

---

# Erneuerung der öffentlichen Infrastruktur

## Finanzpolitische Herausforderungen nach Corona

---

**Prof. Dr. Achim Truger**

Universität Duisburg-Essen und Sachverständigenrat

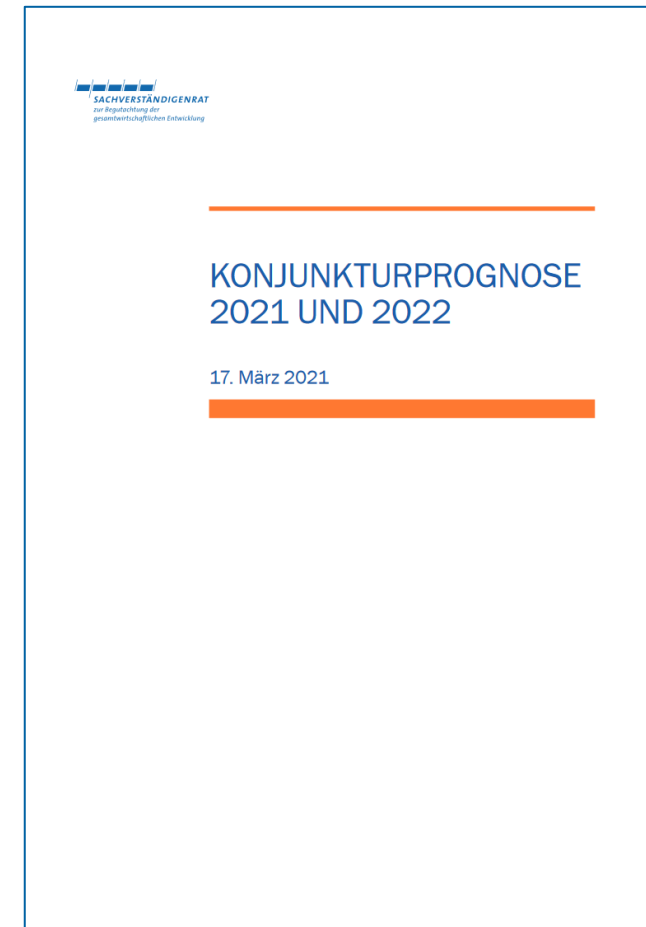
20  
—  
21

- A. Corona und Konjunktur: Die SVR-Prognose (Update seit März 2021)
- B. zur Rolle der Konjunktur- und Wirtschaftspolitik
- C. (makroökonomische) Herausforderungen für die Finanzpolitik
- D. Herausforderungen für Bund, NRW und Kommunen

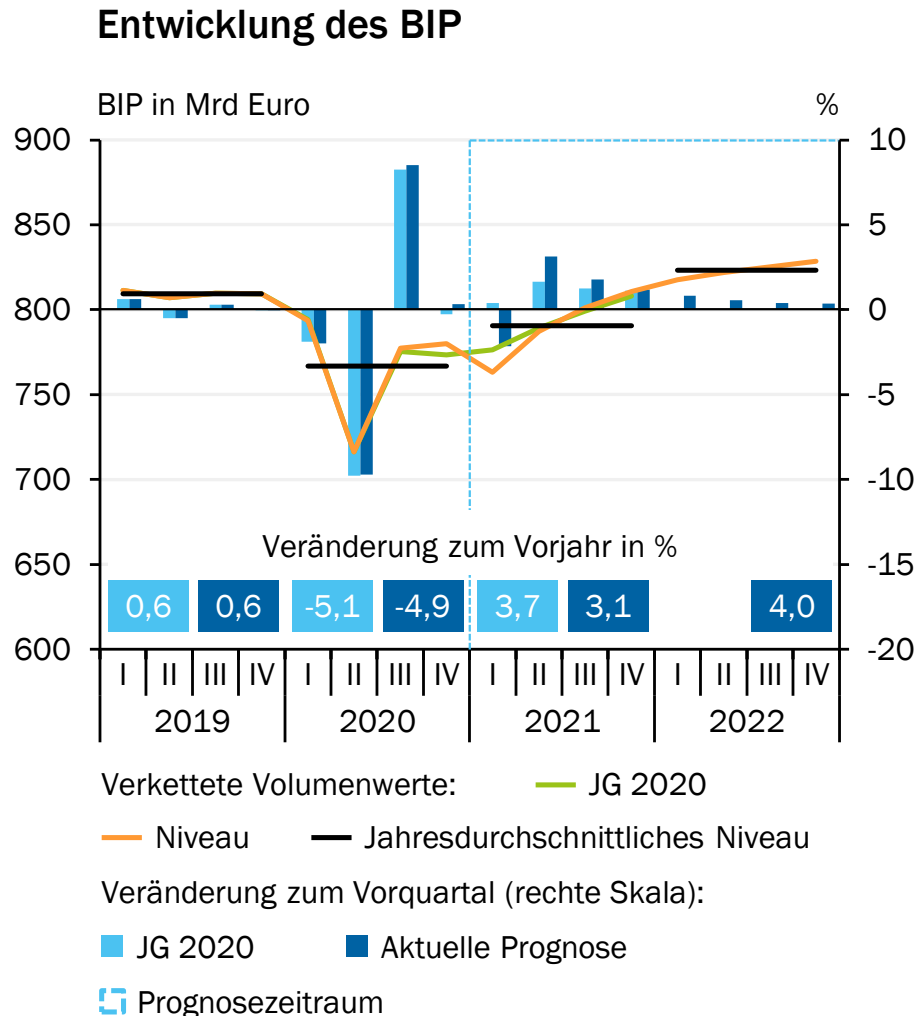
## A. Corona und Konjunktur: Die SVR-Prognose (Update März 2021+)

---

# SVR-Prognosen 2020/21



# Konjunkturprognose Deutschland März 2021+



Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

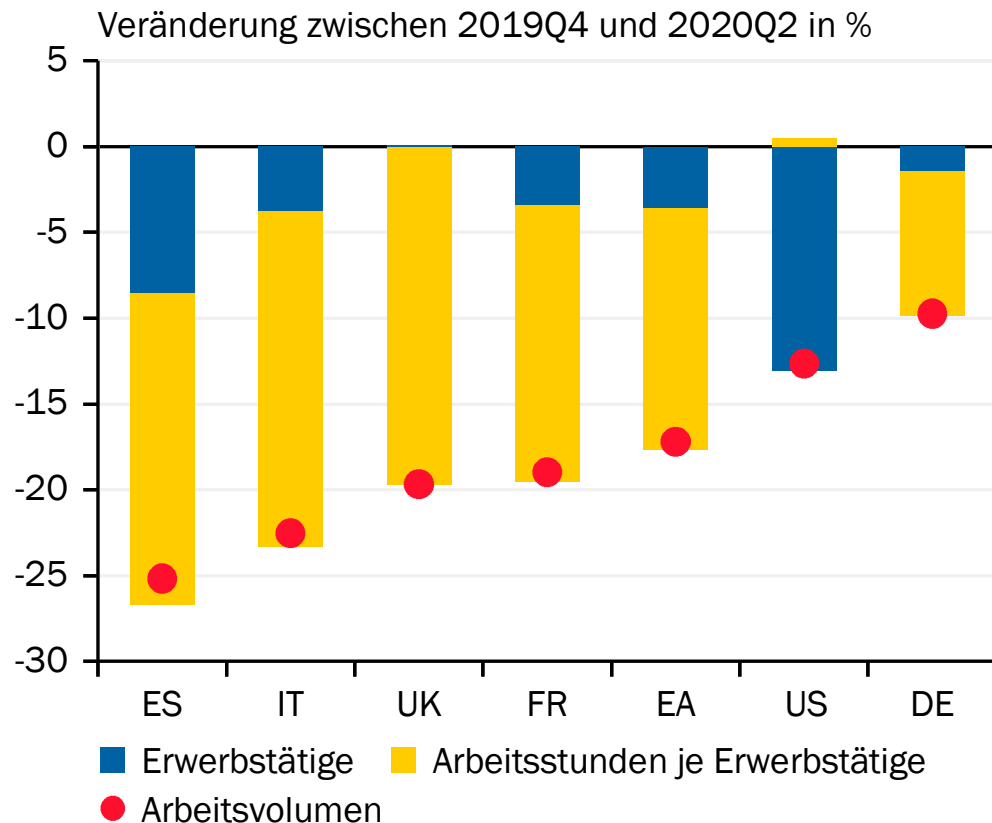
- 02/2020: Stärkster Einbruch in einem Quartal seit Einführung der vierteljährlichen VGR
- Sehr kräftige Erholung im Sommer 2020
  - Allerdings: Gastgewerbe und andere konsumnahe Dienstleistungsbereiche immer noch entfernt von einer Normalisierung
- Unterbrechung der Erholung Ende 2020 und Anfang 2021
  - Wieder Anstieg der Infektionszahlen und neue Einschränkungen
- -4,8 % in 2020 und +3,1 % in 2021
  - Vorkrisenniveau dürfte jedoch nicht vor Anfang des Jahres 2022 erreicht werden

## B. Zur Rolle der Konjunktur- und Wirtschaftspolitik

---

# In Europa reduziert Kurzarbeit Arbeitsvolumen...

## Starke Rückgänge des Arbeitsvolumens in der ersten Jahreshälfte 2020

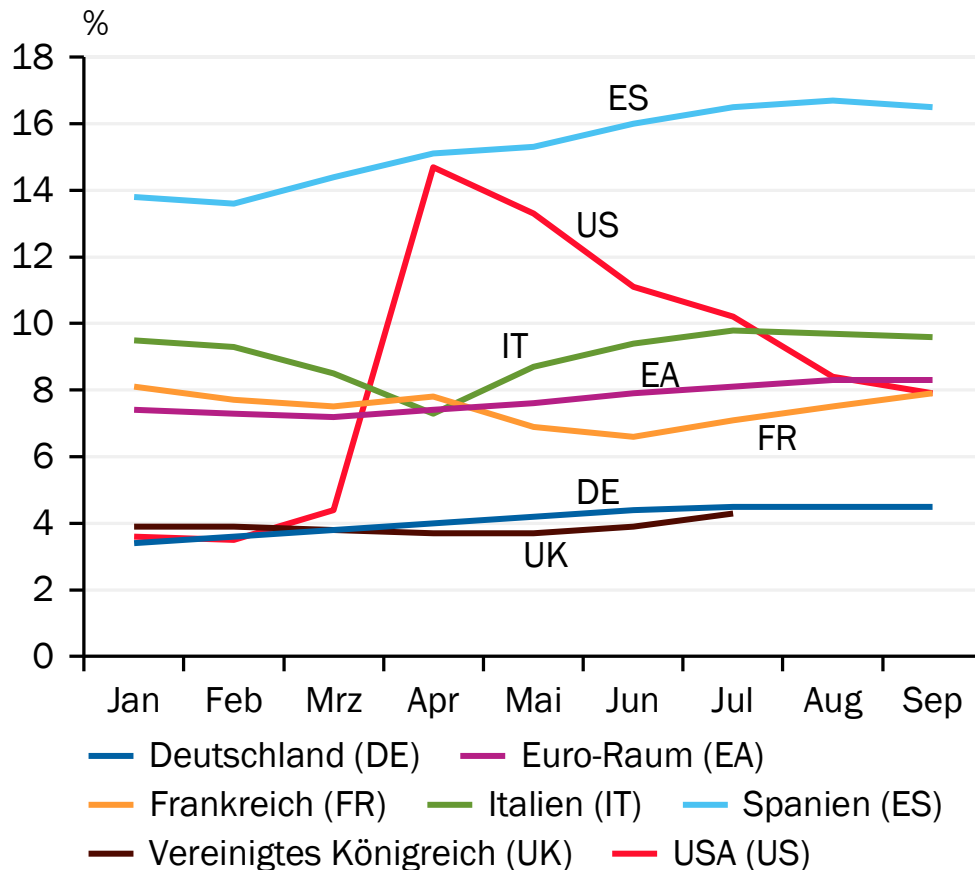


Quellen: BLS, Eurostat, eigene Berechnungen

- Massiver Einsatz von Kurzarbeit in Europa reduziert das Arbeitsvolumen
  - Starker Rückgang der Arbeitsstunden je Erwerbstätigen
  - Relativ geringerer Rückgang der Anzahl der Erwerbstätigen
- Keine Kurzarbeit in den USA
  - Massiver Rückgang der Anzahl der Erwerbstätigen

# ... und dämpft den Anstieg der Arbeitslosigkeit

## Heterogene Entwicklung der Arbeitslosenquoten seit Januar 2020



Quelle: Eurostat

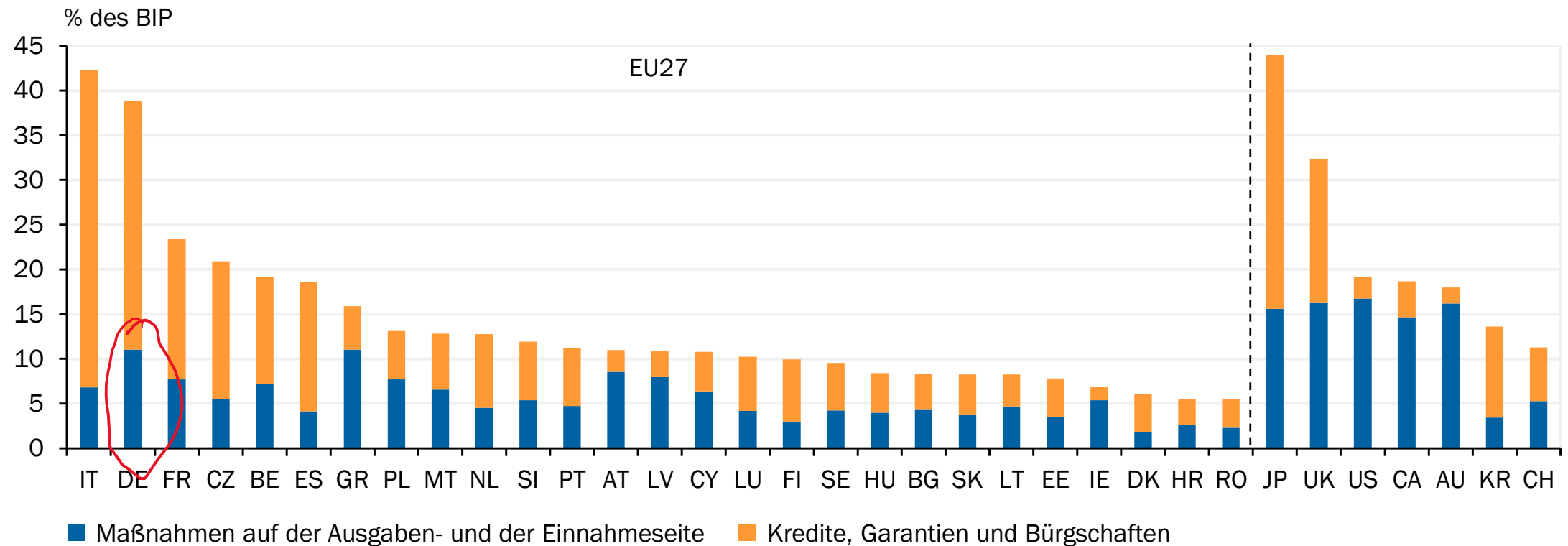
© Sachverständigenrat | 20-531

- Massiver Einsatz von Kurzarbeit in Europa reduziert das Arbeitsvolumen
  - Starker Rückgang der Arbeitsstunden je Erwerbstätigen
  - Relativ geringerer Rückgang der Anzahl der Erwerbstätigen
- Keine Kurzarbeit in den USA
  - Massiver Rückgang der Anzahl der Erwerbstätigen
- Starker Anstieg der Arbeitslosigkeit in den USA im Vergleich zu Europa



# Massive Unterstützungsprogramme

Diskretionäre fiskalpolitische Maßnahmen im Rahmen der Corona-Pandemie unterscheiden sich zwischen ausgewählten Ländern (Datenstand Ende 2020)



Quelle: IWF

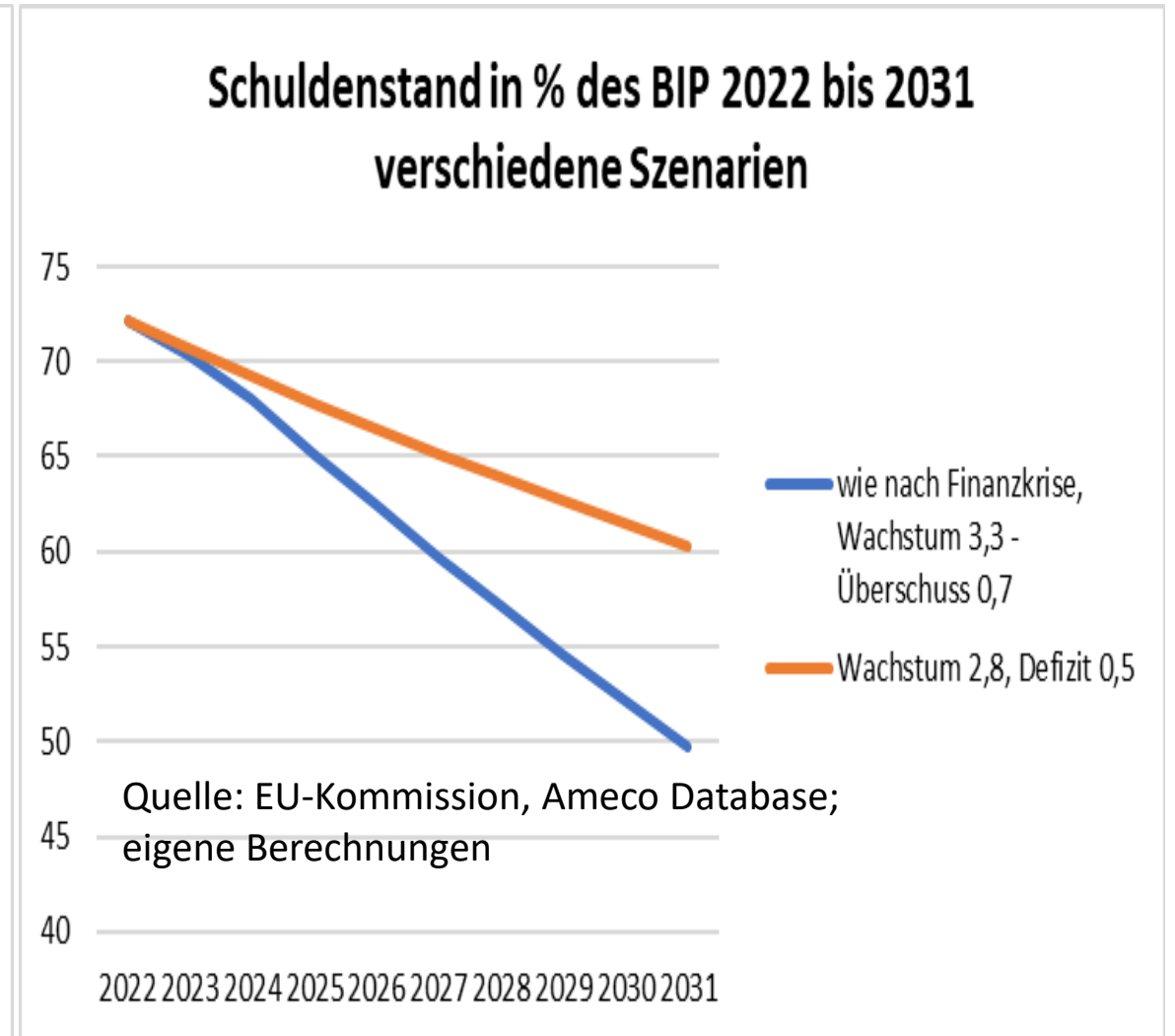
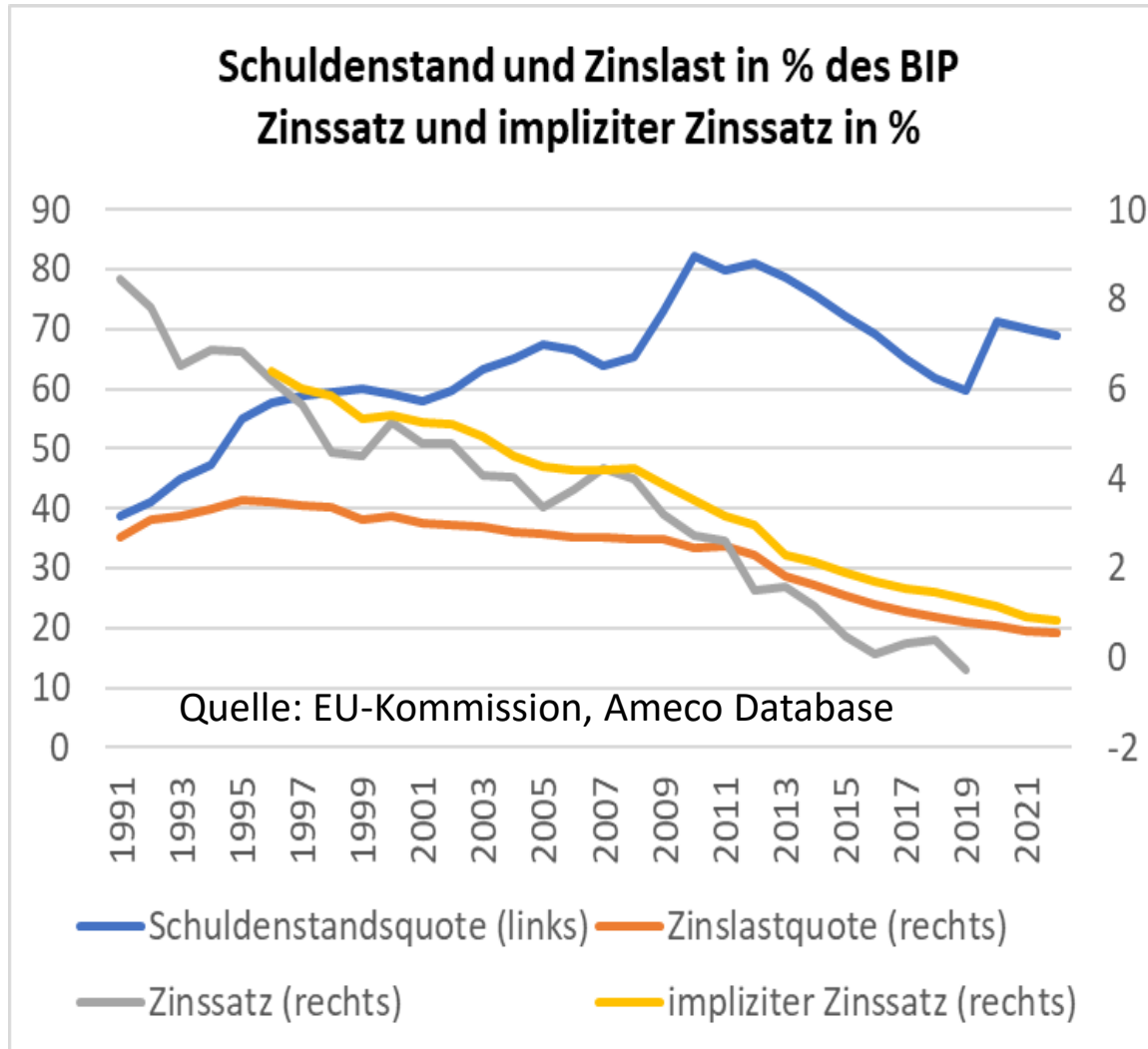
## C. (makroökonomische) Herausforderungen für die Finanzpolitik

1. Erholung nicht bremsen
2. Massive Investitionen in ökologische Transformation, Infrastruktur, Bildung, Forschung

## C. (makroökonomische) Herausforderungen für die Finanzpolitik

---

# Erholung nicht bremsen: Staatsverschuldung in D wenig dramatisch



Öffentliche Netto-Investitionen **SOLLEN** durch Budgetdefizite finanziert werden

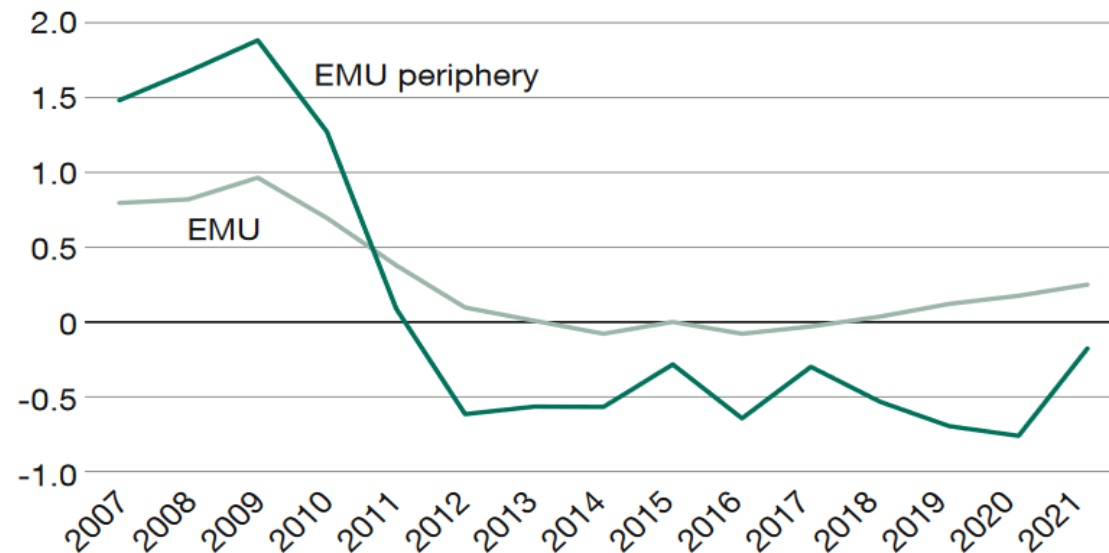
Gründe: Generationengerechtigkeit & Wachstum

- Öffentliche Nettoinvestitionen erhöhen den öffentlichen Kapitalstock
- zukünftige Generationen erben einen höheren Kapitalstock, höhere Produktivität und höheres Wachstum
- Äquivalenzprinzip: Zukünftige Generationen werden über Schuldendienst an Finanzierung beteiligt
- Andernfalls müssen heutige Generationen die gesamte Last tragen
- andernfalls: Anreize zur Vernachlässigung der Investitionen, v.a. unter Konsolidierungsdruck!

# „Exkurs: Euro und EU retten...“

Figure 2  
**General government net capital formation, EMU and EMU periphery, 2007-2021**

in % of GDP



Note: The EMU periphery refers to Greece, Italy, Portugal and Spain; un-weighted arithmetic average.

Source: European Commission (2020); author's calculations.

- Austeritätspolitik post-2010 darf sich nicht wiederholen
- Aufbau und Resilienzfonds wichtiger Schritt
- Wiedereinsetzung der EU-Fiskalregeln für „Peripherie“ kaum zu verkraften
- langsame Anpassung notwendig
- Investitionsorientierte Reform: z.B. Goldene Regel der öffentlichen Investitionen

# Zur Definition öffentlicher Investitionen

Vorschlag: traditionelle Investitionen, wie sie in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung definiert sind:

- materielle Kapitalgüter (Bauten, Infrastruktur, Ausrüstungen, Büromaschinen, andere Kapitalgüter mit ökonomischer Lebensdauer von mehr als einem Jahr)
- beträchtliche kurzfristige Wachstumseffekte
  - neu „Multiplikator“ Debatte: Multiplikator erheblich über Eins
  - größer als für andere Ausgabenkategorien und vor allem größer als für einnahmenseitige Maßnahmen
- beträchtliche langfristige Wachstumseffekte
  - hohe Ertragsraten + Kosten wegen niedriger Zinsen sehr niedrig

# Breite Unterstützung für Goldene Regel

- Richard A. Musgrave (1939/1959) + finanzwissenschafts-Lehrbücher
- im EU-Kontext:
  - Fitoussi/Creel (2002); Blanchard/Giavazzi (2004), Barbiero/Darvas (von Bruegel-Institut) (2014); Dervis/Saraceno (2014), jüngst: EU-Wirtschafts- und Sozialausschuss (2016)
- in deutscher „Schuldenbremsen“-Debatte
  - Sachverständigenrat (2007) schlug Goldene Investitionsregel in seinem Entwurf für die „Schuldenbremse“ vor.
  - DGB und BDI (2019) gemeinsam für Investitionsprogramm und Goldene Regel
  - Teile von SVR (2019) + wiss Beirat beim Wirtschaftsministerium
  - Teile der SPD und die Grünen dafür



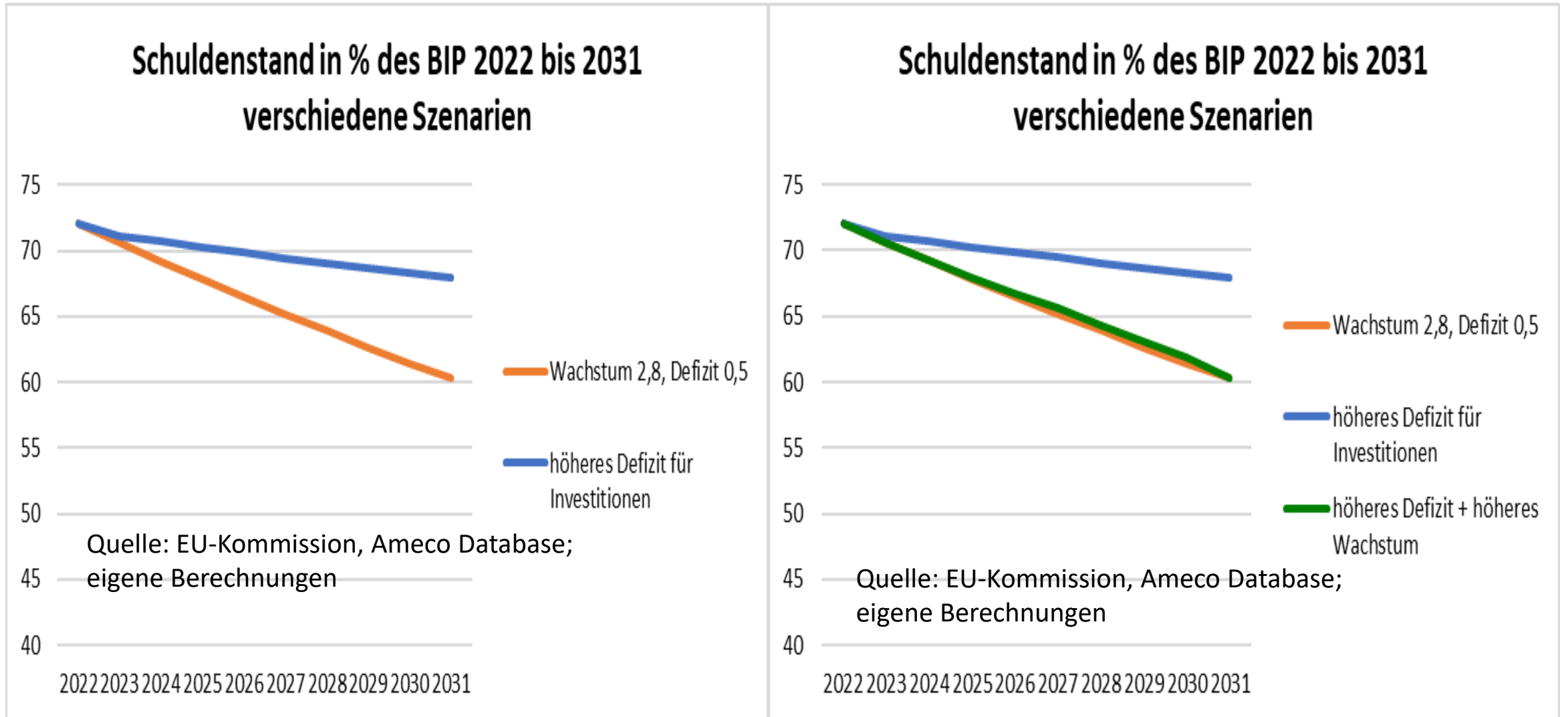
# Breite Unterstützung für Investitionsorientierung

---

- im EU-Kontext:
  - fast alle Reformvorschläge u.a. von Bruegel, Blanchard et al. etc. sowie Fiskalrat enthalten oder diskutieren Investitionselemente
- in deutscher „Schuldenbremsen“-Debatte
  - Mehrheit der Abgeordneten in deutschen Landtagen für Ausnahme von Infrastrukturinvestitionen von der Schuldenbremse
  - CSU-Chef Söder für Ausnahme von Klimainvestitionen von der Schuldenbremse
  - SPD, CDU und FDP haben alle Investitionsgesellschaften / Fondslösungen für öffentliche Investitionen diskutiert

# Kreditfinanzierung

## „Goldene Regel der öffentlichen Investitionen“



## D. Herausforderungen für Bund, NRW und Kommunen

---

# Finanzpolitische Spielräume unter Schuldenbremse gering!

## Bund: Regierungsentwurf HH 2022 + Finanzplan

	Soll	Entwurf	Finanzplan		
	2021*		2022	2023	2024
- in Mrd. € -					
<b>Ausgaben</b>	<b>547,7</b>	<b>443,0</b>	<b>403,4</b>	<b>407,6</b>	<b>408,3</b>
Veränderung ggü. Vorjahr in Prozent	+24,0	-19,1	-8,9	+1,0-	+0,2
<b>Einnahmen</b>	<b>547,7</b>	<b>443,0</b>	<b>403,4</b>	<b>407,6</b>	<b>408,3</b>
Steuereinnahmen	284,0	315,2	332,9	346,4	359,2
<b>Nettokreditaufnahme</b>	<b>240,2</b>	<b>99,7</b>	<b>5,4</b>	<b>12,0</b>	<b>11,8</b>
<u>nachrichtlich:</u>					
Finanzpolitischer Handlungsbedarf					6,2
Ausgaben für Investitionen (Titel der Hauptgruppe 7 und 8 des Gruppierungsplans)	59,3	51,8	50,9	50,8	50,8
Militärische Beschaffungen (Titel der Obergruppe 55 des Gruppierungsplans)	18,2	20,6	17,4	17,1	16,4

**Rücklage 48,2 Mrd. € voll verplant!**

\* In der Fassung des Nachtragshaushalts 2021. Differenzen durch Rundung möglich

Studie

**Die grundgesetzliche Schuldenbremse und ihre Umsetzung durch Bund und Länder sowie die haushaltspolitische Umsetzung der Notlagenverschuldung in der Corona-Pandemie**

Autor: Birger Scholz, Dipl.-Volkswirt und Dipl.-Verwaltungswirt (FH)

Berlin, Juni 2021



Erstellt im Auftrag des DGB Bundesvorstands  
Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik  
[www.dgb.de/wfs](http://www.dgb.de/wfs)

Achim Truger

**NRW-Corona-Rettungsschirm zu knapp kalkuliert: Risiken für Landeshaushalt, Kommunen und Zukunftsinvestitionen**

Schriftliche Stellungnahme

für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses im September 2021 zum Maßnahmenvorschlag der Fraktion der SPD und zur Vorlage 17/5358

[uni-due.de/soziooekonomie/expertise](http://uni-due.de/soziooekonomie/expertise)

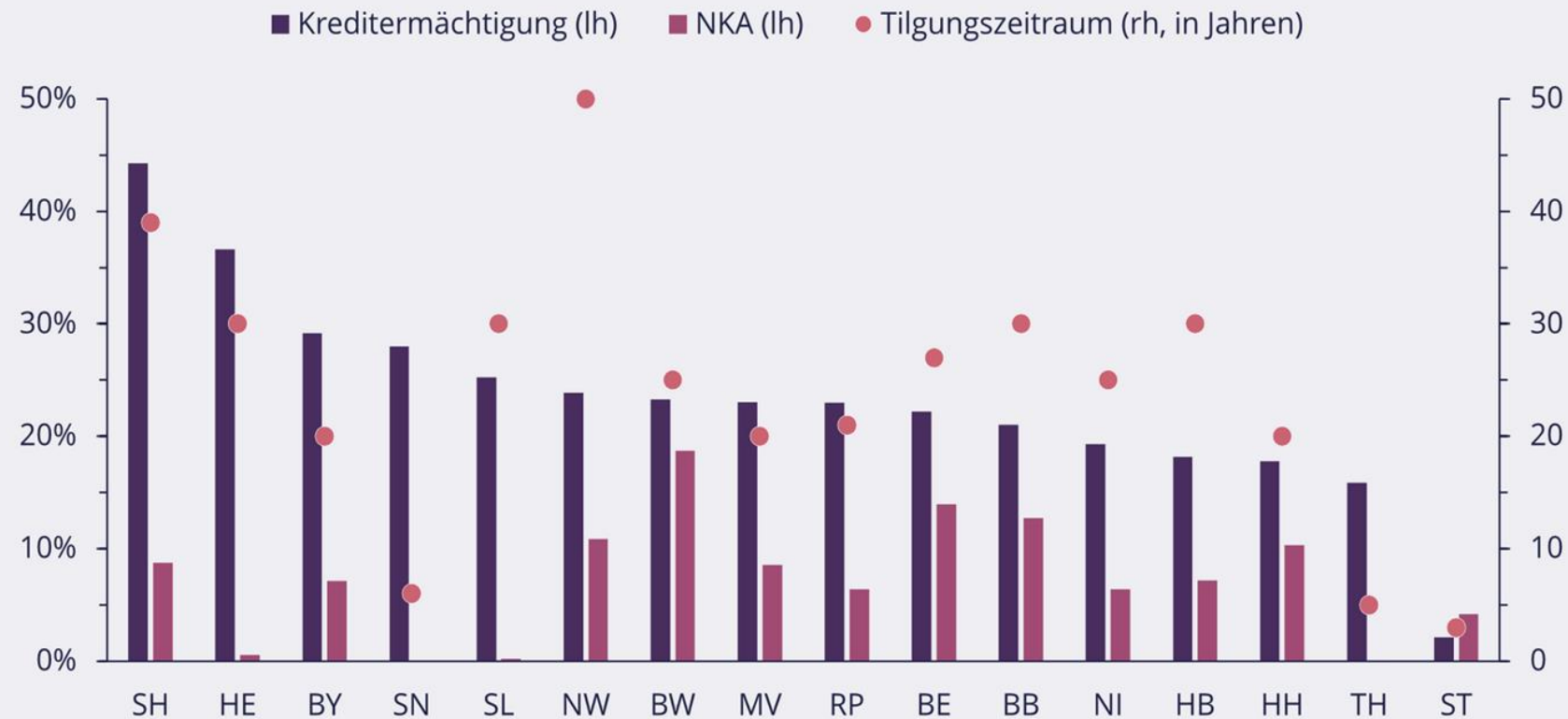
ifso expertise

2021 no.15

# 16 Schuldenbremsen und Corona...

## Differenzen in den Haushaltslagen der Bundesländer

Kreditermächtigungen und Nettokreditaufnahmen (NKA) in % der Haushalte 2020



SH: Schleswig-Holstein, HE: Hessen, BY: Bayern, SN: Sachsen, SL: Saarland, NW: Nordrhein-Westfalen, BW: Baden-Württemberg, MV: Mecklenburg-Vorpommern, RP: Rheinland-Pfalz, BE: Berlin, BB: Brandenburg, NI: Niedersachsen, HB: Bremen, HH: Hamburg, TH: Thüringen, ST: Sachsen-Anhalt

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (BMF), Gründler et al. (2020), Aktualisierung durch Autor, eigene Berechnungen, Tilgungsfrist in RP ist auf 17-25 Jahre angesetzt (hier mit 21 Jahren dargestellt).<sup>[2]</sup>

# Finanzlage der Kommunen

## Finanzierungssalden <sup>\*)</sup> der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kernhaushalte, ohne Stadtstaaten)

in Mio. Euro

Gebietseinheit	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 <sup>1)</sup>
Baden-Württemberg	1.712	2.352	724	534	984	1.247	1.306	1.882	703	419
Bayern	760	1.309	1.305	1.623	1.595	2.083	2.175	1.723	182	-229
Brandenburg	-89	108	171	124	291	182	375	327	367	389
Hessen	-2.136	-1.357	-842	-90	-298	201	678	529	-59	-3
Mecklenburg-Vorpommern	20	-32	27	61	99	266	297	169	137	336
Niedersachsen	68	797	693	317	625	522	530	362	254	-235
Nordrhein-Westfalen	-1.074	12	-647	-1.250	-115	-218	2.442	2.220	1.837	792
Rheinland-Pfalz	-524	-314	-241	-330	102	-14	405	410	136	203
Saarland	-121	-120	-172	-145	-144	-75	115	98	50	-62
Sachsen	202	-132	290	334	30	187	150	345	194	447
Sachsen-Anhalt	135	122	141	0	136	247	229	162	44	39
Schleswig-Holstein	-80	-174	-45	0	25	-51	504	331	84	347
Thüringen	158	19	63	107	182	144	161	306	157	298
<b>Flächenländer insgesamt</b>	<b>-970</b>	<b>2.589</b>	<b>1.469</b>	<b>1.286</b>	<b>3.512</b>	<b>4.722</b>	<b>9.367</b>	<b>8.863</b>	<b>4.086</b>	<b>2.742</b>
<b>Alte Länder</b>	<b>-1.395</b>	<b>2.504</b>	<b>776</b>	<b>660</b>	<b>2.775</b>	<b>3.695</b>	<b>8.155</b>	<b>7.555</b>	<b>3.187</b>	<b>1.233</b>
<b>Neue Länder</b>	<b>425</b>	<b>85</b>	<b>693</b>	<b>626</b>	<b>737</b>	<b>1.027</b>	<b>1.212</b>	<b>1.308</b>	<b>899</b>	<b>1.509</b>

Quelle: Stat. Bundesamt, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, 2020 Kassenstatistik.

<sup>1)</sup> Finanzierungssaldo: Bereinigte Einnahmen abzüglich Bereinigte Ausgaben (ohne Saldo der haushaltstechnischen Verrechnungen)

<sup>1)</sup> Die Ergebnisse der Kassenstatistik vermitteln noch keinen endgültigen Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände. Periodengerechte Zuordnungen sind erst in der Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände enthalten. Insofern sind Vorjahresvergleiche des Jahres 2020 vorläufig und somit eingeschränkt aussagekräftig.

Quelle: BMF



# Sachinvestitionen der Kommunen

## Sachinvestitionsausgaben <sup>\*)</sup> der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kernhaushalte ohne Stadtstaaten)

in Mio. Euro

Gebietseinheit	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 <sup>1)</sup>
<b>Baden-Württemberg</b>	<b>3.646</b>	<b>3.458</b>	<b>4.037</b>	<b>4.282</b>	<b>4.396</b>	<b>4.981</b>	<b>4.693</b>	<b>5.077</b>	<b>5.689</b>	<b>5.929</b>
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-7,2	-5,1	16,8	6,1	2,7	13,3	-5,8	8,2	12,0	4,2
<b>Bayern</b>	<b>5.722</b>	<b>5.304</b>	<b>5.841</b>	<b>6.133</b>	<b>6.553</b>	<b>6.570</b>	<b>7.093</b>	<b>7.951</b>	<b>9.147</b>	<b>9.860</b>
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	2,0	-7,3	10,1	5,0	6,8	0,3	8,0	12,1	15,0	7,8
<b>Brandenburg</b>	<b>718</b>	<b>675</b>	<b>642</b>	<b>719</b>	<b>588</b>	<b>554</b>	<b>636</b>	<b>733</b>	<b>885</b>	<b>907</b>
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-13,1	-6,0	-4,9	12,0	-18,3	-5,8	14,8	15,4	20,7	2,6
<b>Hessen</b>	<b>2.068</b>	<b>1.591</b>	<b>1.448</b>	<b>1.482</b>	<b>1.375</b>	<b>1.484</b>	<b>1.595</b>	<b>1.791</b>	<b>2.114</b>	<b>2.326</b>
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-8,0	-23,1	-9,0	2,3	-7,2	7,9	7,5	12,3	18,0	10,0
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	<b>493</b>	<b>341</b>	<b>368</b>	<b>416</b>	<b>372</b>	<b>363</b>	<b>396</b>	<b>527</b>	<b>603</b>	<b>792</b>
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	7,3	-30,8	7,9	13,0	-10,6	-2,4	9,0	33,1	14,4	31,4
<b>Niedersachsen</b>	<b>1.746</b>	<b>1.607</b>	<b>1.828</b>	<b>1.906</b>	<b>1.926</b>	<b>2.240</b>	<b>2.155</b>	<b>2.370</b>	<b>2.777</b>	<b>3.197</b>
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-11,4	-7,9	13,7	4,3	1,0	16,3	-3,8	10,0	17,2	15,1
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	<b>2.933</b>	<b>2.567</b>	<b>2.753</b>	<b>3.123</b>	<b>3.020</b>	<b>3.468</b>	<b>3.367</b>	<b>4.048</b>	<b>4.674</b>	<b>5.656</b>
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-0,6	-12,5	7,2	13,5	-3,3	14,8	-2,9	20,2	15,5	21,0
<b>Rheinland-Pfalz</b>	<b>1.109</b>	<b>1.067</b>	<b>997</b>	<b>1.020</b>	<b>968</b>	<b>1.007</b>	<b>1.078</b>	<b>1.158</b>	<b>1.312</b>	<b>1.349</b>
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	0,8	-3,8	-6,5	2,3	-5,1	4,0	7,0	7,5	13,3	2,8
<b>Saarland</b>	<b>178</b>	<b>130</b>	<b>156</b>	<b>180</b>	<b>181</b>	<b>141</b>	<b>157</b>	<b>162</b>	<b>189</b>	<b>197</b>
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-13,1	-26,8	19,4	15,4	0,9	-22,2	11,4	3,2	16,3	4,2
<b>Sachsen</b>	<b>1.429</b>	<b>1.193</b>	<b>998</b>	<b>1.044</b>	<b>903</b>	<b>1.130</b>	<b>1.254</b>	<b>1.424</b>	<b>1.583</b>	<b>1.637</b>
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-15,1	-16,5	-16,3	4,5	-13,5	25,1	11,0	13,5	11,2	3,4
<b>Sachsen-Anhalt</b>	<b>663</b>	<b>543</b>	<b>448</b>	<b>535</b>	<b>438</b>	<b>467</b>	<b>487</b>	<b>609</b>	<b>687</b>	<b>813</b>
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-7,8	-18,1	-17,5	19,5	-18,2	6,8	4,3	25,0	12,7	18,4
<b>Schleswig-Holstein</b>	<b>692</b>	<b>653</b>	<b>694</b>	<b>661</b>	<b>714</b>	<b>765</b>	<b>829</b>	<b>928</b>	<b>1.126</b>	<b>1.217</b>
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-5,2	-5,6	6,4	-4,8	8,0	7,1	8,5	11,9	21,4	8,0
<b>Thüringen</b>	<b>665</b>	<b>594</b>	<b>597</b>	<b>565</b>	<b>537</b>	<b>535</b>	<b>603</b>	<b>668</b>	<b>778</b>	<b>890</b>
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-9,7	-10,7	0,6	-5,4	-5,0	-0,3	12,6	10,8	16,4	14,4
<b>Flächenländer insgesamt</b>	<b>22.061</b>	<b>19.723</b>	<b>20.808</b>	<b>22.067</b>	<b>21.969</b>	<b>23.704</b>	<b>24.342</b>	<b>27.445</b>	<b>31.563</b>	<b>34.771</b>
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-4,8	-10,6	5,5	6,0	-0,4	7,9	2,7	12,7	15,0	10,2
<b>Alte Länder</b>	<b>18.094</b>	<b>16.378</b>	<b>17.754</b>	<b>18.787</b>	<b>19.132</b>	<b>20.656</b>	<b>20.967</b>	<b>23.484</b>	<b>27.029</b>	<b>29.731</b>
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-3,5	-9,5	8,4	5,8	1,8	8,0	1,5	12,0	15,1	10,0
<b>Neue Länder</b>	<b>3.968</b>	<b>3.346</b>	<b>3.054</b>	<b>3.279</b>	<b>2.837</b>	<b>3.049</b>	<b>3.375</b>	<b>3.961</b>	<b>4.535</b>	<b>5.040</b>
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	-10,3	-15,7	-8,7	7,4	-13,5	7,5	10,7	17,4	14,5	11,1

Quelle: Stat. Bundesamt, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, 2020 Kassenstatistik. Nach Aussage des Statistischen Bundesamtes ist die Qualität der Kassenergebnisse durch die Einführung der doppischen Buchführung auf kommunaler Ebene in einzelnen Ländern weiterhin beeinflusst.

<sup>\*)</sup> Sachinvestitionsausgaben: Gruppierungsnummern 932, 935 und 94 (Erwerb von Grundstücken, Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens und Baumaßnahmen)

<sup>1)</sup> Die Ergebnisse der Kassenstatistik vermitteln noch keinen endgültigen Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände. Periodengerechte Zuordnungen sind erst in der Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände enthalten. Insofern sind Vorjahresvergleiche des Jahres 2020 vorläufig und somit eingeschränkt aussagekräftig.

Quelle: BMF



- Landesregierung will Corona-Rettungsschirm 2023 nicht mehr nutzen.  
Trotz 2,8 Mrd. Steuermindereinnahmen  
→ Kürzungen von 3% des Haushalts möglich
  - Unterstützung für Kommunen nach starker Hilfe 2020 nur noch schwach:
    - KFA-Ausfälle werden 2021/22 nur über Darlehen ausgeglichen
    - Ausfälle an eigenen Steuereinnahmen werden 2021ff. nicht mehr ersetzt. Sie könnten sich bis 2024 auf über 6 Mrd. Euro summieren!
      - Konsolidierungserfolge drohen zunichte gemacht zu werden
      - Anstieg der Kassenkredite, Kürzungen, Steuererhöhungen drohen
  - Kommunales Altschuldenproblem ungelöst  
→ weiterhin wesentliches Investitionshemmnis
- Wenn der Bund nichts mehr tun will, ist nun das Land NRW gefordert!**

Vielen Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit.

Besuchen Sie uns im Internet unter:  
[www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de)

und folgen Sie uns bei Twitter:  
[@SVR\\_Wirtschaft](https://twitter.com/SVR_Wirtschaft)

