

Aufschwung bleibt moderat – Wirtschaftspolitik wenig wachstumsorientiert

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose*

Weltwirtschaft

Anfang des Jahres 2016 wurde deutlich, dass sich die Weltwirtschaft in den Monaten zuvor merklich abgekühlt hatte. Die schlechten Nachrichten führten auf den Aktienmärkten im Januar und Februar weltweit zu erheblichen Bewertungsverlusten sowie zu einem deutlichen Anstieg der Risikowahrnehmung. Eine wichtige Ursache ist der rasche Strukturwandel in China. Seit einigen Jahren entwickelt sich die chinesische Wirtschaft weg von einem primär von industriellen Investitionen und Exporten getriebenen und hin zu einem mehr konsum- und dienstleistungsbasierten Wachstum. Dieser Schrumpfungsprozess birgt erhebliche Konjunkturrisiken und geht mit einer abnehmenden Bedeutung des Außenhandels für China sowie einer schwächeren Nachfrage nach Rohstoffen einher.

Dies und eine weiterhin kräftige Ausweitung des Ölangebots führten dazu, dass die Ölpreise im vergangenen Winter deutlich nachgaben. Der Rohstoffpreistrückgang reflektiert zum Teil eine weltweite Nachfrageschwäche. Zugleich stützt er die Konjunktur in den meisten fortgeschrittenen Volkswirtschaften, indem er die Realeinkommen erhöht und die Produktionskosten senkt. Der Gesamteffekt auf die globale Güternachfrage dürfte trotz der Einkommensverluste in den großen rohstoffexportierenden Schwellenländern positiv sein, da dort vor dem Einbruch der Preise ein erheblicher Teil der Einkommen nicht für Konsum- oder Investitionsgüter ausgegeben, sondern gespart wurde. Die Eintrübung der konjunkturellen Aussichten und der Ölpreisfall haben zu einer weiteren Verlangsamung der weltweiten Preisdynamik geführt. Dies hat zu zusätzlichen unkonventionellen Maßnahmen seitens der Geldpolitik im Euroraum und in Japan geführt, die die Konjunktur weiter stimulieren dürften. In Großbritannien und in den USA sind die Zentralbanken bei der angekündigten Trendwende ihrer Politik vorsichtiger geworden. Während die Bank von England ihren Leitzins im Prognosezeitraum wohl unverändert lassen wird, dürften in den USA in diesem Jahr zwei weitere Leitzinsanhebungen erfolgen, obwohl die Kerninflations-

rate in den USA im Winter spürbar gestiegen ist. Die chinesische Zentralbank hat Ende Februar den Mindestreservesatz für Geschäftsbanken deutlich gesenkt.

Da die öffentlichen Schuldenquoten in fast allen fortgeschrittenen Volkswirtschaften hoch sind und die Politik vielfach durch Budgetregeln beschränkt ist, dürfte die Unterstützung der Konjunktur durch die Finanzpolitik gering ausfallen. So ist die finanzpolitische Ausrichtung in den USA in etwa neutral und im Euroraum nur leicht expansiv. In Großbritannien und Japan bleibt die Finanzpolitik restriktiv ausgerichtet. Den weltweit größten finanzpolitischen Impuls setzt derzeit die chinesische Regierung. Viele rohstoffexportierende Schwellenländer sind hingegen aufgrund des Rohstoffpreisverfalls und der damit einhergehenden Einnahmeausfälle des Staates zu harten Konsolidierungsmaßnahmen gezwungen.

Inzwischen mehren sich die Anzeichen, dass sich die internationale Konjunktur im ersten Halbjahr 2016 nicht weiter abschwächt. Insbesondere in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften dürfte sich die Dynamik bereits etwas belebt haben. Allerdings werden die Produktionszuwächse insgesamt wohl mäßig bleiben. So verringert sich in den USA der Expansionsgrad der Geldpolitik langsam und der starke Dollar bremst die Auslandsnachfrage. Im Euroraum fällt der Impuls der starken Abwertung des Euro im vergangenen Jahr weg. Die chinesische Wirtschaft wird weiter mit dem Strukturwandel sowie mit der hohen Verschuldung vieler staatlicher Industrieunternehmen zu kämpfen haben. In Japan dürfte die Produktion wieder ausgeweitet werden, da der Rückgang zum Jahresende vor allem auf temporäre Faktoren zurückzuführen ist. Jedoch ist deutlich geworden, dass die mit hohen Erwartungen gestartete Wirtschaftspolitik („Abenomics“) keinen selbsttragenden Aufschwung anstoßen konnte.

Alles in allem expandiert die Weltproduktion nach vorliegender Prognose in diesem Jahr in etwa mit dem mäßigen Tempo des Vorjahrs. Für 2016 ergibt sich ein Zuwachs von 2,4 % und für 2017 von 2,8 %. Auch der Welthandel wird im Prognosezeitraum nur schwach ausgeweitet. Die Institute erwarten in diesem Jahr eine Zunahme um 2,9 % und im kommenden Jahr um 3,4 %.

Die Finanzmärkte beruhigten sich seit Mitte Februar zwar wieder, die der Unruhe zugrunde liegenden Risiken haben sich aber nicht aufgelöst. Zum einen besteht nach wie vor die Möglichkeit, dass der Strukturwandel in China stärker als bisher die Konjunktur des ganzen Landes

* Kurzfassung der Gemeinschaftsdiagnose vom Frühjahr 2016, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, veröffentlicht in: ifo Schnelldienst, 8/2016, S. 3ff.

in Mitleidenschaft zieht. Zum anderen könnte die in den USA bereits deutlich gestiegene Inflation schneller als in dieser Prognose erwartet anziehen und die Notenbank zu raschen Zinserhöhungen zwingen. Finanzmarkturbulenzen, insbesondere in den Schwellenländern, könnten die Folge sein. Schließlich bestehen für die europäische Wirtschaft erhebliche politische Risiken. Seit einigen Jahren haben Kräfte an Einfluss gewonnen, die für eine Rückabwicklung der in der Europäischen Union erreichten politischen und wirtschaftlichen Integration eintreten. So besteht die Möglichkeit, dass sich Großbritannien im Juni für einen Austritt aus der Europäischen Union entscheidet. Es ist allerdings schwer abzuschätzen, welche Folgen dies für die Handels- und Finanzflüsse innerhalb der EU hat.

Deutsche Wirtschaft

Die deutsche Wirtschaft befindet sich in einem moderaten Aufschwung. Vor dem Hintergrund des anhaltenden Beschäftigungsaufbaus, der spürbaren Lohnsteigerungen und der Kaufkraftgewinne infolge der gesunkenen Energiepreise wird der Aufschwung vom privaten Konsum getragen. Impulse kommen derzeit außerdem von den Ausgaben, die durch die Versorgung und die Unterbringung zahlreicher Flüchtlinge entstehen. Die Binnennachfrage wird darüber hinaus durch die niedrigen Zinsen angeregt. Kaum stimulierende Effekte gehen dagegen vonseiten der Weltkonjunktur aus.

Nachdem der gesamtwirtschaftliche Produktionsanstieg in der zweiten Jahreshälfte 2015 an Schwung verloren hatte, dürfte er sich zum Jahresbeginn deutlich beschleunigt haben. Darauf deuten insbesondere der Anstieg der Produktion im Produzierenden Gewerbe und die Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen im Januar und Februar hin. Im weiteren Jahresverlauf dürfte sich das Expansions-tempo dann allerdings wieder etwas verringern. Dies lässt unter anderem das ifo Geschäftsklima erwarten, das sich im ersten Quartal etwas eingetrübt hat, wenngleich es im historischen Vergleich nach wie vor günstig ist.

Die gute Entwicklung des Arbeitsmarkts dürfte sich im weiteren Verlauf des Prognosezeitraums fortsetzen. Die Zahl der Erwerbstätigen wird im Durchschnitt dieses Jahres um 500.000 Personen und im kommenden Jahr um knapp 390.000 Personen steigen. Wie in den vergangenen Jahren gleicht die Migration den demographisch bedingten Rückgang der Erwerbspersonen mehr als aus; zunehmend macht sich darüber hinaus im Prognosezeitraum bemerkbar, dass nach Deutschland geflüchtete Menschen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Daher wird die Arbeitslosigkeit trotz des Beschäftigungsaufbaus im Verlauf des Prognosezeitraums leicht steigen. Die Arbeitslosenquote bleibt mit 6,2 % im Durchschnitt dieses Jah-

res und 6,4 % im kommenden Jahr aber nahezu unverändert (vgl. Tab. 1).

Die privaten Haushalte verzeichnen aufgrund spürbarer Einkommenssteigerungen bei gleichzeitig schwacher Preisdynamik starke Kaufkraftzuwächse. So nehmen die Löhne merklich zu und die Transfereinkommen ziehen an; hier schlagen in erster Linie kräftige Rentenerhöhungen zu Buche. All dies lässt den privaten Verbrauch deutlich expandieren. Zugleich legt auch die öffentliche Konsumnachfrage zu. Hier macht sich die Flüchtlingsmigration bemerkbar, die zunächst zu steigenden Sachaufwendungen für die Versorgung der Flüchtlinge, im weiteren Verlauf dann aber zu steigenden monetären Sozialleistungen führt.

Die Investitionstätigkeit nimmt im Prognosezeitraum insgesamt gesehen verhalten zu. Die Entwicklung ist allerdings zweigeteilt: Die Wohnungsbauinvestitionen dürften aufgrund des Niedrigzinsumfelds, der guten Arbeitsmarkt- und Einkommensentwicklung, aber auch wegen der in Folge der Zuwanderung deutlich gestiegenen Nachfrage nach Wohnraum weiterhin ausgeweitet werden. Dagegen dürften sowohl der gewerbliche Bau als auch die Investitionen der Unternehmen in Ausrüstungen trotz der niedrigen Zinsen und der günstigen Gewinnsituation der Unternehmen zunächst nur wenig zunehmen, auch weil sich die Unternehmenserwartungen deutlich eingetrübt haben.

Die Skepsis der Unternehmen war wohl vor allem den Nachrichten über die weltwirtschaftliche Abkühlung geschuldet, die sich zu Jahresbeginn häuften. Inzwischen mehren sich allerdings die Anzeichen, dass sich die globale Konjunktur im ersten Halbjahr 2016 nicht mehr weiter abschwächt. Im weiteren Prognosezeitraum dürfte sich die Weltwirtschaft wieder beleben, wenn auch nur in mäßigem Tempo. Dementsprechend dürften auch die deutschen Exporte nach einer nur geringen Belebung im Frühjahr ab der zweiten Jahreshälfte wieder etwas stärker zulegen. Allerdings steigen die Importe so deutlich, dass der Außenhandel den Produktionsanstieg in diesem Jahr per saldo kräftig dämpfen wird. Im kommenden Jahr dürfte er jedoch einen leicht positiven Beitrag leisten.

Alles in allem dürfte das Bruttoinlandsprodukt in diesem Jahr um 1,6 % und im kommenden Jahr um 1,5 % und damit mit Raten zulegen, die leicht über dem Wachstum des Produktionspotenzials liegen. Die Produktionslücke dürfte sich in diesem Jahr daher weiter verringern und im kommenden Jahr nahezu geschlossen sein. Das 68-Prozent-Prognoseintervall reicht für dieses Jahr von 0,9 % bis 2,3 % und für das kommende Jahr von -0,5 % bis 3,5 % (vgl. Abb. 1).

Wegen der deutlich zurückgegangenen Energiepreise ist der Inflationsdruck gering. Im laufenden Jahr dürften die Verbraucherpreise um 0,5 % gegenüber dem Vorjahr steigen. Die Teuerung ohne Energiepreise (Kernrate) liegt

Tabelle 1: Eckdaten der Prognose für Deutschland

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Reales Bruttoinlandsprodukt (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	0,4	0,3	1,6	1,7	1,6	1,5
Erwerbstätige ^a (in 1.000 Personen)	42.060	42.328	42.703	43.032	43.535	43.921
Arbeitslose (in 1.000 Personen)	2.897	2.950	2.898	2.795	2.737	2.822
Arbeitslosenquote ^b (in %)	6,8	6,9	6,7	6,4	6,2	6,4
Verbraucherpreise ^c (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	2,0	1,5	0,9	0,3	0,5	1,5
Lohnstückkosten ^d (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	3,1	2,0	1,7	1,7	2,5	2,0
Finanzierungssaldo des Staates ^e						
in Mrd. €	-2,7	-3,8	8,4	21,2	11,0	9,8
in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts	-0,1	-0,1	0,3	0,7	0,4	0,3
Leistungsbilanzsaldo						
in Mrd. €	193,6	190,4	212,9	257,5	254,2	263,3
in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts	7,0	6,8	7,3	8,5	8,1	8,1

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

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit, Deutsche Bundesbank; 2016 und 2017: Prognose der Institute.

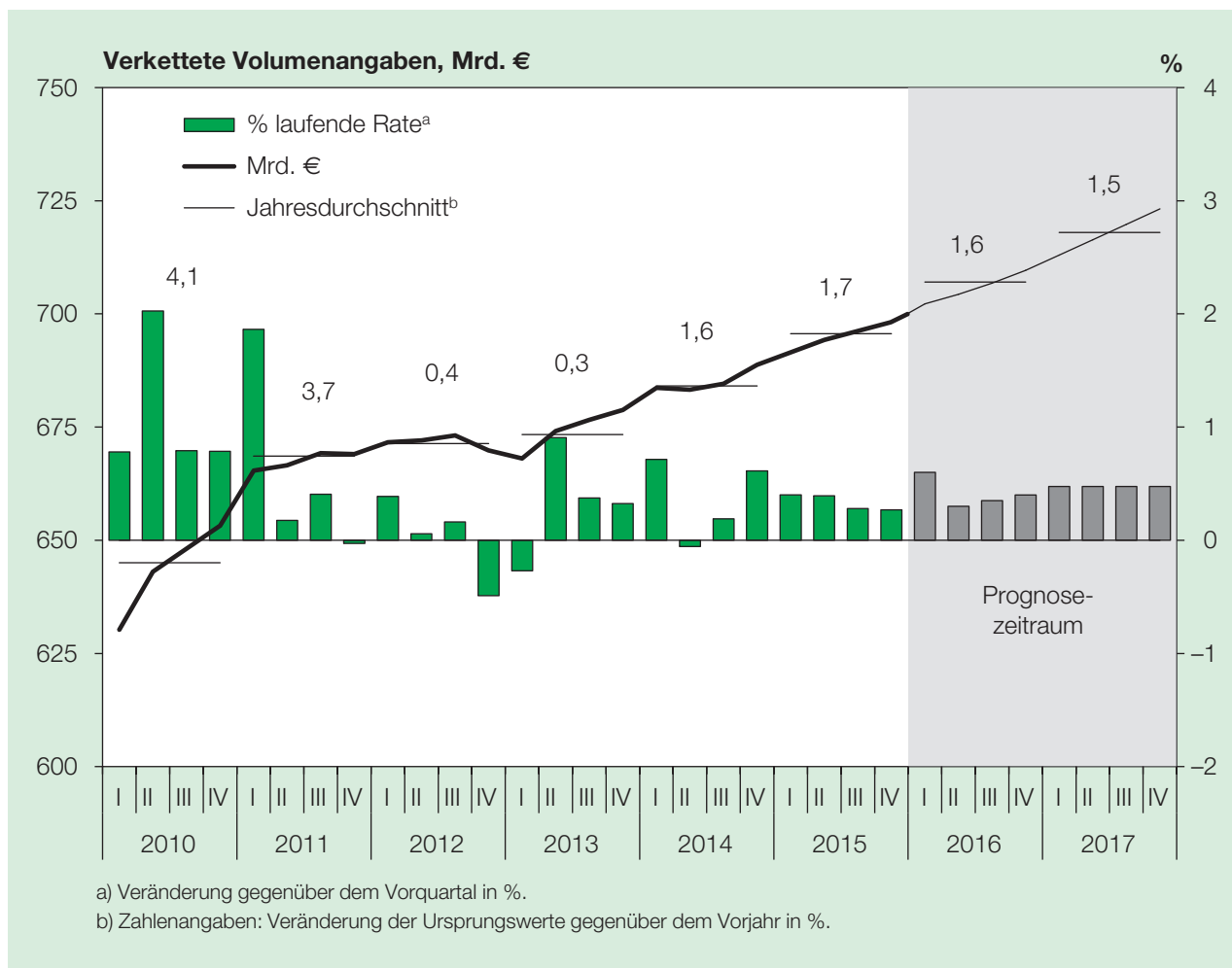
bei 1,2%. Angesichts der kräftigen inländischen Nachfrage und des beschleunigten Anstiegs der Lohnstückkosten dürfte sie im kommenden Jahr auf 1,5% zunehmen. Da annahmegemäß vom Ölpreis keine dämpfenden Effekte mehr ausgehen, wird die Inflationsrate ebenfalls 1,5% betragen.

Für die öffentlichen Haushalte zeichnet sich ein Rückgang des Budgetüberschusses ab. Die Ausgaben dürften im Zusammenhang mit der Flüchtlingsmigration steigen und die Finanzpolitik ist leicht expansiv ausgerichtet. Aufgrund der merklich steigenden Einnahmen aus der Einkommensteuer, den Steuern vom Umsatz und den Sozialbeiträgen sowie sinkenden Zinsausgaben wird wohl dennoch ein Budgetüberschuss von 11 Mrd. € in diesem und 10 Mrd. € im kommenden Jahr erzielt werden.

Auch in struktureller – also um konjunkturelle Einflüsse bereinigter – Betrachtung schließt der öffentliche Gesamthaushalt mit Überschüssen ab, die budgetäre Handlungsspielräume eröffnen. Allerdings profitiert der Staat dabei von temporär wirkenden Faktoren: dem deut-

lichen Rückgang der Zinsausgaben aufgrund des Niedrigzinsumfeldes und einer vorübergehend günstigeren demographischen Entwicklung („demographisches Zwischenhoch“). Vor diesem Hintergrund sollten diese Überschüsse nur für temporäre Mehrausgaben verwendet werden oder für Maßnahmen, die das Produktionspotenzial dauerhaft erhöhen. In vergangenen Gemeinschaftsdiagnosen hatten die Institute wiederholt dargelegt, wie eine solche wachstumsfreundliche Politik ausgestaltet sein könnte. Neben der Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeitnehmer können investive Ausgaben für Sach- und insbesondere Humankapital das Produktionspotenzial steigern. Letzteres ist insbesondere auch wichtig, um die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Allerdings setzte die Wirtschaftspolitik ihre Prioritäten bislang eher bei konsumtiven und verteilungspolitischen Ausgaben als bei wachstumsorientierten Maßnahmen. Eine Fortführung der wenig wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik der vergangenen Jahre wäre nicht nachhaltig.

Abbildung 1: Reales Bruttoinlandsprodukt (Saison- und kalenderbereinigter Verlauf)



Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen der Institute; ab 1. Quartal 2016: Schätzungen der Institute.