



Bewertung ausgewählter konjunktureller Elemente des Konjunkturpakets

Im Corona-Jahr 2020 haben Bund und Länder eine Reihe wirtschafts- und finanzpolitischer Maßnahmen zur Krisenbewältigung beschlossen. Das Spektrum an Maßnahmen reicht von umfangreichen Liquiditätshilfen und einem erleichterten Zugang zu Kurzarbeit in der ersten Pandemiephase, über das 130 Mrd. Euro schwere Konjunktur- und Zukunftspaket der Bundesregierung im Juni 2020 bis zu erneuten direkten Unternehmenshilfen in der zweiten Lockdown-Phase ab Herbst 2020. Hier soll eine erste Zwischenbilanz ausgesuchter Maßnahmen erfolgen, die am ehesten auf eine direkte und kurzfristige Konjunkturwirksamkeit ausgerichtet waren – soweit sich auch schon Hinweise zur bisherigen Wirksamkeit finden lassen.

Temporäre Mehrwertsteuersenkung:

Die temporäre Mehrwertsteuersenkung von Juni bis Dezember 2020 um 3 bzw. 2 Prozentpunkte war das Kernstück des Konjunkturpakets. Die Maßnahme kostete schätzungsweise 20 Mrd. Euro und sollte den privaten Konsum stärken.

Einschätzungen von der Bundesbank¹ und in der Gemeinschaftsdiagnose² weisen darauf hin, dass knapp 60 % der Mehrwertsteuersenkung tatsächlich an die Verbraucher*innen weitergegeben wurde. Ein wesentlicher Teil der Steuersenkung blieb also bei den Unternehmen, ohne den privaten Konsum direkt zu stützen. Wo die MwSt.-Senkung nicht weitergegeben wurde, hat sie zwar die Margen der Unternehmen erhöht, allerdings war diese Möglichkeit vom Wettbewerbsumfeld der Unternehmen und den Absatzmöglichkeiten während der Pandemie abhängig und kam folglich nicht unbedingt den Unternehmen zugute, die tatsächlich mit Umsatzeinbußen zu kämpfen hatten.

Umfragen vom IMK³ und dem statistischen Bundesamt⁴ weisen dann darauf hin, dass die Mehrwertsteuersenkung am ehesten Vorzieheffekte ausgelöst hat: Etwa 16% gaben laut IMK an, Konsum bewusst in die Monate der Steuersenkung verschoben zu haben. Ein Effekt, den die IMK-Ökonomen als „schwach“ bezeichnen. Eine Umfrage des ifo-Instituts⁵ zeigt, dass generell Verbraucher*innen nur sehr begrenzt ihren Konsum durch die Steuersenkung ausgeweitet haben. Die Autoren schätzen den ersten Gesamteffekt auf 6,3 Mrd. Euro und sprechen von einem „eher ungünstigen Verhältnis“ von Kosten und Ertrag. Insgesamt hat sich die Einschätzung durchgesetzt, dass bei selbigem Mittelaufwand andere Maßnahmen einen stärkeren Impuls gegeben hätten – und wohl auch den spezifischen Restriktionen der Pandemie eher gerecht geworden wären.

Der Kinderbonus:

In zwei Tranchen wurden allen kindergeldberechtigten Elternpaaren insgesamt 300 Euro pro Kind ausgezahlt. Für Eltern, die den Kinderfreibetrag in Anspruch nehmen, wird der Bonus über die Steuerveranlagung abgeschmolzen. Die Maßnahme kostete etwa 4,3 Mrd. Euro und sollte ebenfalls den Konsum anregen.

¹ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht November 2020, S.49ff, [hier verlinkt](#).

² GD Herbst 2020, [hier verlinkt](#).

³ IMK Policy Brief Nr. 101, Februar 2021, [hier verlinkt](#).

⁴ Statistisches Bundesamt: Sondererhebung von Konsumdaten zur Evaluierung des Konjunkturprogramms, [hier verlinkt](#).

⁵ Clemens Fuest, Florian Neumeier und Andreas Peichl: Hat die Mehrwertsteuersenkung den Konsum belebt?, Ifo Schnelldienst 1/21, [hier verlinkt](#).



Durch den Fokus auf Familien und die steuerliche Abschmelzung der Leistung für Verdienere höherer Einkommen ist der Kinderbonus präziser auf eine Bevölkerungsgruppe zugeschnitten gewesen, die ihren Konsum in der Pandemie weniger eingeschränkt hat, als andere Gruppen.⁶

Umfragen legen nahe, dass im Durchschnitt etwa die Hälfte des Kinderbonus bereits zeitnah nach der Auszahlung in den Konsum geflossen ist. Damit gilt die Maßnahme als deutlich effizienter als die Mehrwertsteuererhöhung.

Erleichterter Zugang zur Kurzarbeit und staatliche Aufstockung des Kurzarbeitergeldes:

Die IG Metall hatte 2020 mit Nachdruck Vorschläge zur Verbesserung des Kurzarbeitergeldes eingebracht, um die Folgen der Coronakrise abzumildern und die Konjunktur zu stützen. In diesem Sinn ist auch der Beschluss von Bundesregierung und Bundestag positiv zu bewerten, das Kurzarbeitergeld staatlich bis Ende 2021 aufzustocken (ab dem 4. Bezugsmonat auf einen Leistungssatz von 70 bzw. 77% und ab dem 7. Bezugsmonat auf einen Leistungssatz von 80 bzw. 87%).

Umfragedaten der repräsentativen Böckler-Erwerbstätigenbefragung zeigen, dass Kurzarbeit ohne Aufstockung spürbar auf den Konsum gedrückt hat. So gaben 42 % der Betroffenen in Kurzarbeit an, ihren Konsum eingeschränkt zu haben. Ohne Kurzarbeit wären das nur 25,7 %.⁷

Eine frühere und noch entschiedener staatliche Aufstockung des Kurzarbeitergeldes hätte aller Wahrscheinlichkeit nach den Einbruch des Privatkonsums im zweiten Quartal 2020 stärker gebremst und auch danach deutlich konjunkturbelebend gewirkt.

Vorziehen öffentlicher Investitionen:

Öffentliche Investitionsmittel sind ein Schlüsselement für die mittel- und langfristige Stabilisierung der Konjunktur sowie für eine erfolgreiche Transformation – auch weil sie private Investitionen nachweislich und spürbar anregen. Mit dem Konjunkturprogramm wurden öffentliche Investitionsziele deutlich ausgeweitet: Bis 2024 sind zusätzliche Investitionsmittel von 43 Mrd. Euro eingeplant. Aus Sicht der IG Metall wäre noch viel stärker auf öffentliche Investitionen zu setzen, auch wenn diese überwiegend nicht kurzfristig auf die Konjunktur wirken.

Eine eher kurzfristige Wirksamkeit ergibt sich prinzipiell bei den im Konjunkturpaket angekündigten 10 Mrd. Euro für vorzuziehende öffentlichen Investitionen. Im zweiten Nachtragshaushalt 2020 wurden daraufhin 3 Mrd. Euro an Investitionsmitteln eingestellt, von denen bis Jahresende 742 Mio. Euro für konkrete Investitionsvorhaben tatsächlich verausgabt wurden. Weitere 3 Mrd. Euro sind im Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2021 und die restlichen Mittel in der Finanzplanung bis 2024 eingeplant.⁸

Für eine schnelle und deutliche Konjunkturwirkung ist das bisherige Volumen des Mittelabrufs sicherlich zu gering, eine Beschleunigung der Investitionstätigkeit lässt weiter auf sich warten. Dennoch ist es wichtig, dass Investitionsmittel eingeplant sind, um Erwartungen zu stabilisieren sowie um Aufträge und letztlich auch die benötigten Planungs- und Umsetzungskapazitäten zu schaffen. Für noch mehr kurzfristige Konjunkturwirksamkeit wäre es zudem sinnvoll, die Handlungsfähigkeit der Kommunen bei öffentlichen Investitionen zu stärken.

Prämien für E-Autos:

Im Rahmen des Konjunkturpakets hat die Bundesregierung die bereits zuvor eingeführten Kaufprämien auf E-Autos nochmals deutlich erhöht. Bis 2025 wird für reine E-Autos (batterieelektrisch) eine maximale Prämie von 9.000 Euro und für Plug-In-Hybride von bis zu 6.750 Euro zugesichert.

⁶ Siehe hierzu die oben zitierten Publikationen des IMK und des statistischen Bundesamtes.

⁷ IMK Policy Brief Nr. 97, August 2020, [hier verlinkt](#).

⁸ Detailinformationen zur Mittelverwendung finden sich u.a. in einer Antwort der Bundesregierung zu einer kleinen Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion ([hier verlinkt](#)).



Mit Blick auf die aktuellen PKW-Zulassungszahlen zeigt sich tatsächlich ein einsetzender Boom der E-Mobilität.⁹ Der Gesamtbestand an E-Autos auf den deutschen Straßen stieg 2020 gegenüber dem Vorjahr um 30 % auf 395.000 – und das obwohl es insgesamt einen Rückgang der PKW-Neuzulassungen um rund 20 % gab. Jeder siebte in Deutschland neuzugelassene PKW hatte einen Elektroantrieb, wobei die einheimischen Hersteller mit ihren Modellen vorne lagen: Bei den E-Autos (inkl. Hybrid) verzeichnete VW einen Marktanteil von rund 17 %, Mercedes von 15 % und Audi von 9 %. Bei den rein batterieelektrische PKW wurden 2020 gut dreimal mehr Fahrzeuge neu angemeldet als noch in 2019.

Diese Zahlen deuten an, dass mit der stark ausgeweiteten Förderung die in der Anschaffung ansonsten immer noch verhältnismäßig teuren E-Autos für viele Autokäufer nun erstmals zu einer echten wirtschaftlichen Alternative zu PKWs mit konventionellem Antrieb geworden sind.

Konjunkturwirksamkeit insgesamt:

Bezüglich einer Gesamtbilanz der Maßnahmen ist zu beachten, dass die BIP Entwicklung in Deutschland mit einem Rückgang der Wirtschaftsleistung um -4,9% in 2020 besser ausgefallen ist, als noch zu Beginn der Krise zu befürchten war. Trotz der in diesem Papier genannten Probleme und Kritikpunkte bei einzelnen Maßnahmen liegt dies auch an den insgesamt entschlossenen Anstrengungen der Bundesregierung zur Stützung von Unternehmen, Beschäftigung und Nachfrage.

Eine genaue Abschätzung des Einflusses der diversen Stützungsmaßnahmen ist aufgrund der nachlaufenden Verfügbarkeit verlässlicher Makrodaten zwar derzeit noch als nur bedingt aussagekräftig zu bewerten. Zu den Effekten des Konjunktur- und Zukunftspakets von Juni 2020 gibt es dennoch bereits erste Versuche einer Messung und diese zeichnen folgendes Bild:

- Jahresgutachten Sachverständigenrat (siehe [hier](#)): +0,7 bis +1,3 Prozentpunkten höheres BIP in 2020 und +0,4 bis +0,7 Prozentpunkten höheres BIP in 2021
- DIW (siehe [hier](#) und [hier](#)): +1,3 Prozentpunkte höheres BIP in 2020 und +1,5 Prozentpunkte höheres BIP in 2021

Angesichts der verbleibenden Risiken der Corona-Pandemie und der möglichen Auswirkungen auf die Bilanzen der Unternehmen ist eindringlich davor zu warnen, die bestehenden wirtschaftspolitischen Hilfen zu früh zu beenden. Die entscheidende Herausforderung besteht nun darin, die sich abzeichnende Erholung nicht durch eine übereilte finanzpolitische Konsolidierung zu schwächen, sondern vielmehr die notwendige sozial-ökologische Transformation mit einer nochmals forcierten Investitionsoffensive anzugehen.

⁹ Siehe hierzu die Statistiken des Kraftfahrt-Bundesamts ([hier verlinkt](#)) bzw. in zusammenfassender Darstellung [hier](#)).