesausgaben, von einem ohnehin hohen Niveau, weiter an. Aus diesen Entwicklungen resultierte im Jahr 2009 ein Finanzierungsdefizit von rund 1,9 Mrd. Euro. Auch für die kommenden Jahre ist im mittelfristigen Finanzplan eine jährliche Haushaltsunterdeckung angesetzt. Jedoch können sich diese Erwartungen in Folge einer über- oder unterdurchschnittlichen Einnahmeentwicklung, aber auch infolge gesteigerter Konsolidierungsbemühungen, noch ändern. Um den langfristigen Konsolidierungspfad nicht zu gefährden,

muss sich eine mögliche ausgabenseitige Konsolidierung demnach an der Höhe des strukturellen Defizits, einschließlich der aus den aktuellen Unterdeckungen resultierenden zukünftigen Zinslasten, orientieren.

**Abb. 1**  
**Gegenüberstellung von nominalen Einnahmen und Ausgaben im Freistaat Bayern bis zum Jahr 2020**



Quelle: Finanzplan (2009), Darstellung des ifo Instituts.

**Bestimmung des strukturellen Defizits des Freistaats Bayern bis zum Jahr 2020**

Zur Bestimmung des strukturellen Defizits auf Landesebene gibt es bisher keinen akademischen Konsens hinsichtlich einer geeigneten Vorgehensweise. Eine Untersuchung, in welcher Höhe die strukturellen

<sup>4</sup> Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass die Sondereffekte aus der Kapitalzufuhr für die BayernLB in Höhe von 10 Mrd. Euro nicht berücksichtigt wurden. Allerdings werden die höheren Zinsbelastungen infolge der Kreditaufnahme in der Projektion berücksichtigt.

Defizite der Länder ausfallen, wurde vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (vgl. RWI 2010) durchgeführt. Dabei wurden auch mehrere Berechnungsmethoden miteinander verglichen und gezeigt, dass die Unterschiede zumeist gering ausfallen. Aufgrund einer höheren Transparenz der Berechnung und den zur Verfügung stehenden Daten haben wir mit Hilfe des rein statistischen Verfahrens ein Trendwachstum der Einnahmen und Ausgaben bestimmt (Hodrick-Prescott-Filter).<sup>5,6</sup> Diese geglätteten Reihen können anschließend herangezogen werden, um von konjunkturellen Einflüssen bereinigte Finanzierungssalden zu bestimmen. Diese Salden wiederum können als Näherungsmaß für die strukturellen Unter- oder Überdeckungen der Einnahmen verstanden werden. In unserer Analyse wird der Glättungsparameter  $\lambda$  des HP-Filters variiert, um die Sensitivität des Verfahrens darzustellen. Bei der Wahl  $\lambda = \infty$  ist dies gleichbedeutend mit einer Vorgehensweise, die zu einer linearen Approximation der Einnahmen und Ausgaben führt und alle konjunkturellen Effekte eliminiert.

In Abbildung 2 sind das tatsächliche öffentliche Finanzierungssaldo und die berechneten strukturellen Salden für verschiedene Glättungsparameter des HP-Filters für die Jahre von 2000 bis 2020 gegenübergestellt. Für die Jahre 2000 bis 2014 wurden Einnahmen und Ausgaben um konjunkturelle und einmalige Effekte bereinigt. Da ab dem Jahr 2015 durch die Nutzung der Ergebnisse einer Potenzialschätzung bereits bei der Ermittlung der Einnahmen und Ausgaben keine konjunkturellen Einflüsse mehr berücksichtigt werden, sind ab diesem Jahr die ermittelten Werte ohne weitere Bereinigung anzuwenden. Dementsprechend variieren die Werte für das strukturelle Defizit der Jahre 2015 bis 2020 nicht mehr mit der Parameterwahl. Grundsätzlich zeigt sich für den langen Zeitraum ein deutlicher Anstieg aller Trendlinien, d.h. die Einnahmen wachsen im Durchschnitt stärker als

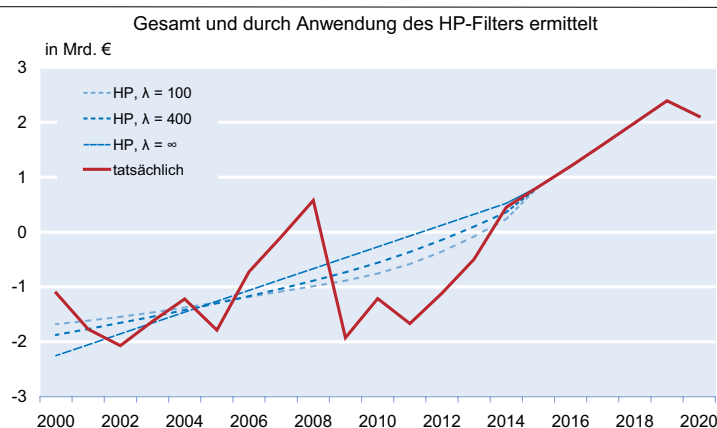
die Ausgaben. In unserer Berechnung reicht dieses Wachstum aus, um spätestens im Jahr 2014 eine strukturelle Nullverschuldung zu erreichen. Das strukturelle Defizit im Jahr 2010 beträgt dabei je nach Parameterwahl noch bis zu 757 Mill. Euro.

### Zusammenfassung und haushaltspolitische Implikationen

Es zeigt sich, dass bei den unterstellten Annahmen zur Einnahmen- und Ausgabenentwicklung bis zum Jahr 2014 ein vollständig ausgeglichener Haushalt erzielt werden kann. Gleichwohl muss berücksichtigt werden, dass in der langfristigen Projektion keine weiteren konjunkturellen Effekte enthalten sind. Ausgehend von einem langfristigen Trendwachstum sind demnach weder Boomphasen noch weitere Rezessionen unterstellt. Auch sind beispielsweise keine weiteren Haftungsfälle für Ausfälle der BayernLB oder sonstige Belastungen in der Projektion implementiert. Allerdings werden auch keine intensivierten Konsolidierungsmaßnahmen unterstellt, die über die aktuell gültigen Reformansätze hinausgehen. Jedoch zeigt bereits diese einfache Projektion, dass in den nächsten Jahren ein gewisser Konsolidierungsbedarf auf den Freistaat Bayern zukommen kann. Auch in der jüngeren Vergangenheit gab es für diese Notwendigkeit bereits erste Anzeichen; allerdings konnten Unterdeckungen einzelner Jahre in der Regel durch Privatisierungserlöse oder Auflösen von Rücklagen ausgeglichen werden. Hierdurch konnte formal ein Haushalt ohne Neuverschuldung aufgestellt werden, wenngleich die Ausgaben die Einnahmen trotzdem überstiegen. In Zukunft wird diese Alternative nicht mehr in diesem Maße zur Verfügung stehen, da die Rücklagen aufgrund der hohen Defizite der nächsten Jahre aufgebraucht sein werden und auch Privatisierungserlöse nicht weiter wie bisher als Einnahmequelle genutzt werden können.

Abb. 2

#### Langfristige Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos im Freistaat Bayern bis zum Jahr 2020



Um auch für das Eintreten etwaiger Negativszenarien gewappnet zu sein, sollte daher auch weiterhin im Freistaat Bayern eine nachhaltige Wirtschafts- und Haushaltspolitik verfolgt werden. Die Einnahmen bieten hier in der kurzen bis mittleren Frist nur wenig Ansatzpunkte für geeignete Maßnahmen.

<sup>5</sup> Abweichende Ergebnisse zwischen RWI (2010) und unseren Berechnungen sind im Wesentlichen auf unterschiedliche Datenstände, und nicht auf die unterschiedliche Methodik, zurückzuführen.

<sup>6</sup> Im Allgemeinen wird von einer Glättung der Ausgaben abgesehen, da häufig argumentiert wird, dass diese nicht konjunkturempfindlich sind. In unserer Simulation ist jedoch ein erheblicher Anteil der Ausgaben an das Einnahmen- bzw. BIP-Wachstum gekoppelt (z. B. Investitionen, kommunaler und Länderfinanzausgleich). Deshalb werden für die Ermittlung des strukturellen Defizites in unserer Analyse auch die Ausgaben geglättet.

Durch die Nivellierung der Pro-Kopf-Finanzkraft im System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs besteht für ein einzelnes Bundesland nur in sehr geringem Maße die Möglichkeit, seine Einnahmen überproportional zum Bundeschnitt zu steigern.

In Zeiten konjunktureller Krisen verbleiben demnach nur die Ausgaben für notwendige Konsolidierungsschritte. Allerdings besteht auch hier das Problem, dass ein Großteil der Ausgaben in der kurzen bis mittleren Frist nicht angepasst werden kann. Beispiele hierfür sind die Zahlungen im LFA und im kommunalen Finanzausgleich sowie ein (Groß-)Teil der Personalausgaben. Darüber hinaus wird in Bayern bereits ein Rückgang des Personalbesatzes angestrebt, der weitere Rückführungen zusätzlich erschwert. Zudem wachsen in den kommenden Jahren die Versorgungslasten, so dass im Bereich Personal bis zum Jahr 2020 kaum Einsparungen realisierbar sein werden. Auch die Zinslasten werden sich zunächst kaum zurückführen lassen, da durch die jährlichen Unterdeckungen der Jahre 2010 bis 2013 ein Anstieg des Schuldenstandes zu erwarten ist. Des Weiteren werden in den kommenden Jahren einige Ausgabenanforderungen an den Freistaat Bayern erwachsen, die sich beispielsweise aus einer veränderten demographischen Struktur der Bevölkerung ergeben können. Hier gilt es, Trends frühzeitig zu erkennen und die notwendigen Anpassungen rechtzeitig einzuleiten bzw. kostensteigernde Faktoren rechtzeitig in der Ausgabenkalkulation zu berücksichtigen.

Dadurch kommt auch den Ausgaben der Kapitalrechnung – insbesondere den Investitionen – in der Zukunft eine bedeutende Rolle zu. Bereits in den vergangenen Jahren hat der Freistaat Bayern, verglichen mit den übrigen westdeutschen Flächenländern, eine überdurchschnittlich hohe Investitionsquote aufgewiesen. Auch für die Jahre 2009 und 2010, in denen die Auswirkungen der Wirtschaftskrise am deutlichsten zu spüren sind, wurde diese Quote aufrecht erhalten bzw. sogar geringfügig erhöht. Zwar bringen Investitionen durch die Ausgleichsmechanismen des LFA nur einen geringen fiskalischen Mehrertrag, wirken jedoch auf anderen Kanälen stimulierend auf die bayerische Wirtschaft, weshalb bei der Ausrichtung der Investitionspolitik diese Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen werden müssen.

Eine Gelegenheit die fiskalische Rentabilität öffentlicher Investitionen zu erhöhen und damit das Investitionsklima zu verbessern, bietet sich im Jahr 2019, wenn der Länderfinanzausgleich in seiner jetzigen Form ausläuft (§20 FAG). Die Planungen zur Neuausrichtung werden schon Jahre früher beginnen, so dass es sich bereits in naher Zukunft lohnt, Konzepte zu entwickeln, die den Ländern bessere Chancen bieten, aufgrund eigener Bemühungen bzw. wirtschaftspolitischer Maßnahmen die eigene Einnahmesituation zu verbessern. Die Schaffung einer Anreizkompatibilität eigener

Wachstumsanstrengungen sollte dabei im Fokus stehen, was vor allem eine Senkung der Grenzabschöpfungsquoten im Länderfinanzausgleich erfordern würde. Dies dürfte auch im Interesse vieler finanzschwacher Länder sein, da diese im Allgemeinen durch noch höhere Abschöpfungsquoten betroffen sind (> 100%) und sich somit durch das Generieren von Mehreinnahmen zum Status quo schlechter stellen. Natürlich wird eine Erhöhung der Anreizkompatibilität nur möglich sein, wenn gleichzeitig die Existenzgrundlage der finanzschwachen Länder gesichert bleibt.

## Literatur

- Eck, A., J. Ragnitz, J. Steinbrecher und Chr. Thater (2010), *Haushaltskonsolidierung, Infrastruktur und Standortwettbewerb*, Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, Dresden.
- Finanzplan des Freistaates Bayern (2000–2009), Grundlagen der Haushaltswirtschaft, Haushaltsentwicklungen, Investitionsschwerpunkte, München.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2010), *Erholung setzt sich fort – Risiken bleiben groß*, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.
- Prognos AG (Hrsg.) (2010), *Prognos Deutschland Report 2035*, Basel.
- RWI (2010), *Ermittlung der Konjunkturkomponente für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung*, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Essen.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2006), 11. *Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.



Das ifo Institut beleuchtet seit Jahren kritisch die Güte der eigenen Konjunkturprognosen (vgl. Nierhaus 2010). Im folgenden Beitrag werden für das abgelaufene Jahr die Gründe für aufgetretene Differenzen zwischen Prognose und Wirklichkeit diskutiert.

Die Wirtschaftsentwicklung im Jahr 2010 verlief deutlich besser, als in der ifo Dezemberprognose 2009 prognostiziert worden war. Zwar hatte das ifo Institut den Rückfall in eine erneute Rezession ausgeschlossen und im Vergleich zur noch deutlich pessimistischer gehaltenen Gemeinschaftsdiagnose von Oktober 2009 die Wachstumsrate für die gesamtwirtschaftliche Produktion in Deutschland bereits um 0,5 Prozentpunkte auf 1,7% angehoben. Mit einer derart durchgreifenden konjunkturellen Erholung, die in einen starken Aufschwung mündete, ist aber nicht gerechnet worden. Vielmehr wurde davon ausgegangen, dass der Aufholprozess in Deutschland nach der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise wesentlich länger dauern würde.

In der Analyse des ifo Instituts vom Dezember 2009 hatte es unter dem Titel »Deutsche Wirtschaft ohne Dynamik« geheißen: »Die Weltwirtschaft hat die schwerste Rezession seit dem Zweiten Weltkrieg überwunden. Seit dem Frühjahr 2009 steigen Produktion und Handel wieder, weltweit angeregt durch milliardenschwere Konjunkturprogramme, eine massiv expansiv wirkende Geldpolitik und den vergleichsweise niedrigen Ölpreis. Hinzu kommt der Umschwung im globalen Lagerzyklus. Das Wachstumstempo wird indes niedrig bleiben. Ein Kernproblem bleibt die Schwächung der internationalen Finanzmärkte, deren Funktionsfähigkeit in wichtigen Segmenten nach wie vor eingeschränkt ist. Zudem musste das Bankensystem gewaltige Eigenkapitalverluste hinnehmen, die sich aus dem hohen Wertberichtigungsbedarf bei strukturierten Wertpapieren ergeben haben. In wichtigen Industrieländern kommt eine Krise am Immobilienmarkt hinzu, die dort den Abschreibungsbedarf bei Banken erhöht. Die Kreditbedingungen bleiben damit weltweit restriktiv, was die Finanzierung von Investitionen und neuen Arbeitsplät-

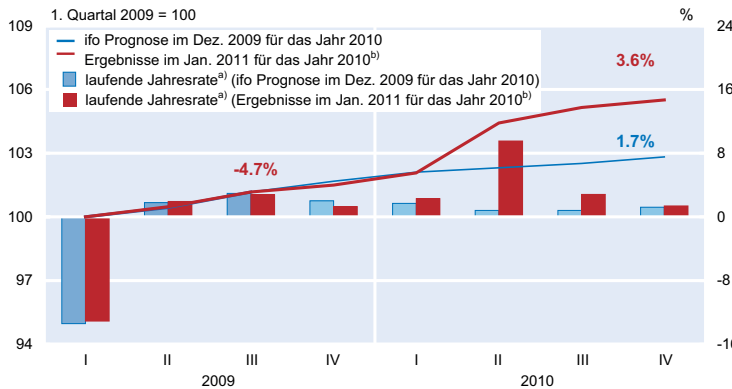
zen massiv beeinträchtigt« (Carstensen et al. 2009, 17).

Zur Deutschlandkonjunktur wurde prognostiziert: »Im Prognosezeitraum bleiben die Konjunkturampeln in Deutschland auf gelb, mit einer Grünphase ist nicht zu rechnen. Zwar werden die endogenen Auftriebskräfte allmählich wieder etwas stärker, es laufen aber die im Rahmen der Konjunkturpakete bereitgestellten Mittel allmählich aus. Zudem sind die Kredithürden für neue Investitionen und Arbeitsplätze weiter hoch. Die Entwicklung der deutschen Wirtschaft bleibt damit labil, zu einem selbsttragenden Aufschwung kommt es nicht. ... Im Jahresdurchschnitt 2010 wird das reale Bruttoinlandsprodukt voraussichtlich um 1,7% zunehmen« (Carstensen et al. 2009, 41).

Die tatsächliche Wirtschaftsentwicklung wird hier wie in den vorangegangenen Prognosefehlerstudien des ifo Instituts an den ersten Ergebnissen des Statistischen Bundesamts für das gerade abgelaufene Jahr festgemacht. Dies geschieht deshalb, weil diese Veröffentlichung dem Informationsstand zum Zeitpunkt der Prognoseerstellung noch am besten entspricht. Insbesondere sind zu diesem Zeitpunkt die Zahlen für die zurückliegenden Jahre noch nicht gravierend revidiert worden, die die Grundlage für die jeweilige Prognose gebildet haben. Zwar zeigen spätere, revidierte Rechenstände ein genaueres Bild der Konjunktur; die Prognose kann sich aber immer nur auf die bis zum Prognosetermin gültigen Ergebnisse stützen, soll sie für den Leser nachvollziehbar sein.

Gemessen an diesen Ergebnissen hat das reale Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Deutschland im Jahr 2010 um 3,6% zugenommen (vgl. Abb. 1). Höhere Raten sind für das vereinigte Deutschland noch nie registriert worden, für Westdeutschland zuletzt nur in den Jahren des Verei-

**Abb. 1**  
**Reales Bruttoinlandsprodukt in Deutschland**  
 Saison- und arbeitstäglich bereinigter Verlauf



a) Veränderung in % gegenüber dem Vorquartal, auf Jahresrate hochgerechnet; rechte Skala.  
 b) Ergebnisse für 2009 und Jahresergebnis 2010: Statistisches Bundesamt. Vierteljahresergebnisse für 2010: Schätzungen des ifo Instituts.  
 Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen und Schätzungen des ifo Instituts.

nigungsbooms. Hier belief sich das Wirtschaftswachstum im Jahr 1989 auf 3,9%, 1990 sogar auf 5,3% und 1991 auf 5,1%. Die Unterschätzung der Jahreswachstumsrate 2010 geht nicht mit einer Unterschätzung des statistischen Überhangs einher.<sup>1</sup> Dieser stellt sich nach aktuellem Datenstand auf 0,7%; in der ifo Dezemberprognose war sogar noch von einem leicht höheren Überhang (0,8%) ausgegangen worden.

Der Prognosefehler ist damit allein durch eine zu schwach eingeschätzte Dynamik im unterjährig konjunkturellen Profil zu erklären. Nach einem strengen Winter hatte die gesamtwirtschaftliche Produktion im Jahr 2010 unter Schwankungen dynamisch expandiert. Insbesondere im Frühjahr war das reale Bruttoinlandsprodukt aufgrund des Nachholens von Produktionsausfällen in der Industrie, im Bau sowie im Handel, Gastgewerbe und Verkehr überaus kraftvoll gestiegen. Der hieraus resultierende vierteljährliche Prognosefehler in Höhe von 2,1 Prozentpunkten (gemessen an der Differenz zwischen prognostizierter und tatsächlicher Veränderung des saison- und kalenderbereinigten BIP gegenüber Vorquartal) wirkt sich im jahresdurchschnittlichen Prognosefehler sehr kräftig aus, weil die vierteljährlichen Prognosefehler von Quartal zu Quartal mit abnehmenden Gewichten in die Jahresfehlerrechnung eingehen. Rechnerisch entfallen auf das zweite Quartal rund 85% des gesamten jahresdurchschnittlichen Prognosefehlers für 2010.

Für die Unterschätzung der konjunkturellen Auftriebskräfte war einmal maßgeblich, dass sich die Weltkonjunktur

<sup>1</sup> Als statistischer Überhang wird diejenige jahresdurchschnittliche Wachstumsrate des BIP bezeichnet, die sich ergäbe, wenn das BIP saison- und kalenderbereinigt auf dem Stand des vierten Quartals des Vorjahres stagnieren würde. Der Überhang ergibt sich aus der prozentualen Differenz zwischen dem Vorjahresendwert des saison- und kalenderbereinigten BIP und dem jeweiligen Jahresdurchschnittswert.

rascher von dem Einbruch aufgrund der Finanzkrise erholte, als im Dezember 2009 angenommen worden war. Der Welthandel sollte 2010 lediglich um 5% expandieren, nunmehr wird mit einer Zunahme um 12% gerechnet. Von diesem stark veränderten außenwirtschaftlichen Datenkranz vermochte die deutsche Wirtschaft aufgrund ihrer Exportorientierung und ihres Spezialisierungsmusters besonders zu profitieren. Expansiv wirkte zudem die Abwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar und anderen Währungen wichtiger Handelspartner. Zwar haben die Lieferungen in die Europäische Währungsunion, dem Hauptabsatzmarkt Deutschlands, im vergangenen Jahr nur unterdurchschnittlich zugenommen, dafür sind aber die Ausfuhren in die USA und in die Wachstumsmärkte Asiens stärker als erwartet gestiegen. Alles in allem stiegen die Exporte im Jahresdurchschnitt 2010 mit gut 14% weitaus stärker, als im Dezember 2009 veranschlagt worden war (vgl. Tab. 1).

Binnenwirtschaftlich schlug zu Buche, dass die Investitionen im Gefolge des fulminanten Exportbooms schneller und stärker als erwartet wieder ausgeweitet wurden. Bei den Ausrüstungen dürften zunächst Nachholeffekte eine wichtige Rolle gespielt haben, da Ersatzinvestitionen während der Rezession verschoben worden waren. Inzwischen ist jedoch in fast allen Industriebereichen das Erweiterungsmotiv wieder in den Vordergrund gerückt. Die Investitionskonjunktur wurde auch dadurch befördert, dass sich die Kreditkonditionen für Unternehmen im Jahresverlauf deutlich entspannt haben, worin sich auch die veränderte Risikopräferenz der Investoren zugunsten heimischer Projekte in Reaktion auf die 2010 entflammte Schuldenkrise niederschlägt. Schließlich standen im Zuge der guten Industriekonjunktur mehr Mittel zur Innenfinanzierung von Investitionsvorhaben zur Verfügung. Bei Wohnbauten wirkten niedrige Zinsen als Turbo. Mehr als erwartet wurden schließlich die Lager aufgestockt. Nur wenig unterschätzt wurde die Zuwachsrate des privaten Konsums; im Zuge der guten Konjunktur haben die Realeinkommen etwas stärker als erwartet zugenommen. Der Anstieg der Sparquote um 0,3 Prozentpunkte ist dagegen zutreffend prognostiziert worden. Alles in allem steuerte im Jahr 2010 die Inlandsnachfrage mit einem Beitrag von 2,5 Prozentpunkten den Hauptteil zum BIP-Wachstum bei, während auf den Außenhandel nur 1,1 Prozentpunkte entfielen.

Die Verfassung des Arbeitsmarkts war noch robuster, als im Dezember 2009 prognostiziert worden war. Die Zahl der Erwerbstätigen (nach dem Inlandskonzept) lag im Jahresdurchschnitt 2010 mit 40,483 Mill. um rund 500 000 Per-

**Tab. 1**  
**Prognosen und Prognosefehler für das Jahr 2010**  
**Verwendung des realen Bruttoinlandsprodukts**

	ifo Dezemberprognose 2009		Statistisches Bundesamt		Prognosefehler für 2010	
	Prognosewerte für 2010		Istwerte für 2010 <sup>a)</sup>		Differenz der Wachstumsraten bzw. -beiträge	
	Veränderung in Prozent gegenüber dem Vorjahr (1)	Wachstumsbeitrag in Prozentpunkten <sup>b)</sup> (2)	Veränderung in Prozent gegenüber dem Vorjahr (3)	Wachstumsbeitrag in Prozentpunkten <sup>b)</sup> (4)	Spalte (3) abzüglich Spalte (1) (5)	Spalte (4) abzüglich Spalte (2) (6)
<b>Inlandsnachfrage</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>2,6</b>	<b>2,5</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>
Privater Konsum	0,2	0,1	0,5	0,3	0,3	0,2
Staatlicher Konsum	1,3	0,3	2,2	0,4	0,9	0,1
Ausrüstungen	1,0	0,1	9,4	0,6	8,4	0,5
Bauten	0,5	0,1	2,8	0,3	2,3	0,2
Sonstige Anlageinvestitionen	4,0	0,0	6,4	0,1	2,4	0,1
Vorratsveränderungen	–	0,4	–	0,8	–	0,4
<b>Außenbeitrag</b>	<b>–</b>	<b>0,9</b>	<b>–</b>	<b>1,1</b>	<b>–</b>	<b>0,2</b>
Ausfuhr	8,4	3,4	14,2	5,8	5,8	2,4
Einfuhr	6,9	– 2,5	13,0	– 4,7	6,1	– 2,2
<b>Bruttoinlandsprodukt</b>	<b>1,7</b>	<b>1,7</b>	<b>3,6</b>	<b>3,6</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>

<sup>a)</sup> Erste Ergebnisse der Inlandsproduktsberechnung (Januar 2011). – <sup>b)</sup> Beiträge der Nachfragekomponenten zur Veränderung des Bruttoinlandsprodukts (Lundberg-Komponenten). Der Wachstumsbeitrag einer Nachfragekomponente ergibt sich aus der Wachstumsrate gewichtet mit dem nominalen 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 Prozent.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

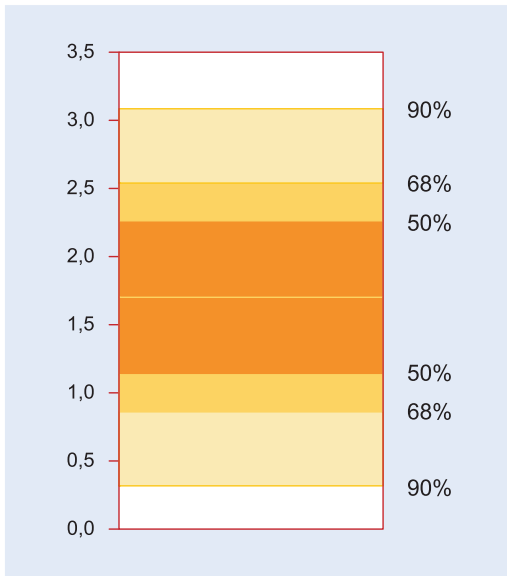
sonen über der Dezemberschätzung. Die Zahl der Arbeitslosen war dagegen mit 3,244 Mill. um knapp 365 000 Personen geringer als damals veranschlagt. Parallel zur Unterschätzung der Erwerbstätigkeit kam es zu einer Überschätzung des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts. Dieser wurde je Erwerbstätigenstunde auf 2,6% beziffert, tatsächlich nahm die Stundenproduktivität aber nur um 1,0% zu. Hierzu trug bei, dass im Zuge der guten Konjunktur die Rückkehr zu tarifvertraglich geregelten normalen Wochenarbeitszeiten, der Aufbau von Guthaben auf Arbeitszeitkonten und der Abbau von Kurzarbeit in noch stärkerem Maße erfolgte, als dies vom ifo Institut erwartet worden war. Zudem erhöhte sich das Arbeitsvolumen gerade in Wirtschaftssektoren mit unterdurchschnittlicher Stundenproduktivität (z.B. Bau, Handel, Verkehr und Unternehmensdienstleistungen) deutlich, was sich im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt ebenfalls produktivitätsmindernd auswirkt.

Das Preisklima auf der Verbraucherstufe im Jahr 2010 wurde – neben der witterungsbedingten Teuerung bei Saisonwaren wie Obst und Gemüse – von den anziehenden Notierungen für Rohöl bestimmt. Im Jahresdurchschnitt stiegen die Lebenshaltungskosten um 1,1%, das ist mehr als im Dezember 2009 auf der Basis eines konstanten Ölpreises von 72 US-Dollar je Barrel veranschlagt worden war (+ 0,6%).

## Fazit

Angesichts der Größenordnung der weltwirtschaftlichen Verwerfungen, die durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 ausgelöst wurden, sind Wirtschaftsprognosen an ihre Grenzen gestoßen, größere Prognoserevisionen und Prognosefehler als sonst üblich waren die Folge. Prognosen können nicht mehr sein als theorie- und datengestützte Extrapolationen der (jüngeren) Vergangenheit. Für die Dimension und den zeitlichen Ablauf des Wirtschaftseinbruchs in Deutschland und die sich anschließende rasche konjunkturelle Erholung gab es schlichtweg keine Erfahrungen, die für die Prognose systematisch hätten ausgewertet können. Der Ausnahmecharakter des Prognosefehlers zeigt sich auch in der Darstellung von *Prognoseintervallen*, mit deren Hilfe die mit Punktprognosen verbundene Schätzunsicherheit sichtbar gemacht werden kann. In Prognoseintervallen sind die üblichen Punktschätzungen als Mittelwerte eingebettet. Werden zur Berechnung eines BIP-Prognoseintervalls für 2010 (zentriert um die Punktschätzung 1,7%) die empirischen Prognosefehler der Dezemberanalysen des ifo Instituts für die »Normaljahre« 1990 bis 2008 herangezogen, so zeigt sich, dass selbst in einem Intervall, das mit 90%iger Wahrscheinlichkeit die amtliche jahresdurchschnittliche Veränderungsrate abgedeckt hätte, die jetzt veröffentlichte BIP-Rate von 3,6% nicht enthalten gewesen wäre (vgl. Abb. 2).

**Abb. 2**  
**Prognoseintervall für die Zunahme des Bruttoinlandsprodukts 2010**



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Trotz aller Schwächen sind und bleiben Konjunkturprognosen für die Orientierung der Entscheidungsträger von Wirtschaft und Politik unentbehrlich. Freilich lässt sich das Wirtschaftsgeschehen aufgrund der sich ändernden Rahmenbedingungen sowie des ständigen und teilweise sehr schnellen Wandels, dem wirtschaftliches Verhalten unterliegt, trotz der kontinuierlichen Weiterentwicklung des prognostischen Instrumentariums und der Verbreiterung der statistischen Datenbasis nicht exakt vorausschätzen. Oft braucht es geraume Zeit, bis sich Änderungen von Trends statistisch signifikant identifizieren lassen. Und über die Größe und Persistenz von unvorhersehbaren Schocks lassen sich auf kurze Sicht immer nur überschlägige Aussagen treffen. Beim Vergleich von Prognosen mit den später veröffentlichten amtlichen Ergebnissen sollte zudem nicht übersehen werden, dass sich die statistische Ausgangslage zum Prognosezeitpunkt oftmals anders darstellt, als sie später – nach zum Teil deutlichen Datenrevisionen – erscheint. Konjunkturprognosen sind keine Prophezeiungen, sondern bedingte Wahrscheinlichkeitsaussagen. Sie beseitigen nicht die Unsicherheit über die Zukunft, sie tragen aber dazu bei, die Unsicherheit zu verringern.

**Literatur**

Carstensen, K., W. Nierhaus, O. Hülsewig, K. Abberger, T. Buchen C. Breuer, S. Elstner, S. Henzel, N. Hristov, M. Kleemann, J. Mayr, W. Meister, G. Paula, A. Stangl, K. Wohlrabe und T. Wollmershäuser (2009), »ifo Konjunkturprognose 2010: Deutsche Wirtschaft ohne Dynamik«, *ifo Schnelldienst* 62(24), 17–64.  
 Nierhaus, W. (2010), »Wirtschaftskonjunktur 2009: Prognose und Wirklichkeit«, *ifo Schnelldienst* 63(2), 30–33.

# Westdeutsche Industrie: Deutlicher Investitionsanstieg für 2011 geplant

26

Annette Weichselberger

Nach den aktuellen Ergebnissen des ifo Investitionstest wollen die Unternehmen des westdeutschen Verarbeitenden Gewerbes 2011 rund 9% mehr in neue Bauten und Ausrüstungsgüter investieren als im letzten Jahr. Für das Jahr 2010 ergeben die Meldungen der Erhebungsteilnehmer einen Anstieg von knapp 3%. An der im letzten Quartal 2010 durchgeführten Investitionsbefragung beteiligten sich gut 1 800 Unternehmen. Gemessen an den Bruttoanlageinvestitionen repräsentieren die erfassten Unternehmen das Verarbeitende Gewerbe Westdeutschlands zu 49%, gemessen am Umsatz zu 46%. Erhoben wurden neben den Anlagezugängen im Jahr 2010 die Investitionspläne für 2011 sowie die Zielsetzungen der Investitionstätigkeit.

## 2010: Investitionswachstum um knapp 3%

Die deutsche – und somit auch die westdeutsche – Wirtschaft hat sich im Laufe des letzten Jahres kräftig erholt. Angesichts der anziehenden Nachfrage wurde die Produktion erheblich angekurbelt. Nach dem extrem starken Rückgang der Kapazitätsauslastung 2009 konnte diese im Jahr 2010 dennoch nicht den langjährigen Durchschnittswert erreichen. In Anbetracht dessen ist es nicht verwunderlich, dass die Investitionsbereitschaft in der Industrie noch eher verhalten war.

Nach den neuesten Ergebnissen des ifo Investitionstests haben die Industrieunternehmen in Westdeutschland im Jahr 2010 gut 38 Mrd. Euro in neue Bauten und Ausrüstungen investiert. Dies entspricht einem Zuwachs von knapp 3% (2,7%). Aufgrund nahezu stabiler Preise für Investitionsgüter liegt der reale Anstieg bei gut 3% (3,3%). Berücksichtigt man ferner die in den neuen Bundesländern getätigten Investitionen, die geringfügig aufgestockt wurden (+ 2%), kommt man für Gesamtdeutschland ebenfalls auf einen Anstieg der Industrieinvestitionen im Jahr 2010 von nominal und real rund 3%.

Nach den vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Zahlen sind die gesamtwirtschaftlichen Investitionen im vergangenen Jahr um gut 5% gestiegen, also etwas schneller angesprungen als im Verarbeitenden Gewerbe. Die nichtindustriellen Sektoren wie z.B. Dienstleistungen spielen seit längerem in der Gesamtwirtschaft und damit auch im Investitionsgeschehen eine immer stärkere Rolle. In die-

sen Bereichen dominieren – anders als im Verarbeitenden Gewerbe – kleine und mittelständische Unternehmen. Erfahrungsgemäß sind kleinere Firmen in ihrer Investitionstätigkeit wesentlich flexibler und konnten wohl im Verlauf des Jahres 2010 schnell auf die unerwartet dynamische konjunkturelle Entwicklung reagieren. So stiegen die Investitionen in diesen Sektoren im vergangenen Jahr überdurchschnittlich an. Das Gewicht des Verarbeitenden Gewerbes an den gesamtwirtschaftlichen Investitionen hat sich inzwischen auf rund 10% reduziert – entsprechend hielt sich der Einfluss der hier 2010 noch eher verhaltenen Investitionstätigkeit auf das gesamtwirtschaftliche Ergebnis in Grenzen.

## Deutlicher Investitionsanstieg im Verbrauchsgüter produzierenden Gewerbe

Nach dem Einbrechen der Investitionen 2009 haben im letzten Jahr fast alle Industriehauptgruppen ihre Investitionen in Westdeutschland wieder, zumindest leicht, gesteigert. Am kräftigsten dürfte der Anstieg im Verbrauchsgüter produzierenden Gewerbe ausgefallen sein. Dieser Bereich ist geprägt von kleinen und mittelständischen Unternehmen, welche – wie oben erwähnt – meist wesentlich schneller auf konjunkturelle Veränderungen reagieren können. Im Vergleich dazu haben das Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe und das Investitionsgüter produzierende Gewerbe ihre Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter nur geringfügig erhöht. In den beiden letztgenannten Bereichen dürfte der Anteil von Investitionsgütern



mit längeren Lieferzeiten (wie beispielsweise Maschinenbauerzeugnissen) überdurchschnittlich hoch sein, was sicherlich auch zum hier verzögerten Anspringen der Investitionen beigetragen hat.

Die Meldungen der *Nahrungs- und Genussmittelhersteller* ergaben einen Anstieg von rund 3%, während der *Bergbau* seine Investitionsausgaben 2010 um 4% gekürzt haben dürfte.

Im *Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe* haben die Investitionen im letzten Jahr um gut 2% zugenommen. In dieser Größenordnung dürfte sich auch der Investitionsanstieg in der chemischen Industrie bewegt haben. Damit haben die Firmen dieser Branche ihre im Frühjahr 2010 gemeldeten ursprünglichen Investitionsabsichten nur teilweise realisiert. Den stärksten Anstieg von rund einem Viertel meldete die Holzbearbeitung, aber auch die Mineralölverarbeitung (einschließlich Vertrieb), die Zellstoff-, Papier- und Pappeerzeugung und die Gummiverarbeitung erhöhten ihre Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter spürbar (zwischen 10 und 15%). Im Vergleich dazu haben die Branche Steine und Erden und der NE-Bereich ihre Investitionen gegenüber dem Vorjahr nur leicht – um 5% – aufgestockt. Gekürzt haben ihre Investitionen vor allem die Gießereien (– 15%), aber auch die eisenschaffende Industrie sowie die Ziehereien und Kaltwalzwerke (jeweils um rund 10%).

Im *Investitionsgüter produzierenden Gewerbe* lag das Investitionsniveau 2010 nur um gut 1% über dem vom Vorjahr. Gedämpft wurde die Investitionsentwicklung in diesem Bereich insbesondere durch die Investitionskürzung – um rund 15% – des Maschinenbaus. Die Maschinenbauer, die in den Jahren 2006 bis 2008 massiv investiert hatten, beschränkten ihre Investitionsaktivitäten 2010 angesichts einer unterdurchschnittlichen Kapazitätsauslastung in erster Linie auf Ersatzbeschaffungen. Stark eingeschränkt – um rund 30% – haben ihre Investitionsausgaben im vergangenen Jahr der Schiffbau und der Stahl- und Leichtmetallbau. Der Straßenfahrzeugbau, der gemessen an seinem Investitionsvolumen im Investitionsgüter produzierenden Gewerbe einen Anteil von gut zwei Fünfteln hat, meldete für 2010 einen Investitionsanstieg von 6%. Ähnlich stark dürften auch die Investitionen in der Elektrotechnik und in der Stahlverformung erhöht worden sein. Starke Zuwächse von rund einem Drittel waren im Luft- und Raumfahrzeugbau und in der Feinmechanik und Optik zu verzeichnen. Die Hersteller von EBM-Waren und die von EDV-Geräten investierten nach den Meldungen in ähnlichem Umfang wie im Jahr zuvor.

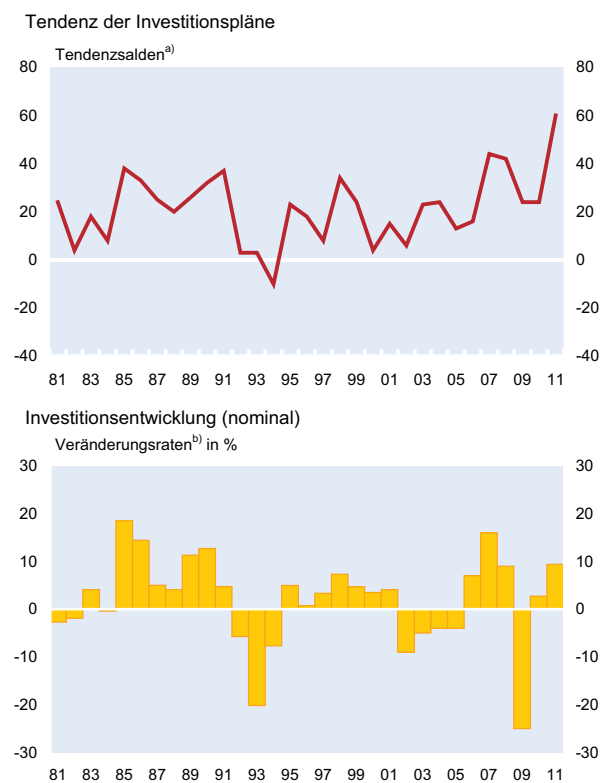
Das *Verbrauchsgüter produzierende Gewerbe* stockte im Durchschnitt seine Investitionen 2006 um gut 9% auf. Deutliche Erhöhungen – um rund 20% – meldeten die Her-

stellung von Kunststoffwaren, die Feinkeramik, das Textil- und das Bekleidungs-gewerbe sowie die Branche Musikinstrumente, Spielwaren, Schmuck usw. Nicht ganz so starke Zuwächse von rund 5% waren in der Holzverarbeitung, in der Druckbranche und im Ledergewerbe zu verzeichnen. In der Papier- und Pappeerarbeitung dürften sich die Investitionen 2010 auf dem Vorjahresniveau bewegt haben. Gekürzt haben ihre Ausgaben für Sachanlageinvestitionen hier nur die Hersteller und Verarbeiter von Glas (– 10%).

**2011: Investitionsanstieg von 9% geplant**

Die konjunkturelle Lage der westdeutschen Industrie ist nach wie vor ausgesprochen gut, das belegt auch das vom ifo Institut erhobene Geschäftsklima eindrucksvoll. Die Inlandsnachfrage zieht an, und die Exportnachfrage ist weiterhin sehr hoch. Angesichts der guten Absatzerwartungen sind die Investitionspläne der Unternehmen für 2011 überwiegend nach oben gerichtet.

**Abb. 1**  
**Entwicklung der Investitionen in der westdeutschen Industrie**



a) Differenz zwischen den "Mehr"- und den "Weniger"-Meldungen, Stand: jeweils Herbst des Vorjahres.

b) Bruttoanlageinvestitionen der Industrie, 2010: vorläufig, 2011: ermittelt aufgrund der Planangaben.

Quelle: ifo Investitionstest (West).

**Tab. 1**  
**Bruttoanlageinvestitionen im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe Westdeutschlands**  
 (in jeweiligen Preisen)

	in Mill. €		Veränderungsraten in %		
	2008	2009 <sup>a)</sup>	2009/2008 <sup>a)</sup>	2010/2009 <sup>a)</sup>	2011/2010 <sup>b)</sup>
Bergbau	710	680	- 4	- 4	- 3
Verarbeitendes Gewerbe	50 225	37 450	- 25	+ 3	+ 9
davon:					
Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe	13 065	9 330	- 29	+ 2	+ 5
Investitionsgüter produzierendes Gewerbe	28 205	20 850	- 26	+ 1	+ 12
Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe	5 475	4 280	- 22	+ 9	+ 6
Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	3 480	2 990	- 14	+ 3	+ 7
<b>Bergbau und verarbeitendes Gewerbe</b>	<b>50 935</b>	<b>38 130</b>	<b>- 25</b>	<b>+ 3</b>	<b>+ 9</b>

<sup>a)</sup> Vorläufig. – <sup>b)</sup> Geschätzt aufgrund von Planangaben.

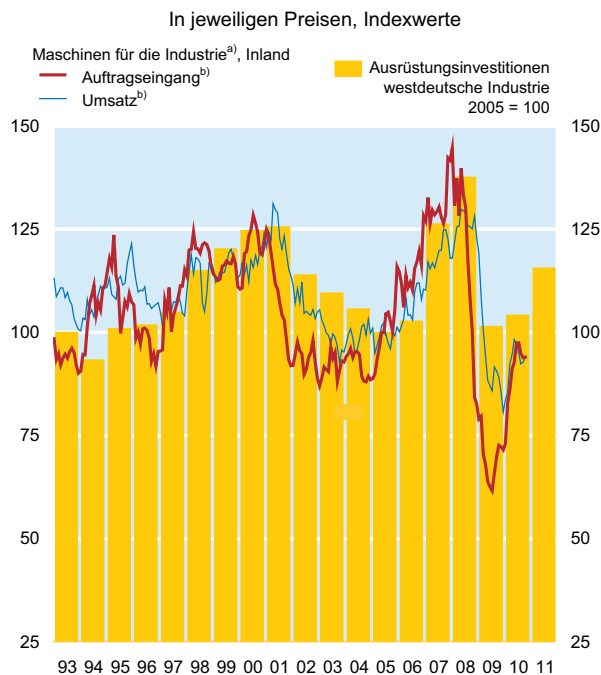
Quelle: ifo Investitionserhebungen.

Die aktuellen Ergebnissen des ifo Investitionstests signalisieren, dass die Unternehmen des westdeutschen Verarbeitenden Gewerbes im Durchschnitt ihre Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter 2011 deutlich erhöhen wollen: 78% der teilnehmenden Unternehmen beabsichtigen, mehr als im letzten Jahr zu investieren, während nur 18% Investitionskürzungen geplant haben. Die restlichen 4% gehen von einem konstanten Investitionsniveau aus. Der Saldo aus den »Mehr«- und den »Weniger«-Meldungen beträgt somit für das nächste Jahr 60 Prozentpunkte. Berücksichtigt man neben den Tendenzangaben die von den Unternehmen gemachten quantitativen Angaben, dann erreicht das westdeutsche Verarbeitende Gewerbe im Jahr 2010 ein Investitionsniveau, das gut 9% über dem des Vorjahres liegt. Real gesehen, d.h. unter Ausschaltung der zu erwartenden Preisänderungen für neue Bauten und Ausrüstungen, werden die Bruttoanlageinvestitionen nach jetzigem Planungsstand 10% über denen des Jahres 2010 liegen (vgl. Tab. 1). Differenziert man die Ergebnisse nach der Größe der Unternehmen, so wollen 2011 vor allem die größeren Unternehmen ihre Investitionsausgaben erhöhen. Die kleineren Unternehmen, die in ihrer Investitionsplanung flexibler sind als die größeren Unternehmen, haben hingegen ihre Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter schon im letzten Jahr kräftig aufgestockt.

Ein Indikator für die Investitionsbereitschaft der Unternehmen ist auch die Entwicklung der Auftragseingänge aus dem Inland bei den Industriearüstern des Maschinenbaus (vgl. Abb. 2). Demnach nimmt die Nachfrage der Industrie nach Maschinenbauerzeugnissen bereits seit Mitte 2009 wieder stark zu. Die entsprechenden Umsätze, die aufgrund der Lieferzeiten einen gewissen Nachlauf haben, ziehen aber erst seit Anfang 2010 an. Im Jahresdurchschnitt dürften die inländischen Umsätze der Industriearüster des Maschinenbaus 2010 nur leicht über dem Vorjahresniveau gelegen haben, eine deutliche Steigerung ist erst in diesem Jahr zu erwarten.

Bezieht man die Investitionsentwicklung der Industrie in den neuen Bundesländern mit ein, die – nach ersten vorläufigen Auswertungen – 2011 kräftig zunehmen dürften, errechnet sich für das Verarbeitende Gewerbe Deutschlands (nominal und real) ein Investitionsanstieg um rund 11%.

**Abb. 2**  
**Nachfrage der westdeutschen Industrie nach Ausrüstungsgütern**



<sup>a)</sup> Hersteller von Baustoffmaschinen, Hütten- und Walzwerksanlagen, Gießereimaschinen, Apparatebau, Holzbearbeitungsmaschinen, Gummi- u. Kunststoffmaschinen, Druck- und Papiermaschinen, Werkzeugmaschinen, Präzisionswerkzeuge, Schuh- u. Ledermaschinen, Trocknungsanlagen, Textilmaschinen, Nähmaschinen und Nahrungsmittelmotoren.  
<sup>b)</sup> Saisonbereinigt und geglättet.

Quelle: VDMA; ifo Institut.

Inwieweit solche Plandaten bereits starke Indizien für die tatsächliche Investitionsentwicklung darstellen, bleibt abzuwarten. Beim letzten Aufschwung ergab interessanterweise die Investitionsplanung (im Rahmen des Investitionstests Herbst 2006) für 2007 ebenfalls eine Steigerung von 9%. Damals führten im Verlauf des Jahres zusätzliche – in den frühen Plänen nicht enthaltene – Investitionen zu einem Anstieg der Investitionsausgaben um schließlich sogar 16%.

**Kräftige Investitionssteigerungen in fast allen Hauptgruppen**

Wie die Erhebungsergebnisse auf Hauptgruppenebene zeigen, haben fast alle Bereiche für 2011 eine deutliche Investitionserhöhung geplant. Nur der Bergbau hat eine leichte Kürzung von 3% vorgesehen. Das *Nahrungs- und Genussmittelgewerbe* hat für dieses Jahr eine Aufstockung seiner Investitionen um rund 7% gemeldet.

Im *Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe* ist 2011 mit einem Investitionsanstieg von 5% zu rechnen. Die stärkste Erhöhung um mehr als ein Drittel ist in der Gummiverarbeitung geplant. Zuwachsraten zwischen 10 und 20% ergaben die Meldungen der Zellstoff-, Papier- und Papierzeugung, der Gießereien sowie die der Ziehereien und Kaltwalzwerke. Die chemische Industrie, die – gemessen am Investitionsvolumen – wichtigste Branche im Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe, will ihre Ausgaben für neue Sachanlagen im kommenden Jahr um rund 5% aufstocken. Ein ähnlich starker Anstieg ist in der Branche Steine und Erden und in der Mineralölverarbeitung (einschließlich Vertrieb) zu erwarten. Der NE-Bereich und die Holzbearbeitung gehen für 2011 von einem konstanten Investitionsniveau aus. Eine Kürzung der Investitionsausgaben um 5% ist nach dem derzeitigen Planungsstand innerhalb dieses Bereichs nur in der eisenschaffenden Industrie vorgesehen.

Das im *Investitionsgüter produzierenden Gewerbe* zu erwartende Investitionswachstum liegt bei gut 12%. Die stärkste Erhöhung – um rund die Hälfte – hat in diesem Bereich der Schiffbau geplant, aber auch der Stahl- und Leichtmetallbau meldete eine kräftige Aufstockung seiner Investitionsausgaben um ein Fünftel. Der Straßenfahrzeugbau will 2011 im Vergleich zum Vorjahr rund 15% mehr in Sachanlagen investieren. Eine ähnlich starke Budgetanhebung für neue Bauten und Ausrüstungsgüter haben im Durchschnitt auch die Maschinenbauer und die Hersteller von EBM-Waren angesetzt. Nicht ganz so hohe Zuwachsraten – zwischen 5 und 10% – sind in folgenden Branchen geplant: Elektrotechnik, Luft- und Raumfahrzeugbau, Stahlverformung sowie in der Herstellung von EDV- Geräten. Die Investitionsausgaben der Feinmechanik und Optik dürften sich 2011 auf dem Vorjahresniveau bewegen.

Der sich im *Verbrauchsgüter produzierenden Gewerbe* für 2011 abzeichnende Investitionsanstieg liegt bei gut 6%. Deutliche Anhebungen von rund 10% meldeten die Holzverarbeitung, die Herstellung und Verarbeitung von Glas, die Feinkeramik, das Textil- sowie das Bekleidungs-gewerbe. Etwas geringere Erhöhungen von etwa 5% haben folgende Branchen geplant: Kunststoffverarbeitung, Papier- und Papierverarbeitung, Druckerei und Vervielfältigung sowie die Branche Musikinstrumente, Spielwaren, Schmuck usw. Demgegenüber dürften die Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter im Ledergewerbe in diesem Jahr leicht – um etwa 5% – gekürzt werden.

**Erweiterungsinvestitionen gewinnen an Bedeutung**

Im Rahmen der Herbst-erhebung des ifo Investitionstests werden die Unternehmen gebeten, die Investitionen prozentual den unterschiedlichen Investitionsmotiven zuzuordnen. Diese Fragestellung erlaubt es, die Investitio-

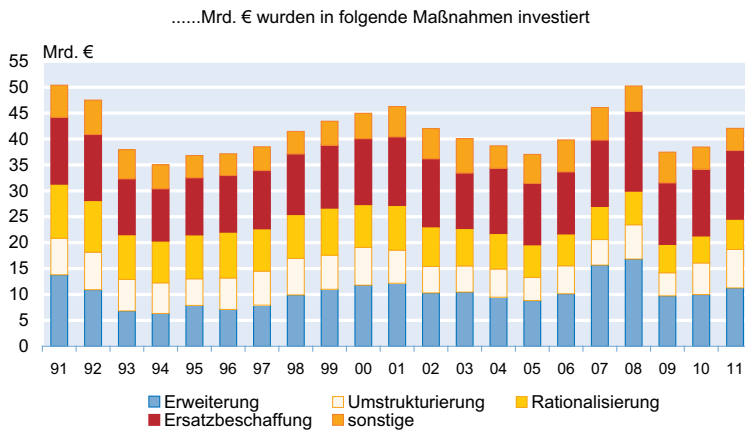
**Tab. 2**  
**Tendenzen der Investitionsplanung im Verarbeitenden Gewerbe Westdeutschlands**

	Im Jahr 2011 wollen gegenüber 2010 ... % der Unternehmen <sup>a)</sup> investieren				Zum Vergleich: Planungstendenzen für	
	mehr	etwa gleichviel	weniger	Saldo <sup>b)</sup>	2010	2009
Verarbeitendes Gewerbe	78	4	18	+ 60	+ 24	+ 24
davon:						
Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe	72	6	22	+ 50	+ 13	+ 24
Investitionsgüter produzierendes Gewerbe	86	3	11	+ 75	+ 34	+ 29
Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe	58	8	34	+ 24	+ 14	+ 4
Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	70	2	28	+ 42	+ 11	+ 11

<sup>a)</sup> Die Firmenangaben wurden mit dem Umsatz gewichtet. Die Ergebnisse der Hauptgruppen wurden durch Gewichtung der Gruppendaten mit den hochgeschätzten Investitionen ermittelt. – <sup>b)</sup> Der Saldo ist die Differenz der »Mehr«- und »Weniger«-Meldungen.

Quelle: ifo Investitionserhebungen.

**Abb. 3**  
**Umstrukturierungen gewinnen an Bedeutung**



nen der jeweiligen Zielsetzung quantitativ zuzuordnen. Die Ergebnisse sind jedoch nicht mit denen der Frühjahrserhebung vergleichbar, da die Unternehmen im Frühjahr lediglich nach dem Hauptmotiv ihrer Investitionstätigkeit gefragt werden. Des Weiteren ist der Zielekatalog in der Herbstumfrage umfangreicher als in der Frühjahrserhebung.

Wie die Ergebnisse zeigen, haben *Ersatzbeschaffungen* im Industriedurchschnitt den größten Anteil an den Investitionen. Rund ein Drittel der Sachanlageinvestitionen wurden 2010 (33%) diesem Investitionsziel zugeordnet, 2011 dürfte dieser Prozentsatz mit 31% etwas niedriger sein. Das entspricht einem Investitionsvolumen von 12,9 Mrd. Euro (2010) bzw. 13,2 Mrd. Euro (2011). Ein sehr hohes Gewicht haben Ersatzinvestitionen in der chemischen Industrie, in der Herstellung von EDV-Geräten und im Ledergerber. Im letzten Jahr investierte auch die Druckerei und

Vervielfältigung stark in Ersatzbeschaffungen. Für dieses Jahr haben das Textil- und das Bekleidungs-gewerbe sowie die Branche Musikinstrumente, Spielwaren, Schmuck usw. umfangreiche Ersatzinvestitionen geplant.

An zweiter Stelle steht das *Erweiterungsmotiv*. Gut ein Viertel ihrer Investitionen gaben die Unternehmen des westdeutschen Verarbeitenden Gewerbes 2010 für Kapazitätserweiterungen aus. In diesem Jahr sollen 27% der Investitionen in Erweiterungsmaßnahmen fließen. Betrachtet man die Ergebnisse auf Branchenebene, so baut derzeit vor allem der Luft- und Raumfahrzeugbau angesichts stark zunehmender Bestellungen seine Produktionskapazitäten aus.

Im Jahr 2010 waren auch der NE-Bereich und die Holzbearbeitung in dieser Hinsicht überdurchschnittlich aktiv. Für 2011 sind in der Mineralölverarbeitung (einschließlich Vertrieb), in der Elektrotechnik, in der Feinmechanik und Optik und bei den Gießereien verstärkt Erweiterungsinvestitionen geplant.

In *Rationalisierungsvorhaben* fließt im Durchschnitt des Verarbeitenden Gewerbes ein Siebtel der Sachanlageinvestitionen, und zwar sowohl 2010 als auch 2011. Dieses Investitionsmotiv hatte bereits im Laufe der letzten Jahre an Bedeutung verloren. 2010 investierte das Papiergewerbe (sowohl Erzeugung als auch die Verarbeitung) relativ stark in Rationalisierungsmaßnahmen, aber auch die Ziehereien und Kaltwalzwerke.

*Umstrukturierungsmaßnahmen* (ohne wesentliche Erweiterungseffekte) prägen seit Anfang der achtziger Jahre das Investitionsgeschehen vor allem im Straßenfahrzeugbau. Fast die Hälfte seiner Investitionen hat diese Branche in diesem Jahr für Umstrukturierungen eingeplant. Im Durchschnitt des Verarbeitenden Gewerbes waren im letzten Jahr 16% und sind 2011 18% der Investitionsmittel diesem Investitionsmotiv zuzuordnen. Relativ hoch war der Anteil der Umstrukturierungsmaßnahmen 2010 auch im Bekleidungs-gewerbe.

Gut ein Zehntel der Bruttoanlageinvestitionen entfällt im Industriedurchschnitt auf die so genannten »*anderen Investitionsvorhaben*«. Dazu zählen z.B. Sachausgaben für Forschung und Entwicklung sowie Umweltschutzinvestitionen. Ein überdurchschnittlich starkes Gewicht haben diese Investitionsvorhaben – sowohl im letzten wie auch in diesem Jahr – in der Gummiverarbeitung. Im Jahr 2010 spielte dieser Investitionsaspekt auch in der Mineralölverarbeitung (einschließlich Vertrieb) und in der Branche Steine und Erden eine stärkere Rolle.

**Tab. 3**  
**Struktur der Investitionen im westdeutschen Verarbeitenden Gewerbe**

Investitionskategorien	Anteil an den Gesamtinvestitionen in % <sup>a)</sup>	
	2010	2011
Kapazitätserweiterung	26,0	26,8
Umstrukturierung	15,8	17,6
Rationalisierung	13,6	13,9
Ersatzbeschaffung	33,5	31,5
Andere Investitionsvorhaben <sup>b)</sup>	11,1	10,2
Investitionen insgesamt	100,0	100,0

<sup>a)</sup> Hochgerechnete, strukturbereinigte Anteilswerte. –  
<sup>b)</sup> Investitionen für Umweltschutzzwecke, zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, für Forschung und Entwicklung sowie für Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung u.a.m.

Quelle: ifo Investitionserhebung, Herbst 2010.

## Zusammenfassung

Nach den neuesten Ergebnissen des ifo Investitionstests haben die Industrieunternehmen in Westdeutschland im Jahr 2010 gut 38 Mrd. Euro in neue Bauten und Ausrüstungen investiert. Dies entspricht einem Zuwachs von knapp 3%. Aufgrund nahezu stabiler Preise für Investitionsgüter liegt der reale Anstieg bei gut 3%.

Die deutsche Wirtschaft befindet sich derzeit in einem kräftigen Aufschwung. Die Inlandsnachfrage zieht an, und die Exportnachfrage ist weiterhin sehr hoch. Angesichts der guten Absatzerwartungen sind die Investitionspläne der Unternehmen für 2011 überwiegend nach oben gerichtet. Nach den Meldungen der Unternehmen ist im westdeutschen Verarbeitenden Gewerbe in diesem Jahr eine deutliche Investitionserhöhung von nominal 9% (real: + 10%) zu erwarten. Differenziert man die Ergebnisse nach der Größe der Unternehmen, so wollen 2011 vor allem die größeren Unternehmen ihre Investitionsausgaben erhöhen. Die kleineren Unternehmen, die in ihrer Investitionsplanung flexibler sind als die größeren Unternehmen, haben hingegen ihre Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter schon im letzten Jahr kräftig aufgestockt.

Bezieht man die Entwicklung der Investitionen in der Industrie der neuen Bundesländern mit ein, die – nach ersten vorläufigen Auswertungen – 2010 leicht (+ 2%) gestiegen sind und 2011 kräftig zunehmen dürften, errechnet sich für das Verarbeitende Gewerbe Deutschlands (nominal und real) ein Investitionsanstieg von 3% für 2010 und ein Plus von rund 11% für 2011.

Wie im Vorjahr wollen die westdeutschen Industrieunternehmen in diesem Jahr an erster Stelle in Ersatzbeschaffungen investieren. Allerdings verliert dieses Investitionsmotiv – wie in Zeiten reger Investitionstätigkeit üblich – etwas zugunsten von Erweiterungsinvestitionen an Gewicht: In den Planungen für 2011 liegt der Anteil der Erweiterungsmaßnahmen bei 27%.



# Kurz zum Klima: Sichere und umweltfreundliche Stromversorgung – ein Zielkonflikt?

32

Luise Röpke und Jana Lippelt

Strom wird verlässlich in allen Lebensbereichen benötigt. Dies gilt für Wohnen, Mobilität, Freizeit, den Produktionssektor oder die Bereitstellung von Dienstleistungen. Die sichere und kostengünstige Stromversorgung ist eine entscheidende Basis des Wohlstands jeder modernen Industriegesellschaft. Entsprechend ist jeder Stromausfall mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden. Frontier Economics (2008) schätzen die Kosten eines einstündigen Stromausfalls in ganz Deutschland auf bis zu 1,3 Mrd. Euro.<sup>1</sup> Folglich ist die Sicherheit der Stromversorgung als zentrales energiepolitisches Ziel der Europäischen Union definiert.

Ein weiterer elementarer Baustein der europäischen Energiepolitik ist die Umweltverträglichkeit der Energieversorgung. Die 20-20-20-Klimaziele legen fest, dass bis zum Jahr 2020 EU-weit die Emissionen im Energiesektor um 20% gesenkt, die Energieeffizienz um 20% erhöht und der Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromproduktion auf 20% erhöht werden sollen.

Ein zentrales Problem der erneuerbaren Energien, vor allem der Stromerzeugung mit Windkraft- und Solaranlagen, ist jedoch deren unsichere Verfügbarkeit. Daraus lässt sich ein Zielkonflikt zwischen zunehmend nachhaltiger Stromerzeugung und dem Niveau der Versorgungssicherheit ableiten. Um starke Beeinträchtigungen der Versorgungssicherheit zu vermeiden, müssen verschiedene kostenintensive Maßnahmen ergriffen werden.

Der vorliegende Artikel der Reihe »Kurz zum Klima« befasst sich mit dem Zusammenspiel zwischen ökologischen und sicherheitstechnischen Aspekten der Stromversorgung in Europa.

Das Sicherheitsniveau in Form von Dauer und Häufigkeit von Stromausfällen in Europa divergiert stark zwischen den einzelnen Mitgliedsländern. Abbildung 1 stellt für ausgewählte europäische Länder die Anzahl von Unterbrechungen der Elektrizitätsversorgung im Jahr 2006 dar (vgl. CEER 2008).<sup>2</sup> Die meisten Länder, auch Deutschland, verwenden zur Erfassung der Ausfälle den »System Average Interruption Frequency Index«, SAIFI, zu dessen Berechnung die durchschnittliche Anzahl der Störungen mit der Anzahl der betroffenen Verbraucher verrechnet wird. Aus Abbildung 1 geht deutlich hervor, welch hohes Sicherheitsniveau die deutsche Elektrizitätsversorgung aufweist. Während osteuropäische Länder, beispielsweise im Baltikum, über fünfmal häufiger Stromausfälle pro Jahr erleiden, treten auch in den mit Deutschland vergleichbaren Ländern wie Frankreich oder Großbritannien noch mehr als doppelt so viele Stromausfälle auf.

Darüber hinaus vergleicht Abbildung 1 die durchschnittliche Dauer eines Stromausfalls in den einzelnen europäischen Ländern (vgl. CEER 2008). Der zugrunde gelegte Index ist hier der »System Average Interruption Duration Index«, SAIDI. Auch hier wird deutlich, dass Deutschland in puncto Versorgungssicherheit einen europaweiten Spitzenplatz einnimmt. Die Dauer eines Stromausfalls beträgt in Deutschland im Durchschnitt sogar nur ein Fünftel im Vergleich zu Spanien, Portugal oder einigen osteuropäischen Ländern. So musste im Durchschnitt im Jahr 2008 jeder deutsche Stromkunde nur mit 18 Minuten Stromausfall zu recht kommen. Damit erreicht Deutschland eine Versorgungszuverlässigkeit von 99,9965% (vgl. BDEW 2010). Als ein Grund für dieses bemerkenswerte Ergebnis können die in Deutschland besonders engmaschig ausgelegten Stromnetze genannt werden, die durch diese Eigenschaft deutlich weniger anfällig für Störungen sind als die weniger vermaschten Stromnetze der europäischen Nachbarländer (vgl. BDEW 2010).

Als wichtigstes Instrument, eine nachhaltige Stromversorgung zu erreichen, wird häufig der Ausbau der erneuerbaren Energien genannt. Ein besonderes Gewicht kommt hierbei in Deutschland der Stromgewinnung aus Windanlagen zu. Windkraft hält hier mit 6,49% (Stand: 2009) den größten Anteil der erneuerbaren Energien am gesamten Stromverbrauch. Insgesamt wird in Deutschland bereits 16,06% (Stand: 2010) des gesamten Strombedarfs aus erneuerbaren Energiequellen gewonnen (vgl. Statistisches Bundesamt 2010). Im unteren Teil der Abbildung 1 wird der Anteil erneuerbarer Energien am Primärenergieverbrauch im internationalen Vergleich dargestellt (Statistisches Bundesamt 2010). Hierbei wird deutlich, dass diejenigen Länder, die Strom aus Wasserkraft erzeugen können, über besonders hohe Anteile an erneuerbaren Energien am Primärenergieverbrauch verfügen. Unter diesem Gesichtspunkt ist der Anteil erneuerbarer Energien in Deutschland, das nur sehr beschränkt auf Wasserkraft zurückgreifen kann, bemerkenswert. Vor allem Länder wie die USA, die einen weltweiten Spitzenplatz beim Primärenergieverbrauch einnehmen, weisen einen auffällig geringen Anteil an erneuerbaren Energien im Energiemix auf. Im EU-27-Durchschnitt betrug der Anteil 2007 8,2% und ist damit nur wenig höher als derjenige in Nordamerika (6,4%).<sup>3</sup>

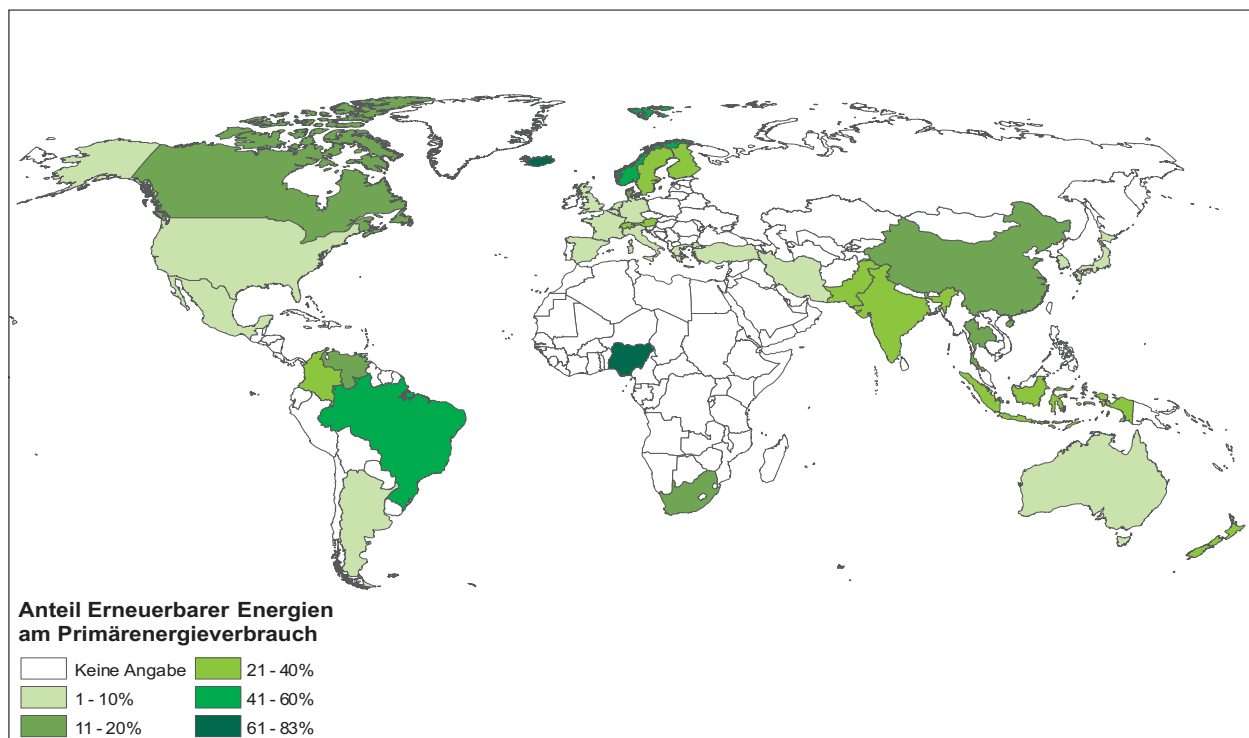
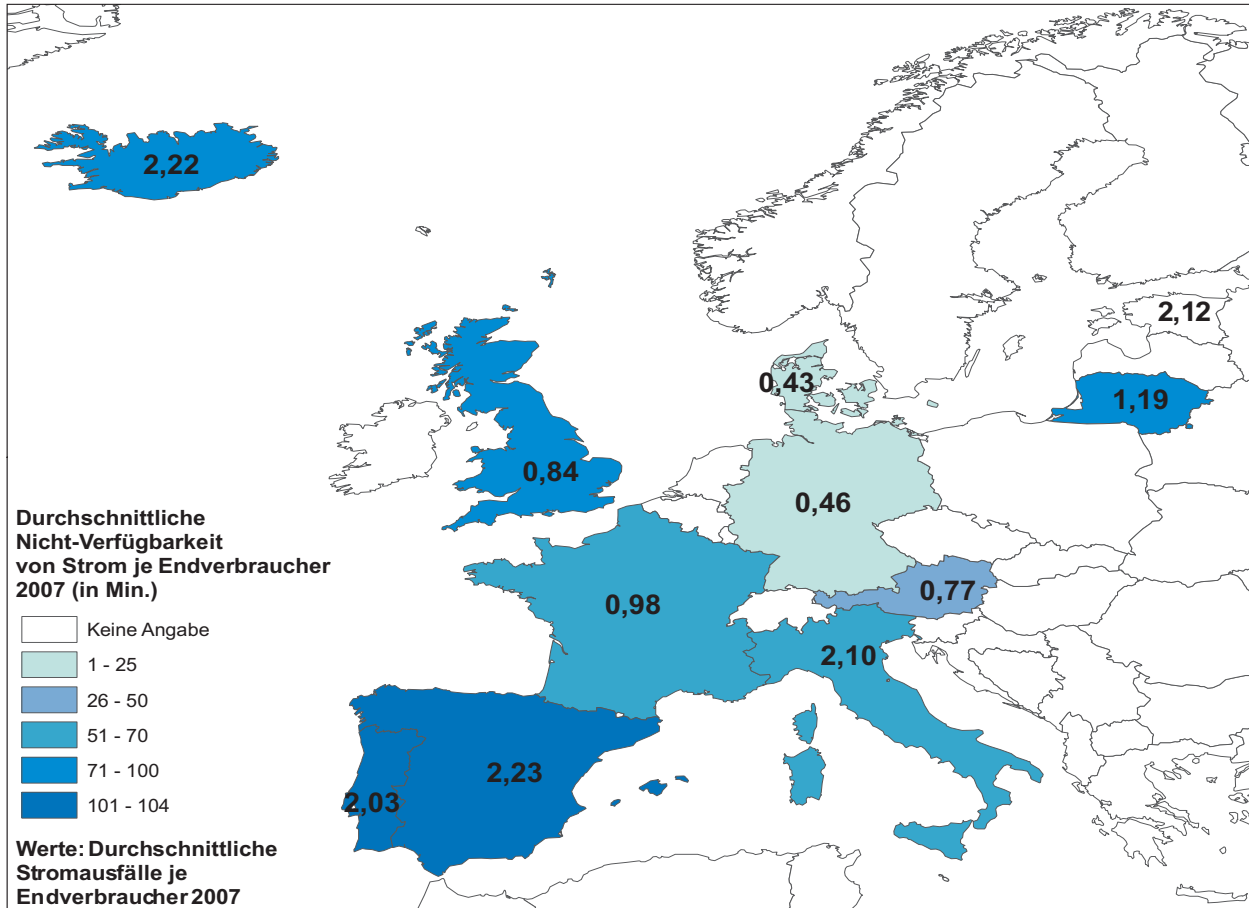
Diese Ziele bergen, abgesehen davon, dass bei Betrachtung des Status quo des europäischen Energiemix die Klimaziele sehr ambitioniert erscheinen, verschiedene Gefahren für die Versorgungssicherheit. Besonders Windkraft, aber auch andere erneuerbare Energien wie Photovoltaik oder Wasserkraft, sind durch eine hohe Variabilität der Stromerzeugung gekennzeichnet. Somit können erneuerbare Ener-

<sup>1</sup> Im Winter, an einem Werktagnachmittag.

<sup>2</sup> Alle Ausfälle, die länger als drei Minuten dauerten, bereinigt um die Stromausfälle aufgrund höherer Gewalt.

<sup>3</sup> Der hohe Anteil in den Entwicklungsländern lässt sich zu einem großen Teil durch die Nichtverfügbarkeit technisch anspruchsvollerer konventioneller Energieproduktion erklären.

Abb. 1  
Versorgungssicherheit



Quelle: CEER (2008); Statistisches Bundesamt (2010).

gien nur zu einem geringen Teil als Substitut für konventionelle Kraftwerkskapazitäten angesehen werden. Mit ihrer wachsenden Bedeutung wird die Zufälligkeit der Verfügbarkeit von Elektrizität immer wichtiger. Da die temporäre Nichtverfügbarkeit einer Primärenergiequelle aufgrund von Fluktuationen zu Versorgungsproblemen führen kann, stellt die Förderung des Ausbaus von erneuerbaren Energien, die in Deutschland durch das EEG geregelt wird, eine besondere Herausforderung für Stromanbieter und Regulierungsbehörden dar. Ohne die Bereitstellung entsprechender Reserve- oder Speicherkapazitäten, die hohe Zusatzkosten verursacht, wäre das aktuelle Niveau an Versorgungssicherheit nicht aufrechtzuerhalten (vgl. Pfeiffer, Röpke und Lippelt 2010). Diese Kapazitäten müssen in Sekundenbruchteilen zu- und abgeschaltet werden können, um Stromausfälle zu verhindern. Geeignet für diese Aufgaben sind vor allem Erdgaskraftwerke (vgl. RWI 2009). Erdmann (2008) schätzt die Kosten der Bereitstellung zusätzlicher Kraftwerkskapazitäten zu diesem Zweck allein für das Jahr 2006 auf circa 590 Mill. Euro. Da der Ausbau der erneuerbaren Energien nur komplementär zu einem Ausbau der Erdgaskraftwerke erfolgen kann, ist es darüber hinaus auch unklar, ob erneuerbare Energien die Abhängigkeit von herkömmlichen Energieträgern wirklich reduzieren können. Deutschland importiert mehr als ein Drittel seines Erdgases aus Russland (vgl. Frondel und Schmidt 2009). Spätestens die Auswirkungen des russisch-ukrainischen Gasstreites seit 2005 haben gezeigt, dass eine Ausweitung der Erdgasimporte aus Russland die politische Energiesicherheit nicht verbessern kann (vgl. auch RWI 2009).

Das United Nations Development Programme (UNDP) begreift Energiesicherheit als »die kontinuierliche Verfügbarkeit von Energie in verschiedenen Formen, in ausreichenden Mengen und zu angemessenen Preisen«, wobei der Aspekt der Nachhaltigkeit gesondert betont wird. Um den gewohnten Lebensstandard aufrechterhalten zu können, ist sowohl eine zuverlässige als auch eine klimafreundliche und nachhaltige Stromversorgung notwendig. Entsprechend geht aus der Formulierung der UNDP hervor, dass der Ausbau erneuerbarer Energien als Teil eines übergeordneten Energiesicherheitskonzeptes zu verstehen ist. Trotz deren schwieriger Vereinbarkeit bedingen sich somit beide Ziele gegenseitig. Um eine optimale Versorgungssituation zu erreichen, müssen sowohl die zusätzlichen Kosten für Versorgungssicherheit als auch der zusätzliche Nutzen erneuerbarer Energien für den Klimaschutz Berücksichtigung finden.

## Literatur

Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft, BDEW (2010), *Energiemarkt Deutschland: Zahlen und Fakten zur Gas-, Strom und Fernwärmeverversorgung*, Berlin.  
 Council of European Energy Regulators, CEER (2008), *4th Benchmarking Report on Quality of Electricity Supply*, Brüssel.

Deutsche Energie-Agentur, Dena (2010), *Netzstudie II – Integration erneuerbarer Energien in die deutsche Stromversorgung im Zeitraum 2015–2020 mit Ausblick 2025*, Berlin.

Erdmann, G. (2008), *Indirekte Kosten der EEG-Förderung*, Kurz-Studie im Auftrag der WirtschaftsvereinigungMetalle (WVM), Berlin.

Frondel, M. und C. M. Schmidt (2008), »Measuring Energy Security: A Conceptual Note«, Ruhr economic papers 52.

Frontier Economics (2008), *Kosten von Stromversorgungsunterbrechungen*, Studie im Auftrag der RWE AG, London.

Pfeiffer, J., L. Röpke und J. Lippelt (2010), »Kurz zum Klima: Pumpspeicherwerke – bewährte Technologie für eine grüne Zukunft?«, *ifo Schnelldienst* 63(16), 44–46.

RWI (2009), *Die ökonomischen Wirkungen der Förderung Erneuerbarer Energien: Erfahrungen aus Deutschland*, Essen.

Statistisches Bundesamt (2010), *Zahlen und Fakten: Energiedaten. Nationale und internationale Entwicklung*, Wiesbaden.

United Nations Development Programme, UNDP (2004), »World assessment energy overview: 2004 update«, <http://www.energyandenvironment.undp.org/undp/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=5027>.

Nach den Ergebnissen der vierteljährlichen Umfrage des ifo Instituts bei den freischaffenden Architekten hat sich das Geschäftsklima zu Beginn des vierten Quartals 2010 erneut etwas eingetrübt. Es kann aber weiterhin als gut bezeichnet werden.

Zu Beginn des Berichtsquartals überwogen bei den befragten Architekten – wie bereits seit eineinhalb Jahren – die positiven Urteile zur **Geschäftslage** (vgl. Abb. 1). Der Anteil der Testteilnehmer, die ihre aktuelle Lage als »gut« bezeichneten, verringerte sich aber von 36 auf 35%; der Anteil der »Schlecht«-Meldungen kletterte sogar von 23 auf 27%.

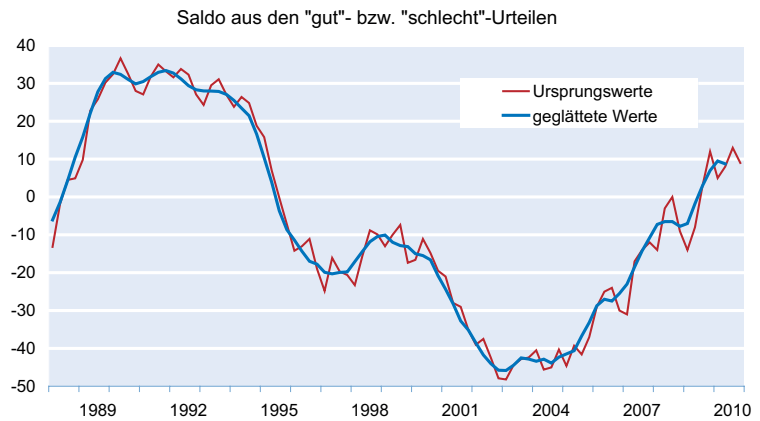
Die Perspektiven trübten sich erneut ein – wenngleich nur in bescheidenem Umfang. Die **Geschäftserwartungen** der Architekten sind damit sichtlich zurückhaltender als noch zu Beginn des Jahres. So ging im Berichtsquartal nur noch jeder siebte Testteilnehmer (Vorquartal: 15%) von einer »eher günstigeren« Auftragssituation in etwa einem halben Jahr aus. Gut ein Viertel der Testteilnehmer ging weiterhin von einer »eher ungünstigeren« Entwicklung in den nächsten sechs Monaten aus.

Der Anteil der freischaffenden Architekten, die im Verlauf des dritten Quartals 2010 **neue Verträge** abschließen konnten, betrug 49% (vgl. Abb. 2). Damit wurde erstmals seit sechs Quartalen wieder die 50%-Marke unterschritten. Berücksichtigt man allerdings, dass die Auftragseingänge im dritten Quartal – bedingt durch die geringere Akquisitonstätigkeit der Architekten in den bevorzugten Urlaubsmonaten Juli und August – tendenziell etwas schwächer ausfallen, so sollte der Rückgang nicht überbewertet werden.

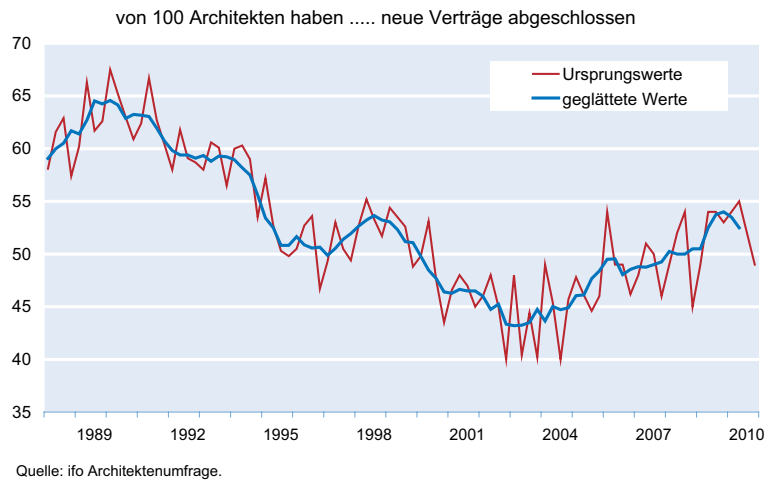
Das **geschätzte Bauvolumen** aus den neu abgeschlossenen Verträgen (Neubauten ohne Planungsleistungen im Bestand) lag im Berichtsquartal gut 10% unter dem Niveau des Vorquartals. Dabei stand einem spürbaren Rückgang im Wohnungsbau (– 28%) ein Anstieg um knapp 5% im Nichtwohnbau gegenüber.

Im Wohnungsbau war die Nachfrage nach Planungsleistungen für **Ein- und Zweifamilienhäuser** rückläufig (– 7%; vgl. Abb. 3). Die

**Abb. 1**  
Beurteilung der aktuellen Auftragssituation durch die freischaffenden Architekten



**Abb. 2**  
Vertragsabschlüsse der freischaffenden Architekten



**Abb. 3**  
Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten für Ein- und Zweifamiliengebäude (EUR)

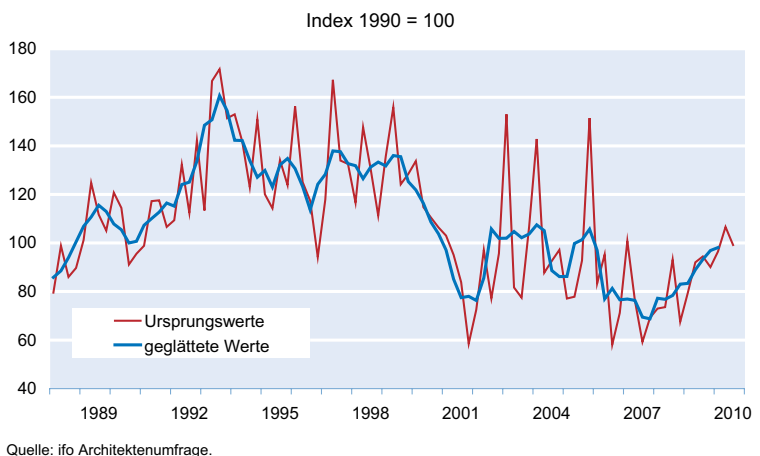
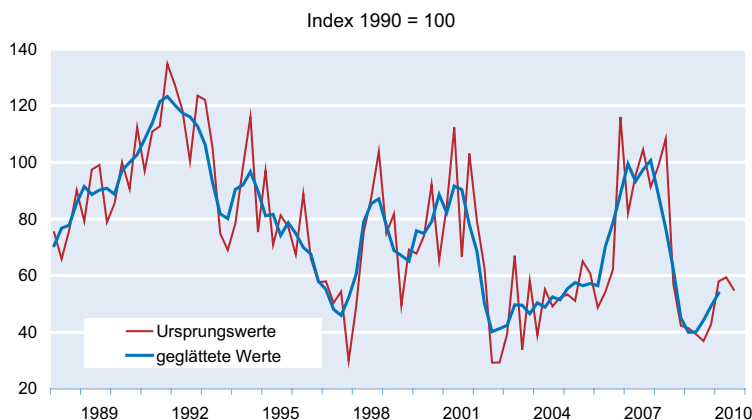


Abb. 4  
**Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten von gewerblichen Auftraggebern (EUR)**



Quelle: ifo Architektenumfrage.

nahezu kontinuierliche Belegung, die seit Anfang 2009 zu beobachten war, erhielt damit einen Dämpfer, wenngleich der Aufwärtstrend damit noch nicht gebrochen sein dürfte. Demgegenüber brach die Vergabe von Planungsleistungen zum Bau von **Mehrfamiliengebäuden** merklich ein. Die kräftige Erhöhung der neu akquirierten Aufträge im Verlauf des letzten halben Jahres wurde damit fast gänzlich wieder zurückgenommen.

Nach dem scharfen Einbruch der Planungsaufträge von **gewerblichen Auftraggebern** im Verlauf des zweiten Halbjahrs 2008 erfolgte – nach einer Konsolidierung auf niedrigem Niveau – bereits im vierten Quartal 2009 eine neuerliche Belegung der Nachfrage. Nach zwei weiteren Quartalen mit einer positiven Entwicklung konnten die Auftragseingänge im Berichtsquartal allerdings nicht ganz das Niveau des Vorquartals erreichen (vgl. Abb. 4). Die Ordertätigkeit **öffentlicher Auftraggeber** weitete sich dagegen sichtlich aus. Hierbei ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass die Akquisitionsergebnisse der drei vorangegangenen Quartale überaus schwach ausgefallen waren.

Die Reichweite der **Auftragsbestände** verlängerte sich wieder etwas. Zum 30. September 2010 wiesen die befragten Architekten Auftragsreserven in Höhe von durchschnittlich 5,6 Monaten auf. Dies waren zwar nur unwesentlich mehr als vor einem Jahr, aber volle zwei Monate mehr als vor sieben Jahren.



**ifo Institut für Wirtschaftsforschung**

**im Internet:**

**<http://www.cesifo-group.de>**

