
Schriftliche Stellungnahme

Anlässlich eines Gesprächs mit dem

Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages

Vorgelegt von

Dr. Felix Rösel

ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.

Niederlassung Dresden

Einsteinstraße 3

01069 Dresden

E-Mail: roesel@ifo.de

Telefon: 0351 2647628

Dresden, 12. August 2020

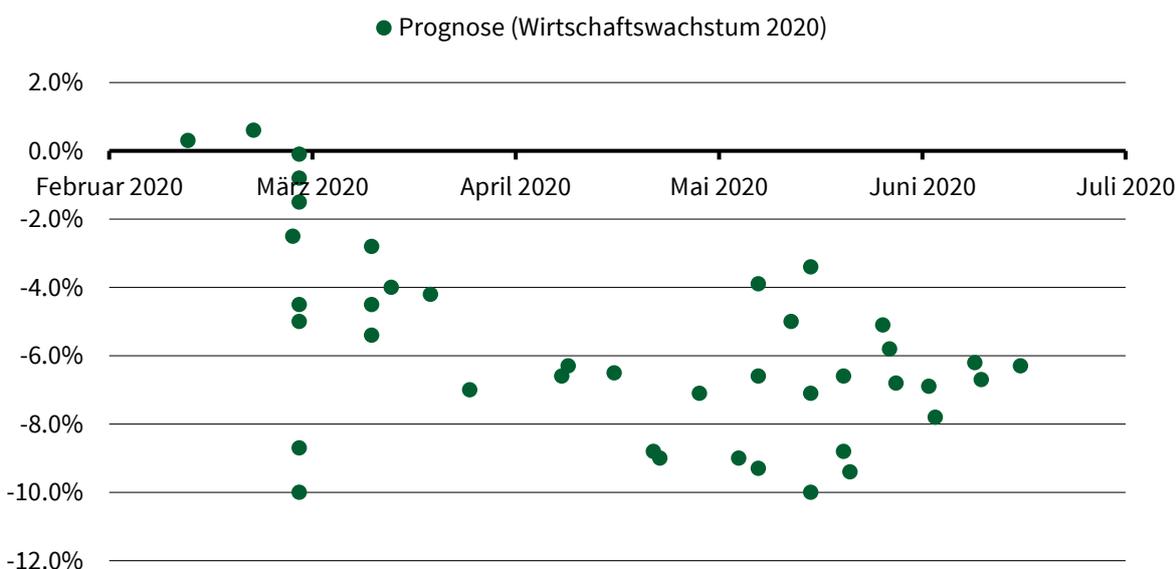
1 Zusammenfassung

- 2 ■ Aktuelle **Konjunkturprognosen** gehen von einem Wirtschaftseinbruch in Deutschland in der
3 Größenordnung der Wirtschaftskrise 2009 aus (Wirtschaftswachstum: -6 bis -7%). Es wird bis-
4 her mit einer schnelleren Erholung als vor zehn Jahren gerechnet („V-förmiger“ Krisenverlauf).
- 5 ■ Schleswig-Holstein war 2009 unterdurchschnittlich stark von der Krise betroffen. Diesmal ist
6 auch in Schleswig-Holstein mit einem **stärkeren Rückgang der Wirtschaftskraft** zu rechnen.
7 Es sind Dienstleistungssektoren sind eingebrochen, die 2009 noch stabilisierend wirkten.
- 8 ■ Die Einnahmen von Land und Kommunen in Schleswig-Holstein hängen stärker von der **bun-**
9 **desweiten Konjunktur** als von der eigenen Wirtschaftskraft ab. Daher besteht ein besonderes
10 Interesse des Landes Schleswig-Holstein an einer raschen gesamtwirtschaftlichen Erholung.
- 11 ■ Die gegenwärtige Wirtschaftskrise beruht auf einem **untypischen gleichzeitigen Schock** von
12 Angebot und Nachfrage. Konventionelle staatliche Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung
13 wie Konsumanreize laufen bei eingeschränktem Geschäfts- und Restaurantbetrieb ins Leere.
- 14 ■ Die gegenwärtigen **Handlungsoptionen** des Landes Schleswig-Holstein bestehen insbesonde-
15 re im Wirken der „automatischen Stabilisatoren“, einer Unterstützung der Kommunen sowie
16 gezielte eigene Investitionen des Landes. Die Laufzeit der mit der aktuellen Schuldenaufnahme
17 verbundenen Tilgungspläne sollte nicht zu kurz bemessen sein, um in den kommenden Jahren
18 einen möglichst großen finanziellen Spielraum für Investitionsausgaben zu sichern.

19 **1 Gesamtwirtschaftliche Lage**

20 Noch im März 2020 gingen die Konjunkturprognosen von einem leichten gesamtwirtschaftlichen
 21 Wachstum in Deutschland von 0,3 bis 0,6 % für 2020 aus. Im Verlauf der Coronapandemie und der
 22 damit verbundenen Schutzmaßnahmen wurden die Prognosen stetig nach unten korrigiert. Am
 23 aktuellen Rand haben sich die Prognosen bei einem Rückgang der Wirtschaftsleistung in 2020 bei
 24 rund -6 bis -7 % gegenüber dem Vorjahr eingependelt (siehe Abbildung 1). Dies entspricht etwa
 25 dem Wachstumseinbruch infolge der Spanischen Grippe in den Jahren 1918 bis 1920, der auf
 26 durchschnittlich -6 bis -8 % geschätzt wird.¹ Die Schwankungsbreite und Unsicherheit in den aktu-
 27 ellen Prognosen sind jedoch beträchtlich. Die größten wirtschaftlichen Risiken sind unterbrochene
 28 globale Lieferketten und Produktionsunterbrechungen durch erneut notwendige Lockdowns.

29 **Abbildung 1**
 30 Konjunkturprognosen für das Jahr 2020 nach Veröffentlichungsdatum



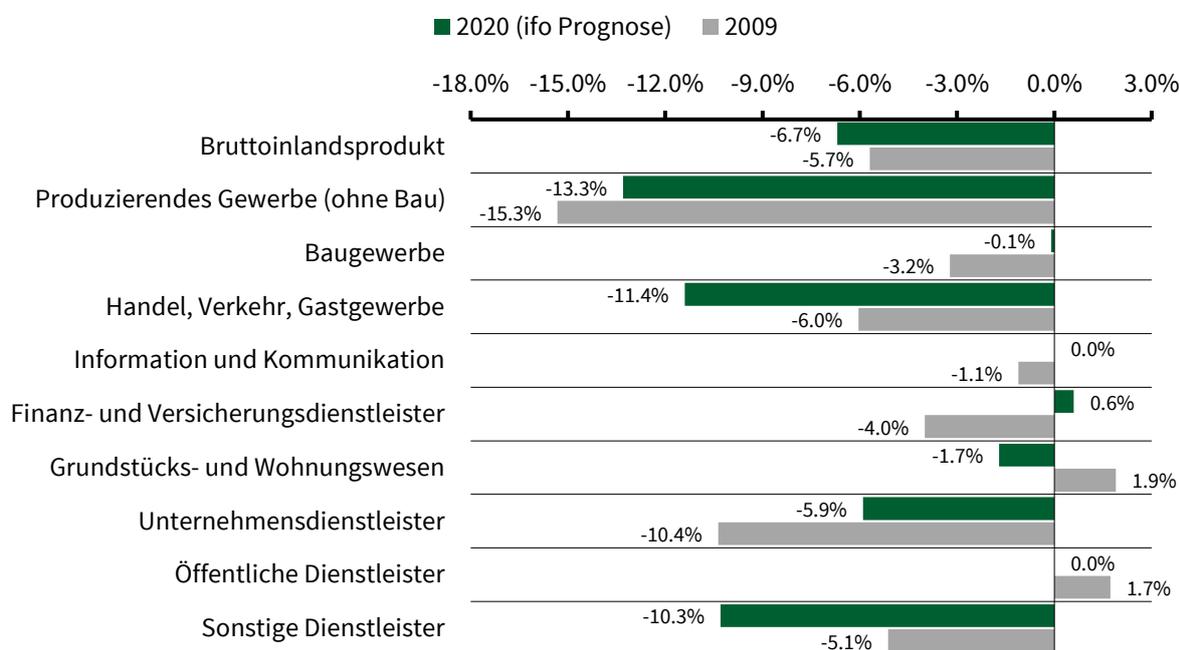
31 *Hinweise:* Die Abbildung zeigt Prognosen für das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes in Deutschland nach
 32 Veröffentlichungsdatum. Quellen: OECD, IWH, HWWI, IfW, DIW, RWI, ifo, IW, Sachverständigenrat zur Begut-
 33 achtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, IMK, Gemeinschaftsdiagnose der führenden Wirtschafts-
 34 forschungsinstitute, IWF, Bundesregierung, EU-Kommission, Deutsche Bank.
 35

36 Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der globalen Coronapandemie in Deutschland sind ver-
 37 gleichbar mit der Weltwirtschaftskrise 2008/2009. Im Jahr 2009 brach das preisbereinigte Bruttoin-
 38 landsprodukt um 5,7 % ein, für 2020 rechnet das ifo Institut mit einem Rückgang der Wirtschafts-

¹ Robert J. Barro, José F. Ursúa, and Joanna Weng (2020): The Coronavirus and the Great Influenza Pandemic: Lessons from the “Spanish Flu” for the Coronavirus’s Potential Effects on Mortality and Economic Activity, NBER Working Paper No. 26866, March 2020, Revised April 2020.

39 kraft um 6,7 % (siehe Abbildung 2). Die gegenwärtige Krise hat jedoch einen anderen makroökono-
 40 nomischen Hintergrund als die Wirtschaftskrise 2009. Die gegenwärtige Krise beruht auf einem
 41 untypischen gleichzeitigen Schock von Angebot und Nachfrage: Produktion und Konsum wurden
 42 mit dem Lockdown gleichermaßen heruntergefahren. Auch die heute betroffenen Wirtschaftssek-
 43 toren unterscheiden sich von 2009. Die realwirtschaftlichen Auswirkungen der Finanz- und Wirt-
 44 schaftskrise vor zehn Jahren waren vorwiegend in der Industrie sichtbar. Das Produzierendes Ge-
 45 werbe brach um mehr als -15% ein. In der gegenwärtigen Krise sind Industrie und Dienstleistungs-
 46 sektoren hingegen gleichermaßen betroffen, insbesondere auch das Reise- und Gastgewerbe.

47 **Abbildung 2**
 48 Vergleich der Wachstumsraten in der Wirtschaftskrise 2008/2009 und der Coronakrise 2020

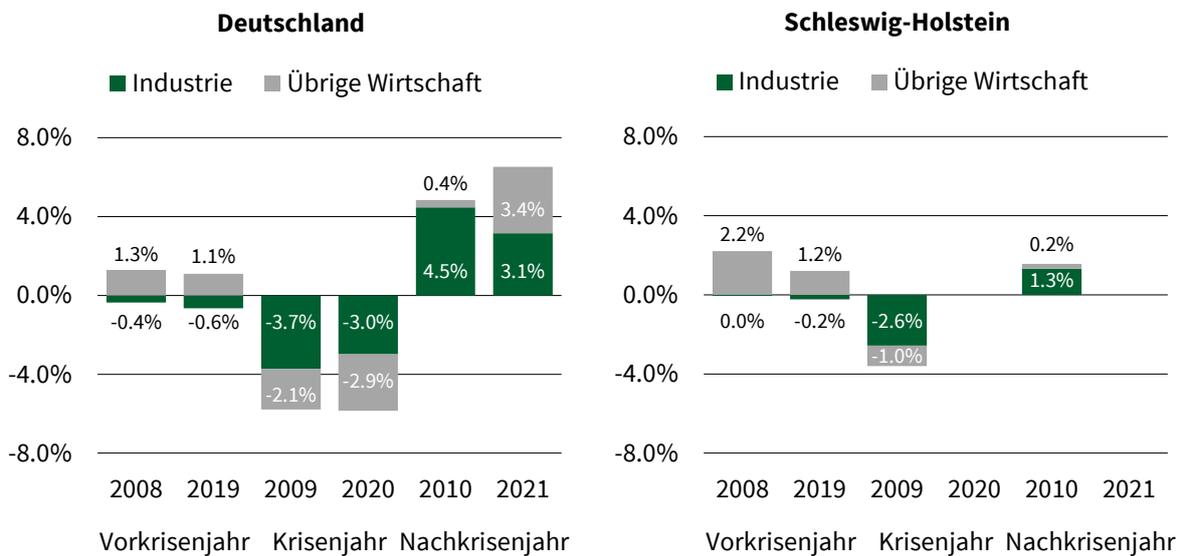


49 *Hinweise:* Die Abbildung zeigt in grünen Balken die für das Jahr 2020 prognostizierten Wachstumsraten ein-
 50 zelnier Sektoren der deutschen Volkswirtschaft (ifo Institut, Juli-Prognose). Die grauen Balken zeigen die
 51 sektoralen Wachstumsraten im Jahr 2009. Quelle: ifo Institut, Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrech-
 52 nungen der Länder.
 53

54 Für das kommende Jahr 2021 wird gegenwärtig von einer starken wirtschaftlichen Erholung aus-
 55 gegangen. Das ifo Institut rechnet mit einem Wachstum der Wirtschaftsleistung um +6,4 %. Anders
 56 als im Nachkrisenjahr 2010 dürfte dieses Wachstum nicht allein von der Industrie, sondern zu glei-
 57 chen Anteilen auch von Produzierendem Gewerbe und Dienstleistungssektoren getragen werden
 58 (siehe Abbildung 3). Gegenwärtig ist damit von einem stärkeren „V-förmigen“ Krisenverlauf in
 59 Deutschland als vor zehn Jahren auszugehen. In Schleswig-Holstein brach die Wirtschaft in der
 60 Krise vor zehn Jahren deutlich weniger stark ein (siehe Abbildung 3, rechte Seite), wuchs im Nach-

61 krisenjahr 2010 aber auch deutlich schwächer der Bundesdurchschnitt. Dies ist insbesondere auf
 62 die Wirtschaftsstruktur Schleswig-Holsteins zurückzuführen; der höhere Dienstleistungsanteil
 63 wirkte 2009 stabilisierend. Diesmal ist aufgrund der breiten Betroffenheit nahezu aller Sektoren
 64 auch in Schleswig-Holstein von einem stärkeren Rückgang der Wirtschaftsleistung auszugehen.
 65 Sollten sich auch die Wirtschaftsbereiche in Schleswig-Holstein so entwickeln, wie es Abbildung 2
 66 bundesweit prognostiziert, würde die Wertschöpfung in Schleswig-Holstein im Jahr 2020 rein
 67 rechnerisch etwa 0,5 Prozentpunkte weniger stark als der Bundesdurchschnitt einbrechen. Im Jahr
 68 2009 war der Rückgang in Schleswig-Holstein noch um 2 Prozentpunkte geringer als deutschland-
 69 weit. Auch die Erholung der schleswig-holsteinischen Wirtschaft im Jahr 2021 dürfte dann deutlich
 70 näher am bundesweiten Trend liegen als noch im Jahr 2010.

71 **Abbildung 3**
 72 Beitrag der Industrie zum wirtschaftlichen Wachstum in Prozentpunkten



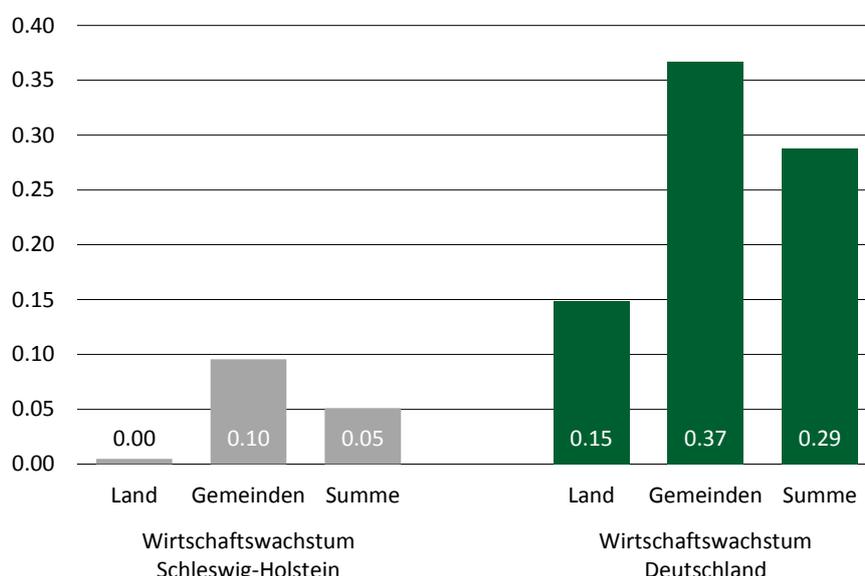
73
 74 *Hinweise:* Die Abbildung zeigt in den grünen Balken den Beitrag der Industrie (Produzierendes Gewerbe und
 75 Bauwirtschaft) am gesamten wirtschaftlichen Wachstum der Bruttowertschöpfung. Nicht-Industrie sind die
 76 übrigen Wirtschaftssektoren. Beispielsweise trug in Deutschland im Jahr 2010 die Industrie 4,5 Prozentpunkte
 77 zum Wachstum der Wertschöpfung bei, andere Sektoren die übrigen 0,4 Prozentpunkte. Die Jahre 2020
 78 und 2012 sind prognostizierte Werte (ifo Institut, Juli-Prognose). Quelle: ifo Institut, Arbeitskreis Volkswirt-
 79 schaftliche Gesamtrechnungen der Länder.

80 **2 Auswirkung auf die öffentlichen Finanzen in Schleswig-Holstein**

81 Für die öffentlichen Finanzen in Schleswig-Holstein ist die bundesweite wirtschaftliche Entwick-
 82 lung wichtiger als die Entwicklung im Land selbst. Dies liegt an der geltenden Ausgestaltung der
 83 Bund-Länder-Finanzbeziehungen, die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern (und teil-
 84 weise Kommunen) sehr stark ausgleicht. Abbildung 4 zeigt die Stärke des Zusammenhangs zwi-
 85 schen dem Wirtschaftswachstum (bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt) und dem Wachstum der

86 Steuereinnahmen *nach* Verteilung (also nach Steuererlegung, früherem Länderfinanzausgleich,
87 Bundesergänzungszuweisungen usw.) für die Jahre 2007 bis 2019 (ohne das Ausreißerjahr 2009).
88 Dargestellt ist der Korrelationskoeffizient, der auf einer Skala von -1 bis +1 die Stärke des Zusam-
89 menhangs beider Größen misst.² Der Vergleich von grauen und grünen Balken zeigt, dass das
90 Wachstum der kassenwirksamen Steuereinnahmen (nach Verteilung) in Schleswig-Holstein deut-
91 lich stärker mit dem *bundesweiten* Wirtschaftswachstum zusammenhängt als mit dem Wirt-
92 schaftswachstum im Land Schleswig-Holstein. Dies gilt aufgrund der äußerst konjunktursensiblen
93 Gewerbesteuer insbesondere für die Gemeindeebene. Daher besteht ein besonderes Interesse des
94 Landes Schleswig-Holstein an einer raschen gesamtwirtschaftlichen Erholung.

95 **Abbildung 4**
96 Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Wachstum der Steuereinnahmen



97
98 *Hinweise:* Die Abbildung zeigt den Korrelationskoeffizienten zwischen den Wachstumsraten der Steuerein-
99 nahmen (nach Steuerverteilung) von Land und Gemeinden/Gv. in Schleswig-Holstein und den Wachstumsra-
100 ten des Bruttoinlandsprodukts in Schleswig-Holstein (grau) bzw. in Deutschland (grün). Die Daten umfassen
101 die Jahre 2007 bis 2019, das Jahr 2009 ist ausgenommen. Quelle: Statistisches Bundesamt, Arbeitskreis
102 Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder.

103 Ein wichtiger Aspekt ist zudem, dass die Steuereinnahmen üblicherweise deutlich stärker schwan-
104 ken bzw. im Konjunkturverlauf „ausschlagen“ als die Wirtschaftsleistung. Im Jahr 2009 brach ohne
105 Berücksichtigung der Inflation die Wirtschaftskraft in Schleswig-Holstein um -3 % ein, bundesweit
106 um -4 %. Die nominellen Steuereinnahmen der Länder (nach Verteilung) gingen dagegen um et-
107 wa -5 % (Schleswig-Holstein) bzw. -7 % (Deutschland) zurück, die Einnahmen der Gemeinden und

² Hierbei entspräche -1 einem perfekt negativen Zusammenhang, +1 einem positiven Zusammenhang und bei einem Wert von 0 ist kein statistischer Zusammenhang messbar.

108 Gemeindeverbände sogar um jeweils -11 %. Ein wesentlicher Grund hierfür ist die Progression des
109 Einkommensteuertarifs (Zuwächse im Einkommen gehen mit überproportional hohen Zuwächsen
110 der Einkommensteuerlast einher) sowie auf kommunaler Ebene die Ausgestaltung der Gewerbe-
111 steuer als nahezu reine Gewinnsteuer. Die Gewerbesteuererinnahmen gingen 2009 um fast 20 %
112 gegenüber dem Vorjahr zurück. Nochmals stärkere Rückgänge werden für die ersten beiden Quar-
113 tale des Jahres 2020 für Schleswig-Holstein berichtet.³ Für 2020 ist zusätzlich aufgrund der Um-
114 satzsteuerabsenkung von einem nochmals stärkeren Rückgang der bundesweiten Steuereinnah-
115 men auszugehen.

116 3 Finanzpolitische Handlungsoptionen

117 Die besondere makroökonomische Natur der gegenwärtigen Wirtschaftskrise als gleichzeitiger
118 globaler Angebots- und Nachfrageschock und die starke Abhängigkeit der Landes- und Kommunal-
119 finanzen von bundesweiten Trends stellen zwei besondere Herausforderungen für die Finanzpoli-
120 tik in Schleswig-Holstein dar. Konventionelle staatliche Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung
121 und wie Konsumanreize laufen bei eingeschränktem Geschäfts- und Restaurantbetrieb ins Leere.⁴
122 Selbst im Falle einer wirksamen Belebung der Konjunktur im Land Schleswig-Holstein würde dies
123 aufgrund des bundesweiten Finanzausgleichsystems wie gezeigt kaum die eigenen Steuereinnah-
124 men beeinflussen.

125 Die Handlungsoptionen für das Land Schleswig-Holstein sind unter diesen Umständen weitgehend
126 auf das Wirken der „automatischen Stabilisatoren“ beschränkt. Bereits geplante Ausgaben sollten
127 getätigt und einbrechenden Einnahmen über Schulden ausgeglichen werden. Dies betrifft insbe-
128 sondere den Bereich der öffentlichen Investitionen. Deutschland weist im europaweiten Vergleich
129 inzwischen seit Jahrzehnten deutlich unterdurchschnittliche öffentliche Investitionen auf. Sowohl
130 in der Gruppe der EU-28-Länder, der EU-15-Länder als auch im deutschen Sprachraum außerhalb
131 Deutschlands (Österreich und Schweiz) werden üblicherweise rund 3 % der jährlichen Wirtschafts-
132 leistung für öffentliche Investitionen aufgewendet. Deutschland investiert dagegen seit Jahrzehn-
133 ten nur etwas mehr als 2 % und damit rund ein Drittel weniger als international üblich in seine
134 öffentliche Infrastruktur. Gegenwärtig entsprechen die gegenüber dem EU-Durchschnitt fehlenden
135 Investitionen einem Umfang von rund 30 bis 35 Mrd. Euro bundesweit.

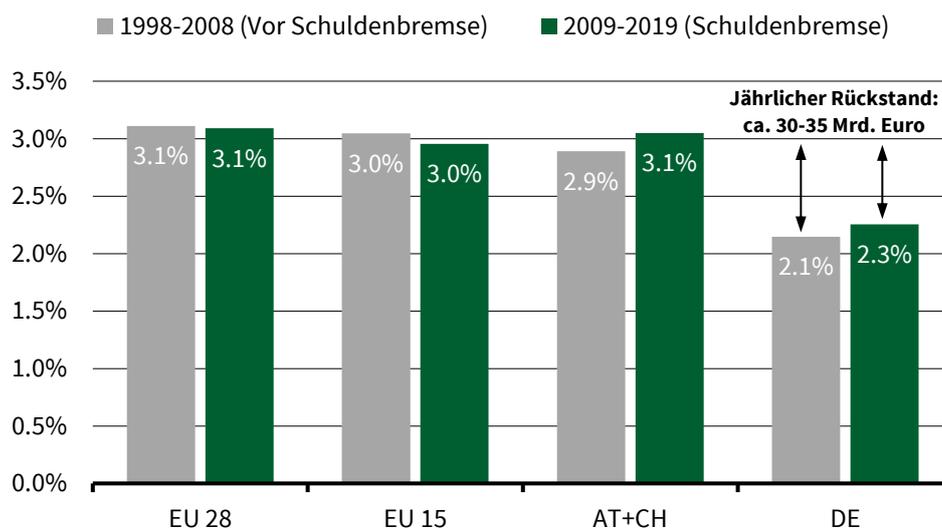
136 Inzwischen besteht weitgehender Konsens in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung dar-
137 über, dass in den vergangenen Jahrzehnten in Deutschland zu wenig in die öffentliche Infrastruk-

³ Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein: Gewerbesteueraufkommen in Schleswig-Holstein im 2. Quartal 2020 – Starker Rückgang des Gewerbesteueraufkommens, Statistik informiert ... Nr. 105/2020, 30.07.2020.

⁴ Die Kapazitätsauslastung im Baugewerbe ist nach Umfragen des ifo Instituts außerdem unverändert auf hohem Niveau, was eine wirtschaftliche Belebung über öffentliche Investitionen zumindest erschwert. Siehe Hauptverband der Deutschen Bauindustrie: Maschinenauslastung im Bauhauptgewerbe, Stand. 29.07.2020.

138 tur investiert wurde und der entstandene „Investitionsstau“ dringend abzubauen ist.⁵ Institutionel-
 139 le Faktoren sind für die geringen Investitionen nur bedingt verantwortlich. Abbildung 5 zeigt, dass
 140 die „Lücke“ zu anderen EU-Ländern bereits vor Einführung der Schuldenbremse bestand und sich
 141 – wenn überhaupt – danach eher leicht verringert hat. Öffentlichen Investitionen sollte unverän-
 142 dert Vorrang vor anderen Ausgaben eingeräumt werden. Anzustreben ist eine Verstetigung der
 143 eigenen öffentlichen Investitionen des Landes – gerade auch in der Krise. Trotz hoher Auslastung
 144 sieht die Bauwirtschaft selbst offene Kapazitäten.⁶ Genauso bedeutsam ist eine hinreichende Un-
 145 terstützung der Investitionstätigkeit der Kommunen, die den größten Teil aller öffentlichen Investi-
 146 tionen leisten. Investitionen sollten auch Vorrang vor der nominalen Tilgung der gegenwärtig auf-
 147 genommenen Schulden haben. Die mit der Schuldenaufnahme verbundenen Tilgungspläne soll-
 148 ten nicht zu kurz bemessen sein, um in den kommenden Jahren einen möglichst großen finanziel-
 149 len Spielraum für Investitionsausgaben zu sichern.

150 **Abbildung 5**
 151 Staatliche Investitionen in % des Bruttoinlandsproduktes



152
 153 *Hinweise:* Die Abbildung zeigt die gesamtstaatlichen öffentlichen Investitionsausgaben (*Gross capital forma-*
 154 *tion*) in Prozent des Bruttoinlandsproduktes für die EU 28 (EU zwischen 2013–2020), die EU 15 (EU zwischen
 155 1995 und 2004), Schweiz und Österreich sowie Deutschland. Graue Balken beschreiben den Durchschnitt der
 156 Jahre 1998 bis 2008, grüne Balken den Durchschnitt 2009 bis 2019. Quelle: Eurostat.

⁵ Siehe hierzu Hubertus Bardt, Sebastian Dullien, Michael Hüther, Katja Rietzler (2019): Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, IMK Report 152, November 2019; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020): Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf, Gutachten, Juni 2020, Berlin.

⁶ Siehe nochmals Fn. 4.