

DATEN UND PROGNOSEN

Das ifo Importklima – ein erster Frühindikator für die Prognose der deutschen Importe

*Christian Grimme,
Robert Lehmann und
Marvin Nöller*

ifo Konjunkturprognose Sommer 2018

*Timo Wollmershäuser,
Silvia Delrio, Marcell Göttert,
Christian Grimme,
Jochen Güntner, Carla Krolage,
Stefan Lautenbacher,
Robert Lehmann, Sebastian Link,
Wolfgang Nierhaus, Magnus Reif,
Radek Šauer, Tobias Schuler,
Marc Stöckli, Klaus Wohlrabe
und Anna Wolf*

ifo Migrationsmonitor:

**Integration von Geflüchteten –
Schlüsselfaktor Spracherwerb**
Carla Rhode und Tanja Stitteneder

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Verhandlungen zum Mehr-jährigen Finanzrahmen der EU: »Europäischer Mehrwert« und Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien: Diskussion um Neuausrichtung der EU-Haushaltspolitik

*Friedrich Heinemann, Berthold Busch und Jürgen Matthes,
Stefan Lehner, Markus Ferber, Peter Becker,
Pola Schneemelcher, Michael Thöne*



ifo Schnelldienst
ISSN 0018-974 X (Druckversion)
ISSN 2199-4455 (elektronische Version)

Herausgeber: ifo Institut, 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. Clemens Fuest, Annette Marquardt, Prof. Dr. Chang Woon Nam.
Vertrieb: ifo Institut.
Erscheinungsweise: zweimal monatlich.
Bezugspreis jährlich:
Institutionen EUR 225,-
Einzelpersonen EUR 96,-
Studenten EUR 48,-
Preis des Einzelheftes: EUR 10,-
jeweils zuzüglich Versandkosten.
Layout: Kochan & Partner GmbH.
Satz: ifo Institut.
Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.
Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):
nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

im Internet:
<http://www.cesifo-group.de>

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU:

»Europäischer Mehrwert« und Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien:
Diskussion um Neuausrichtung der EU-Haushaltspolitik

3

In der EU haben die Verhandlungen über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Periode 2021 bis 2027 begonnen. Im Vergleich zum letzten MFR werden sich die politischen Prioritäten sowie auch die zur Verfügung stehenden Mittel verschieben. Nicht nur der Austritt Großbritanniens aus der EU ab 2021 stellt eine Herausforderung dar. Auch wachsende Aufgaben der EU bei der Kontrolle der europäischen Außengrenzen, im Bereich der inneren Sicherheit und die Finanzierung von migrationsbedingten Aufgaben sind zu berücksichtigen. Ebenso soll das »Prinzip des europäischen Mehrwerts« bei der Finanzierung von Aufgaben mit EU-Geldern beachtet werden. Wie sollte das EU-Budget angesichts der Herausforderungen angepasst werden? Ist eine Kopplung von EU-Fördermitteln an Bedingungen wie die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien oder die Bekämpfung von Korruption eine sinnvolle Neuausrichtung der EU-Haushaltspolitik? *Friedrich Heinemann*, ZEW Mannheim und Universität Heidelberg, bemängelt, dass die Verschiebung der Budgetstruktur in Richtung eines höheren europäischen Mehrwerts vorrangig nur durch neues Geld, nicht aber durch nennenswerte Einschnitte in die problematischen Politikfelder zu erreichen sei. Insgesamt sei die »Entscheidung über den MFR 2021–2027 auf dem besten Wege, als eine weitere verpasste Chance zur Reform der EU in die Integrationsgeschichte einzugehen«. *Berthold Busch und Jürgen Matthes*, IW Köln, sehen die Korrekturen der bisherigen Ausgabenschwerpunkte, die die Vorschläge der EU-Kommission zum MFR für die Jahre 2021 bis 2027 beinhalten, als Schritt in die richtige Richtung. Dieser Schritt hin zur Finanzierung von genuin öffentlichen Gütern auf europäischer Ebene hätte aber noch deutlicher ausfallen können. *Stefan Lehner*, Europäische Kommission, stellt die Vorschläge der Europäischen Kommission für den MFR 2021–2027 vor. Seiner Meinung nach ergibt sich aus diesen Vorschlägen ein entscheidender Durchbruch in der Struktur des EU-Haushalts: Gegen Ende der Periode wären zum ersten Mal die EU-weit verwalteten, ausschließlich auf EU-Mehrwert ausgerichteten Programme größer als die unter den Mitgliedstaaten aufgeteilten Mittel für die Gemeinsame Agrarpolitik oder für die Kohäsion. *Markus Ferber*, Europäisches Parlament, ist skeptischer. Die Vorschläge der Europäischen Kommission zum neuen Mehrjährigen Finanzrahmen seien allenfalls eine erste Diskussionsgrundlage. Grundsätzlich müsste als erstes entschieden werden, welche Aufgaben die EU zukünftig übernehmen sollte und welche die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene selbständig umsetzen könnten. Erst danach könnten die Aufgaben und Programme festgelegt werden. Würde hingegen der zweite Schritt vor den ersten gesetzt, werde der neue MFR vor allem Unkosten und keinen europäischen Mehrwert generieren. Nach Ansicht von *Peter Becker*, Stiftung Wissenschaft und Politik, wird es bei den MFR-Verhandlungen auch darum gehen, die europäische Kohäsionspolitik insgesamt effizienter zu gestalten – unter anderem durch eine Stärkung der Konditionalität –, um mit weniger Geld einen möglichst großen europäischen Mehrwert zu erzielen, zusätzliches Wachstum zu generieren und neue Arbeitsplätze zu schaffen. *Pola Schneemelcher*, Jacques Delors Institut, Berlin, sieht in dem Vorschlag einen »Nachkrisenhaushalt, der niemandem wehtut«. Weder der Umfang des MFR noch die Neugewichtungen der Ausgaben seien radikal, und die Chance, das Einnahmensystem zu reformieren, werde verpasst. *Michael Thöne*, Universität zu Köln, betont unter anderem, dass die Diskussion um den MFR und die weiteren Reformideen sich faktisch auf das »Europa der multiplen Geschwindigkeiten« beziehe.

DATEN UND PROGNOSEN

Das ifo Importklima – ein erster Frühindikator für die Prognose
der deutschen Importe

27

Christian Grimme, Robert Lehmann und Marvin Nöller

Typischerweise zählen die Importe zu jenen Größen in der Konjunkturprognose, die die größten Prognosefehler aufweisen. Neben der erheblichen Volatilität der Importwachstumsraten ist dies dem Umstand geschuldet, dass bis dato kein bewährter Vorlaufindikator für die Importe Deutschlands vorliegt. In diesem Artikel wird ein erster Frühindikator, basierend auf Unternehmens- und Konsumentenbefragungen – das ifo Importklima –, für die Prognose der deutschen Importe vorgeschlagen. Das Importklima nutzt die Exporterwartungen der wichtigsten

Handelspartner Deutschlands, um die deutsche Importnachfrage abzubilden. Ein Prognoseexperiment für das laufende und das kommende Quartal unterstreicht die Prognosegüte des ifo Importklimas, da es geringere Prognosefehler als andere Indikatoren, wie bspw. der Spezialhandel oder die Auftragseingänge, verursacht. Damit ist das ifo Importklima ein vielversprechender Indikator für die praktische Prognosearbeit.

ifo Konjunkturprognose Sommer 2018: Gewitterwolken am deutschen Konjunkturhimmel

33

Timo Wollmershäuser, Silvia Delrio, Marcell Göttert, Christian Grimme, Jochen Güntner, Carla Krolage, Stefan Lautenbacher, Robert Lehmann, Sebastian Link, Wolfgang Nierhaus, Magnus Reif, Radek Šauer, Tobias Schuler, Marc Stöckli, Klaus Wohlrabe und Anna Wolf

Die Hochkonjunktur, in der sich die deutsche Wirtschaft seit dem letzten Jahr befindet, hat an Schwung verloren. Insbesondere die außenwirtschaftlichen Risiken haben deutlich zugenommen. Deshalb wurde die Konjunkturprognose vom Frühjahr 2018 deutlich nach unten revidiert. Im laufenden und im kommenden Jahr wird nunmehr mit einem Zuwachs des realen Bruttoinlandsprodukts von 1,8% gerechnet. Zwar wird die Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten im Prognosezeitraum bestehen bleiben und sich der Lohn- und Preisanstieg verstärken. Allerdings wird die Auslandsnachfrage nur noch einen geringen Beitrag zum Aufschwung leisten, da die Weltwirtschaft an Dynamik verliert. Getragen wird die deutsche Konjunktur vielmehr vom privaten Konsum und den Bauinvestitionen, die nicht zuletzt von den expansiven finanzpolitischen Maßnahmen der neuen Bundesregierung profitieren. Die Abwärtsrisiken für die vorliegende Prognose haben sich im Vergleich zur Frühjahrsprognose deutlich erhöht. Ab Juni 2018 erheben die USA Zölle in Höhe von 25% auf Stahl- und 10% auf Aluminiumimporte aus Kanada, Mexiko und der Europäischen Union. Zwar sind die langfristigen Effekte dieser Zölle insgesamt relativ gering. Allerdings überprüfen die USA derzeit, ob darüber hinaus Zölle auf die Einfuhr von Kraftfahrzeugen erhoben werden sollen. Insgesamt ergäben sich dann Einbußen beim BIP, die um ein Vielfaches höher wären. Gleichzeitig kündigen die EU und China Strafzölle an. Eine weitere Ausweitung von Handelsbarrieren ist dadurch zu einem nicht mehr zu vernachlässigbaren Risiko geworden. Die Ölpreisanstiege bis Anfang des laufenden Jahres waren im Wesentlichen nachfrageseitig induziert. Seitdem dürften die Verwerfungen zwischen den USA und dem Iran den Ölpreis angebotsseitig erhöht haben, was wohl einen dämpfenden Einfluss auf die Weltwirtschaft haben wird. Sollte der Druck der US-Regierung auf die EU so groß werden, dass auch die EU das Atomabkommen aufkündigt, so dürften der Ölpreis weiter steigen und die Expansion der Weltproduktion belasten. Auch im Euroraum sind vor allem die Abwärtsrisiken gegenüber dem Frühjahr angestiegen. Sollten die geplanten Maßnahmen der neuen italienischen Regierung umgesetzt werden, so dürfte die hohe Staatsschuldenquote Italiens weiter ansteigen. Dies könnte Zweifel an der Tragfähigkeit der Schulden wecken. Hinzu kommt die euroskeptische Haltung der beiden Regierungsparteien, die schlimmstenfalls den Fortbestand der Währungsunion durch einen Austritt Italiens, des drittgrößten Mitgliedstaates, in Frage stellen könnte. Die damit einhergehenden wirtschaftlichen Folgen sind nicht quantifizierbar; der Schaden dürfte aber groß sein.

ifo Migrationsmonitor:

Integration von Geflüchteten – Schlüsselfaktor Spracherwerb

88

Carla Rhode und Tanja Stitteneder

Bei der Integration von Zuwanderern nimmt der Spracherwerb einen hohen Stellenwert ein. Die Sprachförderung ermöglicht erfolgreichen Arbeitsmarktzugang, Bildungsteilnahme und Interaktion mit der Gesellschaft und ist somit für die Zuwanderer, den Staat und die Gesellschaft unabdingbar. Durch die besondere Rolle des Spracherwerbs sind Integrationskurse von zentraler Bedeutung. Zusätzlich gewinnt die Alphabetisierung an Wichtigkeit, da die erhöhte Fluchtmigration zu einem steigenden Anteil an Personen führt, die das lateinische Alphabet nicht beherrschen. Der Artikel gibt einen Überblick über die Integrationskurse in Deutschland und über die Teilnahme an den Kursen. Abschließend wird die aktuelle Debatte bezüglich Teilnahmeberechtigung, Kursinhalte und Integrationsförderung im Allgemeinen dargestellt.

Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU: »Europäischer Mehrwert« und Ein- haltung rechtsstaatlicher Prinzipien: Diskussion um Neuausrichtung der EU-Haushaltspolitik

In der EU haben die Verhandlungen über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Periode 2021 bis 2027 begonnen. Als zentrales Element der Finanzverfassung der EU legt der MFR die politischen Prioritäten der EU für die nächsten Jahre fest. Im Vergleich zum letzten MFR werden sich die politischen Prioritäten sowie auch die zur Verfügung stehenden Mittel verschieben. Nicht nur der Austritt Großbritanniens aus der EU ab 2021, der eine Finanzierungslücke von jährlich über 10 bis 15 Mrd. Euro hinterlässt, stellt eine Herausforderung dar. Auch wachsende Aufgaben der EU bei der Kontrolle der europäischen Außengrenzen, im Bereich der inneren Sicherheit und die Finanzierung von migrationsbedingten Aufgaben sind zu berücksichtigen. Ebenso soll das »Prinzip des europäischen Mehrwerts« bei der Finanzierung von Aufgaben mit EU-Geldern beachtet werden. Wie sollte das EU-Budget angesichts der Herausforderungen angepasst werden? Ist eine Kopplung von EU-Fördermittel an Bedingungen wie die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien oder die Bekämpfung von Korruption eine sinnvolle Neuausrichtung der EU-Haushaltspolitik?

*Friedrich Heinemann**

Mehrjähriger EU-Finanzrahmen: Die schwierige Transformation in Richtung europäischer Mehrwert

Mit ihrem Vorschlag vom Mai hat die Europäische Kommission die heiße Phase der Verhandlungen über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU für die Jahre 2021–2027 eröffnet (Europäische Kommission 2018). Nach den Vorstellungen der Kommission soll das Niveau des Haushalts in Relation zum BNE der EU von 1,00 auf 1,11% zulegen, wovon allerdings 0,03 Prozentpunkte auf die Budgetierung des bislang außerhalb des Haushalts finanzierten Europäischen Entwicklungsfonds entfallen.

Die Struktur des Budgets soll sich dem Vorschlag zufolge deutlich verschieben. Auch in Zukunft werden die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und die Kohäsionspolitik (auch ohne zusätzliche Mittel für die Eurozonen-Stabilisierung) die mit zusammen 50% Haushaltsanteil finanziell bedeutsamsten Positionen bleiben. Ihr Anteil am EU-Haushalt, der im aktuellen Finanzrahmen noch bei zwei Dritteln liegt, würde damit allerdings deutlich fallen. In Absolutbeträgen

* Prof. Dr. Friedrich Heinemann leitet den Forschungsbereich »Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft« am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, und lehrt Volkswirtschaftslehre an der Universität Heidelberg.

soll die GAP nach Rechnung der Kommission um nominal 5%, die Kohäsionspolitik um 7% moderat schrumpfen. Demgegenüber expandieren die Budgets für die Klimapolitik, Forschungsförderung, die Digitalisierung und Entwicklungshilfe deutlich. Besonders stark in relativer Betrachtung werden die Mittel für Asyl, Migration und Grenzsicherung sowie Verteidigung ausgeweitet. Neue Instrumente wie ein Reformhilfeprogramm mit Anreizen für Strukturreformen und eine »Investitionsstabilisierungsfunktion« zur makroökonomischen Absicherung sollen die Funktionsfähigkeit der Eurozone verbessern.

Auch auf der Einnahmeseite des Haushalts sieht das Mai-Paket einige Innovationen vor. Nach Einführung einer Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) in der EU soll ein Anteil der harmonisierten Steuer dem EU-Haushalt zu Gute kommen. Als Größenordnung bringt die Kommission hier einen Abrufsatz von 3% auf die GKKB ins Spiel. Der Haushalt soll zudem Erlöse aus den Versteigerungen von Emissionsrechten im Emissionshandelssystem der EU erhalten. Hinzu kommt ein neuer Beitrag der Mitgliedstaaten, der sich anhand der nicht wiederverwerteten Kunststoff-Verpackungsabfälle berechnen soll. Diese neuen Einnahmequellen sollen im nächsten MFR etwa 12% des Haushalts finanzieren. Das bisherige auf die Nettobelastung des Vereinigten Königreichs ausgerichtete, aber mit Ermäßigungen für eine Reihe anderer EU-Staaten kombinierte Rabattsystem soll zwar auslaufen. Allerdings sollen pauschale Beitrags-



Friedrich Heinemann

ermäßigungen für eine Übergangszeit einen sprunghaften Anstieg der Beitragszahlungen von Mitgliedstaaten vermeiden.

BEWERTUNGSMASSTAB FÖDERALISMUSTHEORIE

Wie sind nun diese Vorschläge zu bewerten? Hier sollte zunächst kurz der Konsens der finanzwissenschaftlichen Literatur zum EU-Haushalt in Erinnerung gerufen werden. Diverse Studien haben sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten mit der europäischen Budgetstruktur befasst und die Kriterien der ökonomischen Föderalismustheorie zur Anwendung gebracht (vgl. Alesina et al. 2015; ECORYS et al. 2008; Weiss 2013; Weiss et al. 2018). Der europäische Haushalt sollte in dieser Perspektive eine effiziente Arbeitsteilung mit den nationalen Haushalten betreiben. Für eine europäische Finanzierung empfehlen sich nach dieser Lesart Politikfelder, bei denen eine gesamt-europäische Verantwortung Skalenerträge und damit Kostenvorteile verspricht. Das klassische Beispiel dafür ist angesichts hoher Fixkosten und Kostennachteile bei nationaler Beschaffung die Etablierung einer europäischen Armee. Zudem sprechen nennenswerte (positive oder negative) grenzüberschreitende Externalitäten einer nationalen Politik für einen europäischen Ansatz. Die Folge dieser Spillovers ist, dass eine nationale Bereitstellung nur in ineffizientem Ausmaß gelingt, weil die Folgen für die Nachbarn nicht ausreichend beachtet werden. Ein Beispiel dafür bietet wiederum die Verteidigungspolitik, bei der die Verteidigungsanstrengungen eines EU-Mitgliedstaats die Sicherheit der anderen EU-Mitglieder verbessern. Trittbrettfahrerverhalten ist die Folge. Eine europäische Politik ist bei Skalenerträgen und Spillovers dann besonders zu empfehlen, wenn sich die Präferenzen der EU-Bevölkerungen über die Ausübung der betreffenden Politik nur geringfügig unterscheiden. Denn eine Zentralisierung beinhaltet immer auch eine Nivellierung, was zu Frustration bei den Wählern führt, wenn ein europäischer Gesamtansatz national differenzierte Ansätze ersetzt und dann den Präferenzen der Wähler nicht mehr gerecht werden kann.

Betrachtet man die mit dieser Methodik für den EU-Haushalt erarbeiteten Analysen, dann sind die Empfehlungen weitgehend konsensual. Der heutige starke Fokus des EU-Budgets auf Agrar- und Kohäsionspolitik sollte überwunden werden. Stattdessen sollten Politikfelder in den Vordergrund treten, die den skizzierten Test der ökonomischen Föderalismustheorie überstehen. Dies sind Felder wie Verteidigungspolitik, Entwicklungshilfe, Migrations- und Flüchtlingspolitik sowie Umwelt- und Klimapolitik. Umgekehrt gibt es einige sehr klare Kürzungskandidaten: Ein besonders eindeutiger Fall sind die Direktzahlungen an Landwirte im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), auf die allein bislang etwa 30% des gesamten Haushaltvolumens entfiel.

Seit Beginn der Reflexionsphase hat sich die Diskussion auch innerhalb der europäischen Institutionen zumindest rhetorisch stark diesen Kategorien angenähert. In der Kommunikation der Europäischen Kommission zum Budgetvorschlag betont sie die Orientierung am »europäischen Mehrwert«: »Der EU-Haushalt ist in seinem Umfang bescheiden Umso wichtiger ist, dass damit in Bereiche investiert wird, in denen die Union einen echten europäischen Mehrwert zu den öffentlichen Ausgaben auf nationaler Ebene bieten kann« (Europäische Kommission 2018, S. 3).

INTERESSE AN SICHTBAREN RÜCKFLÜSSEN ERSCHWERT REFORM

Betrachtet man die jetzt erfolgten Weichenstellungen, dann ist der Kontrast zwischen Mehrwertrhetorik und Status-quo-Verteidigung unübersehbar. Zwar gelingt es, den Anteil von Agrar- und Kohäsionspolitik zu Gunsten von Politikfeldern mit einem höheren Potenzial für einen europäischen Mehrwert (Verteidigung, Migration, Entwicklungspolitik) zurückzufahren. Dies ist jedoch in erster Linie der Budgetausweitung zu verdanken, umfassende Einschnitte in existierende Politikfelder mit geringem Mehrwert sind offenbar nicht durchsetzbar. Sogar hochproblematische Budgetkategorien wie die Direktzahlungen an Landwirte kommen fast ungeschoren davon.

Es wäre ungerecht, der Europäischen Kommission allein diese fehlende Bereitschaft zur umfassenden Reform vorzuwerfen. Das sich allmählich abzeichnende Ergebnis für den nächsten MFR entspricht den Präferenzen weiterer maßgeblicher Akteure im Europäischen Parlament und in den Mitgliedstaaten nach dem Ausscheiden Großbritanniens. Mit dem Vereinigten Königreich ist ein starker Kritiker der GAP aus den Verhandlungen ausgeschieden. Deutschland und die neue Bundesregierung haben erst gar nicht versucht, die Rolle des entschlossenen Reformanwalts zu übernehmen. Ganz im Gegenteil, bekennt sich der Koalitionsvertrag von Union und Sozialdemokraten doch zu einer Absage an GAP-Kürzungen und beharrt auf ungeschmälernten Kohäsionsmitteln auch in reichen Mitgliedstaaten.

Dass sich nationale Akteure in Deutschland und anderswo mit Blick auf den EU-Haushalt in erster Linie für die Rückflüsse über GAP und Kohäsionsmittel in die heimatlichen Wahlkreise interessieren, kann nicht überraschen. Dieses Phänomen entspricht genau den Erwartungen der Common-pool-Theorie (vgl. Osterloh et al. 2009; Weingast et al. 1981): Ein gemeinschaftsweites Budget, das die Mitglieder einer Gemeinschaft kollektiv finanzieren, wird immer dazu neigen, zu viele lokale Aufgaben zu finanzieren. Aus Sicht der lokalen Akteure erscheinen die gemeinschaftlich finanzierten lokalen Leistungen preisgünstig, weil der Finanzierungsanteil der empfangenden Jurisdiktion gering ist. Dies gilt auch im EU-Kontext. Weil nationale Politiker ihre Wiederwahl in nationalen Wahlen erreichen

müssen, sind sie folgerichtig primär an den EU-finanzierten Aktivitäten interessiert, die eine unmittelbare Sichtbarkeit für die heimatische Wählerschaft haben. Wer an der Relevanz dieser Theorie für den EU-Haushalt zweifelt, muss nur betrachten, wie vehement sich seit dem Kommissionsvorschlag vom Anfang Mai nationale Politiker aus diversen EU-Staaten sogar gegen die sehr moderaten geplanten Kürzungen in Agrar- und Kohäsionspolitik zur Wehr setzen. Wie so oft besteht hier ein Gegensatz zwischen dem, was sich normativ empfiehlt, und dem, was für wichtige Vetspieler akzeptabel ist.

NEUE EIGENMITTEL SOLLEN WIDERSTAND GEGEN BUDGETEXPANSION VERRINGERN

Wenig überzeugend sind die Kommissionsvorschläge zu möglichen neuen Eigenmitteln. Diese Vorschläge stehen in der Tradition jahrzehntelanger Bemühungen von Kommission und Europäischem Parlament um neue Einnahmequellen, die die Abhängigkeit von den faktischen Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten verringern könnten. Dabei ist es bezeichnend, welche Art von Einnahmequellen nun vorgeschlagen werden: Emissionshandel, GKKB oder Abgabe auf nicht recycelte Plastikabfälle. Allesamt sind dies Finanzierungsquellen, die aus Sicht der EU-Steuerzahler aufgrund der unklaren Inzidenz kaum wahrnehmbar sind und damit die Transparenz der Finanzierung kaum verbessern. Eine höhere Transparenz und Fühlbarkeit der Finanzierung für den EU-Steuerzahler ist in Übereinstimmung mit dem Prinzip fiskalischer Äquivalenz aber das am ehesten überzeugende Argument zu Gunsten neuer EU-Eigenmittel. Dass nun anstatt etwa einer breit wahrgenommenen EU-Mehrwertsteuer diese komplexen Finanzierungsquellen für das EU-Budget erschlossen werden sollen, bestätigt den Verdacht, dass es bei den neuen Eigenmitteln nicht um mehr Transparenz, sondern primär um die Beseitigung von nationalen Widerständen gegen eine Expansion des Budgets geht. Im gegenwärtigen Eigenmittelsystem schmälert ein wachsendes EU-Budget unmittelbar den Finanzierungsspielraum der Mitgliedstaaten. Diese müssen die steigenden BNE-Eigenmittelzahlung aus den nationalen Steuereinnahmen abführen. Die nun vorgeschlagenen neuen Finanzierungsquellen würden diesen unmittelbaren Nexus zwischen europäischer und nationaler Budgetrestriktion kappen. Das ist aus Sicht europäischer Akteure attraktiv, die eine Ausweitung des EU-Budgets anstreben und nicht länger mit dem Widerstand nationaler Finanzminister konfrontiert sein wollen.

Die Reaktionen aus den Hauptstädten zum Finanzvorschlag der Kommission widerlegt nebenbei auch ein gängiges Brüsseler Argument zu Gunsten von Eigenmittelinnovationen. Diesem Argument zufolge seien echte EU-Eigenmittel die Vorbedingung dafür, dass Mitgliedstaaten den Haushalt nicht mehr allein aus der Rückflusslogik (*juste retour*) bewerten. Die Logik die-

ses Arguments war im Licht der Common-Pool-Theorie immer schwer nachvollziehbar. Denn die politische Attraktivität von Rückflüssen in den eigenen Wahlkreisen hängt nicht davon ab, über welche Instrumente der »Common Pool« finanziert wird. Jetzt zeigt sich tatsächlich, wie wenig Einnahmehnovationen die Anreize verändern. Die Reaktionsmuster der Mitgliedstaaten mit vielfältigen Plädoyers zur Verteidigung bisheriger Rückflüsse demonstrieren, dass die Finanzierungsfrage keinerlei Relevanz für das geringe Interesse wichtiger Akteure an europäischen öffentlichen Gütern hat.

GAP-DIREKTZAHLUNGEN: GUT 250 MILLIARDEN EURO DÜRFTEN VERGEUDET WERDEN

Der Kommissionsvorschlag vom Mai hat einen ersten Rahmen aufgespannt. Die nun beginnenden Verhandlungen sollen nach den (vermutlich nicht erfüllbaren) Vorstellungen der Kommission noch vor der Wahl zum Europäischem Parlament im Mai 2019 zum Abschluss kommen. Mit dem wenig ambitionierten Aufschlag hat sich der mögliche Ergebnisraum für Reformen bereits deutlich verringert. Vom Tisch ist mit dem Kommissionsvorschlag etwa eine nationale Kofinanzierung der GAP-Direktzahlungen, die noch im letztjährigen Reflexionspapier der Kommission als Option diskutiert worden war. Dennoch wäre bei konsequenter Entwicklung der Politikprogramme im Detail noch viel in eine gute Richtung zu korrigieren. Um wieder mit dem quantitativ so bedeutsame Beispiel der Direktzahlungen an Landwirte zu argumentieren: Auch diese ließen sich tatsächlich für die Erzeugung eines europäischen Mehrwerts mobilisieren. Dies wäre dann der Fall, wenn diese Zahlungen nicht länger ein Pauschaltransfer an Agrarbetriebe ohne Gegenleistung wären, sondern zu einem Instrument zur Finanzierung der Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirte weiter entwickelt würden (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMEL 2018).

In der Vergangenheit ist dieser Ansatz trotz einiger Versuche stets gescheitert. Zwar werden die Zahlungen seit 2014 zum Teil an bestimmte ökologische Auflagen geknüpft (*Greening*). Diese Auflagen haben sich aber bislang weitgehend als nicht-bindend und damit wirkungslos erwiesen (vgl. European Court of Auditors 2017; Wissenschaftlicher Beirat beim BMEL 2018). Das *Greening* hatte somit letztlich nur die politische Funktion, den Transfers ein ökologisches (aber falsches) Alibi zu verleihen. Dies könnte in der nächsten Periode durch wirklich bindende Auflagen korrigiert werden. Beispielsweise wäre es denkbar, Landwirte für kostspieligen Tierschutz über den rechtlich bindenden Niveaus zu kompensieren. Oder aber Bauern könnten Prämien für die Reduktion von Treibhausgasen bekommen, die sich nach den Preisen des Emissionshandels bemessen sollten.

All dies ist denkbar – aber aus politökonomischer Sicht leider unrealistisch. Der im GAP-Budget bereits gut dotierte Kommissionsvorschlag vom Mai hat den

Landwirten und ihren Interessenvertretern in den Verbänden und im Europäischen Parlament frühzeitig signalisiert, dass die bisherigen Ressourcen nicht ernsthaft gefährdet sind. Wirklicher Veränderungsdruck wäre nur anders aufzubauen gewesen: durch eine glaubwürdige Ankündigung, die Direktzahlungen massiv zu kürzen, wenn sie nicht nachweislich durch Bereitstellung von Umwelt-, Tierschutz- und Klimabeiträgen »verdient« würden. Diese Chance ist nun verpasst, weil die Budgets den Landwirten nun de facto bereits garantiert sind. Damit besteht aus Sicht der Interessenverbände keine Veranlassung mehr, sich diese Transfers durch die Akzeptanz bindender Auflagen zu verdienen. Die politikwissenschaftliche Forschung zum Landwirtschaftsausschuss im Europäischen Parlament belegt, dass dieser Ausschuss fest im Griff landwirtschaftlicher Partikularinteressen ist (vgl. Swinnen 2015). Insofern ist auch vom legislativen Mitspracherecht des Europäischen Parlaments ebenso wenig wie in den letzten Finanzverhandlungen mit wirksamen Korrekturen zu rechnen. Hinzu kommt, dass die Kommission nun sogar eine »Vereinfachung« und »Flexibilisierung« der GAP-Zahlungen in Aussicht stellt. Diese Begrifflichkeiten könnten als Einladung zur weiteren Abschwächung der ohnehin bereits wenig effektiven *Greening*-Auflagen verstanden werden. All dies läuft auf Cash-Transfers ohne Gegenleistung hinaus, so dass Europa 2021 bis 2027 die stolze Summe von gut 250 Mrd. Euro ohne europäischen Mehrwert vergeuden dürfte.

Sehr kritisch ist die von der Kommission favorisierte Idee einer Größendegression zu sehen, bei der die Direktzahlungen in Zukunft stärker auf kleine Bauernhöfe oder Familienbetriebe (im Gegensatz zu Kapitalgesellschaften) konzentriert würden (vgl. dazu auch Wissenschaftlicher Beirat beim BMEL 2018). Erstens sind die Direktzahlungen nicht einmal ansatzweise als sinnvolles verteilungspolitisches Instrument legitimierbar. Eine Bedürfnisprüfung von Landwirten im Hinblick auf ihre Einkommens- oder Vermögenssituation findet nicht statt. Eine Größendegression kann dieses fundamentale Problem nicht lösen. Außerdem begünstigen die Direktzahlungen zu einem guten Teil nicht den Landwirt, sondern den Bodenbesitzer, weil der Transferanspruch über Pachtzahlungen und Bodenpreise überwältigt wird. Die Degression wird somit Ungerechtigkeiten nicht beseitigen, gleichzeitig aber die verzerrenden Wirkungen der Direktzahlungen und ihren ökonomischen Schaden erhöhen, ohne dass sich hier ein Potenzial für einen europäischen Mehrwert ergibt. Die Größendegression würde in Zukunft die Größe von landwirtschaftlichen Betrieben mit einer impliziten Steuer belegen. Skalenerträge spielen aber für die Wirtschaftlichkeit moderner Landwirtschaft eine große Rolle. Gleichzeitig gibt es keinerlei empirische Evidenz dafür, dass kleinere landwirtschaftliche Betriebe per se ökologischer agieren als große Betriebe (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMEL 2018). Insofern kleinere Betriebe Kosten-

nachteile gegenüber großen Betrieben haben, verfügen sie über einen geringeren Spielraum, um kostspielige ökologische oder tierschützende Standards oberhalb gesetzlich verbindlicher Mindeststandards zu implementieren. Noch dazu wird eine Degression der Direktzahlungen ineffiziente Umgehungsaktivitäten wie beispielsweise formelle Betriebsteilungen auslösen.

FAZIT

Obwohl die Europäische Union seit Jahren mit existenziellen Krisen konfrontiert ist, scheint es nicht zu gelingen, aus dem Krisenbewusstsein durchgreifenden Reformdruck für den EU-Haushalt zu generieren. Die Interessen der Status-quo-Verteidiger scheinen übermächtig zu sein. Die Verschiebung der Budgetstruktur in Richtung eines höheren europäischen Mehrwerts gelingt somit vorrangig nur durch neues Geld, nicht aber durch nennenswerte Einschnitte in die problematischen Politikfelder. Zum Teil schlägt sich in diesem Ergebnis bereits die neue politische Konstellation in der EU nach dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs nieder, das traditionell in den Budgetverhandlungen immer auf den Seiten der Reformer für die Ausgabeseite gestanden und eine Budgetexpansion bekämpft hat. Außerdem kann man der Bundesregierung den Vorwurf nicht ersparen, dass sie sich nicht wirklich darum bemüht hat, Reformdruck zu erzeugen, sondern auch auf deutscher Seite die Stimmen der Besitzstandswahrer in Agrar- und Kohäsionspolitik deutlich lauter und einflussreicher waren als die Befürworter des europäischen Mehrwerts. Frühzeitige Ankündigungen zur Bereitschaft höherer deutscher EU-Beiträge haben weiter dazu beigetragen, die Budgetrestriktion und damit den Reformdruck abzumildern. Insgesamt ist die Entscheidung über den MFR 2021–2027 auf dem besten Wege, als eine weitere verpasste Chance zur Reform der EU in die Integrationsgeschichte einzugehen.

LITERATUR

- Alesina, A., I. Angeloni und L. Schuknecht. (2005), »What Does the European Union Do?«, *Public Choice* 123, 275–319.
- ECORYS, CPB and IFO (2008), *A Study on EU Spending*, Final Report, Rotterdam.
- Europäische Kommission (2018), *Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt, Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027*, Mitteilung, SWD(2018) 171 final, Brüssel.
- European Court of Auditors (2017), *Greening: A More Complex Income Support Scheme, Not Yet Environmentally Effective*, Special Report No. 21, Luxembourg.
- Osterloh, S., F. Heinemann und P. Mohl (2009), »EU Budget Reform Options and the Common Pool Problem«, *Public Finance and Management* 9, 644–685.
- Swinnen, J. (Hrsg.) (2015), *The Political Economy of the 2014–2020 Common Agricultural Policy, An Imperfect Storm*, CEPS, Brüssel, und Rowman and Littlefield International, London.
- Weingast, B. R., K. A. Shepsle und C. Johnsen (1981), »The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics«, *The Journal of Political Economy* 89, 642–664.

Weiss, S. (Hrsg.) (2013), *The European Added Value of EU Spending: Can the EU Help its Member States to Save Money?* Exploratory Study, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

Weiss, S., F. Heinemann, M. Berger, C. Harendt, M.-D. Moessinger und T. Schwab (2017), *How Europe Can Deliver - Optimising the Division of Competences Among the EU and Its Member States*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2018), *Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen*, Stellungnahme, Berlin.

Berthold Busch* und Jürgen Matthes** Von der Betrachtung von Nettopositionen zum euro- päischen Mehrwert

Siebenjahreszeiträume kennt man nicht nur aus dem Alten Testament. Auch in der Europäischen Union hat die Zahl Sieben eine besondere Bedeutung. Alle sieben Jahre wird der große Rahmen für die jährlichen EU-Haushalte festgelegt. Die EU-Kommission hat im Mai ihre Vorschläge für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027 präsentiert. Die Entscheidung über die Höhe und die großen Verwendungsrichtungen bedarf der einstimmigen Entscheidung des Rats und der Zustimmung des Europäischen Parlaments.

EU-HAUSHALT: INSTRUMENT DER UMVERTEILUNG

Mit dem EU-Haushalt werden erhebliche finanzielle Mittel zwischen den Mitgliedstaaten umverteilt. Das ergibt sich daraus, dass die größten Ausgabenpositionen, die Agrarpolitik und die Politik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts (Kohäsion), zu einem großen Teil der Musgraveschen Distributionsabteilung zugeordnet werden können (Musgrave 1966). Bei den Kohäsionsausgaben ergibt sich der Distributionszweck aus der im Vertrag über die Arbeitsweise der Union (AEUV) verankerten Zielsetzung der Kohäsionspolitik. Die Ausgaben für die Agrarpolitik dienen in der gegenwärtigen Form kaum der Erstellung eines EU-weiten öffentlichen Gutes und fördern auch nicht nennenswert das Wachstum (vgl. Busch und Matthes 2018). Nach Einschätzung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (2016, S. 21) stehen bei der Agrarpolitik »Umverteilungseffekte zu Gunsten einzelner Länder im Vordergrund«.

Dies führt dazu, dass es für einen Mitgliedstaat immer noch interessant ist, danach zu fragen, wie viel er zum EU-Haushalt beiträgt und was er zurückerhält. Das Ergebnis ist die vielfach kritisierte Nettobetrachtung der Finanzierungsposition eines Mitgliedstaates gegenüber dem EU-Haushalt unter dem Gesichtspunkt des *Juste Retour*.

Im MFR 2014 bis 2020 beträgt der Anteil der Mittel für Verpflichtungen, der auf die Agrar- und Kohäsionspolitik entfällt, etwa 73%, sofern man die Ausgabenkategorien 1b und 2 zusammenfasst.¹ In der Tat werden damit über den EU-Haushalt also überwiegend Ausgaben finanziert, die vorrangig national wirksam



Berthold Busch



Jürgen Matthes

* Dr. Berthold Busch ist Senior Economist für Europäische Integration am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

** Jürgen Matthes ist Leiter des Kompetenzfelds »Internationale Wirtschaftsforschung und Konjunktur« am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

¹ Berechnet auf der Grundlage des MFR in laufenden Preisen, für 2019 angepasst (vgl. Europäische Kommission 2018a).

werden und damit auch entsprechend zurechenbar sind.

Der europäische Mehrwert der beiden Ausgabenkategorien Agrar- und Kohäsionspolitik ist zumindest zweifelhaft (vgl. Darvas und Wolff 2018). Für die Kohäsionspolitik sind im aktuellen MFR, der den Zeitraum 2014 bis 2020 umfasst, insgesamt etwa 460 Mrd. Euro veranschlagt, gemessen an den Ausgaben für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF).² Davon entfallen aber nur 9,8 Mrd. Euro auf die länderübergreifende Förderung im Rahmen der territorialen Kooperation (vgl. Europäische Kommission (2018b), wo man wegen des grenzüberschreitenden Charakters einen europäischen Mehrwert gegenüber einem nationalen Engagement vermuten kann.

In einer solchen Situation, in der ein Großteil des EU-Budgets Umverteilungszwecken dient, kann es sinnvoll sein, anhand der Nettoposition zu untersuchen, in welchem Ausmaß ein Land durch EU-Politiken begünstigt oder belastet wird (vgl. Wissenschaftlicher Beirat 2016, S. 22).

FINANZIERUNGSSALDEN ALS INDIKATOR FÜR DIE UMVERTEILUNG

Es gibt eine Reihe von Möglichkeiten, die Nettoposition eines Mitgliedstaates gegenüber dem EU-Haushalt, also den Finanzierungssaldo, zu berechnen (vgl. Europäische Kommission 1998, Anhang 3). Die einfachste Möglichkeit ist, die nationalen Zahlungen an den EU-Haushalt mit den nationalen Rückflüssen zu saldieren. Die Summe der sich daraus ergebenden positiven und negativen Salden lässt sich nicht zu null addieren, da die EU einen Teil ihrer Ausgaben zugunsten von Drittländern leistet und auch andere Zahlungen nicht national zurechenbar sind. Rechnet man mit dem Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2016, weil sich die Zahlungen aus dem EU-Haushalt von Jahr zu Jahr erheblich unterscheiden können und für die genannten Jahre bereits Ist-Zahlen veröffentlicht wurden³, ergeben sich Gesamtausgaben aus dem EU-Haushalt in Höhe von 141,4 Mrd. Euro, von denen 125,6 Mrd. Euro den 28 Mitgliedstaaten zurechenbar sind. Darin sind freilich auch die Verwaltungsausgaben enthalten, die überwiegend wegen der dort ansässigen EU-Institutionen in Belgien und Luxemburg anfallen, diesen Ländern aber nicht im vollen Umfang zugeordnet werden können.

Auch auf der Einnahmenseite gibt es bei der Bestimmung von Finanzierungssalden Schwierigkeiten, da die sogenannten traditionellen Eigenmittel,

also die Einfuhrzölle, nicht ohne weiteres dem Land zugerechnet werden können, das die Zölle erhebt, weil dort Waren aus Drittländern in den Binnenmarkt gelangen. Denn es ist nicht zwingend, dass die Waren im Erstzugangsland verbleiben.

Die EU-Kommission veröffentlicht jährlich die sogenannten operativen Haushaltssalden für die Mitgliedstaaten, bei der sie nur die den Mitgliedstaaten zurechenbaren operativen Ausgaben, d.h. ohne Verwaltungsausgaben, zugrunde legt. Diese werden mit einem für jeden Mitgliedstaat angepassten nationalen Beitrag saldiert. Dieser wird errechnet, indem der Anteil jedes Landes an den gesamten nationalen Beiträgen der 28 Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt mit den gesamten zurechenbaren operativen Ausgaben der EU multipliziert wird (vgl. Europäische Kommission 2013, S. 113).

Wird wiederum der Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2016 verwendet, zeigt sich folgendes Bild: Größter Nettozahler in diesem Zeitraum war Deutschland, sowohl absolut mit 13,6 Mrd. Euro als auch relativ mit 0,44% des Bruttonationaleinkommens (BNE), gefolgt von den Niederlanden mit 0,42% des BNE und Schweden mit 0,40% des BNE. Größter Nettoempfänger mit 10,1 Mrd. Euro war Polen, gefolgt von Rumänien mit 5,2 Mrd. Euro. Relativ am meisten erhielten Bulgarien mit 4,6% des BNE und Ungarn mit 4,4%.

Die genannte Berechnung ist freilich nicht für jeden Verwendungszweck geeignet. Sie würde beispielsweise die Lücke unterzeichnen, die der Brexit im EU-Haushalt hinterlässt. Das Vereinigte Königreich hatte – wiederum im Dreijahresdurchschnitt – nach der Kommissionsmethode einen Finanzierungssaldo von minus 7,6 Mrd. Euro. Werden dagegen die britischen Einzahlungen in den EU-Haushalt mit den Rückflüssen saldiert, kommt man auf einen Betrag von 10,2 Mrd. Euro.

Mit Hilfe der Kommissionsmethode können auch Teilsalden⁴ berechnet werden, um zu sehen, wie einzelne Mitgliedstaaten von einzelnen Politikbereichen finanziell profitieren (vgl. Busch 2016). Würde man nur die Ausgaben der EU in der Agrar- oder der Kohäsionspolitik in den Mitgliedstaaten als Maßstab für den nationalen Nutzen heranziehen, bliebe die finanzielle Beteiligung der Länder an diesen Politikbereichen unberücksichtigt.

Bei der Agrarpolitik sind Belgien und Luxemburg mit einem Saldo von jeweils 0,28% des BNE die größten Nettozahler, während Bulgarien (1,95%) und Litauen (1,31%) zu den größten Nettoempfängern zählen. Auch in der Kohäsionspolitik ist Belgien größter Nettozahler (0,29%) vor Dänemark, Finnland, Irland und Luxemburg mit jeweils 0,28%. Hier profitiert Ungarn mit 3,09% am meisten vor Bulgarien mit 2,42% des BNE. Frankreich, das im Untersuchungszeitraum mit mehr als 8 Mrd. Euro größtes Empfängerland bei den Agrarausgaben der EU war, ist gleichwohl wegen

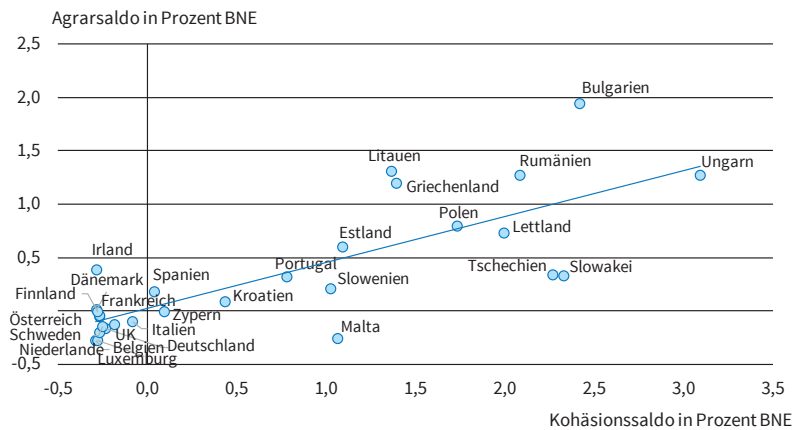
² Zu den ESIF-Fonds wird neben dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Kohäsionsfonds (KF) auch der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) gezählt, der in der Nomenklatur der EU nicht unter die Kohäsionspolitik, sondern die Agrarpolitik subsumiert wird.

³ Dies sind überdies die ersten drei Jahre des aktuellen MFR; <http://ec.europa.eu/budget/library/figures/internet-tables-all-revised.xls>

⁴ Ein Teilsaldo für die Agrarpolitik wird auch im Agrarbericht der Bundesregierung veröffentlicht (BMEL 2015, S. 124).

Abb. 1

Zusammenhang zwischen den Agrar- und Kohäsionssalden der EU-Mitgliedstaaten
Durchschnitt der Jahre 2014–2016; jeweils gemessen als Anteil am Bruttonationaleinkommen (BNE)



Quelle: Europäische Kommission 2017; Institut der deutschen Wirtschaft.

© ifo Institut

seines hohen Beitrags zur Finanzierung des EU-Haushalts Nettozahler in diesem Bereich, wenn auch nur geringfügig (-0,05% vom BNE).

Interessanter als die Werte für die einzelnen Mitgliedstaaten erscheint jedoch das Gesamtbild, wenn man die Werte für die Agrar- und Kohäsionssalden für jeden Mitgliedstaat in einem Streudiagramm abträgt. Es zeigt sich dabei ein recht enger Zusammenhang zwischen dem Agrar- und dem Kohäsionssaldo über alle Mitgliedstaaten hinweg (vgl. Abb. 1). Die Aussagekraft dieses Bilds wird durch einen Korrelationskoeffizienten von 0,78 bestätigt. Dieser enge Zusammenhang zeigt, dass auch die Agrarsubventionen überproportional den ärmeren EU-Ländern zugutekommen und daher indirekt auch der Einkommensangleichung in der EU dienen.

NEUE AUSGABENSCHWERPUNKTE IM NÄCHSTEN MFR

Die Fokussierung auf die Nettoposition einzelner Mitgliedstaaten würde erst dann an Bedeutung verlieren, wenn die EU öffentliche Güter bereitstellt, die aus dem EU-Haushalt finanziert werden (vgl. Fuest 2017). Öffentliche Güter zeichnen sich dadurch aus, dass bei ihnen Nichtrivalität im Konsum besteht (vgl. Sohmen 1976) und darüber hinaus oft niemand von ihrer Nutzung ausgeschlossen werden kann. Hierzu zählen eine gemeinsame Verteidigung, die gemeinsame Sicherung der Außengrenzen, gemeinsame Aktivitäten zur inneren Sicherheit, zur Terrorismusbekämpfung und zur Bewältigung der Migration. Dazu können auch grenzüberschreitende Projekte gehören, die zwei oder mehr Mitgliedstaaten betreffen, oder die Unterstützung großer Forschungs- und Technologieprojekte, die für ein einzelnes Land zu groß sind.

Die Europäische Kommission will mit ihren Vorschlägen zum MFR für die Jahre 2021 bis 2027 die bisherigen Ausgabenschwerpunkte korrigieren. Danach soll der Anteil der Agrar- und der Struktur-

politik zusammengenommen im Zeitraum 2021 bis 2027 auf etwa 58%⁵ der gesamten Mittel sinken. Dies ist durchaus ein Schritt in die richtige Richtung, wenn man es als Ziel ansieht, dass der EU-Haushalt vor allem Vorhaben mit einem europäischen Mehrwert finanzieren soll. Der Schritt zur Umschichtung von den traditionellen Ausgabenkategorien, die vorrangig im Interesse einzelner Mitgliedstaaten liegen, zu genuin öffentlichen Gütern auf europäischer Ebene könnte aber noch deutlicher ausfallen.

So soll an den keineswegs neuen Vorschlag erinnert werden, dass auch bei der Gemeinsamen Agrarpolitik eine nationale Kofinanzierung eingeführt werden könnte. Außerdem sollte auch die Kohäsionspolitik von weiteren Kürzungen nicht ausgenommen werden. Vor dem Hintergrund des im AEUV verankerten Ziels des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts mutet es befremdlich an, wenn jede Region in der EU Fördermittel im Rahmen dieser Politik erhalten kann, wie dies im Rahmen des aktuellen MFR möglich ist. Auf die EU-Förderung von Regionen in wohlhabenderen Mitgliedstaaten sollte künftig verzichtet werden, ein europäischer Mehrwert dürfte hier eher gering sein. Eine Modellrechnung auf der Grundlage von Ist-Zahlen im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015 zeigt, dass eine Konzentration der Kohäsionspolitik auf die ärmeren Mitgliedstaaten zu Einsparungen von über 20 Mrd. Euro führen könnte (vgl. Busch 2018, S. 42 ff.). Kohäsionspolitik in den wohlhabenderen Mitgliedstaaten sollte künftig vorrangig nationale Aufgabe sein.

Die Kommission hat vorgeschlagen, die Auszahlung von Mitteln der Kohäsionspolitik an die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien zu knüpfen. Sie begründet dies damit, den EU-Haushalt vor finanziellen Risiken schützen zu wollen, die von Rechtsstaatlichkeitsdefiziten ausgehen können (vgl. Europäische Kommission 2018c, S. 5). Sie vermeidet also den Begriff der Konditionalität (vgl. KAS 2018). Gleichwohl muss dieser Vorschlag vor dem Hintergrund des gegen Polen anhängigen Verfahrens nach Artikel 7 des EU-Vertrags (EUV) gesehen werden. Nach dieser Vorschrift kann einem Mitgliedstaat letztlich das Stimmrecht im Ministerrat entzogen werden, wenn er gegen die grundlegenden Werte der EU wie Achtung der Menschenwürde und Menschenrechte, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Rechte von Minderheiten ver-

⁵ Der Vergleich mit dem MFR 2014 bis 2020 wird dadurch erschwert, dass im neuen Kommissionsvorschlag der Europäische Entwicklungsfonds innerhalb der Obergrenzen enthalten ist, im aktuellen MFR aber nicht.

stößt. Die Entscheidung über die Verletzung der Rechte bedarf jedoch der Einstimmigkeit im Europäischen Rat, so dass hier hohe Hürden bestehen. Es liegt nahe, der EU hier zu einer schärferen Waffe zu verhelfen.

LITERATUR

- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015), *Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2015*, Berlin.
- Busch, B. (2016), *Finanzielle Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, IW-Report Nr. 21, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Busch, B. (2018), *Kohäsionspolitik in der Europäischen Union*, IW-Analysen Nr. 121, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Busch, B. und J. Matthes (2018), *Neue Prioritäten für die Eurozone, Normative Ableitung und Umschichtungspotenzial im neuen Mehrjährigen Finanzrahmen*, IW-Report Nr. 17, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Darvas, Z. und G. Wolff (2018), »Rethinking the European Union's Post-Brexit Budget Priorities«, *Bruegel Policy Brief*, Nr. 1, Brüssel.
- Europäische Kommission (1998), *Die Finanzierung der Europäischen Union*, KOM(1998) 560 endg., Brüssel.
- Europäische Kommission (2013), *Finanzbericht 2012*, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2017), »EU expenditure and revenue 2014–2020«, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm.
- Europäische Kommission (2018a), »Figures and documents«, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm.
- Europäische Kommission (2018b), »European Structural and Investment Funds«, verfügbar unter: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/EU-Level/ESIF-2014-2020-FINANCES-PLANNED-DETAILS/e4v6-qrrq/data>.
- Europäische Kommission (2018c), *Mitteilung, Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt, Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027*, COM(2018) 321, Brüssel.
- Fuest, C. (2017), »Reforming the EU Budget: Small changes can bring considerable improvements«, *ifo Schnelldienst* 70(6), 9–11.
- KAS – Konrad-Adenauer-Stiftung (2018), *Der nächste Mehrjährige Finanzrahmen – Reaktionen auf den Vorschlag der Europäischen Kommission*, Sonderbericht, verfügbar unter: <http://www.kas.de/bruessel/de/publications/52436/>.
- Musgrave, R.A. (1966), *Finanztheorie*, Mohr, Siebeck, Tübingen.
- Sohmen, E. (1976), *Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik*, Mohr, Siebeck, Tübingen.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2016), *Gutachten: Reform der EU-Finanzierung: Subsidiarität und Transparenz stärken*, Berlin.

Stefan Lehner*

Ein Haushalt für die Zukunft der Europäischen Union: Die Vorschläge der Europäischen Kommission für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027

Der Mehrjährige Finanzrahmen der Europäischen Union ist das Kernstück der Europäischen Haushaltspolitik. Er legt für einen Zeitraum von zurzeit sieben Jahren Obergrenzen für die Ausgaben der EU fest. Zeitgleich werden alle größeren Ausgabenprogramme mit ihren jährlichen Haushaltsbeträgen beschlossen. Obwohl bescheidene Spielräume verbleiben, heißt das, dass die Europäische Union mit jedem mehrjährigen Finanzpaket auf ein Jahrzehnt ihre budgetären Handlungsmöglichkeiten fast vollständig festlegt. Schon daraus erklären sich die Bedeutung und die Intensität mit der um jedes dieser Finanzpakete gerungen wird.

Hinzu kommt, dass der EU Haushalt zwar der mit Abstand kleinste in der Pyramide der öffentlichen Haushalte in Europa ist – sein Ausgabenvolumen liegt seit vielen Jahren bei etwa 1% des Bruttonationaleinkommens (BNE), etwa 144 Mrd. Euro/Jahr, d.h. pro Kopf etwa 280 Euro, weniger als die inzwischen berühmte Tasse Kaffee am Tag. Durch seine historische Fokussierung auf Agrarsubventionen und auf regionale Förderprogramme erhalten vor allem die weniger entwickelten Mitgliedstaaten jährliche Nettotransferleistungen von bis zu 4% ihres BNE; in manchen Regionen werden öffentliche Investitionen weitestgehend von der EU finanziert. Somit steht für die Mittelempfänger sehr viel auf dem Spiel, entsprechend hochrangig werden die Verhandlungen geführt: Im Rat entscheiden die Staats- und Regierungschefs einstimmig. Außerdem ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich.

Last, but not least wird gleichzeitig über die Finanzierung des EU Haushaltes verhandelt. Seit 30 Jahren finanziert sich die EU aus Zolleinnahmen, aus einem Beitrag auf einer harmonisierten MwSt-Basis und – weit überwiegend – aus Beiträgen auf der Grundlage des BNE. Auf diese Beiträge erhalten einige Mitgliedstaaten (Vereinigtes Königreich, Deutschland, Niederlande, Schweden, Österreich, Dänemark) Rabatte, deren Umfang und Komplexität die tatsächliche Belastung durch den EU-Haushalt zur Geheimwissenschaft macht. Insgesamt finanziert sich der Jahreshaushalt vollständig aus diesen sogenannten Eigenmitteln. Defizite und Staatschuld sind auf europäischer Ebene

* Stefan Lehner ist Direktor »Eigenmittel und Mehrjähriger Finanzrahmen« bei der Europäische Kommission, GD Haushalt. Der Beitrag gibt die Meinung des Verfassers wieder, nicht unbedingt der Europäischen Kommission.

unzulässig, Überschüsse werden an die Mitgliedstaaten zurückerstattet.

DIE HERAUSFORDERUNGEN AN DEN NÄCHSTEN MEHRJÄHRIGEN FINANZRAHMEN DER EU

Die Europäische Union steht vor vielen Herausforderungen. Am weitest gehenden für den EU-Haushalt sind die Konsequenzen des bevorstehenden Ausscheidens des Vereinigten Königreichs. Der aktuelle Stand der Verhandlungen nach Art. 50 VEU über die Einzelheiten des Austritts sieht zwar vor, dass Großbritannien bis Ende 2020 wie ein Mitgliedsland am EU-Haushalt teilnimmt und auch danach allen eingegangenen Verpflichtungen nachkommt. Für den nächsten Finanzrahmen verliert die EU dennoch einen großen Nettozahler; eine Finanzierungslücke von 12–14 Mrd. Euro jährlich gemessen an den potenziellen Ausgaben der EU 28 nach 2020 wird sich auftun.

Dann sind die Auswirkungen der größten Finanz- und Wirtschaftskrise der Nachkriegszeit in vielen Mitgliedstaaten und Regionen noch nicht bewältigt. 2018 haben zwar alle Mitgliedstaaten wieder positive Wachstumsraten, und der Aufholprozess vor allem der osteuropäischen neuen Mitgliedstaaten hat wieder eingesetzt. Aber z.B. die Jugendarbeitslosigkeit liegt zwischen 6% in Deutschland und 43% in Griechenland, was die Belastungen illustriert, denen der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt der Union noch ausgesetzt ist.

Hinzu kommen die Verwerfungen durch die Migrationswelle 2015/2016, die bloßgelegt hat, dass die EU weder ein gemeinsames Konzept noch ausreichende Budgetmittel hat, darauf zu reagieren. Unter dem Druck der Krise wurde zwar die Flexibilität des aktuellen Finanzrahmens voll ausgeschöpft, und es wurden zusätzlich Instrumente geschaffen (z.B. die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei). Aber selbst wenn die Flüchtlingszahlen seitdem zurückgegangen sind, steht die Integration der aufenthaltsberechtigten Zuwanderer erst am Anfang. Und die Demographie der Nachbarländer – Afrika wächst jährlich netto um 30 Mio. Menschen – macht Migration zu einem zentralen Zukunftsthema für Europa.

Die wachsenden außenpolitischen Krisenfelder und die Terroranschläge innerhalb der Union haben außerdem das Thema innere und äußere Sicherheit ganz oben auf die Prioritätsliste der EU-Bürger gerückt.

Schließlich darf bei allem Krisenmanagement die EU nicht aus den Augen verlieren, dass die Grundlagen ihres wirtschaftlichen Wohlstandes herausgefordert sind. Ein sich beschleunigender technischer Fortschritt, eine Volksrepublik China, die ihre wachsende wirtschaftliche Potenz auch in politische Stärke ummünzt und das Abbröckeln des multilateralen Welt-handelssystems fordern die EU aufs Äußerste.

EIN ZÖGERNDER POLITISCHER PROZESS

Vor diesem Hintergrund haben die 27 Mitgliedstaaten begonnen, Zukunftskonzepte zu diskutieren. Die positive Agenda von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker vom September 2016 wurde von den Staats- und Regierungschefs in Bratislava und in Rom angenommen. Die Europäische Kommission hat mit einem Weißbuch zur Zukunft Europas und Reflektionspapieren u.a. über die Zukunft der Europäischen Finanzen versucht, die Diskussion im Jahr 2017 voranzubringen. Aber die politische Neudefinition der EU 27 ist wohl erst vom Europäischen Rat in Sibiu im Mai 2019 zu erwarten. Damit kann die Europäische Kommission ihre Vorschläge für einen nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen nicht in ein fertiges europapolitisches Konzept einpassen; vielmehr wird sich ein Stück weit das politische Konzept aus der Diskussion um die künftigen Finanzen ergeben.

DAS STRATEGISCHE KONZEPT DER KOMMISSION

Das strategische Konzept für einen künftigen Finanzrahmen ist von Haushaltskommissar Günther Oettinger schon relativ früh vorgeschlagen worden: eine gemeinsame Kraftanstrengung zur Schließung der Brexit-Lücke, die allen maßvolle Kürzungen bei Agrar- und Kohäsionsmitteln zumutet – ohne diese zentralen EU-Ausgabenpolitiken im Kern in Frage zu stellen – und gleichzeitig von allen etwas höhere EU-Beiträge einfordert; und eine Aufstockung der Mittel für die zentralen Prioritäten, falls möglich auch finanziert aus neuen Einnahmequellen der EU. Dazu eine kritische Überprüfung aller EU-Ausgaben auf ihren Europäischen Mehrwert und auf ihre Effizienz und Effektivität.

Diese Überlegungen haben sich in einem historisch intensiven Konsultationsprozess konkretisiert, wobei die Diskussion der Staats- und Regierungschefs im Februar 2018 und die Berichte des Europäischen Parlaments vom März 2018 zu den wichtigsten Etappen gehörten.

DIE VORSCHLÄGE DER KOMMISSION VOM 2. MAI 2018

Die Europäische Kommission hat am 2. Mai 2018 ihre Vorschläge für einen neuen Mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2021–2027 und für eine Reform der Haushaltsfinanzierung vorgelegt; die einzelnen Ausgabenprogramme, die die Details für die Mittelverwendung enthalten, wurden zwischen dem 29. Mai und dem 14. Juni 2018 vorgeschlagen. Das Motto des Finanzrahmens »Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt« verweist auf die wesentlichen Prioritäten, für die neue Finanzmittel vorgesehen sind.



Stefan Lehner

In Zahlen schlägt die Kommission für sieben Jahre 1 279 Mrd. Euro¹ für Verpflichtungen vor, was nach den aktuellen Vorausschätzungen 1,114% des BNE der EU 27 entspricht. Wenn man den heutigen Finanzrahmen zu Vergleichszwecken auf EU 27 umrechnet, entspräche dieser 1,13% des BNE der EU 27. Wenn man außerdem berücksichtigt, dass der neue Finanzrahmen den Europäischen Entwicklungsfonds integriert, der zurzeit mit einem Volumen von 30 Mrd. Euro = 0,03% BNE noch parallel zum EU-Haushalt besteht, dann entspricht der Kommissionsvorschlag für 2021–2027 einer leicht rückläufigen europäischen Staatsquote. An Zahlungen, d.h. den in der Periode tatsächlich zu leistenden Beiträgen, würden 1 246 Mrd. Euro erforderlich, entsprechend 1,08% des BNE der EU 27.

In diesem Gesamtrahmen setzt der Kommissionsvorschlag neue und neu gewichtete Prioritäten:

- Die Aufstockung des Forschungs- und Innovationsprogramms **Horizont Europa** auf 100 Mrd. Euro kann entscheidend zur künftigen Wettbewerbsfähigkeit der EU beitragen.
- Aufbauend auf dem Erfolg des Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (»Juncker-Fonds«), sollte ein vollständig integrierter Investmentfonds **InvestEU** mit einem Beitrag von 15,2 Mrd. Euro mehr als 650 Mrd. Euro an zusätzlichen Investitionen mobilisieren können.
- Um das derzeitige Investitionsdefizit im Digitalbereich zu füllen, schlägt die Kommission ein neues Programm »**Digitales Europa**« mit 9,2 Mrd. Euro vor, das strategische Projekte in Zukunftsbereichen wie künstliche Intelligenz, Supercomputer, Cybersicherheit oder Digitalisierung der Industrie unterstützen soll. Auch die europäischen Struktur- und Investitionsfonds sollen in Zukunft Digitalisierungsprojekte fördern können.
- Ein weiterer Schwerpunkt sollte die Jugend sein. Das höchst erfolgreiche Programm **Erasmus+** sollte auf 30 Mrd. Euro mehr als verdoppelt werden und damit insbesondere auch Jugendlichen aus benachteiligten Verhältnissen Bildungsmöglichkeiten und Mobilität ermöglichen. Auch die Mittel des Sozialfonds von etwa 100 Mrd. Euro sollten weiterhin vor allem bei der Jugendbeschäftigung und Qualifizierung Unterstützung leisten.
- Die Haushaltsmittel für das Management von **Außengrenzen, Migration und Flüchtlingsströmen** sollten um mehr als das Zweieinhalbfache auf 33 Mrd. Euro aufgestockt werden. Ein Kernelement ist dabei eine voll funktionsfähige Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (FRONTEX) mit bis zu 10 000 Grenzbeamte; nur ein effektiver Schutz der Außengrenzen der EU wird das Vertrauen wiederherstellen, das die Aufhebung der

Grenzkontrollen innerhalb der EU wieder ermöglicht. Die Mittel des Sozialfonds werden außerdem für die Integration der aufenthaltsberechtigten Migranten einsetzbar sein.

- Ein weiteres Kernelement des nächsten Finanzrahmens soll der Aufbau eines substanziellen **Europäischen Verteidigungsfonds** mit 13 Mrd. Euro über die Periode sein. Damit könnte die Forschungs- und Produktionskapazität der europäischen Verteidigungsindustrie gestärkt und die Voraussetzungen für wesentlich kostengünstigere Beschaffung verbessert werden.
- Schließlich müssen die Mittel für das auswärtige Handeln der Union aufgestockt und effizienter gestaltet werden. Ein integriertes **Instrument für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit** – unter Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds – und um etwa 30% auf 90 Mrd. Euro aufgestockt sollte die Wirksamkeit und Flexibilität wesentlich verbessern können.

Den traditionell größten Ausgabepolitiken, d.h. der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Kohäsionspolitik, verlangt der Kommissionsvorschlag einen Beitrag zum Schließen der Brexit-Lücke ab: Gemessen am 2020 vorgesehenen Niveau sind Kürzungen von 5 bzw. 6% vorgesehen. Damit werden diese Politiken in ihrem Kern aber nicht in Frage gestellt.

Die **Gemeinsame Agrarpolitik** soll reformiert und modernisiert werden, mit einem höheren Stellenwert für die Bereiche Umwelt und Klima. Die bewährten zwei Säulen, Direktzahlungen an Landwirte und Finanzmittel für die Entwicklung des ländlichen Raumes, werden beibehalten, wobei die Direktzahlungen stärker auf mittlere und kleinere landwirtschaftliche Betriebe konzentriert werden. Die Mitgliedstaaten werden größere Freiheit bei der Mittelaufteilung und -verwendung erhalten.

Die **Kohäsionspolitik** wird das zentrale Instrument bleiben, die schwächeren Regionen verstärkt zu entwickeln und zum sozialen Zusammenhalt in der Union beizutragen. Dabei sollen weiterhin alle Regionen Zugang zu Kohäsionsmitteln haben. Das relative Pro-Kopf-Einkommensniveau wird das wichtigste Kriterium für die Mittelausstattung bleiben, aber andere Kriterien wie Jugendarbeitslosigkeit und die Aufnahme/Integration von Flüchtlingen werden künftig auch berücksichtigt.

Eine wesentliche Erfahrung der letzten Jahre ist, dass regionale Förderung ihre Wirkung nur in einem stabilen gesamtwirtschaftlichen Umfeld und mit geeigneten nationalen Wirtschaftsstrukturen wie auch einer leistungsfähigen nationalen Verwaltung entfalten kann. Die Kohäsionspolitik wird daher in Zukunft noch stärker in den EU-Semesterprozess einbezogen. Zusätzlich schlägt die Kommission vor, mit einem **Reformhilfeprogramm** finanzielle Anreize für nationale Wirtschaftsreformen zu schaffen. Für die dem Euroraum angehörenden und andere interessierte Mitgliedstaaten soll außerdem angebunden an den

¹ In diesem Beitrag sind alle Beträge in jeweiligen Preisen ausgedrückt. Die Kommission schlägt vor, wie in der Vergangenheit eine fixe Preissteigerungsrate von 2% p.a. zu vereinbaren. Damit können jeweilige Preise einfach in konstante Preise umgerechnet werden.

EU-Haushalt eine **Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion** aufgebaut werden, die asymmetrische gesamtwirtschaftliche Schocks kurzfristig abfedern soll, bevor es zu größeren Verwerfungen in der EU insgesamt kommt.

Zusammengenommen ergibt sich aus diesen Vorschlägen ein entscheidender Durchbruch in der **Struktur des EU-Haushalts**: Gegen Ende der Periode wären zum ersten Mal die EU-weit verwalteten, ausschließlich auf EU-Mehrwert ausgerichteten Programme größer als die unter den Mitgliedstaaten aufgeteilten Mittel für die Gemeinsame Agrarpolitik oder für die Kohäsion. Für manchen wäre der EU-Haushalt damit in der Moderne angekommen. Damit schwindet auch die Grundlage für nur auf »ich will mein Geld zurück« ausgerichtete Verhandlungen und – nach einer Übergangsphase – für länderspezifische Rabatte.

Eine neue Qualität wird auch in der Verwendung der EU-Mittel angestrebt, um eine effiziente und wirksame Umsetzung der nächsten Programmgeneration zu erreichen. In diesem Zusammenhang schlägt die Kommission nun vor, den **EU-Haushalt besser vor den finanziellen Risiken zu schützen, die von generellen Rechtsstaatlichkeitsdefiziten in den Mitgliedstaaten ausgehen**. Die vorgeschlagenen neuen Spielregeln würden es erlauben, Konsequenzen für die EU-Mittelvergabe zu ziehen, wenn Rechtsstaatlichkeitsdefizite den Schutz der finanziellen Interessen der Union gefährden; die Verpflichtungen des betreffenden Mitgliedsstaates gegenüber den Begünstigten blieben davon unberührt.

Der letzte Baustein eines grundlegend reformierten EU-Finanzrahmens ist ein modernes Finanzierungssystem. Die Kommission schlägt vor, das bestehende System zu vereinfachen und einen **Korb neuer Eigenmittel** einzuführen: Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem sowie Beiträge, die nach Maßgabe der nicht recycelten Verpackungsabfälle aus Kunststoff und auf der Grundlage der konsolidierten Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage erhoben würden. Mit einer solchen Diversifizierung der Einnahmequellen und einer Ausrichtung auf zentrale EU-Prioritäten würde auch die Finanzierung des EU-Haushaltes zum Europäischen Mehrwert beitragen.

DER VERHANDLUNGSPROZESS

Mit diesen Vorschlägen ist der Startschuss für einen komplexen Verhandlungsprozess gefallen. Der Zeitplan dafür ist diesmal besonders schwierig, da das Europäische Parlament im Mai 2019 neu gewählt wird. Die wesentlichen Entscheidungen über den künftigen Finanzrahmen müssen also entweder im Frühjahr 2019 gefallen sein oder Anfang 2020 neu aufgerollt werden. Die Juncker-Kommission hat alle Voraussetzungen für einen zügigen Verhandlungsprozess geschaffen. Das Europäische Parlament hat seine Bereitschaft zu beschleunigten Verhandlungen signalisiert. Der Europäische Rat vom 29. Juni 2018 sollte Aufschluss geben,

ob der Präsident des Europäischen Rates eine Einigung auf einem Gipfel Ende 2018/Anfang 2019 versuchen wird.

Inhaltlich sind in den bisherigen Stellungnahmen der Mitgliedstaaten vertraute Schemata zu erkennen: die »Freunde der Gemeinsamen Agrarpolitik«, die »Freunde der Kohäsion« und die Gegner jeder Beitragserhöhung (die sich als »Freunde von Beitragsrabatten« entpuppen dürften). Es gibt aber auch wichtige neue Elemente:

- Die nächsten Verhandlungen über einen mehrjährigen Finanzrahmen der EU werden die ersten ohne das Vereinigte Königreich sein: In den letzten Verhandlungen hat das Vereinigte Königreich jeweils das maximale Gesamtvolumen diktiert, innerhalb dessen sich dann die Verhandlungen abspielen mussten. Wer wird diese Rolle übernehmen?
- Deutschland und Frankreich haben im Vorfeld die Bereitschaft signalisiert, höhere Beiträge leisten zu wollen. Diese Bereitschaft ist wahrscheinlich mit bestimmten inhaltlichen Erwartungen verknüpft, die sich in den Verhandlungen konkretisieren werden. Zunächst einmal haben sie dadurch die Tür geöffnet, einen Kompromiss ohne drastische Einschnitte bei Agrarausgaben und Kohäsionsmitteln zu erreichen, die beide Länder ohnehin nicht wollen.
- Die neuen Prioritäten Migration, Sicherheit, Verteidigung sind Bereiche unbestritten hohen europäischen Mehrwerts. Von erheblichen Finanzmitteln für diese Aufgaben würde eine ungewöhnliche Koalition von Nord- und Südstaaten profitieren, Nettozahler und Nettoempfänger.
- Die vorgeschlagenen Aufstockungen der Mittel für Forschung und Innovationen, Erasmus, Digitale Infrastruktur, Kleine und Mittlere Unternehmen sind entscheidende Zukunftsinvestitionen, von der in erster Linie die stärker entwickelten Mitgliedstaaten und ihre Industrien profitieren.
- Schließlich eröffnen die vorgeschlagenen neuen Einnahmequellen eine weitere Dimension für Kompromisse zwischen den Mitgliedstaaten und mit dem Europäischen Parlament.

In dieser Situation besteht zumindest die Chance, dass Staats- und Regierungschefs nicht nur »ihr Geld zurück« wollen, sondern sich gemeinsam europäischen Mehrwert erschließen werden. Dann wäre auch die Einigung mit dem Europäischen Parlament bereits angelegt.

Sollten alle Stricke reißen und eine zügige Einigung nicht zustande kommen, steht eines fest: Der erste Jahreshaushalt der Europäischen Union nach Ablauf des aktuellen Finanzrahmens, also für das Jahr 2021, muss von der Ratspräsidentschaft des zweiten Halbjahres 2020 zustande gebracht werden. Das wird dann Deutschland sein.

Markus Ferber* Der Mehrjährige Finanzrahmen nach 2020: Ein Instrument für Rechtsstaatlichkeit und europäischen Mehrwert?



Markus Ferber

Der aktuelle Mehrjährige Finanzrahmen der Europäischen Union (MFR) für die Periode 2014–2020 nähert sich seinem Laufzeitende. Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission jüngst einen Vorschlag für den MFR für den Zeitraum 2021–2027 vorgelegt. Die darin enthaltenen Anforderungen sollen gemäß der Kommission die politischen Vorhaben und Prioritäten der Europäischen Union im neuen Haushaltsplan widerspiegeln und zu einem handlungsfähigeren und nachhaltigeren Europa führen. Um dies zu erreichen, müssen die wichtigsten aktuellen Herausforderungen der Europäischen Gemeinschaft analysiert werden, um auf dieser Basis einen neuen Haushaltsplan für die kommenden sieben Jahre aufstellen zu können. Nur wenn wir zunächst Antworten auf die Fragen geben können, welche die wesentlichen Ziele und Herausforderungen der EU in der Zukunft sind, können wir die richtigen haushaltspolitischen Weichen stellen.

Der neue mehrjährige Finanzrahmen steht vor einigen besonderen Herausforderungen. Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union wird besondere finanzielle Auswirkungen auf die verfügbaren Finanzmittel des EU-Haushalts haben. Zwar ist eine weitere Teilnahme der Briten an einigen EU-Programmen nach dem Brexit wahrscheinlich, ohne ein Rahmenabkommen über das künftige Verhältnis von EU und Vereinigtem Königreich herrscht aber weiterhin einige Unsicherheit. Der MFR muss auch Antworten geben, wie mit der andauernden Flüchtlingskrise und der Zuwanderung nach Europa umgegangen werden soll, damit eine stabile und vor allem erfolgversprechende Asyl-, Migrations- und Integrationspolitik entwickelt werden kann. Zuletzt stellt der immer weiter voranschreitende demographische Wandel und die Frage nach dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft in einer sich stetig ändernden Welt die EU vor große Herausforderungen.

DER AUSLAUFENDE MFR ALS GRUNDLAGE FÜR DIE ZEIT NACH 2020

Viele der Problemstellungen, die die Europäische Kommission mit dem neuen MFR angehen will, sind vor einem langfristigen Zeithorizont zu betrachten und folglich bereits bekannt. Lösungsansätze für einige der skizzierten Problemstellungen sind im aktuellen

MFR enthalten und bedürfen einer sorgfältigen Überprüfung hinsichtlich des erzielten Erfolgs. Auf dieser Grundlage hat die Kommission am 2. Mai 2018 ihren detaillierten Vorschlag unter dem vorrangigen Aspekt des europäischen Mehrwerts für den neuen MFR vorgestellt. Dieses Prinzip war auch schon beim aktuellen MFR als zentrales Kriterium für die Auswahl der Projekte definiert. Die Mittelaufstockung im Vergleich zum aktuellen MFR soll rund 114 Mrd. Euro betragen.

Im aktuellen Vorschlag stellt die Kommission unter anderem die Weichen weg von klassischen Umverteilungsausgaben im Bereich der Landwirtschaft und Kohäsion, hin zu mehr Wettbewerbsfähigkeit. Dabei sollen die Finanzmittel der Agrar- und der Kohäsionspolitik moderat um jeweils 5% gekürzt werden. Weiterhin soll das Verkehrsprogramm »Connecting Europe« vom Kohäsionsfonds rund 11,3 Mrd. Euro übertragen bekommen. Insbesondere soll jedoch das Migrations- und Grenzschutzprogramm eine kräftige Finanzspritze erhalten. Im aktuellen MFR noch mit rund 12,4 Mrd. Euro ausgestattet, sollen die Finanzmittel zukünftig nach 2020 rund 33 Mrd. Euro betragen. Hier ist aber fraglich, ob mehr Geld allein eine ausreichende Lösung ist, wenn nicht gleichzeitig auch definiert wird, welche konkrete Ziele erreicht und welche Projekte umgesetzt werden sollen.

EUROPÄISCHER MEHRWERT, AUFGABENKRITIK UND SCHLANKERE VERFAHREN

Bei allen haushaltspolitischen Projekten ist eine ausführliche und präzise Definition dessen, was erreicht werden soll, der zwingende erste Schritt. Das kann im Übrigen auch bedeuten, dass im Zweifelsfall Kompetenzen an die Mitgliedstaaten zurückübertragen werden, wenn es eben keinen europäischen Mehrwert gibt. Mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip müssen Aufgaben, die bei einer gemeinsamen europäischen Umsetzung keinen Mehrwert und keine Einsparungen gegenüber einer Umsetzung auf nationaler Ebene aufweisen, durch die Mitgliedstaaten ausgeführt werden. Eine solche Straffung des Aufgabenkatalogs kann im Übrigen auch zu mehr Transparenz und Akzeptanz hinsichtlich des Projekts Europa in der Bevölkerung führen. Grundsätzlich setzt die Europäische Kommission in ihrem Vorschlag die richtigen Prioritäten mit dem Fokus auf Jugend, Sicherheit, Migration, Grenzschutz und Wettbewerbsfähigkeit. Die Kommission identifiziert zwar die richtigen Überschriften, liefert jedoch keine detaillierte Ausgestaltung dieser Prioritäten. Stattdessen finden sich im Kommissionsvorschlag lediglich vage Beschreibungen der Zielsetzungen der einzelnen Programme wieder, ohne jedoch konkrete Projekte und Zwischenziele zu definieren. Lediglich das Versprechen, in einem bestimmten Feld mehr Geld auszugeben, ist allein jedoch keine vernünftige und verantwortungsvolle Haushaltsplanung.

Dass mehr Geld allein keine hinreichende Lösung ist, zeigt sich auch an der bislang mangelnden Aus-

* Markus Ferber, CSU, ist Mitglied des Europäischen Parlaments.

schöpfung vieler bereits existierender Programme – ein Problem, auf das die Kommission in ihrem Vorschlag selbst hinweist. Oftmals hakt es an komplexen Bewerbungsmodalitäten. Damit eine zielgenaue Mittelverwendung sichergestellt ist und Betrug vorgebeugt werden kann, sind die Ausschreibungsverfahren für EU-Mittel aus gutem Grund oftmals umfangreich und detailliert ausgestaltet und nehmen einen langen Bearbeitungszeitraum bis zur Zuteilung in Anspruch. Dennoch erscheinen viele dieser Verfahren zu komplex und zu langwierig. Normalverbraucher sind meistens mit solchen Verfahren nicht vertraut, da eine Beantragung von Fördermitteln schlichtweg nicht zu ihren täglichen Aufgaben gehört. Die verstrickte Struktur und lange Bearbeitungsdauer sorgen bei vielen Antragstellern am Ende für Verwirrung, Unsicherheit und Frustration. Das führt im Extremfall dazu, dass am Ende kein Antrag auf Fördermittel gestellt wird. Wenn die Bewerbungsverfahren so komplex sind, dass der Abruf von Fördermitteln unattraktiv wird, werden auch mehr Mittel allein nicht helfen. Hier muss in den sektoralen Verordnungen Abhilfe geschaffen werden, damit alle zur Verfügung stehenden Mittel auch zugeteilt werden können. Die Vergabeverfahren sollten so weit wie möglich verschlankt und vereinfacht werden, ohne jedoch an Sicherheit einzubüßen.

ERWEITERUNG DES GRENZSCHUTZES

Personell aufstocken will die Kommission vor allem den Grenz- und Küstenschutz. Von zurzeit noch 1 200 Mitarbeiter sollte dieser auf 10 000 Personen erweitert werden, Dazu sollen die zur Verfügung gestellten Mittel von momentan ca. 13 Mrd. Euro auf 33 Mrd. Euro erhöht werden. Was angesichts der Flüchtlingsproblematik zunächst ein folgerichtiger Schritt zu sein scheint, ist bei genauerem Hinsehen jedoch allenfalls als halbherzig zu bezeichnen. Bei rund 14 000 Kilometern EU-Außengrenze müsste jeder Mitarbeiter 1,4 Kilometer Außengrenze bewachen. Der Ansatz der Kommission ist also allenfalls ein Tropfen auf dem heißen Stein. Wenn man dem Migrationsdruck auf die europäischen Außengrenzen nachhaltig beikommen will, gilt es, die Problemursache zu bekämpfen und nicht die Symptome. Dazu müssen wir uns mit den Herkunftsländern der Flüchtlinge, wie Syrien, dem Irak und Afghanistan, beschäftigen und uns auf die dort ansässigen Fluchtgründe der Menschen konzentrieren. Es gilt, die Probleme dort zu identifizieren und daraus ganzheitliche Lösungsansätze zu entwickeln, damit wir gemeinsam die Flüchtlingskrise beenden. Hier müssen Instrumente der Handels-, Entwicklungs- und Außenpolitik besser ineinandergreifen. Denn mit Sicherheit können die Länder Europas einen Ansturm wie in den vergangenen Jahren nicht noch einmal bewältigen. Das gilt umso mehr, wenn sich einige Mitgliedstaaten hartnäckig weigern, ihrer Verantwortung in der Flüchtlingspolitik gerecht zu werden. Damit eine solche Spaltung der EU bei Herausforderungen auf europäischer Ebene

nicht noch einmal vorkommt, müssen die Mitgliedstaaten an die Werte und Verträge erinnert werden und mögliche Sanktionen bei Nichteinhaltung eingeführt und erlassen werden.

DIE IDEE DES RECHTSSTAATLICHKEITS-MECHANISMUS IST EIN SCHRITT NACH VORNE, DIE UMSETZUNG EIN SCHRITT NACH HINTEN

Um Mitgliedstaaten stärker an die Regelungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu binden, insbesondere an die Werte des Artikels 2 und deren Einhaltung, schlägt die Kommission einen Rechtsstaatlichkeitsmechanismus vor, der sich am Entscheidungsmechanismus des Stabilitäts- und Wachstumspakts orientiert. Dieser Ansatz ist jedoch ausgesprochen problematisch. Das ifo Institut hat bezüglich des Stabilitäts- und Wachstumspakts schon einmal Regelverstößen von Mitgliedstaaten in einer Studie aus 2016 mit Daten von 1999 bis 2015 untersucht. Es zeigte sich, dass es in 165 Fällen eine Verletzung der Neuverschuldungsgrenze von 3% gab. Davon waren 114 Verstöße nicht genehmigt. Laut Stabilitäts- und Wachstumspakt, der die Verschuldungsquote regelt, sind bei Nichteinhaltung Sanktionen vom EU-Rat zu erlassen. Wie das ifo Institut aber auch festgestellt hat, sind solche Sanktionen in keinem einzigen Fall der 114 Verstöße gegen einen Mitgliedstaat erlassen worden. Die mangelnde Effektivität dieser Prozedur begründet sich im Verfahren. Die Kommission beschließt in erster Instanz, ob überhaupt ein Verstoß vorliegt, und da wurde in den meisten Fällen schon keine Einigung erzielt, weshalb das Verfahren bis zur Sanktionsabstimmung durch den Ministerrat gar nicht erst initiiert wurde. In den wenigen Fällen, in denen diese Hürde genommen wurde, hat am Ende der Ministerrat den Vorschlag für Sanktionen nicht gebilligt. Den Rechtsstaatlichkeitsmechanismus genau auf diesem fehlgeschlagenen Mechanismus aufzubauen, ist ein naiver Vorschlag. Sanktionen hinsichtlich der Verletzung der Werte aus Artikel 2 AEUV würden genauso nicht erlassen werden wie bisherige Sanktionen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Eine Kommission, die sich selbst als politische Kommission bezeichnet, ist offenkundig mit der objektiven Kontrolle solcher Standards überfordert. Eine Überlegung wäre, die Abstimmung in erster Instanz an ein unabhängigeres Organ zu übergeben. Folgt man der Argumentation der Kommission, die den Rechtsstaatsmechanismus insbesondere mit dem Schutz vor finanziellen Risiken für den EU-Haushalt begründet, könnte der Europäische Rechnungshof eine passende Alternative darstellen.

GEFÄHRDUNG STATT STABILISIERUNG DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION (WWU)

Im Rahmen der Bewältigung der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise gilt es immer noch, die Leh-

ren für die Zukunft zu ziehen. Die Krise hat gezeigt, dass bei allen Bestrebungen zur Reform der WWU der Stabilitätsgedanke und die richtige Anreizstruktur entscheidend sind. Die jüngsten Vorschläge der Kommission stehen diesen Gedanken entgegen. Im Rahmen der Haushaltsberatungen hat die Kommission Vorschläge für finanzielle Anreize zur Umsetzung von Strukturreformen sowie zur Absicherung von Investitionen im Krisenfall gemacht.

Eine wettbewerbsfähige Wirtschaft sollte für jeden Mitgliedstaat Anreiz genug sein, zentrale Strukturreformen umzusetzen. Wenn man anfängt, Mitgliedstaaten für die Durchsetzung derjenigen Reformen, die ohnehin in ihrem eigenen Interesse sind, zu belohnen, wird man schnell feststellen, dass die wirtschaftspolitische Steuerung in der EU unverhältnismäßig teuer wird. Statt über neue Belohnungen nachzudenken, sollte die Kommission lieber auf eine beherzte Umsetzung der notwendigen Strukturreformen drängen. Beim Thema Strukturreformen braucht es definitiv weniger Zuckerbrot und mehr Peitsche.

Darüber hinaus möchte die Kommission zukünftigen makroökonomische Schocks mit Hilfe eines »Rainy Day Funds« beikommen. Solche Fonds werden normalerweise von Regierungen und Unternehmen mit Finanzmitteln ausgestattet, um in Krisenzeiten und Zeiten geringer Einkünfte darauf zurückgreifen zu können. Bei asymmetrischen Schocks ist der Vorschlag der Kommission eine Überlegung wert. In solchen Krisenzeiten werden nicht alle Staaten der WWU getroffen, und auch eine Ansteckung ist von geringerer Wahrscheinlichkeit. Ein solcher Geldtopf hätte eine überschaubare Größe und könnte beispielsweise mit nicht verwendeten EU-Geldern gefüllt werden. Dennoch ist hier Vorsicht geboten, wenn keine klaren Kriterien für den Zugang zu einer solchen Fiskalkapazität formuliert sind. Ansonsten würden wir eine schlechte Wirtschaftspolitik einzelner Mitgliedstaaten mit europäischen Finanzmitteln belohnen. Ein solches fehlgeleitetes Anreizsystem würde die WWU destabilisieren und das Programm würde schnell zu einem permanenten Umverteilungsmechanismus reifen.

FAZIT

Die Verhandlungen zum neuen Mehrjährigen Finanzrahmen haben begonnen, und die Vorschläge der Europäischen Kommission sind allenfalls eine erste Diskussionsgrundlage. Nachfolgend beginnen die Verhandlungen zu den sektoralen Verordnungen im Parlament, mit denen die von der Kommission gesetzten Prioritäten für den neuen MFR im Detail operationalisiert werden.

Dabei sollte man sich vor Augen führen, unter welchen Umständen tatsächlich europäischer Mehrwert generiert wird. Allein die bestehenden Programme mit Mittel vollzupumpen und den aktuellen Mittelrahmen zu erweitern, wird nicht ausreichen. Denn mehr Forschungsmittel erzielen nicht automatisch bessere

und erfolgreichere Forschung. Es müssen klare Aufgaben und Ziele definiert werden, bevor über die Finanzierung entschieden wird. In diesem Zuge gilt es, noch zuvor die bestehenden und möglichen neuen Programme zu bewerten. Ganz grundsätzlich muss als erstes entschieden werden, welche Aufgaben die EU zukünftig übernehmen muss und welche die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene selbständig umsetzen können. Erst danach können die Aufgaben und Programme definiert und dann entschieden werden, wie viele Mittel zur Verfügung gestellt werden. Wenn hingegen der zweite Schritt vor dem ersten gesetzt wird, wird der neue MFR vor allem Unkosten und keinen europäischen Mehrwert generieren.

Peter Becker*

Die Kohäsionspolitik als Instrument europäischer Wirtschaftspolitik

Haushaltsverhandlungen sind in der Regel schwierig, denn im Zuge dieser Verhandlungen werden politische Prioritäten definiert und Verteilungskonflikte entschieden. Wenn in diesen Verhandlungen nicht nur über ein Jahresbudget entschieden wird, sondern über die politischen und fiskalischen Prioritäten der nächsten sieben Jahre, und wenn in diesen Budgetverhandlungen ein Konsens zwischen 27 gleichberechtigten Akteuren erzielt werden muss, der im Anschluss dann noch eine parlamentarische Zustimmung erhalten muss, dann wird deutlich, wie schwierig die europäischen Verhandlungen über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) werden. Hinzu kommt, dass die innereuropäischen Verteilungskonflikte durch den Austritt eines großen Beitragszahlers, dem Vereinigten Königreich, zusätzlich zugespitzt werden und darüber hinaus Einigkeit besteht, dass die EU drängende Aufgaben mit zusätzlichem Finanzbedarf übernehmen soll.

Am 2. Mai hat die Europäische Kommission ihre Vorschläge für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) post-2020 vorgelegt, die sie inzwischen sukzessive mit Legislativvorschlägen zu den spezifischen Politiken ergänzt hat. Sie hat versucht, die widersprüchlichen Interessen im Kreis der Mitgliedstaaten und auch zwischen den Organen der EU auszubalancieren, und einen pragmatischen Vorschlag für einen modernen langfristigen Haushalt vorgelegt, der »einfacher, flexibler und fokussierter sein« soll (Europäische Kommission 2018a) soll.

Ein Schwerpunkt der europäischen Ausgaben soll auch im künftigen MFR 2021–2027 die europäische Kohäsionspolitik übernehmen; für die Strukturfonds werden 28,5% des Gesamtbudgets vorgesehen (vgl. Europäische Kommission 2018b). Doch angesichts der neuen Aufgaben und der sinkenden Einnahmen plädiert die EU-Kommission für begrenzte Einsparungen bzw. Umschichtungen auch bei der Kohäsionspolitik, die nach ihrer Darstellung eine Reduzierung des Finanzvolumens um ca. 7% bedeuten würde.¹ Bei den MFR-Verhandlungen wird es deshalb auch darum gehen, die europäische Kohäsionspolitik insgesamt effizienter zu gestalten, um mit weniger Geld einen möglichst großen europäischen Mehrwert zu erzielen, zusätzliches Wachstum zu generieren und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Unabhängig von der vorgeschlagenen Finanzausstattung der europäi-

schen Strukturfonds schlägt die Kommission deshalb Anpassungen zur Stärkung der thematischen Konzentration und den Ausbau der Konditionalität in der europäischen Förderpolitik vor.

THEMATISCHE KONZENTRATION UND STEUERUNG DER KOHÄSIONSPOLITIK

Um die europäischen Strukturfonds zielgerichteter einzusetzen und deren Wirkung zu verstärken, will die Kommission die Förderung auf weniger Ziele konzentrieren. Die bisherigen elf thematischen Förderziele sollen künftig zu »fünf klaren Politikzielen« zusammengefasst werden. Die Ziele werden in den fondsspezifischen Regelungen inhaltlich gewichtet und weiter konkretisiert, um eine kritische Finanzmasse für einzelne Förderprioritäten erreichen zu können. So sollen über den europäischen Regionalfonds mindestens 60% der EU-Fördergelder für die Förderung von Innovation und Forschung sowie für die CO₂-Reduktion verwendet werden.

Die Fördercluster sind allerdings so allgemein formuliert, dass eine unmittelbare und deutliche Umorientierung oder Neuausrichtung der Förderprogramme nicht zu erwarten sein dürfte. Die thematische Konzentration der Förderpolitik post-2020 wird in den europäischen Regionen weitgehend der Schwerpunktsetzung der derzeitigen Förderprogramme entsprechen. Dies ist insofern keine Überraschung, als die Kommission die Kohäsionspolitik als »wichtigstes investitionspolitisches Instrument der EU« überaus positiv bewertet; mit den Strukturfonds werde ein erheblicher Mehrwert für die europäischen Volkswirtschaften erzielt (vgl. Europäische Kommission 2017). Die bisherige Strukturförderung hat also nach ihrem Urteil bereits die richtigen Prioritäten gesetzt.

Und weil die Strukturfonds zum Instrument einer allgemeinen Investitionsförderung in der EU geworden sind, werden auch alle Regionen in der EU gefördert, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität. Auch künftig soll ein großer Teil der europäischen Fördergelder an Regionen in reichen Mitgliedstaaten ausgereicht werden.

Als Neuerung schlägt die Kommission vor, die Planung der Förderperiode de facto nur noch für fünf Jahre vorzusehen. Eine substantielle Halbzeitrevision im Jahr 2025 soll eine grundsätzliche Neuausrichtung der Förderschwerpunkte für die beiden letzten Jahre der Periode ermöglichen. Diese Revision soll einen leistungs- und ergebnisorientierten Abgleich der angestrebten Ziele mit dem tatsächlich erreichten Ergebnissen vornehmen und danach zu einer Neuzuteilung und Umschichtung der Fördergelder führen.

Ein Maßstab für diese Halbzeitrevision sollen dabei die sogenannten länderspezifischen Empfehlungen (LSE) im Rahmen des Europäischen Semesters zur wirtschaftspolitischen Koordinierung sein. Die EU stellt in diesen Empfehlungen für jeden Mit-



Peter Becker

* Dr. Peter Becker ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe EU/Europa bei der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

¹ Die Berechnung der Europäischen Kommission und die Kalkulation des tatsächlichen Kürzungsvolumens sind allerdings umstritten (vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2018; Dobrova 2018).

gliedstaat jedes Jahr wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitische Reformmaßnahmen zusammen und verfolgt deren Umsetzung. Diese Verkopplung von wirtschaftspolitischer Koordinierung und Kohäsionspolitik soll formal an zwei Punkten erfolgen: Bei der Erstellung der kohäsionspolitischen Förderprogramme zu Beginn des Förderzeitraums und bei der Halbzeitüberprüfung im Jahr 2025. Das Europäische Semester und die Reformempfehlungen der EU liefern die strategischen Zielvorgaben und die konkreten Ansatzpunkte für Maßnahmen der europäischen, nationalen und regionalen Förderpolitiken. Die nationalen Reform- und Förderprogramme der Mitgliedstaaten sollen also noch enger mit dem Instrumentarium des Europäischen Semesters, dem Stabilitäts- und Wachstumspakt und den Vorgaben des europäischen Ungleichgewichtsverfahrens verknüpft werden. Die europäischen Strukturfonds werden zum Umsetzungsinstrument der wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Koordinierung in der EU.

DAS KONZEPT DER KONDIONALITÄT

Um die Effizienz der Kohäsionspolitik weiter zu verbessern, schlägt die Kommission darüber hinaus eine Stärkung der Konditionalität vor. Bereits in der aktuellen Förderperiode wurde die Auszahlung der Strukturfondsgelder mit der Einhaltung verschiedener Konditionalitäten verknüpft:

a) mit den sogenannten Ex-ante-Konditionalitäten, d.h. mit der Schaffung zufriedenstellender ordnungspolitischer und institutioneller Voraussetzungen und Rahmenbedingungen vor Auszahlung der europäischen Strukturfonds, und

b) der makroökonomischen Konditionalität, also der Verknüpfung der Strukturfonds mit den makroökonomischen Konvergenzziele der Wirtschafts- und Währungsunion.

Die EU will mit diesem Prinzip das Verhalten der Mitgliedstaaten mit Hilfe finanzieller Anreize oder Sanktionen verändern, ohne jedoch die politischen Überzeugungen und Präferenzen in den Mitgliedstaaten zu adressieren. Vielmehr soll der Preis einer mitgliedstaatlichen Politik verändert werden, um so das politische Verhalten im Zuge einer rationalen Kosten-Nutzen-Kalkulation zu beeinflussen. Das Konzept soll die Regelkonformität der Mitgliedstaaten und ihrer Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitiken stärken, indem es die Strukturfonds als Hebel einer positiven oder negativen Konditionalität einsetzt. Dabei müssen Sanktionen oder Belohnungen transparent, glaubwürdig, nachvollziehbar und vorhersehbar sein. Wenn sich ein Mitgliedstaat nicht darauf verlassen kann, dass seine politische Anpassung mit höheren Vergütungen belohnt oder durch Sanktionen bestraft wird, ist seine Bereitschaft begrenzt, seine Politik zu ändern oder anzupassen.

Das Konzept der Konditionalität setzt also auf kostenorientierte Entscheidungen der jeweiligen Regierung in den Mitgliedstaaten und nicht auf die Einsicht in die Sinnhaftigkeit einer Politik, einer Reform oder der Einhaltung europäischer Regeln oder Empfehlungen.

Die Kommission schlägt nun vor, dieses Konzept der Konditionalität weiter zu stärken und die europäischen Strukturfonds noch stärker als Anreiz- und Sanktionsinstrument zu nutzen. Die Kommission will künftig einen Mitgliedstaat auffordern können, die relevanten kohäsionspolitischen Förderprogramme so zu überarbeiten und neue Schwerpunkte mit den EU-Geldern zu fördern, um die länderspezifischen Empfehlungen umzusetzen oder eine Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte vorzunehmen. Die Sanktionsinstrumente der EU gegenüber den Mitgliedstaaten, die die allgemeinen wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Empfehlungen nicht befolgen, sollen künftig deutlich stringenter und leichter anwendbar werden. Sollte der von der Kommission aufgeforderte und ermahnte Mitgliedstaat die Empfehlungen der Kommission nicht umsetzen, kann die Kommission letztlich die Zahlungen der Strukturfonds aussetzen. Die europäischen Strukturfonds werden zum finanziellen Hebel, um die Umsetzung der gemeinschaftlichen wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Ziele der EU durchzusetzen.

NEUER RECHTSSTAATSMECHANISMUS – HOHE SYMBOLKRAFT BEI GERINGER TATSÄCHLICHER WIRKUNG

Für besondere Aufregung bei einigen neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa, die bislang in den Genuss hoher Fördersummen aus dem EU-Budget gekommen sind, hat der Vorschlag der Kommission geführt, im Gefolge, aber unabhängig von dem MFR-Verhandlungspaket, einen neuen Rechtsstaatlichkeitsmechanismus zum Schutz des EU-Haushalts einzuführen (vgl. Europäische Kommission 2018c). Die Kommission argumentiert, dass die Einhaltung des Rechtsstaatsprinzips und der Gewaltenteilung, eine rechenschaftspflichtige, demokratische und pluralistische Gesetzgebung, eine unabhängige Justiz und Rechtssicherheit Grundvoraussetzungen für den Schutz der finanziellen Interessen der EU sind. Sollten diese Voraussetzungen in einem Mitgliedstaat in Frage gestellt sein, so soll die Kommission die Auszahlung europäischer Fördergelder aussetzen können. Im Unterschied zu den bereits bestehenden Ex-ante-Konditionalitäten in der Kohäsionspolitik soll die neue Rechtsstaatskonditionalität jederzeit, also auch ex post, anwendbar sein und die EU somit auf politische Veränderungen in den Mitgliedstaaten reagieren können.

Die Kommission schlägt mit dem Rechtsstaatlichkeitsmechanismus einen restriktiven und grund-

sätzlich für alle Fördergelder aus dem EU-Haushalt geltenden Sanktionsmechanismus vor. Allerdings sollen mit potenziellen Sanktionen keine Endempfänger europäischer Fördergelder, wie z.B. Erasmus-Studenten, getroffen werden, sondern die staatlichen Stellen des Mitgliedstaates, der sich nicht an das Rechtsstaatsprinzip hält. In der praktischen Anwendung der neuen Konditionalität bedeutet diese Einschränkung zum Schutz der Endempfänger, dass wohl vornehmlich die kohäsionspolitischen Programme und die Förderung aus den Strukturfonds betroffen sein würden.

Mit dem Vorschlag, die ordnungsgemäße Verwendung europäischer Gelder mit dem Maßstab der Rechtsstaatlichkeit zu messen, ist die Kommission dem Druck insbesondere aus westeuropäischen Mitgliedstaaten nachgekommen, eine »politische Konditionalität« für den Bezug europäischer Fördergelder einzuführen. Dass die Kommission mit diesem Rechtsstaatlichkeitsmechanismus einen Weg zur Sanktionierung problematischer innenpolitischer Veränderungen in einzelnen Mitgliedstaaten – als mögliche Kandidaten werden häufig Polen und Ungarn genannt – gefunden hat, der grundsätzlich auf alle Mitgliedstaaten angewandt werden kann und der eine Verbindung zwischen europäischen Fördergeldern und rechtsstaatlichen und demokratischen Strukturen herstellt, ist bereits ein Erfolg. Allerdings ist diese einfallsreiche Lösung zugleich auch die eigentliche Schwäche des Vorschlags. Die ordnungsgemäße Ausführung des EU-Haushaltsplans wird zum Ansatzpunkt für die Bewertung der Rechtsstaatlichkeit, d.h. ein potenzieller Fördermittelbetrug wird zum eigentlichen Maßstab der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat. Damit trifft der Vorschlag der Kommission nicht den eigentlichen Kern des politischen Problems. Denn die zentrale Frage ist, wie die EU auf restriktive Veränderungen im polnischen Justizsystem oder der ungarischen Medienpolitik angemessen reagieren soll und kann. Fördermittelbetrug oder mafiöse Strukturen bei der Verwendung europäischer Gelder sind nicht der richtige Maßstab, um einen Abbau rechtsstaatlicher Strukturen und die Einschränkungen demokratischer Grundrechte zu bewerten.

Der Vorschlag der Kommission scheint das Ergebnis einer schwierigen Suche zu sein, ein politisches Instrument mit hoher symbolischer Wirkung zu entwickeln, ohne einzelne Mitgliedstaaten allzu offensichtlich zu adressieren. Die rechtliche Handhabung und Umsetzung könnte sich jedoch als problematisch erweisen. Die Warn- und Symbolwirkung des Instruments dürfte während der MFR-Verhandlungen am stärksten sein.

POLITISCHE KONSEQUENZEN

Mit dem Vorschlag der Europäischen Kommission wird die allgemeine wirtschaftspolitische Bedeutung der

Kohäsionspolitik weiter wachsen. Die Zielvorgaben der Strukturfonds wurden bereits verändert und neben den traditionellen und vertraglich verankerten Zielen der regionalen Konvergenz und Kohäsion ist ein neues Ziel der Förderung von Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit getreten.

Wenn die Kohäsionspolitik noch deutlicher in den Dienst einer sich entwickelnden gemeinschaftlichen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik tritt (oder treten soll), sind politische Konsequenzen zu bedenken:

1. Die Verknüpfung der europäischen Kohäsionspolitik mit dem Instrumentarium der wirtschaftspolitischen Koordinierung und mit anderen Politiken der EU wird das Verständnis und die Zielsetzung der europäischen Kohäsionspolitik verändern. Die europäischen Strukturfonds werden ihre Funktion einbüßen, das sichtbare und in Zahlen ablesbare Zeichen europäischer Solidarität zu sein, also den rückständigen Regionen mit europäischen Fördergeldern zu helfen, zu den wohlhabenderen Regionen aufzuschließen.
2. Eine engere Verknüpfung der Förderprioritäten der Strukturfonds mit den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters rückt zudem die sehr unterschiedlichen Zeithorizonte der beiden Instrumente in den Vordergrund. Die Logik der europäischen Kohäsionspolitik beruht auf den mehrjährigen regionalen Förderprogrammen, mit denen unabhängig von tagespolitischen Befindlichkeiten und Moden wirtschafts- und beschäftigungspolitische Strukturprobleme bekämpft werden. Die wirtschaftspolitische Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters beruht hingegen auf einem jährlichen Rhythmus mit Reformempfehlungen und Umsetzungsberichten. Die europäischen Mehrjahresprogramme der Strukturfonds werden an Planbarkeit und Verlässlichkeit einbüßen.
3. Die Verkoppelung wird auch mit institutionellen Verschiebungen in der EU einhergehen. Denn mit der Nutzung der europäischen Strukturfonds als Konditionalitätsinstrument und zur besseren Umsetzung, Steuerung und Überwachung des Europäischen Semesters rückt die Europäische Kommission nahezu zwangsläufig ins Zentrum der wirtschaftspolitischen Koordinierung. War diese Abstimmung bislang intergouvernemental dominiert, wird sie nun immer mehr zum Betätigungsfeld der Kommission. Sie formuliert die Empfehlungen der EU an die Mitgliedstaaten für wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitische Reformen und überwacht deren Umsetzung. Mit dem Instrument der Konditionalität wird sie künftig über einen wirksamen Hebel verfügen, um die Implementierung der länderspezifischen Empfehlungen sanktionieren zu können. Die Kommission gewinnt an wirtschafts- und fiskalpolitischer Deu-

tungshoheit, ihr diskretionärer Interpretationsspielraum wird weiter zunehmen.

LITERATUR

Dobreva, A. (2018), Multiannual Financial Framework 2021–2027: Commission proposal. Initial comparison with the current MFF, Briefing des Europäischen Parlaments, Mai, verfügbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621864/EPRS_BRI\(2018\)621864_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621864/EPRS_BRI(2018)621864_EN.pdf).

Europäische Kommission (2017), *Meine Region, mein Europa, unsere Zukunft, Siebter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt*, Brüssel.

Europäische Kommission (2018a), *Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt. Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027*, COM(2018) 321 fin., 2. Mai, Brüssel.

Europäische Kommission (2018b), *Vorschlag für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für den Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa*, COM(2018) 375 final, 29. Mai, Brüssel.

Europäische Kommission (2018c), *Vorschlag für eine Verordnung über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten*, KOM(2018) 324 fin., 2. Mai, Brüssel.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2018), »EU-Parlament wirft Kommission Haushaltstrick vor; Haushaltskommissar Oettinger korrigiert Zahlen für den Finanzrahmen 2021 bis 2027«, 24. Mai.

Pola Schneemelcher* Der MFR 2021–2027: Ein Nachkrisenhaushalt

Mit dem am 2. Mai 2018 vorgelegten Entwurf über einen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) hat die EU-Kommission ihre politischen Prioritäten nach 2020 präsentiert und in eigenen Worten einen »neuen, modernen und langfristigen Haushalt« der EU 27 vorgelegt. Tatsächlich handelt es sich um einen ehrgeizigen, aber keineswegs radikalen »Nachkrisenhaushalt«.

Die mit der Vorlage des Vorschlags eröffnete Verhandlungsphase steht unter einem wirtschaftlich wesentlich günstigeren Stern als die Verhandlungen zum aktuellen MFR. Die Rahmenbedingungen sind dennoch äußerst komplex: Die Frage nach dem Umgang mit der sogenannten »Brexit-Lücke« wird bereits bestehende Fronten zwischen Nettoempfängern und Nettozahlern vertiefen. Erstere wollen ihre EU-Ausgaben traditionell konstant halten oder erhöhen, letztere favorisieren budgetäre Begrenzungen. Zusätzlicher Finanzierungsbedarf von neuen Prioritäten sowie Neuerungen bei EU-Ausgabeninstrumenten werden klassische Nettozahler/Nettoempfänger-Koalitionen erodieren lassen. Hinzu kommt ein beinahe unrealistischer Zeitplan: Nicht nur die Kommission, sondern inzwischen auch große Nettozahler wie Deutschland fordern einen Abschluss der Verhandlungen bis zur Europaparlamentswahl im Mai 2019.

EINORDNUNG: WIE VIEL VERÄNDERUNG UND WIE VIEL KONTINUITÄT?

Wie »neu« ist der vorgeschlagene MFR? Zur besseren Einordnung lohnt sich der Vergleich mit dem aktuellen, der durch unterschiedliche Faktoren jedoch erheblich erschwert wird. Zunächst hat die Kommission einige ihrer Vorschläge in nominalen, andere in realen Preisen vorgelegt. Hinzu kommt ein durch den Brexit um ein Sechstel geschrumpftes EU-Bruttonationaleinkommen (BNE), durch das sich der MFR relativ vergrößert. Folglich sind auch nicht die Ausgaben der EU 28 zu betrachten, sondern das Post-Brexit-Szenario mit den verbleibenden 27 Mitgliedstaaten. Und schließlich beinhaltet der MFR-Vorschlag den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), der bisher außerhalb des EU-Budgets angesiedelt war. Damit erhöht sich der Haushalt um 0,03% des BNE. Diese Faktoren einbezogen, ist der MFR-Vorschlag nominal deutlich größer als der aktuelle MFR: Die Kommission schlägt vor, die Ausgaben für die EU 27 um 217 Mrd. Euro (oder 20,4%) auf 1 279 Mrd.

* Pola Schneemelcher ist Wissenschaftlerin am Jacques Delors Institut Berlin. Dieser Beitrag basiert auf der Veröffentlichung »The MFF proposal: what's new, what's old, what's next?« von Jörg Haas, Eulalia Rubio und Pola Schneemelcher, erschienen am 21. Mai 2018 im Jacques Delors Institut Berlin, Notre Europe und Bertelsmann Stiftung.

Euro zu erhöhen. Ähnliches ergibt der Vergleich in konstanten Preisen: Das Realvolumen (unter Verwendung des in der MFR-Verordnung festgelegten festen Deflators von 2%) beläuft sich auf 1 135 Mrd. Euro zu Preisen von 2018, was einem Anstieg von 54,3 Mrd. Euro (5%) gegenüber den Ausgaben der EU 27 im Zeitraum 2014–2020 (einschließlich des EEF) entspricht. Dagegen ist der MFR-Vorschlag im Verhältnis zum BNE der EU 27 kleiner als sein Vorgänger. Während sich die Gesamtausgaben des aktuellen MFR auf 1,16% des BNE belaufen (den EEF eingeschlossen), ist der nun vorgeschlagene MFR mit einem Umfang von 1,11% um 0,05% reduziert.

Kontinuierlich mutigere Veränderungen

Der Vergleich mit den Verhandlungen vergangener MFRs zeigt einen langfristigen Trend: Einerseits schlägt die Kommission höhere Ausgaben für neue Prioritäten vor, andererseits sollen Mittel für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und Kohäsionspolitik gekürzt werden. Allerdings sind Neugewichtung und Kürzungen diesmal radikaler als bei vorhergegangenen MFRs, es gibt signifikante Veränderungen in allen Bereichen (vgl. Tab. 1). Neue Prioritäten wie Migration und digitale Transformation werden dabei besonders gefördert, Ausgaben für GAP werden deutlich gekürzt – der genaue Umfang liegt im Auge und Herkunftsland des Betrachters. Im Bereich der Kohäsionspolitik sind die Veränderungen besonders schwierig zu bewerten. Insgesamt werden die Ausgaben hier nominal um 6% steigen, in realen Zahlen ist jedoch eine Kürzung zwischen 7–12% zu verzeichnen, je nachdem welche Fonds man als Kohäsionsausgaben berücksichtigt und welches Jahr als Vergleichsmaßstab angelegt wird.

Sowohl die Kürzungen bei GAP als auch bei der Kohäsionspolitik werden die bestehenden Fronten zwischen Nettozahlern und -empfängern verhärten und die Verhandlungen dadurch erschweren. So ist beispielsweise bei der GAP die Unterscheidung

zwischen den direkten Beihilfen für Landwirte (Säule 1) und den Mitteln für die ländliche Entwicklung (Säule 2) entscheidend. Erstere ist von den Kürzungen wesentlich weniger betroffen, so dass Länder wie Frankreich und Polen, die von diesen Mitteln profitieren, weniger Einbußen haben als Mitgliedstaaten, die weitgehend auf die zweite Säule angewiesen sind. Von Kürzungen bei den Kohäsionsmitteln sind traditionell die Nettoempfänger betroffen, während die Nettozahler eine Konzentration auf neue Prioritäten favorisieren.

Investitionsfonds und Konditionalität – entscheidende Neuerungen bei den EU-Ausgabeninstrumenten

Abgesehen von Änderungen bei Größe und Struktur des MFR, kündigt die Kommission Neuerungen bei den EU-Ausgabenprogrammen an. Neben Instrumenten zur Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion (»Reformhilfeprogramm« & »Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion«), sollen EU-Finanzinstrumente radikal umgestaltet werden. Der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI) und alle bestehenden zentral verwalteten Finanzinstrumente werden durch ein einziges Garantieinstrument auf EU-Ebene ersetzt (»InvestEU«). Darüber hinaus soll die Auszahlung von EU-Mitteln mit der Achtung der Rechtsstaatlichkeit verknüpft werden. Statt auf Verstöße gegen grundlegende EU-Werte nach Art. 7 AEUV zielt die Kommission dabei auf allgemeine rechtsstaatliche Defizite ab, durch die finanzielle Interessen wie eine zweckgerichtete Umsetzung der EU-Mittel bedroht werden.

Durch diese Neuerungen drohen traditionelle Nettoempfänger- und Nettozahlerkoalitionen während der Verhandlungen zu erodieren. Insbesondere Themen wie Konditionalität oder die Ergänzung des BIP durch andere Förderkriterien für die Verteilung der Kohäsionsausgaben (z.B. Arbeitslosigkeit und Migration), können zu Spaltungen innerhalb der Nettoempfängerkoalition führen.



Pola Schneemelcher

Tab. 1

Veränderung der Ausgaben je Politikbereich (letztes Jahr des MFR-Vorschlags verglichen mit dem letzten Jahr des vorigen MFR, in konstanten Preisen (in %))

Ausgabenkategorie	(A) Veränderung 2006 vs 2013	(B) Veränderung 2013 vs 2020	(C) Veränderung 2020 vs 2027 ^a
Wettbewerbsfähigkeit (Forschung, Innovation, Infrastruktur)	+ 194	+ 15%	+ 34
Kohäsionsausgaben	+ 31	- 5	- 7
Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)	+ 3	- 12	- 15
davon: Direktzahlungen/Säule 1	- 3	- 12	- 11
Sicherheit und Inneres	+ 162	+ 9	+ 258
Außenpolitik	+ 40	+ 15	+ 80
Administration	+ 31	+ 6	+ 10

^a Mit Reformhilfeprogramm in der Kategorie Kohäsionsausgaben.

Quelle: Für die Spalten A und B: Europäische Kommission, EU Public Finance, 5. Auflage (Tab. 6.1 und 7.1), für Spalte C: Berechnungen der Autorin, basierend auf Daten der Europäischen Kommission.

Verpasste Chance bei der Eigenmittelreform

Zur Finanzierung eines insgesamt größeren Budgets mit mehr Prioritäten hat die EU-Kommission am 2. Mai einen Vorschlag über die EU-Eigenmittel vorgelegt. Der Brexit wird dabei trotz der Finanzierungslücke als eine politische Chance gesehen, um umfassende Reformen des EU-Einnehmesystems voranzutreiben. Dies ist vor allem auf das Ende des sogenannten »Bri-

tenrabatts« und des »Rabatts auf den Rabatt« zurückzuführen, von dem bisher neben Großbritannien auch Deutschland, Österreich, die Niederlande und Schweden profitieren. Ein Auslaufen des Rabatts würde den Beitrag dieser Länder signifikant erhöhen. Entsprechend regt sich in den betroffenen Mitgliedstaaten Widerstand gegen die Maßnahme, während Nettozahler, die bisher nicht profitierten, die Abschaffung begrüßen. Diese Debatte kann die Beziehungen unter den Nettozahlern während der Verhandlungen zusätzlich belasten.

Gleichzeitig schlägt die Kommission einen »Korb« an neuen Eigenmitteln vor. Neben den Einnahmen aus dem Emissionshandel und vereinfachten MwSt-Beiträgen sollen 3% der (noch nicht umgesetzten) gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) und eine Abgabe von 0,80 Euro pro Kilo auf nicht recycelte Kunststoffverpackungen einfließen. Beides ist jedoch nicht explizit als EU-eigene Steuer ausgewiesen, soll also auf nationaler Ebene erhoben und dann in den EU-Haushalt transferiert werden. Dagegen hat der deutsche Finanzminister Olaf Scholz nun die Finanztransaktionsteuer im Rahmen der MFR-Verhandlungen als mögliches »echtes« EU-Eigenmittel eingebracht, das entsprechend auf EU-Ebene erhoben werden soll.

AUSBLICK: WAS VON DEN VERHANDLUNGEN ZU ERWARTEN IST

Obwohl Rat und Parlament formell an den Verhandlungen beteiligt sind, werden sie de facto zwischenstaatlich geführt. Die Rhetorik der Mitgliedstaaten ist dabei nach wie vor auf die Nettosalde ausgerichtet. Der Nettosaldo setzt sich zusammen aus den Mitteln, die ein Mitgliedstaat aus dem EU-Budget erhält, abzüglich der Zahlungen, die er an den Haushalt geleistet hat. Und wie bereits erwähnt, werden sich die Fronten zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern während der Verhandlungen nicht nur vertiefen, es wird darüber hinaus auch Konflikte innerhalb der traditionellen Koalitionen geben.

Gleichzeitig kann das Ausscheiden Großbritanniens die Dynamik der Verhandlungen im Rat verändern. So erzwang die britische Regierung bei den Verhandlungen zum aktuellen MFR in letzter Minute eine deutliche Senkung der Zahlungsobergrenze. Fraglich ist nun, ob Österreich, Schweden, Dänemark und die Niederlande, die sich bisher ebenfalls strikt gegen jede Erhöhung des Budgets ausgesprochen haben, diese Position ohne die Unterstützung des Vereinigten Königreichs aufrechterhalten können.

Insgesamt zeigt die Erfahrung mit vergangenen MFRs eine erhebliche Reduzierung des Gesamtvolumens im Verhandlungsverlauf vom Vorschlag der Kommission bis zur endgültigen Einigung.

FAZIT: EIN NACHKRISENHAUSHALT, DER NIEMANDEM WEHTUT

Weder der Umfang des MFR noch die Neugewichtungen der Ausgaben sind radikal. Aufgrund vergleichsweise hoher projizierter Wachstums- und Inflationsraten ist der Vorschlag proportional kleiner als der aktuelle MFR. Und während die Staatsausgaben in den Mitgliedstaaten in den letzten sieben Jahren signifikant gestiegen sind, bleibt das Volumen des MFR weitgehend ähnlich – weiterhin nicht mehr als eine Tasse Kaffee täglich pro Person. Das wirtschaftlich günstige Umfeld führt auch dazu, dass trotz Brexit prioritäre Politikfelder wie Innovation, Migration und Verteidigung deutlich mehr Mittel erhalten, obwohl die Kürzungen bei der GAP moderat sind und die Kohäsionsausgaben sogar leicht ansteigen. Die Chance, das Einnahmensystem zu reformieren, wurde verpasst. Insgesamt also ein Nachkrisenhaushalt, der keinem wehtut. Von besonderer Bedeutung werden aber die Frage nach der Konditionalität und die Ausgestaltung von Instrumenten der Eurozone sein. In diesen Punkten bleiben die Verhandlungen spannend.

Michael Thöne*

Ein Rahmen für Europas Zukunft? Der vorgeschlagene Mehrjährige Finanzrahmen 2021–2027

EUROPAHAUSHALT VERSUS EUROPAKRITIKER

Auf den ersten Blick stehen Europas zukünftige Finanzen im Licht zweier irritierend gegensätzlicher Perspektiven. Auf der einen Seite die gehabte Brüsseler Routine eines neuen Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR). Anfang Mai 2018 hat die EU-Kommission ihren Vorschlag für den nächsten Finanzrahmen für die Jahre 2021 bis 2027 vorlegt. Seitdem sind *peu à peu* vertiefende Sektoral- und Programmanschläge für die verschiedenen Handlungsfelder der Union vorgelegt worden. Den Anfang machten Ende Mai die Budgetvorschläge der Kommission zur zukünftigen Kohäsionspolitik. Neben weiteren EU-Klassikern wie der gemeinsamen Agrarpolitik und dem Binnenmarktprogramm kamen bis zum Abschluss dieser Phase Mitte Juni 2018 einige Neulinge hinzu, u.a. Vorschläge zur Finanzierung eines gemeinsamen Migrations- und Grenzmanagements und gemeinsamer Rüstungsanstrengungen. Das Ganze wird begleitet von Einnahmenvorschlägen, die für neue europäische Steuerrechte zur Ergänzung des Eigenmittelsystems werben. Bei allen inhaltlichen Erneuerungsvorschlägen (über die noch zu reden sein wird), wirft diese Perspektive ein sehr konventionelles Licht auf die EU-Finanzen: Der Prozess bewegt sich in den gewohnten Bahnen der mittelfristigen Finanzplanung.

Parallel und nur lose verbunden entspinnt sich eine sehr viel breitere Diskussion zur Weiterentwicklung und Vertiefung von Union und Eurozone im Angesicht zunehmender Widerstände. Nationalisten und Populisten finden in der liberalen und naturgemäß multilateralen Europäischen Union einen ihrer Lieblingsgegner. Elemente gerechtfertigter Kritik an der Gemeinschaftspolitik mischen sich dort mit viel narzisstischer Opferattitüde zu den einfachen Rezepten der von Brüsseler und deutscher Dominanz vermeintlich Unterdrückten. Der früher von allen Mitgliedstaaten gern genutzte »Blame-it-on-Brussels«-Mechanismus, um die Akzeptanz unpopulärer Politiken daheim abzufedern, ist mit der Wirtschafts- und Währungskrise ab 2009 in den südlichen Euro-Krisenländern zu einem festen Topos der politischen Debatte geworden. In der gewachsenen Europa-Ablehnung in Südeuropa steckt angesichts der harten Anpassungen, denen man sich während der Eurorettung unterwerfen musste, wohl auch ein Element enttäuschter Liebe. Zuvor war Brüssel – namentlich der

europäische Haushalt – eine zentrale Quelle zusätzlicher Wohlfahrt; Auflagen wie die des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wurden eher mit einem Augenzwinkern aufgenommen. Das hat sich mit den Rettungsprogrammen gründlich geändert. In den letzten Jahren, das darf nicht vergessen werden, kommt insbesondere in Griechenland und Italien die legitime Empörung darüber hinzu, in der Flüchtlingskrise immer wieder auf das für diese Quantitäten sichtlich untaugliche Dubliner Abkommen zurückverwiesen zu werden. Die weiterhin ausstehende, faire Lastenteilung in der Flüchtlingsfrage kann einen Teil der europakritischen Strömungen in den besonders betroffenen Erstankunftsstaaten erklären. Wie allerdings der mittel- und osteuropäische Widerstand zeigt, ist die populistische Europakritik zugleich das größte Hindernis für eine auskömmliche Gemeinschaftslösung in der Flüchtlingsfrage. Angesichts der gestiegenen Unwilligkeit der ungarischen und der polnischen Regierung, demokratische Grundwerte wie Gewaltenteilung und Pressefreiheit zu respektieren, wird aber immer deutlicher, dass die Auseinandersetzung über Flüchtlingspolitik und Zuwanderung nur *eine* Dimension eines tiefergehenden Dissenses ist. Dennoch ist festzuhalten, um den Rundblick über die zentralen EU-Kritiker mit dem Brexit und der isolationistischen US-Administration abzuschließen, dass die Auseinandersetzung um Flüchtlingsmigrationen mehr und mehr in die Rolle einer symbolisch aufgeladenen Stellvertreterdebatte für alle Dimensionen des Konflikts zwischen Neonationalisten auf der einen und etablierten Multilateralisten auf der anderen Seite rutscht.

Die zahlreichen und heftigen Angriffe auf das gemeinsame Europa sorgen dafür, dass hier die Reihen enger geschlossen werden. Der manifesten Europakritik werden Ideen einer reformierten und leistungsfähigen Union und Eurozone entgegengestellt. Insbesondere der französische Präsident Macron bringt die EU-Kommission und das Europäische Parlament zuweilen damit in Verlegenheit, dass er visionärere Ideen für die europäische Zukunft formuliert als Brüssel selbst. Deutschland – zuerst gehemmt durch eine episch lange Regierungsbildung, dann gebremst durch anhaltenden regierungsinternen Zwist zur Flüchtlingspolitik und durch die Frage, ob eine Regionalpartei auch nationale und europäische Verantwortung übernehmen will – steht noch etwas verhalten daneben. Äußerlich ähnelt das der traditionell deutschen Rolle, die europäische Einigung strukturell weiterzutreiben, dabei aber Kommission und EP politisch und finanziell eher kurz zu halten. Nach innen wächst aber bei vielen Akteuren und Begleitern der deutschen Europapolitik die Erkenntnis, dass es dieses Mal nicht ausreichen wird, auf eine Normalisierung der Rahmenbedingungen deutscher Europapolitik zu warten. Man weiß in Deutschland, dass wir handeln müssen, dass wir zusammen mit Frankreich die Pro-Europäer mutiger anführen müssen. Das heißt



Michael Thöne

* Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo Köln).

allerdings noch nicht, dass schon klar wäre, welchen Weg dieses künftige Europa nehmen soll.

WELCHES EUROPA? DIE REALITÄT DER MULTIPLEN GESCHWINDIGKEITEN

Wie viel von diesem zukünftigen Europa steckt schon in dem Kommissionsentwurf für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027? Und wie viel vom vergangenen Europa steckt noch darin? Spontan würde mancher sagen: Vom Neuen zu wenig, vom Alten zu viel. Das mag zutreffen – insbesondere wenn man berücksichtigt, dass der Kommissionsentwurf noch ungetrübt vom Einfluss der zahlreichen Fürsprecher und Lobbyisten des Status quo ist.

Aber eine Dimension des sich abzeichnenden europäischen Fortschritts sollte man von Anfang an klar herausheben, auch um sie bewusst *als Fortschritt* (und nicht als Durcheinander) zu verstehen: Die Diskussion um den MFR und die weiteren Reformideen – sei es nun der Euro-Finanzminister oder doch nur eine Fiskalkapazität – bezieht sich faktisch auf das »Europa der multiplen Geschwindigkeiten«, d.h. auf die moderne Version des »Europa der zwei Geschwindigkeiten« des berühmten Schäuble-Lamers-Papiers von 1994.

- Das Gros der MFR-Diskussion bezieht sich auf die heutige EU 28, die nach vollzogenem Austritts des Vereinigten Königreichs eine EU 27 sein wird.
- Wesentliche fiskalische Reformideen bis hin zum eigenen Finanzminister beziehen sich auf die Eurozone mit derzeit 19 Mitgliedern.
- Im Bereich Sicherheit und Verteidigung beziehen sich die zentralen Zukunftsfragen auf die Teilnehmer der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO). Das sind zurzeit 25 EU-Mitglieder (ohne Dänemark und Malta). Vier PESCO-Teilnehmer sind keine NATO-Mitglieder.
- Im Bereich Migration und Grenzmanagement werden entscheidende Fragen mit Blick auf den Schengen-Raum zu klären sein. Ihm gehören 22 EU-Mitglieder und vier Nicht-EU-Mitglieder an.
- Viele europäische Politikfelder wie z.B. die Kohäsionspolitik werden nicht nur von EU-Mitgliedern, sondern über den EWR-Finanzierungsmechanismus und den Schweizer Erweiterungsbeitrag von den zusätzlichen vier EFTA-Mitgliedern mitgetragen.

Eine weitere, indirekte Differenzierung schlägt die Kommission mit dem Mechanismus vor, der den Empfang bestimmter EU-Mittel an die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien binden soll. Bei dieser derzeit auf die Sanktionierung der polnischen und der ungarischen Regierung gerichteten Differenzierungsmöglichkeit geht es zwar eher darum, die Rückschrittlichen auszuschließen, als den Fortschreitenden eine Finanzierungsform zu bieten. Gleichwohl schafft dieses Denkmodell eine weitere Dimension, mit der sich

Europa zu einer Föderation entwickelt, deren obere Ebene sich ineinander überlappende funktionale Clubs differenziert. Transparenz und auch Governance eines solchen Gewächses (von Konstrukt mag man kaum sprechen) sind gewiss nicht optimal. Aber das ist – diese Prognose ist nicht sonderlich gewagt – dennoch der Weg, den eine sich modernisierende und dabei vertiefende Union wird nehmen müssen. Zu einem solchen Europa der multiplen Geschwindigkeiten wird auch der Mehrjährige Finanzrahmen 2021–2027 passen müssen.

FLEXIBILISIERUNG, AUSGABENPRIORITÄTEN UND EUROPÄISCHER MEHRWERT

Der Kommissionsvorschlag zum MFR wird hier nur schlaglichtartig beleuchtet – ohne den Anspruch, alle wichtigen Aspekte erfassen zu können. Als erstes muss die Frage beantwortet werden, ob das Instrument des Mehrjährigen Finanzrahmens als solches noch die gleiche Bedeutung haben kann wie bisher. Die Meriten der vorherigen Festlegung eines siebenjährigen Eigenmittel- und Ausgabenrahmens für die einzelnen EU-Jahreshaushalte sind unstrittig: Die damit vollzogene politische Schwerpunktsetzung schafft Berechenbarkeit für alle Beteiligten, nicht nur für Mitgliedstaaten, Kommission und Europäisches Parlament, sondern natürlich auch für die Bürgerinnen und Bürger Europas sowie für die hier aktiven Unternehmen. Die Perspektive der langen Mittelfrist von sieben Jahren erleichtert die Haushaltsdisziplin und schafft eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass der laufende Haushalt stets über ausreichend Eigenmittel und ohne Kreditaufnahme finanziert werden kann. Gerade für das, was der europäische Haushalt heute hauptsächlich ist, nämlich ein Transmissionsmechanismus für landwirtschaftliche Subventionen und regionale Transfers – letztere im Kleid von Fördermaßnahmen –, bietet ein solcher Steuerungs- und Kontrollmechanismus die ideale Form.

Allerdings soll sich die Europäische Union, wie nicht nur wir Finanzwissenschaftler seit langem fordern, mehr und mehr von diesem Modell eines gemeinschaftlichen Finanztopfes entfernen, aus dem lokale bis regionale öffentliche und meritorische Güter finanziert werden. Der zentrale Haushalt soll gemäß den Empfehlungen der Theorie des Fiskalföderalismus auch europäische öffentliche Güter bereitstellen, die wegen Spillover-Effekten und Economies of Scale auf niedrigerer Ebene allenfalls ineffizient gewährleistet werden können. Hier geht es um Aufgaben wie die gemeinsame Sicherheit und Rüstung, Terrorabwehr, Forschung und digitale Innovation, Sicherung der Außengrenzen und eine gemeinschaftliche Asylpolitik. In Ermangelung eines verlässlichen globalen Mechanismus zur Eindämmung des globalen Problems des Treibhauseffekts gehört auch die Klimapolitik eindeutig mehr auf die europäische Ebene als auf irgendeine Ebene darunter.

Solche Politiken mit »europäischem Mehrwert« werden im MFR-Entwurf tatsächlich sehr viel stärker thematisiert, als man dies noch vor wenigen Jahren zu hoffen gewagt hätte. Hauptsächlich reflektiert das die gewandelten Realitäten in Europa. Aber auch die Bemühungen der Monti-Gruppe – der *High-level group on own resources* – sollten in diesem Zusammenhang gewürdigt werden, die das Thema neben ihrem eigentlichen Auftrag für die Einnahmenseite beharrlich vorangebracht hat.

Vor der Frage, ob die Maßnahmen mit erwartetem europäischem Mehrwert ein hinreichend großes Gewicht im MFR-Entwurf haben, muss noch die oben aufgeworfene Frage nach der Relevanz eines mehrjährigen Finanzrahmens als solchem beantwortet werden. In dem Maße, in dem die geforderte *Europäisierung* der mittelfristigen EU-Ausgaben gelingt, werden die damit verbundenen Haushalte auch originär *politisiert*. Das heißt nicht, dass der bisherige Wettstreit um regionale oder sektorale Transfers unpolitisch wäre. Aber er findet doch wesentlich weniger in der breiten öffentlichen Politikarena statt als die großen und »heißen« Themen, die die Menschen in Europa bewegen. Je europäischer die Themen Sicherheit, Migration, Identität und – das wird nicht ausbleiben – soziale Wohlfahrt werden, desto weniger sind sie aber auf sieben Jahre im Voraus zu administrieren. Wer auf nationaler Ebene den Vorschlag äußern würde, staatliche Ausgaben einschließlich der Vorplanung auf rund zehn Jahre im Voraus in einen verbindlichen Rahmen zu pressen, würde vielleicht noch Lob von uns Ökonomen einfahren. Ansonsten würde er allenfalls Stirnrunzeln oder auch unverhohlenes Amüsement ernten. Gewünschte Haushaltsdisziplin hin oder her, die *Europäisierung* der EU-Ausgaben erzwingt auch ein wesentlich höheres Maß an Flexibilität im Sinne einer normalen politischen Aktions- und Reaktionsfähigkeit. Vor diesem Hintergrund wirken die Vorschläge der Kommission zur Neugestaltung der bestehenden Flexibilitätsmechanismen und zur Einführung einer neuen »Unionsreserve« beinahe noch bescheiden.

»Bescheiden« muten manchem Beobachter auch die vorgeschlagenen Umschichtungen der Ausgabenprioritäten von traditionellen Aufgaben (GAP und Regionalpolitik) hin zu den neuen Maßnahmen mit erhofftem europäischem Mehrwert an. In der Tat erscheint ein MFR-Entwurf, der noch zu rund 60% die beiden hergebrachten Aufgabenfelder bedient, alles andere als zukunftsfruchtig und ambitioniert. Gleichwohl gehen in beiden Feldern die Planausgaben (vor Lobbyeinfluss) durchaus merklich zurück; insbesondere in der Agrar- und Fischereipolitik. Am Schreibtisch können wir für die GAP durchaus weitergehende Kürzungen rechtfertigen. In der politischen Realität sind mit Blick auf den Vertrauensschutz und die politische Akzeptanz auch mittelmäßige Fortschritte große Erfolge. Ob sie überhaupt erreicht werden können, ist angesichts des kollektiven Widerstandes der organisieren Agrarin-

teressen allerdings noch offen. Hier kann sich die von Umwelt- und Naturschutzverbänden heftig kritisierte GAP-Flexibilisierung im Sinne einer Dezentralisierung unverhofft als Segen herausstellen. Zwar werden europäische Zielsetzungen zum Teil aufgegeben; die geförderte Landwirtschaft damit prima facie auch weniger umwelt- und naturfreundlich. Schon in der mittleren Frist kann der *Verzicht* auf eine Europäisierung aber als die beste Vorbereitung dafür dienen, die GAP-Aufgaben weitergehend an die Mitgliedstaaten zurückzugeben. Solange die Union ein breites Spektrum eigener Ziele und Subziele mit der GAP verfolgt, kann sie kaum im nächsten Atemzug deren radikale Kürzung verlangen. Das fällt leichter, wenn man ohnehin nur noch die dezentrale Politik von Mitgliedstaaten passiv mitfinanziert.

Was die Regional- und Kohäsionspolitik angeht, spricht ein ganz anderes Argument gegen radikale Kürzungen. Wenn es gelingt, durch engagierte Reformen die Europäische Union tatsächlich zu stärken und zu vertiefen, entwickelt sich diese Gemeinschaft aller Voraussicht nach zu der mehrschichtig funktionalen oberen Ebene eines europäischen Bundesstaates (der allerdings mit Rücksicht auf die Empfindlichkeiten vieler Mitgliedstaaten sicherlich nicht so *genannt* werden wird). Und je stärker in dieser Föderation tatsächlich das passiert, was aktuell von den meisten Mitgliedern beschworen wird, nämlich mehr solidarisches Handeln, desto stärker wird das natürliche Gegenstück dieser Solidarität, die Umverteilung, an Bedeutung gewinnen. Wer den Föderalismus kennt, weiß, dass eine Vertiefung des Gemeinsamen und mehr gelebte Solidarität ohne Finanzausgleich nur Worthülsen bleiben. Ob das einem aus Perspektive eines Geberstaats gefällt oder nicht: Das eine kommt nicht ohne das andere.

Genau das bietet heute schon die Regionalpolitik: groben Finanzausgleich, ohne dass die gefürchtete »Transferunion« zu deutlich durchschimmert. Die mit Regional- und Kohäsionspolitik angestrebte wirtschaftliche Konvergenz bleibt das Argumentationsmuster hinter zweckgebundenen und investiven Regionalmitteln. Allerdings kann eine solche Konvergenz zwischen modernen, wirtschaftlich freien und damit oft zentripetalen Gesellschaften jenseits der anfänglichen Minderung von krassen Wohlfahrtsunterschieden weder durch Geld noch gute Worte herbeigezwungen werden. Beinahe könnte man sagen, die Konvergenz sei eine der *Lebenslügen* der europäischen Einigung. Doch besser trifft wohl die Charakterisierung als die *Notlüge* derjenigen, die sich der realen Notwendigkeit von auf Dauer angelegten Finanzausgleichen nicht – oder nicht öffentlich – stellen können.

Alles in allem erzwingt der MFR 2021–2027 dadurch höhere Mehrausgaben, als es dem Finanzwissenschaftler lieb sein kann. Doch sofern gemeinsam mehr europäisch gehandelt werden soll, zugleich aber realistisch Ausgaben in den hergebrachten Feldern nur langsam abgebaut werden können, ist das Wachstum der europäischen Haushalte vorgezeichnet.

DIE AUSSICHTEN FÜR LA GRANDE RÉFORME

Ob zur Ausweitung der EU-Aktivitäten die von der Kommission für den MFR ebenfalls vorgeschlagenen neuen Eigenmittel benötigt werden, darf bezweifelt werden. Für eine geschichtete funktionale Union der multiplen Geschwindigkeiten sind leicht skalierbare BNE-Eigenmittel das ideale Finanzierungsinstrument: Je nach dem, an welchen EU-Politikfeldern ein Mitgliedstaat teilhaben will oder nicht, werden ihm verschiedene Tarife der am Bruttonationaleinkommen ausgerichteten Eigenmittel angerechnet. Das geht mit keiner gemeinschaftlichen Steuer. Zwar gibt es ein sehr starkes praktisches Argument, den durch die meisten Mitgliedstaaten sträflich vernachlässigten Klimaschutz durch einen europäischen Emissionshandel und die Vergemeinschaftung der Mineralölbesteuerung neues Leben einzuhauchen. Doch selbst der Weg zu diesen naheliegenden, dem Status quo klar überlegenen Lösungen ist lang und steinig. Das gilt erst recht für den vorgeschlagenen Anteil an der zu harmonisieren-

den Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage. Oder gar die Einwegplastiksteuer – ein »typisch« Brüsseler Vorschlag. Wenn also auf die Einnahmenseite des MFR wenig passiert, ist das durchaus verschmerzbar.

Ganz anders bei den Aufgaben und Ausgaben der Europäischen Union. Hier können zu geringe Ambitionen leicht mit der Preisgabe des Erreichten einhergehen. Am Tag der Fertigstellung dieses Beitrags treffen sich Bundeskanzlerin Angela Merkel und der französische Präsident Emmanuel Macron in Meseberg. Im Gegenzug zu einer gemeinsamen Asylpolitik vereinbaren sie mehr deutlich Investitionen für die Eurozone, Euro-Finanzminister nicht ausgeschlossen. So könnte sich die Auseinandersetzung um die Flüchtlingsmigration letztlich von einer symbolisch aufgeladenen Stellvertreterdebatte für eine empfundene Modernitätskrise sogar zum Katalysator der tatsächlichen Modernisierung Europas entwickeln. Dass mit einer derartigen, unverhofften Volte etwas vom Planbarkeitsdenken eines Mehrjährigen Finanzrahmens *perdu* ginge, wäre wohl auch verschmerzbar.

Christian Grimme, Robert Lehmann und Marvin Nöller

Das ifo Importklima – ein erster Frühindikator für die Prognose der deutschen Importe

Die Prognose der deutschen Importe geht meist mit großen Prognosefehlern einher. Neben der hohen Volatilität der Importe fehlt es an geeigneten Vorlaufindikatoren. In diesem Artikel wird ein erster Frühindikator basierend auf Unternehmens- und Konsumentenbefragungen – das ifo Importklima – für die Prognose der deutschen Importe vorgeschlagen. Das Importklima nutzt die Exporterwartungen der wichtigsten Handelspartner Deutschlands, um die deutsche Importnachfrage abzubilden. Ein Prognoseexperiment für das laufende und kommende Quartal unterstreicht die Prognosegüte des ifo Importklimas, da es geringere Prognosefehler als andere Indikatoren wie bspw. der Spezialhandel oder die Auftragseingänge produziert. Damit ist das ifo Importklima ein vielversprechender Indikator für die praktische Prognosearbeit.

Die letzten 25 Jahre sind geprägt durch eine spürbare Zunahme der Handelsglobalisierung, von der Deutschland als offene Volkswirtschaft in besonderem Maße profitiert. Neben der herausragenden Stellung der Exporte für das Wachstum des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Deutschland ist auch der Anteil der Importe an der gesamtwirtschaftlichen Leistung erheblich gestiegen. Während das Verhältnis von Importen zu BIP – beides in nominaler Rechnung – im Jahr 1996 noch 22% betrug, hat sich der Anteil bis zum Jahr 2016 auf 38% nahezu verdoppelt. Hinzu kommt, dass die saisonbereinigten Quartalswachstumsraten der realen Importe sehr volatil sind und damit die Schwankungen der BIP-Zuwachsraten erheblich beeinflussen.¹ Die hohe Volatilität der Importwachstumsraten führt letztendlich dazu, dass die Importe, neben den Exporten und den Investitionen, die größten Prognosefehler in der praktischen Prognosearbeit aufweisen (vgl. Döhrn und Schmidt 2011; Sinclair et al. 2016).

Ein weiterer wesentlicher Grund für die großen Prognosefehler der Importe ist das Fehlen geeigneter Indikatoren, die die Entwicklung des Importwachstums frühzeitig abbilden. Im Vergleich zu den Exporten oder den Konsumausgaben der privaten Haushalte liegt aktuell kein anerkannter Frühindikator für die Importe auf Basis von Unternehmens- und Konsumentenbefragungen vor. In diesem Artikel präsentieren wir den ersten Vorlaufindikator für das deutsche

Importwachstum – das ifo Importklima für Deutschland – und testen dessen Prognoseeigenschaften unter Echtzeitbedingungen für den Zeitraum 1996 bis 2016.²

Im nächsten Abschnitt präsentieren wir zunächst die Grundidee des ifo Importklimas, dessen Berechnung sowie den graphischen Zusammenhang zwischen Importklima und Importwachstum in Deutschland. Der darauffolgende Abschnitt illustriert das Prognoseexperiment. Darauf folgt eine Beschreibung anderer potenzieller Indikatoren, bevor im Anschluss daran die Ergebnisse vorgestellt werden. Der letzte Abschnitt zieht ein Fazit.

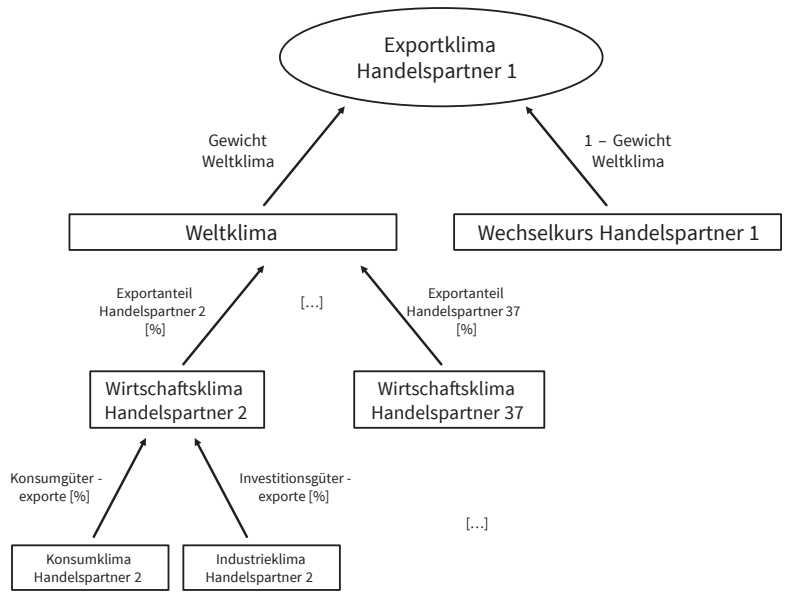
DAS IFO IMPORTKLIMA

Die einschlägigen und akzeptierten Unternehmens- und Konsumentenbefragungen für Deutschland enthalten keine Frage zu den Importerwartungen der Befragungsteilnehmer. Für die befragten Firmen wäre eine solche Frage ggf. noch gut abschätzbar, Konsumenten werden hingegen wohl ausschließlich Auskunft über die Gesamtheit ihrer Konsumausgaben geben können. Somit stehen inländische Signale aus Befragungsdaten für die zukünftige Entwicklung der Importe nicht zur Verfügung. Stattdessen nutzen wir spiegelbildlich die Exporterwartungen der wichtigsten Handelspartner Deutschlands, um die deutsche Importnachfrage abzubilden. Unser Indikator basiert

¹ Das Verhältnis der Standardabweichungen der Quartalswachstumsraten von realen Importen und preisbereinigtem BIP beträgt in Deutschland 2,7 für den Zeitraum von 1996 bis 2016, d.h., die Schwankungen der Importe sind um das 2,7-fache höher als jene des deutschen BIP.

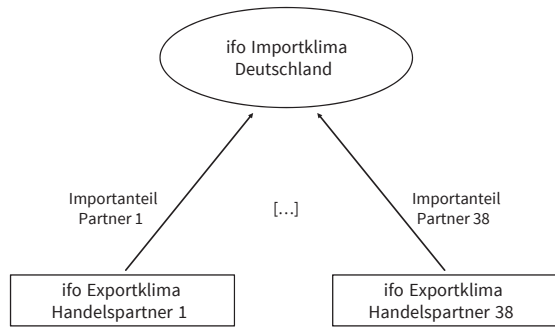
² Der vorliegende Artikel mit Fokus Deutschland ist eine Kurzfassung des Arbeitspapiers von Grimme et al. (2018), in dem auch Importklimata für Frankreich, Italien, Spanien, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten berechnet und deren Prognoseeigenschaften untersucht werden.

Abb. 1
Schematische Darstellung des Exportklimas



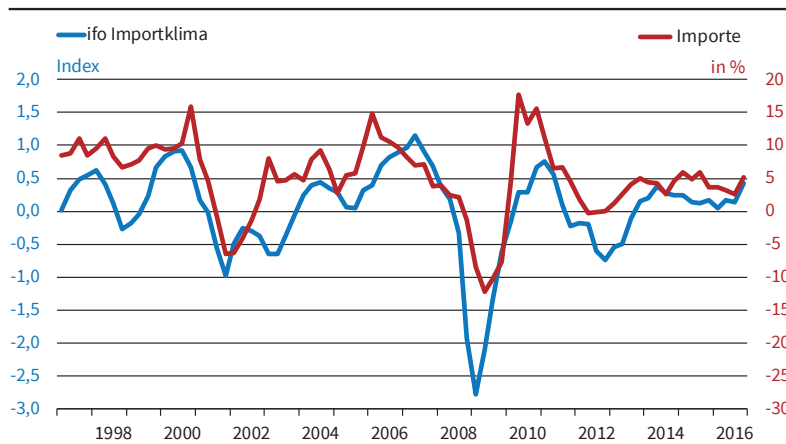
Quelle: In Anlehnung an Elstner et al. (2013).

Abb. 2
Schematische Darstellung des Importklimas



Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

Abb. 3
ifo Importklima und Importwachstum im Vergleich



Quelle: Deutsche Bundesbank; Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

somit auf der Grundidee, deutsche Importe aus Sicht des Auslands zu modellieren.³

³ Eine formale Herleitung des ifo Importklimas findet sich ebenfalls in Grimme et al. (2018).

Konkret werden die Exporterwartungen der 38 wichtigsten Handelspartner Deutschlands⁴ mit deren jeweiligem Exportklima approximiert.⁵ Das Exportklima eines Landes beruht auf den Unternehmens- und Konsumentenvertrauen seiner wichtigsten Handelspartner sowie seiner eigenen preislichen Wettbewerbsfähigkeit (vgl. Abb. 1).⁶ Das Exportklima eines Handelspartners wird mit dem jeweiligen Anteil dieses Landes an den deutschen Einfuhren gewichtet. Die Summe der gewichteten Exportklimata ergibt schließlich das monatliche ifo Importklima (vgl. Abb. 2).

Abbildung 3 zeigt das ifo Importklima als Dreimonatsdurchschnitt zusammen mit der Vorjahreswachstumsrate der preisbereinigten Importe Deutschlands im Zeitraum 1997:Q1 bis 2016:Q4. Das ifo Importklima zeigt einen sehr ähnlichen Verlauf wie die Importe.

Bestätigt wird die visuelle Evidenz durch Kreuzkorrelationen. Für den Gleichlauf beider Größen beträgt der Korrelationskoeffizient 0,76. Bei einem Vorlauf des Indikators von einem bzw. zwei Quartalen zeigen die Korrelationskoeffizienten mit 0,73 bzw. 0,55 weiterhin sehr hohe Werte. Wird der Vorlauf weiter erhöht, nimmt der lineare Zusammenhang naturgemäß weiter ab, da Befragungsdaten in der Regel nur Signale für die kurze Frist liefern.

PROGNOSEEXPERIMENT

Die Prognosegüte des Importklimas wird unter Echtzeitbedingungen evaluiert, d.h., wir nutzen nur jene Informationen, die zum Zeitpunkt der Prognoseerstellung dem Prognostiker zur Verfügung stehen. Die zu prognostizierende Variable ist die Quartalswachstumsrate der saison-, kalen-

⁴ Laut UN Comtrade Data vereinen diese 38 Länder ungefähr 89% der deutschen Einfuhr im Jahr 2016.

⁵ Alternativ haben wir die erwartete Exportentwicklung durch Exporterwartungen entweder aus Befragungen von Firmen oder Experten approximiert.

Diese haben aber systematisch größere Prognosefehler erzeugt als das ifo Importklima. Daher werden diese Indikatoren im vorliegenden Aufsatz nicht weiter betrachtet.
⁶ Zur genaueren Konstruktion sei an dieser Stelle auf Elstner et al. (2013) verwiesen. Das ifo Exportklima wird seit Jahren erfolgreich für die Prognose der deutschen Ausfuhr verwendet.

der- und preisbereinigten Importe für Deutschland, die eine der zentralen Größen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) darstellt und damit ein wichtiger Bestandteil einer jeden Konjunkturprognose ist. In aller Regel unterliegen die Aggregate der VGR erheblichen Revisionen, so dass sich die Quartalswachstumsraten im Zeitverlauf der Veröffentlichungen deutlich von jenen früherer Veröffentlichungen unterscheiden können. Ex ante sind diese Revisionen naturgemäß nicht bekannt, und der Anwender kann sich lediglich auf den Informationsstand zum Zeitpunkt der Prognose stützen. Diesem Umstand tragen wir Rechnung und nutzen die Echtzeitdaten der Deutschen Bundesbank. Mit jeder neuen quartalsmäßigen Veröffentlichung der realen Importe wird ein neuer Eintrag in der Datenbank abgelegt, der sowohl das neu veröffentlichte Quartal beinhaltet als auch alle zurückliegenden Quartale inklusive deren Revisionen. Im Zeitraum 1996:Q1 bis 2016:Q4 können wir somit 48 unterschiedliche Zeitreihen für die preisbereinigten deutschen Importe verwenden.

Zur Evaluation der Prognosegüte des Importklimas kommt das folgende, allgemeine Prognosemodell zur Anwendung:

$$\Delta M_{t+h|t}^l = \alpha^l + \sum_{p=0}^P \beta_p^l x_{t-n-p|t}^l + \varepsilon_{t|t}^l.$$

Die um h -Perioden in die Zukunft gerichtete Prognose der Quartalswachstumsrate der realen Importe $\Delta M_{t+h|t}^l$, basierend auf den zum Zeitpunkt t zur Verfügung stehenden Informationen, ergibt sich aus einer geschätzten Konstante α^l sowie dem Indikator x^l . Insgesamt evaluieren wir für Deutschland $l = 15$ verschiedene Indikatoren (inklusive dem ifo Importklima), die für die Importprognose in Frage kommen und im nächsten Abschnitt näher erläutert werden. Da der Großteil der Indikatoren aus Befragungsdaten resultiert und damit insbesondere für die kurzfristige Prognose von hoher Relevanz ist, berechnen wir Prognosen für das laufende ($h = 0$) und folgende ($h = 1$) Quartal. Die maximale Anzahl an Verzögerungen, mit denen jeder Indikator in das Modell eingeht, ist mit P gekennzeichnet. Zur Wahl der optimalen Anzahl der Verzögerungen kommt das Bayesianische Informationskriterium (BIC) zum Einsatz. Die Konstante sowie die Koeffizienten der Verzögerungen β_p^l werden standardmäßig mit der Methode der kleinsten Quadrate (OLS) geschätzt.

Als Prognosezeitpunkte wählen wir immer den zweiten Monat innerhalb eines Quartals, was für Deutschland in etwa dem Zeitpunkt einer neuen Veröffentlichung der VGR entspricht. Die erste Schätzperiode für die Prognosemodelle beläuft sich auf den Zeitraum von 1996:Q1 bis 2005:Q1. Prognostiziert werden die beiden Quartale 2005:Q2 und 2005:Q3. Im Anschluss an die beiden Prognosen wird der Schätzzeitraum um ein Quartal erhöht und erneut zwei Prognosen abgegeben. Dieses Vorgehen wird bis zum

Ende des Datensatzes wiederholt. Jede Prognose für das kommende Quartal wird direkt berechnet, d.h., die Prognose für $h = 1$ beruht nicht auf der Prognose für das laufende Quartal.

Neben den Importen, die uns in Echtzeit vorliegen, berücksichtigen wir auch die unterschiedlichen Publikationsverzögerungen der Indikatoren (n). Damit tragen wir dem Umstand Rechnung, dass Befragungsindikatoren früher veröffentlicht werden als Daten der amtlichen Statistik wie z.B. die Industrieproduktion. Der Großteil der Indikatoren, wie bspw. das ifo Importklima, wird in monatlicher Frequenz veröffentlicht. Da die Importe lediglich als Quartalszeitreihe zur Verfügung stehen, werden die monatlichen Indikatoren per Durchschnittsbildung auf die niedrigere Frequenz transformiert. Bei der Durchschnittsbildung für das aktuelle Quartal werden ausschließlich die Monate berücksichtigt, die zum Zeitpunkt der Prognose – im zweiten Monat des Quartals – vorliegen. Beispielsweise hat das ifo Importklima eine Publikationsverzögerung von einem Monat, der Quartalsdurchschnitt beruht somit auf dem ersten Monat des Schlussquartals.

Zur Beurteilung der Prognosegüte der einzelnen Indikatoren berechnen wir die Wurzel des mittleren, quadratischen Prognosefehlers, wobei die Prognosen für die Importe mit der jeweiligen Erstveröffentlichung verglichen werden. Um die relative Prognosegüte beurteilen zu können, setzen wir den mittleren Prognosefehler der Indikatoren in Relation zu denen eines wohl spezifizierten Benchmark-Modells, das in unserem Falle einem autoregressiven Prozess entspricht; das Verhältnis aus den Prognosefehlern wird als Theil's U bezeichnet. Bei dem autoregressiven Modell wird die Wachstumsrate der Importe nicht durch einen Indikator erklärt, sondern durch die eigenen Verzögerungen. Analog zu den Indikatormodellen erlauben wir auch für das Benchmark-Modell eine maximale Anzahl von vier Verzögerungen, wobei die optimale Anzahl mit dem BIC bestimmt wird. Um zu beurteilen, ob die Prognosefehler zwischen Indikator- und Benchmark-Modell signifikant voneinander verschieden sind, verwenden wir den Test von Diebold und Mariano (1995).⁷

WEITERE POTENZIELLE INDIKATOREN

Damit das ifo Importklima auch für die praktische Prognose relevant ist, sollte es kleinere Prognosefehler generieren als bereits verfügbare und prinzipiell für die Importprognose geeignete Indikatoren. Im Folgenden unterscheiden wir zwischen qualitativen (z.B. Befragungsergebnisse) und quantitativen Indikatoren (z.B. Daten der amtlichen Statistik), die alle saisonbereinigt vorliegen.

⁷ Da unser Datensatz als eher klein bezeichnet werden kann, modifizieren wir die Teststatistik um die Korrektur von Harvey et al. (1997) für kleine Stichproben.

Qualitative Indikatoren:

- **Vertrauensindikator im Verarbeitenden Gewerbe Deutschland (Industrial Confidence Indicator):** Eine größere Zuversicht der deutschen Industriefirmen sollte in einer Ausweitung der Produktion münden, für die u.a. Vorleistungsgüter aus dem Ausland benötigt werden. Dies sollte unmittelbar in einer höheren Importnachfrage der heimischen Unternehmen münden. Der Vertrauensindikator liegt auf monatlicher Basis vor und wird von der Europäischen Union im Rahmen ihres Joint Harmonised EU Programme of Business and Consumer Surveys veröffentlicht.
- **Vertrauensindikator der Konsumenten in Deutschland (Consumer Confidence Indicator):** Wenn sich die Einschätzungen der deutschen Konsumenten verbessern, sollte dies auch den privaten Konsum stimulieren. Da Konsumenten nicht ausschließlich heimisch produzierte Waren und Dienstleistungen konsumieren, dürfte ein Anstieg des Konsumklimas auch in einer höheren Importnachfrage münden. Der monatliche Vertrauensindikator wird ebenfalls von der EU veröffentlicht.
- **Aufträge:** Ein Anstieg des Auftragsbestandes heimischer Firmen dürfte mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung in zusätzlicher Produktion münden. Hierfür dürften zum Teil Vorleistungsgüter aus dem Ausland nötig sein. Daher ist davon auszugehen, dass neue Aufträge auch eine höhere Importnachfrage signalisieren. Die von der EU veröffentlichte Befragung umfasst zwei Fragen zu den Aufträgen der Firmen. Erstens werden die Unternehmen monatlich nach ihrem aktuellen Auftragsbestand gefragt. Zweitens enthält das Befragungsprogramm eine Quartalsfrage zur Entwicklung der Aufträge in den letzten Monaten. Wir evaluieren beide Indikatoren.
- **ifo Indikatoren:** Der prominenteste Vorlaufindikator für die deutsche Wirtschaft ist der ifo Geschäftsklimaindex für die Gewerbliche Wirtschaft.⁸ Neben dem ifo Geschäftsklima verwenden wir ebenfalls die beiden Komponenten des Klimaindixators: die ifo Geschäftslage und die ifo Geschäftserwartungen⁹, jeweils für die Gewerbliche Wirtschaft Deutschlands.

Quantitative Indikatoren:

- **Spezialhandel:** Ein häufig in der Importprognose verwendeter Indikator ist der monatliche Spezialhandel. Die Einfuhren in Abgrenzung des Spezialhandels sind in monatlicher Frequenz verfü-

⁸ Lehmann (2018) liefert einen aktuellen und umfassenden Literaturüberblick über die Prognoseeigenschaften der ifo Konjunkturumfrage. Ein zentrales Ergebnis ist, dass der ifo Geschäftsklimaindex sehr gute Vorlaufeigenschaften für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland hat.

⁹ Carstensen et al. (2017) finden, dass die ifo Geschäftserwartungen einer der Indikatoren mit den meisten Informationen für den deutschen Konjunkturzyklus ist.

bar, allerdings nur mit deutlicher zeitlicher Verzögerung. Zudem umfassen sie ausschließlich den Warenverkehr und dürften per Konstruktion lediglich Signale über das laufende Quartal der VGR-Importe liefern. Zusätzlich zu den Einfuhren verwenden wir ebenfalls die monatlichen Ausfuhrzahlen in Abgrenzung des Spezialhandels, die ebenfalls ausschließlich den Warenverkehr umfassen. Die monatlichen Ausfuhren können als Indikator dienen, da zur Produktion exportierter Güter meist auch Vorleistungsgüter aus dem Ausland benötigt werden.

- **Industrieproduktion:** Die Industrieproduktion gilt als einer der wichtigsten Indikatoren zur Messung ökonomischer Aktivität auf monatlicher Basis. Ein Anstieg der Produktion sollte unmittelbar in einer höheren Nachfrage nach importierten Vorleistungsgütern münden.
- **Auftragseingänge:** Der Auftragseingang gilt als einer der wichtigsten Frühindikatoren auf monatlicher Basis zur Prognose der Industrieproduktion. Wir unterscheiden zwischen der Gesamtheit neuer Aufträge, Aufträge aus dem Inland und neue Auslandsaufträge.
- **Preisliche Wettbewerbsfähigkeit:** Da laut Theorie die Importe unmittelbar vom Wechselkurs und damit von der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft abhängen, sollten relative Preismaße ebenfalls Signale für die Prognose enthalten. Wir benutzen für unser Prognoseexperiment den realen effektiven Wechselkurs basierend auf Exportpreisen gegenüber 37 Industriestaaten. Dieser Indikator wird von der Europäischen Kommission auf Quartalsbasis zur Verfügung gestellt.

Im Folgenden präsentieren wir die Ergebnisse unseres Prognoseexperiments für das laufende und kommende Quartal.

ERGEBNISSE

Tabelle 1 zeigt die Ergebnisse des Prognoseexperiments. Spalte 2 präsentiert die relativen mittleren Prognosefehler der Indikatoren gegenüber dem Benchmark (Theil's U) für das jeweils laufende Quartal; Spalte 3 zeigt die Pendanten für die Prognose des kommenden Vierteljahrs. Ein Wert kleiner 1 bedeutet, dass der Indikator im Durchschnitt kleinere Fehler liefert als das Benchmarkmodell. Sofern die mittleren Prognosefehler der Indikatormodelle signifikant zum 10%-Niveau verschieden von jenen des autoregressiven Prozesses sind, werden die Theil's U-Werte fett dargestellt.

Für die Prognose des laufenden Quartals ist das ifo Importklima der beste Indikator. Gegenüber dem Benchmark-Modell verbessert das ifo Importklima die Prognose der realen Importe in etwa um 24%. Im Vergleich zum zweitbesten Indikator, den quantitativen

Tab. 1

Ergebnisse des Prognoseexperiments

Indikator / Modell	Prognosehorizont	
	Theil's U, $h=0$	Theil's U, $h=1$
Benchmark ^a	2,59	2,49
ifo Importklima	0,76	0,74
<i>Qualitative Indikatoren</i>		
Vertrauensindikator Industrie	0,88	0,83
Vertrauensindikator Konsumenten	0,93	0,99
Auftragsbestände	0,86	0,87
Auftragsentwicklung	0,83	0,91
ifo Geschäftsklima	0,90	0,89
ifo Geschäftslage	0,86	0,86
ifo Geschäftserwartungen	0,86	0,92
<i>Quantitative Indikatoren</i>		
Spezialhandel – Einfuhr	0,95	1,02
Spezialhandel – Ausfuhr	0,91	1,05
Industrieproduktion	1,15	1,20
Auftragseingang Inland	0,87	1,09
Auftragseingang Ausland	0,80	1,08
Auftragseingang insgesamt	0,82	1,00
Preisliche Wettbewerbsfähigkeit	0,98	1,04

^a Wurzel des mittleren quadratischen Prognosefehlers eines autoregressiven Prozesses.

Anmerkung: Prognostiziert wird die Quartalswachstumsrate der realen Importe. Bei allen Zahlen, mit Ausnahme des Benchmarkmodells, handelt es sich um die relativen Prognosefehler (Theil's U) des jeweiligen Indikators im Vergleich zum Benchmark-Modell. Sofern der Theil's U-Wert fett hervorgehoben ist, produziert der Indikator mindestens zum 10%-Niveau signifikant geringere Prognosefehler als der Benchmark. $h=0$: Prognose für das laufende Quartal; $h=1$: Prognose für das nächste Quartal.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Auftragseingängen aus dem Ausland (Theil's U: 0,80), beträgt die Verbesserung rund 5%.¹⁰

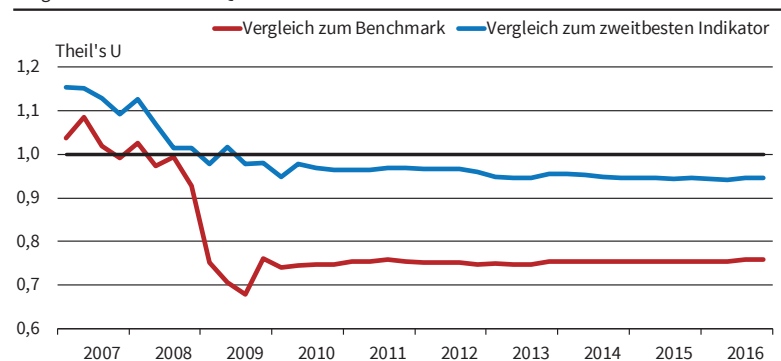
Um zu überprüfen, ob die gute Prognoseleistung des ifo Importklimas für das laufende Quartal nicht ausschließlich von einzelnen Zeitpunkten abhängt, zeigt Abbildung 4 die relativen Prognosefehler unseres neuen Indikators für das laufende Quartal im Zeitverlauf. Dabei vergleichen wir die Prognosegüte sowohl gegenüber dem Benchmark (rote Linie) als auch gegenüber dem zweitbesten Indikator (blaue Linie). Die relativen Prognosefehler basieren auf einem expandierenden Fenster, wobei die ersten acht Quartale als Startperiode gewählt werden. Der letzte Wert der roten Linie (2016:Q4) ist identisch mit dem ausgewiesenen Wert in Tabelle 1. Zu Beginn der Evaluationsperiode produziert das ifo Importklima geringfügig höhere durchschnittliche Prognosefehler als der Benchmark und der zweitbeste Indikator. Dies ändert sich mit dem Beginn der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008/2009, für die das ifo Importklima deutlich kleinere Prognosefehler generiert. Im Anschluss an die Finanz-

¹⁰ Üblicherweise wird in der Prognosepraxis vor allem die Einfuhr in Abgrenzung des Spezialhandels zur Einschätzung des laufenden Quartals herangezogen. Jedoch liegt die Prognosegüte dieses Indikators nur im Mittelfeld. Dies liegt wohl daran, dass in unserem Prognoseexperiment noch kein Monatswert der Einfuhren für das laufende Quartal vorliegt. Für Ergebnisse mit einem anderen Prognosezeitpunkt im Quartal sei auf Grimme et al. (2018) verwiesen.

land (Theil's U: 0,83), beträgt die Verbesserung der Prognose knapp 11%.

Analog zu Abbildung 4 verdeutlicht Abbildung 5 die Prognosegüte des ifo Importklimas für das kommende Quartal im Zeitverlauf. Abermals sind die relativen Prognosefehler gegenüber dem Benchmark (rote Linie) und dem zweitplatzierten Indikator (blaue Linie) dargestellt. Über den gesamten Evaluationszeitraum hinweg produziert das ifo Importklima geringere Prognosefehler als die Vergleichsmodelle. Nach der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise, in der das ifo Importklima eine besonders gute relative Prognoseleistung aufweist, stabilisieren sich die relativen Prognosefehler. Somit weist das ifo Importklima auch für die Prognose des kommenden Quartals über die Zeit hinweg eine sehr hohe Prognosegüte auf, die nicht ausschließlich von einzelnen Episoden getrieben wird.

Abb. 4
Prognosegüte des ifo Importklimas im Zeitverlauf
Prognose für das laufende Quartal



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die relativen Prognosefehler (Theil's U) des ifo Importklimas über die Zeit. Die zugrundeliegenden mittleren Prognosefehler basieren auf einem expandierendem Fenster, wobei die erste Angabe auf Beobachtungen der ersten acht Quartale beruht. Werte unterhalb der dicken schwarzen horizontalen Linie zeigen, dass das Importklima geringere Prognosefehler liefert als das jeweilige Vergleichsmodell.

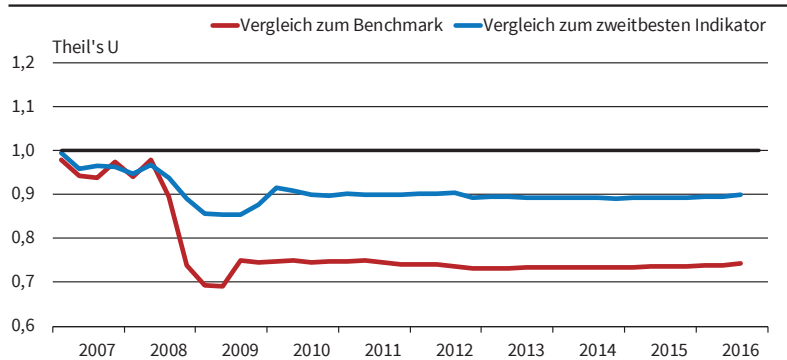
Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 5

Prognosegüte des ifo Importklimas im Zeitverlauf

Prognose für das kommende Quartal



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die relativen Prognosefehler (Theil's U) des ifo Importklimas über die Zeit. Die zugrunde liegenden mittleren Prognosefehler basieren auf einem expandierendem Fenster, wobei die erste Angabe auf Beobachtungen der ersten acht Quartale beruht. Werte unterhalb der dicken schwarzen horizontalen Linie zeigen, dass das Importklima geringere Prognosefehler liefert als das jeweilige Vergleichsmodell.

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Neben der relativen Prognosegüte sollten auch die absoluten Prognosefehler des ifo Importklimas nicht zu groß sein, damit der Indikator relevant für die Konjunkturprognose ist. Als Mindestkriterium sollte die Wurzel des mittleren quadratischen Prognosefehlers kleiner sein als die Volatilität der Zeitreihe. Die Standardabweichung der Quartalswachstumsraten der preisbereinigten Importe Deutschlands beträgt in unserer Evaluationsperiode (2005:Q2 bis 2016:Q4) 2,30 Prozentpunkte. Für das laufende Quartal ergibt sich ein Prognosefehler für das ifo Importklima von 1,96 Prozentpunkten und für das kommende Quartal ein mittlerer Fehler von 1,85 Prozentpunkten. In beiden Fällen liegt die Prognosegüte des ifo Importklimas deutlich unter der Volatilität der Zeitreihe, so dass das ifo Importklima einen sehr wettbewerbsfähigen Vorlaufindikator für die Prognose der deutschen Importe darstellt.

FAZIT

Typischerweise zählen die Importe zu jenen Größen in der Konjunkturprognose, die die größten Prognosefehler aufweisen. Neben der erheblichen Volatilität der Importwachstumsraten ist dies dem Umstand geschuldet, dass bis dato kein bewährter Vorlaufindikator für die Importe Deutschlands vorliegt. Dieser Aufsatz nimmt sich dieses Problems an und entwickelt den ersten Frühindikator für die Importe: das ifo

Importklima Deutschland. Da allgemein anerkannte Unternehmens- und Konsumentenbefragungen keine Frage nach den Importerwartungen beinhalten, extrahiert das ifo Importklima die Signale für die Importe nicht aus der heimischen Wirtschaft, sondern aus der erwarteten Exportentwicklung der wichtigsten deutschen Handelspartner.

In einem Prognoseexperiment unter Echtzeitbedingungen können wir zeigen, dass das ifo Importklima im Vergleich zu etablierten Frühindikatoren geringere Prognosefehler

für das laufende und kommende Quartal produziert. Zudem offenbart das Prognoseexperiment, dass die mittleren Prognosefehler des ifo Importklimas erheblich kleiner sind als die Volatilität der Wachstumsraten der deutschen Importe. Damit ist das ifo Importklima auch absolut gesehen ein vielversprechender Indikator für die Konjunkturprognose, der bereits heute in die Prognose des ifo Instituts einfließt.

LITERATUR

Carstensen, K., M. Heinrich, M. Reif und M. H. Wolters (2017), »Predicting Ordinary and Severe Recessions with a Three-State Markov-Switching Dynamic Factor Model. An Application to the German Business Cycle«, CESifo Working Paper Nr. 6457.

Diebold, F. X. und R. S. Mariano (1995), »Comparing Predictive Accuracy«, *Journal of Business and Economic Statistics* 13 (3), 253–263.

Döhrn, R. und C. M. Schmidt (2011), »Information or Institution? On the Determinants of Forecast Accuracy«, *Journal of Economics and Statistics* 231(1), 9–27.

Elstner, St., Chr. Grimme und U. Haskamp (2013), »Das ifo Exportklima – ein Frühindikator für die deutsche Exportprognose«, *ifo Schnelldienst* 66(4), 36–43.

Grimme, Chr., R. Lehmann und M. Nöller (2018), »Forecasting Imports with Information from Abroad«, CESifo Working Paper Nr. 7079.

Harvey, D. I., S. J. Leybourne. und P. Newbold (1997), »Testing the equality of prediction mean squared errors«, *International Journal of Forecasting* 13(2), 281–291.

Lehmann, R. (2018), »The Forecasting Power of the ifo Business Survey«, mimeo.

Sinclair, T., H. O. Stekler, H. O. und H. C. Müller-Dröge (2016), »Evaluating Forecasts of a Vector of variables: A German Forecasting Competition«, *Journal of Forecasting* 35(6), 493–503.

Timo Wollmershäuser, Silvia Delrio, Marcell Göttert, Christian Grimme, Jochen Güntner, Carla Krolage, Stefan Lautenbacher, Robert Lehmann, Sebastian Link, Wolfgang Nierhaus, Magnus Reif, Radek Šauer, Tobias Schuler, Marc Stöckli, Klaus Wohlrabe und Anna Wolf

ifo Konjunkturprognose Sommer 2018: Gewitterwolken am deutschen Konjunkturhimmel

Die Hochkonjunktur, in der sich die deutsche Wirtschaft seit dem letzten Jahr befindet, hat an Schwung verloren. Insbesondere die außenwirtschaftlichen Risiken haben deutlich zugenommen. Deshalb wurde die Konjunkturprognose vom Frühjahr 2018 deutlich nach unten revidiert. Im laufenden und im kommenden Jahr wird nunmehr mit einem Zuwachs des realen Bruttoinlandsprodukts von 1,8% gerechnet. Zwar wird die Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten im Prognosezeitraum bestehen bleiben und sich der Lohn- und Preisanstieg verstärken. Allerdings wird die Auslandsnachfrage nur noch einen geringen Beitrag zum Aufschwung leisten, da die Weltwirtschaft an Dynamik verliert. Getragen wird die deutsche Konjunktur vielmehr vom privaten Konsum und den Bauinvestitionen, die nicht zuletzt von den expansiven finanzpolitischen Maßnahmen der neuen Bundesregierung profitieren.

1. Lage und Prognose der Weltwirtschaft

1.1. ÜBERBLICK

Der weltwirtschaftliche Aufschwung ist weiter intakt. Im Winterhalbjahr 2017/2018 expandierte die Weltkonjunktur kräftig, wenn auch nicht mehr so dynamisch wie im Halbjahr zuvor. Das reale Bruttoinlandsprodukt der Welt legte im vierten Quartal 2017 und ersten Quartal 2018 mit Raten von 0,8% bzw. 0,7% im Vergleich zum Vorquartal zu (vgl. Abb. 1.1 oben links). Dabei war insbesondere das erste Quartal geprägt von einer temporären Schwäche der Industrieproduktion in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften (vgl. Abb. 1.1 oben rechts). Hierzu dürften das zum Teil schlechte Wetter und die Ungewissheit über weitere Handelseinschränkungen in der Zukunft beigetragen haben.¹ Darüber hinaus gibt es in einigen fortgeschrittenen Volkswirtschaften Anzeichen dafür, dass Unternehmen immer größere Schwierigkeiten haben, ihre Produktion aufgrund eines Mangels an qualifizierten Arbeitskräften und technischen Kapazitäten zu erhöhen. Zwar entwickelte sich der Welthandel im Winterhalbjahr weiterhin sehr positiv. Allerdings stagnierte er in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften, wozu auch die Ankündigungen der USA, Zölle auf Stahl und Aluminium zu erheben, beigetragen haben dürfte (vgl.

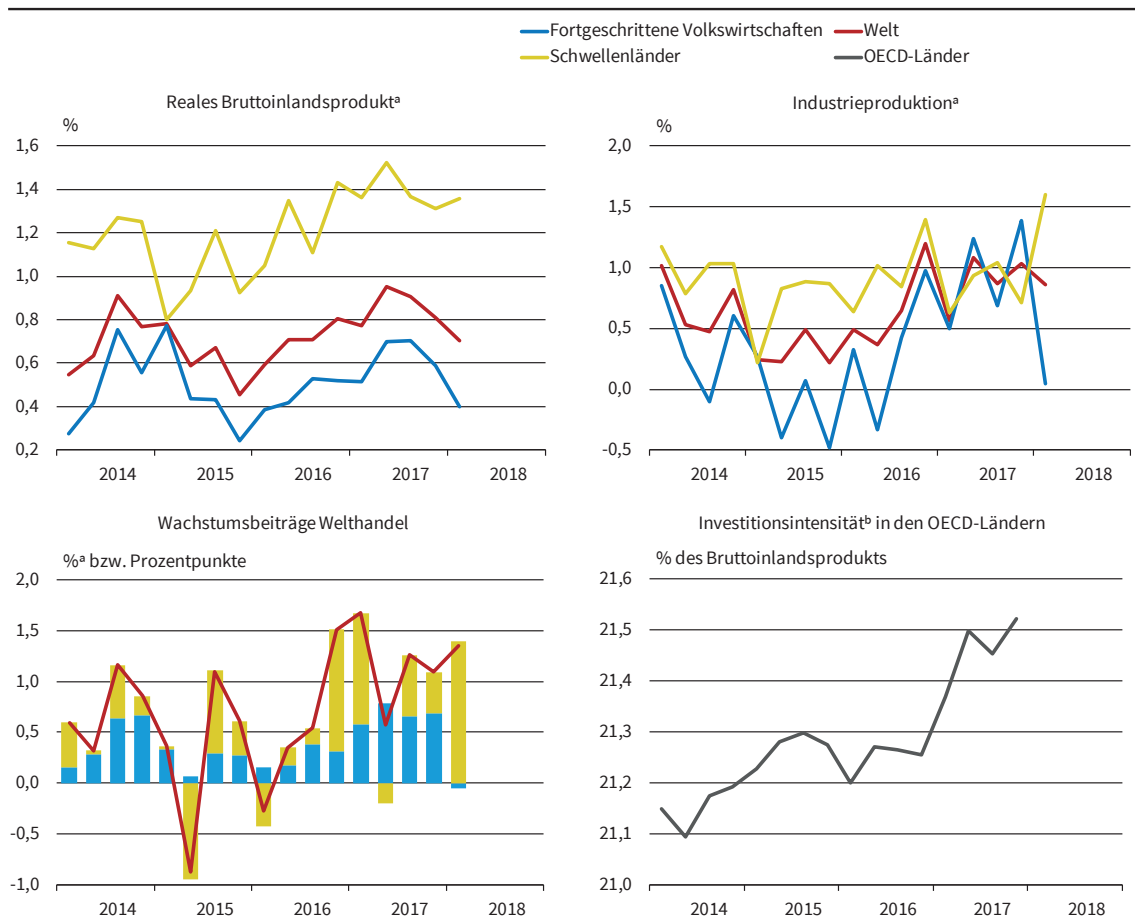
Abb. 1.1 unten links).² Davon unbeeindruckt blieb der Warenaustausch in den aufstrebenden Volkswirtschaften, der sehr kräftig zulegen konnte. Im Einklang mit der positiven Grunddynamik beim Welthandel beschleunigte sich auch die Investitionstätigkeit in den OECD-Ländern, so dass die Investitionsintensität, definiert als Verhältnis von Bruttoanlageinvestitionen zu gesamtwirtschaftlicher Produktion, bis Ende des Jahres 2017 zulegen konnte (vgl. Abb. 1.1 unten rechts).

Anfang 2018 zogen die Inflationsraten in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften moderat an (vgl. Abb. 1.2 oben rechts). Dieser Preisschub ist vor allem auf den beschleunigten Anstieg des Rohölpreises seit Mitte 2017 zurückzuführen (vgl. Abb. 1.2 unten links), der zum großen Teil Folge des kräftigen Aufschwungs der Weltwirtschaft sein dürfte (vgl. Kasten: Zur Entwicklung des Rohölpreises). Aber auch die Zunahme des weltwirtschaftlichen Auslastungsgrad im Verlauf des vergangenen Jahres dürfte dazu einen Beitrag geleistet haben (vgl. Abb. 1.2 oben links). So nahm in den OECD-Ländern im Winterhalbjahr auch die Kerninflationsrate, die den Anstieg der Verbraucherpreise ohne Berücksichtigung der Energie- und Nahrungsmittelkomponenten misst, moderat zu (vgl. Abb. 1.2 unten rechts). Dahinter stehen jedoch sehr unterschiedliche Entwicklungen. Einhergehend mit einer äußerst niedrigen Arbeitslosenrate liegt die Kerninflationsrate in den

¹ Zu einem ähnlichen Schluss kommt die OECD (vgl. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2018).

² In einer weltweiten Befragung des ifo Instituts gab eine deutliche Mehrheit der befragten Experten an, dass die US-Handelspolitik einen negativen Einfluss auf das eigene Land haben wird (vgl. Boumans und Krolage 2018).

Abb. 1.1
Indikatoren zur realwirtschaftlichen Entwicklung in der Welt



^a Veränderung gegenüber dem Vorquartal. ^b Verhältnis der Bruttoanlageinvestitionen zum Bruttoinlandsprodukt; verfügbar bis 2017Q4.
Quelle: Eurostat; CPB Netherlands Bureau of Policy Analysis; OECD; Internationaler Währungsfonds; Berechnungen des ifo Instituts.

USA leicht unterhalb des Inflationsziels der US-amerikanischen Notenbank von 2%. In Großbritannien befindet sie sich noch deutlich über dem Zweiprozentziel der britischen Notenbank und ist seit Anfang dieses Jahres wieder rückläufig. Das zwischenzeitliche Hoch war eine Folge der starken Abwertung des Pfunds nach dem Ausgang des Brexit-Votums. Im Euroraum verharrt die Kerninflationsrate seit Mitte letzten Jahres trotz zunehmender Kapazitätsauslastung bei wenig über 1%. In Brasilien liegt der bereinigte Preisauftrieb als Folge der Rezession in den Jahren 2015 und 2016 auf einem historisch niedrigen Niveau. Historisch hoch ist dagegen die Kerninflationsrate in der Türkei, die sich aus der starken Abwertung der türkischen Lira ergeben hat.

Mit Ausnahme der USA ist die weltweite Geldpolitik insgesamt noch expansiv ausgerichtet. Im Euroraum, in Großbritannien und Japan befinden sich die Leitzinsen auf einem sehr niedrigen Niveau. Gleichzeitig führen die Wertpapierankaufprogramme der Notenbanken des Euroraums und Japans zu einer weiteren Erhöhung der Zentralbankgeldmenge. Die Geldpolitik in China wird dagegen moderat gestrafft, um ein stabiles Liquiditäts- und Kreditwachstum zu gewährleisten. Angesichts der jüngsten fiskalischen Impulse in den USA sowie der Inflationsentwicklung setzt die Federal

Reserve die Rücknahme der akkommodierenden Geldpolitik fort. So befinden sich die Leitzinsen bereits bei knapp unter 2% und die Bilanzsumme soll schrittweise abgebaut werden durch geringere Reinvestitionen von fälligen Anleihen.

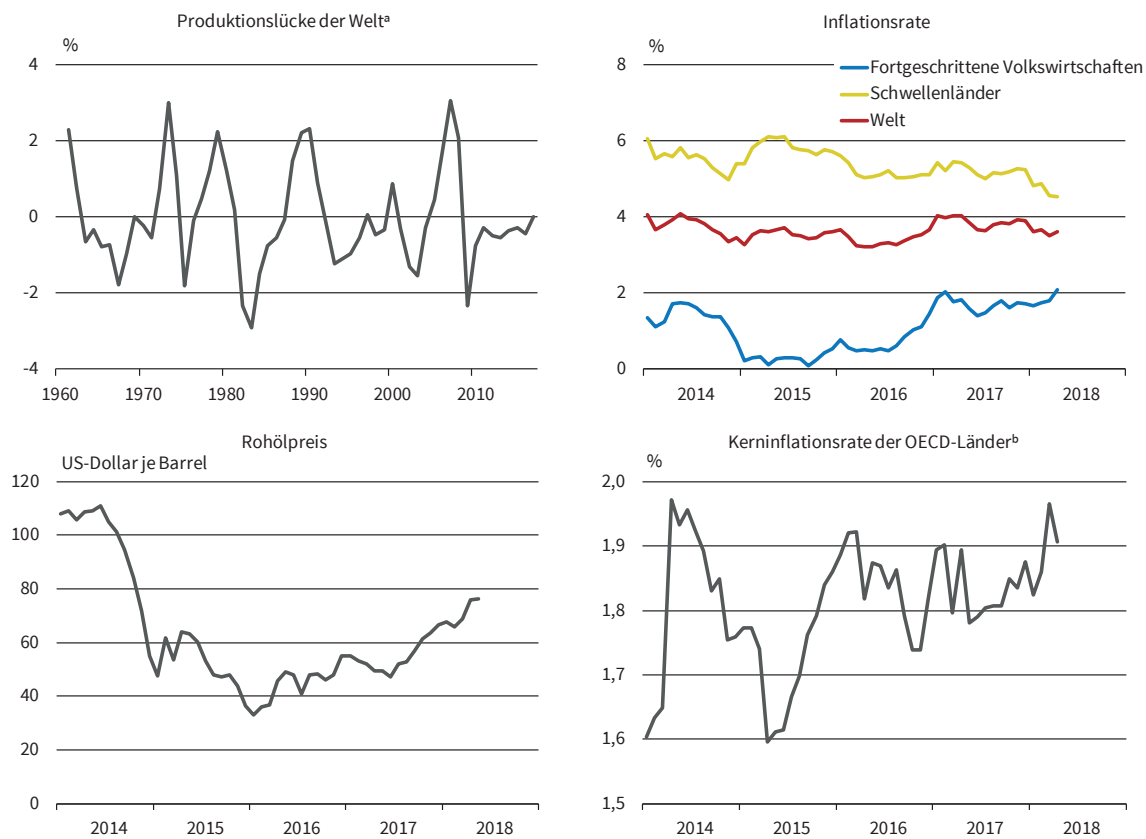
Die Finanzpolitik ist weltweit in der Tendenz expansiv. Dabei stechen insbesondere die USA heraus, wo umfassende Steuersenkungen zu Beginn des Jahres in Kraft getreten sind. Der finanzpolitische Kurs im Euroraum dürfte ebenfalls gelockert werden, nachdem er im vergangenen Jahr leicht negativ wirkte. Auch die Finanzpolitik in China bleibt weiterhin unterstützend, da die chinesische Regierung Steuererleichterungen für Unternehmen und eine Erhöhung des steuerfreien Einkommens von Privatpersonen angekündigt hat. In anderen Schwellenländern sind keine größeren positiven fiskalischen Impulse zu erwarten, da die öffentliche Verschuldung dort in den vergangenen Jahren rapide angestiegen ist.

1.2. AUSBLICK

Im Sommerhalbjahr 2018 dürfte die Weltwirtschaft wieder an der Dynamik des vierten Quartals 2017 anknüpfen und damit etwas stärker zulegen als im ersten Quar-

Abb. 1.2

Indikatoren zur Preisentwicklung in der Welt



^a 1961 bis 2017. Berechnung mit Hilfe eines Hodrick-Prescott-Filters (Glättungsparameter 100). 2017: Prognose des ifo Instituts.

^b In Abgrenzung der OECD (ohne Lebensmittel und Energie).

Quelle: Weltbank; Internationaler Währungsfonds; Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut; OECD; Berechnungen des ifo Instituts.

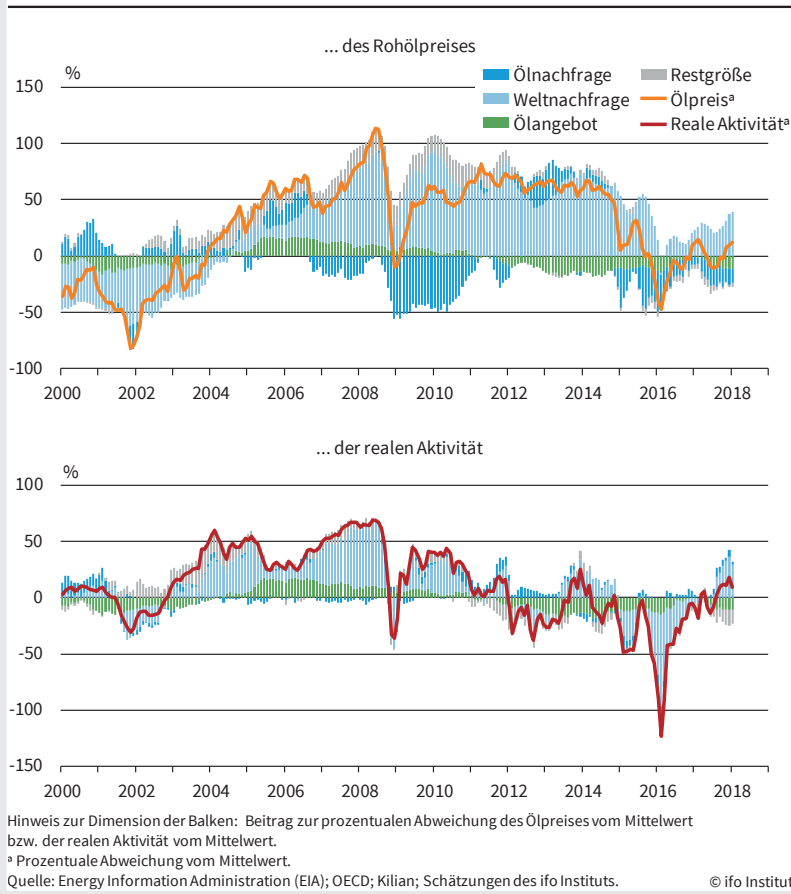
© ifo Institut

Zur Entwicklung des Rohölpreises

Der Rohölpreis hat sich in den vergangenen anderthalb Jahren mehr als verdreifacht; er stieg von 26 US-Dollar pro Barrel Anfang 2016 auf derzeit knapp 80 US-Dollar (vgl. linkes unteres Panel in Abb. 1.2). Eine derartige Preiserhöhung kann für die Weltkonjunktur erhebliche Auswirkungen haben, die aber maßgeblich von den Ursachen des Ölpreisanstiegs abhängen. Einerseits kann der Ölpreis steigen, weil die Ölfördermenge reduziert wurde (Ölangebotseffekt) oder die Ölnachfrage spekulationsbedingt, etwa infolge pessimistischerer Erwartungen oder gestiegener Unsicherheit, zunahm (Ölnachfrageeffekt). Beide Kanäle dürften die weltwirtschaftliche Produktion dämpfen. Andererseits kann der Ölpreisanstieg Ausdruck einer lebhaften Expansion der Weltkonjunktur sein, die den Energiebedarf und die allgemeine Nachfrage nach Rohstoffen steigen lässt (Weltnachfrageeffekt).

Die Bedeutung dieser drei Kanäle für den Ölpreisanstieg wird im Folgenden mit Hilfe eines strukturellen Zeitreihenmodells (vgl. Kilian und Murphy 2014 und Güntner 2014) untersucht. Abbildung 1.3 zeigt die prozentualen Beiträge der drei Kanäle zur Abweichung des Rohölpreises (oberes Panel) und der realen Aktivität (unteres Panel) vom jeweiligen Mittelwert seit dem Jahr 2000. Demnach war der Haupttreiber des jüngsten Ölpreisanstiegs die stark expandierende Weltkonjunktur. Die Wiederbelebung der weltweiten wirtschaftlichen Aktivität seit Mitte 2016 hat zu einer steigenden Nachfrage nach Industrierohstoffen geführt, was unter anderem den Preis von Rohöl nach oben drückte. Dagegen wirkte das Ölangebot in den vergangenen zwei Jahren kaum preistreibend. Bis September 2017 dämpfte die geförderte Rohölmengende den Ölpreis sogar, seitdem übt sie einen leichten Aufwärtsdruck auf die Preise aus. Die ölmarktspezifische Nachfrage wirkte seit Mitte 2016 immer ölpreissenkend. Die Erwartungen waren also eher optimistisch und die Unsicherheit niedrig, so dass Öl nicht verstärkt gelagert wurde. Allerdings nahm dieser dämpfende Effekt der spezifischen Ölnachfrage über die Zeit ab. Hierzu dürften einerseits die politischen Unruhen in Venezuela und andererseits die im November 2016 beschlossene Kooperationsvereinbarung zwischen den OPEC- und einigen Nicht-OPEC-Staaten zur Kürzung der Ölfördermenge sowie die Frage, inwiefern die geringere Ölförderung durch die USA kompensiert werden kann, beigetragen haben.

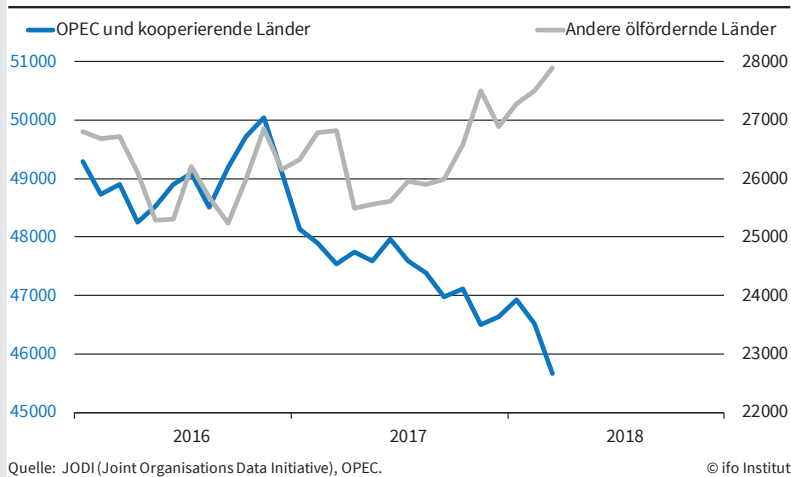
Abb. 1.3
Beiträge der drei Kanäle für die Entwicklung ...



Dementsprechend wird der Anstieg der realen Aktivität von Februar 2016 bis Januar 2018 vor allem durch die Entwicklung der Weltnachfrage erklärt. Insbesondere in der zweiten Hälfte des Jahres 2017 wurden die Impulse einer erstarrenden Weltkonjunktur zunehmend positiv, so dass die Aktivität nun deutlich über ihrem Mittelwert liegt. Aber auch die Ölmartktspezifische Nachfrage sorgte für positive Impulse wenn auch im geringeren Umfang. Dagegen trugen die Schwankungen des Ölangebots in den vergangenen Monaten negativ zur realen Aktivität bei.

Die bisherige Analyse endet im Januar 2018, da für die Öllagerbestände keine aktuelleren Daten verfügbar sind. Zwischen Januar und März 2018 kam es zu einem weiteren Rückgang der Ölförderung in den OPEC-Ländern und den kooperierenden Nicht-OPEC-Ländern (vgl. Abb. 1.4). Allerdings wurde dieser Rückgang zum Teil von anderen ölfördernden Ländern, allen voran den USA, kompensiert. Daher ist davon auszugehen, dass die anhaltenden politischen Unruhen in Venezuela und die angespannten Beziehungen zwischen den USA und dem Iran die weltweite Ölförderung auch in den kommenden Monaten nur bedingt dämpfen werden. Weitere potenzielle Rohölpreisanstiege dürften vor allem

Abb. 1.4
Ölfördermengen
Tausend Barrel / Tag

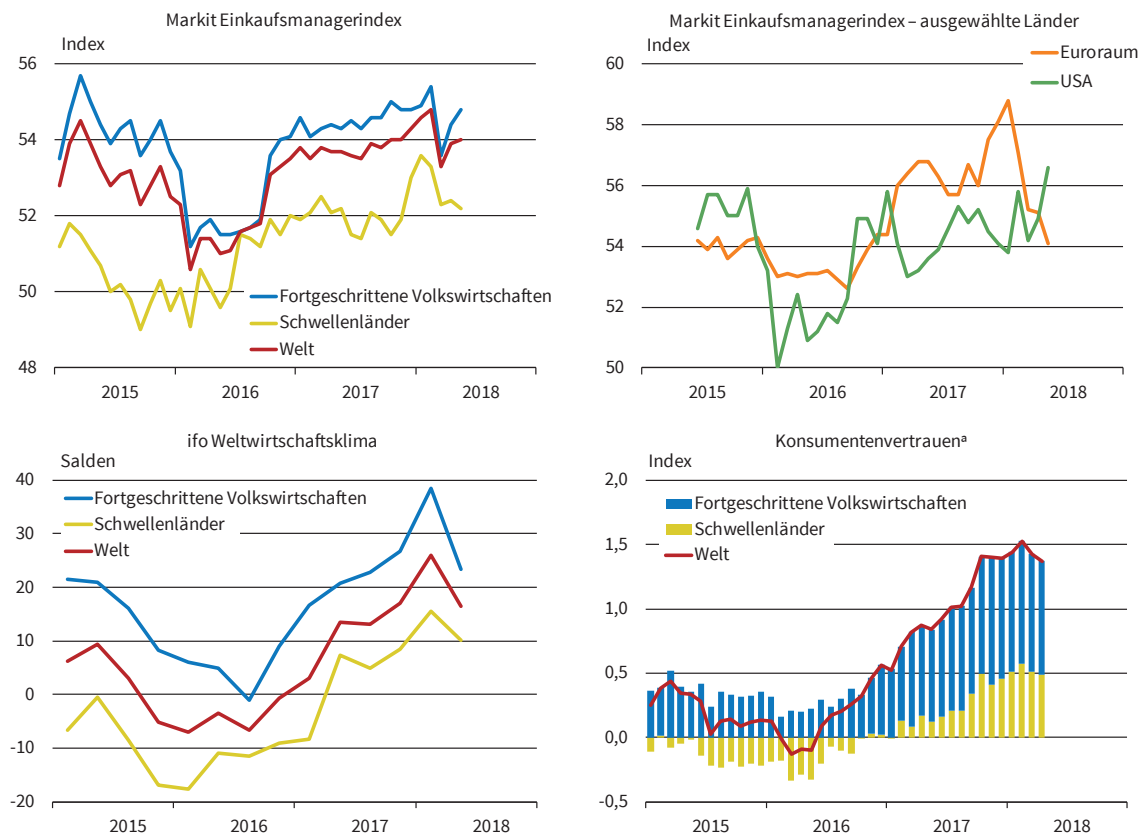


durch die Entwicklung der Weltkonjunktur verursacht werden und nur zu einem geringeren Anteil durch Beschränkungen des Ölangebots.

Insgesamt ist somit der Rohölpreisanstieg bis Anfang des laufenden Jahres vor allem auf die gute weltweite konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen und nicht auf einen Rückgang der Ölfördermenge. Auch bis Mitte des laufenden Jahres dürften die im Rahmen des Kooperationsvertrags festgelegten Produktionseinschränkungen sowie der Iran-USA-Konflikt aufgrund der verstärkten Ölförderung in anderen Ländern nur einen moderaten Effekt auf den Ölpreis haben.

Abb. 1.5

Frühindikatoren für die Gesamtwirtschaft



^a Fortgeschrittene Volkswirtschaften und Schwellenländer sind als Anteile am Gesamtindex dargestellt. Die Abgrenzungen sind gemäß der Definition des ifo Instituts. Gewichtungen basieren auf dem Bruttoinlandsprodukt des Vorjahres.
Quelle: ifo World Economic Survey (WES); IHS Markit; nationale Statistiken; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

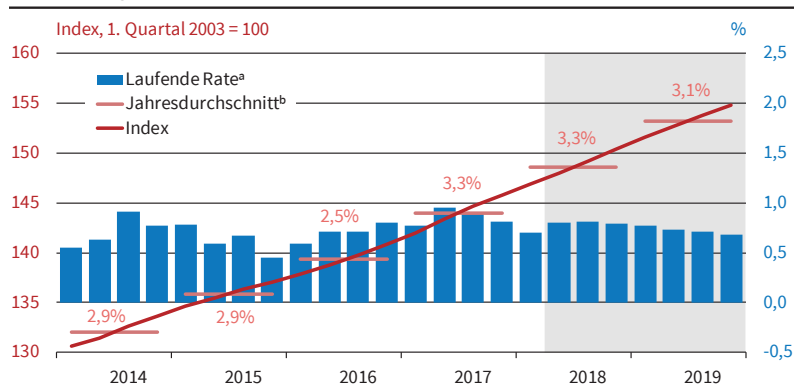
tal 2018, das aufgrund von Sonderfaktoren vorübergehend schwächer ausfiel. Darauf deutet die Mehrzahl der weltweiten Stimmungsindikatoren hin. Zwar verschlechterte sich das ifo Weltwirtschaftsklima im zweiten Quartal (vgl. Abb. 1.5 links unten); die Beurteilung der Lage ist aber in etwa unverändert gegenüber dem Vorquartal und noch deutlich über der Lageeinschätzung im Schlussquartal 2017.

Die Erwartungen der Experten verschlechtern sich vor allem in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften und im geringeren Maße auch in den Schwellen- und Entwicklungsländern. Dagegen hat der weltweite Einkaufsmanagerindex im April und Mai deutlich angezogen, nach einer starken Stimmungs-eintrübung im März, die wohl im Zusammenhang mit den geopolitischen Spannungen und den handelspolitischen Auseinandersetzungen gestanden haben dürfte (vgl. Abb. 1.5 links oben). Der jüngste Anstieg ist dabei auf eine verbesserte

Stimmung in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften zurückzuführen. Innerhalb der fortgeschrittenen Volkswirtschaften revidierten die USA ihre Erwartungen deutlich nach oben, während der Euroraum diese nach unten anpasste (vgl. Abb. 1.5 rechts oben). Sektorale betrachtet sind es die Unternehmen im Dienstleistungssektor, die deutlich optimistischer wurden,

Abb. 1.6

Reales Bruttoinlandsprodukt in der Welt
Saisonbereinigter Verlauf



^a Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %.

^b Zahlenangaben: Veränderung gegenüber dem Vorjahr.

Quelle: Eurostat; OECD; Internationaler Währungsfonds; Berechnungen des ifo Instituts; ab 2. Quartal 2018: Prognose des ifo Instituts.

© ifo Institut

Tab. 1.1

Reales Bruttoinlandsprodukt und Verbraucherpreise in der Welt

	Gewicht in % ^a	Bruttoinlandsprodukt				Verbraucherpreise			
		Veränderungen gegenüber Vorjahr in %							
		2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Fortgeschrittene Volkswirtschaften	69,3	1,6	2,3	2,2	2,0	0,8	1,8	2,1	2,0
USA	29,9	1,5	2,3	2,7	2,4	1,3	2,1	2,6	2,3
Euroraum	19,2	1,8	2,6	2,1	1,8	0,2	1,5	1,8	1,9
Japan	7,9	1,0	1,7	1,0	1,2	-0,1	0,5	0,8	1,3
Vereinigtes Königreich	4,3	1,9	1,8	1,2	1,4	0,6	2,7	2,6	2,2
Kanada	2,5	1,4	3,0	1,9	2,0	1,4	1,6	2,3	2,1
Südkorea	2,3	2,9	3,1	2,8	2,7	1,0	1,9	1,6	2,0
Schweiz	1,1	1,4	1,1	2,1	1,7	-0,4	0,5	0,8	1,0
Schweden	0,8	3,0	2,5	2,7	2,0	1,0	1,8	1,6	2,0
Norwegen	0,6	1,0	2,0	1,8	1,9	3,6	1,9	1,9	1,8
Dänemark	0,5	2,0	2,2	1,4	1,8	0,3	1,1	1,0	1,6
Tschechien	0,3	2,5	4,6	3,2	3,2	0,6	2,4	2,0	1,8
Schwellenländer	30,7	4,9	5,6	5,5	5,4	3,6	2,8	3,0	3,1
China	18,0	6,7	6,9	6,5	6,2	2,0	1,6	1,9	2,0
Indien	3,7	7,8	6,3	7,5	7,4	4,9	3,3	4,8	4,7
Brasilien	2,9	-3,5	1,0	2,0	2,9	8,7	3,4	3,4	4,1
Russland	2,1	-0,2	1,0	1,5	2,0	7,0	3,7	3,5	4,0
Mexiko	1,7	2,6	2,3	2,6	2,6	2,8	6,0	4,4	3,3
Türkei	1,4	3,2	7,4	5,9	3,7	7,8	11,1	11,4	10,4
Polen	0,8	3,0	4,7	4,7	3,6	-0,2	1,6	1,3	2,5
Ungarn	0,2	2,1	4,2	4,2	3,2	0,4	2,4	2,3	3,0
Welt	100,0	2,5	3,3	3,3	3,1	1,7	2,1	2,4	2,4
<i>nachrichtlich:</i>									
Welthandel, real ^b		1,5	4,6	4,7	4,1				
Annahmen									
Ölpreis \$/Barrel (Brent)		43,6	54,3	72,8	76,1				
Wechselkurs \$/€		1,1	1,13	1,19	1,18				

^a Gewichtet mit dem Bruttoinlandsprodukt von 2016 in US-Dollar. ^b Welthandel von Waren in Abgrenzung von CPB.

Quelle: Eurostat; OECD; IWF; CPB; Berechnungen des ifo Instituts; 2018 bis 2019: Prognose des ifo Instituts.

während im Verarbeitenden Gewerbe keine Aufwärtstendenz zu beobachten war. Dagegen ist das Konsumentenvertrauen weltweit auf einem außergewöhnlich hohen Niveau (vgl. Abb. 1.5 rechts unten).

Der Aufschwung dürfte sich im weiteren Verlauf fortsetzen; die Dynamik der weltweiten gesamtwirtschaftlichen Produktion wird aber wohl etwas moderater als im vergangenen Jahr ausfallen. Das liegt zum einen daran, dass in einer Reihe von fortgeschrit-

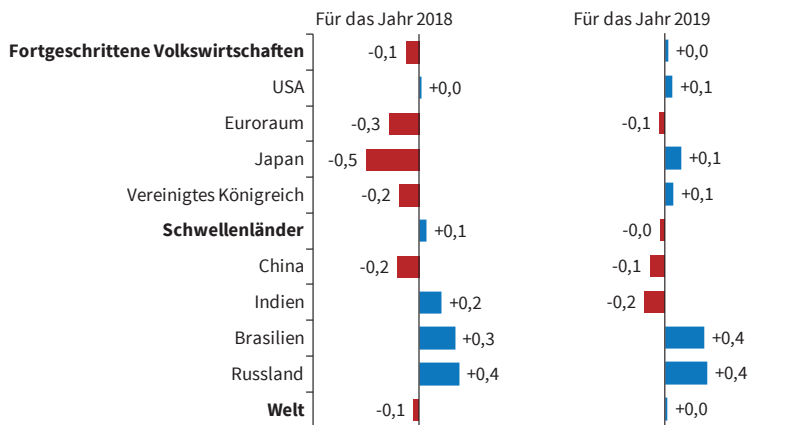
tenen Volkswirtschaften die Produktionskapazitäten allmählich überausgelastet sind. Zum anderen dürfte die restriktivere Geldpolitik in China, die mit strikteren Kreditvergabestandards einhergeht, die wirtschaftliche Expansion moderat dämpfen. Stärkere positive Impulse, insbesondere im laufenden Jahr, gehen von der US-amerikanischen Steuerreform aus, die insbesondere die Investitionen in den USA und in einem geringeren Maße auch den Kon-

sum der privaten US-Haushalte stimulieren dürfte (vgl. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2018; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2018; Wollmershäuser et al. 2018.). Diese Steuerpolitik sowie die sich abzeichnende Verschärfung protektionistischer Maßnahmen durch die US-Regierung dürften allerdings auch dazu beitragen, dass sich die Investitionstätigkeit insbesondere in Europa abschwächen wird, da multinationale Unternehmen ihre globalen Produktionsketten überdenken werden und Teile ihrer Produk-

Abb. 1.7

Revision der Prognose der Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts

Differenz zur ifo Konjunkturprognose Frühjahr 2018; in Prozentpunkten



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 1.8

Frühindikatoren des internationalen Warenverkehrs



tion in die USA verlegen dürften.³ Dagegen werden in Indien insbesondere die privaten Investitionen dynamisch zulegen aufgrund des im vergangenen Jahr deutlich vereinfachten Umsatzsteuersystems; das alte System hatte dazu geführt, dass der Warentransport zwischen den Bundesstaaten äußerst bürokratisch ablief. Zu guter Letzt werden die gestiegenen Rohölpreise in den ölexportierenden Ländern voraussichtlich für eine lebhaftere Dynamik sorgen. Da die Ölpreisanstiege bis Januar 2018 hauptsächlich nachfrageseitig bedingt waren, sind nur geringe negative Auswirkungen auf die ölimportierenden Länder zu erwarten.

Alles in allem wird das Bruttoinlandsprodukt der Welt in diesem und im kommenden Jahr mit 3,3% bzw. 3,1% voraussichtlich etwas schwächer zunehmen als im Jahr 2017 (vgl. Abb. 1.6 und Tab. 1.1). Im Vergleich zur Frühjahrsprognose 2018 wurden die Zuwachsraten in vielen Regionen für dieses Jahr um insgesamt 0,1 Prozentpunkte nach unten revidiert; die Prognosen für die beiden ölexportierenden Länder Brasilien und Russland wurden hingegen angehoben (vgl. Abb. 1.7).

Die Inflationsrate wird in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften im laufenden und kommenden Jahr voraussichtlich bei etwa 2% liegen. Das ist einerseits eine Folge des relativ starken Anstiegs der Energiepreise seit Mitte 2017. Andererseits wird die zunehmende Auslastung der Kapazitäten im Verlauf des Prognosezeitraums wohl zu einem stärkeren Preisdruck führen. Im Ländervergleich dürften die Inflationsraten allerdings sehr unterschiedlich sein. So kam es in den USA im Winterhalbjahr 2017/2018 zu relativ hohen Lohnsteigerungen, die sich sukzessive in den Verbraucherpreisen niederschlagen dürften. In Großbritannien laufen die preissteigernden Effekte der Abwertung des Pfunds nach dem Brexit-Votum nur zögerlich aus. In

³ In einer weltweiten Befragung des ifo Instituts erwarten Experten aus den EU-Ländern, dass die europäischen Investitionen zurückgehen werden und es zu einer Verlagerung von geistigem Eigentum und von Firmensitzen in die USA kommen wird (vgl. Boumans und Krolage 2018).

den Schwellenländern dürfte die Inflation bei etwa 3% im Prognosezeitraum liegen. Hier sticht insbesondere die Türkei heraus, deren Inflation weiterhin wohl deutlich über 10% liegen wird.

Der Welthandel dürfte im zweiten Quartal 2018 immer noch sehr dynamisch, aber dennoch mit einer niedrigeren Rate als im Quartal zuvor expandieren. Darauf deutet der Rückgang wichtiger Frühindikatoren des internationalen Warenverkehrs hin (vgl. Abb. 1.8). So gingen der RWI/ISL-Containerumschlag-Index und die Welthandelserwartungen des ifo World

Economic Survey zuletzt deutlich zurück. Im Sommerhalbjahr 2018 wird der Weltwarenhandel mit laufenden Raten von voraussichtlich jeweils 1,1% zulegen, im weiteren Verlauf des Prognosezeitraums dürften die Raten, im Einklang mit der Dynamik der Weltproduktion, leicht abnehmen. Insgesamt wird der internationale Handel in diesem Jahr preisbereinigt um 4,7% und im kommenden Jahr um 4,1% steigen. Die Elastizität des Welthandels, definiert als Verhältnis von Welthandel zur gesamtwirtschaftlichen Weltproduktion, liegt im kommenden Jahr etwas niedriger als im laufenden Jahr. Dazu dürfte nicht zuletzt eine zunehmende Verlagerung der weltweiten Produktion in die USA in Folge der US-Handels- und Steuerpolitik beitragen.

1.3. RISIKEN

Die Abwärtsrisiken für die weltwirtschaftliche Entwicklung haben sich im Vergleich zur Frühjahrsprognose deutlich erhöht. Ab Juni 2018 erheben die USA Zölle in Höhe von 25% auf Stahl- und 10% auf Aluminiumimporte aus Kanada, Mexiko und der Europäischen Union. Zwar sind die langfristigen Effekte dieser Zölle insgesamt relativ gering (vgl. Tab. 1.2 und ifo Institut 2018). Allerdings überprüfen die USA derzeit, ob darüber hinaus Zölle auf die Einfuhr von Kraftfahrzeugen erhoben werden sollen. Insgesamt ergäben sich dann Einbußen beim BIP, die um ein Vielfaches höher wären. Gleichzeitig kündigen die EU und China Strafzölle an. Eine weitere Ausweitung von Handelsbarrieren ist dadurch zu einem nicht mehr zu vernachlässigbaren Risiko gewor-

Tab. 1.2
Effekte der unilateralen US-Zölle

	Stahl, Alu		Stahl, Alu und Autos	
	Mrd Euro	% des BIP	Mrd Euro	% des BIP
EU 28	-0,5	0,0	-9,0	-0,1
Kanada	-2,9	-0,2	-6,1	-0,4
Mexiko	-1,0	-0,1	-4,7	-0,5
USA	2,9	0,0	8,6	0,1

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

den und könnte zu einem Einbruch des Welthandels führen.

Sollte die Inflation in den USA schneller anziehen und es somit zu stärkeren kontraktiven Maßnahmen seitens der US-amerikanischen Notenbank als derzeit erwartet kommen, so könnte es zu Kapitalabflüssen aus vielen Schwellenländern kommen mit einer entsprechenden Wechselkursabwertung. Viele dieser Länder halten einen Teil ihrer Verschuldung in US-Dollar, so dass sich die Zinszahlungen und damit die Verschuldung des öffentlichen oder privaten Sektors beträchtlich erhöhen und die positive Investitionsdynamik stoppen würde. Einige dieser Länder sind bereits hoch verschuldet, so dass Zahlungsausfälle und Finanzmarkturbulenzen wahrscheinlicher werden.

Die Ölpreisanstiege bis Anfang des laufenden Jahres waren im Wesentlichen nachfrageseitig induziert. Seitdem dürften die Verwerfungen zwischen den USA und dem Iran den Ölpreis angebotsseitig erhöht haben, was wohl einen dämpfenden Einfluss auf die Weltwirtschaft haben wird. Sollte der Druck der US-Regierung auf die EU so groß werden, dass auch die EU das Atomabkommen aufkündigt, so dürften der Ölpreis weiter steigen und die Expansion der Weltproduktion belasten.

Die Risiken im Euroraum werden im folgenden Abschnitt diskutiert.

2. Lage und Prognose der Wirtschaft im Euroraum

2.1. KONJUNKTUR IM EURORAUM VERLIERT AN FAHRT

Nach einer Hochphase im vergangenen Jahr verlor die Konjunktur im Euroraum zu Beginn dieses Jahres an Fahrt. Mit einem Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts von 0,4% im ersten Quartal 2018 gegenüber dem Vorquartal schwächte sich die Expansion im Vergleich zu den starken Zuwachsraten von jeweils 0,7% in den vier Quartalen des Jahres 2017 merklich ab. Der Konsum trug dabei mit 0,3 Prozentpunkten am meisten zur Expansion bei. Dagegen ging der Schub durch die privaten Investitionen und den Außenhandel deutlich zurück (Wachstumsbeiträge von 0,1 bzw. – 0,1 Prozentpunkte, nach 0,3 bzw. 0,4 Prozentpunkten im vierten Quartal 2017). Sie waren im vergangenen Jahr die Haupttreiber der guten Konjunktur.

Unter den fünf größten Volkswirtschaften des Euroraums waren insbesondere Deutschland, Frankreich und die Niederlande von der Verlangsamung der wirtschaftlichen Aktivität betroffen. Der Zuwachs des realen Bruttoinlandsprodukts schwächte sich am stärksten in Frankreich ab, von 0,7% im vierten Quartal 2017 auf 0,2% im ersten Quartal 2018. In Deutschland verlangsamte sich die Expansion im selben Zeitraum von 0,6% auf 0,3%; in den Niederlanden von 0,7% auf 0,5%. In Italien fiel der Rückgang nur moderat aus (von 0,4% auf 0,3%), während die spanische Wirtschaft im Vorquartalsvergleich mit 0,7% unverändert stark zulegen.

Die Verlangsamung der Expansion im ersten Quartal im Euroraum (und insbesondere in Frankreich und Deutschland) kam durch ein Zusammenspiel von unterschiedlichen Faktoren zustande. Auf der Angebotsseite geht der Rückgang der Wirtschaftsleistung im ersten Quartal mit zunehmenden Kapazitätsbeschränkungen einher. Nach Unternehmensbefragungen der Europäischen Kommission im Verarbeitenden Gewerbe haben vor allem deutsche und französische Unternehmen seit 2017 zunehmend angegeben, dass ihre Produktionstätigkeit durch einen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften und technischen Kapazitäten negativ beeinträchtigt wurde. Diese Knappheiten spiegeln sich nach denselben Befragungen auch in hohen Kapazitätsauslastungen, vollen Auftragsbüchern und temporär leeren Lagern von Ausrüstungsgüterherstellern wider. Unternehmen hatten somit zum Teil kurzfristig Schwierigkeiten, ihre Produktion weiter entsprechend der hohen Nachfrage auszuweiten. Dies trug wohl zu einer geringeren Expansion von Investitionen und Exporten im ersten Quartal 2018 bei.

Dass die Produktionskapazitäten trotz dieser Engpässe nicht ausgeweitet wurden, muss aber wohl auch als erste Folge der US-amerikanischen Wirtschaftspo-

litik unter Präsident Trump zu sehen sein. Die Einführung von Importzöllen auf Aluminium- und Stahlprodukte aus der EU, die Androhung einer Ausweitung der Importzölle auf andere Waren aus der EU, sowie das Inkrafttreten der Unternehmenssteuerreform in den Vereinigten Staaten könnte europäische Unternehmen dazu veranlassen, ihre globalen Produktionsketten zu überdenken und Planungen im Hinblick auf eine Verlagerung von Teilen ihrer Produktion in die Vereinigten Staaten voranzutreiben. Dies dürfte insbesondere die Investitionstätigkeit im Euroraum belastet haben, aber auch den Rückgang der Ausfuhren erklären.

Zunehmend belastend für die europäischen Exporteure dürfte sich auch die Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar im vergangenen Jahr um 15% (Januar 2018 gegenüber Januar 2017) ausgewirkt haben. Schließlich hat wohl auch eine Reihe von Sondereffekten zu einer schwächeren Expansion im ersten Quartal geführt. Dazu zählen ungünstige Wettereinfüsse, der Ausbruch einer europaweiten Grippewelle, streikbedingte Arbeitsniederlegungen sowie eine ungewöhnlich hohe Anzahl an Ferientagen in einigen Regionen Deutschlands.

In Folge der guten wirtschaftlichen Entwicklung im vergangenen Jahr hat sich auch die Lage auf dem Arbeitsmarkt im Euroraum kontinuierlich verbessert. Die Beschäftigung erreichte im Jahr 2017 Zuwächse von durchschnittlich 0,4% gegenüber dem Vorquartal. Im April lag die Arbeitslosenquote bei 8,5%, im Vergleich zu 9,2% im Vorjahr. Allerdings bestehen weiterhin große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Nach Griechenland mit über 20% gibt es relativ zur Anzahl der Erwerbspersonen in Spanien und Italien die meisten registrierten Arbeitslosen (15,9% bzw. 11,2%). Während die Arbeitslosenquote in Spanien zuletzt weiter gesunken ist, blieb die Lage in Italien seit April 2017 nahezu unverändert. Mit 3,4% und 3,9% fällt die Arbeitslosenquote unter den großen Ländern des Euroraums in Deutschland und den Niederlanden am niedrigsten aus.

Der Preisauftrieb im Euroraum hat seit Beginn des Jahres 2017 abgenommen. Die Inflationsrate verringerte sich von 1,8% im ersten Quartal 2017 auf 1,3% im ersten Quartal 2018. Diese Entwicklung ist maßgeblich von Energiepreisen getrieben. Die um Energiepreiseffekte bereinigte Kerninflationsrate stieg zunächst von 0,8% im ersten Quartal 2017 auf 1,3% im dritten Quartal an, bevor sie sich nach einer leichten Abschwächung im vierten Quartal (1,1%) auf 1,2% im ersten Quartal 2018 erhöhte. Beim Tempo der Preissteigerung gibt es nach wie vor größere Unterschiede zwischen den großen Mitgliedstaaten des Euroraums. Im Jahr 2017 lagen Deutschland und Spanien mit 1,8% und 1,7% bereits nahe am Inflationsziel der EZB von etwas unter 2%. In Frankreich, Italien und den Niederlanden war der Preisauftrieb mit jeweils 1,2%, 1,2% und 1,3% vergleichsweise niedrig. Eine Entwicklung, die diese Divergenz verringern könnte,

zeichnet sich in Frankreich ab. Dort legte die Kerninflationsrate in Folge der konjunkturellen Dynamik von 0,4% im ersten Quartal 2017 auf 1,2% im ersten Quartal 2018 deutlich zu.

2.2. FINANZIERUNGSBEDINGUNGEN WEITERHIN SEHR GÜNSTIG

Die EZB führt seit Januar 2018 ihr erweitertes Programm zum Ankauf von Vermögenswerten (Asset Purchase Program, APP) mit einem monatlichen Volumen von 30 Mrd. Euro fort. Insgesamt stellte die EZB den Geschäftsbanken im APP nunmehr Zentralbankgeld in Höhe von 2 431 Mrd. Euro (Stand: Ende Mai) zur Verfügung. Die EZB beließ den Hauptrefinanzierungssatz seit März 2016 unverändert bei 0%, die Spitzenrefinanzierungsfazilität bei 0,25% und den Einlagesatz bei – 0,4%.

Mit dem anhaltenden Liquiditätsüberschuss des Bankensystems blieben die Geldmarktzinsen für Tagesgeld (EONIA) und Dreimonatsgeld (EURIBOR) unter – 0,3% und somit nahe dem Einlagesatz (vgl. Abb. 2.1). Die Kapitalmarktzinsen stabilisierten sich weiter auf niedrigem, leicht positivem Niveau und lagen im Mai für zehnjährige Anleihen von Staaten höchster Bonität (AAA) wieder etwas höher bei 0,5%. Die Zinsen für Unternehmensanleihen mittlerer Bonität (BBB) stiegen auf 2,1%.

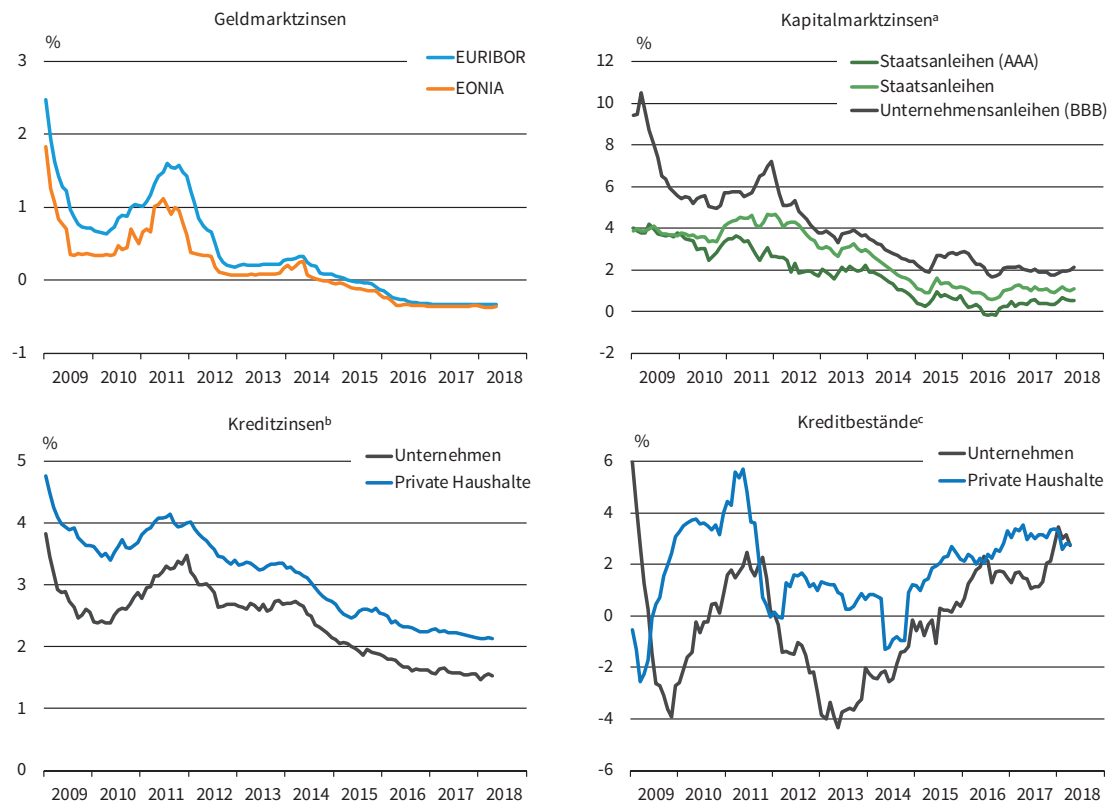
Die durchschnittlichen Zinsen für neuvergebene Kredite an Unternehmen und Immobilienkredite haben sich bei ca. 1,5% bzw. 2,1% (Mai) stabilisiert. Das ausstehende Volumen an Immobilienkrediten legte mit annualisierten Verlaufsdaten von 2,7% weiterhin zu, Unternehmenskredite expandierten mit 2,8%.

Insgesamt sind die Finanzierungsbedingungen im Euroraum weiterhin sehr günstig. Insbesondere die Kreditvergabebereitschaft der Banken hat sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich verbessert. Nach der jüngsten Befragung von Banken im Rahmen des *Bank Lending Survey* verbesserten sich die Finanzierungsbedingungen sowohl für Unternehmens- als auch für Immobilienkredite im ersten Quartal 2018. Höherer Wettbewerbsdruck und eine verbesserte Risikoeinschätzung der Banken trugen zu dieser Lockerung bei. Zudem berichteten kleine und mittlere Unternehmen in der jüngsten SAFE-Umfrage (*Survey on the Access to Finance of Enterprises*) vom Frühjahr 2018 einen verbesserten Zugang zu Möglichkeiten der Fremdfinanzierung.

Im Prognosezeitraum wird die EZB ihren Expansionskurs allmählich etwas straffen. Während die Leitzinsen bis Ende 2019 auf dem derzeitigen Niveau bleiben dürften, wird das Volumen der Wertpapierkäufe von derzeit monatlich durchschnittlich 30 Mrd. Euro im letzten Quartal 2018 auf 15 Mrd. Euro monatlich zurückgeführt. Anfang 2019 werden die Anleihekäufe auf null reduziert sein (vgl. Abschnitt 5.3). Vor diesem Hintergrund dürften im Prognosezeitraum die Kapital-

Abb. 2.1

Zur monetären Lage im Euroraum



^a Unternehmensanleihen = Zinsen für Anleihen von Unternehmen mit mittlerer (BBB) Bonität und einer Restlaufzeit von zehn Jahren. Staatsanleihen = durchschnittliche Zinsen für Staatsanleihen von allen Ländern des Euroraums bzw. von Ländern mit höchster Bonität (AAA); Restlaufzeit zehn Jahre; BIP-gewichtete Durchschnitte.
^b Durchschnittliche Zinsen für neuvergebene Kredite an Unternehmen (nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften) und private Haushalte (Immobilienkredite).
^c Kreditbestände der Unternehmen (nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften) und privaten Haushalte (Immobilienkredite) (gleitender Sechsmonatsdurchschnitt der Vormonatsveränderung in Prozent (annualisiert), saisonbereinigt).
 Quelle: Europäische Zentralbank; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

marktzinsen und in der Folge die Kreditzinsen allmählich wieder steigen.

2.3. FINANZPOLITIK ZUKÜNFTIG WIEDER EXPANSIVER

Seit der Eurokrise hat sich die durchschnittliche Neuverschuldung der Mitgliedstaaten des Euroraums kontinuierlich auf zuletzt 0,9% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt verringert. Während dieser Rückgang in den Jahren 2015 und 2016 größtenteils auf konjunkturell bedingte Mehreinnahmen und Minderausgaben zurückzuführen war, trug dazu im vergangenen Jahr zusätzlich ein restriktiver finanzpolitischer Kurs bei. So verbesserte sich der sogenannte strukturelle Finanzierungssaldo, also der um Konjunktoreffekte sowie um einmalige und sonstige befristete Maßnahmen⁴ bereinigte Finanzierungssaldo um 0,3 Prozentpunkte in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Allerdings trugen nicht alle Mitgliedstaaten gleichermaßen zur Konsolidierung bei. Während sich der strukturelle Finanzierungssaldo in Frankreich, Deutschland und Spanien etwas verbesserte, war die Finanzpo-

litik in Italien und den Niederlanden leicht expansiv ausgerichtet.

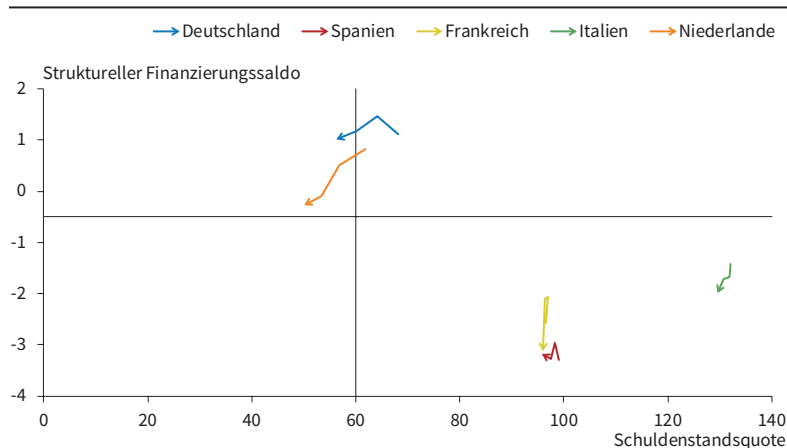
Im Prognosezeitraum dürfe der finanzpolitische Kurs im Euroraum wieder lockerer werden. Zwar ist eine Vielzahl von Ländern noch weit davon entfernt, die Regeln des europäischen Fiskalpaktes, insbesondere im Hinblick auf die Schuldenstandsquote (maximal 60% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) und das strukturelle Finanzierungsdefizit (maximal 0,5% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt), auch nur annähernd einzuhalten (vgl. Abb. 2.2).⁵ Allerdings zeigt die Erfahrung der vergangenen Jahre, dass diese Fiskalregeln – unter anderem auch aufgrund der wohlwollenden Haltung der EU-Kommission gegenüber Verstößen von Mitgliedsstaaten – wenig disziplinierende Wirkung entfalten. Nach jüngsten Schätzungen der EU-Kommission werden in diesem und nächsten Jahr nur sechs von 19 Mitgliedstaaten das Defizitziel erreichen. Im Schnitt über alle Länder wird sich das strukturelle Finanzierungsdefizit im Jahr 2018 wohl wieder leicht auf 0,8% des Bruttoinlandspro-

⁴ Dazu zählt die EU-Kommission z.B. Verkaufserlöse oder Aufwendungen zur Bankenrettung.

⁵ Während die Schuldenstandsquote in den Niederlanden im letzten Jahr erstmals wieder unter 60% lag und auch Deutschland mit 64% nicht mehr weit von dieser Grenze entfernt ist, kommen Frankreich und Spanien weiterhin auf knapp 100% und Italien auf 132%.

Abb. 2.2

Einhaltung europäischer Fiskalregeln (2016–2019)



Quelle: Europäische Kommission; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

dukts erhöhen (nach 0,6% im Jahr 2017 und 0,8% im Jahr 2016). Dabei dürfen sich insbesondere in den hoch verschuldeten Ländern die strukturellen Finanzierungsdefizite bis 2019 noch vergrößern und damit die Rückführung der Schuldenstandsquoten weiter verzögern.

Frankreichs Finanzpolitik dürfte im nächsten Jahr expansiv wirken. Der strukturelle Finanzierungssaldo wird sich nach Schätzungen der EU-Kommission von -0,1% in diesem Jahr auf -1,1% in Relation zum Bruttoinlands-

Zu den Auswirkungen der geplanten Maßnahmen der neuen italienischen Regierung auf den Staatshaushalt und die Schuldenstandsquote

Die neue italienische Regierungskoalition aus Lega und Fünf-Sterne-Bewegung haben Pläne für ein Paket von Politikmaßnahmen vorgestellt. Deren Umsetzung würden die Staatsfinanzen stark beeinträchtigen, sofern die Reformen nicht durch höhere Steuern oder niedrigere Staatsausgaben finanziert würden. Die drei wichtigsten Maßnahmen umfassen:

- Einführung eines zweistufigen Einkommensteuersystems für Haushalte und Unternehmen (mit Steuersätzen in Höhe von 15% und 20%) im kommenden Jahr,
- Einführung einer Grundsicherung in Höhe von 780 Euro für Haushalte mit niedrigem Einkommen,
- Reform des Rentensystems, die das Renteneintrittsalter senkt und den Bezug zur Lebenserwartung aufhebt.

Tabelle 2.1 fasst die mit diesen und weiteren Maßnahmen verbundenen Mehrausgaben und Mindereinnahmen für den italienischen Staat zusammen. Die Einkommensteuerreform dürfte die Steuereinnahmen im nächsten Jahr um 30 Mrd. Euro verringern. Die Spanne der Schätzungen für die Kosten der Einführung einer Grundsicherung reicht von 15 bis 30 Mrd. Euro pro Jahr. In der vorliegenden Analyse wird von einer Mehrbelastung in Höhe von 19 Mrd. Euro ausgegangen. Die Reform des Rentensystems würde die Staatsausgaben jährlich um etwa 13 Mrd. Euro erhöhen. Zudem plant die Regierung die Verbrauchssteuer auf Kraftstoffe abzuschaffen und zusätzliche, nicht näher spezifizierte, Investitionen zu tätigen. Alles in allem würde der Staatshaushalt durch die geplanten Maßnahmen wohl um 74 Mrd. Euro zusätzlich belastet werden.

Die Finanzierung dieser Maßnahmen wird von der neuen italienischen Regierung nur grob skizziert. Im Folgenden wird die vereinfachende Annahme getroffen, dass die Reformen nicht durch eine Verringerung anderer Staatsausgaben oder durch eine Erhöhung der

Tab. 2.1

Geschätzte Auswirkung der geplanten Maßnahmen der italienischen Regierung auf den Staatshaushalt im Jahr 2019

in Mrd. Euro

Senkung der Steuereinnahmen

Duales Einkommensteuersystem	30,0
Abschaffung der Verbrauchssteuer auf Kraftstoffe	6,0

Anstieg der Staatsausgaben

Grundsicherung	19,0
Flexibilisierung des Rentensystems	5,0
Reform des Rentensystems	8,0
Investitionen	6,0

Summe	74,0
in % des BIP	4,5

Finanzierungssaldo und Schuldenstandsquote im Jahr 2019, falls die geplanten Maßnahmen implementiert werden

Finanzierungssaldo (in Mrd. Euro)	- 105,5
Finanzierungssaldo (in % des BIP)	- 6,5
Schuldenstandsquote (in % des BIP)	134,8

Das geschätzte BIP im Jahr 2019 unterstellt eine Wachstumsprognose von +1,1% in den Jahren 2018 und 2019.

Quellen: DG ECFIN AMECO; Prognose des ifo Instituts.

Steuereinnahmen ausgeglichen, sondern über Neuverschuldung finanziert werden. Dies erlaubt eine erste Abschätzung des größtmöglichen negativen Effekts der Maßnahmen auf den staatlichen Finanzierungssaldo und die öffentliche Verschuldung.

In Relation zum Bruttoinlandsprodukt entspricht die Zusatzbelastung des öffentlichen Gesamthaushalts mit 74 Mrd. Euro im nächsten Jahr einem drastischen Anstieg des Finanzierungsdefizits von geschätzten 1,7% (ohne Umsetzung der Maßnahmen) auf 6,5% (mit Umsetzung der Maßnahmen). In der Folge würde sich die Schuldenstandsquote im Jahr 2019 von derzeit geschätzten 129,7% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt auf 134,8% erhöhen.

Diese einfache Kalkulation unterstellt einen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts von jeweils 1,1% im laufenden und im nächsten Jahr (Basisszenario). Falls die geplanten fiskalischen Maßnahmen eine expansive Wirkung entfalten, beispielsweise weil die Einführung der Grundsicherung und die Steuerreform Impulse für den privaten Konsum und die Investitionen entfalten oder durch Vorzieheffekte die inländische Nachfrage bereits im laufenden Jahr anregen, könnte der Anstieg des Bruttoinlandsprodukts höher ausfallen. Deshalb werden in einem optimistischen Szenario Zuwachsraten von 1,5% in diesem Jahr und 2,0% im nächsten Jahr angenommen. Auch in diesem Fall würde das Finanzierungsdefizit in Relation zum Bruttoinlandsprodukt im nächsten Jahr deutlich auf 6,4% ansteigen. Der Saldo würde also im Vergleich zum Basisszenario nur um 0,1 Prozentpunkte besser ausfallen. Die Staatsschuldenquote würde sich auch im optimistischen Szenario auf 133,1% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt markant erhöhen.

Zusammenfassend zeigt diese einfache Analyse, dass die geplanten umfassenden Maßnahmen der neuen italienischen Regierung zu einem deutlichen Anstieg des staatlichen Budgetdefizits und der Schuldenstandsquote führen würden, falls zur deren Finanzierung nicht Steuern erhöht oder andere Staatsausgaben gesenkt werden. Dieses Ergebnis gilt leicht abgeschwächt auch für den Fall, dass die Maßnahmen einen positiven konjunkturellen Impuls auslösen.

produkt verringern. Dieser Anstieg der Neuverschuldung ist allerdings nur temporär und größtenteils auf eine Steuerreform zurückzuführen, bei der die sogenannte Steuerbefreiung für Wettbewerb und Beschäftigung durch eine dauerhafte Absenkung der Sozialausgaben ersetzt wird. Vor dem Hintergrund der zu erwartenden geldpolitischen Normalisierung und des damit einhergehenden Anstiegs der Kapitalmarktzinsen könnten einige der hochverschuldeten Länder erneut unter Druck geraten. In Italien stehen auch insbesondere die Pläne für tiefgreifende fiskalische Reformen der neuen Regierung einem Abbau der hohen Staatsverschuldung entgegen (vgl. Kasten: Zu den Auswirkungen der geplanten Maßnahmen der neuen italienischen Regierung auf den Staatshaushalt und die Schuldenstandsquote). Da noch keine der geplanten Maßnahmen umgesetzt wurde, werden sie in der Prognose nicht berücksichtigt.

2.4. AUSBLICK

Die Konjunkturindikatoren für den Euroraum deuten auf eine langsamere Gangart der weiteren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hin. Die meisten Stimmungskennzahlen sind in den vergangenen Monaten gesunken; allerdings befinden sie sich weiterhin auf einem hohen Niveau. So ist der Markit-Einkaufsmanagerindex seit Februar gefallen, und auch nach den Befragungen der EU-Kommission blickt die Industrie seit Beginn des Jahres etwas weniger optimistisch in die Zukunft. Dazu dürfte unter anderem die Eintrübung bei den Exporterwartungen beigetragen haben. Überdies ist die Industrieproduktion (Produzierendes Gewerbe ohne Bau) im Euroraum im April um 0,9% zurückgegangen; sie fiel auch in jedem der fünf größten Länder (Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und die Niederlande). Mit der sich abschwächenden Industriekonjunktur dürfte sich insbesondere die Dynamik bei den Investitionen

Tab. 2.2

Bruttoinlandsprodukt, Verbraucherpreise und Arbeitslosenquote im Euroraum

	Gewicht in %	Bruttoinlandsprodukt ^a				Verbraucherpreise ^b				Arbeitslosenquote ^c			
		Veränderung gegenüber Vorjahr in %				in %							
		2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Deutschland ^d	29,2	1,9	2,5	1,8	1,8	0,4	1,7	1,9	2,0	4,2	3,7	3,1	2,9
Frankreich	20,5	1,1	2,3	1,7	1,8	0,3	1,2	1,6	1,7	10,1	9,4	8,8	8,2
Italien	15,4	1,0	1,6	1,1	1,1	-0,1	1,3	1,2	1,2	11,7	11,3	11,0	10,6
Spanien	10,4	3,3	3,1	2,9	2,3	-0,4	2,0	1,5	1,6	19,6	17,2	15,5	14,6
Niederlande	6,6	2,1	3,3	3,1	2,6	0,1	1,3	1,7	2,3	6,0	4,9	4,2	3,9
Euroraum^e	100,0	1,8	2,6	2,1	1,8	0,2	1,5	1,8	1,9	10,0	9,1	8,2	7,5

^a Die Zuwachsraten sind um Kalendereffekte bereinigt, außer für Irland und Slowakei. ^b Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI). ^c Standardisiert. ^d Die Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts sind um Kalendereffekte bereinigt. ^e Gewichteter Durchschnitt der aufgeführten Länder.

Quelle: Eurostat; OECD; IWF; 2018 bis 2019: Prognose des ifo Instituts.

Tab. 2.3

Eckdaten zur Wirtschaftsentwicklung im Euroraum

	2016	2017	2018	2019
	Veränderung gegenüber Vorjahr in % ^a			
Private Konsumausgaben	1,9	1,7	1,5	1,4
Konsumausgaben des Staates	1,8	1,2	1,0	1,2
Bruttoanlageinvestitionen	4,5	3,5	2,6	2,0
Inländische Verwendung	2,7	2,1	1,7	1,5
Exporte	3,3	5,5	3,8	3,2
Importe	4,6	4,5	3,5	3,5
Bruttoinlandsprodukt (BIP)	1,8	2,6	2,1	1,8
Arbeitslosenquote ^a (in % der Erwerbspersonen)	10,0	9,1	8,2	7,5
Verbraucherpreise ^b (Veränderung gegenüber Vorjahr in %)	0,2	1,5	1,8	1,9
Finanzierungssaldo des Staates (in % des Bruttoinlandsprodukts)	-1,5	-0,9	-0,7	-0,6

^a Standardisiert. ^b Harmonisierter Verbraucherpreisindex.

Quelle: Eurostat; 2018 bis 2019: Prognose des ifo Instituts.

und den Exporten verlangsamten. Lediglich das Konsumentenvertrauen hat sich nach einem kleinen Rückgang im Februar stabilisiert. Deshalb dürfte der private Konsum, nicht zuletzt als Folge der verbesserten Lage am Arbeitsmarkt, voraussichtlich mit einem ähnlichen Tempo wie bisher expandieren.

Das reale Bruttoinlandsprodukt im Euroraum dürfte somit in diesem und im nächsten Jahr mit 2,1% und 1,8% steigen (vgl. Tab. 2.2 und Tab. 2.3). Damit verliert die Konjunktur im Vergleich zum Vorjahr, als der Anstieg noch 2,6% betrug, deutlich an Fahrt (vgl. Abb. 2.3). Maßgeblich für diese Abschwächung sind Deutschland und Italien, wo die Zuwachsraten in diesem Jahr um 0,7 bzw. 0,4 Prozentpunkte niedriger als im Vorjahr liegen werden. Unter den fünf größten Mitgliedsländern dürften die Niederlande und Spanien weiterhin die höchste wirtschaftliche Dynamik aufweisen, mit Zuwachsraten von jeweils 3,1% und 2,9% im laufenden Jahr. Das Expansionstempo in Deutschland und Frankreich wird in diesem Jahr mit 1,8% bzw. 1,7% ähnlich hoch ausfallen. Mit den geringsten Raten unter allen Mitgliedern des Euroraums wird die italienische Wirtschaft wohl weiter zurückfallen (jeweils 1,1% im laufenden und im nächsten Jahr).

Verglichen mit der ifo Frühjahrsprognose 2018 wurde der Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts für den Euroraum um 0,4 Prozentpunkte für dieses Jahr und um 0,1 Prozentpunkte für nächstes Jahr nach unten revidiert (vgl. Abb. 2.4). Unter den fünf größten Ländern wurden die Zuwachsraten für Deutschland und Italien für das laufende Jahr mit 0,8 bzw. 0,4 Prozentpunkten am stärksten gesenkt. Die Prognosen für Frankreich und Spa-

nien wurden nur leicht angepasst. Die Niederlande sind das einzige Land unter den großen Volkswirtschaften, für das die Prognose des BIP-Anstiegs im Prognosezeitraum nach oben revidiert wurde (um 0,2 Prozentpunkte für dieses und um 0,4 Prozentpunkte für kommendes Jahr).

Die Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt dürften sich voraussichtlich weiter verbessern. Die Arbeitslosenquote wird wohl weiter sinken, allerdings etwas langsamer als im vergangenen Jahr. Nach 8,4% im Jahr 2017 dürften in diesem

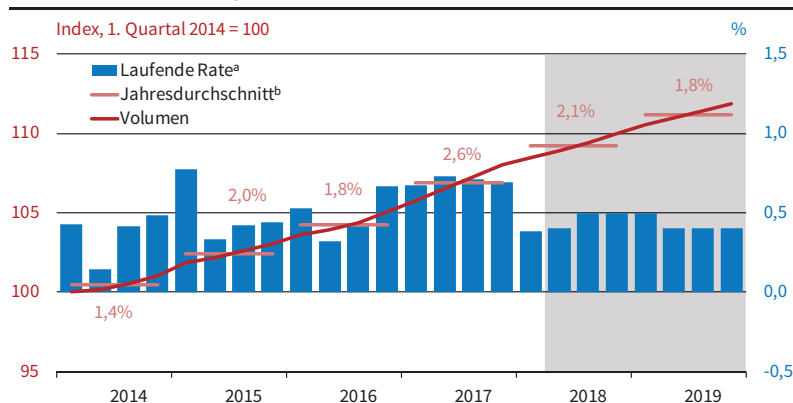
Jahr 7,8% und im nächsten Jahr 7,2% der Erwerbstätigen als arbeitslos registriert sein. Die Unterschiede zwischen den Mitgliedern des Euroraums bleiben jedoch signifikant. Die Arbeitslosenquote dürfte in diesem Jahr in Spanien und Italien weiterhin am höchsten bleiben (15,5% und 11,0%). Aufgrund der kräftigeren Konjunktur fällt der Rückgang der Arbeitslosigkeit in Spanien mit 1,7 Prozentpunkten jedoch voraussichtlich deutlich stärker aus als in Italien, wo der Rückgang lediglich 0,2 Prozentpunkte betragen dürfte. In Deutschland und den Niederlanden sind aufgrund der niedrigen Niveaus der Arbeitslosenquoten nur noch geringere Rückgänge zu erwarten.

Die Inflationsrate im Euroraum wird in diesem und im nächsten Jahr mit 1,8% bzw. 1,9% dem Ziel der EZB von etwas unter 2% annähern. Der Anstieg geht dabei sowohl auf im Vorjahresvergleich höhere Energiepreise als auch auf eine Zunahme der Kerninflation zurück. Die Teuerung bei den Energieträgern wird maßgeblich von höheren Ölpreisen getrieben: Rohöl der Sorte Brent kostete im Mai dieses Jahres 55% mehr als im Mai 2017. Die um Energiepreiseffekte

Abb. 2.3

Reales Bruttoinlandsprodukt im Euroraum

Saison- und kalenderbereinigter Verlauf



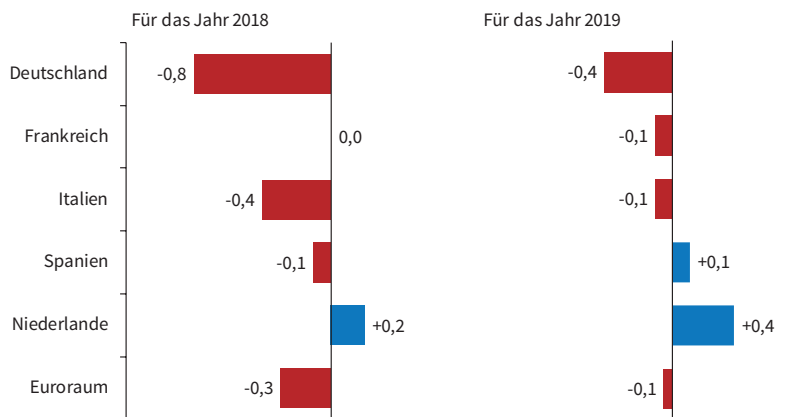
^a Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %. ^b Zahlenangaben: Veränderung gegenüber dem Vorjahr.

Quelle: Eurostat; Berechnungen des ifo Instituts; ab 2. Quartal 2018: Prognose des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 2.4

Revision der Prognose der Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts
Differenz zur ifo Konjunkturprognose Frühjahr 2018; in Prozentpunkten



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Importzölle auf Fahrzeuge erhebt oder falls weitere Handelsbeschränkungen eingeführt werden. Dies könnte die Exporte aus dem Euroraum vermindern und Unternehmen dazu veranlassen, vermehrt in den Vereinigten Staaten zu investieren. Die zu Beginn des Jahres in Kraft getretene Unternehmenssteuerreform könnte ebenfalls Produktionsverlagerungen in die Vereinigten Staaten begünstigen.

Allerdings besteht auch die Möglichkeit, dass die Steuerreform in Frankreich und die geplanten staatlichen Maßnahmen der neuen Regierung

bereinigte Kerninflationsrate dürfte insbesondere ab der zweiten Hälfte des laufenden Jahres infolge der ansteigenden Beschäftigung und stärkeren Lohnzuwächsen anziehen. Im Jahresdurchschnitt 2018 dürfte die Kernrate bei 1,3% liegen, und im kommenden Jahr bei 1,7%. Im Vergleich der größten Länder des Euroraums gibt es weiterhin große Unterschiede. Die Inflationsrate in Deutschland wird im Jahr 2019 voraussichtlich mit 2,0% etwas über dem Inflationsziel der EZB liegen. Frankreich und Spanien bilden mit Preissteigerungen von 1,7% und 1,6% im nächsten Jahr das Mittelfeld. Die Teuerung in Italien bleibt wohl aufgrund der schwachen Konjunktur und der vergleichsweise hohen Arbeitslosigkeit mit 1,2% weiterhin gering.

in Italien zu einer stärkeren wirtschaftlichen Expansion führen als in dieser Prognose unterstellt.

2.5. RISIKEN

Gegenüber dem Frühjahr sind vor allem die Abwärtsrisiken für die Konjunkturaussichten im Euroraum angestiegen. Sollten die geplanten Maßnahmen der neuen italienischen Regierung umgesetzt werden, so dürfte die hohe Staatsschuldenquote Italiens weiter ansteigen. Dies könnte Zweifel an der Tragfähigkeit der Schulden wecken. Höhere Risikoaufschläge, wie sie von den Finanzmärkten bereits beim Amtsantritt der neuen Regierung gefordert wurden, würden diese Situation weiter verschärfen. Hinzu kommt die euroskeptische Haltung der beiden Regierungsparteien, die schlimmstenfalls den Fortbestand der Währungsunion durch einen Austritt Italiens, des drittgrößten Mitgliedstaates, in Frage stellen könnte. Die damit einhergehenden wirtschaftlichen Folgen sind nicht quantifizierbar; der Schaden dürfte aber groß sein.

Die in Abschnitt 1.3 diskutierte Verschärfung des Handelskonflikts der Europäischen Union mit den Vereinigten Staaten könnte ebenfalls zu einem Abweichen der Prognose nach unten führen. Dies gilt insbesondere, falls die US-amerikanische Regierung

3. Lage und Prognose der deutschen Wirtschaft

3.1. ÜBERBLICK

Anfang des Jahres begann der deutsche Konjunkturmotor ordentlich zu stottern. Mit einem Zuwachs von nur 0,3% gegenüber dem Vorquartal hat sich die Dynamik der gesamtwirtschaftlichen Produktion gegenüber den durchschnittlichen Quartalsraten des Vorjahres mehr als halbiert. Dazu hat vor allem eine rückläufige Wertschöpfung in der deutschen Industrie beigetragen, die von sinkenden Exporten und Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmen begleitet wurde. Damit ist genau der Impuls weggebrochen, der die deutsche Wirtschaft im vergangenen Jahr in die Hochkonjunktur getragen hat.

Eine Erklärung für die Schwäche waren Sonderfaktoren, wie die flächendeckenden Streiks in der Metall- und Elektroindustrie sowie die erhöhte Anzahl an Arbeitsunfähigkeitsmeldungen im Zuge der Grippeperiode. Wären dies allerdings die einzigen Ursachen gewesen, hätte die Industrieproduktion spätestens im April wieder deutlich anziehen müssen. Tatsächlich aber ist sie gegenüber März um 1,7% eingebrochen. Zudem können die Sonderfaktoren auch nicht die Zurückhaltung bei den Ausrüstungsinvestitionen erklären, die in einer Phase knapper Kapazitäten und voller Auftragsbücher eigentlich kräftig hätten steigen müssen.

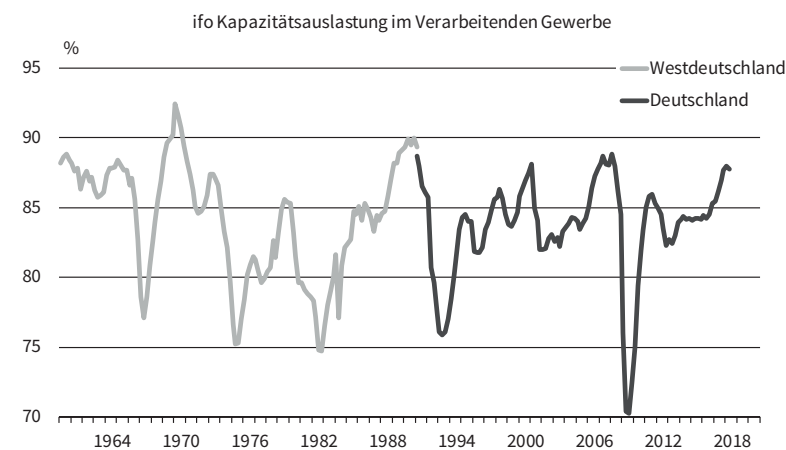
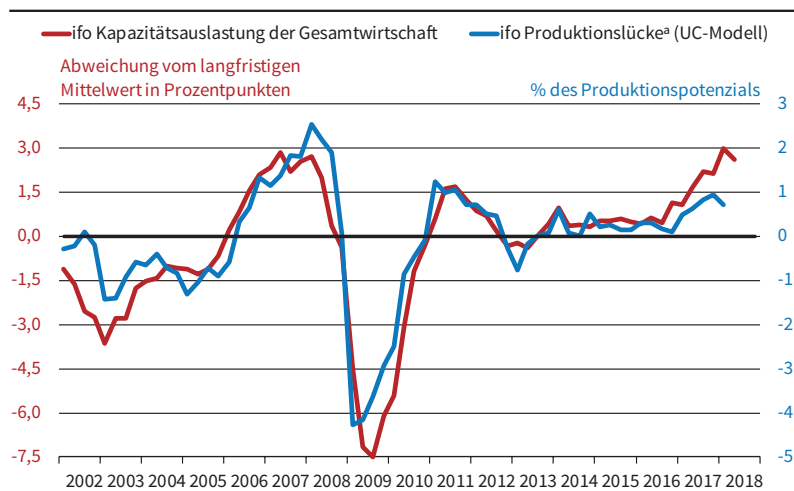
Daher spricht vieles dafür, dass die belastenden Sonderfaktoren durch ein außenwirtschaftliches Umfeld verstärkt wurden, das sich in den ersten Monaten dieses Jahres deutlich eintrübte. Dabei verflog nicht nur die optimistische Stimmung bei den wichtigsten europäischen Handelspartnern, sondern es kam auch bei den Auftragseingängen der deutschen Industrie insbesondere aus dem Euroraum zu kräftigen Rückgängen. Dass den außenwirtschaftlichen Konjunkturkräften die Luft ausgeht, dürfte nicht zuletzt eine Folge der US-amerikanischen Wirtschaftspolitik sein. Die Einführung von Importzöllen auf Aluminium- und Stahlprodukte aus der EU, die Androhung einer

Ausweitung der Importzölle auf andere Waren aus der EU, sowie das Inkrafttreten der US-Unternehmenssteuerreform könnte europäische Unternehmen dazu veranlassen haben, ihre globalen Produktionsketten zu überdenken und Planungen im Hinblick auf eine Verlagerung von Teilen ihrer Produktion in die Vereinigten Staaten voranzutreiben. Ein Aufschieben der ursprünglichen Investitionsvorhaben in Deutschland dürfte eine unmittelbare Folge gewesen sein.

Im Gegensatz zur exportorientierten Industrie scheinen die binnenwirtschaftlichen Auftriebskräfte weiter intakt zu sein. Die privaten Konsumausgaben und die Bauinvestitionen expandierten im ersten Vierteljahr mit kräftigen Raten. Der rege Beschäftigungsaufbau und die kräftige Lohnentwicklung ließen die Einkommen der privaten Haushalte spürbar steigen. Und auch das langanhaltende Niedrigzinsumfeld stimulierte die Kreditvergabe. Lediglich der öffentliche Konsum war zu Jahresbeginn rückläufig. Dies dürfte auf die vorläufige Haushaltsführung des Bundes zurückzuführen sein, da aufgrund der langwierigen Koalitionsverhandlungen noch kein neuer Haushalt in Kraft getreten war.

Abb. 3.1

Indikatoren zum Auslastungsgrad der deutschen Wirtschaft



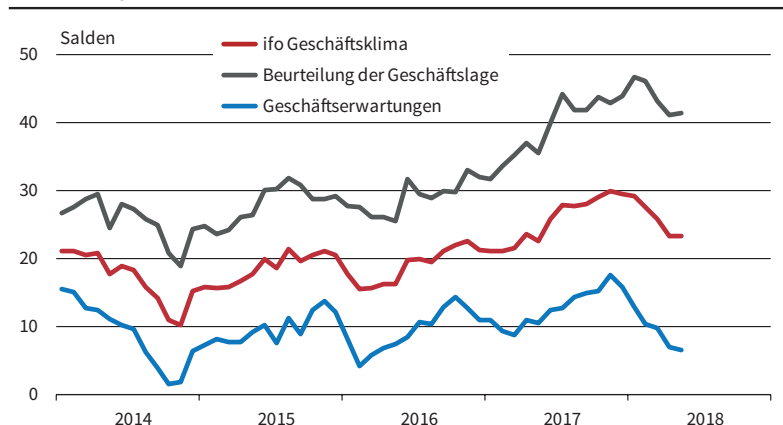
^a Zur Bestimmung der ifo Produktionslücke mit dem Unobserved Components (UC)-Modell vgl. Wollmershäuser et al. (2017, S. 40 f).

Quelle: Statistisches Bundesamt; ifo Konjunkturumfragen; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 3.2

ifo Geschäftsklima Deutschland
Saisonbereinigter Verlauf



Quelle: ifo Konjunkturumfragen.

© ifo Institut

Mit dem schwachen Jahresauftakt hat die Überauslastung der deutschen Wirtschaft etwas abgenommen und die Hochkonjunktur an Schwung verloren (vgl. Abb. 3.1). Gleichwohl ist der Auslastungsgrad weiterhin hoch, und befindet sich nur knapp unterhalb historischer Höchststände. Die Anspannungen am Arbeitsmarkt sind Umfragen zufolge in allen Wirtschaftsbe-
reichen weiter gestiegen. Entsprechend hat sich der Beschäftigungsaufbau in den vergangenen Monaten deutlich verlangsamt bei gleichzeitig weit überdurchschnittlichem Anstieg der Pro-Kopf-Löhne. Auch die Inflationsrate hat sich zuletzt deutlich beschleunigt. Dies war nicht nur auf höhere Energiepreise zurückzuführen, sondern auch auf einen zunehmenden binnenwirtschaftlichen Preisdruck.

3.2. AUSBLICK

Die gesamtwirtschaftliche Produktion dürfte im zweiten Quartal 2018 erneut nur moderat gestiegen sein. Insbesondere die Industriekonjunktur ist dabei aus dem Tritt geraten. Für eine moderate gesamtwirtschaftliche Schlagzahl sprechen die im April rückläufige Produktion im Verarbeitenden Gewerbe, der Rückgang bei der Nachfrage nach deutschen Industriegütern sowie das bis April abwärts gerichtete ifo Geschäftsklima Deutschland (vgl. Abb. 3.2).

Die ifo Konjunkturampel, die in einem Grün-gelb-rot-Farbschema die monatlichen Veränderungen des ifo Geschäftsklimaindex Deutschland in Wahrscheinlichkeiten für die Konjunkturphase »Expansion« umsetzt (vgl. Abberger und Nierhaus 2010),

verharrt seit März 2018 im roten Bereich. Die Wahrscheinlichkeit für eine Expansion fiel im zweiten Vierteljahr 2018 sehr gering aus (vgl. Abb. 3.3), so dass die Zuwachsrate im zweiten Quartal des laufenden Jahres wohl abermals unter der Potenzialrate liegen und damit die gesamtwirtschaftliche Überauslastung leicht zurückgehen dürfte.

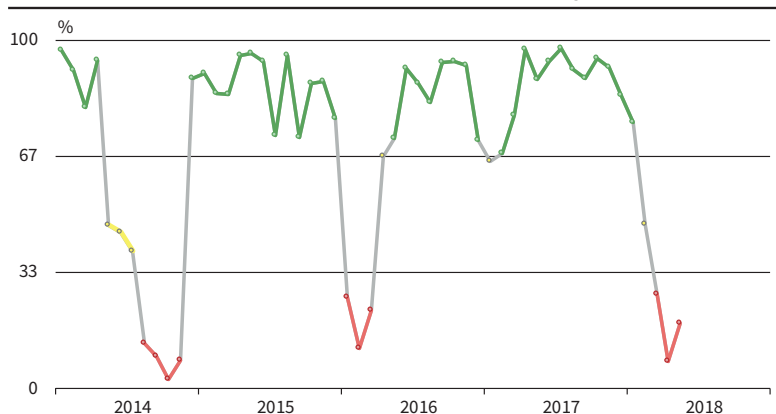
Die deutsche Wirtschaft dürfte ihre temporäre Schwächephase jedoch im zweiten Halbjahr 2018 überwinden und damit weiter in der Hochkonjunktur bleiben. Dabei werden vor allem die binnenwirtschaft-

lichen Kräfte die gesamtwirtschaftliche Leistung stützen (vgl. Tab. 3.1). Die privaten Konsumausgaben profitieren von der sehr guten Arbeitsmarktlage und von expandierenden Realeinkommen. Im kommenden Jahr dürften zudem die im Koalitionsvertrag vereinbarten vielfältigen Leistungsausweitungen bei den monetären Transfers sowie Abgabensenkungen den privaten Verbrauch zusätzlich stimulieren. Nach der Verabschiedung des neuen Bundeshaushaltes ist wieder mit einem stärkeren Anstieg des Staatskonsums zu rechnen. Die weiterhin überdurchschnittlich ausgelasteten Kapazitäten der deutschen Wirtschaft dürften wieder zu einer dynamischeren Investitionstätigkeit im Winterhalbjahr 2018/19 führen. Auch die Expansion der Investitionen in Wohnbauten wird sich, maßgeblich beeinflusst durch die vorteilhaften Finanzierungsbedingungen und die anhaltend günstige Arbeitsmarktentwicklung, voraussichtlich im weiteren Prognosehorizont fortsetzen. Der Außenbeitrag dürfte in der ersten Jahreshälfte negativ zum Wirtschaftswachstum beigetragen haben; im weiteren Verlauf des Jahres werden aber geringfügig posi-

Abb. 3.3

ifo Konjunkturampel Deutschland

Monatliche Wahrscheinlichkeit für eine expansive Wirtschaftsentwicklung^a



^a Grün = hoch, gelb = mittel, rot = niedrig. Berechnet auf Basis der monatlichen Änderungen des ifo Geschäftsklimaindex Deutschland.
Quelle: ifo Konjunkturumfragen.

© ifo Institut

Tab. 3.1

Quartalsdaten zur Entwicklung der Verwendungskomponenten des realen Bruttoinlandsprodukts^a

Veränderung gegenüber Vorquartal in %

	2017				2018				2019			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Private Konsumausgaben	0,5	0,8	0,0	0,1	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	0,5	0,4	0,4
Öffentlicher Konsum	0,1	0,5	0,5	0,4	-0,5	0,5	0,6	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4
Ausrüstungen	2,6	3,3	1,3	0,7	1,2	0,2	0,5	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
Bauten	2,9	0,5	-0,2	0,1	2,1	1,4	0,5	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7
Sonstige Anlagen	2,0	0,9	0,6	-0,1	1,5	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Vorratsinvestitionen ^b	-0,5	0,2	0,1	-0,1	-0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inländische Verwendung	0,4	1,1	0,4	0,1	0,4	0,6	0,4	0,4	0,6	0,5	0,5	0,5
Außenbeitrag ^b	0,5	-0,4	0,4	0,5	-0,1	-0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Exporte	1,6	1,1	1,7	2,6	-1,0	0,4	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Importe	0,5	2,4	1,0	1,8	-1,1	1,2	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Bruttoinlandsprodukt	0,9	0,6	0,7	0,6	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4

^a Saison- und kalenderbereinigte Werte. ^b Beitrag zur Veränderung des Bruttoinlandsprodukts in Prozentpunkten (Lundberg-Komponenten).

Quelle: Statistisches Bundesamt; ab II/2018: Prognose des ifo Instituts.

Tab. 3.2

Statistische Komponenten der Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts

	2016	2017	2018	2019
Statistischer Überhang ^a	0,6	0,6	1,0	0,6
Jahresverlaufsrate ^b	1,9	2,9	1,4	2,0
Jahresdurchschnittliche Veränderung, kalenderbereinigt	1,9	2,5	1,8	1,8
Kalendereffekt ^c	0,1	-0,3	0,0	0,0
Jahresdurchschnittliche Veränderung	1,9	2,2	1,8	1,8

^a Saison- und kalenderbereinigtes reales BIP im vierten Quartal des Vorjahres in Relation zum Quartalsdurchschnitt des Vorjahres. ^b Saison- und kalenderbereinigtes reales BIP im vierten Quartal in Relation zum entsprechenden Quartal des Vorjahres. ^c In Prozent des realen BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt; 2018 bis 2019: Prognose des ifo Instituts.

tive Impulse erwartet. Bei alledem wird angenommen, dass sich der Handelskonflikt mit den USA nicht weiter verschärft.

Insgesamt wird die gesamtwirtschaftliche Produktion im Verlauf des Jahres 2018 saison- und kalenderbereinigt voraussichtlich nur um 1,4% expandieren. Dies entspricht einer spürbaren Verlangsamung der konjunkturellen Dynamik im Vergleich zu den vergangenen beiden Jahren. Aufgrund des starken Schlussquartals im Jahr 2017 und des damit verbundenen hohen statistischen Überhangs von 1,0% dürfte das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt 2018 in der Jahresdurchschnittsbetrachtung um 1,8% steigen (vgl. Tab. 3.2). Im Vergleich zur ifo Konjunkturprognose vom Frühjahr 2018 wird damit die Zuwachsrate der gesamtwirtschaftlichen Produktion im Jahresdurchschnitt 2018 um 0,8 Prozentpunkte nach unten revidiert (vgl. Kasten: Zur Revision der ifo Konjunkturprognose Frühjahr 2018), was maßgeblich auf die erhöhten weltwirtschaftlichen Risiken zurückzuführen ist.

Im Jahresdurchschnitt 2019 wird das reale Bruttoinlandsprodukt mit 1,8% voraussichtlich in gleichem Ausmaß wie in diesem Jahr expandieren (vgl. Abb. 3.4). Dabei dürfte die konjunkturelle Grunddynamik aber wieder zunehmen, was einer Jahresverlaufsrate von 2,0% entspricht. In beiden Prognosejahren steigt die gesamtwirtschaftliche Leistung in gleichem Ausmaß wie

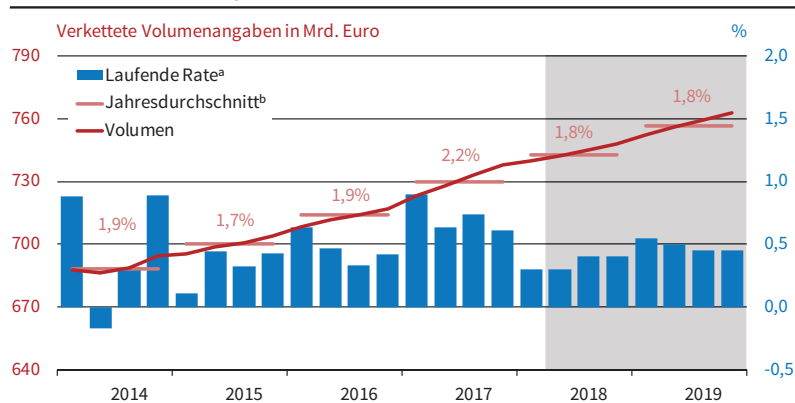
das Produktionspotenzial, sodass die positive Produktionslücke nicht weiter zunimmt (vgl. Abschnitt 4). Die deutsche Wirtschaft dürfte damit in der Hochkonjunktur mit stark ausgelasteten Kapazitäten verharren.

Von der anhaltend positiven Wirtschaftsentwicklung profitiert auch der deutsche Arbeitsmarkt, wenn gleich sich der Beschäftigungsaufbau im Prognosezeitraum abschwächen dürfte. Die Zahl der Erwerbstätigen wird im Jahresdurchschnitt 2018 mit voraussichtlich 562 000 Personen etwas weniger stark zunehmen als

Abb. 3.4

Reales Bruttoinlandsprodukt in Deutschland

Saison- und kalenderbereinigter Verlauf



^a Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %.

^b Zahlenangaben: Veränderung der Ursprungswerte gegenüber dem Vorjahr.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts;

ab 2. Quartal 2018: Prognose des ifo Instituts.

© ifo Institut

Tab. 3.3

Eckdaten der Prognose für Deutschland

	2016	2017	2018	2019
	Veränderung gegenüber Vorjahr in % ^a			
Private Konsumausgaben	2,1	1,8	1,3	1,8
Konsumausgaben des Staates	3,7	1,5	1,0	1,9
Bruttoanlageinvestitionen	3,1	3,3	3,6	2,9
Ausrüstungen	2,2	4,0	3,5	2,9
Bauten	2,7	2,7	3,6	2,6
Sonstige Anlagen	5,5	3,5	3,5	3,7
Inländische Verwendung	2,4	2,2	1,7	1,9
Exporte	2,6	4,6	3,0	4,1
Importe	3,9	5,2	3,0	4,8
Bruttoinlandsprodukt (BIP)	1,9	2,2	1,8	1,8
Erwerbstätige ^b (1 000 Personen)	43 638	44 271	44 833	45 226
Arbeitslose (1 000 Personen)	2.691	2.533	2.342	2.203
Arbeitslosenquote BA ^c (in %)	6,1	5,7	5,2	4,9
Verbraucherpreise ^d (Veränderung gegenüber Vorjahr in %)	0,5	1,8	2,0	2,1
Lohnstückkosten ^e (Veränderung gegenüber Vorjahr in %)	1,6	1,5	2,0	2,3
Finanzierungssaldo des Staates ^f				
- in Mrd. EUR	31,9	38,2	38,0	37,7
- in % des Bruttoinlandsprodukts	1,0	1,2	1,1	1,1
Leistungsbilanzsaldo				
- in Mrd. EUR	268,8	262,5	267,2	268,4
- in % des Bruttoinlandsprodukts	8,5	8,0	7,9	7,6

^a Preisbereinigte Angaben. ^b Inlandskonzept. ^c Arbeitslose in % der zivilen Erwerbspersonen (Definition gemäß Bundesagentur für Arbeit). ^d Verbraucherpreisindex (2010 = 100). ^e Im Inland entstandene Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmerstunde bezogen auf das reale Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigenstunde. ^f In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010).

Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit; Deutsche Bundesbank; 2018 bis 2019: Prognose des ifo Instituts.

im vergangenen Jahr. Im kommenden Jahr dürfte der Zuwachs knapp unter 400 000 Personen betragen. Der Aufschwung am Arbeitsmarkt ist weiterhin ausschließlich durch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung getrieben. Sie wird voraussichtlich um weitere 687 000 Personen in diesem Jahr und um 497 000 Personen im Jahr 2019 zunehmen. Da die Aufnahme eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses zurzeit sehr attraktiv ist, dürfte die Entwicklung der Selbständigkeit und der ausschließlich geringfügig Beschäftigten weiterhin leicht rückläufig sein. Beim Aufbau der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung spielen ausländische Arbeitskräfte eine zunehmend gewichtigere Rolle. Hierbei macht sich insbesondere die zunehmende Integration von Flüchtlingen aus Afrika und dem Nahen Osten bemerkbar. Der Abbau der Arbeitslosigkeit wird sich im Prognosezeitraum angesichts des langsameren Beschäftigungsanstiegs in gedrosseltem Tempo fortsetzen. Daher wird die Zahl der Arbeitslosen 2018 voraussichtlich um 191 000 auf durchschnittlich etwas mehr als 2,3 Millionen sinken. Im Jahr 2019 dürfte der Rückgang mit 138 000 moderater ausfallen. Die Arbeitslosenquote (in der Abgrenzung der Bundesagentur für Arbeit) dürfte in diesem Jahr 5,2% betragen und im kommenden Jahr voraussichtlich auf 4,9% sinken (vgl. Tab. 3.3).

Der Anstieg der Verbraucherpreise (gemessen am VPI) dürfte sich im Prognosezeitraum beschleunigen. Im Jahresdurchschnitt 2018 wird der Anstieg bei den Verbraucherpreisen voraussichtlich 2,0% betra-

gen, nach einer Rate von 1,8% im vergangenen Jahr. Maßgeblich hierfür ist die Verteuerung von Energieträgern. Im Zuge der anhaltend stark ausgelasteten Kapazitäten der deutschen Wirtschaft dürfte sich im kommenden Jahr der binnenwirtschaftliche Preisauftrieb verstärken, so dass sich die Verbraucherpreise im Jahresdurchschnitt 2019 um 2,1% erhöhen dürften. Die Kernrate (VPI ohne Energieträger) wird im Prognosezeitraum mit 1,8% (2018) und 2,0% (2019) voraussichtlich etwas geringer ausfallen. Der beschleunigte Preisanstieg und die Überauslastung der deutschen Wirtschaft führen in beiden Prognosejahren dazu, dass die Effektivverdienste spürbar kräftiger zunehmen als die Tariflöhne. Im Jahr 2018 dürften die tatsächlich gezahlten Verdienste je Arbeitnehmer um 3,0% zunehmen; für 2019 ist ein Anstieg um 3,2% veranschlagt. Dabei

nimmt die konjunkturelle Arbeitsmarkttension weiter zu, da Firmen in zahlreichen Branchen über weiter zunehmende Schwierigkeiten neue Arbeitskräfte zu gewinnen berichten.

In beiden Prognosejahren ist die Finanzpolitik schwach expansiv ausgerichtet. Insgesamt beträgt der fiskalische Impuls im laufenden Jahr rund 10 Mrd. Euro oder 0,3% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Im kommenden Jahr beeinflussen vor allem die Umsetzung des Koalitionsvertrags durch die Bundesregierung den finanzpolitischen Impuls. So wirken unter anderem die Aufstockung der Mütterrente und die Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung expansiv. Insgesamt beträgt der fiskalische Impuls im Jahr 2019 rund 18 Mrd. Euro oder 0,5% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Der Staat wird im Prognosezeitraum an die gute Haushaltslage der vergangenen Jahre anknüpfen können und die Überschüsse auf hohem Niveau stagnieren lassen. So wird der Finanzierungssaldo im laufenden Jahr und im kommenden Jahr 38 Mrd. Euro (1,1% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) betragen.

Die Prognoseunsicherheit lässt sich anhand von Intervallen angeben, die die zu prognostizierende Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts mit vorgegebenen Wahrscheinlichkeiten einschließen (vgl. Abb. 3.5). Zur Berechnung der konkreten Intervalle für die Jahre 2018 und 2019 wurden die Prognosefehler des ifo Instituts der Jahre 1992 bis 2017 herangezogen. Gemessen an diesen Prognosefehlern

Zur Revision der ifo Konjunkturprognose Frühjahr 2018

Im Dezember 2017 hatte das ifo Institut die jahresdurchschnittliche Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) für das Jahr 2018 auf 2,6% veranschlagt. In der ifo Konjunkturprognose Frühjahr 2018, die am 21. März vorgelegt wurde, wurde an dieser Einschätzung des Wachstumstempos festgehalten (vgl. Tab. 3.4). Als wichtiger Treiber der deutschen Konjunktur wurde die Weltwirtschaft gesehen. Massive Einkommensteu-ensenkungen in den USA und ein starker Aufschwung im Euroraum sollten im laufenden Jahr die Nachfrage nach deutschen Waren und Dienstleistungen beflügeln. Binnenwirtschaftlich würde die Wirtschaftspolitik der neuen Bundesregierung stimulieren, da den Koalitionsvereinbarungen zufolge in dieser Legislaturperiode staatliche Transferleistungen ausgeweitet und Abgaben gesenkt würden; expansiv wirkende Maßnahmen also, von denen, so die Annahme, bereits einige in diesem Jahr umgesetzt würden.

Tab. 3.4

Prognose und Prognosekorrektur für das Jahr 2018						
	Verwendung des realen Bruttoinlandsprodukts					
	ifo Frühjahrsprognose		ifo Sommerprognose		Prognosekorrektur für 2018	
	Prognosewerte für 2018		Prognosewerte für 2018		Differenz der Wachstumsraten bzw. -beiträge	
	Veränderung gegenüber Vorjahr in % (1)	Wachstumsbeitrag in %-Punkten ^a (2)	Veränderung gegenüber Vorjahr in % (3)	Wachstumsbeitrag in %-Punkten ^a (4)	Spalte (3) abzüglich Spalte (1) (5)	Spalte (4) abzüglich Spalte (2) (6)
Inlandsnachfrage	2,1	1,9	1,7	1,6	- 0,4	- 0,3
Privater Konsum	1,2	0,6	1,3	0,7	0,1	0,1
Staatlicher Konsum	1,4	0,3	1,0	0,2	- 0,4	- 0,1
Ausrüstungen	6,6	0,4	3,5	0,2	- 3,1	- 0,2
Bauten	2,0	0,2	3,6	0,4	1,6	0,2
Sonstige Anlageinvestitionen	2,7	0,1	3,5	0,1	0,8	0,0
Vorratsveränderungen	-	0,3	-	- 0,1	-	- 0,4
Außenbeitrag	-	0,6	-	0,2	-	- 0,4
Ausfuhr	6,1	2,9	3,0	1,4	- 3,1	- 1,5
Einfuhr	5,7	- 2,3	3,0	- 1,2	- 2,7	1,1
Bruttoinlandsprodukt	2,6	2,6	1,8	1,8	- 0,8	- 0,8

^a 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 Bruttoinlandsprodukts aus dem Vorjahr. Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. Angaben für das Bruttoinlandsprodukt: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

In der vorliegenden Prognose wird die Veränderungsrate des realen BIP für den Jahresdurchschnitt 2018 kräftig herabgesetzt, und zwar um 0,8 Prozentpunkte auf 1,8 % (vgl. Tab. 3.4). Eine statistische Zerlegung der Prognosekorrektur in vierteljährliche Revisionsbeiträge zeigt, dass mehr als die Hälfte der gesamten Abwärtskorrektur auf den im ersten Quartal 2018 gemachten Prognosefehler zurückzuführen ist (vgl. Tab. 3.5). Anders als noch im März erwartet, hatte nach der Jahreswende die gesamtwirtschaftliche Produktion saisonbereinigt gegenüber dem Vorquartal nicht, wie erwartet, um 0,7 %, zugenommen, sondern nur um 0,3 %. Maßgeblich für das verlangsamte Anstiegstempo des realen BIP waren primär Sondereffekte wie hohe Produktionsausfälle durch Warnstreiks in der Metallindustrie, die sich über mehrere Bundesländer erstreckten, sowie eine starke Grippewelle, die den Krankenstand nach Verlautbarung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) auf Rekordhöhe steigen ließ. Die verbleibende Prognoseanpassung nach unten geht auf die von den erhöhten weltwirtschaftlichen Risiken her motivierte weniger optimistische Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Leistung im zweiten bis vierten Quartal 2018 zurück.

Nach der Verwendung aufgeschlüsselt, zeigt sich bei den Prognosekorrekturen für die Aus- und Einfuhr ein ähnliches Muster. Parallel zum Rückgang der Wertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe sind die Exporte wie auch die Importe im ersten Vierteljahr 2018 deutlich gesunken, woraus für beide Verwendungsaggregate ceteris paribus deutlich geringere jahresdurchschnittliche Zuwachsraten resultieren. Da in der vorliegenden Prognose die jahresdurchschnittliche Rate der Ausfuhren stärker zurückgenommen wurde als die der Einfuhren, sinkt der rechnerische Beitrag des Außenhandels zur Veränderung des realen BIP im Vergleich zur Märzprognose von 0,6 auf 0,2 Prozentpunkte. Binnenwirtschaftlich schlugen sich im ersten Quartal die erhöhten außenwirtschaftlichen Risiken in einem im Vergleich zur Märzprognose geringerem Expansionstempo der Ausrüstungsinvestitionen nieder; dies erklärt die Hälfte der gesamten Prognoserevision für dieses Verwendungsaggregat. Die andere Hälfte geht auf die in diese Prognose eingestellte verlangsamte Ausweitung der Investitionen in Maschinen und Fahrzeuge im weiteren Jahresverlauf zurück. Per Saldo aufwärts revidiert wurden hingegen die Einschätzungen für die Bauinvestitionen und die Investitionen in sonstige Anlagen, hier schlagen sich der gute Start ins neue Jahr und – bei den Bauinvestitionen – auch ein höherer Überhang nieder. Leicht

aufwärtskorrigiert wurde die Prognose des privaten Konsums, die dem nunmehr etwas höher ausgewiesenen Überhang Rechnung trägt. Abwärts korrigiert wurde dagegen die Prognose der jahresdurchschnittlichen Rate des öffentlichen Konsums; maßgeblich hierfür ist das zurückhaltende Haushaltsgebaren im ersten Quartal 2018, das auch durch ein Gegensteuern im weiteren Jahresverlauf nicht gänzlich kompensiert werden dürfte. Schließlich wurde der Wachstumsbeitrag des Lagers in dieser Prognose gesenkt; hier schlug der niedrigere Überhang zu Buche.

Tab. 3.5

Zerlegung der Prognosekorrektur für das Jahr 2018

	Prognosekorrektur = Summe der Spalten (I) bis (V)	Revision ^a der VGR	Prognosefehler ^b	Prognoseanpassung ^c		
		2. bis 4. Quartal 2017 (I)	1. Quartal 2018 (II)	2. Quartal 2018 (III)	3. Quartal 2018 (IV)	4. Quartal 2018 (V)
Inlandsnachfrage	- 0,4	0,0	- 0,3	0,1	- 0,1	0,0
Privater Konsum	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Staatlicher Konsum	- 0,4	0,0	- 0,6	0,1	0,1	0,0
Ausrüstungen	- 3,1	0,0	- 1,5	- 1,1	- 0,4	- 0,1
Bauten	1,6	0,3	1,1	0,4	- 0,2	- 0,1
Sonstige Anlageinvestitionen	0,8	0,0	0,6	0,1	0,1	0,0
Vorratsveränderungen ^d	- 0,4	- 0,2	- 0,1	0,0	- 0,1	0,0
Außenbeitrag^d	- 0,4	0,0	- 0,2	- 0,3	0,0	0,0
Ausfuhr	- 3,1	- 0,1	- 2,4	- 0,6	0,0	0,0
Einfuhr	- 2,7	- 0,2	- 2,5	0,0	0,0	0,0
Bruttoinlandsprodukt	- 0,8	0,0	- 0,4	- 0,3	- 0,1	0,0

^a Beitrag der Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen durch das Statistische Bundesamt. ^b Prognosefehler: Beitrag der Differenz zwischen der Prognose für das erste Quartal des Jahres 2018 aus der ifo Frühjahrsprognose 2018 und den aktuellen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. ^c Prognoseanpassung: Beitrag der Prognoseanpassung für das zweite bis vierte Quartal des laufenden Jahres. ^d Veränderungsbeitrag. Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

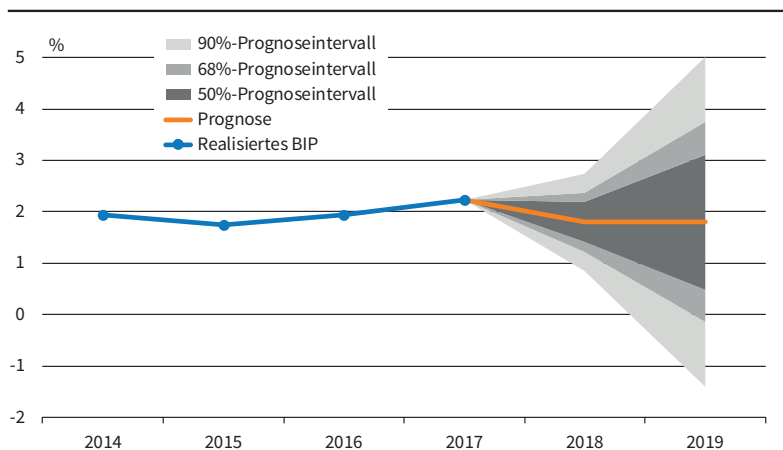
Die Prognose für das reale Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2019 wird von 2,1% auf 1,8% gesenkt. Maßgeblich hierfür ist, dass zum einen der statistische Überhang am Jahresende 2018 etwas geringer ausfallen dürfte, als im März erwartet worden war. Zum anderen dürfte die unterjährige konjunkturelle Dynamik im Jahresverlauf 2019 aufgrund der erhöhten weltwirtschaftlichen Risiken schwächer sein als vor drei Monaten prognostiziert worden ist.

beträgt die Spanne z.B. für ein Prognoseintervall, das die Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2018 mit einer Wahrscheinlichkeit von etwa zwei Dritteln (68%) überdeckt, $\pm 0,6$ Prozentpunkte. Bei der vorliegenden Punktprognose von 1,8% reicht das Intervall also von 1,2% bis 2,4%. Die Punktprognose von 1,8% stellt den mittleren Wert dar

(vgl. orange Linie in Abb. 3.5). Für das kommende Jahr nimmt die Unsicherheit naturgemäß zu, so dass sich das entsprechende Prognoseintervall auf $\pm 1,9$ Prozentpunkte weitet. Bei der vorliegenden Punktprognose von 1,8% reicht das 68%Prognoseintervall dann von - 0,1% bis 3,7%.

Abb. 3.5

Prognose für die Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

3.3. RISIKEN

Für die vorliegende Prognose überwiegen die Abwärtsrisiken die Aufwärtsschancen bei weitem. Es wurde unterstellt, dass das Vereinigte Königreich die EU im März 2019 geordnet verlässt, sodass dank der vereinbarten Übergangsphase keine Handelshindernisse zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich im Prognosezeitraum entstehen. Außerdem wurde angenommen, dass der Handelsstreit mit den USA nicht weiter eskaliert. Die US-Importzölle auf Stahl- und

Aluminiumprodukte in Höhe von 25 respektive 10%, die seit dem 1. Juni auch für EU-Länder gelten, sollte der deutsche Außenhandel mühelos verkraften. Es sind nämlich nur 0,14% der deutschen Gesamtexporte von den Zöllen betroffen (vgl. Felbermayr und Sandkamp 2018). Auch der gesamtwirtschaftliche Schaden sollte sich in Grenzen halten; die Stahl- und Aluminiumzölle werden vermutlich das deutsche Bruttoinlandsprodukt jährlich um 37 Mio. Euro (0,00%) senken (vgl. Felbermayr 2018). Nach den Regeln der Welthandelsorganisation stehen der EU zwei Gegenmaßnahmen zur Verfügung. Erstens darf die EU selbst Importzölle auf Stahl- und Aluminiumprodukte einführen,

wenn es zu starken Handelsumlenkungen kommt, die den EU-Binnenmarkt mit Stahl und Aluminium überfluten. Zweitens darf die EU Vergeltung für Exportverluste üben, die sie wegen der US-Importzölle erleidet. Mittlerweile ist ein Importzoll in Höhe von 25% auf diverse US-Produkte geplant, wie zum Beispiel Jeans, Whiskey, Motorräder oder Erdnussbutter. Wenn die EU wie erwartet im Juli Gegenmaßnahmen ergreift, dürften diese Maßnahmen ebenfalls nur einen vernachlässigbaren Effekt auf den deutschen Außenhandel ausüben.

Ein viel größeres Handelshindernis aus der Sicht der deutschen Wirtschaft wäre eine Erhöhung der

Tab. 3.6

Finanzpolitische Maßnahmen^a

Belastungen (-) und Entlastungen (+) des gesamtstaatlichen Haushalts in Milliarden Euro gegenüber Vorjahr

	2018	2019
Einnahmen der Gebietskörperschaften^b		
Erhöhung von Grund- und Kinderfreibetrag, Verschiebung der Tarifeckwerte, Erhöhung des Kindergeldes	- 3,3	- 1,8
Alterseinkünftegesetz	- 1,3	- 1,4
Altkapitalerstattungen 2008 und 2009 ^c	2,5	0,1
Steuerliche Förderung von mehr Wohneigentum	- 0,2	- 0,2
Steuerliche Förderung von F&E- Ausgaben		- 0,5
Sonstige steuerliche Maßnahmen ^d	- 0,8	- 1,6
Ausweitung der Mautstrecken und Lkw- Klassen	0,8	0,9
Parität beim Zusatzbeitrag zur GKV: Beschäftigte im Öffentlichen Dienst		- 0,4
Einnahmen der Sozialversicherungen		
Erhöhung des Beitragssatzes zur sozialen Pflegeversicherung um 0,2 Prozentpunkte im Jahr 2017	0,1	0,0
Senkung der Insolvenzgeldumlage um 0,03 Prozentpunkte im Jahr 2018	- 0,3	0,0
Senkung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung um 0,1 Prozentpunkte im Jahr 2018	- 1,3	0,0
Senkung des durchschnittlichen Zusatzbeitrags zur gesetzlichen Krankenversicherung um 0,1 Prozentpunkte im Jahr 2018	- 0,9	- 0,1
Änderung der Bemessungsgrundlage von Selbstständigen in der gesetzlichen Krankenversicherung		- 0,2
Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um 0,3 Prozentpunkte im Jahr 2019		- 3,1
Ausgaben der Gebietskörperschaften		
Zusätzliche investive Ausgaben ^e	- 3,2	- 3,3
Ausgaben des Flutfonds	0,4	0,2
Förderungen E-Mobilität	- 0,1	0,2
Mobilitätsfonds	- 0,6	0,5
Regionale Strukturpolitik	- 0,3	- 0,1
Ländliche Räume	- 0,3	- 0,1
Erhöhung des Kindergeldes um 10 Euro/ Monat ab dem 1. Juli 2019		- 0,8
Erhöhung des Kinderzuschlags	- 0,1	- 0,2
Aufstockung des BAFÖG	- 0,1	- 0,2
Aufstiegsfortbildung in der beruflichen Bildung	- 0,1	- 0,1
Zusätzliche Mittel für die Eingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt	- 0,3	- 0,8
Zusätzliche Mittel für die Kinderbetreuung		- 0,5
Zusätzliche soziale Leistungen ^f	0,1	0,1
Ausgaben der Sozialversicherungen		
Zweites Pflegestärkungsgesetz	0,6	0,0
Maßnahmen in der gesetzlichen Krankenversicherung ^g	- 1,1	- 0,1
Aufstockung der Mütterrente		- 3,5
Grundrente		- 0,6
Weitere rentenpolitische Maßnahmen ^h	- 0,2	- 0,8
Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung	- 0,1	- 0,1
Insgesamt	- 10,1	- 18,4
In Relation zum Bruttoinlandsprodukt in Prozent	- 0,3	- 0,5

^a Ohne makroökonomische Rückwirkungen. ^b Die Wirkungen der Steuerrechtsänderungen beziehen sich auf das Kassenjahr. ^c Nach dem Übergang vom Anrechnungs- zum Teileinkünfteverfahren bestand für einen Zeitraum von zehn Jahren die Möglichkeit, bei der Ausschüttung von Altkapital Steuerrückerstattungen geltend zu machen. ^d Steuerrechtsänderungen bei Bund- und Ländersteuern; u. a. Reform der Investmentbesteuerung, Gesetz gegen schädliche Steuerpraktiken im Zusammenhang mit Rechteüberlassungen, Änderung des Einkommensteuergesetzes im Rahmen der Hilfen für Milchbauern, Neuregelung der Erbschaft- und Schenkungsteuer, Betriebsrentenstärkungsgesetz. ^e Fonds für Breitbandausbau, Digitalpakt, Ganztagschulen und Kita, Investitionsprogramm zur Mikroelektronik, Investitionspakt für sozialen Zusammenhalt, Förderung des Breitbandausbaus, Wohnbauförderung, zusätzliche Ausgaben für die innere und äußere Sicherheit. ^f Unterhaltsvorschussgesetz, Integrationsfonds, Bundesteilhabegesetz, Ausweitung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. ^g Reform der Strukturen der Krankenhausversorgung, Gesetz zur Stärkung der Arzneimittelversorgung in der Gesetzlichen Krankenversicherung, Gesetz zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention (Präventionsgesetz), Gesetz zur Stärkung der Hilfs- und Heilmittelversorgung. ^h Rentenangleichung Ost/West und Erhöhung der Zurechnungszeit der Erwerbsminderungsrente.

Quelle: Bundesregierung, Berechnungen und Schätzungen des ifo Instituts.

US-Importzölle auf Autos und Autoteile. Zurzeit wird vom US-Handelsministerium geprüft, ob das Ausmaß der Autoimporte eine Bedrohung der nationalen Sicherheit darstellt. Sollte die US-Administration Autoimporte als bedrohlich einstufen, könnte sie dann den jetzigen Importzoll von 2,5 auf 27,5% erhöhen. Von der Zollerhöhung wären mehr als 2% der deutschen Gesamtexporte betroffen. Für das deutsche Bruttoinlandsprodukt würde es einen jährlichen Verlust von 5 Mrd. Euro (0,16%) bedeuten (vgl. Felbermayr 2018).

Ein weiteres Risiko für das deutsche Exportgeschäft verbirgt sich hinter dem vermutlich gescheiterten Iran-Abkommen. Nachdem sich die USA daran nicht mehr gebunden fühlen, wird die US-Regierung wahrscheinlich neue Sanktionen gegen Teheran verhängen. Die deutschen Unternehmen, die heute sensible Güter in den Iran exportieren, könnten sich gezwungen sehen, den iranischen Absatzmarkt zu verlassen, damit sie ihren Zugang zum US-Markt nicht gefährden. Allerdings hätte das Befolgen der US-Sanktionen nur einen marginalen Effekt auf die deutschen Gesamtexporte, da Deutschland jährlich Waren im Wert von lediglich 3 Mrd. Euro in den Iran exportiert. Dies entspricht 0,2% der deutschen Gesamtexporte.

Sowohl Chancen als auch Risiken für die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland gehen von der Wirtschaftspolitik der neuen Bundesregierung aus. So wurde für die vorliegende Prognose eine Reihe von Annahmen über das Volumen und den Zeitpunkt der Umsetzung von im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen getroffen. Dabei wurde von der eigentlich gängigen Prognosepraxis abgewichen, nur bereits beschlossene finanzpolitische Maßnahmen zu berücksichtigen. Auch wenn hier das wahrscheinlichste Szenario der Umsetzung des Koalitionsvertrages unterstellt wurde, so liegt es in der Natur des politischen Entscheidungsprozesses, dass die konkrete Ausgestaltung der geplanten Maßnahmen nur mit hoher Unsicherheit vorhergesagt werden können. So würden zum Beispiel auf der einen Seite die hohen Rücklagen der Arbeitslosenversicherung eine deutlich höhere Beitragssenkung ermöglichen, als in dieser Prognose unterstellt. Darüber hinaus wurden die jüngsten Vorschläge, im kommenden Jahr den Beitragssatz zur Pflegeversicherung anzuheben, in der Prognose nicht berücksichtigt.

3.4. FINANZPOLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN

In diesem und im kommenden Jahr ist die Finanzpolitik schwach expansiv ausgerichtet (vgl. Tab. 3.6). Hier wurden in der Prognose neben den bereits beschlossenen Maßnahmen auch eine mögliche Umsetzung der im Koalitionsvertrag angedachten Maß-

nahmen durch die neue Bundesregierung unterstellt. Insbesondere die Erhöhung von Grund- und Kinderfreibetrag sowie die Verschiebung der Tarifeckwerte zum Ausgleich der kalten Progression wirken in diesem Jahr expansiv. Dem steht jedoch der Wegfall der Altkapitalerstattungen als für sich genommen restriktiver Impuls gegenüber. Des Weiteren wirken in diesem Jahr die zusätzlichen investiven Ausgaben stimulierend. Die Maßnahmen der neuen Bundesregierung machen sich jedoch noch kaum bemerkbar. Insgesamt beträgt der fiskalische Impuls im laufenden Jahr rund 10 Mrd. Euro oder 0,3% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Im kommenden Jahr beeinflussen vor allen Dingen die Maßnahmen der neuen Bundesregierung den finanzpolitischen Impuls. So wirken unter anderem die Aufstockung der Mütterrente und die Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung expansiv. Insgesamt beträgt der fiskalische Impuls im kommenden Jahr rund 18 Mrd. Euro oder 0,5% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt.

3.5. WELTWIRTSCHAFTLICHES UMFELD UND PREISLICHE WETTBEWERBSFÄHIGKEIT

Die Prognose basiert auf der Annahme, dass sich der Preis für ein Barrel Rohöl der Sorte Brent in diesem Jahr durchschnittlich auf 72,8 US-Dollar und im nächsten Jahr auf 76,1 US-Dollar beläuft (vgl. Tab. 3.7). Außerdem wird angenommen, dass der Euro in diesem Jahr durchschnittlich 1,19 US-Dollar und im nächsten Jahr 1,18 US-Dollar kostet.

Wie im internationalen Teil dieser Prognose beschrieben, dürfte die Weltwirtschaft im Prognosezeitraum weiterhin dynamisch expandieren, wenngleich die Zuwachsraten voraussichtlich etwas moderater als im vergangenen Jahr ausfallen werden. Der ifo-Weltnachfrageindikator, der die gesamtwirtschaftlichen Prognosen der wichtigen deutschen Handelspartner gemäß ihrer Bedeutung für die deutschen Exporte zusammenfasst, steigt im Sommerhalbjahr 2018 nach einer vorübergehenden Delle im ersten Quartal wieder an (vgl. Abb. 3.6). Im weiteren Verlauf verliert er dann etwas an Dynamik, wenngleich sein Expansionstempo weiter überdurchschnittlich ist.

Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands gegenüber 24 Handelspartnern auf Basis der Verbraucherpreisindizes dürfte sich in diesem Jahr verschlechtern, insbesondere wegen der

Tab. 3.7

Annahmen der Prognose Jahresdurchschnitte

	2017	2018	2019
Ölpreis USD/Barrel (Brent)	54,3	72,8	76,1
Welthandel ^a	4,6	4,7	4,1
Wechselkurs USD/EUR	1,13	1,19	1,18
Hauptrefinanzierungssatz der EZB	0,00	0,00	0,05

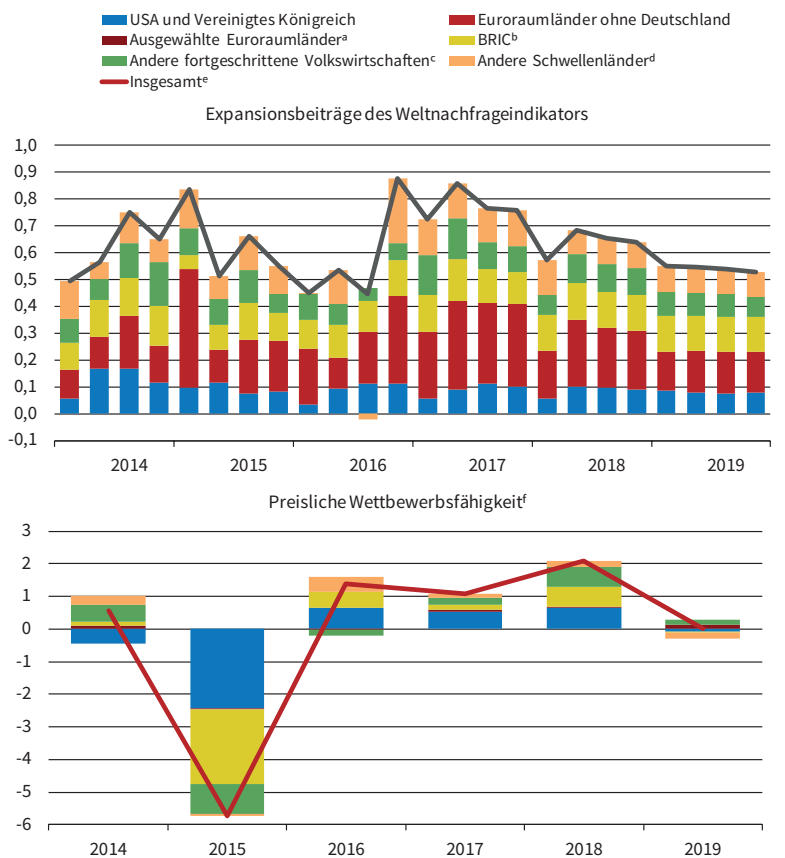
^a Preisbereinigt, Veränderungen gegenüber Vorjahr in %; Welthandel von Waren in Abgrenzung von CPB.

Quelle: Eurostat; EZB; CPB; 2018 und 2019: Annahme des ifo Instituts.

Abb. 3.6

Exportindikatoren

In % bzw. Prozentpunkten



^a Belgien, Frankreich, Italien, Niederlande, Österreich und Spanien. ^b Brasilien, Russland, Indien und China. ^c Japan, Kanada, Südkorea, Schweiz, Schweden, Norwegen, Dänemark und Tschechien. ^d Mexiko, Türkei, Polen und Ungarn. ^e Indikator der preislichen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands gegenüber 24 Handelspartnern auf Basis der Verbraucherpreise. ^f Ein Anstieg bedeutet jeweils eine Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands.
Quelle: Deutsche Bundesbank; Internationaler Währungsfonds; OECD; Berechnungen des ifo Instituts; 2018 und 2019: Prognose des ifo Instituts. © ifo Institut

Aufwertung des Euros gegenüber dem US-Dollar und dem Schweizer Franken im Winterhalbjahr 2017/18 (vgl. Abb. 3.6). Im weiteren Prognosezeitraum wird, unter der Annahme konstanter nominaler Wechselkurse, die preisliche Wettbewerbsfähigkeit wohl in etwa unverändert bleiben, da die Preise in Deutschland mit ähnlichen Raten zulegen dürften wie die durchschnittliche Inflation in den Handelspartnerländern.

3.6. DURCHWACHSENER AUSSENHANDEL MITTEN IM HANDELSSTREIT

Nach dem fulminanten Schlussquartal 2017 fiel der deutsche Außenhandel im ersten Quartal 2018 deutlich schwächer aus. Der reale Export sank um 1% gegenüber dem Vorquartal. Als besonders schwach erwiesen sich die Ausfuhren in die USA, wo der starke Euro die preisliche Wettbe-

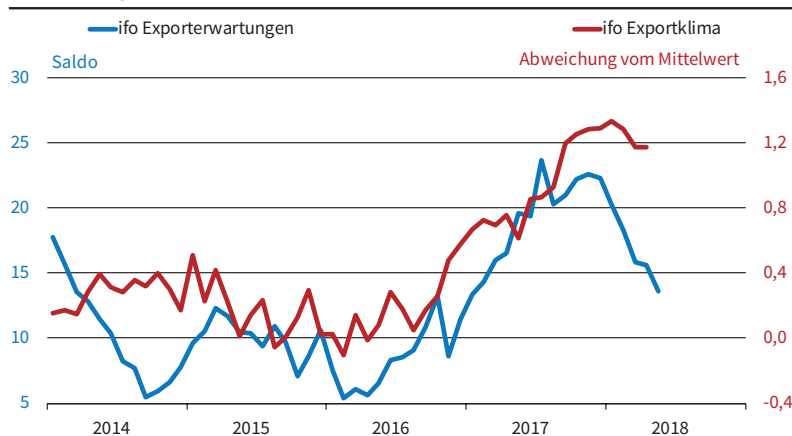
werbsfähigkeit deutscher Exporteure beeinträchtigte. Auch der Import erlitt einen Rückschlag; preisbereinigt lag er 1,1% unter dem Niveau des Vorquartals. Insbesondere schwächten sich die Einfuhren aus Südostasien ab. Die Rückgänge des ersten Quartals sind zum Teil auf Vorzieheffekte zurückzuführen, da Handelstransaktionen anstatt im ersten Quartal 2018 schon im vierten Quartal 2017 abgewickelt wurden.

Im zweiten Quartal 2018 wird der reale Export voraussichtlich mit 0,4% nur mäßig gegenüber dem Vorquartal steigen. Zwar befindet sich der Auftragsbestand exportierender Unternehmen auf seinem historischen Höchststand, allerdings nahmen Neuaufträge aus dem Ausland in den letzten Monaten tendenziell ab. Als ein weiteres Signal für eine mäßige Exportdynamik ist der Rückgang der Warenexporte im April zu interpretieren. Im dritten Quartal dürfte sich die Wachstumsrate der realen Exporte auf 1,1% beschleunigen. Dafür sprechen die in der langfristigen Perspektive immer noch hohe

Werte des ifo Exportklimas und der ifo Exporterwartungen, obwohl diese Indikatoren jüngst eine rückläufige Entwicklung hinnehmen mussten (vgl. Abb. 3.7). Im weiteren Prognosehorizont wird sich der Export im Einklang mit der soliden Weltkonjunktur entwickeln. Allmählich dürfte auch die US-Steuerreform ihre Wirkung

Abb. 3.7

Frühindikatoren für den Export
Saisonbereinigter Verlauf

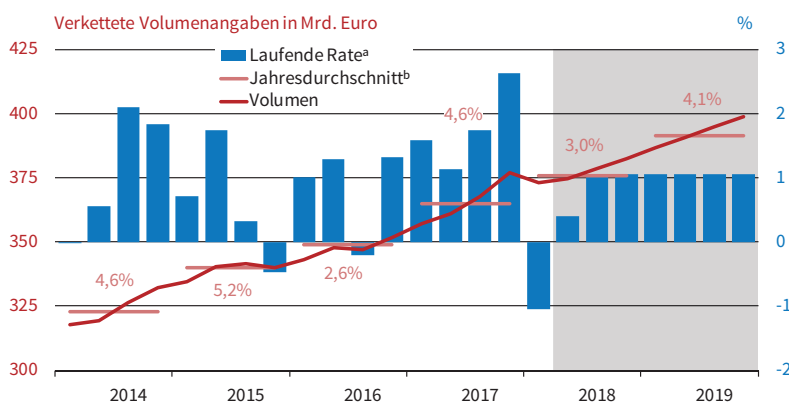


Quelle: ifo Konjunkturumfragen; Deutsche Bundesbank; internationale und nationale Statistikämter; Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

Abb. 3.8

Reale Exporte

Saison- und kalenderbereinigter Verlauf



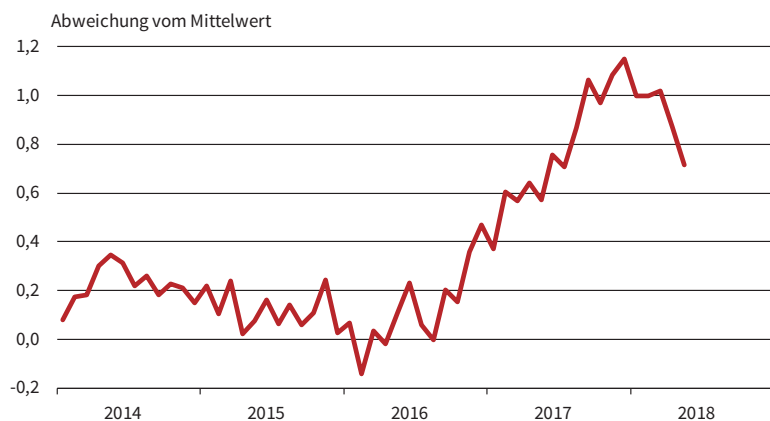
^a Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %.
^b Zahlenangaben: Veränderung der Ursprungswerte gegenüber dem Vorjahr.
 Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts;
 ab 2. Quartal 2018: Prognose des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 3.9

ifo Importklima

Saisonbereinigter Verlauf



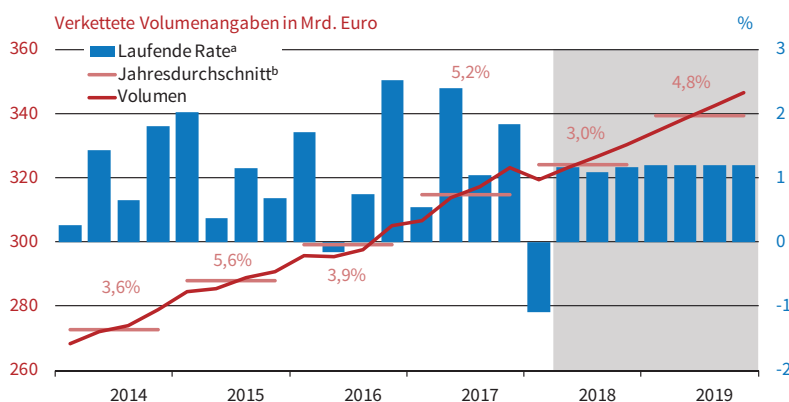
Quelle: Nationale Statistiken; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 3.10

Reale Importe

Saison- und kalenderbereinigter Verlauf



^a Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %.
^b Zahlenangaben: Veränderung der Ursprungswerte gegenüber dem Vorjahr.
 Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts;
 ab 2. Quartal 2018: Prognose des ifo Instituts.

© ifo Institut

Anstieg der realen Exporte um 3,0% in diesem Jahr und um 4,1% im nächsten Jahr zu rechnen (vgl. Abb. 3.8).

Der reale Import dürfte im zweiten Quartal 2018 um 1,2% gegenüber dem Vorquartal steigen. Darauf deuten der kräftige Warenimport im April und auch das ifo Importklima, das sich trotz einiger Schwankungen der letzten Monate weiterhin auf einem hohen Niveau befindet (vgl. Grimme et al. 2018a; 2018b, sowie Abb. 3.9). Im weiteren Verlauf werden leichte positive Impulse vom Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung ausgehen. Höhere öffentliche Konsum- und Investitionsausgaben werden sich zum Teil in einer höheren Nachfrage nach ausländischen Gütern niederschlagen. Der reale Import wird wohl um 3,0% in diesem und um 4,8% im nächsten Jahr zunehmen (vgl. Abb. 3.10). Nettoexporte werden in diesem Jahr einen Beitrag zum Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 0,2 Prozentpunkten leisten; im nächsten Jahr dürften sich die Nettoexporte neutral auf das BIP-Wachstum auswirken (vgl. Tab. 3.8).

Die deutschen Terms of Trade verschlechterten sich in den letzten zwei Quartalen; die Importpreise nahmen jeweils stärker als die Exportpreise zu. Hauptverantwortlich für die Importpreisdynamik waren anziehende Rohstoffpreise. Besonders das Rohöl erlebte in den letzten Monaten eine Rally; zwischen Oktober und März stieg der Brent-Rohölpreis um 16%. Diese Entwicklung konnte nur teilweise durch die Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar gebremst werden.

Die vorliegenden monatlichen Außenhandelspreise deuten darauf hin, dass auch im zweiten Quartal 2018 die

entfalten. Größere Konsum- und Investitionsausgaben in den USA werden eine Chance bieten, das deutsche Exportgeschäft auszuweiten. Insgesamt ist mit einem

Importpreise schneller als die Exportpreise zunehmen werden. Diese Tendenz dürfte sich auch im dritten Quartal fortsetzen, wo sich die jüngste Abwertung des Euro

Tab. 3.8

Beiträge zur Veränderung des Bruttoinlandsprodukts
in Prozentpunkten

	2016	2017	2018	2019
Konsumausgaben	1,8	1,2	0,9	1,3
Private Konsumausgaben	1,1	0,9	0,7	1,0
Konsumausgaben des Staates	0,7	0,3	0,2	0,4
Bruttoanlageinvestitionen	0,6	0,7	0,7	0,6
Ausrüstungen	0,1	0,3	0,2	0,2
Bauten	0,3	0,3	0,4	0,3
Sonstige Anlagen	0,2	0,1	0,1	0,1
Vorratsveränderungen	-0,2	0,2	-0,1	-0,2
Letzte inländische Verwendung	2,2	2,1	1,6	1,8
Außenbeitrag	-0,3	0,2	0,2	0,0
Exporte	1,2	2,1	1,4	1,9
Importe	-1,5	-2,0	-1,2	-1,9
Bruttoinlandsprodukt^a	1,9	2,2	1,8	1,8

^aVeränderung gegenüber Vorjahr in %; Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Quelle: Statistisches Bundesamt; 2018 bis 2019: Prognose des ifo Instituts.

gegenüber dem US-Dollar bemerkbar machen wird. Unter der Annahme konstanter Wechselkurse und realer Konstanz des Rohölpreises werden sich die Importpreise im weiteren Prognosezeitraum im Einklang mit den Exportpreisen entwickeln. Insgesamt dürften sich die Terms of Trade in diesem Jahr um 0,6% verschlechtern und im nächsten Jahr weitgehend unverändert bleiben. Der Saldo der deutschen Leistungsbilanz wird 267,2 Mrd. Euro in diesem Jahr und 268,4 Mrd. Euro im nächsten Jahr betragen; in Relation zum Bruttoinlandsprodukt bedeutet es 7,9 und 7,6%.

**3.7. UNTERNEHMENS-
INVESTITIONEN VERLIEREN
AN TEMPO**

Die Investitionen der privaten Unternehmen in Maschinen und Geräte, sonstige Anlagen sowie gewerbliche Bauten sind im ersten Quartal des laufenden Jahres saison- und kalenderbereinigt um 1% gegenüber dem Vorquartal ausgeweitet worden. Maßgeblich hierfür war die äußerst kräftige Expansion der Investition in gewerbliche Bauten, welche im gleichen Zeitraum um 3,3% zulegten. Die privaten Ausrüstungsinvestitionen hingegen gaben um 0,3% gegenüber dem Vorquartal nach und verzeichneten damit den ersten Rückgang seit über einem Jahr. Dieser Rückgang dürfte das Ergebnis

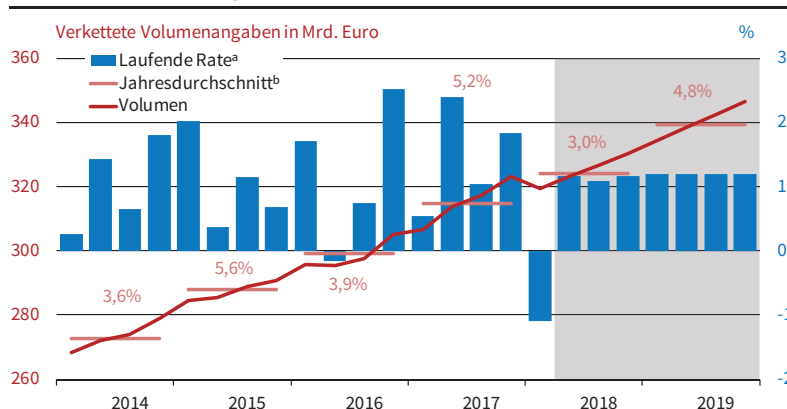
einer Kombination verschiedener Faktoren sein. So führte der Produktionsrückgang in der deutschen Industrie wohl nur zu einer geringen Investitionsnachfrage. Überdies dürfte die im ersten Quartal deutlich gestiegene Unsicherheit (gemessen am Economic Policy Uncertainty Index sowie am VDAX, vgl. Abb. 3.11) über den zukünftigen wirtschaftspolitischen Kurs der USA sowie die Regierungsbildung in Italien dazu geführt haben, dass Unternehmen bereits geplante Investitionsvorhaben nur zögerlich umsetzen. Schließlich

werden die bereits beschlossenen Maßnahmen der US-amerikanischen Regierung (insbesondere die verabschiedete Unternehmenssteuerreform) wohl dazu geführt haben, dass Unternehmen ihre globalen Pro-

Abb. 3.10

Reale Importe

Saison- und kalenderbereinigter Verlauf



^a Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %.

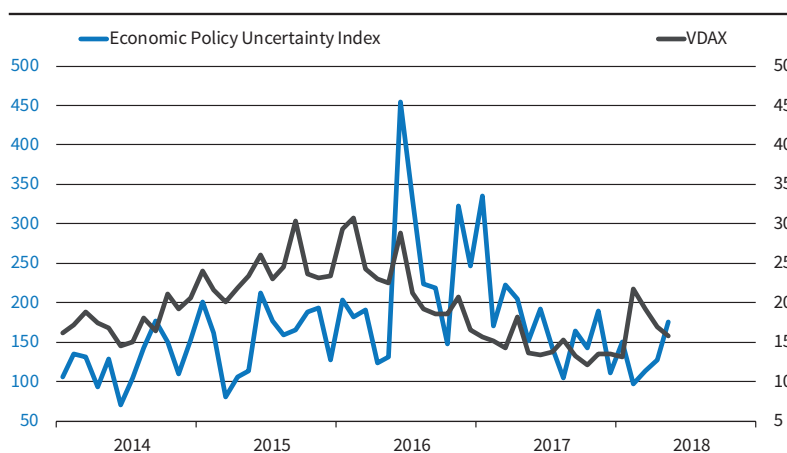
^b Zahlenangaben: Veränderung der Ursprungswerte gegenüber dem Vorjahr.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts; ab 2. Quartal 2018: Prognose des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 3.11

Economic Policy Uncertainty Index und VDAX

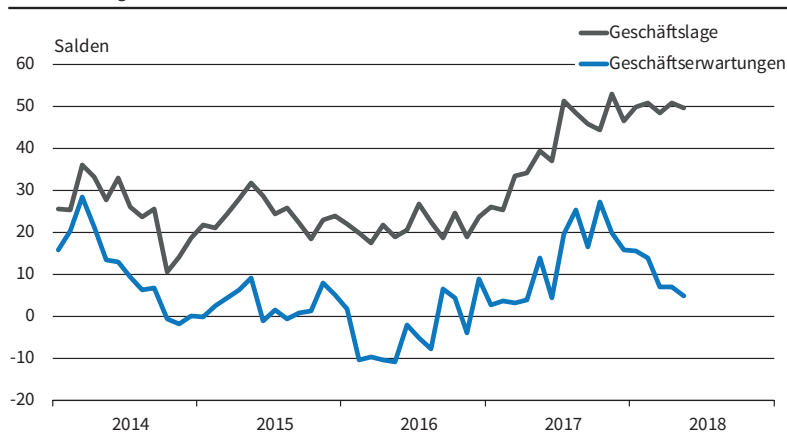


Quelle: Deutsche Börse; Economic Policy Uncertainty.

© ifo Institut

Abb. 3.12

ifo Investitionsgüterproduzenten
Saisonbereinigter Verlauf

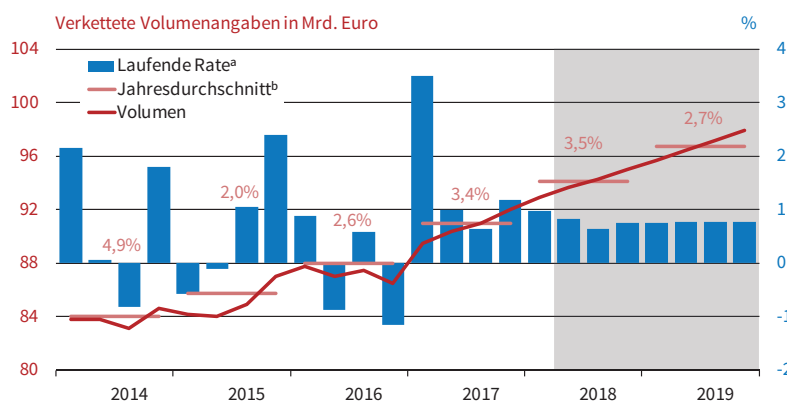


Quelle: ifo Konjunkturumfragen.

© ifo Institut

Abb. 3.13

Reale Unternehmensinvestitionen
Saison- und kalenderbereinigter Verlauf



^a Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %.

^b Zahlenangaben: Veränderung der Ursprungswerte gegenüber dem Vorjahr.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts; ab 2. Quartal 2018: Prognose des ifo Instituts.

© ifo Institut

duktionsketten überdenken und eine Ausweitung ihrer Investitionsvorhaben in den USA in Betracht ziehen, auf Kosten der Investitionen hierzulande.

Im Sommerhalbjahr wird sich voraussichtlich die Entschleunigung der Expansion der Unternehmensinvestitionen fortsetzen. Die Produktion und die inländischen Umsätze der Investitionsgüterproduzenten liegen aktuell lediglich auf dem Niveau des Durchschnitts des ersten Vierteljahres und deuten somit auf eine nur verhaltene Investitionsnachfrage hin. Überdies sind die bei den Investitionsgüterproduzenten sowie dem gesamten Verarbeitenden Gewerbe eingegangenen Bestellungen seit Ende des vergangenen Jahres spürbar rückläufig und sollten im laufenden und kommenden Quartal nur geringe Impulse für die inländische Investitionstätigkeit entfalten. Vor diesem Hintergrund verschlechterten sich die Geschäftserwartungen der Investitionsgüterproduzenten ebenfalls kontinuierlich seit Beginn des laufenden Jahres (vgl. Abb. 3.12). Ferner sollte die Ausweitung der Investitionen in gewerbliche Bauten in den kommenden Quartalen deutlich langsamer verlau-

fen als zu Beginn dieses Jahres. Darauf deuten nicht zuletzt die am aktuellen Rand kräftig nachgebenden Auftragseingänge für gewerbliche Bauprojekte hin. Gegen eine stärkere Verlangsamung der unternehmerischen Investitionstätigkeit spricht die noch immer rege Nachfrage nach Krediten, welche im Vorquartalsvergleich zuletzt um gut 2,5% zulegte, sowie die noch immer außerordentlich gute Geschäftslage der Investitionsgüterproduzenten (vgl. Abb. 3.13).

Vor dem Hintergrund der weiterhin stark überdurchschnittlich ausgelasteten Kapazitäten sollte es daher ab dem Winterhalbjahr wieder zu einer dynamischeren Investitionstätigkeit kommen. Unterstützend wirken dürfte dabei, dass die Weltkonjunktur mit im Vergleich zum ersten Quartal des laufenden Jahres wieder deutlich kräftigeren Raten expandiert und somit die Nachfrage nach heimischen Investitionsgütern stimulieren sollte. Da die Dynamik der Weltwirtschaft jedoch hinter der des Jahres 2017 zurückbleibt und die Überauslastung der deutschen Wirtschaft nicht weiter zunimmt, wird das Expansions-tempo des vergangenen Jahres

voraussichtlich jedoch nicht erreicht werden.

Alles in allem dürften die Unternehmensinvestitionen im Durchschnitt des Jahres 2018 mit 3,5% ähnlich stark ausgeweitet werden wie im Durchschnitt des Vorjahres. Im Jahresverlauf ergibt sich jedoch eine Expansion um lediglich 3,2% und damit eine deutliche Verlangsamung gegenüber dem Vorjahr, in dem diese Rate noch 6,4% betrug.⁶ Für das kommende Jahr ergibt sich im Jahresdurchschnitt ein Zuwachs um 2,7% gegenüber dem Vorjahr (vgl. Abb. 3.13).

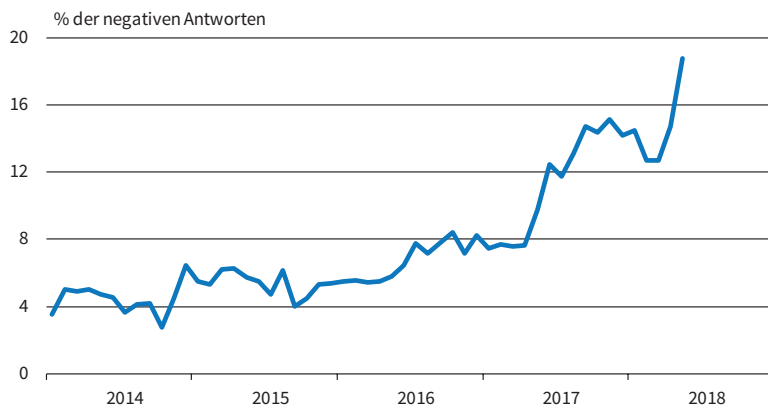
3.8. WOHNUNGSBAU HÄLT HOHE SCHLAGZAHL

Nachdem die Investitionen in Wohnbauten im zweiten Halbjahr des vergangenen Jahres in etwa stagnier-

⁶ Die Jahresverlaufsrate berechnet sich als Veränderung der realen Unternehmensinvestitionen im vierten Quartal gegenüber dem entsprechenden Quartal des Vorjahres. Alternativ kann sie durch Summation der vierteljährlichen Verlaufsdaten des betrachteten Jahres ermittelt werden und gibt deshalb ein besseres Bild der konjunkturellen Grundtendenz innerhalb eines Jahres als die jahresdurchschnittliche Wachstumsrate, in die auch der statistische Überhang aus dem jeweiligen Vorjahr einfließt.

Abb. 3.14

Mangel an Arbeitskräften im Baugewerbe
Saisonbereinigter Verlauf

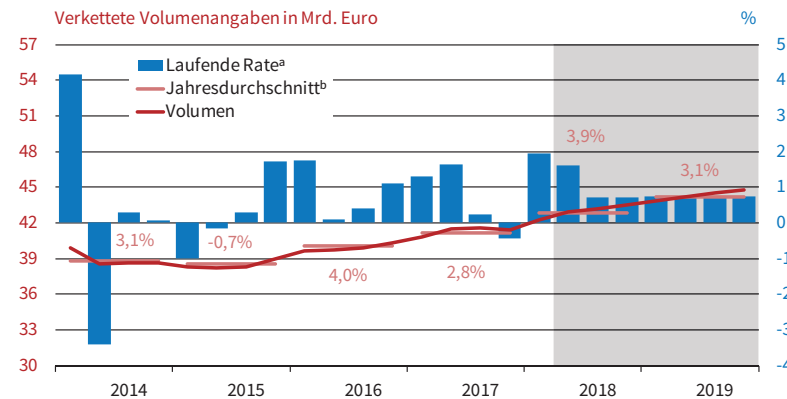


Quelle: ifo Konjunkturumfragen.

© ifo Institut

Abb. 3.15

Reale Wohnungsbauinvestitionen
Saison- und kalenderbereinigter Verlauf



^a Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %.

^b Zahlenangaben: Veränderung der Ursprungswerte gegenüber dem Vorjahr.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts;

ab 2. Quartal 2018: Prognose des ifo Instituts.

© ifo Institut

Tab. 3.9

Reale Bruttoanlageinvestitionen

Veränderungen gegenüber Vorjahr in %

	Anteile in % ^a	2016	2017	2018	2019
Bauten	48,3	2,7	2,7	3,6	2,6
Wohnungsbau	29,4	4,0	2,8	3,9	3,1
Nichtwohnungsbau	18,9	0,8	2,7	3,2	1,8
Gewerblicher Bau	13,3	0,0	3,0	4,0	1,6
Öffentlicher Bau	5,6	2,7	2,0	1,3	2,3
Ausrüstungen	32,6	2,2	4,0	3,5	3,0
Sonstige Anlagen	19,1	5,5	3,5	3,5	3,7
Bruttoanlageinvestitionen	100	3,1	3,3	3,6	2,9
<i>nachrichtlich:</i>					
<i>Unternehmensinvestitionen^b</i>	<i>60,0</i>	<i>2,6</i>	<i>3,4</i>	<i>3,5</i>	<i>2,7</i>

^a Bezogen auf das Jahr 2016. ^b Investitionen des nicht-staatlichen Sektors, d.h. private Ausrüstungsinvestitionen und sonstige Anlagen zuzüglich gewerblicher Nichtwohnungsbau.

Quelle: Statistisches Bundesamt; 2018 bis 2019: Prognose des ifo Instituts.

ten, kam es zu Jahresbeginn wieder zu einer kräftigen Expansion um gut 2% gegenüber dem Vorquartal. Im laufenden Vierteljahr dürfte sich diese Entwicklung bei leicht verringertem Tempo fortsetzen. So dürfte

eine Stütze der deutschen Konjunktur bleiben. Für das kommende Jahr ergibt sich voraussichtlich eine etwas schwächere Expansion um 3,1% gegenüber dem Vorjahr (vgl. Abb. 3.15). Darüber hinaus nimmt die Teue-

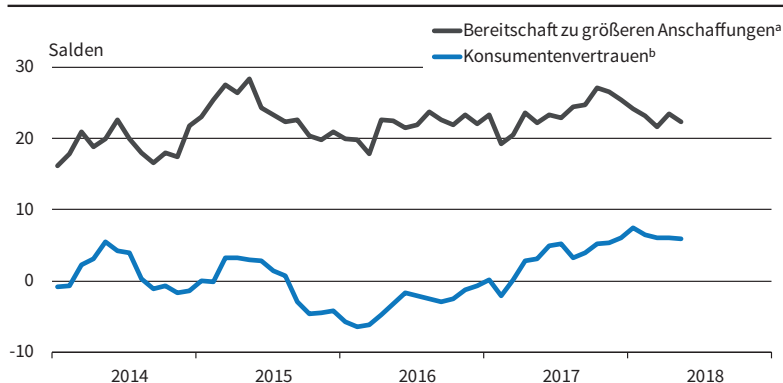
sich die zuletzt kräftig ausgeweitete Bauproduktion in eine rege Zunahme der Wohnungsbauinvestitionen übersetzen. Überdies gingen die Auftragseingänge für Wohnbauten zwar jüngst zurück, ebenso wie die Auftragsbestände und die Baugenehmigungen liegen sie jedoch weiterhin auf einem komfortablen Niveau.

Vor dem Hintergrund der nach wie vor hohen Nachfrage nach Wohnraum, der vorteilhaften Finanzierungsbedingungen und der anhaltend günstigen Arbeitsmarktentwicklung dürfte sich die Expansion der Investitionen in Wohnbauten im weiteren Prognosehorizont fortsetzen. Das Expansionstempo der ersten Jahreshälfte 2018 wird voraussichtlich jedoch nicht gehalten werden. Neben dem knappen Bauland in urbanen Zentren, wo die Nachfrage nach Wohnraum am größten ist, nennt inzwischen fast jedes vierte vom ifo Institut befragte Bauunternehmen Arbeitskräftemangel als Behinderungsgrund für Produktionsausweitungen (vgl. Abb. 3.14). Diese Entwicklungen spiegeln sich in den seit geraumer Zeit kräftig steigenden Preisen für Wohngebäude wider; der Deflator der Wohnungsbauinvestitionen legte im ersten Quartal des laufenden Jahres mit annualisiert 5% gegenüber dem Vorquartal so stark zu wie seit mehr als zehn Jahren nicht mehr. Im Durchschnitt des Jahres 2017 ergab sich ein kräftiger Anstieg um 3%. Dieser Preisaufrieb wird im Prognosehorizont einer stärkeren Ausweitung der Investitionsausgaben für Wohngebäude wohl entgegenstehen.

Alles in allem dürften die Investitionen in Wohnbauten im laufenden Jahr äußerst kräftig um 3,9% zulegen und somit

Abb. 3.16

Indikatoren zur Konsumkonjunktur
Saisonbereinigter Verlauf



^a Gegenwärtig. ^b Mittelwert der Salden in % der Meldungen der privaten Haushalte zu ihrer finanziellen und wirtschaftlichen Lage (in den kommenden zwölf Monaten), Arbeitslosigkeitserwartungen (in den kommenden zwölf Monaten) und den Ersparnissen (in den kommenden zwölf Monaten).
Quelle: Europäische Kommission.

© ifo Institut

zung bei Wohnbauten weiter zu. Für 2018 und 2019 wird der Wohnungsbaudeflator voraussichtlich mit 4,1% und 3,8% gegenüber dem Vorjahr steigen.

In Folge des kräftigen Zuwachses im vergangenen Jahr hat sich der Anteil der Bruttoanlageinvestitionen am BIP abermals erhöht und erreicht nun in etwa das Niveau der Jahre vor Ausbruch der Finanzkrise. Im Prognoseverlauf dürfte sich dieser Anteil weiter erhöhen. Neben der Zunahme der privaten Investitionstätigkeit werden auch die Investitionen seitens der öffentlichen Hand merklich zu dieser Entwicklung beitragen. Insbesondere im kommenden Jahr dürften sich dabei die im Koalitionsvertrag vereinbarten investiven Ausgaben bemerkbar machen. Somit werden die Bruttoanlageinvestitionen im Prognoseverlauf voraussichtlich spürbar zulegen, obschon sich das Expansionstempo wohl etwas verringert. Für das Jahr 2018 ergibt sich eine Zunahme um 3,6% gegenüber dem Vorjahr (vgl. Tab. 3.9). Wie bei den Ausrüstungsinvestitionen zeigt sich die konjunkturelle Dynamik jedoch in der Jahresverlaufsrate. Diese ist mit 3,8% deutlich geringer als im Vorjahr (5,2%). Im kommenden Jahr ergibt sich ein Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 2,9%.

3.9. KONSUM MIT ZUSÄTZLICHEM FISKALISCHEN STIMULUS

Der private Konsum ist im Verlauf des ersten Halbjahres 2017 saisonbereinigt mit einer Rate von 1,3% recht kräftig gestiegen. Im zweiten Halbjahr kam er dann aber kaum noch von der Stelle. Maßgeblich für den abrupten Tempowechsel war der im Vergleich zur ersten Jahreshälfte stark

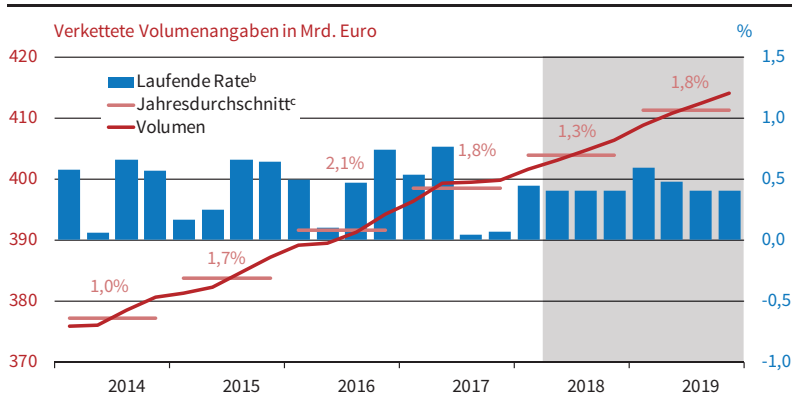
verlangsamte Zuwachs der Realeinkommen, zudem ist die Sparquote gestiegen. In den Wintermonaten 2018 hat sich die positive Grundtendenz beim realen privaten Konsum mit einer Zuwachsrate von 0,4% gegenüber dem Jahresendquartal wieder durchgesetzt, die Sparquote ist leicht gesunken. Befördert wurde die gute Konsumkonjunktur durch die anhaltende Ausweitung der Beschäftigung, durch steigende Arbeits- und Transfereinkommen, höhere Selbständigen- und Vermögenseinkommen sowie durch steuerliche Entlastungen. So

wurden zu Jahresanfang die kalte Progression durch eine Anpassung der Tarifeckwerte erneut gemindert sowie der steuerliche Grundfreibetrag und der Kinderfreibetrag erhöht. Außerdem wurde der Beitrag zur Rentenversicherung geringfügig gesenkt, etliche Krankenkassen senkten zudem den von den Arbeitnehmern allein zu tragenden Zusatzbeitrag. Bei den Transfereinkommen schlug zu Buche, dass zum Jahresbeginn das Kindergeld erhöht wurde, zudem sind die Hartz-IV-Regelsätze angehoben worden.

Den Frühindikatoren zufolge hat sich die Expansion des privaten Konsums im Frühjahr fortgesetzt. Die realen Einzelhandelsumsätze überschritten im April saisonbereinigt deutlich den Durchschnittswert des ersten Quartals. Demgegenüber ist die Zahl der von privaten Haltern neu zugelassenen Pkws zuletzt gesunken, hierzu trug das Auslaufen der von vielen Herstellern gewährten Umtauschprämien für Altdiesel bei. Das Konsumentenvertrauen und die Bereitschaft zu größeren Anschaffungen sind aber nach wie vor auf hohem

Abb. 3.17

Reale Konsumausgaben der privaten Haushalte^a
Saison- und kalenderbereinigter Verlauf



^a Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck.
^b Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %.
^c Zahlenangaben: Veränderung der Ursprungswerte gegenüber dem Vorjahr.
Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts; ab 2. Quartal 2018: Prognose des ifo Instituts.

© ifo Institut

Niveau (vgl. Abb. 3.16). Getragen wird die Verbrauchskonjunktur von der nach wie vor guten Arbeitssituation; allerdings sind die Preise von Energieträgern im Vergleich zum ersten Quartal deutlich gestiegen, was Kaufkraft kostet hat.

In der zweiten Jahreshälfte dürften die privaten Konsumausgaben voraussichtlich weiter merklich expandieren. Die gesetzlichen Altersrenten werden zur Jahresmitte spürbar angehoben, in Westdeutschland fällt der Anpassungssatz deutlich höher als im Vorjahr aus.⁷ Ab August kann zudem Baukindergeld beantragt werden; rückwirkend ab Januar 2018 erhalten Familien zehn Jahre lang pro Kind 1 200 Euro im Jahr. Anspruch auf das Baukindergeld haben Familien mit Kindern unter 18 Jahren, die in Deutschland zum ersten Mal eine Immobilie neu errichten oder erwerben. Alles in allem dürften die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte im Jahresdurchschnitt 2018 um 3,5% expandieren, real um 1,6%. Bei einer leicht erhöhten Sparquote ist im Jahresdurchschnitt 2018 mit einer Zunahme des realen privaten Konsums um 1,3% zu rechnen, nach 1,8% im Vorjahr (vgl. Abb. 3.17). Die im Vergleich zum Jahr 2017 deutlich geringere Steigerungsrate geht zeitreihenarithmetisch auf den kleineren Überhang zurück. Besser kommt die prognostizierte Grundtendenz in den laufenden Jahresraten zum Ausdruck (vgl. Fußnote 6): So dürfte der private Konsum im Verlauf des Jahres 2018 um 1,7% expandieren, das ist deutlich rascher als im Vorjahr (1,4%).

Der Anstieg des privaten Konsums wird sich im kommenden Jahr aller Voraussicht nach fortsetzen. Maßgeblich hierfür sind die vielfältigen Leistungsausweitungen bei den monetären Transfers sowie die Rückkehr zur paritätischen Beitragsfinanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung. Die Bruttolöhne werden voraussichtlich um 4,3% expandieren, netto fällt die Zunahme mit 4,6% noch stärker aus. So wird zu Jahresanfang der Grundfreibetrag erneut angeho-

ben, zugleich wird der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung gesenkt. In der gesetzlichen Krankenversicherung wird die paritätische Beitragsfinanzierung wieder eingeführt, d.h. die bisher von den versicherten Arbeitnehmern allein geschulterten Zusatzbeiträge werden zur Hälfte wieder von den Arbeitgebern mitgetragen.

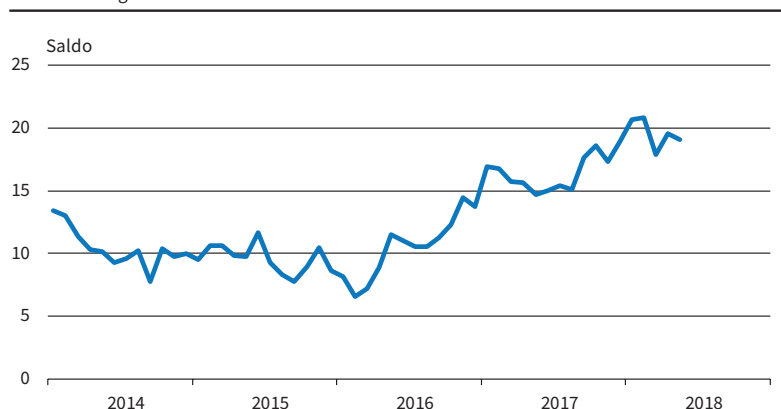
Bei den monetären Sozialleistungen wirkt sich aus, dass zu Jahresanfang 2019 die Mütterrente II eingeführt wird. Für Mütter und Väter, die vor 1992 drei oder mehr Kinder erzogen haben, wird wie Eltern mit Kindern, die nach 1992 geboren worden sind, ein drittes Jahr Erziehungszeit angerechnet. Zudem wird die Erwerbsminderungsrente erhöht; Begünstigte bekommen künftig so viel Rente, als hätten sie nicht nur bis zum 62. Lebensjahr, sondern bis zum 65. Lebensjahr gearbeitet. Zur Jahresmitte fällt die Anpassung der Altersrenten voraussichtlich höher aus als im laufenden Jahr. Darüber hinaus wird für bedürftige ältere Sozialversicherte eine Grundrente eingeführt, die 10% über dem regionalen Grundsicherungsbedarf liegt. Zeitgleich wird das Kindergeld erhöht und der Kinderfreibetrag angehoben. Insgesamt dürften die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte um 4,1% expandieren. Bei leicht erhöhter Sparquote dürften die Verbrauchsausgaben 2018 um 4,0% zulegen, real um 1,8%. Im konjunkturellen Verlauf leistet der private Konsum damit weiter einen beträchtlichen Beitrag zum Anstieg des Bruttoinlandsprodukts.

3.10. BESCHLEUNIGTER PREISAUFTRIEB

Der Verbraucherpreisindex (VPI) ist im ersten Quartal 2018 mit einer laufenden Rate von 0,5% saisonbereinigt ähnlich kräftig gestiegen wie im Jahresendquartal 2017. Schlug vor der Jahreswende vor allem die Verteuerung von Energieträgern und Nahrungsmitteln zu Buche, so waren nach der Jahreswende insbesondere Dienstleistungen für den Preisanstieg maßgeblich. So zogen die Preise von Pauschalreisen – bedingt durch den frühen Ostertermin, der teilweise in den März fiel –

⁷ Die für die Rentenanpassung 2018 relevante Lohnsteigerung beträgt 2,93% in den alten Ländern und 3,06% in den neuen Ländern. Neben der Lohnentwicklung schlägt bei der Rentenanpassung der »Nachhaltigkeitsfaktor« zu Buche, der die Veränderung des Verhältnisses von Rentenbeziehern zu Beitragszahlern berücksichtigt. In diesem Jahr wirkt sich der Nachhaltigkeitsfaktor mit + 0,29 Prozentpunkten positiv auf die Rentenanpassung aus. Der Faktor »Altersvorsorgeaufwendungen« der Versicherten kommt dagegen nicht zum Tragen, weil sich der Beitragssatz in der Rentenversicherung im Jahr 2017 nicht verändert hat. Zusammengefasst folgt hieraus eine Rentenerhöhung zur Jahresmitte 2018 von 3,22% in den alten Ländern und von 3,37% in den neuen Ländern (2017 zum Vergleich: alte Länder 1,90%; neue Länder: 3,59%). Der aktuelle Rentenwert (Ost) erreicht mit diesem Anpassungssatz, wie im Rentenüberleitungsabschlussgesetz für 2018 vorgesehen, 95,8% des Westwerts. Spätestens am 1. Juli 2024 soll der aktuelle Rentenwert (Ost) 100% erreichen, so dass ab dann in ganz Deutschland ein einheitlicher Rentenwert gelten wird (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2018).

Abb. 3.18
ifo Preiserwartungen der deutschen Wirtschaft^a
Saisonbereinigter Verlauf



^a Erwartete Verkaufspreise im Verarbeitenden Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel und den übrigen Dienstleistungsbereichen in den kommenden drei Monaten; Saldo der prozentualen Anteile "steigen" und "fallen".
Quelle: ifo Konjunkturumfragen. © ifo Institut

Abb. 3.19

Verbraucherpreise in Deutschland
Saison- und kalenderbereinigter Verlauf

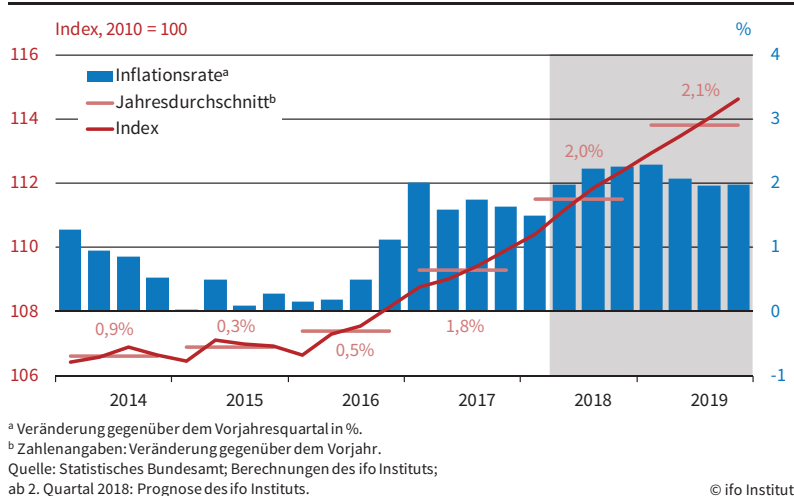
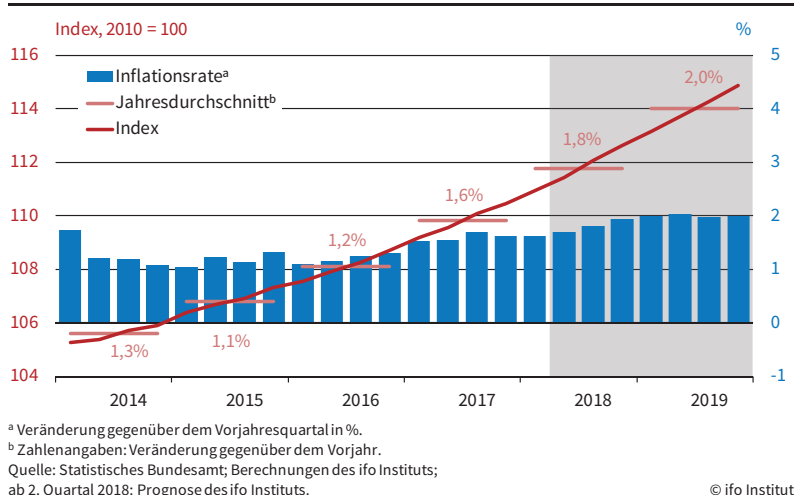


Abb. 3.20

Verbraucherpreise ohne Energie in Deutschland
Saison- und kalenderbereinigter Verlauf



Tab. 3.10

BIP-Deflator
Inflationsbeiträge der Komponenten des BIP-Deflators in Prozentpunkten

	2016	2017	2018	2019
BIP-Deflator^a	1,3	1,5	1,8	2,1
Arbeitnehmerentgelte (Inländer) ^b	0,9	1,0	1,3	1,3
Kosteneffekt der Bruttolöhne und -gehälter	0,8	0,9	1,2	1,0
Kosteneffekt der Arbeitgeberbeiträge	0,1	0,1	0,1	0,3
Unternehmens- und Vermögenseinkommen ^b	0,0	0,4	0,2	0,3
Abschreibungen ^b	0,2	0,2	0,4	0,4
Prod.- und Importabgaben abz. Subventionen ^b	0,1	0,1	0,1	0,1
./. Saldo der Primäreinkommen übrige Welt ^b	-0,1	0,2	0,0	0,0

^a Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %; ^b Je Einheit reales Bruttoinlandsprodukt.
Quelle: Statistisches Bundesamt; 2018 bis 2019: Prognose des ifo Instituts.

merklich an. Auch die Prämien von Kfz-Versicherungen erhöhten sich recht kräftig. Im Vorjahresvergleich belief sich die Inflationsrate im ersten Quartal 2018 auf 1,5%, nach 1,7% im Vorquartal. Zum Rückgang der Inflationsrate trug bei, dass die Energiepreise zum Jahreswechsel 2016/17 kräftig gestiegen waren (Basiseffekt). Zudem wirkte die letztjährige Aufwertung des Euro bei

importierten Industriewaren nach.

Im zweiten Quartal 2018 dürfte die laufende Rate auf 0,7% gestiegen sein. Maßgeblich hierfür war das Anziehen der Rohölnotierungen, verstärkt durch die Abwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar. Sehr kräftig fiel die Teuerung auch im Vorjahresvergleich aus (2,2%), da die Preise für Energieträger im Frühjahr 2017 gesunken waren (Basiseffekt). Zudem haben sich Nahrungsmittel zuletzt spürbar verteuert.

In der zweiten Jahreshälfte 2018 dürften die laufenden Quartalsraten annualisiert im Schnitt bei reichlich 2% liegen. Die Rohölnotierungen verharren annahmegemäß real auf dem zwischenzeitlich erreichten hohen Niveau, so dass hiervon keine direkten Preiswirkungen mehr ausgehen. Allerdings ist angesichts der guten Gesamtkonjunktur hier und da mit einer Weitergabe der gestiegenen Energiekosten auf die nachgelagerten Preisstufen zu rechnen. Binnenwirtschaftlich erhöht sich zudem der von den beschleunigt steigenden Arbeitskosten ausgehende Preisdruck. Die ifo Preiserwartungen der deutschen Wirtschaft sind zwar seit Jahresanfang etwas gefallen, sie liegen aber nach wie vor deutlich über dem Durchschnitt der vergangenen Jahre (vgl. Abb. 3.18). Bei den Preisen für Dienstleistungen schlägt zu Buche, dass die Mieten angesichts des in vielen Ballungsräumen herrschenden Wohnungsmangels weiter aufwärts tendieren dürften.

Alles in allem dürfte der VPI im laufenden Jahr um 2,0%

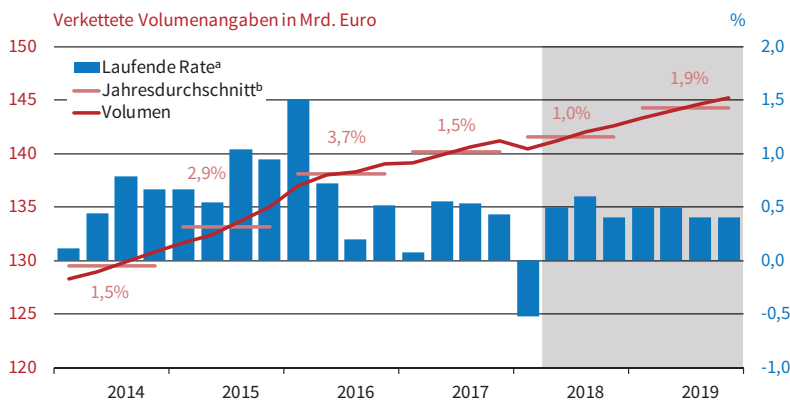
steigen, im nächsten Jahr um 2,1% (vgl. Abb. 3.19). Der VPI ohne Energiekomponente dürfte im Jahr 2018 um 1,8% zunehmen, im nächsten Jahr dürfte die Rate bei 2,0% liegen (vgl. Abb. 3.20).

Der Deflator des Bruttoinlandsprodukts, der die Kosten der inländischen Leistungserstellung misst, dürfte im laufenden Jahr um 1,8% steigen, nach 1,5%

Abb. 3.21

Reale Konsumausgaben des Staats

Saisonbereinigter Verlauf



^a Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %.

^b Zahlenangaben: Veränderung der Ursprungswerte gegenüber dem Vorjahr.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts;
ab 2. Quartal 2018: Prognose des ifo Instituts.

© ifo Institut

im vergangenen Jahr. Maßgeblich für die Beschleunigung ist, dass die Lohnstückkosten anziehen. Gegenzurechnen ist, dass die Erträge der Unternehmen, je Einheit reales BIP gerechnet, aufgrund von Terms-of-Trade-Verlusten nur verhalten zulegen. Im nächsten Jahr ist zwar dieser Effekt kaum mehr wirksam, dafür wird sich aber der Kosteneffekt der Arbeitgeberbeiträge aufgrund der Rückkehr zur paritätischen Beitragsfinanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung erhöhen. Alles in allem dürfte der BIP-Deflator im kommenden Jahr um 2,1% steigen (vgl. Tab. 3.10).

3.11. SINKENDER STAATSKONSUM ZUR JAHRESBEGINN

Aufgrund der vorläufigen Haushaltsführung des Bundes waren die realen Konsumausgaben des Staats im ersten Quartal 2018 stark rückläufig. Da der Haushalt

des Jahres 2018 noch nicht verabschiedet war, griffen ab Jahresbeginn grundlegende Regelungen, denen zufolge die Bundesregierung nur zu Ausgaben befugt war, die zur Aufrechterhaltung der Verwaltung und zur Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen erforderlich waren. Dies schlug sich insbesondere in einem starken Rückgang der Vorleistungen des Bundes nieder.

Infolge der Verabschiedung des neuen Haushalts am 2. Mai ist mit einer Rückkehr zu einem höheren Ausgabenniveau zu rechnen, die sich in einem stärkeren Anstieg des Staatskonsums im zweiten und

dritten Quartal niederschlagen wird (vgl. Abb. 3.21). Aufgrund des negativen ersten Quartals ist für den Jahresdurchschnitt 2018 jedoch lediglich eine Jahreswachstumsrate von 1,0% zu erwarten. Ab dem kommenden Jahr werden Maßnahmen der neuen Bundesregierung stärkere Wirkungen entfalten. So führt die Parität in der Gesetzlichen Krankenversicherung zu Jahresbeginn zu einem Anstieg der Arbeitnehmerentgelte des Staates. Insgesamt wird der reale Staatskonsum 2019 um 1,9% steigen.

3.12. INTERNATIONALE SPANNUNGEN LÄHMEN DEUTSCHE INDUSTRIEKONJUNKTUR

Das Expansionstempo der deutschen Wirtschaft hat sich zu Jahresbeginn 2018 spürbar verlangsamt. Dabei fiel die Zuwachsrates des preis-, saison- und kalenderbereinigten Bruttoinlandsprodukts im ersten Viertel-

Tab. 3.11

Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen^a

Veränderung gegenüber Vorquartal in %

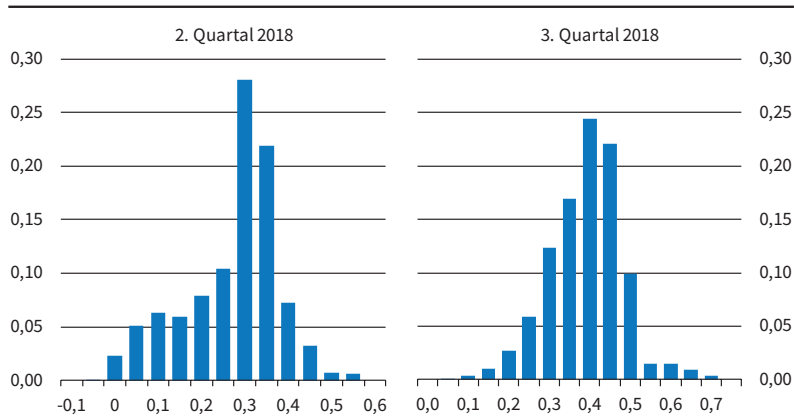
	2017				2018		
	I	II	III	IV	I	II	III
Bruttoinlandsprodukt	0,9	0,6	0,7	0,6	0,3	0,3	0,4
darunter:							
Bruttowertschöpfung der Wirtschaftsbereiche	1,0	0,7	0,9	0,6	0,2	0,3	0,4
darunter:							
Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	0,8	1,2	1,8	1,5	-0,6	-0,3	0,3
darunter:							
Verarbeitendes Gewerbe	1,1	1,1	2,3	1,5	-0,4	-0,5	0,3
Energieversorgung, Wasserversorgung u.Ä.	-1,5	2,3	-2,0	1,6	-1,5	1,1	0,2
Baugewerbe	2,5	1,1	-0,1	1,0	0,4	1,0	0,7
Handel, Verkehr, Gastgewerbe	1,6	0,9	0,1	0,6	1,3	0,6	0,5
Information und Kommunikation	1,4	0,6	1,7	0,5	0,6	0,7	0,9
Finanz- und Versicherungsdienstleister	-0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,1	0,0
Grundstücks- und Wohnungswesen	1,0	-0,2	0,6	0,1	0,5	0,5	0,4
Unternehmensdienstleister	1,1	0,1	1,2	0,1	0,5	0,5	0,7
Öffentliche Dienstleister	0,5	0,9	0,5	0,1	0,1	0,4	0,5
Sonstige Dienstleister	0,5	0,1	0,9	-0,5	-0,2	0,3	0,1

^a Verkettete Absolutwerte, saison- und kalenderbereinigt

Quelle: Statistisches Bundesamt; II/2018 und III/2018: Prognose des ifo Instituts.

Abb. 3.22

Verteilung der Modellprognosen für das reale Bruttoinlandsprodukt^a
Relative Häufigkeit



^a Verteilung der sich im Rahmen eines Kombinationsansatzes ergebenden Veränderungsraten des Bruttoinlandsprodukts gegenüber Vorquartal; vgl. Carstensen et al. (2009).
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

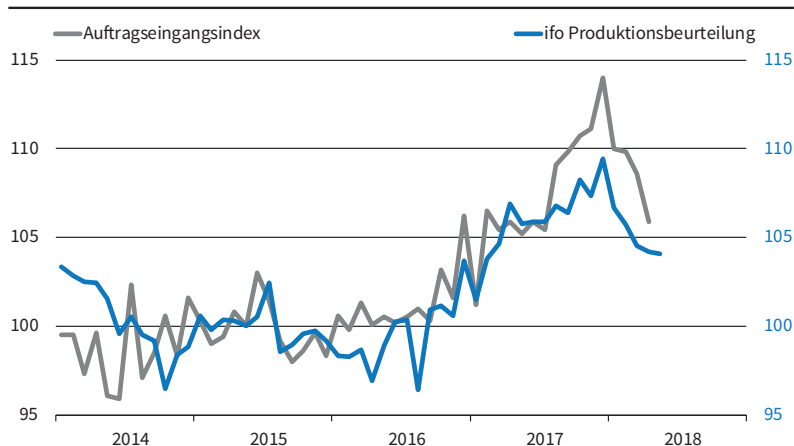
jahr des laufenden Jahres mit 0,3% nur halb so groß aus wie in den letzten drei Quartalen des Jahres 2017 (vgl. Tab. 3.11). Damit hat der Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Leistung zu Jahresbeginn einen deutlichen Dämpfer erlitten. Maßgeblich für die schwache Expansion war das Verarbeitende Gewerbe, dessen preis- und saisonbereinigte Bruttowertschöpfung um 0,4% unter dem Wert des Vorquartals lag. Hierfür trugen zu einem erheblichen Teil Sonderfaktoren wie die flächendeckenden Streiks in der Metall- und Elektroindustrie sowie die erhöhte Anzahl an Arbeitsunfähigkeitsmeldungen im Zuge der Grippewelle bei. Trotz dieser Sonderfaktoren dürfte sich auch die konjunkturelle Schlagzahl im Zuge der internationalen Spannungen und Unsicherheiten über den zukünftigen wirtschaftspolitischen Kurs einiger wichtiger Handelspartner verringert haben. Stützend für die deutsche Konjunktur im ersten Quartal 2018 waren die Bereiche Handel, Verkehr, Gastgewerbe (+ 1,3%) sowie Information und Kommunikation (+ 0,6%). Alle weiteren Wirtschaftsbereiche, mit Ausnahme der Energie- und Wasserver-

gesamtwirtschaftliche Produktion im zweiten Vierteljahr des laufenden Jahres erneut um 0,3% und um 0,4% im dritten Quartal zulegen. Abbildung 3.22 zeigt die Häufigkeitsverteilung der im Rahmen des Pooling-of-Forecasts-Ansatzes gewonnenen Quartalsschätzungen der BIP-Zuwachsrates, welcher sich in der Vergangenheit als äußerst treffsicher erwiesen hat (vgl. Fobbe und Lehmann 2016).

Der gesamtwirtschaftliche Anstieg im zweiten Quartal 2018 dürfte mit 0,3% ähnlich hoch ausfallen wie im ersten Vierteljahr. Dabei wird die preis- und saisonbereinigte Bruttowertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe voraussichtlich erneut rückläufig sein (- 0,5%). Hierfür sprechen mehrere Indikatoren. Erstens ist der Produktionsindex im Verarbeitenden Gewerbe im April 2018 um 1,7% im Vergleich zum Vormonat gesunken; gegenüber dem Vorquartal bedeutet dies einen Rückgang um 1,2%. Zweitens sind die ifo Produktionsbeurteilungen gegenüber dem Vormonat seit Dezember 2017 rückläufig (vgl. Abb. 3.23). Lediglich im Mai fiel der Rückgang weniger kräftig aus. Und drittens sind die Auftragseingänge seit Jahresbeginn kontinuierlich gesunken (vgl. Abb. 3.23). Zwar befindet sich der Auftragsbestand auf einem anhaltend hohen Niveau. Jedoch verhindert ein hoher Auftragsbestand lediglich das weitere Sinken der zukünftigen Produktion, setzt aber keine neuen Impulse für eine neuerliche Expansion. Insgesamt dürfte die deutsche Industriekonjunktur in der ersten Jahreshälfte deutlich außer Tritt gekommen sein. Dabei dürften sich Normalisierungstendenzen nach den kräftigen Zuwachsraten im Verlauf des

Abb. 3.23

Auftragseingänge und ifo Produktionsbeurteilung im Verarbeitenden Gewerbe
Index, 2015 = 100



Quelle: Statistisches Bundesamt; ifo Konjunkturumfragen.

© ifo Institut

Jahres 2017 einstellen. Zudem belasten Unsicherheitsfaktoren wie bspw. die potentielle Einführung von weiteren Zöllen seitens der USA, der ungewisse politische Kurs der neuen italienischen Regierung und die bald in Kraft tretenden neuen Abgasnormen der Europäischen Union die hiesige Industrie.

Das Baugewerbe hat zu Jahresbeginn 2018 eine kurze Verschnaufpause eingelegt. Jedoch sprechen die ifo Indikatoren für das deutsche Bauhauptgewerbe sowie der zuletzt kräftig gestiegene Produktionsindex im Baugewerbe (April 2018: + 3,3% gegenüber dem Vormonat) für eine anhaltend rege Baukonjunktur. Im zweiten Quartal 2018 dürfte die preis- und saisonbereinigte Bruttowertschöpfung im Baugewerbe um 1,0% gegenüber dem Vorquartal zulegen. Zusätzlich stabilisierend für die deutsche Wirtschaft, und damit den negativen Effekt im Verarbeitenden Gewerbe mehr als ausgleichend, dürften die Dienstleister wirken. Die konsumnahen Dienstleistungsgebiete profitieren von der anhaltend guten Arbeitsmarktlage und den damit steigenden realen Konsum-

ausgaben der privaten Haushalte. Die öffentlichen Dienstleister werden ihre preisbereinigte Bruttowertschöpfung wieder etwas kräftiger ausweiten, da langsam die ersten Maßnahmen aus dem Koalitionsvertrag anlaufen und der Anstieg im ersten Vierteljahr aufgrund der lang andauernden Regierungsbildung recht schwach ausfiel.

Im dritten Quartal 2018 dürfte die deutsche Wirtschaft mit 0,4% wieder etwas kräftiger expandieren. Der Abwärtstrend beim ifo Geschäftsklimaindex Deutschland wurde im Mai zuletzt gestoppt. Im Verarbeitenden Gewerbe verharrte der Klimaindikator in etwa auf dem Wert des Vormonats, so dass die Veränderung der preis- und saisonbereinigten Bruttowertschöpfung im dritten Quartal 2018 zwar schwach, aber positiv ausfallen dürfte. Die Produktion im Baugewerbe wird voraussichtlich weiter expandieren, wengleich die erreichten Kapazitätsgrenzen einer schnelleren Ausweitung entgegenwirken und zu einem anhaltenden Druck bei den Baupreisen führen. Auch die Wertschöpfung im deutschen Dienstleistungssektor dürfte aufgrund der guten Arbeitsmarktlage und dem Anstieg der Realeinkommen anhaltend zunehmen.

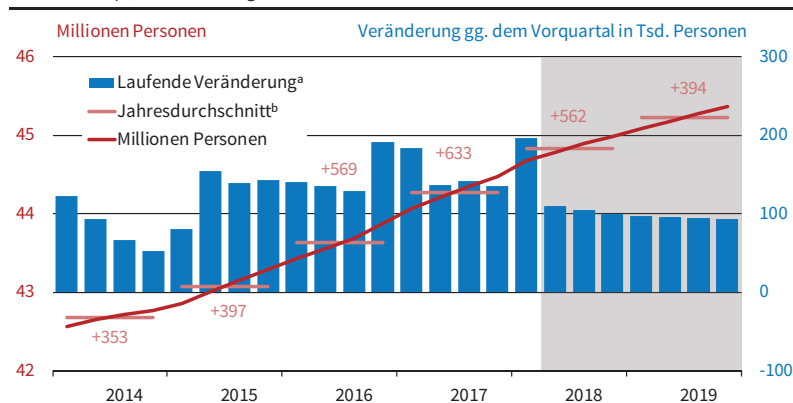
Insgesamt dürfte das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt im Jahresdurchschnitt 2018 um 1,8% expandieren (vgl. Abb. 3.4); kalenderbereinigt ergibt sich die gleiche Zuwachsrate (vgl. Tab. 3.2). Für das Jahr 2019 erwartet das ifo Institut abermals einen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Leistung um 1,8%. Damit dürfte die Überauslastung der deutschen Wirtschaft nicht weiter zunehmen.

Für das Jahr 2019 erwartet das ifo Institut abermals einen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Leistung um 1,8%. Damit dürfte die Überauslastung der deutschen Wirtschaft nicht weiter zunehmen.

Abb. 3.24

Erwerbstätige

Inlandskonzept, saisonbereinigter Verlauf



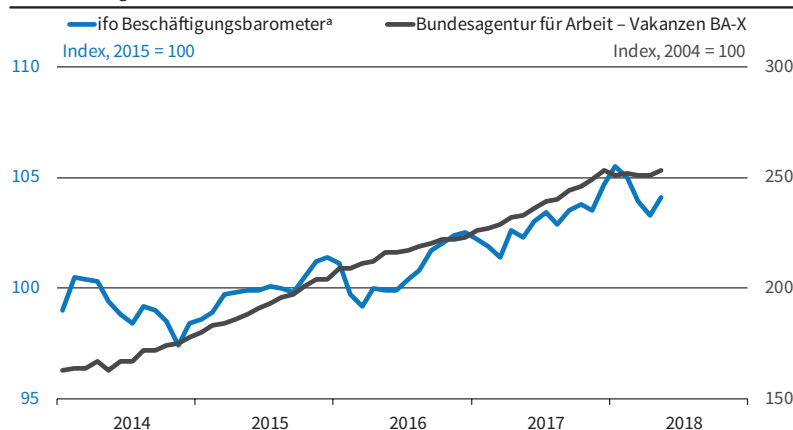
^a Veränderung gegenüber dem Vorquartal in Tausend Personen.
^b Zahlenangaben: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Tausend Personen.
 Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts;
 ab 2. Quartal 2018: Prognose des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 3.25

Arbeitsmarktindikatoren für Deutschland

Saisonbereinigter Verlauf



^a Verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungssektor, Handel und Bauhauptgewerbe.
 Quelle: Bundesagentur für Arbeit; ifo Konjunkturumfragen.

© ifo Institut

3.13. BESCHÄFTIGUNGS-AUFBAU SCHWÄCHT SICH LEICHT AB

Im ersten Quartal 2018 nahm die Zahl der Erwerbstätigen im Vergleich zum Vorjahr um über 600 000 Personen zu. Damit befindet sich der Beschäftigungsaufbau weiterhin in der stärksten Phase seit 2007. Besonders stark wuchs die Beschäftigung in den Bereichen Bau (1,8%), Information und Kommunikation (2,0%), Unternehmensdienstleistungen (2,2%) und öffentlichen Dienstleistungen (1,9%). Im

Tab. 3.12

Arbeitsmarktbilanz

Jahresdurchschnitte in 1 000 Personen

	2016	2017	2018	2019
Arbeitsvolumen (Mio. Stunden)	59.286	60.044	60.716	61.278
Erwerbstätige im Inland	43.638	44.271	44.833	45.226
Arbeitnehmer	39.305	39.974	40.599	41.028
darunter				
SV Beschäftigte	31.508	32.234	32.921	33.418
Geringfügig Beschäftigte	4.800	4.737	4.677	4.617
Selbstständige	4.333	4.297	4.234	4.198
Pendlersaldo	- 93	- 101	- 99	- 100
Erwerbstätige Inländer	43.544	44.169	44.733	45.127
Arbeitslose	2.691	2.533	2.342	2.203
Arbeitslosenquote BA ^a	6,1	5,7	5,2	4,9
Erwerbslose ^b	1.774	1.621	1.449	1.362
Erwerbslosenquote ^c	3,9	3,5	3,1	2,9

^a Arbeitslose in % der zivilen Erwerbspersonen (Definition gemäß Bundesagentur für Arbeit). ^b Definition der ILO; ^c Erwerbslose in % der inländischen Erwerbspersonen (Erwerbstätige Inländer plus Erwerbslose).

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit; 2018 bis 2019: Prognose des ifo Instituts.

Gegensatz dazu war die Zahl der Erwerbstätigen in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft und Fischerei (-2,9%) und Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (-1,5%) zum Teil stark rückläufig.

Für den Prognosezeitraum lassen die Frühindikatoren weiterhin einen starken, aber im Vergleich zum Vorjahr leicht abgeschwächten Beschäftigungsaufbau erwarten (vgl. Abb. 3.24). Der Verlauf des ifo Beschäftigungsbarometers deutet darauf hin, dass die Unternehmen ihre Beschäftigung zwar weiterhin erhöhen wollen, ihre Einstellungsbereitschaft im Vergleich zum Jahreswechsel 2017/18 jedoch leicht zurückgegangen ist (vgl. Abb. 3.25). Dieser Rückgang ist vor allem dem Verarbeitenden Gewerbe geschuldet. Der BA-X der Bundesagentur für Arbeit spiegelt diese Entwicklung ebenfalls wider. Obwohl sich die Zahl der offenen Stellen weiterhin auf dem höchsten Stand seit der Wiedervereinigung befindet, ist die Anzahl der Vakanzen seit Dezember 2017 im Wesentlichen unverändert und nimmt im Gegensatz zum vorherigen Aufwärtstrend zurzeit nicht weiter zu. Daher ist im Prognosezeitraum zu erwarten, dass sich der Beschäftigungsaufbau im Einklang mit der langsameren Gangart der Konjunktur leicht abschwächt. Insgesamt wird die Zahl der Erwerbstätigen im Jahresdurchschnitt 2018 mit voraussichtlich 562 000 Personen etwas weniger stark zunehmen als im vergangenen Jahr. Im kommenden Jahr dürfte der Zuwachs knapp unter 400 000 Personen betragen.

Der Aufschwung am Arbeitsmarkt ist weiterhin ausschließlich durch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung getrieben. Sie wird voraussichtlich um weitere 687 000 Personen in diesem Jahr und um 497 000 Personen im Jahr 2019 zunehmen

(vgl. Tab. 3.12). Da die Aufnahme eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses zurzeit sehr attraktiv ist, dürfte die Entwicklung der Selbstständigkeit und der ausschließlich geringfügig Beschäftigten weiterhin leicht rückläufig sein.

Beim Aufbau der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung spielen ausländische Arbeitskräfte eine zunehmend gewichtigere Rolle. So wurden im vergangenen Jahr von den zusätzlichen 726 000 Stellen nur etwas mehr als die Hälfte mit deutschen Staatsangehörigen besetzt (vgl. Tab. 3.13). Während der Zufluss an zusätzlichen Arbeitskräften aus den osteuropäischen Mitgliedsstaaten und den sogenannten GIPS-Staaten (Griechenland, Italien, Portugal und Spanien) im Jahr 2017 im Vergleich zu den Vorjahren leicht auf 149 000 bzw. 23 000 zurückgegangen ist, haben Personen aus den Balkanstaaten und den nichteuropäischen Asylherkunftsländern verstärkt eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen. Hierbei macht sich insbesondere die zunehmende Integration von Flüchtlingen aus Afrika und dem Nahen Osten bemerkbar, bei denen sich der Zuwachs im Jahr 2017 im Vorjahresvergleich auf 60 000 Personen mehr als verdoppelt hat. Dieser Trend dürfte sich im Prognosezeitraum weiter verstärken.⁸

Die gesamtwirtschaftlichen Arbeitsstunden haben im Jahr 2017 saison- und kalenderbereinigt um 1,7% zugenommen. Aufgrund des sich leicht abschwächenden Beschäftigungsaufbaus expandiert das Arbeitsvolumen in diesem Jahr voraussichtlich um lediglich 1,1% und 2019 um 0,9%. Die insgesamt gute konjunkturelle

Die gesamtwirtschaftlichen Arbeitsstunden haben im Jahr 2017 saison- und kalenderbereinigt um 1,7% zugenommen. Aufgrund des sich leicht abschwächenden Beschäftigungsaufbaus expandiert das Arbeitsvolumen in diesem Jahr voraussichtlich um lediglich 1,1% und 2019 um 0,9%. Die insgesamt gute konjunkturelle

⁸ Im ersten Quartal 2018 hat sich die Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von Personen aus den nichteuropäischen Asylherkunftsländern auf etwas über 80 000 relativ zum Vorjahresquartal erhöht (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2018).

Tab. 3.13

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Durchschnittliche Jahresänderung in 1000 Personen

	2013	2014	2015	2016	2017
SV Beschäftigte	372	484	626	685	726
davon					
Deutsche	218	279	361	382	380
Ausländer	154	205	265	304	345
darunter					
EU-Osterweiterung ^a	92	140	170	160	149
GIPS-Staaten ^b	30	28	29	25	23
Balkan-Staaten ^c	6	9	14	23	36
Nichteuropäische Asylherkunftsländer ^d	3	5	12	28	60

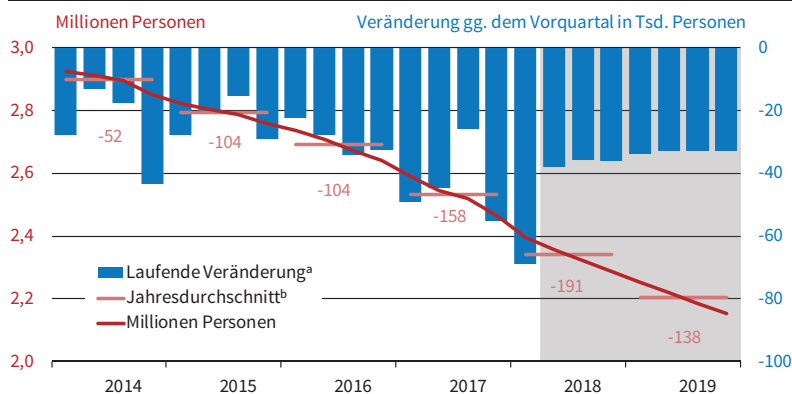
^a EU 11: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Bulgarien, Rumänien, Kroatien ^b Griechenland, Italien, Portugal, Spanien ^c Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Serbien ^d Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Syrien

Quelle: Migrations-Monitor Arbeitsmarkt, Bundesagentur für Arbeit, Mai 2018.

Abb. 3.26

Arbeitslose

Saisonbereinigter Verlauf



^a Veränderung gegenüber dem Vorquartal in Tausend Personen.
^b Zahlenangaben: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Tausend Personen.
 Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts;
 ab 2. Quartal 2018: Prognose des ifo Instituts. © ifo Institut

langsamung des Rückgangs hin.9 Daher wird die Zahl der Arbeitslosen 2018 voraussichtlich um 191 000 auf durchschnittlich etwas mehr als 2,3 Millionen sinken (vgl. Abb. 3.26). Im Jahr 2019 dürfte der Rückgang mit 138 000 moderater ausfallen. Die Arbeitslosenquote (in der Abgrenzung der Bundesagentur für Arbeit) dürfte in diesem Jahr 5,2% betragen und im kommenden Jahr voraussichtlich auf 4,9% sinken. Die Erwerbslosenquote (in Abgrenzung der Internationalen Arbeitsorganisation) beträgt in diesem Jahr voraussichtlich 3,1% und sinkt im Folgejahr auf 2,9%.

Lage und fortbestehende Schwierigkeiten, offene Stellen adäquat besetzen zu können, führen zu einer vermehrten Ausweitung der Überstunden. Diese Entwicklung dürfte sich im Prognosezeitraum fortsetzen und den langfristigen Trend hin zu mehr Teilzeitarbeit, der die gesamtwirtschaftlichen Arbeitsstunden in der Tendenz schwächer steigen lässt als die Beschäftigung, überdecken. Daher sollte die durchschnittliche Arbeitszeit je Arbeitnehmer in diesem Jahr konstant bleiben und im kommenden Jahr leicht um 0,1% ansteigen (vgl. Tab. 3.15).

Der Abbau der Arbeitslosigkeit wird sich im Prognosezeitraum angesichts des langsameren Beschäftigungsanstiegs in gedrosseltem Tempo fortsetzen. Im ersten Quartal fiel die saisonbereinigte Zahl der Arbeitslosen um 69 000 und damit stärker als in jedem Quartal seit 2012. Jedoch deuten die von der Bundesagentur für Arbeit veröffentlichten Zahlen für die Monate April und Mai auf eine deutliche Ver-

3.14. SCHWÄCHEPHASE DER INDUSTRIE DÄMPFT PRODUKTIVITÄTSANSTIEG

Nach dem kräftigen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Stundenproduktivität, gemessen als preisbereinigtes Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigenstunde, im Jahr 2016 (1,3%) hat sich der Produktivitätsanstieg mit 0,9% im Jahr 2017 nach aktuellem Rechenstand etwas abgeschwächt. Ein Grund hierfür dürfte die zunehmende Integration von Flüchtlingen in den deutschen Arbeitsmarkt sein, da sich der Zuwachs an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in dieser Gruppe 2017 überproportional zur Gesamtbeschäftigung erhöht hat. Bei diesen Stellen dürfte es sich eher um niedrigqualifizierte Jobs handeln, da der Großteil der angekommenen Flücht-

⁹ Die saisonbereinigte Zahl der Arbeitslosen ging im April um 7 000 und im Mai um 11 000 zurück.

Tab. 3.14

Stundenproduktivität nach Wirtschaftsbereichen^a

Veränderung gegenüber Vorquartal in %

	2017				2018
	I	II	III	IV	I
Bruttoinlandsprodukt	0,3	0,0	0,3	0,5	0,2
darunter:					
Bruttowertschöpfung der Wirtschaftsbereiche	0,3	0,0	0,5	0,5	0,1
darunter:					
Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	0,0	0,5	1,5	1,3	-0,7
darunter:					
Verarbeitendes Gewerbe	0,2	0,3	1,9	1,3	-0,5
Baugewerbe	1,7	0,7	-0,5	0,9	-0,5
Handel, Verkehr, Gastgewerbe	1,0	0,4	-0,3	0,8	1,2
Information und Kommunikation	0,3	-0,3	1,3	-0,1	0,2
Finanz- und Versicherungsdienstleister	0,2	0,6	0,5	1,0	0,5
Grundstücks- und Wohnungswesen	0,3	-0,9	-0,1	0,1	1,2
Unternehmensdienstleister	0,3	-0,7	0,7	0,0	-0,2
Öffentliche Dienstleister	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,3
Sonstige Dienstleister	-0,1	-0,2	0,4	-0,2	-0,3

^a Verkettete Absolutwerte je Erwerbstätigenstunde, saison- und kalenderbereinigt.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

linge wohl keinen berufsqualifizierenden Bildungsabschluss aufweist (vgl. Wößmann 2016). Jedoch fiel das Produktivitätswachstum des vergangenen Jahres weiterhin stärker aus als im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2015, was insbesondere auf die Überauslastung der deutschen Wirtschaft zurückzuführen ist. Die kräftigsten Produktivitätszuwächse verzeichneten das Verarbeitende Gewerbe (2,3%) sowie die Finanz- und Versicherungsdienstleister (2,0%), die beide als überdurchschnittlich produktive Wirtschaftsbereiche gelten (vgl. Lehmann und Wollmershäuser 2016).

Zu Jahresbeginn 2018 ist die gesamtwirtschaftliche Stundenproduktivität im Vergleich zum Vorquartal saison- und kalenderbereinigt mit 0,2% recht schwach expandiert (vgl. Tab. 3.14). Bei der Stundenproduktivität gemessen an der Bruttowertschöpfung fällt der Anstieg mit 0,1% sogar nochmals geringer aus. Ursächlich hierfür war insbesondere der Produktivitätsrückgang im Verarbeitenden Gewerbe; im Vergleich zum Vorquartal ist die Stundenproduktivität um 0,5% gesunken. Maßgeblich für diesen Rückgang ist die temporäre Produktionsschwäche im Verarbeitenden Gewerbe, bei gleichzeitiger Ausweitung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Jedoch ist der zu Jahresbeginn beobachtete Rückgang der preisbereinigten Bruttowertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe zu einem großen Teil durch diverse Sonderfaktoren wie die flächendeckenden Streiks in der Metall- und Elektroindustrie, der Grippewelle und der größeren Anzahl an Ferientagen beeinflusst. Im Gegensatz zur Produktivitätsschwäche im Verarbeitenden Gewerbe stabilisierten das Grundstücks- und Wohnungswesen sowie der Bereich Handel, Verkehr, Gastgewerbe die Produktivitätsentwicklung im ersten Quartal des laufenden Jahres.

Im Jahr 2018 dürfte der Produktivitätsanstieg mit 0,7% nochmals schwächer als im vergangenen Jahr ausfallen. Neben dem schwachen Jahresauftakt ist ein wichtiger Grund hierfür, dass die Integration der Flüchtlinge in den deutschen Arbeitsmarkt weiterhin an Tempo gewinnt. Dieser Beschäftigungsaufbau dürfte sich besonders in niedrigqualifizierten Jobsegmenten widerspiegeln. Zudem dürften die überausgelasteten Kapazitäten zusammen mit den zu Jahresbeginn ausgebliebenen Investitionen im Unternehmenssektor dazu führen, dass die zusätzlich aufgebaute Beschäftigung in geringerem Ausmaß zur gesamten Produktion beitragen kann. Im Jahr 2019 dürfte der

Produktivitätsanstieg dann in etwa jenem des vergangenen Jahres entsprechen.

3.15. LÖHNE STEIGEN DEUTLICH

Seit Jahresbeginn hat sich der Anstieg der Tariflöhne deutlich beschleunigt. Lagen im Januar sowohl die tariflichen Stunden- als auch die Monatsverdienste nach dem Tarifverdienstindex der Deutschen Bundesbank um lediglich 2,0% höher als im Vorjahr, nahm der Tariflohnanstieg bis März auf 2,8% zu. Obwohl einige in den Vorjahren abgeschlossene Tarifverträge mit schwachen Erhöhungen noch gelten, deuten die Tarifvereinbarungen der vergangenen Monate in einigen gewichtigen Branchen auf erheblich stärkere Lohnanhebungen hin. Zum Beispiel sieht der Tarifabschluss in der Metall- und Elektroindustrie neben Einmalzahlungen in Höhe von 100€ für die Monate Januar bis März einen Anstieg der Tarifentgelte um 4,3% ab April 2018 vor. Im Öffentlichen Dienst des Bundes und der Kommunen hat man sich ebenfalls auf starke Erhöhungen der Tabellenentgelte von durchschnittlich ca. 3,2% im März 2018 und ca. 3,1% im März 2019 geeinigt. Darüber hinaus wurden in vielen Branchen auch zusätzlich Regelungen in Bezug auf Übernahmen von Auszubildenden, Altersteilzeit, Arbeitszeitflexibilisierung und betrieblicher Weiterbildung zwischen den Tarifparteien festgelegt.

Es liegt nahe, dass diese höheren Abschlüsse auch auf diejenigen Branchen ausstrahlen dürften, in denen in diesem Jahr noch Tarifrunden ausstehen. So lassen beispielsweise auch die Forderungen in den laufenden Verhandlungen der chemischen und pharmazeutischen Industrie eine Beschleunigung des Lohnauftriebs erwarten. Alles in allem ist für 2018 daher mit einem Anstieg der Tariflöhne auf Stunden- bzw. Monatsbasis von jeweils 2,5% im Vergleich zum Vorjahr zu rechnen (vgl. Tab. 3.15).

Auch im Jahr 2019 dürften die Tariflöhne weiter kräftig steigen, obwohl es dann nach dem jüngsten Tarifabschluss in der Metall- und Elektroindustrie zu deutlich geringeren Lohnsteigerungen kommt. Die Lohndynamik sollte in vielen Tarifbereichen insbesondere aufgrund der anziehenden Verbraucherpreise und des sich verstärkenden Arbeitskräftemangels weiter zunehmen, sodass der Tariflohn um voraussichtlich 2,6% steigen dürfte. Die geplante Rückkehr zur paritätischen Finanzierung der gesetz-

Tab. 3.15

Zur Entwicklung der Löhne (Inlandskonzept)

Veränderung gegenüber Vorjahr in %

	durchschnittliche Arbeitszeit	Verdienst je Arbeitnehmer	Verdienst je Stunde	Lohndrift (Arbeitnehmer)	Lohndrift (Stunde)	Tariflohn (Monat)	Tariflohn (Stunde)
2016	- 0,7	2,4	3,2	0,3	1,1	2,1	2,1
2017	0,1	2,7	2,6	0,6	0,4	2,1	2,1
2018	0,0	3,0	3,0	0,5	0,5	2,5	2,5
2019	0,1	3,2	3,1	0,6	0,5	2,6	2,6

Quelle: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank; 2018 bis 2019: Prognose des ifo Instituts.

lichen Krankenversicherung dürfte hingegen kurzfristig nur einen geringen Effekt auf die Tariflöhne haben. Zwar erhöhen sich hierdurch die Lohnkosten der Arbeitgeber, dies wird aber zum Teil durch die Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung ausgeglichen. Mittelfristig kann erwartet werden, dass sich die Wiedereinführung der Parität dämpfend auf Lohnverhandlungen auswirkt und ein Teil der Zusatzbelastung der Arbeitgeber wieder auf die Arbeitnehmer überwälzt wird.

Die tatsächlich gezahlten Löhne sind in den vergangenen drei Jahren stets deutlich stärker gestiegen als die Tariflöhne. Diese positive Lohndrift ist insbesondere durch die zunehmende Knappheit an Arbeitskräften zu erklären, welche Arbeitgeber dazu veranlasst höhere Löhne zu bezahlen, um freie Stellen besetzen und bestehendes Personal halten zu können. Außerdem spiegelt sie den Trend zu qualifizierteren und somit besser bezahlten Tätigkeiten wider.

Im Prognosezeitraum wird diese Entwicklung zu stark steigenden Effektivlöhnen anhalten. Die Einstellungsbereitschaft der Unternehmer ist weiterhin hoch (vgl. auch Abb. 3.25). Mehrere Branchen wie zum Beispiel der Bau berichten über weiter zunehmende Schwierigkeiten neue Arbeitskräfte zu gewinnen. Diese Nachfrage nach Arbeitskräften wird jedoch nur teilweise durch das Arbeitsangebot gedeckt werden, da die Erwerbspersonen weniger stark zunehmen werden als in den Vorjahren (vgl. Abb. 3.24). Die konjunkturelle Arbeitsmarktspannung nimmt also weiter zu. Daher dürften die tatsächlich gezahlten Verdienste je Arbeitnehmer in diesem Jahr um 3,0% zunehmen und somit um 0,5 Prozentpunkte stärker steigen als die Tariflöhne. Im Jahr 2019 beträgt die Lohndrift 0,6 Prozentpunkte. Einerseits schlagen sowohl die steigenden Verbraucherpreise als auch die anhaltende Überauslastung der Gesamtwirtschaft zu Buche (vgl. Abb. 4.1). Andererseits spiegelt sich hierbei auch die anstehende Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns in Höhe von voraussichtlich ca. 4% wider.¹⁰

3.16. WEITERHIN HOHE GESAMTSTAATLICHE ÜBERSCHÜSSE

Der Staat wird im Prognosezeitraum an die gute Haushaltslage der vergangenen Jahre anknüpfen können und die Überschüsse auf hohem Niveau stagnieren lassen. Jedoch dämpfen die Maßnahmen der neuen Bundesregierung die gesamtstaatlichen Überschüsse im Prognosezeitraum.

Die Steuereinnahmen werden im laufenden Jahr um 4,6% zunehmen. Hierfür ist die weiterhin positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung verantwortlich. Insbesondere die Bruttolöhne und -gehälter stützen die Steuereinnahmen. Der vergleichsweise geringe

Anstieg im laufenden Jahr resultiert vor allen Dingen aus den Entlastungen im Bereich der Einkommensteuern, die insbesondere im Jahr 2018 aufkommensmindernd wirken werden, allerdings auch aus den an Dynamik verlierenden Gewinnen im laufenden Jahr.

Die Sozialbeitragseinnahmen werden im laufenden Jahr um 3,4% moderater als im Vorjahr steigen. Dies ist auf Senkungen der Sozialbeiträge zurückzuführen. Zum einen wurde der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung zu Jahresbeginn um 0,1 Prozentpunkte reduziert. Hinzu kommen Senkungen der Zusatzbeiträge einiger Gesetzlicher Krankenkassen, sodass die gegenwärtig von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu tragenden Zusatzbeiträge im Durchschnitt um 0,1 Prozentpunkte sanken. Ebenso übt die Verringerung der Insolvenzgeldumlage um 0,03 Prozentpunkte eine dämpfende Wirkung aus.

Zu Beginn des kommenden Jahres beginnen Maßnahmen des Koalitionsvertrags, ihre Wirkung zu entfalten. Diese Prognose unterstellt eine Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um 0,3 Prozentpunkte. Dies wird die Dynamik der Beitragseinnahmen weiter dämpfen. Die Wiedereinführung der Parität in der gesetzlichen Krankenversicherung führt zu einer Neuverteilung der Belastung zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten. Zum ersten Januar 2019 soll der Zusatzbeitrag, der zuvor allein von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern getragen worden ist, wieder paritätisch getragen werden. Dies übt jedoch nur über die Arbeitnehmerentgelte des Staats eine Budgetwirkung aus. Zusätzlich hat die geplante Senkung der Mindestkrankenversicherungsbeiträge von Selbstständigen einen entlastenden Effekt. Eine mögliche Beitragssatzanhebung in der sozialen Pflegeversicherung ist für den Prognosezeitraum jedoch nicht unterstellt.

Die staatlichen Vermögenseinkünfte werden im Jahr 2018 um 5,8% zunehmen. Hierfür ist in erster Linie die niedrige Bundesbankdividende verantwortlich, die 2017 aufgrund von Rückstellungen und des Niedrigzinsumfelds deutlich unter dem Niveau der Vorjahre blieb. Allerdings erreichte die Dividende dieses Jahr wieder das Niveau der Vorjahre. Jedoch wirkt das niedrige Zinsniveau generell mindernd auf die staatlichen Zinseinkünfte. Dies wird dazu führen, dass die staatlichen Vermögenseinkünfte im Jahr 2019 um 1% fallen werden.

Infolge der vorläufigen Haushaltsführung des Bundes waren die Vorleistungen zu Jahresbeginn stark rückläufig (vgl. Abschnitt 3.11). Bis zur Verabschiedung des neuen Haushalts am 2. Mai war die Bundesregierung nur zu Ausgaben befugt, die zur Aufrechterhaltung der Verwaltung und zur Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen erforderlich waren. Im Laufe des Jahres dürften die Vorleistungen wieder auf ein höheres Niveau ansteigen. Aufgrund der geringen Vorleistungskäufe zu Jahresbeginn wird jedoch lediglich mit einer Zuwachsrate von 2,3% gerechnet. Im Folgejahr werden die Vorleistungskäufe wieder stärker expandieren. Hierbei spielt

¹⁰ Die Mindestlohnkommission legt für die Anpassung des gesetzlichen Mindestlohns den Tarifindex des Statistischen Bundesamtes zugrunde; demnach dürfte der Mindestlohn auf 9,19 Euro steigen (vgl. Statistisches Bundesamt 2018).

Tab. 3.16

Ausgewählte finanzwirtschaftliche Indikatoren^a
 in % des nominalen Bruttoinlandprodukts

	Staatseinnahmen			Staatsausgaben		Finanzierungs- saldo
	insge- samt	Steuern	Nettosozial- beiträge	insge- samt	Zinsausgaben	
2000	45,6	23,2	18,1	44,7	3,1	0,9
2001	43,8	21,4	17,8	46,9	3,0	-3,1
2002	43,3	21,0	17,8	47,3	2,9	-3,9
2003	43,6	21,1	18,0	47,8	2,9	-4,2
2004	42,6	20,6	17,6	46,3	2,8	-3,7
2005	42,8	20,8	17,4	46,2	2,7	-3,4
2006	43,0	21,6	16,9	44,7	2,7	-1,7
2007	43,0	22,4	16,1	42,8	2,7	0,2
2008	43,4	22,7	16,1	43,6	2,7	-0,2
2009	44,3	22,4	16,9	47,6	2,6	-3,2
2010	43,0	21,4	16,5	47,3	2,5	-4,2
2011	43,8	22,0	16,4	44,7	2,5	-1,0
2012	44,3	22,5	16,5	44,3	2,3	0,0
2013	44,5	22,9	16,5	44,7	2,0	-0,1
2014	44,6	22,8	16,4	44,1	1,5	0,5
2015	44,5	22,9	16,5	43,7	1,3	0,8
2016	45,0	23,3	16,7	44,0	1,1	1,0
2017	45,1	23,5	16,8	44,0	1,0	1,2
2018	44,9	23,3	16,7	43,8	1,0	1,1
2019	44,9	23,4	16,8	43,8	0,9	1,1

^a In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts; 2018 bis 2019: Prognose des ifo Instituts.

auch eine Rolle, dass einige der investitionsorientierten Maßnahmen der neuen Bundesregierung neben den öffentlichen Investitionen auch in den Vorleistungen verbucht werden.

Da die Leistungsausweitungen der neuen Bundesregierung erst im kommenden Jahr greifen und die Ausgaben für Flüchtlinge schwächer steigen, weisen die monetären Sozialleistungen 2018 einen vergleichsweise moderaten Anstieg von 3,0% auf. Ebenso führt die weiter sinkende Arbeitslosigkeit zu einem Rückgang der arbeitsmarktpolitischen Transfers. Ab dem kommenden Jahr werden die monetären Sozialleistungen mit 4,3% deutlich stärker expandieren. So wird die Ausweitung der Mütterrente für Mütter mit vor 1992 geborenen Kindern zu Jahresbeginn in Kraft treten, ebenso wie die Erhöhung der Zurechnungszeit der Erwerbsminderungsrente. Die Einführung der Grundrente für langjährige Geringverdienerinnen und Geringverdiener wird in der zweiten Jahreshälfte erwartet. Die Erhöhung des Kindergelds um monatlich 10 Euro führt in der zweiten Jahreshälfte zu einem weiteren Anstieg der Dynamik.

Ebenso werden die sozialen Sachleistungen im laufenden Jahr in einem ähnlichen Umfang wie im Vorjahr expandieren, im Folgejahr aber eine stärkere Dynamik entfalten. Hierbei spielen neben den Leistungsausweitungen der Pflegeversicherung auch Maßnahmen des Koalitionsvertrags, beispielsweise im Hinblick auf Kinderbetreuung und die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt, eine Rolle.

Die Aufwendungen des Staates für Zinszahlungen werden im Prognosezeitraum weiter abnehmen.

So profitiert der Staat weiterhin von einem niedrigen Zinsumfeld, welches allerdings eine langsame Trendumkehr erkennen lässt. Jedoch wird gleichzeitig ein Teil der staatlichen Finanzierungsüberschüsse zum Schuldenabbau genutzt werden, sodass die Schuldenlast nicht nur relativ, sondern auch absolut sinken und damit dämpfend auf die Zinslast wirken wird. Damit werden die geleisteten Vermögenseinkünfte im laufenden Jahr um 3,9% und im kommenden Jahr um 2,3% abnehmen.

Die geleisteten Vermögenstransfers werden im laufenden Jahr um 1% abnehmen. Dies erklärt sich durch die hohen Zahlungen im vergangenen Jahr, die in erster Linie aus der Rückzahlung der Kernbrennstoffsteuer, aber auch aus dem Beginn des Abflusses der Garantien der Länder Ham-

burg und Schleswig-Holstein für die HSH Nordbank. Im laufenden Jahr fließt dann der Rest dieser Garantien ab. Der Wegfall dieser Zahlungen lässt die geleisteten Vermögenstransfers im Jahr 2019 mit 9,7% kräftig sinken.

Die Bruttoinvestitionen werden im laufenden Jahr voraussichtlich um 6,4% und im kommenden Jahr um 6,1% zunehmen. Hier machen sich diverse Investitionspakete der neuen sowie der alten Bundesregierung bemerkbar.

Damit wird der Staat im Prognosezeitraum wie auch in den vergangenen Jahren kontinuierliche Finanzierungsüberschüsse vorweisen können. Die Überschüsse der Jahre 2014–2017 wurden nochmals nach oben revidiert. Neben der ohnehin anstehenden Revision des Jahres 2017 wurden auch die Ergebnisse der Jahre 2014 bis 2016 revidiert nachdem es zu Änderungen der Systematik der Verbuchungen im Bereich der geleisteten Vermögenseinkommen kam. Die Finanzierungsüberschüsse werden im Prognosezeitraum leicht abnehmen. So wird der Finanzierungssaldo im laufenden Jahr und im kommenden Jahr 38 Mrd. Euro (1,1% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) betragen. Die Steuerquote wird aufgrund der Entlastungen im Einkommensteuerbereich im laufenden Jahr leicht abnehmen und im kommenden Jahr nahezu konstant bleiben (vgl. Tab. 3.16)¹¹. Die Nettosozialbeiträge in Relation zum Bruttoinlandsprodukt werden im laufenden Jahr leicht auf 16,7% zurückgehen und im kommenden Jahr wieder auf 16,8% ansteigen. Diese Entwicklung

¹¹ Rundungsbedingt erscheint diese geringe Änderung von 0,006 Prozentpunkten in der Tabelle als eine von 0,1 Prozentpunkten.

ist durch die Zunahme der Bruttolöhne- und Gehälter bedingt, die sich ebenfalls auf die Nettosozialbeiträge auswirkt. Relativ zu den Bruttolöhnen und -gehältern werden die Nettosozialbeiträge hingegen im Prognosezeitraum leicht zurückgehen.

Die Schuldenquote wird von 64,1% im Jahr 2017 auf 58% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2019 sinken. Wesentlich dafür sind zum einen das starke Wirtschaftswachstum und zum anderen die kräftigen staatlichen Überschüsse. Auch der Abbau der Portfolios der in staatlichem Besitz befindlichen Bad Banks wirkt sich positiv auf die Reduktion des Bruttoschuldenstands aus. Allerdings werden die Finanzierungsüberschüsse des Staates nicht vollständig zum Schuldenabbau genutzt, sondern auch zum Aufbau von Finanzvermögen.

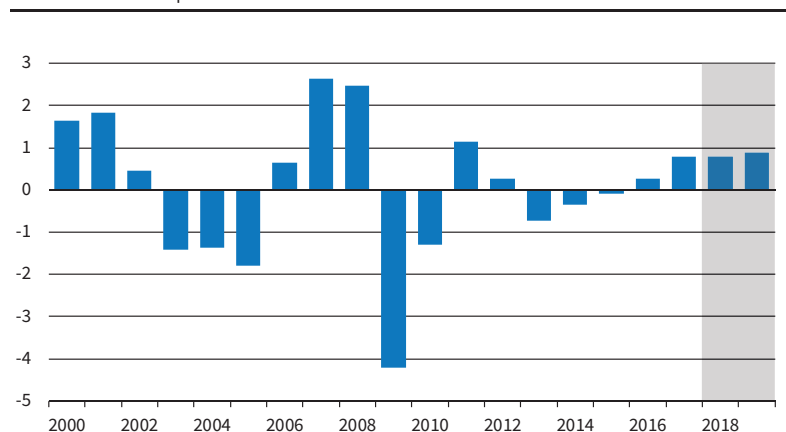
4. Potenzialschätzung und Mittelfristprojektion

Das Produktionspotenzial wird in Anlehnung an die von der Gemeinschaftsdiagnose entwickelte Methodik geschätzt und bis zum Jahr 2022 fortgeschrieben (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2016). Diese wiederum baut grundsätzlich auf einem Ansatz der EU-Kommission auf, bei dem der gesamtwirtschaftliche Output auf Basis einer Produktionsfunktion ermittelt wird. Als Inputs werden der technische Fortschritt, Kapital und das Arbeitsvolumen verwendet. Letzteres ist vor allem durch die Anzahl der Erwerbstätigen und die Arbeitszeit bestimmt. Aufgrund der hohen Flüchtlingsmigration seit dem Jahr 2015 wird jedoch eine Anpassung der EU-Methodik vorgenommen, die insbesondere die Erwerbstätigkeit der Flüchtlinge explizit berücksichtigt. Wesentlicher Aspekt in der Modellierung ist, dass für Flüchtlinge und Nicht-Flüchtlinge eine separate Partizipationsquote und strukturelle Erwerbslosenquote berechnet wird (vgl. Heinisch und Wohlrabe 2017). Die grundsätzlichen Parameter und Annahmen insbesondere hinsichtlich der Auswirkungen der Flüchtlingsmigration auf das Produktionspotenzial sind gegenüber der Gemeinschaftsdiagnose vom Frühjahr 2018 nahezu unverändert geblieben (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2018).

Das Produktionspotenzial wächst bis zum Ende des mittelfristigen Projektionszeitraums im Jahr 2022 um durchschnittlich 1,5%. Der Treiber des Wachstums ist vor allem der technische Fortschritt (Solow-Residuum). In Jahr 2018 trägt das Arbeitsvolumen etwas mehr zum Wachstum bei als der Kapitalstock. Ab dem Jahr 2019 nimmt der Beitrag des Arbeitsvolumens kontinuierlich ab und wird im Jahr 2022 sogar negativ. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der positive Beitrag Partizipationsquote kleiner wird und die Erwerbsbevölkerung trotz Zuwanderung mittel-

Abb. 4.1

Produktionslücke
In % des Produktionspotenzials



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts;
2018 und 2019: Prognose des ifo Instituts.

© ifo Institut

Tab. 4.1

Erwerbstätige, Produktivität und Wirtschaftswachstum

	Erwerbstätige (Inland)	Beschäftigte Arbeitnehmer (Inland)	Arbeitszeit je Erwerbstätigen	Bruttoinlandsprodukt				
				Preisbereinigt, verkettete Volumenwerte			in jeweiligen Preisen	Deflator
				Insgesamt	je Erwerbstätigen	je Erwerbstätigenstunde		
Mio.	Stunden	Mrd. Euro	Euro		Mrd. Euro	2010 = 100		
2012	42,061	37,501	1375,0	2 687,65	63 899	46	2 758,3	102,6
2017	44,271	39,974	1356,3	2 918,82	65 931	49	3 263,4	111,8
2022	45,099	40,912	1348,5	3 119,43	69 169	51	3 815,4	122,3
Veränderung insgesamt in %								
2017/2012	5,3	6,6	- 1,4	8,6	3,2	4,6	18,3	8,9
2022/2017	1,9	2,3	- 0,6	6,9	4,9	5,5	16,9	9,4
Jahresdurchschnittliche Veränderung in %								
2017/2012	1,0	1,3	- 0,3	1,7	0,6	0,9	3,4	1,7
2022/2017	0,4	0,5	- 0,1	1,3	1,0	1,1	3,2	1,8

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts; Zeitraum 2022/2018: Prognose des ifo Instituts.

Tab. 4.2

Verwendung des nominalen Bruttoinlandsprodukts

Jahr	Bruttoinlandsprodukt	Konsumausgaben		Bruttoinvestitionen			Außenbeitrag
		Private Haushalte	Staat	Insgesamt	Bruttoanlageinvestitionen	Vorratsveränderung	
Mrd. Euro							
2012	2 758,3	1 538,0	519,7	532,5	554,7	- 22,2	168,0
2017	3 263,4	1 732,8	637,9	645,5	663,1	- 17,5	247,2
2022	3 815,4	2 038,1	758,8	783,1	808,2	- 25,2	235,5
Anteile am BIP in %							
2012	100,0	55,8	18,8	19,3	20,1	- 0,8	6,1
2017	100,0	53,1	19,5	19,8	20,3	- 0,5	7,6
2022	100,0	53,4	19,9	20,5	21,2	- 0,7	6,2
Veränderung insgesamt in %							
2017/2012	18,3	12,7	22,7	21,2	19,5	-	-
2022/2017	16,9	17,6	19,0	21,3	21,9	-	-
Jahresdurchschnittliche Veränderung in %							
2017/2012	3,4	2,4	4,2	3,9	3,6	-	-
2022/2017	3,2	3,3	3,5	3,9	4,0	-	-

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts; Zeitraum 2022/2018: Prognose des ifo Instituts.

fristig sinken wird. Ersteres stellt jedoch weiterhin den größten Beitrag zum Anstieg des Arbeitsvolumens dar. Die Wachstumsrate des Potenzials beträgt in diesem Jahr etwa 1,8% und wird bis Ende der Kurzfristprognose im Jahr 2019 leicht auf 1,7% zurückgehen. Die vom ifo Institut geschätzte Produktionslücke steigt seit dem Jahr 2013 kontinuierlich und dürfte im Prognosezeitraum weitgehend unverändert positiv bleiben (vgl. Abb. 4.1). Die Kapazitäten der deutschen Wirtschaft sind damit überdurchschnittlich ausgelastet. Die Produktionslücke für den Prognosezeitraum hat sich damit im Vergleich zur Winterprognose verkleinert (vgl. Wollmershäuser et al. 2017). Dies ist insbesondere auf ein Absenken der Prognose für das BIP zurückzuführen.

Die gesamtwirtschaftliche Produktion dürfe bis zum Jahr 2022 mit einer Jahresdurchschnittsrate von 1,7% zunehmen; sie steigt etwas stärker als das Produktionspotenzial (vgl. Tab. 4.1). Die positive Produktionslücke dürfte sich im Projektionszeitraum verkleinern und im Jahr 2022 schließen. Mit Blick auf die Verwendungsseite zeigt sich, dass der Anteil des Konsums am Bruttoinlandsprodukt leicht abnimmt (vgl.

Tab. 4.2). Im Gegenzug steigt der Anteil der Investitionen leicht an.

5. Zur Wirtschaftspolitik

5.1. ZUR FINANZPOLITIK IN DEUTSCHLAND

Die Ausgangssituation der staatlichen Finanzen ist am aktuellen Rand sehr entspannt. Wie in den vergangenen Jahren wird der Staat im Prognosezeitraum Finanzierungsüberschüsse vorweisen können. Allerdings wird der Rekordüberschuss der Jahres 2017 in Höhe von 1,2% des Bruttoinlandsprodukts nicht gehalten werden können, sondern voraussichtlich in diesem und im kommenden Jahr leicht auf 1,1% zurückgehen. Hierfür ist in erster Linie das expansive Finanzgebaren der neuen deutschen Bundesregierung verantwortlich, denn ohne Umsetzung der im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen würde der Finanzierungsüberschuss infolge der Überauslastung der deutschen Wirtschaft weiter steigen. Bereinigt man den Finanzierungsüberschuss um die konjunkturell bedingten Mehreinnahmen und Minderausgaben sowie Einmaleffekte sinkt der strukturelle Finanzierungsüberschuss ausgehend von 1,0% im Jahr 2017 dann auf 0,6% im Jahr 2019 (vgl. Abb. 5.1).

Ebenso wird der strukturelle Primärsaldo spürbar von 2,1% (2017) auf 1,5% (2019) sinken (vgl. Abb. 5.2). Die Veränderung des strukturellen Primärsaldos, die auch als Indikator für den Ausrichtungsgrad der Finanzpolitik betrachtet werden kann, wird in Relation zum Bruttoinlandsprodukt im laufenden Jahr $-0,2\%$ und im kommenden $-0,3\%$ betragen. Damit weichen der aus den diskretionären Maßnahmen und der aus der Veränderung des strukturellen Primärsaldos abgeleitete Impuls leicht voneinander ab. Ein Teil dieser Abweichung kann mit der systematisch unterschiedlichen Berücksichtigung der kalten Progression erklärt werden. So taucht der Abbau der kalten Progression in den diskretionären Maßnahmen als negativer Impuls auf. Hingegen wird der Impuls des Abbaus der kalten Progression bei der Veränderung des strukturellen Primärsaldos vom gleichhohen Impuls der kalten Progression neutralisiert.

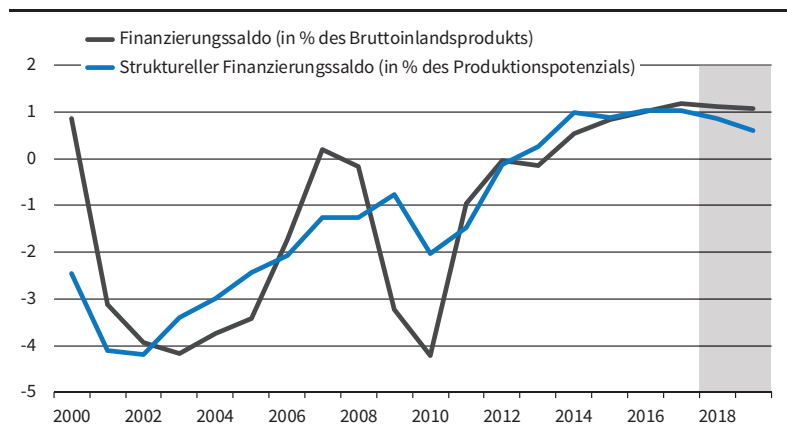
Insgesamt sehen die Pläne der neuen Bundesregierung quantifizierbare Mehrausgaben und Entlastungen in

Höhe von rund 39 Milliarden über die gesamte Legislaturperiode bis zum Jahr 2021 vor (vgl. Tab. 5.1).¹² Hierbei sind sowohl Leistungsausweitungen als auch Entlastungen vorgesehen, die Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Deutschlands haben werden.

Insbesondere im kommenden Jahr werden Arbeitgeber und Beschäftigte durch die Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge entlastet. Im Jahr 2021 folgt noch einmal eine deutliche Entlastung der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler durch das Abschmelzen des Solidaritätszuschlags. Diese Maßnahmen entlasten den Produktionsfaktor Arbeit und führen zu einem Anstieg der Nettolöhne. Zusätzlich wäre eine weitere Entlastung insbesondere von Bezieherinnen und Beziehern niedriger Einkommen geboten, um die Anreize zur Teilnahme am Erwerbsle-

¹² Bei dieser Einschätzung wurden nur prioritäre und im Koalitionsvertrag konkretisierte Maßnahmen berücksichtigt. Darüber hinaus sieht der Koalitionsvertrag weitere Maßnahmen wie beispielsweise die Einführung einer Finanztransaktionssteuer und die Harmonisierung von Unternehmenssteuern in Zusammenarbeit mit Frankreich vor.

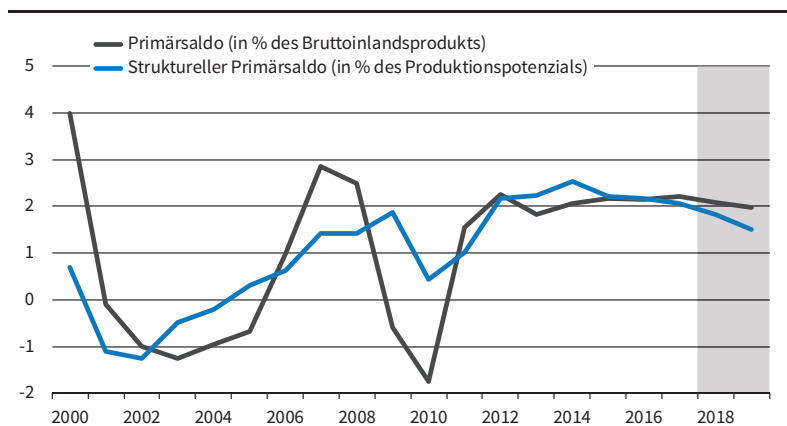
Abb. 5.1
Finanzierungssaldo



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts; 2018 und 2019: Prognose des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 5.2
Primärsaldo



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts; 2018 und 2019: Prognose des ifo Instituts.

© ifo Institut

Tab. 5.1

Finanzpolitische Maßnahmen des Koalitionsvertrags^a

Belastungen (-) und Entlastungen (+) des gesamtstaatlichen Haushalts in Milliarden Euro gegenüber Vorjahr

	2018	2019	2020	2021	2022
Steuern und Sozialbeiträge^b					
Weitere Erhöhung des Kinderfreibetrags bei der Einkommensteuer		0,0	- 0,2	- 0,2	- 0,5
Abbau der kalten Progression (im Zweijahresrhythmus)		- 1,3	0,0	- 1,4	- 0,1
Steuerliche Förderung von mehr Wohneigentum	- 0,2	- 0,2	0,0	0,0	0,0
Schrittweises Abschmelzen des Solidaritätszuschlags				- 10,0	- 0,4
Senkung Beitragssatz Arbeitslosenversicherung um 0,3 Prozentpunkte		- 3,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Erhöhung der Forschungsausgaben auf 3,5% des BIP		- 0,5	- 0,3	- 0,3	0,0
Änderung bei Bemessungsgrundlage in der GKV		- 0,2	0,0	0,0	0,0
Parität beim Zusatzbeitrag zur GKV		- 0,4	0,0	0,0	0,0
Investive Maßnahmen (Summe)		- 2,6	- 2,4	- 1,0	4,0
Zusätzliche Mittel für die Kinderbetreuung		- 0,5	- 0,5	- 1,0	0,0
Monetäre Transfers					
Erhöhung des Kindergeldes um 10 €/Monat ab dem 1. Juli 2019		- 0,8	- 0,9	0,0	0,0
Erhöhung des Kindergeldes um 15 €/Monat ab dem 1. Januar 2021				- 2,3	0,0
Erhöhung des Kinderzuschlags	- 0,1	- 0,2	0,0	0,0	0,0
Aufstockung des BAföG	- 0,1	- 0,2	0,0	0,0	0,0
Ausweitung der Mütterrente		- 3,5	- 0,1	- 0,1	- 0,1
Einführung der Grundrente		- 0,6	- 0,7	0,0	0,0
Sonstige Maßnahmen					
Aufstiegsfortbildung in der beruflichen Bildung	- 0,1	- 0,1	0,0	0,0	0,0
Mehrausgaben für Verteidigung und Entwicklungshilfe	- 0,2	- 0,3	- 0,1	- 0,2	0,3
Zusätzliche Mittel für die Eingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt	- 0,3	- 0,8	- 0,2	- 0,2	0,9
Regionale Strukturpolitik	- 0,3	- 0,1	0,0	0,0	0,0
Ländliche Räume	- 0,3	- 0,1	0,0	0,0	0,0
Insgesamt	- 1,6	- 15,5	- 5,5	- 16,8	4,0
In Relation zum Bruttoinlandsprodukt in Prozent	0,0	- 0,4	- 0,2	- 0,5	0,1
Insgesamt (Belastungen gegenüber 2017)	- 1,6	- 17,1	- 22,6	- 39,4	- 35,4

^a Ohne makroökonomische Rückwirkungen. ^b Die Wirkungen der Steuerrechtsänderungen beziehen sich auf das Kassenjahr.

Quelle: Bundesregierung, Berechnungen und Schätzungen des ifo Instituts.

ben zu verstärken. Gegenwärtig steigt die Belastung durch Steuern und Sozialabgaben bei zunehmenden Arbeitseinkommen stark an, während im Niedrigeinkommensbereich zusätzlich eine hohe Grenzbelastung durch den Wegfall von Transferleistungen entsteht. Hier sollten die Transferentzugsraten sowie die Abgabenbelastung gesenkt werden, um stärkere Anreize zu einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit zu schaffen.

Hier setzen auch Maßnahmen wie der Ausbau der Kinderbetreuung an, die Eltern die Teilnahme am Erwerbsleben ermöglichen. Hiervon profitieren insbesondere Mütter, denen nicht nur kurzfristig die Ausübung einer Berufstätigkeit erleichtert wird, sondern die auch durch eine verbesserte Teilnahme am Erwerbsleben langfristig besser vor Altersarmut geschützt sind.

Demgegenüber stehen insbesondere in der gesetzlichen Rentenversicherung deutliche Leistungsausweitungen, die ebenso wie die rentenpolitischen Maßnahmen der vergangenen Legislaturperiode den Nachhaltigkeitgedanken unterlaufen. Zu diesen Maßnahmen zählen die Einführung einer Grundrente, die Ausweitung der Mütterrente, die Festschreibung des Rentenniveaus bei 48% sowie die bereits im Jahr 2014 erfolgte Einführung einer abschlagsfreien Rente ab 63, die inzwischen von über einer Million Personen beantragt worden ist. Diese Maßnahmen führen zu deutlichen

Ausgabensteigerungen in der Rentenversicherung und damit zu einer Verschiebung der Belastungen zu den Beitragszahlern sowie zu den Rentnern, die keinen Anspruch auf den Bezug dieser spezifischen Rentenleistungen haben. Insbesondere sobald die geburtenstarken Jahrgänge zu Beginn des kommenden Jahrzehnts in Ruhestand gehen, wird es zu deutlichen Anspannungen in der gesetzlichen Rentenversicherung kommen.

Während die neue Bundesregierung neue Ausgabenprogramme, aber auch Entlastungen der Beitragszahler plant, ist auffällig, dass die Vorhaben des Koalitionsvertrags kaum auf Entlastungen für Unternehmen abzielen und insbesondere wenig Antworten auf Unternehmenssteuerreformen anderer Länder, insbesondere den USA, bieten. Die umfassende Steuerreform in den Vereinigten Staaten beinhaltet neben einer drastischen Senkung der Körperschaftsteuer weitere Anreize zur Verlagerung von Produktion und geistigem Eigentum in den USA. Andere Länder wie Frankreich wollen hier nachziehen und ebenfalls Steuersenkungen für Unternehmen beschließen. Durch die verringerte steuerliche Belastung in anderen Ländern büßt Deutschland als Unternehmensstandort an Attraktivität ein. Vor diesem Hintergrund wären Antworten der Bundesregierung auf das sich verändernde globale Steuerumfeld dringlich geboten.

5.2. ZU DEN GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN EFFEKTEN DER VON DER GROSSEN KOALITION BESCHLOSSENEN WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN MASSNAHMEN

Insgesamt bedeutet die Umsetzung der im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen eine signifikante Fiskalexpansion, deren Auswirkung auf wichtige makroökonomische Größen mit Hilfe des ifo-DSGE-Modells untersucht wird.¹³ Für die Simulation des Koalitionsvertrags wurden Annahmen über den genauen Umfang und das exakte Timing einzelner Maßnahmen getroffen (vgl. Tab. 5.1). Es wurde zusätzlich angenommen, dass sich die Maßnahmen innerhalb eines Jahres gleichmäßig auf Quartale verteilen.¹⁴

Die Pläne der Großen Koalition wurden als Fiscal-News-Schocks in das ifo-DSGE-Modell übersetzt (vgl. Leeper, Richter und Walker 2012). Der neue Koalitionsvertrag wurde am 12. März unterschrieben. Aber schon vorher weckte er große mediale Aufmerksamkeit und wurde intensiv in der Öffentlichkeit diskutiert. Dadurch erhielten Unternehmen und Haushalte im ersten Quartal 2018 Informationen – Fiscal-News – darüber, wie sich die neue Bundesregierung wirtschaftspolitisch positionieren will. Weil Menschen bei ihren ökonomischen Entscheidungen künftige Fiskalpolitik in Betracht ziehen, passen sie ihr Verhalten sofort an und warten nicht das tatsächliche Inkrafttreten der Maßnahmen ab. Deshalb reagierte die deutsche Wirtschaft dem Modell zufolge schon im ersten Quartal 2018 auf den Koalitionsvertrag (vgl. Abb. 5.3). Die Wirkung der vereinbarten Maßnahmen wird als Abweichung vom Basisszenario präsentiert. Der Gesamteffekt des Koalitionsvertrags wurde in zwei Wirkungskanäle zerlegt: Erhöhung der öffentlichen Konsum- und Investitionsausgaben einerseits und Senkung der effektiven Abgabenbelastung andererseits.

Die Pläne der neuen Bundesregierung werden einen nennenswerten Anstieg der öffentlichen Konsum- und Investitionsausgaben zur Folge haben. Dazu zählen unter anderem Maßnahmen wie der Breitbandausbau, der Digitalpakt für Schulen oder der Ausbau der Ganztagsbetreuung, aber vor allen Dingen auch Mehrausgaben für die innere und äußere Sicherheit. Wenn man alleine die Wirkung der zusätzlichen Konsum- und Investitionsausgaben betrachtet, kommt es im ifo-DSGE-Modell zu einem leichten Anstieg des langfristigen Realzinssatzes, der ein Crowding-Out des Privatkonsums anstößt. Ein Teil der Güter, die der Staat

wegen der getroffenen Maßnahmen nachfragt, wird aus dem Ausland importiert. Die ausgeweiteten deutschen Importe führen zu einer stärkeren ausländischen Nachfrage, die sich wiederum in ausgeweiteten deutschen Exporten niederschlägt. Die höheren öffentlichen Ausgaben kurbeln zusammen mit den ausgeweiteten Exporten das deutsche Bruttoinlandsprodukt an. Um die Produktion zu steigern, müssen Unternehmen ihre Kapazitäten erweitern und die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden erhöhen. Die Erweiterung der Produktionskapazitäten spiegelt sich in einem leichten Crowding-In der privaten Investitionstätigkeit wider.

Des Weiteren plant die neue Bundesregierung auch eine Reihe von Maßnahmen, durch die die effektive Abgabenbelastung der Haushalte sinken soll. Dazu zählen zum Beispiel der Abbau der kalten Progression, das Abschmelzen des Solidaritätszuschlags oder die Beitragssatzsenkung bei der Arbeitslosenversicherung. Wenn man separat die Effekte der im Koalitionsvertrag geplanten Abgabenerlastungen analysiert, prognostiziert das ifo-DSGE-Modell einen Anstieg der privaten Konsumausgaben gegenüber dem Basisszenario. Die zusätzlich nachgefragten Konsumgüter werden nicht ausschließlich heimisch produziert, sondern zum Teil aus dem Ausland importiert. Weil die Nettolöhne dank der Abgabenerlastungen stärker als die Bruttolöhne steigen, sind die Beschäftigten bereit, Tarifabschlüsse mit einem niedrigeren realen Bruttolohn zu akzeptieren. Durch die gesunkenen realen Lohnkosten gewinnt Deutschland an Wettbewerbsfähigkeit. Die günstigere Kostenlage ermöglicht deutschen Exporteuren, ihre Position auf den ausländischen Absatzmärkten weiter auszubauen. Die ausgeweiteten Exporte resultieren gemeinsam mit dem kräftigeren Konsum der privaten Haushalte in einer Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts. Kurzfristig verursachen die Abgabenerlastungen eine Verschiebung der Produktion vom Faktor Kapital zum Faktor Arbeit; erst mit einer gewissen Verzögerung zieht auch die private Investitionstätigkeit an.

Insgesamt stellen die geplanten Maßnahmen der neuen Bundesregierung einen positiven Impuls für die Beschäftigung und das Bruttoinlandsprodukt dar. Im nächsten Jahr steigern die Maßnahmen das Bruttoinlandsprodukt um 0,14% gegenüber dem Basisszenario. Am Ende der Legislaturperiode leisten sie einen Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 0,4%. Zusätzlich trägt der Koalitionsvertrag ab 2019 dazu bei, den deutschen Außenhandelsaldo zu senken, während die Inflationsrate weitgehend unverändert bleibt.

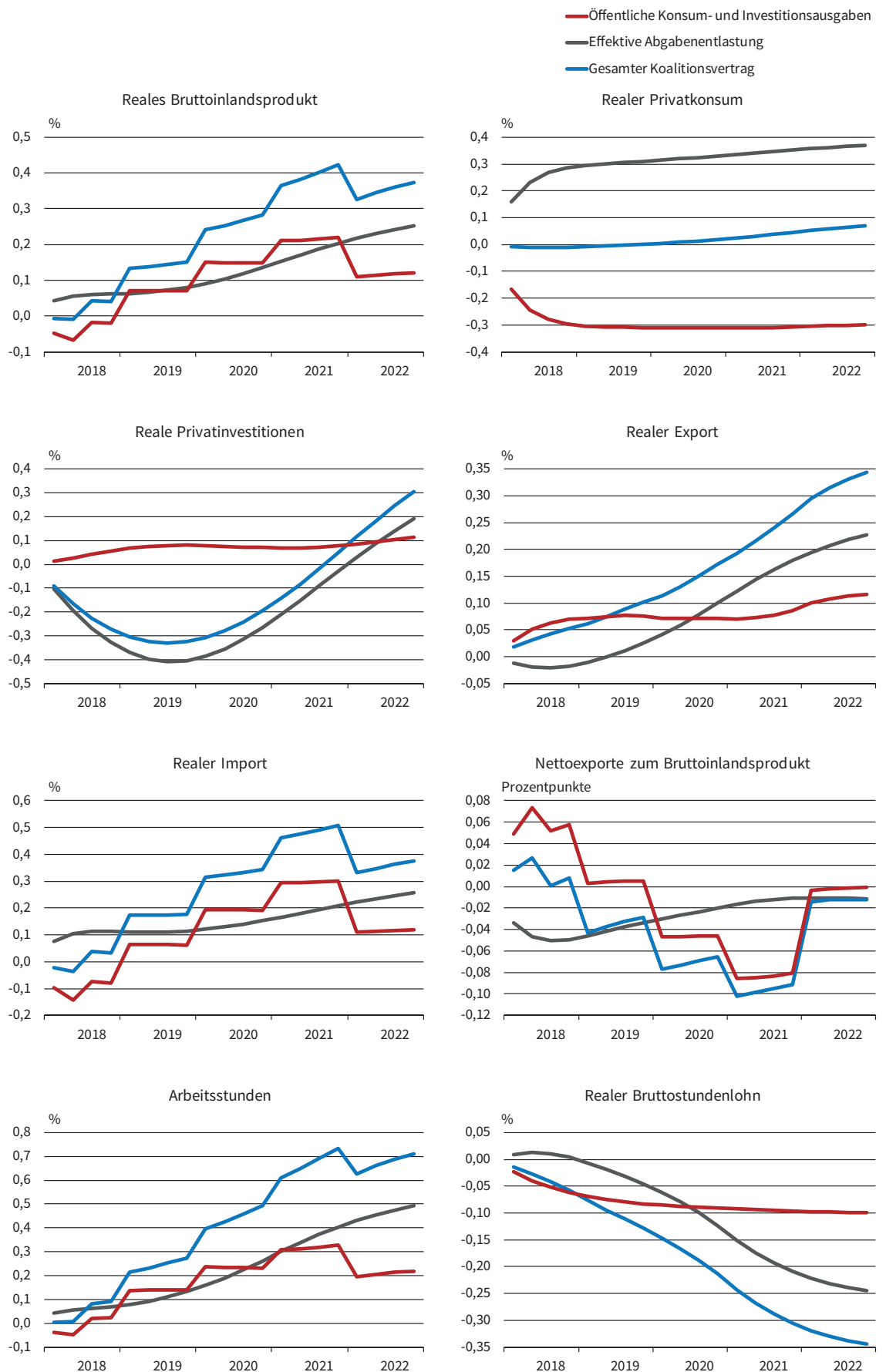
Zwei finanzpolitische Maßnahmen, die auf der Agenda der Großen Koalition stehen, bringen im ifo-DSGE-Modell keinen gesamtwirtschaftlichen Effekt mit sich. Dabei handelt es sich um die paritätische Finanzierung des Zusatzbeitrags der gesetzlichen Krankenversicherung und um die geplanten Veränderungen der gesetzlichen Rentenversicherung. Im Modell ruft die paritätische Finanzierung des Zusatzbeitrags einen negativen Abgabenschock, der die Arbeit

¹³ Die Ergebnisse wurden mit dem ifo-DSGE-Modell 2.0 produziert. Es handelt sich dabei um eine Weiterentwicklung des ifo-DSGE-Modells 1.0 (vgl. Hristov 2016). Das geschätzte Modell formalisiert den Konjunkturzyklus von Deutschland, der Eurozone und dem Rest der Welt. Es unterscheidet zwischen handelbaren und nicht-handelbaren Gütern und beinhaltet diverse Friktionen realer und nominaler Natur.

¹⁴ Da einige Maßnahmen des Koalitionsvertrags unterjährig beginnen werden, führt diese technische Annahme zu leichten zeitlichen Wirkungsverschiebungen. Jedoch greift ein Großteil der zentralen Maßnahmen des Koalitionsvertrags – wie die Beitragssatzsenkung in der Arbeitslosenversicherung, die Rückkehr zur Parität in der gesetzlichen Krankenversicherung, die Ausweitung der Mütterrente und das Abschmelzen des Solidaritätszuschlags – zu Jahresbeginn.

Abb. 5.3

Auswirkungen des Koalitionsvertrags auf die deutsche Wirtschaft (Abweichungen vom Basisszenario)



Quelle: ifo-DSGE-Modell.

© ifo Institut

nehmer entlastet, und gleichzeitig einen positiven Kostenschock, der die Arbeitgeber belastet, hervor. Der positive Kostenschock neutralisiert vollständig den negativen Abgabenschock, sodass die makroökonomischen Aggregate unberührt bleiben. Die Verzerrung auf dem Arbeitsmarkt, die durch den Zusatzbeitrag entsteht, wird nicht abgebaut, sondern nur zwischen den Beschäftigten und Arbeitgebern aufgeteilt. Die Aufteilung erzeugt eine Serie von entgegengesetzten Effekten, die sich im Gleichgewicht gegenseitig aufheben. Zum Beispiel bekommen Haushalte zwar ein größeres Nettoarbeitseinkommen, aber gleichzeitig sinkt ihr Dividendeneinkommen, denn Unternehmensgewinne leiden unter der gestiegenen Abgabenlast. Infolgedessen behalten Haushalte ihre bisherigen Spar- und Konsumentscheidungen bei.¹⁵

Auch die geplanten Änderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung – Ausweitung der Mütterrente und Einführung einer Grundrente – lösen keine makroökonomische Anpassung im ifo-DSGE-Modell aus, weil die strikte Ricardianische Äquivalenz eingehalten wird. Rationale Haushalte wissen nämlich, dass höhere Transferleistungen notwendigerweise einen langsameren Schuldenabbau bedeuten. Die Haushalte sehen sich deshalb nicht veranlasst, ihr Konsumverhalten zu verändern. Natürlich ist die Ricardianische Äquivalenz in ihrer strikten Form schwer zu vertreten, dennoch ist sie nicht unbedingt zu weit von der Realität entfernt. Die jüngsten Erkenntnisse deuten darauf hin, dass die makroökonomische Wirkung von höheren Transferleistungen kurzlebig und eher gering ist (vgl. Romer und Romer 2016). Zudem führen die Rentenreformen primär zu einer Verschiebung der Belastungen zwischen verschiedenen Haushaltsgruppen. Ohne den im kommenden Jahr erfolgenden Ausgabenanstieg wäre zum einen eine Absenkung des Rentenbeitragssatzes möglich gewesen. Da die Rentenreformen dämpfend auf die Nachhaltigkeitsrücklage der gesetzlichen Rentenversicherung wirken, ist diese Entlastung der Beitragszahler jedoch in weite Ferne gerückt. Zum anderen werden die Altersrenten von Personen, die nicht von der verbesserten Mütter- oder der neuen Grundrente profitieren, durch die Reformen im Folgejahr weniger stark steigen. Dies ergibt sich aus der Berücksichtigung des Beitragssatzes in der Rentenformel (über den Faktor »Altersvorsorgeaufwendungen«). Etwaige Konsumsteigerungen der Personen, die von Mütter- und Grundrente profitieren, werden dementsprechend von Konsumsenkungen des durch die Rentenreformen belasteten Personenkreises kompensiert.

Das ifo-DSGE-Modell verhält sich wie die meisten DSGE-Modelle linear und symmetrisch. Das bedeutet, dass ein Fiskalschock immer die gleiche Wirkung entfaltet, unabhängig davon, ob sich die Wirtschaft in einer

Rezession oder Expansion befindet. Darüber hinaus ist die Wirkungsweise eines expansiven Fiskalschocks ein genaues Spiegelbild der Wirkungsweise eines kontraktiven Fiskalschocks. Allerdings ist in der aktuellen Forschungsliteratur umstritten, ob der Effekt einer expansiven Fiskalpolitik in einer höher ausgelasteten Volkswirtschaft geringer ist als in einer weniger stark ausgelasteten¹⁶. Außerdem weisen expansive Fiskalschocks kleinere Effekte als kontraktive Fiskalschocks auf (vgl. Barnichon und Matthes 2018).

Die Wirkung der geplanten Maßnahmen der neuen Bundesregierung wird nicht zuletzt von der Geldpolitik abhängen. Sollte die EZB die Normalisierung der Geldpolitik entscheidend hinauszögern, würde es die Wirkung des Koalitionsvertrags verstärken, denn eine lockere Geldpolitik steigert den Fiskalmultiplikator (vgl. Woodford 2011, Nakamura und Steinsson 2014).

5.3. ZUR GELDPOLITIK DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

Die geldpolitische Ausrichtung ist gegenüber der ifo Konjunkturprognose Frühjahr 2018 weitgehend unverändert. Der Hauptrefinanzierungssatz für Zentralbankliquidität liegt weiterhin bei 0%, der Einlagesatz bei –0,4% und der Spitzenrefinanzierungssatz bei 0,25%. Die Hauptrefinanzierungsgeschäfte spielen jedoch aktuell vom Volumen her kaum eine Rolle. Die Liquidität, die durch langfristige Refinanzierungsgeschäfte und Anleihekäufe der EZB (Asset Purchase Program, APP) bereitgestellt wird, führt zu Zinsen im Interbankenmarkt (EONIA und EURIBOR), die sich nur wenig oberhalb des negativen Einlagesatzes bewegen (vgl. Abb. 2.1). Außerdem liegen die Risikoprämien auf dem Interbankenmarkt bei fast null Prozentpunkten. Die monatlichen Anleihekäufe wurden Anfang dieses Jahres auf durchschnittlich 30 Mrd. Euro reduziert, womit sich das Tempo der Ausweitung der EZB-Bilanz etwas abschwächt. Im März 2018 wurde die Möglichkeit einer erneuten Ausweitung der Anleihekäufe (easing bias) in der Kommunikation der EZB gestrichen. Diese Option wurde bisher für den Fall einer sich verschlechternden konjunkturellen Lage offengehalten. Trotz Abschwächung des APP wächst die Geldmenge M3 mit fast ähnlichem Tempo, ein Effekt, der die bessere konjunkturelle Lage und damit die wieder steigende Kreditvergabe widerspiegelt. In ihrer Ratssitzung im Juni 2018 kündigte die EZB eine Reduzierung der Anleihekäufe auf durchschnittlich monatlich 15 Mrd. Euro ab Oktober 2018 und letztmalige Zukäufe für Dezember 2018 an. Gleichzeitig gab die EZB zukunftsgerichtete Hinweise, dass sie die Leitzinsen bis Sommer 2019 nicht anheben wird. Als erster Zinsschritt scheint dabei derzeit eine Anhebung des negativen Einlagenzinssatzes am wahrscheinlichsten.

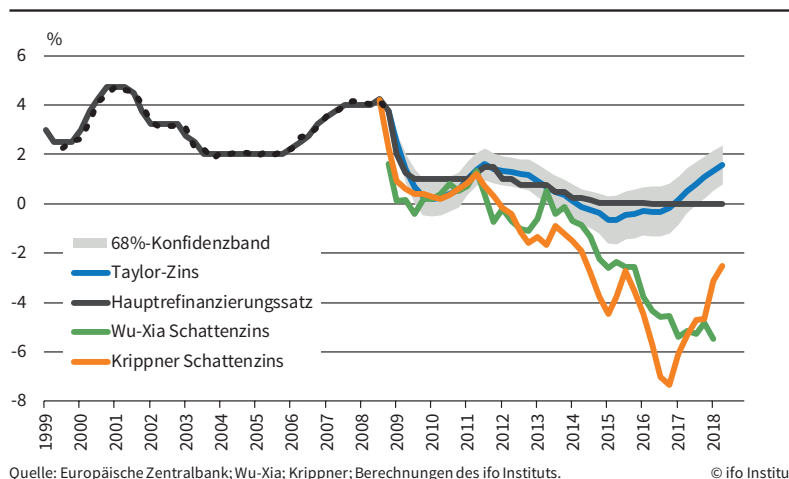
¹⁵ Mittelfristig kann erwartet werden, dass sich die Wiedereinführung der Parität dämpfend auf Lohnverhandlungen auswirkt, da die Arbeitgeber versuchen werden, einen Teil ihrer Zusatzbelastung wieder auf die Beschäftigten zu überwälzen.

¹⁶ So finden Auerbach und Gorodnichenko (2012) in Phasen des Aufschwungs einen signifikant niedrigeren Fiskalmultiplikator als in Phasen des Abschwungs, wohingegen Ramey und Zubairy (2018) keine signifikanten Unterschiede feststellen können.

Um den aktuellen Ausrichtungsgrad der Geldpolitik der EZB insgesamt einschätzen zu können, bietet sich ein Vergleich mit ihrer eigenen Politik in der Zeit vor der Finanzkrise sowie ein Vergleich mit der Zinspolitik der amerikanischen Notenbank Fed an. Für den Vorkrisenvergleich wurde für die EZB eine sogenannte Taylor-Regel (vgl. Taylor 1993) geschätzt, die eine Reaktion des Leitzinseszinses der Zentralbank auf Veränderungen der Produktionslücke und auf Abweichungen der Inflationsrate vom Zielwert darstellt. Die Reaktionsparameter wurden über den Zeitraum von 1999 bis zum Ausbruch der Finanzkrise Ende 2008 geschätzt (vgl. Kasten: Taylor Regel für die Europäische Zentralbank). Zwar leitet sich der Taylor-Zins im Rahmen dieser Vorgehensweise nicht aus einem theoretischen Modell ab und kann deshalb nicht unmittelbar normativ interpretiert werden. Gleichwohl konnte die EZB mit diesem Zinssetzungsverhalten im Durchschnitt dieses Jahrzehnts ihr Inflationsziel einhalten und damit ihr Mandat erfüllen. Vor diesem Hintergrund wird der über diesen Zeitraum geschätzte Taylor-Zins als konjunkturangemessen gedeutet. Die Ergebnisse der Schätzung ergeben einen über 1 liegenden Koeffizienten für die Reaktion auf Abweichungen der Inflationserwartungen vom Zielwert. Dies entspricht dem Taylor-Prinzip, nach dem die nominalen Leitzinsen um mehr als die Inflationsänderung angepasst werden sollen, um eine langfristig stabile Inflationsentwicklung zu gewährleisten. Die Reaktion auf die Produktionslücke ist vergleichsweise schwach.

Um den Taylor-Zins für den Zeitraum nach 2008 zu berechnen, wurde die geschätzte Taylor-Regel aus dem Vorkrisenzeitraum fortgeschrieben. Entsprechend der Taylor-Regel wurde der Hauptrefinanzierungssatz nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers 2008 stark gesenkt (vgl. Abb. 5.4). Nach der Finanzkrise stieg der von der Taylor-Regel angezeigte konjunkturangemessene Zins 2011 wieder an und der Hauptfinanzierungssatz wurde von der EZB entsprechend angehoben. Mit Beginn der Euro-Krise und infolge der Deflationsgefahr durch stark sinkende Inflationserwartungen signalisierte die Taylor-Regel negative Leitzinsen. Grundsätzlich rechtfertigte dies das Ergreifen der außergewöhnlichen Maßnahmen durch die EZB, wie im Rahmen des erweiterten Programms zum Ankauf von Vermögenswerten (APP) geschehen. Da die Leitzinsen nur wenig unter null sinken können, versuchte die EZB durch eine unmittelbare Steuerung längerfristiger Kapitalmarktzinsen zusätzliche Impulse zu erzeugen. Offen ist jedoch die Beurteilung des Umfangs der ergriffenen Maßnahmen. So hat die EZB bis Mitte 2018 Wertpapiere

Abb. 5.4
Hauptrefinanzierungssatz und Taylor-Zins



im Umfang von etwa 2,5 Billionen Euro erworben. Um den damit verbundenen Expansionsgrad abzuschätzen, können sogenannte Schattenzinsraten herangezogen werden. Sie messen das kurze Ende der Zinsstruktur auf Basis eines Modells unter der Annahme, dass die nominale Nullzinsgrenze nicht existiert.¹⁷ Abbildung 5.4 zeigt, dass die Schattenzinsraten spätestens ab 2014 deutlich unterhalb des Niveaus des geschätzten Taylor-Zinses lagen und damit die von der EZB verfolgte Politik wesentlich expansiver ausgerichtet war, als sie es in vergleichbaren konjunkturellen Situationen vor Ausbruch der Finanzkrise gewesen wäre.

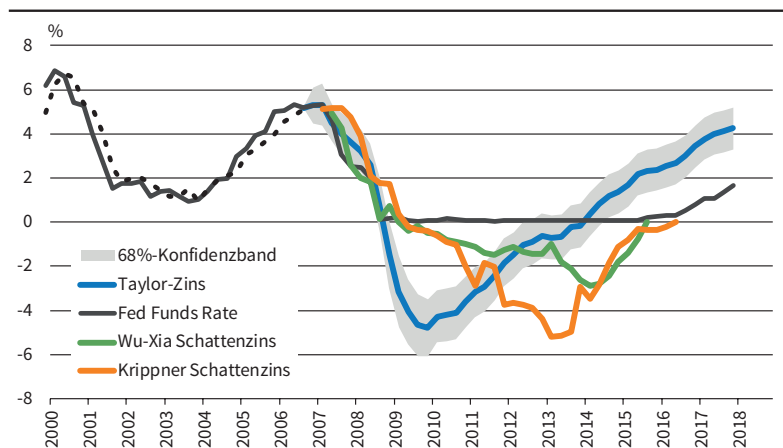
Ein Grund für diese Abweichung der EZB von ihrer Vorkrisenpolitik und damit für die massive Intervention am Kapitalmarkt könnte die drohende Entankerung der mittelfristigen Inflationserwartungen gewesen sein. So fielen inflationsgebundene 5-Jahres Forward Swap Rates seit Juli 2014 von knapp über 2% auf 1,5% Anfang 2015 (vgl. Europäische Zentralbank 2016). Eine solche Entankerung hätte die Glaubwürdigkeit der Zentralbank massiv untergraben und ihre Politik grundsätzlich in Frage gestellt. Eine weitere Erklärung könnte die Störung der geldpolitischen Transmission gewesen sein. Während die Niedrigzinsen durch die Banken in den Nichtkrisenländern weitergegeben wurden, verlief diese Übertragung in den Krisenländern weit zurückhaltender (vgl. Wollmershäuser 2013).

Ein Vergleich mit der Politik der amerikanischen Notenbank Fed (vgl. Kasten: Taylor Regel für die Fed) kann aufzeigen, wie diese in einer ähnlichen Lage mit außergewöhnlichen Maßnahmen an der Nullzinsgrenze agierte. Die Fed befand sich mit dem Zusammenbruch von Lehman Brothers im September 2008 bereits mitten in der Finanzkrise und ergriff daher deutlich vor der EZB außergewöhnliche Maßnahmen (vgl. Abb. 5.5). Die geschätzte Taylor-Regel deutete bereits Ende 2008 auf

¹⁷ Demnach kann die Schattenzinsrate Aufschluss über die Effektivität von außergewöhnlichen geldpolitischen Maßnahmen geben. Die beiden gängigsten Schätzungen basieren auf Arbeiten von Wu und Xia (2016) und Krippner (2015). Während Wu und Xia die Schattenzinsrate aus der Zinsstruktur von Staatsanleihen ableiten, nutzt Krippner die Bepreisung von Optionen auf zinsloses Cash.

Abb. 5.5

Fed Funds Rate und Taylor-Zins



Quelle: Federal Reserve; Wu-Xia; Krippner; Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

negative Zinsen hin und rechtfertigte damit die Programme zur Quantitativen Lockerung. Da deren Wirkung gemessen an den Schattenzinsraten erst mit zeitlicher Verzögerung einsetzte, wurde der nach der geschätzten Taylor-Regel angezeigte konjunkturangemessene Zinspfad in dieser Phase verlassen und die Politik der Fed scheint nach dieser Analyse zunächst nur unzureichend expansiv gewesen zu sein. Während der konjunkturellen Erholungsphase ab 2010 dreht sich diese Einschätzung. Während der Taylor-Zins kontinuierlich stieg und sich allmählich von unten wieder der Nullzinslinie näherte, wurde die Fed zunehmend expansiver. Erst mit dem Ausstieg aus dem Wertpapierankaufprogramm in den Jahren 2013/2014 begannen die Schattenzinsraten wieder zu sinken. Seit dieser Zeit nimmt der geldpolitische Expansionsgrad im Einklang mit der Taylor-Regel zwar ab. Allerdings ist die tatsächliche Zinspolitik der Fed deutlich expansiver, als sie es in vergleichbaren konjunkturellen Situationen vor Ausbruch der Finanzkrise gewesen wäre. Diese Diskrepanz zwischen Leitzins und Taylor-Zins dauert an, auch wenn die Fed seit Ende 2015 die Nullzinsgrenze wieder verlassen und im Oktober 2017 mit dem Verkauf von Anleihen begonnen hat (»QE Unwind«, vgl. Board of Governors of the Federal Reserve System 2017).

Die Unterschiede in der zeitlichen Abfolge und dem Ausmaß der außergewöhnlichen geldpolitischen Maßnahmen ergeben sich aus dem unterschiedlichen Mandat beider Zentralbanken: Die EZB reagierte in der Vorkrisenphase nur geringfügig auf die Produktionslücke und folgte ihrem primären Ziel der Preisstabilität bei der Ausrichtung der Geldpolitik. Ihrem dualen Mandat folgend reagierte die Fed jedoch deutlich stärker auf Abweichungen der Arbeitslosenquote von der inflationsneutralen Arbeitslosenquote. Bei der Durchführung der quantitativen Lockerungsmaßnahmen benannte sie auch explizit einen Zielwert für die Arbeitslosenquote, bis zu dessen Erreichen unkonventionelle Maßnahmen fortgesetzt werden sollten (vgl. Board of Governors of the Federal Reserve System, 2012). Dies erklärt zum Teil, warum der Taylor-Zins der EZB in den

Krisenjahren im Vergleich zum Taylor-Zins der Fed deutlich weniger negativ war. Die Fed ist daher stärker konjunkturell (mit Blick auf die Arbeitslosigkeit) ausgerichtet, wohingegen die EZB sich in ihrer Vorkrisenpolitik im Wesentlichen auf ihr Preisstabilitätsmandat beschränkte. Der Vergleich mit dem Verhalten der Fed zeigt zum einen, dass ein kurzfristiges Abweichen von der Taylor-Regel in außergewöhnlichem makroökonomischen Umfeld erforderlich sein kann, und zum anderen, dass dies einer Rückkehr auf den Taylor-

Zinspfad nicht entgegensteht. Dies könnte als Vorbild für die EZB dienen, nach Beendigung der Anleiheankäufe wieder allmählich ihrer geldpolitischen Ausrichtung in der Zeit vor der Finanzkrise zu folgen.

Der Vergleich mit ihrer früheren Politik zeigt, dass die EZB am aktuellen Rand deutlich expansiver ausgerichtet ist als sie es in einer vergleichbaren konjunkturellen Phase vor Ausbruch der Finanzkrise gewesen war. Nach der vorliegenden Schätzung ist die Produktionslücke im Euroraum im ersten Quartal 2018 bereits geschlossen. Da im Prognosezeitraum der Auslastungsgrad zunehmen und auch die Inflationserwartungen steigen dürften, ist die von der EZB beschlossene Beendigung des Anleiheankaufprogramms im Dezember 2018 notwendig, damit ein erster Zinsschritt 2019 eingeleitet werden kann. Die EZB wird bei der geldpolitischen Straffung, ähnlich wie die Fed, vorsichtig vorgehen, um die Stabilität des Bankensystems nicht zu gefährden.

Dies liegt darin begründet, dass die EZB die außergewöhnlichen Maßnahmen als Instrument sieht, mit dem die Transmission von niedrigen Leitzinsen hin zu niedrigen Kreditzinsen in den nationalen Bankensystemen unterstützt wird (vgl. Draghi, 2018, Constancio, 2018). Im Gegensatz zur Fed sieht die EZB das Halten des derzeitigen Bestands an Wertpapieren in der Zentralbankbilanz für notwendig. Zwar scheint die Deflationsgefahr gebannt; allerdings sind die Verschuldungsprobleme einiger Mitgliedstaaten lediglich oberflächlich gelöst (vgl. Abschnitt 2.5) und könnten aufgrund ihres engen Zusammenhangs mit der Stabilität des Bankensystems die Transmission der Geldpolitik der EZB aufs Neue gefährden. Die von der EZB bisher angekündigte Straffung des geldpolitischen Expansionskurses fällt äußerst vorsichtig aus. Mit dieser Ausrichtung dürfte sie weiterhin deutlich vom konjunkturangemessenen Taylor-Zins abweichen. Auch wenn aus heutiger Sicht eine Gefährdung des Inflationsziels durch die ultralockere Geldpolitik selbst mittelfristig nicht zu befürchten ist, steigt mit der Dauer der Politik die Gefahr, dass sich die reichlich zur Ver-

Taylor-Regel für die Europäische Zentralbank

Der Taylor Zins – der Zins welcher der aktuellen konjunkturellen Lage angemessen ist – wurde auf Basis des Zinssatzungsverhaltens der EZB in der Vorkrisenzeit abgeleitet. Ähnlich wie die von John B. Taylor (vgl. Taylor 1993) ursprünglich für die USA geschätzte Zinsregel verändert die Europäische Zentralbank demnach den Hauptrefinanzierungssatz i_t bei Abweichungen des aktuellen Bruttoinlandsprodukts Y_t vom Produktionspotenzial Y_{t-1}^* sowie bei Abweichungen der einjährigen Inflationserwartungen $E_t \pi_{t+4}$ von ihrem Zielwert π^* . Sind die Zielwerte erreicht so ergibt sich der neutrale Nominalzins aus dem Inflationsziel der EZB »unter, aber nahe bei 2%« und dem neutralen Realzins. Der neutrale Realzins r_t^* stützt sich auf Berechnungen von Holston, Laubach und Williams (vgl. Holston et al. 2017).

Die Schätzung erfolgt für den Zeitraum 3. Quartal 1999 bis zum Ausbruch der Finanzkrise im 4. Quartal 2008. Da die EZB im Zeitraum danach infolge der Finanz- und Eurokrise unkonventionelle geldpolitische Maßnahmen getroffen und die Nullzinsgrenze erreicht hat, würde eine Schätzung des angemessenen Hauptrefinanzierungssatzes über einen längeren Zeitraum verzerrte Ergebnisse liefern.¹

Die Schätzgleichung für den Hauptrefinanzierungssatz der EZB stellt sich wie folgt dar:

$$i_t = 0,70 i_{t-1} + 0,30 \left[0,46 r_t^* + \pi_t^* + 3,15 (E_t \pi_{t+4} - \pi^*) + 0,31 \left(\frac{Y_t - Y_{t-1}^*}{Y_{t-1}^*} \right) \right] + v_t$$

$$v_t = 0,72 v_{t-1} + \varepsilon_t$$

Der autoregressive Störterm v_t reflektiert Zinsentscheidungen der Zentralbank, die nicht auf die herkömmlichen Faktoren zurückzuführen sind (vgl. English et al. 2003; Rudebusch 2002).

Annahmen und Datenquellen: Hauptrefinanzierungssatz (EZB), Inflationsziel (1,9%), Einjährige Inflationserwartungen (Survey of Professional Forecasters der EZB), Produktionspotenzial (Internationaler Währungsfonds), BIP (Eurostat), Neutraler Realzins (Holston-Laubach-Williams).

¹ Auf eine Schätzung mit Hilfe von Schattenzinsraten wurde hier aus methodischen Gründen verzichtet.

Taylor-Regel für die Fed

Die Reaktionsfunktion für die Federal Reserve wurde über den Zeitraum von 3. Quartal 1990 bis zum 2. Quartal 2007 geschätzt. Der Offenmarktausschuss der Fed (Federal Open Market Committee, FOMC) verändert die Federal Funds Rate i_t bei Abweichungen der aktuellen Arbeitslosenquote u_t von der inflationsstabilen Arbeitslosenquote u_t^* und den Inflationserwartungen $E_t \pi_{t+4}$ vom Inflationsziel π_t . Der neutrale Realzins r_t^* ist der Schätzung von Holston, Laubach und Williams (Holston et al., 2017) entnommen:

$$i_t = 0,52 i_{t-1} + 0,48 [0,28 r_t^* + \pi_t^* + 2,72 (E_t \pi_{t+4} - \pi^*) + 1,75 (u_t - u_t^*)] + v_t$$

$$v_t = 0,07 v_{t-1} + \varepsilon_t$$

Der autoregressive Störterm v_t spielt hier eine vergleichsweise geringe Rolle.

Annahmen und Datenquellen: Federal Funds Rate (Fed), Inflationsziel (2%), Inflationsstabile Arbeitslosenquote (Congressional Budget Office), Inflationserwartungen (Survey of Professional Forecasters der Federal Reserve Bank of Philadelphia), Neutraler Realzins (Holston-Laubach-Williams).

fügung gestellte Liquidität anderenorts entlädt und zur Bildung von Preisblasen auf den Finanzmärkten beiträgt. Mindestens ebenso besorgniserregend ist jedoch, dass in einigen Mitgliedstaaten der Währungsunion wachstumsfördernde Reformbemühungen aufgrund der mit dem niedrigen Zinsniveau verbundenen geringen Disziplinierungsfunktion der Finanzmärkte auf die lange Bank geschoben werden. Vielmehr werden vielerorts kostspielige Umverteilungsprogramme beschlossen, die sich zwar aus heutiger Sicht günstig finanzieren lassen. Allerdings müssen bereits heute deren zukünftige finanzielle Folgen mit in den Blick

genommen werden, denn irgendwann wird auch im Euroraum die Niedrigzinspolitik enden.

Abgeschlossen am Freitag, 15. Juni 2018

6. Literatur

- Abberger, K. und W. Nierhaus (2010), »Markov-Switching and the Ifo Business Cycle: The Ifo Business Cycle Traffic Lights«, *Journal of Business Cycle Measurement and Analysis* 7(2), 1–13.
- Auerbach, A.J. und Y. Gorodnichenko (2012), »Measuring the Output Responses to Fiscal Policy«, *American Economic Journal: Economic Policy* 4(2), 1–27.
- Barnichon, R. und C. Matthes (2018), »Understanding the Size of the Government Spending Multiplier: It's in the Sign«, CEPR Discussion Papers Nr. 11373.
- Board of Governors of the Federal Reserve System (2012), *Federal Reserve issues FOMC statement*, Washington.
- Board of Governors of the Federal Reserve System (2017), »Minutes of the Federal Open Market Committee«, Meeting September 2017, Washington.
- Boumans, D. und C. Krolage (2018), »ifo World Economic Climate Deteriorates«, *ifo World Economic Survey* 17(2), Mai, 3–29.
- Bundesagentur für Arbeit (2018), »Migrations-Monitor Arbeitsmarkt«, Mai.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018), »Renten steigen zum 1. Juli im Westen um 3,2 Prozent, im Osten um 3,4 Prozent«, Pressemitteilung, 25. April.
- Constancio, V. (2018), »Past and future of the ECB monetary policy«, Rede am 4. Mai 2018.
- Draghi, M. (2018), »Monetary Policy in the Euro Area«, Rede am 14. März 2018.
- Europäische Zentralbank (2016), »Recent developments in market-based indicators of inflation expectations«, Präsentation von Th. Werner vom 19. Januar 2016.
- Europäische Zentralbank (2018), *Wirtschaftsbericht 2/2018*, Frankfurt am Main.
- English, W., W. Nelson und B. Sack (2003), »Interpreting the Significance of the Lagged Interest Rate in Estimated Monetary Policy Rules«, *Contributions to Macroeconomics* 3(1), Art.5.
- Felbermayr, G. (2018), »US-Autozölle würden Deutschland fünf Milliarden Euro kosten«, Pressemitteilung, 24. Mai.
- Felbermayr, G. und A. Sandkamp (2018), »Trumps Importzölle auf Stahl und Aluminium«, *ifo Schnelldienst* 71(6), 30–37.
- Grimme, Chr., R. Lehmann und M. Nöller (2018a), »Forecasting Imports with Information from Abroad«, CESifo Working Paper Nr. 7079.
- Grimme, Chr., R. Lehmann und M. Nöller (2018b), »Das ifo Importklima – ein erster Frühindikator für die Prognose der deutschen Importe«, *ifo Schnelldienst* 71(12), 27–32.
- Güntner, J. (2014), »How do oil producers respond to oil demand shocks?«, *Energy Economics* 44, 1–13.
- Heinisch, K. und K. Wohlrabe (2017), »The European refugee crisis and the natural rate of output«, *Applied Economics Letters* 24(6), 1138–1142.
- Holston, K., Laubach, Th. und J.C. Williams (2017), »Measuring the Natural Rate of Interest: International Trends and Determinants«, *Journal of International Economics* 108(S1), 59–75.
- Hristov, N. (2016), »The ifo DSGE Model for the German Economy«, ifo Working Paper Nr. 210.
- ifo Institut (2018), »ifo: US-Autozölle würden Deutschland fünf Milliarden Euro kosten«, Pressemitteilung, 24. Mai.
- Kilian, L. und D. Murphy (2014), »The role of inventories and speculative trading in the global market for crude oil«, *Journal of Applied Econometrics* 29(3), 454–478.
- Krippner, L. (2015), *Zero Lower Bound Term Structure Modeling: A Practitioner's Guide*, Palgrave Macmillan US, New York.
- Leeper, E.M., A.W. Richter und T.B. Walker (2012), »Quantitative Effects of Fiscal Fore-sight«, *American Economic Journal: Economic Policy* 4(2), 115–144.
- Lehmann, R. und T. Wollmershäuser (2016), »Zur Prognosegüte der gesamtwirtschaftlichen Stundenproduktivität«, *ifo Schnelldienst* 69(22), 57–61.
- Nakamura, E. und J. Steinsson (2014), »Fiscal Stimulus in a Monetary Union: Evidence from US Regions«, *American Economic Review* 104(3), 753–792.
- Nierhaus, W. (2007), »Wirtschaftskonjunktur 2006: Prognose und Wirklichkeit«, *ifo Schnelldienst* 60(2), 23–28.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2018), *OECD Economic Outlook*, Issue 1, Paris.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2016), »Aufschwung bleibt moderat – Wirtschaftspolitik wenig wachstumsorientiert«, *ifo Schnelldienst* 69(8), 3–59.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2018), »Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2018: Deutsche Wirtschaft im Boom – Luft wird dünner«, *ifo Schnelldienst* 71(8), 3–62.

Ramey, V. und S. Zubairy (2018), »Government Spending Multipliers in Good Times and in Bad: Evidence from US Historical Data«, *Journal of Political Economy* 126(2), 850–901.

Rudebusch, G. (2002), »Term Structure Evidence on Interest Rate Smoothing and Monetary Policy Inertia«, *Journal of Monetary Economics* 49(6), 1161–1187.

Romer, C.D. und D.H. Romer (2016), »Transfer Payments and the Macroeconomy: The Effects of Social Security Benefit Increases, 1952–1991«, *American Economic Journal: Macroeconomics* 8(4), 1–42.

Statistisches Bundesamt (2018), »Monatlicher Tarifindex Dezember 2017 zu Dezember 2015: + 4,8%«, Pressemitteilung Nr. 034, 31. Januar.

Taylor, J.B. (1993), »Discretion versus Policy Rules in Practice«, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 39, 195–214.

Woodford, M. (2011), »Simple Analytics of the Government Expenditure Multiplier«, *American Economic Journal: Macroeconomics* 3(1), 1–35.

Wößmann, L. (2016), »Bildung als Schlüssel zur Integration: Nur eine realistische Flüchtlingspolitik wird Erfolg haben«, *ifo Schnelldienst* 69(1), 21–24.

Wollmershäuser, T. (2013), »Die Geldpolitik der EZB in der Klemme – kann mehr »Forward Guidance« helfen?«, *ifo Schnelldienst* 66(22), 35–45.

Wollmershäuser, T., S. Delrio, C. Fuest, M. Göttert, C. Grimme, C. Krolage, S. Lautenbacher, R. Lehmann, W. Nierhaus, A. Peichl, M. Reif, R. Šauer, F. Schröter, T. Schuler, M. Stöckli, K. Wohlrabe, A. Wolf und C. Zeiner (2017), »ifo Konjunkturprognose 2017–2019: Deutsche Wirtschaft auf dem Weg in die Hochkonjunktur«, *ifo Schnelldienst* 70 (24), 28–81.

Wu C. and F.D. Xia (2016), »Measuring the Macroeconomic Impact of Monetary Policy at the Zero Lower Bound«, *Journal of Money, Credit, and Banking* 48(2-3), 253–291.

7. Tabellenanhang

Hauptaggregate der Sektoren

Mrd. EUR

Gegenstand der Nachweisung	2017				
	Gesamte Volkswirtschaft	Nichtfinanzielle und finanzielle Kapitalgesellschaften	Staat	Private Haushalte und private Org. o.E.	Übrige Welt
	S 1	S 11/S12	S 13	S 14/S 15	S 2
1 = Bruttowertschöpfung	2 941,3	1 990,3	313,9	637,2	–
2 – Abschreibungen	572,2	329,1	71,0	172,1	–
3 = Nettowertschöpfung 1)	2 369,1	1 661,2	242,8	465,1	– 247,2
4 – Geleistete Arbeitnehmerentgelte	1 666,9	1 190,8	246,1	229,9	14,6
5 – Geleistete sonstige Produktionsabgaben	21,9	12,4	0,2	9,4	–
6 + Empfangene sonstige Subventionen	25,8	24,0	0,2	1,5	–
7 = Betriebsüberschuss/Selbstständigeneinkommen	706,0	482,0	– 3,3	227,3	– 261,7
8 + Empfangene Arbeitnehmerentgelte	1 668,9	–	–	1 668,9	12,5
9 – Geleistete Subventionen	27,8	–	27,8	–	5,2
10 + Empfangene Produktions- und Importabgaben	344,5	–	344,5	–	6,8
11 – Geleistete Vermögenseinkommen	709,5	650,7	33,8	25,0	172,6
12 + Empfangene Vermögenseinkommen	769,3	355,0	16,4	397,9	112,8
13 = Primäreinkommen (Nettonationaleinkommen)	2 751,4	186,3	296,0	2 269,2	– 307,4
14 – Geleistete Einkommen- und Vermögensteuern	411,0	88,7	–	322,4	10,8
15 + Empfangene Einkommen- und Vermögensteuern	421,4	–	421,4	–	0,4
16 – Geleistete Nettosozialbeiträge 2)	670,2	–	–	670,2	4,2
17 + Empfangene Nettosozialbeiträge 2)	671,5	122,7	548,0	0,8	2,9
18 – Geleistete monetäre Sozialleistungen	571,9	65,0	506,0	0,8	0,5
19 + Empfangene monetäre Sozialleistungen	564,8	–	–	564,8	7,5
20 – Geleistete sonstige laufende Transfers	340,2	185,2	75,3	79,8	58,2
21 + Empfangene sonstige laufende Transfers	290,7	156,7	22,3	111,6	107,8
22 = Verfügbares Einkommen (Ausgabenkonzept)	2 706,4	126,9	706,3	1 873,3	– 262,5
23 – Konsumausgaben	2 370,7	–	637,9	1 732,8	–
24 + Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche	–	– 49,5	–	49,5	–
25 = Sparen	335,8	77,3	68,4	190,0	– 262,5
26 – Geleistete Vermögenstransfers	64,9	12,0	43,5	9,4	2,9
27 + Empfangene Vermögenstransfers	56,9	30,2	10,9	15,8	10,9
28 – Bruttoinvestitionen	645,5	373,2	70,3	202,0	–
29 + Abschreibungen	572,2	329,1	71,0	172,1	–
30 – Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	– 3,1	– 2,5	– 1,6	1,0	3,1
31 = Finanzierungssaldo	257,5	54,0	38,2	165,4	– 257,6
Nachrichtlich:	–	–	–	–	–
34 Verfügbares Einkommen (Ausgabenkonzept)	2 706,4	126,9	706,3	1 873,3	– 262,5
35 – Geleistete soziale Sachtransfers	415,2	–	415,2	–	–
36 + Empfangene soziale Sachtransfers	415,2	–	–	415,2	–
37 = Verfügbares Einkommen (Verbrauchskonzept)	2 706,4	126,9	291,2	2 288,4	– 262,5
38 – Konsum 3)	2 370,7	–	222,7	2 147,9	–
39 + Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche	–	– 49,5	–	49,5	–
40 = Sparen	335,8	77,3	68,4	190,0	– 262,5

1) Für den Sektor übrige Welt Importe abzügl. Exporte aus der bzw. an die übrige Welt. – 2) Sozialbeiträge einschl. Sozialbeiträge aus Kapitalerträgen abzüglich Dienstleistungsentgelt privater Sozialschutzsysteme.- 3) Für den Sektor Staat Kollektivkonsum, für den Sektor private Haushalte und private Organisationen o. E. Individualkonsum (einschl. Konsumausgaben des Staates für den Individualverbrauch, d.h. einschl. sozialer Sachleistungen).

Quellen: Statistisches Bundesamt; 2018 und 2019: Prognose des ifo Instituts.

Hauptaggregate der Sektoren
 Mrd. EUR

Gegenstand der Nachweisung	2018				
	Gesamte Volkswirtschaft	Nichtfinanzielle und finanzielle Kapitalgesellschaften	Staat	Private Haushalte und private Org. o.E.	Übrige Welt
	S 1	S 11/S12	S 13	S 14/S 15	S 2
1 = Bruttowertschöpfung	3 053,3	2 068,4	324,6	660,2	-
2 - Abschreibungen	595,2	341,9	74,3	179,0	-
3 = Nettowertschöpfung 1)	2 458,1	1 726,5	250,4	481,2	- 248,8
4 - Geleistete Arbeitnehmerentgelte	1 738,0	1 241,9	254,0	242,1	15,1
5 - Geleistete sonstige Produktionsabgaben	22,3	12,5	0,2	9,6	-
6 + Empfangene sonstige Subventionen	26,3	24,6	0,2	1,5	-
7 = Betriebsüberschuss/Selbstständigeneinkommen	724,1	496,7	- 3,6	231,0	- 263,9
8 + Empfangene Arbeitnehmerentgelte	1 740,7	-	-	1 740,7	12,5
9 - Geleistete Subventionen	28,6	-	28,6	-	5,2
10 + Empfangene Produktions- und Importabgaben	352,7	-	352,7	-	6,9
11 - Geleistete Vermögenseinkommen	736,6	680,7	32,5	23,4	185,0
12 + Empfangene Vermögenseinkommen	798,1	370,9	17,3	409,9	123,5
13 = Primäreinkommen (Nettonationaleinkommen)	2 850,4	186,9	305,4	2 358,2	- 311,3
14 - Geleistete Einkommen- und Vermögensteuern	426,7	90,9	-	335,8	11,0
15 + Empfangene Einkommen- und Vermögensteuern	437,2	-	437,2	-	0,4
16 - Geleistete Nettosozialbeiträge 2)	692,1	-	-	692,1	4,2
17 + Empfangene Nettosozialbeiträge 2)	693,3	125,9	566,5	0,8	3,0
18 - Geleistete monetäre Sozialleistungen	587,8	65,5	521,4	0,8	0,5
19 + Empfangene monetäre Sozialleistungen	580,5	-	-	580,5	7,7
20 - Geleistete sonstige laufende Transfers	355,9	188,9	82,0	85,0	60,0
21 + Empfangene sonstige laufende Transfers	308,4	171,9	22,6	113,8	107,6
22 = Verfügbares Einkommen (Ausgabenkonzept)	2 807,4	139,4	728,4	1 939,6	- 268,3
23 - Konsumausgaben	2 449,6	-	659,2	1 790,4	-
24 + Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche	-	- 50,3	-	50,3	-
25 = Sparen	357,8	89,2	69,1	199,5	- 268,3
26 - Geleistete Vermögenstransfers	64,7	12,0	43,0	9,7	3,0
27 + Empfangene Vermögenstransfers	55,3	28,5	10,8	16,0	12,4
28 - Bruttoinvestitionen	684,7	394,7	74,8	215,2	-
29 + Abschreibungen	595,2	341,9	74,3	179,0	-
30 - Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	- 3,4	- 2,8	- 1,6	1,0	3,4
31 = Finanzierungssaldo	262,3	55,6	38,0	168,6	- 262,3
Nachrichtlich:	-	-	-	-	-
34 Verfügbares Einkommen (Ausgabenkonzept)	2 807,4	139,4	728,4	1 939,6	- 268,3
35 - Geleistete soziale Sachtransfers	426,9	-	426,9	-	-
36 + Empfangene soziale Sachtransfers	426,9	-	-	426,9	-
37 = Verfügbares Einkommen (Verbrauchskonzept)	2 807,4	139,4	301,5	2 366,5	- 268,3
38 - Konsum 3)	2 449,6	-	232,4	2 217,3	-
39 + Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche	-	- 50,3	-	50,3	-
40 = Sparen	357,8	89,2	69,1	199,5	- 268,3

1) Für den Sektor übrige Welt Importe abzügl. Exporte aus der bzw. an die übrige Welt. - 2) Sozialbeiträge einschl. Sozialbeiträge aus Kapitalerträgen abzüglich Dienstleistungsentgelt privater Sozialschutzsysteme. - 3) Für den Sektor Staat Kollektivkonsum, für den Sektor private Haushalte und private Organisationen o. E. Individualkonsum (einschl. Konsumausgaben des Staates für den Individualverbrauch, d.h. einschl. sozialer Sachleistungen).

Quellen: Statistisches Bundesamt; 2018 und 2019: Prognose des ifo Instituts.

Hauptaggregate der Sektoren

Mrd. EUR

Gegenstand der Nachweisung	2019				
	Gesamte Volkswirtschaft	Nichtfinanzielle und finanzielle Kapitalgesellschaften	Staat	Private Haushalte und private Org. o.F.	Übrige Welt
	S 1	S 11/S12	S 13	S 14/S 15	S 2
1 = Bruttowertschöpfung	3 175,5	2 156,2	337,1	682,2	–
2 – Abschreibungen	619,6	356,2	77,0	186,3	–
3 = Nettowertschöpfung 1)	2 555,9	1 800,0	260,1	495,9	– 251,6
4 – Geleistete Arbeitnehmerentgelte	1 814,4	1 295,1	263,9	255,4	15,7
5 – Geleistete sonstige Produktionsabgaben	22,8	12,8	0,2	9,8	–
6 + Empfangene sonstige Subventionen	26,9	25,2	0,3	1,5	–
7 = Betriebsüberschuss/Selbstständigeneinkommen	745,6	517,2	– 3,7	232,2	– 267,3
8 + Empfangene Arbeitnehmerentgelte	1 817,2	–	–	1 817,2	12,9
9 – Geleistete Subventionen	29,5	–	29,5	–	5,2
10 + Empfangene Produktions- und Importabgaben	363,5	–	363,5	–	7,0
11 – Geleistete Vermögenseinkommen	772,6	718,9	31,7	22,0	195,0
12 + Empfangene Vermögenseinkommen	836,6	393,2	17,1	426,3	131,0
13 = Primäreinkommen (Nettonationaleinkommen)	2 960,9	191,5	315,8	2 453,7	– 316,5
14 – Geleistete Einkommen- und Vermögensteuern	446,5	93,8	–	352,8	11,4
15 + Empfangene Einkommen- und Vermögensteuern	457,5	–	457,5	–	0,4
16 – Geleistete Nettosozialbeiträge 2)	715,4	–	–	715,4	4,2
17 + Empfangene Nettosozialbeiträge 2)	716,5	125,6	590,0	0,9	3,1
18 – Geleistete monetäre Sozialleistungen	610,3	65,8	543,7	0,9	0,5
19 + Empfangene monetäre Sozialleistungen	602,9	–	–	602,9	7,9
20 – Geleistete sonstige laufende Transfers	370,4	196,4	89,4	84,6	61,5
21 + Empfangene sonstige laufende Transfers	319,8	180,8	23,0	116,0	112,1
22 = Verfügbares Einkommen (Ausgabenkonzept)	2 914,9	141,9	753,2	2 019,8	– 270,5
23 – Konsumausgaben	2 547,7	–	686,5	1 861,2	–
24 + Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche	–	– 51,0	–	51,0	–
25 = Sparen	367,2	90,9	66,7	209,6	– 270,5
26 – Geleistete Vermögenstransfers	61,0	12,0	38,9	10,1	3,1
27 + Empfangene Vermögenstransfers	50,5	23,6	10,6	16,3	13,6
28 – Bruttoinvestitionen	716,3	410,8	79,4	226,1	–
29 + Abschreibungen	619,6	356,2	77,0	186,3	–
30 – Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	– 3,5	– 2,8	– 1,7	1,0	3,5
31 = Finanzierungssaldo	263,5	50,8	37,7	175,0	– 263,5
Nachrichtlich:	–	–	–	–	–
34 Verfügbares Einkommen (Ausgabenkonzept)	2 914,9	141,9	753,2	2 019,8	– 270,5
35 – Geleistete soziale Sachtransfers	440,2	–	440,2	–	–
36 + Empfangene soziale Sachtransfers	440,2	–	–	440,2	–
37 = Verfügbares Einkommen (Verbrauchskonzept)	2 914,9	141,9	312,9	2 460,1	– 270,5
38 – Konsum 3)	2 547,7	–	246,2	2 301,5	–
39 + Zunahme betrieblicher Versorgungsansprüche	–	– 51,0	–	51,0	–
40 = Sparen	367,2	90,9	66,7	209,6	– 270,5

1) Für den Sektor übrige Welt Importe abzügl. Exporte aus der bzw. an die übrige Welt. – 2) Sozialbeiträge einschl. Sozialbeiträge aus Kapitalerträgen abzüglich Dienstleistungsentgelt privater Sozialschutzsysteme. – 3) Für den Sektor Staat Kollektivkonsum, für den Sektor private Haushalte und private Organisationen o. E. Individualkonsum (einschl. Konsumausgaben des Staates für den Individualverbrauch, d.h. einschl. sozialer Sachleistungen).

Quellen: Statistisches Bundesamt; 2018 und 2019: Prognose des ifo Instituts.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Vorausschätzung für die Jahre 2018 und 2019

	2017 (1)	2018 (2)	2019 (2)	2018		2019 (2)	
				1.Hj (2)	2.Hj (2)	1.Hj	2.Hj

Entstehung des Inlandsprodukts

Veränderung in % gegenüber Vorjahr

Zahl der Erwerbstätigen	1,5	1,3	0,9	1,4	1,2	0,9	0,8
Arbeitsstunden je Erwerbstätigen 3)	-0,2	-0,1	0,0	-0,4	0,1	0,0	0,0
Arbeitsvolumen	1,3	1,1	0,9	0,9	1,3	1,0	0,9
Produktivität (4)	0,9	0,7	0,9	1,0	0,3	0,6	1,2
Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt	2,2	1,8	1,8	2,0	1,6	1,5	2,1

2. Verwendung des Inlandsprodukts in jeweiligen Preisen

a) Mrd. EUR

Konsumausgaben	2370,7	2449,6	2547,7	1192,5	1257,1	1240,2	1307,5
Private Konsumausgaben 5)	1732,8	1790,4	1861,2	872,6	917,8	906,4	954,8
Konsumausgaben des Staates	637,9	659,2	686,5	319,9	339,3	333,8	352,7
Bruttoanlageinvestitionen	663,1	704,3	741,0	339,2	365,1	355,1	385,9
Ausrüstungen	214,6	223,4	231,0	106,8	116,6	109,5	121,5
Bauten	323,0	348,9	371,2	168,0	181,0	177,7	193,4
Sonstige Anlagen	125,4	131,9	138,8	64,4	67,5	67,8	71,0
Vorratsveränderungen 6)	-17,5	-19,6	-24,7	-1,3	-18,3	-3,8	-20,9
Inländische Verwendung	3016,2	3134,3	3264,0	1530,4	1603,9	1591,5	1672,5
Außenbeitrag	247,2	248,8	251,6	134,3	114,6	132,9	118,6
Nachrichtlich: in Relation zum BIP %	7,6	7,4	7,2	8,1	6,7	7,7	6,6
Exporte	1541,5	1598,5	1672,3	793,9	804,7	825,9	846,5
Importe	1294,3	1349,7	1420,8	659,6	690,1	693,0	727,8
Bruttoinlandsprodukt	3263,4	3383,1	3515,6	1664,7	1718,4	1724,5	1791,1

b) Veränderung in % gegenüber Vorjahr

Konsumausgaben	3,5	3,3	4,0	3,0	3,7	4,0	4,0
Private Konsumausgaben 5)	3,5	3,3	4,0	2,8	3,8	3,9	4,0
Konsumausgaben des Staates	3,6	3,3	4,1	3,4	3,3	4,4	3,9
Bruttoanlageinvestitionen	5,2	6,2	5,2	6,0	6,4	4,7	5,7
Ausrüstungen	4,3	4,1	3,4	4,9	3,4	2,5	4,2
Bauten	6,1	8,0	6,4	7,2	8,8	5,8	6,9
Sonstige Anlagen	4,8	5,2	5,2	5,0	5,4	5,3	5,1
Inländische Verwendung	4,2	3,9	4,1	3,7	4,1	4,0	4,3
Exporte	6,3	3,7	4,6	4,3	3,1	4,0	5,2
Importe	7,9	4,3	5,3	4,0	4,6	5,1	5,5
Bruttoinlandsprodukt	3,8	3,7	3,9	3,9	3,5	3,6	4,2

3. Verwendung des Inlandsprodukts, verkettete Volumenangaben (Referenzjahr 2010)

a) Mrd. EUR

Konsumausgaben	2155,1	2181,9	2222,1	1071,4	1110,5	1090,0	1132,1
Private Konsumausgaben 5)	1594,1	1615,4	1644,8	791,7	823,7	804,6	840,2
Konsumausgaben des Staates	560,8	566,2	577,1	279,5	286,7	285,2	291,9
Bruttoanlageinvestitionen	591,2	612,4	630,1	295,9	316,4	303,2	326,9
Ausrüstungen	207,6	214,9	221,1	102,4	112,5	104,4	116,7
Bauten	271,1	281,0	288,3	136,4	144,5	139,5	148,8
Sonstige Anlagen	113,2	117,2	121,5	57,3	59,9	59,4	62,0
Inländische Verwendung	2717,2	2763,5	2816,5	1363,6	1399,9	1387,0	1429,5
Exporte	1459,5	1503,2	1564,8	747,4	755,8	773,6	791,3
Importe	1258,5	1296,1	1357,8	634,7	661,4	662,2	695,6
Bruttoinlandsprodukt	2918,8	2971,4	3025,3	1476,0	1495,4	1498,5	1526,8

b) Veränderung in % gegenüber Vorjahr

Konsumausgaben	1,7	1,2	1,8	1,1	1,4	1,7	1,9
Private Konsumausgaben 5)	1,8	1,3	1,8	1,1	1,6	1,6	2,0
Konsumausgaben des Staates	1,5	1,0	1,9	1,0	1,0	2,0	1,8
Bruttoanlageinvestitionen	3,3	3,6	2,9	3,4	3,7	2,5	3,3
Ausrüstungen	4,0	3,5	2,9	4,4	2,8	2,0	3,7
Bauten	2,7	3,6	2,6	2,9	4,3	2,3	3,0
Sonstige Anlagen	3,5	3,5	3,7	3,1	3,9	3,7	3,6
Inländische Verwendung	2,2	1,7	1,9	1,6	1,8	1,7	2,1
Exporte	4,6	3,0	4,1	3,8	2,2	3,5	4,7
Importe	5,2	3,0	4,8	3,5	2,6	4,3	5,2
Bruttoinlandsprodukt	2,2	1,8	1,8	2,0	1,6	1,5	2,1

noch Bundesrepublik Deutschland: Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

	2017 (1)	2018 (2)	2019 (2)	2018		2019 (2)	
				1.Hj (2)	2.Hj (2)	1.Hj	2.Hj

4. Preisniveau der Verwendungsseite des Inlandsprodukts (2010=100)

Veränderung in % gegenüber Vorjahr

Konsumausgaben	1,8	2,1	2,1	1,9	2,2	2,2	2,0
Private Konsumausgaben 5)	1,7	2,0	2,1	1,7	2,2	2,2	2,0
Konsumausgaben des Staates	2,1	2,3	2,2	2,4	2,3	2,3	2,1
Bruttoanlageinvestitionen	1,9	2,5	2,2	2,5	2,6	2,2	2,3
Ausrüstungen	0,3	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,4
Bauten	3,2	4,2	3,7	4,2	4,3	3,5	3,8
Sonstige Anlagen	1,3	1,6	1,5	1,8	1,5	1,5	1,4
Inländische Verwendung	2,0	2,2	2,2	2,0	2,3	2,2	2,1
Exporte	1,6	0,7	0,5	0,6	0,9	0,5	0,5
Importe	2,6	1,3	0,5	0,4	2,0	0,7	0,3
Bruttoinlandsprodukt	1,5	1,8	2,1	1,9	1,8	2,0	2,1

5. Einkommensentstehung und -verteilung

a) Mrd. EUR

Primäreinkommen der privaten Haushalte	2269,2	2358,2	2453,7	1161,5	1196,7	1207,9	1245,8
Sozialbeiträge der Arbeitgeber	299,4	308,0	322,8	149,4	158,7	156,3	166,6
Bruttolöhne und -gehälter	1369,5	1432,6	1494,4	684,3	748,4	713,0	781,4
Übrige Primäreinkommen der privaten Haushalte	600,3	617,5	636,4	327,8	289,7	338,6	297,9
Primäreinkommen der übrigen Sektoren	482,2	492,2	507,2	228,7	263,5	230,9	276,3
Nettonationaleinkommen (Primäreinkommen)	2751,4	2850,4	2960,9	1390,2	1460,2	1438,8	1522,1
Abschreibungen	572,2	595,2	619,6	295,0	300,2	307,0	312,6
Bruttonationaleinkommen	3323,6	3445,6	3580,5	1685,2	1760,3	1745,8	1834,8
nachrichtlich:							
Volkseinkommen	2434,7	2526,3	2626,9	1228,2	1298,0	1271,8	1355,0
Arbeitnehmerentgelte	1668,9	1740,7	1817,2	833,6	907,0	869,3	947,9
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	765,8	785,6	809,6	394,6	391,0	402,5	407,1

b) Veränderung in % gegenüber Vorjahr

Primäreinkommen der privaten Haushalte	4,2	3,9	4,1	4,0	3,9	4,0	4,1
Sozialbeiträge der Arbeitgeber	3,7	2,9	4,8	3,1	2,7	4,6	5,0
Bruttolöhne und -gehälter	4,4	4,6	4,3	4,8	4,4	4,2	4,4
Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigten	2,7	3,0	3,2	3,1	2,9	3,1	3,4
Nettolöhne und -gehälter je Beschäftigten	2,5	2,9	3,5	3,1	2,8	3,4	3,6
Übrige Primäreinkommen der privaten Haushalte	4,1	2,9	3,1	2,6	3,2	3,3	2,8
Primäreinkommen der übrigen Sektoren	3,1	2,1	3,0	3,4	1,0	1,0	4,9
Nettonationaleinkommen (Primäreinkommen)	4,0	3,6	3,9	3,9	3,3	3,5	4,2
Abschreibungen	3,6	4,0	4,1	4,0	4,1	4,1	4,2
Bruttonationaleinkommen	4,0	3,7	3,9	3,9	3,5	3,6	4,2
nachrichtlich:							
Volkseinkommen	4,1	3,8	4,0	4,1	3,5	3,5	4,4
Arbeitnehmerentgelte	4,3	4,3	4,4	4,5	4,1	4,3	4,5
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	3,8	2,6	3,1	3,1	2,0	2,0	4,1

6. Einkommen und Einkommensverwendung der privaten Haushalte und priv. Org. o.E.

a) Mrd. EUR

Masseneinkommen	1350,6	1402,4	1464,3	675,3	727,1	703,9	760,4
Nettolöhne und -gehälter	906,0	947,2	991,2	447,9	499,3	468,4	522,8
Monetäre Sozialleistungen	564,8	580,5	602,9	289,8	290,8	300,2	302,7
abz. Abgaben auf soziale Leistungen, verbrauchsnahe Steuern	120,2	125,3	129,8	62,4	63,0	64,6	65,1
Übrige Primäreinkommen der privaten Haushalte	600,3	617,5	636,4	327,8	289,7	338,6	297,9
Sonstige Transfers (Saldo)	-77,6	-80,2	-80,9	-41,5	-38,7	-41,8	-39,2
Verfügbares Einkommen	1873,3	1939,6	2019,8	961,6	978,0	1000,7	1019,1
Zunahme betriebl. Versorgungsansprüche	49,5	50,3	51,0	24,8	25,4	25,2	25,8
Private Konsumausgaben 5)	1732,8	1790,4	1861,2	872,6	917,8	906,4	954,8
Sparen	190,0	199,5	209,6	113,8	85,6	119,5	90,1
Sparquote 7)	9,9	10,0	10,1	11,5	8,5	11,7	8,6

b) Veränderung in % gegenüber Vorjahr

Masseneinkommen	4,0	3,8	4,4	3,9	3,8	4,2	4,6
Nettolöhne und -gehälter	4,2	4,5	4,6	4,8	4,3	4,6	4,7
Monetäre Sozialleistungen	3,7	2,8	3,9	2,6	3,0	3,6	4,1
abz. Abgaben auf soziale Leistungen, verbrauchsnahe Steuern	4,7	4,3	3,5	4,4	4,1	3,6	3,4
Übrige Primäreinkommen der privaten Haushalte	4,1	2,9	3,1	2,6	3,2	3,3	2,8
Verfügbares Einkommen	3,8	3,5	4,1	3,2	3,9	4,1	4,2
Private Konsumausgaben 5)	3,5	3,3	4,0	2,8	3,8	3,9	4,0
Sparen	5,8	5,0	5,1	5,8	3,8	5,0	5,2

noch Bundesrepublik Deutschland: Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

	2017 (1)	2018 (2)	2019 (2)	2018		2019 (2)	
				1.Hj (2)	2.Hj (2)	1.Hj	2.Hj

7. Einnahmen und Ausgaben des Staates

a) Mrd. EUR

Einnahmen							
Steuern	765,9	789,9	821,0	398,5	391,4	413,1	407,9
Nettosozialbeiträge	548,0	566,5	590,0	274,9	291,7	285,7	304,3
Vermögenseinkünfte	16,4	17,3	17,1	10,0	7,3	10,3	6,9
Sonstige Übertragungen	22,3	22,6	23,0	10,2	12,5	10,3	12,6
Vermögensübertragungen	10,9	10,8	10,6	5,5	5,3	5,4	5,2
Verkäufe	109,7	112,5	116,1	53,5	58,9	55,5	60,6
Sonstige Subventionen	0,2	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1	0,2
Einnahmen insgesamt	1473,3	1519,9	1578,1	752,8	767,1	780,4	797,6
Ausgaben							
Vorleistungen	155,7	159,3	166,3	73,1	86,2	77,0	89,3
Arbeitnehmerentgelte	246,1	254,0	263,9	121,8	132,2	126,9	137,0
Sonstige Produktionsabgaben	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Vermögenseinkünfte (Zinsen)	33,8	32,5	31,7	16,5	16,0	16,2	15,6
Subventionen	27,8	28,6	29,5	14,0	14,6	14,4	15,1
Monetäre Sozialleistungen	506,0	521,4	543,7	260,1	261,3	270,4	273,3
Soziale Sachleistungen	278,0	287,8	299,2	143,1	144,6	148,7	150,5
Sonstige Transfers	75,3	82,0	89,4	42,6	39,4	46,8	42,6
Vermögenstransfers	43,5	43,0	38,9	20,9	22,2	16,2	22,7
Bruttoanlageinvestitionen	70,3	74,8	79,4	32,7	42,2	34,5	44,8
Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	-1,6	-1,6	-1,7	-0,7	-1,0	-0,7	-1,0
Ausgaben insgesamt	1435,1	1481,9	1540,4	724,1	757,8	750,4	790,0
Finanzierungssaldo	38,2	38,0	37,7	28,7	9,3	30,0	7,7

b) Veränderung in % gegenüber Vorjahr

Einnahmen							
Steuern	4,6	3,1	3,9	4,0	2,2	3,7	4,2
Nettosozialbeiträge	4,6	3,4	4,1	3,5	3,3	3,9	4,3
Vermögenseinkünfte	-9,4	5,8	-1,0	14,3	-4,1	2,1	-5,3
Sonstige Übertragungen	12,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Vermögensübertragungen	-29,5	-0,9	-2,3	2,4	-4,1	-2,5	-2,1
Verkäufe	4,5	2,5	3,3	3,0	2,1	3,7	2,9
Sonstige Subventionen	-	-	-	-	-	-	-
Einnahmen insgesamt	4,2	3,2	3,8	3,8	2,5	3,7	4,0
Ausgaben							
Vorleistungen	3,8	2,3	4,4	2,6	2,0	5,4	3,6
Arbeitnehmerentgelt	4,1	3,2	3,9	3,2	3,2	4,2	3,6
Sonstige Produktionsabgaben	-	-	-	-	-	-	-
Vermögenseinkünfte (Zinsen)	-4,6	-3,9	-2,3	-4,5	-3,3	-2,1	-2,5
Subventionen	0,0	2,6	3,2	2,6	2,6	3,0	3,3
Monetäre Sozialleistungen	4,1	3,0	4,3	2,7	3,4	4,0	4,6
Soziale Sachleistungen	3,5	3,5	4,0	3,7	3,4	3,8	4,1
Sonstige Transfers	-0,6	8,9	9,0	7,0	11,2	9,8	8,1
Vermögenstransfers	19,5	-1,0	-9,7	-4,2	2,2	-22,5	2,2
Bruttoanlageinvestitionen	5,2	6,4	6,1	8,2	5,1	5,8	6,3
Nettozugang an nichtprod. Vermögensgütern	-	-	-	-	-	-	-
Ausgaben insgesamt	3,8	3,3	3,9	3,0	3,5	3,6	4,2
nachrichtlich:							
Finanzierungssaldo in % des BIP	1,2	1,1	1,1	1,7	0,5	1,7	0,4

1) Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes; Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

2) Vorausschätzung des ifo Instituts; Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

3) Geleistete Arbeitsstunden.

4) Bruttoinlandsprodukt in Vorjahrespreisen je Erwerbstätigenstunde.

5) Konsumausgaben der privaten Haushalte und der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck.

6) Einschließlich Nettozugang an Wertsachen.

7) Ersparnis in % des verfügbaren Einkommens (einschließlich der Zunahme an betrieblichen Versorgungsansprüchen).

Carla Rhode und Tanja Stitteneder

ifo Migrationsmonitor:

Integration von Geflüchteten – Schlüsselfaktor Spracherwerb

Bei der Integration von Zuwanderern nimmt Spracherwerb einen hohen Stellenwert ein. Die Sprachförderung eröffnet den Zugang zum Arbeitsmarkt, Teilnahme an Bildung und schlussendlich die Interaktion mit dem Rest der Gesellschaft. Der Erwerb der Sprache des Ziellandes ist im Rahmen der Integration somit für die Zuwanderer, den Staat und die Gesellschaft unabdingbar. Durch die besondere Rolle des Spracherwerbs sind Integrationskurse von zentraler Bedeutung. Zusätzlich nimmt die Alphabetisierung an Wichtigkeit zu, da die erhöhte Fluchtmigration zu einem steigenden Anteil an Personen führt, die nicht vollständig mit dem lateinischen Alphabet vertraut sind.

Die erfolgreiche Integration von Geflüchteten hat sich in vielen europäischen Ländern zum gesellschaftspolitischen Schlüsselthema entwickelt und ist sowohl für Geflüchtete selbst als auch für die Aufnahmeländer von fundamentaler Bedeutung. In der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Integrationsförderung spielt Sprache eine besondere Rolle, da sie nicht nur der alltäglichen Kommunikation und dem sozialen Umgang dient, sondern auch den Bildungserfolg und Chancen auf dem Arbeitsmarkt fördert (vgl. Esser 2006). Zugang zum Arbeitsmarkt ist für Erwerbsfähige, der größten Gruppe der Asylbewerber, einer der wichtigsten Integrationsaspekte.

Als Mittel der Kommunikation bietet ihnen Sprache im Beruf, nicht nur die Möglichkeit, sich zu verständigen, sondern sich zudem aktiv in gesellschaftliche und berufliche Angelegenheiten einzubringen. Zusätzlich ermöglicht eine Erwerbstätigkeit finanzielle Unabhängigkeit. Es erscheint daher folgerichtig, dass Sprache auch im Integrationsprozess von Zuwanderern eine Schlüsselrolle einnimmt. So konnten u.a. Dustmann und Fabbri (2003) in Studien nachweisen, dass das Beherrschen der Landessprache die Beschäftigungswahrscheinlichkeit um 22% erhöht. Sprachliche Kenntnisse wirken sich, zumindest für Fachkräfte, zudem positiv auf Gehälter aus (vgl. Berman, Lang und Sriniver 2000).

Durch erfolgreiche Arbeitsmarktintegration entstehen außerdem verschiedene Vorteile für den Staat, wie zum Beispiel ein gesteigertes Arbeitskräftepotenzial, zusätzliche Steuermehreinnahmen und eine Verlangsamung des demographischen Wandels. Vernachlässigen Länder die Integration ihrer Zuwanderer, so riskieren sie einen Anstieg der Arbeitslosigkeit, zunehmende fiskalische Belastungen und versäum-

tes Arbeitskräftepotenzial. Daher ist es nicht nur für die Geflüchteten selbst, sondern auch für Staat und Gesellschaft unabdingbar, die wirtschaftliche Integration bestmöglich zu fördern.

Im folgenden Artikel wird der Spracherwerb als Schlüssel für erfolgreiche Integration erläutert und das deutsche Kursangebot dargestellt. Es folgt ein quantitativer Überblick über die Teilnahme an Integrationskursen. Abschließend wird die aktuelle Debatte bezüglich Teilnahmeberechtigung, Kursinhalte und Integrationsförderung im Allgemeinen dargestellt.

INTEGRATIONSKURSE: AUFBAU, INHALT UND TEILNAHME

In Reaktion auf das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Deutsche Zuwanderungsgesetz wurden erstmals staatlich geförderte Integrationskurse in Deutschland eingeführt. Das Zuwanderungsgesetz räumt die Integration von Zuwanderern in die deutsche Gesellschaft als wichtigen Bestandteil der deutschen Politik ein und schildert Integrationskurse als zentrale staatliche Maßnahme zur Integrationsförderung (vgl. Lochner 2018). Der integrationspolitische Grundsatz »Fördern und Fordern« beschreibt an dieser Stelle Vorteile, die sich sowohl für das Empfängerland als auch die Einwanderer ergeben: Durch Integrationskurse unterstützt der Staat die Eingliederung der Zuwanderer in die lokale Gesellschaft. Die Zuwanderer haben wiederum die Möglichkeit, durch ihre aktive Teilnahme am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Geschehen einen Beitrag im Empfängerland zu leisten (vgl. Lochner 2018).

Sofern Kursplätze verfügbar sind, werden die folgenden drei Personengruppen bereits während des laufenden Asylverfahrens zu Integrationskursen zugelassen: Zuwanderer mit einer Aufenthaltsgestattung und einer guten Bleibeperspektive, Personen mit einer Duldung nach § 60 a Abs. 2 Satz 3 AufenthG und Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG (BAMF 2018a). Die drei Kategorien werden im Folgenden genauer beschrieben.

Asylsuchende erhalten eine Aufenthaltsgestattung, sobald sie einen Asylantrag beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gestellt haben. Diese berechtigt sie, bis zum Abschluss des Asylverfahrens in Deutschland zu leben. Menschen mit einer Aufenthaltsgestattung und einer hohen Bleibeperspektive können an Integrationskursen teilnehmen. Die Bleibeperspektive wird anhand der sog. Schutzquote ermittelt. Diese errechnet sich aus der Anzahl der positiv entschiedenen Asylanträge im Verhältnis zur Gesamtzahl der gestellten Erst- und Folgeanträge für einen bestimmten Zeitraum und Personenkreis. Die Schutzquote wird in der Regel pro Herkunftsland ermittelt. Zuwanderer, deren Herkunftsländer mit einer Schutzquote von über 50% eingestuft wurden, haben eine gute Bleibeperspektive. 2017 traf dies auf die Herkunftsländer Eritrea, Irak, Iran, Syrien und Somalia zu, wobei die Schutzquote halbjährlich neu berechnet wird (vgl. BAMF 2018b). Die zweite Gruppe, die Zugang zu Integrationskursen erhält, sind Personen mit Duldung nach § 60 a Abs. 2 Satz 3 AufenthG. »Geduldete« sind Geflüchtete, die im Asylverfahren einen negativen Bescheid erhalten haben, aber deren Abschiebung temporär ausgesetzt wurde. Dies ist z.B. der Fall, wenn kein gültiges Reisedokument vorliegt, der Betroffene aufgrund von Krankheit nicht reisefähig ist oder im Sendeland extreme Gefahr zu erwarten ist. Studien der Bundesagentur für Arbeit zufolge,

lebten Ende Juni 2017 knapp 16 600 geduldete Asylbewerber bereits mehr als zehn Jahre in Deutschland (vgl. MDR Nachrichten 2017). Erlischt die Duldung, muss der Geflüchtete jeden Moment mit seiner Abschiebung rechnen. Geflüchtete mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 sind die dritte Personengruppe, die an staatlichen Integrationskursen teilnehmen kann. Bei der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 handelt es sich um eine befristete Aufenthaltserlaubnis, die bei Ausreisehindernissen von der zuständigen Ausländerbehörde erteilt wird. Die Teilnahme am Integrationskurs ist für diese drei Gruppen kostenfrei (vgl. BAMF 2018a).

Jeder Integrationskurs setzt sich aus einem Sprachkurs und einem Orientierungskurs zusammen. Vor Beginn des Integrationskurses wird jeweils ein Einstufungstest durchgeführt, um zu ermitteln, mit welchem Kurs und Kursabschnitt der jeweilige Kursteilnehmer beginnt. Der Einstufungstest ist für die vorherigen drei Personengruppen ebenso kostenfrei (vgl. BAMF 2018c). Generell wird unterschieden zwischen dem allgemeinen Integrationskurs, dem Zweitschriftlernerkurs und dem Alphabetisierungskurs. Zusätzlich gibt es speziell abgestimmte Kurse etwa für Frauen, Eltern oder Jugendliche. Tabelle 1 weist auf die Unterschiede zwischen den drei allgemeinen Förderstrukturen hin.

Der allgemeine Integrationskurs richtet sich an Personen, die bereits im lateinischen Schriftsystem alphabetisiert sind und somit schriftsprachliche Kenntnisse vorweisen. Der allgemeine Integrationskurs umfasst 600 Unterrichtseinheiten des Sprachkurses. Im Sprachkurs werden wichtige Themen aus dem alltäglichen Leben behandelt, zum Beispiel Arbeit und Beruf, Aus- und Weiterbildung, Betreuung und Erziehung von Kindern, Einkaufen, Freizeit und soziale Kontakte, Gesundheit und Hygiene, Medien und Wohnung

Tab. 1

Vergleich verschiedener Integrationskurse

SPRACHKURS	Allgemeiner Integrationskurs	Zweitschriftlernerkurs	Alphabetisierungskurs
Einstufungstest Zielgruppe	Bundeseinheitliches Einstufungsverfahren		
	<ul style="list-style-type: none"> • Funktional Alphabetisierte im lateinischen Schriftsystem • Schrift- und Lernerfahrung 	<ul style="list-style-type: none"> • Zweitschriftlernende, d.h. Alphabetisierte im nicht-lateinischen Schriftsystem • Schrift- und Lernerfahrung 	<ul style="list-style-type: none"> • Erstschriftlernende, d.h. keine bzw. wenig Erfahrung in jeglichem Schriftsystem • Keine bzw. wenig Schrift- oder Lernerfahrung
Kursaufbau	600 Einheiten 300 Basis 300 Aufbau	900 Einheiten 300 Basis 300 Aufbau A 300 Aufbau B Aufbau B: bei ordnungsgemäßer Teilnahme – Grundförderung 600 Einheiten.	1 200 Einheiten 300 Basis 300 Aufbau A 300 Aufbau B 300 Aufbau C Aufbau C: bei ordnungsgemäßer Teilnahme – Grundförderung 900 Einheiten.
Abschlusstest ORIENTIERUNGSKURS Kursaufbau Abschlusstest	Abschluss des Sprachkurses durch Sprachprüfung »Deutschtest für Zuwanderer« (DTZ)		
	100 Einheiten mit Fokus auf Politik und kulturelle Bildung Abschluss des Orientierungskurses durch Test »Leben in Deutschland«		

Quelle: Scheible (2018).

(vgl. BAMF 2018a). Außerdem lernen die Teilnehmer Briefe und E-Mails zu schreiben, Formulare auszufüllen, zu telefonieren oder sich auf eine Arbeitsstelle zu bewerben (vgl. BAMF 2018a). Zweitschriftlernernde haben in der Regel über einen längeren Zeitraum die Schule besucht, jedoch nicht im lateinischen Schriftsystem. Der Zweitschriftlernerkurs beginnt daher mit einer intensiven Einführung in das lateinische Schriftsystem, woran der Deutschunterricht anschließt. Der Kursumfang beläuft sich daher auf eine höhere Gesamtstundenzahl

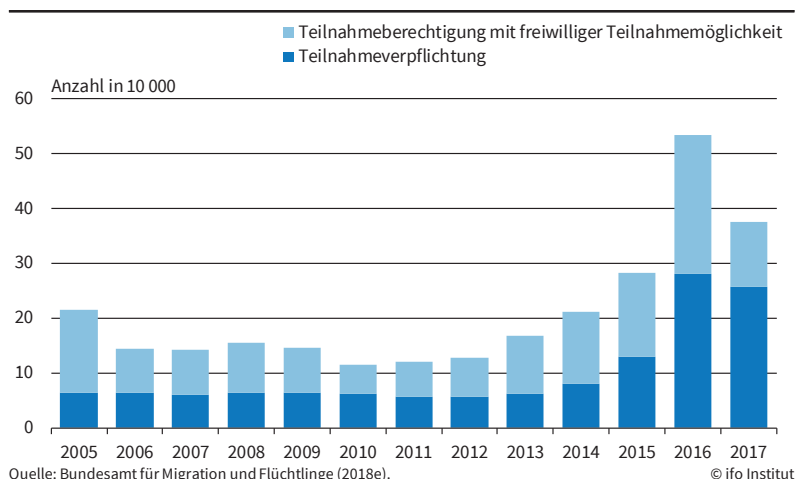
von bis zu 900 Einheiten. Alphabetisierungskurse richten sich an Geflüchtete mit keiner oder geringer schulischen Erfahrung oder vorhandene Kenntnisse, die wieder vergessen wurden. Sie sind somit die Zeitaufwändigsten Kurse mit einer maximalen Kursdauer von 1 200 Einheiten. Laut der IAB-BAMF-SOEP Befragung von Geflüchteten 2016 waren bei der Einreise 34% lateinisch alphabetisiert, 51% Zweitschriftenlernende und 15% Erstschriftenlernende. Der Sprachkurs wird mit der Prüfung »Deutsch-Test für Zuwanderer« (DTZ) abgeschlossen.

Im Anschluss an den Sprachkurs nehmen erfolgreiche Absolventen an dem Orientierungskurs teil. Dieser umfasst 100 Unterrichtseinheiten und adressiert Themen der deutschen Rechtsordnung, Geschichte, Kultur, bürgerlichen Pflichten und dem Zusammenleben in der Gesellschaft. Es werden außerdem hierzulande geltende Werte, wie Religionsfreiheit, Toleranz und Gleichberechtigung von Frauen und Männern behandelt. Falls jemand besonders schnell Neues aufnimmt und lernt, gibt es auch die Möglichkeit, anstelle des Allgemeinen Integrationskurses einen Intensivkurs zu besuchen, der nur 430 Unterrichtseinheiten umfasst.

EIN QUANTITATIVER ÜBERBLICK

Insgesamt wurden im Jahr 2016 534 648 Personen zur Teilnahme an einem Integrationskurs zugelassen: davon wurden 52,6% zur Teilnahme verpflichtet, und 47,4% der Antragsteller durften auf freiwilliger Basis teilnehmen. Diese Zahlen umfassen sowohl Zuwanderer aus EU-Staaten als auch Schutzsuchende aus Drittstaaten. Abbildung 1 stellt einen Überblick über die Entwicklung der ausgestellten Teilnahmeberechtigungen der letzten zwölf Jahre dar. 2017 ging die Gesamtzahl der erteilten Berechtigungen auf 376 468 zurück. Von den Ausländerbehörden wurden 154 067 Berechtigungen ausgestellt, 98 056 von Trägern der Grund-sicherung und 99 278 vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Letzteres gewährte die Teilnahme

Abb. 1
Ausgestellte Teilnahmeberechtigungen in den Jahren von 2005 bis 2017



vor allem Asylbewerbern mit guter Bleibeperspektive, Geduldeten mit einer Aufenthaltserlaubnis und Ausländern mit Zulassung. Laut der *Geschäftsstatistik zum Integrationskurs 2017* (vgl. BAMF 2018d) ist vor allem die Zahl der vom Bundesamt ausgestellten Berechtigungen gesunken, da durch die Verkürzung der Asylverfahren bei Neuzuwanderern ein Großteil bereits von Trägern der Grundsicherung zum Integrationskurs verpflichtet werden konnte. Die Anzahl neuer Kursteilnehmer ist im Jahr 2016 auf 339 578 und im Jahr 2017 auf 291 911 gestiegen. 2010 gab es vergleichsweise nur 88 629 neue Kursteilnehmer.

Unterscheidet man zwischen den verschiedenen Kursarten, absolvierten drei Viertel aller Kursteilnehmer zwischen 2005 und 2015 einen allgemeinen Integrationskurs. Dieser Anteil ist 2016 leicht auf 73,5% gesunken. 2017 nahmen nur noch 63,0% der neuen Teilnehmer am allgemeinen Integrationskurs teil (vgl. Abb. 2). Im gleichen Zuge nahm die Bedeutung von Alphabetisierungskursen zu. Machten zwischen 2005 und 2015 nur 10,3% der neuen Kursteilnehmer einen Alphabetisierungskurs, so stieg dieser Anteil bis 2017 auf über ein Viertel (26,3%) der Neuzugänge an. Zweitschriftlerner-kurse wurden seit Februar 2017 in der Integrationskurs-geschäftsstatistik erfasst und machten 2017 4,1% aller neuer Kursteilnehmer aus. Dennoch bleibt der allgemeine Integrationskurs die am stärksten besuchte Kursart.

In der IAB-BAMF-SOEP Befragung von Geflüchteten wurden diese nach ihrem Alphabetisierungsgrad und ihrer Sprachkursteilnahme gefragt (vgl. Scheible 2018). Anhand dieser Informationen lässt sich die Sprachkursteilnahme nach Alphabetisierungsgrad differenzieren. Es ergibt sich, dass die Teilnahmequote somit bei Erstschriftlernenden am geringsten ist mit 17% für Integrationskurse und 51% für Sprachkurse im Allgemeinen. Lateinisch Alphabetisierte nehmen mit 76% am häufigsten an einem Kurs teil, und die Teilnahme der Zweitschriftlernenden liegt mit 68% dazwischen. Knapp die Hälfte (49%)

Abb. 2
Neue Kursteilnehmer in den Jahren von 2005 bis 2017 nach Kursarten

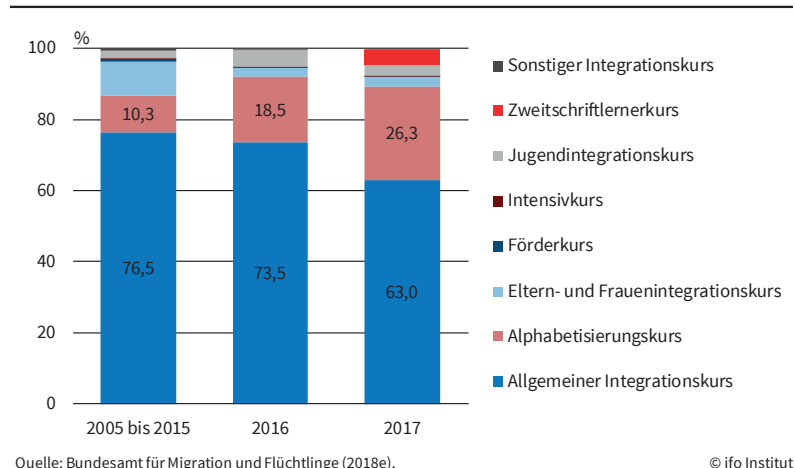


Abb. 3
Sprachkursteilnahme nach Alphabetisierungsgrad bei Einreise

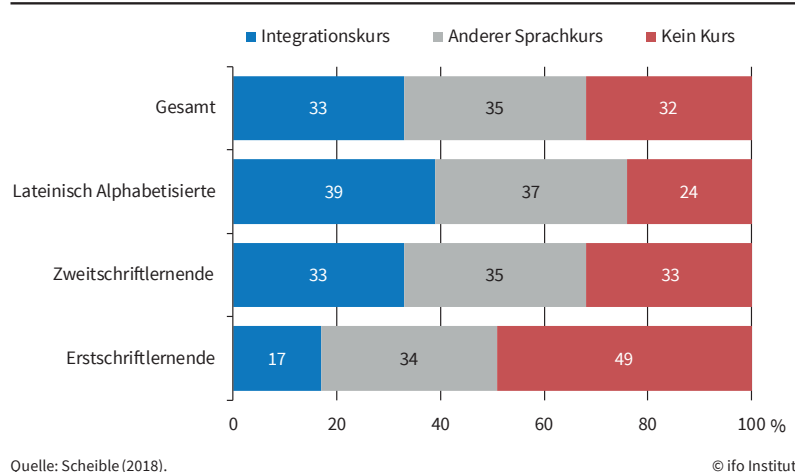
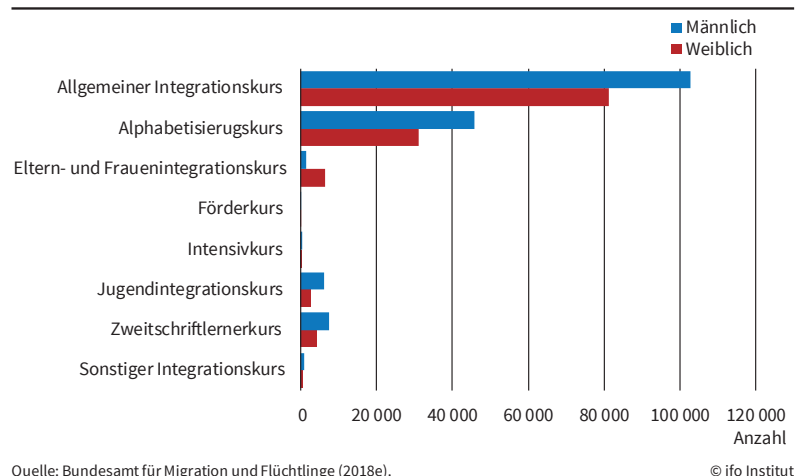


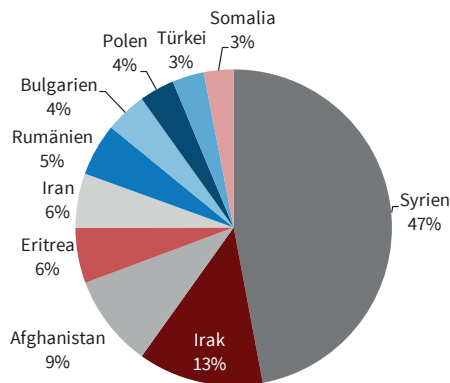
Abb. 4
Neue Kursteilnehmer im Jahr 2017 nach Kursarten und Geschlecht



aller Erstschriftlernenden hat somit zum Zeitpunkt der Befragung an keinem Sprachkurs teilgenommen, während nur 33% aller Zweitschriftlernenden und 24% aller lateinisch Alphabetisierten keinen Kurs beleg-

ten. Die genaue Unterteilung ist in Abbildung 3 dargestellt. Der Anteil der Männer in Integrationskursen lag 2017 bei 56,5%. Mit Ausnahme des Eltern- und Frauenintegrationskurses (18,2% Männer, 81,8% Frauen) und des Intensivkurses (49,1% Männer, 50,9% Frauen) werden die Kurse somit häufiger von Männern besucht. Die Geschlechterverteilung der einzelnen Kursarten ist in Abbildung 4 veranschaulicht. Für die niedrigeren Frauenanteile sind oftmals besondere Lebensumstände verantwortlich, wie zum Beispiel traditionelle Familienstrukturen, geschlechterspezifische Rollenverteilungen und alleinige Kinderbetreuung durch die Frau (vgl. Worbs und Baraulina 2017). Vor allem die regelmäßige Teilnahme an Integrations- und Sprachkursen stellt sich als problematisch dar, da die vorhandenen Betreuungsangebote für Kinder teilweise nicht ausreichen. In Graphik 5 sind die zehn häufigsten Staatsangehörigkeiten neuer Kursteilnehmer 2017 dargestellt. Zuwanderer aus Herkunftsländern mit einer Schutzquote über 50% sind besonders häufig unter den Kursteilnehmern vertreten. 2016 stammte knapp die Hälfte (46,9%) aller neuen Kursteilnehmer aus Syrien. 2017 ist dieser Anteil auf 34,6% gesunken, dennoch war die syrische Staatsangehörigkeit die am häufigsten unter den Kursteilnehmern vertretene. Afghanistan (9%), Eritrea (6%), Irak (13%) und Iran (6%) gehören zu den weiteren häufigsten Staatsangehörigkeiten. Geflüchtete aus Eritrea, dem Irak und Iran erhalten aufgrund ihrer guten Bleibeperspektive, die Ihnen 2016 zugesprochen wurde, frühen Zugang zu Integrationskursen. Afghanistan zählt als einziges Land unter den fünf häufigsten Staatsangehörigkeiten nicht zu der Gruppe bevorzugter Herkunftsländer.

Abb. 5
Neue Kursteilnehmer im Jahr 2017 nach den häufigsten Staatsangehörigkeiten



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2018e). © ifo Institut

Tab. 2
Neue Kursteilnehmer nach Bundesländern 2017

	Kursteilnehmer	
	Anzahl	Prozent
Nordrhein-Westfalen	72 943	25,0
Baden-Württemberg	38 133	13,1
Bayern	36 018	12,3
Hessen	28 775	9,9
Niedersachsen	25 197	8,6
Berlin	17 343	5,9
Rheinland-Pfalz	15 937	5,5
Schleswig-Holstein	9 622	3,3
Sachsen	9 060	3,1
Hamburg	8 961	3,1
Sachsen-Anhalt	6 597	2,3
Thüringen	5 747	2,0
Brandenburg	5 043	1,7
Saarland	4 559	1,6
Bremen	4 261	1,5
Mecklenburg-Vorpommern	3 041	1,0

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2018e).

Da die Bundesländer in unterschiedlichem Ausmaß von Asylbewerbern und Geflüchteten konfrontiert werden, variiert auch die Anzahl der Kursteilnehmer pro Bundesland. Mehr als 50% der neuen Kursteilnehmer kamen aus den drei Bundesländern Nordrhein-Westfalen (25,0%), Baden-Württemberg (13,1%) und Bayern (12,3%). Tabelle 2 veranschaulicht die Unterschiede farblich: Je dunkler die Farbe, desto mehr neue Teilnehmer, die im jeweiligen Bundesland verzeichnet wurden.

DIE ZUKUNFT DER INTEGRATIONSFÖRDERUNG

Der deutsche Staat fördert die Integration von Zuwanderern durch einen gesetzlich festgeschriebenen Anspruch auf Integrationskurse. Es wird ein umfangreiches Angebot an Sprachkursen zur Verfügung gestellt, womit die Integration von Migranten gefördert wird. Im Rahmen der hohen Zuwanderungszahlen von Geflüchteten, werden zudem einige Herkunftsländer mit besonders guten Bleibechancen bereits während des laufenden Asylverfahrens zur Teilnahme an

Integrations- und Sprachkursen zugelassen. Kontrovers argumentiert wird an dieser Stelle, dass das Asylverfahren grundsätzlich eine individuelle Prüfung von Fluchtgründen vorsieht, für die vorzeitige Zulassung zum Integrationskurs allerdings primär das Herkunftsland ausschlaggebend ist und keine individuelle Prüfung stattfindet (ProAsyl 2017).

Insgesamt spielt der Spracherwerb für die Integration im Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft eine bedeutende Rolle und sollte daher besonders gefördert werden. Denn durch eine erfolgreiche Integration profitieren alle Beteiligten von Zuwanderung, nämlich neben den Geflüchteten, auch Staat und Gesellschaft des Ziellandes.

LITERATUR

Berman, E., K. Lang und E. Sriniver (2000), *Language-skill Complementarity: Returns to Immigrant Language Acquisition*, Boston University, verfügbar unter: <http://econweb.ucsd.edu/~elib/lsc.pdf>

Bundesministerium für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2018a), »Integrationskurse«, verfügbar unter: <http://www.bamf.de/DE/Willkommen/DeutschLernen/Integrationskurse/integrationskurse-node.html>.

Bundesministerium für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2018b), »Bleibeperspektive«, verfügbar unter: <https://www.bamf.de/SharedDocs/FAQ/DE/IntegrationskurseAsylbewerber/001-bleibeperspektive.html>.

Bundesministerium für Migration und Flüchtlinge (2018c), »Merkblatt zum Integrationskurs«, verfügbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kursteilnehmer/Merkblaetter/630-121_merkblatt-oeffnung-Integrationskurse.html.

Bundesministerium für Migration und Flüchtlinge (2018d), »Geschäftsstatistik zum Integrationskurs 2017«, verfügbar unter: <https://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/InGe/inge.html>.

Bundesministerium für Migration und Flüchtlinge (2018e), *Bericht zur Integrationsgeschäftsstatistik für das Jahr 2017*, verfügbar unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Integration/2017/2017-integrationskursgeschaeftsstatistik-gesamt_bund.pdf?__blob=publicationFile.

Dustmann, Chr. und F. Fabbri (2003), "Language proficiency and labour market performance of immigrants in the UK", *The Economic Journal* 113, 695–717.

Esser, H. (2006), Migration, Sprache und Integration: Die AKI-Forschungsbilanz kurz gefasst, AKI-Forschungsbilanz 4, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.

Lochner, S. (2018), *Fördern Integrationskurse den gesellschaftlichen Zusammenhalt?*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

MDR Nachrichten (2017), »Sprachkurse für Geduldete gefordert«, verfügbar unter: <https://www.mdr.de/nachrichten/politik/inland/ba-for-dert-sprachkurse-fuer-geduldete-100.html>.

ProAsyl (2017), »Die Einstufung nach »Bleibeperspektive« ist bewusste Integrationsverhinderung«, verfügbar unter: <https://www.proasyl.de/news/die-einstufung-nach-bleibeperspektive-ist-bewusste-integrationsverhinderung/>.

Scheible, J. A. (2018), »Deutschkenntnisse und Förderbedarfe von Erst- und Zweitschriftlernenden in Integrationskursen«, *BAMF-Kurzanalyse*, verfügbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Kurzanalysen/kurzanalyse10_jab-bamf-soep-befragung-gefuechtete-alphabetisierung.pdf?__blob=publicationFile.

Worbs, S. und T. Baraulina (2017), »Geflüchtete Frauen in Deutschland: Sprache, Bildung und Arbeitsmarkt«, *BAMF-Kurzanalyse*, verfügbar unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Kurzanalysen/kurzanalyse7_gefuechtete-frauen.pdf?__blob=publicationFile.

Kommende Veranstaltung: ifo Branchen-Dialog



Mittwoch, 7. November 2018

IHK Akademie München | Orleansstraße 10-12

Der ifo Branchen-Dialog ist eine Plattform zur Diskussion aktueller Entwicklungen aus branchenspezifischer Perspektive. In den vier Branchenforen Industrie, Handel, Bauwirtschaft und Dienstleistungen diskutieren Experten aus Unternehmen, Verbänden, Politik und Forschung aktuelle Branchenentwicklungen, Trends und Herausforderungen.

Neben Branchenprognosen zu den einzelnen Wirtschaftssektoren stehen die Themen (digitale) Transformation von Herstellern zu Dienstleistern, die Rolle von Dienstleistungen im globalen Wettbewerb, die Herausforderungen der Handelslogistik in einem digitalen Umfeld sowie Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft im Blickpunkt des diesjährigen Branchen-Dialogs.

9:15 Uhr Begrüßung

Dr. Eberhard Sasse
Präsident der IHK
für München und Oberbayern

9:30 Uhr Grußwort

Franz Josef Pschierer
Bayerischer Staatsminister
für Wirtschaft, Energie und Technologie

**9:45 Uhr Die deutsche Wirtschaft:
Konjunkturelle Lage und wirtschafts-
politischer Handlungsbedarf**

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest
Präsident des ifo Instituts

10:30 Uhr Kaffeepause

11:00 Uhr Forum 1 Industrie

Forum 2 Handel

12:30 Uhr Mittagessen

**13:30 Uhr Arbeitsmarktwirkungen der
Automatisierung**

Prof. Dr. Jens Südekum
Düsseldorfer Institut
für Wettbewerbsökonomie (DICE)

14:30 Uhr Kaffeepause

15:00 Uhr Forum 3 Bauwirtschaft

Forum 4 Dienstleistungen

16:30 Uhr Ausklang

gefördert durch



München und
Oberbayern



Bayerisches Staatsministerium für
Wirtschaft, Energie und Technologie

FORUM 1 INDUSTRIE



Transformation zum Dienstleister und neue Anforderungsprofile in der Industrie

Das Verarbeitende Gewerbe trägt seit zwei Jahrzehnten relativ stabil knapp ein Viertel zur gesamtdeutschen Bruttowertschöpfung bei. Dennoch vollziehen Industrieunternehmen einen Wandel hin zu servicebasierten und interaktiven Geschäftsmodellen. Die digitale Transformation beschleunigt diesen Prozess und stellt neue Ansprüche an die Ingenieursausbildung: Welche Qualifikationen sind künftig gefragt?

Diskussionsleitung Harald Schultz
ifo Institut

Branchenentwicklung Dr. Klaus Wohlrabe
ifo Institut

Expertenbeiträge Prof. Dr. Oliver Falck
ifo Institut
Prof. Dr.-Ing. Gerhard Müller
Verein Deutscher Ingenieure (VDI)/
TU München
Dr. Hans J. Langer
EOS Group

FORUM 2 HANDEL



Handelslogistik – Herausforderungen auf der letzten Meile

Der Online-Handel wächst rasant und mit ihm die Menge an Warensendungen. Jährlich sind es mehr als 3 Milliarden Zustellungen an Kunden, die eine immer schnellere und termingenaue Lieferung fordern. Die Komplexität auf der letzten Meile wächst und stellt Händler, Logistiker und Kommunen vor weitreichende Herausforderungen. Doch wie organisiert der Online-Handel seine Vertriebsprozesse, um rentabel und kundenorientiert zu sein? Wie funktioniert eine zukunftsfähige Logistikabwicklung im E-Commerce? Welche urbanen Handelslogistik-Konzepte entlasten den Verkehr?

Diskussionsleitung Wolfgang Fischer
CityPartnerMünchen e.V.

Branchenentwicklung Sabine Rumscheidt
ifo Institut

Expertenbeiträge Dr. Caroline Vogel
ifo Institut
Rolf Meyer
Meyer & Meyer Gruppe, CityWOW
Frank Gallus
otto.de

FORUM 3 BAUWIRTSCHAFT



Kapazitätsengpässe nehmen zu – was ist zu tun?

Vor allem die starke Belegung des Wohnungsneubaus sowie die erhöhten Anstrengungen zur Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur haben die Kapazitätsauslastung des Baugewerbes in ungeahnte Höhen getrieben. Während schon seit einiger Zeit über Handwerkerangel geklagt wird, hat sich im vergangenen Jahr auch die Situation im Bauhauptgewerbe beträchtlich zugespitzt. Hinzu kommen die ausgeprägten Kapazitätsengpässe in der öffentlichen Verwaltung. Je schwieriger sich die Rekrutierung qualifizierter Arbeitskräfte gestaltet, desto wichtiger werden zukünftig Maßnahmen zur effizienteren Projektabwicklung.

Diskussionsleitung Dr. Josef Wallner
Bayerischer Bauindustrieverband e.V.

Branchenentwicklung Ludwig Dorffmeister
ifo Institut

Expertenbeiträge René Rimpler
Zentralverband des Deutschen
Handwerks e.V.
Prof. Dr. Peter Racky
Universität Kassel

FORUM 4 DIENSTLEISTUNGEN



Dienstleistungen im globalen Wettbewerb

Rasante Entwicklungen in Informations- und Kommunikationstechnologien sowie die zunehmende Verflechtung von Unternehmen entlang globaler, digitaler Prozessketten machen Dienstleistungen immer besser über Grenzen hinweg handelbar. Aber wie gut sind deutsche Dienstleister in globale Wertschöpfungsketten integriert? Ist Deutschland als Standort attraktiv für Dienstleister aus unterschiedlichen Ländern? Und wo bestehen Handlungsoptionen für Politik und Wirtschaft, um den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel zu fördern?

Diskussionsleitung Dr. Robert Obermeier
IHK für München und Oberbayern

Branchenentwicklung Przemyslaw Brandt
ifo Institut

Expertenbeiträge Anita Wöfl
ifo Institut
Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D.
ifo Institut
Dr. Indre Pohl
NTT DATA Deutschland

ZULETZT ERSCHIENEN



THEMA DES NÄCHSTEN SCHNELLDIENSTS:

SD 13/2018 erscheint am 12. Juli 2018

69. ifo Jahresversammlung
„Digitalisierung und Innovation sowie
ihre Bedeutung für Wachstum und
Wettbewerbsfähigkeit“

