

## Deutschland braucht ein großes Konjunkturpaket



Die Flut der Hiobsbotschaften will nicht enden. Aktuell drohen sich Finanzkrise und Abschwung gegenseitig zu verstärken. Im Sog der Finanzkrise werden die Wachstumsprognosen in atemberaubender Geschwindigkeit nach unten korrigiert. Erst war die Rede von einer kleinen Konjunkturdelle, da erreichte uns schon die Nachricht von einer Stagnation. Nun stehen wir vor einer weltweiten Rezession. Der Internationale Währungsfonds (IWF) erwartet für 2009 ein globales Wachstum von nur noch 2,2 %. In der Sprachregelung des IWF ist das eine Rezession. Noch düsterer sieht es für die Industriestaaten aus. Sie werden schrumpfen. Das Wachstum der OECD-Staaten droht das erste Mal seit dem Zweiten Weltkrieg um 0,3 % zurückzugehen.

Die US-amerikanische Finanz- und Wirtschaftskrise greift schnell auf den Rest der Welt über. Die Implosion der Kreditmärkte im Herbst 2008 lässt die US-Wirtschaft im vierten Quartal vermutlich um 3 % schrumpfen. Im ersten Quartal 2009 soll sich das US-amerikanische Bruttoinlandsprodukt sogar um 1,5 % verringern. Der Abwärtstrend beim privaten Konsum dürfte sich im kommenden Jahr fortsetzen. Die Arbeitslosigkeit wird im ersten Quartal 2009 vermutlich auf 7 % steigen. Die Folgen der US-amerikanischen Wirtschaftskrise für die Weltwirtschaft sind mehr als beunruhigend. Denn, wenn den USA als Lokomotive der Weltwirtschaft der Dampf ausgeht, gerät die gesamte Weltwirtschaft in eine Rezession. Länder mit einer sehr hohen Exportquote sind dann am stärksten betroffen.

Laut der europäischen Statistikbehörde Eurostat schrumpfte die Wirtschaftsleistung der Euro-Zone im dritten Quartal 2008 um 0,2 %. Bereits im zweiten Quartal war das Bruttoinlandsprodukt um 0,2 % gefallen. Wenn in zwei aufeinanderfolgenden Quartalen die Wirtschaft schrumpft, sprechen die Ökonomen von einer Rezession.

Die Lage der deutschen Wirtschaft wird sich angesichts der zu erwartenden Weltrezession stärker eintrüben als bislang vermutet. Dem IWF folgend wird die deutsche Wirtschaft 2009 um 0,8 % und damit 0,5 % stärker als der Durchschnitt aller Industrienationen schrumpfen. Im Oktober 2008 war der IWF noch - ähnlich wie der Sachverständigenrat - nur von einer Stagnation ausgegangen. Die Rezession kommt aber nicht erst 2009. Sie ist bereits da. Nach den jüngsten Daten des Statistischen Bundesamtes ist das deutsche Bruttoinlandsprodukt im dritten Quartal 2008 um 0,5 % im Vergleich zum Vorquartal gesunken. Da auch im zweiten Quartal ein Rückgang um 0,4 % zu verzeichnen war, befindet sich Deutschland schon jetzt in einer Rezession.



Der Übergang vom Aufschwung zur Rezession vollzieht sich in einer offenen Volkswirtschaft rasend schnell, wenn die ausländischen und inländischen Märkte gleichzeitig wegbrechen. Die gegenwärtige Krise ist exemplarisch hierfür. Noch im Sommer 2008 sahen die professionellen Auguren keine Wolken am Horizont des deutschen Konjunkturlhimmels. Finanzkrise hin oder her. Noch vor einem Monat wollte auch die Bundesregierung nichts von einer Rezession wissen. Die Europäische Zentralbank (EZB) erhöhte im Sommer sogar den Leitzins. Sie begründete dies mit drohenden Inflationsgefahren. Nun senken die Währungswächter verschämt die Zinsen.

Der Erfolg von geld- und konjunkturpolitischen Maßnahmen hängt stark von der Analyse der wirtschaftlichen Ausgangslage, der Konditionierung der Maßnahmen und dem Zeitpunkt der Intervention ab. Die aktuelle Wirtschaftskrise ist noch am besten mit der Konjunkturlentwicklung zwischen 1975 und 1982 zu vergleichen. Allerdings war die damalige Krise durch Ölpreisschocks verursacht. Letztere führten zu einer Kosten- und Preisexplosion. Diese Probleme waren mit Maßnahmen, die auf die Stärkung der Nachfrage setzten, nicht in Griff zu bekommen. Im Gegenteil: Jede zusätzliche Nachfrage trieb die Inflation weiter an. Gleichzeitig stagnierte das Wirtschaftswachstum. Darüber hinaus bremste die Bundesbank mit hohen Zinsen die wirtschaftliche Entwicklung. Die damaligen Konjunkturprogramme mussten also aufgrund einer falschen Lageeinschätzung verpuffen.

Die aktuelle Krise wurzelt hingegen in einer weltweiten Nachfrageschwäche. Auch in Deutschland. Die drohende Weltrezession erfordert nun eine konzertierte Aktion der wichtigsten Industrie- und Schwellenländer. Der drohende Zusammenbruch der weltweiten Absatzmärkte muss durch eine massive Förderung des privaten und staatlichen Konsums sowie der Investitionsbedingungen gestoppt werden. Die Weltwirtschaft braucht ein Weltkonjunkturprogramm. Hier sollte die Bundesregierung die Initiative ergreifen und einen Weltkonjunkturtag organisieren, auf dem die Eckpunkte eines solchen Plans verabredet würden. Eine solche Initiative setzt aber die Einsicht in die Notwendigkeit konjunkturpolitischer Handelns voraus. Danach sieht es aber nicht aus.

Die verschämte Bereitschaft der Bundesregierung, endlich mit einer Konjunkturspritze gegen den Aufschwung vorzugehen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Auch wenn das vorgelegte Programm nicht in der Lage ist, den drohenden Zusammenbruch der Absatzmärkte zu verhindern. Die Bundesregierung hofft nach eigenen Aussagen mit ihrem Konjunkturpaket, für 2009 und 2010 Investitionen in Höhe von 50 Mrd. Euro anzustoßen. Damit kommt sie auf den ersten Blick den DGB-Forderungen in Höhe von jährlich 25 Mrd. Euro entgegen. Allerdings zählt die Bundesregierung die bereits Anfang Oktober angekündigten Maßnahmen, wie beispielsweise die Kindergelderhöhung und die Anhebung des Kinderfreibetrags, rechnerisch zu ihrem Konjunkturpaket. Bei genauerem Hinsehen beträgt das Ausgabenvolumen für 2009 und 2010 aber nicht mehr als 8,3 Mrd. Euro. Das entspricht jährlichen staatlichen Mehrausgaben von nur 0,15 % des BIP. Die Paketgröße ist damit völlig unzureichend.

Es ist aber nicht nur eine Frage der Größe. Auch die Zielsetzung dieses so genannten Konjunkturprogramms weicht von den Grundsätzen wirksamer Konjunkturpolitik ab. Denn das geplante Konjunkturpaket setzt überwiegend auf indirekte Anreize statt auf direkte staatliche Investitionen. Indirekte Förderun-

gen setzen aber immer die Bereitschaft der Zielgruppe zur Annahme der Fördermittel voraus. Diese Bereitschaft sinkt aber in einem unsicheren wirtschaftlichen Umfeld. Wenn Absatzmärkte einbrechen, helfen verbilligte Kredite nur sehr wenig.

Ein kurzer Blick auf das Konjunkturpaket der Bundesregierung lässt ahnen, dass dieses Programm auf der ganzen Linie zu verpuffen droht – es sei denn, die Weltkonjunktur springt aufgrund der kräftigen Interventionen anderer Industrie- und Schwellenländer schneller an, so dass die Auslandsnachfrage wieder zum Motor des deutschen Wachstums wird. Dann wächst Deutschland, wie so oft, als Trittbrettfahrer auf Kosten der übrigen Welt.

Die Bundesregierung plant, dem Mittelstand mit günstigen KfW-Krediten unter die Arme zu greifen. Etwa 15 Mrd. Euro sollen hierfür bereitgestellt werden. Der Staat soll mit bis zu 80 % für die Investitionsrisiken haften. Diese Maßnahme ist geeignet, um gegen die Kreditklemme vorzugehen. Sie wirkt der unterbrochenen Finanzierung bereits geplanter, aber wegen der Kreditklemme nicht vorgenommener Investitionen entgegen. So kann die Liquiditätsversorgung der deutschen Wirtschaft verbessert werden. Diese Maßnahme muss aber als Teil des Banken-Rettungsplans eingestuft werden und nicht als eine Maßnahme zur Konjunkturförderung. Offen bleibt zudem, ob die betroffenen Unternehmen, vor dem Hintergrund rückläufiger Aufträge, die geplanten Investitionen unter verbesserten Finanzierungsbedingungen durchführen werden.

Das Konjunkturpaket soll auch die Automobilindustrie fördern. So soll die Europäische Investitionsbank (EIB) die «Finanzierungsziele für Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationskredite» von 7,2 Mrd. Euro (2007) auf 10 Mrd. Euro (2009) aufstocken. Das EIB-Kreditvolumen für kleine und mittlere Firmen soll angehoben werden, um insbesondere Zulieferer zu stützen. Zudem soll die Kreditvergabe an Großunternehmen zeitweise erleichtert werden. Um die Nachfrage nach Nutzfahrzeugen wie LKWs, Bussen etc. zu fördern, soll es für die Firmen bei Neuanschaffungen Steuererleichterungen geben. Zum Januar 2009 könnte - befristet für zwei Jahre - die degressive Abschreibung für bewegliche Wirtschaftsgüter von 30 % wieder eingeführt werden. Zusätzlich sollen Sonderabschreibungen für kleinere und mittlere Unternehmen erweitert werden. Um private Haushalte zum Kauf eines Neuwagens zu bewegen, sollten nach ursprünglichen Plänen alle Neuwagen-Käufer ein Jahr lang von der Kfz-Steuer befreit werden. Für besonders schadstoffarme Wagen soll die Befreiung ein Jahr länger bis Ende 2010 gelten. So soll die Kaufzurückhaltung bis zur Umstellung der Kfz-Steuer auf eine Klimaschutzsteuer (2011) aufgelöst werden. Diese Steuergeschenke sind zwar mittlerweile noch weiter abgemildert worden, ihre Wirksamkeit steht aber selbst innerhalb der Regierungsfractionen in Frage.

Die Förderung von Forschung und Entwicklung ist zunächst zu begrüßen, die konjunkturpolitische Funktion bleibt dennoch unklar. Verbessert wird nur die Investitionsfinanzierung. Die Investitionshilfen könnten jedoch nicht angenommen werden, wenn die Absatzmärkte der Automobilindustrie zusammenbrechen. Gleiches gilt für die Wiedereinführung der Abschreibungen bei gewerblichen Wirtschaftsgütern. Denn für Unternehmen, zum Beispiel aus der Speditionsbranche, sind neue Aufträge wichtiger und existentieller als günstige LKWs. Bei leeren Auftragsbüchern werden die gut gemeinten Anreize nicht greifen, Mehrinvestitionen bleiben aus. Es kommt lediglich zu Mitnahmeeffekten. Das gilt auch für die Befreiung von der Kfz-Steuer beim Neuwagenkauf. Hier stehen die steuerlichen Vorteile in keinem vernünftigen Verhältnis zu den Anschaffungskosten eines Neuwagens. Daher ist davon auszugehen, dass nur

diejenigen davon profitieren, die sich ohnehin einen Neuwagen anzuschaffen wollten. Wirkungsvoller könnte eine befristete „Verschrottungsprämie“ sein, die bei Ersatz eines alten PKW durch ein emissionsarmes Auto – orientiert an gewichtsbasierten CO<sup>2</sup>-Zielwerten der EU – geltend gemacht werden könnte. Dies ist ein stärkerer Anreiz, um die Nachfrage nach Neuwagen zu stimulieren. Dadurch werden auch Unternehmen veranlasst, mehr zu investieren. Nur so könnten die investitionsfördernden Maßnahmen des Konjunkturpakets greifen und der deutschen Industrie helfen, sich aus der drohenden Absatzkrise zu befreien. Diese Förderung kann mit der Bedingung verknüpft werden, die ökologische Modernisierung der ganzen Branche voranzutreiben. Mit einem Mix von befristeten Anreizen und absehbaren gesetzlichen Regelungen würden Aspekte der Konjunktur-, Wachstums-, Struktur- und Industriepolitik miteinander verzahnt. Ein gutes Beispiel hierfür ist die geplante Aufstockung der Mittel für das Programm für mehr Energieeffizienz zu nennen. Für diese energetische Gebäudesanierung sind insgesamt 3 Mrd. Euro innerhalb von drei Jahren vorgesehen. Allerdings wäre es sinnvoller, die Mittel auf insgesamt 9 Mrd. Euro aufzustocken und damit eine Energiewende anzustoßen.

Ferner sollen wichtige Verkehrsinvestitionen beschleunigt umgesetzt und dazu weitere Mittel bereitgestellt werden. Geplant sind jedoch nicht mehr als eine Milliarde Euro pro Jahr. Das Konjunkturpaket der Bundesregierung sieht auch Infrastrukturprogramme der KfW für strukturschwache Kommunen vor. Diese Mittel sollen um 3 Mrd. Euro aufgestockt werden. Die Zinsen sollen befristet besonders günstig sein. Auch die Mittel für die «Gemeinschaftsaufgabe zu Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» (GA-Mittel) werden erhöht. Der Bund stellt den Ländern dazu für 2009 einmalig 200 Mio. Euro zusätzlich bereit – davon 100 Mio. Euro als Barmittel.

Alle diese Maßnahmen gehen in die richtige Richtung. Allerdings sind sie in ihrem Umfang sehr gering angesetzt, so dass davon keine nennenswerten konjunkturpolitischen Impulse zu erwarten sind. Gerade im Bereich der Infrastruktur ist aber in Kommunen und Gemeinden, auf allen Ebenen des Bildungssektors sowie innerhalb der Verwaltungen der öffentlichen Hand ein erheblicher Investitionsbedarf angewachsen. Laut den Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) beläuft sich der Investitionsbedarf der öffentlichen Hand auf über 700 Mrd. Euro. Hier bedarf es umfangreicher direkter Investitionen.



Die deutsche Wirtschaftspolitik ist seit fast einem halben Jahrhundert fest im Griff der Exportförderung. Der Exportüberschuss ist der heimliche Stolz der Nation. Kein Weltmeistertitel – auch nicht der im Fußball – ist so identitätsstiftend. Die Kehrseite dieses heimlichen Stolzes ist die zunehmende Abhängigkeit Deutschlands von der Auslandsnachfrage. Unsere Volkswirtschaft wird mit der zunehmenden Exportabhängigkeit immer labiler. Jede größere konjunkturelle Verwerfung auf globalisierten Märkten destabilisiert das Wachstum und damit auch die Beschäftigung.

Zwischen 2000 und 2007 wuchs die deutsche Wirtschaft um fast 8,5 %. Während die Konsumausgaben (private Haushalte und Staat) nur um 2,6 % wuchsen, stiegen die Ausfuhren um 63,3 % und die Einfuhren um 41,4 % an. Somit sind die Exporte um das 25fache der Inlandsnachfrage gestiegen. Auf jeden Einwohner Deutschlands kommt im Jahr 2007 ein jährlicher Exportanteil von etwa 14.000 Euro, auf jeden Erwerbstätigen sogar etwa 28.500 Euro. Unter Berücksichtigung des Außenbeitrags (Export abzüglich Import) produziert jeder Deutsche netto über 2.000 Euro für das Ausland, jeder Erwerbstätige

sogar über 4.000 Euro. Diese Entwicklung führte gerade in der jüngsten Vergangenheit dazu, dass sich die Zusammensetzung des deutschen Wachstums zugunsten des Außenhandels verschoben hat.

Damit bestimmt die Auslandsnachfrage die Dynamik der Exportwirtschaft und sorgt direkt und indirekt für Wachstum und Beschäftigung im Inland. Sie ist aber immer von der Konsumbereitschaft und -fähigkeit unserer Handelspartner abhängig. Wollen oder können sie aufgrund einer Wirtschaftskrise unsere Waren und Dienstleistungen nicht nachfragen, dann implodieren die Auftragsbücher unserer Exportwirtschaft. Da helfen weder Preisnachlässe noch günstige Kredite für die Unternehmen unserer Exportwirtschaft. Kurzum: Die konjunkturelle Lage im Ausland bestimmt unsere Exporte. Die Steuerung der Auslandsnachfrage ist aber außerhalb der Reichweite nationaler Wirtschafts-, Fiskal- und Geldpolitik. Unsere Hände sind in dieser Frage gebunden. Hier gilt nur das Prinzip Hoffnung. Hoffnung auf höhere Löhne, mehr Staatsausgaben und mehr Investitionen bei unseren Handelspartnern.

Die zweite Komponente des Wachstums ist die Binnennachfrage. Sie wird bestimmt durch den Konsum der privaten Haushalte, des Staates und der Unternehmen. Private Haushalte sind quantitativ und qualitativ keineswegs homogen. Sie unterteilen sich in drei große Einkommensgruppen: Bezieher niedriger, mittlerer und hoher Einkommen. Die zahlenmäßig stärksten sind die unteren und mittleren Einkommensgruppen. Sie haben eine hohe Konsum- und eine niedrige Sparneigung. Bei sehr geringen Einkommen ist die Sparquote sogar negativ. Bezieher hoher Einkommen konsumieren hingegen einen relativ geringeren Teil ihres Einkommens. Der Rest wird zwangsläufig gespart. Je höher das Einkommen dieser Gruppe, umso höher ihre Ersparnisse, nicht ihr Konsum. Private Haushalte fragen in der Regel Konsumgüter nach. Für öffentliche Güter wie Infrastruktur, Bildungseinrichtungen, öffentliche Dienstleistungen, innere und äußere Sicherheit etc. ist der Staat zuständig. Hier entscheidet und steuert der Staat den Umfang und die Wirkung seiner Ausgaben direkt. Hier kann er seine Lenkungsfunktion wahrnehmen und das Wachstum qualitativ und quantitativ maßgeblich bestimmen. Die dritte Komponente der Binnennachfrage ist die Nachfrage der Unternehmen nach Investitionsgütern. Sie ist wiederum abhängig vom in- und ausländischen Konsum sowie vom zyklischen Ersatz- und Modernisierungsbedarf.

Tritt eine Wirtschaftskrise ein, so ist es sinnvoll, mit einem zielgerichteten Konjunkturprogramm gegen die Krise anzusteuern. Wenn die Unternehmen nicht mehr investieren, die Kredite teurer werden und die Verbraucher jeden Euro fünfmal umdrehen, dann muss der Staat gegensteuern. Ein intelligentes Konjunkturprogramm ist in ein langfristig angelegtes Wachstumsprogramm eingebettet, welches Aspekte moderner Struktur- und Industriepolitik beinhaltet. Charakteristisch für eine derartige Wirtschaftskrise ist immer der Rückgang der in- wie ausländischen Nachfrage. Brechen die ausländischen Märkte zusammen, so kann eine staatlich geförderte Inlandsnachfrage dem drohenden Produktionsrückgang entgegenreten. Das gilt in umgekehrter Richtung auch. Hier sind Umfang, Kosten und Dauer der staatlichen Intervention für die Binnenkonjunktur entscheidend. Bricht aber die gesamte in- und ausländische Nachfrage zusammen, muss der Staat tiefer in die Tasche greifen und stärker und umfangreicher alle Komponenten der Inlandsnachfrage fördern. Wird diese Politik durch eine konjunkturgerechte Geldpolitik der Zentralbank unterstützt, sinken die Finanzierungskosten des Konjunkturprogramms und die Maßnahmen greifen schneller. Sind die Wechselkurse zudem stabil, sind die langfristigen Chancen eines stetigen Wachstums größer.

Der DGB hat in der Vergangenheit ein Konjunkturprogramm in Höhe von mindestens 1 % des BIP gefordert. Dieses Programm war für einen normalen Konjunkturzyklus ohne tiefgreifende Weltrezession vorgesehen. Das weltwirtschaftliche und monetäre Umfeld hat sich aber inzwischen dramatisch verschlechtert. In einem Umfeld des massiven Einbruchs der Weltkonjunktur muss aber ein Konjunkturprogramm wesentlich breiter, umfangreicher und dauerhafter angelegt sein, bis sich alle Wachstumskomponenten nachhaltig erholt haben. Wenn der schlimmste Fall eintreten sollte, dann brauchen wir ein Konjunktur- und Wachstumsprogramm mit einem Umfang von bis zu 3 % des BIP. Das entspricht einem jährlichen Volumen von 75 Mrd. Euro.

Das Konjunkturprogramm muss wesentliche wachstumspolitische Impulse beinhalten und dazu beitragen, die Wachstumskomponenten des deutschen BIP wieder in Gleichklang zu bringen. Dieses Programm sollte auf mindestens drei Jahre angelegt sein. Die Schwäche des deutschen Wachstums ist in der Schwäche der Inlandsnachfrage begründet. Vor allem der private Konsum und die staatliche Nachfrage wurden aufgrund politischer Fehlentwicklungen kaum gesteigert. Hier bedarf es einer Kurskorrektur. Ein solches Konjunkturprogramm mit einem jährlichen Volumen von 75 Mrd. Euro kann zu je einem Drittel auf Staat, private Haushalte und Investitionen der Unternehmen aufgeteilt werden und somit für Ausgewogenheit des deutschen Wachstums sorgen.

Je stärker dieses Programm in international abgestimmte Maßnahmen eingebettet wird (z. B. Umsetzung des europäischen TEN-Programms zur Entwicklung der zentralen Verkehrsachsen, für das bisher nur acht statt der geplanten 20 Mrd. Euro bewilligt wurden), desto größer sind Chancen auf positive gegenseitige Verstärkungen der nationalen Konjunkturpakete.