

B. Rückkehr der Fiskalpolitik – zu ihrer Effizienz und Effektivität 2008 ff.

Ullrich Heilemann und Stefan Wappler

Seit Herbst 2008 befindet sich die Wirtschaft der Bundesrepublik in ihrer schwersten Krise, und im Frühjahr 2010 lassen weder Erfahrung noch analytische Gründe ein definitives Ende, d. h. das Erreichen des Vorkrisenniveaus, absehen. Für das Jahr 2011 wird – ganz im Sinne früherer zyklischer Erfahrungen – wieder mit einer Abschwächung gerechnet (Projektgruppe 2010, S. 38). Auch die mittelfristige Entwicklung dürfte wegen unterbliebener Investitionen, allgemein erhöhtem Risikobewusstsein und der Konsolidierungserfordernisse der öffentlichen Haushalte spürbar gedämpfter verlaufen als vor der Krise erwartet. Gleichwohl: Der Tiefpunkt der Krise ist überwunden, und es stellt sich die Frage, welche Faktoren dafür verantwortlich waren – fiskalpolitische, geldpolitische oder sonstige Interventionen, der Welthandel oder endogene Faktoren. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Rolle der Fiskalpolitik, genauer auf ihre Effizienz und Effektivität, wobei ihre Bedeutung im Vergleich zum Welthandel kurz gestreift wird. Dass die deutsche Politik, die EU oder internationale Organisationen keine Mühe haben, ihren Maßnahmen oder Empfehlungen eine hohe Effektivität zu attestieren, wie ein Blick in die aktuellen „Jahreswirtschaftsberichte der Bundesregierung“ oder in die „Reports of the Council of Economic Advisers“¹ zeigt, überrascht dabei nicht, ersetzt aber nicht die Analyse.

Im Fach hat die Frage nach der Effizienz und Effektivität der fiskalischen Konjunkturprogramme bis zur Krise 2008 ff. wenig Interesse gefunden, jedenfalls wenig empirisches. Zwar finden sich etliche Untersuchungen zur Rolle der Konjunkturpolitik aus säkularer Perspektive (Boltho 1989) oder zu einzelnen Konjunktуреinbrüchen, aber umfassende, vergleichende empirische Untersuchungen,

Für kritische Kommentare und Hinweise danken die Autoren Herrn Dozent Dr. habil. Georg Quaas sowie Herrn Dipl.-Vw. Hagen Findeis.

¹ Vgl. dazu z. B. Dettmer et al. (2010) sowie Council of Economic Advisers (2010, S. 46 ff.). Zur Effektivität konjunkturpolitischer Eingriffe bei systemischen Finanzkrisen vgl. Spilimbergo et al. (2008).

U. Heilemann (✉)

Fraunhofer Zentrum für Mittel- und Osteuropa MOEZ, Universität Leipzig,
Neumarkt 9-19, 04109 Leipzig, Deutschland
E-Mail: heilemann@wifa.uni-leipzig.de

auch ältere, fehlen. Prononcierte Urteile über die Effizienz fiskalpolitischer Maßnahmen hat dies nicht verhindert. Nicht ohne Ironie ist dabei, dass sich z. B. noch im Januar 2008 der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in einem Gutachten vehement gegen fiskalische Konjunkturpolitik wandte und für die Abschaffung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes aus dem Jahre 1967 plädierte (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, Ziff. 68). Auch die detaillierte Analyse internationaler Krisen von Reinhart und Rogoff (2009) klammert diesen Aspekt weitgehend aus.

Diese Lücken waren Anlass in einer längeren Untersuchung den Wirkungen der bisherigen konjunkturpolitischen Interventionen in der Bundesrepublik im Zeitraum von 1966 bis 2009 – vor 1966 bewegten sich die fiskalischen Konjunkturinterventionen (1951, 1953, 1955) in sehr engen Grenzen – nachzugehen (Heilemann und Wappler 2011). Der vorliegende Beitrag stellt wesentliche Ergebnisse dieser Arbeit für die Krise 2008 ff. vor. Referenzmaßstäbe bildeten die Kriterien „timely“, „targeted“, „temporary“, Koordination, Kosten und Wirkungen, wie sie im Zusammenhang mit der jüngsten Krise in den Vereinigten Staaten vorgeschlagen (z. B. Elmendorf und Furman 2008; Stone und Cox 2008) und auch in Deutschland aufgenommen wurden (Sachverständigenrat 2008, Ziff. 417 ff.). Methodische Basis der Wirkungsschätzungen bildeten Simulationsrechnungen mit einem makroökonomischen Modell (RWI-Konjunkturmodell).

Der nächste Abschnitt setzt sich kurz mit den angesprochenen Kriterien effizienter und effektiver Konjunkturpolitik auseinander. Der empirische Teil (Abschn. 2) präsentiert zunächst kurz die Ergebnisse der Analyse der konjunkturpolitischen Reaktionen auf die „Krisen“ 1966–1967, 1974–1975, 1981–1982, 1993 und 2001 und schließlich für die Krise 2008 ff. Abschn. 3 fasst die Ergebnisse zusammen und fragt – ganz im Sinne der Konferenz – nach den konzeptionellen und instrumentellen Konsequenzen.

1 Effizienz und Effektivität der Konjunkturpolitik

Explizite Kriterien zur Beurteilung konjunkturpolitischer Maßnahmen wurden bislang selten formuliert, offenbar wurden die auch an wirtschaftspolitische Maßnahmen zu stellenden allgemeinen Wirtschaftlichkeitsprinzipien als ausreichend erachtet. Auch der Paradigmenwechsel von der Konjunktur-/Nachfrageorientierten zur Wachstums-/Angebotsorientierten Politik in den späten 1970er-Jahren kam ohne solche Kriterien bzw. ohne diesbezügliche Prüfungen aus.²

Dies hat sich in der gegenwärtigen Krise geändert. So wurde im Rahmen der Diskussion der Konjunkturpolitik der Bush-Administration 2007 eine rechtzeitige

²Vgl. dazu z. B. Sievert (2003) sowie Giersch et al. (1994, S. 139 ff.), wo auch auf die in diesem Zusammenhang relevanten Positionierungen in den Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Bezug genommen wird.

(„timely“), gezielte („targeted“) und zeitlich beschränkte („temporary“) Reaktion der Fiskalpolitik – für die Geldpolitik fehlen solche Postulate – auf die Krise gefordert (Elmendorf und Furman 2008). „Rechtzeitig“ bedeutete dabei weder zu frühes noch zu spätes Handeln. Dabei dürfte unstrittig sein, dass ein perfektes *timing* konjunkturpolitischer Maßnahmen angesichts der Prognoseunsicherheiten und der zahlreichen Verzögerungen auf dem Weg ihrer konkreten Implementierung eine seltene und eher zufällige Ausnahme bildet. Andererseits halten sich die „destabilisierenden Wirkungen“ zu spätem Handeln bei den üblichen Größenordnungen der Impulse und der Länge der Aufschwungphase sowie der lange Zeit freien Kapazitäten in engen Grenzen. Prophylaktische Impulse laufen hingegen Gefahr, sich als unnötig herauszustellen und schlimmstenfalls Inflation und Defizite zu verursachen; Prognosen von Rezessionen, die nicht eintraten, sind freilich außerordentlich selten (so z. B. im Gefolge des Börsenkrachs 1987 (Heilemann 1990)). Abwarten, bis die Rezession gewissermaßen amtlich ist, erhöht indessen nicht nur die Kosten der Rezessionsbekämpfung, sondern wirkt in den Aufschwung hinein. Eine feste Bindung der Fiskalinterventionen an einzelne Indikatoren – Stichwort: Regelgebundene Konjunkturpolitik – wird den unterschiedlichen Ursachen konjunktureller Prozesse nicht gerecht und kann zu einem problematischen Automatismus führen (Elmendorf und Furman 2008).

Die Forderung nach „gezielten“ Maßnahmen zielt auf zweierlei: erstens die Erzielung größtmöglicher Effektivität und zweitens eine möglichst große Kompensationswirkung bei den von der Krise am schwersten Betroffenen. Mit der Effektivität der Maßnahmen sind ihre kurzfristigen Wirkungen angesprochen, wobei hier auf Wachstums-/BIP-Wirkungen und z. B. nicht auf Arbeitsmarktwirkungen abgestellt wird. Der Begriff der „kurzen Frist“ ist unbestimmt, und die relativen Wirkungen alternativer Maßnahmen stellen sich im Verlauf von 18 Monaten unterschiedlich dar. Ob nur die BIP-Wirkungen oder auch Preis- und Defizitwirkungen zu berücksichtigen sind, bleibt offen. Die methodischen Probleme beiseite gelassen, ist damit neben der Effektivitäts- auch eine Effizienzdimension im Spiel. So wäre dann zwischen der Effektivität von Brutto- und Nettoimpulsen fiskalischer Maßnahmen, also ihren „Kosten“ vor und nach Berücksichtigung der von den Maßnahmen (auch) bewirkten staatlichen Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben, zu unterscheiden. Auch beim zweiten Teil des Kriteriums – seine Aufnahme verdankt er vermutlich in erster Linie der in den Vereinigten Staaten niedrigeren sozialen Sicherung der Arbeitslosen – stellen sich Probleme. Mit der Forderung nach gezielten Impulsen ging es Elmendorf/Furman auch darum, durch steuerliche Maßnahmen gezielt die unteren Einkommensschichten zu entlasten und so den privaten Verbrauch zu stärken. Der Zusammenhang zwischen der Krise und der Betroffenheit ist schwer zu bestimmen. Selbst wenn nur ein einziger Indikator, z. B. die Arbeitslosigkeit, verwendet wird, so ist bei ihren einzelnen Segmenten nur sehr schwer zwischen strukturellen und konjunkturellen Ursachen zu unterscheiden, zumal sie im Konjunktur- bzw. im Zeitverlauf durchaus wechseln. Entsprechend schwer fällt eine Effizienzbeurteilung. Zudem ist zu fragen, ob bei der Bewertung der konjunkturellen Betroffenheit z. B.

von eventuell „positiv Betroffensein“ – wie dies für „zyklische“ Branchen wie die Bauwirtschaft, den Maschinenbau oder die Fahrzeugindustrie der Fall ist – abgesehen werden kann. Hinzu kommt, dass dieses Teilkriterium durchaus in Konkurrenz zum ersten Teil möglichst großer Wachstumswirkungen stehen kann.

Schließlich wird eine „beschränkte Dauer“ konjunktureller Impulse gefordert. An sich drückt das Kriterium eine Selbstverständlichkeit aus. Vermutlich spielte bei seiner Betonung durch Elmendorf/Furman eine Rolle, dass die Bush-Administration beabsichtigt hatte, zur Konjunkturstimulierung die bis dahin „temporären“ Steuer-senkungen von 2000–2001 permanent zu machen.

Schon bald wurden diese Kriterien erweitert. So verlangte im November 2008 die EU-Kommission im Rahmen ihrer Vorstellung eines europäischen Konjunkturprogramms neben dem Einsatz von Einnahmen- und Ausgabeninstrumenten u. a. auch „Koordination“, freilich ohne dies zu konkretisieren (Europäische Kommission 2008, S. 8 ff.). Andere Erweiterungen folgten und mündeten mit Blick auf die aktuelle Krise in der Forderung, dass fiskalische Stimulierungen frühzeitig, groß, diversifiziert, erweiterbar, gemeinschaftlich und „nachhaltig“ sein sollten (Spilimbergo et al. 2008).

Angesichts der fehlenden Präzisierung gehen die genannten Kriterien nicht über Leerformeln mit geringer Diskriminierungskraft hinaus und sind nicht frei von Widersprüchen. Ganz abgesehen davon, dass sie je nach Krisentypus („Stabilisierungskrise“, „Rohstoffkrise“, „Konsolidierungskrise“, „Finanzkrise“) bzw. Dauer und Intensität der Krise unterschiedliches Gewicht haben oder die spezifischen gesamtwirtschaftlichen Umstände ignorieren. Dessen ungeachtet werden die Kriterien „rechtzeitig“, „gezielt“ und „zeitlich beschränkt“ und die oben genannten impliziten Kriterien der folgenden Analyse zugrunde gelegt.

Hinsichtlich einer Darstellung der empirischen Grundlagen – im Wesentlichen dem verwendeten makroökonomischen Modell (RWI-Konjunkturmodell), dem Simulationsdesign und der Konjunkturklassifikation – wird auf Heilemann und Wappler (2011) bzw. Heilemann (2004) sowie Heilemann und Schuhr (2008) verwiesen.

2 Krisen und Krisenbekämpfung 1966/1967 bis 2008 ff.

2.1 Die Krisen 1966/1967 bis 2003

Die unteren Wendepunktphasen (UWP) 1967 bis 2003 (Abb. 1, Tab. 7) – hier: die „Krisen“ – dauerten in der Bundesrepublik im Durchschnitt etwa vier Quartale. Das (reale) BIP-Wachstum fiel jeweils um durchschnittlich 1,7 vH-Punkte bzw. ging um etwa die Hälfte des Wachstums über den jeweiligen Zyklus zurück. Ohne hier weiter auf die Ursachen bzw. Krisentypen einzugehen, lassen sich folgende Charakteristika festhalten:

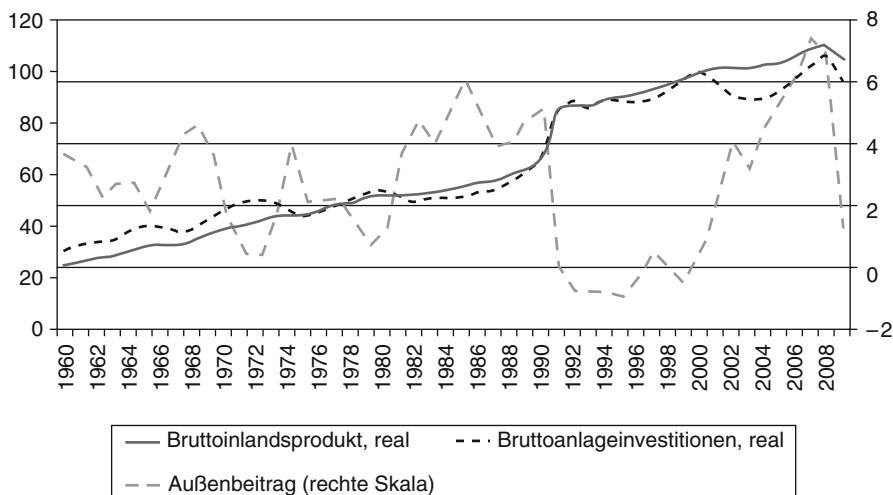


Abb. 1 Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, der Anlageinvestitionen und des Außenbeitrags^a 1960–2009^b, real^c. (Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: ^aAußenbeitrag in vH des BIP. ^b2009: Prognose. ^cIndex, 2000 = 100)

- Die Krisen wurden von der „Gemeinschaftsdiagnose“ oder vom SVR frühestens ein halbes Jahr vor ihrem Eintritt gesehen und ihr Ausmaß – wie in allen großen Industrieländern – dabei stets deutlich unterschätzt.
- Allenfalls 1981 und 1993 wurde *rechtzeitig* vor deren Eintritt fiskalisch auf die sich abzeichnende Krise reagiert (Tab. 1). In beiden Fällen war die Reaktion zudem bescheiden und wurde von den gleichzeitigen bzw. anschließenden Konsolidierungsbemühungen des Staates deutlich übertroffen. Die Impulse wurden daher frühestens zur Mitte der Krisen wirksam und reichten bis in die Aufschwungphase hinein, ohne diese zu übersteigern.
- Die Reaktion auf die Krise erfolgte meist in zwei Schritten im Abstand von etwa einem halben Jahr (Tab. 1). Der zweite Impuls war fast immer stärker als der erste. Ausschlaggebend dafür war, neben den Prognosedefiziten, die seit Mitte der 1970er-Jahre als prekär erachtete Lage der öffentlichen Haushalte und das zunehmend gesunkene Vertrauen in die Nachfragesteuerung. Stattdessen wurde auf die Selbstheilungskräfte der Wirtschaft bzw. das Durchstehen „kleiner“ Krisen gesetzt (Sievert 2003).³
- Die Geldpolitik reagierte in der Regel recht prompt mit Zinssenkungen, aber erst mit Eintritt in die untere Wendepunktphase und in kleinen Schritten (Tab. 2).

³Seit der Verabschiedung des StabG hatte die stabilitätspolitische Diskussion im Fach auch in Deutschland mehrere Phasen durchlaufen. Anders als etwa im Vereinigten Königreich (Dow 1998, S. 234 ff.) hatten sie das politische Handeln indessen nur wenig berührt und bleiben daher hier außer Betracht.

Tab. 1 Datierung und Umfang ausgewählter fiskalpolitischer Konjunkturprogramme, in vH des BIP, 1966 bis 2009

Periode	Beginn Abschwung	1. Programm			2. Programm		
		1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr
1966–1967	3. Quartal 1965	Jan. 1967 0,5	0,0		Aug. 1967 0,5	1,0	
1974–1975	2. Quartal 1973	Dez. 1974 0,2	0,4	0,4	Aug./Dez. 1975 0,0	0,4	
1981–1982	2. Quartal 1980	Sep. 1981 –0,8	–0,9	–0,7	Mai 1982 0,1	0,0	–0,1
1991–1993	1. Quartal 1992	März 1991 0,4	0,4		Juni 1993 –0,8	–0,9	–1,0
2001–2002	3. Quartal 2001	Okt. 2000 0,1	0,1	0,1			
2008–2009	2. Quartal 2008	Nov. 2008 0,2	0,3	0,3	Feb. 2009 1,1	1,2	0,4

- Die Wirkungen der (expansiven) fiskalpolitischen Maßnahmen liegen deutlich über den Impulsen. Die bescheidenen Impulse und die verschiedenen Verzögerungen bis zu ihrem Wirksamwerden sowie die meist kurze Dauer der unteren Wendepunktphasen reichten mit Ausnahme des Börsenkrachs 1987 indessen nicht aus, um diese zu verhindern. Die Interventionen dämpften die Krise vor allem in der Spätphase und trugen mit zur Kräftigung des Aufschwungs bei. Dies gilt gleichermaßen für die zinspolitischen Maßnahmen.
- Generell fällt das Urteil über die fiskalpolitischen (und geldpolitischen) Interventionen zur Krisenüberwindung von 1967 bis 2001 zurückhaltend aus und bleibt weit hinter den Erwartungen zurück, die die Proponenten der antizyklischen Finanzpolitik bzw. des StabG in der Politik und weite Teile des Fachs gehegt hatten,⁴ eine Beobachtung, die nicht auf Deutschland beschränkt ist (z. B. Dow 1998, S. 367 ff.; Wall 2008).

Relativiert wird dieses skeptische Urteil bezüglich der Effizienz, wenn die tatsächlichen „fiskalischen Kosten“ der Interventionen einbezogen werden.⁵ Sie belaufen sich im Durchschnitt von drei Jahren nur etwa auf die Hälfte, im Fall von Steuersenkungen

⁴Vgl. dazu z. B. die optimistischen Erwartungen, die in den Beratungen des Entwurfs eines Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität – Drucksache V/890 – in der 55., 56. und 108. Sitzung der 5. Wahlperiode am 14. und 15. September 1966 und am 10. Mai 1967 geäußert worden waren.

⁵In der öffentlichen und vor allem in der wirtschaftspolitischen Diskussion wird die „Nettoperspektive“ nur bei der Diskussion von Steuersenkungen bemüht und dabei auf „Angebotswirkungen“ (Stichwort „laffer curve“) und deren vermeintliche „Selbstfinanzierung“ verwiesen. Ein Grund für die Vernachlässigung könnte in der unterschiedlichen Betroffenheit der einzelnen Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungssysteme liegen. Immerhin, bei der Berechnung der Defizitquoten nach Maßgabe des Stabilitätspaktes werden die Sekundäreffekte auf das Staatsdefizit berücksichtigt.

Tab. 2 Synopse ausgewählter Konjunkturkrisen und der konjunkturpolitischen Interventionen 1966–1967 bis 2008–2009

	1966–1967	1974–1975	1981–1982	1993	2008–2009
Dauer (UWP)	1967-I bis 1968-I (5 Qu.)	1974-II bis 1975-IV (6 Qu.)	1982-II bis 1983-III (7 Qu.)	1994-I (1 Qu.)	2008-III bis ... (4 Qu.?)
Fiskalpolitische Maßnahmen –	1. Progr. '67-I (0,5 vH BIP)	1.+2. Progr. '74-IV (0,1 vH + 0,75 vH BIP)	1. Progr. '81-IV (exp. Maßnahmen) (0,4 vH BIP) (-1,3 vH BIP p. a.)	1993-II (exp. Maßnahmen) (0,0 vH BIP) (-0,9 vH BIP p. a.)	1. Progr. '08-IV (0,5 vH BIP 2009 + 2010)
Beschluss (Umfang)	2. Progr. '67-III (1,1 vH BIP)	3. Progr. '75-III (0,5 vH BIP)	2. Progr. '82-II (0,1 vH BIP)		2. Progr. '09-I (1,8 vH BIP 2009 + 2010)
			3. Progr. 82-IV (exp. Maßnahmen) (0,0 vH BIP) (-1,0 vH BIP p. a.)		
Fiskalpolitische Maßnahmen –	1. '67-II	1. '75-I	1. '82-I	'93-III	1. '09-I
Wirksamwerden ^a	2. '67-IV	2. '75-I	2. '82-III		2. '09-II
		3. '75-IV	3. '83-I		
Geldpolitische Maßnahmen –	'67-I (5,0-0,5 vH-P.) bis '69-II (3 + 1,0 vH-P.)	'74-III (7,0-0,5 vH-P.) bis '79-I (3 + 1,0 vH-P.)	'82-III (7,5-0,5 vH-P.) bis '84-II (4,0 + 0,5 vH-P.)	'92-III (8,75-0,5 vH-P.) bis '99-I (2,5 + 0,5 vH-P.)	'08-IV (4,25-0,5 vH-P.) bis ['09-IV (1,0)]?
Beschluss ^b		vH-P.)		vH-P.)	
Geldpolitische Maßnahmen –	'67-IV	'75-II	'83-II	'92-II	'09-III
Wirksamwerden ^c					

^a Annahme: das dem Beschluss der Maßnahme folgende Quartal^b Veränderung des Diskontsatzes^c Wirksamwerden von 50 vH des Impulses

auf etwa zwei Drittel der ursprünglichen Ausgaben. Im Idealfall der strikt antizyklischen Variation der Staatsausgaben tendieren diese gar gegen null. Allerdings fallen sie je nach Impuls mit Verzögerungen von einem halben Jahr und mehr an (und verteilen sich unterschiedlich auf die verschiedenen Gebietskörperschaften und die Sozialversicherung).⁶

2.2 Die Krise 2008 ff.

2.2.1 Krisenursprung und -verlauf

Auf eine Darstellung der Krise 2008 ff. in den Vereinigten Staaten und ihre internationale Diffusion kann hier verzichtet werden.⁷ In Deutschland wurde die Krise noch im Herbst 2008 nicht gesehen (Tab. 3). Für 2008 gingen die „Gemeinschaftsdiagnose“ und der Sachverständigenrat zwar von einer Reduktion des Wirtschaftswachstums aus, prognostizierten aber immerhin noch einen Anstieg des realen BIP von etwa 2 vH: Die nachlassenden Impulse aus dem Ausland würden durch eine vergleichsweise dynamische Entwicklung der Binnennachfrage kompensiert. An dieser Einschätzung änderte sich bis zum Sommer 2008 nicht viel. Andere befürchteten jedoch bereits damals einen deutlichen Abschwung und diskutierten fiskalpolitische Stabilisierungsmaßnahmen.⁸ Neben der Finanzkrise waren auch die kräftig gestiegenen Energiepreise ein Grund der realwirtschaftlichen Abschwächung. Um den damit verbundenen Risiken für die Preisentwicklung entgegenzuwirken, erhöhte die EZB im Juli des Jahres die Zinsen um einen 1/4 vH-Punkt. Bremsend wirkte auch die erhebliche Aufwertung des Euro. Zwar milderte sie den Anstieg der Rohstoffpreise, aber die ohnehin rückläufige Nachfrage aus dem Dollarraum wurde dadurch noch

⁶Die Einbeziehung der „automatischen Stabilisatoren“ ändert an diesen Einschätzungen von Effizienz und Effektivität der fiskalischen Interventionen übrigens wenig. Ihre ökonomischen Wirkungen sind in den gesamtwirtschaftlichen Prognosen enthalten; ihre unmittelbaren konjunkturellen Wirkungen dämpfen und bewirken keine Wende. Wichtig ist ihre Berücksichtigung, wenn es um ein Gesamtbild der Interventionen geht, wie etwa bei internationalen Vergleichen und sie z. B. Steuersenkungen oder direkten Transfers entgegenzuhalten sind (Council of Economic Advisers 2010, S. 98 ff., Dolls et al. 2010).

⁷Vgl. dazu z. B. Stiglitz (2010); Council of Economic Advisers (2010, S. 39 ff.); Blanchard (2009) oder Sachverständigenrat (2008, Ziff. 173 ff). Eine umfangreiche Dokumentation der Finanzkrise sowohl hinsichtlich der Ereignisse als auch der Reaktionen der Geldpolitik aus Sicht der Notenbank der Vereinigten Staaten findet sich bei Federal Reserve Bank of St. Louis (2010).

⁸Vgl. dazu z. B. Heilemann et al. (2008). Sowohl aus konjunkturellen wie wachstumsorientierten und wahltaktischen Gründen hatte im Sommer 2008 eine zunehmende Diskussion über expansive fiskalpolitische Maßnahmen, wie die Wiedereinführung der Pendlerpauschale oder allgemeine Steuersenkungen, begonnen.

Tab. 3 Ausgewählte Prognosen des realen Bruttoinlandsprodukts 2008–2010, Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahr, in vH. (Nach Angaben der jeweiligen Institution)

Datum	Institution	2008	2009	2010
2. April 2008	DIW	2,0	1,6	–
9. April 2008	IMF	1,4	1,0	–
17. April 2008	Gemeinschaftsdiagnose	1,8	1,4	–
24. April 2008	EU-Kommission	1,8	1,5	–
5. Juni 2008	IfW Kiel	2,1	1,0	–
12. Juni 2008	RWI Essen	2,2	1,5	–
20. Juni 2008	OECD	1,9	1,1	–
20. Juni 2008	Deutsche Bundesbank	2,3	1,4	–
24. Juni 2008	Ifo-Institut München	2,4	1,0	–
1. Juli 2008	DIW	2,7	1,2	–
9. Sept. 2008	IWH Halle	1,8	0,9	–
11. Sept. 2008	IfW Kiel	1,9	0,2	–
16. Sept. 2008	RWI Essen	1,7	0,7	–
7. Okt. 2008	IMF	1,8	0,0	–
8. Okt. 2008	DIW	1,9	1,0	–
14. Okt. 2008	Gemeinschaftsdiagnose	1,8	0,2	–
6. Nov. 2008	IMF	1,7	–0,8	–
12. Nov. 2008	Sachverständigenrat	1,7	0,0	–
25. Nov. 2008	OECD	1,4	–0,8	1,2
5. Dez. 2008	Deutsche Bundesbank	1,6	–0,8	1,2
10. Dez. 2008	RWI Essen	1,5	–2,0	–
11. Dez. 2008	Ifo-Institut München	1,5	–2,2	–0,2
18. Dez. 2008	IWH Halle	1,4	–1,9	–
22. Dez. 2008	IfW Kiel	1,5	–2,7	0,3
7. Jan. 2009	DIW	1,6	–1,1	1,1
19. Jan. 2009	EU-Kommission	1,3	–2,3	0,7
21. Jan. 2009	Jahreswirtschaftsbericht	1,3	–2,3	–
28. Jan. 2009	IMF	1,3	–2,5	0,1
12. März 2009	IfW Kiel	1,3	–3,7	–0,1
17. März 2009	IWH Halle	1,3	–4,8	–0,2
23. März 2009	RWI Essen	1,3	–4,3	0,5
31. März 2009	OECD	1,0	–5,3	0,2
15. April 2009	DIW	1,3	–4,9	–
23. April 2009	Gemeinschaftsdiagnose	1,3	–6,0	–0,5

weiter gedrückt. Bereits im zweiten Quartal 2008 war die deutsche Wirtschaft leicht geschrumpft, wobei allerdings auch saisonale Faktoren eine Rolle gespielt hatten.⁹

Am 15. September 2008 meldete die Bank *Lehman Brothers* in New York Insolvenz an. In der Folge kam es zu einer erheblichen Verschärfung der Finanzmarktkrise. Die Zentralbanken reagierten weltweit mit umfangreichen Zinssenkungen, die zum Teil bis Anfang des Jahres 2009 fortgesetzt wurden und an deren Ende in großen Teilen der Welt neue Tiefpunkte der kurzfristigen Zinssätze standen. Die Reaktion

⁹Insbesondere durch den sehr milden Winter war die Entwicklung im ersten Quartal sehr dynamisch verlaufen, sodass im Folgequartal die saisonbereinigte Entwicklung vor allem im Baugewerbe sehr schwach ausfiel.

der EZB war dabei im Vergleich mit den Notenbanken der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreichs eher zögerlich.¹⁰ Zusätzlich wurden von den einzelnen Zentralbanken sowie den nationalen Regierungen umfangreiche neue Instrumente genutzt, um die Finanzmärkte zu stabilisieren.¹¹

Tempo und Tiefe des folgenden Einbruchs waren für die Bundesrepublik von bisher ungekannter Größenordnung und Geschwindigkeit, wie die Revision der Wachstumsprognosen für 2009 illustriert (Tab. 3). Seine Umstände und sein Verlauf sind im Einzelnen noch ungeklärt. Fest steht, dass mehrere Faktoren zusammentrafen: der Zusammenbruch weltweiter Produktionsverbünde, der Zusammenbruch der Finanzmärkte und damit der Kreditierung der Exporte sowie der ungewöhnlich starke Rückgang, zumindest in den Vereinigten Staaten, von Investitionen und privatem Verbrauch.¹² Für Deutschland kam es jedenfalls zu einem ungewöhnlichen Zusammentreffen mehrerer starker Krisen: Finanz- und Kreditkrise, Welthandelskrise, Wirtschaftskrise, Ölkrise und mit Blick etwa auf den Fahrzeug- und den Maschinenbau und ihrer Zulieferer zu einer Strukturkrise. Neu war das Auftreten einer Finanzkrise, die die anderen Krisen verstärkte. Angesichts seiner makroökonomischen und sektoralen Exponiertheit bezüglich der Entwicklung des Welthandels – der nominale Außenbeitrag lag seit 2002 bei über 6 vH des BIP – konnte der Einbruch bei den Exporten und die davon ausgelösten Krisen in den exportstarken Sektoren (Fahrzeugbau, Maschinenbau, Chemie etc.) wenig überraschen. Trotzdem haben sich insbesondere die stark exportorientierten Wirtschaftsbereiche noch im Spätherbst 2008 als nicht von Krisen bedroht gesehen, waren doch die Auftragsbücher gut gefüllt und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit hoch. Daneben war, anders als in früheren Zyklen, ein Teil der Unternehmen durch kapitalmarkt-orientierte Reduktionen des Eigenkapitals anfälliger gegenüber Verschärfungen der Finanzierungsbedingungen geworden.

2.2.2 Maßnahmen

Die Bundesregierung zögerte lange – anders als im Fall der Finanzkrise –, die realwirtschaftliche Krise zu akzeptieren und noch länger, darauf zu reagieren. Im Oktober 2008 – für Deutschland wurde noch „nur“ eine Stagnation erwartet –, begann in der Regierung eine vorsichtige Diskussion eines Fiskalprogramms zur Stabilisierung der Realwirtschaft, das am 5. November 2008 vom Kabinett verabschiedet wurde (Tab. 4). Die Gesetzentwürfe dazu passierten am 4. und 5. Dezember Bundestag und Bundesrat. Fast durchweg wurde dieses erste Paket als vom Umfang

¹⁰Die Zinsschritte waren: Oktober 2008 (3,75 %), November (3,25 %), Dezember (2,5 %), Januar 2009 (2,0 %), März (1,5 %), April (1,25 %), Mai (1,0 %).

¹¹Vgl. zu den Maßnahmen der EZB z.B. EZB (2009, S. 113 ff.) und zu den Maßnahmen der nationalen Regierungen der EU-Länder bis einschließlich Juni 2009 z.B. Petrovic und Tutsch (2009).

¹²Vgl. z.B. Council of Economic Advisers (2010, S. 88 ff.) – die rasche internationale Verbreitung des „Vertrauensschwundes“ war bereits im Zusammenhang mit dem Börsenkrach von 1987 zu beobachten gewesen, ohne dass sich überzeugende Erklärungen angeboten hätten (Heilemann 1990).

Tab. 4 Änderungen von Steuern, Sozialabgaben und Staatsausgaben gegenüber 2008, Mrd. Euro.
(Nach Angaben der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2009b, S. 57)

	2009	2010
<i>Konjunkturpaket I</i>	-4,1	-7,5
Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung	-2,6	-5,7
Verlängerung der Bezugsdauer von Kurzarbeit, Ausbau der Qualifizierung	-0,3	-0,5
Aufstockung der Verkehrsinvestitionen	-1,0	-1,0
Erhöhung der Mittel zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie Aufstockung der KfW-Programme	-0,2	-0,3
<i>Konjunkturpaket II</i>	-20,4	-25,5
Entlastungen bei der Einkommensteuer, Kinderbonus	-4,9	-5,6
Gesetz zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer	-0,1	-0,2
Senkung der Beitragssätze zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) zum 1. Juli 2009 um 0,6 Prozentpunkte	-3,0	-6,0
Zukunftsinvestitionen der Öffentlichen Hand	-4,1	-9,4
Förderung der Mobilitätsforschung und Innovationsförderung des Bundes	-0,7	-0,7
„Abwrackprämie“	-4,8	-0,2
Aufstockung des Hartz-IV-Regelsatzes für Kinder	-0,2	-0,3
Bezuschussung beim Kurzarbeitergeld, Ausweitung der Qualifizierung sowie Schaffung von 5000 zusätzlichen Stellen bei der Arbeitsagentur	-2,6	-3,0
<i>Sonstige diskretionäre Maßnahmen</i>		
Wiedereinführung der Pendlerpauschale	-5,4	-3,1
Gesetz zur verbesserten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen	-	-8,3
Sonstige Steuerrechtsänderungen	-0,1	+5,5
Sonstige Änderungen der Beitragssätze zur Sozialversicherung	+3,0	+2,9
Erhöhung der Autobahnmaut für Lastkraftwagen	+0,9	+0,9
Ausweitung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen	-0,9	-0,1
Aussetzung des Riester-Faktors sowie Aufstockung von BAföG, Wohngeld und Kindergeld	-4,3	-5,0
Abbau der Eigenheimzulage	+1,2	+2,3
Änderungen im Bereich der gesetzlichen Kranken- und der Pflegeversicherung	-4,5	-4,7
<i>Insgesamt</i>	-34,6	-42,5

Haushaltsbelastungen (–), Haushaltsentlastungen (+)

nicht ausreichend und der Maßnahmenmix als verfehlt beurteilt: „[...] Sammelsurium von Einzelmaßnahmen, das zwar den Eindruck vermitteln mag ‚Wir tun etwas‘, ansonsten aber nur bedingt auf die Erhöhung des Potenzialwachstums bei gleichzeitigem konjunkturellen Impuls zielt.“ (Sachverständigenrat 2008, Ziff. 438). Im Einzelnen wurden die Infrastrukturinvestitionen und die Verlängerung des Kurzarbeitergeldes¹³ positiv bewertet, dagegen fiel das Urteil über die steuerpolitischen

¹³Das konjunkturelle Kurzarbeitergeld wird gewährt, wenn in Betrieben oder Betriebsabteilungen die regelmäßige betriebsübliche wöchentliche Arbeitszeit infolge wirtschaftlicher Ursachen oder

Maßnahmen negativer aus. Insgesamt hatten die haushaltswirksamen Maßnahmen ein Volumen von 4,1 (2009) bzw. 7,5 Mrd. € (2010) oder von 0,2 bzw. 0,3 vH des BIP (Tab. 4).

Angesichts der weiteren Entwicklung im Winter 2008/2009 mit einem Einbruch des Exportvolumens von bis zu einem Viertel, sah sich die Bundesregierung genötigt, rasch nachzubessern, und beschloss am 13. Januar 2009 ein zweites Konjunkturpaket. Damit war praktisch zum ersten Mal seit den 1970er-Jahren wieder ein deutlich antizyklisches Paket fiskalpolitischer Maßnahmen verabschiedet worden. So wurden die staatlichen Investitionen um etwa 14 Mrd. € erhöht, bei der Einkommensteuer Entlastungen um ca. 6 Mrd. € p. a. vorgenommen und die Nutzung von Kurzarbeit mit 5–10 Mrd. € weiter gefördert. Insgesamt hatte das zweite Konjunkturpaket ein Volumen von 0,8 (2009) bzw. 1,0 vH (2010) des BIP. Die öffentlichen Haushalte reagierten darüber hinaus schon aufgrund der automatischen Stabilisatoren im Umfang von 2 bis 3 vH des BIP auf die Krise. Nachdem 2008 noch ein ausgeglichener Haushalt zu verzeichnen gewesen war, stieg das Haushaltsdefizit 2009 auf 3,3 vH des BIP und wurde im Frühjahr 2010 für das laufende Jahr auf 4,9 vH geschätzt (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2010, S. 39).

Wie in den vorangegangenen Krisen reagierte auch diesmal die Politik sehr spät. Auch die EZB verhielt sich mit ihrer Geldpolitik ausgesprochen zögerlich: Die erste Zinssenkung erfolgte erst im Oktober 2008, obwohl sowohl in der Eurozone als auch in der EU27 die Wirtschaft seit dem zweiten Quartal 2008 schrumpfte. Im Oktober und November 2008 fanden Diskussionen bezüglich eines koordinierten, fiskalpolitischen Vorgehens in der EU statt, als dessen Ergebnis Ende November von der Kommission ein europäisches Konjunkturpaket (Europäische Kommission 2008) vorgeschlagen wurde. Dieses sah direkte Maßnahmen der EU im Umfang von 30 Mrd. € vor, zu welchen die einzelnen Mitgliedsländer eigene komplementäre Programme von insgesamt 170–200 Mrd. € auflegen sollten, was in der Summe etwa 1,5 vH des BIP der EU27 entsprach. Der Europäische Rat verabschiedete das Programm am 12. Dezember 2008, wobei vonseiten der Bundesregierung lange die Ansicht vertreten wurde, ihr (erstes) Konjunkturpaket würde den Forderungen der EU-Kommission vollauf genügen (Bundesregierung 2008). Während und nach der Einigung auf ein europäisches Programm wurde sowohl von internationaler Seite als auch in Deutschland eine Ausweitung der deutschen fiskalpolitischen Konjunkturmaßnahmen gefordert. Bei der Verabschiedung des zweiten Konjunkturprogramms hatte die Bundesregierung eine Überprüfung seiner Wirksamkeit zugesagt und gegebenenfalls weitere Maßnahmen in Aussicht gestellt. Obwohl sich ab März 2009 die Wachstumsprognosen nochmals dramatisch verschlechterten, kam es weder zu dieser Überprüfung noch zu weiteren Maßnahmen, sieht man von dem nur marginal

eines unabwendbaren Ereignisses vorübergehend verkürzt wird. Die Voraussetzungen der §§ 169 bis 182 Sozialgesetzbuch 3 (SGB III) müssen dabei erfüllt sein. Mit Inkrafttreten der ersten Änderungsverordnung zur Verordnung über die Bezugsfrist für das Kurzarbeitergeld vom 29. Mai 2009 wurde durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) die Bezugsfrist für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld in der Zeit vom 1. Januar 2009 bis zum 31. Dezember 2009 auf 24 Monate verlängert. Durch die Zweite Änderungsverordnung vom 8.12.2009 wurde durch das BMAS die Bezugsfrist für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld in der Zeit vom 1.1.2010 bis zum 31.12.2010 auf 18 Monate verlängert (nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit).

konjunkturwirksamen Wachstumsbeschleunigungsgesetz¹⁴ ab. Dass sich angesichts der Tiefe und Dauer der Krise und der Erfahrungen bei der Umsetzung der Programme im Nachhinein etliche dieser „Ineffizienzen“ relativieren, steht außer Frage – aber eben nur ex post.

Bezüglich der „Zielgenauigkeit“ lautet das Urteil vorläufig „(recht) gut“, vor allem dann, wenn Ursachen und Ausbreitung der Krise in die Bewertung einfließen. Wie bereits während der beiden Ölkrisen festzustellen war, lässt sich mit binnenwirtschaftlichen Impulsen der Wegfall der außenwirtschaftlichen Nachfrage nur sehr begrenzt kompensieren. Eine international abgestimmte Krisenpolitik kann dieses Problem partiell hinsichtlich des Niveaus, weniger was die Struktur angeht, entschärfen. Mit dem europäischen Programm wurde ersteres, mindestens teilweise, versucht. So blieben zwar die von einigen Seiten geäußerten Wünsche einer stärkeren Rolle der EU-Kommission für die Konjunkturpolitik unerfüllt, immerhin wurden aber protektionistisches Vorgehen verhindert und ein gewisses Maß an Orientierung und Koordinierung gegeben. Gleichwohl enthält das Konjunkturpaket II eine Reihe von Maßnahmen, denen kaum eine große Zielgenauigkeit attestiert werden kann („Kfz-Steuer“, „Mobilitätsforschung“) und deren Subsummierung unter „Konjunkturpolitik“ fragwürdig ist, auch wenn sie „stabilisierend“ wirkten. Hinsichtlich ihrer Konjunkturwirksamkeit umstritten sind von den deutschen Maßnahmen vor allem die Abwrackprämie (z. B. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2009a, S. 78; Haucap und Coenen 2010) und einige steuerrechtliche Maßnahmen gewesen. Vor allem die Terminierung der steuerlichen Entlastungen zum 1. Juli 2009 und zum 1. Januar 2010 kam konjunkturpolitisch gesehen zu spät. Eine nachträgliche Steuersenkung wäre auch schon für das ganze Jahr 2009 möglich gewesen und hätte entsprechend rascher gewirkt, ebenso die Senkung der Beiträge zur Krankenversicherung. Solche Vorbehalte sind bei den Investitionen der öffentlichen Hand nicht zu machen, wohl aber zeigt sich, ähnlich wie in den 1960er- und 1970er-Jahren, wie schwierig für sie eine schnelle Umsetzung umfangreicher Investitionsvorhaben ist. Dabei verfügen die Kommunen als Hauptauftraggeber noch am ehesten über ausreichende Ressourcen für eine schnelle Umsetzung, waren aber durch den engen Förderungsbereich (zu zwei Dritteln Bildungsinfrastruktur) in der Auswahl der Investitionsvorhaben sehr eingeschränkt.

Mehr als die Hälfte der fiskalischen Impulse sind zeitlich begrenzt. Dazu gehören neben den staatlichen Investitionen die Ausweitung und Vereinfachung der Kurzarbeiterregelungen (bis 2010/2011), der „Kinderbonus“, die „Abwrackprämie“ (nur 2009) und die Vorhaben der Forschungsförderung. Dagegen werden die Entlastungen im Einkommensteuerrecht und zum Teil bei der Unternehmensbesteuerung dauerhaft sein.

¹⁴Das Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums (Wachstumsbeschleunigungsgesetz) mit einem Volumen von ca. 8,5 Mrd. € wurde im Dezember 2009 vom Deutschen Bundestag verabschiedet. Es enthält im Wesentlichen steuerliche Entlastungen von Familien, Erben und der Hotelwirtschaft. Wegen seiner insgesamt geringen kurzfristig-konjunkturellen Wirkungen bleibt es hier außer Betracht. Dass es den hier verwendeten Effizienzkriterien nicht entspricht, liegt auf der Hand.

Nach dem extremen Einbruch der Nachfrage im Winter 2008/2009 stabilisierte sich die Auslandsnachfrage zunächst auf niedrigem Niveau und stieg ab dem Sommer 2009 wieder langsam an, ebenso die Investitionsnachfrage – wie in früheren Krisen aus lagerzyklischen Gründen bzw. nach dem Muster des M-Zyklus (Helmstädter 1989). Die private und staatliche Konsumnachfrage stützte die Gesamtentwicklung erheblich, beide stiegen im Jahr 2009 leicht an. Es spricht einiges dafür, dass die Abwrackprämie zu vorgezogenen Pkw-Käufen geführt hat und so den privaten Konsum stützte (Höpfner 2009, S. 5), andererseits aber auch die Nachfragentscheidungen der privaten Haushalte verzerrt und so die Entwicklung anderer Branchen tendenziell belastet hat. Auf dem Arbeitsmarkt hat sich die Krise bis März 2010 überraschend wenig bemerkbar gemacht (vgl. dazu und zum Folgenden Sachverständigenrat 2009b, Ziff. 406 ff.). Dies ist in erster Linie der umfangreichen Nutzung des Instruments der Kurzarbeit, dem Abbau der Arbeitszeitkonten und dem Abbau von Überstunden, letztlich also (wieder) der „Hortung“ von Mitarbeitern durch die Unternehmen geschuldet (Bach et al. 2009). So waren im Jahresverlauf 2009 bis zu 1,5 Mio. Erwerbstätige in Kurzarbeit, was für das Jahr 2009 mit Belastungen (brutto) für die Öffentliche Hand von etwa 4,6 Mrd. € verbunden war.¹⁵ Gleichzeitig sank die Arbeitsproduktivität je Arbeitsstunde im Vergleich zum Vorjahr um über 6 vH, sodass auch die weiterhin beschäftigten Arbeitnehmer deutlich geringer ausgelastet waren. Insgesamt ging die Beschäftigung nur um etwa 0,4 vH zurück, wobei der Rückgang der Vollzeitbeschäftigung mit 1,5 vH ausgeprägter war. Aufgrund früherer Erfahrungen wäre angesichts des Produktionseinbruchs mit einem Beschäftigungsrückgang von etwa 6 vH zu rechnen gewesen.

Im internationalen Vergleich zeigt sich – die beträchtlichen Quantifizierungsschwierigkeiten und die Qualifizierung als „konjunkturpolitisch“ motiviert beiseite gelassen¹⁶ –, dass Deutschland bei den OECD-Mitgliedern nach Australien, Japan, Korea und den Vereinigten Staaten mit Impulsen von insgesamt 3 vH im Mittelfeld rangiert (Tab. 5); bei der realwirtschaftlichen Betroffenheit liegt die Bundesrepublik dagegen wie alle stark außenwirtschaftlich orientierten Länder in der Spitzengruppe. Dies gilt auch im Hinblick auf das Verhältnis von einnahme- und ausgabepolitischen Impulsen.

2.2.3 Wirkungen

Eine Wirkungsschätzung der bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt beschlossenen Maßnahmen trifft angesichts der Operationalisierungsprobleme eines Teils der Maßnahmen auf beträchtliche Schwierigkeiten. Überschlagrechnungen mit der hier verwendeten Fassung des RWI-Konjunkturmodells kommen zu dem Ergebnis, dass das BIP-Wachstum 2009 um etwa 0,5, das von 2010 um 0,3 bis 0,5 vH-Punkte gestärkt worden ist. Zu ähnlichen Wirkungen kommen auch Untersuchungen mit

¹⁵In den angelsächsischen Ländern mit ihrem Fokus auf flexible Arbeitsmärkte wird das Instrument Kurzarbeit erheblich kritischer gesehen als in der deutschen Literatur, vgl. dazu z. B. Council of Economic Advisers (2010, S. 108).

¹⁶So sind z. B. im Falle Chinas (in Tab. 5 nicht enthalten) beträchtliche Teile der Fiskalimpulse Reaktionen auf das große Erdbeben in der Provinz Sichuan im Mai 2008.

Tab. 5 Umfang und Struktur ausgewählter internationaler Konjunkturpakete. (Quelle: OECD 2009, S. 63)

	Nettowirkungen auf den Finanzierungssaldo 2008–2010			Verteilung über die Jahre 2008–2010		
	vH des BIP (2008)			Anteile in vH		
	Staatsausgaben	Steuern	Insgesamt	2008	2009	2010
Belgien	–1,1	–0,3	–1,4	0	51	49
Dänemark	–2,6	–0,7	–3,3	0	33	67
Deutschland	–1,6	–1,6	–3,2	0	48	52
Finnland	–0,5	–2,7	–3,2	0	47	53
Frankreich	–0,6	–0,2	–0,7	0	68	32
Griechenland ^a	0,0	0,8	0,8	0	100	–
Großbritannien	–0,4	–1,5	–1,9	11	85	4
Irland	2,2	6,0	8,3	6	39	55
Italien	–0,3	0,3	0,0	0	15	85
Luxemburg	–1,6	–2,3	–3,9	0	65	35
Niederlande	–0,9	–1,6	–2,5	0	49	51
Österreich	–0,4	–0,8	–1,2	0	79	21
Polen	–0,8	–0,4	–1,2	0	70	30
Portugal	–	–	–0,8	0	100	0
Schweden	–1,7	–1,7	–3,3	0	43	57
Slowakei	–0,7	–0,7	–1,3	0	41	59
Spanien	–2,2	–1,7	–3,9	32	44	23
Tschechien	–0,3	–2,5	–2,8	0	56	44
Ungarn	7,5	0,2	7,7	0	51	49
Island	1,6	5,7	7,3	0	28	72
Norwegen ^{a,b}	–0,9	–0,3	–1,2	0	100	–
Schweiz	–0,3	–0,2	–0,5	0	68	32
Türkei	–2,9	–1,5	–4,4	17	46	37
Australien	–4,1	–1,3	–5,4	13	54	33
Japan	–4,2	–0,5	–4,7	2	74	25
Neuseeland	0,3	–4,1	–3,7	6	54	40
Südkorea	–3,2	–2,8	–6,1	17	62	21
Kanada	–1,7	–2,4	–4,1	12	41	47
Mexiko ^a	–1,2	–0,4	–1,6	0	100	–
Vereinigte Staaten ^c	–2,4	–3,2	–5,6	21	37	42
G7	–2,1	–2,0	–4,1	15	47	38
OECD						
Alle (ungewichtet) ^d	–0,9	–0,9	–1,7	12	60	28
Alle (gewichtet) ^d	–2,0	–1,9	–3,9	15	48	37
Positiv (ungewichtet) ^e	–1,5	–1,6	–3,1	9	53	38
Positiv (gewichtet) ^e	–2,2	–2,0	–4,3	15	48	37

^aFür 2010 keine Angaben verfügbar^bNorwegen nur BIP des Festlands^cFür Vereinigte Staaten nur Bundesregierung. Maßnahmen der Bundesstaaten nicht enthalten^dDurchschnitt ohne Griechenland, Mexiko, Norwegen und Portugal^eDurchschnitt ohne Griechenland, Irland, Island, Italien, Mexiko, Norwegen, Portugal und Ungarn

Tab. 6 Konjunkturpakete: zeitliche Verteilung und Wirkung der deutschen Konjunkturpakete. (Nach Angaben der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2010 und eigenen Berechnungen)

	2009	2010	2011
Impuls ^a	1,3	2,3	1,7
BIP, real ^b			
RWI	1,2	1,4	0,4
IWH	0,5	1,0	0,9
Ifo	1,4	1,5	0,7
IEW	0,5	1,1	0,8
Privater Konsum, real ^b			
RWI	2,3	3,6	2,7
IWH	1,7	2,8	2,3
IEW	1,3	2,2	2,0
Bruttoanlageninvestitionen, real ^b			
RWI	2,5	5,7	3,5
IWH	1,1	3,1	2,1
IEW	1,4	3,8	2,6
Arbeitslose, in Tsd.			
RWI	−137	−374	−309
IWH	−63	−210	−260
IEW	−122	−355	−403
Finanzierungssaldo, in Mrd. Euro			
RWI	−23	−41	−36
IWH	−22	−40	−25
IEW	−27	−43	−31

^aFiskalischer Impuls in vH des BIP

^bWirkung als relative Differenz des preisbereinigten BIP mit/ohne Fiskalimpuls

anderen makroökonomischen Modellen, wobei die Bandbreite der Ergebnisse zwischen 0,5 bis 1,4 vH-Punkte für 2009 und 0,1 bis 0,5 vH für 2010 reicht (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2010, S. 35 f.). Das Auslaufen der Maßnahmen im Jahre 2011 wird die wirtschaftliche Entwicklung zwischen 0,1 und 1,0 vH-Punkte drücken (Tab. 6).

Die konjunkturpolitische Effizienz der fiskalpolitischen Maßnahmen scheint insgesamt ähnlich hoch gewesen zu sein, wie im Durchschnitt der beiden vorangegangenen Krisen zu beobachten war – die der Krisenbekämpfung 1966–1967 wird damit jedoch nicht erreicht (Tab. 2). Erheblich niedriger ist die Effektivität der Krisenbekämpfung einzuschätzen, sind doch die Impulse, auf Jahresbasis gerechnet, angesichts der Schwere der Krise 2008 ff. unvergleichlich geringer als in den vorangegangenen.

3 Konjunkturpolitische Befunde und Optionen

3.1 Befunde

Die bescheidene konjunkturpolitische Effektivität und Effizienz der bisherigen fiskalpolitischen Interventionen hat eine Reihe von Gründen – angefangen bei den

Diagnose-/Prognoseproblemen über die späte Reaktion der Politik, die Schuldenproblematik, fehlende „Schubladenprogramme“ und die Umsetzungsprobleme der Kommunen bis hin zu den gestiegenen außenwirtschaftlichen Einflüssen (Heilemann und Wappler 2011). Auch in der Krise 2008 ff. zeigte sich, dass Krisen immer noch erst spät erkannt werden und dann noch etliche Zeit vergeht, bis sie von der Politik als handlungsbedürftig akzeptiert werden. Auch dieses Mal vergingen von der Diagnose bzw. Prognose der Krise bis zum Wirksamwerden der ersten fiskalischen Maßnahmen sechs bis neun Monate. Den Prognoseproblemen kommt dabei eine besondere Bedeutung zu, insbesondere wenn es sich um international verursachte Krisen handelt, wie im Fall der Krise 2008 ff. Ohne Frage ist wegen der drastisch gestiegenen internationalen Verflechtung die Anfälligkeit der deutschen Wirtschaft gegenüber außenwirtschaftlichen Störungen gestiegen; vier der untersuchten sechs Krisen seit 1966 waren in erster Linie außenwirtschaftlich verursacht. Wichtiger für die zurückhaltende Reaktion auf die Krise war jedoch auch dieses Mal die seit den 1970er-Jahren fast ununterbrochen gestiegene Verschuldung der öffentlichen Hand. Sie ließ die Politik wiederum lange Zeit zögern, fiskalpolitisch auf die sich immer deutlicher abzeichnende realwirtschaftliche Krise zu reagieren.

Weder Internationalisierung der Wirtschaft noch Anstieg der Staatsverschuldung oder konjunkturpolitische Paradigmenwechsel waren auf Deutschland beschränkt, ohne dass sie in allen Industrieländern in gleicher Weise einschränkend wirkten (Wall 2008; Scharpf 1987, S. 294 ff.). Inwiefern bei der Rolle der Verschuldungssituation die bitteren Erfahrungen Deutschlands mit den Währungsreformen 1923–1925 und 1948 eine Rolle spielten, muss hier offen bleiben. Die deutsche Schuldenstandsquote war mindestens bis zur Wiedervereinigung im internationalen Vergleich niedrig. Ab Ende der 1970er-Jahre wurde das Verschuldungspotenzial für expansive Fiskalpolitik als im Grunde nur für „große Krisen“ mobilisierbar angesehen. Dabei wird freilich meist übersehen, dass in diesem Fall die Prognoseprobleme noch wesentlich ausgeprägter sind als bei normalen zyklischen Krisen. Auch große Krisen fangen klein an.

Die Aussichten, diese Schwierigkeiten zu überwinden, sind sehr begrenzt. Was die Verbesserung der Krisenprognose angeht, so gibt jedenfalls die Bilanz der vergangenen 50 Jahre, ungeachtet des beträchtlichen analytischen, methodischen und technischen Aufwandes sowie der spektakulären Verbesserung des statistischen Angebots, wenig Anlass, in absehbarer Zeit auf spürbare Verbesserungen zu hoffen; nicht zuletzt deshalb, weil auch unter Ökonomen die Sicht verbreitet ist, dass für die Flut die Dämme verantwortlich sind. Die Erwartung, dass die Vermeidung von Booms auch das Krisenrisiko reduziert, greift nicht nur generell wegen der gleichermaßen großen Diagnose- und Prognoseprobleme von Booms (auch im Ausland) zu kurz. Ebenso wichtig ist, dass den hier untersuchten Krisen nur in zwei Fällen (1966–1967 und 1993) boomartige Übersteigerungen mit entsprechenden Preissteigerungen¹⁷ vorangingen, namentlich nicht der Krise 2008 ff. Verabsolutierungen

¹⁷Dies gilt bei typischerweise an den Güterpreisen ansetzenden klassischen Inflationskonzepten. Ob sich die Situation bei der Preisentwicklung von Vermögenswerten – „asset bubbles“ wie sie im

des Vorsorgeprinzips, wie es sich in der Nachhaltigkeitsdiskussion herauszubilden scheint, sind für Konjunkturpolitik kaum vorstellbar.¹⁸

Größere Chancen bietet eine Verbesserung der fiskalpolitischen Reaktionen. Die Entscheidungsfristen über konjunkturpolitische Interventionen ließen sich, wie etwa die Interventionen 1966–1967 und 1974 zeigen, durchaus verkürzen. Dies gilt im Fall von ausgabenpolitischen Maßnahmen auch mit Blick auf ihre Umsetzung, erst recht, wenn, wie im StabG vorgesehen, entsprechende unmittelbar umsetzungsfähige Projekte („Schubladenprogramme“) vorliegen, wobei die Verpflichtung der kommunalen Ebene durchaus ein Problem darstellt. Im Falle von Steuersenkungen, namentlich im Fall von Bundessteuern, sind die Schwierigkeiten naturgemäß geringer.

Auch wenn Erfolg und Effizienz der hier untersuchten fiskalischen Interventionen hinter den Erwartungen zurückblieben – grundsätzliche Alternativen zum gegenwärtigen Rahmen und zur Praxis der fiskalischen Stabilisierungspolitik sind bislang nicht zu erkennen, wie auch die weltweiten Reaktionen auf die gegenwärtige Krise und deren eindrucksvollen Wirkungen (z. B. in China) zeigen. Hinzu kommt, dass die Krisen und ihre Bekämpfung durch eine Reihe oben angesprochener institutioneller und struktureller Veränderungen mit verursacht bzw. geschmälert wurden, die dem Konzept der antizyklischen Fiskalpolitik nicht anzulasten sind und gegenwärtig auch jede Alternative beeinträchtigen würden. Dies gilt auch für Einwände des Fachs gegen die praktizierte Stabilisierungspolitik, wie die Lucas-Kritik bzw. die Theorie der rationalen Erwartungen oder das Ricardianische Äquivalenzprinzip usw. bzw. die verschiedenen daraus abgeleiteten monetaristischen und angebotsorientierten Konzepte (Wall 2008). Politischen Rückhalt finden diese Einwände freilich selten, was seinen Grund allerdings weniger in der fehlenden empirischen Evidenz als in dem Umstand hat, dass sie keine brauchbaren Antworten auf die Krisen liefern.

3.2 Optionen

So gesehen muss es pragmatisch vor allem um die Verbesserung der (fiskalischen) Krisenbekämpfung gehen, d. h. um eine raschere, großzügigere, gezieltere und abgestimmte Reaktion der Fiskalpolitik und damit um eine Überprüfung bzw. Anpassung des bisherigen fiskalpolitischen Instrumentariums.

- Eine hohe Priorität verdient der Aufbau rasch mobilisierbarer fiskalischer Reserven – wie im StabG vorgesehen. Eine Priorität, die praktisch seit Mitte der 1970er-Jahre aus einer Reihe von Gründen nicht mehr gegeben ist. Die EWU und der Stabilitätspakt mit seinen Budgetrichtlinien haben dazu zwar prinzipiell die Voraussetzungen verbessert. Andererseits lässt das ohnehin schwache deutsche (und europäische) Wachstum im Verbund mit den erwarteten Belastungen als

Vorfeld der beiden letzten Krisen in den Vereinigten Staaten zu beobachten waren – anders darstellt, ist kontrovers (vgl. dazu z. B. Stiglitz 2010, S. 34 f.).

¹⁸Vorsorgemaßnahmen sind demnach auch dann zu treffen, wenn es noch keine unbezweifelbaren Belege für die Schädlichkeit z. B. einer Substanz gibt; es ist also unter Vorwegnahme des Risikos zu handeln.

Folge der Krise 2008 ff. (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2010) auf absehbare Zeit dafür wenig Spielraum erkennen.

- Die im Zuge der Krise 2008 ff. und früher getroffenen Maßnahmen halten die Erwartungen bezüglich des für diese Zwecke unter den heutigen Bedingungen realistischerweise mobilisierbaren Volumens in engen Grenzen. Auch 2009 überstiegen die Impulse (brutto) insgesamt nicht die Schranke von etwa 1,5 vH p. a. Sie gingen damit zwar deutlich über die bislang registrierten Größenordnungen hinaus, aber dies gilt nicht in Relation zur Intensität der Krise.¹⁹ Die bisherigen Erfahrungen lassen dabei befürchten, dass bei den ausgabenpolitischen Maßnahmen bei fehlenden „Schubladenprogrammen“ das kurzfristig regional und sektoral mobilisierbare Volumen leicht überschritten und z. T. in Preissteigerungen münden wird.
- Auf der steuerpolitischen Seite ist der Handlungsspielraum zwar naturgemäß sehr viel größer und sehr viel rascher zu nutzen. Der Wirkungsgrad einnahmenpolitischer Maßnahmen ist indessen schon aus kreislauftechnischen Gründen geringer als der von ausgabenpolitischen und die Unsicherheiten bezüglich ihrer Wirkungen sind größer. Mit Letzteren ist freilich auch bei ausgabenpolitischen und bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, wie dem Kurzarbeitergeld, zu rechnen (z. B. „Mitnahmeeffekte“). Aber auch das Volumen steuerpolitischer Impulse hielt sich mit bislang maximal 1,3 vH des BIP (1975) in engen Grenzen.²⁰
- Was die Implementierung und kurzfristige Absorptionsfähigkeit ausgabenpolitischer fiskalischer Stimulierungen angeht, so deuten die vorliegenden Ergebnisse auf eine Obergrenze bei maximal 1 vH des BIP p. a. hin. Ob sich diese Grenze im Fall der Investitionen bei einem entsprechenden Vorrat an umsetzungsreifen Planungen wesentlich vergrößern ließe, scheint angesichts des Umfangs – 2007 ca. 35 Mrd. € bzw. 1,4 vH des BIP – und ihrer Verteilung vor allem auf die Gemeinden zweifelhaft. Hinzu kommt, dass angesichts dieser Größenordnungen eine Kompensation von Mehrausgaben dieser Dimension im nächsten Aufschwung ausgeschlossen ist bzw. die Bauwirtschaft neuerlich vor große Probleme stellen würde. Inwiefern vor allem die Deutsche Bahn in großem Umfang wieder ihre frühere Rolle als Träger der Fiskalimpulse übernehmen kann, ist ungewiss.

Kurz: Impulse von ca. 1 vH auf der Ausgaben- und von ca. 1,5 vH auf der Einnahmenseite scheinen unter den gegenwärtigen Umständen die Obergrenze fiskalischer Krisenintervention zu markieren. Das Gesamtvolumen der Impulse würde unter Berücksichtigung der zu erwartenden Selbstfinanzierung nur dann das Defizitkriterium des Stabilitätspaktes nicht verletzen, wenn die Ausgangsdefizitquote nicht mehr als 1 vH bis 1,5 vH beträgt.

Auch wenn die Untersuchung gezeigt hat, dass der Instrumentenkatalog des StabG keineswegs die ihm zugeordnete zentrale Rolle gespielt hat, so erscheint er doch auch

¹⁹Übrigens auch nicht im Vergleich zur Weltwirtschaftskrise, wo die Impulse 1934 ff. in Deutschland immerhin 5 vH des BSP p. a. erreichten (Buchheim 2003), wohingegen im Vereinigten Königreich diese kaum über ein halbes vH des BSP hinaus kamen (Dow 1998, S. 201 ff.).

²⁰Vgl. dazu und zu einem Vergleich der Impulse der Steuerreformen bis 1988 Fritzsche et al. (1985).

nach 40 Jahren zur effizienten Krisenbekämpfung als durchaus geeignet und zeitgemäß. Die vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft Technologie geforderte ersatzlose Abschaffung dürfte – von ihrer wenig überzeugenden theoretischen Begründung ganz abgesehen – sich mit den Interventionen 2008 ff. faktisch erledigt haben.

Inwieweit dies auch für den implizierten „Globalansatz“ gilt, erscheint hingegen als mehr als offen. Zumindest in der Krise 2008 ff. wurde davon mit der Abwrackprämie und einer Reihe sektoral und unternehmensgerichteter Interventionen²¹ so stark abgewichen, dass ein ordnungspolitischer „exit“ lediglich mit Hinweis auf das Ausmaß der gegenwärtigen Krise schwerfallen dürfte. Die Untersuchung hat jedoch auch gezeigt, dass neue – in den 1960er-Jahren kaum (mehr oder noch) vorstellbare – Krisentypen und -intensitäten für eine erfolgreiche Krisenpolitik stärkere und längere Interventionen erfordern können, als sie den damaligen Verfechtern einer antizyklischen Politik vorschwebten. Aber selbst dann wird – unabhängig von den Verzögerungen bei Prognose, Entscheidung und Wirkungen – realistischerweise nur eine Dämpfung großer Krisen zu erreichen sein und bei Staatsdefizit und Staatsschulden leicht die Grenze des bislang als fiskalisch vertretbar Angesehenen überschritten.

Als Ergänzung des StabG wäre zu prüfen, ob zur Belebung des privaten Verbrauchs unmittelbare, einkommens- bzw. steuerunabhängige, konjunkturpolitische Transferzahlungen an die privaten Haushalte geleistet werden sollten, wie auch in Deutschland verschiedentlich vorgeschlagen wurde.²² Es liegt auf der Hand, dass sich damit kritische Fragen stellen, die von den verteilungspolitischen über die allokativen Wirkungen – privater Verbrauch vs. Investitionen – bis hin zur intertemporalen Symmetrie reichen, abgesehen von der Frage ihrer konkreten Ausgestaltung. Ein Vorzug dieser Möglichkeit wäre zweifellos, worauf ihre Verfechter hinwiesen, ihre rasche Exekution. Die konjunkturellen Wirkungen wären höher als im Fall der Senkung der direkten Steuern, auch wenn sich bei einem beträchtlichen Teil der Empfänger die gleichen Unwägbarkeiten bezüglich der Verausgabung wie im Fall von Steuersenkungen ergeben, wie amerikanische Erfahrungen vermuten lassen.²³

Ob in diesen Kreis auch die Variation der Mehrwertsteuersätze aufzunehmen ist, wie im Zuge der Krise 2008 ff. auf EU-Ebene diskutiert, ermöglicht (Rat der Europäischen Union 2009) und von Großbritannien und Frankreich praktiziert, bedarf noch der Prüfung. Die großen Krisen der Bundesrepublik waren in erster

²¹Beim „Wirtschaftsfonds Deutschland“ handelt es sich um ein Kredit- und Bürgschaftsprogramm der Bundesregierung, das deutsche Unternehmen bei der Bewältigung ihrer durch die Finanzkrise ab 2007 entstandenen Finanzierungsprobleme unterstützen soll. Er ist Bestandteil des Konjunkturprogramms II und umfasst insgesamt 115 Mrd. € und soll bis Ende 2010 fortgeführt werden. Einzelne Bestandteile des „Wirtschaftsfonds Deutschland“ sind: Der *Lenkungsausschuss Unternehmensfinanzierung*, dem auf Staatssekretärsbene je ein Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums (Vorsitz), des Bundesfinanzministeriums und des Bundesjustizministeriums sowie ein Vertreter des Bundeskanzleramtes angehört. Anträge auf KfW-Kredite und auf Großbürgschaften des Bundes, die bestimmte Schwellenwerte überschreiten oder die von grundsätzlicher Bedeutung sind, werden dem *Lenkungsrat Unternehmensfinanzierung* zur Entscheidung vorgelegt. Er setzt sich aus Persönlichkeiten mit besonderen Erfahrungen in Wirtschafts- und Finanzfragen zusammen und spricht Empfehlungen gegenüber dem Lenkungsausschuss Unternehmensfinanzierung aus.

²²Vgl. dazu im Einzelnen Alstrup et al. (2008).

²³Vgl. zu den Wirkungen z. B. Sahm et al. (2009) und Council of Economic Advisers (2010, S. 41).

Linie das Ergebnis von drastischen Rückgängen der Exporte und Investitionen, die durch Erhöhung des privaten Verbrauchs nur sehr beschränkt auszugleichen gewesen wären; von der Wünschbarkeit im Falle fundamentaler Veränderungen der „terms of trade“, wie im Falle der Ölkrisen, ganz abgesehen. Hinzu kommen die Ungewissheiten bezüglich des Zeitpunkts und des Umfangs der Weitergabe der Steuersatzsenkungen an die Käufer auf der einen und von Attentismus und Mitnahmeeffekten bei den Verbrauchern auf der anderen Seite.

Nicht zuletzt wäre bei einer Überarbeitung des fiskal- bzw. des krisenpolitischen Instrumentariums den veränderten wirtschaftsstrukturellen Bedingungen Rechnung zu tragen, allen voran den gestiegenen realwirtschaftlichen Interdependenzen innerhalb der EU bzw. der EWU. Ehe freilich über Formen, Instrumente und Ziele einer entsprechenden formellen oder informellen Kooperation nachgedacht wird, wäre eine Auswertung der bei der Bekämpfung der Krise 2008 ff. gemachten Erfahrungen erforderlich.

Dies gilt insbesondere auch für Effektivität und Effizienz der zahlreichen sektoralen Interventionen (Arbeitsmarkt, Banken- und Finanzsektor, Fahrzeugbau usw.), ungeachtet ordnungspolitischer Vorbehalte. Unstrittig ist dabei, dass in der EU (und in der EWU) die „Stabilisierungsaufgabe“ im Vergleich zur „Allokationsaufgabe“ bzw. zur Stärkung der „Effizienz“ bislang sehr nachrangig behandelt wurde (z. B. Tsoukalas 1995, S. 261 ff.). Die Kosten einer stärker nationalen Krisenbewältigung als Reaktion auf eine unzureichende und mangelhafte europäische Krisenbewältigung wären je nach Bedeutung des Außenhandels für die Mitgliedstaaten zwar unterschiedlich. Für Deutschland wären sie gegenwärtig jedoch wegen der starken außenwirtschaftlichen Orientierung mit Sicherheit höher als für die Mehrzahl der übrigen Mitgliedstaaten. Dies würde nicht nur einen wirtschaftspolitischen und konzeptionellen Rückfall hinter die Erkenntnisse im Gefolge der Weltwirtschaftskrise bedeuten, sondern über einen möglichen „Anstieg“ der Risikoprämien im Zinssatz auch das künftige Wirtschaftswachstum beträchtlich dämpfen.

Dass die Schwierigkeiten einer effizienten Koordination (und Exekution) der fiskalischen Interventionen auf der europäischen Ebene im gegenwärtigen institutionellen Rahmen um ein Vielfaches größer sind als auf der nationalen Ebene – wo sie bereits erheblich sind, ungeachtet z. B. der Koordinationsinstrumente des StabG – liegt auf der Hand: Alle oben genannten Hindernisse stellen sich auf europäischer Ebene mindestens in gleicher Weise wie auf nationaler Ebene und ob sie sich erkennbar verringern lassen, bleibt abzuwarten. Vieles spricht dafür, dass die Herausbildung eines „europäischen Konjunkturzyklus“ nicht nur die Geldpolitik, sondern auch konjunkturpolitisch motivierte Interventionen erleichtern würde. Bis dahin scheint der Weg aber noch lang zu sein, vorläufig dominiert z. B. vielfach der atlantische Konjunkturzusammenhang (Sachverständigenrat 2009a; Bordo und Helbling 2004). Gleichzeitig dürfte aber auch feststehen, dass nach gegenwärtiger Lage der Dinge einem eigenen Beitrag der EU verglichen mit denen der Mitgliedsländer nur eine subsidiäre Rolle zukäme.²⁴

²⁴Das 1993 von der EU im Weißbuch zu den europäischen Netzen vorgeschlagene Infrastrukturprogramm mit jährlichen Zusatzinvestitionen in die Infrastruktur in Höhe von 1,4 vH des BIP der EU blieb bislang eine Ausnahme (Heilemann und Loeffelholz 1994).

Vor allem aber: Effektive Krisenpolitik hat die Akzeptanz einer entsprechenden wirtschaftspolitischen Theorie oder Konzeption zur Voraussetzung, d. h. einen Konsens darüber, dass aktive Krisenpolitik möglich und wünschenswert ist. Dieser Konsens war zumindest in Westeuropa im Gefolge der Renaissance der neoklassischen Theorie und einer akademischen Orthodoxie, die sowohl die Möglichkeit als auch die Wünschbarkeit diskretionären Handelns und des Nachfragemanagements verneint, in den 1980er-Jahren im Fach weitgehend verlorengegangen (Dow 1998, S. 445 f.; Tichy 1995, S. 170 ff.). Die nationalen Regierungen und die internationalen Organisationen blieben davon nicht unberührt. Unter dem Druck der Krise 2008 ff. haben sie diese Vorbehalte aufgegeben und in vorher kaum vorstellbarer Weise fiskalisch und geldpolitisch der Krise entgegengewirkt. Aber mit sektoral gezielten Interventionen in gleichfalls bislang nicht vorstellbaren Dimensionen wurden 2008 ff. prozess- und vor allem ordnungspolitisch riskante Pfade beschritten und auf diese Weise Ansprüche begründet, die zukünftig schwer abzuwehren sein werden. Eine Re- oder Neukonzeptionierung der Krisenpolitik im Lichte der bisherigen deutschen Erfahrungen, der gestiegenen internationalen Verflechtung, der im Vergleich zu den 1960er- und 1970er-Jahre eingeschränkten fiskalischen Möglichkeiten, steht indessen noch aus.

Das Ende der gegenwärtigen Krise und der Zeitpunkt der Rückkehr auf den früheren Expansionspfad sind bislang noch nicht in Sicht. In jedem Fall werden aber die zur Krisenbekämpfung von der Fiskal-, aber letztlich auch von der Geldpolitik, geschulterten Bürden das Wachstum Deutschlands noch lange dämpfen. Fraglos hat mit den Krisen 2001 und 2008 ff. die Krisenbilanz der Nachkriegs- gegenüber der Zwischen- und der Vorkriegszeit weiter von ihrem bis vor kurzem so strahlenden, großen Glanz eingebüßt.²⁵ Für die Befürchtung, dass sich die Welt deswegen in einer neuen Ära immer häufigerer, heftigerer Schocks befindet, die universale, fundamentale Unsicherheiten verursachen, die das kapitalistische System oder mindestens wesentliche Teile nicht länger in einer akzeptablen Weise funktionieren lassen, fehlen indes überzeugende Anhaltspunkte. Immerhin war bis vor kurzem auch für Europa die „great moderation“ diagnostiziert und das Problem der Krisenprävention als praktische gelöst angesehen worden (Lucas 2003). Hinzu kommt, dass die Kosten einer anderen Ordnung für alle beträchtlich wären. Wertet man die gegenwärtige Krise nicht als für lange Zeit singuläres Ereignis, dann sind zweifellos die Anforderungen an die politische Führung und an die internationale Koordination beträchtlich gestiegen. Die Weltwirtschaft ist, wie der rasche Einbruch des Welthandels und der wirtschaftlichen Expansion gezeigt hat, wegen ihrer hohen monetären, realen und Informationsverflechtung und ihrer Polyzentralität schwerer berechenbar geworden und nicht leichter, wie viele Ökonomen gehofft und versprochen hatten.

²⁵Für die Mehrzahl der Industriestaaten wurde der Nachkriegspolitik (bis 1979) gegenüber der der Zwischenkriegszeit eine erhebliche Reduzierung der zyklischen Schwankungen attestiert (Boltho 1989).

Anhang

Tab. 7 Phasen-Klassifikation der Konjunkturzyklen, 1955-II bis 2009-I. (Nach Angaben bei Heilemann und Schuhr 2006)

Zyklus	Anfangsquartal der Phasen ^a					
	Unterer Wendepunkt		Aufschwung		Oberer Wendepunkt	
						Abschwung
2	[1953-II]–1958-II	[21]	...	...	1955-II	1956-II (9)
3	1958-III–1962-IV	(18)	1958-III	1959-III	1960-II	1961-III (6)
4	1963-I–1966-IV	(16)	1963-I	1963-II	1964-IV	1965-III (6)
5	1967-I–1971-I	(17)	1967-I	1968-I	1969-III	1970-I (5)
6	1971-II–1974-I	(12)	1971-II	1972-II	1972-IV	1973-II (4)
7	1974-II–1982-I	(32)	1974-II	1976-I	1979-II	1980-II (8)
8	1982-II–1994-I	(48)	1982-II	1983-IV	1990-III	1992-I (9)
9	1994-II–2001-IV	(31)	1994-II	1994-III	2000-II	2001-III (2)
10	2002-I–[2009-I]	[29]	2002-I	2003-IV	2008-I	2008-II [4]
Alle	1955-II–2009-I	224 (25)	–	–	–	– 53 (6)
					97 (12)	32 (4)

^aIn (...) Zyklus- bzw. Phasenlänge in Quartalen

Literatur

- Alstrup S, Hess D, Riedel D (26. November 2008) Ökonomenlob für Konsum-Coupons. Handelsblatt 63
- Bach H-U, Hummel M, Klinger S, Spitznagel E, Zika G (2009) Die Krise wird deutliche Spuren hinterlassen. IAB-Kurzbericht (20/2009)
- Blanchard O (2009) The crisis: basic mechanisms, and appropriate policies. IMF Working Paper WP/09/80. Washington (IMF)
- Boltho A (1989) Did policy activism work? *Eur Econ Rev* 33:1709–1726
- Bordo M, Helbling TF (2004) Have national business cycles become more synchronized? In: Siebert H (Hrsg) *Macroeconomic policies in the world economy*. Springer, Berlin, S 3–39
- Buchheim C (2003) Die Erholung von der Weltwirtschaftskrise 1932/33 in Deutschland. In: Hanpe P, Banken R (Hrsg) *Neue Ergebnisse zum NS-Aufschwung (Jahrbuch für Wirtschafts-geschichte 2003/1)*. Akademie, Berlin, S 13–26
- Bundesregierung (2008) Regierungspressekonferenz vom 5. Dezember 2008. <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Pressekonferenzen/2008/12/2008-12-05-regpk.html>. Zugegriffen: 8. März 2010
- Council of Economic Advisers (CEA) (2010) The annual report of the council of economic advisors. Government Printing Office, Washington
- Dettmer M, Hawranek D, Kleinhubert G, Neubacher A, Reiermann C, Schröter F, Tietz J (19. Juli 2010) Zweites Wunder. *Der Spiegel* 64(29):25–30
- Dolls M, Fuest C, Peichl A (2010) Wie wirken die automatischen Stabilisatoren in der Wirtschaftskrise? Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Staaten und den USA. *Perspekt Wirtschaftspolit* 11:132–145
- Dow C (1998) *Major recessions – Britain and the world, 1920–1995*. University Press, Oxford
- Elmendorf DW, Furman J (2008) *If, when, how: a primer on fiscal stimulus*. Revised Version January 2008. (The Hamilton Project). The Brookings Institution, Washington
- Europäische Kommission (2008) *Europäisches Konjunkturprogramm*. KOM (2008) 800 endgültig. EU-Kommission, Brüssel
- EZB (2009) *Jahresbericht 2008*. EZB, Frankfurt
- Federal Reserve Bank of St. Louis (Hrsg) (2010) *The financial crisis: a timeline of events and policy actions*. <http://timeline.stlouisfed.org>. Zugegriffen: 8. März 2010
- Fritzsche B, Heilemann U, Loeffelholz HD von (1985) Was bringt die Steuerreform? *Wirtschaftsdienst* 65:471–477
- Giersch H, Paqué K-H, Schmieding H (1994) *The fading miracle – four decades of market economy in Germany*. Cambridge University Press, Cambridge
- Haucap J, Coenen M (2010) Industriepolitische Konsequenzen der Wirtschaftskrise. In: Theurl T (Hrsg) *Wirtschaftspolitische Konsequenzen der Finanz- und Wirtschaftskrise*. Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd 329. Duncker & Humblot, Berlin, S 57–84
- Heilemann U (1990) Die Prognosen für 1988 im Rückblick: Der Börsenkrach vom 19. Oktober 1987 und seine gesamtwirtschaftlichen Folgen. *Kredit* Kap 23:174–195
- Heilemann U (2004) Das RWI-Konjunkturmodell. Ein Überblick. In: Gaab W, Heilemann U, Wolters J (Hrsg) *Arbeiten mit ökonometrischen Modellen*. Physica, Heidelberg, S 161–212
- Heilemann U, Loeffelholz HD von (1994) Wachstum durch Transeuropäische Netze? Zum Infrastrukturprogramm des Weißbuchs. In: König H (Hrsg) *Bringt die EU-Beschäftigungsinitiative den Aufschwung? Nomos*, Baden-Baden, S 83–100
- Heilemann U, Quaas G, Ulrich J (2006) Gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Haushaltspolitik des Koalitionsvertrages. *Wirtschaftsdienst* 86:27–36

- Heilemann U, Schuhr R (2008) Zur Evolution des deutschen Konjunkturzyklus 1958 bis 2004 – Ergebnisse einer dynamischen Diskriminanzanalyse. *Jahrb Nationalökon Stat* 228:84–109
- Heilemann U, Stekler H (2010) Has the accuracy of German macroeconomic forecasts improved? George Washington University RPF Working Paper, Washington (2010–001)
- Heilemann U, Wappler S (2011) „Haushalt geht vor Wirtschaft“ – Effizienz und Effektivität der deutschen fiskalischen Konjunkturpolitik 1967 bis 2010 (Arbeitstitel) (im Druck)
- Heilemann U, Gebhardt HV, Loeffelholz HD von (2004) *Wirtschaftspolitische Chronik der Bundesrepublik 1949–2002*. Lucius & Lucius, Stuttgart (utb 2495)
- Heilemann U, Wappler S, Quaas G, Findeis H (2008) Qual der Wahl? Finanzpolitik zwischen Konsolidierung und Konjunkturstabilisierung. *Wirtschaftsdienst* 88:586–593
- Helmstädter E (1989) Die M-Form des Wachstumszyklus. *Jahrb Nationalökon* 206:383–394
- Höpfner U (2009) Abwrackprämie und Umwelt. Eine erste Bilanz. Gutachten im Auftrag des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Heidelberg (IFEU)
- Lucas RE (2003) Macroeconomic priorities. Presidential address to the American Economic Association. *Am Econ Rev* 93(1):1–14
- OECD (Hrsg) (2009) Economic outlook – interim report March 2009. OECD, Paris
- Petrovic A, Tutsch R (2009) National rescue measures in response to the current financial crisis. (Legal working paper series no 8). EZB, Frankfurt
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2009a) Im Sog der Weltrezession – Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2009. RWI, Essen
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2009b) Zögerliche Belebung – steigende Staatsschulden – Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2009. RWI, Essen
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2010) Erholung setzt sich fort – Risiken bleiben groß – Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2010. RWI, Essen
- Rat der Europäischen Union (2009) Reduced VAT rates – agreement reached at 10 March ECOFIN Council. 7448/1/09 REV 1. Brüssel (Rat der Europäischen Union)
- Reinhart CM, Rogoff KS (2009) This time is different – eight centuries of financial folly. University Press, Princeton
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008) Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken. Jahresgutachten 2008/09. Sachverständigenrat, Wiesbaden
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009a) Deutschland im internationalen Konjunkturzusammenhang. Expertise im Auftrag der Bundesregierung. Sachverständigenrat, Wiesbaden
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009b) Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen. Jahresgutachten 2009/10. Sachverständigenrat, Wiesbaden
- Sahm CR, Shapiro MD, Slemrod JB (2009) Household response to the 2008 tax rebate: survey evidence and aggregate implications. (NBER Working Paper 15421). NBER, Cambridge
- Scharpf FW (1987) Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Campus, Frankfurt
- Sievert O (2003) Vom Keynesianismus zur Angebotspolitik. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg) 40 Jahre Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1963–2003. Wiesbaden (Statistisches Bundesamt), S 34–46
- Spilimbergo A, Symanski S, Blanchard O, Cottarelli C (2008) Fiscal Policy for the Crisis. (IMF Staff Position Note, SPN/08/01). IMF, Washington
- Stiglitz J (2010) Im freien Fall. Vom Versagen der Märkte zur Neuordnung der Weltwirtschaft (Freefall. America, free markets, and the sinking of the world economy). Siedler, München

- Stone C, Cox K (2008) Economic policy in a weakening economy: principles of fiscal stimulus. Center on Budget and Policy Priorities, Washington
- Tichy G (1995) Konjunkturpolitik. Quantitative Stabilisierungspolitik bei Unsicherheit. Springer, Berlin
- Tsoukalas L (1997) The new European economy revisited. University Press, Oxford
- Wall S (2008) Managing the economy. In: Griffith A, Wall S (Hrsg) Applied economics, 11. Aufl. Prentice Hall, Harlow, S 477–502
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2008) Zur Begrenzung der Staatsverschuldung nach Art. 115. GG und zur Aufgabe des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes. Gutachten 1/08. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin

Zukunftsfähige Wirtschaftspolitik für Deutschland und
Europa

Welfens, P.J.J. (Hrsg.)

2011, XVIII, 282 S. 60 Abb., Hardcover

ISBN: 978-3-642-17606-7