



Institut für Makroökonomie  
und Konjunkturforschung  
Macroeconomic Policy Institute

# Policy Brief

March 2011

## Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes auch 2011 gegeben

Prof. Dr. Gustav A. Horn  
Dr. Achim Truger  
Henner Will  
unter Mitarbeit von Mario Reinhold

Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2011 (Haushaltsgesetz 2011) Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksachen 15/1000 und 15/1300 (Ergänzungsvorlage)

Düsseldorf, 18. März 2011

Hans-Böckler-Straße 39  
D-40476 Düsseldorf  
Germany  
Phone: +49-211-7778-331  
IMK@boeckler.de  
<http://www.imk-boeckler.de>

**Hans Böckler  
Stiftung**

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

# **Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes auch 2011 gegeben**

**Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung**

**zur**

**Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags  
Nordrhein-Westfalen zum Gesetz über die Feststellung des Haus-  
haltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr  
2011 (Haushaltsgesetz 2011)**

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksachen 15/1000 und  
15/1300 (Ergänzungsvorlage) –

**von**

**Prof. Dr. Gustav A. Horn, Dr. Achim Truger  
und Henner Will**

unter Mitarbeit von Mario Reinhold

**Düsseldorf,  
18. März 2011**

## **1. Einleitung**

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf den Fragenkomplex I. (Verfassungsmäßigkeit, Haushaltsgesetz, Allg. Finanzen) des Fragenkatalogs und gehen auf ausgewählte, insbesondere aus makroökonomischer Sicht relevante Fragen näher ein. Auf welche Fragen jeweils Bezug genommen wird, ist in Klammern hinter der Abschnittsüberschrift vermerkt. Der relevante Teil des Fragenkatalogs ist im Anhang reproduziert.

## **2. Zur Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes im Jahr 2011 (Fragen Nr. 2 bis 6 und 30)**

Laut Art. 83 Satz 2 LV NRW muss eine die (eigenfinanzierten) Investitionsausgaben übersteigende Nettokreditaufnahme mit der Notwendigkeit der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes begründet werden. Das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung hat sich mit der Frage des Vorliegens einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes bereits anlässlich der öffentlichen Anhörungen zum Nachtragshaushalt 2010 im Haushaltsausschuss des Landtags und in zwei diesbezüglichen schriftlichen Stellungnahmen beschäftigt (Horn/Truger 2010 und Truger/Will 2010) und kam hinsichtlich beider Fragen zu einer dezidiert positiven Antwort. Auf der Basis einer ausführlicheren, wesentlich erweiterten und detaillierteren Argumentation wurde dieses Ergebnis im finanzwissenschaftlichen Kurzgutachten des IMK zum verfassungsgerichtlichen Verfahren wegen Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 – VerfGH 20/10 im Auftrag der Landesregierung Nordrhein-Westfalen vom 7. Februar 2011 bestätigt (Horn/Truger/Will 2011). Besonders im letztgenannten Gutachten waren für die Teilziele – stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum, Preisniveaustabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und hoher Beschäftigungsstand – bereits auch die Perspektiven für das Jahr 2011 mit behandelt worden. Es ergab sich, dass auf Basis der vorhandenen Prognosen auch im Jahr 2011 noch eine Störung vorlag. Diese Einschätzung kann auch vor dem Hintergrund mittlerweile nochmals etwas nach oben korrigierter Prognosen für das Jahr 2011 – vor einem Monat lagen die Prognosen für das Wachstum des realen BIP in Deutschland ungefähr zwischen 2 und 2,5 %, nun liegen sie zwischen 2,2 und 3,0 % – aufrecht erhalten werden.

Operationalisiert man das Wachstumsziel mittels des Produktionslückenkonzeptes und versucht die Produktionslücke als Abweichung von der Normalauslastung zu quantifizieren, dann ergibt sich in den Schätzungen wesentlicher Institutionen eine spürbar negative Produktions-

lücke im Jahr 2011 (Tabelle 1). Demnach kann davon ausgegangen werden, dass sich die deutsche Wirtschaft trotz der überraschend starken Erholung noch deutlich unterhalb ihres Potenzials befindet.

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
Gemeinschaftsdiagnose	negativ	Negativ	negativ	negativ mit Schließung im Verlauf
BMF	-4.3	-1.8	-1.0	-0.7

\* 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 (2011); eigene Zusammenstellung.

Die Werte in Tabelle 1 basieren mit Ausnahme der BMF-Zahlen noch nicht auf den seit Anfang Februar aktualisierten Prognosen, da entweder keine neuen Prognosen vorlagen oder die komplexeren Potenzialschätzungen nur in den regulären Prognosen, nicht aber in den aktualisierten Interimsprognosen durchgeführt werden. Die Revisionen dürften die Schätzungen allerdings auch nicht entscheidend beeinflussen: Die EU-Kommission und der IWF haben ihre BIP-Prognosen für Deutschland für 2011 nur um 0,2 Prozentpunkte angehoben. Zudem hat jede Aufwärtsrevision der BIP-Prognose zumeist auch eine Aufwärtsrevision des BIP-Potenzials zur Folge, so dass die betragsmäßige Verringerung der Produktionslücke hinter der Erhöhung des BIPs zurückbleiben wird. Die an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Institute haben zwar die BIP-Prognose zum Teil deutlicher nach oben revidiert und manche von ihnen (IfW 2011, IWH/Kiel Economics 2011) sprechen auch bereits von einem Erreichen der Normallage im Jahr 2011. Es bleibt aber unklar, anhand welcher Verfahren genau diese Ergebnisse erzielt wurden.

Insgesamt gilt für das Jahr 2011 – aufgrund der für 2012 wieder erwarteten Abschwächung vermutlich auch noch für das Jahr 2012 – dass drei Teilziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als erheblich gestört angesehen werden können: Erstens das Wachstums- und zweitens das Beschäftigungsziel beide quantitativ gemessen mittels der Produktionslücke sowie qualitativ eingeschätzt anhand der Prognosen und Risikoansprachen der relevanten Insti-

tutionen. Drittens das außenwirtschaftliche Gleichgewicht gemessen am riesigen und als persistent eingeschätzten Leistungsbilanzüberschuss der deutschen Wirtschaft. Bezüglich des Ziels der Preisniveaustabilität ist mittelfristig nach wie vor von einer Einhaltung des Inflationsziels der EZB von 2% auszugehen. Eine eventuelle kurzfristige Überschreitung wäre nur durch exogene Preisschübe verursacht, während die zugrunde liegende endogene Inflationsdynamik deutlich geringer ausfällt. Dasselbe Bild – eher noch das einer geringfügig stärkeren Störung des Gleichgewichts – ergibt sich spezifisch für die nordrhein-westfälische Wirtschaft, die 2009 deutlich stärker als der Bundesschnitt einbrach und sich nun auch etwas zögerlicher erholt.

Bemerkenswert ist, dass in zahlreichen anderen Bundesländern die Haushalte für das Jahr 2011 ebenfalls mit dem Vorliegen einer Störungslage begründet wurden. Dies betrifft die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und das Saarland. In Baden-Württemberg und Bremen stammen die Begründungen noch aus der ersten Hälfte des Jahres 2010 bzw. sogar aus dem Jahr 2009, als die überraschend starke konjunkturelle Erholung noch nicht absehbar war. In Bayern (2. Februar 2011 für Doppelhaushalt 2011 und 2012), Hessen, Niedersachsen und Saarland (Dezember 2010 für 2011) wurde jedoch schon annähernd bei heutigem gesamtwirtschaftlichem Kenntnisstand noch mit der Störungslage argumentiert. Juristisch mag dies möglicherweise ohne Belang sein, aus ökonomischer und politischer Sicht allerdings erschiene es seltsam, wenn die Anforderungen zur Begründung der Diagnose einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Haushaltsplan 2011 sich trotz ähnlicher Landesverfassungen zwischen den Bundesländern sehr stark unterschieden.

### **3. Zur Eignung finanzpolitischer Maßnahmen zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (ergänzend zu Fragen Nr. 2 bis 6)**

Wenn es gelingt, durch finanzpolitische Maßnahmen die Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen zu stimulieren, dann hat dies unmittelbar positive Auswirkungen 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 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.

Die Wirksamkeit der Finanzpolitik stellt seit langem einen der prominentesten Streitpunkte innerhalb der Makroökonomik dar.<sup>1</sup> 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 Produktions- und Beschäftigungsniveau erreichen lässt. Ein prominentes theoretisches Konzept stellt in diesem Zusammenhang der so genannte Multiplikator dar. Er gibt an, wie stark ein gegebener fiskalischer 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 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. 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 makroökonomischen Modellen, die erfolgreich für Konjunkturprognosen und in der wirtschaftspolitischen Beratung eingesetzt werden, sind für die kurze Frist von einigen Jahren ansehnliche Multiplikatoren 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 öf-

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu und zu den folgenden beiden Punkten ausführlich Truger et al. (2010), S.14ff.

fentliche Hand, weist beträchtliche Multiplikatoren durchaus auch in einer Größenordnung von nahe eins auf. Etwas geringer fallen die Schätzungen zumeist bei Sozialtransfers aus.

Solche empirischen Ergebnisse finden sich 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 mit hohen Säckerverlusten zu kämpfen. 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 theoretisch 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 durch die nordrhein-westfälische Finanzpolitik ausgelöst werden.

Das bedeutet umgekehrt auch, dass durch restriktive finanzpolitische Impulse, wie sie etwa von dem Versuch, die Kreditobergrenze von Art. 83, Satz 2 LV NRW schon im Jahr 2011 einzuhalten, ausgingen, ein erheblicher Schaden für die nordrhein-westfälische Wirtschaft entstünde, was übrigens – durch den Länderfinanzausgleich in erheblich abgedämpftem Ausmaß – wiederum zu konjunkturbedingt geringeren Einnahmen für den Landeshaushalt führen würde.

#### **4. Möglichkeiten einer kurzfristigen Absenkung der Nettokreditaufnahme unter die Investitionsgrenze (Fragen Nr. 12, 13 und 21)**

Die Möglichkeiten, die Nettokreditaufnahme kurzfristig – womöglich schon im Haushaltssoll 2011 – unter die Höhe der eigenfinanzierten Investitionen zu senken, ohne dabei spürbare gesamtwirtschaftlich negative Effekte auszulösen, sind als gering einzustufen. Immerhin ginge es hierbei ausgehend vom Haushaltsentwurf um ein Konsolidierungsvolumen von gut 3 Mrd. Euro.

Eine gewisse Entlastung könnte zunächst aus höheren Steuereinnahmen resultieren, falls sich die Konjunktur tatsächlich so günstig entwickelt, wie von einigen Institutionen prognostiziert. Der Einnahmenansatz von 38,78 Mrd. Euro erscheint auf Basis der Ist-Einnahmen des Jahres 2010 und der Steuerschätzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom November 2010 durchaus als realistisch. Allerdings beruht die AK-Schätzung auf einer veralteten und daher recht moderaten Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung im Jahr 2011: So wurde für das reale BIP lediglich von einem Wachstum von 1,8 % ausgegangen, während mittlerweile von einem um 0,4 bis 1,2 Prozentpunkte höherem Wachstum ausgegangen werden kann. Vorsichtig geschätzt könnte aus der verbesserten Wirtschaftsentwicklung für NRW ein Mehraufkommen von 200 bis 600 Mio. Euro im Jahr 2011 resultieren. Die günstige Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes von Januar bis Februar widerspricht dieser Einschätzung zunächst zumindest nicht. Allerdings kann man aufgrund der Schwankungsanfälligkeit des Aufkommens und der schwer prognostizierbaren zeitlichen Verteilung der Steuereinnahmen über das Jahr aus der kassenmäßigen Entwicklung nur zweier Monate für sich genommen noch keine belastbaren Schlüsse ziehen.

Eine spürbare einnahmenseitige Entlastung könnte durch die Erhöhung der Grunderwerbsteuer erzielt werden. Würde sie auf 5 % angehoben, ließen sich dadurch voraussichtlich bis zu 500 Mio. Euro, nach Abzug eines Gemeindeanteils also gut 400 Mio. Euro für den Landeshaushalt erzielen – bei unterjähriger Erhöhung innerhalb des Jahres 2011 wäre es anteilig entsprechend weniger. Die negativen gesamtwirtschaftlichen Effekte einer solchen Steuererhöhung dürften vor dem Hintergrund der Ausführungen in Abschnitt 3 nur gering sein. Bei den nicht-steuerlichen Einnahmen dürfte auch noch ein geringes Steigerungspotenzial bestehen.

Auf der Ausgabenseite fällt es wesentlich schwerer, kurzfristige Konsolidierungsmöglichkeiten zu finden, deren negative makroökonomische und/oder soziale Wirkungen als nur



schwach veranschlagt werden könnten, abgesehen davon, dass viele kurzfristig allein rechtlich nicht disponibel wären. Welchen Einfluss das Ergebnis des jüngsten Tarifabschlusses für die Angestellten der Länder und seine angestrebte Übertragung auf die Landesbeamten auf die Personalausgaben im Haushalt hat, lässt sich anhand der vorliegenden Informationen nicht beurteilen.

### **5. Finanzpolitische Strategie der Landesregierung insgesamt verantwortbar (Fragen 1, 7 bis 10, 17 bis 20, 24, 26 bis 29)**

Unabhängig von der juristischen Frage, ob die Nettokreditaufnahme im Haushaltsentwurf 2011 zur Abwehr der Störung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geeignet ist, stellt sich die Frage, ob die darin insgesamt zum Ausdruck kommende Strategie der Landesregierung aus ökonomischer und gesellschaftspolitischer Sicht gerechtfertigt werden kann. Sollte die Nettokreditaufnahme trotz Schuldenbremse und ggf. steigender Zinskosten und befürchteter Lasten für zukünftige Generationen kurzfristig und vorübergehend zur Erhöhung der Ausgaben insbesondere in den Bereichen Bildung und Unterstützung der Kommunen ausgeweitet werden?

Zunächst ist klar, dass die Staatsverschuldung nicht uferlos ausgeweitet werden kann. Ein langfristiger ständiger Anstieg der Staatsschuldenquote und damit auch der Zinslastquote muss vermieden werden, damit der Staat seine Aufgaben auch in Zukunft zuverlässig finanzieren kann und nicht Gefahr läuft insolvent zu werden. Es muss jedoch festgestellt werden, dass der Schuldenstand des Landes NRW und auch der gesamtstaatliche der Bundesrepublik weit von bedrohlichen Ausmaßen entfernt ist, so dass eine vorübergehende Ausweitung der Defizite zwar – je nach Entwicklung des BIP – zu einer Erhöhung von Schuldenstands- und Zinslastquote führt. Eine Bedrohung für die wirtschaftliche Entwicklung in NRW kann in einer Zunahme des Schuldenstandes von einigen Mrd. Euro und ggf. der Schuldenstands- und Zinslastquote jedenfalls kaum gesehen werden, selbst wenn man davon ausginge, dass langfristig die Zinsen aufgrund des geringfügig höheren Schuldenstandes leicht stiegen, was allerdings sehr zweifelhaft ist.

Den höheren potenziellen Kosten der Staatsverschuldung müssen zudem die Nutzen der damit finanzierten Ausgaben gegenübergestellt werden. Diese bestehen zum einen in den makroökonomisch positiven konjunkturellen Wirkungen der dadurch gesetzten Impulse, die auch zu einer partiellen Selbstfinanzierung führen würden. Zum anderen werden zentrale gesell-

schaftspolitisch erwünschte, wachstumspolitisch förderliche und lange Zeit vernachlässigte Ausgaben in den Bereichen Bildung, Kinderbetreuung und kommunale Infrastruktur ermöglicht. Es spricht viel dafür, dass der Nettonutzen aus der Strategie der Landesregierung positiv ist. Eine solche Politik wäre gerade auch im Sinne zukünftiger Generationen. Wer trotzdem wegen der kurzfristigen vorübergehenden Ausweitung der Nettokreditaufnahme besorgt ist, müsste sich angesichts des erwartbaren Nutzens der zusätzlichen Ausgaben der Landesregierung mindestens ebenso stark für eine angemessene Erhöhung der staatlichen Einnahmen einsetzen wie für ein Unterbleiben der sinnvollen Ausgabenprojekte oder eine Kürzung anderer Ausgaben. Dies gilt umso mehr angesichts der drastischen Schwächung der staatlichen Einnahmen durch Steuersenkungen in den letzten Jahren (Truger/Teichmann 2010).

Auch die Konsolidierungsnotwendigkeit im Rahmen der Schuldenbremse oder gar die für absehbar gehaltenen langfristigen Belastungen durch die prognostizierte demografische Entwicklung können an dieser Argumentation wenig ändern. Zunächst lässt sich die Entwicklung der öffentlichen Haushalte über mehrere Jahrzehnte hinweg schlichtweg nicht seriös prognostizieren. Das gilt selbst für den für das endgültige Greifen der Schuldenbremse relevanten Zeitraum von zehn Jahren. Ob es den Bundesländern gelingen wird, die neue Schuldenbremse im Jahr 2020 einzuhalten, hängt viel stärker von der unbekanntem konjunkturellen Entwicklung und der verfolgten Steuerpolitik über diesen Zeitraum ab als von der Frage, ob das Defizit im Jahr 2011 um drei Mrd. höher oder niedriger liegt, zumal wenn das höhere Defizit im ökonomischen Sinne für die Finanzierung zentraler Zukunftsinvestitionen und damit zur Wachstumsstärkung verwendet wird. Selbst wenn also die Konsolidierungsnotwendigkeit durch die Schuldenbremse dem Grunde nach gegeben ist und durch den demografischen Wandel dem Grunde nach gegeben wäre, kann daraus konkret der Höhe nach wenig für den Verlauf des Konsolidierungspfades gefolgert werden. Ein zeitlich etwas gestreckter Konsolidierungspfad mag zwar ja nach unterstellter ökonomischer Theorie mit ökonomischen Kosten verbunden sein; diesen stehen jedoch wie zuvor erläutert auch ökonomische und gesellschaftspolitische Nutzen gegenüber, die idealerweise in einem komplexen und zwangsläufig mit Werturteilen verbundenen Optimierungsprozess gegeneinander abgewogen werden müssten. Je nach der zugrunde gelegten Theorie und den gesellschaftspolitischen Wertvorstellungen und Präferenzen wird man dabei zur Notwendigkeit eines steileren oder eines flacheren Konsolidierungspfades gelangen. Den ökonomisch richtigen Pfad gibt es nicht.

## 6. Literatur

- Bundesministerium der Finanzen [BMF] (2011): Die Ermittlung der Konjunkturkomponente des Bundes im Rahmen der neuen Schuldenregel, in: Monatsbericht des BMF Februar 2011, S. 66-74.
- 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.
- 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](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm))
- 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.
- 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./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.
- Horn, G./Truger, A./Will, H. (2011): Finanzwissenschaftliches Kurzgutachten zum verfassungsgerichtlichen Verfahren wegen Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften des Nachtragshaushaltsgesetzes 2010 – VerfGH 20/10 im Auftrag der Landesregierung Nordrhein-Westfalen vom 7. Februar 2011, Düsseldorf.
- Institut für Weltwirtschaft [IfW] (2011): Deutsche Konjunktur im Frühjahr 2011, März, Kiel.
- 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.
- IWH und Kiel Economics (2011): IWH und Kiel Economics: Konjunktur aktuell – Aufschwung in Deutschland setzt sich kraftvoll fort, IWH-Pressemitteilung 10/2011 (Langfassung), Halle.
- Organisation for Economic Cooperation and Development [OECD] (2010): Economic Outlook No 88, November 2010, Paris.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2010): Deutschland im Aufschwung – Wirtschaftspolitik vor wichtigen Entscheidungen, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2010, München.
- 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./Teichmann, D.: IMK-Steuerschätzung 2010-2014: Kein Spielraum für Steuersenkungen: IMK Report, Nr. 49, Mai 2010. Düsseldorf 2010
- 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.

## 7. Anhang: Der relevante Teil des Fragenkatalogs

1. Wie beurteilen Sie den Haushaltsplanentwurf 2011 insgesamt?
2. Welchen verfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt die Landesregierung bei der Kreditaufnahme im Rahmen der Aufstellung eines Haushaltes?
3. Wie beurteilen Sie eine mögliche Verfassungswidrigkeit des Haushaltes 2011?
4. Die Landesregierung begründet die Überschreitung der Kreditverfassungsgrenze in dem vorliegenden Haushaltsentwurf mit einer fortdauernden Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Ist diese Störungslage Ihrer Meinung nach nachvollziehbar und substantiiert begründet?
5. Ist die mit dem Haushaltsentwurf durch die Landesregierung vorgelegte Begründung einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes“ für das Jahr 2011 verfassungsrechtlich so tragfähig, um eine Ausnahme von der Kreditobergrenze des Artikels 83 Satz 2 der Landesverfassung zu rechtfertigen? Liegt angesichts der verbesserten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen noch eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zum Zeitpunkt der Vorlage des Haushaltes 2011 vor?
6. Liegt eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vor?
7. Wie beurteilen Sie die geplante Nettoneuverschuldung von 7,1 Mrd. Euro vor dem Hintergrund der ab dem Jahr 2020 einzuhaltenden grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse?
8. Wird der vorliegende Haushaltsentwurf der Vorgabe aus Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG „Die Haushalte der Länder sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 erfüllt wird.“ gerecht?
9. Wie beurteilen Sie die Tatsache, dass die neue Landesregierung Mittel für den sogenannten Politikwechsel in Höhe von 1,1 Milliarden vollständig durch neue Kredite finanziert?
10. Was sind die Folgen einer dauerhaft hohen Staatsverschuldung?
11. Wie beurteilen Sie die sogenannten Einsparungen in Höhe von 222 Millionen Euro, die die Landesregierung mit der Ergänzungsvorlage zum Haushaltsplanentwurf vorgelegt hat? Wird der Landeshaushalt damit nachhaltig und spürbar entlastet?
12. Wo sehen sie kurzfristig Möglichkeiten den Haushalt zu konsolidieren?
13. Wo sehen sie Möglichkeiten innerhalb der nächsten ein bis zwei Haushaltsjahre, die Nettoneuverschuldung unter die Summe der eigenfinanzierten Investitionen senken?

14. Welchen Anteil haben, ihrer Meinung nach, die Pflichtaufgaben des Landes am Landeshaushalt und wie sehen sie diesen in Bezug auf das strukturelle Defizit?
15. Welche Maßnahmen empfehlen sie zur langfristigen Senkung der Ausgaben?
  - a) Wo sehen sie Möglichkeiten Effizienzreserven zu heben?
  - b) Wie hoch sind ihrer Meinung nach die langfristig erzielbaren Einsparpotenziale im Landeshaushalt?
16. Wie beurteilen sie die Struktur des Landeshaushalts und wo sehen sie Bedarf zur Umschichtung, bspw. in Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben?
17. Wie beurteilen Sie unter dem Gesichtspunkt einer nachhaltigen Finanzpolitik, dass die neue Landesregierung im Gegensatz zur alten Landesregierung politisch gewünschte Mehrausgaben nicht durch Einsparungen an anderer Stelle im Haushalt finanziert?
 

Wie beurteilen Sie die Folgen der von der Landesregierung propagierten „neuen Finanzpolitik“, mit der für Investitionen in Vorbeugung, Betreuung und Bildung bewusst eine zusätzliche Neuverschuldung in Kauf genommen wird?
18. Können wirtschaftliche, technologische und demographische Entwicklungen über einen Zeitraum von über 50 Jahren sicher prognostiziert werden?
19. Wie bewerten sie die Ausgaben für die Kommunen im Kontext der Einheit von Land und Kommunen?
20. Wie bewerten Sie die Steuerentwicklung des Landes NRW im Kontext der mehrjährigen Betrachtung und vor dem Hintergrund der geringeren Folgeeinnahmen durch die Finanzkrise?
21. Halten Sie den Steuereinnahmeansatz von 38,78 Mrd. € nach aktuellen Erkenntnissen über die Entwicklung der Steuereinnahmen für angemessen?
22. Sehen Sie Einsparpotenziale etwa im Bereich der Zuwendungsempfänger oder der Fördermittelvergabe?
23. Sehen Sie im Bereich des Landes Möglichkeiten zur Privatisierung der staatlichen Aufgabenerfüllung oder im Sinne einer Aufgabenkritik, zum Wegfall von staatlichen Aufgaben?
24. Wie beurteilen Sie die Aufstockung der Personalstellen des Landes auf rd. 287.000 Stellen (= plus 1.615 Stellen im Haushalt 2011 sowie 1.656 Stellen im Nachtragshaushalt 2010) vor dem Hintergrund der ab dem Jahr 2020 einzuhal-

tenden grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse sowie einer derzeitigen Personalausgabenquote des Landes von rd. 40 Prozent?

25. Ist eine unverzinsliche Stundung der Abrechnung der Einheitslasten nach § 24 des Haushaltsgesetzentwurfs 2011 mit den Grundsätzen der Landeshaushaltsverordnung und dem bestehenden Einheitslastenabrechnungsgesetz vereinbar?
26. Welchen finanzpolitischen Kurs sollte das Land im derzeitigen Aufschwung nach Beendigung der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise einschlagen, insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Bundesländer ab dem Jahr 2020 ohne neue Schulden in wirtschaftlicher Normallage auskommen müssen?
27. Wie sollte Ihrer Meinung nach die Konsolidierungsstrategie ausgestaltet werden? Welche Ansätze aus der Konsolidierungsphase 2005 bis 2008 haben sich bewährt und sollten weiter verfolgt werden? Sollten weitere Konsolidierungsansätze hinzutreten?
28. Eine generationengerechte Finanzpolitik muss vorausschauend konzipiert werden. Die Bevölkerung des Landes wird in den kommenden Jahrzehnten erheblich zurückgehen. Selbst bei ausgeglichenen Haushalten ist daher mit steigender Pro-Kopf-Verschuldung und steigenden Zinsausgaben je Einwohner zu rechnen. Hinzu kommen erwartungsgemäß bzw. demographiebedingt überdurchschnittlich steigende Ausgaben. Auf der Einnahmenseite wird aufgrund der sinkenden Zahl an Erwerbstätigen nur mit verhaltenem Wachstum der Steuereinnahmen zu rechnen sein. Diese nur begrenzt gestaltbaren Entwicklungen verstärken die „Versteinerung“ der öffentlichen Haushalte. Welche Herausforderungen ergeben sich daher für den Landeshaushalt angesichts der zu erwartenden demographischen Entwicklung?
29. Die in Frage 28 eingangs dargestellten Entwicklungen zeigen, dass die finanzpolitischen Handlungsspielräume zunehmend eingeschränkt werden. Welche finanzpolitischen Handlungserfordernisse sind daher aus der demographischen Entwicklung abzuleiten?
  - a) Wie bewerten Sie die Notwendigkeit einer entschlossenen Haushaltskonsolidierung auch zur Begrenzung der Zinsbelastungen?
  - b) Welche Gefahren drohten andernfalls für Investitionen in wichtige Zukunftsbereiche wie Bildung und Forschung?
30. Nach der Rede des Finanzministers zur Einbringung des Haushaltes gibt Nordrhein-Westfalen umgerechnet auf die Einwohnerzahl mit dem Haushalt 2011 3.111 Euro pro Person aus. In Bayern sind es dagegen 3.392 Euro, in Hessen 3.494 Euro, in Niedersachsen 3.141 Euro und in Baden-Württemberg 3.271 Euro.
  - a) Decken sich diese Daten mit den Ihnen vorliegenden Zahlen? Welche Bundesländer geben nach den Ihnen vorliegenden Daten mehr pro Einwohner aus als NRW?

- b) Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund die Möglichkeit signifikanter Einsparungen auf der Ausgabenseite im Landeshaushalt?

Welche Bundesländer berufen sich bei der Aufstellung ihres Haushaltes für das Jahr 2011 auf eine Störungslage als Begründung für eine Überschreitung der Neuverschuldensregelungen in der jeweiligen Landesverfassung? Wie wird diese Einschätzung jeweils begründet?

In Hessen geht die dortige von CDU und FDP getragene Landesregierung nicht nur für 2011 von einer „Ausnahmesituation im Sinne des Art. 141 HV“ aus, sondern erklärt in ihrer Begründung auch: „Trotz der wieder aufwärtsgerichteten konjunkturellen Entwicklung sind die wirtschaftlichen Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise, wie die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute sowie die Bundesbank übereinstimmend feststellen, jedoch bei Weitem nicht überwunden. So gehen die Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrer "Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2010" davon aus, dass "das reale Bruttoinlandsprodukt nach dem scharfen Einbruch im vergangenen Jahr erst 2013 das Niveau aus dem Jahr 2008 erreichen [wird]" und die aktuell bestehende "Lücke zwischen der laufenden Produktion und dem Produktionspotenzial" erst am Ende des Projektionszeitraums im Jahr 2014 geschlossen werden kann (vgl. S. 60).“

Teilen Sie diese Einschätzung? Warum?

Oder gehen Sie davon aus, dass den Feststellungen in den Haushaltsgesetzen der betroffenen Länder jeweils eine fehlerhafte Abwägung zugrunde liegt? Wenn ja, worin liegt jeweils der Abwägungsfehler?



---

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

**Phone:** +49-211-7778-331, [IMK@boeckler.de](mailto: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.

---