

Antworten des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung

zum Fragenkatalog für die
Sachverständigenanhörung
zum Nachtragshaushaltsgesetz 2010
und Gemeindefinanzierungsgesetz 2010.
Gesetzesentwürfe der Landesregierung –
Drucksachen 15/200 und 15/207 –

Prof. Dr. Gustav A. Horn und Dr. Achim Truger
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
in der Hans-Böckler-Stiftung
Düsseldorf, 28. Oktober 2010

Antworten des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung
zum Fragenkatalog für die Sachverständigenanhörung
zum Nachtragshaushaltsgesetz 2010
und Gemeindefinanzierungsgesetz 2010.
Gesetzentwürfe der Landesregierung – Drucksachen 15/200 und 15/207 –

von Prof. Dr. Gustav A. Horn und Dr. Achim Truger

Im Folgenden wird auf ausgewählte, aus makroökonomischer/finanzwissenschaftlicher Sicht zentrale Fragen des Fragenkatalogs eingegangen.

I. Zum Gemeindefinanzierungsgesetz

- 1. Sind die schuldenfinanzierten Mehrausgaben im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes, die den Kommunen i.H.v. rd. 256 Mio. Euro als Schlüsselzuweisungen und i.H.v. rd. 44 Mio. Euro unter Aufstockung der Investitionspauschale zugewiesen werden, ein geeignetes Instrument zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts?**

Die vorgesehenen schuldenfinanzierten Mehrausgaben sowohl für die Aufstockung der Investitionspauschale als auch der Schlüsselzuweisungen an die Kommunen sind zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geeignet. Die Finanzlage der Kommunen in NRW ist extrem angespannt, so dass ohne zusätzliche Mittel weitere Ausgabenkürzungen – insbesondere auch bei den kommunalen Investitionen – drohen. Durch die Mehrausgaben wird daher die Ausgabentätigkeit der Kommunen spürbar gestützt. Öffentlichen Ausgaben wird üblicherweise in der empirischen Literatur ein relativ hoher Multiplikator und damit eine hohe konjunkturpolitische Effektivität und Effizienz zugeschrieben; für öffentliche Investitionen dürfte er spürbar über 1 anzusetzen sein, aber auch für andere oft als „konsumtiv“ eingestufte Ausgaben, insbesondere die Personalausgaben, dürfte er über 1 oder zumindest nahe 1 anzusetzen sein. Insofern ist damit zu rechnen, dass die Mehrausgaben gegenüber der Referenzsituation zu einer betragsmäßigen Verringerung der 2010 wie 2011 nach wie vor bestehenden negativen gesamtwirtschaftlichen Produktionslücke (siehe Abschnitt II) führen werden. Dies wird sich gleichzeitig positiv auf

die Beschäftigungslage in NRW auswirken, womit ein weiterer Indikator für das Vorliegen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes positiv tangiert würde. Da durch die Ausweitung konsumtiver und investiver Staatsausgaben die Binnennachfrage gestärkt würde, würde tendenziell auch das bestehende erhebliche außenwirtschaftliche Ungleichgewicht etwas reduziert. Allerdings sind die positiven Effekte, die von einem Impuls in Höhe von 300 Mio. Euro (0,06% des NRW-BIP) Euro ausgehen können, selbst bei Multiplikatoren von deutlich über 1 naturgemäß begrenzt. Insofern wäre sogar eine deutlich größere Aufstockung der Mittel angemessen gewesen, wengleich die landespolitischen Dimensionen (die „Landesstaatsquote“ in NRW lag 2009 unter 10% des BIP) in Rechnung gestellt werden müssen.

- 2. Wie sehen sie die Haushaltssituation des Landes NRW im Zusammenhang mit der kommunalen Verschuldung?**
- 3. Wie beurteilen Sie den von der Landesregierung vorgestellten „Aktionsplan Kommunal Finanzen“ und den für das Jahr 2011 angekündigten „Stärkungspakt Stadt Finanzen“ in Bezug auf die Sicherstellung der kommunalen Handlungsfähigkeit?**

Die Einnahmen der Kommunen in Deutschland und NRW sind in der Folge der schweren globalen Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2009 dramatisch eingebrochen. Dies war nicht nur die Folge von konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben, sondern in starkem Maße auch die Folge der ergriffenen steuerpolitischen Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur, von denen viele die öffentlichen Haushalte dauerhaft belasten werden. Eine grobe Abschätzung allein der durch die steuerpolitischen Maßnahmen in den Konjunkturpaketen I und II und im Wachstumsbeschleunigungsgesetz bewirkten Mindereinnahmen der Kommunen in NRW inklusive der indirekten Wirkungen über den Steuerverbund dürfte bei gut 1 Mrd. Euro in diesem und den Folgejahren anzusetzen sein. Berücksichtigte man zusätzlich noch das Bürgerentlastungsgesetz und die Wiedereinführung der alten Pendlerpauschale würde sich dieser Betrag nochmals spürbar erhöhen. Insgesamt dürften die Kommunen in NRW durch die wegbrechende Konjunktur und die steuerpolitischen Maßnahmen in diesem Jahr Einnahmenverluste von über 3 Mrd. Euro gegenüber der Vorkrisensteuerschätzung vom Mai 2008 hingenommen haben – aufgrund der Verzögerungswirkung des Steuerverbundes dürfte dieser Betrag in den Folgejahren trotz Konjunkturerholung zunächst noch ansteigen. Zu diesem allgemeinen Unterfinanzierungsproblem der nordrhein-westfälischen Kommunen kommt das spezielle Problem der hoffnungslosen und im Allgemeinen nicht selbst verschuldeten Überschuldung zahlreicher Städte hinzu.

Vor diesem Hintergrund ist eine Stützung der nordrhein-westfälischen Kommunen zur Sicherstellung der kommunalen Handlungsfähigkeit dringend erforderlich. Daher ist es zu begrüßen, dass sich die Landesregierung ihrer Verantwortung für die Kommunen durch den „Aktionsplan Kommunal Finanzen“ und den „Stärkungspakt Stadt Finanzen“ stellen will. Dies gilt umso mehr, als auch der nordrhein-westfälische Landeshaushalt durch die Folgen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise stark betroffen worden ist. Gegenwärtig ist die Verschuldungssituation des Landes auch nicht so dramatisch, dass die vorgesehene Unterstützung für die Kommunen das Land überfordern würde. Allerdings ist auch klar, dass das Land NRW die kommunalen Finanzprobleme mittel- bis langfristig unter den Rahmenbedingungen der Schuldenbremse nicht ohne Unterstützung durch einen massiven und mehrere Jahre anhaltenden Konjunkturaufschwung und/oder deutliche Steuererhöhungen und eine Gemeindefinanzreform zur Behebung der Unterfinanzierung des Staates auf Bundesebene wird lösen können.

II. Zum Haushaltsgesetz, Gesamthaushalt

- 6. Ist die mit dem Nachtragsentwurf durch die Landesregierung vorgelegte Begründung einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes“ für das Jahr 2010 verfassungsrechtlich tragfähig, um eine Ausnahme von der Kreditobergrenze des Art. 83 S.2 der Landesverfassung zu rechtfertigen? Liegt angesichts der verbesserten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen noch eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zum Zeitpunkt der Vorlage des Nachtragshaushaltes vor?**
- 7. Wie bewerten sie die Aufstellung des Nachtragshaushalts vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise?**
- 9. Welche Wirtschaftsentwicklung nimmt Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu anderen Wirtschaftsräumen und -regionen ein? Wie bewerten sie diese Entwicklung?**
- 14. Wie beurteilen Sie die Erhöhung der Nettoneuverschuldung um 2,293 Mrd. Euro trotz zu erwartender Steuermehreinnahmen von 400 Mio. Euro und vor dem Hintergrund der ab 2020 greifenden grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse?**

Die deutsche Wirtschaft erholt sich gegenwärtig vom dramatischsten Einbruch seit dem 2. Weltkrieg. Dass dieser Einbruch eine eklatante Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts darstellte, dürfte absolut unbestritten sein. Eine solche Störung löst sich nicht binnen eines halben Jahres in Luft auf, sondern besteht noch einige Zeit fort. Trotz der gegenwärtig starken Erholung mit einem Anstieg des realen BIP um voraussichtlich 3,5 % in

diesem und etwa 2 % im nächsten Jahr ist es daher zu früh, die Krise für beendet zu erklären: Im Durchschnitt des kommenden Jahres wird gerade einmal das Produktionsniveau von Ende 2007 erreicht werden. Zudem ist die Erholung gegenwärtig immer noch stark vom Außenhandelsüberschuss getragen und damit angesichts der schwierigen Lage vieler Handelspartner wenig robust. Ein sich selbst tragender Aufschwung setzte dagegen voraus, dass die Binnennachfrage in Deutschland stärker und zum entscheidenden Wachstumsmotor wird. Da sich die außenwirtschaftliche Dynamik – auch aufgrund der Sparprogramme im übrigen Euroraum – abschwächen wird, ist nicht damit zu rechnen, dass der außenwirtschaftliche Funke die notwendige binnenwirtschaftliche Dynamik in Gang setzt. Selbst bei einer etwas optimistischeren Einschätzung der konjunkturellen Aussichten im nächsten Jahr geht auch die Gemeinschaftsdiagnose davon aus, dass in diesem und im nächsten Jahr noch eine beträchtliche negative Produktionslücke bestehen wird – nichts anderes als eine technisch-statistische Operationalisierung des Fortbestehens einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Dies dürfte auch für NRW der Fall sein; dort war der konjunkturelle Einbruch im Jahr 2009 mit einem Absturz von einem BIP-Wachstum von 1,6 % im Jahr 2008 auf -5,8 % im Jahr 2009 sogar noch um einiges stärker als im Bundesdurchschnitt.

Aus diesem Grunde ist die Finanzpolitik in Bund und Ländern weiter gefordert: Statt jetzt zu konsolidieren und damit die Konjunktur wieder zu schwächen, sollten die konjunkturellen Impulse aufrecht erhalten werden. Im Gegensatz zur Bundesregierung, die den strengeren Vorgaben im Übergang zur Schuldenbegrenzung der Schuldenbremse folgend auf einen strikten Sparkurs umgeschwenkt ist, handelt die NRW-Landesregierung damit konjunkturpolitisch wesentlich vernünftiger. Eine vorübergehend höhere Neuverschuldung als bisher vorgesehen, sollte dafür durchaus in Kauf genommen werden. Dies kollidiert auch nicht grundsätzlich mit den Vorgaben der Schuldenbremse für die Länder. Anders als der Bund ist für sie im Übergangszeitraum bis 2020 kein konkreter Abbaupfad für die im Jahr 2010 bestehenden Defizite vorgesehen. Selbst wenn dies so wäre, ließen sich daraus gerade keine Verpflichtungen für die Höhe des Defizits im Jahr 2010 ableiten.

Gerade im Zusammenhang mit der Schuldenbremse ergibt sich ein weiteres Argument, warum aus ökonomischer Sicht durchaus noch für einige Jahre die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts reklamiert werden sollte: Für den Bund wurde ab dem Jahr 2011 die alte Beschränkung der Nettokreditaufnahme durch die Höhe der

investiven Ausgaben wohlweislich aufgehoben – für die Länderhaushalte hingegen je nach Vorgabe der Länderverfassungen nicht, sofern nicht bereits andere Regelungen getroffen wurden. Es wäre grob fahrlässig, würde man die Länder zunächst über die Konjunkturpakete in hohe strukturelle Defizite stürzen, um sie dann mittels einer engen Auslegung der investitionsorientierten Verschuldung, trotz eines vorgesehenen Anpassungszeitraums bis 2020 an die neue Schuldenbremse, in eine überstürzte Konsolidierungspolitik zu zwingen. Der Landeshaushalt in NRW wird durch die steuerpolitischen Maßnahmen seit Beginn der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2010 grob geschätzt mit fast 2 Mrd. Euro belastet, in den Folgejahren wird die Belastung noch größer sein. An diesem Problem zeigt sich erneut, wie schlecht durchdacht die Schuldenbremse zum Zeitpunkt ihrer Einführung tatsächlich war.

III. Zu den Einzelplänen

- 15. Wie wirken sich unterlassene Investitionen bei der (frühkindlichen) Bildung kurz-, mittel- und langfristig auf den Landeshaushalt Nordrhein-Westfalens aus?**
- 16. Wie systemrelevant für das wirtschaftliche Gleichgewicht Nordrhein-Westfalens sind Bildungsinvestitionen aus Ihrer Sicht?**
- 17. Wie beurteilen Sie die Äußerung der Landesregierung, durch Bildungsinvestitionen einen Zuwachs des Bruttoinlandsproduktes im Jahr 2050 zu erreichen vor dem Hintergrund der bereits ab 2020 greifenden Schuldenbremse?**

Man muss davon ausgehen, dass höhere Bildungsinvestitionen das Wachstum in NRW kurz-, mittel- und langfristig steigern werden. Kurzfristig führen die notwendigen Mehrausgaben über ihren relativ hohen Multiplikator zu einer höheren Wachstumsrate. Damit sind sie auch unter konjunkturellen Aspekten zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gut geeignet. In der neueren Wachstumstheorie ist zudem weitgehend unbestritten, dass die Bildung einer der wesentlichen wachstumstreibenden Faktoren ist. Die positiven Wachstumswirkungen würden sich zudem voraussichtlich auch dann einstellen, wenn die Mehrausgaben durch höhere Steuern voll oder teilweise gegenfinanziert würden. In der mittleren Frist schließlich kann gerade über eine verbesserte frühkindliche Bildung, die regelmäßig auch mit einer Verbesserung der Betreuungssituation einhergehen würde, das Arbeitsangebot von Eltern erhöht und damit das Wachstumspotenzial erheblich gestärkt werden.

In dem Maße, in dem höhere Bildungsinvestitionen zu höherem Wachstum, geringerer Arbeitslosigkeit und größerem sozialen Frieden führen, würde dadurch auch der nordrhein-westfälische Landeshaushalt entlastet, allerdings lässt sich nicht ohne umfassende Detailanalyse mit zahlreichen speziellen Annahmen quantifizieren, wie hoch der Nettoeffekt aus höheren Bildungsausgaben auf der einen Seite und induzierten Steuermehreinnahmen und Minderausgaben wäre. Die Wachstumseffekte müssten allerdings schon sehr beträchtlich sein, um per saldo zu positiven Effekten für den Landeshaushalt zu kommen. Allerdings müssten gerade bei der Bildung die fiskalischen und nicht einmal die ökonomischen Effekte auch nicht das prioritäre Beurteilungskriterium darstellen.

Die positiven ökonomischen und gesellschaftspolitischen Wirkungen höherer Bildungsinvestitionen würden sich kurz-, mittel- wie langfristig einstellen und damit heutige wie künftige Generationen besser stellen. Es wäre daher fatal, wenn sie aus Gründen einer falsch verstandenen und kurzsichtigen Sparpolitik zur Einhaltung der Schuldenbremse unterblieben. Die Unzulässigkeit einer investitionsorientierten Verschuldung ist ein schwerer Fehler in der Konstruktion der Schuldenbremse.

Publisher: Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Germany

Phone: +49-211-7778-331, IMK@boeckler.de, <http://www.imk-boeckler.de>

IMK Policy Brief is an irregular online publication series.

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the IMK or the Hans-Böckler-Foundation.

All rights reserved. Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

Hans **Böckler**
Stiftung 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.
