

György Barabas, Roland Döhrn, Heinz Gebhardt

## Was brachte das Konjunkturpaket II?

Im Winter 2008/09, als sich die Tiefe des durch die Finanzkrise ausgelösten Konjunkturreinbruchs immer deutlicher abzeichnete, verabschiedete die Bundesregierung zwei Konjunkturpakete: im November 2008 zunächst ein kleines mit einem Umfang von 12 Mrd. Euro und bald darauf, im Januar 2009, ein mit einem Volumen von knapp 50 Mrd. Euro deutlich größeres.<sup>1</sup> Obwohl solche Programme von vielen Ökonomen grundsätzlich eher kritisch gesehen werden, stießen sie in der damaligen Situation auf breite Zustimmung. Begründet wurde diese zum einen mit der Tiefe des Konjunkturreinbruchs, zum anderen damit, dass die Geldpolitik als Stabilisierungsinstrument ausgefallen war, da ihre Transmissionskanäle gestört waren.<sup>2</sup> Hinzu kam, dass der Einbruch auch eindeutig diagnostiziert wurde.

Gestützt auf Simulationen mit dem RWI-Konjunkturmodell schätzten wir im Februar 2009, dass das zweite und größere der beiden Pakete die Zuwachsrates des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2009 um 0,5 Prozentpunkte und im Jahr 2010 um 0,3 Prozentpunkte gegenüber einer Situation ohne das Programm erhöhen würde.<sup>3</sup> Diese Berechnungen reflektierten die ursprünglichen Planungen; später wurden einzelne Maßnahmen des Programms geändert und die Anwendungsbedingungen modifiziert. Auch basierten sie auf Setzungen, wie rasch die Mittel zur Investitionsförderung, speziell das kommunale Investitionsprogramm, nachfragewirksam werden würden. Die Bundesregierung hatte damals zwar argumentiert und im Gesetz festgeschrieben, dass mindestens die Hälfte der Mittel bereits 2009 abgerufen werden sollten (§ 1 (2) ZülnVG). Wir sahen aber damals bereits Planungs- und Implementierungsprobleme voraus und hatten deshalb in die Simulation zusätzliche öffentliche Bauinvestitionen von lediglich 4,5 Mrd. Euro im ersten Jahr und von 10,0 bzw. 2,8 Mrd. Euro in den beiden Folgejahren eingestellt.

Nun, mehr als zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des Konjunkturpakets II, liegt eine Ex-post-Analyse nahe, die auch dessen nachträgliche Modifikationen einbezieht. Wesentlich für die konjunkturellen Wirkungen waren zwei Änderungen. Erstens wurde die Umweltprämie für die Verschrottung alter Pkw (Abwrackprämie) aufgrund der raschen Ausschöpfung

der Mittel von ursprünglich vorgesehenen 1,5 auf 5 Mrd. Euro aufgestockt. Zweitens wurden Bestimmungen, nach denen durch das Investitionsprogramm nur zusätzliche Maßnahmen gefördert werden sollten, gelockert bzw. großzügiger ausgelegt; zudem wurden die förderfähigen Bereiche ausgedehnt. Die erste Änderung vergrößerte den konjunkturellen Impuls, die zweite verminderte ihn. Außerdem wurde der Beitragssatz zur Gesetzlichen Krankenversicherung zum 1. Januar 2011 wieder auf das vor dem Konjunkturprogramm geltende Niveau angehoben. In den Simulationsrechnungen waren wir von einer dauerhaften Senkung ausgegangen.

### Zweifel an rascher Umsetzung des Investitionsprogramms waren berechtigt

Neben diesen Änderungen muss eine Evaluierung des Konjunkturpakets auch den tatsächlichen Abfluss der zur Verfügung gestellten Mittel ins Bild nehmen. Während die Mittel für die Abwrackprämie bereits im Jahr 2009 zu mehr als 80% abgerufen wurden, lief das Investitionsprogramm sehr schleppend an. Bis Ende 2009 waren – unter Berücksichtigung einer Beteiligung der Länder von 25% – von den zur Verfügung stehenden 17,3 Mrd. Euro lediglich 2,2 Mrd. Euro abgeflossen, also nur knapp 13% der Mittel, im Vergleich zu den erhofften 50%. Im Verlauf des Jahres 2010 wurden nur 6,8 Mrd. Euro abgerufen und auch in den ersten Monaten 2011 war der Mittelabfluss schleppend. Bis Ende Mai waren insgesamt lediglich 11,7 Mrd. Euro der zur Verfügung stehenden Summe abgerufen (vgl. Abbildung 1). Der Bund hat dabei die ihm zugedachten 4 Mrd. Euro nur zu 60% ausgegeben, die Länder und Kommunen haben ihren Anteil von 13,3 Mrd. Euro lediglich zu 70% verausgabt.

**Dr. György Barabas** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen.

**Prof. Dr. Roland Döhrn** ist dort Leiter des Kompetenzbereichs „Wachstum und Konjunktur“.

**Heinz Gebhardt**, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in den Kompetenzbereichen „Öffentliche Finanzen“ und „Wachstum und Konjunktur“ am RWI Essen.

1 Zu den Maßnahmen der Konjunkturpakete im Einzelnen vgl. R. Döhrn et al.: Die wirtschaftliche Entwicklung im Inland: Weltweite Finanzkrise verursacht historischen Konjunkturreinbruch, in: RWI Konjunkturberichte, 60. Jg. (2010), S. 35-89, insbesondere S. 70.

2 Ebenda S. 77.

3 G. Barabas, R. Döhrn, H. Gebhardt, T. Schmidt: Was bringt das Konjunkturpaket II?, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg. (2009), H. 2, S. 128-132.

Um die heute absehbaren Wirkungen des Konjunkturpakets II mit den früheren Erwartungen vergleichen zu können, wurde erneut eine Simulation mit der damaligen Version des RWI-Konjunkturmodells durchgeführt. Dabei wurden die Effekte berücksichtigt, die sich aus der nachträglichen Modifikation des Konjunkturpakets und der zögerlichen Umsetzung des Investitionsprogramms ergeben. Geändert wurden gegenüber der früheren Simulation folgende Annahmen:

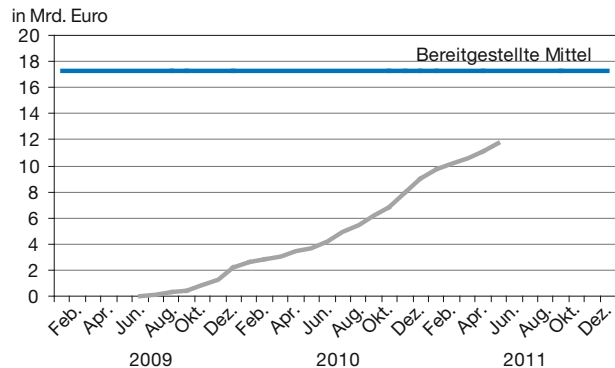
- Die Transfers an private Haushalte wurden entsprechend der Aufstockung der Mittel für die Abwrackprämie höher angesetzt; dabei wurde unterstellt, dass 80% der Mittel 2009 und der Rest 2010 verwendet wurden.
- Der Beitragssatz zur Gesetzlichen Krankenversicherung wurde zum 1. Januar 2011 wieder auf das vor Verabschiedung des Konjunkturpakets geltende Niveau angehoben.
- Entsprechend dem Mittelabfluss aus dem Investitionsprogramm wurden zusätzliche öffentliche Investitionen von 2,2, 6,8 und 8,4 Mrd. Euro in den Jahren 2009, 2010 und 2011 unterstellt.

Diese letzte Setzung ist relativ hoch, weil die Forderung nach Zusätzlichkeit der Projekte gelockert wurde. Es haben aber auch einige Länder ihren Anteil an den Investitionsmitteln über die vorgesehenen 25% aufgestockt und die Vorschriften bezüglich der Co-Finanzierung der Projekte durch die Kommunen gelockert, was die konjunkturellen Anstoßwirkungen für sich genommen erhöhte.

### Stärkerer Konjunkturschub 2009, leicht dämpfende Effekte 2010

Bei unserer Simulation vom Februar 2009 hatten wir errechnet, dass das reale Bruttoinlandsprodukt 2009, 2010 und 2011 um 12,2, 18,9 bzw. 9,8 Mrd. Euro höher ausfallen würde als ohne die beschlossenen Maßnahmen (vgl. Tabelle 1). Damit wäre die Zuwachsrate des realen Bruttoinlandsprodukts 2009 um 0,5 und 2010 um 0,3 Prozentpunkte höher ausgefallen; für 2011 aufgrund des allmählichen Auslaufens der Maßnahmen um 0,4 Prozentpunkte schwächer. Nun, mit den geänderten Vorgaben, ergibt sich für 2009 ein um 17 Mrd. Euro höheres reales Bruttoinlandsprodukt, was einer gegenüber der Situation ohne Konjunkturpaket um 0,7 Prozentpunkte größeren Zuwachsrate entspricht. Aber schon 2010 fällt aufgrund des Wegfalls der kurzfristigen Impulse (Umweltprämie, Kinderbonus) und des nur schleppenden Anlaufens des Investitionsprogramms die durch das Konjunkturpaket induzierte Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts schwächer aus. Der Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts wird dadurch um 0,2 Prozentpunkte gedämpft. 2011 setzt sich diese Tendenz fort. Dann entfaltet zwar das Investitionsprogramm seine größte Wirkung, was aber dadurch überkompensiert wird, dass der Beitragssatz zur Krankenversicherung angehoben wurde. Per Saldo wirkte das Konjunkturpaket II also früher und anfangs auch etwas stärker

Abbildung 1  
Inanspruchnahme der bereitgestellten Mittel für  
Zukunftsinvestitionen



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen.

ker als bei Verabschiedung der Maßnahmen erwartet. Aber die Wirkungskanäle waren andere als intendiert.

### Was haben wir über die Wirksamkeit von fiskalischen Stimulierungsmaßnahmen gelernt?

Die konjunkturellen Impulse im Rezessionsjahr 2009 resultierten vor allem aus der Abwrackprämie, der Senkung der Einkommensteuer, der Reduktion des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Krankenversicherung und dem Kinderbonus. Das Investitionsprogramm stabilisierte die Konjunktur hingegen kaum. Es verhinderte nur ein stärkeres negatives Momentum, das sich nach dem Auslaufen der Wirkungen von Abwrackprämie und anderer temporär wirkender Maßnahmen ergeben hätte. Aus heutiger Sicht, da feststeht, dass 2010 bereits ein kräftiger Aufschwung einsetzte, kann man dies zwar als eine gelungene Instrumentierung bezeichnen, geplant war dies so aber nicht.

Das Investitionsprogramm hatte in der Wissenschaft viele Befürworter. Zur Jahreswende 2008/09, als in zahlreichen Ländern Stimulierungsprogramme beschlossen wurden, gab es eine intensive Debatte darüber, welche fiskalischen Maßnahmen für die Stützung der Konjunktur am besten geeignet seien.<sup>4</sup> Dabei schnitten öffentliche Investitionen zumeist deutlich besser ab als andere Maßnahmen, da die Sickerverluste gering seien und die Produktionswirkungen unmittelbar einsetzten, was den Niederschlag in hohen geschätzten Multiplikatoren fand. Im Vergleich dazu wiesen Senkungen der Einkommen- und der Unternehmensteuern sowie erhöhte Subventionen und vermehrte Transfers deutlich niedrigere Multiplikatoren auf. Zu Gunsten von Investitionen wurde zudem angeführt, dass sie den volkswirtschaftlichen Kapitalstock erhöhten und dadurch das Wachstum förderten.

4 Als Beispiel sei genannt: OECD (Hrsg.): The Effectiveness and Scope of Fiscal Stimulus, in: OECD Economic Outlook Interim Report, März 2009, S. 105-149.

Tabelle 1

**Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen des Konjunkturpakets II**

 2009 bis 2011, Abweichungen von der Basislösung, in Mrd. Euro<sup>1</sup>

	Simulation vom Februar 2009			Simulation vom Juli 2011		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Umfang der berücksichtigten Maßnahmen <sup>2</sup>	17,6	25,3	14,6	17,5	22,9	14,6
<b>Arbeitsmarkt</b>						
Erwerbstätige, in 1000	172	257	114	210	197	65
<b>Verwendung, real<sup>3</sup></b>						
Private Konsumausgaben	10,1	16,4	14,1	17,5	11,7	7,4
Konsumausgaben des Staates	1,2	2,8	1,6	1,1	3,2	0,9
Bruttoanlageinvestitionen	6,3	13,2	4,8	5,0	9,8	9,1
Ausrüstungen	1,5	3,1	1,9	2,1	2,6	1,1
Bauten	4,4	9,1	2,5	2,8	6,5	6,9
Sonstige Anlagen	0,1	0,2	0,4	0,1	0,2	0,4
Vorratsveränderung <sup>4</sup>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Außenbeitrag <sup>4</sup>	-0,2	-0,4	0,1	-0,3	-0,3	0,2
Exporte	-0,3	-1,1	-1,1	-0,3	-1,1	-0,8
Importe	5,2	14,0	11,7	6,7	14,0	7,6
Bruttoinlandsprodukt (BIP)	12,2	18,9	9,8	17,0	11,9	9,3
BIP, Veränderungsratendifferenz, in Prozentpunkten	0,5	0,3	-0,4	0,7	-0,2	-0,1
<b>Preise, in Indexpunkten</b>						
Private Konsumausgaben	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Öffentliche Bauten	0,3	1,7	2,5	0,0	0,8	2,0
BIP	0,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0
<b>Verwendung, nominal</b>						
BIP	12,9	19,4	10,3	18,0	11,0	10,5

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

<sup>1</sup> Soweit nicht anders angegeben. <sup>2</sup> Haushaltsbelastungen ohne makroökonomische Rückwirkungen. <sup>3</sup> Verkettete Volumenangaben (Referenzjahr 2000).

<sup>4</sup> Wachstumsbeiträge, Differenz zur Basislösung, in Prozentpunkten.

Die angesprochenen Multiplikatoren stammen aus verschiedenen Modellrechnungen, die unter Idealbedingungen ermittelt wurden, insbesondere der Annahme, dass die Maßnahmen zu einem bestimmten Zeitpunkt umgesetzt werden. Dies ist freilich eine wenig realistische Annahme, wie auch aktuell das Konjunkturpaket II zeigt: Die Umsetzung von Infrastrukturprogrammen geht aufgrund von Planungs- und Implementierungsproblemen vielfach mit großen Verzögerungen einher.<sup>5</sup> Zumindest unter den deutschen Rahmenbedingungen stellt die Umsetzung von Investitionsprogrammen allem Anschein nach das zentrale Problem dar. Hoffnungen, man könne solche Programme rasch realisieren, sind zerstoßen. Etwa die Hälfte der Mittel wird wohl erst 2011 abgerufen, also während eines kräftigen Konjunkturaufschwungs, und wirkt damit prozyklisch.

<sup>5</sup> R. Döhrn et al., a.a.O., S. 77 sowie S. 80-83.

Konjunkturprogramme, die einen Konjunkturreinbruch abbremsen und die Beschäftigung stabilisieren sollen, müssen am Grad der Zielerreichung gemessen werden.<sup>6</sup> Bezüglich der raschen Wirkung der Maßnahmen besitzen Investitionsprogramme wohl zu Unrecht einen guten Ruf. Aus heutiger Sicht wären Steuerentlastungen – wie seinerzeit vom RWI vorgeschlagen<sup>7</sup> – sehr wahrscheinlich die bessere Alternative gewesen, denn sie hätten sich schnell, unter Umständen sogar rückwirkend, realisieren lassen.

<sup>6</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen, Jahresgutachten 2009/10, Wiesbaden 2009, Tz. 247.

<sup>7</sup> R. Döhrn, R. Kambeck, C. M. Schmidt: Senkt die Einkommensteuer jetzt!, RWI: Positionen, Nr. 28, <http://www.rwi-essen.de/publikationen/rwi-positionen/41/>, 2008.