

György Barabas, Roland Döhrn, Heinz Gebhardt, Torsten Schmidt

Was bringt das Konjunkturpaket II?

Die Bundesregierung hat Mitte Februar ein umfangreiches Konjunkturpaket mit Ausgabenerhöhungen und Steuersenkungen beschlossen. Welche Wirkungen hat der konjunkturelle Impuls auf wichtige volkswirtschaftliche Größen? Im folgenden Beitrag werden die konjunkturellen Effekte des Konjunkturpakets II mit Hilfe des RWI-Konjunkturmodells quantifiziert.

Die deutsche Volkswirtschaft hat zum Ende des vergangenen Jahres den stärksten Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Produktion seit Bestehen der Bundesrepublik hinnehmen müssen. Auch die Aussichten für 2009 sind trübe. Allgemein wird derzeit ein Rückgang des realen Bruttoninlandsprodukts (BIP) in der Größenordnung von 2% erwartet. Die Ursachen der Rezession sind inzwischen klar erkennbar. Ausgelöst wurde sie durch die Immobilien- und die Finanzmarktkrise in den USA. Durch sie ist zunächst die amerikanische Wirtschaft in einen Abschwung geraten. Damit einher gingen eine deutliche Abschwächung des Welthandels und eine weltweite Verschlechterung der Finanzierungsbedingungen für Unternehmen. Damit sind alle exportorientierten Volkswirtschaften ebenfalls in eine Rezession geraten, wobei gegenwärtig eine regelrechte Abwärtsspirale in Gang gekommen zu sein scheint, so dass kaum eine Volkswirtschaft verschont bleibt. Es ist daher nachvollziehbar, dass die Wirtschaftspolitik weltweit massiv reagiert hat. Viele Notenbanken haben die Zinsen deutlich gesenkt und in erheblichem Umfang Liquidität bereitgestellt, um die Finanzmärkte zu stabilisieren. Die Regierungen haben ebenfalls Maßnahmen zur Rettung des Finanzsektors ergriffen und milliardenschwere Rettungspläne aufgestellt. Zugleich versuchen sie, durch Konjunkturprogramme die Nachfrage zu stützen.

Bereits im November 2008 hatte die Bundesregierung ein erstes Konjunkturpaket verabschiedet. Einschließlich der im Oktober beschlossenen Steuersenkungen und Erhöhungen von Transfers beziffert sie die bereitgestellten öffentlichen Mittel auf 32 Mrd. Euro. Zusammen mit einem Kreditprogramm für den Mittelstand sollen so

Investitionen im Umfang von 50 Mrd. Euro angestoßen werden¹. Allerdings verteilen sich diese Maßnahmen auf mehrere Jahre, und zugleich wirkt die Finanzpolitik in Teilbereichen sogar restriktiv. So sind z.B. die Beiträge zur Gesetzlichen Krankenversicherung ab dem 1.1.2009 angehoben worden. Berücksichtigt man nur die 2009 wirksamen Programmbestandteile und rechnet die restriktiven Wirkungen dagegen, beträgt der expansive Impuls dieser Maßnahmen im Jahr 2009 lediglich 4 Mrd. Euro bzw. 0,2% des BIP. Zwar gehen 2009 von der Wiedereinführung der Pendlerpauschale (ungeplante) zusätzliche Anregungen für die Konjunktur im Volumen von schätzungsweise 5,5 Mrd. Euro aus.² Alles in allem wurden aber die kurzfristigen Impulse inzwischen auch von der Bundesregierung als nicht ausreichend eingeschätzt. Deshalb folgte im Januar 2009 ein zweites, deutlich umfangreicheres Konjunkturpaket, dessen Wirkungen im Folgenden beurteilt werden sollen.

Vorweg muss allerdings gesagt werden, dass die Wirksamkeit solcher finanzpolitischer Maßnahmen nach wie vor umstritten ist. Nach einer Auswertung internationaler Erfahrungen durch den Internationalen Währungsfonds³ können Konjunkturprogramme zwar stimulierende Effekte haben, sollten aber in ihrer Wirkung nicht überschätzt werden. Wie groß ihre Effekte sind, hängt nach den Erkenntnissen des IWF nicht zuletzt von der Ausgestaltung der Maßnahmen ab. Danach sind die Effekte von Einnahmensenkungen etwas stärker als von Ausgabenprogrammen.⁴ Aber auch zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben gibt es Unterschiede. So wird den investiven Aufwendungen, vor allem solchen für die Infrastruktur, in der Regel ein relativ großer positiver Effekt

Dr. György Barabas, 51, ist Mitarbeiter am Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen; Dr. Roland Döhrn, 54, ist dort Leiter des Kompetenzbereichs „Wachstum und Konjunktur“; Heinz Gebhardt, 55, Dipl.-Volkswirt, arbeitet in den Kompetenzbereichen „Öffentliche Finanzen“ und „Wachstum und Konjunktur“ des RWI Essen; Dr. Torsten Schmidt, 40, ist dort Stellvertretender Leiter des Kompetenzbereichs „Wachstum und Konjunktur“.

¹ R. Döhrn, R. Kambeck, C. M. Schmidt: Senkt die Einkommensteuer jetzt, RWI: Positionen, Nr. 28, www.rwi-essen.de, 2008.

² Im kommenden Jahr werden die Impulse durch die Finanzpolitik voraussichtlich stärker ausfallen. Neben dem Konjunkturpaket I (7,5 Mrd. Euro) und den Steuerentlastungen durch die Pendlerpauschale (7,5 Mrd. Euro) können dann auch – einer Auflage des Bundesverfassungsgerichts folgend – die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung als Sonderausgaben bei der Einkommensteuer vollständig abgesetzt werden.

³ International Monetary Fund: Fiscal Policy as a countercyclical tool, in: World Economic Outlook, Washington D.C. 2008, S. 159-196

⁴ Ebenda, S. 186.

zugesprochen, wogegen von den konsumtiven Ausgaben eher geringe Wirkungen zu erwarten sind. Nicht vernachlässigt werden dürfen zudem die praktischen Probleme bei der Umsetzung verschiedener finanzpolitischer Maßnahmen. Bei Ausgabenprogrammen kann der Staat zunächst nur Mittel bereitstellen, die erst nach und nach für konkrete Projekte abgerufen werden. Die Verzögerungen bei der Entscheidung und der Umsetzung sind oft lang. Die Senkung von Steuer- und Abgabensätzen hat hingegen den Vorteil, dass sie derart schnell umgesetzt werden kann, dass sie über die gesamte Wirkungskette betrachtet doch rascher spürbar wird als Ausgabenprogramme.

Bei alledem ist zu berücksichtigen, dass staatliche Konjunkturprogramme ihren Preis haben, treiben sie doch die Staatsverschuldung in die Höhe. Dies dürfte die Wachstumsperspektiven beeinträchtigen. Gleichzeitig erhöhen sie die Belastungen für nachwachsende Generationen und engen den künftigen Handlungsspielraum der Finanzpolitik ein. Gleichwohl kann eine expansive Finanzpolitik sinnvoll sein, etwa wenn – was gegenwärtig zu befürchten ist – der Konjunkturreinbruch tief und die Geldpolitik in ihrer Wirksamkeit eingeschränkt ist.

Abbildung des Konjunkturprogramms im RWI-Konjunkturmodell

Das am 14. Januar 2009 beschlossene Konjunkturpaket II hat nach Angaben der Bundesregierung ein Volumen von 50 Mrd. Euro, mit denen im Verlauf der Jahre 2009 und 2010 die Haushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherung die Konjunktur stützen sollen. Gruppiert man die Bestandteile des Programms nach ökonomischen Kategorien, so bilden Investitionen mit 17,3 Mrd. Euro den größten Einzelposten (vgl. Tabelle 1). Auf 11,8 Mrd. Euro geschätzt werden die Entlastungen von Arbeitnehmern und Unternehmen durch eine Senkung der Sozialabgaben. So wird der Beitrag zur Krankenversicherung um 0,6 Prozentpunkte gesenkt. Außerdem wird den Unternehmen bei Kurzarbeit in den Jahren 2009 und 2010 die Hälfte der Sozialbeiträge von der Bundesagentur für Arbeit erstattet. Zudem werden die privaten Haushalte bei der Einkommensteuer um insgesamt 9 Mrd. Euro entlastet. In geringem Umfang werden auch zusätzliche Subventionen gewährt.

Diese Einteilung bildet die Grundlage für die Umsetzung der Maßnahmen im RWI-Konjunkturmodell. Dieses ist ein vierteljährliches ökonometrisches Strukturmodell für die deutsche Wirtschaft. Es bildet in über 70 Verhaltens- und 260 Definitionsgleichungen Entstehung, Verwendung und Verteilung der Wirtschaftsleistung ab. Seit den späten siebziger Jahren wird es in den Konjunkturanalysen des RWI und in der Gemeinschaftsdiagnose regelmäßig für wirtschaftspolitische Simulationen und

Prognosen eingesetzt. Im Lauf der Jahre hat das Modell eine Reihe von Ergänzungen erfahren. So wurde es bereits Ende der siebziger Jahre um einen ausführlichen Staatsteil ergänzt,⁵ der es erlaubt, die Maßnahmen des Konjunkturpakets recht detailliert abzubilden. Im Zusammenhang mit seiner Einbindung in den internationalen Modellverbund Project Link wurde zudem ein differenzierter Außenhandelsteil entwickelt. Schließlich wurde in den vergangenen Jahren ein detailliertes Arbeitsmarktmodul integriert.⁶ Seit 2006 wurde das Modell grundlegend überarbeitet. Neben der Anpassung des definitiven Rahmens an die Umstellung der Messung realer Größen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in Vorjahrespreisen wurden sämtliche Verhaltensgleichungen als Kointegrationsbeziehungen neu geschätzt. Die folgenden Simulationen verwenden die aktuelle Modellversion, deren Stützzeitraum die Jahre 1993:1 bis 2008:3 umfasst.

Einige Maßnahmen des Konjunkturpakets II können direkt bei den exogenen Variablen des Modells berücksichtigt werden, so die öffentlichen Investitionen und die Beiträge zur Krankenversicherung. Andere Maßnahmen werden in den entsprechenden Modellgleichungen durch „add-factoring“ abgebildet.

Die Angaben zu den Einzelmaßnahmen der Bundesregierung dürfen nicht alle „eins zu eins“ in das Modell übernommen werden. Einige der Positionen wie das Kredit- und Bürgschaftsprogramm oder die Breitbandstrategie konnten bei den Simulationen nicht berücksichtigt werden, da die Inanspruchnahme der Programme sich derzeit nicht quantifizieren lässt. Auch wurde das Darlehen des Bundes an die Bundesagentur für Arbeit, das eine Beitragserhöhung im kommenden Jahr vermeiden soll, nicht berücksichtigt, da es sich hierbei um einen innerstaatlichen Transfer handelt. Die zusätzlichen Investitionsausgaben dürfen nach unserer Einschätzung nur mit Modifikationen in die Modellsimulationen umgesetzt werden, denn es ist unsicher, in welchem Maße die Mittel abfließen und wann sie produktionswirksam werden. Dies hängt sowohl von den Planungs- und Überwachungskapazitäten in den öffentlichen Verwaltungen als auch von der Auftragslage in der Bauwirtschaft und bei deren Zulieferern ab, die derzeit noch recht gut zu sein scheint. Zudem dürften sich selbst bei rascher Auftragsvergabe die Produktionswirkungen häufig erst mit Verzögerung zeigen, da die Abwicklung der Aufträge ebenfalls Zeit beansprucht. Ein Teil des Programms wird unserer Einschätzung nach erst 2011 wirksam, selbst wenn die

⁵ U. Heilemann: Die Bestimmung der Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Sektors im RWI-Konjunkturmodell, in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, 30, 1979, S. 179-203.

⁶ G. Barabas, R. Döhrn: Die Arbeitsmarkt- (IAB-) Version des RWI-Konjunkturmodells, in: IAB Forschungsbericht, 20/2006.

Tabelle 1
Umfang und Struktur des Konjunkturpakets II¹
 (Haushaltsbelastung gegenüber 2008, in Mrd. Euro)

	2009	2010	Insgesamt
Staatliche Investitionen	13,7	3,7	17,3
Investitionen der Länder und Gemeinden	11,7	1,7	13,3
Bundesinvestitionen	2,0	2,0	4,0
Transfers an private Haushalte und Unternehmen	4,3	1,1	5,4
Kinderbonus	1,8	-	1,8
Erhöhter Kinderregelsatz im ALG II	0,2	0,3	0,5
Umweltprämie	1,5	-	1,5
Neuregelung Kfz-Steuer	0,2	0,2	0,3
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen	0,6	0,6	1,2
Subventionen ²	0,7	0,7	1,4
Senkung der Sozialversicherungsbeiträge	4,3	7,5	11,8
Senkung des Beitrags zur GKV	3,2	6,3	9,5
Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen der Unternehmen z.B. auf Kurzarbeitergeld	1,1	1,2	2,3
Senkung der Einkommensteuer	3,1	5,6	8,7
Sonstige ³	1,4	3,2	4,6
Insgesamt	27,5	21,8	49,3

¹ Ohne makroökonomische Rückwirkungen. ² Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand sowie Förderung der Forschung im Bereich Mobilität. ³ Z.B. Darlehen für die Bundesagentur für Arbeit, Kosten der Bundesgarantien und weitere Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Bundesregierung; Deutscher Bundestag, Drucksache 16/11740.

Aufträge wie vorgesehen spätestens 2010 erteilt werden. Hinzu kommt, dass durch die Steuersenkungen die „freie Spitze“ in den Haushalten der Gemeinden, dem gewichtigsten Investor im öffentlichen Bereich, abschmelzen dürfte, was ihren Spielraum für Investitionen einengt,⁷ was wir in unseren Rechnungen berücksichtigt haben. Bei alledem wurden, obwohl diese angesichts der angespannten finanziellen Situation vieler Gemeinden nicht unwahrscheinlich sind, keine Mitnahme- und Verdrängungseffekte unterstellt. Diese würden die Wirkungen des Konjunkturpakets II weiter mindern.

Die übrigen Maßnahmen werden in der Regel eins zu eins im Modell implementiert, jedoch sind hier einige weitere Anpassungen erforderlich. Bei der „Umweltprämie“ für die Verschrottung eines Altwagens, die in das Modell als Einkommenstransfer an private Haushalte eingeht, wurde unterstellt, dass sie schwerpunktmäßig im zweiten Quartal 2009 in Anspruch genommen wird. Beim einmaligen Zuschlag zum Kindergeld (Kinderbonus) wird angenommen, dass er ebenfalls im zweiten Quartal 2009 ausgezahlt wird. Die Einkommensteuersenkung wurde

⁷ Für die Kommunen werden durch die Änderung des Einkommensteuertarifs Mindereinnahmen von 712 Mio. Euro in diesem und 795 Mio. Euro im kommenden Jahr erwartet. Zudem dürften die Zuweisungen durch die Länder, die ebenfalls weniger Steuern einnehmen, sinken. Deutscher Bundestag: Drucksache 16/11740, S. 3.

im Verhältnis 80 zu 20 auf Lohn Einkommen und Unternehmens- und Vermögenseinkommen aufgeteilt.

Die Simulationen wurden für den Zeitraum 2009 bis 2011 durchgeführt, um auch die nach Auslaufen des Programms auftretenden Effekte zu verdeutlichen. Dabei wurde, wie bereits ausgeführt, davon ausgegangen, dass ein Teil des Investitionsprogramms erst 2011 produktionswirksam wird. Bezüglich der Einkommensteuer und der Sozialabgaben wurden für 2011 unveränderte Sätze berücksichtigt. Eine Nachfinanzierung durch höhere Abgaben oder Einsparungen des Konjunkturpakets II ist in unseren Rechnungen nicht unterstellt.

Alles in allem beträgt der Primärimpuls, also die von uns unterstellte Änderung von Staatsausgaben, Steuern und Abgaben, rund 18 Mrd. Euro in diesem Jahr, 25 Mrd. Euro im kommenden und 15 Mrd. Euro im Jahr 2011. In der Summe ist das Maßnahmenvolumen also größer als von der Bundesregierung angegeben, was daraus resultiert, dass hier auch berücksichtigt ist, dass die Steuern und Abgaben 2011 geringer sein werden, als nach bisherigem Rechtsstand zu erwarten.

Wie groß sind die gesamtwirtschaftlichen Effekte der konjunkturpolitischen Maßnahmen?

In Tabelle 2 werden die Ergebnisse der wie beschrieben implementierten Simulationen mit dem RWI-Konjunkturmodell dargestellt. Sie enthält durch das Konjunkturpaket verursachte Abweichungen der Modellrechnung von der Basislösung des Modells. In den ersten drei Spalten werden die Gesamtwirkungen des Pakets ausgewiesen. In den nächsten Spalten stehen die Effekte der gewichtigsten Einzelmaßnahmen, des Investitionsprogramms sowie der Senkung der Einkommensteuer und der Sozialabgaben.

Die Modellsimulationen ergeben, dass das Konjunkturpaket II bewirken dürfte, dass sich das reale Bruttoinlandsprodukt in diesem Jahr um 0,5 Prozentpunkte günstiger entwickelt als dies ohne das Programm der Fall gewesen wäre. Im kommenden Jahr ist der positive Einfluss auf die BIP-Rate mit 0,3 Prozentpunkten geringer. Zwar gehen dann unserer Einschätzung nach von den staatlichen Investitionen stärkere, stimulierende Wirkungen aus. Zudem entfalten die Abgabensenkungen erst 2010 ihre volle Wirkung. Jedoch fallen die kurzfristigen Anregungen für die private Konsumnachfrage (Kinderbonus, Umweltprämie) weg. Außerdem nehmen mit dem Anstieg der Binnennachfrage auch die Importe kräftiger zu. Die Beschäftigung dürfte in diesem Jahr um rund 170 000, im kommenden um etwa 260 000 höher ausfallen als in der Basislösung.

Im Jahr 2011 gehen von Steuern und Sozialabgaben keine zusätzlichen Impulse mehr aus, und die Wirkungen

Tabelle 2
Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen des Konjunkturpakets II
 (2009 bis 2011, Abweichungen von der Basislösung, in Mrd. Euro¹)

	Insgesamt			Erhöhung der öffentlichen Bauinvestitionen			Senkung der Einkommensteuer			Senkung des Beitragsatzes zur gesetzlichen Krankenversicherung		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
	Umfang der berücksichtigten Maßnahmen ²											
	17,6	25,3	14,6	4,5	10,0	2,8	3,1	5,6	6,1	3,1	5,9	5,9
	Ergebnisse											
Arbeitsmarkt												
Erwerbstätige, in 1000	172	257	114	37	81	11	19	33	31	33	86	81
Verwendung, real³												
Private Konsumausgaben	10,1	16,4	14,1	0,9	2,9	1,7	2,6	5,0	5,4	2,3	6,3	6,6
Konsumausgaben des Staates	1,2	2,8	1,6	0,0	0,5	0,8	0,0	0,2	0,3	0,0	0,3	0,5
Bruttoanlageinvestitionen	6,3	13,2	4,8	4,8	10,6	2,7	0,1	0,7	0,8	0,5	1,4	1,3
Ausrüstungen	1,5	3,1	1,9	0,5	1,4	0,6	0,3	0,6	0,6	0,2	0,8	0,7
Bauten	4,4	9,1	2,5	3,9	8,3	1,8	-0,1	0,1	0,2	0,2	0,6	0,5
Sonstige Anlagen	0,1	0,2	0,4	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
Vorratsveränderung ⁴	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Außenbeitrag ⁴	-0,2	-0,4	0,1	-0,1	-0,2	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0
Exporte	-0,3	-1,1	-1,1	-0,1	-0,4	-0,5	0,0	-0,2	-0,2	0,0	-0,3	-0,3
Importe	5,2	14,0	11,7	1,5	5,2	3,6	0,8	2,7	3,4	0,7	3,6	4,3
Bruttoinlandsprodukt (BIP)	12,2	18,9	9,8	3,8	8,3	1,7	1,9	3,5	3,6	2,1	4,8	4,7
Veränderungsratendifferenz, in Prozentpunkten	0,5	0,3	-0,4	0,2	0,2	-0,3	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
Preise, in Indexpunkten												
Private Konsumausgaben	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Öffentliche Bauten	0,3	1,7	2,5	0,3	1,8	2,6	0,0	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0
BIP	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Verwendung, nominal												
BIP	12,9	19,4	10,3	4,3	9,4	2,7	2,0	3,6	3,7	2,3	4,3	4,0
Verteilung												
Unternehmens-/Vermögenseinkommen	7,2	4,9	-3,8	1,8	2,2	-2,6	0,8	0,7	-0,1	2,1	1,8	0,3
Volkseinkommen	11,3	15,4	6,7	3,3	7,0	1,4	1,6	2,7	2,7	1,9	3,2	2,8
Tariflohnniveau, in Indexpunkten	0,1	0,5	0,8	0,0	0,2	0,3	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2
Bruttolöhne und -gehälter	5,8	12,3	11,2	1,3	4,0	3,4	0,7	1,7	2,4	1,0	3,5	4,5
Nettolöhne und -gehälter	7,0	13,8	13,3	0,7	2,2	1,8	2,9	5,4	6,1	1,8	4,4	4,9
Verfügbares Einkommen	12,2	19,5	18,7	1,0	3,3	2,5	3,2	6,3	7,3	2,9	7,3	7,9
Nettoeinkommen aus Unternehmen/Vermögen	7,8	5,1	-3,2	1,8	2,0	-2,9	1,4	1,7	1,1	2,1	1,5	0,1
Staat												
Einnahmen	0,1	2,4	-0,4	1,8	5,3	3,7	-2,3	-3,5	-3,4	-1,9	-2,1	-1,5
Ausgaben	8,9	14,7	8,5	4,4	11,1	5,5	-0,5	-0,1	0,5	-0,1	0,4	1,3
Finanzierungssaldo	-8,8	-12,3	-8,9	-2,6	-5,7	-1,8	-1,8	-3,4	-3,9	-1,8	-2,5	-2,8
Defizitquote, in % des BIP	0,3	0,5	0,3	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

¹ Soweit nicht anders angegeben. ² Haushaltsbelastungen ohne makroökonomische Rückwirkungen. ³ Verkettete Volumenangaben (Referenzjahr 2000). ⁴ Wachstumsbeiträge, Differenz zur Basislösung, in Prozentpunkten.

Quelle: Eigene Berechnungen. Zu den Maßnahmen des Konjunkturpakets vgl. Text.

des Investitionsprogramms laufen aus. Vor diesem Hintergrund ist das BIP nur noch wenig höher als in der Basislösung, was gleichbedeutend damit ist, dass sein Zuwachs um 0,4 Prozentpunkte schwächer ausfallen dürfte als er ohne das Konjunkturprogramm gewesen wäre.

Vergleicht man die drei gesondert ausgewiesenen Bausteine des Konjunkturpakets II, so haben die zusätzlichen staatlichen Investitionen den größten Anteil an den Schubwirkungen auf das BIP. Da hier der Impuls am größten ist, heißt dies freilich nicht, dass die öffentli-

chen Mittel auch effizienter eingesetzt werden. So sind die Beschäftigungswirkungen der recht bescheidenen Senkung der Sozialbeiträge größer als die des Investitionsprogramms, auch weil die Kurzarbeit stärker gefördert wird. Ansonsten sind – entgegen einem verbreiteten Vorurteil – auch die kurzfristigen Anstoßwirkungen von Steuer- und Abgabensenkungen durchaus mit denen von Investitionen vergleichbar.

Schaut man sich die Simulationsergebnisse etwas genauer an, so fallen zwei Effekte ins Auge. Erstens belastet das Konjunkturpaket die öffentlichen Haushalte keineswegs so stark wie häufig befürchtet, da die Maßnahmen sich zu einem beträchtlichen Teil selbst finanzieren dürften. Zweitens, und dies ist im Zusammenhang mit dem ersten Effekt zu sehen, sind die Multiplikatorwirkungen des Programms zumindest im RWI-Konjunkturmodell kleiner als eins.

Das Konjunkturpaket wird den Modellsimulationen zufolge etwa zur Hälfte durch erhöhte Einnahmen und Einsparungen bei den Staatsausgaben finanziert. Auf den ersten Blick scheint diese Quote recht hoch. Der Wert erscheint aber mit Blick auf die hohe Bedeutung von Investitionen plausibel, die erfahrungsgemäß hohe Einnahmen bei Steuern und Sozialabgaben generieren. So dürften, da der Staat bei seinen Käufen voll der Mehrwertsteuerpflicht unterliegt, 17 Mrd. Euro öffentliche Investitionen allein knapp 3 Mrd. Euro zusätzliche Einnahmen bei der Umsatzsteuer nach sich ziehen.⁸

Da somit ein relativ hoher Teil des Konjunkturpakets wieder in den Staatssäckel zurückfließt und sich der Außenbeitrag verschlechtert, kommen die geringen Multiplikatorwirkungen nicht überraschend. Der Anstieg des nominalen BIP ist in jedem der drei betrachteten Jahre etwas geringer als der Primärimpuls der Finanzpolitik. Im Durchschnitt ergibt sich ein (kurzfristiger) Multiplikator von knapp 0,8, was im Wertebereich anderer ökonomischer Modelle liegt.⁹

Schlussfolgerungen

Die vorstehenden Berechnungen mit dem RWI-Konjunkturmodell zeigen, dass das Konjunkturpaket II der Bundesregierung wahrscheinlich durchaus positive Wirkungen entfaltet. Allerdings verdeutlichen die Ergebnisse auch, dass man die Möglichkeiten der Politik, einem kräftigen Konjunkturabschwung entgegenzusteuern,

nicht überschätzen darf. Letztlich kann sie eine Rezession zwar abmildern, aber nicht vermeiden.

Modellsimulationen können freilich – unabhängig davon, welches Modell man verwendet – stets nur einen Eindruck von den möglichen Effekten vermitteln. Um verlässlichere Aussagen zu erzielen, müssten die relevanten Ursache-Wirkungsbeziehungen der Realität korrekt in dem Modell abgebildet sein – eine Annahme, die in der Regel nicht erfüllt sein dürfte.¹⁰ Alle Wirkungen staatlicher Eingriffe können von einem auf empirischen Beobachtungen basierenden Modell auch deshalb nicht abgebildet werden, weil manche Politikmaßnahmen neu sind – z.B. im vorliegenden Fall die Umweltprämie – oder in der Vergangenheit anders implementiert wurden. Im RWI-Konjunkturmodell stehen die Nachfrageeffekte staatlicher Stimulierungsprogramme zumindest kurzfristig im Mittelpunkt. Mit Blick auf die konjunkturellen Wirkungen fällt diese Beschränkung nicht sehr ins Gewicht, da Angebotswirkungen sich erst auf die mittlere bis längere Sicht einstellen dürften. Gleichwohl darf man sie bei der Evaluierung des Konjunkturpakets II nicht aus dem Auge verlieren.

Angebotswirkungen könnte man bei dem nun beschlossenen Paket – sieht man einmal von den bescheidenen Mitteln zur Innovationsförderung ab – vor allem von zwei Maßnahmen erwarten: Die Senkung der Einkommensteuer könnte mit positiven Anreizen verbunden sein, oder die öffentlichen Investitionen könnten Engpässe in der Infrastruktur beseitigen und so das Wachstum stimulieren. Große Angebotseffekte sind allerdings nicht zu erwarten. Die Steuersenkung ist gering, und die Investitionen fließen stark in die Renovierung von Bestehendem, aber kaum in die Schaffung von Neuem.

Ein anderer Aspekt, den das Modell nicht abdeckt, sind die Folgen der durch die zusätzlichen öffentlichen Ausgaben und geringen Staatseinnahmen steigenden Staatsverschuldung. Dieses Argument verliert zwar durch die hohe Selbstfinanzierung des Konjunkturpakets etwas an Schärfe. Gleichwohl dürfte sich der Schuldenstand des Staates durch das Konjunkturpaket II bis Ende 2011 um schätzungsweise 30 Mrd. Euro vergrößern. Ob sich wegen dieses Betrags Konsumenten, in Erwartung künftiger Steuererhöhungen, heute schon bei Käufen zurückhalten, also ricardianisch reagieren, mag ebenso dahingestellt sein, wie mögliche Einflüsse einer höheren Staatsschuld auf die Zinsen. Deutlich wird aber, eine Stimulierung der Konjunktur heute hat ihren Preis morgen, wenn mit der Konsolidierung der Haushalte begonnen werden muss.

⁸ Bei den Steuern ist die Selbstfinanzierungsquote im RWI-Konjunkturmodell nicht einmal besonders hoch. Sie liegt beispielsweise unter der Schätzung von Trabandt/Uhlig von 50%. Vgl. M. Trabandt, H. Uhlig: How far are we from the slippery slope? The Laffer curve revisited, in: CEPR Discussion Paper, 5657, London 2006.

⁹ Vgl. R. Hemming, M. Kell, S. Mahfouz: The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity – A Review of the Literature, in: IMF Working Paper, 02/208, Washington D.C. 2002.

¹⁰ Vgl. G. Barabas et al.: Studie des RWI Essen, in: J. Gern et al. (Hrsg.): Mittelfristige gesamtwirtschaftliche Prognosen, Weinheim 2008, S. 5-76, hier S. 26 f.