

Perspektiven 2001/2002: Besserung der Konjunktur im nächsten Jahr ¹

Terroranschläge treffen die Weltwirtschaft im Abschwung

Die Terroranschläge vom 11. September belasten die Weltwirtschaft und auch die deutsche Wirtschaft. Wie rasch die USA als die größte Volkswirtschaft der Welt den Schock überwinden werden, ist auch für die globale Wirtschaftsentwicklung von besonderer Bedeutung. Schwer zu beurteilen ist, wie stark und wie lange dieses Ereignis die Verhaltensweisen von Konsumenten und Investoren insbesondere in den USA verändert, und ob und wie rasch es der Wirtschaftspolitik gelingt, dem entgegen zu wirken. Wichtig ist auch, ob die USA für internationale Kapitalanlagen attraktiv bleiben. Entscheidend für die wirtschaftlichen Aussichten ist, in wie weit es gelingt, die politischen und militärischen Auseinandersetzungen in Grenzen zu halten.

Die Weltwirtschaft wurde von den Anschlägen in einer Phase ausgeprägter konjunktureller Schwäche getroffen. Die Abkühlung, die Mitte letzten Jahres begonnen hatte, verstärkte sich im ersten Halbjahr 2001 und griff auf immer mehr Länder über. Die Absatz- und Ertrags Erwartungen der Unternehmen verschlechterten sich unter dem Einfluss der in vielen Ländern erfolgten Straffung der Geldpolitik und wegen der dämpfenden Wirkung der hohen Ölpreise erheblich. Verstärkt wurde der Abschwung durch den Einbruch im IT-Sektor. Zwar gab es erste Anzeichen dafür, dass sich die Konjunktur anschickte, die Talsohle zu durchschreiten, eine Erholung war aber noch nicht greifbar.

Wirtschaftspolitik stützt Konjunktur weltweit

Bereits vor dem 11. September war die Wirtschaftspolitik in den Industrieländern auf expansiven Kurs gegangen, besonders deutlich in den USA. Dort hatte die Notenbank die Zinsen in rascher Folge von 6,5 % zu Jahresbeginn auf 3,5 % Ende August gesenkt. Die Finanzpolitik verabschiedete ein mehrjähriges Steuer-

entlastungspaket, das schon im Sommer des laufenden Jahres das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte erhöhte. Um den Belastungen für die Konjunktur infolge der Terroranschläge entgegenzuwirken, wurden die Notenbankzinsen bis Anfang Oktober um insgesamt einen weiteren Prozentpunkt gesenkt. Der Kongress hat bereits wenige Tage nach dem Anschlag erhebliche Mittel für Aufräumungs- und Wiederaufbauarbeiten, sowie zusätzliche Verteidigungsausgaben und Stützungsprogramme für besonders betroffene Wirtschaftszweige bewilligt. Weitere Maßnahmen, die geeignet sind, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stützen, sind absehbar. Damit gehen in den USA von der Wirtschaftspolitik erhebliche Impulse aus.

Auch in Westeuropa wirkt die Wirtschaftspolitik expansiv, wenn auch in deutlich geringerem Maße als in den USA. Die Europäische Zentralbank (EZB) hat ebenso wie die Bank von England haben ihre Leitzinsen nach den Anschlägen in den USA deutlich herabgesetzt und ihren zuvor eingeleiteten Lockerungskurs akzentuiert. Eine nochmalige Zinssenkungsrunde fand im November statt. Finanzpolitische Impulse erhält die Konjunktur im Prognosezeitraum vor allem in Großbritannien, wo die öffentlichen Ausgaben weiter kräftig steigen. Hingegen wird es wohl für den Euroraum insgesamt nach den beträchtlichen Steuersenkungen, die Anfang des laufenden Jahres in Kraft getreten sind, trotz der konjunkturellen Schwäche keine weiteren Anregungen durch den Fiskus geben. Um das Ziel eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts nicht aus den Augen zu verlieren, werden vielmehr überall die strukturellen Defizite verringert. Damit sind von der Finanzpolitik leicht dämpfende Wirkungen zu erwarten.

Allmähliche Besserung der Weltkonjunktur

Die vorliegende Prognose beruht auf der Annahme, dass es sich bei den Terroranschlägen vom 11. September um ein singuläres Ereignis und um einen tran-

¹ Vgl. dazu das ausführliche „Herbstgutachten“ der in der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V., Essen, zusammengeschlossenen Institute, ifo Schnelldienst 54 (20) 2001, S. 3 ff.

sitorischen Schock handelt, dessen ökonomische Wirkungen bald wieder abklingen werden. Käme es hingegen zu weiteren massiven Anschlägen mit der Folge einer Destabilisierung einzelner Länder oder Regionen, verbunden mit einer Gefährdung der Ölversorgung, würde das zu einer erheblichen zusätzlichen Belastung für die Weltwirtschaft führen. Bei einer derart krisenhaften Zuspitzung wäre ein Abrutschen in eine tiefe Rezession wahrscheinlich.

Unter dieser Voraussetzung wird die weltwirtschaftliche Entwicklung in den kommenden Monaten durch die Nachwirkungen der Terroranschläge vom 11. September noch gedämpft. Im Laufe des ersten Halbjahres wird es dann zu einer Belebung kommen, die auch wegen der Anregungen durch die Wirtschaftspolitik an Stärke gewinnt. In den USA dürfte die Produktion im ersten Halbjahr 2002 wieder merklich zunehmen. Die Dynamik bleibt jedoch deutlich hinter der vergangener Aufschwungsphasen zurück. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass der IT-Bereich in vergleichsweise moderatem Tempo wachsen wird. Von der Wirtschaftspolitik gehen stark expansive Impulse aus.

Für die japanische Wirtschaft ist im Verlauf des Jahres 2002 nur eine sehr schwache Belebung zu erwarten, die vor allem von der Ausfuhr getragen wird. Infolge der Strukturanpassungen im Unternehmenssektor, die zunächst dämpfend wirken, dürfte die Inlandsnachfrage kaum steigen. Angesichts erheblicher Überkapazitäten und zunehmender Importkonkurrenz hält die Deflation an.

Im Euroraum wird sich die Konjunktur im Verlauf des kommenden Jahres erholen. Anregungen gehen von der Belebung der Weltwirtschaft aus, die nicht nur die Exporte stimuliert, sondern auch die allgemeine wirtschaftliche Stimmung positiv beeinflusst. Zunehmend kommen von der Geldpolitik Impulse, und das weitere Nachlassen des Preisauftriebs stärkt die Kaufkraft.

Von der Erholung in den Industrieländern profitieren auch die Schwellenländer. Für die Länder im asiatischen Raum ist das Wiederanziehen der Nachfrage nach Elektronikprodukten und -komponenten von besonderer Bedeutung. In den Ländern Mittel- und

Osteuropas kommen die außenwirtschaftlichen Anregungen zu einer robusten Binnennachfrage hinzu.

Alles in allem wird sich die Weltkonjunktur im Laufe des kommenden Jahres merklich beleben, wenn die Dynamik auch deutlich geringer ausfallen dürfte als im vorangegangenen Aufschwung. Die Erholung spiegelt sich im Welthandel wider. Dieser wird 2002 um etwa 3,5 % zunehmen, nach annähernder Stagnation im laufenden Jahr.

Deutsche Konjunktur im Abschwung

Die Konjunktur in Deutschland befand sich schon vor den Terroranschlägen am 11. September in einer Schwächephase. Bereits in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahres hatte die gesamtwirtschaftliche Produktion deutlich an Schwung verloren. Sie wurde in diesem Jahr kaum noch ausgeweitet. In der Industrie war die Produktion seit dem Frühjahr sogar rückläufig; die Auslastung der Kapazitäten sank spürbar.

Auslöser des konjunkturellen Abschwungs, der Mitte des vergangenen Jahres eingesetzt hatte, war der Ölpreisschock; im Laufe dieses Jahres kamen zudem die bremsenden Wirkungen der im Vorjahr merklich gestrafften Geldpolitik zum Tragen. Das Ende des IT-Booms dürfte in Deutschland – anders als etwa in den USA – nur eine untergeordnete Rolle gespielt haben. Zunächst konzentrierte sich der Abschwung auf die Binnennachfrage. Seit Beginn dieses Jahres wurde der Export von der sich deutlich verschlechternden Weltkonjunktur erfasst. In diesem Jahr blieb die Binnennachfrage schwach. Zwar wurde der private Konsum durch die zu Jahresbeginn in Kraft getretene Steuerreform gestärkt; er expandierte in der ersten Hälfte dieses Jahres merklich. Die Ausrüstungsinvestitionen aber nahmen unter dem Einfluss der verschlechterten Absatz- und Ertragsersparungen im Export deutlich langsamer zu und sanken im Frühjahr sogar spürbar. Zugleich gingen die Bauinvestitionen weiter kräftig zurück. Die Abkühlung der Konjunktur griff auch auf den Arbeitsmarkt über. Nach der deutlichen Verbesserung im Jahre 2000 ist die Zahl der Erwerbstätigen seit Anfang dieses Jahres rückläufig, Arbeitskräfte wurden vor allem im Baugewerbe, im Handel und – seit dem Frühjahr – auch im produzie-

renden Gewerbe verstärkt freigesetzt. Lediglich bei den Unternehmensdienstleistern wurde die Beschäftigung ausgeweitet. Die Zahl der Arbeitslosen ist beträchtlich gestiegen. Die Zunahme der Arbeitslosigkeit war dabei in Westdeutschland ausgeprägter als in Ostdeutschland.

Ausblick: Erholung verzögert sich

Die Institute erwarten aber nicht, dass sich die wirtschaftliche Lage durch die Terroranschläge nachhaltig verschlechtert, vielmehr wird die Erholung um einige Monate hinausgezögert. Angesichts der hohen Unsicherheit über die weitere weltpolitische Entwicklung und die damit verbundenen ökonomischen Konsequenzen ist die vorliegende Prognose aber mit besonders großen Risiken behaftet.

In den kommenden Monaten wird das Bild der Konjunktur in Deutschland zunächst noch von den Folgen der Terroranschläge geprägt sein. Unternehmen und private Haushalte sind verunsichert und halten sich mit ihren Investitions- und Kaufentscheidungen zurück. Vor diesem Hintergrund dürfte die Stagnation der gesamtwirtschaftlichen Produktion noch bis zum Jahresende anhalten. Die dämpfenden Einflüsse der Ereignisse vom 11. September werden aber in der ersten Hälfte des kommenden Jahres merklich nachlassen. Gleichzeitig werden die vom monetären Rahmen ausgehenden Anregungen mehr und mehr zum Tragen kommen. Auf den privaten Konsum wirkt sich überdies die Stärkung der Kaufkraft durch das Nachlassen des Preisauftriebs positiv aus. Der Export erhält von der wieder anziehenden Weltkonjunktur Impulse. Mit der Verbesserung der Absatzaussichten im In- und Ausland wird auch die Investitionsneigung der Unternehmen zunehmen. Zudem werden die in diesem Jahr stark reduzierten Vorratsbestände wieder aufgestockt werden. Daher wird es bereits im Laufe der ersten Jahreshälfte 2002 zu einem spürbaren Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion kommen. Alles in allem dürfte das reale Bruttoinlandsprodukt im Jahre 2002 um 1,3 % zunehmen, nach 0,7 % in diesem Jahr. Die Kapazitätsauslastung wird im Jahresverlauf 2002 steigen, im Durchschnitt des Jahres wird sie aber niedriger als in diesem Jahr sein. Der Preisauftrieb wird dagegen weiter nachlassen, die

Inflationsrate wird im kommenden Jahr bei 1 1/2 % liegen (vgl. Abb. 1 und Tab. 1).

Der Beschäftigungsabbau in Deutschland wird sich in der zweiten Jahreshälfte fortsetzen. Im Verlauf des gesamten Jahres 2001 ist ein Rückgang der Beschäftigung um knapp 100 000 Personen zu erwarten; wegen des relativ hohen Niveaus zu Jahresbeginn wird die Zahl der Erwerbstätigen im Jahresdurchschnitt um 30 000 höher ausfallen als im Vorjahr. Erst in der zweiten Jahreshälfte 2002 dürfte es wieder zu einem nennenswerten Beschäftigungsaufbau kommen. Er erfasst nach und nach auch die Industrie. Im Baugewerbe werden weniger Personen entlassen als zuvor. Im Verlauf von 2002 wird die Zahl der Erwerbstätigen um rund 150 000 steigen. Im Jahresdurchschnitt wird sie jedoch den Stand von 2001 nur geringfügig übertreffen. Eine nennenswerte Zunahme der Beschäftigung aufgrund des Job-Aktiv-Gesetzes ist nicht zu erwarten (vgl. Abb. 2).

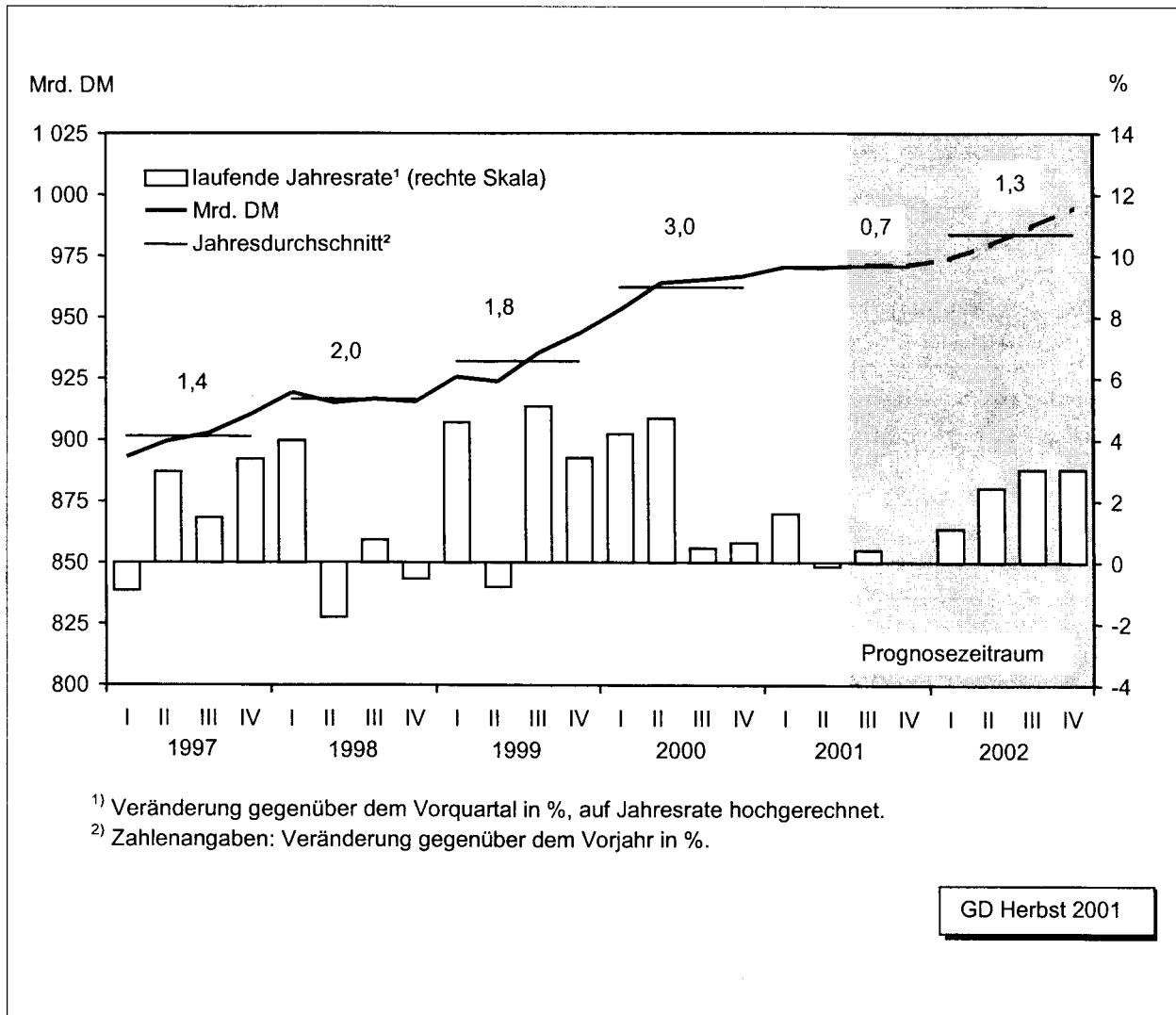
Die Arbeitslosigkeit erhöhte sich im Verlauf der ersten Jahreshälfte 2001 deutlich stärker als die Erwerbstätigkeit abnahm. Ausschlaggebend hierfür ist das steigende Arbeitsangebot. Eine Rolle hat auch gespielt, dass erheblich weniger Arbeitslose als zuvor Fort- oder Weiterbildungsmaßnahmen angetreten haben. Im Verlauf dieses Jahres wird die Arbeitslosenzahl weiter steigen und im kommenden Winter saisonbereinigt 3,9 Mill. erreichen; unbereinigt entspricht dies 4 1/4 Mill. Im Verlauf des kommenden Jahres dürfte sie dann wieder sinken und am Jahresende bei 3,8 Mill. liegen. Die Arbeitslosenzahlen im Jahr 2002 werden ähnlich hoch sein wie im Vorjahr.

Exkurs: Prognose für Ostdeutschland

Die markante Verschlechterung des weltwirtschaftlichen Umfelds trifft auch Ostdeutschland. Zwar ist der Exportanteil der ostdeutschen Industrie geringer, aufgrund der hohen Produktionsverflechtung strahlt die Rezession in der westdeutschen Industrie aber auf Ostdeutschland aus. Die Konjunkturschwäche belastet den Osten insofern stark, als die kräftige Expansion in der Industrie in den vergangenen Jahren ein Gegengewicht zum anhaltenden Rückgang im Baugewerbe bildete. Diese Funktion kann die Industrie

Abb. 1

Reales Bruttoinlandsprodukt
Saison- und arbeitstäglich bereinigter Verlauf



1) Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %, auf Jahresrate hochgerechnet.
2) Zahlenangaben: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.

GD Herbst 2001

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen der Institute, ab 3. Quartal 2001: Prognose der Institute.

derzeit nicht erfüllen, zumal sich die Schrumpfung im Baugewerbe verstärkt hat. Ostdeutschland fällt damit weiter hinter Westdeutschland zurück. Das Bruttoinlandsprodukt lag in der ersten Hälfte dieses Jahres - vorläufigen Berechnungen zufolge - um 0,6 % unter dem Vorjahreswert. Maßgeblich hierfür war das überaus starke Sinken der Bautätigkeit; im Bauhauptgewerbe betrug der Rückgang 19,5 %. Zudem geriet die Industrieproduktion in den Sog des konjunkturellen Abschwungs.

Im weiteren Verlauf dieses Jahres dürfte sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern kaum zum Positiven wenden. Zwar fallen die Minusraten im Bauhauptgewerbe nicht mehr so hoch aus, doch ist in den meisten anderen Bereichen noch keine Besserung abzusehen. Im Jahresdurchschnitt 2001 ist Stagnation zu erwarten. Im Jahr 2002 wird die gesamtwirtschaftliche Produktion in Ostdeutschland wieder anziehen, da der Rückgang im Baugewerbe weniger stark dämpfen wird als zuvor und die

Tab. 1

Eckdaten der Prognose für Deutschland

	1998	1999	2000	2001	2002
Bruttoinlandsprodukt ¹⁾ (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	2,0	1,8	3,0	0,7	1,3
Westdeutschland ²⁾³⁾	2,2	1,6	3,2	0,7	1,3
Ostdeutschland ³⁾	1,0	1,4	1,1	0	1
Erwerbstätige ⁴⁾ (1 000 Personen)	37.611	38.081	38.706	38.740	38.754
Arbeitslose (1 000 Personen)	4.279	4.099	3.889	3.845	3.860
Arbeitslosenquote ⁵⁾ (in %)	10,2	9,7	9,1	9,0	9,1
Verbraucherpreise ⁶⁾ (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	1,0	0,6	1,9	2,5	1,5
Lohnstückkosten ⁷⁾ (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	0,2	0,6	-0,1	1,5	1,2
Finanzierungssaldo des Staates ⁸⁾					
in Mrd. DM	-83,5	-60,0	46,7 ⁹⁾	-101,1	-82,0
in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts	-2,2	-1,6	1,2 ⁹⁾	-2,5	-2,0
<i>Nachrichtlich:</i>					
Finanzierungssaldo der Gebietskörperschaften in der Abgrenzung des ESVG 95 (in Mrd. DM)	-88,4	-70,5	45,6 ⁹⁾	-102,8	-84,9
Leistungsbilanzsaldo (in Mrd. DM)	-11,8	-32,9	-41,1	-14,0	-12,0
¹⁾ In Preisen von 1995. - ²⁾ Einschließlich Berlin. - ³⁾ Berechnungsstand März 2001. - ⁴⁾ Im Inland. - ⁵⁾ Arbeitslose in % der inländischen Erwerbspersonen (Wohnortkonzept). - ⁶⁾ Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte. - ⁷⁾ Im Inland entstandene Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1995 je Erwerbstätigen. - ⁸⁾ In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 95). - ⁹⁾ Einschließlich der als Nettoabgang an nichtproduzierten Vermögensgütern gebuchten Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen in Höhe von 99,4 Mrd. DM. Die bereinigte Defizitquote liegt bei -1,3 %.					

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitskreis VGR der Länder, Deutsche Bundesbank, für 2001 und 2002: Prognose der Institute.

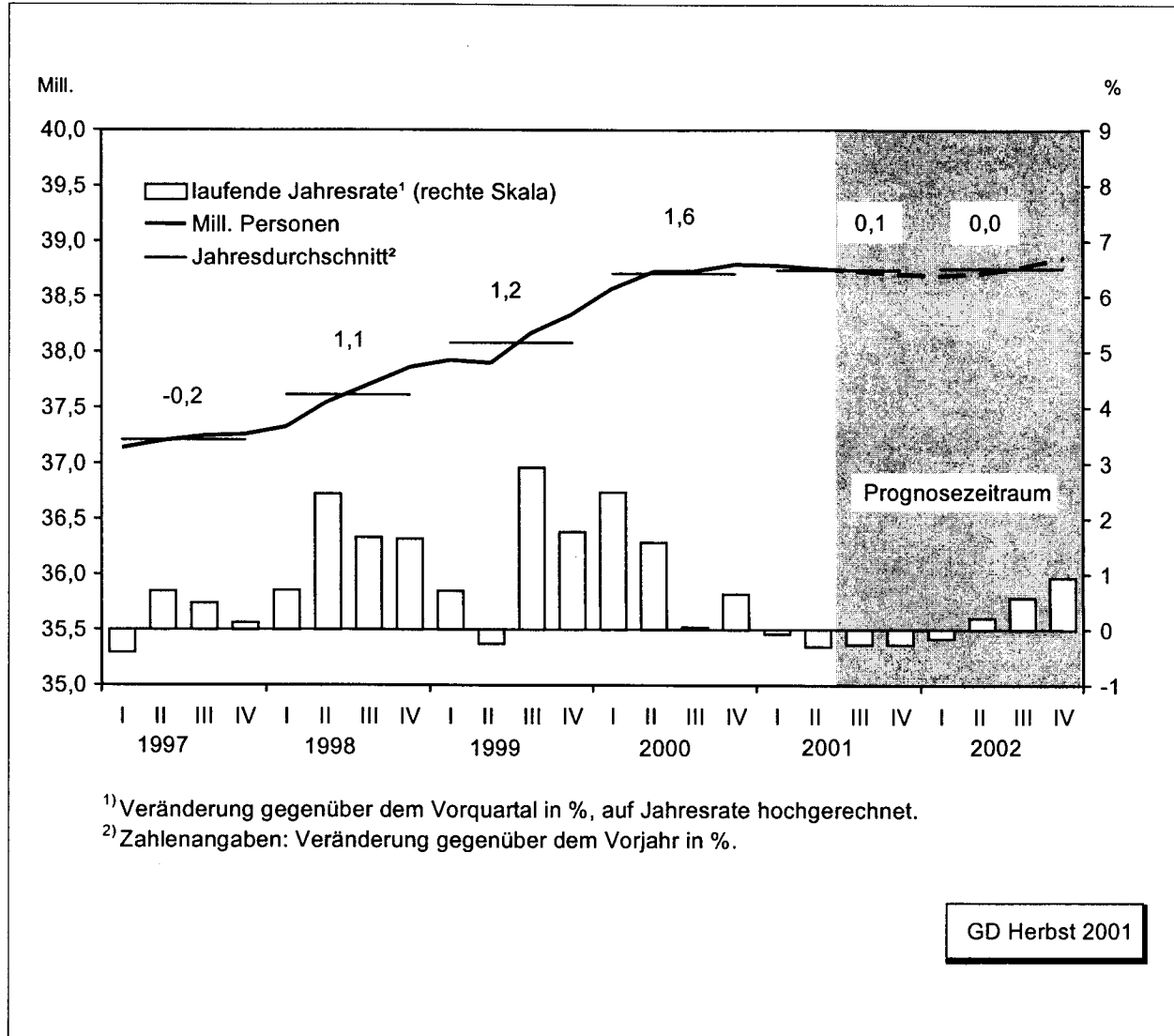
Industrieproduktion im Zuge der konjunkturellen Erholung wieder an Fahrt gewinnen wird.

Die Beschäftigung in Ostdeutschland wird im Jahresdurchschnitt 2001 um etwa 100 000 Personen zurückgehen. Zur Hälfte erfolgt der Abbau durch die Einschränkung Beschäftigung schaffender Maßnahmen, was zu einem geringen Teil auch Reflex der Produktionsschwäche ist. Im Jahr 2002 wird die

Erwerbstätigkeit nur noch wenig abnehmen. Zwar sinkt sie in der Bauwirtschaft sowie in der öffentlichen Verwaltung weiter, doch steigt sie in der Industrie und bei Unternehmensdienstleistern. Auch dürften mit Blick auf die Bundestagswahl mehr Personen in Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen gefördert werden. Die Arbeitslosenzahl wird wie in diesem Jahr 1,26 Mill. betragen (vgl. Tab. 2 und Abb. 3).

Abb. 2

Erwerbstätige
Inlandskonzept; saisonbereinigter Verlauf



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen der Institute, ab 3. Quartal 2001: Prognose der Institute.

Zur Wirtschaftspolitik

Von der Finanzpolitik, die in diesem Jahr die Konjunktur durch Steuerentlastungen gestützt hat, gehen im kommenden Jahr restriktive Wirkungen aus. Das Budgetdefizit des Staates dürfte sich im laufenden

Jahr auf 101 Mrd. DM beziehungsweise 2,5 % des Bruttoinlandsprodukts belaufen², es fällt damit um 1 Prozentpunkt höher aus als im deutschen Stabilitätsprogramm zugrundegelegt. Die im Vergleich zu den Planungen höheren Haushaltsfehlbeträge resultieren insbesondere daraus, dass es infolge der deutlichen

² Das um die Einmalzahlungen aufgrund der UMTS-Erlöse bereinigte Defizit betrug im vergangenen Jahr 1,3 % des Bruttoinlandsprodukts.

Tab. 2

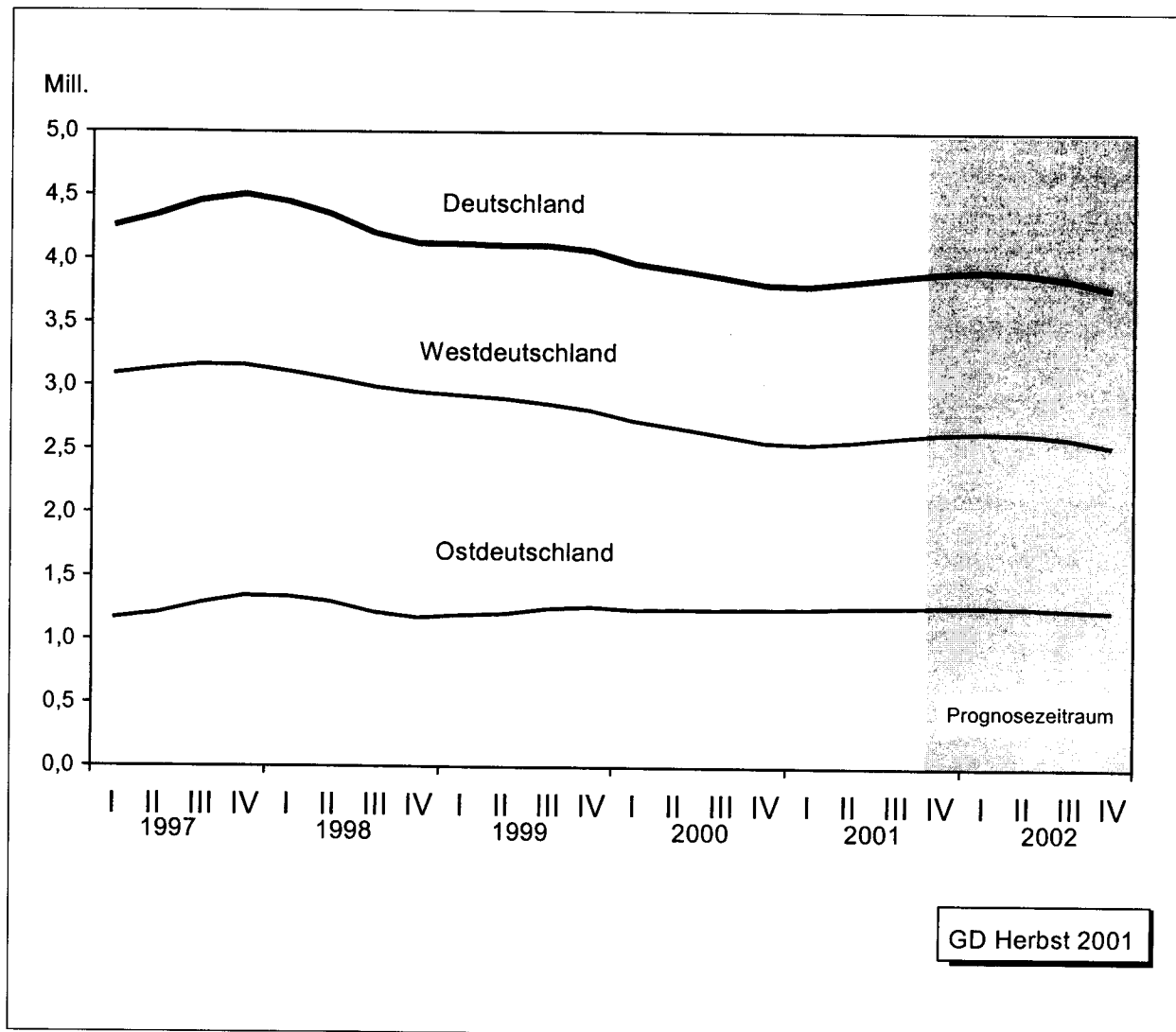
Arbeitsmarktbilanz
Jahresdurchschnitte in 1.000 Personen

	1998	1999	2000	2001	2002
Deutschland					
Erwerbstätige Inländer	37.549	38.015	38.636	38.670	38.685
Arbeitnehmer	33.575	34.067	34.654	34.714	34.726
Selbständige	3.974	3.948	3.982	3.956	3.959
Pendlersaldo	62	66	70	70	69
Erwerbstätige im Inland	37.611	38.081	38.706	38.740	38.754
Arbeitslose	4.279	4.099	3.889	3.845	3.860
Arbeitslosenquote ¹⁾	10,2	9,7	9,1	9,0	9,1
Erwerbslose ²⁾	3.684	3.416	3.133	3.108	3.119
Erwerbslosenquote ³⁾	8,9	8,2	7,5	7,4	7,5
Aktive Arbeitsmarktpolitik					
Kurzarbeit	115	119	86	110	110
Beschäftigung schaffende Maßnahmen	384	430	313	245	265
Berufliche Vollzeitweiterbildung	324	333	324	325	345
Westdeutschland⁴⁾					
Erwerbstätige Inländer ⁵⁾	31.316	31.723	32.434	32.570	32.605
Arbeitslose	3.024	2.872	2.645	2.585	2.600
Arbeitslosenquote ¹⁾	8,8	8,3	7,5	7,4	7,4
Aktive Arbeitsmarktpolitik					
Kurzarbeit	83	93	63	85	85
Beschäftigung schaffende Maßnahmen	86	100	83	70	75
Berufliche Vollzeitweiterbildung	191	204	195	195	205
Ostdeutschland					
Erwerbstätige Inländer ⁵⁾	6.233	6.292	6.202	6.100	6.080
Arbeitslose	1.256	1.227	1.244	1.260	1.260
Arbeitslosenquote ¹⁾	16,8	16,3	16,7	17,1	17,2
Aktive Arbeitsmarktpolitik					
Kurzarbeit	32	26	23	25	25
Beschäftigung schaffende Maßnahmen	298	330	230	175	190
Berufliche Vollzeitweiterbildung	133	129	129	130	140
¹⁾ Arbeitslose in % der inländischen Erwerbspersonen (Erwerbstätige plus Arbeitslose). - ²⁾ Definition der ILO. - ³⁾ Erwerbslose in % der inländischen Erwerbspersonen (Erwerbstätige plus Erwerbslose). - ⁴⁾ Einschließlich Berlin. - ⁵⁾ Schätzung der Institute auf Basis der Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder und des Mikrozensus.					

Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit; Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder; 2001 und 2002: Prognose der Institute.

Abb. 3

Arbeitslose
saisonbereinigter Verlauf



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Berechnungen der Institute, ab 4. Quartal 2001: Prognose der Institute.

konjunkturellen Eintrübung im laufenden Jahr – die Bundesregierung hatte beim Bruttoinlandsprodukt einen um 2 Prozentpunkte höheren Zuwachs zugrundegelegt – zu konjunkturbedingten Mindereinnahmen bei Steuern und Sozialabgaben sowie zu arbeitsmarktbedingten Mehrausgaben kommt. Außerdem wurden im Zuge der jüngsten Revision der amtlichen Statistik höhere Haushaltsfehlbeträge ausgewiesen – für 2000 um knapp 12 Mrd. DM beziehungsweise um 0,3 Prozentpunkte des Bruttoinlandsprodukts. Um

Zweifel an ihrem Konsolidierungswillen und an der grundsätzlichen Einhaltung der im Stabilitätsprogramm festgelegten Ziele zu zerstreuen, wird die Bundesregierung bemüht sein, das in diesem Jahr kräftig gestiegene Budgetdefizit wieder zu reduzieren. Unter dieser finanzpolitischen Annahme wird das Defizit im kommenden Jahr infolge der konjunkturellen Erholung sowie der erhöhten Steuerbelastung auf 82 Mrd. DM beziehungsweise auf 2 % des Bruttoinlandsprodukts sinken; im Stabilitätsprogramm ist die

Defizitquote allerdings deutlich niedriger, nämlich mit nur 1 % veranschlagt.

Nach Auffassung der Mehrheit der Institute würde ein striktes Einhalten des im Stabilitätsprogramm festgelegten Defizitziels für das nächste Jahr zu einer überaus restriktiven Finanzpolitik führen. Denn wenn die Bundesregierung versuchen würde, die für das kommende Jahr geplante Defizitquote zu erreichen, müssten umfangreiche zusätzliche Sparmaßnahmen beschlossen werden. Die Inlandsnachfrage würde hierdurch deutlich geschwächt. Ferner würden neue konjunkturbedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben entstehen, so dass das ursprüngliche Defizitziel trotz neuer Sparmaßnahmen vermutlich verfehlt würde. Dies würde nicht nur die deutsche Konjunktur belasten, sondern würde sich auch negativ auf die Konjunktur in den Nachbarländern auswirken.

Nach der Mehrheit der Institute ist vielmehr eine Finanzpolitik erforderlich, die dem Konjunkturrisiko Rechnung trägt, dabei aber die mittelfristige Haushaltskonsolidierung im Auge behält, so dass negative Vertrauenseffekte vermieden werden. Die Finanzpolitik sollte unter Einbeziehung der automatischen Stabilisatoren im Jahr 2002 in etwa konjunkturalneutral wirken. Das staatliche Budgetdefizit wäre dann annähernd so hoch wie im laufenden Jahr. Folgt man dieser Strategie, dann könnten – im Vergleich zu den finanzpolitischen Annahmen bei der Defizitprognose für das Jahr 2002, welche zu einem Rückgang der Defizitquote nur um einen halben Prozentpunkt führen – zusätzliche expansive Maßnahmen beschlossen

werden. So wäre es möglich, die für das Jahr 2003 beschlossene Stufe der Steuerreform in Höhe von reichlich 13 Mrd. DM auf das kommende Jahr vorzuziehen. Diese Maßnahme hätte den Vorteil, dass diese weitere Steuerentlastung schon Gesetz ist und daher rasch umgesetzt werden kann. Dieses Vorziehen würde nicht nur zur Stabilisierung der Nachfrage beitragen, sondern würde auch die Angebotsbedingungen weiter verbessern.³ Es steht auch im Einklang mit Forderung zur Stärkung der Wachstumskräfte die Abgabenbelastung so bald wie möglich zu vermindern.

Wichtig ist, dass dabei klar gemacht wird, dass dieser finanzpolitische Kurs nicht gegen den Stabilitätspakt verstößt. So wird die Obergrenze für die Defizitquote in Höhe von 3 % weiterhin eingehalten und das strukturelle, d. h. um konjunkturelle Einflüsse bereinigte Defizit wird – bei entsprechender Ausgaben disziplin – mittelfristig wie vorgesehen abgebaut.⁴ Es liegt somit im Ermessen des ECOFIN-Rats, ob der hier von den Instituten empfohlene Kurs für die deutsche Finanzpolitik, der dazu führt, dass die Defizitquote im nächsten Jahr ähnlich hoch sein wird wie in diesem Jahr, kritisiert wird oder nicht. Da Deutschland, wie erwähnt, von dem mittelfristigen Defizitziel noch relativ weit entfernt ist, könnte dies im ECOFIN-Rat oder auch bei der EZB auf Kritik stoßen. Bei der Bewertung sollte deshalb berücksichtigt werden, dass das Vorziehen der zweiten Stufe der Steuerreform lediglich einen temporären Effekt – im Jahr 2002 – auf den Zeitpfad des Defizitabbaus hat.

³ Bei der zweiten Stufe der Steuerreform ist vorgesehen, den Einkommensteuertarif weiter abzuflachen, den Eingangssteuersatz von 19,9 % auf 17 % zu senken und den Spitzensteuersatz von 48,5 % auf 47 %. Ferner wird der Grundfreibetrag von 14.093 DM auf 14.525 DM erhöht.

⁴ Im deutschen Stabilitätsprogramm wurden die Defizitziele für die einzelnen Jahre unter der Annahme abgeleitet, dass die Konjunktur in den Folgejahren „normal“ verläuft, das Wirtschaftswachstum also dem Trendwachstum entspricht. Die Defizitzahlen des letztjährigen Stabilitätsprogramms enthalten also keine Einflüsse etwaiger Konjunkturschwankungen und sind insofern dem Charakter nach strukturelle Defizitziele. Folgt man der Logik des Stabilitätspakts, dann dürfen im derzeitigen Konjunkturabschwung die tatsächlichen Defizite höher sein als dies im Stabilitätsprogramm vorgesehen ist. Mit der ständigen Betonung, dass an den Defizitziele des Stabilitätspakts festzuhalten sei, hat sich die Finanzpolitik in Deutschland Fesseln angelegt, die über die Begrenzungen des Stabilitätspakts hinausgehen. Wenn jetzt durch die konjunkturbedingte Verfehlung der Defizitziele des Stabilitätspakts ein Glaubwürdigkeitsproblem entsteht, hat sich dies die Politik also zum Teil selbst zuzuschreiben. Defizitziele müssen glaubwürdig sein. Sie sind es aber nur, soweit sie von der Finanzpolitik selbst beeinflusst werden können. Dies sind die strukturellen Defizite, nicht aber die tatsächlichen Defizite, welche zusätzlich auch die Wirkungen der Konjunktur enthalten. Die Institute empfehlen, an dem mittelfristigen Konsolidierungskurs grundsätzlich festzuhalten, ihn aber so zu definieren, dass das strukturelle Defizit bis zum Jahr 2004 nahezu abgebaut ist. Das Ziel sollte auch als erreicht gelten, wenn die strukturelle Defizitquote dann noch 1/2 % betragen würde, zumal sich nach der Revision des Statistischen Bundesamtes die Ausgangsbasis für die mittelfristige Planung verändert hat. Entscheidend ist, dass bei dieser finanzpolitischen Strategie der Konsolidierungserfolg an der Senkung des strukturellen Defizits gemessen wird und nicht an der Senkung des tatsächlichen Defizits.

Um die Glaubwürdigkeit der Haushaltskonsolidierung zu erhöhen, sollte sich die Finanzpolitik stärker an einem mittelfristig festgelegten Ausgabenpfad für die konjunkturunabhängigen Ausgaben zu orientieren, der auch bei einer Besserung der Haushaltslage nicht überschritten werden darf. Zusätzlichen Ausgabenwünschen könnte dann nur nachgegeben werden, wenn entsprechende Kürzungen in anderen Leistungsbereichen erfolgen. Die konjunkturabhängigen Ausgaben, die im Wesentlichen die Zuschüsse an die Arbeitslosenversicherung sowie die Zahlungen von Arbeitslosenhilfe umfassen, sollten dagegen zur Vermeidung einer prozyklischen Politik mit der Konjunktur „atmen“ können. Bei entsprechenden Vorkehrungen bliebe der Staat auch bei anziehender Konjunktur auf Sparkurs, so dass die konjunkturbedingten Mehreinnahmen und Minderausgaben nicht verausgabt, sondern in voller Höhe zum Abbau der Haushaltsfehlbeträge genutzt werden könnten. Eine derartige Regelbindung wurde in den USA mit dem *Budget Enforcement Act* in den neunziger Jahren erfolgreich praktiziert.

Die Geldpolitik ist derzeit expansiv ausgerichtet. Die EZB hatte bereits vor den Terroranschlägen die Leitzinsen in zwei Schritten um insgesamt einen halben Prozentpunkt zurückgenommen. Danach wurden sie um einen weiteren halben Prozentpunkt gesenkt, obwohl die Inflationsrate im Euroraum immer noch merklich über dem Wert von 2 % liegt, den die EZB gerade noch mit dem Ziel der Preisstabilität für vereinbar hält. Angesichts der immer noch relativ großen Unsicherheit über die weiteren Konjunkturaussichten hat die EZB die Leitzinsen in diesem Jahr nochmals um einen halben Prozentpunkt, auf 3,25 %, reduziert. Der Kapitalmarktzins ist nach zeitweiligem Anstieg um die Jahresmitte inzwischen wieder auf das niedrige Niveau vom Frühjahr zurückgekehrt. Alles in allem sind somit von den monetären Rahmenbedingungen her weiter anregende Impulse zu erwarten.

Im kommenden Jahr sollten allfällige Zinsentscheidungen davon abhängig gemacht werden, wie sich beiden geldpolitischen Säulen – Geldmenge und

Preisindikatoren – entwickeln. Die Inflationsrate wird wahrscheinlich erstmals seit fast zwei Jahren wieder – wenn auch nur geringfügig – unter die Marke von 2 % sinken; damit wäre das Stabilitätsziel erreicht. Mit der prognostizierten konjunkturellen Erholung im Euroraum werden sich die Perspektiven für die Inflation vermutlich nicht mehr verbessern. Von daher ist es aus heutiger Sicht nicht angemessen, die Leitzinsen über das erwartete Maß hinaus weiter zu senken. Für den Fall, dass die Konjunktur deutlich ungünstiger verläuft als hier prognostiziert, sind zusätzliche Zinssenkungen angemessen. Angesichts des eng begrenzten konjunkturpolitischen Spielraums der Finanzpolitik im Euroraum kommt jetzt der Geldpolitik die Aufgabe zu, unter Wahrung der Preisstabilität dem Abgleiten der Konjunktur möglichst rasch zu begegnen und den Boden für einen auch binnenwirtschaftlich gestützten Aufschwung zu bereiten.

Die Lohnpolitik hat durch maßvolle Lohnabschlüsse dazu beigetragen, dass sich der Preisanstieg in den vergangenen Jahren trotz erheblicher außenwirtschaftlicher Teuerungsimpulse in Grenzen hielt. Allerdings stehen im kommenden Jahr maßgebliche Tarifverhandlungen in Deutschland an. Von ihrem Ausgang wird es abhängen, ob das positive Urteil über die Lohnpolitik Bestand hat. Entscheidend ist, dass die vergleichsweise hohen Preissteigerungen in diesem Jahr nicht auf die Lohnentwicklung übergreifen. Die Institute plädieren dafür, dass die Lohnpolitik ihren moderaten Kurs fortsetzt. Dies bedeutet, dass sich die Löhne prinzipiell am Produktivitätszuwachs zuzüglich des unvermeidlichen Preisanstiegs orientieren sollten – allerdings unter Berücksichtigung der Lage am Arbeitsmarkt. Vor allem sollte auf „Nachschlagsforderungen“ verzichtet werden. Zwar sind die Preise in diesem Jahr deutlich kräftiger gestiegen als erwartet; doch war der Preisschub außenwirtschaftlich und durch andere Sonderfaktoren bedingt, so dass es hier nichts Zusätzliches zu verteilen gibt. Ankündigungen wie eine „harte Lohnrunde“ sollten daher nicht realisiert werden.

zusammengefasst von Wolfgang Nierhaus