
Umsetzung und Wirkung der konjunkturpolitischen Maßnahmen in Österreich

Silvia Angelo, Georg Feigl

1. Einleitung

Spätestens mit den Wirtschaftsdaten des 2. Quartals im Sommer 2008 wurde klar, dass die globale Finanzkrise mit einem globalen realwirtschaftlichen Abschwung einhergegangen war. Die Tiefe der Rezession wurde zunächst jedoch deutlich unterschätzt. Die wirtschaftspolitische Diskussion wurde von der überdurchschnittlich hohen Inflationsrate dominiert, sodass sowohl die auf EU-Ebene (Zinserhöhung) als auch in Österreich (5-Punkte-Programm gegen die Teuerung) getroffenen Maßnahmen auf deren Senkung abzielten. Im September und Oktober 2008 überschlugen sich dann die Ereignisse: Bankenrettungspakete in noch nie dagewesenem Ausmaß wurden geschnürt, erste Konjunkturmaßnahmen in Gang gesetzt – auch in Österreich, trotz laufender Regierungsverhandlungen und trotz damaliger Wachstumsprognosen von noch ca. +1%. Die „alte“ Regierung einigte sich auf ein „Bankenhilfspaket“ im Ausmaß von 100 Mrd. Euro und in der Folge auf das erste so genannte Konjunkturbelebungs paket, eine großteils aus geförderten Krediten und Haftungen bestehende „Mittelstandsmilliarde“. Im November 2008 folgte auf europäischer Ebene der „European Economic Recovery Plan“, der – neben einem Bekenntnis zum Festhalten an langfristigen Strukturreformen im Sinne der Lissabon-Strategie – fiskalische Konjunkturbelebungsmaßnahmen im Ausmaß von 1,5% des BIP enthielt: Mindestens 170 Mrd. Euro sollten die Mitgliedsstaaten selbst aufbringen, 30 Mrd. Euro sollten aus dem EU-Haushalt kommen. In Österreich wurden ebenfalls im November die Regierungsverhandlungen abgeschlossen. Das Regierungsprogramm beinhaltete ein zweites Konjunkturpaket im Umfang von 2 Mrd. Euro und die auf 2009 vorgezogene Lohn- und Einkommensteuersenkung im Ausmaß von 3 Mrd. Euro.

Seitdem ist ein Jahr vergangen, in dem zwar die Arbeitsmarktpakete I (März) und II (Juni) und zuletzt das Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz folgten, jedoch kein weiteres Konjunkturpaket. Auch international wurde ab dem Frühling en gros nicht mehr nachgelegt, dafür vereinzelt – im Lichte stark defizitärer öffentlicher Haushalte – bereits mit einer

kontraktiven Fiskalpolitik begonnen (vor allem in den von der Finanzkrise besonders betroffenen baltischen Staaten, in Ungarn, Irland und zuletzt auch schon in Spanien).

Es ist Zeit, eine erste Bilanz zu ziehen, was 2009 in Österreich mit den konjunkturpolitischen Maßnahmen tatsächlich bewirkt worden ist. Studien von OeNB, WIFO und IHS haben hier bereits wichtige Einschätzungen betreffend des generierten Konjunkturimpulses geliefert. Im Unterschied zu diesen Studien, die von einer vollständigen Umsetzung ausgehen, haben wir uns auf einen bisher unterbelichteten Aspekt konzentriert, nämlich die Diskrepanz zwischen Ankündigung und Realisierung. In Abschnitt 2 versuchen wir zunächst zu klären, welche Initiativen als Konjunkturmaßnahmen gewertet werden, welche bereits greifen und welche wahrscheinlich nicht im angekündigten Ausmaß umgesetzt wurden. Einschränkend muss angemerkt werden, dass ein Zugriff auf Primärdaten und -quellen nicht immer möglich war und wir uns deshalb zum Teil auf öffentliche Berichterstattung verlassen mussten. Die beschlossenen Maßnahmen werden anschließend im internationalen Vergleich dargestellt (Abschnitt 3) und in ihrer Wirkung auf Wachstum und Beschäftigung abgeschätzt, basierend auf den Ergebnissen der bisherigen Analysen (Abschnitt 4). Es zeigt sich, dass vom angekündigten „zweitgrößten Konjunkturpaket Europas“¹ tatsächlich weniger als erhofft konjunkturwirksam geworden ist. Dementsprechend kommen wir zu dem Schluss, dass die positiven Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung kleiner sind als die medial kolportierten und sie zeitlich etwas verzögert wirken. Abschließend wollen wir erste Lehren für zukünftige Konjunkturmaßnahmen ziehen.

2. Welche konjunkturpolitischen Maßnahmen wurden angekündigt, welche umgesetzt?

Bereits die Beantwortung der ersten Frage verursacht einige wesentliche Probleme. Über die Konjunkturmaßnahmen der Bundesregierung gibt es weder eine gesamtheitliche Darstellung noch eine kohärente Auflistung aller eingesetzten finanziellen Mittel. Im aktuellen Wirtschaftsbericht der Bundesregierung wird eine Gesamtsumme von 6,2 Mrd. Euro für Konjunkturpakete und Steuersenkungen genannt.² In den Budgetunterlagen von April 2009 werden – neben dem Finanzmarktstabilisierungspaket – „zur Stabilisierung der Konjunktur beschlossene Maßnahmen“ mit einer budgetär wirksamen Summe von 4.133 Mio. Euro 2009 angeführt.³ Zeitgleich mit diesen wurden zum ersten Mal auch genaue Schätzungen vorgelegt, wie hoch das 2009 tatsächlich budgetär geplante Ausgabenvolumen sein wird. Kombiniert man die im Budgetbericht angeführten Maßnahmen mit den Summen, die nach der jeweiligen politischen Einigung verlautbart wurden, erhält man folgende Liste:

- Anti-Teuerungspaket („Osterfriede“): 300 Mio. Euro jährlich;
- Nationalratsbeschlüsse September 2008: 1 Mrd. 2009 und 1,1 Mrd. 2010 (520 Mio. Euro 2008);
- Konjunkturpaket I („Mittelstandsmilliarde“): 900 Mio. 2009 und 1 Mrd. 2010;
- Konjunkturpaket II („Investitionsoffensive“): 650 Mio. 2009 und 1 Mrd. 2010;
- Steuersenkungen inklusive Familienpaket („Steuerreform 2009“): 3,2 Mrd. jährlich;
- Arbeitsmarktpaket I: 220 Mio. Euro (2009 und 2010);
- Verschrottungsprämie: 45 Mio. Euro (nur 2009).

Zählt man das im Juni beschlossene Arbeitsmarktpaket II⁴ hinzu, so ergibt sich ein angekündigtes Gesamtvolumen von über 6,3 Mrd. Euro für 2009. Berücksichtigt werden könnte zusätzlich das Unternehmensliquiditätssicherungsgesetz, bei dem der Bund für Unternehmenskredite Haftungen von insgesamt bis zu 10 Mrd. Euro übernehmen könnte. Obwohl qualitativ kaum ein Unterschied zu den Haftungen des ersten Konjunkturpaketes besteht, wird letztgenannte Maßnahme in Folge ausgespart werden, da über deren Umsetzung bisher wenige Informationen vorliegen und weil die entsprechenden Mittel aus dem ebenfalls ausgesparten Bankenpaket stammen.

Die Verwirrung über die Maßnahmen wird noch größer, wenn man obige Werte mit den Aufstellungen in den bisherigen wirtschaftswissenschaftlichen Analysen vergleicht. Die errechneten Volumina für 2009 reichen von 2,7 Mrd. Euro (OECD) über 4,7 Mrd. Euro (IHS und WIFO) bis hin zu 6,6 Mrd. Euro (OeNB). Der Unterschied liegt dabei hauptsächlich in der Definition der konjunkturstimulierenden Maßnahmen: WIFO und IHS exkludieren die Anti-Inflationsmaßnahmen und die Arbeitsmarktpakete, während die OECD nur die direkt budgetwirksamen Maßnahmen berücksichtigt (daher insbesondere ohne Infrastrukturinvestitionen der ausgegliederten Staatsbetriebe). Besonders für Haftungen (und ferner für Kredite) stellt sich die Frage, ob deren Volumina mit klassischen Konjunkturmaßnahmen addiert werden können. In der Analyse der europäischen Pakete durch das Bruegel-Institut wird ein solches Vorgehen mit dem Verweis auf gänzlich unterschiedliche ökonomische Wirkungsweisen zurückgewiesen:

„However, declaring victory on the European stimulus package by simply adding extra credit provisions to the direct fiscal stimulus would be questionable on economic grounds. Our findings suggest that it will in that event be essential to look beyond that headline figures. It should be recognised that the likely real impact on aggregate demand in the near future may well be more limited than suggested by the headline figures.“⁵

Erschwerend kommt für eine Analyse der Konjunkturpolitik hinzu, dass auch bereits seit Langem – mit anderen Motiven (z. B. Inflationsbekämpfung

fung) – beschlossenen Maßnahmen ex post ein „Konjunkturmascherl“ umgehängt wurde, wie z. B. der Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge bei GeringverdienerInnen, die bereits mit 1. 7. 2008 in Kraft getreten war. Es spricht daher Einiges für eine engere, eher sachlich denn formal fundierte Definition dessen, was als Konjunkturmaßnahme zu verstehen ist.

Wenn nun bereits keine exakte Antwort auf die Frage des „Was“ gegeben werden kann, ist das „Wie“ erst recht strittig. Relativ klar sind einzig all jene Maßnahmen, die direkt aus dem Bundesbudget ausgegeben werden, da sie mit den Budgetunterlagen vom April konkret nachvollziehbar sind – sofern sie explizit angeführt und nicht unter bisherige Budgetansätze subsumiert wurden.

2.1 Steuersenkungen

Der überwiegende Teil der konjunkturwirksamen Budgetmittel wird für Steuersenkungen ausgegeben, die sich in der Definition des Finanzministeriums mittelfristig auf gesamt über 3 Mrd. Euro summieren. Das von der Regierung als „Steuerreform“ bezeichnete Steuerpaket setzt sich zusammen aus einer Senkung des Lohn- und Einkommensteuertarifs, steuerlichen Vorteilen speziell für Familien mit Kindern, der Absetzbarkeit von Spenden sowie der Erhöhung eines Gewinnfreibetrages speziell für Selbstständige. Mittelfristig deshalb, weil im ersten Jahr noch nicht alle Punkte wirksam werden. Insbesondere die gewinnbezogenen Teile werden erst mit der Einkommensteuererklärung 2010 tatsächlich zum Tragen kommen.

Der größte Teil des Steuerpaketes, die Senkung der Lohn- und Einkommensteuer (1,9 Mrd. Euro 2009), wurde ausgesprochen rasch umgesetzt und trat rückwirkend per 1. 1. 2009 in Kraft. Durch eine gesetzliche Rückabwicklungspflicht für Unternehmen konnte, im Sinne einer raschen Stabilisierung der Nachfrage, erreicht werden, dass die aliquote Lohnsteuersparnis spätestens im Juni tatsächlich an die Beschäftigten ausbezahlt wurde. Gemeinsam mit den überdurchschnittlich hohen Lohnabschlüssen, die noch auf den höheren Inflationserwartungen des Vorjahres beruhten, führte die Steuersenkung bereits im 2. und 3. Quartal zu einem stärkeren Zuwachs des privaten Konsums. Dies war auch die am stärksten wachsende Komponente des BIP. Insgesamt werden die Steuersenkungen nach Schätzungen des BMF die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte 2009 um rund 2,1 Mrd. Euro steigern.

2.2 Konjunkturpaket I

Der Fokus der folgenden Analysen liegt nun auf den Konjunkturpaketen I und II, weil sie nach den Steuersenkungen die größte wirtschaftliche

Wirkung entfalten sollten. Alleine die darin enthaltenen Infrastrukturmaßnahmen sind gemäß den Schätzungen von IHS und WIFO für 40% des Beschäftigungseffektes der Konjunkturmaßnahmen im Jahr 2009 verantwortlich. Verzögerungen oder Abstriche beim Volumen machen sich im

Tabelle 1: Konjunkturpaket I

Maßnahmen	Angekündigtes Volumen für 2009 (in Mio. Euro)	Geschätztes tatsächlich wirksames Volumen 2009 (in Mio. Euro)	Umsetzung
ERP-Kredite (davon 50 Mio. für Mikrokredite)	200	150	Mittel sofort bereitgestellt
Kredite der AWS aus Drittmitteln (EIB, Kapitalmarkt ...) für F&E/KMU	200	0	noch nicht realisiert
Inanspruchnahme KfW-Mittel	100	0	wurde nicht realisiert
Zusätzlich vergebene AWS-Haftungen	400	0	Gesetzesänderung 2008; AWS-interne Umsetzung Mai 2009
ASFINAG	50*	20	März (ASFINAG-Bauprogramm)
ÖBB	175*	100	März (ÖBB-Rahmenplan)
Mittelstandsfonds zur Beteiligung an Wachstumsunternehmen	40	40	wurde im Mai 2009 umgesetzt
Internationalisierungsoffensive	25	25	Budgetbeschluss
Bausparförderung	20	20	Budgetbeschluss
Breitbandausbau	10	5	Budgetbeschluss
Summe 2009 (in Klammer die Summe inklusive Eigenmittel und Kredite)	? (1.005)	170** (360)	

* Bei ASFINAG und ÖBB wurde nur ein Gesamtvolumen von 200 bzw. 700 Mio. Euro für den Zeitraum 2009 - 2012 angegeben. Hier wird – WIFO und OeNB folgend – unterstellt, dass eine gleichmäßige Verteilung auf die vier Jahre intendiert war.

** Von den 170 Mio. Euro werden 60 Mio. Euro aus dem Bundesbudget finanziert, der Rest direkt von ASFINAG & ÖBB.

Quelle: AK, basierend insbesondere auf BMF (2009) 12.

Ergebnis daher überproportional bemerkbar. In Tabelle 1 wird ein kurzer Überblick über die einzelnen Maßnahmen der Konjunkturpakete, die im Ministerrat angekündigten Summen, die voraussichtlich realisierten Summen und den Umsetzungszeitpunkt (Beschlussfassung bzw. Anlaufen des Programms) gegeben. Es zeigt sich, dass in Summe für 2009 nur mit einem tatsächlichen Volumen an diskretionären Maßnahmen von 170 Mio. Euro sowie mit zusätzlichen Finanzierungsmitteln in Höhe von 190 Mio. Euro zu rechnen ist.

Im Einzelnen ergeben sich die Werte wie folgt: Hinsichtlich der AWS-Maßnahmen wurde jener Teil, der direkt durch die AWS umsetzbar war, sofort realisiert – konkret die 200 Mio. Euro ERP-Kredite. Allerdings konnten laut internen Auskünften mangels Nachfrage weder die normalen noch die Mikrokredite gänzlich umgesetzt werden, daher nehmen wir einen Abschlag von 50 Mio. Euro an. All jene Bereiche, die entweder noch durch das Ministerium bzw. andere Institutionen zu präzisieren/gesetzlich zu regeln waren (die direkte Kreditvergabe durch die AWS, der – nach seiner Umsetzung sehr gut angenommene – Mittelstandsfonds und die Umsetzungsschritte für eine Ausschöpfung des erweiterten Haftungsrahmens), bedurften einer mehrmonatigen Umsetzungsperiode. Damit ist natürlich jene Zeit vergangen, die für klassische diskretionäre Maßnahmen in einer Abschwungphase wichtig ist. Bei der direkten Kreditvergabe durch die AWS scheint es auf Basis der vorhandenen Informationen (Budget 2009/2010, Berichte aus der AWS) überhaupt so, als ob die Politik dafür andere Lösungen gefunden hätte (z. B. das Unternehmensliquiditätssicherungsgesetz) und das Projekt – insbesondere der Erwerb einer Bankkonzession – nicht mehr weiterverfolgt wurde. Allerdings muss hier kritisch festgehalten werden, dass mit diesem Vorgehen möglicherweise 200 Mio. Euro (d. h. die in der Tabelle angeführten Drittmittelkredite) nicht abgerufen werden. Selbst das Ziel der AWS, um 400 Mio. Euro mehr an Haftungen zu vergeben, wird aufgrund mangelnder Nachfrage nach Krediten nicht realisiert werden können. Die Inanspruchnahme der Mittel der deutschen staatlichen KfW-Förderbank wurde hinfällig, nachdem die KfW ihr Angebot zurückgezogen hatte. In welchem Ausmaß ein tatsächlich ausgeschöpftes höheres Haftungsvolumen einen konjunkturbelebenden Effekt gehabt hätte, wäre aber ohnehin unklar.

Bezüglich der überwiegend außerbudgetären vorgezogenen Investitionsprojekte der ASFINAG und der ÖBB geht aus internen Informationen hervor, dass die angekündigten zusätzlichen 200 Mio. Euro bei der ASFINAG bis 2012 auch tatsächlich realisiert werden könnten, allerdings zeitlich versetzt: Im konjunkturpolitisch wichtigen Jahr 2009 dürften es nur knapp 20 Mio. Euro sein – der Spitzenwert von 80 Mio. Euro wird erst 2011 erreicht. Bei der ÖBB gilt ähnliches: Die angekündigten 700 Mio. Euro dürften sogar übererfüllt werden, der relativ größte Teil der Mit-

tel wird mit etwa 200 Mio. Euro jedoch erst 2011 ausgegeben werden. 2009 sind es hingegen lediglich an die 100 Mio. Euro. Die Kritik an der Verzögerung sollte jedoch nicht als prinzipieller Einwand gegen diese Infrastrukturinvestitionen missverstanden werden. Es liegt in der Natur von Bauprojekten, dass sie nicht plötzlich vorgezogen werden können. Trotzdem sind sie mindestens in dreierlei Hinsicht wichtig. Erstens ist eine gute Infrastruktur ein wichtiger Faktor für das langfristige Wachstumspotenzial. Zweitens sind die Ausgaben für den öffentlichen Verkehr (neben der Förderung der thermischen Sanierung) ein wichtiger Beitrag im Bereich des Umweltschutzes. Drittens wird aktuell nicht vor 2012 mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit gerechnet, weshalb gerade beschäftigungsintensive Maßnahmen bis dahin notwendig sein werden.

Der konjunkturelle Nutzen der übrigen Maßnahmen ist schwer quantifizierbar. Die Breitbandförderung ist zwar sehr positiv zu werten, doch mit gerade einmal fünf Millionen Euro muss die absolute Wirkung bescheiden bleiben. Die Bausparförderung bringt zwar dem Mittelstand langfristig mehr Geld und hilft den Bausparkassen, die Finanzmarktkrise besser zu meistern, wird jedoch kurzfristig den Wohnbau nur unwesentlich fördern. Die Internationalisierungsoffensive wird über die WKO abgewickelt – ihr Nutzen müsste erst evaluiert werden, gewisse Mitnahmeeffekte sind aber nicht unwahrscheinlich.

2.3 Konjunkturpaket II

Die konjunkturpolitisch wichtigste angekündigte Einzelmaßnahme nach den Steuersenkungen ist – mit insgesamt 875 Mio. Euro (2009 und 2010) – die Investitionsausweitung der Bundesimmobiliengesellschaft (BIG). Ihre tatsächliche Realisierung ist jedoch besonders schwer nachvollziehbar. Grundsätzlich finden sich die Investitionen der BIG nicht im Budget wieder, da es sich um ein ausgegliedertes Unternehmen handelt. Die BIG finanziert sich über Mieteinnahmen und begibt Anleihen am Kapitalmarkt. In den Unterlagen zur Pressekonferenz bezüglich der Umsetzung des Konjunkturpaketes findet sich eine planmäßige Umsetzung des Konjunkturpaketes, allerdings mit dem Hinweis auf die Finanzierung durch höhere Mieten. Mit dem Kompromiss im Zuge der Budgeterstellung, die Mieten für Schulen 2009 und 2010 zu stunden, fällt der Glaube an diese Begründung schwer. Hinzu kommen zwei weitere Gründe für Skepsis. Erstens könne die BIG laut Pressemeldungen⁶ zufolge Investitionen nicht so schnell vorziehen, etwa weil die mietenden Stellen erst einwilligen müssen. Zweitens sind die Angaben in verschiedenen Unterlagen widersprüchlich: So heißt es im Budgetbericht 2009/2010 zur Investitionstätigkeit der BIG: „Hinzu kommen aus dem Konjunkturpaket weitere 170 Mio. Euro (je für 2009 und 2010).“⁷ In der zugehörigen Tabelle werden Gesamtinvestitionen von 0,5 Mrd. Euro

angeführt, in der Unterlage zur Pressekonferenz von BIG und Wirtschaftsministerium im Dezember 2008 waren es jedoch noch 685 Mio. Euro. Ein Unterschied von 185 Mio. Euro, der genau jener Differenz entspricht, die zwischen angekündigten und im Budget bereitgestellten Konjunkturmitteln liegt. Im Finanzministerium heißt es dazu, dass nicht eine *Umsetzung* von 355 Mio. Euro beschlossen wurde, sondern eine *Auslösung*. Damit bleibt unklar, welcher Betrag nun *tatsächlich wirksam* wird. Wir folgern aus diesen Indizien, dass für 2009 nur mit einem konjunkturwirksamen Volumen von 170 Mio. Euro zu rechnen ist.

Tabelle 2: Konjunkturpaket II

Maßnahmen	Angekündigtes Volumen für 2009 (in Mio. Euro)	Geschätztes tatsächlich wirksames Volumen 2009 (in Mio. Euro)	Umsetzung
BIG-Maßnahmen (thermische Sanierung, Schulen etc.)	355	170	Budgetbeschluss
Thermische Sanierung	100	100	Am 14. 4. gestartet
Regionale Beschäftigungsoffensive (40 Mio. unternehmensbezogene und 35 Mio. regionale Arbeitsmarktförderung)	75	0 – 75*	Budgetbeschluss
Kostenloses Kindergartenjahr	70	25	Budgetbeschluss, Ländervereinbarung im Juni
Forschung	50	0 – 50*	Budgetbeschluss
Vorzeitige Abschreibung	230	0	Inkrafttreten 1. 4. 2009
Summe 2009	880	295 – 420	

* Die Untergrenze gibt jeweils jenen Betrag an, der direkt im Bundesfinanzgesetz 2009 nachvollziehbar ist. Die Obergrenze gibt jene Summe an, die in den Beilagen zum Bundesfinanzgesetz als budgetäre Kosten der Konjunkturmaßnahme angeführt wird. Quelle: AK, basierend insbesondere auf BMF (2009) 12.

Die thermische Sanierung – insbesondere jene Mittel speziell für private Gebäude – war eine der erfolgreichsten Maßnahmen des Konjunkturpakets II: Sie hat einen hohen Beschäftigungseffekt, wurde unbürokratisch umgesetzt und ist auch aus ökologischer Sicht ein sinnvolles Projekt. Zwar wären im Detail auch hier einige Verbesserungen möglich gewesen (z. B.

bei den förderwürdigen Energieformen und bei der Ausdehnung auf den mehrgeschoßigen Wohnbau), konjunkturpolitisch war aber der problematischste Punkt die unklare Finanzierung. Im Budget fanden sich von den angekündigten 100 Mio. überhaupt nur 86 Mio. Euro. Die fehlenden 14 Mio. Euro wurden im 3. Quartal durch eine Umschichtung aus Mitteln des Klima- und Energiefonds aufgebracht. Da dieser Fonds bereits in den Vorjahren nicht ausgeschöpft wurde, dürfte diese Kürzung kaum zu Lasten anderer wirtschaftsfördernder Maßnahmen gehen, sodass wir mit einem voll wirksamen Volumen von 100 Mio. Euro rechnen.

Sowohl bei der unternehmensbezogenen Arbeitsmarktförderung (alias „AMFG-Zuschüsse“) als auch bei den regionalen Maßnahmen des AMS wurde nicht transparent gemacht, wofür die Mittel konkret verwendet werden sollen, da sie nur in bereits bisher bestehende Budgetpositionen einfließen. Es kann daher derzeit noch nicht unterschieden werden, ob zusätzliche Mittel tatsächlich aufgewendet wurden, oder ob ohnehin getätigten Ausgaben ein weiteres „Konjunkturmascherl“ umgehängt wurde.

Das kostenlose Kindergartenjahr kann zu den wesentlichen Maßnahmen gezählt werden, auch wenn es monetär kaum ins Gewicht fällt. Nach Schätzungen des WIFO ist sie die effektivste Maßnahme, die noch dazu langfristig positive Wirkung entfalten kann: Sie erfordert dauerhaft mehr KindergärtnerInnen und ermöglicht Eltern – insbesondere Müttern – eine (stärkere) Teilnahme am Erwerbsleben – auch wenn kurzfristig die Nachfrage nach diesen zusätzlichen Arbeitskräften fehlt. Zudem muss der notwendige Raum zum Teil erst geschaffen werden, was den Bausektor fördert. Erste Umsetzungserfahrungen zeigen, dass hier die Mittel nicht ausreichen, um allen adäquate Kinderbetreuungsplätze zu bieten – mehr Geld wäre deshalb konjunktur-, gesellschafts- und beschäftigungspolitisch sinnvoll.

Hinsichtlich der Forschungsmittel gilt Ähnliches wie für die regionale Beschäftigungsoffensive im Rahmen der Arbeitsmarktförderung: Ob die Mittel nun tatsächlich zusätzlich fließen oder nur auf dem Papier existieren, lässt sich nicht nachvollziehen. In den Begleitunterlagen zum Budget wurde nur ein Verteilungsschlüssel dargestellt, wie viel der 50 Mio. Euro welches Ressort erhält – aber nicht was mit dem Geld geschehen soll. Es drängt sich daher die Vermutung auf, dass die Mittel auch ohne Konjunkturpaket geflossen wären.

Zuletzt die degressive Abschreibung, die sich finanziell erst 2010 und danach auswirkt. WIFO und IHS argumentieren, dass die Maßnahme trotzdem bereits wirksam wird, weil sie in die Finanzierungsrechnung der Unternehmen einfließt und somit der Anreiz für zusätzliche Investitionen bereits 2009 tragend wurde. Im Sinne der Systematik der Tabelle 2 ist darin (analog zur Aufstellung in der Analyse des WIFO) die budgetär veranschlagte Null abgebildet.

2.4 Sonstige Maßnahmen

Die Arbeitsmarktpakete I und II, die im 1. Halbjahr 2009 beschlossen und deren Kosten mit zusammen rund 240 Mio. Euro für das Jahr 2009 und rund 330 Mio. Euro für 2010 kalkuliert wurden, können als adäquat umgesetzt betrachtet werden. Sie enthalten mehr als ein Dutzend Einzelmaßnahmen, wovon die Ausweitung und Neuregelung der Kurzarbeit die mit Abstand bedeutendste war. Während im Oktober 2008 nur 600 Personen in Kurzarbeit gewesen waren, stieg die Zahl im ersten Halbjahr 2009 auf bis zu 37.000 Personen an. Das angekündigte Volumen der Arbeitsmarktpakete dürfte aber trotzdem nicht erreicht worden sein: zum einen, weil das Arbeitsmarktpaket II erst im Herbst richtig angelaufen ist, und zum anderen, weil die tatsächliche Nachfrage nach Kurzarbeitsförderung geringer war, als ursprünglich angenommen wurde. Wir gehen in der Folge davon aus, dass letztendlich zusätzlich rund 200 Mio. Euro 2009 tatsächlich wirksam geworden sind. Dessen ungeachtet dürften die Arbeitsmarktpakete maßgeblich dazu beigetragen haben, dass die Arbeitslosigkeit kurzfristig nicht noch stärker gestiegen ist. In diesem Zusammenhang zu erwähnen sind weiters die Maßnahmen zur Jugendbeschäftigung mit den beiden Schwerpunkten der Verbesserung der überbetrieblichen Lehrausbildung und der neuen Jugendstiftung für planungsgemäß 2.000 jugendliche Arbeitslose. Der Zuwachs der Arbeitslosigkeit bei den 15- bis 19-Jährigen konnte so unter den allgemeinen Durchschnitt gedrückt werden (22 gegenüber 26%), obwohl gerade diese Altersgruppe, die mit Abschluss der Schule auf den Arbeitsmarkt drängt, in anderen Ländern überdurchschnittlich stark betroffen ist.

Einen wesentlichen Beitrag für das in internationalen Vergleichen (siehe Abschnitt 3) große Volumen der Konjunkturmaßnahmen leisten die beiden Pakete, die als Anti-Inflationsmaßnahmen bereits vor dem Ausbruch der realwirtschaftlichen Krise noch in der alten Legislaturperiode beschlossen wurden. Sie wirken besonders konsumstärkend, nicht zuletzt aufgrund ihrer Verteilungswirkung: Niedrige Einkommen werden wesentlich stärker entlastet, etwa durch die Abschaffung bzw. Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge, den höheren Heizkostenzuschuss, die 13. Familienbeihilfe und die großteils abgeschafften Studiengebühren. Die Schätzung des BMF über die 2009 tatsächlich anfallenden Kosten liegen mit 1,4 Mrd. Euro sogar leicht über der ursprünglichen Ankündigung von 1,3 Mrd. Euro. Wirksam werden knapp 1,2 Mrd. Euro, denn der Großteil der Mehrwertsteuersenkung auf Medikamente kommt kurzfristig den Krankenkassen zu Gute. Langfristig wirkt die Senkung zur Gänze, da sonst die Krankenkassenbeiträge angehoben werden müssten. Es bleibt jedoch – auch in den bisher verfassten vergleichenden wirtschaftswissenschaftlichen Studien – strittig, ob diese beiden Pakete als Konjunkturmaßnahmen bezeichnet

werden können, weil sie als solche nicht intendiert waren. Zudem bleibt die Abgrenzung unklar, denn theoretisch könnte man jede Gesetzesänderung der Vergangenheit, die fiskalpolitisch 2009 expansiv wirkt, hinzufügen. In Tabelle 3 und in der Analyse ihrer Wirkung in Abschnitt 4 werden diese Maßnahmen deshalb nur in der erweiterten Summe 2 miteinbezogen.

Die letzte anzuführende konjunkturpolitische Maßnahme der Bundesregierung ist die Verschrottungsprämie, deren Volumen von 45 Mio. Euro sehr rasch ausgeschöpft wurde.

2.5 Umfang der tatsächlich umgesetzten Konjunkturmaßnahmen

Fügt man die zuvor genannten Einzelinformationen und Argumente zusammen, so ergibt sich ein tatsächlich wirksames Volumen von mindestens 2,8 Mrd. Euro, das in Tabelle 3 als Summe 1 bezeichnet wird. Diese Summe enthält die geschätzten tatsächlich wirksamen Konjunkturmaßnahmen, wenn man eine enge Definition anlegt. Sie unterscheidet sich von der erweiterten Summe 2 durch drei wesentliche Punkte: Erstens fehlen darin die Anti-Inflationsmaßnahmen der vorigen Bundesregierung, weil diese nicht unter dem Gesichtspunkt der Konjunkturpolitik beschlossen wurden. Zweitens sind darin die Finanzierungsmittel des Konjunkturpaketes I (ERP-Kredite und Mittelstandsfonds) nicht enthalten, weil diese lediglich geborgt bzw. veranlagt werden und langfristig dem Staat keine Kosten verursachen sollten. Drittens sind im Konjunkturpaket II Maßnahmen enthalten (regionale Beschäftigungsförderung, F&E-Mittel), die auch bereits bisher staatlich finanziert wurden. Somit lässt sich nicht unterscheiden, ob diese Mittel ‚neue Mehrausgaben‘ oder ‚geplante Mittel unter einer neuen Überschrift‘ sind. Da diese Definition zwar begründet, aber trotzdem bis zu einem gewissen Grad willkürlich ist, werden beide Summen angeführt. Im Ergebnis zeigt sich Ende 2009 eine geschätzte Abweichung von einem Drittel bis zur Hälfte des angekündigten Volumens.

Eine vollständige Liste der Konjunkturmaßnahmen müsste jedoch nicht nur die Maßnahmen auf Bundesebene, sondern auch die staatlichen Impulse auf kommunaler, regionaler und internationaler Ebene umfassen. Das Volumen auf Landesebene wird beispielsweise vom WIFO mit jeweils knapp über 1 Mrd. Euro für 2009 und 2010 angegeben.⁸ Eine Analyse der regionalen Maßnahmen würde aber den Rahmen dieses Beitrages ebenso sprengen wie die Berücksichtigung der diskretionären staatlichen Aktivitäten in den wichtigsten Zielländern der österreichischen Exportwirtschaft. Das WIFO schätzt, dass alleine Letztgenannte 2009 eine weitere Schrumpfung der österreichischen Wirtschaft im Ausmaß von 0,7 % verhinderten und 15.000 Jobs sicherten.

Tabelle 3: Angekündigtes und umgesetztes Volumen konjunkturpolitischer Maßnahmen des Bundes 2009

Maßnahme(npaket)	Angekündigtes Volumen (in Mio. Euro)	Geschätztes tatsächlich wirksames Volumen (in Mio. Euro)	Differenz (in % der Ankündigung)
Steuersenkungen	3.200	2.135	66,7 %
Konjunkturpaket 1*	1.005	170 (360)*	nicht vgl.
Konjunkturpaket 2**	880	295 (420)**	33,5 (48)%
Arbeitsmarktpakete I und II	243	200	82,3%
Verschrottungsprämie	22,5	22,5	100%
Summe 1	5.350,5	2.822,5	52,8%
erweiterte Summe 2 – inkl. Anti-Inflationsmaßnahmen, Finanzierungsmittel sowie ungeklärter Teil KP 2	6.650,5	4.327,5	65,1%

* Siehe Tabelle 1. Die 360 Mio. Euro enthalten ERP-Kredite und den Mittelstandsfonds, deren ökonomische Wirkung mit dem Rest nicht vergleichbar ist. Deshalb gehen sie nur in der erweiterten Summe 2 ein, nicht aber in Summe 1.

** Siehe Tabelle 2. Die 295 Mio. Euro ist der nachvollziehbare Teil. Die weiteren 125 Mio. Euro auf die in Klammer angegebenen Teilsumme von 420 Mio. Euro berücksichtigen jenen Teil der Mittel, der von den nicht-konjunkturwirksamen Aktivitäten in bereits vorhandenen Voranschlagssätzen budgetär nicht abgrenzbar ist, d. h. vermutlich keine zusätzlichen Mittel darstellen. Sie werden nur in der erweiterten Summe 2 eingerechnet, nicht aber in Summe 1.

Quelle: AK, basierend insbesondere auf BMF (2009) 12.

3. Die Konjunkturmaßnahmen in Österreich im internationalen Vergleich

Die aktuelle Wirtschaftskrise ist u. a. durch einen international starken Gleichklang charakterisiert, wie sie zuletzt vielleicht bei den Ölpreisschocks der 1970er zu beobachten war. Für den internationalen Vergleich der Stabilisierungsmaßnahmen bringt das den Vorteil, dass ohne große Abstriche die Volumina, gemessen an der nationalen Wirtschaftsleistung, direkt miteinander vergleichbar sind. Einige Einschränkungen sind dennoch anzuführen, wie das exakte Ausmaß des Schocks, die Höhe des Defizits bzw. der Staatsverschuldung vor der Krise, die Größe des Landes und – besonders relevant – die Größe der automatischen Stabilisa-

toren.⁹ Je größer die automatische antizyklische Wirkung, d. h. je größer die Elastizität der Staatsfinanzen in Hinblick auf eine Veränderung des BIP, desto kleiner ist die Notwendigkeit für diskretionäre Maßnahmen. Dieser Zusammenhang zeigt sich auch in den aktuellen Daten, insbesondere anhand eines Vergleiches mit den USA. In Europa sind die Konjunkturpakete kleiner, die automatischen Stabilisatoren jedoch größer (aufgrund des besser ausgebauten Sozialsystems und des tendenziell progressiveren Steuersystems) – insgesamt ist die Fiskalpolitik in den USA dennoch expansiver.¹⁰ Zusätzlich ist sie auch noch effektiver, da der Importanteil niedriger ist und tendenziell das größere Budgetdefizit eine Dollar-Abwertung bewirkt, die die Exporte stärkt. Zudem ist davon auszugehen, dass aktive Konjunkturmaßnahmen gezielter erfolgen und somit einen höheren Multiplikator aufweisen als die automatischen Stabilisatoren. Auch erste Berechnungen des WIFO zeigen, dass die Wirkung der automatischen Stabilisatoren nicht überschätzt werden sollte, da diese die Wirtschaftsleistung in der aktuellen Krise mittelfristig nur um 0,2 bis 1% steigern.¹¹ Das unterstreicht die Notwendigkeit diskretionärer Maßnahmen im Falle eines Konjunkturabschwungs.

3.1 Internationaler Größenvergleich

Vergleicht man nun die heimischen Konjunkturpakete mit jenen des Auslandes, stößt man zunächst auf eine Reihe von Problemen. Ohne darauf näher einzugehen, wird in Folge vereinfacht angenommen, dass mehrere Vergleiche mit jeweils einheitlichen Methoden insgesamt ein aussagekräftiges Bild ergeben sollten. Einer der ersten Vergleiche war jener des Bruegel-Institutes, der noch im Dezember 2008 publiziert wurde. Zu dieser Zeit stellten die österreichischen Maßnahmen für 2009, gemessen am jeweiligen BIP (exklusive Haftungen und Kredite), mit 1,14% bzw. 3,3 Mrd. Euro das größte Paket innerhalb der EU-27 dar.¹² Daran lässt sich die rasche Reaktion der heimischen Politik ablesen. Was darüber hinaus auffiel, war die große Heterogenität der Pakete. Während neben Österreich bereits Großbritannien, Spanien, Frankreich und Deutschland größere Schritte gesetzt hatten, wies Italien sogar eine leicht kontraktive Fiskalpolitik auf. In der Fassung vom April 2009 lag Österreich mit knapp 1,4% immer noch unter den Top-3, überholt von Deutschland und Großbritannien.¹³ Die Heterogenität innerhalb Europas blieb bestehen. Zudem zeigte Europa einen deutlichen Rückstand im Vergleich zu China und den USA. Ein koordiniertes und entschlossenes Handeln der Europäischen Union, wie es der Recovery Plan der Europäischen Kommission vorgesehen hat, lässt sich daraus nicht unbedingt folgern.

Die erste systematische Zusammenstellung, die auch nichteuropäische Länder beinhaltete, lieferte die OECD im März 2009 mit einem Überblick

der diskretionären Politiken im Zeitraum 2008 bis 2010.¹⁴ Drei Aspekte wurden augenscheinlich: Erstens waren die Konjunkturpakete außerhalb des europäischen Raumes – mit Ausnahme jenem in Mexiko – wesentlich größer und erreichten durchwegs über 4% des BIP (an der Spitze die USA mit 5,6%). Die zuvor genannten objektiven Faktoren können diesen Unterschied nur zum Teil erklären. Zweitens zeigten sich die Auswirkungen in den von der Finanzkrise besonders hart getroffenen Staaten wie Irland und Ungarn, die mit harten Sparprogrammen im Ausmaß von über 4% des BIP die realwirtschaftliche Krise sogar verschärft hatten. Drittens stellte sich in dieser Aufstellung das österreichische Konjunkturpaket als unterdurchschnittlich dar. Mit dem Argument, die Steuersenkungen wären 2010 ohnehin beschlossen worden, wurde nur das Vorziehen 2009 als aktive Konjunkturpolitik gewertet. Ein etwas anderes Bild gibt ein Überblick des Internationalen Währungsfonds zu den diskretionären Maßnahmen der G-20. Die Unterschiede zwischen den Staaten scheinen etwas kleiner zu sein – die Reihenfolge ändert sich jedoch nur geringfügig.¹⁵

Tabelle 4: Volumina der Konjunkturpakete im internationalen Vergleich (in % des BIP)

Studie (untersuchter Zeitraum, Monat der Publikation)	Österreich	Deutschland	Italien	Frankreich	Spanien	EU	USA
OECD (2008-2010, 3-09)	1,1	3,0	0,0	0,6	3,5	-	5,6
IMF (2008-2010, 3-09)	-	3,5	0,3	1,4	4,2	-	4,9
Bruegel-Institut (2009, 4-09)	1,4	1,5	0,0	0,9	1,1	1,0	1,7
ETUI (2009 + 2010, 5-09)	2,4	2,6	0,2	1,0	4,6	1,8	-
EU-Kommission (2008-2010, 5-09)	3,5	3,6	1,2	1,0	4,0	1,8	-

Quellen: OECD (2009a), IMF (2009), Saha/von Weizsäcker (2009), Watt (2009), EC (2009b).

Die von der EU-Kommission beauftragte erste Evaluierung der Ziele im „Recovery Plan“ kam zu abweichenden, deutlich positiveren Ergebnissen:¹⁶ Die Volumina sind für 2009 und 2010 bedeutend höher – Österreich werden etwa 3,5% des BIP bescheinigt. Für die EU-27 ergibt sich trotzdem nur ein Gesamtwert von 1,8% des BIP der EU-27, der gemäß der Studie die Wirtschaftsleistung 2009 um 0,8% und 2010 um weitere 0,3% steigen

wird. Auch der relativ kleine Multiplikatoreffekt lässt vermuten, dass das errechnete Volumen überhöht sein dürfte. Eine Studie des Europäischen Gewerkschaftsinstituts (ETUI) kommt ebenfalls auf eine Größe von 1,8% des BIP, jedoch mit Unterschieden im Detail und in der Bewertung. Watt weist darauf hin, dass sowohl Größe als auch Wirkung – gemessen am Wirtschaftsrückgang von rund 4% (und einer Stagnation im Jahr darauf) bzw. an einer offiziellen Arbeitslosenquote von bald über 10% – nur bescheiden sind.¹⁷

3.2 Vergleich der Zusammensetzung

Neben der Quantität spielt die Qualität der Konjunkturmaßnahmen eine große Rolle. Deren Messung ist deutlich schwieriger, vor allem weil es keine allgemein gültigen Kriterien gibt. Eine Richtlinie gab der „Recovery Plan“ auf Europäischer Ebene. Darin hieß es, die Priorität sollte auf Maßnahmen gelegt werden, die eine langfristig positive Wirkung versprechen sowie kurzfristig auf jene, die Nachfrage, Beschäftigung und/oder Haushaltseinkommen unterstützen und gleichzeitig eine schnellere Erholung nach der Krise versprechen.¹⁸ Sie sollten dabei nicht in Konflikt mit den langfristigen politischen Zielen der Europäischen Union treten. Der Internationale Währungsfonds hält im Zusammenhang mit der Qualität fiskalischer Maßnahmen in Zeiten der Krise fest, dass diese koordiniert, zeitgerecht, groß, andauernd, situationsabhängig, diversifiziert und nachhaltig sein sollten.¹⁹ Beide Definitionen erlauben jedoch immer noch einen großen Interpretationsspielraum. In internationalen Vergleichen kristallisiert sich heraus, dass ein hoher Anteil an Investitionen – insbesondere in Forschung & Entwicklung sowie einer nachhaltigeren Wirtschaft – und arbeitsplatzsichernde Maßnahmen für hohe Qualität stehen. Steuererleichterungen gelten zwar hinsichtlich des Kriteriums „zeitgerecht“ als besonders geeignet, allerdings sind sie politisch schwerer zu beenden und haben aufgrund der privaten Sparquote und der Importe hohe Streuverluste.

Die Konjunkturmaßnahmen der österreichischen Regierung schneiden daher in qualitativen Vergleichen eher schlecht ab, weil sie den höchsten Anteil an permanenten Steuersenkungen, aber nur einen unterdurchschnittlichen Anteil bei Investitionen in F&E bzw. Infrastruktur aufweisen. Dieses Bild wird durch unsere Schätzung der tatsächlich realisierten Maßnahmen noch verstärkt: 2009 werden die Steuersenkungen alleine etwa drei Viertel des Gesamtvolumens einnehmen. Es ist zu befürchten, dass sich dieser Unterschied in einer geringeren Wirksamkeit des Wachstum- und Beschäftigungseffekts niederschlagen wird, weil der Multiplikator von Investitionen in den meisten Studien deutlich höher ist. Beispielsweise bringt gemäß WIFO-Makromodell eine Milliarde Euro investiert in Schiene

und Straße anstelle einer Steuerentlastung in gleicher Höhe mittelfristig um 3.400 Beschäftigte mehr.²⁰

Hinsichtlich der arbeitsplatzsichernden Maßnahmen ist der Vergleich in bisherigen Studien ebenfalls eher bescheiden. Das dürfte allerdings daran liegen, dass die Arbeitsmarktpakete nicht berücksichtigt wurden (insbesondere in der Studie des Bruegel-Institutes), vermutlich weil sie erst im Laufe dieses Jahres beschlossen wurden. Zudem wirkt sich hier die im internationalen Vergleich deutlich geringere Arbeitslosenquote aus, die ein Niveau an Gegenmaßnahmen im Umfang von Spanien und Deutschland fast ausschließt. Mit einem Anteil von über 10% des Gesamtvolumens in unseren Berechnungen stellen sich die Arbeitsmarktpakete der Regierung trotzdem sogar als überdurchschnittlich groß dar.²¹

Im europäischen Vergleich zeigt sich hinsichtlich der Qualität der Maßnahmen eine große Heterogenität. Fast allen Staaten gleich ist jedoch, dass die Möglichkeit der Verknüpfung mit einem Umbau der Wirtschaft – etwa im Sinne einer Ökologisierung – weitgehend verabsäumt wurde.²² Ein Vergleichswert für Österreich fehlt zwar in den meisten Studien – der Anteil der umweltbezogenen Ausgaben ist aber gewiss nicht besonders hoch,²³ da sie sich im Wesentlichen auf die Förderung der thermischen Sanierung und den vorgezogenen Ausbau der Bahn beschränken.

4. Die Wirkung der Konjunkturpakete in Österreich

Welchen Erfolg konnten die staatlichen Konjunkturmaßnahmen nun erzielen? Die bisherigen Modellschätzungen gehen für 2009 von einem um bis zu 1,9 Prozentpunkten höherem Wachstum und einem Beschäftigungseffekt von 23.500 Arbeitsplätzen aus, für 2010 sogar von kumuliert 2,1 Prozentpunkten zusätzlichem Wachstum bzw. 41.500 Beschäftigungsverhältnissen, wenn man alle diskretionären staatlichen Maßnahmen auf allen Ebenen berücksichtigt.²⁴ Diese bzw. ähnliche Werte wurden mittels makroökonomischer Simulationen von IHS, WIFO und OeNB errechnet. Für die Simulationen wurden grobe Kategorien festgelegt (z. B. konsum- oder investitionswirksam) und berechnet, wie sich z. B. die Steuersenkungen – reduziert auf 2,1 Mrd. Euro zusätzliches verfügbares Einkommen der privaten Haushalte – auf die Volkswirtschaft in ihrer Gesamtheit modellhaft auswirken. Beschränkt man sich auf alle Maßnahmen des Bundes, so bewirken diese gemäß WIFO ein Wachstumsplus von 0,9 Prozentpunkten und 10.700 zusätzliche Beschäftigte für 2009.²⁵

Im Rahmen dieser Studie können wir auf keine eigenen Modellrechnungen zugreifen, sodass wir den geschätzten Erfolg der Programme indirekt ermitteln müssen. Zu diesem Zweck errechnen wir zunächst die implizit publizierten Multiplikatoren normiert auf ein Volumen von 1 Mrd. Euro und bilden daraus jeweils einen einfachen Durchschnitt (dritte und

vierte Spalte in Tabelle 5). Diese multiplizieren wir mit den geschätzten tatsächlich wirksam werdenden Volumina für 2009 (vgl. Tabellen 1 bis 3), neu gruppiert in Oberkategorien ebenfalls gemäß Vorarbeiten. War die Zuordnung in den drei Studien unterschiedlich, so wird in Folge die mehrheitlich angewandte Kategorie gewählt.²⁶ Eine Ausnahme wird bei den beiden Arbeitsmarktpaketen getroffen, die hier als sonstige Staatsausgaben kategorisiert werden, von WIFO und IHS jedoch in die Analyse nicht miteinbezogen wurden bzw. von denen die OeNB nur Wachstums-, aber keine Beschäftigungseffekte schätzte. Da wir uns bei der Analyse der Umsetzung auf das Jahr 2009 beschränken, werden wir – im Gegensatz zu den Referenzstudien – abermals 2010 nicht berücksichtigen.

Vier Einschränkungen sind dabei zu treffen: Erstens können wir nur alle Maßnahmen des Bundes betrachten – womit etwa die regionale und die internationale Ebene ausgeblendet werden muss, die gemäß WIFO mit einem Wachstumsplus von 1,0% und einem Beschäftigungszuwachs von 12.800 Personen für mehr als die Hälfte der Wirkung verantwortlich sind. Zweitens bedarf diese Vorgangsweise der technischen Zusatzannahmen, dass die Multiplikatoren linear sind (sprich: für jede zusätzliche Million gleich wirken) und dass sie unabhängig voneinander wirken.²⁷ Drittens ist es nicht egal, wie sich z. B. die Infrastrukturinvestitionen konkret zusammensetzen. Hier muss angenommen werden, dass trotz Verschiebungen zwischen einzelnen Maßnahmen einer Kategorie die Wirkung pro eingesetzte Milliarde unverändert bleibt. Gerade bei der Konsumstabilisierung ist diese Annahme aber kaum haltbar, weil die positive Wirkung bei den Anti-Inflationspaketen durch die stärkere Fokussierung auf niedrige Einkommen höher sein müsste als bei den Steuersenkungen 2009. Viertens ist der Multiplikator für sonstige Staatsausgaben problematisch, weil die Effekte der Arbeitsmarktpakete, der Kinderbetreuungsförderung sowie der Internationalisierungsoffensive grundverschieden sind. Sie allerdings gar nicht zu berücksichtigen, ist auch keine gute Alternative. Der beschäftigungssichernde Effekt der Ausgaben für Kurzarbeit wird damit allerdings auf jeden Fall unterschätzt. Aufgrund dieser Einschränkungen können die Ergebnisse in Tabelle 5 nicht mehr als grobe Richtwerte darstellen.

Die tatsächlich zu erwartenden wirksamen Konjunkturmaßnahmen des Bundes werden 2009 damit hinter die bisherigen Schätzungen zurückfallen. Diese Ergebnisse sind allerdings vorsichtig zu interpretieren, da sie mit großer Unsicherheit behaftet sind, insbesondere hinsichtlich des tatsächlichen Volumens, des fehlenden Modells und den damit verbundenen, nur sehr groben Multiplikatoren. Weiters kann mit dieser Methode weder die degressive Abschreibung aus dem Konjunkturpaket II noch die zu erwartende positive psychologische Wirkung erfasst werden. Zudem darf dieses Ergebnis nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Konjunkturimpuls 2010 deutlich höher sein wird, weil gerade die wichtigsten Maß-

Tabelle 5: Geschätzte tatsächlich wirksame Volumina und ihre Wirkung 2009

Volkswirtschaftliche Wirkung	Aktualisierte Volumina (in Mio. Euro)	Ø zusätzliches Wachstum* (pro 1 Mrd. Euro)	Ø zusätzliche Beschäftigung* (pro 1 Mrd. Euro)	Wachstumsimpuls gesamt (in % des BIP)	Beschäftigungsim. (unselbstständig aktiv Beschäftigte)
Infrastrukturinvestition	395	0,42 %	5.968	0,16 %	2.357
Stabilisierung privater Konsum	2.177,5	0,08 %	1.509	0,17 %	3.285
Sonstige Staatsausgaben**	250	0,28 %	2.022	0,07 %	506
Summe 1***	2.822,5	0,14 %	2.178	0,40 %	6.148
erweiterte Summe 2 (vgl. Tabelle 3)	4.327,5	0,12 %	1.922	0,53 %	8.317

* Einfacher Durchschnitt der jeweils auf 1 Mrd. Euro normierten Multiplikatoren, wie sie in den Studien von WIFO, IHS und OeNB ausgewiesen wurden.

** Diese Kategorie kommt in den vorliegenden Studien nur implizit vor – die Ergebnisse sind dementsprechend besonders vage; für den Beschäftigungseffekt gibt es nur Daten von WIFO und IHS.

*** Entspricht der engen Definition der Konjunkturmaßnahmen gemäß Summe 1 in Tabelle 3.

Quelle: eigene Berechnungen; Durchschnitte basierend auf IHS (2009), OeNB (2009) und WIFO (2009).

nahmen hinsichtlich Effektivität (Infrastrukturinvestitionen) bzw. Volumen (Steuersenkungen) erst dann ihre volle Wirkung entfalten werden.

Vergleicht man die Werte aus Tabelle 5 mit den ausgewiesenen Ergebnissen der Referenzstudien für 2009 (Tabelle 6), so sticht zunächst das Offensichtliche ins Auge: Die Differenz zwischen Ankündigung und tatsächlicher Wirkung zeigt sich deutlich und könnte im Extremfall mehr als die Hälfte des maximal geschätzten Wachstumsimpulses betragen. An dieser Stelle sei nochmals daran erinnert, dass diese Werte weder die Maßnahmen auf regionaler bzw. internationaler Ebene noch die Effekte für 2010 umfassen, auf die hauptsächlich in der öffentlichen Debatte verwiesen wird (2,1% des BIP bzw. 41.500 Beschäftigte).

5. Resümee

Die geschätzten tatsächlich wirksamen werdenden Konjunkturmaßnahmen der aktuellen Bundesregierung werden – exklusive Haftungen und

Tabelle 6: Wirkungsschätzungen der Konjunkturmaßnahmen des Bundes für 2009

Institut	Gesamtvolumen 2009 (in Mio. Euro)	Wachstumsimpuls (in % des BIP)	Beschäftigungsimpuls (unselbstständig aktiv Beschäftigte)
OeNB (März 2009)	6.610	0,82%	12.600
IHS (Juli 2009)	5.776	0,72%	10.710
WIFO (August 2009)	5.775,7	0,9%	10.700
AK (Jänner 2010)	2.822,5 – 4.327,5	0,40 – 0,53%	6.150 – 8.320

Quelle: AK, IHS (2009), OeNB (2009) und WIFO (2009)

Finanzierungsmittel – mit knapp 3 Mrd. Euro 2009 voraussichtlich nicht ganz die Hälfte des insgesamt medial angekündigten Volumens betragen. Der Großteil des Unterschiedes ist auf Definitionsfragen zurückzuführen, nur ein kleinerer Teil auf eine mangelnde Umsetzung. Insbesondere von der 2008 angekündigten Mittelstandsmilliarde ist mehr als ein Jahr danach kaum etwas geblieben. Angesichts ihrer bereits ex ante geringen konjunkturstimulierenden Wirkung ist das jedoch nicht sonderlich schmerzlich. Zu denken geben die Abweichungen bezüglich der konjunkturell besonders wirksamen Infrastrukturinvestitionen. Die Lücke zwischen Erwartung und Umsetzung könnte kurzfristig bis zu 1.500 Arbeitsplätze und einen Konjunkturimpuls von mehr als 0,1% des BIP kosten. Zumindest die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur sind bloß verzögert, sodass für 2010 und 2011 ein umso größerer Konjunkturimpuls zu erwarten ist. Genau ließe sich das allerdings nur analysieren, wenn mehr Informationen der relevanten Unternehmen ASFINAG, BIG und ÖBB öffentlich zugänglich wären. Hier kommt das Problem zum Vorschein, dass sich eine der zentralen Funktionen des Staates – Investitionen in Infrastruktur – durch die Ausgliederung nicht mehr adäquat steuern lässt.

Trotz der Abstriche kann insgesamt ein positives Resümee gezogen werden. Das Volumen der umgesetzten Konjunkturmaßnahmen der Bundesregierung ist immer noch größer als in vielen anderen europäischen Ländern. Selbst mit der Mindestgröße von 2,8 Mrd. Euro wird das in der Eurozone angekündigte durchschnittliche Volumen²⁸ von 1,1% des BIP²⁹ fast erreicht, obwohl der Wirtschaftseinbruch – und damit der Handlungsbedarf – in Österreich verhältnismäßig kleiner war. Im Gegensatz zum Großteil der anderen europäischen Länder werden 2010 auch nicht weniger, sondern mehr Mittel für die – wohl immer noch notwendige – Kon-

junkturbelebung aufgewandt werden. Das ist neben den Verzögerungen bei den Infrastrukturinvestitionen insbesondere auf die Steuersenkungen zurückzuführen, die trotz bis zuletzt harter politischer Widerstände relativ rasch vorgezogen werden konnten.

Insgesamt ist durch die diskretionären Maßnahmen auf Bundesebene für 2009 ungefähr mit einem Konjunkturimpuls von mindestens 0,4% des BIP und einer Beschäftigungsstabilisierung im Ausmaß von über 6.000 Arbeitsplätzen zu rechnen. Dabei darf nicht vergessen werden, dass die Wirkung 2010 beträchtlich stärker sein wird aufgrund eines größeren geplanten Volumens, dem sekundären Impuls der Maßnahmen im Jahr 2009 und der z. T. eingetretenen zeitlichen Verzögerung. Zudem darf nicht auf die Maßnahmen auf regionaler und kommunaler Ebene, die automatischen Stabilisatoren und die für die Exporte wichtigen Konjunkturmaßnahmen anderer Staaten vergessen werden, die sich ebenfalls merkbar positiv niederschlagen werden (Wachstumsimpuls etwa 1% bzw. über 12.000 zusätzliche Beschäftigte). Die staatliche Wirtschaftspolitik stellt global betrachtet den entscheidenden Unterschied zu der Wirtschaftskrise vor 80 Jahren dar, da sie bisher wesentlich zu der sich abzeichnenden wirtschaftlichen Stabilisierung beiträgt.

Angesichts der prognostizierten Rekordarbeitslosigkeit stellt sich allerdings die Frage, ob der fiskalische Impuls nicht zu klein und zu wenig gezielt war. Mehr Investitionen auf kommunaler Ebene – etwa ein Ausbau der Schulen, Kinderbetreuungsplätze oder der Pflegeinfrastruktur wären kurzfristig wirksam, mittelfristig notwendig und langfristig wachstumsfördernd. In Österreich war der Anteil dieser oder ähnlicher Maßnahmen auch im europäischen Vergleich sehr gering. Ähnliches gilt für den Anteil der Investitionen, die auf eine Ökologisierung der Wirtschaft abzielen. Hier nochmals nachzusetzen wäre sinnvoll, da 2011 weder die Wachstumsrate den langjährigen Durchschnitt erreichen noch die Arbeitslosigkeit markant sinken wird. Ein „Second Recovery Plan“ auf europäischer Ebene mit den Schwerpunkten Arbeitsplatzsicherung, Schutz der Sozialsysteme und ökologische Investitionen im Ausmaß von 1% des BIP, wie es der Europäische Gewerkschaftsbund im Oktober forderte, könnte helfen, das europaweite Problem der Massenarbeitslosigkeit zu lindern. Eine markante Senkung der Arbeitslosigkeit wird darüber hinaus nur über Formen der Arbeitszeitverkürzung bzw. längere Bildungszeiten möglich sein.

Für die Zukunft lassen sich mindestens zwei wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen treffen: Erstens sollte bei Konjunkturmaßnahmen mehr Wert auf ihre Effektivität gelegt werden. Die Ankündigung großer Volumina mag zwar eine wichtige psychologische Wirkung haben und sich für die öffentliche Kommunikation besser eignen, hauptsächlich wirksam ist trotzdem erst eine rasche Umsetzung. Es muss zudem überlegt werden, wie jeder Euro am Besten eingesetzt wird. Steuererleichterungen

haben den Vorteil, dass sie rasch wirken, sind aber weniger effektiv – und zwar umso ineffektiver, je kleiner der Teil ist, der den untersten Einkommen zufließt. Infrastrukturinvestitionen sind wirksamer und haben den Vorteil, dass sie langfristig positiv wirken bzw. einen notwendigen Strukturwandel im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördern können.

Zweitens hat sich gezeigt, dass eine aktive Rolle des Staates auch im neuen Jahrtausend zentral ist. Es bleibt zu hoffen, dass diese Erkenntnis insbesondere bei der sich anbahnenden Konsolidierung der Staatsfinanzen nicht wieder verdrängt wird. Der Versuch, stabile Staatsfinanzen über eine verfrühte, kräftige und rein ausgabenseitige Konsolidierung wiederherzustellen, wäre nicht nur eine zusätzliche Belastung der breiten Bevölkerung, die bereits jetzt unverschuldet an der Krise leidet, sondern würde auch die bisherigen konjunkturellen Anstrengungen konterkarieren.

Anmerkungen

¹ Breuss et al. (2009) 10.

² BMWFJ (2009a) 7.

³ BMF (2009) 12.

⁴ Öffentlich angekündigt wurde lediglich die Gesamtsumme von 400 Mio. Euro bis 2013. Erst im Implementierungsbericht des Österreichischen Reformprogramms für Wachstum und Beschäftigung wurden die Kosten pro Jahr aufgeschlüsselt. Für 2009 werden dort Ausgaben aus dem Bundesbudget in der Höhe von 23 Mio. Euro angeführt. Siehe BMWFJ (2009b) 9.

⁵ Saha/von Weizsäcker (2008) 3.

⁶ Vgl. Frühmann (2009).

⁷ BMF (2009) 84.

⁸ Breuss et al. (2009) 12.

⁹ Vgl. Watt (2009).

¹⁰ Ebd. 13.

¹¹ Breuss et al. (2009) 15.

¹² Saha/von Weizsäcker (2008).

¹³ Vgl. Saha/von Weizsäcker (2009).

¹⁴ Vgl. OECD (2009a).

¹⁵ Vgl. IMF (2009).

¹⁶ EC (2009b).

¹⁷ Vgl. Watt (2009).

¹⁸ EC (2009b).

¹⁹ IMF (2008) 2.

²⁰ Vgl. Kaniovski et al. (2006).

²¹ Vgl. Saha/von Weizsäcker (2009).

²² Vgl. Nikolova (2009).

²³ Vgl. HSBC (2009), Polt (2009).

²⁴ Breuss et al. (2009), Übersicht 4.

²⁵ Ebd.

²⁶ Die thermische Sanierung wird etwa von WIFO und OeNB als Investitionsanreiz eingeschätzt, vom IHS allerdings als Einkommen privater Haushalte.

²⁷ Aus den Werten im Anhang der WIFO-Studie lässt sich schließen, dass es zwar eine

Interdependenz gibt, diese allerdings nur sehr klein – und somit de facto vernachlässigbar – ist.

²⁸ Es häufen sich die Berichte, dass es auch in anderen Ländern zu Verzögerungen oder Abstrichen bei der Umsetzung der Konjunkturmaßnahmen gekommen ist. Dies entspricht auch bisherigen empirischen Befunden, z. B. bei Blanchard/Perotti (1999).

²⁹ EC (2009a) 1.

Literatur

- Berger, Johannes; Hanappi, Tibor; Hofer, Helmut; Müllbacher, Sandra; Schuh, Ulrich; Schwarzbauer, Wolfgang; Strohner, Ludwig; Weyerstraß, Klaus, Konjunkturbelebende Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung und der Bundesländer, Abschätzung der volkswirtschaftlichen Effekte, Projektbericht (IHS, Wien 2009).
- BMF – Bundesministerium für Finanzen, Budgetbericht 2009/2010, Bericht der Bundesregierung (Wien 2009).
- BMWfJ a – Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, Wirtschaftsbericht Österreich 2009 (Wien 2009).
- BMWfJ b – Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, Österreichisches Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung, Implementierungsbericht 2009 (Wien 2009).
- Blanchard, Olivier; Perotti, Roberto, An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output (= NBER Working Paper 7269, 1999, <http://www.nber.org/papers/w7269>, online am 30.10.2009).
- Breuss, Fritz; Kaniowski, Serguei; Schratzenstaller, Margit, Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Konjunkturpakete I und II und der Steuerreform 2009 (WIFO, Wien 2009).
- EC – Europäische Kommission, A European Economic Recovery Plan (=COM(2008) 800, http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/Comm_20081126.pdf, online am 30. 9. 2009).
- EC a – Europäische Kommission, Public Finances in EMU 2009 (=European Economy 5/2009, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15390_en.pdf, online am 30. 9. 2009).
- EC b – Europäische Kommission, The EU's response to support the real economy during the economic crisis: an overview of Member States' recovery measure (=Occasional Papers 51 | July 2009, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15666_en.pdf, online am 30. 9. 2009).
- ETUC – European Trade Union Confederation, ETUC newsletter N°40 (http://www.etuc.org/IMG/pdf_Newsletter_40-2009_EN.pdf, online am 4. 11. 2009).
- Frühmann, Irina, BIG-Konjunkturpaket ist nicht fix, in: Wirtschaftsblatt 22. 9. 2009 (<http://www.wirtschaftsblatt.at/home/390465/index.do>, online am 12. 10. 2009).
- HSBC, Building a green recovery (http://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/8.1/C4C_Building_a_Green_Recovery_HSBC.pdf, online am 13. 11. 2009).
- IMF – Internationaler Währungsfonds, Staff Position Note: Fiscal Policy for the Crisis (<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/122308.pdf>, online am 30. 9. 2009).
- IMF – Internationaler Währungsfonds, The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis (<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/030609.pdf>, online am 30. 9. 2009).
- Kaniowski, Serguei; Breuss, Fritz; Url, Thomas, WIFO-Weissbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, Teilstudie 22: Modellsimulation ausgewählter wirtschaftspolitischer Maßnahmen (WIFO, Wien 2006).
- Köhler-Töglhofer, Walpurga; Reiss, Lukas, Die Effektivität fiskalischer Wachstums- und

- Konjunkturbelebungsmaßnahmen in Krisenzeiten, in: *Geldpolitik & Wirtschaft* 1 (2009) 83-106.
- Nikolova, Mariya, Light shades of green Climate-friendly policies in times of crisis (=ETUI Policy Brief 5/2009, Brüssel 2009).
- OECD a, Fiscal Packages Across OECD Countries: Overview and Country Details (Paris 2009).
- OECD b, 2009 Economic Review – Austria (Paris 2009).
- Polt, Wolfgang, Mit Zukunftsinvestitionen aus der Krise? (=tipolicybrief 2009/02, Johannineum Research, Wien 2009).
- Saha, David; von Weizsäcker, Jakob, Estimating the size of the European stimulus packages for 2009 (<http://www.jean-jaures.org/NL/329/bruegel.pdf>, online am 31. 12. 2008).
- Saha, David; von Weizsäcker, Jakob, Estimating the size of the European stimulus packages for 2009, an update (=Bruegel Policy Contribution 2009/02, April 2009, http://www.bruegel.org/uploads/tx_btbbreugel/pc_simulus_290609.pdf, online am 20. 9. 2009).
- Watt, Andrew, A quantum of solace? An assessment of fiscal stimulus packages by EU Member States in response to the economic crisis (=ETUI Working Paper 2009.05, <http://www.etui.org/research/activities/Employment-and-social-policies/Reports-and-working-papers/WP-2009.05>, online am 30. 9. 2009).

Zusammenfassung

In diesem Artikel wird die Umsetzung der Konjunkturmaßnahmen 2009 analysiert. Es zeigt sich, dass statt den angekündigten mehr als 6 Mrd. Euro letztendlich nur knapp die Hälfte tatsächlich wirksam werden. Dafür werden vier wesentliche Gründe gefunden. Erstens gibt es Definitionsunterschiede: Wir argumentieren, dass Haftungen und Kredite sowie Maßnahmen, die nicht zum Zweck der Konjunktur- oder Arbeitsmarktbelebungs beschlossen wurden, nicht sinnvoll als gleichwertige Konjunkturmaßnahmen addiert werden können. Zweitens war die Darstellung bei der Ankündigung oft ungenau: Die Steuerensenkungen wirken etwa erst 2011 zur Gänze, ihr endgültiges Volumen wurde aber bereits 2009 mit diesem Wert angesetzt. Drittens wurden Maßnahmen verzögert umgesetzt, insbesondere im Bereich der Infrastrukturinvestitionen. Viertens war bei einzelnen Maßnahmen nicht nachvollziehbar, ob bzw. wofür zusätzliche Mittel geflossen sind.

Wir schätzen mittels der durchschnittlich publizierten Multiplikatoren der Vorstudien 2009 den tatsächlichen Wachstumsimpuls der Konjunkturmaßnahmen der Bundesregierung auf mindestens 0,4% und den zusätzlichen Beschäftigungseffekt auf über 6.000 Arbeitsplätze. Die im Vergleich zu bisherigen Studien geringeren Wachstums- und Beschäftigungsimpulse gehen – neben definitorischen Unterschieden – in erster Linie auf die Verzögerung bei den Infrastrukturinvestitionen bzw. auf die noch nicht vollständig wirksamen Steuerensenkungen zurück. Gleichzeitig wird das aber dazu führen, dass die Wirkung 2010 und 2011 zum Teil höher sein wird, als bisher geschätzt wurde.

Im Internationalen Vergleich zeigt sich für 2009, dass in Österreich die Maßnahmen sehr rasch beschlossen wurden und das Gesamtvolumen in etwa dem europäischen Durchschnitt entspricht – angesichts eines weniger dramatischen Wirtschaftseinbruch umso beachtlicher. Hinsichtlich der Zusammensetzung ist zu erwähnen, dass der Anteil der permanenten Steuerensenkung besonders groß ist, aber auch jener der Arbeitsmarktpakete über dem Durchschnitt liegen dürfte.