

Gustav A. Horn | Achim Truger |
Henner Will (†)*

unter Mitarbeit von Mario Reinhold und Daniel Weber

Finanzwissenschaftliches Kurzgutachten

zum verfassungsgerichtlichen
Verfahren wegen Prüfung der
Verfassungsmäßigkeit von
Vorschriften des Nachtrags-
haushaltsgesetzes 2010
- VerfGH 20/10

des Instituts für Makroökonomie und
Konjunkturforschung (IMK) in der
Hans-Böckler-Stiftung

**im Auftrag der Landesregierung
Nordrhein-Westfalen**

Juni 2013

* Henner Will ist am 18. November 2011 bei einem tragischen Verkehrsunfall verstorben.

Inhaltsverzeichnis

A.	Einleitung	3
B.	Zur Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Jahr 2010	6
	a) Grundsätzliches	6
	b) Überprüfung der Teilziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts für die deutsche Wirtschaft insgesamt	8
	c) Ergänzende Überprüfung der Teilziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts für die nordrhein-westfälische Wirtschaft	19
	d) Zwischenfazit	21
C.	Zur Eignung finanzpolitischer Maßnahmen zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	23
	a) Grundsätzliches	23
	b) Zur Eignung der Finanzpolitik im Allgemeinen	24
	c) Zur Eignung des Nachtragshaushalts im Besonderen	29
	d) Zwischenfazit	33
D.	Fazit	34
E.	Literatur	35

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1

Prognostizierte Produktionslücken in % des Produktionspotenzials von 2009 bis 2012 in der Herbst/Winterprognose 2010..... 10

Abbildung 1

Produktionslücken im Zeitablauf gemäß aktueller Schätzung von EU-Kommission bzw. OECD in % des Produktionspotenzials (1980 bis 2012)..... 12

Abbildung 2

Leistungsbilanzsalden ausgewählter Länder des Euroraums in Mrd. Euro; 1991 bis 2012..... 17

A. Einleitung

1. Die Herausforderungen für die Finanzpolitik in Deutschland nach der schwersten globalen Wirtschafts- und Finanzkrise der Nachkriegszeit sind riesig. Rezessionsbedingte Steuerausfälle und Mehrausgaben im Zusammenspiel mit erheblichen, zum großen Teil dauerhaften Steuer-senkungen im Rahmen der Maßnahmen zur Förderung der Konjunktur haben zu hohen Defiziten in den Haushalten der Gebietskörperschaften geführt. Die strukturellen Defizite von Bund und Ländern müssen im Übergangszeitraum zu der im Sommer 2009 im Grundgesetz verankerten so genannten Schuldenbremse bis 2016 auf 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) im Bund bzw. bis 2020 auf null in den Ländern zurückgeführt werden. Gleichzeitig sind vor dem Hintergrund einer seit Mitte der 1990er Jahre zu beobachtenden sehr moderaten Ausgabenpolitik die Bedarfe an zentralen Zukunftsinvestitionen in die traditionelle und ökologische Infrastruktur sowie in Forschung und Bildung erheblich gestiegen.
2. Die neue Schuldenbremse räumt den Ländern (bis 2020) einen längeren Zeitraum als dem Bund (bis 2016) bis zum endgültigen Greifen der neuen Schuldenregelung ein; zudem sind die Länder im Übergangszeitraum nicht so streng festgelegt wie der Bund, der angehalten ist, sein strukturelles Startdefizit des Jahres 2010 in gleichmäßigen Schritten bis zum Jahr 2016 auf den Zielwert von unter 0,35 % des BIP zu reduzieren. Allerdings wurde für den Bund mit der neuen Schuldenregel auch die Kreditbegrenzung des alten Art. 115 Absatz 1 Satz 2 GG aufgehoben, wonach im Haushaltsplan die Nettokreditaufnahme die Höhe der Investitionsausgaben nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes übersteigen durfte. Tatsächlich liegt die Summe der Investitionsausgaben als Maßstab für die Höhe der zulässigen Nettokreditaufnahme nach altem Recht im Finanzplan des Bundes 2010 bis

2014 in den Jahren 2011 bis 2013 deutlich unterhalb der nach neuem Recht zulässigen Nettokreditaufnahme. Allerdings musste diese Hürde durch die Neuregelung ab dem Haushalt 2011 vom Bundeshaushaltsgesetzgeber nicht mehr genommen werden. Die Länderverfassungen enthalten jedoch weiterhin gültige analoge Regelungen, an die der Landeshaushaltsgesetzgeber ggf. bis zur Verabschiedung neuer Vorschriften gebunden ist. Auch in Nordrhein-Westfalen muss nach Art. 83 Satz 2 LV NRW weiterhin eine die eigenfinanzierten Investitionsausgaben übersteigende Nettokreditaufnahme mit der Notwendigkeit der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts begründet werden.

3. Im noch von der alten Landesregierung eingebrachten Stammhaushalt 2010 war eine Nettokreditaufnahme von 6.575 Mio. Euro vorgesehen; sie überschritt damit die im Plan vorgesehenen eigenfinanzierten Investitionsausgaben von 3.701 Mio. Euro um 2.874 Mio. Euro. Angesichts der zum Zeitpunkt der Verabschiedung am 17. Dezember 2009 sehr schlechten Wirtschaftslage mit zudem annähernd stagnativen Aussichten für 2010 ist die Begründung durch die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes nicht strittig. Im von der neuen Landesregierung eingebrachten und am 16. Dezember 2010 verabschiedeten Nachtragshaushalt 2010 findet sich eine nochmals spürbar erhöhte geplante Netto neuverschuldung in Höhe von 8.407 Mio. Euro bei gleichzeitig nur leicht gestiegenem Ansatz für die Investitionsausgaben von 3.906 Mio. Euro, die damit um 4.501 Mio. Euro überschritten werden. In dem beim Verfassungsgerichtshof gestellten Normenkontrollantrag der Oppositionsfractionen CDU und FDP im nordrhein-westfälischen Landtag (Gröpl 2010) wird angesichts der bei Verabschiedung des Nachtragshaushalts erkennbaren, überraschend kräftigen konjunkturellen Erholung unter anderem unter Berufung auf ein Gutachten von Prof. Dr. Lars P. Feld das Vorliegen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

in Abrede gestellt (Feld 2010, S. 14ff.). Zudem wird selbst für den Fall des Vorliegens einer solchen Störung die Geeignetheit der finanzpolitischen Maßnahmen zur Abwehr der Störung bestritten (Feld 2010, S. 17ff.).

4. Das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung hat sich sowohl mit der Frage des Vorliegens einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes als auch mit der Frage der Geeignetheit finanzpolitischer Maßnahmen zur Störungsabwehr bereits anlässlich der öffentlichen Anhörungen im Haushaltsausschuss des nordrhein-westfälischen Landtags und in zwei diesbezüglichen schriftlichen Stellungnahmen beschäftigt und kam hinsichtlich beider Fragen zu einer dezidiert positiven Antwort (Horn/Truger 2010 und Truger/Will 2010). Auf der Basis einer ausführlicheren, wesentlich erweiterten und detaillierteren Argumentation bestätigt das vorliegende finanzwissenschaftliche Kurzgutachten das frühere Ergebnis. Dabei wird in Abschnitt B zunächst begründet, warum auch zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Nachtragshaushaltes im Dezember 2010 noch von einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ausgegangen werden musste. Abschnitt C zeigt dann auf, warum die vorgesehenen finanzpolitischen Maßnahmen im Landeshaushalt 2010 zur Abwehr dieser Störung geeignet sind. Abschnitt D zieht ein kurzes Fazit.

B. Zur Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Jahr 2010

a) Grundsätzliches

5. Die deutsche Wirtschaft erholt sich gegenwärtig von der tiefsten wirtschaftlichen Krise der Nachkriegszeit im Gefolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Zwischenzeitlich hatte sich die deutsche Wirtschaft im freien Fall befunden. Exporte und Investitionen verzeichneten Rekordeinbrüche, und die Frühindikatoren glitten in zuvor noch nie gemessene negative Bereiche ab. Entsprechend katastrophal waren die Befürchtungen. Die Gemeinschaftsdiagnose im Frühjahr 2009 rechnete mit einem Absturz des realen BIP im Jahr 2009 um 6 % und einem weiteren Schrumpfen der Wirtschaftsleistung um 0,5 % im Jahr 2010 (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2009a). Für 2010 wurde mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt auf knapp 4,8 Mio. Personen gerechnet. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Stammhaushaltes durch die alte Landesregierung hatten sich die Perspektiven bereits spürbar aufgeheitert: Die Gemeinschaftsdiagnose vom Herbst 2009 ging „nur noch“ von einem Absturz um 5 % im Jahr 2009, immerhin einem geringen Wachstum von 1,2 % und vor allem einer erheblich niedrigeren Arbeitslosenzahl von jahresdurchschnittlich etwa 4 Mio. im Jahr 2010 aus (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2009b).

6. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Nachtragshaushaltes am 16. Dezember 2010 hatten sich Wirtschaftslage und Aussichten nochmals überraschend stark verbessert. Fast alle Prognosen gingen für das Jahr 2010 von einem realen Wirtschaftswachstum von gut 3,5 % und für 2011 von gut 2 % aus; die Zahl der Arbeitslosen war bereits wieder rückläufig, und für 2011 wurde im Jahresdurchschnitt zumeist mit einer Zahl von unter 3 Mio. Arbeitslosen gerechnet. Zudem hat sich Deutschland im internationalen Vergleich – nach einem allerdings auch deutlich tieferen Absturz im Jahr 2009 – schneller und kräftiger erholt als die

meisten anderen entwickelten Volkswirtschaften. Es kann daher kein Zweifel bestehen, dass sich die deutsche Wirtschaft gemessen an den ursprünglichen Prognosen auf dem Tiefstpunkt der Krise in überraschend positiver Art und Weise erholt hat.

7. So erfreulich diese Entwicklung aus ökonomischer wie sozialer Sicht ist, so wenig sollte man sich von der – subjektiv verständlichen – allgemeinen Erleichterung, zum Teil gar Euphorie, in Politik und Medien anstecken lassen, wenn es um die Beurteilung der Frage der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geht. Hierzu ist vielmehr eine nüchterne Auswertung der zu den Teilzielen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes vorliegenden Indikatoren notwendig. Zwar bestätigt sich in den Indikatoren die konjunkturelle Aufhellung; es zeigt sich jedoch auch, dass sich die Folgen des historischen wirtschaftlichen Einbruchs im Jahr 2009 nicht innerhalb kurzer Zeit in Luft aufzulösen vermögen; es wird vielmehr fast einhellig davon ausgegangen, dass die erhebliche gesamtwirtschaftliche Störung noch für geraume Zeit auch über das Jahr 2010 hinaus anhält.

8. Das finanz- und wirtschaftspolitische Ziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wird im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG) durch vier Teilziele konkretisiert. Demnach sind die finanz- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen „so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.“ (§1 Satz 2 StWG). Im Folgenden werden Indikatoren für die genannten vier Teilziele zunächst auf gesamtwirtschaftlicher Ebene in Deutschland und dann speziell für Nordrhein-Westfalen durchgeprüft. Dabei steht das Wachstumsziel aufgrund seiner großen Bedeutung und seiner zumindest grundsätzlich vergleichsweise unstrittigen Operationalisierbarkeit

an erster Stelle. Es folgt die Behandlung des ebenfalls leicht zu operationalisierenden Ziels der Preisniveaustabilität. Da die Operationalisierung der Ziele des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts und eines hohen Beschäftigungsstandes aufgrund makroökonomischer Kontroversen etwas schwieriger fällt, werden diese beiden Teilziele zuletzt überprüft.

b) Überprüfung der Teilziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts für die deutsche Wirtschaft insgesamt

9. Die im Jahr 2010 in Deutschland erzielte Wachstumsrate des realen BIP von 3,6 %, die zudem mit den meisten Prognosen zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Nachtragshaushaltes übereinstimmt, ist außergewöhnlich hoch; seit der deutschen Einheit wurde eine solche Rate nicht mehr gemessen. Allerdings besteht Einigkeit darüber, dass man das Ziel eines angemessenen und stetigen Wirtschaftswachstums und die Situation der Wirtschaft nicht anhand der Wachstumsrate eines einzelnen Jahres beurteilen kann. Denn schließlich hatte die deutsche Wirtschaft noch im Vorjahr mit einer Schrumpfung des realen BIP um 4,7 % die mit weitem Abstand tiefste Rezession der Nachkriegszeit zu verkraften, und auch zuvor im Jahr 2008 war die deutsche Wirtschaft mit 1,0 % real nur sehr schwach gewachsen. Daher greift man zur Beurteilung der wirtschaftlichen Lage zumeist auf das Konzept der Produktionslücke zurück. Diese gibt die prozentuale Abweichung der Wirtschaftsleistung eines Jahres von der so genannten Normallage an. Diese wiederum ist nicht direkt beobachtbar, muss statistisch geschätzt werden und unterliegt dabei großen methodischen Ermessensspielräumen und anderweitigen Problemen (Horn et al. 2007). Trotz aller Probleme hat sich die Verwendung des Produktionslückenkonzeptes allgemein durchgesetzt; nicht zuletzt fand es durch die Erwähnung des Begriffes der konjunkturellen Normallage in Art. 115 Abs. 2 Satz 3 sogar Eingang in die neue Schuldenregelung des deutschen Grundgesetzes. Die Normallage kann damit

als Referenz für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht bezüglich des Wachstumsziels interpretiert werden. Eine spürbar negative Produktionslücke zeigt dann eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Sinne einer deutlichen Unterauslastung der Kapazitäten an.

10. Tabelle 1 gibt die von verschiedenen wissenschaftlichen oder wirtschaftspolitischen Institutionen (Deutsche Bundesbank, EU-Kommission, Internationaler Währungsfonds, Sachverständigenrat, OECD, Gemeinschaftsdiagnose und Bundesfinanzministerium) auf der Basis ihrer jeweiligen Prognose von Herbst/Winter 2010 geschätzten Produktionslücken für die deutsche Wirtschaft von 2009 bis 2012 an. Die Prognosen und Schätzungen wurden alle noch vor der Verabschiedung des Nachtragshaushaltes im Landtag veröffentlicht. Wie ersichtlich unterstellen ausnahmslos alle Institutionen für das Jahr 2010 gegenüber den Tiefstwerten für die negativen Produktionslücken von betragsmäßig mehr als 4 % im Jahr 2009 eine sehr deutliche Erholung der deutschen Wirtschaft. Allerdings gehen – übrigens bei sehr ähnlichen Prognosen für das reale BIP-Wachstum – ebenso ausnahmslos alle Institutionen von einer auch im Jahr 2010 weiterhin großen Produktionslücke in einer Spannweite von -1 % (Bundesbank) bis -3 % (OECD) aus. Bis auf die Bundesbank rechnen darüber hinaus alle Institutionen auch für das Jahr 2011 – EU-Kommission, OECD und das BMF sogar noch bis mindestens ins Jahr 2012 hinein – mit einer spürbar negativen Produktionslücke. Auf dieser Basis muss auch zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Nachtragshaushaltes eindeutig vom Vorliegen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes ausgegangen werden; ihre nur allmähliche und mühsame Auflösung wurde von den meisten relevanten Institutionen nicht vor dem Jahr 2012/2013 erwartet.

Tabelle 1
Prognostizierte Produktionslücken in % des
Produktionspotenzials von 2009 bis 2012 in der
Herbst/Winterprognose 2010

Institution	2009	2010	2011	2012
Bundesbank*	- 4.0	- 1.0	0.0	0.3
EU-Kommission	- 4.1	- 1.7	- 1.1	- 0.8
IWF	- 4.3	- 2.2	- 1.5	x
SVR**	- 4.4	- 2.0	- 1.1	x
OECD	- 5.2	- 3.0	- 1.9	- 1.2
Gemeinschafts- diagnose	negativ	negativ	negativ	negativ mit Schließung im Verlauf
BMF im Gesetz- gebungsverfahren zum Bundeshaus- halt 2011	x	- 1.1	- 0.6	- 0.4

* ungefähre Werte, mangels expliziter Angabe im Text aus Grafik abgelesen.

** Werte für 2009 und 2011 mangels expliziter Angabe im Text aus der Wachstums- und der Potenzialprognose des SVR (2010), S. 47 berechnet.

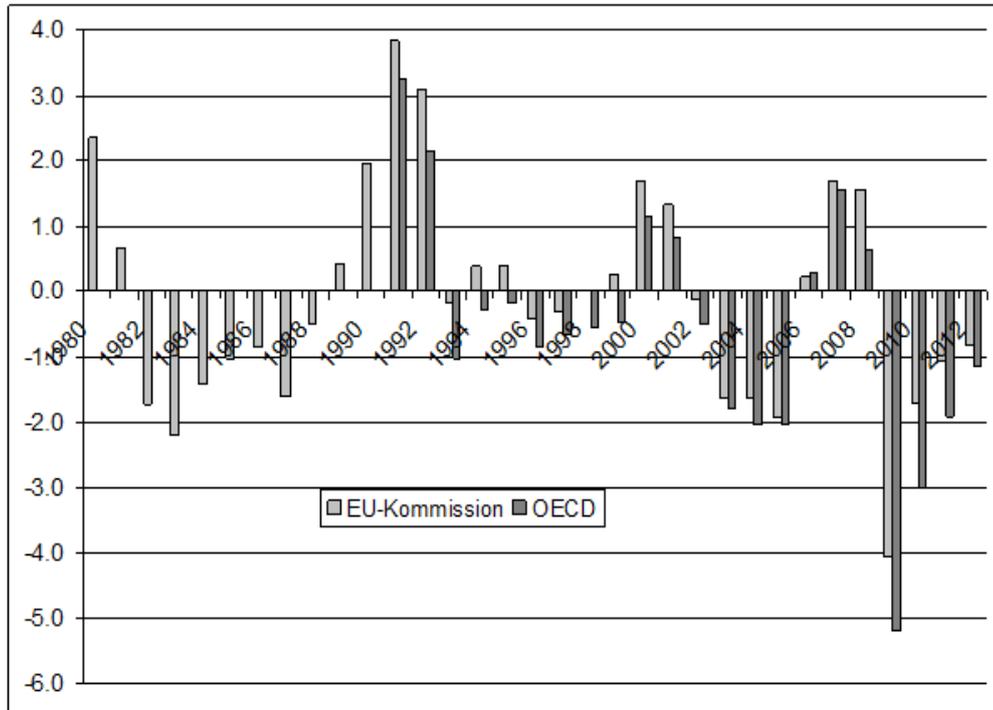
x Daten nicht verfügbar

Quellen: Deutsche Bundesbank (2010); EU-Kommission (2010b); IWF (2010b); SVR (2010); OECD (2010); Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2010); BMF (2010); eigene Zusammenstellung.

Abbildung 1 verdeutlicht zudem das außerordentliche Ausmaß der für Deutschland geschätzten negativen Produktionslücken für die Jahre 2010 und 2011 im längerfristigen zeitlichen Vergleich. Die EU-Kommission sowie die OECD weisen konsistente Zeitreihen für die Produktionslücken seit 1980 (vor 1991: Westdeutschland) bzw. 1992 aus. Was die OECD-Schätzungen anbelangt, so wurde der negative Wert für die Produktionslücke von -3 % im Jahr 2010 seit der deutschen Einheit

nur noch im extremen Krisenjahr 2009 übertroffen; selbst in der scharfen Rezession nach der deutschen Einheit im Jahr 1993 wird sie mit nur -1 % angegeben. Der Wert von -1,9 % im Jahr 2011 ist mit den geschätzten Werten für die Jahre 2003 bis 2005, der schmerzhaften Phase der Dauerstagnation nach dem Abschwung 2001, vergleichbar, in der das Schlagwort vom „Schlusslicht Deutschland“ die wirtschaftspolitische Diskussion hierzulande weitgehend bestimmte. Die von der OECD geschätzte negative Produktionslücke ist selbst im Jahr 2012 mit -1,2 % noch gravierender als in der Rezession im Jahr 1993. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei Betrachtung der – insgesamt allerdings betragsmäßig etwas niedrigeren – Schätzwerte der EU-Kommission: Der Wert von -1,7 % im Jahr 2010 liegt auf einem vergleichbaren Niveau wie die Werte in den Jahren der Dauerstagnation von 2003 bis 2005 sowie der tiefen Krise zu Beginn der 1980er Jahre. Und die prognostizierte Abweichung von der Normallage ist mit -1,1 % und -0,8 % in den Jahren 2011 bzw. 2012 demzufolge weitaus größer, als sie es je in den 1990er Jahren war – trotz der Rezession im Gefolge der Deutschen Einheit.

Abbildung 1
Produktionslücken im Zeitablauf gemäß aktueller
Schätzung von EU-Kommission bzw. OECD in % des
Produktionspotenzials (1980 bis 2012)



Quelle: EU-Kommission (2010b); OECD (2010); eigene Darstellung.

11. Die vorstehend referierten Schätzungen für die Produktionslücken belegen eindrucksvoll die zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Nachtragshaushaltes bestehende Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes bezüglich des aus makroökonomischer Sicht zentralen Wachstumszieles. Die Werte für 2011 und 2012 belegen darüber hinaus, dass auch, falls man weniger auf das Niveau im Jahr 2010 als vielmehr auf die angelegte Entwicklungstendenz abstellt, noch für einen beträchtlichen Zeitraum mit dem Vorliegen einer Störung gerechnet werden muss – die Folgen der Krise sind hartnäckiger, als es möglicherweise in politischen Kommentaren oder der teilweise doch etwas oberflächlichen Berichterstattung in den Medien zum Ausdruck kommt. An dieser grundsätzlichen Einschätzung können auch optimistische Re-

kordwerte bei einzelnen Frühindikatoren – etwa dem ifo-Geschäftsklimaindex – nichts ändern, denn sie sind bereits in die den Produktionslückenschätzungen zugrunde liegenden umfassenden Prognosen der jeweiligen Institutionen eingeflossen. Stellt man trotzdem auf solche Indikatoren ab, so ist festzustellen, dass zwar der Ifo-Index in der Tat seit Mitte 2010 eindrucksvolle Werte aufweist, dass aber gleichzeitig der ZEW-Index der Konjunkturerwartungen bis zum Ende 2010 deutlich eingebrochen ist, und auch der Index für den Auftragseingang im Verarbeitenden Gewerbe bewegte sich zwischenzeitlich eher seitwärts.

12. Auch falls man sich weniger auf komplizierte technisch-statistische Konstrukte wie die Produktionslücke verlassen möchte, geben die Wachstumsprognosen der wichtigsten Institutionen insgesamt keinen Anlass zur Euphorie bezüglich der weiteren Entwicklungstendenzen der deutschen Wirtschaft. Selbst wenn man – wie das IMK selbst – von einer kurzfristig recht optimistischen Schätzung des realen BIP-Wachstums für das Jahr 2011 in Höhe von 2,5 % ausgeht, so relativiert sich dieser auf den ersten Blick eindrucksvolle Wert recht schnell, sobald man nicht lediglich auf die jahresdurchschnittlichen Wachstumswerte schaut, sondern das Wachstum im Jahresverlauf betrachtet (IMK Arbeitskreis Konjunktur 2010, S. 16f.). So ist der statistische Überhang aus dem Jahr 2010 mit 1,3 Prozentpunkten sehr beträchtlich; die ausgewiesene Jahresdurchschnittsrate von 2,5 % überzeichnet mithin die tatsächlich zu erwartende recht schwache konjunkturelle Dynamik im Jahr 2011. Betrachtet man stattdessen die Jahresverlaufsrate, d.h. die arbeitstäglich bereinigte Veränderungsrate im vierten Quartal, so zeigt sich selbst auf Basis der recht optimistischen IMK-Schätzung im Jahr 2011 mit nur 1,7 % gegenüber den äußerst dynamischen 4,2 % des Jahres 2010 eine sehr deutliche Abschwächung der konjunkturellen Dynamik. Auf diese im Wesentlichen außenwirtschaftlich und durch die fiskalische Restriktion im Inland bedingte Abschwächung der wirtschaftlichen Dynamik im

Verlauf des folgenden Jahres wird von fast allen Prognoseinstitutionen hingewiesen; zudem finden sich überall mehr oder weniger deutliche Hinweise auf Risikofaktoren, die die weitere konjunkturelle Erholung gefährden könnten. Dazu zählen u.a. eine weitere Finanzkrise im US-Bankensystem, eine Zuspitzung der Euro-Krise und eine stärkere wirtschaftliche Abschwächung im Ausland, insbesondere im Euroraum aufgrund der fiskalischen Austeritätsprogramme.

13. Als Beispiel für eine zum Zeitpunkt der Beratung des Nachtragshaushalts nicht untypische nüchterne Einschätzung des bisherigen Erholungsprozesses und der Risiken für die Zukunft sei aus der Pressemeldung zu der am 16.12.2010 veröffentlichten Prognose des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel (IfW) zitiert. Dort heißt es unter der Zwischenüberschrift *„Risiken bleiben – bisherige Erfolge nicht überschätzen“*: *„Bei der sehr kräftigen Expansion in diesem Jahr und den insgesamt recht günstigen Aussichten für die kommenden zwei Jahre darf nicht übersehen werden, dass zum einen die realwirtschaftlichen Krisenfolgen immer noch beträchtlich sind und dass sich das weltwirtschaftliche Umfeld nach wie vor in unsicherem Fahrwasser bewegt. So sind die Kapazitäten in Deutschland noch nicht wieder normal ausgelastet, und der Aufholprozess hat sich zuletzt merklich verlangsamt. Der Vorkrisenhöchstwert der gesamtwirtschaftlichen Produktion wird wohl erst um die Mitte des kommenden Jahres erreicht – dazwischen liegen mehr als drei Jahre, in denen die Produktion zum Teil beträchtlich unter diesem Niveau lag. Der Aufholprozess bei der Arbeitsproduktivität dürfte noch länger dauern: rein rechnerisch ergibt sich eine Periode von mehr als vier Jahren, in denen keine gesamtwirtschaftlichen Produktivitätssteigerungen – die eigentliche Quelle des Wohlstandes – gehoben werden konnten. Darüber hinaus wäre es verfrüht, bereits das Ende der Weltfinanzkrise auszurufen. Nach der ersten Welle, hervorgerufen durch die Überschuldung der privaten Haushalte und der Unternehmen, ist nun die zweite*

Welle der Krise durch die hohe Staatsverschuldung ausgelöst worden. Zwar scheint Deutschland zunächst nicht direkt betroffen zu sein, zumal das Budgetdefizit vergleichsweise niedrig ist und seine Rückführung eingeleitet wurde. Aber die Banken sind auch hierzulande noch nicht ausreichend rekapitalisiert, so dass hohe Abschreibungen, die sich infolge der Solvenzprobleme einzelner Staaten ergeben könnten, das System empfindlich treffen könnten. Auch besteht nach wie vor das Risiko, dass die Rettungsversuche, die auf europäischer Ebene gemacht wurden, letztlich doch nicht verhindern werden, dass ein Staat den Schuldendienst einstellt. Die Folgen eines solchen Scheiterns sind schwer abzuschätzen. Sollte es wegen des Eintretens oder auch nur wegen der Erwartung eines solchen Falles durch die Marktteilnehmer zu erneuten massiven Verspannungen an den Finanzmärkten kommen, wäre auch der Aufschwung in Deutschland gefährdet.“

(IfW 2010, S. 2f.).

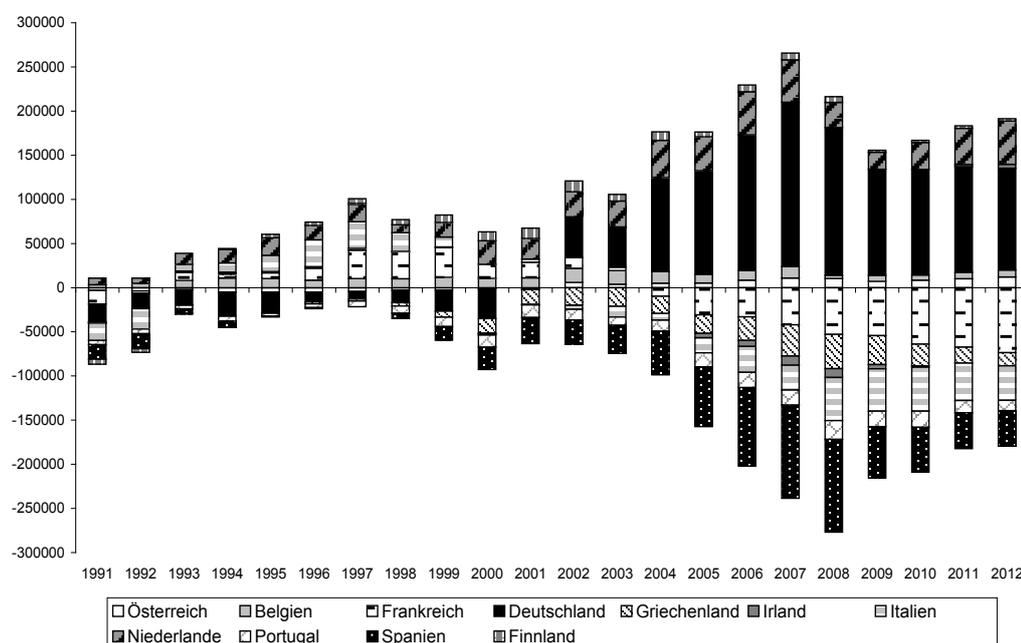
14. Als Referenz für die Beurteilung der Zielerreichung hinsichtlich des Ziels der Preisniveaustabilität muss das Inflationsziel der Europäischen Zentralbank (EZB) herangezogen werden: Diese strebt mittelfristig eine Inflationsrate – gemessen am Harmonisierten Verbraucherpreisindex – von unter, aber nahe 2 % an. Der Grund für den Zusatz „aber nahe“ liegt unter anderem darin, dass zur Vermeidung von Deflationsgefahren ein deutlicher Sicherheitsabstand zur Null-Linie eingehalten werden soll. So geht die EZB von einer aus diesem Grund anzustrebenden Inflationsrate von mindestens 1 % aus. Im Jahr 2010 lag die Inflationsrate in Deutschland trotz starker Konjunkturerholung lediglich bei 1,1 % und damit nur unwesentlich oberhalb der Marke von 1 % zur Einhaltung des Sicherheitsabstandes gegenüber einer Deflation. Betrachtet man die Kerninflationsrate, d.h. die um Preisänderungen bei Alkohol, Tabak, Energie und Nahrungsmitteln bereinigte Inflationsrate, um die Effekte von exogenen Preisschocks bei administrierten Preisen sowie bei importierten Gütern

und Rohstoffen auszuschalten und die endogene Inflationsdynamik besser zu erfassen, so lag sie mit nur 0,6 % sogar deutlich unterhalb der Sicherheitsschwelle der EZB. Damit lag entweder eine Zielverfehlung aufgrund einer zu niedrigen Inflationsrate vor oder aber das Ziel der Preisniveaustabilität war allenfalls knapp erreicht. Für 2011 wird allgemein eine leichte Beschleunigung des Preisauftriebs erwartet, ohne dass dabei die Zielinflationsrate von 2 % verletzt wird. Auch die zuletzt medial thematisierten Inflationsängste sind bisher reichlich diffus und beruhen lediglich auf der Erwartung weiterer exogener Preisschocks, während die interne Inflationsdynamik gering bleibt, was an den nur moderaten Prognosen für das Wachstum der Lohnstückkosten als wesentlichster kostenseitiger Inflationsdeterminante abgelesen werden kann: So prognostizierte die EU-Kommission in ihrer Herbstprognose von Ende November 2010 für 2011 und 2012 ein nominales Lohnstückkostenwachstum in Deutschland von lediglich 1 % bzw. 1,2 %. Bei solchen Werten liegt eine Lohn-Preis-Spirale in weiter Ferne.

15. Ob eine korrekturbedürftige Störung bezüglich des außenwirtschaftlichen Gleichgewichtes diagnostiziert wird, hängt auch vom wirtschaftstheoretischen Standpunkt des Betrachters ab. Unbestreitbar ist zunächst, dass sich in der Weltwirtschaft und besonders innerhalb der Eurozone erhebliche außenwirtschaftliche Divergenzen in dem Sinne aufgebaut haben, dass einer Gruppe von Ländern mit hohen und – vom krisenbedingten Einbruch im Jahr 2009 abgesehen – zunehmenden Nettoimporten an Gütern und Dienstleistungen sowie Leistungsbilanzdefiziten (innerhalb des Euroraums: vor allem Griechenland, Spanien, Portugal, Italien, Frankreich und bzgl. der Leistungsbilanz auch Irland) eine Gruppe mit hohen und – vom krisenbedingten Einbruch im Jahr 2009 abgesehen – tendenziell zunehmenden Nettoexporten und Leistungsbilanzüberschüssen (innerhalb des Euroraums vor allem Deutschland, die Niederlande, Österreich, Belgien und Finnland) gegenüberstehen

(s. Abbildung 2). Insbesondere die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse sind exorbitant hoch und werden überwiegend als persistent eingeschätzt.

Abbildung 2
Leistungsbilanzsalden ausgewählter Länder des Euroraums in Mrd. Euro; 1991 bis 2012



Quelle: EU-Kommission (2010b); eigene Darstellung.

Man kann in den divergierenden Salden und den mit ihnen einhergehenden kumulierten Effekten für die Nettovermögens- oder Nettoschuldenposition gegenüber dem Ausland das Ergebnis optimaler ökonomischer Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte sehen, die nicht weiter Besorgnis erregend sind. Mittlerweile setzt sich jedoch weitgehend eine Position durch, die solche Divergenzen als nicht-nachhaltige Ungleichgewichte und daher krisenträchtig und korrekturbedürftig ansieht (vgl. IWF 2010a; Fitoussi/Stiglitz 2009). So will auch die EU-Kommission mit der angestrebten Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes eine

neue Excessive-imbalance procedure durchsetzen, die die wirtschaftspolitische Korrektur insbesondere auch übermäßiger Leistungsbilanzungleichgewichte anstrebt (EU-Kommission 2010c). Damit kann aufgrund der extrem hohen Leistungsbilanzüberschüsse Deutschlands insgesamt gut begründet das Vorliegen eines außenwirtschaftlichen Ungleichgewichtes diagnostiziert werden. Die dem Ungleichgewicht zugrunde liegende extreme Exportabhängigkeit erhöht gleichzeitig die Anfälligkeit der deutschen Wirtschaft gegenüber außenwirtschaftlichen Schocks und birgt damit zugleich Risiken für die Teilziele Wachstum und Beschäftigung.

16. Beim Ziel des hohen Beschäftigungsstandes hat es in den vergangenen mehr als 40 Jahren seit dem Bestehen des StWG sicherlich die größte Bedeutungsverschiebung gegeben. Ursprünglich war damit nichts anderes als Vollbeschäftigung gemeint. Dass die deutsche Wirtschaft – trotz überraschend positiver Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt – bei mehr als 3 Mio. Arbeitslosen und damit weiterhin bestehender Massenarbeitslosigkeit weit von diesem Ziel entfernt ist, bedarf keiner Begründung. Mit dem wachsenden Skeptizismus gegenüber keynesianisch geprägten makroökonomischen Ansätzen spätestens seit den 1970er Jahren und Zweifeln an einer konjunkturpolitischen Therapierbarkeit der Arbeitslosigkeit verschob sich die Zielsetzung der herrschenden Lehre jedoch eher in Richtung einer durch deregulierende Arbeitsmarktreformen möglichst gering zu haltenden „natürlichen“ oder „inflationstabilen“ Arbeitslosenquote. Für die konjunkturpolitische Abteilung der Finanz- und Wirtschaftspolitik bleibt in diesem Konzept vornehmlich die Aufgabe, konjunkturelle Schwankungen der Arbeitslosenquote um ihren „natürlichen“ oder „inflationstabilen“ „Gleichgewichtswert“ zu verhindern oder zumindest zu begrenzen: Liegt das Produktionsniveau unterhalb der Normallage, dann kann durch expansive Finanz- und Wirtschaftspolitik das Produktionsniveau erhöht und damit gleichzeitig die konjunkturelle Un-

terbeschäftigung abgebaut werden. Aus dieser Sicht deutet eine Verfehlung beim Wachstumsziel im Sinne einer spürbar negativen Produktionslücke gleichzeitig auf eine bestehende und abzubauen konjunkturelle Arbeitslosigkeit hin. Angesichts der unter Punkt 10 und 11 referierten erheblich negativen Schätzwerte für die Produktionslücke in den Jahren 2010, 2011 und teilweise sogar 2012 muss daher für diese Jahre gleichzeitig auch auf eine erhebliche konjunkturelle Unterbeschäftigung und damit eine gravierende Störung beim Teilziel „hoher Beschäftigungsstand“ des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geschlossen werden.

c) Ergänzende Überprüfung der Teilziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts für die nordrhein-westfälische Wirtschaft

17. Im Folgenden wird soweit möglich noch kurz auf die Störungslage der nordrhein-westfälischen Wirtschaft im Besonderen eingegangen. Aufgrund der zum Teil erheblich schlechteren Datenbasis ist dies nicht überall zufrieden stellend möglich. Es ist allerdings auch nicht zwingend erforderlich: Zum einen bestimmt die nordrhein-westfälische Wirtschaft aufgrund ihres großen Gewichtes von über 20 % gemessen am gesamtdeutschen BIP die gesamtdeutschen Entwicklungen wesentlich mit. Zum anderen bestimmen die gesamtdeutschen Entwicklungen aufgrund des engen deutschen Steuerverbundes und des Länderfinanzausgleichs i.w.S. wesentlich die finanzpolitischen Rahmenbedingungen auch für Nordrhein-Westfalen.

18. Bezüglich des Wachstumszieles gibt es weder vergleichbar komplette Konjunktur-Prognosen noch vergleichbar ausgeklügelte Rechnungen für die Produktionslücken. Ein einfacher Blick auf die Wachstumsentwicklung ex post zeigt jedoch bereits, dass die nordrhein-westfälische Wirt-

schaft als stark industriell geprägte Wirtschaft besonders hart von der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise getroffen wurde. Nach einem realen BIP-Wachstum von 1,6 % im Jahr 2008 schrumpfte die nordrhein-westfälische Wirtschaft 2009 real um 5,8 %. In Deutschland insgesamt stürzte das BIP dagegen „nur“ um 4,7 % ab, zudem noch nach einem etwas niedrigeren Wachstum von 1,0 % im Jahr 2008. Zudem war die Erholung in Nordrhein-Westfalen im ersten Halbjahr 2010 im Vergleich zum gesamtdeutschen Schnitt etwas schwächer ausgeprägt: Das Wachstum des realen BIP im ersten Halbjahr 2010 gegenüber dem Vorjahreshalbjahr betrug 2,9 % in Nordrhein-Westfalen gegenüber 3,3 % in Deutschland insgesamt. Das Bild einer im gesamtdeutschen Vergleich etwas schwächeren Erholung wird auch durch einige länderspezifisch verfügbare Frühindikatoren, wie etwa den Index für den Auftragseingang im verarbeitenden Gewerbe gestützt. Einfache Berechnungen des IMK zu den Produktionslücken auf Basis der verfügbaren BIP-Daten mittels des Hodrick-Prescott-Filters sowie des modifizierten Hodrick-Prescott-Filters, wie er von der Eidgenössischen Finanzverwaltung in der Schweiz im Rahmen der Schweizer Schuldenbremse eingesetzt wird, ergeben tatsächlich, dass sich die Produktionslücke für Nordrhein-Westfalen ganz ähnlich wie in Gesamtdeutschland verhält.¹ Je nach Annahme über den weiteren Verlauf des Wachstums im Jahr 2010 sind die ermittelten Produktionslücken geringfügig größer als oder annähernd gleich groß wie für das deutsche BIP insgesamt.

19. Ganz ähnlich verhält es sich beim Ziel der Preisniveaustabilität. Dort liegen die Inflationsraten für Nordrhein-Westfalen ex post geringfügig unterhalb der gesamtdeutschen Werte.

¹ Die errechneten Produktionslücken werden im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht explizit ausgewiesen, da sie methodisch nicht mit den mittels komplizierteren Verfahren ermittelten Schätzwerten, die in den Punkten 10 und 11 referiert wurden, vergleichbar sind.

20. Ähnlich, wenn auch mit etwas größeren Differenzen, stellt sich die ex post-Entwicklung bei der Arbeitslosenquote dar. Die Arbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen entwickelt sich seit 2005 systematisch und zunehmend schlechter als im Bundesdurchschnitt. Für das Jahr 2010 betrug die Differenz der Quoten 1 Prozentpunkt; betrachtet man als Referenz den Bundesdurchschnitt ohne Nordrhein-Westfalen, waren es sogar 1,3 Prozentpunkte.

21. Für die Analyse eventuell gegebener außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte liegen für Nordrhein-Westfalen keine aussagekräftigen Zahlen vor, da in der Statistik lediglich die nordrhein-westfälischen Handels- und Kapitalströme mit dem außerdeutschen Ausland, nicht aber mit dem „innerdeutschen Ausland“, d.h. den anderen Bundesländern ausgewiesen werden.

d) Zwischenfazit

22. Die Analyse der Indikatoren für die vier Teilziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in Deutschland hat ergeben, dass zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Nachtragshaushaltes im Dezember 2010 – aber auch perspektivisch in den folgenden beiden Jahren – mindestens drei Teilziele erheblich gestört waren: Erstens das Wachstums- und zweitens das Beschäftigungsziel beide quantitativ gemessen mittels der Produktionslücke sowie qualitativ eingeschätzt anhand der Prognosen und Risikoansprachen der relevanten Institutionen. Drittens das außenwirtschaftliche Gleichgewicht gemessen am riesigen und als persistent eingeschätzten Leistungsbilanzüberschuss der deutschen Wirtschaft. Bezüglich des Ziels der Preisniveaustabilität lag auch perspektivisch keine Überschreitung des Inflationsziels der EZB vor, eher lag im Jahr 2010 sogar eine Zielverfehlung durch Unterschreitung vor. Dasselbe

Bild – eher noch das einer geringfügig stärkeren Störung – ergab sich spezifisch für die nordrhein-westfälische Wirtschaft. Damit muss insgesamt eindeutig eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in Deutschland und Nordrhein-Westfalen diagnostiziert werden.

C. Zur Eignung finanzpolitischer Maßnahmen zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

a) Grundsätzliches

23. Wie in Abschnitt B ausführlich begründet liegt in Deutschland wie in Nordrhein-Westfalen noch auf absehbare Zeit eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes vor. Diese Störung bezieht sich auf mindestens drei, wenn nicht sogar alle vier der Teilziele. In der Literatur wurden diese vier Teilziele mit Blick auf bestehende oder vermutete Zielkonflikte häufig als „magisches Viereck“ bezeichnet. Diesbezüglich sei hier nur festgestellt, dass in der gegenwärtigen und absehbaren Situation keine Zielkonflikte festgestellt werden können: Wenn es gelingt, durch finanzpolitische Maßnahmen die Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen zu stimulieren, dann hat dies unmittelbar eine positive Auswirkung auf die negative Produktionslücke: Sie schrumpft. Mit ihr schrumpft auch der konjunkturbedingte Teil der Arbeitslosigkeit. Zugleich wirkt das verstärkte Wachstum der nordrhein-westfälischen Wirtschaft und damit auch der deutschen Wirtschaft über vermehrte Importe tendenziell den Leistungsbilanzungleichgewichten im Euroraum und im Rest der Welt entgegen. Aufgrund der äußerst moderaten Inflationsaussichten, würde dies auch nicht mit einer Verletzung des Inflationsziels der EZB einhergehen. Die zentrale Frage allerdings lautet, ob ein expansiver fiskalpolitischer Impuls tatsächlich in der Lage ist, die wirtschaftliche Entwicklung zu stimulieren und damit die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

24. Neben der Behandlung der vorstehend formulierten relativ abstrakten Frage der makroökonomischen Wirksamkeit der Finanzpolitik wäre es aus ökonomischer Sicht sicherlich wünschenswert, die ökonomischen Auswirkungen möglichst detailliert für die einzelnen Ausgaben von Stamm- und Nachtragshaushalt zu untersuchen. Es versteht sich aller-

dings von selbst, dass dies, falls es überhaupt sinnvoll möglich ist, den Rahmen des vorliegenden Kurzgutachtens sprengen würde. Folgt man der Auffassung von Hellermann (2010), S. 6f. unter Berufung auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 79, 311 (340)), so ist eine äußerst aufwändige detaillierte Prüfung einzelner Ausgabenpositionen von Stamm- oder Nachtragshaushalt aus juristischer Sicht zur verfassungsrechtlichen Beurteilung allerdings auch gar nicht notwendig. Demnach „kann auch die Eignung der Kreditaufnahme zur Störungsabwehr nur mit Blick auf den durch den Nachtragshaushalt modifizierten Gesamthaushalt beurteilt werden.“ (Hellermann 2010, S. 6). Aus dieser Sicht kommt es entscheidend auf die generelle Eignung der Finanzpolitik zur Stimulierung der Konjunktur und damit auch zur Störungsabwehr an. Daher steht im vorliegenden Gutachten die Eignung der nordrhein-westfälischen Finanzpolitik im Allgemeinen im Vordergrund (Abschnitt b). Ergänzend wird in Abschnitt c) zumindest versucht eine grobe ökonomische Einschätzung des Nachtragshaushaltes zu geben.

b) Zur Eignung der Finanzpolitik im Allgemeinen

25. Die Wirksamkeit der Finanzpolitik stellt seit langem einen der prominentesten Streitpunkte innerhalb der Makroökonomik dar.² Hierbei geht es um die Frage, ob expansive, d.h. durch Neuverschuldung finanzierte staatliche Impulse (Ausgabenerhöhungen oder Steuer- und/oder Abgabensenkungen) die wirtschaftliche Aktivität zu stimulieren vermögen, d.h. ob sich durch sie ein höheres Produktionsniveau und damit gleichzeitig ein höheres Beschäftigungsniveau erreichen lässt. Ein prominentes theoretisches Konzept stellt in diesem Zusammenhang der so genannte Multiplikator dar. Er gibt an, wie stark ein gegebener fiskalischer

² Vgl. hierzu und zu den folgenden beiden Punkten ausführlich Truger et al. (2010), S.14ff.

Impuls auf das reale Bruttoinlandsprodukt durchschlägt. Wird der Multiplikator mit 1,5 veranschlagt, dann erhöht ein fiskalischer Impuls von z.B. 1 Mrd. Euro das reale BIP um 1,5 Mrd. Euro. Liegt er bei 0,7, dann steigt das reale BIP durch den Impuls nur um 0,7 Mrd. Euro. Das Hauptproblem in der Makroökonomik besteht nun leider darin, dass sich aus theoretischer Sicht aufgrund der Verschiedenheit der verwendeten theoretischen Ansätze keine Einigkeit über die Größe, ja nicht einmal über das Vorzeichen des Multiplikators erzielen lässt. Optimistischen Multiplikatorerwartungen von weit über 1 stehen negative Erwartungen von kleiner als null gegenüber, d.h. es wird de facto eine kontraktive Wirkung expansiver fiskalischer Impulse unterstellt.

26. Theoretisch sind aufgrund der zum Teil diametral entgegengesetzten Ansätze keynesianischer, neu-keynesianischer oder neu-klassischer Prägung verschiedenste makroökonomische Wirkungen der Fiskalpolitik denkbar. Der traditionellen keynesianischen Erwartung spürbar positiver fiskalpolitischer Multiplikatoren stehen die Hypothese einer generellen Wirkungslosigkeit der Finanzpolitik oder gar die Hypothese negativer Multiplikatoren aufgrund so genannter nicht-keynesianischer Effekte gegenüber. Auch empirische Studien für eine Vielzahl von Ländern weisen eine große Vielfalt der verwendeten Methoden und dementsprechend der gewonnenen Ergebnisse auf. Es ist somit nicht möglich, aus der vorhandenen Literatur zur Wirksamkeit der Finanzpolitik eindeutige Schlüsse zu ziehen. In der Gesamtschau aller empirischen Arbeiten für Industrieländer können jedoch keine überzeugenden Belege für eine generelle Wirkungslosigkeit der Fiskalpolitik oder gar nicht-keynesianische Effekte gefunden werden. Dagegen wird tendenziell eine moderat keynesianische Sichtweise gestützt: In Simulationsstudien mit makro-ökonomischen Modellen, die erfolgreich für Konjunkturprognosen und in der wirtschaftspolitischen Beratung eingesetzt werden, sind für die kurze Frist von einigen Jahren ansehnliche Multiplikato-

ren von nahe oder über eins auf der Ausgabenseite häufig anzutreffen; auf der Einnahmenseite sind die Multiplikatoren auch spürbar positiv, jedoch im Vergleich zur Ausgabenseite nur etwa halb so groß (vgl. Bouthevillain et al. 2009 sowie Hemming et al. 2002). Am größten und zumeist deutlich über eins liegen die Multiplikatoren für öffentliche Investitionen. Aber auch die häufig als konsumtiv bezeichneten Ausgaben wie der eigentliche Staatskonsum, d.h. der Kauf von Gütern und Dienstleistungen durch die öffentliche Hand, weist beträchtliche Multiplikatoren durchaus auch in einer Größenordnung von nahe eins auf. Etwas geringer fallen die Schätzungen zumeist bei Sozialtransfers aus.

27. Wenig überraschend finden sich solche, was die Wirksamkeit der Finanzpolitik zur Störungsabwehr angeht, durchaus ermutigenden empirischen Ergebnisse auch für Deutschland (Bouthevillain 2009, S. 10; SVR 2009, S. 169 ff.). Allerdings stellt sich die Frage, ob die Ergebnisse für Deutschland insgesamt auch auf Nordrhein-Westfalen übertragbar sind. Feld (2010), S. 21 verneint dies und behauptet, die engen Handelsverflechtungen zwischen den Bundesländern ließen die Maßnahmen tendenziell verpuffen. Aus keynesianischer theoretischer Sicht ist zwar zunächst richtig, dass der Multiplikator *ceteris paribus* umso geringer ausfällt je größer der internationale Offenheitsgrad des betrachteten Landes ist, wobei es plausibel ist zu vermuten, dass der Offenheitsgrad in inverser Beziehung zur Größe des betrachteten Landes steht: Bei hohem Offenheitsgrad fließt ein hoher Anteil des fiskalischen Impulses in die Importnachfrage und regt damit die ausländische Produktion, nicht aber die inländische an – die Finanzpolitik hat mithin mit hohen Sickerverlusten zu kämpfen.

28. Die referierte Sichtweise ist jedoch mit Blick auf die empirischen Ergebnisse nicht zu rechtfertigen. Zwar sind speziell für Nordrhein-Westfalen keine Multiplikatorschätzungen bekannt. Dafür liegen eine Reihe von

Schätzungen für Mitgliedsländer des Euroraums vor, die hinsichtlich ihrer Wirtschaftskraft und damit ökonomischen Größe weit unterhalb der in etwa mit der niederländischen Wirtschaft zu vergleichenden nordrhein-westfälischen Wirtschaft rangieren. Die ermittelten Multiplikatoren fallen zwar – wie aufgrund der theoretischen Vorüberlegungen zu erwarten – etwas geringer aus als für Deutschland oder noch erheblich größere Wirtschaftsräume wie die USA, Japan oder den Euroraum. Dennoch zeitigen ausgabenseitige fiskalische Impulse auch in kleinen offenen Volkswirtschaften wie Belgien, Österreich, Portugal, Finnland und Griechenland spürbare Produktions- und Beschäftigungswirkungen – auch hier sind Multiplikatorschätzungen im Bereich von eins keine Seltenheit (vgl. Bouthevillain 2009, S. 11f.). Daher muss man davon ausgehen, dass Effekte in ähnlicher Größenordnung auch für die nordrhein-westfälische Finanzpolitik erreichbar sind. Im Unterschied zu einer bundesweiten Fiskalpolitik käme eine isolierte expansive Fiskalpolitik in einem Bundesland allerdings nur sehr eingeschränkt in den Genuss der fiskalischen Früchte des induzierten höheren Wachstums, da eine relative Erhöhung der Finanzkraft über den Länderfinanzausgleich zum überwiegenden Teil „weggesteuert“ würde. Dies ändert jedoch nichts an den zu erwartenden positiven gesamtwirtschaftlichen Effekten in Bezug auf Wachstum und Beschäftigung und tendenziell das außenwirtschaftliche Gleichgewicht.

29. Häufig werden neben Vorzeichen und Stärke der Multiplikatoren noch weitere Anforderungen an die Wirksamkeit oder Geeignetheit fiskalpolitischen Handelns geprüft. In Anlehnung an die anglo-amerikanische Literatur ist häufig von den so genannten „3T“ (= timely, targeted, temporary) die Rede (vgl. Elmendorf/Furman 2008): Die ergriffenen Maßnahmen sollen timely (rechtzeitig), targeted (zielgenau) und temporary (zeitlich begrenzt) sein. Das Kriterium der Zielgenauigkeit kann genau im Sinne der bereits bekannten Forderung nach einer möglichst hohen

Wirksamkeit und damit einem möglichst hohen Multiplikator interpretiert werden. Anders als gelegentlich behauptet kommt dabei einem Schwellenwert von eins keine besondere Bedeutung zu. Natürlich sollte der Staat aus konjunkturpolitischer Sicht keine offensichtlich wirkungsschwachen Maßnahmen (wie etwa eine Senkung der Erbschaftsteuer) ergreifen. Wenn aber keine anderen Maßnahmen verfügbar sind, dann ist auch eine Ausgabensteigerung mit einem erwarteten Multiplikator von 0,6 oder 0,7 durchaus zu rechtfertigen, weil sie einen erheblichen Beitrag zur Stabilisierung der Wirtschaft leistet.

30. Auch die anderen beiden „T“ werfen insbesondere im hier diskutierten Kontext keine grundsätzlichen Probleme auf: Natürlich sollten eventuelle Maßnahmen rechtzeitig („timely“) zur Abwehr der Störung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes und nicht viel zu spät einsetzen. Diese Forderung trägt dem schon seit langem bekannten Umstand Rechnung, dass es in der finanzpolitischen Praxis häufig zu zeitlichen Verzögerungen (lags) kommt (Mackscheidt/Steinhausen 1975, S. 67ff.): Zunächst muss die Störung erkannt werden („recognition lag“). Dann müssen finanzpolitische Entscheidungen getroffen werden („decision lag“), und schließlich müssen die Entscheidungen auch produktionswirksam umgesetzt werden („implementation lag“). Im hier zu diskutierenden Fall eines bereits inklusive Nachträgen verabschiedeten Landeshaushalts sind Diagnose und Entscheidung allerdings bereits erfolgt, und die wirksame Umsetzung der Maßnahmen kann schlimmstenfalls mit einer Verzögerung weniger Monate erwartet werden, während wie im Abschnitt B erläutert davon ausgegangen werden muss, dass die zu bekämpfende Störung noch geraume Zeit anhält.

31. Das Kriterium der zeitlichen Begrenztheit der Maßnahmen („temporary“) soll sicherstellen, dass der aus konjunkturellen Gründen für richtig befundene fiskalische Impuls nach Abwehr der Störung auch wieder zu-

rückgenommen wird. Er stellt aber natürlich kein Prüf- oder Ausschlusskriterium für einzelne Maßnahmen dar. Selbstverständlich steht es dem Haushaltsgesetzgeber frei, im Rahmen seiner Haushaltsautonomie auch dauerhaft angelegte und dauerhaft sinnvolle Maßnahmen, wie etwa eine Aufstockung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen oder Bildungsausgaben zur Bekämpfung eines gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts einzusetzen. Er muss lediglich dafür Sorge tragen, dass nach Beendigung der Störung der fiskalische Impuls in seiner Gesamtheit durch andere restriktive Maßnahmen im entsprechenden Umfang wieder zurückgeführt wird. Aufgrund der Konsolidierungserfordernisse der Schuldenbremse wird dieser Forderung mittelfristig jedoch ohnehin Rechnung getragen.

c) Zur Eignung des Nachtragshaushalts im Besonderen

32. In den folgenden vier Punkten wird vor dem Hintergrund der unter b) formulierten generellen Überlegungen versucht, zumindest ansatzweise eine Einschätzung der konkreten Geeignetheit des Nachtragshaushalts zur Abwehr der bestehenden Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes in Nordrhein-Westfalen abzugeben. Insgesamt sieht der Nachtragshaushalt gegenüber dem Stammhaushalt Mehrausgaben in Höhe von 3.043 Mio. Euro vor. Die Mehrausgaben verteilen sich auf vier Blöcke: Im Block 1 finden sich Vorsorgemaßnahmen, insbesondere die Zuführung zum Sondervermögen „Risikoabschirmung West LB AG“ in einer Höhe von insgesamt 2.139 Mio. Euro. Im zweiten Block sind Mehrausgaben zur Entlastung der Kommunen im Rahmen des „Aktionsplans Kommunalfinzen“ in Höhe von insgesamt 300 Mio. Euro eingestellt. Der dritte Block umfasst die laut Landesregierung zwangsläufigen Mehrausgaben in Höhe von insgesamt 597 Mio. Euro. Der vom Volumen her geringfügige Block 4 enthält 7 Mio. Euro für den Personalhaushalt, insbesondere 1525 neue Lehrerstellen. Den Mehrausgaben

stehen insgesamt erhebliche Mehreinnahmen, vor allem aufgrund höherer Steuereinnahmen, aber auch aus dem Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von insgesamt 1.211 Mio. Euro gegenüber. Zur makroökonomischen Gesamtbeurteilung ist es zunächst wichtig zu betonen, dass es sich bei den Mehreinnahmen um ohnehin bereits angefallene Mehreinnahmen aus automatischen Stabilisatoren und aus den Ausgleichsmechanismen des deutschen Fiskalföderalismus handelt. Damit sind sie nicht Ergebnis einer diskretionären Politik von Einnahmenerhöhungen, deren potenziell negative Effekte etwaigen positiven Effekten auf der Ausgabenseite gegen gerechnet werden müssten.

33. Aufgrund der Ausführungen zu den Multiplikatoren expansiver staatlicher Ausgabenpolitik in den Punkten 26 bis 28 des vorliegenden Gutachtens ist unmittelbar einleuchtend, dass von den kreditfinanzierten Mehrausgaben des Nachtragshaushaltes, die unmittelbar in öffentliche Investitionen fließen, aber auch – in etwas geringerem Ausmaß – von den so genannten konsumtiven Ausgaben, beispielsweise im Personalbereich oder Beschaffungswesen, beträchtliche positive Produktionseffekte erwartet werden können. Durch die damit verbundene Verringerung von Produktionslücke und konjunkturbedingter Unterbeschäftigung kann also ein wichtiger Beitrag zur Störungsabwehr geleistet werden.

34. Ohne genauere Prüfung in jedem Einzelfall erscheinen damit sofort die meisten Maßnahmen der Ausgabenblöcke 2 bis 4 zur Störungsabwehr geeignet. So kann man von den Investitionszuweisungen – etwa für die Kinderbetreuungsplätze – an die Kommunen vermehrte öffentliche Investitionen mit entsprechend hohem Multiplikator erwarten. Zudem wird sicherlich aufgrund der hohen Investitionsneigung der Kommunen ein Teil auch der allgemeinen Zuweisungen vermehrte öffentliche Investitionen nach sich ziehen. Aber selbst wenn die allgemeinen Zuweisungen

auf kommunaler Ebene in konsumtive Verwendungen, etwa zusätzliches Personal, flößen, gingen davon wie erläutert spürbar positive gesamtwirtschaftliche Produktionseffekte aus. Dasselbe gilt selbstverständlich auch auf der Ebene des Landeshaushaltes.

35. Auch von den Vorsorgemaßnahmen in Block 1, die sich einfachen Multiplikatoranalysen zunächst entziehen, können durchaus positive gesamtwirtschaftliche Wirkungen ausgehen. In neueren makroökonomischen Modellen wird häufig die zentrale Rolle der Erwartungen der Wirtschaftssubjekte betont (vgl. Blanchard 2008, S. 265ff.). Bezüglich der Konsolidierungspolitik wird aus solchen Modellen etwa gefolgert, dass die gesamtwirtschaftlich negativen Wirkungen einer restriktiven Finanzpolitik umso stärker abgemildert werden können, je glaubwürdiger die Wirtschaftssubjekte erwarten können, in der Zukunft von etwaigen langfristig negativen Effekten der Staatsverschuldung verschont zu werden. In dem Maße, in dem Rücklagen und Vorsorgemaßnahmen dazu dienen, die unabwendbaren zukünftigen Belastungen der Wirtschaftssubjekte bereits heute einigermaßen verlässlich auszuweisen und im Haushalt vorwegzunehmen sowie auf dieser Basis einen möglichst störungsfreien, stetigen und damit glaubwürdigen Konsolidierungskurs anzukündigen, würde dies wesentlich zur Verstetigung der Erwartungen der privaten Wirtschaftssubjekte und damit zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung beitragen. Umgekehrt würde es sicherlich wesentlich zur Verunsicherung der Wirtschaftssubjekte beitragen, wenn aufgrund des Eintretens eigentlich bereits bekannter, aber zuvor im Haushalt finanziell nicht berücksichtigter Risiken, in den nächsten Jahren die Nettokreditaufnahme sprunghaft erhöht oder die Ausgaben sprunghaft vermindert werden müssten. Plakativ formuliert würde es nicht eben das Vertrauen der Wirtschaftssubjekte in die Haushaltspolitik stärken, wenn etwa wegen zuvor nicht abgesicherter Risiken im Zusammenhang mit der West-LB in den kommenden Jahren plötzlich eine

Haushaltssperre im Landeshaushalt oder die Entlassung oder Nicht-Einstellung von Lehrpersonal an Schulen und Universitäten verfügt werden würde.

36. Eine besondere Dringlichkeit entfaltet das Erwartungs- und Glaubwürdigkeitsargument im Zusammenhang mit dem quantitativ bedeutendsten Posten des Nachtragshaushalts, der Zuführung zum Sondervermögen „Risikoabschirmung West-LB AG“. Wie gerade die Entwicklung der Euro-Krise gezeigt hat, ist angesichts der von Spekulation dominierten, hoch volatilen Finanzmärkte, ein glaubwürdiges und entschlossenes Handeln der Politik notwendig, um die Märkte nicht zu verunsichern, und unkontrollierbare Kettenreaktionen und Krisen zu verhindern. Immer wenn die Politik auf europäischer Ebene angesichts steigender Renditen der Staatsschuldbriefe der Krisenländer Griechenland, Irland, aber auch Portugal und Spanien, mit Hilfs- und Garantiezusagen zögerte, führte dies zu einem Krisen verschärfenden sprunghaften weiteren Anstieg der Renditen für die betroffenen Länder. Um weitere negative Überraschungen zu vermeiden, strebte die EU-Kommission jüngst denn auch die Aufstockung des im letzten Jahr eingerichteten Euro-Krisenfonds an. Angesichts der unleugbaren und im Zeitablauf in der jüngeren Vergangenheit offenbar erheblich gestiegenen Risiken im Zusammenhang mit der West-LB dient die Zuführung zum entsprechenden Sondervermögen durch das klare Signal, dass die nordrhein-westfälische Landesregierung zur Unterstützung bereit ist, ganz offensichtlich der Stabilisierung der Finanzmärkte. Nach den dramatischen Folgen der Insolvenz von Lehman Brothers sollte man es keinesfalls auf das realwirtschaftliche Experiment ankommen lassen, ob es sich bei der West-LB um eine systemrelevante Bank handelt oder nicht.

d) Zwischenfazit

37. Die Prüfung der Frage, ob die Finanzpolitik zur Abwehr der Störung des bestehenden gravierenden gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts in Deutschland und Nordrhein-Westfalen geeignet ist, hat Folgendes ergeben. Zur Verminderung der Störung bei den verschiedenen Teilzielen des Gleichgewichts reicht es aus, wenn es gelingt, die negative Produktionslücke betragsmäßig zu verringern, d.h. die gesamtwirtschaftliche Aktivität anzuregen. Dadurch bessert sich gleichzeitig die Beschäftigungslage und reduziert sich tendenziell auch das außenwirtschaftliche Ungleichgewicht, ohne dass dadurch Gefahren für die Preisniveaustabilität heraufbeschworen werden. Zwar ist die theoretische Literatur bezüglich der makroökonomischen Wirksamkeit der Finanzpolitik wenig aufschlussreich. Auf Basis einer Vielzahl empirischer Studien für unterschiedliche Industriestaaten lässt sich jedoch insgesamt eine deutlich positive Wirkung expansiver, d.h. durch zusätzliche Nettokreditaufnahme finanzierter Finanzpolitik belegen. Als besonders effektiv sind dabei ausgabenseitige Maßnahmen hervorzuheben, allen voran öffentliche Investitionen, aber auch eine Ausweitung des Staatskonsums, d.h. eine Ausweitung der staatlichen Käufe von Gütern und Dienstleistungen. Diese Ergebnisse können tendenziell auch für Deutschland bestätigt werden. Für Nordrhein-Westfalen kann aufgrund einer hinreichenden Wirksamkeit in ökonomisch vergleichbaren, kleinen offenen Volkswirtschaften Europas ebenfalls von einer hinreichenden Wirksamkeit ausgegangen werden. Damit ist die nordrhein-westfälische Finanzpolitik allgemein zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geeignet. Gleichzeitig kann beispielhaft für wesentliche Maßnahmen des Nachtragshaushaltes auch konkret eine deutlich positive gesamtwirtschaftliche Wirkung und damit ein beträchtlicher Beitrag zur Störungsabwehr angenommen werden.

D. Fazit

38. Das IMK kommt damit insgesamt zu folgendem Ergebnis: Im Jahr 2010 lag trotz unerwartet kräftiger konjunktureller Erholung noch eine gravierende Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes in Deutschland und Nordrhein-Westfalen vor. Die durch die schwerste Krise in der Nachkriegsgeschichte ausgelöste hartnäckige Störung wird nach den Prognosen der meisten wirtschaftspolitisch relevanten nationalen und internationalen Institutionen noch geraume Zeit anhalten und nur allmählich abgebaut werden können. Zudem unterliegt der weitere Erholungsprozess gravierenden Risiken. Eine expansive, d.h. über zusätzliche Nettokreditaufnahme finanzierte Finanzpolitik – insbesondere auf der Ausgabenseite – ist grundsätzlich zur Abwehr einer solchen Störung geeignet, weil durch sie eine deutliche Belebung der Wirtschaftsaktivität erwartet werden kann. Dies gilt auch für die deutsche und nordrhein-westfälische Finanzpolitik in der gegenwärtigen Lage. Auch konkret von den Maßnahmen des Nachtragshaushaltes dürften spürbar positive gesamtwirtschaftliche Effekte ausgehen.

E. Literatur

Blanchard, O. (2008): Macroeconomics, 5th edition, Prentice Hall.

Bundesministerium der Finanzen [BMF] (2010): Antwort des Staatssekretärs Dr. Bernhard Heitzer vom 5. November 2010 auf die Fragen Nr. 56-58 des Abgeordneten Carsten Schneider (Erfurt) (SPD), in: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 1. November 2010 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drucksache 17/3620, 5. November, Berlin, S. 35.

Bouthevillain, C./Caruana, J./Checherita, C./Cunha, J./Gordo, E./Haroutunian, S./Langenus, G./Hubic, A./Manzke, B./Pérez, J./Tommasino, P. (2009): Pros and Cons of Various Fiscal Measures to Stimulate the Economy, Banco de España, Economic Bulletin, Juli, S. 2-22.

Deutsche Bundesbank (2010): Perspektiven der deutschen Wirtschaft – Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen 2011 und 2012, in: Bundesbank Monatsbericht Dezember 2010, Jahrgang 63, Nr. 12, S. 15-30.

Elmendorf, D.W./Furman, J. (2008): If, when, how: A primer on fiscal stimulus, The Brookings Institution, Washington, D.C.

EU-Kommission (2010a): European Economic Forecast – Autumn 2010, Commission Staff Working Document, Brussels.

EU-Kommission (2010b): Annual Macroeconomic Database, update 29. November 2010,
(http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm)

EU-Kommission (2010c): Economic governance package (2): Preventing and correcting macroeconomic imbalances, MEMO/10/454, 10. September, Brüssel.

Feld, L. (2010): Finanzwissenschaftliches Kurzgutachten zum Gesetzentwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2010 (Nachtragshaushaltsgesetz 2010) – Drucksache 15/200 – erstattet im Auftrag der Fraktion der CDU sowie der FDP im Landtag Nordrhein-Westfalen, Weimar/Lahn.

Fitoussi, J.-P./Stiglitz, J. E. (2009): The Ways Out of the Crisis and the Building of a More Cohesive World, OFCE Document de travail, 17.

Gröpl, (2010): Antrag auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2010 (Nachtragshaushaltsgesetz 2010) vom 16.12.2010, St. Ingbert, 21.12.2010.

- Hellermann (2010):** Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Nachtragshaushaltsgesetz 2010 und Gemeindefinanzierungsgesetz 2010. Gesetzentwürfe der Landesregierung – Drucksachen 15/200 und 15/207, Landtag Nordrhein-Westfalen, 15. Wahlperiode, Stellungnahme 15/28, Düsseldorf.
- Hemming, R./Kell, M./Mahfouz, S. (2002):** The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity – A Review of the Literature, IMF Working Paper No. 208.
- Horn, G./Logeay, C./Tober, S. (2007):** Methodische Fragen mittelfristiger gesamtwirtschaftlicher Projektionen am Beispiel des Produktionspotenzials, Endbericht – Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie Dezember 2006. IMK Studies, Nr. 1/2007, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Horn, G./Truger, A. (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 –, IMK Policy Brief, Oktober, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- IMK-Arbeitskreis Konjunktur (2010):** Konjunktur am Scheideweg: Prognose der Wirtschaftlichen Entwicklung 2011, IMK Report Nr. 58, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Institut für Weltwirtschaft [IfW] (2010):** Deutschland: Aufschwung verlangsamt sich – Schuldenkrise bleibt ein Risiko, Pressemitteilung des IfW vom 16.12., Kiel (<http://www.ifw-kiel.de/medien/medieninformationen/2010/resolveUid/47aa8686500022525b4b4ffbbd13c8e5>)
- Internationaler Währungsfonds [IWF] (2010a):** World Economic Outlook – Recovery, Risk and Rebalancing, April 2010, Washington D.C.
- IWF (2010b):** World Economic Outlook – Recovery, Risk and Rebalancing, October 2010, Washington D.C.
- Mackscheidt, K./Steinhausen, J.(1975):** Finanzpolitik I: Grundfragen fiskalpolitischer Lenkung, 2. Auflage, Düsseldorf.
- Organisation for Economic Cooperation and Development [OECD] (2010):** Economic Outlook No 88, November 2010, Paris.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2009a):** Im Sog der Weltrezession, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2009, IMK Report Nr. 37, April, IMK in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2009b): Zögerliche Belebung – steigende Staatsschulden, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2009, IMK Report Nr. 42, April, IMK in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2010): Deutschland im Aufschwung – Wirtschaftspolitik vor wichtigen Entscheidungen, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2010, München.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [SVR] (2009): Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen – Jahresgutachten 2009/2010, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

SVR (2010): Chancen für einen stabilen Aufschwung – Jahresgutachten 2010/2011, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Truger, A./Rietzler, K./Will, H./Zwiener, R. (2010): Alternative Strategien der Budgetkonsolidierung in Österreich nach der Rezession, Gutachten des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung im Auftrag der Arbeiterkammer Wien, IMK Studies, 2/2010, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Truger, A./Will, H. (2010): Nachträge zum NRW-Haushalt 2010 problemgerecht. Antworten des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung zum Fragenkatalog für die Sachverständigenanhörung zum Nachtragshaushaltsgesetz 2010, Gesetzentwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen – Drucksachen 15/200 und 15/600 (Ergänzung) – IMK Policy Brief, Dezember, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Dieses Gutachten wurde am 07. Februar 2011 abgeschlossen.

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 Studies is an online publication series available at:
http://www.boeckler.de/imk_5023.htm

ISSN: 1861-2180

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.
