

Konjunkturprogramme gegen die Krise

Auf zum TÜV

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat weltweit zu massiven fiskalischen Interventionen geführt. Konjunkturprogramme sollen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stützen und dadurch einen Einbruch der Produktion abfedern. So soll Beschäftigung stabilisiert und Arbeitslosigkeit verhindert werden. Auch in Deutschland wurden Konjunkturpakete aufgelegt. Was können sie leisten? Welche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sind zu erwarten? Ein Prüfbericht.

Die Bundesregierung reagierte auf die weltweite Finanzkrise im November 2008 mit einem ersten Konjunkturpaket (siehe Kasten „Konjunkturpakete im Detail“ auf Seite 35). Nach der gemeinschaftlichen Konjunkturprognose der führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute umfasst es einen fiskalischen Impuls von insgesamt knapp zwölf Milliarden Euro für die Jahre 2009 und 2010. Im Januar 2009 folgte das Konjunkturpaket II. Dessen Stimulus taxieren die Institute auf rund 47 Milliarden Euro für die Jahre 2009 und 2010. Weitere quantitativ bedeutsame Impulse sind von der Wiedereinführung der Pendlerpauschale und von der veränderten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen zu erwarten. Beide Maßnahmen sind Konsequenzen aus Urteilen des Bundesverfassungsgerichts und wären auch ohne Wirtschaftskrise umgesetzt worden. Schließlich erhöhen sogenannte „automatische Stabilisatoren“ die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Unter automatischen Stabilisatoren versteht man konjunkturabhängige Steuern und Transfers, welche ohne weitere politische Entscheidungen die Auswirkungen von wirtschaftlichen Schocks auf die Binnennachfrage dämpfen. Die laufenden Defizite von Bund und Ländern steigen dadurch an, weil zum Beispiel die Einnahmen aus der Einkommenssteuer sinken oder die Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung steigen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) schätzt das gesamte Volumen der fiskalischen Expansion in Deutschland für die Jahre 2009 und 2010 auf etwa 7,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Obwohl der Sachverständigenrat in seinem im November 2008 veröffentlichten Gutachten noch eine vergleichsweise günstige Wirtschaftsentwicklung für 2009 prognostizierte, empfahl er unter der Bezeichnung „konjunkturgerechte



Wachstumspolitik“ eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen allgemein sowie speziell höhere Ausgaben für Bildung und frühkindliche Förderung. Die dazu notwendigen Mittel sollten, so der Sachverständigenrat, durch zusätzliche öffentliche Kreditaufnahme bereitgestellt werden. Ein solches kreditfinanziertes Konjunkturprogramm erhielt im Herbst weitere Unterstützung von einer Reihe renommierter Volkswirte und vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen.

Fiskalpolitik und ihre Leistungsfähigkeit

Kann Fiskalpolitik die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stimulieren? Die makroökonomische Forschung sieht die Möglichkeiten einer solchen Stabilisierung heute kritischer als noch in den siebziger Jahren. Allerdings geht auch die aktuelle empirische Forschung davon aus, dass zusätzliche Staatsausgaben oder Abgabensenkungen kurzfristig eine

zusätzliche Nachfrage auslösen. Die expansive Fiskalpolitik steht aber in der Regel vor massiven Umsetzungsproblemen. Insbesondere die schnelle Implementation von Ausgabenprogrammen gestaltet sich in der Praxis schwierig.

Wenn sich die meisten Ökonomen in der Vergangenheit gegen Konjunkturprogramme aussprachen, lag das auch daran, dass sie kein gravierendes Nachfrageproblem sahen. Angesichts des stärksten Nachfrageeinbruchs in der Nachkriegszeit ist sich die Disziplin heute hingegen weitgehend einig, dass in dieser Situation Konjunkturprogramme richtig sind. Um die Nachfrage zu stimulieren, kann außer der Fiskalpolitik auch die Geldpolitik eingesetzt werden. Eine weitere Lockerung der Geldpolitik scheidet aber derzeit aus, da kaum mehr Spielräume bestehen, die Zinsen noch weiter zu senken. Zudem ist es wahrscheinlich, dass Verbraucher und Unternehmen so unsicher über die weitere wirtschaftliche Entwicklung sind, dass die Wirkung geldpo-





litischer Maßnahmen gering ist, fiskalpolitische Maßnahmen dagegen die Nachfrage direkt anregen können.

Um Konjunkturprogramme richtig zu beurteilen, muss man unterscheiden, ob der Impuls von kreditfinanzierten Steuersenkungen ausgeht oder von kreditfinanzierten Staatsausgaben. Steuersenkungen wird häufig eine geringere Wirkung beigemessen, da die Haushalte einen Teil des zusätzlichen Geldes sparen und so den fiskalischen Impuls dämpfen. Zusätzliche Ausgaben des Staates werden demgegenüber vollständig nachfragewirksam. Auf der anderen Seite sind Steuersenkungen die schnellere Form der expansiven Fiskalpolitik, da öffentliche Ausgaben in der Regel einen relativ langen Vorlauf brauchen. Ein weiterer Vorteil von Steuersenkungen ist, dass sie zu einer breiter gestreuten Zusatznachfrage führen, während sich zusätzliche öffentliche Aufgaben fast immer auf wenige Branchen konzentrieren, vor allem auf die Bauwirtschaft. Dadurch steigt die Gefahr von Überauslastungen und Preissteigerungen, was die wirtschaftliche Entwicklung kurz- und mittelfristig schwächt.

Konjunkturprogramme können unter Umständen private Nachfrage verdrängen, aber auch zu zusätzlicher privater Nachfrage anregen und damit den fiskalischen Stimulus multiplizieren. Die wirtschaftswissenschaftliche Diskussion zur Wirkung von Konjunkturprogrammen dreht sich daher um sogenannte Fiskalmultiplikatoren. Liegt der Multiplikator über der Zahl eins, löst der fiskalische Impuls zusätzliche private Ausgaben aus. Entsprechend signalisieren Multiplikatoren unter eins, dass private Ausgaben zurückgedrängt werden. In der empirischen Literatur zu Fiskalmultiplikatoren findet sich eine große Bandbreite von Werten. Die meisten Ökonomen sind allerdings der Auffassung, dass die Multiplikatoren eher klein sind: Die Staatsausgabenmultiplikatoren liegen bestenfalls um 1,2. Die Wirkungen verminderter Steuereinnahmen liegen deutlich unter eins.

Fiskalpolitik auf dem Prüfstand

Konjunkturprogramme können nur wirken, wenn man zunächst die Ursache für den Nachfrageeinbruch beseitigt,

also den Finanzsektor wieder in Ordnung bringt. Das ist eine Lektion, die man aus den Finanzkrisen in Japan und Südkorea lernen kann. Südkorea hatte nach der Finanzkrise 1998 schnell reagiert. Fünf von 33 Banken wurden geschlossen. Die anderen Banken wurden durch Bürgschaften oder den Kauf fauler Kredite gestützt. So ließ sich der Finanzsektor stabilisieren. Fiskalpolitische Maßnahmen zur Erhöhung der Nachfrage waren demgegenüber relativ klein dimensioniert, entfalteten aber eine große Wirkung. Hingegen hatte sich die japanische Regierung damals langsamer und weniger energisch an die Stabilisierung des Finanzsektors gemacht, auch wenn sie ein erheblich größeres Konjunkturpaket auflegte. Das konnte die japanische Wirtschaft nicht aus der Krise führen.

In der Vergangenheit konnten weitere Erfahrungen mit Fiskalpolitik in Finanzkrisen gesammelt werden. Der Internationale Währungsfonds hat diese in einer neueren Untersuchung zusammengefasst, anhand derer die deutschen Konjunkturpakete bewertet werden können. Nach dieser Studie sollten Konjunkturprogramme in Finanzkrisen folgende Eigenschaften haben: zügig, groß und andauernd, diversifiziert, koordiniert, nachhaltig.

- Zügig, weil der Nachfrageeinbruch sehr schnell kommt und daher auch eine schnelle Stimulierung erforderlich ist. Insofern ist das Timing des deutschen Konjunkturprogramms problematisch. Denn der Konjunktureinbruch war um die Jahreswende besonders stark; viele der Maßnahmen wirken aber erst im Laufe dieses und des nächsten Jahres.
- Groß und hinreichend lang andauernd, weil auch der Nachfrageeinbruch in der aktuellen Krise stark ist und länger andauert. Bezogen auf den für 2009 erwarteten Einbruch des Bruttoinlandsprodukts erscheinen die beiden Konjunkturpakete klein. Angesichts der Umsetzungsprobleme, die mit zusätzlichen öffentlichen Ausgaben verbunden sind, dürften die Pakete trotzdem sinnvoll dimensioniert sein. Aufgrund der relativ hohen Schuldenstandsquote Deutschlands wäre ein größerer Umfang möglicherweise sogar kontraproduktiv gewesen.

- Diversifiziert, weil große Unsicherheit darüber besteht, welche Maßnahmen stärker und welche weniger stark wirken. Ein Bündel, das an mehreren Stellschrauben ansetzt, hat daher größere Erfolgsaussichten. Aus dieser Perspektive ist die Zusammensetzung des Konjunkturpaketes in Deutschland aus sehr verschiedenen Elementen von Vorteil.
- Koordiniert mit anderen Ländern, weil ein Teil der Nachfrageimpulse im Ausland versickert. Da die aktuelle Krise weltweit herrscht, haben die meisten Industrieländer Programme aufgelegt. Die Sockereffekte dürften sich daher zum Teil gegenseitig aufheben.
- Finanzpolitisch nachhaltig, weil an die Finanzmärkte das Signal gehen sollte, dass trotz zusätzlicher Verschuldung mittelfristig eine solide Finanzpolitik verfolgt wird. Sehr zu begrüßen ist daher die Kombination des Konjunkturprogramms mit einer grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse, die mittelfristig wirksam wird.

Wirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt

Welche Wirkungen die Konjunkturpakete auf das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland entfalten, haben das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und das Rheinisch-Westfälische Institut (RWI) mit Simulationsrechnungen abgeschätzt. Die Berechnungen der Institute unterscheiden sich etwas hinsichtlich der Höhe des Gesamtimpulses und dessen zeitlicher Verteilung. Dennoch kommen beide Untersuchungen zu ähnlichen Ergebnissen. Für 2009 rechnet das IWH mit einem zusätzlichen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 0,6 Prozentpunkten, das RWI mit 0,5 Prozentpunkten. Das kumulierte zusätzliche Wachstum in den Jahren 2009 und 2010 beläuft sich auf 0,9 (IWH) und 0,8 Prozentpunkte (RWI).

Die Simulationsstudien bestätigen das bereits erwähnte ungünstige Timing der Konjunkturpakete. Bei den geplanten Maßnahmen werden etwa 40 Prozent des Impulses in diesem Jahr wirksam, 60 Prozent im Jahr 2010. Bei den Infrastrukturmaßnahmen ist sogar ein Verhältnis

Konjunkturpakete im Detail

Mit zwei Bündeln von Maßnahmen hat die Bundesregierung im November 2008 (Konjunkturpaket I) und im Januar 2009 (Konjunkturpaket II) auf den Ausbruch der Wirtschaftskrise im Herbst 2008 reagiert. Die Pakete sollen durch höhere Staatsausgaben und die Erhöhung der privaten verfügbaren Einkommen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen stützen und so Arbeitsplätze sichern. Insgesamt setzen sich die Konjunkturpakete aus einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen zusammen (vgl. Tabelle).

Konjunkturpakete werden in der Volkswirtschaftslehre als diskretionäre Fiskalpolitik bezeichnet. Es handelt sich um eine nicht-regelgebundene Reaktion auf einen wirtschaftlichen Abschwung. Durch den Verzicht auf die zeitgleiche Kürzung von Staatsausgaben oder die Erhöhung von Einnahmen steigt das Budgetdefizit des Staates. Deshalb spricht man hier auch von „expansiver Fiskalpolitik“.

Tabelle

Die Konjunkturpakete I und II

Angaben in Milliarden Euro

	2009	2010
Öffentliche Ausgaben		
Aufstockung der Verkehrsinvestitionen	1	1
Aufstockung der KfW-Programme	0,3	0,5
„Zukunftsinvestitionen“ der öffentl. Hand	3	12
Förderung der Mobilitätsforschung	0,7	0,7
Erhöhung des SGB-II-Regelsatzes für Kinder	0,2	0,3
Abwrackprämie	5	
Änderungen beim Kurzarbeitergeld und zusätzliche Vermittler bei der BA	2,9	3,2
Mindereinnahmen		
Verbesserte Abschreibungsbedingungen, Aussetzung und Neuregelung Kfz-Steuer	2,7	5,9
Einkommensteuersenkung und Kinderbonus	4,9	5,6
Senkung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Krankenversicherung	3	6
Gesamte Belastung der öffentl. Haushalte	23,7	35,2

Quelle: Gemeinschaftsdiagnose, Frühjahrsgutachten 2009

© IAB

von etwa 25 Prozent im Jahr 2009 zu 75 Prozent im Jahr 2010 zu erwarten. Zurückzuführen ist das ungünstige Timing vor allem darauf, dass die Umsetzung der Maßnahmen Zeit erfordert.

Die zusätzlichen Staatsausgaben für Bildung, Verkehr, kommunale Infrastruktur und Forschung verbessern tendenziell die mittelfristigen Wachstumschancen. Ihr Beitrag zur Kompensation des kurzfristigen Nachfrageausfalls ist relativ gering. Zur zeitlichen Verzögerung kommt noch die fehlende Zielgenauigkeit. Die öffentlichen Ausgaben werden vor allem zur Zusatznachfrage in solchen Branchen führen, die von der Wirtschaftskrise wenig betroffen sind. Die besonders stark betroffenen Branchen, die exportorientierten Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes, werden dagegen kaum erreicht.

Trotz dieser Einschränkungen könnten die angekündigten „Zukunftsinvestitionen“ einen wichtigen Beitrag zur Nachfragestabilisierung leisten. In einer Situation, in der die privaten Nachfrager aus Unsicherheit mit Konsum- und Investitionsentscheidungen zögern, gehen von den angekündigten öffentlichen Ausgaben möglicherweise Signale aus, die Vertrauen in die künftige wirtschaftliche Entwicklung schaffen.

Ein Konjunkturprogramm in Deutschland in vergleichbarer Größenordnung wie in den USA – die Konjunkturpakete hätten dann ungefähr doppelt so groß ausfallen müssen – hätte zu einem geringeren Einbruch des Bruttoinlandsprodukts beitragen können. Damit wären aber auch hohe Risiken verbunden gewesen. Der Offenheitsgrad der deutschen Wirtschaft macht eine „amerikanische“ Fiskalpolitik schwieriger, weil ein größerer Teil des Impulses im Ausland versickert. Eine expansivere Politik würde zudem Zweifel am mittelfristigen Konsolidierungskurs aufwerfen.

Wirkungen auf die Beschäftigung

Die Beschäftigungseffekte der Konjunkturpakete werden in den Simulationsrechnungen des RWI und IWH relativ optimistisch eingeschätzt. Erstens reagiert die Beschäftigung offenbar in beiden Modellen stark auf Veränderungen des Bruttoinlandsprodukts. So führt beispielsweise im RWI-Modell die Wachstumsdifferenz von 0,8 Prozentpunk-

ten im Jahr 2010 dazu, dass 260.000 Jobs weniger verloren gehen. Diese sogenannte Beschäftigungssensitivität ist mehr als doppelt so hoch wie in üblichen Schätzungen und übertrifft selbst die Schätzwerte für die USA. Zweitens nimmt die Erwerbstätigenproduktivität nur in sehr geringem Maße zu. Das erscheint in Anbetracht von auf Null oder sogar ins Minus gefahrenen Arbeitszeitkonten und stark verbreiteter Kurzarbeit als unwahrscheinlich.

Warum wir die Arbeitsmarkteffekte der Simulationsrechnungen als zu optimistisch einschätzen, lässt sich anhand einer unterstellten Beschäftigungssensitivität des Wachstums verdeutlichen, die implizit den bisherigen Prognosen des IAB zugrunde liegen: Bei einem zusätzlichen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts durch das Konjunkturpaket von etwa 0,5 Prozentpunkten im laufenden Jahr ist dann ein Effekt von zusätzlich nur etwa 75.000 Beschäftigten zu erwarten. Da anders als 2009 im Jahr 2010 die Stundenproduktivität der Arbeit steigen wird, ist im kommenden Jahr eine noch geringere Beschäftigungswirkung des fiskalisch induzierten Wachstums zu erwarten. Das induzierte Wachstum des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2010 beträgt laut RWI 0,3 Prozent und trägt nach unserer Schätzung zu etwa 30.000 zusätzlichen Beschäftigten bei. Der Beschäftigungseffekt der kumulierten Wachstumsimpulse bis zum Jahr 2010 würde sich danach auf etwa 105.000 Beschäftigte belaufen.

Fazit

Das kurzfristig wichtigste Politikinstrument für den Arbeitsmarkt ist das Kurzarbeitergeld, dessen Ausweitung Teil des Konjunkturprogramms ist (vgl. auch den Artikel „Kurzarbeit – Atempause in der Krise“ von Hans-Uwe Bach et al. auf Seite 52). Neben der direkten Wirkung, dass Betriebe ihre Beschäftigten länger halten, hat das Kurzarbeitergeld auch eine wichtige indirekte Wirkung: Es stabilisiert die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, indem es klamme Unternehmen entlastet und die Angst der Konsumenten vor Arbeitslosigkeit mindert. Allerdings birgt konjunkturelle Kurzarbeit auch die Gefahr, dass unvermeidbarer Strukturwandel verzögert wird.



Die Auswirkungen des fiskalischen Impulses auf den Arbeitsmarkt sind also begrenzt. Wenn der Arbeitsmarkt vergleichsweise glimpflich durch die Krise kommt, dürfte dazu vor allem die Ausweitung der Kurzarbeit beigetragen haben. Neben betrieblichen Flexibilisierungsmaßnahmen ermöglicht

die Inanspruchnahme von Kurzarbeit den Unternehmen, Arbeitskräfte für eine begrenzte Zeit weiter zu beschäftigen. Nicht zu vergessen ist auch, dass der Arbeitsmarkt durch die sogenannten Hartz-Reformen der vergangenen Jahre besser gegen Krisen gewappnet ist, als das früher der Fall war.

Literatur

Bach, Hans-Uwe; Gartner, Hermann; Hummel, Markus; Klinger, Sabine; Spitznagel, Eugen; Zika, Gerd (2009): Zwischenbericht zur IAB-Arbeitsmarktprojektion 2009 und 2010, Nürnberg. <http://doku.iab.de/grauepap/2009/proj0609.pdf>

Barabas, György; Döhrn, Roland; Gebhardt, Heinz; Schmidt, Torsten (2009): Was bringt das Konjunkturpaket II? In: Wirtschaftsdienst, 89. Jg., Heft 2, S. 128–132.

Blanchard, Olivier; Cottarelli, Carlo; Spilimbergo, Antonio; Symansky, Steve (2008): Fiscal Policy for the Crisis. In: IMF Staff Position Note, SPN/08/01.

Scheufele, R. (2009): Im Fokus: Konjunkturprogramme und ihre Wirkung – Eine Simulation mit dem makroökonomischen Modell des IWH. In: Wirtschaft im Wandel, Heft 1/2009, S. 4–7.

Die Autoren



Michael Feil

ist kommissarischer Leiter des Forschungsbereichs „Institutionen und makroökonomische Arbeitsmarktanalyse“ am IAB.
michael.feil@iab.de



Dr. Hermann Gartner

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Institutionen und makroökonomische Arbeitsmarktanalyse“ am IAB.
hermann.gartner@iab.de