



Konjunkturpolitik auf Bundesländerebene: Das Beispiel Baden-Württemberg

Raimund Krumm
Bernhard Boockmann

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.
Ob dem Himmelreich 1 | 72074 Tübingen | Germany
T: +49 07071 98960 | F: +49 7071 989699

Konjunkturpolitik auf Bundesländerebene: Das Beispiel Baden-Württemberg

Raimund Krumm

Bernhard Boockmann

Wir danken Claudia Buch für hilfreiche Anregungen und Kommentare sowie Matthias Seckler und Moritz Valet für umfangreiche Recherchen.

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.
Ob dem Himmelreich 1 | 72074 Tübingen | Germany
T: +49 07071 98960 | F: +49 7071 989699

Inhaltsübersicht

1	Die Konjunktur im Frühjahr 2012: unter erhöhter Aufmerksamkeit.....	5
2	Aktuelle konjunkturelle Schockszenarien für Baden-Württemberg.....	6
2.1	Szenario I: Finanzwirtschaftlicher Schock.....	7
2.2	Szenario II: Einbruch beim Export.....	13
2.3	Szenario III: Energie- und Rohstoffpreise.....	16
2.4	Szenario IV: Unsicherheitsszenario.....	18
3	Konjunkturpolitische Maßnahmen in der Wirtschaftskrise 2008/09.....	22
3.1	Erfahrungen auf der deutschen Bundesebene.....	22
3.2	Erfahrungen auf der baden-württembergischen Landesebene.....	26
4	Konjunkturpolitische Maßnahmen für die Schockszenarien.....	29
	Anhang: Kreislauftheoretische Spezifika auf Bundesländerebene.....	34
	Literaturverzeichnis.....	36
	Anmerkungen.....	38

1 Die Konjunktur im Frühjahr 2012: unter erhöhter Aufmerksamkeit

Nach der schnellen wirtschaftlichen Erholung von der globalen Wirtschaftskrise der Jahre 2008 und 2009 sind neue Risiken für die Konjunktur entstanden. Ursache ist vor allem die noch nicht gelöste Staatsschulden- und Bankenkrise im Euroraum. Aufgrund der erfolgreichen Umschuldung griechischer Staatsschulden im März 2012 erscheint die Perspektive zwar günstiger als in den Monaten davor, von einer Lösung der Problematik kann jedoch keinesfalls die Rede sein. Im Zusammenhang mit der latenten Gefahr einer Verschärfung der Krise und anderweitiger Risiken sollen in diesem Bericht verschiedene konjunkturelle Schockszenarien erörtert werden, mit denen die deutsche und baden-württembergische Wirtschaftspolitik in naher Zukunft konfrontiert sein könnte.

Abweichend von einem „Business as usual“-Szenario, das keine dramatischen Veränderungen in der Weltwirtschaft unterstellt und das derzeit wahrscheinlichste Szenario abbildet, werden in Abschnitt 2 dieser Untersuchung mehrere konjunkturelle Schockszenarien entworfen. Dabei geht das erste Szenario von einer dramatischen Verschärfung der europäischen Staatsschulden- und Bankenkrise aus – mit den damit möglicherweise für Deutschland und Baden-Württemberg resultierenden konjunkturellen Implikationen. Als zweites Szenario wird eine realwirtschaftliche Krise in der Weltwirtschaft zugrunde gelegt, die von der Verschuldungsproblematik oder von anderen Ursachen ausgelöst wird. Dies bedingt einen Einbruch bei den Exporten. Dieses Szenario ist für Baden-Württemberg a priori von Interesse, wenn man die hohe Auslandsabhängigkeit der baden-

württembergischen Wirtschaft vor Augen hat. Als dritter Fall wird angenommen, dass es zu einem massiven Anstieg des Ölpreises kommt. Dies ist mit Blick auf die aktuellen politischen Spannungen im Nahen und Mittleren Osten ein durchaus relevantes Szenario. Das vierte Szenario ist eine zunehmende Verunsicherung der Wirtschaftssubjekte infolge der in den anderen drei Szenarien abgebildeten Risiken, die zu Verhaltensänderungen führen und eigene konjunkturelle Wirkungen hervorrufen kann.

Im dritten Abschnitt der Untersuchung werden auf der Basis der verhältnismäßig geringen Zahl aussagekräftiger empirischer Studien die Wirkungen der in den Konjunkturpaketen I und II enthaltenen konjunkturpolitischen Maßnahmen in der Wirtschaftskrise 2008/09 analysiert. Dies betrifft zum einen Maßnahmen auf Bundesebene, zum anderen auf der baden-württembergischen Landesebene.

Im vierten Abschnitt werden Schockszenarien und Instrumentenwirkungen verknüpft, wobei auch auf andere Instrumente eingegangen wird als diejenigen, die Teil der Konjunkturprogramme waren. Der Schwerpunkt liegt auf Instrumenten, die in der Zuständigkeit der Bundesländer liegen. Auf dieser Ebene können Weichen gestellt werden, die künftige Schocks mildern. Ferner wird diskutiert, wie die Effizienz der Fiskalpolitik zur Krisenbekämpfung erhöht werden kann. Vor dem Hintergrund der Rückführung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte als Rahmenbedingung wird dieser Gesichtspunkt künftig an Bedeutung gewinnen.

2 Aktuelle konjunkturelle Schockszenarien für Baden-Württemberg

In aktuellen Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung kommen Wirtschaftsforschungsinstitute und internationale Organisationen zu dem Ergebnis, dass die weltweite Wirtschaftsleistung im Jahr 2012 real zwischen 2,5 % und 3,4 % steigen wird. Dabei wird für die einzelnen Länder oder Ländergruppen eine unterschiedliche Entwicklung erwartet (Tabelle 1). Während die USA beim realen Bruttoinlandsprodukt mit einem Zuwachs im Bereich von 1,8 % bis 2,2 % rechnen können, wird die chinesische Wirtschaft nach vorliegenden Schätzungen im Jahr 2012 zwischen 8,0 % und 8,4 % wachsen. Für die Eurozone wird ein leichtes Minus von -0,2 % bis und -0,5 % erwartet. Hintergrund für dieses voraussichtlich schlechte Abschneiden ist die Staatsschulden- und Bankenkrise im Euroraum mit ihren ungelösten Problemen und notwendigen Anpassungsmaßnahmen in den hochverschuldeten Ländern der Eurozone. Für Deutschland geht das Kieler Institut für Weltwirtschaft für 2012 von einem Wachstum von 0,7 % aus (IfW 2012).

Nach den in Tabelle 1 aufgeführten Prognosen wird sich die wirtschaftliche Dynamik im Jahr 2012 im Vergleich zu 2011 zwar insgesamt etwas abschwächen. Eine Wirtschaftskrise im Ausmaß der Jahre 2008/09 wird aber nicht für wahrscheinlich gehalten. Allerdings stehen diese Prognosen unter dem Vorbehalt, dass keine dramatischen Ereignisse wie eine Staatsinsolvenz oder eine Bankenkrise eintreten. Insofern

sollen die vorgenannten Prognosen im weiteren Verlauf dieses Berichts als „Business-as-usual-Szenario“ firmieren.

Zugleich sieht der Internationale Währungsfonds (IMF) zunehmende Risiken für die Weltwirtschaft: „Downside risks have risen sharply“ (IMF 2012, S. 5). Explizit werden folgende Risiken benannt, bei deren Eintritt die Prognosewerte der Business-as-usual-Szenarien deutlich nach unten revidiert werden müssten:

- Die Staatsschulden- und Bankenkrise in der Eurozone könnte sich weiter verschärfen. In der Folge würde die Wirtschaftsleistung der betroffenen und weiterer Länder zurückgehen. Dabei geht der IMF davon aus, dass die Wirtschaft in der Eurozone 2012 nicht nur um ein halbes Prozent, sondern um etwa 4,5 % schrumpfen könnte. Für das weltweite Bruttoinlandsprodukt wäre eine Wachstumsabschwächung auf etwa 1,3 % zu erwarten.
- Als weitere Risiken für die weltwirtschaftliche Entwicklung sieht der IMF den Fall unzureichender Fortschritte bei der mittelfristigen Konsolidierung der Staatshaushalte in den USA und Japan sowie die Möglichkeit, dass es im Gefolge der politischen Spannungen mit dem Iran zu einer unzureichenden Versorgung der Weltwirtschaft mit Erdöl kommen könnte. Zu diesen beiden Risiko-

Tabelle 1

Prognostizierte reale BIP-Änderungen in 2012 im Vergleich zum Vorjahr unter der Annahme von „Business-as-usual“-Bedingungen (Angaben in Prozent)

	Welt	Eurozone	USA	China
IMF (v. 24.01.2012)	↑ 3,3	↓ -0,5	↑ 1,8	↑ 8,2
World Bank (v. Jan. 2012)	↑ 2,5	↓ -0,3	↑ 2,2	↑ 8,4
IfW Kiel (v. März 2012)	↑ 3,4	↘ -0,2	↑ 2,0	↑ 8,0

Quellen: IMF World Economic Outlook (Update vom 24.01.2012), The World Bank Global Economic Prospects 2012, IfW (2012).

fällen hat der IMF aber keine Prognosewerte veröffentlicht, die eine entsprechende Abweichung vom Business-as-usual-Szenario konkretisieren.

Auch die Weltbank (2012, S. 1) sieht diese weltwirtschaftlichen Risiken als die wichtigsten an. Hinsichtlich der Staatsschuldenkrise unterscheidet die Weltbank (2012, S. 16) zwei Szenarien – eine leichte und eine schwere Wirtschaftskrise:

- Für den Fall einer leichten Wirtschaftskrise wird angenommen, dass es bei einem oder zwei kleinen Eurostaaten (die für rund 4 % der Wirtschaftsleistung der Eurozone stehen) zu Finanzierungsschwierigkeiten kommt. Zusammen mit den daraus resultierenden ökonomischen Folgewirkungen ergibt sich für die weltweite Wirtschaftsleistung in 2012 nur noch einen Zuwachs von 0,8 % und für die Eurozone ein Rückgang um 2,0 % (vgl. Tabelle 2).
- Tritt dagegen eine schwere Krise auf, bei der die Finanzierungsprobleme auch noch auf zwei große Eurostaaten überspringen (die etwa 30 % des Euroraum-BIP repräsentieren), dann kommt es für das weltweite Bruttoinlandsprodukt zu einem Rückgang um 1,3 % und für den Euroraum wird von einem Einbruch um 5,9 % ausgegangen.

Insofern benennen die Weltbank und der IMF also explizit konjunkturelle Risiken, die zu einer Verschlechterung der Situation gegenüber dem Business-as-usual-Szenario führen könnten, wenngleich sie diese in ihren Prognosen nicht durchweg quantitativ unterlegen.¹ Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden verschiedene konjunkturelle Szenarien vorgestellt und die sich für Baden-Württemberg damit möglicherweise ergebenden Implikationen erörtert werden.

Tabelle 2

Verschiedene Szenarien der Weltbank zur Veränderung des realen BIP, 2012 (Angaben

	Welt		Eurozone	
Business-as-usual-Szenario	↑	2,5	↓	-0,3
Szenario "Leichte Krise"	↑	0,8	↓	-2,0
Szenario "Schwerere Krise"	↓	-1,3	↓	-5,9

Quelle: *The World Bank Global Economic Prospects (2012), S. 16.*

2.1 Szenario I: Finanzwirtschaftlicher Schock

Da eine Verschärfung der europäischen Staatsschulden- und Bankenkrise als das schwerwiegendste Risiko für die Weltwirtschaft angesehen wird, soll dieser Fall hier auch als erstes Schockszenario behandelt werden. Unmittelbar betroffen von einem entsprechenden finanzwirtschaftlichen Schock wären in Deutschland zum einen die Finanzinstitute und zum anderen die Öffentliche Hand, insbesondere der Bundeshaushalt. Dabei käme auch zum Tragen, dass die Banken- und die Staatsschuldenkrise Zwillinge sind, wie es der Sachverständigenrat (2011, S. 135) in seinem aktuellen Jahresgutachten ausdrückt.

Nach der Einleitung von realwirtschaftlichen Reformen und dem Schuldenschnitt für Griechenland im März 2011 ist die unmittelbare Gefahr einer ungeordneten Staatsinsolvenz vorerst abgewendet. Dennoch bleibt die Verschuldung mehrerer südeuropäischer Länder auf einem besorgniserregenden Niveau. Auch in diesen Ländern wurden wirtschaftspolitische Reformen eingeleitet, die der Realwirtschaft aufhelfen und die staatlichen Defizite begrenzen sollen. Ob dies langfristig gelingt, ist noch unsicher. Es ist durchaus möglich, dass die Krise mehrmals wieder aufflammt. In unserem ungünstigen Szenario gehen wir von einem wiederkehrenden Druck auf die Europäische Zentralbank (EZB) aus, durch die Zuführung von Liquidität und den Einsatz geldpolitischer Instrumente

eine Krise abzuwenden. Der Europäische Stabilisierungsmechanismus beziehungsweise ab Sommer 2012 der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) werden in Anspruch genommen, um Spanien oder Italien zu stützen. Dabei kommt es zu negativen Signaleffekten, wenn ein Land unter den Rettungsschirm geht, jedoch gehen wir davon aus, dass die Eurozone erhalten bleibt.

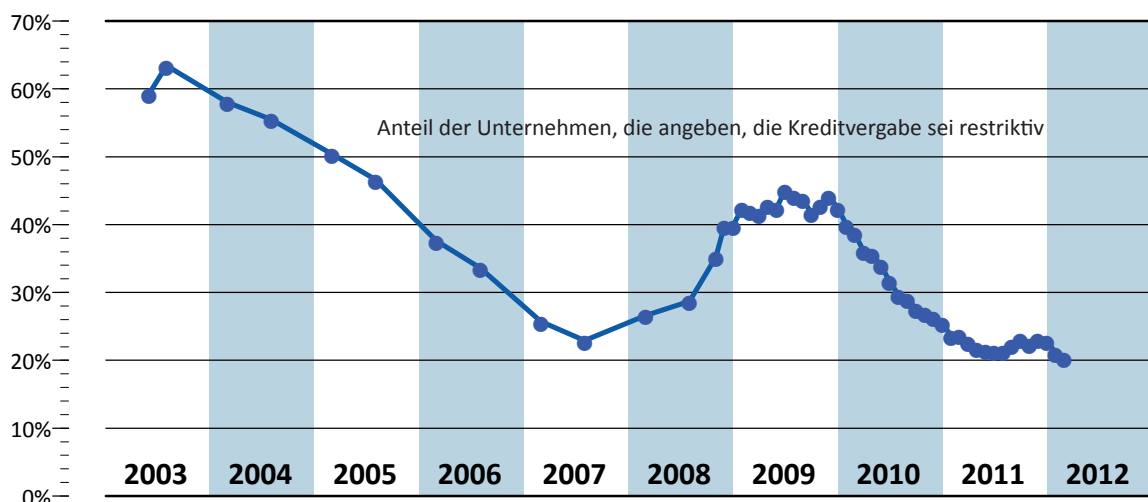
Ein solches Szenario ist eher schleichend und geht kurz- und mittelfristig nicht unbedingt mit direkten negativen Auswirkungen auf Deutschland ein. Im Gegenteil bleiben die Zinsen für deutsche Staatsanleihen niedrig, was die öffentlichen Haushalte entlastet. Die Unternehmen werden durch ein schleichendes Szenario aus zweierlei Gründen eher begünstigt: Den deutschen Banken fließt weiterhin Liquidität zu, so dass eine Kreditklemme² unwahrscheinlich ist. Zudem bliebe der Euro schwach, so dass Exporte aus dem Euroraum heraus erleichtert würden. Auch derzeit steht das Thema Kreditklemme für deutsche Unternehmen kaum auf der Agenda, vielmehr ist die Finanzierungslage so entspannt wie noch nie, seit die ifo Erhebung im Jahr 2003 startete (vgl. Abbildung 1).

Wenn die Staatsschuldenkrise in Südeuropa sich verschärft und der Rettungsschirm nicht ausreicht, dürften jedoch auch deutsche Finanzinstitute in Mitleidenschaft gezogen werden, soweit diese in Staatsschuldpapieren notleidenden

de Euroländer investiert haben. Es wäre also mit einem größeren Abschreibungsbedarf zu rechnen. Kommt es bei den Banken zu entsprechenden Wertberichtigungen, dann sind die Kreditinstitute aufgrund der Baseler Eigenkapitalvorschriften kurzfristig dazu gezwungen, ihr Bilanzvolumen zu verringern, was wohl zu einem beträchtlichen Teil mit einer Rückführung der Kreditvergabe einhergehen würde. Dies könnte zu einer Kreditklemme führen.³ Eine solche Situation könnte sich auch daraus ergeben, dass die Europäische Zentralbank die Refinanzierungsbedingungen verschärft, so dass der durch die finanzwirtschaftliche Vertrauenskrise beeinträchtigte Interbankenmarkt negativ auf die Realwirtschaft durchschlagen würde. Mit einem entsprechenden geldpolitischen Regimewechsel der EZB entfielen für die Banken zentrale Refinanzierungsmöglichkeiten für Kredite, welche die Realwirtschaft nachfragt.

Das eigentliche konjunkturelle Risiko besteht darin, dass sich die Finanzierungsbedingungen für kreditnachfragende Unternehmen verschlechtern. Dabei sind insbesondere zwei Gruppen von Unternehmen zu unterscheiden. Stellt man zunächst auf die Firmen ab, die Bankkredite zur Finanzierung laufender Ausgaben benötigen, dann könnte bei diesen durch die fehlende Finanzierung von Vorleistungskäufen und anderem Faktoreinsatz die Übernahme von Aufträgen erschwert werden. Von einem solchen Fall könnten im Bereich des Verar-

Abbildung 1: Kredithürde in der gewerblichen Wirtschaft



Quelle: <http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/a-winfo/d1index/18INDEXKREDKL>

beitenden Gewerbes bis zu knapp drei Viertel (72,3 %) der bankkreditnachfragenden Unternehmen betroffen sein, wie eine ifo Umfrage zum Verwendungszweck nachgefragter Bankkredite zeigt (vgl. Tabelle 3). Die Folge wäre eine Einschränkung des Güterangebots, da die Angebotsseite Probleme mit der Vorfinanzierung von Betriebsausgaben hat, die mit der Produktion der gewünschten Güter zusammenhängen.

Eine zweite Gruppe von Firmen sind investitionswillige Unternehmen, die auf eine Kreditfinanzierung der Investitionskosten angewiesen sind und nun keinen Kredit erhalten. Hiervon könnten bis zu 57,1 % der bankkreditsuchenden Industrieunternehmen betroffen sein (vgl. Tabelle 3). Ein entsprechendes Szenario dürfte bei den betreffenden Firmen wohl zumindest kurzfristig keine negativen Rückwirkungen auf ihr Produktionspotenzial bzw. dessen Ausschöpfung haben. Allerdings wäre von dem Rückgang der Investitionsnachfrage unmittelbar die Investitionsgüterindustrie betroffen, bei der sich unmittelbar Wertschöpfungsausfälle einstellen würden, die sich negativ im Bruttoinlandsprodukt niederschlagen.

Tabelle 3

Verwendungszweck der zwischen 2008 und September 2011 von Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes verhandelten Kreditlinie, Anteile in Prozent

Finanzierung laufender Betriebsmittel	72,3
Finanzierung einer Investition	57,1
Sonstige Finanzierungszwecke	12,2

Quelle: ifo Institut (nachrichtlich).
Mehrfachnennungen waren möglich.

Gemäß einer aktuellen Befragung des ifo-Instituts im Bereich des Verarbeitenden Gewerbes vom September 2011 (ifo 2011) machen insgesamt 72,9 % der befragten Industrieunternehmen vom Finanzierungsinstrument des Bankkredits Gebrauch. Kleine und mittlere Unternehmen nutzen Bankkredite in überdurchschnittlich hohem Maße als Finanzierungsinstrument, wobei diese Kredite weit mehr als bei größeren Unternehmen von Sparkassen oder die Genossenschaftsbanken vergeben werden (vgl. Tabelle 4).

Abbildung 2: Relevanz der für die Unternehmen gegebenen Finanzierungsbedingungen für das BIP

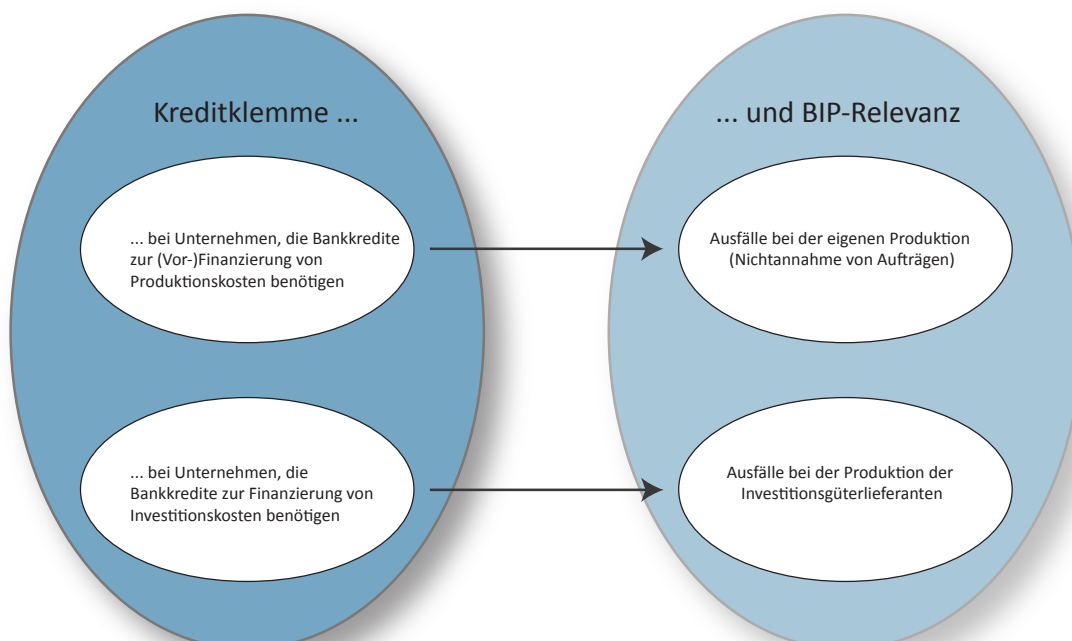


Tabelle 4

**Klassifikation der wichtigsten Bank eines Unternehmens
(in Prozent der Unternehmen)**

Wichtigste Bank	Unternehmen mit ... Beschäftigten			Alle Größenklassen
	unter 50	50 – 249	250 und mehr	
Private Geschäftsbank	26,3	35,4	61,9	41,1
Sparkasse	42,5	36,9	18,5	32,7
Genossenschaftsbank	25,1	18,4	5,7	16,4
Landesbank	2,7	4,4	7,4	4,8
Sonstige	3,5	4,9	6,5	5,0
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: ifo Institut: „Finanzierung der deutschen Wirtschaft – Befragungsergebnisse“

Das mögliche Ausmaß der Betroffenheit der baden-württembergischen Unternehmen von einer Kreditklemme hängt unter anderem davon ab, in welchem Umfang diese bei der Investitionsfinanzierung von Bankkrediten abhängig sind. Da kleine und mittlere Unternehmen in überdurchschnittlich hohem Maße auf die Finanzierung über die Banken angewiesen sind und diese Betriebsgrößenklasse in der mittelständisch geprägten baden-württembergischen Wirtschaft eine besondere Rolle spielt, wäre ein nicht zu vernachlässigender Teil der Unternehmen im Lande von der Kreditklemme betroffen.

Wenn investitionswillige Unternehmen keinen ausreichenden Zugang zur Fremdfinanzierung hätten, wären auch die Anbieter von Investitionsgütern von der Kreditklemme tangiert. Diese Auswirkungen wären gerade in Baden-Württemberg sehr stark. Dies liegt daran, dass in diesem Bundesland die Investitionsgüterproduktion in überdurchschnittlich starkem Maße zur Wirtschaftsleistung beiträgt.

Nach Informationen aus der Vierteljährlichen Produktionserhebung der Statistischen Ämter lag der Anteil der Investitionsgüter am gesamten Produktionswert der Industrie in Baden-Württemberg im Jahr 2010 bei 52,0 %, während er auf der Bundesebene mit 42,2 % um fast 10 Prozentpunkt niedriger war (vgl. Tabelle 5). Zudem hat das Verarbeitende Gewerbe in Baden-Württemberg einen im bundesweiten Vergleich überdurchschnittlich hohen Anteil an der Gesamtwertschöpfung (mit 31,5 % gegenüber 27,9 %). Zusammengenommen zeigen die beiden in der Tabelle angeführten Kennziffern, dass in der baden-württembergischen Wirtschaft die Investitionsgüterproduktion im bundesweiten Vergleich überdurchschnittlich zur Wirtschaftsleistung beiträgt.⁴ Damit ergäbe sich ein überdurchschnittlich großer negativer Konjunkturreffekt für das Land, auch wenn nicht alle Unternehmen in gleicher Weise von einer Verringerung des Kreditangebots betroffen wären.

Tabelle 5:

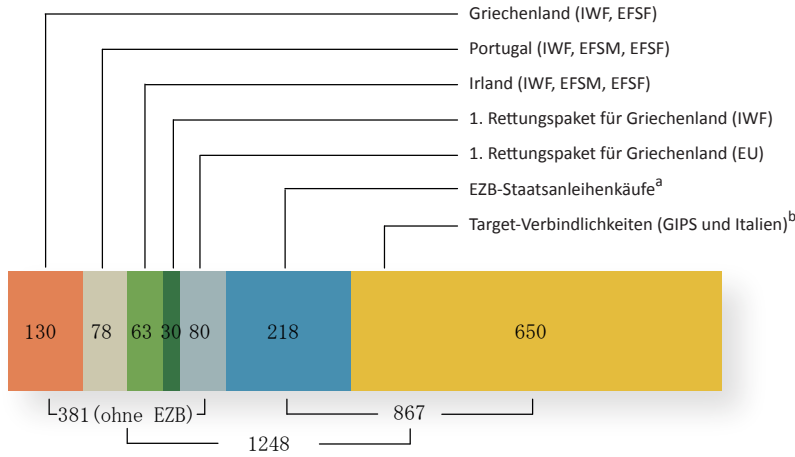
**Ausgewählte ökonomische Kennziffern zum Verarbeitenden Gewerbe,
2010 (Angaben in Prozent)**

	Baden-Württemberg	Deutschland
Anteil der Investitionsgüter am Produktionswert des Verarbeitenden Gewerbes	52,0	42,2
Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der gesamten Wertschöpfung	31,5	27,9

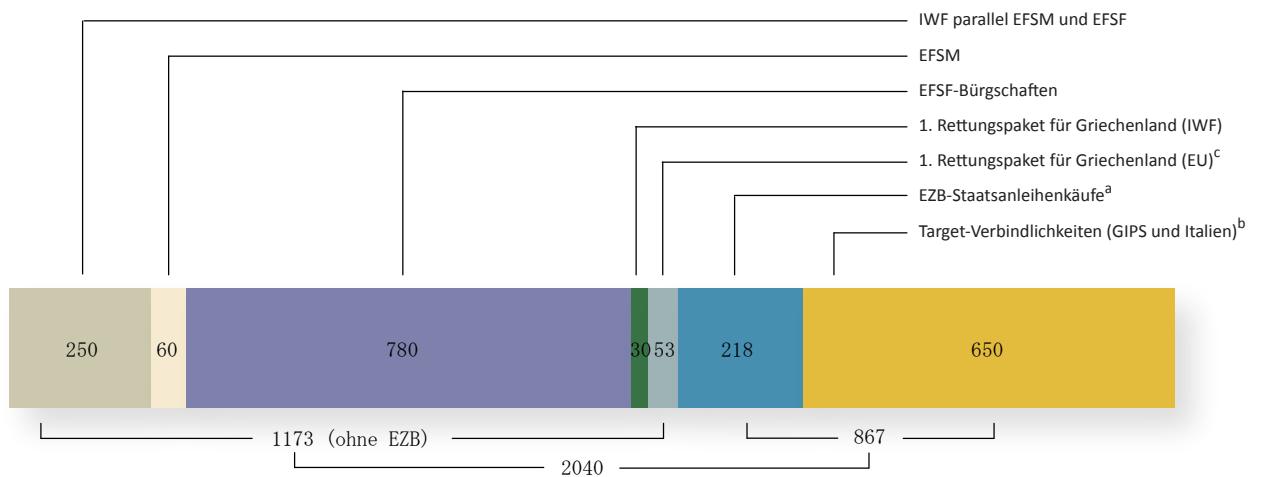
Quelle: Vierteljährliche Produktionserhebung; Arbeitskreis VGR der Länder

Abbildung 3: Haftungssumme der Euroländer

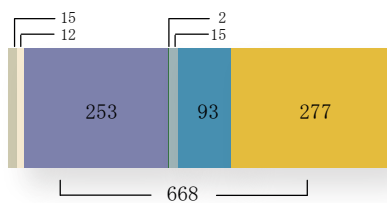
3a: Bislang schon zugesagte Gelder (in Mrd. Euro)



3b: Potenzial nach Ausweitung des EFSF



3c: Deutscher Anteil bei Zahlungsausfall der GIPS-Länder und Italiens



Quelle: ifo (2012), modifizierte Darstellung

Anmerkungen:

- a: Datenstand: 9.3.2012
- b: Stand: Ende Dezember 2011
- c: Bis Ende 2011 ausgezahlte Kredite; die noch nicht ausgeschöpften Mittel werden künftig durch den EFSF ausgegeben.

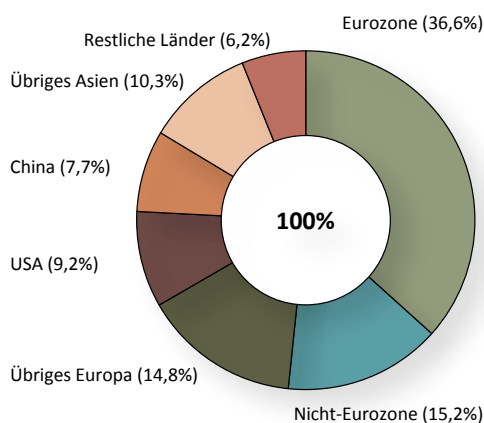
Der *obere* Balken gibt die Beträge an, die bereits ausgezahlt bzw. fest zugesagt wurden und im Falle eines Bankrotts der Zahlungsempfänger und des Ausfalls eventuell zur Verfügung gestellter Sicherheiten möglicherweise verloren wären. Eingeschlossen sind die durch die Rettungsaktionen und Rettungsschirme der Euroländer – einschließlich der Beiträge des Internationalen Währungsfonds (IWF) – bereitgestellten Bürgschaften bzw. Kreditvolumina, außerdem die Beträge, die die EZB für Staatsanleihenkäufe ausgegeben hat, und die Target-Kredite an die Zentralbanken von Griechenland, Irland, Portugal, Spanien (GIPS-Länder) und Italien. Im *mittleren* Balken werden die gesamten potenziellen Haftungssummen aufgeführt. Dem *unteren* Balken ist der Haftungsanteil Deutschlands an der gesamten potenziellen Haftungssumme zu entnehmen, wobei angenommen wird, dass die GIPS-Länder und Italien als Garantiegeber ausfallen.

In einem finanzwirtschaftlichen Schockszenario wäre der Staat nicht nur indirekt über die durch eine Kreditklemme ausgelöste konjunkturelle Problemlage betroffen, sondern auch durch unmittelbare finanzielle Belastungen. Stellt man zunächst einmal auf die Auswirkung auf den Bundeshaushalt ab, dann könnten sich hier finanzielle Belastungen durch notwendige Stützungsmaßnahmen für notleidende Euroländer und Banken, das Fälligwerden von Bürgschaftszusagen oder aber durch Forderungsausfälle ergeben. Das Ausmaß der für den Bundeshaushalt damit entstehenden Kosten lässt sich nach Ergebnissen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW 2012, S. 30) kaum abschätzen, vor allem, wenn man auch noch die damit für die Öffentliche Hand verbundenen Folgekosten mit einbezieht. Stellt man nur auf die direkten Kosten ab, dann könnte sich der deutsche Haftungsanteil im Extremfall auf bis zu 668 Mrd. Euro belaufen (Stand: Mitte März 2012), wie die Darstellung des ifo-Instituts (Abbildung 3) deutlich macht. Dies wäre mehr als das Doppelte des Bundeshaushalts 2012.

Im vorliegenden Zusammenhang soll nun aber nicht unterstellt werden, dass im Zuge eines entsprechenden finanzwirtschaftlichen Schocks auch nur annähernd eine solche Haftungssumme fällig werden würde. Allerdings wird davon ausgegangen, dass sich dadurch der finanzielle Spielraum des Bundeshaushaltes merklich eingengen würde. Dabei ist zwar nicht unbedingt zu erwarten, dass dies unmittelbare Kürzungen der Staatsausgaben oder Steuererhöhungen zur Folge haben würde, da eine solche Reaktion konjunkturpolitisch kontraproduktiv wäre. Gleichwohl wären aber die finanziellen Möglichkeiten des Bundes für eine konjunkturstabilisierende Fiskalpolitik massiv eingeschränkt. Insofern ist es zweifelhaft, ob der Bund noch einmal entsprechende Mittel in einer Größenordnung von etwa 62 Mrd. Euro einsetzen könnte wie 2008/09 mit den Konjunkturpaketen I und II.

Was nun die Auswirkungen eines solchen finanzwirtschaftlichen Schocks auf den baden-württembergischen Landeshaushalt angeht, so könnten erneut – wie in der Krise 2008/09 – Maßnahmen zur Stützung landeseigener Finanzinstitute notwendig werden, die wohl zumindest zum Teil unmittelbar ausgabenwirksam würden.⁵ Daneben könnte sich das Land genötigt sehen, eigene konjunkturpolitische Maßnahmen zu ergreifen. Dies würde allerdings voraussetzen, dass die baden-württembergische Landesebene finanziellen Spielraum hätte, wobei als neue Rahmenbedingung die Schuldenbremse zu berücksichtigen ist (siehe Abschnitt 4).

Abbildung 4: Anteil einzelner Exportzielländer und -regionen am baden-württembergischen Export 2011 (Jan. bis Nov., vorläufige Werte)



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (nachrichtlich), IAW-Berechnungen

2.2 Szenario II: Einbruch beim Export

Als zweites Schockszenario soll der Fall behandelt werden, dass es zu einem massiven Rückgang der Auslandsnachfrage kommt, der sich auch negativ bei den deutschen und baden-württembergischen Exporten niederschlägt. Ursache könnte ein Wirtschaftseinbruch im Ausland sein, der aus einer Verschärfung der europäischen Staatsschulden- und Bankenkrise oder einer überraschenden Zuspitzung der Staatsschuldenproblematik in den USA oder Japan resultiert. Insbesondere könnten die Exporte in die von der Schuldenkrise betroffenen Euro-Südländer zurückgehen, wenn dort die Nachfrage infolge der Konsolidierungsbemühungen einbricht. Zwar wird die gute Konjunkturentwicklung derzeit von der Binnennachfrage getrieben und in weniger starkem Maße vom Export, als dies vor Beginn der letzten Wirtschaftskrise 2008/09 der Fall war. Dennoch gehen von der Exportseite Risiken aus, denen im Folgenden nachgegangen werden soll.

Nimmt man als Ausgangspunkt, dass es im Ausland zu einem Konjunkturerinbruch kommt, dann stellt sich die Frage, mit welcher Wahrscheinlichkeit diese Entwicklung zu einem Exportrückgang in Baden-Württemberg führt. In diesem Zusammenhang ist zunächst nach der Konjunkturreaktivität des baden-württembergischen Exportgüterassortiments zu fragen. Allgemein gilt, dass Investitionsgüter konjunkturreaktiver sind als Konsumgüter, wobei innerhalb der letztgenannten Gruppe langlebige Konsumgüter wiederum stärker auf Konjunkturschwankungen reagieren als Verbrauchsgüter. Da 21,2 % des baden-württembergischen Exports (2010) auf Maschinen und 23,3 % auf Kraftfahrzeuge und Kfz-Teile entfallen, gehören allein schon mit diesen beiden Gütergruppen 44,4 % der baden-württembergischen Exporte zur Kategorie stark konjunkturreaktiver Güter. Dies deutet bereits an, wie anfällig die baden-württembergischen Ausfuhren für Konjunkturschwankungen im Ausland sind.

Sieht man von dem Extremfall ab, dass es zu einem weltweiten Rückgang der Auslandsnachfrage kommt, dann ist auch die Zielländerstruktur der baden-württembergischen Exporte von Bedeutung. Abbildung 4 zeigt, dass 36,6 % der baden-württembergischen Ausfuhren 2011 in den Euroraum gingen. Weitere 15,2 % entfielen

Tabelle 6

Anteil der Exporte in die einzelnen Euroländer an den gesamten baden-württembergischen Exporten 2011 (Januar bis November, vorläufig), Angaben in Prozent

Frankreich	8,2	
Niederlande	7,0	
Österreich	5,7	
Italien	5,4	
Belgien	3,7	
Spanien	2,8	
Finnland	0,7	
Slowakei	0,7	
Portugal	0,6	
Irland	0,4	
Griechenland	0,4	
Luxemburg	0,4	
Slowenien	0,4	
Estland	0,1	
Zypern	0,1	
Malta	0,0	

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (nachrichtlich)

auf EU-Mitgliedsstaaten außerhalb der Eurozone und 14,8 % auf das übrige Europa. Damit gingen zwei Drittel (66,6 %) der baden-württembergischen Exporte in europäische Länder. Außerhalb Europas dominierten als Absatzmärkte für baden-württembergische Exporte die USA mit einem Anteil von 9,2 % und das aufstrebende China mit 7,7 %.

In Tabelle 6 sind die baden-württembergischen Exporte in die Eurozone noch einmal nach einzelnen Ländern aufgeschlüsselt, da es im Rahmen des vorliegenden Szenarios möglich ist, dass gerade die Exporte in bestimmte Euroländer in Mitleidenschaft gezogen werden. Die unmittelbare Gefahr größerer Einbrüche ist insofern begrenzt, als die Exporte nach Griechenland und Portugal zusammengenommen nur auf ein Prozent des baden-württembergischen Gesamtexportwertes kommen. Mit 2,8 % bzw. 5,4 % machen Spanien und Italien dagegen deutlich höhere Anteile aus.

Tabelle 7

Abschätzung der konjunkturellen Wirkung alternativer Exporteinbruchsszenarien

	Exportvolumen in Euroländer	Exportvolumen in restliche Länder	Exportvolumen insgesamt	Bruttoinlands- produkt Erstrundeneffekt
	Änderungen in %			
Fall 1	-10,0	0,0	-3,7	-0,9
Fall 2	-10,0	-5,0	-6,8	-1,7
Fall 3	-15,0	-5,0	-8,7	-2,1
Referenz 2008/09	x	x	-16,3	-3,9

Quelle: Eigene Berechnungen

Kommt es zu einem Rückgang der baden-württembergischen Exporte, dann impliziert dies einen Rückgang des baden-württembergischen Bruttoinlandsprodukts. Eine erste Orientierung über das Ausmaß dieses Effekts erhält man, wenn man die Exportquote betrachtet, also den Anteil der Exporte am Bruttoinlandsprodukt. Die baden-württembergische Exportquote lag 2010 bei 42,2 % und damit deutlich über dem Durchschnitt der anderen Bundesländer.⁶ Aufgrund dieser Tatsache wird oftmals zu Unrecht davon ausgegangen, dass die baden-württembergische Wirtschaftsleistung zu mehr als 40 % vom Export abhängt. Diese Annahme verkennt nämlich die Tatsache, dass auch in den baden-württembergischen Exporten ein nicht unerheblicher Teil an ausländischen Vorleistungsimpporten steckt. Damit wird also nur derjenige Teil des baden-württembergischen Exportwertes BIP-wirksam, dem auch baden-württembergische Wertschöpfung zugrunde liegt. Zieht man eine frühere IAW-Abschätzung (Krumm/Strotmann 2009) für das Jahr 2006 heran, dann kann man davon ausgehen, dass allein 43 % des baden-württembergischen Exportwertes auf Vorleistungsimpporte zurückgehen und nur die restlichen 57 % auf eigene Wertschöpfung. Unterstellt man diesen Wert auch für das Jahr 2010,⁷ dann ergibt sich durch die Multiplikation dieses Anteilwertes mit der (unbereinigten) Exportquote von 42,2 % eine um die Vorleistungsimpporte bereinigte Exportquote von 24,1 %:

$$EQ^{ber} = \mu * EQ = 0,57 * 0,422 = 0,241$$

Damit wird klar, dass lediglich ein Viertel (24,1 %) des baden-württembergischen Bruttoinlandsprodukts direkt vom Export abhängt. Die unbereinigte Exportquote von 42,2 % (2010) überzeichnet also massiv die (direkte) Abhängigkeit der heimischen Wirtschaft von der Auslandsnachfrage.

Unter Verwendung der bereinigten Exportquote und anderer Daten soll nun abgeschätzt werden, wie stark sich ein Rückgang des baden-württembergischen Exports auf das hiesige Bruttoinlandsprodukt auswirken würde. Dabei wird unterstellt, dass im Verlauf einer Verschärfung der europäischen Staatsschuldenkrise die Nachfrage der Euroländer nach baden-württembergischen Exportgütern um 10 % zurückgeht. Da diese Länder bisher (im Jahr 2011) 36,6 % der baden-württembergischen Exporte abgenommen haben, entspricht dies einem Rückgang des Gesamtexports um 3,7 %, sofern man unterstellt, dass die übrigen Länder ihre Auslandsnachfrage auf dem bisherigen Niveau aufrechterhalten (Fall 1).⁸ Unter diesen Bedingungen würde das baden-württembergische Bruttoinlandsprodukt unmittelbar um 0,9 % zurückgehen (vgl. Tabelle 7). Dieser Rückgang um knapp 1 % erfasst allerdings nur den so genannten Erstrundeneffekt. Der größere Gesamteffekt auf das Bruttoinlandsprodukt und damit der vollständige Multiplikatoreffekt lassen sich aufgrund einer unzureichenden Datenbasis nicht ermitteln; insbesondere fehlt es an einer aktuellen Input-Output-Tabelle für Baden-Württemberg.⁹ Die exportseitig induzierte Einkommensminderung von 0,9 % würde nämlich in der zweiten Runde zu rückläufigen Konsum-

und Investitionsausgaben führen, so dass das Bruttoinlandsprodukt zusätzlich negativ betroffen wäre und die konjunkturelle Negativwirkung stärker ausfiele als der Schätzwert für den Erstrundeneffekt.

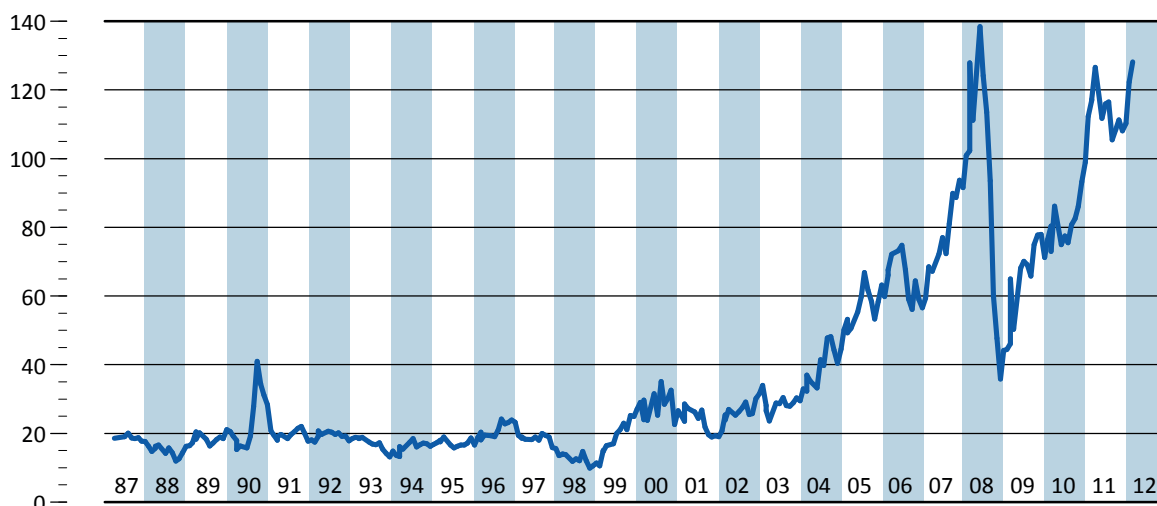
Kommt es dagegen durch die europäische Staatsschuldenkrise auch noch zu einer konjunkturellen Übertragung auf Länder außerhalb der Eurozone und reduzieren diese ihre Nachfrage nach baden-württembergischen Exportgütern um 5 % (Fall 2), dann erhöht sich dadurch der Rückgang bei den baden-württembergischen Ausfuhren auf insgesamt 6,8 %. Hier kommt insbesondere zum Tragen, dass Nicht-Euroländer innerhalb der baden-württembergischen Exporte ein deutlich größeres Gewicht ausmachen (Anteil: 63,4 %). In einem solchen Fall würde das baden-württembergische Bruttoinlandsprodukt in der ersten Runde um 1,7 % sinken. Fall 3 verdeutlicht vor demselben Hintergrund, dass ein um weitere 5 Prozentpunkte höherer Exportrückgang aus den Eurostaaten keinen allzu starken zusätzlichen negativen Konjunkturreffekt hätte.

Ergänzend ist in Tabelle 7 als Referenzfall noch die Situation angeführt, dass es wie während der letzten Wirtschaftskrise (von 2008 auf 2009) zu einem Rückgang des baden-württembergischen Gesamtexports um 16,3 % kommen würde.¹⁰ Unter diesen Bedingungen wäre für das baden-württembergische Bruttoinlands-

produkt ein Minus von 3,9 % zu erwarten. Dies gilt allerdings nur für der Erstrundeneffekt. Im Krisenjahr 2009 ging der Rückgang des baden-württembergischen Exports um 16,3 % mit einem BIP-Rückgang um 7,4 % einher (vgl. Maute 2010, S. 27). Hieraus kann aber nicht gefolgert werden, dass dies die Höhe des Gesamteffekts – also Erst- plus Zweitrundeneffekt – eines entsprechenden Exporteinbruchs gewesen wäre. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass die damalige BIP-Schrumpfung nicht zuletzt auch durch Erstrundeneffekte aus dem Rückgang der inländischen bzw. baden-württembergischen Nachfrage, also anderer Komponenten der BIP-Verwendungsrechnung (vgl. Anhang) resultiert hat, so dass sich hier in- und ausländische Einflüsse summieren. Der Anteil des exportseitigen Schocks lässt sich dabei aufgrund der unzureichenden Datenlage quantitativ nicht isolieren.

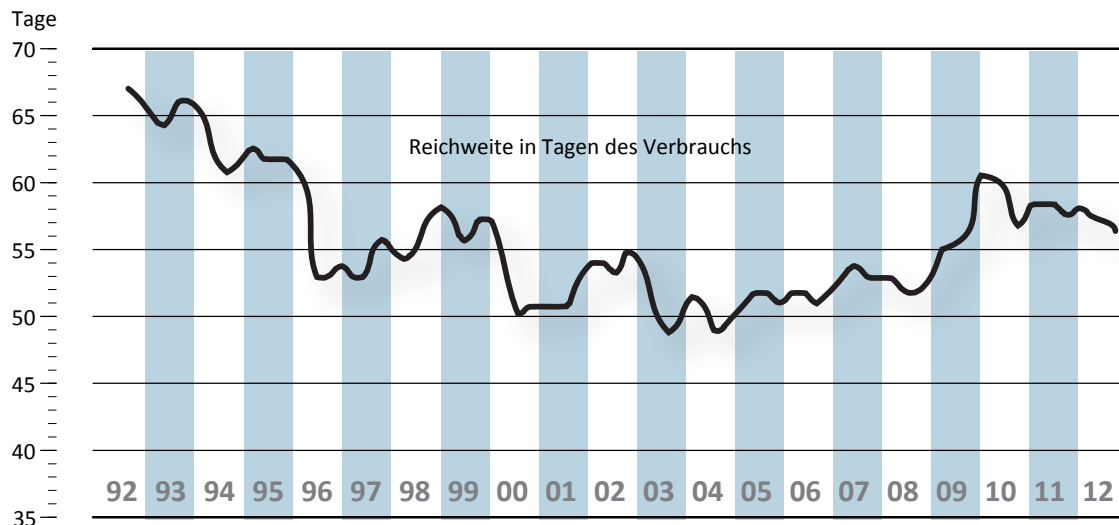
Aufgrund des inzwischen schwächeren Eurokurses ist die baden-württembergische Exportwirtschaft heute preislich wettbewerbsfähiger als damals, so dass die Ausfuhren in den Nicht-Euroraum von dieser Seite her weniger anfällig wären als während der letzten Wirtschaftskrise. Und im Gegensatz zur damaligen Situation würde heute im Falle eines Exporteinbruchs die Binnennachfrage wohl eher eine stabilisierende Funktion ausüben. Das bedeutet nicht, dass sie die Ausfälle in der Auslandsnachfrage kompensieren würde, aber sie würde voraussichtlich auch nicht zur Verschärfung der Lage beitragen.

Abbildung 5: Entwicklung des Rohölpreises (Spotpreis, Sorte Brent Crude Oil) in Dollar pro Barrel, 1987-2012



Quelle: US Department of Energy

Abbildung 6: OECD-Lagerbestände an Ölprodukten (Industrie), 1992 bis 2012



Quelle: International Energy Agency, Oil Market Report

2.3 Szenario III: Energie- und Rohstoffpreise

Nach Umfragen unter Unternehmen wird der Anstieg der Energie- und Rohstoffpreise als bedeutendes konjunkturelles Risiko angesehen (DIHK-Konjunkturumfrage vom Jahresbeginn 2012, S. 19). Dies gilt zumal für ein Bundesland mit starkem Gewicht des Verarbeitenden Gewerbes wie Baden-Württemberg. Hintergrund sind die starken Schwankungen in den vergangenen Jahren, die den Ölpreis am aktuellen Rand nahe an seinen historischen Höchststand gebracht haben (siehe Abbildung 5). Derzeit besteht insbesondere aufgrund der politischen Entwicklungen im Nahen und Mittleren Osten das Risiko einer temporären Verknappung des Rohöls. Zudem sprechen die derzeit in hohem Maße vorhandene Liquidität sowie langfristig die steigende globale Nachfrage aus den Entwicklungs- und Schwellenländern sowie den ölproduzierenden Ländern selbst für einen weiteren Anstieg der Preise. Ein Hinweis auf die angespannte Lage auf dem Ölmarkt ist auch die Tatsache, dass die Lagerbestände für Ölprodukte seit Mitte 2010 deutlich zurückgegangen sind (vgl. Abbildung 6). Die Internationale Energieagentur

(IEA) geht zudem davon aus, dass sich in absehbarer Zeit an dieser Tendenz wenig ändern wird (vgl. IfW 2012, S. 7)

Schocks bei den Energie- und Rohstoffpreisen (z.B. infolge einer politischen Krise im Nahen und Mittleren Osten) verursachen Kostensteigerungen bei den Unternehmen. In welchem Maße diese Mehrkosten auf die privaten Verbraucher überwältigt werden können, hängt von der Preiselastizität der Nachfrage auf den einzelnen Märkten ab. Volkswirtschaftlich gesehen kann man aber davon ausgehen, dass die Unternehmen und die privaten Haushalte letztendlich jeweils einen Teil der Ölpreissteigerung zu tragen hätten. Dabei ist für die Unternehmensseite zu erwarten, dass die daraus resultierenden Gewinnrückgänge zu einer rückläufigen Investitionstätigkeit und Beschäftigung führen. Die privaten Verbraucher würden aufgrund der höheren Preise weniger Güter nachfragen, was ebenfalls konjunkturdämpfend wirkt. Zudem erhöht sich durch die Preissteigerungen die Inflationsgefahr, insbesondere dann, wenn noch eine Lohn-Preis-Spirale hinzukommt.

Tabelle 8

Auswirkungen eines temporären bzw. permanenten Anstiegs des Ölpreises um 20 % auf Bruttoinlandsprodukt und Inflation, Angaben in Prozent

Nation	Bruttoinlandsprodukt		Inflation	
	Temporär	Permanent	Temporär	Permanent
Brasilien	↘ -0,04	↘ -0,12	↑ 1,39	↑ 1,40
China	→ 0,08	↘ -0,04	→ 0,12	→ 0,17
Deutschland	↘ -0,16	↓ -0,32	↑ 0,42	↑ 0,53
Frankreich	↘ -0,15	↓ -0,32	↑ 0,48	↑ 0,60
Indien	↘ -0,16	↓ -0,57	↑ 2,38	↑ 0,68
Italien	↘ -0,03	↘ -0,14	↑ 0,68	↑ 0,81
Japan	↓ -0,24	↓ -0,50	→ 0,15	↗ 0,37
Kanada	↘ -0,19	↓ -0,46	↗ 0,32	→ 0,00
Mittlerer Osten	→ 0,08	→ 0,00	↗ 0,28	↘ -0,06
Russland	↑ 0,52	↑ 0,40	↘ -0,15	↓ -0,53
Vereinigte Staaten	↓ -0,28	↓ -0,55	↗ 0,39	↑ 0,61
Vereinigtes Königreich	↘ -0,14	↓ -0,21	↑ 0,93	↑ 0,87

Quelle: Sachverständigenrat (2011)

Für die baden-württembergische Wirtschaft wäre zudem von spezieller Relevanz, dass höhere Ölpreise auch höhere Transportkosten bedeuten. Letztere führen dazu, dass exportierende Unternehmen aufgrund längerer Transportwege gegenüber der inländischen Konkurrenz in den Exportzielländern höhere Zusatzkosten hätten und damit preislich nicht mehr so wettbewerbsfähig wären wie zuvor. Dies würde beispielsweise für Exporte in die USA oder nach China gelten.

Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten 2011/12 eine Quantifizierung der Wirkungen eines Ölpreisanstiegs mit Hilfe eines gesamtwirtschaftlichen Modells vorgenommen. Dazu wurde ein vorübergehender Anstieg des Ölpreises um 20 % gegenüber dem Basisszenario über vier Quartale und ein dauerhafter Anstieg über 15 Jahre analysiert. Dabei hängen die Auswirkungen eines Ölpreisschocks von der Reaktion der Geldpolitik, der Lohnfindung und der Ölintensität der Produktion ab; über diese Größen müssen Annahmen getroffen werden.

Ein temporärer Ölpreisschock von 20 % hätte auf Sicht von 12 Monaten in Deutschland eine Verringerung des Bruttoinlandsprodukts um

0,16 % zur Folge (siehe Tabelle 8). Dauerhafte Einbußen gäbe es nicht. Im Gegensatz dazu hätte ein permanenter Anstieg in derselben Höhe Einbußen von 0,32 % zur Folge. Auch dauerhaft käme es zu einer Reduzierung des BIP, die allerdings geringer ausfällt, wenn sich die Abhängigkeit vom Öl verringert. Allerdings ist die Erhöhung des Ölpreises um 20 % bei weitem nicht das negativste Szenario, das derzeit für wahrscheinlich gehalten wird. Aktuelle Szenarien gehen auch von einem Anstieg auf 150 US-\$ oder mehr aus, abhängig von der Art und Dauer möglicher Konflikte.¹¹ Die Weltbank (Global Outlook 2011) schätzt, dass ein Preisanstieg um 50 US-\$ beim BIP eine Einbuße von -1,2 % in den ölimportierenden Industrieländern hervorruft.

An dieser Stelle sei noch der extreme Fall angesprochen, dass die Verknappung von Öl nicht nur die Preise steigen lässt, sondern in gewissem Ausmaß auch zu einer Mengenrationierung führt, so dass Rohöl und die daraus produzierten Sekundärrohstoffe nicht mehr im benötigten Umfang zur Verfügung stehen. In einem solchen Fall käme es zu Produktionsausfällen, was unmittelbar negative Wirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt hätte.

2.4 Szenario IV: Unsicherheitsszenario

Ein viertes Szenario geht davon aus, dass infolge eines erwarteten oder bereits eingetretenen Schocks wie zum Beispiel der Zahlungsunfähigkeit eines EU-Mitgliedsstaats, eines starken Rückgangs im Welthandel oder eines Ölpreisschocks die Unsicherheit über die künftige wirtschaftliche Entwicklung zunimmt. Dies könnte dazu führen, dass über den Primäreffekt eines Schocks hinaus die Wertschöpfung über einen längeren Zeitraum negativ beeinflusst wird, da Unternehmen und Haushalte vorsichtiger agieren und weniger Ausgaben tätigen bzw. diese zeitlich verschieben. Schon das Fortbestehen latenter Konjunkturrisiken, insbesondere infolge der Staatsschulden- und Vertrauenskrise im Euroraum, könnte die wirtschaftlichen Akteure so stark verunsichern, dass die negativen konjunkturellen Erwartungen sich teilweise selbst erfüllen.

Für die Vergangenheit lässt sich die Zunahme der Unsicherheit an einer zunehmenden Volatilität konjunktureller Frühindikatoren ablesen. Abbildung 7 zeigt die Volatilität (gemessen als Standardabweichung der zurückliegenden 12 Monatswerte) der ifo-Geschäftserwartungen, die die Geschäftserwartungen von ca. 7.000 Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes, des Bauhauptgewerbes sowie des Groß- und Einzelhandels wiedergibt. Deutlich ist der Anstieg der Volatilität in den Jahren 2008 bis 2010 zu

beobachten. Ein etwas anderes Bild ergibt sich bei Betrachtung der ZEW-Konjunkturerwartungen, in die die Einschätzungen von ca. 300 Finanzexperten eingehen (siehe Abbildung 8). Hier sind Volatilitätsschocks vor und nach der Lehman-Krise, nicht aber während der Krise im Herbst und Winter 2008/2009 zu beobachten. Dies lässt sich durch die Vorlaufeigenschaft des ZEW-Indikators vor dem ifo-Indikator erklären (Hüfner und Schröder 2002).

Insbesondere für den Frühindikator des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg, der die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts von Baden-Württemberg vorhersagt, zeigt sich nach der Wirtschaftskrise infolge der Lehman-Insolvenz eine deutlich höhere Volatilität, als sie im vorhergehenden Zeitraum zu beobachten war (Abbildung 9).¹² Auch in einem neuen Schockszenario infolge der Schuldenkrise würde man mit einem erneuten Anstieg der Volatilität rechnen.

Ein weiterer Beleg für die häufigeren und größeren Stimmungsumschwünge ist die Aktienkursentwicklung. Abbildung 10 zeigt die Standardabweichung über 12 Monate der logarithmierten monatlichen Werte des Deutschen Aktienindex DAX (Kursindex). Deutlich zu sehen sind Volatilitätsschocks infolge des Kursverfalls nach der so genannten Dotcom-Blase im Jahr 2000 und nach der Lehman-Insolvenz 2008.

Abbildung 7: Volatilität der ifo-Geschäftserwartungen

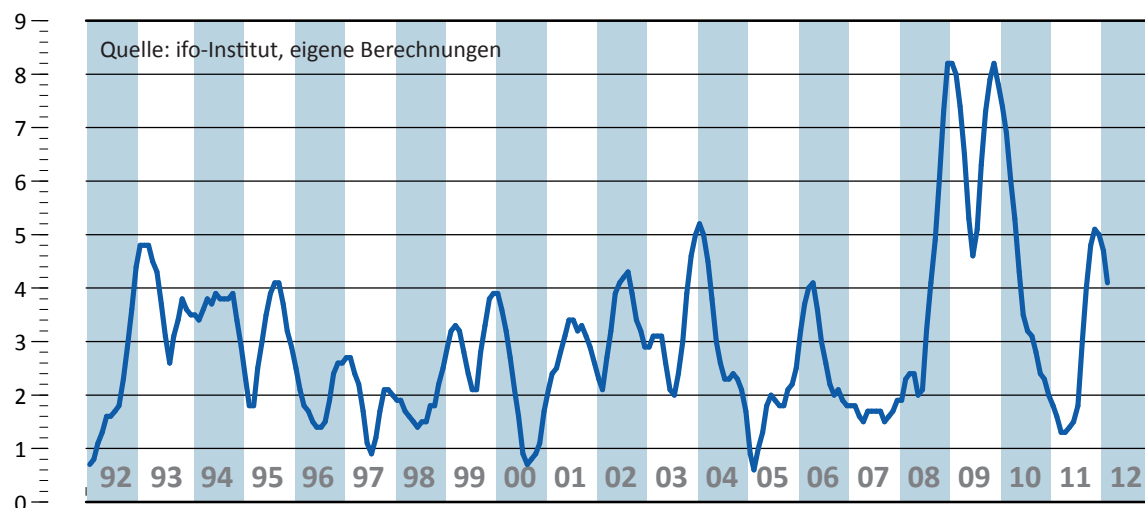


Abbildung 8: Volatilität der ZEW-Konjunkturerwartungen

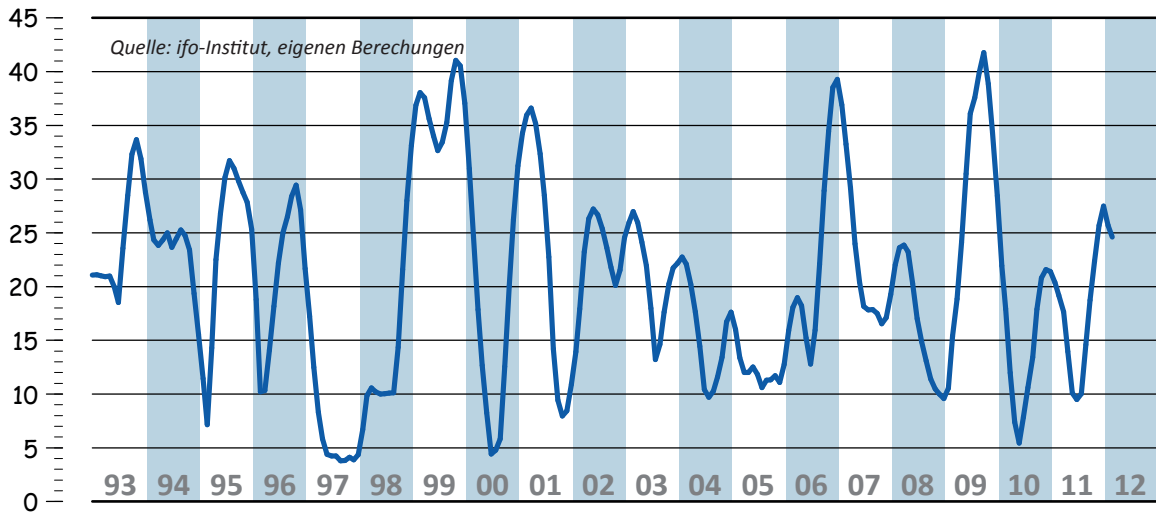


Abbildung 9: Volatilität des Frühindikators für Baden-Württemberg

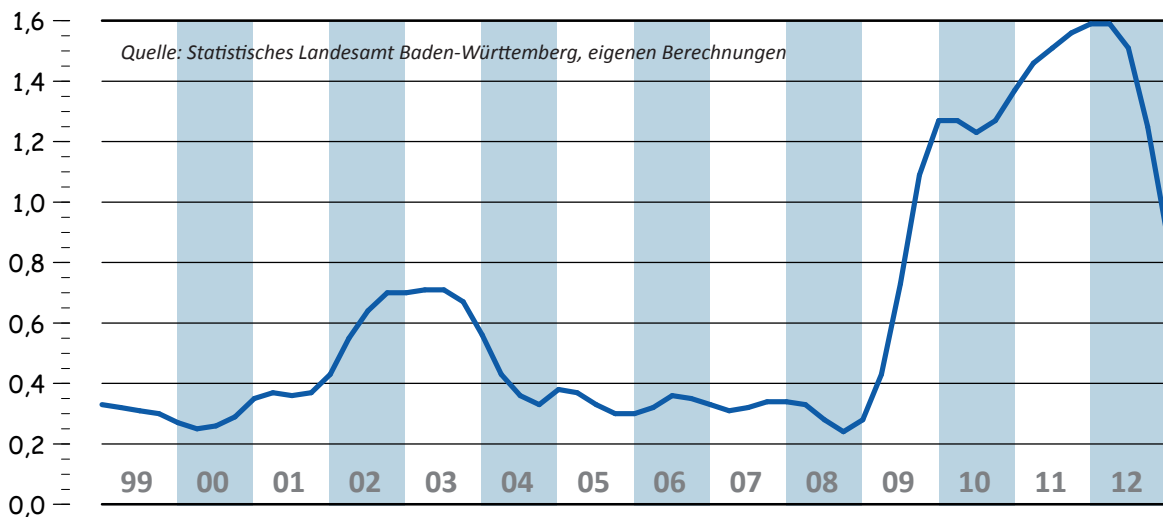
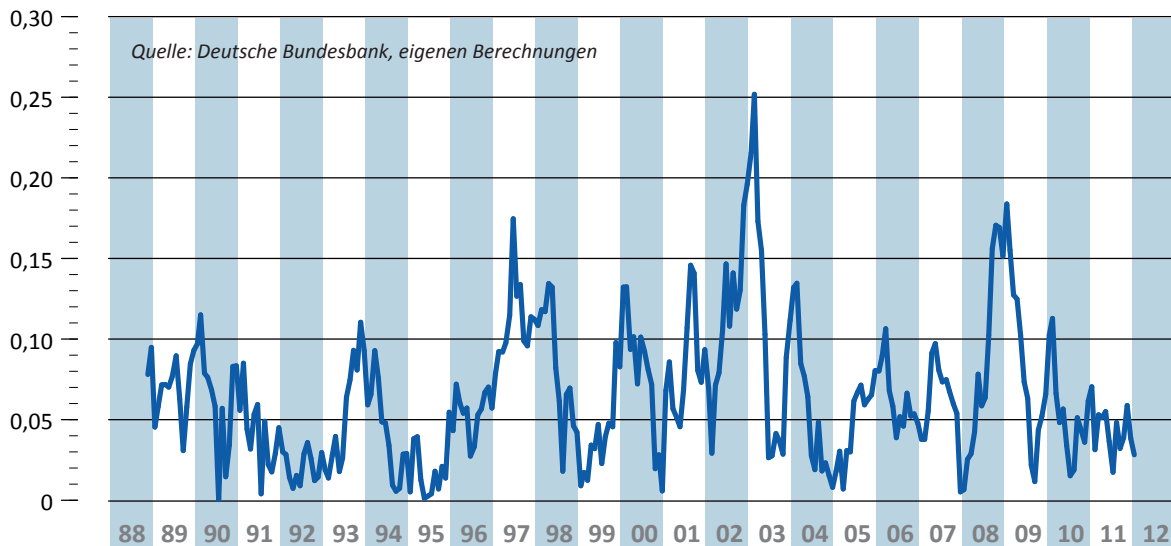


Abbildung 10: Volatilität des DAX (Kursindex, logarithmierte Werte)



Unsicherheit über die weitere konjunkturelle Entwicklung kann sich über mehrere Mechanismen negativ auf die tatsächliche Entwicklung der Wertschöpfung auswirken:

- Die Unternehmen haben aufgrund der allgemeinen wirtschaftlichen Verunsicherung stärker schwankende Absatzerwartungen. Bei Risikoscheu der Unternehmensführung führt dies dazu, dass sich Firmen bei (irreversiblen) Investitionen zurückhalten, weil die erwarteten Rückflüsse aus den Investitionen eine höhere Schwankungsbreite aufweisen (Dixit/Pindyck 1994).
- Da die Neueinstellung von Mitarbeitern ebenfalls irreversible Kosten verursacht (direkte Kosten der Einstellung sowie erwartete Kosten der Entlassung, falls diese erforderlich werden sollte), stellen die Unternehmen weniger Mitarbeiter ein oder verschieben geplante Einstellungen. Dies hat nicht nur Auswirkungen auf die Beschäftigung, sondern auch auf die Wertschöpfung, da weniger Mitarbeiter auch weniger Güter und Leistungen erstellen. Das Firmenwachstum verlangsamt sich, insbesondere produktive und schnell wachsende Bereiche sind davon betroffen, was die durchschnittliche Produktivität senkt.
- Erhöhte Unsicherheit führt zudem dazu, dass keine Risiken gegenüber Geschäftspartnern eingegangen werden, deren Bonität nicht über jeden Zweifel erhaben ist. Auch dies führt zu einem insgesamt reduzierten Transaktionsvolumen.
- Aufgrund der negativen Beschäftigungsentwicklung ergibt sich zugleich eine Verunsicherung der Verbraucher hinsichtlich ihrer künftigen Einkommensentwicklung. Dies kann dazu führen, dass sich insbesondere bei langlebigen Konsumgütern wie Kraftfahrzeugen eine Kaufzurückhaltung ergibt, so dass es zu einem weiteren nachfragebedingten Rückgang des BIP kommt.
- Die höhere Volatilität der Aktienkurse im Verunsicherungsszenario kann auch selbst einen negativen Nachfrageeffekt haben, und zwar dann, wenn die Anleger von einer auch

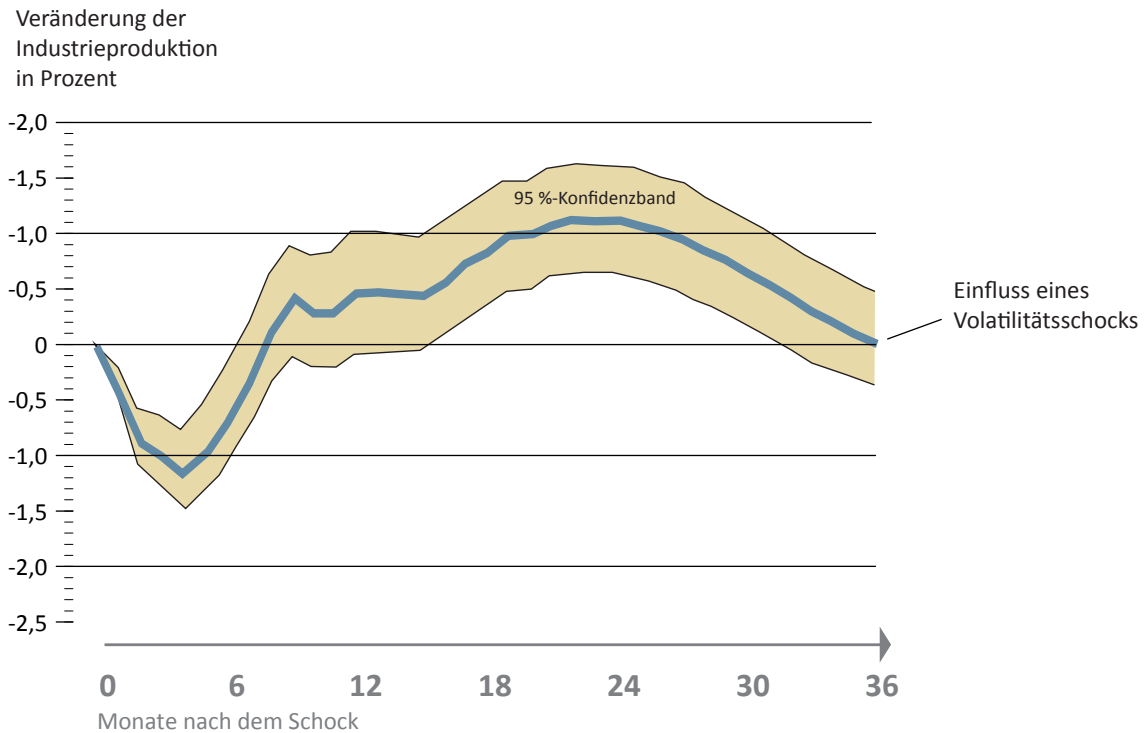
künftig höheren Volatilität ihrer Vermögenswerte ausgehen und infolge von Risikoaversion ihre Konsumnachfrage reduzieren.

Für Baden-Württemberg haben Arndt/Krumm (2011) gezeigt, dass die baden-württembergischen Geschäftsklimaindikatoren einen zeitlichen Vorlauf vor gleichgerichteten Änderungen des hiesigen Bruttoinlandsprodukts haben. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass negative Erwartungen sich selbst erfüllen. Zu einem großen Teil dürfte der Vorlauf jedoch durch einen Antizipationseffekt erklärbar sein und keine kausale Interpretation haben.

In der wissenschaftlichen Literatur ist der Verunsicherungseffekt gerade in neuerer Zeit analysiert, empirisch geprüft und quantifiziert worden. Bloom (2009) zeigt das zeitliche Muster der Anpassung auf einen Schock. Die Zunahme der Unsicherheit wird durch die erhöhte Volatilität der Aktienkurse infolge von 17 Ereignissen von der Kuba-Krise 1962 bis zur Lehman-Pleite 2008 gemessen. Die Datenanalyse zeigt, dass der Output infolge der oben skizzierten Mechanismen in den ersten sechs Monaten zurückgeht, wohingegen danach ein Überschießen der Produktion zu beobachten ist (siehe Abbildung 11).

Die typische Zunahme der Aktienkursvolatilität um den Faktor 2,5 nach einem größeren negativen Kursschock führt zu einem Rückgang der Industrieproduktion um 1 % auf einen Zeithorizont von sechs Monaten. Danach nimmt die Industrieproduktion wieder zu und die verringerte Produktion wird auf längere Sicht wieder wettgemacht. Langfristige Effekte lassen sich dagegen nicht ausmachen. Diese Bewegungen könnten allerdings auch durch andere Mechanismen als die Zunahme der Unsicherheit erklärt werden. Deshalb wird in einer quantitativen Modellanalyse geprüft, ob der Zusammenhang Änderungen in der Größenordnung hervorrufen kann, wie sie tatsächlich auftreten. Die Modellsimulation liefert exakt das zeitliche Muster und die Größe der Effekte (Bloom 2009, Abb. 9).

Abbildung 11: Zeitlicher Verlauf der Industrieproduktion nach einem Volatilitätsschock



Anmerkung: Die Graphik zeigt den Einfluss eines Volatilitätsschocks (exogene Erhöhung der Volatilität des S&P-500-Index) auf die Industrieproduktion in den Vereinigten Staaten (mittlere blaue Linie).

Quelle: Bloom (2009)

Nimmt man die quantitativen Ergebnisse von Bloom zum Ausgangspunkt, so würde ein Anstieg der Volatilität der Aktienkurse in der Größenordnung von 2008/09 bedeuten, dass die Industrieproduktion auf Sicht von sechs Monaten um 1 % zurückginge, jedoch im Zeitrahmen von 12 Monaten wieder vollständig ausgeglichen wäre. Diese Anpassungen könnten allerdings in den USA anders verlaufen als in Deutschland. Entsprechende Ergebnisse für

Deutschland liegen nicht vor. Insgesamt liegt aufgrund dieser Analyse der Schluss nahe, dass der zusätzliche Effekt der vermehrten Volatilität und Unsicherheit eher kurzfristiger Natur ist und damit keiner konjunkturellen Reaktion des Staates bedarf. Dies setzt aber voraus, dass die beobachtete Zunahme der Volatilität nach negativen Ereignissen über die Zeit nicht zugenommen hat.

3 Konjunkturpolitische Maßnahmen in der Wirtschaftskrise 2008/09

Ausgehend von der Tatsache, dass es zu einem oder mehreren der zuvor behandelten konjunkturellen Schockszenarien kommen kann, soll nun erörtert werden, welche konjunkturpolitischen Gegenmaßnahmen in einem solchen Fall in Betracht kämen. Bevor auf diesen Aspekt in Abschnitt 4 dieses Berichts eingegangen wird, soll zuerst die Frage behandelt werden, wie die in der letzten Krise eingesetzten konjunkturpolitischen Maßnahmen gewirkt haben. Dabei wird in diesem Abschnitt zunächst auf Erfahrungen eingegangen, die auf der deutschen Bundesebene gesammelt wurden, um anschließend die Erfahrungen auf baden-württembergischer Landesebene zusammenzufassen.

Zur Frage der Wirksamkeit einzelner während der Wirtschaftskrise 2008/09 ergriffener konjunkturpolitischer Maßnahmen existieren bisher vergleichsweise wenige Studien. Einen guten Überblick über die ökonomischen Wirkungen des Konjunkturpakets II geben Barabas et al. (2011). Diese Literaturquelle steht auch im Mittelpunkt der nachfolgenden Ausführungen zu den auf der Bundesebene gesammelten Erfahrungen. Eine weitere Autorengruppe aus dem Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) ermittelte im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS 2011) speziell die von Bauinvestitionen induzierten Multiplikator- und Beschäftigungseffekte. Gornig/Hagedorn (2010) beschäftigen sich ebenfalls mit der Wirkung der Konjunkturmaßnahmen im Baubereich und gehen besonders darauf ein, welche Preiseffekte dadurch ausgelöst wurden. Auch Brautzsch et al. (2009) befassen sich mit dem Thema einer möglichen Überhitzung im Bausektor sowie den dadurch ausgelösten Preis- und Kapazitätsentwicklungen.

Speziell mit Fragen der Wirkung der konjunkturpolitischen Aufstockung des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM) zur Unterstützung der Innovationstätigkeit des Mittelstandes beschäftigen sich Günther et al. (2011) und RKW (2011). Daneben gibt es noch eine Reihe allgemeinerer Übersichten zu den Konjunkturprogrammen, die aber keine eigen-

ständigen Wirkungsabschätzungen enthalten. Beispielhaft seien in diesem Zusammenhang die Untersuchungen von Brügelmann (2010) und Welk (2011) genannt.

3.1 Erfahrungen auf der Bundesebene

Als sich im Winter 2008/09 abzeichnete, dass der durch die Finanzkrise ausgelöste Konjunkturreinbruch außerordentlich stark sein würde, beschloss die Bundesregierung in kurzer Folge zwei Konjunkturprogramme (Barabas et al. 2011, S. 496)¹³: Konjunkturpaket I im November 2008 und Konjunkturpaket II dann im Januar 2009 (vgl. Tabelle 9). Trotz der ansonsten eher kritischen Haltung vieler Ökonomen gegenüber konjunkturellen Steuerungsmaßnahmen waren diese Maßnahmen in der damaligen Situation weitgehend konsensfähig. Die vergleichsweise geringe Skepsis gerade auch von wirtschaftswissenschaftlicher Seite lag nicht zuletzt an der Schwere des Konjunkturreinbruch und der Tatsache, dass die Geldpolitik aufgrund der Störung ihrer Transmissionskanäle als Alternative zur Fiskalpolitik nicht zur Verfügung stand.^{14,15}

Bei der folgenden Darstellung der Erfahrungen mit den einzelnen konjunkturpolitischen Maßnahmen der Jahre 2008/09 wird an geeigneter Stelle immer wieder auf ein zentrales Konzept der Konjunkturpolitik eingegangen, nämlich den Multiplikatoreffekt. Dieser Effekt bedeutet, dass nicht nur die eigentliche Anstoßwirkung bzw. die konjunkturpolitische Maßnahme volkswirtschaftlich nachfragewirksam wird, sondern dass darüber hinaus auch noch positive Folgeeffekte auf das Bruttoinlandsprodukt ausgehen. Die Wirkung auf das BIP (ΔY) bestimmt sich gemäß dem nachstehend angeführten Zusammenhang als Produkt aus dem Umfang der Anstoßeffekts (ΔA) und dem Multiplikator m , der größer als eins sein muss, um eine verstärkende Wirkung zu haben:

$$\Delta Y = m \cdot \Delta A$$

Die Struktur der fiskalpolitischen Maßnahmen der beiden Konjunkturpakete geht aus Tabelle 9 hervor. Die Bundesregierung hat zum einen Steuern und Abgaben gesenkt. Die vom Volumen her größten Maßnahmen waren Erleichterungen bei der Einkommensteuer (rückwirkende Anhebung des Grundfreibetrags und der übrigen Tarifeckwerte) sowie die Absenkung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Krankenversicherung, die durch eine kompensierende Erhöhung des Bundeszuschusses ermöglicht wurde.

Steuer- und Abgabensenkungen haben im Vergleich zu öffentlichen Investitionen tendenziell einen geringeren Multiplikatoreffekt. Da die privaten Haushalte das zusätzlich verfügbare Einkommen in der Regel nicht vollständig verausgaben, entstehen nach Maßgabe ihrer marginalen Sparquote Sickerverluste. Diese sind bei Geringverdienern im Allgemeinen weniger hoch, da diese keine so hohe Sparneigung aufweisen bzw. einen höheren Anteil ihres Einkommens verausgaben. Da die Einkommensteuersenkung gerade für die Gruppe der Geringverdiener von überdurchschnittlich großer Bedeutung war, haben sich diese Sickerverluste wohl eher in Grenzen gehalten.¹⁶

Wenn dagegen zweckgebundene Transferleistungen gewährt werden, dann treten entsprechende Sickerverluste durch Sparen zumindest nicht direkt auf, da die betreffenden Transfers ja nur dann gewährt werden, wenn die Haushalte bestimmte Ausgaben tätigen. Unter diese Kategorie von Transferleistungen fiel die während der Wirtschaftskrise gewährte Umweltprämie (Abwrackprämie). Bei dieser Maßnahme war bereits der Anstoßeffekt (ΔA) in Höhe von insgesamt 5 Mrd. Euro erheblich. Gleichwohl übt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009, Tz. 346 ff.) deutliche Kritik an der Umweltprämie, unter anderem wegen allokativer und wettbewerbspolitischer Bedenken.

Die ursprünglich 1,5 Mrd. Euro Fördervolumen wurden schnell abgerufen. Nicht zuletzt deshalb wurden die Finanzmittel auf 5 Mrd. Euro aufgestockt, nachdem ursprünglich nur 1,5 Mrd. Euro veranschlagt waren (Barabas et al., 2011). Insgesamt wurden über 80 % der Fördermittel bereits im Jahr 2009 in Anspruch genommen. Aufgrund der geringen Zeitverzögerung ergab

Tabelle 9

Überblick über das finanzielle Volumen der Konjunkturpakete (in Mrd. Euro)

	Konjunkturpaket	
	I	II
Steuer- und Abgabensenkungen sowie weitere Entlastungen für die Bürger	28,5	20,8
Kredit- und Bürgschaftsprogramm für die Unternehmen und Maßnahmen für den Erhalt von Arbeitsplätzen	0,1	8,9
Investitionsprogramm für mehr und schnellere Investitionen	2,5	20,2
Insgesamt	31,1	49,9

Anmerkung: Aufgeführt sind nur Bundesmittel.
Quelle: Bundesministerium der Finanzen

sich eine klar antizyklische Wirkung. Aus der Perspektive des Landes Baden-Württemberg ist jedoch zu bedenken, dass von der Umweltprämie nur diejenigen Bundesländer unmittelbar profitieren konnten, die auch Standorte für Fahrzeugbau haben. Aber selbst innerhalb dieser Gruppe von Bundesländern waren diejenigen benachteiligt, in denen wie in Baden-Württemberg, eher Fahrzeuge der Premiumklasse gebaut werden und damit aufgrund der spezifischen Ausgestaltung der Prämie nicht so stark zum Zuge kamen.

Im Rahmen des Konjunkturpakets II wurden auch die Mittel für das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) aufgestockt. Dabei handelt es sich um ein Förderprogramm des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zur Unterstützung der Forschungs- und Innovationstätigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen. Für die Jahre 2009 und 2010 wurden im Rahmen des Konjunkturpakets zusätzliche Mittel von 900 Mio. Euro bereitgestellt. Nach IWH-Schätzungen von Günther et al. (2011) ergab sich ein Multiplikatoreffekt vom Faktor 2,8

– d.h. der gesamtwirtschaftliche Effekt fiel fast dreimal so hoch aus wie der Anstoßeffekt. Allerdings konnten mögliche Verdrängungs- und Substitutionseffekte in die Berechnung der Wirkungen nicht mit einbezogen werden.

Welcher Anteil der ZIM-Fördermittel oder gar welche Teil des Multiplikatoreffekts auf den forschungsstarken und gleichzeitig mittelständisch geprägten Wirtschaftsstandort Baden-Württemberg entfiel, ist nicht bekannt, da kein regionalen Analysen durchgeführt wurden. Bekannt ist jedoch, dass von den 3.027 deutschlandweit geförderten ZIM-SOLO-Projekten (also der Einzel- und nicht der Kooperationsprojekte) 12,2 % auf Unternehmen aus Baden-Württemberg entfielen (RKW 2011, S. 28; eigene Berechnungen). Im vorliegenden Zusammenhang ist noch zu bedenken, dass die ZIM-Aufstockung nicht nur einen kurzfristigen, konjunkturstabilisierenden Nachfrageeffekt ausgelöst hat, sondern auch zu einem längerfristigen Wachstumsimpuls geführt haben könnte, beispielsweise dadurch, dass neue Produkte und Produktionsverfahren entwickelt werden konnten.

Die dritte Kategorie fiskalpolitischer Maßnahmen zur Konjunktursteuerung sind öffentliche Investitionen. Vor diesem Hintergrund soll nun das zum Konjunkturpaket II zählende Investitionsprogramm erörtert werden. Dieses lief relativ zögerlich an, obwohl es zwischenzeitlich eine Lockerung der Bestimmungen gab.¹⁷ So wurde die Anforderung gemildert, dass nur zusätzlich durchgeführte Investitionen förderfähig sind. Darüber hinaus erfolgte eine Ausweitung des Kreises der förderfähigen Bereiche. Im Jahr 2009 wurden nur knapp 13 % der Mittel abgerufen, obwohl ursprünglich mit 50 % gerechnet worden war. Von den für den Bund vorgesehenen 4 Mrd. Euro wurden nur 60 % ausgegeben, während die restlichen, auf die Landes- und Kommunalebene entfallenden 13,3 Mrd. Euro immerhin zu 70 % abgerufen wurden.

Insgesamt fiel der Anfangsimpuls durch die zusätzlichen öffentlichen Ausgaben (in der Multiplikatorformel ΔA) kleiner aus, als dies die Politik ursprünglich intendiert hatte. Dagegen kann man davon auszugehen, dass der durch die öffentlichen Investitionen ausgelöste Multiplikatoreffekt (m) vergleichsweise hoch war. Schätzungen (BMVBS 2011) gehen für den Bereich Öffentlicher Hochbau davon aus, dass der ent-

Tabelle 10

Höhe verschiedener Multiplikatoren im Bereich öffentlicher Bauinvestitionen

	Produktionsmultiplikator	Beschäftigungsmultiplikator
Öffentlicher Hochbau	2,4	2,0
Tiefbau	2,6	2,4

Quelle: BMVBS (2011, S. 56f)

sprechende Multiplikator bei etwa 2,4 lag (vgl. Tabelle 10). Bei Investitionen in den Tiefbau, bei denen als Auftraggeber in der Regel die Öffentliche Hand dominiert, kommt die entsprechende Studie auf eine etwas höhere Multiplikatorwirkung (2,6).

In der Untersuchung wurden zusätzlich so genannte Beschäftigungsmultiplikatoren ermittelt. Dabei erreicht der öffentliche Hochbau einen Wert von 1,96. Wenn also durch eine Bauinvestition 100 Arbeitsplätze in der Bauwirtschaft geschaffen werden, kommen zu diesen 96 weitere Arbeitsplätze dazu, die für die Produktion von Vorleistungsgütern und die im Zuge der Kreislaufeffekte induzierte Produktion erforderlich sind (BMVBS 2011, S. 57). Auch in diesem Fall fällt der Multiplikator für den Tiefbau etwas höher aus als für den Öffentlichen Hochbau.

Wie bereits erwähnt gab es deutliche Verzögerungen beim Abrufen der bereitstehenden Finanzmittel, so dass die betreffenden öffentlichen Investitionen schwerpunktmäßig erst zum Tragen kamen, als die Konjunktur bereits wieder angezogen hatte. Dadurch stellte sich ein eher prozyklischer Effekt ein. Relativierend muss man hier aber darauf hinweisen, dass die konjunkturelle Wirksamkeit nicht erst zum Zeitpunkt des Mittelabrufs erfolgt, wenn also entsprechende Rechnungen vorliegen.¹⁸ Vielmehr ergibt sich die gesamtwirtschaftliche Nachfragewirksamkeit bereits früher, und zwar dann, wenn die betreffenden Arbeiten innerhalb der Investitionsprojekte durchgeführt werden. Trägt man darüber hinaus der Tatsache Rechnung, dass bereits allein schon die Auftragsvergabe gewisse konjunkturstabilisierende Wirkungen auslöst, dann ist klar, dass

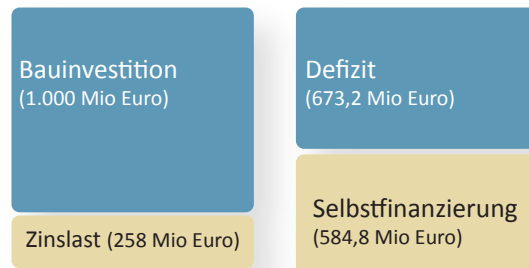
die Zeitverzögerung der Maßnahmen durch die Bezugnahme auf den Zeitpunkt des Mittelabrufs von Fördergeldern überzeichnet wird. Zudem bleibt der Umstand, dass Investitionen über den konjunkturpolitisch interessanten Nachfrageeffekt hinaus auch noch Wachstumswirkungen zeigen, da sie den volkswirtschaftlichen Kapitalstock erhöhen.

Bei den im Rahmen der Konjunkturpolitik getätigten öffentlichen Bauinvestitionen sind als fiskalische Effekte nicht nur die damit verbundenen Staatsausgaben zu berücksichtigen, sondern auch die auf die öffentlichen Haushalte positiv wirkenden Effekte, nämlich die durch die Investitionen induzierten Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sowie den Minderausgaben bei Sozialleistungen. Vor diesem Hintergrund kommt die Studie (BMVBS 2011, S. 60f) zu dem Ergebnis, dass man bei öffentlichen Bauinvestitionen im Umfang von 1 Mrd. Euro und der mit einer entsprechenden Kreditfinanzierung einhergehenden Zinslast von 258 Mio. Euro auf eine Selbstfinanzierungsquote von 46,5 % kommt (vgl. Abbildung 12).

Da viele fiskalische Maßnahmen auf die Bauwirtschaft konzentriert waren, liegt es nahe, nach möglichen Preiswirkungen zu fragen. Dafür sprechen punktuell festgestellte Kapazitätsengpässe sowie die Tatsache, dass es aufgrund der veränderten Vergaberichtlinien zu mehr freihändigen Projektvergaben kam, was grundsätzlich Preiserhöhungen begünstigt. Gornig/Hagedorn (2010, S. 7) stellen fest, dass sich die Preise für öffentliche Bauinvestitionen genau ab dem Zeitpunkt der Verabschiedung des Konjunkturpakets II auf einem höheren Niveau bewegen. Dabei gab es innerhalb einer vergleichsweise kurzen Zeitspanne einen Preisanstieg um ca. 30 %. Allerdings könnte ein Teil der Preissteigerungen darauf zurückzuführen sein, dass im Rahmen der Konjunkturprogramme höherwertige Baumaßnahmen durchgeführt wurden, die unter sonstigen Bedingungen nicht finanziert würden. Entsprechend geringer fallen die echten, also qualitätsbereinigten Preiserhöhungen aus.

Auf der Basis des vorgenannten Mittelabflusses beim Investitionsprogramm und der Umweltprämie (als Beispiel für Transfers an Private) sowie der sonstigen im Konjunkturpaket II ent-

Abbildung 12: Fiskalische Effekte einer öffentlichen Bauinvestition auf der staatlichen Ausgaben- und Einnahmenseite



Quelle: BMVBS (2011, S. 52), eigene Darstellung

haltenen Maßnahmen (u.a. Abgabensenkungen) ergab sich nach Barabas et al. (2011, S. 497) folgende gesamtwirtschaftliche Wirkung:

- Für das Jahr 2009 wird berechnet, dass das reale Bruttoinlandsprodukt durch die verschiedenen fiskalpolitischen Maßnahmen um 17 Mrd. Euro höher ausgefallen ist als ohne eine entsprechende Stimulation. Das entspricht einer um 0,7 Prozentpunkte höheren Zuwachsrates.
- Bereits im Folgejahr 2010 kommt es jedoch zu einer Trendwende. Der Wegfall der kurzfristigen Impulse (Umweltprämie, Kinderbonus) und das nur schleppende Anlaufen des Investitionsprogramms führen letztendlich dazu, dass der Anstieg der realen Wirtschaftsleistung insgesamt sogar gedämpft wurde, und zwar um 0,2 Prozentpunkte.
- Im Jahr 2011 setzte sich diese Grundtendenz mit minus 0,1 Prozentpunkte in abgeschwächter Form fort. Hier entfaltet nun zwar das Investitionsprogramm seine bisher größte Wirkung, dies wird jedoch anderweitig überkompensiert, indem der Beitragssatz zur Krankenversicherung wieder auf das ursprüngliche Niveau angehoben wurde.

Insgesamt kommen Barabas et al. (2011) zu dem Ergebnis, dass die antizyklischen Impulse im Jahr 2009 vor allem aus der Umweltprämie, der Absenkung der Einkommensteuer und des Krankenversicherungsbeitrages sowie dem Kinderbonus zuzuschreiben sind. Vom Investitionsprogramm sind danach kaum stabilisierende Wirkungen ausgegangen.

3.2 Erfahrungen auf der baden-württembergischen Landesebene

Aus den konjunkturpolitischen Maßnahmen während der Wirtschaftskrise 2008/09 ergaben sich auch spezielle Erfahrungen in bzw. für Baden-Württemberg. Dabei geht es nicht nur um Erfahrungen aus dem vom Land Baden-Württemberg selbst aufgelegten Konjunkturpaket, sondern auch um Erfahrungen in Zusammenhang mit den Zuschüssen, die der Bund im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms Baden-Württemberg für konjunkturstabilisierende Maßnahmen gewährt hat.

Im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms (ZIP) hat der Bund auch Zuschüsse an andere Gebietskörperschaften gegeben, die dann ihrerseits unter bestimmten Kofinanzierungs- und anderen Bedingungen eigene konjunkturstabilisierende Maßnahmen ergreifen konnten. Im Zuge dieses Konzepts stellte der Bund dem Land Baden-Württemberg und seinen Kommunen und Kreisen insgesamt 1,24 Mrd. Euro für konjunkturpolitische Maßnahmen bereit. Diese verteilten sich auf die Investitionsbereiche Bildungsinfrastruktur und anderweitige Infrastruktur, wie in Tabelle 11 dargestellt.

Da das Land Baden-Württemberg zu den ZIP-Mitteln des Bundes (371,25 Mio. Euro) eine Kofinanzierung von 25 % (123,75 Mio. Euro) leisten musste, ergab sich auf der baden-württembergischen Landesebene in diesem Rahmen ein Investitionsvolumen von insgesamt 495 Mio. Euro.¹⁹ Mehr als die Hälfte davon, nämlich 257,3 Mio. Euro, entfielen dabei auf Investitionen im Bereich Hochschulbau (insbesondere energetische Sanierung) und Universitätskliniken. Es folgten die Hochschulförderung, speziell im Bereich Großgeräte und Ausstattung, mit 66,5 Mio. Euro und die Förderung bestimmter

Forschungseinrichtungen (46,0 Mio. Euro). Damit gingen zusammengenommen allein 369 Mio. Euro in die Förderung von Hochschulen (einschließlich Unikliniken) und anderen Forschungseinrichtungen, wobei der größte Teil auf Bauinvestitionen entfiel. Es folgen Fördermaßnahmen im Bereich Hochwasserschutz und Bundeswasserstraßen (30,0 Mio. Euro) sowie eine Reihe weiterer Maßnahmen mit einem Volumen von jeweils maximal 20 Mio. Euro.

Von den für die baden-württembergische Kreis- und Kommunalebene im Rahmen des ZIP insgesamt verfügbaren 866 Mio. Euro entfielen 257 Mio. Euro auf einzelfallabhängige Fachförderungen. Die Schwerpunkte der Förderungen lagen dabei in den Bereichen Krankenhäuser (130 Mio. Euro), Stadtsanierung (50 Mio. Euro) und Ländliche Infrastruktur (47 Mio. Euro). Die restlichen 609 Mio. Euro verteilen sich auf die Bildungspauschale mit 499 Mio. Euro und die Infrastrukturpauschale mit 110 Mio. Euro.

Der Landesrechnungshof Baden-Württemberg (Rechnungshof Baden-Württemberg 2011) führte eine Prüfung durch, die auch die Frage der konjunkturellen Wirksamkeit dieser Fördermaßnahmen beinhandelt. Für die Abschätzung des konjunkturellen Impulses ist maßgeblich, in welcher Höhe bei den Zuwendungsnehmern, also den Kommunen bzw. den Kreisen, zusätzliche Investitionsvorhaben ergriffen wurden. Dies lässt sich laut einer Umfrage des Rechnungshofs nur für 66 % der Zuwendungsempfänger in vollem Umfang bejahen. Für die restlichen Zuwendungsnehmer ist das Zusätzlichkeitskriterium damit zumindest nicht in vollem Umfang erfüllt, so dass der konjunkturelle Impuls insofern schwächer ausfallen musste, als dies das Niveau der Mittelvergabe andeutet.

Für eine antizyklische Wirkung ist es von entscheidender Bedeutung, dass die bereitgestellten Finanzmittel zeitnah nachfragewirksam werden. Hier ergeben sich Zweifel, weil von den für die Bildungs- und die Infrastrukturpauschale bereitgestellten 609 Mio. Euro bis zum 31.12.2009 erst 70,4 Mio. (also 12 %) abgerufen wurden. Bis zum 31.12.2010 erhöhte sich der Mittelabruf um 368,1 Mio. Euro (Rechnungshof 2011). Dies deutet auf eine erhebliche Zeitverzögerung zwischen dem Zeitpunkt der Mittelbereitstellung und dem Zeitpunkt des Mitteleinsatzes hin. Allerdings gilt es zu beden-

Tabelle 11
Verteilung der vom Bund gewährten ZIP-Mittel in Baden-Württemberg (Angaben in Mio. Euro)

	Bildungs- infrastruktur	andere Infrastruktur	insgesamt
Land	305	66	371
Kommunen	499	367	866
insgesamt	804	433	1.237

Quelle: MFW-Homepage, Eigene Zusammenstellung

ken, dass die Investitionsprojekte bereits mehr oder weniger deutlich vor dem Zeitpunkt des Mittelabrufs nachfragewirksam waren bzw. allein auf Grund der Auftragsvergabe schon konjunkturstabilisierend wirkten. Das Problem der Wirkungsverzögerungen wird systematisch überzeichnet, wenn man sich allein auf den Zeitpunkt des Mittelabrufs beschränkt. In der Regel stehen aber keine anderweitigen Daten zur Verfügung.

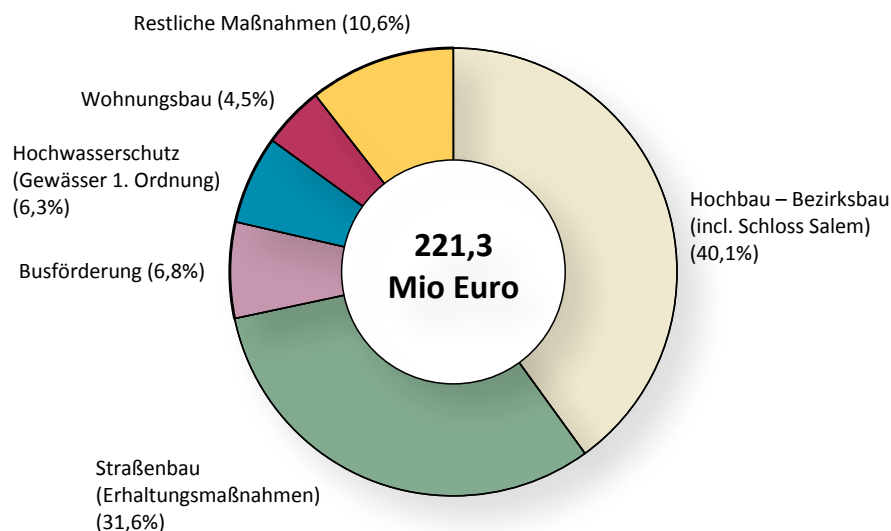
Der Landesrechnungshof stellt fest, dass es durch die im Rahmen der Bildungs- und der Infrastrukturpauschalen gewährten Finanzhilfen zu zusätzlichen Investitionen von mehr als 1 Mrd. Euro kam. Dies wird dadurch begründet (Rechnungshof, nachrichtlich), dass das zur Verfügung gestellte Fördervolumens von 609 Mio. Euro fast vollständig ausgeschöpft wurde und die Zuwendungsempfänger sich nicht mit den geforderten 25 %, sondern mit durchschnittlich fast 40 % Eigenmitteln an der Finanzierung der Maßnahmen beteiligten. Da aber, wie die Erhebung zeigt, 34 % der Zuwendungsempfänger aufgrund der Kofinanzierungspflichten anderweitige Projekte entweder streichen oder zumindest verschieben mussten, fiel der tatsächliche Anstoßeffekt kleiner aus als 1 Mrd. Euro. Die genaue Höhe des Anstoßeffektes lässt

sich jedoch nicht ermitteln, da es hier an den dazu notwendigen Daten mangelt – dies gilt noch mehr in Bezug auf eine mögliche Abschätzung der Multiplikatorwirkung. Hinzu kommt, dass 53,9 % der Zuwendungsempfänger meinten, durch die konjunkturpolitisch induzierte Zusatznachfrage seien die Preise für entsprechende Bauleistungen gestiegen. Hierbei gingen allerdings nur 1,7 % von erheblichen Preissteigerungen aus.

Das Land Baden-Württemberg hat während der letzten Wirtschaftskrise nicht nur Mittel des Bundes zur Konjunktursteuerung eingesetzt, sondern auch noch ein eigenes Konjunkturpaket aufgelegt. Im Rahmen des so genannten Landesinfrastrukturprogramms (LIP) zur Konjunkturstabilisierung wurden Finanzmittel für Investitionen der Landes- und der Kommunalebene zur Verfügung gestellt. Auf der Landesebene standen für Investitionsvorhaben insgesamt 221,3 Mio. Euro bereit. Abbildung 13 stellt dar, wie sich diese auf die unterschiedlichen Bereiche verteilen.

Die weit überwiegende Mehrzahl der bereitgestellten Mittel ging dabei in Bauinvestitionen. Für Deutschland werden hier je nach Bauart Multiplikatorwerte zwischen 2,4 und 2,6 ange-

Abbildung 13: Investitionen der baden-württembergischen Landesebene im Rahmen des Landesinfrastrukturprogramms (LIP), Verteilung auf die einzelnen Bereiche



Quelle: MFW-Homepage, Eigene Berechnungen.

nommen (vgl. die entsprechenden Ausführungen dazu in Teilabschnitt 3.1). Inwieweit diese auch im vorliegenden Fall gelten, kann nicht geklärt werden, da zur Berechnung entsprechender Multiplikatoren für Baden-Württemberg keine zeitnahe landesbezogene Input-Output-Tabelle vorliegt. So ist es durchaus denkbar, dass die Multiplikatorwirkung höher oder niedriger ist als im Bundesdurchschnitt, da die Höhe der Sickerverluste oder der Auslastungsgrad im Baugewerbe von den entsprechenden Bundeswerten abweichen können.

Vom baden-württembergischen Landesinfrastrukturprogramm profitierte auch die kommunale Ebene. So wurden im Rahmen dieses landeseigenen Konjunkturpakets zum einen verschiedene Programme des Kommunalen Investitionsfonds (KIF) um insgesamt 150 Mio. Euro erhöht, die für kommunale Maßnahmen zur Verfügung standen. Dabei waren allein 50 Mio. Euro für Maßnahmen im Bereich Schulhausbau vorgesehen, 30 Mio. Euro für den Sportstättenbau und 25 Mio. Euro für Krankenhäuser. Der Rest verteilt sich auf die Bereiche Abwasserbeseitigung, Stadtsanierung, Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum und Altlastensanierung. Zum anderen wurde als ergänzende Maßnahme der „Ausgleichsstock“ um 60 Mio. Euro erhöht. Durch diese kurzfristige konjunkturpolitische Modifikation innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs standen finanzschwachen Kommunen nun Landesmittel zur Verfügung, um die Kofinanzierung bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln aus den Konjunkturprogrammen leichter aufbringen zu können.

Was die durch die baden-württembergische Landesebene sowie die Kommunen getätigten Investitionsausgaben – aus dem landeseigenen LIP und den Zuschüssen aus dem Bundes-ZIP – angeht, so ist insgesamt festzuhalten, dass hohe Anstoßeffekte vorlagen. Hinsichtlich der Multiplikatoreffekte ist davon auszugehen, dass die Sickerverluste durch Nachfrageabflüsse in andere Bundesländer und ins Ausland eher gering gewesen sein dürften. Dies liegt daran, dass ein Schwerpunkt auf den Bauinvestitionen lag,

bei denen zumindest im Erstrundeneffekt eine vergleichsweise regional begrenzte Wirkung eintritt. Nimmt man die hinreichend hohen Anstoßeffekte und die wohl eher geringen Sickerverluste, dann ist für Baden-Württemberg von einer vergleichsweise hohen Produktionswirkung auszugehen.

Der Nachfrageeffekt erfolgte jedoch überwiegend nicht zur konjunkturpolitisch erwünschten Zeit. Ein großer Teil der Maßnahmen wurde erst im folgenden konjunkturellen Aufschwung wirksam und erzielte damit nicht den beabsichtigten konjunkturpolitischen Impuls.

Als Zwischenfazit zu den Erfahrungen mit den Konjunkturprogrammen aus baden-württembergischer Sicht lässt sich feststellen, dass die bei Steuer- und Abgabensenkungen relevanten Multiplikatoren zwar nicht so hoch sind wie bei öffentlichen Investitionen. Entlastungen der privaten Haushalte weisen jedoch kürzere konjunkturelle Wirkungsverzögerungen auf, so dass sie in der Wirtschaftskrise 2008/09 eine deutlich antizyklische Wirkung erzielten. Dieser Umstand kann von der Landesebene für eine eigene Konjunkturpolitik insofern nur wenig genutzt werden, als die Bundesländer kaum über Bereiche exklusiver Steuer- oder Abgabenkompetenz verfügen. Die Länder könnten allerdings im Rahmen des rechtlich Zulässigen Transfers an private Haushalte leisten, die wie etwa die bundesweit gewährte Umweltprämie eine gute antizyklische Wirkung haben. Hierbei sind gegebenenfalls konkurrierende Vorhaben auf der Bundesebene zu berücksichtigen.

Auch die Nachfrage der Unternehmen kann durch Maßnahmen gestützt werden, beispielsweise im Bereich der Forschungsförderung, bei der die Länder ohnehin wichtige Kompetenzen besitzen. Dadurch ist nicht nur ein kurzfristiger konjunkturstabilisierender Effekt zu erwarten, sondern auch ein langfristiger Wachstumsimpuls. In einem weiteren gefassten Sinne gehört zur Unterstützung von Unternehmen auch die Gewährung von Krediten und Bürgschaften. Diese Instrumente werden auch Gegenstand des folgenden Kapitels sein.

4 Konjunkturpolitische Maßnahmen für die Schockszenarien

Wie Abschnitt 2 gezeigt hat, bestehen derzeit eine Reihe latenter Risiken für die wirtschaftliche Entwicklung, die sich nicht unbedingt in einer Krise entladen. Entsprechend geht es darum, das Szenario einer allmählichen, aber nachhaltigen Verringerung des Wachstums dadurch zu vermeiden, dass die negativen Wirkungen der europäischen Schuldenkrise begrenzt werden und längerfristiges Wachstum stimuliert wird. Dabei profitiert Deutschland auf kurze Sicht bis zu einem gewissen Grad sogar von der anhaltend angespannten Situation im Euroraum: Kapital wird weiter zuströmen, die Zinsen bleiben niedrig, in der Folge verbessert sich die Lage der öffentlichen Haushalte, und der Euro bleibt schwach, was die Exportnachfrage ankurbelt.

Auf längere Sicht bestehen auch für Deutschland erhebliche Risiken, wenn einzelne Staaten in der Eurozone ihre Schuldenprobleme nicht nachhaltig lösen können und Zahlungsausfälle drohen. Zudem besteht das Risiko, dass die EZB ihre Liquiditätszufuhr nicht verringern kann, wenn das Vertrauen im Bankensektor und damit die Funktionsweise des Interbankenmarktes nicht wiederhergestellt ist. Vertrauen im Bankensektor kann erst wieder erreicht werden, wenn die Banken stabil genug sind, um Zahlungsausfälle zu verkraften. Baden-Württemberg kann bezüglich einer Neuordnung der Banken- und Finanzmarktregulierung nicht direkt eingreifen, aber es kann darauf hinwirken, dass auf bundesdeutscher und oder europäischer Ebene die Weichen richtig gestellt werden. Wohl aber sollte auf der Ebene des Landes die Restrukturierung der LBBW konsequent fortgesetzt werden, um künftig Schiefagen wie in der letzten Krise zu vermeiden.

Eckpunkte für eine langfristige Stabilisierung des Bankensektors und eine Verringerung der Gefahr systemischer Krisen hat der Wissenschaftliche Beirat des BMWi (2010, 2011) genannt. Zentral sind höhere Eigenkapitalanforderungen an Banken, die insbesondere relativ zur Bilanzsumme bestimmt werden sollten und nicht in erster Linie, wie es derzeit Praxis ist,

relativ zu den so genannten risikogewichteten Aktiva der Banken. Daneben sollte die Bankenaufsicht ihre Ermessensspielräume stärker nutzen, um die Einhaltung der bestehenden Regeln effektiver kontrollieren zu können, es sollte ein effektives (nationales und internationales) Insolvenzrecht für Banken geschaffen werden, und Haftungsmechanismen auch innerhalb der Banken sollten besser greifen. Kurzfristig kann es zudem eine Krisensituation auf den Finanzmärkten erfordern, dass Banken durch staatliche Eigenkapitalzufuhr gestützt werden.²⁰ Hierbei ist aber von entscheidender Bedeutung, dass diese Hilfen (i) die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems so schnell wie möglich und so weit wie möglich wiederherstellen, (ii) möglichst geringe schädliche Anreizwirkungen auf die privaten Marktteilnehmer erzeugt, und (iii) die Belastungen für die Steuerzahler so gering wie möglich gehalten werden.

Sollen die Banken langfristig höhere Eigenkapitalanforderungen erfüllen, so wird vielfach befürchtet, dass sich die Finanzierungsbedingungen für Unternehmen verschlechtern. Auch in einer akuten Finanzkrise könnte es zu Finanzierungsengpässen kommen. Sollte dies im Gegensatz zur derzeitigen Lage auf den Kreditmärkten in Deutschland zukünftig der Fall sein und sollte eine Bankenrekapitalisierung nicht machbar oder ausreichend sein, besitzen Institutionen wie die L-Bank in Baden-Württemberg oder die KfW auf der Bundesebene Instrumente, um die Finanzierung von Unternehmen durch Kreditvergabe und Bürgschaften zu unterstützen. Aufgabe dieser Institutionen ist es in erster Linie, Risikokapital bereitzustellen und insbesondere neu gegründete und innovative Unternehmen, die beim Zugang zu Fremdkapital über den Markt benachteiligt sind, zu unterstützen. Sie sind insofern unter normalen Umständen keine Instrumente zur kurzfristigen Intervention, sondern zur langfristigen Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele.

In der vergangenen Wirtschaftskrise wurden über Förderinstrumente des Landes oder des Bundes substantielle Finanzierungsbeiträge für

die Unternehmen geleistet (vgl. Exkurs). Gemessen am Finanzierungsbedarf der Unternehmen insgesamt blieb das Volumen der Kredite und Bürgschaften aber relativ begrenzt. So betrug im Jahr 2010 die gesamte Mittelstandsfinanzierung der L-Bank 1,8 Mrd. Euro. Dabei nahmen die Liquiditätskredite jedoch nur einen kleinen Teil von ca. 10 % ein. In relativ größerem Umfang wurden Bürgschaften für Kredite in Anspruch genommen. So betrug das Volumen der 2010 von der Bürgschaftsbank übernommenen Bürgschaften 329 Mio. Euro; dies war aber nicht wesentlich mehr als im Vorkrisenjahr 2008 mit 284 Mio. Euro. Auch die Möglichkeit, von der L-Bank Bürgschaften in großen Volumina bis zu 10 Mio. Euro zu erhalten, wurde nicht in Anspruch genommen. Zum Vergleich: die neuesten Zahlen für das Jahr 2008 zu den Bruttoanlageninvestitionen in Baden-Württemberg als wichtiger Komponente des Finanzierungsbedarfs liegen bei 72 Mrd. Euro.

Trotz der derzeitigen Rolle als „Nischenprodukte“ (BMW 2010) könnten Bürgschaften bei einer sich erneut zuspitzenden Situation im Bankensektor für die Finanzierung kleinerer Unternehmen wichtig sein. Dabei ist darauf zu achten, dass die Mittelstandsfinanzierung nicht

zu einem Instrument wird, das die Aufrechterhaltung nicht wettbewerbsfähige Strukturen unterstützt. Die direkte Finanzierung von Unternehmen sollten nur mit einer klaren zeitlichen Begrenzung und nur dann eingesetzt werden, wenn die Evaluation dieser Maßnahmen mit Hilfe von modernen quantitativen Verfahren verpflichtend ist. Zu wenig ist beispielsweise über die längerfristigen Wirkungen von Bürgschaften bekannt. Maßstäbe in methodischer Hinsicht könnte dabei die quantitative Evaluation von Hermesbürgschaften im Exportgeschäft setzen, die vom ifo-Institut im Auftrag des BMWi vorgenommen wurde (Felbermayr et al. 2011).

Zur Vermeidung des Szenarios einer durch die Schuldenkrise ausgelösten längerfristigen Wachstumsschwäche gilt es für das Land vor allem, mehr Wachstum zu stimulieren. Angesichts niedriger Zinsen und sich günstig entwickelnder öffentlicher Finanzen besteht hier ein Zeitfenster, in dem Maßnahmen auf den Weg gebracht werden können, die mehr Investitionen und eine höhere Produktivität schaffen. Der Schwerpunkt liegt im Folgenden nicht auf kurzfristigen Interventionen. In diesem Bereich verfügt der Bund über die wichtigsten Instru-

Exkurs: Sicherung der Kreditversorgung während der Krise 2008/09 – Zusammenhang zu einer möglichen zukünftigen Kreditklemme im Rahmen eines „finanzwirtschaftlichen Schockszenarios“

Während der Wirtschaftskrise 2008/09 hat der Bund unter der Bezeichnung „Wirtschaftsfonds Deutschland“ (Deutschlandfonds) ein Kredit- und Bürgschaftsprogramm im Volumen von insgesamt 115 Mrd. Euro aufgelegt. Im Rahmen des Bürgschaftsprogramms wurde der Bürgschaftsrahmen des Bundeswirtschaftsministeriums auf 100 Mrd. Euro aufgestockt und damit vervierfacht. Mit diesen Mitteln bürgte der Bund entweder direkt für Unternehmenskredite (Bundesbürgschaften), beteiligte sich an Bürgschaften der Länder (parallele Bund-Länder-Bürgschaften) oder übernahm so genannte Rückbürgschaften für Garantien, die von den Bürgschaftsbanken vergeben werden.

Das Kreditprogramm von 40 Mrd. Euro bestand aus zwei Varianten: Die erste Variante (15 Mrd. Euro) richtete sich an KMU, die über ihre Hausbank Kredite bei der KfW zur Finanzierung von Investitionen oder Betriebsmitteln beantragen konnten. Im Rahmen der zweite Variante (25 Mrd. Euro) konnten Großunternehmen Kredite bei der KfW beantragen, die ausnahmsweise auch nur zu ausschließlichen Finanzierung von Betriebsmitteln herangezogen werden konnten, während eine Betriebsmittelfinanzierung durch die KfW ansonsten nur in Zusammenhang mit einer Investitionsfinanzierung in Frage kam.

Quelle: Sachverständigenrat (2008, S. 220).

mente, die Handlungsspielräume der Länder sind eher begrenzt. Auf Ebene der Länder können aber Weichen gestellt werden, die künftige Schocks mildern können.

Die Investitionstätigkeit der Unternehmen in Baden-Württemberg ist noch immer vergleichsweise schwach²¹ und sollte langfristig steigen. Zur Stärkung der Investitionstätigkeit gibt es eine Reihe von Maßnahmen:

- Innovationen sollten insbesondere in Bereichen gefördert werden, in denen große Folgewirkungen zu erwarten sind. Der Zugang zu Förderprogrammen sollte vereinfacht werden. Ergänzend sind steuerliche Anreize zur Forschung und Entwicklung hilfreich, um auch abseits von Förderprogrammen mehr Innovationstätigkeit zu erzielen (EFI 2012). Eine neuere Studie mehrerer Institute zeigt, dass die dadurch ausgegebenen Mittel sich fiskalisch lohnen (Spengel und Wiegand 2011). Wichtig ist auch, dass die vorhandenen Förderprogramme einer regelmäßigen Evaluation unterzogen werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass Mitnahmeeffekte verhindert und staatliche Finanzmittel effektiv eingesetzt werden.
- Nach Analysen der OECD würden Reformen, die Marktzutrittsbeschränkungen beseitigen und den Wettbewerb fördern, nicht nur die Produktivität steigern, sondern auch mehr Investitionstätigkeit hervorrufen. Dies gilt besonders für den Dienstleistungssektor. Eine Studie des IAW (Krumm et al. 2011) zu den Dienstleistungen gibt beispielsweise deutliche Hinweise, dass Innovationen im Bereich der Gesundheitsdienstleistungen durch die hohe Regulierungsdichte erschwert werden.
- Nach Angaben des Statistischen Landesamtes ist die Zahl der Gründungen in Baden-Württemberg derzeit eher rückläufig. Dies hat unterschiedliche Ursachen, wie beispielsweise den Rückgang der Förderungen von Gründungen ehemals arbeitsloser Personen und die insgesamt bessere Arbeitsmarktsituation. Ein längerfristiger Rückgang der Gründungen wäre jedoch bedenklich, da Gründungen wichtige Träger des Technologietransfers und des Innovationsgeschehens sind. Auch hier gilt es, die wirkungsvollsten

Instrumente einzusetzen. Beispielsweise hat sich die direkte Förderung von Gründungen als wirkungsvoller erwiesen als die Förderung von Institutionen wie Gründerzentren, aus denen heraus Gründungen erfolgen (siehe IAW und McKinsey, 2010).

Eine Stärkung der Investitionen würde die Nachfrage erhöhen und könnte dabei helfen, dass künftige konjunkturelle Einbrüche weniger gravierend ausfallen. Sie würde aber auch zu einem dauerhaften Produktivitätswachstum führen, was insbesondere in den Dienstleistungen, in denen die meisten neuen Arbeitsplätze geschaffen werden, wichtig ist. Die Erfahrung der Wirtschaftskrise 2008/09 hat gezeigt: die schnelle Erholung nach der Krise wäre nicht möglich gewesen ohne die starke Position der Unternehmen vor der Krise. Rezessionen können zwar einen „reinigenden Effekt“ haben (Caballero und Hammour 1994), indem die weniger innovativen Unternehmen den Markt verlassen und die verbleibenden Unternehmen eine höhere Produktivität erzielen. Rezessionen verursachen aber auch Kosten, weshalb es sinnvoll ist, wenn die Produktivitätsgewinne ohne die Inkaufnahme solcher Konjunkturunbrüche erzielt werden.

Neben der Stabilisierung des Finanzsystems und der Erhöhung von Investitionen und Innovationen bleibt die Möglichkeit wichtig, auf Nachfrageausfälle durch einen expansiven fiskalpolitischen Impuls zu reagieren. In der Krise von 2008/09 war dies die angemessene Reaktion, da der dramatische Rückgang bei der Exportnachfrage eine Kettenreaktion auslöste und auch die Inlandsbestellungen zurückgingen. Für die Zukunft ist keine direkte Wiederholung dieser Entwicklungen zu erwarten, jedoch zeigt die Analyse des Szenarios II, dass negative Exportchocks aufgrund eines Rückgangs der Wirtschaftsentwicklung bei den Handelspartnern im Bereich des Möglichen bleiben. Hinzu könnte eine Vertrauenskrise kommen, die auch die inländische Investitions- und Konsumnachfrage in Mitleidenschaft zieht. In diesem Szenario bleibt das finanzpolitische Instrumentarium sinnvoll, wenn auch die finanzpolitischen Spielräume künftig geringer sein werden. Die vergangene Wirtschaftskrise hat Hinweise gegeben, wie das Instrumentarium noch effizienter gestaltet werden könnte, so dass der Wirkungsgrad bei gegebenem Mitteleinsatz höher ausfällt.

Möglichkeiten zur Optimierung gibt es zunächst im Hinblick auf die Verminderung von Wirkungsverzögerungen. Die Vereinfachung der Ausschreibungsverfahren hat sich als sinnvoll erwiesen. So kommt eine Studie im Auftrag des BMWi (Wegweiser 2011) zu dem Ergebnis, dass die Maßnahmen von den weitaus meisten öffentlichen Auftraggebern umgesetzt wurden. Mehr als 80 % der Vergabestellen des Bundes gaben an, dass sich die Vergabedauern durch die Maßnahme verkürzt haben. Auf der Ebene der Bundesländer war der Einsatz der vereinfachten Verfahren geringer, so dass sich an der Verfahrensdauer wenig verändert hat. Hier bestehen noch Spielräume. Zwar wurden in den Befragungen auch Indizien dafür genannt, dass es im Bereich der Bauwirtschaft zu einer Erhöhung der Preise für Bauleistungen gekommen ist. Jedoch scheint hierfür weniger die Änderung der Vergabeverfahren als das insgesamt erhöhte Auftragsvolumen ursächlich gewesen zu sein.

Zur Beschleunigung konjunkturpolitischer Impulse sind ferner Planungsverzögerungen zu verkürzen, die dadurch entstehen, dass die entsprechenden Vorhaben noch gar nicht projektiert sind. Ferner ist darauf zu achten, dass die Nachfrageimpulse Sockerverluste vermeiden und über die Branchen so weit streuen, dass Preiswirkungen infolge von Kapazitätsbeschränkungen wie in der letzten Krise in der Bauwirtschaft vermieden werden.

Die Ausgabenspielräume für fiskalpolitische Impulse haben sich im Vergleich zur letzten Wirtschaftskrise 2008/09 deutlich verringert. Hierbei ist insbesondere die Schuldenbremse zu nennen, nach der die Nettokreditaufnahme für strukturelle Maßnahmen für die Länder ab dem Jahr 2020 verboten wird. In Baden-Württemberg werden bereits 2012 keine neuen Schulden aufgenommen. Darüber hinaus hat die Landesregierung angekündigt, einen klaren Abbaupfad für das strukturelle Defizit bis zum Jahr 2020 vorzulegen. Genau festgelegte Ausnahmen

im Fall von Konjunkturkrisen bleiben allerdings bestehen. Nach einer Analyse der OECD (2011) bietet die Schuldenbremse im gesamtstaatlichen Kontext die notwendige Flexibilität, damit die automatischen Stabilisatoren wirksam werden. Die OECD hält es jedoch für angebracht, für zeitlich befristete Nachfrageimpulse zu sorgen, wenn dadurch die Glaubwürdigkeit der Haushaltsregel nicht beeinträchtigt wird. Dies sollte auch für Baden-Württemberg eine Richtschnur sein.

Angesichts dieses Kontextes stellt sich die Frage, ob es über die oben dargestellten Verbesserungen bei der Effizienz fiskalpolitischer Maßnahmen wirkungsvolle Instrumente der Konjunkturpolitik gibt, deren Einsatz fiskalisch mit weniger Kosten zu Buche schlägt. Die meisten der in der letzten Wirtschaftskrise ergriffenen Maßnahmen, die mit geringen Kosten einhergehen, wie die Verbesserung der Information über Förderungen oder der Einsatz von Kreditmediatoren und -moderatoren dürften kaum messbare Effekte auf die Bewältigung der vergangenen Krise gehabt haben. Auch Versuche, im Unsicherheitsszenario durch die Informationspolitik auf die Erwartungen einzuwirken, sollten mit Blick auf ihr Wirkungspotenzial nicht überschätzt werden. Gerade die Erfahrung in der Schuldenkrise zeigt, dass sich solche Versuche zumeist als wirkungslos erwiesen haben, sofern sie nicht – wie die staatliche Garantie aller Spareinlagen vom Oktober 2008 – mit der glaubwürdigen Zusage eines erheblichen Mitteleinsatzes im Eventualfall versehen sind. Die Möglichkeiten, die Psychologie der Marktteilnehmer positiv zu beeinflussen, sind begrenzt. Zu vermeiden ist jedoch, dass der wirtschaftspolitische Mitteleinsatz selbst zur Ursache von Unsicherheit wird. Indirekte, flankierende Maßnahmen wie die zuvor genannten Förderungen von Innovationen und Investitionen bergen diese Gefahr nicht, wenn sie im Rahmen einer längerfristigen Strategie eingesetzt werden – und sie können dabei helfen, dass konjunkturelle Krisen leichter überwunden werden.

Unabhängig von allgemeinen Konsolidierungszielen ist es ökonomisch richtig, sich innerhalb der Finanzpolitik auf Maßnahmen zu konzentrieren, die sich nach einiger Zeit finanziell selbst tragen, weil sie künftig zu Einsparungen führen oder Wachstumseffekte auslösen. Beispiele hierfür sind die energetische Sanierung des landeseigenen Gebäudebestandes, bei dem ein Energieeffizienz-Fonds mit seinem Geld Landes- oder Kommunalgebäude saniert und in der Amortisationsphase die Einsparungen an Heizkosten vom Land erhält (sogenanntes Energy Contracting, siehe IAW und McKinsey 2010). Ähnliche Vorhaben im Bereich des Ausbaus von Stromnetzen und der Nutzung alternativer Energien sollten ebenfalls auf die Liste der im konjunkturellen Bedarfsfall vorzuziehender Projekte. Zugleich haben diese die wünschenswerte Konsequenz, die Abhängigkeit der Wirtschaft vom Rohöl zu mindern. Zwar hätte

dies auf das kurzfristige Konjunkturrisiko der Erhöhung der Rohölpreise keine wahrnehmbaren Wirkungen, würde aber die längerfristigen Risiken mindern.

Insgesamt besitzt die Wirtschaftspolitik des Landes Baden-Württemberg durchaus Handlungsoptionen, die auch konjunkturpolitisch genutzt werden können. Dabei sollten diejenigen Instrumente bevorzugt werden, bei denen eine Komplementarität zur Wachstumsziel besteht und die sich auf längere Sicht auch fiskalisch bezahlt machen. Derzeit besteht jedoch keine Notwendigkeit zu einer gezielten Konjunkturpolitik. Gegen den Einsatz von Mitteln zur Beeinflussung der Konjunktur spricht vor allem das Ziel der Haushaltsstabilisierung. Die Erfahrung zeigt, dass wirkungsvolle Instrumente, die das staatliche Budget auf kurze Sicht nicht belasten, nicht vorhanden sind.

Anhang: Kreislauftheoretische Spezifika auf Bundesländerebene

Die Existenz von Rezessionen wird an der negativen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts festgemacht. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, danach zu fragen, von welchen Faktoren diese volkswirtschaftliche Größe bzw. deren Entwicklung abhängig ist. Stellt man auf die so genannte Verwendungsrechnung des Bruttoinlandsprodukts (Y) ab, dann ergibt sich dieses als Summe von privatem Konsum (C), privaten Investitionsausgaben (I), staatlichem Konsum (G) und einer weiteren Einflussgröße, die auf der Ebene eines Bundeslandes nicht wie auf nationalstaatlicher Ebene der Außenbeitrag ist, sondern der so genannte „Restposten“ (RP):

$$(1) \quad Y = C + I + G + RP$$

mit $RP = (Ex - Im) + (WA - WZ) + Z$

Der wertmäßig als Ganzes berechenbare Restposten (RP) umfasst konzeptionell gesehen insgesamt fünf Salden, deren jeweilige Beiträge aber aufgrund fehlender Daten nicht explizit ausgewiesen werden können (Winkelmann 2010). Dies gilt gerade auch für den Saldo aus

Exporten (Ex) und Importen (Im), welcher den Außenhandelsaldo erfasst.²² Es gibt jedoch zumindest Anhaltspunkte dafür, dass die Position „Grenzüberschreitende Nettoexporte“ wertmäßig den größten Teil des Restpostens ausmacht (Fischer 2009, S 24). Zusätzlich zum Außenhandelsaldo gibt es für Baden-Württemberg einen quasi inländischen Handelsaldo. Dieser erfasst die Differenz zwischen Waren- und Dienstleistungsabflüssen (WA) an andere Bundesländer einerseits und den Waren- und Dienstleistungszuflüssen (WZ) aus anderen Bundesländern andererseits. Die restlichen drei Salden (hier zusammengefasst unter der Bezeichnung Z) innerhalb des Restpostens sind im vorliegenden Zusammenhang nicht von größerem Interesse, so dass auf diese hier nicht näher eingegangen wird.

Aus konjunkturpolitischer Sicht ist nun interessant, welche Anteile die einzelnen Nachfrageaggregate in Baden-Württemberg in den letzten Jahren am jeweiligen BIP hatten:

$$(2) \quad \frac{C}{Y} + \frac{I}{Y} + \frac{G}{Y} + \frac{RP}{Y} = 1$$

$$\text{mit } RP = (Ex - Im) + (WA - WZ) + Z$$

Dabei gilt für Baden-Württemberg für das Jahr 2008 beispielsweise:²³ $1 = 0,552 + 0,193 + 0,158 + 0,097$. Die Konsumquote lag damit 2008 in Baden-Württemberg beispielsweise bei 55,2%. Nimmt man dagegen die Relation „Restposten bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt“ (mit 9,7%), so ist für Baden-Württemberg ein konjunkturpolitisch besonders interessanter Teil davon die so genannte Exportquote

$$(3) \quad EQ = \frac{Ex}{Y}$$

welche den Anteil der Auslandsnachfrage am Bruttoinlandsprodukt misst. Im Unterabschnitt 2.2 wird dazu ausführlicher dargelegt, dass es Sinn macht, hier noch die in den Exporten enthaltenen Vorleistungsimporte herauszurechnen, um zu einer „bereinigten“ Exportquote zu kommen:

$$(4) \quad EQ^{ber} = \frac{Ex - Ex_{Ausl}}{Y} \\ = \frac{Ex_{Inl}}{Y} = \frac{mEx}{Y} = m \frac{Ex}{Y}$$

Damit gehen in den hier zugrunde gelegten Exportwert nur diejenigen Wertschöpfungsanteile ein, die in Baden-Württemberg realisiert wurden, während die für die baden-württembergischen Exportgüter importierten Vorleistungen außen vor bleiben.²⁴ Ausgehend von einer unbereinigten Exportquote für das Jahr 2010 von 42,2% ergibt sich für die „bereinigte“ Exportquote ein IAW-Schätzwert von 24,1%. D.h., das baden-württembergische Bruttoinlandsprodukt hing 2010 zu einem knappen Viertel direkt von der Exportnachfrage ab – und nicht zu 42,2%, wie dies die unbereinigte Exportquote suggeriert (zu den Details hierzu, vgl. Unterabschnitt 2.2).

Literaturverzeichnis

- Arndt, C. und R. Krumm (2011): Internationale Übertragung von Konjunkturzyklen – Zur empirischen Evidenz ausgewählter Transmissionskanäle für Baden-Württemberg (IAW Policy Report), Tübingen.
- Barabas, G., R. Döhrn und H. Gebhardt (2011): Was brachte das Konjunkturpaket II?, in: Wirtschaftsdienst 7/2011, S. 496-498.
- Bloom, N. (2009): The Impact of Uncertainty Shocks, *Econometrica*, 77, S. 623–685.
- Bohachova, O. und R. Krumm (2011): Betroffenheit der baden-württembergischen Betriebe von der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 und ihre Anpassungsreaktionen. Eine Analyse auf der Basis des IAB-Betriebspanels Baden-Württemberg, Tübingen.
- Brautzsch, H.-U., B. Loose und U. Ludwig (2009): Investitionen der öffentlichen Hand in die Zukunft: Ja! Die Konjunktur aber retten sie nicht mehr!, in: *Wirtschaft im Wandel* 3/2009, S. 113-122.
- Brügelmann, R. (2010): Die Wirkung von Konjunkturprogrammen, in: *IW-Trends* 4/2010, S. 1-16.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2011, Hrsg.): Multiplikator- und Beschäftigungseffekte von Bauinvestitionen (BMVBS-Online-Publikation, Nr. xx/2011).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMW) (2010): Evaluierung des erweiterten Bürgschaftsprogramms der Bürgschaftsbanken: Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse, Berlin.
- Caballero, R., M. Hammour (1994): The Cleansing Effect of Recessions, *American Economic Review*, 84, S. 1350-1368.
- Deutsche Bundesbank (2011): Monatsbericht Dezember 2011, Frankfurt/Main.
- Dixit, A.K., R.S. Pindyck (1994): *Investment under Uncertainty*, Princeton University Press.
- Erdogan, B. (2010): Kreditklemme in Deutschland: Mythos oder Realität?, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 79. Jg., S. 27-37.
- Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (2012): Jahresgutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2012, Berlin.
- Felbermayr, G., E. Yalcin, I. Heiland (2011): Evaluierung der Beschäftigungseffekte der Exportkreditgarantien des Bundes – Hermesdeckungen, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, München.
- Fischer, B. (2009): Aspekte der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, in: *Statistisches Monatsheft* 6/2009, S. 23-27.
- Gornig, M. und H. Hagedorn (2010): Konjunkturprogramme: Stabilisierung der Bauwirtschaft gelungen, befürchtete Einbrüche bleiben aus, in: *DIW-Wochenbericht* Nr. 47/2010, S. 2-11.
- Günther, J., U. Ludwig, U. Brautzsch, B. Loose, N. Nulsch (2011): Auswirkungen der aus dem Konjunkturpaket II für das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) bereitgestellten Mittel auf die konjunkturelle Entwicklung (Studie des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle), Halle.
- Hüfner, F. and M. Schröder (2002): Prognosegehalt von ifo-Geschäftserwartungen und ZEW-Konjunkturerwartungen: Ein ökonometrischer Vergleich, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 222(3), 316–336.
- IAW und McKinsey & Company (2010): *Technologien, Tüftler und Talente. Wirtschaftliche und technologische Perspektiven der baden-württembergischen Landespolitik bis 2020*. Studie im Auftrag des Staatsministeriums Baden-Württemberg, Stuttgart.
- Institut für Weltwirtschaft (IfW) (2012): *Weltkonjunktur im Frühjahr 2012*, Kiel.
- Klüh, U. und W. Wiegard (2009): Konjunkturpaket II: Insgesamt richtig, in: *ifo Schnelldienst* 2/2009, S. 3-6.
- Krumm, R., G. Klee, K. Neugebauer (2011): *Der Dienstleistungssektor in der Region Stuttgart, Bedeutung und Perspektiven wissensintensiver Servicebranchen*, hrsg. v. IHK Region Stuttgart, Stuttgart.

Literatur

- Krumm, R. und H. Strotmann (2009): IAW-Wirtschaftsmonitor Baden-Württemberg 2009. Zur Positionierung des Landes im nationalen und internationalen Standortwettbewerb, Tübingen.
- Maute, J. (2010): Externer Schock: Der Außenhandel Baden-Württembergs 2008 und 2009, in: Statistische Monatsberichte 6/2010, S. 26-29.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2011): Europäische Schuldenkrise belastet deutsche Konjunktur. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2011, Berlin.
- Rechnungshof Baden-Württemberg (2011): Sonderbericht. Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes: Bildungs- und Infrastrukturpauschalen, o.O.
- RKW Rationalisierungs- und Innovationszentrum der Deutschen Wirtschaft e.V. (2011): Wirksamkeit der aus dem Konjunkturpaket II geförderten FuE-Projekte des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM), Eschborn.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008): Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken. Jahresgutachten 2008/09, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009): Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen. Jahresgutachten 2009/10, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011): Verantwortung für Europa wahrnehmen. Jahresgutachten 2011/12, Wiesbaden.
- Spengel, C. und W. Wiegard (2012): Ökonomische Effekte einer steuerlichen Forschungsförderung in Deutschland. Studie im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V. (BDI) und des Verbandes der Chemischen Industrie e.V. (VCI), Mannheim und Regensburg.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2011): Wirtschafts- und Sozialentwicklung in Baden-Württemberg 2011/2012, Stuttgart.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2012): Konjunktur Südwest: Abschwächung ja, Krise nein - Prognose für Baden-Württemberg, 1. Quartal 2012, Stuttgart.
- Vullhorst, U. (2008): Das Konzept des Konjunkturindicators für Baden-Württemberg, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 4/2008, S. 25-26.
- Wegweiser GmbH Berlin Research & Strategy (2010): Evaluierung der Vereinfachungsmaßnahmen bei der Vergabe von Aufträgen über Liefer- und Dienstleistungen nach dem Konjunkturpaket II. Abschlussbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Berlin.
- Winkelmann, U. (2010): Gleichung mit zu vielen Unbekannten: Der Restposten in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Ländern, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 12/2010, S. 41-44.
- Wissenschaftlicher Beirat des BMWi (2010): Reform von Bankenregulierung und Bankenaufsicht nach der Finanzkrise, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Gutachten Nr. 03/10, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat des BMWi (2011): Realwirtschaftliche Weichenstellungen für einen stabilen Euro, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.

Anmerkungen

- 1 Das IfW (2012) verzichtet gänzlich auf quantitative Prognosen entsprechender Krisenszenarien.
- 2 Eine Kreditklemme liegt nach der Definition der Deutschen Bundesbank (2009, S. 22) dann vor, wenn das Kreditangebot der Banken so stark eingeschränkt wird, dass durch diese Einschränkung ein maßgebliches konjunkturelles Risiko begründet wird.
- 3 Vgl. hierzu zum Beispiel Erdogan (2010), S. 29f.
- 4 Eine produktionsseitige Investitionsquote lässt sich aus den beiden Elementen aber allein schon deshalb nicht ermitteln, weil hier die Investitionen des Baugewerbes und des Dienstleistungssektors fehlen. In diesem Zusammenhang ist außerdem zu berücksichtigen, dass die hier als Investitionsgüter des Verarbeitenden Gewerbes klassifizierten Gütergruppen nicht durchweg Investitionsgüter im wirtschaftstheoretischen Sinne sind. So fällt zum Beispiel die Gütergruppe „Kfz und Kfz-Teile“ darunter, obwohl diese im Fall der Nachfrage durch private Haushalte langlebige Konsumgüter darstellen.
- 5 Mit Blick auf die einseitig starke Belastung der Bundesebene wäre damit zu rechnen, dass es zumindest mittelfristig zu einer Änderung in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen käme. Denkbar wäre etwa eine Neuverteilung der so genannten Gemeinschaftssteuern.
- 6 Ein Vergleich mit der bundesdeutschen Exportquote ist nur bedingt möglich, da die Exporte auf der Bundesebene auch solche Ausfuhren enthalten, die keinem konkreten Bundesland statistisch zugeordnet werden können. Zur entsprechenden Problematik des so genannten „17. Bundeslandes“, vgl. Krumm/Strotmann (2009).
- 7 Die notwendigen Daten für eine entsprechend aktualisierte Abschätzung stehen zur Zeit noch nicht zur Verfügung.
- 8 Dasselbe würde gelten, wenn sich der Nachfragerückgang auf die vier Euro-Problemländer Griechenland, Portugal, Spanien und Italien beschränken würde, auf die zusammen 9,2 % der baden-württembergischen Exporte entfallen – sofern man zusätzlich unterstellt, dass bei diesen Ländern die Nachfrage nach baden-württembergischen Gütern um 40 % zurückgehen würde.
- 9 Die letzte baden-württembergische Input-Output-Tabelle stammt aus den 1980er-Jahren.
- 10 Es sei noch darauf hingewiesen, dass im kritischen Teilzeitraum des Jahres 2009, nämlich im 1. Halbjahr, die baden-württembergischen Exporte gegenüber dem entsprechenden Vergleichszeitraum des Vorjahres sogar um 23,2 % zurückgingen (vgl. Maute 2010, S. 26f). Dies macht deutlich, dass der Fall eines plötzlichen und massiven Exporteinbruchs nicht unplausibel ist.

Anmerkungen

- 11 So beispielsweise der DZ Bank Wirtschaftsbrief vom 19.1.2012, der Erste Group Research Ölreport vom 5.3.2012 sowie McNally (2012).
- 12 Die Volatilität wird hier als Standardabweichung über 12 Quartalswerte berechnet, hat also eine höhere Persistenz als in den anderen Darstellungen. Zum Konzept des Konjunkturindikators für Baden-Württemberg, vgl. etwa Vullhorst (2008).
- 13 Zu den Maßnahmen der Konjunkturpakete im Einzelnen, vgl. Döhrn, R. et al. (2010): Die wirtschaftliche Entwicklung im Inland: Weltweite Finanzkrise verursacht historischen Konjunkturreinbruch, in: RWI Konjunkturberichte, 60. Jg. (2010), S. 35-89, insbes. S. 70.
- 14 Die Wirkung so genannter „Automatischer Stabilisatoren“ wurde als nicht ausreichend angesehen, die Krise zu bewältigen. Zum Thema automatische Stabilisatoren, vgl. zum Beispiel Brügelmann (2010), S. 5ff.
- 15 Zur Notwendigkeit konjunkturpolitischen Handelns, vgl. Klüh/Wiegard (2009), s. 3
- 16 Dies wäre in noch stärkerem Maße bei einer Aufstockung von SGB II-Leistungen der Fall.
- 17 Zu Folgendem vgl. Barabas et al. (2011).
- 18 Darauf weisen etwa auch Gornig/Hagedorn (2010, S. 2) hin.
- 19 Die Kofinanzierung durch das Land erfolgte aus Mitteln des Landesinfrastrukturprogramms.
- 20 Zur Rekapitalisierung von Banken in einer Krise vgl. auch den Brief des Wissenschaftlichen Beirats an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie vom 10. Oktober 2008 „Zur Finanzkrise“.
- 21 Dies zeigt etwa der IAW-Wirtschaftsmonitor Baden-Württemberg (Krumm/Strotmann 2009) für den längerfristigen Kontext.
- 22 Zwar gibt es auch auf Bundesländerebene Daten zum Export und Import. Diese werden jedoch nach unterschiedlichen Konzepten erhoben, so dass eine Saldierung nicht zulässig ist.
- 23 Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder, eigene Berechnungen (Für die Investitionen liegen noch keine aktuelleren Daten als für 2008 vor.)
- 24 Eine Bereinigung um die von Baden-Württemberg aus anderen Bundesländern „importierten“ Vorleistungsimporte ist nicht möglich, da für eine entsprechende Schätzung keine geeigneten Daten vorliegen.

