

Gustav Horn, Peter Hohlfeld, Achim Truger, Rudolf Zwiener

Höheres Tempo erforderlich

Zu den Wirkungen des Konjunkturpakets II

Höheres Tempo erforderlich

Zu den Wirkungen des Konjunkturpakets II

Gustav Horn, Peter Hohlfeld, Achim Truger, Rudolf Zwiener

Was vor gut einem Jahr seinen Anfang nahm und sich seit Monaten in den voraus laufenden Indikatoren immer stärker andeutete, ist nun zur Gewissheit geworden: Die Krise ist da. Mittlerweile hat die Wirtschaftspolitik nach teilweise unverantwortlich langem Zögern, primär seitens der Europäischen Zentralbank, die sich noch im Sommer vergangenen Jahres allein um Inflationstendenzen sorgte und den Leitzins sogar noch erhöhte, den Ernst der Lage erkannt. Die Bundesregierung hat, nach einem ersten eher symbolisch zu nennenden Konjunkturpaket und dem untauglichen Versuch, ohnehin beschlossene Maßnahmen als Konjunkturförderung umzudeuten, mit einem zweiten Konjunkturpaket nunmehr den Kampf gegen die Krise ernsthaft aufgenommen.

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, ob die beschlossenen Maßnahmen sowohl dem Umfang als auch der Art nach ausreichend sind, um diesen Kampf zu bestehen und die Krise zu überwinden. Ob die Maßnahmen ausreichend sind, hängt vom Ausmaß der Krise ab. Die jüngsten Zahlen des Statistischen Bundesamtes lassen einen merklich tieferen Einbruch erwarten als in der Prognose des IMK vom Dezember unterstellt wurde. Folglich muss die Prognose deutlich nach unten revidiert werden. Zugleich ist auch die zeitliche Struktur der Krise in Relation zu der Wirkung des Konjunkturprogramms zu beachten. Wünschenswert ist, dass ein Konjunkturprogramm schon an ihrem Beginn einsetzt, um das Entstehen von Überkapazitäten und Arbeitslosigkeit sowie das Aufkommen von Pessimismus und Unsicherheit von vornherein zu verhindern. Kommt das Programm also noch rechtzeitig oder setzt es zu spät ein? Schließlich ist zu beurteilen, ob die eingesetzten Gelder effizient verwendet werden. Das bedeutet, es ist zu prüfen, ob bei gleichem Mitteleinsatz ein höherer konjunktureller Effekt hätte erzielt werden können.

Diesen Fragen wird mit einer auf den neuesten Datenstand angepassten Prognose, einer Berechnung der fiskalischen Impulse unter Berücksichtigung des Konjunkturpakets II sowie den mit dem makroökonomischen Modell des IMK durchgeführten Simulationen über deren Wirkungen nachgegangen.

Die Analyse kommt zu dem Schluss, dass der Gesamtumfang des Programms zusammen mit anderen Maßnahmen wie etwa der rückwirkenden Erhöhung der Pendlerpauschale im Jahr 2009 zu niedrig ist. Das Programm kommt trotz des beträchtlichen Volumens zu spät, um die Krise noch rechtzeitig aufzufangen. Wegen der zeitlichen Verzögerungen ist daher ein dramatisches Schrumpfen der Wirtschaft in diesem Jahr nicht zu verhindern. Zudem ist der Mitteleinsatz vor allem wegen des hohen Anteils an Steuer- und Abgabensenkungen ineffizient. Man hätte durch eine Verstärkung der Investitionskomponente und eine Aufstockung des Kinderbonus mehr erreichen können.

Der tiefe Einbruch

Die deutsche Wirtschaft befindet sich in einer tiefen konjunkturellen Krise. Nach ersten Berechnungen des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2008 stieg das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahresdurchschnitt zwar noch um 1,3 %. Dies ist aber auf den statistischen Überhang aus dem Jahr 2007 sowie auf ein - aufgrund von Sondereffekten - noch gutes erstes Quartal 2008 zurückzuführen. Im Jahresverlauf ist das BIP indes um 1,4 % geschrumpft. Insbesondere im vierten Quartal dürfte es einen beträchtlichen Rückgang von saisonbereinigt 1,8 % gegeben haben. Maßgeblich für diese Entwicklung ist vor allem der Exporteinbruch infolge der stark rückläufigen Auftragseingänge aus dem Ausland, insbesondere bei den Investitionsgütern. Dies sowie eine sinkende Kapazitätsauslastung und deutlich verschlechterte Finanzierungsbedingungen für Investoren trugen zu einer dramatischen Abnahme der Ausrüstungsinvestitionen bei. Alles in allem ist das vierte Quartal deutlich schlechter ausgefallen als vom IMK prognostiziert.

Dies bedeutet eine zusätzliche Hypothek für das Jahr 2009, die sich in einem zusätzlichen statistischen Unterhang in Höhe von fast einem Prozentpunkt auswirkt. Damit beträgt der Unterhang insgesamt 1,8 %. Hinzu kommt eine nochmalige Eintrübung der Konjunkturperspektiven für das erste Quartal. Die Verschlechterung einiger Frühindikatoren, insbesondere der Rückgang der Auftragseingänge, hat sich nochmals beschleunigt. Vor

diesem Hintergrund erwartet das IMK, dass die gesamtwirtschaftliche Produktion in den ersten drei Monaten dieses Jahres deutlich stärker sinkt als bislang unterstellt. Dies bedeutet, dass nunmehr ohne Berücksichtigung des Konjunkturpakets II mit einem Rückgang des BIP von 3,0 % im Jahresdurchschnitt zu rechnen wäre. Dies entspricht fast dem negativen Risikoszenario von -3,5 % in der Konjunkturprognose des IMK vom Dezember 2008.

Fiskalische Impulse kommen zu spät

Seit November 2008 hat die Bundesregierung mit einer Reihe von finanzpolitischen Maßnahmen auf die dramatische Verschärfung der Wirtschaftslage und -aussichten reagiert. Zusammen mit bereits beschlossenen oder geplanten Maßnahmen addieren sie sich insgesamt zu für deutsche Verhältnisse ungewöhnlich starken antizyklischen fiskalischen Impulsen in den Jahren 2009 und 2010 auf (Tabelle 1).

Tabelle 1

Finanzielle Auswirkungen des Konjunkturpakets I, der Wiederherstellung der Pendlerpauschale und des Konjunkturpakets II auf die öffentlichen Haushalte insgesamt in Mrd. Euro¹ (2009 - 2010)			
Konjunkturpaket I	2009	2010	2009+ 2010
1. Erhöhung und Unterstützung von Investitionen	1,3	1,4	2,7
Erhöhung Verkehrsinvestitionen	1,0	1,0	2,0
Aufstockung Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung	0,2	0,1	0,3
Aufstockung KfW-Programm Energieeffizientes Bauen	0,0	0,2	0,3
Weitere KfW-Programme, z.B. Kommunalkredit	0,1	0,1	0,1
2. steuerliche Entlastungen für private Haushalte	0,4	1,0	1,4
Kfz-Steuerbefreiung 2009/10	0,4	0,1	0,5
Erhöhte steuerliche Förderung für Handwerksdienstleistungen		0,9	0,9
3. steuerliche Entlastungen für Unternehmen	2,2	4,7	6,9
Degressive AfA 25%	1,9	4,3	6,3
Sonderabschreibung KMU	0,2	0,4	0,6
4. Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit	0,3	0,5	0,8
Summe:	4,2	7,6	11,8
	2009	2010	2009+ 2010
Pendlerpauschale	5,5	1,5	7,0

Tabelle 1

Konjunkturpaket II	2009+		
	2009	2010	2010
Zukunftsinvestitionen der öffentlichen Hand	9,0	8,3	17,3
Innovationsförderung des Bundes (ZIM)	0,5	0,5	0,9
Abwrackprämie	1,5		1,5
Förderung der Mobilitätsforschung	0,3	0,3	0,5
Beschäftigungssicherung	2,5	3,5	5,9
a) SV-Beiträge Kurzarbeit	1,1	1,1	2,1
b) Aktivierung + Qualifizierung	1,3	1,3	2,6
c) 5000 zusätzliche Stellen Arbeitsagentur + Agen	0,1	0,1	0,2
d) Stabilisierung ALV bei 2,8 % 2. Hälfte 2010		1,0	1,0
Senkung der Einkommensteuer	2,9	6,1	9,0
Senkung der Beitragssätze zur GKV	3,0	6,0	9,0
Familien/kinderbezogene Leistungen	2,0	0,4	2,4
a) Kinderbonus	1,8		1,8
b) Regelsätze für Kinder	0,2	0,4	0,6
Summe	21,6	24,9	46,5
Konjunkturpakete I + II			
+ Pendlerpauschale			
Summe	31,3	34,0	65,3
in % des BIP	1,3	1,4	
Für die Maßnahmen:			
- Beschleunigung von Investitionen durch Vereinfachung des Vergabegerechts,			
- Kredit- und Bürgschaftsprogramm,			
- Ausweitung der bundesgedeckten Exportförderung,			
- Breitbandstrategie der Bundesregierung,			
- Neuregelung Kfz-Steuer,			
ist noch keine Quantifizierung verfügbar.			
¹ Ohne makroökonomische Rückwirkungen.			
Quellen: Bundesregierung; Schätzungen des IMK.			



Das Konjunkturpaket I

Am 5. November 2008 wurde im Bundeskabinett ein „Schutzschirm für Arbeitsplätze“ (mittlerweile Konjunkturpaket I genannt) verabschiedet und am 12. November leicht überarbeitet.

Dadurch sollen erstens die öffentlichen Investitionen und Investitionen in die energetische Gebäudesanierung gestärkt werden. Neben dem Vorziehen der öffentlichen Investitionen des Bundes im Verkehrsbereich in den Jahren 2009 und 2010 sowie der befristeten Erhöhung der Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung soll dies auch über die Aufstockung der Förderprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) laufen. Die direkte Erhöhung der öffentlichen Investitionen ist 2009 und 2010 mit einer Größenordnung von 1,2 bzw. 1,1 Mrd. Euro zu veranschlagen, während die Aufstockung der KfW-

Förderprogramme für den Bund bis 2010 mit maximal 0,54 Mrd. Euro zu Buche schlagen soll.

Zweitens werden die Bürger durch die Aussetzung der Kfz-Steuer für Neuwagen (maximal für zwei Jahre), die bis zum 30.6.2009 zugelassen werden, und die stärkere steuerliche Förderung von Handwerksdienstleistungen entlastet. Die Entlastung soll 2009 0,38 Mrd. Euro betragen, im Jahr 2010 dann 1,04 Mrd. Euro.

Den fiskalisch größten Anteil am „Schutzschirm“ haben drittens steuerliche Unterstützungsmaßnahmen für die Unternehmen, wobei vor allem die Wiedereinführung der degressiven AfA (25 %) und befristete Sonderabschreibungen für kleine und mittlere Unternehmen zu nennen sind. 2009 und 2010 werden die Unternehmen dadurch voraussichtlich um 2,2 bzw. 4,7 Mrd. Euro entlastet; in den Jahren danach nimmt die Entlastung stark ab.

Viertens schließlich soll die Bundesagentur für Arbeit die Anzahl ihrer Vermittler um 1.000 Personen aufstocken, die Dauer des Kurzarbeitergeldes von maximal 12 auf 18 Monate erhöht sowie die berufsbegleitende Weiterbildung verstärkt werden. Es ist davon auszugehen, dass der Haushalt der Bundesagentur für Arbeit dadurch von 2009 bis 2010 jährlich um weniger als 0,5 Mrd. Euro belastet wird.

Insgesamt ist der fiskalische Impuls durch das Konjunkturpaket I mit 4,2 bzw. 7,7 Mrd. Euro in den Jahren 2009 und 2010 nur gering.

Befristete Wiederherstellung der alten Pendlerpauschale

Angesichts der Schärfe des Abschwungs wurde schnell deutlich, dass der Schutzschirm für Arbeitsplätze zur Konjunkturstützung vollkommen unzureichend dimensioniert war (vgl. z.B. Horn/Truger 2008 und Truger/Vesper 2008). Daher legte die Bundesregierung schon einen Monat später nach. Sie entschloss sich als Reaktion auf das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur so genannten Pendlerpauschale aus konjunkturellen Gründen, die bis zum 31.12.2006 gültige Regelung befristet bis zum 31.12.2009 weiter gelten zu lassen. Dadurch werden Pendler für die Jahre 2007 bis 2009 in einem Umfang von insgesamt etwa 7,5 Mrd. Euro bei der Einkommensteuer entlastet. Die Bundesregierung rechnet damit,

Rückzahlungen für das Jahr 2007 in Höhe von bis zu 3 Mrd. Euro bereits im ersten Quartal 2009 realisieren zu können. Allerdings muss die Rückzahlung in vielen Fällen von den Steuerpflichtigen erst beantragt werden, was zu Verzögerungen oder sogar einer Nichtinanspruchnahme führen könnte. Ein Teil der sich für das Steuerjahr 2008 ergebenden Entlastung könnte bereits in diesem Jahr im Lohnsteuerabzugsverfahren berücksichtigt worden sein, da die Steuerpflichtigen die Möglichkeit hatten, bis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vorläufig entsprechende Freibeträge auf ihrer Lohnsteuerkarte eintragen zu lassen. Der Rest dürfte im Wege der Veranlagung spät im Laufe des Jahres 2009 oder sogar erst 2010 wirksam werden. Insgesamt kann man von einer Steuerentlastung von 5,5 Mrd. Euro (0,2 % des BIP) im Jahr 2009 und 1,5 Mrd. Euro (knapp 0,1% des BIP) 2010 ausgehen. Dies stellt gegenüber dem Konjunkturpaket I eine erhebliche Ausweitung des konjunkturellen Impulses dar. Allerdings kommt die Entlastung schwerpunktmäßig Haushalten mit höheren Einkommen zu Gute, weshalb die Auswirkungen auf den privaten Konsum eher gering zu veranschlagen sind.

Das Konjunkturpaket II

Trotz der skizzierten Maßnahmen blieb die fiskalpolitische Expansion weit hinter den konjunkturpolitischen Notwendigkeiten zurück und die Bundesregierung sah sich deswegen zunehmender Kritik von vielen Seiten ausgesetzt. Sie reagierte wiederum einen Monat später mit den Beschlüssen des Koalitionsausschusses vom 12.01.2009, die das Konjunkturpaket II beinhalteten. Insgesamt enthält das Paket zum gegenwärtigen Zeitpunkt zusätzliche Maßnahmen im Umfang von 46,5 Mrd. Euro, die sich allerdings auf die beiden Jahre 2009 und 2010 verteilen, wobei mit 25,7 gegenüber 20,8 Mrd. Euro der größere Anteil erst im Jahr 2010 einen Impuls auslösen wird.

Die Maßnahmen sind breit gestreut. Den größten Anteil hat die Aufstockung der öffentlichen Investitionen, die in beiden Jahren zusammen mit 17,3 Mrd. Euro veranschlagt ist. Mindestens die Hälfte davon soll möglichst schon 2009 umgesetzt werden – in der vorliegenden Untersuchung wird davon ausgegangen, dass 9 Mrd. 2009 und 8,3 Mrd. 2010 verausgabt werden. Um die schnelle Realisierung zu gewährleisten, wird das Vergaberecht befristet vereinfacht. Insgesamt 4 Mrd. Euro sollen in zusätzliche Bundesinvestitionen fließen; 13,3 Mrd. Euro (10 Mrd. vom Bund und 3,3 Mrd. Euro von den Ländern) sollen

möglichst den Kommunen für zusätzliche Investitionen zufließen, wobei gerade auch finanzschwache Kommunen berücksichtigt werden sollen.

Für Programme zur Innovationsförderung und Mobilitätsforschung sollen in beiden Jahren 1 Mrd. Euro bzw. 0,6 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt werden. Als sektorale Unterstützung für die Autoindustrie ist eine Abwrackprämie von 2.500 Euro für die Verschrottung eines Altautos bei gleichzeitigem Kauf eines Neu- oder Jahreswagens (insgesamt 1,5 Mrd. Euro) und eine Neuregelung der Kfz-Steuer vorgesehen.

Unter der Überschrift „Beschäftigungssicherung“ verbergen sich mehrere Maßnahmen im Volumen von zusammen 5,9 Mrd. Euro: Bei Kurzarbeit wird den Arbeitgebern in Zukunft die Hälfte der Sozialversicherungsbeiträge von der Bundesagentur für Arbeit erstattet (2,2 Mrd. Euro). Für Aktivierung und Qualifizierung werden in verschiedenen Programmen insgesamt 2,6 Mrd. Euro bereitgestellt. Zusätzlich sollen in den Arbeitsagenturen und Arbeitsgemeinschaften 5000 neue Verwaltungsstellen unter anderem zur Verbesserung der Vermittlung geschaffen werden (0,2 Mrd. Euro). Darüber hinaus will die Bundesregierung die Stabilisierung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung bis Ende 2010 bei 2,8 % garantieren. Letztere Maßnahme wird mit 1 Mrd. Euro veranschlagt – eine Summe, die sich bei einer deutlichen Verschlechterung der Beitragssituation noch stark erhöhen könnte.

Zur Entlastung der privaten Haushalte wird die Einkommensteuer in zwei Schritten 2009 und 2010 gesenkt. Dabei wird der Eingangssteuersatz von 15 % auf 14 % gesenkt und der Grundfreibetrag insgesamt um 340 Euro angehoben. Gleichzeitig werden die weiteren Einkommensgrenzen des Tarifs um 730 Euro angehoben, der Tarif also leicht nach rechts verschoben. Die Mindereinnahmen durch den ersten Schritt 2009 sind mit 2,9 Mrd. Euro veranschlagt, die der beiden Schritte zusammen im Jahr 2010 mit 6,1 Mrd. Euro. Obwohl die Entlastung im ersten Schritt ab dem 1.1.2009 gelten soll, ist die Auszahlung der Entlastung für die ersten 6 Monate des Jahres 2009 erst für Juli 2009 vorgesehen.

Zur Entlastung von Unternehmen und privaten Haushalten soll der Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung ab dem 1.7.2009 von 15,5 % auf 14,9 % gesenkt werden. Damit wird der durchschnittliche Beitragssatz des Jahres 2008 vor der Gesundheitsreform wieder erreicht. Die Entlastung für 2009 beträgt 3 Mrd. Euro, für 2010 ist mit 6 Mrd. Euro zu rechnen.

Schließlich werden die Sozialtransfers aufgestockt: Bezieher von Kindergeld erhalten im Jahr 2008 eine Einmalzahlung von 100 Euro je Kind (1,8 Mrd. Euro). Dauerhaft wird der Regelsatz für Kinder im Alter von 6 bis 13 Jahren im Rahmen von Grundsicherung und Arbeitslosengeld II auf 70 % erhöht, was zu Mehraufwendungen von knapp 0,2 bzw. 0,4 Mrd. Euro 2009 bzw. 2010 führen dürfte.

Noch nicht sinnvoll quantifizierbar sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Auswirkungen der massiven Ausweitung des Kredit- und Bürgschaftsprogramms, die Ausweitung der Exportförderung des Bundes, die Breitbandstrategie der Bundesregierung und die Neuregelung der Kfz-Steuer.

Durch alle Maßnahmen zur Stützung der Realwirtschaft zusammen werden gegenüber dem geltenden Recht 2008 und den bereits vorher geplanten Gesetzesänderungen erhebliche zusätzliche fiskalische Impulse von 30,5 Mrd. Euro (1,2 % des BIP) 2009 und 34,8 Mrd. Euro (1,4 % des BIP) 2010 gesetzt.

Schuldenbremse und Tilgungsfonds

Zumindest für den Bund soll im Rahmen der Föderalismusreform II eine Neuregelung zur Begrenzung der Nettokreditaufnahme im Grundgesetz verankert werden. Damit will die Bundesregierung Befürchtungen entgegen treten, die Konjunkturprogramme würden zu einer dauerhaft höheren Verschuldung des Bundes führen und will sich daher vorab einer definierten Konsolidierungsverpflichtung unterwerfen. Die so genannte Schuldenbremse soll in dieser Legislaturperiode beschlossen und spätestens 2015 – ggf. mit einem zu definierenden Übergangspfad – in Kraft treten. Zur Einhaltung sollen nach Bewältigung der globalen Finanz- und Konjunkturkrise ggf. zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen ergriffen werden. Die Länder werden aufgerufen, sich an der Umsetzung einer solchen Schuldenregel zu beteiligen.

Im Einzelnen sind folgende Regelungen vorgesehen:

In einer konjunkturellen Normallage sollen die öffentlichen Haushalte nahezu ausgeglichen sein. In Einklang mit dem für Deutschland im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes festgelegten Mittelfristzieles soll eine strukturelle Verschuldung – bereinigt

um finanzielle Transaktionen – gesamtstaatlich künftig nur noch in Höhe von maximal 0,5 % des BIP zulässig sein.

Durch eine Konjunkturkomponente sollen konjunkturbedingte Veränderungen bei Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte gewährleistet werden. Die Verschuldungsspielräume sollen in konjunkturell schlechten Zeiten erweitert, in guten Zeiten dagegen verengt werden.

Zur Gewährleistung der Einhaltung der Verschuldungsregeln im Haushaltsvollzug wird ein Kontrollkonto eingeführt. Auf diesem sollen Über- oder Unterschreitungen der zulässigen strukturellen Verschuldungsspielräume in den einzelnen Haushaltsjahren saldiert werden. Bei Überschreitung eines bestimmten Schwellenwertes soll eine Verpflichtung zum Ausgleich des Kontrollkontos einsetzen.

Um die staatliche Handlungsfähigkeit in Notsituationen, wie Naturkatastrophen oder sonstigen unerwarteten und außergewöhnlichen Sondersituationen (z.B. globale Finanzkrise) sicherzustellen, ist eine Ausnahmeregelung vorgesehen, damit der zusätzliche Finanzbedarf mit Krediten gedeckt werden kann. Allerdings soll die Ausnahmeregelung nur auf der Grundlage eines Parlamentsbeschlusses mit qualifizierter Mehrheit in Anspruch genommen werden können.

Um die zusätzliche Verschuldung des Bundes durch das Konjunkturpaket II nachvollziehbar wieder abbauen zu können, soll durch Bundesgesetz ein Sondervermögen „Tilgungsfonds“ errichtet werden. In diesem Fonds werden neben den Bundesmitteln für das Kommunale Investitionsprogramm (10 Mrd. Euro) auch die direkten Bundesinvestitionen (4 Mrd. Euro), die Verschrottungsprämie (1,5 Mrd. Euro), die erweiterte Innovationsförderung (0,9 Mrd. Euro), der Kinderbonus (1,8 Mrd. Euro) und die Mittel für Forschung und Entwicklung für Mobilität (0,5 Mrd. Euro) zusammengefasst. In das Gesetz sollen Tilgungsregelungen aufgenommen werden.

So wichtig es ist, dass die gestiegenen Defizite mittelfristig wieder abgebaut werden, so kontraproduktiv wäre es, wenn die Politik aus Gründen einer falsch verstandenen Strategie der Haushaltskonsolidierung zu früh wieder auf eine restriktive Finanzpolitik umschwenken würde, bevor sich die Wirtschaft von der schweren Rezession nachhaltig erholt hat. Diese

Gefahr besteht, weil das gesamte Konzept der Schuldenbremse zu mechanisch ist (Horn et al. 2008). Stattdessen muss die Politik bereit sein, die fiskalpolitischen Stützungsmaßnahmen so lange in vollem Umfang aufrecht zu erhalten, wie es die konjunkturelle Lage erfordert – es könnte sich möglicherweise über einen Zeitraum von mehreren Jahren handeln. Erst wenn die Krise überwunden ist, darf der Konsolidierungsprozess einsetzen. Dies vorab mittels konkreter Datensetzung gesetzlich festlegen zu wollen, ist daher äußerst riskant. Die diskretionären Impulse ebenso wie die Auswirkungen der automatischen Stabilisatoren dürfen nicht durch Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen an anderer Stelle konterkariert werden. Ein Abschwung ist nicht die Zeit für Sparmaßnahmen egal welcher Art: Eventuelle Konsolidierungsmaßnahmen würden aufgrund ihrer negativen Rückwirkungen auf das Wirtschaftswachstum die Defizite ohnehin nur in geringem Umfang reduzieren können.

Ob es gelingt, die geplanten zusätzlichen fiskalischen Impulse aus den Konjunkturpaketen auch tatsächlich zu realisieren, hängt davon ab, ob Bund und Länder bereit sind, die damit verbundenen höheren Defizite notfalls auch über einen längeren Zeitraum hinzunehmen. Insoweit handelt sich also lediglich um eine Frage des politischen Willens.

Schuldenmanagement: Auf lange Laufzeiten setzen

Um die Belastungen durch die Schuldenaufnahme möglichst gering zu halten, sollte der Staat angesichts der gegenwärtig historisch niedrigen Renditen börsennotierter Bundeswertpapiere einen relativ hohen Anteil des diesjährigen Emissionsvolumens auf längerfristige Anleihen konzentrieren. Mit 3,0 Prozent liegt die Rendite von Bundeswertpapieren mit einer Laufzeit von 10 Jahren aktuell so niedrig wie selten zuvor – seit 1972 wurde dieser Wert nur im September 2005 erreicht; im Durchschnitt der vergangenen 19 bzw. 10 Jahre betrug die Rendite 5,5 % bzw. 4,3 %. Aus Sicht des Bundes entsprechen die Zinsen den Kosten einer Neuverschuldung. Die Ausgabe längerfristiger Bundeswertpapiere wäre für den Bund derzeit also sehr günstig. Die ungewöhnlich geringen Kosten ergeben sich nicht nur aufgrund der relativ niedrigen Zentralbankzinsen, sondern auch aufgrund der Flucht in Qualität. Der Bund sollte die günstigen Umstände daher für eine stärkere Emission längerfristiger Anleihen nutzen. Kurzfristige Anleihen erlauben es ihm zwar, vorübergehend vom noch niedrigeren Renditeniveau dieser Anleihen zu profitieren, bergen aber mittelfristig die Gefahr einer deutlich teureren Finanzierung.

Konjunkturpaket schwächt kommunale Einnahmen gravierend

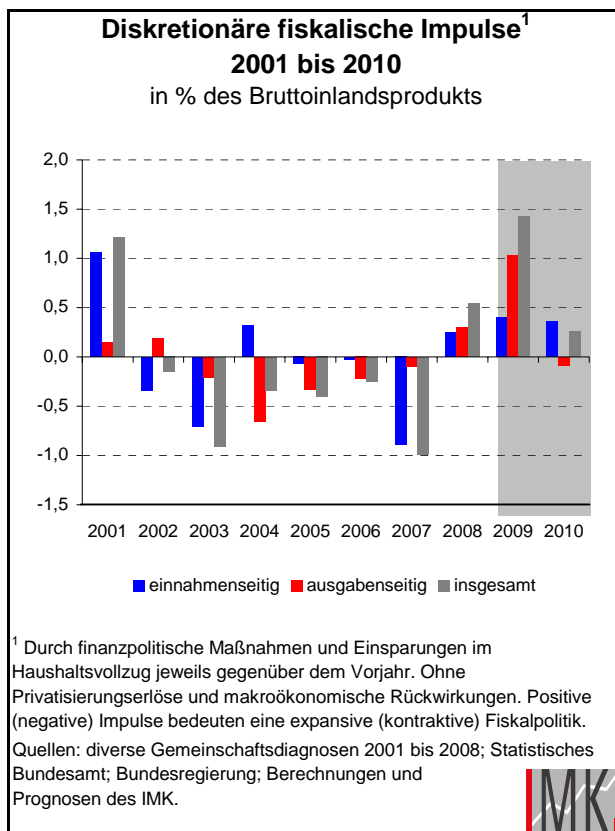
Mehr als nur politischer Wille ist erforderlich, um den Investitionsimpulsen auf kommunaler Ebene zum Durchbruch zu verhelfen. Die kommunalen Investitionen haben immer noch einen Anteil von knapp 60 % an den gesamten öffentlichen Investitionen und sind daher von großer makroökonomischer Bedeutung. Da die Kommunen sich nur sehr eingeschränkt verschulden dürfen und ihre Einnahmen sehr konjunktur reagibel sind, wurden in vergangenen Abschwüngen gerade die kommunalen Investitionen als disponible Ausgabenkomponente stark reduziert. Sie agierten so als automatischer Destabilisator. Es ist ein großer Fortschritt, dass die Bundesregierung das Problem in diesem Abschwung offensiv angeht und die kommunalen Investitionen in besonderer Weise unterstützt.

Problematisch ist allerdings, dass die Konjunkturpakete aufgrund der in ihnen enthaltenen Steuersenkungen gleichzeitig zu einer erheblichen Schwächung der kommunalen Einnahmen führen werden. Es ist damit zu rechnen, dass die Kommunen ihre Ausgaben, vor allem die Investitionen, bis zum Umfang der Einnahmeeinbußen reduzieren werden. Das dürfte die aufgrund der Investitionsprogramme eigentlich angestrebte Ausweitung spürbar konterkarieren. Durch die steuerlichen Entlastungen in den beiden Konjunkturpaketen und die befristete Wiederherstellung der Pendlerpauschale verlieren die Gemeinden über den Gemeindeanteil an den betroffenen Steuern (Gewerbesteuer, Einkommensteuer) direkt 1,9 Mrd. Euro im Jahr 2009 und 2,7 Mrd. Euro im Jahr 2010. Berücksichtigt man noch den kommunalen Steuerverbund und geht von einer durchschnittlichen Verbundquote von 19 % bei Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer für die Zuweisungen an die Kommunen aus, so erhöhen sich die Summen auf 2,7 bzw. 3,4 Mrd. Euro in den Jahren 2009 und 2010. Damit würden den Gemeinden gut 30 % bzw. 45 % der maximalen zusätzlichen Investitionsmittel von 8,5 bzw. 8 Mrd. Euro wieder entzogen. Berücksichtigt man zusätzlich noch die für 2010 bisher ohne Gegenfinanzierung geplante steuerliche Abzugsfähigkeit der Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung bei der Einkommensteuer, dann würden den Gemeinden 2010 sogar zwei Drittel der zusätzlichen Investitionsmittel wieder entzogen. Angesichts des zusätzlich zu erwartenden starken rezessionsbedingten Einbruchs bei den Gemeindeeinnahmen ist daher kaum zu erwarten, dass die Gemeinden ab dem Jahr 2010 ihre Investitionsausgaben gegenüber dem Status quo deutlich ausweiten werden.

Die stimulierenden Effekte der Finanzpolitik

Geht man trotz der Friktionen auf kommunaler Ebene davon aus, dass die geplanten fiskalischen Impulse tatsächlich in vollem Umfang realisiert werden, dann ergeben sich in diesem und im kommenden Jahr unter Berücksichtigung bereits unabhängig von den Konjunkturpaketen verabschiedeter oder geplanter Maßnahmen gegenüber dem Jahr 2008 diskretionäre fiskalische Gesamtimpulse von 35,6 Mrd. Euro (1,4 % des BIP) für 2009 bzw. 42,2 Mrd. Euro (1,7 % des BIP) für 2010. Jeweils gegenüber dem Vorjahr bliebe es definitionsgemäß bei 35,6 Mrd. Euro im Jahr 2009, während für 2010 ein zusätzlicher Impuls von 6,6 Mrd. Euro (0,3% des BIP) zu verzeichnen wäre (Abbildung 1).

Abbildung 1



Mit dem makroökonomischen Konjunkturmodell des IMK (IMK 2008) können sowohl die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen unterschiedlich gestalteter Konjunkturpakete als auch die von bestimmten weltwirtschaftlichen Risiken ermittelt werden. Im Folgenden werden die Effekte der im Konjunkturpaket II vorgesehenen Maßnahmen (vgl. Abbildung 2) in den Jahren 2009 und 2010 simuliert. Dabei müssen Annahmen getroffen werden über die zeitliche Verteilung der Mittel innerhalb der beiden Jahre, wobei für bestimmte Maßnahmen der

zeitliche Einsatz bereits festgelegt ist. So soll der Kinderbonus von 100 Euro/Kind im zweiten Quartal 2009 ausbezahlt werden, die Senkung der Beiträge zur Krankenversicherung soll im dritten Quartal 2009 einsetzen und die Senkung der Lohn- und Einkommensteuer soll in 2 Stufen im dritten Quartal 2009, dabei aber auch rückwirkend, und im ersten Quartal 2010 erfolgen. Für die „Zukunftsinvestitionen der öffentlichen Hand“ ist angestrebt, diese in einem vereinfachten Vergabeverfahren bereits zum größeren Teil in 2009 durchzuführen. Dabei muss allerdings davon ausgegangen werden, dass die ersten Mittel erst im zweiten Quartal 2009 fließen werden und der weitaus größte Teil der 9 Mrd. Euro des Jahres 2009 erst im zweiten Halbjahr verausgabt wird.

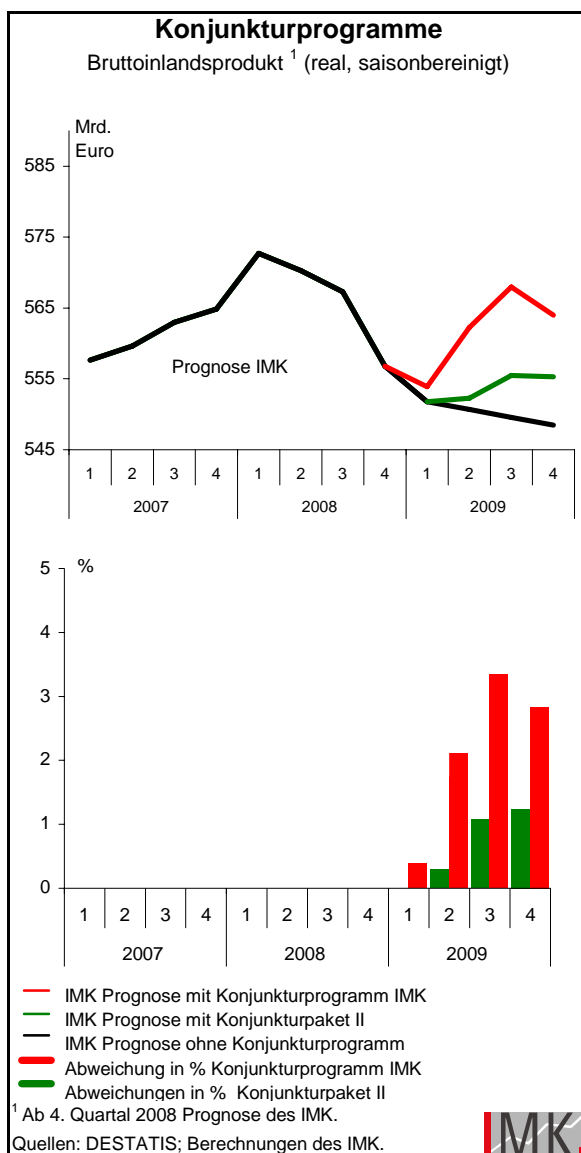
An dieser Stelle wird – optimistisch – damit gerechnet, dass es sich dabei im vollen Umfang um zusätzliche Ausgaben der Gebietskörperschaften handelt und keine – teilweise – Substitution mit anderweitig schon geplanten Investitionen stattfindet. Optimistisch ist auch die Grundannahme der Modellsimulationen, dass in der gegenwärtigen Situation einer Rezession die privaten Haushalte im normalen Umfang höhere Transferzahlungen und Steuererleichterungen für Konsumzwecke einsetzen, also keine erhöhte Ersparnisbildung stattfindet. Bei den weiteren Instrumenten des Konjunkturpaketes II handelt es sich um kleinteilige Maßnahmen, die zeitlich gleichmäßig verteilt werden dürften. Eine Besonderheit sind noch die Maßnahmen zur Förderung der Kurzarbeit. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass das dadurch zusätzlich induzierte Niveau an Kurzarbeit kontinuierlich auf gut 200 000 Personen (Jahresdurchschnitt 2010) steigen dürfte.

Mit den Maßnahmen im Gesamtvolumen von über 20 Mrd. Euro wird in diesem Jahr unter den geschilderten optimistischen Annahmen nur ein um gut 0,6 % höheres Bruttoinlandsprodukt erreicht. Die Maßnahmen setzen fast alle zu spät ein. Im nächsten Jahr ist der Impuls mit rund 25 Mrd. Euro zwar deutlich stärker und induziert ein höheres Bruttoinlandsprodukt im Umfang von 0,9 % gegenüber der Basisprognose. Dabei schlagen sich allerdings auch noch positive Folgeeffekte aus diesem Jahr nieder und der Anteil der Investitionen an den gesamten Impulsen beträgt 2010 nur noch ein Drittel. Insgesamt sind die Selbstfinanzierungseffekte des Konjunkturpakets II aufgrund der geringen Multiplikatoreffekte sehr niedrig. Es wird damit fast vollständig Defizit wirksam. Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH 2009) kommt bei seinen Modellsimulationen zum Konjunkturpaket II bei einem geringfügig geringeren Maßnahmenumfang zu den gleichen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen wie das IMK Modell. Das IWH weist zu recht daraufhin, dass „die größten Effekte auf Produktion

und Beschäftigung dabei von einer Ausweitung staatlicher Investitionen (ausgehen)“. Dagegen seien mit der Senkung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen wesentlich geringere Effekte wenngleich auch positive Beschäftigungseffekte verbunden. Dies wird auch vom IMK Modell bestätigt, das für die Jahre 2009 und 2010 – nicht zuletzt dank der Neuregelung der Förderung von Kurzarbeit – positive Beschäftigungseffekte von 150 000 bzw. 450 000 Personen für das Konjunkturpaket II ermittelt.

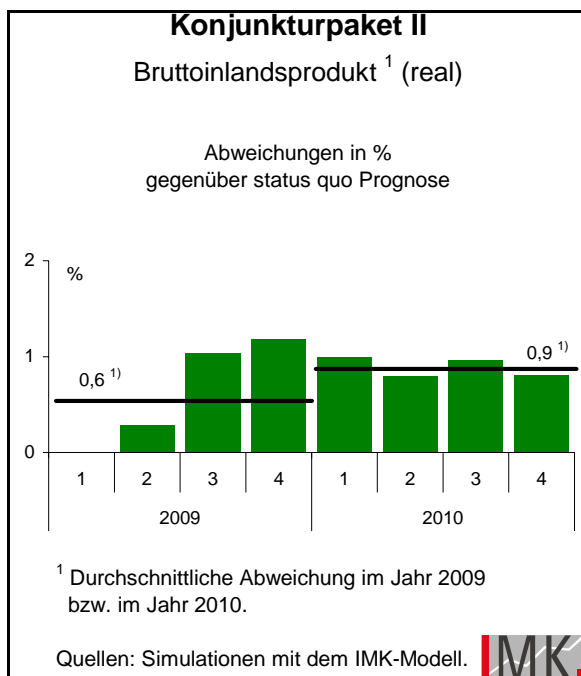
Das IMK hatte im Dezember ein Konjunkturpaket im Umfang von 50 Mrd. Euro gefordert – allerdings bereits auf 2009 konzentriert. Bei einem Investitionsvolumen von zusätzlich rund 30 Mrd. Euro und sofort wirkenden Konsumschecks in Höhe von 20 Mrd. Euro hätte ein dreimal so starker Effekt und ein deutlich höherer Multiplikator in diesem Jahr erreicht werden können als mit dem Konjunkturpaket II (Abbildung 2).

Abbildung 2



Berücksichtigt man diese Effekte im Rahmen der Prognose, wird der konjunkturell angelegte Rückgang um 3,0 % entsprechend abgeschwächt. Gegen zu rechnen ist nunmehr das von der Bundesregierung beschlossene Konjunkturpaket II. Die hieraus resultierenden Maßnahmen werden die Prognose in diesem Jahr um 0,6 Prozentpunkte günstiger ausfallen lassen. Infolgedessen verringert sich das BIP 2009 im Jahresdurchschnitt um 2,4 %. Das ist immer noch die tiefste Rezession in der Geschichte der Bundesrepublik. Die gewählte Konstruktion des Konjunkturpakets II, das späte Inkrafttreten und der hohe Anteil von Steuer- und Abgabensenkungen verhindern, dass die Wirtschaft in Deutschland bereits in diesem Jahr effektiv stabilisiert wird (Abbildung 3). Stattdessen lässt man sie in eine tiefe Rezession fallen.

Abbildung 3



Es ist somit zu befürchten, dass die Arbeitsmarktpuffer wie der Abbau von Arbeitszeitkonten oder Kurzarbeit nicht lange genug, nämlich bis zum vollen Wirksamwerden des Konjunkturprogramms, vorhalten, um das Entstehen von Arbeitslosigkeit zu verhindern. Greift die Krise aber erst in vollem Umfang auf den Arbeitsmarkt über, sind auch alle Hoffnungen auf einen die Konjunktur stabilisierenden Konsum vergebens. Denn dann sinken die Realeinkommen deutlich trotz der nachlassenden Inflationsrate.

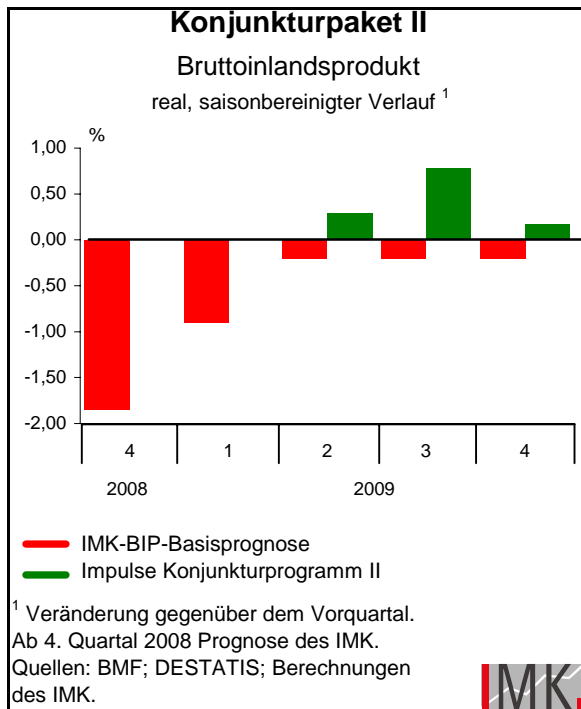
Gleichwohl könnte es mit Hilfe des Konjunkturpakets II gelingen, die abschüssige Konjunkturtendenz in eine mehr oder minder stagnierende Entwicklung zu überführen. Dies ist allerdings nur unter optimistischen Voraussetzungen möglich. Zum einen darf der

Konjunkturimpuls sich nicht im föderalen Gestrüpp verstricken. Die Kommunen müssen die zusätzlichen Mittel in vollem Umfang für ihre Investitionen nutzen. Zum zweiten muss die derzeit sichtbare globale Abwärtsspirale auch dank internationaler Konjunkturprogramme zum Stillstand kommen. Es ist höchst unsicher, ob die beiden Voraussetzungen im Verlauf dieses Jahres erfüllt sein werden. Damit kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Krise noch viel schärfer wird als hier prognostiziert.

Nachbesserungen erforderlich

Das größte Defizit des Konjunkturpakets II ist die absehbare Langsamkeit seiner Wirkung, denn die Krise herrscht jetzt und nicht erst zur Jahresmitte 2009 (Abbildung 4). Das Programm müsste also merklich beschleunigt werden. Dies ist im Hinblick auf die Investitionskomponente allerdings nur begrenzt möglich. Es sollte aber angestrebt werden, die Investitionen möglichst alle im Jahr 2009 wirksam werden zu lassen und nicht erst 2010. Ein kurzfristiger Impuls lässt sich jedoch erzeugen, in dem die Kindergeldzulage unter sonst gleichen Bedingungen (keine Anrechnung bei ALG II – und Grundsicherungsempfängern) massiv verstärkt wird. Sinnvoll wäre es, diese Zulage im ersten Halbjahr 2009 in 5 Monatsraten von je 100 Euro pro Kind über die Familienkassen auszahlen zu lassen. Dadurch entstünde eine Mehrbelastung in Höhe von gut 7 Mrd. Euro. Dies ist angesichts der Schwere des konjunkturellen Einbruchs vertretbar. Die Einhaltung des 3 % Grenzwertes aus dem Maastricht Vertrag, die mit dieser Mehrbelastung wahrscheinlich nicht möglich wäre, kann angesichts des drohenden Einbruchs am Arbeitsmarkt derzeit ohnehin nicht oberste Handlungsmaxime sein. Sie ist auch formal angesichts der Schwere des Einbruchs nicht notwendig und wirtschaftspolitisch nicht zu rechtfertigen. Die Haushaltslage lässt sich nur im Aufschwung stabilisieren. Daher sollte alles, was zu einer raschen Trendwende der Konjunktur beiträgt, auch aus dem Blickwinkel einer schnellen Rückführung der Verschuldung oberste Priorität haben.

Abbildung 4



Die Konjunktur im Jahr 2010 steht unter dem massiven Vorbehalt, dass der Bankensektor stabilisiert wird und es nicht zu einer globalen Abwärtsspirale kommt. Unter den gewählten optimistischen Annahmen ist zu erwarten, dass die Wirtschaft in Deutschland mit einem leichten Überhang von 0,3 % in das Jahr 2010 hineingeht. Hinzu kommen noch die Impulse aus dem Konjunkturprogramm in Höhe von 0,9 % gegenüber der Basisprognose und 0,3 % gegenüber Vorjahr. Dies spräche dafür, dass 2010 eventuell mit einem leichten Wachstum gerechnet werden kann. Wäre dies der Fall, könnte man auf weitere fiskalpolitische Impulse verzichten, zumal die expansiven Wirkungen der Geldpolitik erst 2010 voll zum Tragen kommen dürften. Ist dies jedoch nicht der Fall, ist sogar ein weiteres Konjunkturpaket unumgänglich.

Literaturverzeichnis

- Horn, G./ Niechoj, T./Proaño, C./Truger, A./Vesper, D./Zwiener, R. (2008):** Die Schuldenbremse - eine Wachstumsbremse? IMK Report 29.
- Horn, G./Truger, A. (2008):** Ein Wachstumspaket für Deutschland 2009, Ein Neun-Punkte-Programm zur Stützung der deutschen Realwirtschaft, IMK Policy Brief, Oktober.
- IMK (2008):** Am Rande des Abgrunds. Prognose der wirtschaftlichen Lage 2009, IMK Report 35.
- IWH-Pressemitteilung 3/2009:** Geplantes Konjunkturpaket hat nur moderate Wirkung, Halle, 14.1.2009.
- Truger, A./Vesper, D.(2008):** Öffentliche Haushalte 2008/2009, Spielräume für ein Konjunkturpaket nur unzureichend genutzt, IMK Report 33.

Publisher: Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Germany

Phone: +49-211-7778-331, IMK@boeckler.de, <http://www.imk-boeckler.de>

IMK Policy Brief is an irregular online publication series.

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the IMK or the Hans-Böckler-Foundation.

All rights reserved. Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

Hans **Böckler**
Stiftung 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.
