

IM BLICKPUNKT

*Informationen des Delegierten der Deutschen Wirtschaft
in Washington, D.C.*

September 2009

Der American Recovery and Reinvestment Act (ARRA) Eine erste Zwischenbilanz

von Dr. Christoph Schemionek

Vor sieben Monaten unterzeichnete Präsident Obama den *American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA), um die US-amerikanische Binnenwirtschaft zu stimulieren. Der hierfür vom Kongreß bewilligte Betrag in Höhe von 787 Mrd. USD soll bis zum Frühjahr 2012 an zuwendungsbe-rechtigte Empfänger ausgezahlt werden. Über ein Drittel des Betrages (288 Mrd. USD) entfallen auf Steuererleichterungen. Weitere 144 Mrd. USD werden den Bundesstaaten und lokalen Gebietskörperschaften zur Verfügung gestellt, um Kürzungen im Gesundheits- und Ausbildungsbereich sowie Steuererhöhungen abzuwenden. Die verbleibenden 355 Mrd. USD teilen sich auf in:

- Infrastruktur und Wissenschaft (111 Mrd. USD)
- Hilfe für sozial Schwache (81 Mrd. USD)
- Gesundheitswesen (59 Mrd. USD)
- Ausbildung (53 Mrd. USD)
- Energie (43 Mrd. USD)
- Anderweitige Maßnahmen (8 Mrd. USD)

Zuwendungsberechtigt sind in erster Linie öffentliche Einrichtungen auf lokaler, regionaler und einzelstaatlicher Ebene. Diese können sich mit fertig geplanten Projekten (*shovel ready*) um ARRA-Mittel bewerben. Dabei unterscheiden sich die Antragsverfahren grundsätzlich nicht von dem standardisierten Prozedere, das bei der Vergabe herkömmlicher Bundesmittel greift. Der wesentliche Unterschied bei der Vergabe von ARRA-Mitteln liegt darin, daß diese als solche durchgehend vom Auszahlungsbeginn an bis zur Projektrealisierung gekennzeichnet werden müssen, um später ihre wirtschaftlichen Auswirkungen messen zu können. Neben den öffentlichen Einrichtungen profitieren Einzelpersonen vom Konjunkturpaket. So erhielten beispielsweise Sozialhilfeempfänger und versehrte Veteranen eine Einmalzahlung in Höhe von 250 USD. Weiterhin kommt ein Teil der Foerdermittel Programmen zugute, die sich auf direkte Anträge von Einzelpersonen beziehen (z.B. *Continuation of Health Coverage* (COBRA); Arbeitslosenversicherung; Ausbil-

dungsförderprogramme; *Food Stamps*; Kreditprogramme für Kleinunternehmen).¹

Auswirkungen auf die Wirtschaft

Bis 2012 sollen folgende übergeordneten Ziele erreicht werden:

- Erhalt/Schaffung von 3,5 Mio. Arbeitsplätzen, 90% hiervon in der Privatwirtschaft
- Modernisierung und Verbesserung der Effizienz des Gesundheitswesens
- Förderung Erneuerbarer Energien (EE) sowie Verdoppelung der landesweiten EE-Kapazitäten
- Wärmeisolierung von 75% aller Bundesbauten sowie einer Million privater Wohneinheiten von Geringverdienern
- Finanzielle Unterstützung und Steuererleichterungen für College- und Universitätsstudenten
- Modernisierung und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur (Strassen, Brücken und Nahverkehr)
- Steuererleichterungen für Arbeitnehmer und Familien mit Kindern
- Erarbeitung von Regeln zur Transparenz, Aufsicht und Rechenschaftspflicht bei der Auszahlung der ARRA-Mittel.

Zudem soll das Konjunkturpaket die Grundlage für eine „robuste und nachhaltige Wirtschaft des 21. Jahrhunderts“ bilden und somit weit über 2012 hinaus wirken.²

Einem Bericht des *Government Accountability Office* (GAO) zufolge, hat die Regie-

rung in diesem Haushaltsjahr, das am 30. September endet, bereits 48 der für dieses Jahr vorgesehenen 49 Mrd. USD an Gemeinden und Bundesstaaten ausgezahlt, also 6% der Gesamtmittel. 84% flossen hiervon in Gesundheitsprogramme für sozial Schwache (*Medicaid*) sowie in den Bildungssektor. 3 bis 4% wurden für den (Aus-) Bau von Highways an Auftragnehmer ausgezahlt (ca. 1,5 Mrd. USD). Rechnet man die direkten Auftragsvergaben des Bundes an private und öffentliche Einrichtungen sowie Steuererleichterungen hinzu, flossen bis zum jetzigen Zeitpunkt mehr als 150 Mrd. USD in die US-amerikanische Binnenwirtschaft.³

Erste Anzeichen für positive Auswirkungen des Gesetzes sehen Befürworter in folgenden Punkten. Im Frühjahr 2009 seien die Konsumausgaben trotz eines abstürzenden Börsenmarktes gestiegen. Im zweiten Quartal dieses Jahres hätten die Einkäufe lokaler, einzel- und bundesstaatlicher Verwaltungen das BIP direkt stimuliert. Diese Ausgaben wären ohne ARRA-Mittel in Zeiten klammer öffentlicher Kassen nicht möglich gewesen. Das entschlossene Eingreifen der Politik, die Wirtschaft nicht kollabieren zu lassen und ARRA zu verabschieden, hätte zudem eine nicht zu unterschätzende psychologische Wirkung gehabt. Privatwirtschaftliche Investitionen seien daher noch vor den ersten ARRA-Auszahlungen getätigt worden. Konjunkturmodelle von Goldman Sachs und Moody's prognostizierten zudem ein zwei- bis drei-prozentiges Wachstum, das ohne das Konjunkturpaket nicht zu Stande gekommen wäre.⁴

¹ vgl. *IM BLICKPUNKT* April 2009 "Zur administrativen Umsetzung des ARRA"

² www.recovery.gov

³ Der Bericht des *Government Accountability Office* ist abrufbar unter:

<http://www.gao.gov/new.items/d091016.pdf>

⁴ vgl. http://www.brookings.edu/opinions/2009/0922_stimulus_gale.aspx

Arbeitslosenzahlen

Der Wirtschaftsrat des Weißen Hauses (*Council of Economic Advisers*) kommt in seinem ersten vierteljährlichen ARRA-Bericht vom 10. September 2009 zu dem positiven Schluß, daß die landesweite Beschäftigung aufgrund des Konjunkturpakets zum jetzigen Zeitpunkt um 1,04 Mio. Arbeitsplätze höher liegt als ohne Konjunkturfürhilfe. Die Geschwindigkeit von Arbeitsplatzverlusten habe sich zudem verlangsamt. Hätte man im ersten Quartal den Verlust von monatlich 700.000 Arbeitsplätzen verzeichnen müssen, seien es im zweiten Quartal monatlich 428.000 gewesen und für das dritte Quartal prognostiziert der Wirtschaftsrat einen Verlust von monatlich 246.000 Stellen. Das Ziel, dreieinhalb Millionen Arbeitsplätze zu schaffen bzw. zu erhalten, werde voraussichtlich Ende 2010 erreicht.⁵

Den anhaltenden Verlust von Arbeitsplätzen und eine Arbeitslosenquote von gegenwärtig 9,7 Prozent nehmen Kritiker zum Anlaß, die Wirksamkeit des Konjunkturpakets in Frage zu stellen. Seit Verabschiedung des Gesetzes hätten 2,3 Mio. Beschäftigte ihre Arbeit verloren. Dies ist ein Drittel aller aufgrund der Rezession arbeitslos gewordenen Personen (6,9 Mio.). Kritiker des Gesetzes räumen ein, daß man in den beiden kommenden Jahren mit 2,5 bis 3 Mio. zeitlich befristeter Jobs rechnen könne. Diese stünden allerdings den 7 Mio. auf Dauer verlorenen Arbeitsplätzen im Privatsektor gegenüber. Arbeitsministerin Hilda Solis rief Arbeitssuchende auf, sich auf zukunftsweisende Wachstumsbranchen zu konzentrieren, wie

⁵ Der Bericht ist abrufbar unter:
<http://www.whitehouse.gov/administration/eop/cea/Economic-Impact/>

beispielsweise Erneuerbare Energien, Energieeffizienz oder High-Tech.

ARRA-Maßnahmen des Energieministeriums

Dem *Department of Energy* (DOE) stehen knapp 37 Mrd. USD aus dem Konjunkturpaket zur Verfügung. Diese entfallen auf folgende Bereiche:

- Erneuerbare Energien und Energieeffizienz (17 Mrd. USD)
- Umweltmanagement, insb. Sanierung nuklearer Areale aus Zeiten des Kalten Krieges (6 Mrd. USD)
- Intelligente Netze und effiziente Energieübertragung (4,5 Mrd. USD)
- Bürgschaften für Erneuerbare Energie Projekte (4 Mrd. USD)
- Kohlenstoff-Abscheidung und -Speicherung (3,4 Mrd. USD)
- Forschung (1,6 Mrd. USD)
- *Advanced Research Projects Agency*, ARPA-E (0,4 Mrd. USD)⁶

Bis Mitte September hatte das DOE vom Gesamtbetrag rechtsverbindlich 13 Mrd. USD für 575 Projekte bereitgestellt und 0,7 Mrd. USD an Empfänger ausgezahlt. Bis zum Ende des Haushaltsjahres am 30. September sollen die rechtsverbindlichen Zusagen die Hälfte aller zur Verfügung stehenden Mittel ausmachen, also ca. 18 Mrd. USD. Die Auszahlungen an Empfänger sollen beschleunigt werden. Empfänger sind im Allgemeinen Gebietskörperschaften, die vor Ort Projekte aus-schreiben, z.B. für Wärmeisolierung von öffentlichen Gebäuden. Forschungsprojekte werden vom DOE direkt an öffentliche und/oder private FuE-Einrichtungen ver-

⁶ vgl. <http://www.energy.gov/recovery>

geben; Ähnliches gilt bei Umweltmanagementprojekten, die weitestgehend an private Unternehmen gehen.⁷

Die Privatwirtschaft profitiert gegenwärtig auch von so genannten „Direktzahlungen anstelle von Steuergutschriften“ (*direct cash payments in lieu of tax credit*). Das Energieministerium stellte bis zum jetzigen Zeitpunkt etwa 1 Mrd. USD für 25 EE-Projekte in 14 Bundesstaaten zur Verfügung, z.B. 121 Mio. USD für einen mit 166 Turbinen betriebenen 249 Megawatt starken Windpark in Roscoe, Texas; 61 Mio. USD für zwei geothermische Anlagen in Fallon, Nevada, sowie die Installation von Solarzellen auf einem Fast-Food Restaurant in Burbank, Kalifornien, in Höhe von 53.000 USD. Mit insgesamt 5000 solcher EE-Projekte im Gesamtwert von 3 Mrd. USD will das Energieministerium direkt mit der Privatwirtschaft zusammenarbeiten. Am Programm teilnehmende Unternehmen können 30% der Kosten eines EE-Projekts unmittelbar erstattet bekommen, wenn sie sich im Gegenzug bereit erklären, auf zukünftige Steuererleichterungen zu verzichten.

ARRA-Maßnahmen des Verkehrsministeriums

Dem *Department of Transportation* (DOT) stehen 48 Mrd. USD aus dem Konjunkturpaket zur Verfügung. In dem Bericht des *Government Accountability Office* (GAO) heißt es, daß rechtsverbindliche Finanzierungszusagen in Höhe von 35 Mrd. USD für mehr als 7000 Highway- und Nahverkehrsprojekte gegeben worden seien. Wei-

testgehend handelt es dabei um die Erneuerung von Straßenbelägen und Brücken. Diese Projekte seien gegenwärtig am schnellsten umsetzbar und schafften umgehend Arbeitsplätze. Beim Nahverkehr profitiert insbesondere das *Transit Capital Assistance Program* mit einer Aufstockung von 6,9 Mrd., dies entspricht 82% aller aus dem Konjunkturpaket vorgesehenen Mittel für Öffentlichen Personen Nahverkehr (ÖpNV). Landesweit könnten nun Personennahverkehrsgesellschaften ihre Fahrzeugflotten und Gebäude erneuern und erweitern. Auch 192 Flugplätze hätten Mittel für notwendige Modernisierungsmaßnahmen erhalten.

Bei der Bauindustrie macht sich teilweise jedoch Unmut breit, da bis jetzt lediglich 1,4 Mrd. USD tatsächlich an Auftragnehmer ausgezahlt worden seien. Dies wiederum führe dazu, daß auch Einzelhändler und Subunternehmer nicht bezahlt werden können, was einen fühlbaren Aufschwung verhindere. Bei der gegenwärtigen Auszahlungsgeschwindigkeit der ARRA-Mittel, wird mit einer spürbaren Wirkung im Bausektor frühestens in 18 Monaten gerechnet. Des Weiteren wird kritisiert, daß die extrem auf Aufträge angewiesene Bauindustrie Angebote unter 12 bis 35% der tatsächlichen Kosten abgibt, um konkurrenzfähig zu bleiben. Gewinne seien „rasierklingendünn“.⁸

ARRA-Maßnahmen auf einzelstaatlicher Ebene, Beispiel Pennsylvania

Um sich einen Eindruck zu verschaffen, wie sich das Konjunkturpaket auf einzel-

⁷ Eine Liste aller bisherigen Auftragnehmer, die ARRA-Mittel vom DOE erhalten haben, findet sich unter:
<http://energy.gov/recovery/reports.htm>

⁸ vgl. GAO Report und
<http://www.upworld.com/blog/industry-news-and-information/why-hasnt-the-stimulus-stimulated-the-construction-industry>

staatlicher und lokaler Ebene auswirkt, ist ein Blick auf die *recovery*-Websites der Bundesstaaten empfehlenswert, z.B. für Pennsylvania <http://www.recovery.pa.gov>. Hier wird detailliert aufgelistet, wie viele Zuwendungen der Bundesstaat in welchen Bereichen erhalten hat und wie viel hiervon an die Landkreise (*counties*) weiterfließt. Demnach hat Pennsylvania folgende Konjunkturlösungen zugewiesen bekommen:

- Gesundheitswesen (4 Mrd. USD)
- Ausbildung (2,6 Mrd. USD)
- Verkehrsinfrastruktur (1,5 Mrd. USD)
- Job Training und andere Sozialprogramme (1 Mrd. USD)
- Förderung der Energieunabhängigkeit (455 Mio. USD)
- Andere Infrastrukturmaßnahmen und Wohnungsbau (353 Mio. USD)

Lokalregierungen, Unternehmen, Einzelpersonen und Gesundheitseinrichtungen finden auf der Website Informationen, wie man sich um ARRA-Mittel bewerben kann. Fast täglich wird der Beginn eines neuen Projekts angekündigt, hauptsächlich in den Sektoren Verkehrsinfrastruktur und Ausbildung.⁹

Fazit und Ausblick

Sieben Monate nach Verabschiedung des auf drei Jahre ausgelegten Konjunkturpakets kann dessen Wirkung auf Konjunktur und Arbeitsmarkt nur in der Tendenz beurteilt werden. Erst ab Oktober müssen die Empfänger (Gemeinden, Gebietskörperschaften, Bundesstaaten und andere Auftragnehmer) vierteljährliche Rechen-

schaftsberichte darüber abliefern, wie die bisherigen Mittel verwendet und wie viele Arbeitsplätze geschaffen wurden. Nachdem zunächst verwaltungstechnische Fragen geklärt wurden, soll die Zahl der Projektzusagen stetig steigen¹⁰. Die Administration legt großen Wert darauf, daß die Vergabe der Mittel mit einem Gesamtvolumen von 787 USD zügig, nachvollziehbar und ohne jeden Anschein von Mißbrauch vergeben werden. Sie rechnet damit, daß sich die Vergabe der Mittel in den kommenden Monaten beschleunigen wird. Zumindest im Bereich erneuerbare Energien und Energieforschung sind zahlreiche Projekte bereits auf den Weg gebracht worden. Die Unternehmen dieser Branche rechnen mit einem Boom in der ersten Hälfte 2010.

⁹ siehe <http://www.recovery.pa.gov/portal/server.pt/community/announcements/6016>

¹⁰ vgl. Bericht des Vize-Präsidenten "Roadmap to Recovery" unter <http://www.whitehouse.gov/recovery/roadmap/>