

*Ein Jahr Weltwirtschaftskrise -
Ist der deutsche konjunkturpolitische Kurs angemessen?*

VON

William Brunton und Werner Ebert*

Abstract:

Die Krise der Finanzmärkte hat einen nie da gewesenen Einbruch in der realen Wirtschaft nach sich gezogen. Die Stärke des weltweiten Rückgangs der wirtschaftlichen Tätigkeit zeigt eindrucksvoll, dass es sich nicht um einen Abschwung in einem herkömmlichen Konjunkturzyklus handelt. Neben einem umfangreichen Maßnahmenplan zur Stützung des deutschen Bankensystems hat die Bundesregierung zwei Konjunkturpakete verabschiedet, mit deren Hilfe der Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bekämpft werden soll. Dennoch stand Deutschland in der Kritik: die Anstrengungen der Bundesregierung würden der Größenordnung des Problems nicht gerecht und reichten nicht aus, um eine konjunkturelle Wende auszulösen.

Vor dem Hintergrund der Kritik wird in diesem Beitrag die Angemessenheit der konjunkturpolitischen Reaktion Deutschlands analysiert. Das Programm wird empirisch erfasst und anhand konjunkturpolitischer Maßstäbe beurteilt. Dabei werden die Rahmenbedingungen einbezogen, innerhalb derer Politik aktuell stattfindet. In wirtschaftlicher Sicht meint dies nicht nur die Schwere der Rezession, sondern auch die Tatsache, dass es sich um einen weltweit synchron verlaufenden Wirtschaftsabschwung handelt. In wirtschaftspolitischer Sicht ist das konjunkturpolitische Fundament der diskretionären Maßnahmen zu berücksichtigen, insb. die Rolle der automatischen Stabilisatoren in den öffentlichen Haushalten. Ein besonderes Augenmerk wird auf die Frage gelenkt, ob der deutsche Föderalismus zur Lösung des Problems beiträgt oder mit einem prozyklischen Verhalten die Lage eher verschärft. Schließlich ist der Blick zu richten auf die Exit-Strategie hin zu einer Normalisierung der Finanzpolitik.

* Dieser Beitrag ist Professor Dr. Werner Noll gewidmet, der bei uns das grundlegende Verständnis einer institutionellen Finanzwissenschaft geweckt hat. Wir danken Dr. Birgit Mattil, Dr. Henning Röhreke und Wolfgang Förster für die kritische Durchsicht des Beitrags und Angela Schneider für die Unterstützung bei der Recherche und der technischen Aufbereitung. Verbleibende Irrtümer gehen selbstverständlich voll zu unseren Lasten. Dr. William Brunton ist stellvertretender Leiter der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister und zuständig für Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Kontakt: william.brunton@zdl-berlin.de). Dr. Werner Ebert, Bundesministerium für Finanzen, ist zuständig für europäische Wirtschaftspolitik und koordiniert den deutschen Vorsitz des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der EU (Kontakt: werner.ebert@bmf.bund.de). Die Autoren vertreten in diesem Beitrag ihre persönliche Auffassung.

1. Wirtschaftskrise und Konjunkturpolitik - die Fragestellung

Im September 2008 haben sich die Turbulenzen auf den nationalen und internationalen Finanzmärkten in eine außerordentliche Krise zugespitzt. In Folge der Insolvenz der amerikanischen Bank Lehmann Brothers sowie des Beinahekollaps „systemrelevanter“ Institute wie der deutschen Hypo Real Estate drohte ein Zusammenbruch der Weltfinanzmärkte in einem seit der Großen Depression nicht gesehenen Ausmaß. Die Krise der Finanzmärkte hat einen Einbruch in der realen Wirtschaft nach sich gezogen. Zusammen mit der systemgefährdenden Unsicherheit bei den Banken hat der weltweite Rückgang der wirtschaftlichen Tätigkeit eindrucksvoll gezeigt, dass es sich nicht um einen Abschwung in einem herkömmlichen Konjunkturzyklus handelte.¹

Neben einem umfangreichen Maßnahmenplan zur Stützung des deutschen Bankensystems hat die Bundesregierung zwei Konjunkturpakete verabschiedet, mit deren Hilfe der Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bekämpft werden soll. Eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen – Garantien für gewerbliche Kredite, Steuererleichterungen und staatliche Investitionsprogramme – wurden beschlossen. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung stand Deutschland trotzdem unter starker Kritik: die Anstrengungen der Bundesregierung würden der Größenordnung des Problems nicht gerecht und reichten nicht aus, um eine konjunkturelle Wende auszulösen.²

Ein Jahr später bleibt die wirtschaftliche Situation sehr ernst, gleichwohl ergibt sich ein deutlich geändertes Bild. Den Rekordeinbrüchen der wirtschaftlichen Leistung in Deutschland Ende 2008 und Anfang 2009 folgten überraschend positive Nachrichten zur Entwicklung im Sommer 2009. Angesichts der volatilen wirtschaftlichen Lage, aber insbesondere wegen der noch nicht durchgestandenen Krise auf den Finanzmärkten kann jedoch gewiss nicht von einer Normalisierung gesprochen werden. Der historisch einmalige Niveaueinbruch beim BIP bedeutet in der Konsequenz, dass in den kommenden Jahren eine massive Outputlücke ökonomisch zu verarbeiten ist, die sicherlich nicht vor 2013 geschlossen sein wird. Die Unsicherheiten gerade für das kommende Jahr 2010 bleiben hoch (Reaktion auf den Arbeitsmärkten) und eine zuverlässige Beurteilung der aktuellen Lage sowie der zu erwartenden Entwicklung bleibt schwierig.

Vor dem Hintergrund eines Grundkonsenses, dass nachfragestützende Maßnahmen des Staates in dieser einmaligen Situation geboten gewesen sind, wird in diesem Beitrag eine Zwischenbilanz der deutschen konjunkturpolitischen Reaktion gezogen. Ist das Programm der Bundesregierung geeignet, einen signifikanten makroökonomischen Impuls zu generieren und insbesondere das

¹ Zur Diagnose der Krise siehe Werner Noll, Finanzdebakel und Wirtschaftskrise, Vortrag vor der Rittig-Runde, Helmstedt, Oktober 2009.

² Siehe hierzu die Diskussion um die Krugman-Kritik, The Economic Consequences of Herr Steinbrueck, New York Times, 11. Dezember 2008.

Vertrauen der Wirtschaftssubjekte zu stärken? Dabei wird nicht nur das Paket empirisch erfasst und anhand theoretischer Überlegungen und traditioneller konjunkturpolitischer Maßstäbe beurteilt. Vielmehr werden die Rahmenbedingungen einbezogen, innerhalb derer Politik aktuell stattfindet. In wirtschaftlicher Sicht meint dies nicht nur die Schwere der Rezession, sondern auch die Tatsache, dass es sich um einen weltweit synchron verlaufenden Wirtschaftsabschwung handelt. In wirtschaftspolitischer Sicht ist die hohe Prognosenunsicherheit zu berücksichtigen, die die Maßnahmendosierung erheblich erschwert, aber auch das konjunkturpolitische Fundament der beschlossenen diskretionären Maßnahmen, etwa die Rolle der automatischen Stabilisatoren in den öffentlichen Haushalten. In polit-ökonomischer und institutioneller Hinsicht ist ein besonderes Augenmerk auf die Frage zu richten, ob der deutsche Föderalismus zur Lösung des Problems beiträgt oder – eine traditionelle Aussage der Theorie des Fiskalföderalismus – mit einem prozyklischen Verhalten die Lage eher verschärft. Schließlich ist der Blick zu richten auf die Exit-Strategie – wie kann es mittelfristig wieder zu einer Normalisierung der Finanzpolitik kommen?

2. Weltwirtschaft - tiefster Einbruch seit der großen Depression und Hoffnung auf schnelle Erholung

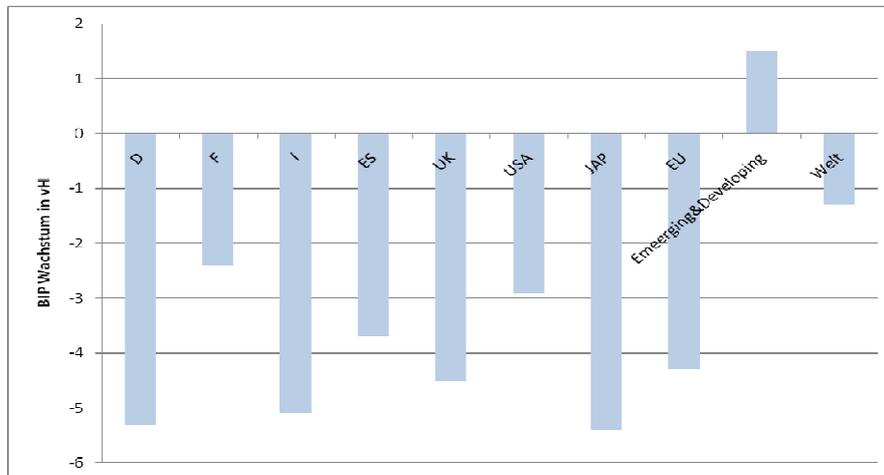
Der weltwirtschaftliche Abschwung hat sich nach Einschätzung aller nationalen und internationalen Institute um den Jahreswechsel 2008/2009 kaskadenhaft verschärft und nahezu alle Länder der Welt erfasst. Als primäre Ursache stehen die Turbulenzen auf den internationalen Finanzmärkten, die durch die Subprime Krise in den USA und Immobilienblasen in anderen Ländern entstanden sind und in die Realwirtschaft fortgewirkt haben. Unsicherheit bei den Akteuren des Finanzsektors im Hinblick auf die Problemlage der jeweiligen Geschäftspartner (Vertrauensverlust) hat den Geldfluss zum Erliegen gebracht und ist schnell auf den realen Sektor übergesprungen. Über den Kredittransmissionsmechanismus sind die Investitionstätigkeit von Unternehmen, aber auch die Nachfrage der privaten Haushalte nach langlebigen Konsumgütern empfindlich getroffen worden. In vielen Ländern haben die Verunsicherungen schnell negative Auswirkungen auf den Arbeitsmärkten gezeitigt.

Der IWF ermittelte, dass der weltweite Output an Gütern und Diensten im vierten Quartal 2008 und im ersten Quartal 2009 um ca. 6 % gegenüber der Vorjahresperiode zurückgegangen ist³. Für das Jahr 2009 insgesamt sieht der Fonds einen Rückgang der globalen Produktion um 1,3 % gegenüber dem Vorjahr (Abb. 1). Umso stärker fallen die Auswirkungen auf den Welthandel aus; für das Gesamtjahr 2009 erwartet der IWF aktuell einen Rückgang von mehr als 12 %. Gleich-

³ IWF, World Economic Outlook, Washington, Oktober 2009.

wohl hat der Verlauf des Jahres 2009 erste Zeichen einer Stabilisierung mit sich gebracht; die Rede ist allerdings eher von „Bodenbildung“ als einer robusten Aufwärtsbewegung. Eine Reihe von Schnellindikatoren⁴ sowie Erwartungskomponenten in den einschlägigen Klimaindikatoren⁵ stützen die Einschätzung, dass es im weiteren Verlauf zu einer moderaten Erholung kommt. Für das Jahr 2010 rechnet der IWF mit einer Steigerung des Weltoutputs um 2,9 % (zum Vergleich: 2000-2008 jahresdurchschnittlich ca. 4 %) und des – durch den Rückgang 2009 bereits stark geminderten – Welthandels um lediglich 1 %.

Abb. 1 – Konjunktur 2009 im Ländervergleich



Quelle: IWF, *World Economic Outlook*, Oktober 2009.

3. Deutschland im weltwirtschaftlichen Abwärtssog

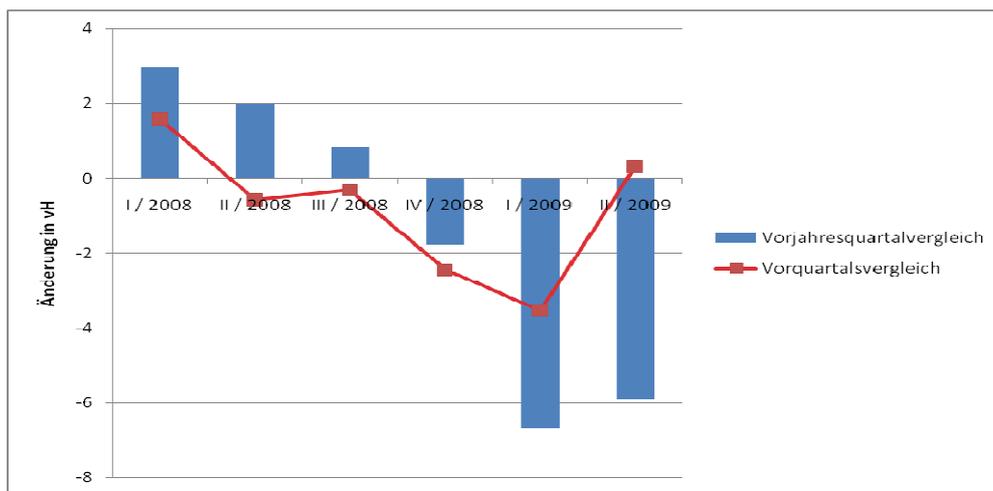
Wie die Weltwirtschaft steht auch Deutschland seit einem Jahr einer doppelten Finanz- und Wirtschaftskrise gegenüber, deren Schwere einmalig in der Nachkriegszeit ist. Auch hier war eine Krise des deutschen Finanzsektors ein wesentlicher Faktor für den Konjunkturreinbruch. Im Laufe des Jahres 2008 mehrten sich die Anzeichen von ernststen Bilanzproblemen bei einzelnen deutschen Banken. Dies wurde im Herbst 2008 zu einer akuten Krise, denn es zeigte sich, dass viele deutsche Kreditinstitute in erheblichem Maße von den in ihrem Risiko weit unterschätzten Finanzmarktinnovationen betroffen waren. Eine Wirkung im realen Sektor der Wirtschaft ließ, wenngleich später als in den USA, dem Vereinigten Königreich sowie anderen europäischen Staaten, nicht lange auf sich warten. War der wirtschaftliche Verlauf in den ersten drei Quartalen

⁴ Beispielsweise eine deutliche Reduzierung der Spreads bei börsennotierten Unternehmensanleihen, Stabilisierung der Immobilienpreise in von einer Immobilienkrise gebeutelten Ländern wie USA und UK, Normalisierung der Lagerbestände. Vgl. OECD, *Interim Assessment*, Paris, September 2009.

⁵ Vgl. CESifo *World Economic Survey*, München, August 2009.

2008 noch positiv, zeigte sich der Ausmaß der Krise im vierten Quartal mit einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Vorjahresquartal um knapp 2 % (Abb. 2). Im ersten Quartal 2009 hat sich die Abwärtsspirale dann extrem beschleunigt; der BIP-Rückgang von fast 7 % ist bei weitem der tiefste Wert seit dem Beginn der statistischen Erfassung von Quartalswerten im Jahr 1970.

Abb. 2 – Konjunkturerwicklung Entwicklung in Deutschland



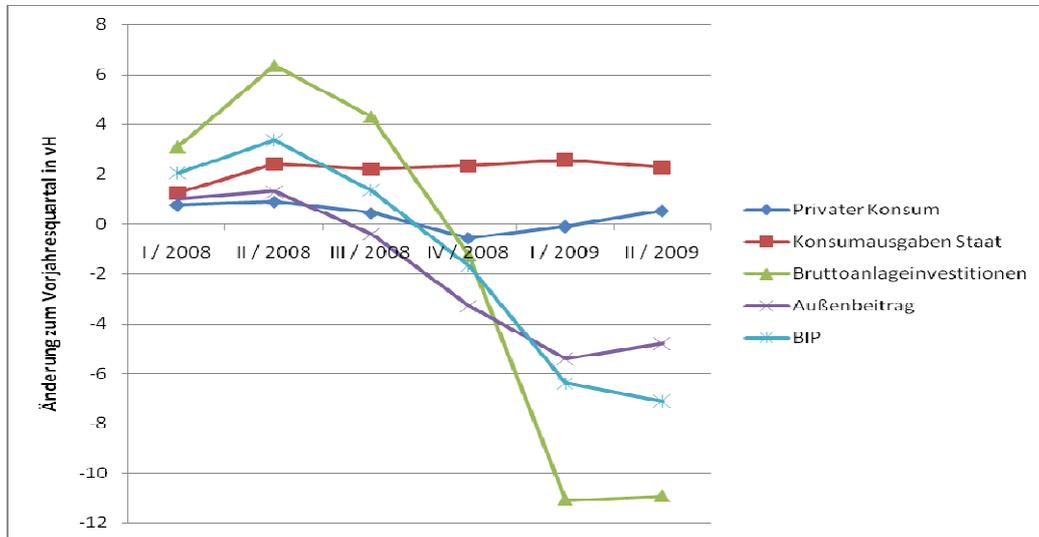
Quelle: Statistisches Bundesamt.

Die starke Exportorientierung der deutschen Wirtschaft machte Deutschland hochgradig anfällig für eine weltweite Krise; in kaum einem anderen Land war der Outputrückgang so stark (Abb. 1), allerdings war die deutsche Wirtschaft in den Jahren unmittelbar vor dem Krisenausbruch von einem außerordentlich hohen Exportniveau gekennzeichnet. Ein Blick auf die Entwicklung der Teilkomponenten der gesamtwirtschaftlichen Leistung (Abb. 3) verdeutlicht die außenwirtschaftliche Dimension der Krise für Deutschland.

Im Vergleich zum Außenbeitrag ist - neben dem Verbrauch des Staatssektors - der Konsum der privaten Haushalte weitgehend stabil geblieben. Von besonderer Bedeutung ist hier, dass die Krise sich nur verzögert und gedämpft auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt hat. Nachdem die Arbeitslosenquote ihren langjährigen Tiefstand von 7,1 % in November 2008 erreicht hat, ist sie zum Jahresanfang um ca. ½ Mio. Personen auf über 8 % angestiegen. Seitdem ist sie relativ konstant geblieben;⁶ die Arbeitslosenquote beträgt ein Jahr nach dem Ausbruch der Krise 8 % (September 2009). Erheblich zu dieser unerwartet milden Entwicklung hat eine Reihe von beschäftigungs-

⁶ Im zweiten Quartal 2009 ist die Anzahl der Arbeitslosen sogar um 175 Tsd. Personen zurückgegangen.

Abb. 3 – Teilkomponenten des BIP in Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt.

sichernden Maßnahmen von Politik und Unternehmen beigetragen.⁷ Im Mittelpunkt steht das arbeitsmarktpolitische Instrument der Kurzarbeit, deren Bezugsdauer als Reaktion auf die Krise auf 24 Monate ausgeweitet wurde. Ferner werden die Unternehmen in den Jahren 2009 und 2010 von den finanziellen Lasten der Sozialversicherungsbeiträge der Kurzarbeiter entlastet. Gegenüber dem Tiefststandmonat August 2008 stieg die Zahl der Unternehmen, die das Instrument in Anspruch nehmen, von etwa 4.000 auf 55.000 am Ende des ersten Quartals 2009; die Zahl der betroffenen Arbeitnehmer hat sich von 39.000 auf 1,433 Millionen um das 37-fache ausgeweitet (Stand 30. September 2009). Nicht zuletzt wegen der massiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen konnten die Erwartungen der Verbraucher seit dem vergangenen September erstaunlich stabil bleiben.⁸ Trotzdem stellt die weiter zu erwartende Verschlechterung des Arbeitsmarktes ein großes Risiko für den privaten Konsum und die weitere wirtschaftliche Entwicklung dar. Die Bundesregierung, aber auch eine Reihe nationaler und internationaler Forschungsinstitute, haben in ihren Projektionen zur Jahresmitte eine Zunahme der Arbeitslosigkeit für 2010 auf ca. 5 Mio. Arbeitslose (11 %) unterstellt. Inzwischen mehren sich Zeichen, dass der worst case ausbleiben könnte; so erwartet das Institut für Weltwirtschaft in seiner jüngsten Prognose zwar einen deutli-

⁷ Siehe Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Wie Betriebe in der Krise Beschäftigung stützen, IAB Kurzbericht 18/2009.

⁸ Der Konsumklimaindex der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) liegt zwar seit langem deutlich unter seinem langjährigen Durchschnitt, gleichwohl ist er seit dem August 2008 kontinuierlich angestiegen.

chen Anstieg der Arbeitslosigkeit, aber auf einem deutlich geringeren Niveau: Im Jahresdurchschnitt 2010 sogar unter 4 Mio. Personen.⁹

Ein Blick auf Abb. 3 verdeutlicht, dass der Abschwung in Deutschland von den Unternehmensinvestitionen und der Außenwirtschaft verursacht wird. Die deutlich verschlechterte Geschäftslage insbesondere der exportierenden Betriebe steht hinter den nachlassenden Unternehmensinvestitionen, der - prozentual gesehen - am stärksten rückläufigen Nachfragekomponente. Absolut betrachtet sind es jedoch die Exporte, die das enorme Ausmaß der Krise geprägt haben. Gegenüber dem Vorjahresquartal ging das BIP im ersten Quartal 2009 absolut um 33 Mrd. € zurück; davon entfallen etwa 27 Mrd. € auf außenwirtschaftliche Ursachen und 13 Mrd. € auf nachlassende inländische Investitionen. Die Konsumausgaben, insbesondere des Staates, konnten diese Wirkungen mit einem Plus von 7 Mrd. € teilweise kompensieren.

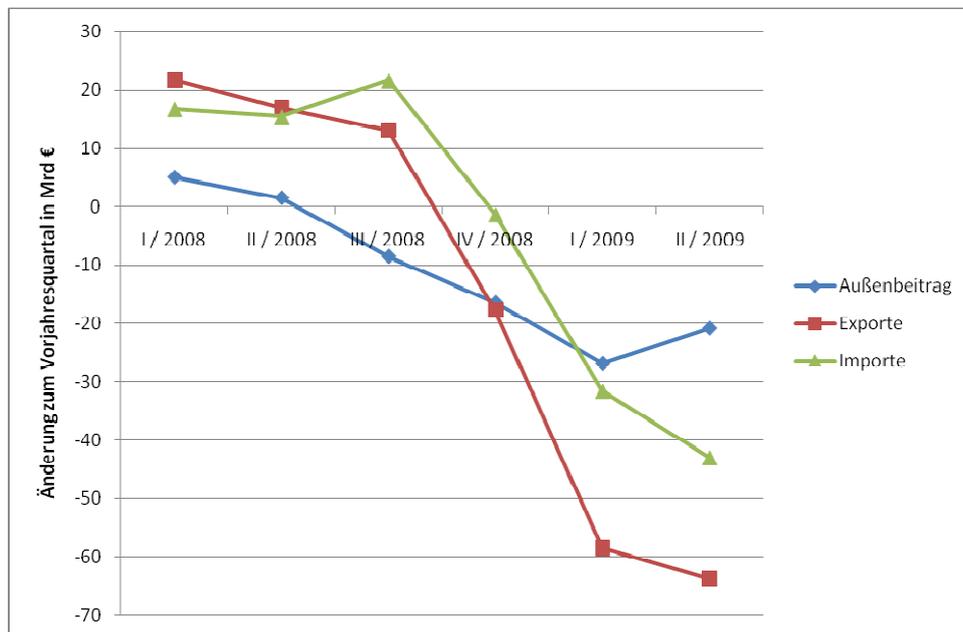
Der Exportsektor hat in diesem Jahrzehnt aufgrund einer deutlich verbesserten Wettbewerbsfähigkeit erheblich an Bedeutung für die deutsche Wirtschaft gewonnen. blieb in Folge der einigungsbedingt stärkeren Binnenorientierung der Außenbeitrag zum BIP (Exporte abzüglich Importe) in den 90er Jahren sehr niedrig - der jahresdurchschnittliche Anteil der Exporte am BIP (26,5 %) lag nur marginal über der Importquote (26 %) – so ist die Exportquote ab dem Jahr 2000 massiv angestiegen. Sie liegt inzwischen bei 47 %, die Importquote dagegen ist lediglich auf 41 % gestiegen; der Außenbeitrag zum BIP beträgt mehr als 150 Mrd. € (Stand 2008). Umso heftiger wirkt sich der Rückgang des Welthandels auf die deutsche Ausgangssituation aus. Die deutschen Exporte sind im vierten Quartal 2008 um 18 Mrd. € gegenüber dem Vorjahresquartal regelrecht eingebrochen. Im ersten Quartal 2009 hat sich dieser Trend verstärkt: die Exporte lagen 58 Mrd. € unter dem Vorjahrswert.

Wie in der Weltwirtschaft hat sich die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands im zweiten und dritten Quartal 2009 deutlich beruhigt. Zugenommen haben der private Verbrauch, Staatskonsum, die Unternehmensinvestitionen sowie der Außenbeitrag zum BIP; die Exporte sind nur leicht zurückgegangen. Die positive Datenlage führte zu einer Besserung der kurz- und mittelfristigen Aussichten. Waren die Prognosen für das Jahr 2009 bislang bei $-6\frac{1}{2}\%$ angelangt, besserten sie sich am aktuellen Rand in eine Größenordnung von -5% .¹⁰ Positive Werte bei einer Reihe von

⁹ Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Deutsche Konjunktur im Herbst 2009, 8. September 2009. Das RWI ist etwas pessimistischer mit 4,1 Mio. gemeldeten Arbeitslosen (entspricht einer Quote von 9,8 %), bleibt aber ebenfalls deutlich unter der 5-Millionen-Marke. Siehe Roland Döhm u.a., Die wirtschaftliche Entwicklung im Inland, RWI Konjunkturberichte, Heft 2, 2009.

¹⁰ Bei der Oktober-Prognose ist der IWF mit $-5,3\%$ etwas pessimistischer als das Institut für Weltwirtschaft, RWI Essen sowie die OECD, die Werte zwischen $-4,8\%$ und -5% vertreten, wobei von den meisten Instituten deutliche Aufwärtsrevisionen in einer Größenordnung von rd. 1 Prozentpunkt vorgenommen wurden. Die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose geht in ihrer Herbstprognose von einem BIP-Rückgang in 2009 von $-5,0\%$ aus; die Frühjahrsprojektion wurde damit um 1 %-Punkt nach oben revidiert.

Abb. 4 – Außenwirtschaft Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Frühindikatoren haben zu optimistischeren Einschätzungen nicht nur für die zweite Jahreshälfte 2009, sondern auch für 2010 geführt: Das IW und das RWI erwarten für 2010 bereits ein reales Wachstum von mindestens 1 %; die Gemeinschaftsdiagnose sieht derzeit ein Plus von 1,2% für 2010 vor.¹¹

Trotz der verbesserten Erwartungen verbleiben signifikante Risiken: Eine Stabilisierung des Bankensektors ist mit den ergriffenen Maßnahmen zwar gelungen. Ob eine dauerhafte Überwindung der Konjunkturprobleme erfolgt, ist noch ungewiss, denn historische Erfahrungen zeigen, dass Rezessionen von besonderer Stärke und Dauer sind, wenn sie mit einer Krise des Finanzsektors einhergehen.¹² Die anhaltenden Unsicherheiten bezüglich der finanziellen Gesundheit etlicher Kreditinstitute begründen die Sorgen, dass eine Kreditklemme sich in der nahen Zukunft stärker manifestieren könnte.¹³ Am Arbeitsmarkt sind die befürchteten Auswirkungen bisher ausgeblieben, trotzdem wird mit einer spürbaren Steigerung der Arbeitslosenzahlen gerechnet; die Entwicklung des privaten Verbrauchs stellt daher eine potentielle Belastung für die Binnenkonjunktur dar. Auch im außenwirtschaftlichen Bereich ergeben sich Risiken: hier sei nur auf die

¹¹ Auch der IWF hat seine aktuelle 2010-Prognose für Deutschland deutlich um 0,9 Prozentpunkte angehoben, sie liegt aber mit +0,3 % immer noch nur leicht im positiven Bereich.

¹² IWF, World Economic Outlook, Washington, April 2009, S. 106 ff.

¹³ Institut für Weltwirtschaft, Szenariorechnung und Projektion Kreditvergabe Deutschland, Vorläufiger Zwischenbericht einer Kurzexpertise im Auftrag des Bundesfinanzministeriums, Kiel, 1. September 2009.

Lage in den USA hingewiesen, in denen von einer stark gedämpften Konsumlaune (und damit Importneigung bezüglich deutscher Güter) auszugehen ist.

4. Zwischenfazit: ein gemischtes Bild für die wirtschaftlichen Perspektiven

Nach dem einmalig tiefen Einbruch ist eine gewisse Stabilisierung – auf nun sehr niedrigem Niveau – zu beobachten. Positiven Meldungen in allen Bereichen – Investitionen, Konsum, Exporte – stehen deutliche Risiken gegenüber. Ein Jahr nach dem vollen Ausbruch der Krise befindet sich Deutschland mitten in der Bewältigung. Fortschritte sind gemacht worden, aber die Gefahr einer Verfestigung der Konjunkturkrise ist nicht gebannt, eine dauerhafte Wende zum Besseren noch zu realisieren. Eine Wiedererlangung des „Vorkrisen“-BIP-Niveaus ist nicht vor dem Jahr 2013 wahrscheinlich, und das nur dann, wenn die gegenwärtig prognostizierte positive Entwicklung eintritt. Angesichts der ungünstigen Ausgangslage 2009 und 2010 wäre hierzu für den Zeitraum 2011 bis 2013 eine durchschnittliche BIP-Zuwachsrate von real 2,3 % p.a. erforderlich, wobei die Unsicherheiten ungewöhnlich groß und Rückschläge gegenüber dem Niveau der Jahreswende nicht auszuschließen sind. Nach wie vor wird erwartet, dass die Krise nicht nur die Outputlücke zwischen Potentialoutput und tatsächlichem Output aufreißt, sondern es auch negative Rückwirkungen auf das Potentialwachstum geben wird, die Konjunkturkrise damit nachhaltige Nachwirkungen haben könnte.¹⁴

5. Die konjunkturpolitischen Maßnahmen Deutschlands

Wie in allen anderen betroffenen Ländern wurden auch in Deutschland hohe Erwartungen an die Politik gerichtet, Maßnahmen zum Gegensteuern zu ergreifen. Als politische Reaktion stand zunächst in Deutschland – wie in den USA und anderen Ländern - die Verhinderung eines kompletten Kollapses des Bankensektors im Vordergrund. In einem extrem beschleunigten Gesetzgebungsverfahren einigten sich Bund und Länder auf ein Paket zur Stützung der deutschen Kreditwirtschaft.¹⁵ Im Mittelpunkt stand die Etablierung des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SOFFIN), der mit der Durchführung der Bankenstützung beauftragt wurde. Der SOFFIN wurde erstens ermächtigt, Garantien in Höhe von bis zu 400 Mrd. € an Banken abzugeben. Hier sollte vor allem der zum Erliegen gekommene Interbankhandel reanimiert werden. Zweitens sollte durch direkten Anteilsverkauf von bis zu 80 Mrd. € eine Rekapitalisierung von Banken ermöglicht

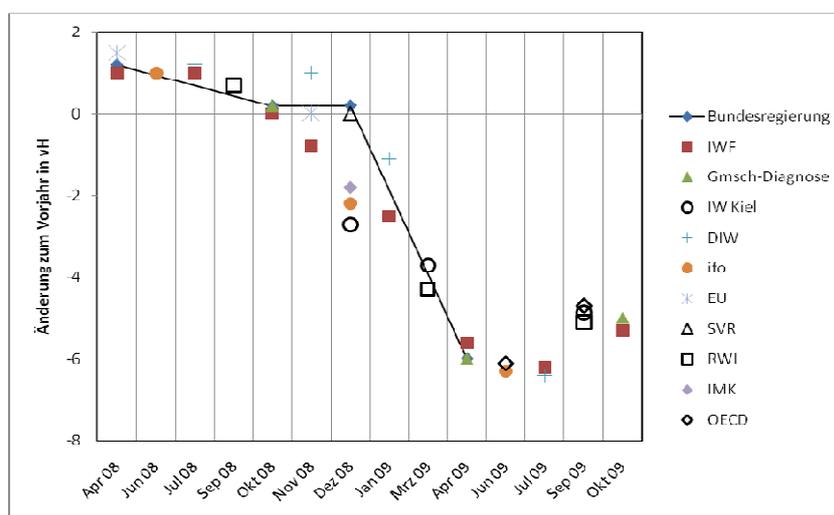
¹⁴ Siehe etwa EU KOM, Quarterly Report on the Euro Area, Vol. 8, No. 2 (2009), S. 27 - 38 oder bzgl. USA The Economist, 16. Mai 2009.

¹⁵ Finanzmarktstabilisierungsgesetz vom 17. Oktober 2008.

werden. Der Fonds wurde mit einer Kreditermächtigung ausgestattet, um seine Aufgaben zu finanzieren; die nach Fondsauflösung verbleibende finanzielle Last tragen Bund und Länder gemeinsam.¹⁶ Der Fonds hat seit der Aufnahme seiner Tätigkeit Garantien in Höhe von 132 Mrd. € gewährt, von denen bisher keine in Anspruch genommen werden mussten, und Kapitalanteile von angeschlagenen Banken in Höhe von 22 Mrd. € erworben.¹⁷ Darüber hinaus haben einige Länder weitergehende Unterstützungen für ihre Landesbanken abgegeben. Inzwischen haben die Länder ihre Institute mit erhöhten Kapitalbeteiligungen von 18 Mrd. € sowie Garantien in Höhe von 60 Mrd. € unterstützt.

Im zweiten Schritt stand die Aufgabe, die weggebrochene Nachfrage aus dem privaten Sektor durch öffentliche Nachfrage bzw. Anregung der privaten Nachfrage von Haushalten und Unternehmen zu ersetzen. Bei der Frage des angemessenen Instruments bestand ein breiter Konsens, dass fiskalpolitische Maßnahmen notwendig wären. Durch die Funktionsstörungen auf den Finanzmärkten hatte die konventionelle Geldpolitik erheblich an Schlagkraft eingebüßt. Neben der Auswahl des Instruments – Steuersenkungen, öffentliche Ausgaben bzw. eine Kombination der beiden – gestaltete sich die Frage der richtigen Dosierung als schwierig. Aus der außerordentlichen Heftigkeit des Einbruchs folgte eine extrem kurzlebige und unsichere Prognosebasis (Abb. 5), was die Bestimmung des erforderlichen Stimulus außerordentlich erschwerte.

Abb. 5 – Wirtschaftsprognosen für das Jahr 2009



¹⁶ Im Verhältnis 65/35 (Bund / Länder), die Länder höchstens 7,7 Mrd. €. Die Länder müssen jedoch die Lasten der eigenen Landesbanken alleine tragen.

¹⁷ Angaben SOFFIN, Stand 14. September 2009.

Das erste Konjunkturpaket der Bundesregierung,¹⁸ das ein breites Spektrum von Maßnahmen beinhaltete, stellte eine frühe deutsche Reaktion auf den durch die Finanzkrise ausgelösten Konjunkturreinbruch dar. Das Paket knüpfte an alle binnenwirtschaftlichen Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage an:

- Stützung der Investitionsnachfrage der Unternehmen: Hierzu zählen steuerliche Erleichterungen (degressive Afa, Sonderabschreibungen für KMU) sowie ein Ausbau der Kreditfähigkeit der KfW (mit einem Volumen von 15 Mrd. € in Form von Garantien von betrieblichen Krediten).
- Ausbau der öffentlichen Investitionen: Insbesondere wurde beschlossen, dass Verkehrsinvestitionen des Bundes in Höhe von jeweils 1 Mrd. € in die Jahre 2009 und 2010 vorgezogen werden sollten. Die Investitionen in bestimmten Regionen sollten unterstützt werden durch die Aufstockung des KfW-Kreditprogramms für strukturschwache Kommunen um 3 Mrd. € sowie durch die Aufstockung der Mittel der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur um 400 Mio. € (Bundes- und Landesanteile).
- Eine Reihe von Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit zielte auf die negativen Auswirkungen am Arbeitsmarkt (Verlängerung des Kurzarbeitergeldes von 12 auf zunächst 18 Monate, Ausbau des Sonderprogramms für ältere und gering qualifizierte Arbeitslose, Schaffung von 1000 zusätzlichen Vermittlerstellen in den Agenturen für Arbeit).
- Der Entlastung der privaten Haushalte, aber auch spezifischen Strukturierungszielen, dienen die steuerlichen Erleichterungen beim Kauf eines neuen PKW sowie die verbesserte steuerliche Absetzbarkeit von Handwerkerleistungen. Schließlich werden mit einigen Maßnahmen – zusätzlich zum gewünschten konjunkturellen Effekt – spezifische Strukturierungsziele verfolgt. Durch ein KfW-Kreditprogramm sowie öffentliche Mittel in Form von Zinssubventionierung wird die umweltgerechte und energetische Sanierung von privaten und öffentlichen Gebäuden gefördert.

Rechnet man alle Maßnahmen zusammen, die mit konkreten Beträgen unterlegt wurden, dann beträgt das Gesamtvolumen des ersten Pakets bezogen auf die Jahre 2009 und 2010 gut 30 Mrd. € (siehe Tabelle 1), die etwa gleichmäßig auf die beiden Jahre verteilt sind. Dabei umfasst der primäre Nachfrageimpuls aus öffentlichen Haushaltsmitteln lediglich etwa 11 Mrd. € (8,3 Mrd. € in

¹⁸ Maßnahmenpaket der Bundesregierung Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung vom 5. November 2008.

Form von Steuererleichterungen der Haushalte, 2,6 Mrd. € in Form von zusätzlichen Ausgaben); der quantitativ bedeutendste Teil des Pakets entfällt auf die Garantien der KfW.

Zum Auftakt des Anfang November 2008 vorgelegten Programms deuteten die Konjunkturprognosen der Institute auf ein Null-Wachstum für 2009 hin, wobei es zugleich eine große Prognosestreuung gab.¹⁹ Die zu diesem Zeitpunkt veröffentlichte Annahme der Bundesregierung lag mit +0,2 % im Mittelfeld des Spektrums. Allerdings haben die Hiobsbotschaften am Jahresende zu sich stets verschlechternden Prognosen geführt. Schon während der Beratungen des ersten Pakets wurde deutlich, dass das Ausmaß des Konjunkturéinbruchs größer sein könnte als ursprünglich gedacht; ein Streit entbrannte, ob dessen finanzielles Volumen der Größenordnung der Krise gewachsen sei.

Als Reaktion kam das zweite Konjunkturpaket²⁰ Deutschlands zustande, das im Vergleich zum ersten wesentlich stärker auf eine direkte Nachfragestützung durch den Staat setzte. Auch hier setzen die Maßnahmen breit an und erfassen mehrere Nachfragekomponenten:

- Steuerentlastung der Haushalte durch Erhöhung des Grundfreibetrags, Senkung des Einkommenssteuersatzes und eine Rechtsverschiebung der Höchstgrenzen für alle Einkommensklassen. Zusammen mit anderen steuerlichen Maßnahmen ergibt sich für die Jahre 2009 und 2010 eine Entlastung von 9,5 Mrd. €.
- Eine Reihe von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit, insbesondere eine weitere Förderung des Kurzarbeitergeldes (Entlastung der Sozialversicherungsbeiträge bei den betroffenen Beschäftigten), und im Bundeshaushalt mit einem Volumen von 4,4 Mrd. €. Die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes wurde kurz nach Verabschiedung des zweiten Konjunkturpakets nochmals auf 24 Monate verlängert.
- Die bereits geplante Erhöhung des Bundeszuschusses an die Krankenkassen zur Finanzierung der Senkung des Beitragssatzes um 0,6 Beitragssatzpunkte wird zum 1. Juli 2009 vorgezogen.
- Im Mittelpunkt der Gesetzgebung standen die investiven Maßnahmen, die vom neu eingerichteten Sondervermögen des Bundes, dem Investitions- und Tilgungsfonds (ITF), finanziert werden. Schwerpunkt der Tätigkeit des Fonds, der mit einer Kreditermächtigung von 25,2 Mrd. € ausgestattet ist, ist das Zukunftsinvestitionsprogramm, in dem Bund (mit einem Anteil von 10 Mrd. €) und Länder kommunale und Landesvorhaben in Höhe von

¹⁹ Das DIW sah noch eine positive Entwicklung von 1%, während der IWF einen Rückgang in einer ähnlichen Größenordnung prognostizierte. Bei einem (nominalen) BIP von 2,4 Bio. € entspricht 1 Prozentpunkt ca. 24 Mrd. €.

²⁰ Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität vom 2. März 2009

Tab. 1 – Maßnahmen des deutschen Konjunkturprogramms

Mio. €	2009	2010	Summe '09 - '10
<u>Konjunkturpaket I</u>			
Steuern	-2.555	-5.730	-8.285
dar.:			
Degressive AfA	-1.940	-4.325	-6.265
Sonderabschreibung KMU	-235	-370	-605
Kfz-St Befreiung	-380	-135	-515
Handwerkerleistungen	0	-900	-900
Ausgaben	1.264	1.353	2.617
dar.:			
Verkehrsinvestitionen	1.000	1.000	2.000
GA Regionale Wirtschaft	200	200	400
Garantien	9.800	9.800	19.600
dar.:			
KfW Programm KMU	7.500	7.500	15.000
KfW-Kommunales Kreditprogramm	1.500	1.500	3.000
Energieeffizientes Bauen	800	800	1.600
Nachfrageimpuls insg. Konjunkturpaket I	13.619	16.883	30.502
<u>Konjunkturpaket II</u>			
Steuern	-4.760	-4.712	-9.472
dar.:			
Kinderbonus	-1.800	175	-1.625
Änderung ESt-Tarif	-3.110	-5.780	-8.890
Steuermehrereinnahmen (GKV-Beiträge)	150	893	1.043
Ausgaben	18.703	16.515	35.218
dar.:			
Arbeitsmarktmaßnahmen	1.670	2.740	4.410
ITF-Sondervermögen	14.417	8.650	23.067
dar.:			
Abwrackprämie	5.000	0	5.000
Zukunftsinvestitionsgesetz	6.667	6.000	12.667
Investitionsverstärkung Verkehr	1.000	1.000	2.000
Sonst	1.750	1.650	3.400
Bundeszuschuss an GKV (netto)	3.200	6.300	9.500
Nachfrageimpuls insg. Konjunkturpaket II	23.463	21.227	44.689
<u>Konjunkturpakete I + II</u>			
Steuersenkungen	-7.315	-10.442	-17.757
Ausgabenerhöhungen	19.966	17.868	37.834
Garantien	9.800	9.800	19.600
Nachfrageimpuls insg.	37.081	38.110	75.191
Nachrichtlich:			
Sonstige Steuerrechtsänderungen	-11.420	-16.530	-27.950

Eigene Zusammenstellung anhand der Gesetzentwürfe sowie Angaben des Bundes- und Landesfinanzministerien.

13,3 Mrd. € gemeinsam finanzieren. Auch die sog. Abwrackprämie, eine Zahlung von 2.500 € für die Verschrottung eines Altautos bei gleichzeitigem Erwerb eines neuen Autos, wurde aus den Mitteln des Fonds finanziert.

Der primäre Nachfrageimpuls aus dem zweiten Konjunkturpaket beträgt etwa 45 Mrd. €. Insgesamt führen die zwei Pakete zu Steuererleichterungen in Höhe von 18 Mrd. € in den Jahren 2009 und 2010. Nachfragestützende Ausgaben erreichen eine Höhe von 38 Mrd. €, so dass die zwei Pakete im Ergebnis primäre Nachfrageimpulse in Höhe von 56 Mrd. € auslösen; für den Fall, dass die Garantien in Höhe von 20 Mrd. € voll wirksam werden,²¹ ergibt sich ein Nachfrageimpuls von gut 75 Mrd. €.

6. Logik einer konjunkturpolitisch motivierten diskretionären Finanzpolitik

Kontrovers und politisch aufgeladen diskutiert wurde gerade im internationalen Kontext die prinzipielle Rolle diskretionärer fiskalpolitischer Maßnahmen in ihrer Funktion als makroökonomischer Stimulus.²² Motiviert wurde die Debatte zunächst durch amerikanische Analysen, die für das Konjunkturpaket der Regierung Obama einen im Vergleich zu Europa deutlich höheren gesamtwirtschaftlichen Impuls identifizierten.²³ In diesem Sinne wurde in der Folge vom IWF sowie von bekannten Ökonomen (Paul Krugman, Gustav Horn) und Journalisten (Martin Wolff) insbesondere an Deutschland die Forderung herangetragen, mehr „keynesianische“ Fiskalpolitik zu betreiben.

Um die Berechtigung dieser Forderung bewerten und empirisch die Wirkungen der deutschen konjunkturellen Maßnahmen sachgerecht diskutieren zu können, sind zunächst theoretische Überlegungen zur Logik diskretionärer Fiskalpolitik anhand aktueller Analysen vorzuschalten. Eine Literaturschau der Analysen lässt erkennen, dass alle namhaften internationalen Institutionen (EU KOM, IWF, EZB, OECD)²⁴ ihre Aussagen zu Fiskalstimuli in der Struktur auf mehr

²¹ Klar ist, dass diese Maßnahme makroökonomisch einen etwas anderen Charakter hat (Verhinderung von Insolvenz, direkte Absicherung von Produktion) als die Maßnahmen, die an der gesamtwirtschaftlichen Endnachfrage ansetzen.

²² Siehe hierzu die eingangs erwähnte Krugman/Steinbrück-Debatte oder beispielhaft Andrew Watt, A Quantum of Solace? An Assessment of Fiscal Stimulus Packages by EU Member States in Response to the Economic Crisis, ETUI Working Paper No 05, Brüssel 2009.

²³ Siehe Council of Economic Advisors, Economic Report of the President, Washington D.C., 2009.

²⁴ Vgl. EU KOM, Public Finances in EMU 2009, Brüssel 2009 sowie Werner Roeger und Jan in't Veld, Fiscal Policy with Credit Constrained Households, European Economy, Economic Paper 357, Brüssel, Januar 2009.; IWF, The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis (inkl. Companion Papers, Fiscal Affairs Department), Washington D.C., März 2009. OECD, First Interim Report on the OECD's Strategic Response to the Financial and Economic Crisis, Paris, Mai 2009; Thomas Warmedinger, The Effectiveness of Fiscal Measures in Simulating the Economy, EZB Presentation, Juni 2009.

oder weniger vergleichbar angelegte makroökonomische Modelle basieren. Die theoretischen Modelle wollen Antworten geben auf die Frage, was Fiskalpolitik leisten kann und unter welchen Bedingungen Fiskalpolitik wirksam ist. Aber erst ein mehrstufiges Prüfraster, Diagnose/komparativ-statisches Modell/endogene Rückkopplungen und politisch-institutionelle Rahmenbedingungen, erlaubt eine umfassende Nutzen-Kosten-Betrachtung und damit ein differenziertes Assessment der Wirkung fiskalpolitischer Maßnahmen.

Diagnose

In einem ersten Schritt ist zu analysieren, ob wir es mit einem rein makroökonomisch lösbaren konjunkturellen Problem zu tun haben oder eher mit strukturellen Problemen, die durch Kurzfristmaßnahmen nicht oder nur zu einem geringen Teil adressierbar sind.

In der Fachwelt ist zwar von einem grundsätzlichen Einvernehmen auszugehen, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise eine extreme "keynesianische Situation" produziert hat.²⁵ Das Wegbrechen gesamtwirtschaftlicher Nachfrage mit ihren Rückkopplungen auf die Arbeitsmärkte trifft die wichtigen Volkswirtschaften gleichermaßen. Allerdings sind die Stärke und der Wirkungskanal dieses Effektes nicht homogen. So ist Deutschland – wie gezeigt - von der Krise aufgrund seiner Exportorientierung getroffen, während etwa Spanien unter dem Platzen der Immobilienblase zu leiden hat; Großbritannien wiederum muss das Wegbrechen seines Finanzsektors und angeschlossener Sektoren der Realwirtschaft verarbeiten. Auch die nationalen und unternehmerischen Reaktionen auf diese unterschiedlichen Betroffenheiten sind durchaus nicht gleichförmig.²⁶ Während in Deutschland die Reaktion auf dem Arbeitsmarkt bislang gedämpft blieb, zeigt der amerikanische Arbeitsmarkt in der Krise ein anderes Reaktionsmuster: Jenseits des Atlantiks haben die Unternehmen sofort und überdurchschnittlich viele Arbeiter entlassen, nicht zuletzt wegen weniger strenger Kündigungsschutzregelungen und aus übertriebener Sorge um die wirtschaftliche Zukunft. Vor allem Arbeitnehmer mit geringer Produktivität und aus Problemregionen sind entlassen worden und in der Konsequenz ist die Produktivität der amerikanischen Wirtschaft unerwartet gestiegen und die Lohnstückkosten stark gesunken.

Die unterschiedlichen Facetten der Krisenszenarien weisen zwar unisono auf kurzfristigen makroökonomischen Handlungsbedarf, dieser ist aber vielfach verknüpft mit strukturpolitischen Defiziten. In diesem Fall kann Makropolitik die negativen gesamtwirtschaftlichen Folgen abfedern,

²⁵ Siehe hierzu etwa das SVR-Gutachten 2008 sowie die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF vom Februar 2009.

²⁶ Vgl. hierzu Friedrich-Ebert-Stiftung: Euroland auf dem Prüfstand, Berlin, Mai 2009.

die dahinter liegenden Strukturprobleme aber nicht lösen - eine Mehrdimensionalität des Problems, die bei der Bewertung von Fiskalpolitik im Blick zu behalten ist. Zur Lösung eines ökonomischen Problems, das nicht ausschließlich makroökonomischer Natur ist (etwa sektorale Strukturprobleme in der Automobilindustrie) wäre dann nicht in erster Linie auf den makroökonomischen Instrumentenkasten zurückzugreifen, sondern andere Maßnahmen (Ordnungs- und Strukturpolitik) in den Blick zu nehmen.²⁷

Andererseits kann in einem Abschwung mit makropolitisch-stimulierender Wirkung die Erwartung verbunden werden, dass diese nicht nur kurzfristig für einen antizyklischen Impuls sorgt, sondern auch einen Beitrag dazu leistet, strukturelle Verwerfungen zu kompensieren und damit zur Stützung des Wachstumspotenzials beizutragen. Ein klarer und frühzeitiger Makroimpuls durch Fiskalpolitik bzw. ein expansives Wirken aller Elemente des makroökonomischen Policy-Mix wäre dann erforderlich, um eine durch den primären Nachfragerückgang ausgelöste Abwärtsspirale (Hysteresis-Effekt) zu durchbrechen und so längerfristig wieder auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu gelangen.

Dieser Vorstellung muss die Diagnose gegenübergestellt werden, dass man sich in der besonderen Krise jenseits der Dichotomie zwischen Kurzfristmaßnahmen und Langfristagenda bewegt und deshalb die orthodoxe keynesianische Hydraulik, aber auch die reine „Angebotspolitik“ nicht problemadäquat ist. Ein Mix erscheint das adäquate Rezept, gleichwohl wird niemand eine hohe Signifikanz der Makro-/Kurzfristproblematik bestreiten, so dass aus diesem Blickwinkel in jedem Fall ein fiskalpolitisches Vorgehen gerechtfertigt ist.

Die Frage der Ursachenanalyse hängt eng mit der Analyse der ökonomischen Ausgangsbedingungen zusammen. So ist in einem weiteren Schritt der Diagnose der fiskalische Manövrierspielraum zu identifizieren. Die Möglichkeiten der Makropolitik hängen neben der gesamtwirtschaftlichen Wirksamkeit entscheidend von den Belastungen der Vergangenheit, aber auch von der Wirkung der automatischen Stabilisatoren ab. Wichtige Randbedingung ist hier bspw. der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, der in vielerlei Hinsicht die budgetären Spielräume für Fiskalpolitik begrenzt.

Modellgestützte Bestimmung des makroökonomischen Impulses – die kurze Frist

Wie stark die erhofften Impulse wirken, hängt von den Modellspezifikationen ab, die die Übertragungskanäle und im Ergebnis die Erwartungen und Reaktionen der Marktteilnehmer quantita-

²⁷ Eine skeptische Haltung nimmt die EZB ein, Monatsbericht 3/2009, Frankfurt, März 2009, S. 87.

tiv abbilden. Zu klären ist zunächst in einem komparativ-statischen Ansatz, welche Faktoren den Fiskal-Multiplikator bestimmen. In die einschlägigen Modelle gehen typischerweise Vorstellungen über Reaktionen der Konsumenten, Crowding-Out-Effekte, aber auch das relevante geldpolitische Szenario ein, meist generiert über eine Extrapolation von Reaktionen der Vergangenheit in die Zukunft.

Zur Bestimmung der Multiplikatorwirkung der unterschiedlichen verwendeten Mittel ist auf die einschlägige Literatur zu verweisen. Allen einschlägigen Modellen gemeinsam sind sehr technische makrotheoretische Annahmen. In den Spezifikationen spiegelt sich etwa die traditionelle Diskussion um die traditionellen Verhaltensfunktionen und Erwartungen deutscher Konsumenten und Investoren wider. Erhofft wird, dass bei normaler Konsum- und Investitionsneigung ein Fiskalstimulus eine klassische Multiplikatorwirkung über einen Impuls auf die private Endnachfrage entfalten kann. Hierbei überwiegt in der Literatur die Vorstellung, dass ein Ausgabenmultiplikator aufgrund des direkten Nachfrageimpulses kurzfristig stärker wirkt als der Steuermultiplikator, bei dem signifikante Sickerverluste über die Ersparnisbildung zu erwarten sind.

Beim Anknüpfungspunkt staatlicher Ausgaben ist überdies zu erwarten, dass die Konsumkomponente weitgehend kurzfristig wirkt während staatliche Investitionen ihre Wirkung auch in der längeren Frist entfalten. Bei steuerlichen Maßnahmen ist die Wirksamkeit des Impulses abhängig von Faktoren wie der (Kredit)Beschränkung der privaten Akteure sowie der bestehenden Steuerstruktur.²⁸ Setzt die Maßnahme bei den privaten Haushalten an, so schieben sich die Sparscheidung und damit die Sparneigung/-quote zwischen den fiskalischen Vorteil und der Nachfragewirkung. Dabei kann in einer unsicheren Lage die marginale Sparquote des privaten Haushalts bis zu 100% betragen. In diesem Fall würde der Budgetstimulus verpuffen, ohne jeglichen Nachfrageeffekt ausgelöst zu haben. Andererseits kann eine Kreditbegrenzung der privaten Haushalte oder eine mit den Paketen indirekt geschürte Inflationsfurcht dazu führen, dass das verfügbare Einkommen überproportional ausgegeben wird. Vor diesem Hintergrund kann bei verwendungsorientierten Maßnahmen (Abwrackprämie) der Nachfrageeffekt sehr hoch sein.²⁹ In Rechnung zu stellen ist dort zwar ein Crowding-out zukünftigen/alternativen Konsums; in der Summe kann die Nachfrage jedoch relativ zielgerichtet in die Periode verlegt werden, die den Impuls benötigt.

Versucht man demgegenüber, Erleichterungen an die Unternehmen weiterzugeben, so sind die Zukunftsmarkterwartungen der entscheidende verhaltenssteuernde Parameter. Die erzielbare Wirkung ist schon deshalb mit hohen Unsicherheiten behaftet, weil sich die Erwartungshaltung in

²⁸ Siehe etwa Ernst & Young, Worldwide Fiscal Stimulus – Tax Policy Plays a Major Role, 2009.

²⁹ Vergleiche zu dieser Systematik Horst Zimmermann, Finanz- und Wirtschaftskrise – Was kosten die Maßnahmen wirklich? in Wirtschaftsdienst, 89. Jg., Heft 5, 2009, S. 306-312.

einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld schwer vorherzusagen lässt.³⁰ Noch unübersichtlicher wird die Betrachtung, wenn für die privaten Akteure zusätzlich Transaktions- und Anpassungskosten sowie weitere Friktionen - etwa in Form von unvollständigem Wettbewerb oder Handelskosten – berücksichtigt werden.³¹ Als wichtige „Negativfaktoren“ für die Wirksamkeit einer staatlichen Maßnahme sind in diesem Kontext Mitnahmeeffekte einzuordnen.

Endogene Rückkopplungen, politisch-institutionelle Gesamtüberlegungen

Um zu einer differenzierteren Einschätzung zu gelangen, sind endogene Rückkopplungen zu evaluieren. Das sind Fragen der dynamischen Anpassung über die Zeit und damit Zeitkonsistenzaspekte, aber auch dynamische Rückwirkungen auf das Potenzialwachstum, und nicht zuletzt die dynamische Modellierung der Finanzierungsseite der Maßnahmen. In der aktuellen Krise resultiert ein besonderes Zeitkonsistenzproblem, wenn sich die Einschätzung über die Schwere der Rezession dynamisch verändert. Zudem sind die Effekte auf das Potenzialwachstum genauer in den Blick zu nehmen, da sich die Wirksamkeit des Multiplikators deutlich verbessern kann, wenn er zusätzliche Wirkungen auf die Angebotsseite auslöst.³²

Endogene Rückkopplungen sind bereits dann gegeben, wenn man die Finanzierungsseite des Budgets explizit in die Betrachtungen einbezieht. Sind die unmittelbaren Budgetkosten der Maßnahmen als unmittelbare Zahlungsverpflichtungen (oder Einnahmeverzichte) für die öffentlichen Haushalte noch vergleichsweise transparent, so sind Einschätzungen darüber, wie der Staat mit dem durch die Pakete aufgehäuften Schuldenberg umgeht, nur schwer ableitbar.³³ Wenn sich bspw. die fiskalischen Maßnahmen nicht zeitlich eingrenzen lassen, kann ein Reversibilitätsproblem auftreten, das Konjunkturpaket entfaltet dann eine unerwünschte strukturelle Wirkung und verursacht dauerhafte Kosten.

Für Deutschland stellt sich außerdem die wesentliche Frage, wie institutionelle Sicherungen (etwa die neu eingeführte „Schuldenbremse“), dynamisch auf die Finanzierungsseite zurückwirken. Der institutionelle Rahmen beeinflusst entscheidend die dynamische Effektivität und langfristige Nachhaltigkeit der fiskalpolitischen Maßnahmen. Das gilt auch für den politisch-institutionellen Rahmen, den andere Akteure wie die Tarifpartner mit ihrem Lohnsetzungsverhalten setzen.³⁴ Der makroökonomische Policy-Mix bestimmt deutlich die Effektivität von fiskalpolitischen Partial-

³⁰ Man beachte hier nur die einschlägigen Erwartungsindizes, die derzeit extrem schwer interpretierbar sind.

³¹ Warmedinger, a.a.O.

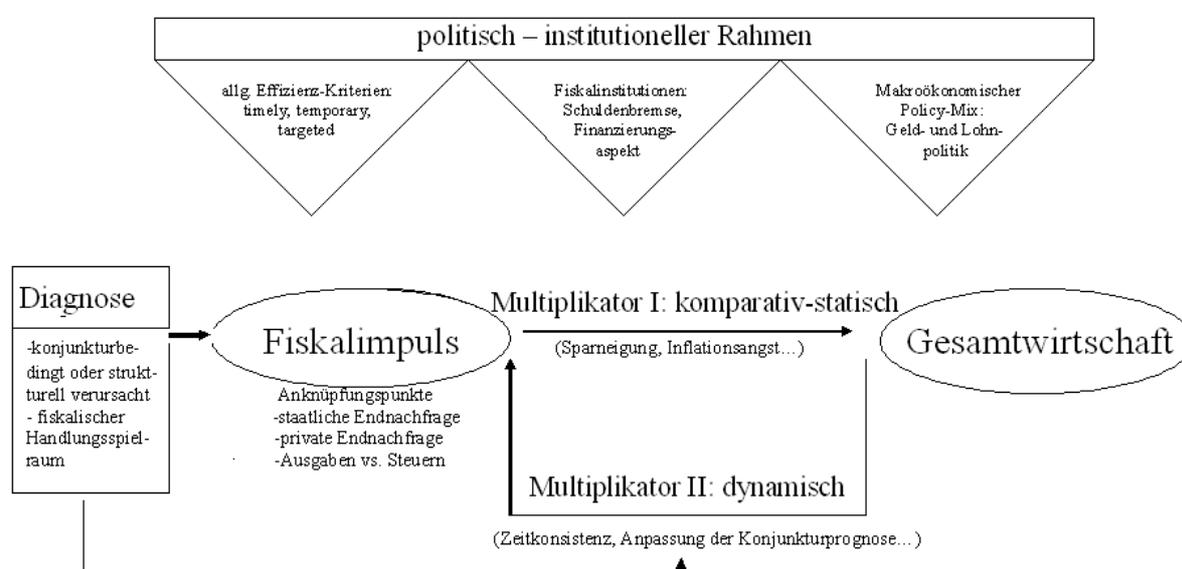
³² IWF, World Economic Outlook, Kapitel 5, Washington, Juni 2009.

³³ Vgl. Zimmermann a.a.O.

³⁴ So auch EZB a.a.O., S. 80.

maßnahmen.³⁵ Schließlich beeinflussen auch strukturelle Faktoren wie Größe und Offenheit einer Volkswirtschaft die Wirksamkeit der Maßnahmen. In eine Gesamtschau sollten überdies zusätzliche Zielvariablen für die Politikgestaltung, institutionelle Rahmenbedingungen sowie allgemeine Prüfkriterien der Effizienz von Maßnahmen einbezogen werden. Zusammenfassend können die relevanten Parameter zur Bestimmung des makroökonomischen Impulses und damit zur Bewertung des konjunkturpolitischen Kurses der Bundesregierung wie folgt dargestellt werden:

Abb. 6 – Stilisierte Darstellung der Logik diskretionärer Fiskalpolitik



7. Konjunkturelle Wirksamkeit der deutschen Maßnahmen

Nach Berechnung der EU KOM beträgt das Volumen der beiden Konjunkturpakete in Deutschland für die Jahre 2009 und 2010 knapp 3½ % des BIP und liegt damit deutlich über dem EU-Durchschnitt (Tab. 2).³⁶ Berücksichtigt man dazu die automatischen Stabilisatoren (Steuermindereinnahmen und arbeitsmarktpolitische Ausgaben), dann liegt Deutschland bei einem Fiskalimpuls von 5,8 % des BIP und damit ebenfalls über dem EU-Durchschnitt. Dies verdeutlicht die

³⁵ Vgl. dazu ausführlicher Willi Koll und Volker Hallwirth, 10 Jahre Makroökonomischer Dialog – eine Zwischenbilanz, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg., Heft 1, 2009, S. 26-33 sowie Christian Kastrop und Werner Ebert, Ten Years EMU – Governing the Euro Area in the Next Decade, in R. Caesar (Hrsg.), 10 Jahre EMU, erscheint demnächst.

³⁶ EU KOM, Public Finances in EMU 2009, European Economy 5, Brüssel, 2009.

Größe der diskretionären Maßnahmen in Deutschland, es zeigt aber auch die besondere Bedeutung der automatischen Stabilisatoren für die antizyklische Fiskalpolitik. Nach OECD-Schätzung gehören die öffentlichen Finanzen in Deutschland zu den konjunkturereagibelsten weltweit.³⁷ Insofern setzen die Maßnahmen Deutschlands auf ein bereits sehr hohes Maß an konjunktureller Glättung auf. In der gegenwärtigen Situation stellt bereits das unkompenzierte Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren den quantitativ bedeutendsten Teil der Reaktion Deutschlands auf

Tab. 2 – Fiskalische Stimulusmaßnahmen der EU-Mitgliedsstaaten in 2009 / 2010 (in % des BIP)

EU-MS	2009								2010
	Gesamt	im Haushaltsjahr 2009	Ausgaben	Einnahmen	Förderung der privaten Haushalte	beschäftigungspolitische Ausgaben	Unternehmensförderung	Öffentliche Investitionen	Gesamt
AT	1,8	1,6	0,4	1,4	1,1	0,2	0,3	0,2	1,8
BE	0,4	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,2	0,4
CZ	1,0	0,9	0,5	0,5	0,0	0,5	0,1	0,4	0,5
DE	1,4	1,4	0,6	0,8	0,9	0,1	0,0	0,4	1,9
DK	0,4	0,0	0,3	0,1	0,0	0,0	0,1	0,3	0,8
ES	2,3	1,2	1,0	1,3	0,3	0,0	1,1	0,9	0,6
FI	1,7	0,9	0,6	1,1	0,9	0,2	0,2	0,3	1,7
FR	1,0	0,0	0,7	0,3	0,2	0,1	0,4	0,3	0,1
IE	0,5	0,5	0,3	0,2	0,5	0,0	0,0	0,0	0,5
NL	0,9	0,3	0,4	0,5	0,3	0,1	0,1	0,4	1,0
PL	1,0	1,0	0,3	0,7	0,6	0,0	0,1	0,3	1,5
PT	0,9	0,1	0,9	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,1
SE	1,4	1,0	0,6	0,8	0,6	0,5	0,0	0,3	1,6
UK	1,4	1,4	0,4	1,0	1,2	0,0	0,0	0,2	0,0
EU-27	1,1	0,7	0,5	0,6	0,5	0,1	0,2	0,3	0,7
EU-16	1,1	0,6	0,5	0,5	0,4	0,1	0,2	0,3	0,8

Quelle: EU KOM, *Public Finances in EMU*, 2009

³⁷ Siehe Nathalie Girouard und Christophe André, *Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries*, OECD Working Paper 434, Paris, 2005.

die Krise dar. Zusammen genommen nimmt Deutschland im internationalen Vergleich eine Spitzenposition ein. In der EU sind lediglich die Beiträge Großbritanniens, Irlands und Spaniens größer; Länder, die sehr direkt von der Finanz- und Immobilienkrise betroffen sind.

Makroökonomische Auswirkungen des deutschen Fiskalimpuls aus empirischer Sicht

Die ökonomischen Auswirkungen, die durch den Fiskalimpuls ausgelöst werden, wurden von der EU KOM in ihrem aktuellen Bericht „Öffentliche Finanzen in der EWU 2009“³⁸ simuliert. Der Wachstumseffekt innerhalb der EU erreicht in 2009 einen Wert von 0,8 %, in 2010 lediglich 0,3 % des BIP.

Tab. 3 – Modellsimulation der Wirkung der Konjunkturprogramme in der EU

	2009	2010
Privater Verbrauch	0,5	0,2
Arbeitsmarkt	0,1	0
Förderung der Unternehmen (ohne Investitionshilfen)	0,2	0,1
Investitionsförderung	0,3	0,1
Gesamt	1,0	0,5
Wirkung auf BIP	0,8	0,3

Quelle: EU Kommission

Sie greift dabei auf ihr Modell QUEST III zurück, das diskretionäre Maßnahmen unter den Bedingungen der Finanzkrise, d.h. insbesondere mit Kreditbeschränkungen für die privaten Haushalte, abbildet. Die Länder der EU sind darüber hinaus charakterisiert durch hohe Transferleistungen, hohe Lohnsteuern, Preisrigiditäten, hohen Anpassungskosten auf dem Arbeitsmarkt sowie einer niedrigen Elastizität des Arbeitsangebots. Für den Rest der Welt gelten in der Tendenz gegenläufige Annahmen. Damit sind in der Simulation die Multiplikatoren diskretionärer fiskalpolitischer Maßnahmen in Europa, insbesondere auch in Deutschland, generell kleiner als im Rest der Welt.

Für Deutschland bedeutet dies in einer überschlägigen Rechnung einen signifikanten Wachstumseffekt für die Jahre 2009 und 2010 von insg. 2½ %, und zwar lediglich unter Berücksichti-

³⁸ EU KOM, ebenda.

gung der diskretionären Maßnahmen. Vergleichbare Simulationen der EZB, des IWF und der OECD bestätigen im Großen und Ganzen diesen empirischen Befund, auch wenn die Modelle sich in der Modellierung der Friktionen und Anpassungskosten sowie in der Frage des Zusammenspiels zwischen Fiskalpolitik und Geldpolitik bzw. der Berücksichtigung globaler Koordination unterscheiden.

Wenngleich alle zugrunde liegenden Simulationsmodelle beachtlich hohe Multiplikatoren nahe legen, geben allerdings die Autoren zu bedenken, dass zwar wichtige Aspekte der Krise, etwa „credit constraints“ in den Simulationen abgebildet werden, dass aber nicht alle „real world“-Annahmen, etwa zur Umsetzung von Investitionsprojekten oder zu verzögertem Verhalten der privaten Haushalte, vollständig erfasst werden können, so dass die Impact-Schätzungen mit einer gewissen Unsicherheit hinsichtlich der tatsächlichen Outputwirkung verbunden sind. Die Simulationen können einerseits als optimistisch betrachtet werden, da sie „normale“ Reaktionen der privaten Haushalte und Unternehmen unterstellen. Andererseits dürften die Multiplikatoren unterzeichnet sein, da sie die nicht im Rahmen der Konjunkturpakete, aber erstmals 2009 bzw. 2010 wirksamen sonstigen steuerlichen Maßnahmen außer Acht lassen (siehe Tab. 1).

Evaluation der Maßnahmen des deutschen Konjunkturprogramms

Im Einzelnen lassen sich die Maßnahmen der zwei deutschen Konjunkturpakete grob in drei Stoßrichtungen untergliedern: Kreditgarantien, Steuererleichterungen und ausgabenseitige Programme (Tab. 1).

Im Mittelpunkt des ersten Pakets stand die Unterstützung der Unternehmen mit Kreditgarantien mit einem Volumen von etwa 20 Mrd. €; dies stellt mehr als ein Viertel des Gesamtvolumens dar. Die Konjunkturwirksamkeit von diesen Maßnahmen ist davon abhängig, ob die Hilfen bei den Unternehmen ankommen, die sich in der Krise nicht ausreichend mit Finanzkapital versorgen können. In wie weit das KfW-Programm ausreicht, insbesondere die Kapitalbedürfnisse der KMU zu befriedigen, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Gegenwärtig stellt aber eine drohende bzw. eine tatsächliche Kreditklemme eine der größten Risiken für die sich nun langsam erholende Wirtschaft dar. Insofern stellt das Instrumentarium eine sinnvolle Komponente des Konjunkturprogramms dar.

Bei den zwei Konjunkturpaketen gibt es in den Jahren 2009 – 2010 steuerliche Erleichterungen in Höhe von knapp 18 Mrd. €. Die Frage der Wirksamkeit dieser Maßnahmen hängt in der aktuellen Krise entscheidend davon ab, ob der Impuls an die privaten Haushalte und Unternehmen auf ei-

nen Attentismus der Akteure trifft, so dass die Multiplikatorwirkung im Ansatz abgewürgt wird oder ob die privaten Akteure mit ihren Konsum- und Investitionsentscheidungen „normal“ auf die steuerlichen Maßnahmen reagieren.

Die steuerlichen Anreize, die im ersten Konjunkturpaket bezüglich der Unternehmensinvestitionen gesetzt wurden, fallen mit ca. 7 Mrd. € relativ bescheiden aus. Im Hinblick auf die Investitionsentscheidungen der Unternehmen ist aber festzustellen, dass sich die deutsche Volkswirtschaft in der Situation einer massiven Unterauslastung der Kapazitäten befindet (deutlich negative Outputlücke), die frühestens im Jahre 2013 geschlossen sein wird. Vor diesem Hintergrund ist aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive davon auszugehen, dass die Unternehmen die Nachfrage mit ihren bestehenden Kapazitäten befriedigen können und nicht mit Investitionen reagieren werden, selbst wenn diese steuerlich begünstigt sind. Dennoch ist es in einer stärker disaggregierten Betrachtung sinnvoll, bei Kapazitätsengpässen in einzelnen Sektoren (Nischenmärkte) durch steuerliche Förderung einen bescheidenen Anstoß zu unternehmerischen Investitionen zu geben. Hierzu zählen die zeitlich befristete Verbesserung der Afa-Konditionen sowie Sonderabschreibungen für KMU. Das relativ bescheidene Volumen der steuerlichen Investitionsanreize ist vor dem Hintergrund dieser Restriktionen vertretbar.

Der private Konsum ist seit Jahren von einer relativen Schwäche gekennzeichnet. Umso überraschender ist es, dass sich dieser in der aktuellen Krise als ein stabilisierendes Element erwiesen hat (siehe Abb. 3). Der aktuell robuste private Konsum lässt durchaus den Schluss zu, dass die Konsumneigung der privaten Haushalte keinen krisenbedingten pathologischen Charakter aufweist und dass somit die von der Bundesregierung verabschiedeten steuerlichen Maßnahmen signifikante Impulse auf den privaten Konsum auslösen können.

Ausgabenseitig setzen die Programme breit an: Schwerpunkte sind arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, staatliche Investitionsprogramme und konsumfördernde Maßnahmen wie z.B. die sog. Abwrackprämie.

In der Struktur der deutschen Pakete zählen die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sicherlich zu den effektivsten. Dies gilt gerade auch im internationalen Vergleich, denn während sich in Ländern wie Großbritannien, USA oder Spanien die Arbeitslosenzahlen nahezu verdoppelt haben, ist bislang in Deutschland der Anstieg nur sehr moderat ausgefallen. Dieser Befund widerspricht allen Prognosen zur Arbeitsmarktentwicklung, die zum Höhepunkt der Krise gemacht wurden; vor allem die Kurzarbeiterregelung trägt im besonderen Maße zur Stabilisierung des privaten Verbrauchs bei. Sie verknüpft damit in geeigneter Weise Nachfragestimulierung mit individuellen Anreizen für Unternehmen und private Haushalte. Das Potenzial eines gut abgestimmten makroökonomischen Policy-Mix wird damit ausgeschöpft (double dividend).

Im Bereich der staatlichen Investitionsprogramme ist für die effektive Höhe des Multiplikators anders als in den Simulationsstudien die tatsächliche Umsetzung der Maßnahmen von essentieller Bedeutung. In Deutschland befinden sich gerade die investiven Maßnahmen zum großen Teil in der Planungsphase. Nach Angaben der Länder, die die Investitionsmaßnahmen durchführen, findet das Zukunftsinvestitionsprogramm große Resonanz. Es ist davon auszugehen, dass die Mittel vollständig abberufen werden. Gleichwohl wird das Programm im Vergleich zur ursprünglichen Planung (siehe Tab. 1) den größten Teil der Nachfragewirkung erst mit einer deutlichen Verzögerung im Jahr 2010 entfalten und im Jahre 2011 immer noch Investitionsvorhaben von bedeutenden Volumina finanzieren.

Im Hinblick auf den nach wie vor unsicheren Verlauf der Erholung gewinnt die mittelfristige Perspektive der Mittelverwendung an Bedeutung. Einerseits ist es ein anerkanntes Problem insbesondere der ausgabenseitigen Fiskalpolitik, dass Maßnahmen nicht sofort greifen können. Andererseits ist die Mahnung ernst zu nehmen, dass die fiskalpolitischen Maßnahmen nicht zu früh auslaufen dürfen, damit ein sich andeutender Aufschwung nicht abbricht oder gar abgewürgt wird (timeliness). Das deutsche Investitionsprogramm erscheint unter diesem Blickwinkel als relativ gut ausbalanciert.

Das deutsche Konjunkturprogramm im Kontext des Föderalismus

Der staatliche Fiskalimpuls und die daraus entstehende Outputwirkung hängen letztlich im föderativen Staat vom Budgetverhalten von Bund, Ländern und Gemeinden ab. Eine traditionelle Aussage der ökonomischen Föderalistentheorie verweist auf die potentiell negativen Folgen einer föderativen Staatsstruktur aus konjunkturpolitischer Sicht. Ein prozyklisches Verhalten der dezentralen Ebenen kann eine antizyklische Politik der zentralen Ebene konterkarieren. Die Theorie weist auf den fehlenden Anreiz der subzentralen Ebenen hin, eine antizyklische Fiskalpolitik zu betreiben, da sich in extrem offenen Wirtschaftsregionen ein Großteil der Nachfragewirkung in anderen Regionen niederschlägt, die finanziellen Belastungen der Konjunkturmaßnahmen dagegen vollständig im eigenen Haushalt bleiben.

Deutschland ist einer der wenigen stark föderativ organisierten Staaten in Europa; auch im weltweiten Vergleich existieren nur wenige industrialisierte Föderalstaaten (USA, Kanada, Australien). Die Verfassungsstruktur Deutschlands stellt damit möglicherweise ein Hindernis zur Überwindung der Krise dar. Aus quantitativer Sicht ist das Problem von größter Bedeutung, denn die Landeshaushalte - zusammen mit den Ausgaben der ihnen untergeordneten Gemeinden - tragen etwa ein Drittel zum gesamtstaatlichen Budgetvolumen bei, mehr als der Bund mit etwa einem

Viertel. Dabei tragen Länder und Kommunen über zwei Drittel der gesamtstaatlichen Investitionen. Bei der Überprüfung eines möglichen prozyklischen Bias deren Haushalte muss zwischen den Einnahme- und Ausgabeseiten unterschieden werden.

Das deutsche Steuerverteilungssystem ist ein stark zentralisiertes System von bundesgesetzlich geregelten Steuern und festen Verteilungsschlüsseln, die die Verteilung zwischen den Ebenen bestimmen. Bei den besonders konjunkturereagiblen Gemeinschaftssteuern liegt der Anteil der Landesebene insgesamt bei über 50 %. Länder und Gemeinden sind somit in vollem Umfang von den konjunkturellen Verläufen des Steueraufkommens betroffen und tragen auf der Einnahmeseite maßgeblich zu den automatischen Stabilisatoren bei. Steuerrechtliche Autonomie besteht dagegen kaum.³⁹ Im Abschwung stehen ihnen keine nennenswerten Handlungsoptionen zur Verfügung, um die Erosion der Einnahmeseite mit eigenen Steuererhöhungen auszugleichen. Von dort aus kann die föderalismustheoretische These des prozyklischen Verhaltens der subzentralen Ebene zumindest in Bezug auf einnahmeseitige Handlungsoptionen für Deutschland nicht bestätigt werden.

Das Bild bei den Ausgaben von Ländern und Gemeinden muss differenziert beurteilt werden. Betrachtet man zunächst die Länder, stellt man fest, dass die Ausgabenseite der Länderhaushalte von kurzfristigen Konjunkturschwankungen weitgehend unberührt bleibt.⁴⁰ Insbesondere besteht, im Gegensatz zu den Haushalten des Bundes und der Arbeitslosenversicherung, kein unmittelbarer, automatischer Budgetreflex auf sich verschlechternde Arbeitsmarktdaten. Eine gewisse prozyklische Wirkung mit einem gewissen Time lag kann im Hinblick auf die Personalausgaben – den gewichtigsten Ausgabenblock für die Länder – attestiert werden, da diese sich in einer Rezession üblicherweise gedämpft entwickeln (mäßige Tarifabschlüsse, Einstellungsstopps). Sehr kurzfristige Reaktionsmöglichkeiten sind allerdings kaum möglich. Der öffentliche Beschäftigungssektor reagiert damit sehr träge und somit konjunkturpolitisch stabilisierend. Trotz der verstärkten Kompetenzen der Länder im Bereich der Beamtenbesoldung aus der ersten Föderalismusreform des Jahres 2006 ist die Tarif- und Besoldungslandschaft bei den Ländern bisher weitgehend homogen geblieben. Für die Jahre 2009 und 2010 besteht ein gültiger Tarifvertrag; somit sind nennenswerte Einsparungen im gegenwärtigen, konjunkturell schwierigsten Zeitraum kaum möglich.

³⁹ Autonomie besteht lediglich im Hinblick auf die aufkommensmäßig nachrangigen kleinen Gemeindesteuern sowie die Bestimmung der Hebesätze bzw. des Steuersatzes bei den kommunalen Realsteuern und der Grunderwerbsteuer der Länder.

⁴⁰ Siehe Ingolf Deubel, Vom kommunalen Stabilisierungsfonds zu einem Stabilisierungsfonds der Länder?, Wirtschaftsdienst, 87. Jg., Heft 8, 2007.

Die Zuweisungen der Länder an die Gemeinden im Rahmen der kommunalen Finanzausgleichssysteme gehen in vielen Ländern im Konjunkturabschwung automatisch zurück (häufig erst mit einem Time lag), da die sog. Schlüsselzuweisungen vom Landessteueraufkommen abhängen.⁴¹ Ob Änderungen im kommunalen Finanzausgleich zu Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage führen, ist letztlich von der ausgabenseitigen Reaktion der Gemeinden auf die geschmälerete Einnahmehasis abhängig (siehe unten).

Ein Blick auf die aktuellen Daten deutet darauf hin, dass die Landeshaushalte in der konkret vorliegenden Lage konjunkturgerecht wirken werden. Die Haushaltsgesetze 2009 wurden verabschiedet, noch bevor das volle Ausmaß der Krise bekannt war und ein Gegensteuern eingeleitet werden konnte. Verschärfte Sparmaßnahmen sind aber auch seit der Verabschiedung der ursprünglichen Haushaltsgesetze ausgeblieben. Neun Länder haben seit dem Frühjahr 2009 Haushaltsnachträge verabschiedet, die nur in Einzelfällen Ausgabenkürzungen vorgesehen haben. Der größte Teil der Gesetze wurde erlassen, um die Mittelvergabe des Konjunkturpakets 2 gesetzlich zu verankern. Auch der laufende Vollzug deutet in diese Richtung: bis zum Ende August sind die Ausgaben um 7 % gestiegen, bereinigt um einen Sonderfall⁴² immer noch um knapp 3 %, trotz deutlich rückläufiger Zahlungen an die Gemeinden. Die Aufstellung des Haushalts für das Jahr 2010 bietet den Ländern die erste Möglichkeit, systematisch auf die schrumpfenden Steuereinnahmen zu reagieren. Aber auch hier zeigen die vorliegenden Haushaltspläne⁴³ eine ähnliche Tendenz: selbst bereinigt um die Auswirkungen des Zukunftsinvestitionsprogramms nehmen die Ausgaben der Länder gegenüber den Plänen für 2009 um 1¼ % zu. Dabei gehen die Zahlungen an die Gemeinden um ca. 2½ % zurück – ein Beleg für den oben erläuterten Konnex zwischen Landessteuern und dem kommunalen Finanzausgleich.

Bei den Gemeinden wird traditionell ein prozyklisches Verhalten bezüglich der kommunalen Investitionen⁴⁴ vermutet. Nach der These veranlassen das sehr konjunkturreagible Gewerbesteueraufkommen sowie die im Abschwung zurückgehenden Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich die Gemeinden, ihre investive Tätigkeit zurückzufahren, da Investitionen die einzigen nennenswerten, kurzfristig variablen Positionen im Gemeindehaushalt sind. Die Verhaltenshypothese der Föderalismustheorie könnte hier sehr wohl zutreffen: die einzelne Gemeinde hat wenig Anreiz, auf gesamtwirtschaftliche Ziele Rücksicht zu nehmen. Hinzu kommt die kom-

⁴¹ Aus der Heterogenität der Ausgleichssysteme der Länder folgt, dass der Zeitpunkt der Belastungsüberwälzung sehr unterschiedlich sein kann. Einzelne Länder rechnen sehr zeitnah ab, in anderen können die Auswirkungen zurückgehender Steuern erst durch Spitzabrechnungen mit einer Verzögerung von zwei Jahren zu Entlastungen des Landeshaushaltes führen.

⁴² Bayern stützte seine Landesbank Anfang 2009 mit einer Zahlung von 7 Mrd. €.

⁴³ Bis Ende September 2009 lagen in 11 Ländern Entwürfe bzw. bereits verabschiedete Haushaltsgesetze vor.

⁴⁴ Bei den kommunalen Sozialleistungen dagegen wird auf die Problematik der Kosten der Unterkunft für ALG II-Empfänger verwiesen. Die unmittelbare Anknüpfung dieser Leistung an einer arbeitsmarktpolitischen Größe dürfte die antizyklische Reagibilität der Gemeindeausgaben erhöht haben, wenn auch mit einer zeitlichen Verzögerung.

munale Aufsicht der Länder, die einer kreditfinanzierten Haushaltspolitik enge Grenzen setzt. Ein Blick in die jüngste Vergangenheit unterstützt diese These. In der letzten Rezession Anfang des Jahrzehnts sind die Gemeindeinvestitionen tatsächlich deutlich zurückgegangen.⁴⁵ Für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ist jedoch die Größenordnung der Rückgänge von nachgeordneter Bedeutung; in den letzten 10 Jahren betrug die Schwankung der kommunalen Sachinvestitionen im Verhältnis zum BIP – nach unten oder nach oben – in keinem Jahr mehr als ein Zehntel eines Prozentpunktes.

Das deutsche Programm geht explizit auf dieses Problem ein. Im Mittelpunkt der öffentlichen Investitionen steht das Zukunftsinvestitionsprogramm, das insbesondere kommunale Investitionen in den Bereichen Bildung und Infrastruktur fördert. 7 Mrd. € Bundesmittel zuzüglich kofinanzierende Landesmittel kommen den Gemeinden zu Gute. Um zu gewährleisten, dass diese Mittel von den Gemeinden konjunkturgerecht für zusätzliche Investitionen verwendet werden, enthält das Programm eine Additionalitätsklausel. Länder und Gemeinden zusammen müssen ihr Investitionsvolumen für die Periode 2009 bis 2011 auf dem durchschnittlichen Niveau des Referenzzeitraums 2004-2008 bzw. alternativ 2006-2008 halten. Damit soll verhindert werden, dass die Mittel für schon geplante Vorhaben verwendet werden und damit keinen zusätzlichen Nachfrageimpuls auslösen (Mitnahmeeffekt). Konjunkturpolitisch kritisch zu bemerken ist, dass die Klausel einige Ausnahmen erlaubt, die eine Reduzierung des Investitionsniveaus des Referenzzeitraums in einem ex-ante nicht genau bestimmbarer Größe ermöglichen. Gleichwohl dürfte die Verwendung der Klausel in überschaubaren Grenzen bleiben, so dass letztlich das Investitionsniveau tatsächlich stabilisiert bleibt.⁴⁶

Im Ergebnis zeigt sich, dass die Haushaltspolitik von Ländern und Gemeinden generell, aber vor allem in der konkret vorliegenden Situation, die Konjunkturpolitik der Bundesregierung stützt. Einnahmeseitig tragen sie über die festen Steuerverteilungsschlüssel direkte Verantwortung für die Steuerentwicklung. Ausgabenseitig ist generell zu konstatieren, dass die Haushalte eher als weitgehend konjunkturneutrale Allokationshaushalte zu betrachten sind. Entgegen der These der Föderalismustheorie wirken die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden insgesamt in der aktuellen Situation eher antizyklisch.

⁴⁵ Dabei ist zu beachten, dass hier nicht nur konjunkturelle Effekte Einfluss nehmen. Die Gemeindeinvestitionen in den ostdeutschen Ländern werden im Zuge der Schließung der Infrastrukturlücke und der zurückgehenden Sondermittel abnehmen. In den vergangenen Jahren sind ebenfalls viele Sonderinvestitionsprogramme (z.B. für den Ausbau von Ganztagschulen, Kinderbetreuungsstätten u.ä.) aufgelegt worden, die einen stärkeren Rückgang teils verdecken können. Aber auch Ausgliederungen aus den Gemeindehaushalten können einen Erklärungsbeitrag liefern.

⁴⁶ Zu den ersten Erfahrungen mit der Umsetzung des Programms auf kommunaler Ebene siehe Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 2009, S. 27 ff.

Zum Vergleich: das Konjunkturprogramm der USA

Dieser Befund steht in starkem Kontrast zur Situation in den USA, wo die Bundesstaaten grundsätzlich einem relativ strikten „Balanced Budget-Regime“ unterliegen, das keine Ausnahmen für konjunkturell bedingte Defizite vorsieht. Im Vergleich zu den deutschen Bundesländern verfügen sie über weitgehende Steuer- und Haushaltskompetenzen, die auch sehr kurzfristig eingesetzt werden können. Das gesamte Spektrum an aufkommensstarken Steuern – persönliche Einkommen-, Gewinn-, Verbrauch- und Besitzsteuern usw. – kann dort landesgesetzlich erhoben und geändert werden, sogar in Konkurrenz zu Bundesabgaben, die am selben Besteuerungsobjekt anknüpfen. In der gegenwärtigen Krise wird die Option zur Steuererhöhung, um die klaffenden Defizite auszugleichen, von den Staaten rege genutzt: 30 der 50 Bundesstaaten haben 2009 die Landessteuern angehoben; in sieben weiteren Staaten wird über Erhöhungen beraten.⁴⁷

Auf der Ausgabenseite haben die amerikanischen Staaten ebenfalls sehr weitreichende Kompetenzen. Vor dem Hintergrund ihrer prekären Haushaltslage sind die Bundesstaaten gezwungen, deutliche Kürzungen bei vielen öffentlichen Leistungen vorzunehmen. Mindestens 39 Staaten haben Streichungen im öffentlichen Gesundheitswesen, bei der schulischen und universitären Bildung und beim öffentlichen Dienst vorgenommen.⁴⁸ Die Länder sind Träger der Arbeitslosenversicherung, die mit sehr kurzen Bezugsfristen generell nur auf Übergangsarbeitslosigkeit orientiert ist und nicht auf länger anhaltende, konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit. Das Auslaufen der Regelunterstützung in Zeiten von extremen Arbeitsmarktschocks stellt ein typisch amerikanisches Konjunkturphänomen dar, das auch jetzt auftritt. Damit verliert das System der Arbeitslosenversicherung in einem extremen konjunkturellen Abschwung seine Funktion als automatischer Stabilisator und Unterstützungsfaktor für die Nachfrage der privaten Haushalte. Im Vergleich zum zentralisierten deutschen System wirkt das amerikanische System der Arbeitslosenversicherung unzureichend im Hinblick auf einen konjunkturellen Ausgleich.

Das amerikanische Konjunkturpaket (American Recovery and Reinvestment Act of 2009), das mit einem Volumen von rd. 800 Mrd. \$ bzw. ca. 6 % des BIP wesentlich umfangreicher als das deutsche Programm ist, richtet sich zu einem bedeutenden Teil an die Länder. Das Congressional Budget Office schätzt, dass mehr als ein Viertel des Gesamtvolumens (\$ 228 Mrd.) an die Staaten geht; davon ist der größte Teil (140 Mrd. \$, etwas mehr als 1 % des BIP) als „state fiscal relief“

⁴⁷ Siehe Nicholas Johnson, Phil Oliff, Erica Williams, *An Update on State Budget Cuts*, Washington D.C., 2009. Dieses Verhalten in der gegenwärtigen Krise ist konsistent mit Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit. In der Rezession Anfang dieses Jahrzehnts haben 30 Staaten Haushaltslücken mit Abgabenerhöhungen begegnet, am Anfang der 90er Jahre waren es sogar 44. Siehe Nicholas Johnson, Andrew C. Nicholas, Steven Pennington, *Tax Measures Help Balance State Budgets*, Washington D.C., 2009.

⁴⁸ Siehe Elizabeth McNichol, Iris Lav, *New Fiscal Year Brings No Relief from Unprecedented State Budget Problems*, Washington D.C., 2009.

zu kennzeichnen.⁴⁹ Die Mittel sind ausschließlich für den Ausgleich der Defizite der Staaten vorgesehen. Dies relativiert deutlich die Kritik an der Größenordnung des deutschen Konjunkturprogramms.

Weiterführende Überlegungen

Neben der ganz konkreten Multiplikatoreinschätzung für Deutschland ist allerdings – entsprechend dem theoretischen Gerüst – grundsätzlich der Frage nachzugehen, ob im Sinne der theoretischen Logik die Fiskalmaßnahmen ursachenadäquat und eine geeignete Antwort auf die Diagnose sind.

Klar ist, dass die Krise in Deutschland im Wesentlichen bedingt ist durch das Wegbrechen des Exports. Von dort aus liegt der Gedanke nahe, zunächst bei den internationalen Handelsverflechtungen anzusetzen und vor diesem Hintergrund die Exportorientierung Deutschlands kritisch zu reflektieren. Die aktuelle Diskussion im G20-Kreis um das optimale Wirtschaftsmodell spiegelt diese Sichtweise wider. Für Deutschland stellen sich ganz konkret Fragen der strukturpolitischen Ausrichtung der Wirtschaft, vor allem in einzelnen Problemsektoren. Es geht in der aktuellen Diskussion eben nicht nur kurzfristig um einen Beitrag zum Schließen der Outputlücke, sondern gleichzeitig um die Stärkung des Produktionspotenzials der deutschen Wirtschaft in der sog. „Post-Blasen-Welt“. Da als Folge der Krise trotz fiskalpolitischer Impulse ein deutlicher Rückgang des Potentialwachstums nicht ausgeschlossen werden kann, ist die Stärkung und nachhaltige Ausgestaltung des Wachstumspotenzials der Volkswirtschaft eine zentrale Aufgabe; dazu gehören insbesondere die Steigerung der Arbeitsproduktivität, der Ausbau von Bildungsmaßnahmen und eine Verbesserung der Qualität öffentlicher Ausgaben. Dennoch können auch die diskutierten Kurzfristmaßnahmen Deutschlands hierzu einen Beitrag leisten, wenn sie Elemente von Innovationsförderung und sektoraler Anpassung aufweisen und helfen, negative Hysteresis-Effekte auf den Arbeitsmärkten, aber auch in wichtigen Wirtschaftssektoren zu vermeiden.

Im internationalen Zusammenhang stellt sich für Deutschland darüber hinaus die Frage der grenzüberschreitenden Wirkungen der Stützungsmaßnahmen und damit eines koordinierten Vorgehens im europäischen und internationalen Kontext, denn nur im koordinierten Ansatz kann die Gefahr negativer Überwälzungen (Spillovers) zwischen den großen Handelsblöcken vermieden werden. Vor diesem Hintergrund hat der Europäische Rat allgemeine, für alle Maßnahmen geltende Kriterien verabschiedet - die Prinzipien der drei T's: timely, targeted, temporary, welche

⁴⁹ Siehe Johnson/Oliff/Williams, a.a.O.

nach Auffassung der EU Kommission von den EU Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.⁵⁰ Hier ist festzustellen, dass es zwar über bestimmte Eckdaten und Kriterien für Konjunkturpakete zu Agreements auf europäischer wie internationaler Ebene kam, die konkrete inhaltliche Ausfüllung aber den einzelnen Ländern überlassen blieb. Insofern waren die Programme, auch das deutsche, auf die nationalen Gegebenheiten und Spielräume zugeschnitten. Ob eine stärkere Koordinierung im Sinne von mehr Homogenisierung und höheren Volumina die Effektivität der Maßnahmen erhöht hätte, bleibt aber zweifelhaft.

Eine Lehre aus dem Umgang mit der aktuellen Krise liegt darüber hinaus in der zwingenden Notwendigkeit der Ergänzung der Kurzfrist-Strategie durch eine finanzpolitische Langfriststrategie bis hin zu einer Exit-Strategie, die die Grundlagen für die Wiedererlangung tragfähiger öffentlicher Finanzen legt.⁵¹ Eine kritische Bewertung der Vereinbarkeit der gegenwärtigen Haushalts- und Finanzpolitik mit dem Ziel eines nachhaltigen Haushaltsausgleiches entsteht, wenn man einige Steuerrechtsänderungen der jüngsten Vergangenheit betrachtet, die nicht im Zusammenhang mit der Konjunkturstützung standen. Unter den quantitativ bedeutendsten Änderungen sind die Erhöhung des Kindergeldes, die im Jahr 2008 vereinbart wurde, sowie die Wiedereinführung der Pendlerpauschale und die erhöhte steuerliche Absetzbarkeit der Krankenversicherungsbeiträge, Maßnahmen die auf Urteile des Bundesverfassungsgerichtes zurückgehen. Diese Rechtsänderungen wurden zwar nicht konjunkturpolitisch begründet. Sie werden gleichwohl erstmals 2009 bzw. 2010 wirksam und somit bedeutende Nachfrageimpulse ausstrahlen. Die Größenordnung dieser Änderungen übersteigt deutlich das Volumen der steuerlichen Maßnahmen des Konjunkturprogramms (siehe Tab. 1); die Änderungen werden damit eine zwar unbeabsichtigte, aber trotzdem wesentliche Komponente des konjunkturpolitischen Handelns.

Hierin besteht ein ernsthaftes Problem, auf das der gegenwärtige haushalts- und finanzpolitische Diskurs keine Antwort bereithält. Die zuletzt vorgelegte mittelfristige Planung der Bundesregierung im Sommer 2009 zeigt eine klaffende Lücke in der mittelfristigen Perspektive auf. Im Bundestagswahlkampf im Herbst 2009 wurde unter den Parteien der künftigen Koalition aus Union und FDP kontrovers über Steuersenkungen debattiert; dies wurde aus Wissenschaft und Medien flankiert von einer Diskussion über die Notwendigkeit von Steuererhöhungen, sobald die Konjunkturschwäche überwunden ist. Zusätzlich zu den haushaltswirtschaftlichen und ökonomischen Erfordernissen bezüglich eines langfristigen Haushaltsausgleichs kommt seit der Grundgesetzänderung vom März 2009 eine verfassungsrechtliche Dimension hinzu. Die im Art. 109 GG veran-

⁵⁰ Siehe EU KOM, The EU's Response to Support the Real Economy During the Economic Crisis: an Overview of Member States' Recovery Measures, European Economy, Occasional Papers, Vol. 51, Juli 2009.

⁵¹ Vgl. hierzu weiterführend EU KOM, Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses, European Economy Vol. 7, Brüssel 2009.

kerte Schuldenbremse kommt Bund und Ländern ab 2016 bzw. 2020 faktisch einem (strukturellen) Schuldenverbot gleich.

Auf das Problem, die Durchführung einer schlagkräftigen Konjunkturpolitik im Einklang mit einer langfristig tragbaren Haushaltspolitik, hat die Politik bisher keine Antwort gegeben. Damit ist vorprogrammiert, dass die finanzpolitische Debatte sehr schnell den Schwerpunkt verlagern wird: von den Notwendigkeiten der kurzfristigen Konjunkturstützung hin zur längerfristigen Perspektive des Haushaltsausgleiches. Diese Debatte spielt sich in vielen Ländern unter dem Stichwort „Exit-Strategie“ ab. Dies deutet auf die Notwendigkeit, die öffentliche Nachfragestimulierung zwar konjunkturgerecht, aber auch langfristig budgetschonend zurückzufahren. Die Analyse des deutschen Konjunkturprogramms zeigt, dass die deutschen Pakete im engeren Sinne weitgehend im Einklang mit dieser Erfordernis stehen. Sie werden jedoch im Kontext einer Haushalts- und Finanzpolitik vollzogen, die insgesamt einen nachhaltigen Pfad noch nicht eingeschlagen hat.

8. Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine abschließende Evaluation von Effizienz und Effektivität der Maßnahmen des deutschen Konjunkturprogramms nicht zweifelsfrei möglich ist. Die gegenwärtige Krise ist von einer solchen einmaligen Intensität, dass schon eine Prognose des wirtschaftlichen Verlaufs unter Status quo-Bedingungen, erst Recht aber unter Berücksichtigung des Einsatzes von konjunkturpolitischen Maßnahmen anhand der empirischen Gegebenheiten von normalen Zyklen nicht hochzurechnen ist. Eine verlässliche empirische Basis für die Fundierung von Konjunkturpolitik war in dieser Krise nicht gegeben.⁵² Auch die doppelte Betroffenheit der Krise – Finanzsektor und gesamtwirtschaftliche Nachfrage – stellt der Wirtschafts- und Finanzpolitik vor eine besondere Herausforderung. Die dauerhafte Stabilisierung des Bankensektors gestaltet sich selbst als ein außerordentlich komplexes, finanziell sehr kostspieliges Unternehmen. Die Überwindung der Bankenkrise ist dabei eine zwingend notwendige Voraussetzung für die wirtschaftliche Erholung; ohne sie kann die Konjunkturpolitik nicht wirksam sein. Die Maßnahmenprogrammierung der zwei deutschen Pakete mussten unter diesen schweren Bedingungen geschaffen werden. Vor diesem Hintergrund erscheint die wiederholt geführte Debatte zwischen „Ultra-Keynesianern“ und „strikten Angebotstheoretikern“ außerhalb sachlicher und politischer Realitäten.

⁵² Siehe sehr zutreffend zu den Grenzen der Multiplikatoranalyse im aktuellen Kontext die pointierte Darstellung im Economist, Much Ado about Multipliers, 24. September 2009, mit Verweisen auf einschlägige Studien.

Auf der europäischen Plattform haben die Akteure in ihrem Ansatz des European Economic Recovery Programme allgemeine konjunkturpolitische Kriterien entwickelt, anhand derer finanzpolitisches Stimulierungsmaßnahmen bewertet werden.⁵³ Die Maßnahmen müssen rechtzeitig, zielgerichtet und befristet (timely, targeted, temporary) erfolgen. Wie die Analyse gezeigt hat, kann das deutsche Programm trotz der mit der Bewertung verbundenen Schwierigkeiten als ein ausgewogener Ansatz gelten, der grundsätzlich einer Überprüfung nach den genannten Kriterien standhält.

Für Deutschland konnte das Kriterium der Timeliness, d.h. die Maßnahmen müssen rechtzeitig wirken und dürfen nicht zu früh enden, ex ante nicht bei allen Systemelementen sichergestellt werden. Es lässt sich festhalten, dass das relativ hohe Vertrauen der privaten Verbraucher ermöglicht, dass die in den zwei Paketen umgesetzten Steuererleichterungen und die Abwrackprämie - potentiell schnell wirkende Instrumente - auf ein relativ stabil gebliebene Konsumneigung trifft und somit ihre beabsichtigte Wirkung entfalten. Die beschlossenen staatlichen Investitionen treffen dagegen auf das bekannte Problem der time lags bei der Umsetzung. Gleichwohl scheinen die Planungen der vielen einzelnen Vorhaben vorangeschritten zu sein, so dass bedeutende Impulse rechtzeitig zu erwarten sind. Die Verzögerungen könnten sogar den positiven Nebeneffekt haben, dass sie - angesichts der prognostizierten zaghaften Erholung - die Nachfragestützung über einen längeren Zeitraum ermöglicht. Ex post haben die Verzögerungen in der Umsetzung also dazu geführt, dass der gesamtwirtschaftliche Impuls der investiven Maßnahmen im Ergebnis zum richtigen Zeitpunkt wirkt. Timeliness wird in diesem Sinne erfüllt, da die Wirkung nicht zu früh eingestellt wird.

Das Kriterium der Zielgerichtetheit erfordert, dass die Instrumente dort eingesetzt werden, wo die Nachfragewirkung (Multiplikator) am größten ist. Das deutsche Vorgehen trifft hier auf das grundsätzliche Problem, dass die primäre Ursache des Konjunktursturzes - die einbrechenden Exporte - keine direkt beeinflussbare Zielvariable ist. So unterscheidet sich die Situation hier von der amerikanischen Ausgangslage: aus rein konjunkturpolitischer Sicht (d.h. abgesehen von den strukturellen Problemen, die im wesentlichen die Krise dort ausgelöst haben) bildet der private Verbrauch für die amerikanische Wirtschaftspolitik eine ursachenadäquate und beeinflussbare Zielgröße. Ein Instrumentarium, das das Wegbrechen der Auslandsnachfrage nach deutschen Gütern kompensiert, liegt dagegen nicht vor. Vor diesem Hintergrund können die ergriffenen Maßnahmen Deutschlands realistischerweise lediglich den Einsturz abmildern aber auch eine notwendige Nachfragestützung bei der prekären Erholung bieten. Die Multiplikatorwirkung der verbrauchsorientierten Instrumente (Steuererleichterungen, Abwrackprämie) trifft auf den günstigen Umstand, dass die Konsumneigung trotz der Krise stabil geblieben ist. Die inzwischen ausgelau-

⁵³ Vgl. Europäischer Rat 2009 sowie EU Kommission 2009.

fene Abwrackprämie hat ihr beabsichtigtes Ziel – eine starke zeitliche Verlagerung der Nachfrage nach PKWs – erreicht, bei aller berechtigten Kritik am Instrument.⁵⁴ An Unternehmensinvestitionen gerichtete Ansätze sind im Programm nur im bescheidenen Umfang enthalten; allerdings wäre ein stärkeres Engagement hier angesichts der mittelfristig zu erwartenden Kapazitätsunterauslastung wenig Erfolg versprechend. Von hervorragender Bedeutung für die kurzfristige Stabilisierung sind die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Die rege Inanspruchnahme des ausgeweiteten Kurzarbeitergeldes wirkt konsumstabilisierend und hat den unschätzbaren positiven Effekt, Arbeitnehmer weiter am Arbeitsplatz zu binden. Wie kein anderes Instrument hat es der negativen Dynamik einer schweren Rezession ein Riegel vorgeschoben. Ein großes Risiko für die mittelfristige Konjunktur besteht darin, dass diese Maßnahmen den befürchteten Stellenabbau nicht dauerhaft werden abhalten können. Es bleibt zu hoffen, dass die Erholung der Güternachfrage rechtzeitig vor dem Auslaufen dieses Programms erfolgt.

Das Kriterium der Befristetheit (temporary) verlangt, dass der Stimulus nur zum Zeitpunkt der Nachfrageschwäche wirkt und nicht dauerhaft die öffentlichen Haushalte belastet. Dies erweitert die kurzfristige, rein konjunkturpolitische Betrachtung auf den langfristigen Haushaltsaspekt: ein dauerhaft nachhaltiger Haushaltsausgleich wird als zusätzliche Zielgröße der Maßnahmenprogrammierung betrachtet. Bleibt der Blick eng auf die zwei Konjunkturpakete begrenzt, kann das Programm mit wenigen Ausnahmen positiv bewertet werden. Die steuerlichen Maßnahmen des ersten Pakets und die einmalige Kinderbonusregelung im zweiten Paket sind zeitlich befristet. Auch die finanziellen Belastungen der investiven Ausgaben und Arbeitsmarktmaßnahmen werden ihren zeitlichen Schwerpunkt in den Jahren 2009 und 2010 haben. Der erhöhte Bundeszuschuss an die Gesetzliche Krankenversicherung wirkt zwar unbefristet fort. Diese Maßnahme ist allerdings seit langem geplant; das besondere konjunkturpolitische Element stellt lediglich das Vorziehen der Maßnahme dar. Kritisch zu bemerken sind lediglich die Änderungen des zweiten Pakets im Bereich der Einkommensteuer. Die Tarifierpassungen stellen dauerhafte, quantitativ bedeutsame Belastungen der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden dar. Erweitert man ferner die Betrachtung auf die steuerlichen Maßnahmen, die nicht unmittelbarer Teil des Konjunkturpakets sind (siehe Abschnitt 7), dann stellt die Vereinbarkeit mit dem Ziel des langfristigen Budgetausgleichs ein grundlegendes Problem dar.

Die Betrachtungen zum deutschen Konjunkturprogramm haben deutlich gemacht, dass die institutionellen Gegebenheiten der Umsetzung zu beachten sind; das meint im föderativen Kontext insbesondere eine enge Koordinierung der staatlichen Ebenen. Für Deutschland lässt sich feststel-

⁵⁴ In dem Maße, dass die Prämie lediglich eine Nachfrageverschiebung von nicht geförderten Gütern bewirkt hat, kann sie nicht konjunkturpolitisch gerechtfertigt werden. Eine zeitliche Verlagerung der PKW-Nachfrage nach vorne war jedoch beabsichtigt, auch wenn dies notwendigerweise die Nachfrage in zukünftigen Perioden schmälert. Die Strukturprobleme der Automobilindustrie werden mit dieser Maßnahme aber sicherlich nicht gelöst.

len, dass die in der Theorie abgeleiteten Probleme des föderativen Staates im Falle der Umsetzung des Konjunkturprogramms nicht zu den befürchteten Ineffizienzen geführt haben. Damit kann auch der gesamtwirtschaftliche Impuls konjunkturgerecht erfolgen. Dieses Ergebnis steht etwa im Gegensatz zum Fall USA, wo aus Gründen der institutionellen und föderalen Strukturen ein bedeutender Teil des Konjunkturprogramms nicht für zusätzliche Nachfrageimpulse, sondern lediglich zum Ersatz von Nachfrageausfällen auf der subzentralen Ebenen eingesetzt werden muss.

Schließlich zeigt die Analyse, dass der potenzielle Zielkonflikt zwischen kurzfristigen Stabilisierungszielen und längerfristiger Wachstumssteigerung aufzulösen ist: Kurzfristmaßnahmen sollen möglichst auch die Wachstumsgrundlagen der Volkswirtschaft stärken. Koordiniertes Vorgehen sollte dabei Auflösung dieses Konflikts erleichtern.⁵⁵ Hier besteht zumindest auf der internationalen und europäischen Ebene noch Verbesserungsbedarf, im nationalen Kontext konnte dagegen dem Koordinierungsbedarf und der Ausrichtung der Kurzfristmaßnahmen auch auf Langfristziele Rechnung getragen werden. Um die Synchronität von kurzfristigem Stimulus und langfristigem Exit abzusichern, sind starke institutionelle Vorkehrungen notwendig, und damit ist der finanzpolitische Bogen gespannt zwischen aktuellen Konjunkturpaketen und dem in der Verfassung verankerten strukturellen Verschuldungsverbot bei Bund und Ländern.⁵⁶

⁵⁵ Siehe das Plädoyer von Charles Freedman et al., *The Case for Global Fiscal Stimulus*, IWF Note, Washington D.C., März 2009.

⁵⁶ Siehe hierzu die technische Diskussion in Jana Kremer und Dan Stegarescu, *Neue Schuldenregeln für eine stetige Finanzpolitik*, in: *Wirtschaftsdienst*, 89. Jg., Heft 9, 2009, S. 630-636 sowie DB Research, *Schuldenspirale oder Exit-Strategie*, Beiträge zur Europäischen Integration, Frankfurt, September 2009.