



Volkswirtschaftslehre

Milliarden-Euro-Pakete

Konjunkturprogramme: Wirkung und Finanzierung

Wenn die Konjunktur schwächelt, Unternehmen in die Knie gehen und immer mehr Menschen um ihren Job bangen, wird der Ruf nach staatlicher Hilfe in Form von Konjunkturprogrammen laut. Unser Experte aus Bielefeld erklärt warum Konjunkturprogramme notwendig sind, wie sie finanziert werden sollten und welche Risiken sie bergen.

Von Professor Rudolf Peto, Fachhochschule Bielefeld

Der Wirtschaftsprozess ist seit jeher mehr oder weniger starken Schwankungen unterworfen. So folgt der Aufschwungsphase ein Boom, der im Zeitverlauf regelmäßig durch eine Rezession ein jähes Ende findet. Die Rezessionsphase geht mit einem Nachfrageausfall und Arbeitslosigkeit einher und endet letztlich in der Depression. Spezielle staatliche Maßnahmen, die die Wirtschaft in solchen schlechten Zeiten stützen sollen, werden Konjunkturprogramme genannt. Durch sie soll die sinkende Nachfrage kompensiert, Massenarbeitslosigkeit verhindert und eine Krise möglichst rasch überwunden werden.

Warum sind in einem marktwirtschaftlichen System staatliche Eingriffe überhaupt notwendig, um eine Rezession zu überwinden?

Eine mögliche Antwort ergibt sich aus der zeitlichen Perspektive: Prinzipiell können die Selbstheilungskräfte der Wirtschaft eine Rezession selbst bewältigen, allerdings nur langfristig. Zwischenzeitlich gehen unzählige Unternehmen in die Insolvenz und viele Menschen verlieren ihren Arbeitsplatz. Eine Konstellation, die den Staat aufgrund von hohen Steuerausfällen und Arbeitslosengeldzahlungen sehr teuer kommt. Ein kurzfristiger Staatseingriff in Form eines Konjunkturprogramms kann folglich sinnvoll sein, um rasch wieder einen Aufschwung herbeizuführen. Diese Erkenntnis hat sich besonders in das kollektive Gedächtnis der Deutschen gebrannt, denn die erste deutsche Republik ist vor allem an der Unfähigkeit der damaligen Politiker gescheitert, die Weltwirtschaftskrise von 1929 zu überwinden.

Damit ein Konjunktural schnell durchschritten wird, kann der Staat vor dem Einsatz von Konjunkturprogrammen auf die Wirkung von *automatischen Stabilisatoren* hoffen und außerdem die Instrumente der *Geldpolitik* einsetzen.

Bei den automatischen Stabilisatoren (*built-in-stabilizers*) handelt es sich um *einmalige* Eingriffe des Staates überwiegend in die Steuergesetze und in die Sozialsysteme. Der Staat gestaltet folglich die Steuern so, dass sie die Auswirkungen der Rezession vermindern, um Beschäftigung zu sichern und auf der anderen Seite eine Hochkonjunktur dämpfen, damit keine Inflation entsteht. Ein Beispiel dafür ist die Steuerprogression bei der Einkommensteuer: Steigt das Einkommen, so wird der Zuwachs immer höher besteuert, was demotivierend wirkt. Sinkt das Bruttoeinkommen, so sinkt zwar auch das netto verfügbare Einkommen, aber weniger stark als das Bruttoeinkommen. Dies stabilisiert den Konsum. Die Gestaltung der Sozialsysteme wie die Arbeitslosenversicherung dämpfen den Effekt durch Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld sowie Hartz IV. Das Einkommen des Arbeitnehmers sinkt in der Rezession, fällt aber nicht ins Bodenlose. In der Tat haben die deutschen Sozialsysteme in der aktuellen Krise bisher einen dramatischen Konsumrückgang verhindert.

Die oben erwähnte zweite Möglichkeit eines staatlichen Eingriffs zur Überwindung einer Rezession ist die Geldpolitik: Die zuständige Zentralbank versucht mit ihrem Instrumentarium, das Zinsniveau zu senken und die Liquidität der Volkswirtschaft zu erhöhen. Dies ist eine sehr elegante Lösung, die durch einen einfachen Beschluss des Zentralbankrats, das heißt ohne Entscheidungsverzögerung erreicht werden kann. Es handelt sich dabei außerdem um eine so genannte Globalsteuerung: Es ist kein Eingriff in bestimmte Branchenentwicklungen oder zur Unterstützung eines einzelnen Unternehmens. Der Eingriff kommt grundsätzlich allen Wirtschaftssubjekten zugute.

Eine expansive Geldpolitik ist zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung zur Überwindung der Rezession, denn die Banken, die sich zu niedrigen Zinsen bei der Zentralbank mit Liquidität eindecken können, geben die niedrigen Zinsen nicht automatisch an die Unternehmen weiter und sind in Krisenzeiten (mit Recht) bei der Kreditvergabe sehr vorsichtig. Auch wenn die Unternehmen zu günstigen Bedingungen Kredite bekommen können, müssen sie doch erst eine Investitionsrechnung erstellen, bevor sie investieren. Bei dieser Rechnung gehen die künftig erwarteten Absatzmengen und Preise, aber auch die Kosten in die Rechnung ein. Dabei ist zu bedenken, dass Erweiterungsinvestitionen in einer Wirtschaftskrise sowieso nicht erfolgen, da die vorhandenen Kapazitäten mangels Nachfrage überwiegend nicht ausgelastet sind.

In Zeiten der Rezession ist es notwendig, dass der Staat selbst sich nicht *prozyklisch* verhält, denn er ist der Einzige, der aus gesamtwirtschaftlichen Gründen so handeln kann. Die privaten Haushalte werden in der Rezession in der Regel Kaufzurückhaltung üben und die Unternehmen, werden durch Entlassungen ihre Verluste minimieren. Sie verhalten sich einzelwirtschaftlich richtig.

Wenn der Staat sich auch einzelwirtschaftlich verhielte, so müsste er in der Rezession bei sinkenden Staatseinnahmen seine Ausgaben kürzen, um so wieder einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Genau das wurde in der Weltwirtschaftskrise von 1929 praktiziert, und zwar in Deutschland unter dem Reichskanzler Brüning, weshalb dies heute als *Brüningsche Politik* bezeichnet wird. Diese Politik hat die Wirtschaftskrise damals verstärkt.

Daher wurde insbesondere von dem Briten John Maynard Keynes bereits in den 1930er Jahren betont, dass der Staat *antizyklisch* (also gegen den Konjunkturzyklus) als Einziger handeln kann und muss, um die Rezession und damit die Arbeitslosigkeit so schnell wie möglich zu überwinden. Der Staat muss die Nachfrage stärken. Er kann versuchen, durch den Einsatz des Staatshaushalts, das heißt der Fiskalpolitik, in Form eines Konjunkturprogramms die Rezession zu überwinden.

Die erste mögliche Form eines Konjunkturprogramms ist dabei, zusätzliche staatliche Mittel für öffentliche Investitionen in die Infrastruktur im weitesten Sinne, etwa für Straßen, öffentliche Verkehrsmittel, Schulen, Universitäten, Bildung insgesamt als Investition in Humankapital einzusetzen, um damit eine zusätzliche Nachfrage nach Gütern zu schaffen. Mit dem Einsatz der staatlichen Mittel für Investitionen in die Infrastruktur kann der Staat nicht nur den aktuellen Nachfrageeinbruch bei den Privaten kompensieren, sondern auch die Voraussetzung für ein späteres Wirtschaftswachstum schaffen, weshalb man dieses Programm mit Doppelleffekt besser als Konjunktur- und Wachstumsprogramm bezeichnen sollte.



Anzeige

Rudolf Peto
Makroökonomik und wirtschaftspolitische Anwendung
 13., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage
 2008. 13, 435 Seiten, Broschur
 € 34,80
 ISBN 978-3-486-58235-2

Anschaulich und einprägsam – eine verständliche Einführung.

**Du möchtest in diesem Buch blättern?
 Ein Klick genügt!**

Wie aber sollte diese Ausgabenerhöhung finanziert werden?

Idealerweise müsste die Ausgabenerhöhung durch Rücklagen finanziert werden, die in guten Jahren durch Steuerüberschüsse vom Staat gebildet wurden. Diese Möglichkeit hat auch das 1967 geschaffene Stabilitäts- und Wachstumsgesetz unter dem Namen *Konjunkturausgleichsrücklage* vorgesehen. Die beiden Schöpfer des Gesetzes Karl Schiller (SPD) und Franz-Josef Strauß (CSU) haben damit allerdings nicht etwas völlig Neues geschaffen, sondern vielleicht vorher einen Blick ins Alte Testament (1. Buch Moses) geworfen und die Geschichte des Josefs von Ägypten gelesen, der in den sieben fetten Jahren Vorräte angelegt hat, um die von ihm prognostizierten nachfolgenden sieben mageren Jahre zu überstehen.

Existiert keine Konjunkturausgleichsrücklage, muss sich der Staat für die zusätzlichen Ausgaben in der Rezession verschulden. Dies wird als *Deficit-Spending* bezeichnet. Diese Schulden müssen dann allerdings durch die Mehreinnahmen in der nachfolgenden Hochkonjunktur getilgt werden. Dies ist die Grundidee dabei. In der Zwischenzeit ist allerdings eine Finanzierung dieses Defizits notwendig. Die Finanzierung kann direkt über einen Kredit bei der Zentralbank erfolgen oder über den Kapitalmarkt. Im Eurosystem ist eine Finanzierung über die Europäische Zentralbank nach dem Vertrag von Maastricht nicht möglich. Wird über den Kapitalmarkt finanziert, so könnte ein so genannter *Crowding-out-effect* entstehen: Private Kapitalnachfrager werden durch die dann entstandenen höheren Zinsen verdrängt. Wird allerdings durch die Zentralbank ausreichend Liquidität zur Verfügung gestellt, so kann kein Verdrängungseffekt auftreten.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, dass der Staat die Steuern beispielsweise durch Reduzierung der Einkommensteuersätze senkt. Der Staat hat dann Steuermindereinnahmen und damit ein Defizit ohne dass er seine Ausgaben erhöht, weshalb dies auch als *Deficit-without-Spending* bezeichnet wird. Die Finanzierung muss analog zum Deficit-Spending erfolgen. Ein Vorteil dieser Methode besteht darin, dass nicht der Staat die Ausgaben erhöht, sondern die Privaten. Das verfügbare Einkommen (Nettoeinkommen) der privaten Haushalte steigt und könnte damit deren Konsum erhöhen. Es besteht aber in diesem Falle die Gefahr, dass die Haushalte das höhere Einkommen sparen, so dass es kurzfristig nicht in den Wirtschaftskreislauf kommt und somit keine Wirkung auf das Bruttoinlandsprodukt hat. Andererseits wird es mit dieser Maßnahme den Privaten überlassen, ihre Nachfrage ganz nach ihrer individuellen Präferenzstruktur auszuüben, sofern sie mit dem höheren Einkommen ihren Konsum erhöhen.

Welche Probleme ergeben sich generell beim Einsatz von Konjunkturprogrammen?

Zunächst gibt es eine ordnungspolitische Problematik, wenn Konjunkturprogramme zu einer Dauereinrichtung werden, denn dann wird der staatliche Anteil am Bruttoinlandsprodukt vergrößert, was in einer Marktwirtschaft nicht erwünscht ist, da hier der Staat nicht dominieren soll.

Durch die Ausweitung staatlicher Infrastrukturinvestitionen können Fehlallokationen der Ressourcen in der Form auftreten, dass in der privaten Wirtschaft im Hoch- und Tiefbau Kapazitäten aufgebaut werden, die später nach Ablauf des Programms nicht mehr gebraucht werden. Dies kann beim Deficit-without-spending nicht passieren.

Ein weiteres Argument gegen Konjunkturprogramme ist der so genannte *Strohfeuer Effekt*. Dieser Effekt ist in den letzten 20 Jahren in Deutschland ein so genanntes Totschlagargument in der politischen Diskussion geworden, ohne dass die Verwender dieses Argument weiter nachgedacht hätten. Sie sind davon ausgegangen, dass diese einmaligen staatlichen Konjunkturprogramme zunächst die Konjunktur *anheizen* und dann wieder nach kurzer Zeit *verpuffen*. Damit wären sie unwirksam. Die Konjunkturspritze hätte nur einmal gewirkt. Um eine Dauerwirkung zu erzielen, müsse der Staat seine Konjunkturprogramme immer wieder neu auflegen. Sie würden zur Gewöhnungseffekten führen.

Mit Hilfe einer dynamischen Multiplikatoranalyse kann man tatsächlich am Modell zeigen, dass die Wirkung einer Änderung einer autonomen Größe wie Nettoinvestition, Staatsausgaben, autonomer Konsum und des autonomen Exports im Zeitablauf immer kleiner wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch im medizinischen Bereich einmalige Spritzen durchaus sinnvoll und wirksam sind so zum Beispiel gegen akute Schmerzen. Beim Strohfeuerargument geht man eher in Analogie zu den Spritzen eines Diabetikers aus, der sie auf Dauer regelmäßig nehmen muss.

Die Annahme einer nur vorübergehenden Wirkung von Konjunkturprogrammen ist nur dann richtig, wenn sich das Verhalten der Wirtschaftssubjekte nicht ändert, das heißt ohne Berücksichtigung eines psychologischen Faktors und mit der *ceteris paribus-Klausel* der Modelle. Die Hoffnung bei staatlichen Konjunkturprogrammen besteht jedoch darin, dass durch diese Programme die Wirtschaftssubjekte wieder optimistisch gestimmt werden und damit ihr Konsum- und ihr Investitionsverhalten ändern. Hier könnte die von E. S. Phelps für den Arbeitsmarkt entwickelte *Hysteresis-Theorie* auch auf dem Gütermarkt im positiven Sinne wirksam werden: Die Nachfrager sind durch das gestiegene

Einkommen optimistisch vorgeprägt. Diese positive Stimmung bleibt zurück und wirkt noch später (griech. hysteros) auf ihr Verhalten.

Ein weiteres Argument gegen Konjunkturprogramme ist die Globalisierungsthese.

Sie geht davon aus, dass nationale Konjunkturprogramme durch die Globalisierung sowieso keine Wirkung zeigen. Diese *Globalisierungsthese* ist aber seit den vom früheren Bundeskanzler Helmut Schmidt in den 1970er Jahren eingeführten Weltwirtschaftsgipfeln nicht zu halten. Es besteht nun die Möglichkeit, gleichzeitig in den wichtigsten Industriestaaten staatliche Konjunkturprogramme durchzuführen, so dass hier eine konzertierte Aktion erfolgen kann wie wir sie heute im Jahre 2009 in der aktuellen Weltwirtschaftskrise erleben mit Konjunkturprogrammen von insgesamt 1,3 Billionen US-Dollar.

Besonders ernst zu nehmen ist allerdings das Argument, dass mit den Konjunkturprogrammen die Staatsverschuldung weiter steigt und nachfolgende Generationen belastet. Wie bereits betont, ist dies nicht im Sinne der Vorstellungen von Keynes. Hier kommt es auf die Verantwortung der Politiker an, in der Hochkonjunktur nicht schwach zu werden und mit Mehrausgaben ihre Wähler zu beglücken, sondern mit den Steuermehreinnahmen Schulden zurückzuzahlen und möglichst Rücklagen zu bilden.

Was ist bei der Durchführung der Konjunkturprogramme zu beachten?

Wie bei jeder wirtschaftspolitischen Maßnahme ist der Zeitpunkt des Einsatzes, auch *Timing* genannt, wichtig. Bei einem Konjunkturprogramm darf man nicht unendlich lange zögern, da sich dann die ökonomische Krise verschärft und die Dosis der Maßnahmen erhöht werden muss. Wie hoch die Dosierung sein muss, hängt auch vom Einsatz der anderen Instrumente ab, beispielsweise dem Einsatz geldpolitischer Instrumente. Es ist ein effizienter *Policy Mix* notwendig.

Selbst wenn die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger den richtigen Zeitpunkt erkannt haben, müssen sie sich im Klaren sein, dass es mehrere zeitliche Verzögerungen gibt, bis der Effekt auf die reale Volkswirtschaft auftritt (*effect lag*).

Bei Konjunkturprogrammen kommt neben der Entscheidungsverzögerung (*decision lag*) aber auch die Verwaltungsverzögerung (*administrative lag*) hinzu, da Regierung und Parlamente zeitaufwändig zustimmen müssen und dann noch Infrastrukturprojekte zur Vergabe ausschreiben müssen.

Welche historischen Erfahrungen gibt es mit Konjunkturprogrammen in Deutschland?

Was die bisherigen Konjunkturprogramme in der Bundesrepublik Deutschland betrifft, so wurden erst mit dem *Stabilitäts- und Wachstumsgesetz* im Jahre 1967 und mit der Bundeshaushaltsordnung 1970 die rechtlichen Voraussetzungen für eine *Konjunkturpolitik* und eine *Wachstumspolitik* mit Hilfe der Fiskalpolitik geschaffen. Die ersten beiden Konjunkturprogramme im Jahre 1967 von insgesamt 7,8 Milliarden Deutschen Mark brachten immerhin eine Wachstumsrate von 7–8 Prozent und eine Senkung der Arbeitslosenquote von 2,2 auf 0,8 Prozent. Durch die nachfolgenden Programme in den 1970er Jahren unter der Regierung von Helmut Schmidt konnten die Folgen der konjunkturellen aber auch strukturellen Krisen (Ölkrisen 1973 und 1979, Aufwertung der Deutschen Mark 1973) abgemildert werden. Sie führten allerdings zu einer Erhöhung der Staatsverschuldung.

Anfang der 1980er Jahre verlagerte sich der Schwerpunkt von der Nachfragepolitik hin zur Angebotspolitik (*supply-side policy*), da der Sachverständigenrat kein Nachfrageproblem in Deutschland sah, sondern ein Strukturproblem beim Angebot: Überregulierungen des Staates, hohe Lohnnebenkosten, inflexibler Arbeitsmarkt usw.: Diese Strukturprobleme verhinderten Investitionen, weshalb dringend Reformen notwendig seien.

Diese Angebotspolitik wurde zum staatlichen Dogma, da sie auch vom neoklassischen und neoliberalen Mainstream in den Wirtschaftswissenschaften getragen wurde mit der Vorstellung, wenn man die Investitionsbedingung für Unternehmen verbessert, lösen sich alle anderen Probleme. Die Angebotspolitik begann mit der Regierung Kohl und erreicht unter der Regierung Schröder und seiner Agenda 2010 ihren Höhepunkt. Die Große Koalition unter der Bundeskanzlerin Angela Merkel hat zwar die Reformen weitergeführt, aber auch ein *25 Milliarden-Programm* vorgelegt, das unter anderem eine Mittelstandsförderung und Ausgaben für die Verbesserung der Infrastruktur und die Forschung vorsah. Die Bezeichnung *Konjunkturprogramm* hat man schamhaft vermieden, da dies der herrschenden Staats- und Wissenschaftsdoktrin widersprach.

Seit der Weltwirtschaftskrise des Jahres 2008 ist man nun endgültig wieder zu Konjunkturprogrammen – wie alle anderen Industriestaaten – zurückgekehrt, die man allerdings wieder mit dem Hüllwort *Konjunkturpakete* versah.

Während das Konjunkturpaket I über 23 Milliarden Euro ein Sammelsurium von Maßnahmen vorsieht (unter anderem einen Steuerbonus für Handwerkerrechnungen), entspricht das Konjunkturprogramm II über 50

Milliarden Euro endlich den oben erwähnten Kriterien eines Konjunktur- und Wachstumsprogramms mit wichtigen öffentlichen Infrastrukturinvestitionen (*Deficit-spending*) und mit Erhöhung der verfügbaren Einkommen durch Steuer- und Abgabenerleichterungen (*Deficit-without-spending*) ab 1.1.2009.

Damit wird vom Staat ein wichtiger Beitrag zur raschen Überwindung der Krise geleistet.

Autor

Professor Rudolf Peto lehrte an der Fachhochschule Bielefeld Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomik

Literatur

Felderer, B./Homburg, S.: Makroökonomik und neue Makroökonomik, 9. Auflage, Berlin 2005

Keynes, J. M.: The General Theory of Employment Interest and Money, London 1936

Pätzold, J.: Stabilisierungspolitik, 7. Auflage, Bern 2008

Peto, R.: Makroökonomik und wirtschaftspolitische Anwendung, 13. Auflage, München 2008

Rittenbruch, K.: Makroökonomie, 11. Auflage, München 2000

Snowdon, B./Vane, H./Wynarczyk, P.: A Modern Guide to Macroeconomics, An Introduction to Competing Schools of Thought, Cheltenham 1994