

RWI Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

**Stellungnahme zum Antrag
„Wirtschaftspolitische Kehrtwende
endlich einleiten“**

**Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses
für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand
und Handwerk am 7. September 2016 zum
Antrag der Fraktion der CDU und der
Fraktion der FDP**

Impressum

Herausgeber:

RWI Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Hohenzollernstraße 1-3 | 45128 Essen, Germany
Fon: +49 201-81 49-0 | E-Mail: rwi@rwi-essen.de
www.rwi-essen.de

Vorstand

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Das RWI wird vom Bund und vom Land Nordrhein-Westfalen gefördert.

© RWI 2016

Der Nachdruck, auch auszugsweise, ist nur mit Genehmigung des RWI gestattet.

RWI Projektbericht

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Gestaltung: Daniela Schwindt

Stellungnahme zum Antrag „Wirtschaftspolitische Kehrtwende endlich einleiten“

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk am 7. September 2016 zum Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP

31. August 2016

Projektteam

Dr. Philipp Breidenbach, Prof. Dr. Roland Döhrn, Dr. Uwe Neumann

Die Verfasser danken Alexander Malec für die Mitarbeit

RWI Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Stellungnahme zum Antrag „Wirtschaftspolitische Kehrtwende endlich einleiten“

**Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses
für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand
und Handwerk am 7. September 2016 zum
Antrag der Fraktion der CDU und der
Fraktion der FDP**

31. August 2016

Wirtschaftspolitische Kehrtwende

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in NRW im Allgemeinen und im Vergleich zu anderen Bundesländern; Ursachen des unterdurchschnittlichen Wachstums (Fragen 1, 2 und 5) | 5 |
| Steht eine weitere Welle des Strukturwandels bevor? (Frage 3) | 10 |
| Wie gut ist NRW auf die fortschreitende Digitalisierung vorbereitet und kann das Land eine führende Rolle in der Digitalisierung einnehmen (Fragen 4 und 9)? | 11 |
| Gibt es eine strukturelle Benachteiligung NRWs in der Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur und Hochschulen? (Frage 6) | 12 |
| Beurteilung der vorgeschlagenen Maßnahmen und weitere Maßnahmen (Fragen 7 und 8) | 14 |
| Vorbildregionen, die einen ähnlichen Strukturwandel bewältigt haben? Welche Strategien haben diese Regionen angewandt? (Frage 10) | 15 |
| Niedrige Investitionen in Infrastruktur in NRW. Muss das niedrige Zinsniveau für mehr Investitionen genutzt werden? (Frage 11) | 17 |
| Literaturverzeichnis | 18 |

Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder

| | | |
|-------------|--|----|
| Tabelle 1 | Indikatoren für den Bildungsbereich..... | 7 |
| Tabelle 2 | Indikatoren für die Forschung und Entwicklung..... | 8 |
| Tabelle 3 | Zugang zur Breitbandversorgung | 12 |
| Tabelle 4 | Ausgaben des Bundes für die Bundesfernstraßen nach Bundesländern | 13 |
| Schaubild 1 | Anteil Nordrhein-Westfalens an der deutschen Bruttowertschöpfung nach Sektoren | 6 |
| Schaubild 2 | Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer | 9 |
| Schaubild 3 | Arbeitnehmerentgelte in Relation zur Bruttowertschöpfung | 10 |

Die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in NRW im Allgemeinen und im Vergleich zu anderen Bundesländern; Ursachen des unterdurchschnittlichen Wachstums (Fragen 1, 2 und 5)

Die wirtschaftsgeografischen Voraussetzungen Nordrhein-Westfalens sind an sich günstig. Das Land verfügt über eine zentrale Lage, es ist eingebettet in einen dicht besiedelten Wirtschaftsraum und hat eine prinzipiell gute Verkehrsanbindung. Die dichte Besiedlung ist zwar mit den für Verdichtungsräumen typischen Problemen – z.B. Flächenknappheit – verbunden, stellt aber auch aufgrund der Nähe zu einer großen Zahl potenziell kaufkräftiger Verbraucher einen Vorteil bei der Ansiedlung von Unternehmen dar. Im EU-Vergleich gehört Nordrhein-Westfalen, gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner, – wie alle „alten“ Bundesländer – zu den überdurchschnittlich starken Wirtschaftsregionen.

Gleichwohl fällt das Land wirtschaftlich insbesondere seit 2010 zurück. Lag das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland insgesamt im Jahr 2015 um 6,3% über dem von 2008, so waren es in NRW lediglich 1,8%. Zurückgefallen ist insbesondere der Industriesektor. In Deutschland übertraf die Bruttowertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes im Jahr 2015 preisbereinigt die des Jahres 2008 um 7,2%, in NRW lag sie noch um 8,9% unter dem damaligen Niveau. Die Bruttowertschöpfung in der Bauwirtschaft entwickelte sich seit 2008 zwar in etwa parallel zu der in Deutschland insgesamt, jedoch auf einem niedrigen Niveau. Der Anteil NRWs an der Wertschöpfung des deutschen Baugewerbes liegt bei gut 18% verglichen mit einem Bevölkerungsanteil von fast 22% (Schaubild 1).

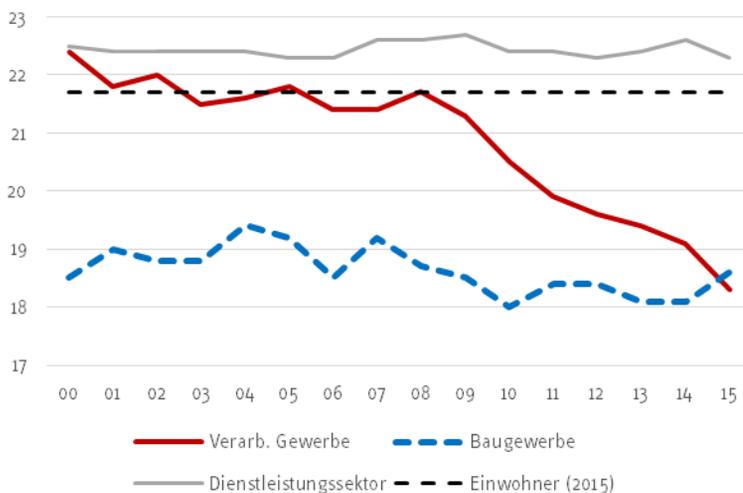
Die schwache Wirtschaftsleistung ist weder Ausdruck einer Sonderkonjunktur im Land, noch ist sie auf die besondere sektorale Zusammensetzung der Wirtschaft begründet. Berechnungen auf Basis der „für den Absatz bestimmten Produktion“ zeigen, dass die Wirtschaft NRWs ähnlich dastünde wie die der Bundesrepublik, wenn jede Wirtschaftsbranche in NRW mit der gleichen Rate wachsen würde wie die jeweilige Branche Deutschlands insgesamt. Das Problem liegt also nicht darin, dass sich in NRW schlecht wachsende Branchen konzentrieren, sondern dass die Produktion der jeweiligen Branchen in NRW schwächer zunimmt als im restlichen Deutschland. Dies weist daraufhin, dass die Schwäche vor allem struktureller Natur – und somit durch politische Weichenstellungen beeinflussbar – ist.

Zum Teil dürfte darin – immer noch – die altindustrielle Prägung zum Ausdruck kommen. So war die NRW-Wirtschaft traditionell stark durch Großunternehmen geprägt, weshalb sich eine Gründerszene spät entwickelte. Hinzu kommt die hohe Bedeutung von Grundstoffindustrien, die sich in fortgeschrittenen Volkswirtschaften

RWI-Stellungnahme Anhörung Landtag NRW

Schaubild 1

Anteil Nordrhein-Westfalens an der deutschen Bruttowertschöpfung nach Sektoren 2000 bis 2015; in %



Nach Angaben der Arbeitsgemeinschaft Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder.

häufig einer rückläufigen Nachfrage gegenübersehen und die im Allgemeinen geringe Forschungsaktivitäten aufweisen. Schließlich behinderten die hohen Einkommen in den Altindustrien die Gründung oder Ansiedlung neuer Industrien, die zu meist über einen geringeren Lohnspielraum verfügen und deshalb Schwierigkeiten haben, im Wettbewerb mit den Altindustrien gut qualifizierte Arbeitskräfte anzuziehen.

Allerdings ist die Schwäche auch Reflex der durch die Wirtschaftspolitik gesetzten Rahmenbedingungen. Auffällig sind Defizite des Landes bei jenen Faktoren, die gemeinhin als Wachstumsdeterminanten von Volkswirtschaften angesehen werden:

- Schwächen bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur sind daran abzulesen, dass die öffentlichen Investitionen in NRW mit 294 Euro je Einwohner weit unter dem Bundesdurchschnitt (449 Euro je Einwohner) liegen.
- Bildungsindikatoren weisen auf ungünstige Rahmenbedingungen für die Schaffung von Humankapital. Das Problem ist hier nicht die Quantität: Der Anteil der Studierenden an den Altersjahrgängen im Studienalter ist hoch. Das

Wirtschaftspolitische Kehrtwende

Tabelle 1

Indikatoren für den Bildungsbereich Rang NRWs unter den Bundesländern

| | Allgemeinbildende Schulen | | | | Hochschulen | | |
|----------------------------|---|--|--------------------------------|-----------------------|------------------------------------|--------------------------------|---|
| | Ausgaben je Schüler Niveau ^a | Ausgaben je Schüler Veränd. ^b | Schüler je Lehrer ^c | Anteil ohne Abschluss | Ausg. je Studierenden ^d | Betreuungs-quoten ^e | Studierende in Regel-studienzeit ^f |
| Baden-Württemberg | 11 | 10 | 11 | 5 | 6 | 1 | 2 |
| Bayern | 5 | 1 | 15 | 2 | 5 | 3 | 1 |
| Berlin | 2 | 3 | 7 | 13 | 13 | 14 | 11 |
| Brandenburg | 10 | 9 | 3 | 12 | 12 | 8 | 16 |
| Bremen | 6 | 10 | 14 | 9 | 16 | 10 | 3 |
| Hamburg | 1 | 2 | 13 | 3 | 9 | 11 | 15 |
| Hessen | 7 | 12 | 10 | 1 | 11 | 15 | 13 |
| Mecklenburg-Vorp. | 8 | 4 | 5 | 15 | 4 | 6 | 5 |
| Niedersachsen | 11 | 8 | 9 | 4 | 1 | 7 | 6 |
| Nordrhein-Westfalen | 16 | 5 | 12 | 8 | 15 | 16 | 14 |
| Rheinland-Pfalz | 13 | 6 | 6 | 7 | 14 | 11 | 10 |
| Saarland | 14 | 15 | 8 | 6 | 7 | 5 | 8 |
| Sachsen | 8 | 16 | 4 | 14 | 10 | 4 | 7 |
| Sachsen-Anhalt | 4 | 13 | 2 | 16 | 3 | 9 | 12 |
| Schleswig-Holstein | 15 | 7 | 16 | 11 | 8 | 13 | 9 |
| Thüringen | 2 | 14 | 1 | 10 | 2 | 2 | 4 |

Nach Angaben von Destatis. -^a2013. - ^b2013 gegenüber 2010. - ^cLehrkräfte in Vollzeit-äquivalente umgerechnet: Vollzeit Faktor 1; Teilzeit Faktor 0,5; Stundenweise Faktor 0,25. - ^dGrundmittel 2013. - ^eStudierende in Relation zum wissenschaftlichen/künstlerischen Personal (ohne Humanmedizin) 2014. - ^fWS14/15. Schleswig-Holstein nur FH.

Problem ist vielmehr die Qualität: Obwohl die Landesregierung die Ausgaben für die schulische Bildung überproportional gesteigert hat, nimmt das Land im Vergleich der Bundesländer bei Indikatoren wie Ausgaben je Schüler oder bei der Schüler/Lehrer-Relation nach wie vor hintere Ränge ein (Tabelle 1). Ähnlich ungünstig sind die Indikatoren für den Bereich der Hochschulen.

- Auch beim technischen Fortschritt, einer Triebfeder des Wachstums, zeigen sich Defizite: Die Forschungs- und Entwicklungsausgaben in NRW machen in Relation zum BIP nur gut ein Drittel der Ausgaben in Baden-Württemberg und etwas mehr als die Hälfte der Ausgaben in Bayern aus (Tabelle 2). Im Vergleich der Bundesländer gering, sind sowohl die staatlichen als auch die privaten

RWI-Stellungnahme Anhörung Landtag NRW

Aufwendungen in diesem Bereich. Einschränkend ist einzuräumen, dass F&E-Ausgaben in erster Linie die Produktion von Wissen anzeigen, nicht aber dessen Anwendung. Allerdings weist NRW auch bei Indikatoren des Forschungsoutputs einen hohen Rückstand gegenüber den führenden Bundesländern auf, bei der Zahl der wissenschaftlichen Publikationen nimmt es sogar einen hinteren Rang ein.

- Wachstumshemmend wirken zudem hohe Steuersätze. Viele NRW-Kommunen sind stark verschuldet, verschlechtern durch eine hohe Besteuerung aber ihre Position im Standortwettbewerb. Die Hebesätze bei der Grund- und Gewerbesteuer sind in NRW unter den deutschen Flächenländern durchschnittlich am höchsten, und sie sind in den vergangenen Jahren auch überdurchschnittlich stark gestiegen (Schaubild 2).

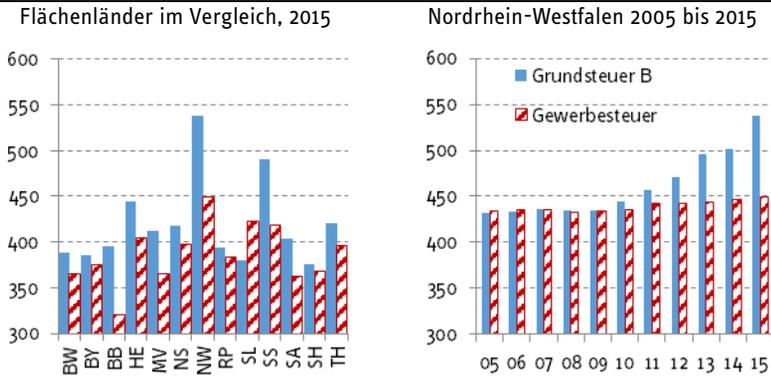
Tabelle 2
Indikatoren für Forschung und Entwicklung
2013

| | FuE Input: Ausgaben in % des BIP | | | | FuE Output je 1 Mill. Einw | |
|----------------------------|----------------------------------|--------------------|-------------|-------------|---------------------------------|-----------------|
| | Insgesamt | Staat ¹ | Hochschulen | Wirtschaft | Wissenschaftliche Publikationen | Patentmeldungen |
| Baden-Württemberg | 4,80 | 0,42 | 0,52 | 3,86 | 1473 | 1370 |
| Bayern | 3,16 | 0,32 | 0,43 | 2,41 | 994 | 1177 |
| Berlin | 3,58 | 1,23 | 0,85 | 1,50 | 2460 | 262 |
| Brandenburg | 1,55 | 0,73 | 0,37 | 0,45 | 641 | 131 |
| Bremen | 2,69 | 0,96 | 0,72 | 1,00 | 2618 | 244 |
| Hamburg | 2,33 | 0,47 | 0,52 | 1,34 | 2735 | 424 |
| Hessen | 2,83 | 0,23 | 0,42 | 2,18 | 1808 | 358 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 1,83 | 0,71 | 0,65 | 0,48 | 2671 | 113 |
| Niedersachsen | 2,84 | 0,39 | 0,52 | 1,92 | 1343 | 375 |
| Nordrhein-Westfalen | 1,94 | 0,33 | 0,50 | 1,11 | 874 | 403 |
| Rheinland-Pfalz | 2,14 | 0,17 | 0,43 | 1,55 | 983 | 259 |
| Saarland | 1,42 | 0,41 | 0,46 | 0,55 | 908 | 254 |
| Sachsen | 2,74 | 0,81 | 0,82 | 1,11 | 1967 | 239 |
| Sachsen-Anhalt | 1,43 | 0,50 | 0,51 | 0,42 | 1298 | 102 |
| Schleswig-Holstein | 1,47 | 0,37 | 0,35 | 0,74 | 810 | 165 |
| Thüringen | 2,20 | 0,52 | 0,64 | 1,04 | 1565 | 248 |

Nach Angaben des BMBF (2016)

Wirtschaftspolitische Kehrtwende

Schaubild 2
Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer
Durchschnittswerte



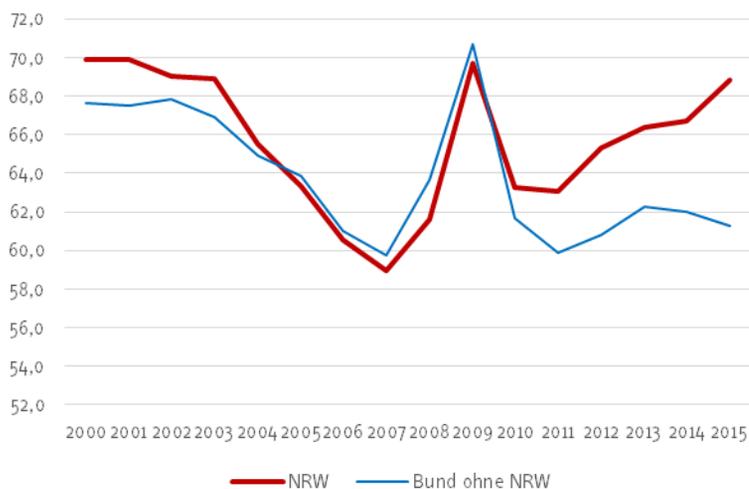
Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und von IT.NRW.

Diese Rahmenbedingungen tragen dazu bei, dass in NRW wenig Sachkapital gebildet wird. Im Jahr 2013 – neuere Daten liegen derzeit nicht vor – war die Investitionsquote (Bruttoanlageinvestitionen in Relation zum BIP) mit 15,7% die niedrigste unter den deutschen Ländern. Der Abstand zur durchschnittlichen Investitionsquote in den alten Bundesländern vergrößert sich dabei im Zeitverlauf (die neuen Bundesländer bilden aufgrund der sehr hohen Investitionsquoten in den neunziger Jahren einen schlechten Vergleich).

All dies findet seinen Niederschlag darin, dass das Produktivitätswachstum in NRW schwächer ausfällt als in Deutschland insgesamt. Weil zugleich die Lohnentwicklung nicht wesentlich von der in Deutschland insgesamt abweicht, steigen die Lohnstückkosten hierzulande rascher als im übrigen Bundesgebiet (Schaubild 3). Letzteres lässt sich festmachen an der Relation von Arbeitseinkommen zu Bruttowertschöpfung. Diese entwickelte sich bis 2010 mehr oder weniger parallel zum deutschen Trend, hat sich seitdem aber von diesem abgekoppelt. Diese höhere Belastung durch Arbeitseinkommen wirkt wiederum negativ auf die verfügbare Kapitalbasis für zukünftige Investitionen.

RWI-Stellungnahme Anhörung Landtag NRW

Schaubild 3
Arbeitnehmerentgelte in Relation zur Bruttowertschöpfung
2000 bis 2015



Eigene Berechnungen nach Angaben von Destatis und von IT.NRW.

Steht eine weitere Welle des Strukturwandels bevor? (Frage 3)

Die Schwäche der gesamtwirtschaftlichen Produktion in NRW fällt zeitlich in etwa mit der Deregulierung der Energiemärkte zusammen. Der Energiesektor trug 2013 in NRW 2,9% zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung bei (im Vergleich zu 2% im Bundesgebiet); im Jahr 2010 hatte der Anteil noch 3,4% betragen (Bund 2,5%). Der Energiesektor ist dabei von mehreren Seiten unter Druck geraten. Zum einen ist dies die Folge der Deregulierung des Energiemarktes. Zum anderen wirkt die Energiewende in zweierlei Hinsicht belastend. Erstens wird Energie in NRW nach wie vor überwiegend auf konventionellem Wege erzeugt. Diese Kraftwerke lassen sich aber vielfach nicht mehr rentabel betreiben, weil der Großhandelspreis für Strom stark gesunken ist. Zweitens belastet die zur Finanzierung von erneuerbaren Energien erhobene EEG-Umlage die Verbraucher entsprechend dem Stromverbrauch, während die Umlage dorthin fließt, wo der „grüne Strom“ erzeugt wird. Dadurch hat sich ein Umverteilungsmechanismus zwischen den Bundesländern herausgebildet. Nach Berechnungen des Bundesverbandes der Energie- und Wasserwirtschaft (BdEW 2015)

Wirtschaftspolitische Kehrtwende

ist NRW mit weitem Abstand vor Baden-Württemberg der bedeutsamste Netto-Zahler. Im Jahr 2015 flossen so schätzungsweise rund 3,1 Mrd. Euro netto aus NRW in andere Bundesländer.¹

Für die Stahlindustrie ist aufgrund der in fortgeschrittenen Volkswirtschaften abnehmenden spezifischen Stahlverbrauch und der Konkurrenz durch andere Werkstoffe ohnehin kein nennenswertes Mengenwachstum zu erwarten. Es ist schon als Erfolg zu werten, dass die Rohstahlerzeugung auf einem stabilen Niveau liegt und die Kapazitätsauslastung im Vergleich zu anderen europäischen Ländern hoch ist. Allerdings ist für die kommenden Jahre ein erheblicher Anpassungsdruck zu erwarten, weil in China, aber auch in Europa beträchtliche Überkapazitäten aufgebaut wurden, aus denen sich der Zwang zu einer Restrukturierung der Branche ergibt. Es wäre falsch, die augenblicklichen Probleme allein auf wachsende Importe aus China zu schieben. Drängender ist wohl ein Abbau der Überkapazitäten in Europa, der bislang nur schleppend vorankommt, in dessen Zuge aber auch der eine oder andere Stahlstandort in NRW aufgegeben werden dürfte (Döhrn 2016).

NRW stehen somit große Wandlungen in für die Wirtschaft des Landes immer noch wichtigen Branchen bevor. Wie aber bereits im Kontext der ersten beiden Fragen anhand der „für den Absatz bestimmten Produktion“ erörtert, lässt sich die Wachstumsschwäche in NRW aber nicht auf den Branchenmix des Landes zurückführen. Auch speziell in Bezug auf die Energieversorgung kann auf Grundlage öffentlich zugänglicher Zahlen nicht bestätigt werden, dass diese Branche allein für die schlechte Entwicklung NRW in 2015 verantwortlich sei.

Wie gut ist NRW auf die fortschreitende Digitalisierung vorbereitet und kann das Land eine führende Rolle in der Digitalisierung einnehmen (Fragen 4 und 9)?

Im Rahmen der zunehmenden Digitalisierung von Wirtschafts- und Privatleben gewinnt die Versorgung mit Breitbandinternet erheblich an Bedeutung. Nordrhein-Westfalen ist in der Netzversorgung (definiert als Anschlüsse mit mehr als 50 Mbit/s) auf den ersten Blick sehr gut ausgestattet. 75 % der privaten Haushalte haben

¹ Die Berechnungen des BdeW kann man zwar durchaus kritisch sehen. So entspricht die Summe der Belastungen nicht der Summe der Entlastungen, was bei einem reinen Umverteilungsmechanismus der Fall sein sollte. Dass NRW per Saldo belastet wird, lässt sich aber auch daran ablesen, dass 2014 bei einem Bevölkerungsanteil von rund 22% nur 10,5% der EEG-geförderten Strommengen bzw. 10,2% der EEG-Auszahlungen auf das Land entfielen, während beispielsweise 19,4% (2013) des deutschen Stromverbrauchs des Sektors Haushalte und Kleinverbraucher – der am stärksten durch die EEG-Umlage belastet sein dürfte – in NRW getätigt wurde.

RWI-Stellungnahme Anhörung Landtag NRW

Tabelle 3
Zugang zur Breitbandversorgung¹
2015, in % der privaten Haushalte

| | Insgesamt | Städtisch | Halbstädtisch | Ländlich |
|---------------------|-----------|-----------|---------------|----------|
| Bayern | 67,0 | 88,6 | 58,9 | 29,9 |
| Baden-Württemberg | 71,3 | 83,1 | 62,3 | 34,3 |
| Hessen | 70,7 | 86,1 | 53,3 | 28,4 |
| Niedersachsen | 69,7 | 91,5 | 67,1 | 34,4 |
| Nordrhein-Westfalen | 75,3 | 84,0 | 50,6 | 40,0 |
| Rheinland-Pfalz | 65,9 | 84,7 | 58,2 | 33,9 |
| Saarland | 69,5 | 77,1 | 58,1 | - |
| Schleswig-Holstein | 73,2 | 91,2 | 61,8 | 27,6 |

Nach Angaben des BMVI (2015). –Breitbandversorgung über alle Technologien, >50 Mbit/s.

Zugang zu schnellem Internet (Tabelle 3). Dies ist der höchste Wert unter den Flächenländern; in Bayern sind es z.B. nur 67 % und in Rheinland-Pfalz lediglich 66 %, Daraus lässt sich aber leider nicht ohne weiteres schließen, dass Nordrhein-Westfalen besonders gut für die digitale Zukunft gerüstet ist.

Das Land profitiert in dieser Darstellung in besonderem von der städtisch geprägten Struktur. Vergleicht man bei der Breitbandversorgung gleiches mit gleichem und unterscheidet zwischen dem städtischen, dem halbstädtischen und dem ländlichem Raum, steht Nordrhein-Westfalen weniger gut da. Im städtischen Raum befindet sich das Land hinsichtlich der Versorgungsdichte im unteren Mittelfeld und bei der Betrachtung des halbstädtischen Raumes am Schluss. Lediglich im ländlichen Raum ist die Versorgung in NRW an erster Stelle, 40 % der Haushalte haben hier Zugang zu schnellem Internet. Diese Aussage ist zwar erfreulich, verliert aber an Glanz dadurch, dass nur 14 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen in als ländlicher Raum (weniger als 100 Einwohner pro Quadratkilometer) kategorisiert sind.

Für jede einzelne Kommune wird die Anbindung an Breitband, insbesondere auch von Gewerbeflächen, ein immer wichtigerer Faktor im Standortwettbewerb. Fraglich bleibt indes, ob die Versorgung mit 50 Mbit/s-Leitungen auch in Zukunft die richtige Maßeinheit für die Beurteilung von „schnellem Internet“ ist, und ob ein weiterer Technologieschritt mit der heute genutzten Technik noch kompatibel sein wird.

Gibt es eine strukturelle Benachteiligung NRW in der Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur und Hochschulen? (Frage 6)

Auf Defizite bei den Investitionen des Landes und seiner Kommunen in die öffentliche Infrastruktur sowie bei den Ausgaben für Hochschulen wurde oben bereits

Wirtschaftspolitische Kehrtwende

Tabelle 4
Ausgaben des Bundes für die Bundesfernstraßen nach Bundesländern
 2012-2030; € je Kopf

| | Ausgaben-Ist | | | Bundesverkehrswegeplan 2030 | |
|---------------------|--------------|-------|-------|--|------------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | Laufende und fest disponierte Vorhaben | Neue Vorhaben |
| Baden-Württemberg | 76,9 | 75,9 | 75,5 | 344,1 | 509,0 |
| Bayern | 90,9 | 98,5 | 95,8 | 379,0 | 507,3 |
| Berlin | 16,7 | 14,1 | 30,3 | 233,8 | 6,0 |
| Brandenburg | 115,7 | 113,9 | 115,2 | 431,8 | 382,3 |
| Bremen | 56,7 | 45,0 | 95,3 | 166,8 | 753,5 |
| Hamburg | 90,5 | 83,1 | 80,4 | 522,0 | 856,5 |
| Hessen | 117,2 | 118,5 | 116,7 | 469,1 | 819,0 |
| Mecklenburg-Vorp. | 101,0 | 114,4 | 130,9 | 99,2 | 157,5 |
| Niedersachsen | 82,8 | 90,5 | 87,2 | 237,7 | 805,8 |
| Nordrhein-Westfalen | 51,1 | 50,3 | 54,9 | 164,8 | 560,0 |
| Rheinland-Pfalz | 118,2 | 126,6 | 109,1 | 326,4 | 440,4 |
| Saarland | 87,7 | 94,4 | 93,2 | 32,1 | 103,5 |
| Sachsen | 74,0 | 65,9 | 57,6 | 75,2 | 187,5 |
| Sachsen-Anhalt | 97,2 | 82,6 | 74,6 | 225,8 | 652,4 |
| Schleswig-Holstein | 70,0 | 88,7 | 82,4 | 544,7 | 515,3 |
| Thüringen | 125,4 | 134,2 | 106,1 | 448,7 | 372,7 |

Nach Angaben des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur.

hingewiesen. Allerdings muss man auch feststellen, dass ein gemessen an am Anteil NRWs an Bevölkerung oder Wirtschaftsleistung ein geringer Teil der Investitionen des Bundes auf das Land entfällt. In den vergangenen Jahren wurde pro Kopf gerechnet nur in Berlin weniger für Bundesfernstraßen aufgewendet (Tabelle 4). Ob dies an einer strukturellen Benachteiligung des Landes, oder (wie in der politischen Debatte diskutiert) an fehlenden fertig geplanten Projekten liegt, kann hier mangels fundierter Informationen über die Planungskapazitäten nicht erörtert werden.

Es wäre allerdings auch verfehlt, aus dieser Tatsache allein eine Benachteiligung NRWs abzuleiten. Zum einen gibt es bei den Infrastrukturaufwendungen *economies of scale* Effekte. In dünn besiedelten Räumen sind die für die Schaffung einer angemessenen Infrastruktur erforderlichen Ausgaben pro Kopf gerechnet höher als in Verdichtungsräumen.² Zum anderen profitieren z.B. nordrhein-westfälische Exporteure auch von einer guten Infrastruktur in anderen Bundesländern bzw. sie würden

² *Regressiert man die Bundesinvestitionen je Kopf (Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2014) in den 16 Bundesländern auf die (logarithmierte) Bevölkerungsdichte, so erhält man einen signifikant negativen Koeffizienten der Bevölkerungsdichte. Einen Unterschied zwischen den neuen und den alten Bundesländern scheint es dabei nicht mehr zu geben: erweitert man die Regression um eine Ostdeutschland-Variable, ist deren Koeffizient nicht signifikant.*

RWI-Stellungnahme Anhörung Landtag NRW

leiden, wenn eine unzureichende Infrastruktur Lieferungen in bestimmte Regionen erschweren würde. Umgekehrt gilt freilich auch, dass die Wirtschaft anderer Bundesländer von einer guten Infrastruktur in NRW profitiert. Insofern kann es nicht das Ziel der Politik sein, Investitionen nach dem Gießkannenprinzip gleichmäßig zu verteilen, sondern die Effizienz der Mittelverwendung und die gesamtstaatlichen Effekte sollten im Mittelpunkt stehen.

Allerdings ist zu bezweifeln, dass die niedrigen Pro-Kopf-Investitionen des Bundes in NRW während der vergangenen Jahre den genannten Kriterien entsprechen. Hierfür spricht nicht nur die anekdotische Evidenz, z.B. die Teil-Sperrung von wichtigen Autobahnbrücken für den Lkw-Verkehr. Macht man die geschätzten Pro-Kopf-Ausgaben entsprechend der oben angesprochenen Einfachregression zum Normwert (Fußnote 2), so liegen die tatsächlichen Aufwendungen in NRW deutlich unter dem Regressionsergebnis. Allerdings ist die Abweichung nur auf dem 80%-Niveau signifikant und sollte deshalb mit großer Vorsicht interpretiert werden. Nahe liegt aber, dass eine mit einem dichten, für die Bundesrepublik insgesamt zentralen Verkehrsnetz ausgestattete Region gerade auch für den Bestandserhalt der vorhandenen Infrastruktur hohe Investitionen aufbringen muss. Insofern verwundert das vergleichsweise geringe Engagement des Bundes.

Der Bundesverkehrswegeplan 2030 sieht insbesondere bei den neuen Vorhaben einen deutlich höheren Anteil von Investitionen in Nordrhein-Westfalen vor, was die Wachstumsbedingungen hierzulande verbessern sollte. Schnelle Erfolge sind allerdings von dieser Seite nicht zu erwarten.

Beurteilung der vorgeschlagenen Maßnahmen und weitere Maßnahmen (Fragen 7 und 8)

Aus Sicht des RWI ist die Wachstumsschwäche, unter der NRW seit einigen Jahren leidet, kein konjunkturelles Phänomen, sondern struktureller (also wirtschaftspolitisch beeinflussbarer) Natur. Abhilfe versprechen daher nicht kurzfristig stimulierende Maßnahmen, sondern die Schaffung von Rahmenbedingungen, die das Wachstum stimulieren. Diese müssen an den Faktoren ansetzen, die das Wachstum einer Volkswirtschaft determinieren, also an der Bildung von Sachkapital, von Humankapital und der Förderung des technischen Fortschritts.

Im Grundsatz zielen die in dem Antrag gemachten Vorschläge in die richtige Richtung, da sie viele der in der vorliegenden Analyse angesprochenen Defizite adressieren. So sind Sachinvestitionen in Verkehrswege und in die digitale Infrastruktur ebenso bedeutsam wie die geforderten Erleichterungen für private Investitionen, die Förderung von *Start Ups* und vermehrte Ausgaben im Bildungsbereich. Auch ist es

Wirtschaftspolitische Kehrtwende

wichtig, Planungskapazitäten beim Land und bei den Kommunen zu schaffen oder auf privatwirtschaftliche Kapazitäten zurückzugreifen.

Bei alledem ist allerdings auch eine effiziente Mittelverwendung sicherzustellen. Priorität bei den Infrastrukturausgaben sollten solche Projekte erhalten, die den bestehenden Betrieb aufrechterhalten (Straßen- und Brückensanierungen etc.) oder deren Bedarf sich aus einer bestehenden Nachfrage rechtfertigt. Bei solchen Infrastrukturprojekten, die wirtschaftliche Aktivität erst anlocken sollen, sollte man hingegen zurückhaltend sein. Bei ihnen lässt sich oft kein Einfluss auf die zukünftige wirtschaftliche Prosperität nachweisen (Beispiele dafür finden sich in Breidenbach Mitte 2016 und Breidenbach 2015).

Ein Wachstumshemmnis in Nordrhein-Westfalen ist die hohe Verschuldung vieler Kommunen. Sie ist sowohl die Ursache der vielfach hohen Hebesätze bei der Grund- und der Gewerbesteuer als auch der geringen Sachinvestitionen und der niedrigen Ausgaben investiven Charakters etwa im Bildungsbereich. Nicht klar adressiert wird, wie dieses Problem anzugehen ist. Die Politik der Landesregierung ist derzeit darauf ausgerichtet, Kommunen mit Finanzproblemen Hilfe zur Selbsthilfe beim Haushaltsausgleich zu gewähren. Damit bleibt aber deren hoher Schuldenstand erhalten. Gegenwärtig wird der Weg zu einem ausgeglichenen Haushalt dadurch erleichtert, dass die Kreditzinsen außerordentlich niedrig sind und damit die Zinsausgaben bei gegebener Verschuldung sinken. Bei einer für die kommenden Jahre zu erwartenden Normalisierung des Zinsniveaus ist damit zu befürchten, dass sich die Haushaltsprobleme wieder verschärfen, sofern es nicht gelingt, Haushaltsüberschüsse zu erwirtschaften und so die Schuldenstände zu reduzieren.

Vorbildregionen, die einen ähnlichen Strukturwandel bewältigt haben? Welche Strategien haben diese Regionen angewandt? (Frage 10)

Um die mit dem wirtschaftlichen und demografischen Wandel verbundenen Anforderungen an das wirtschaftspolitische Handeln beurteilen zu können, liegt der Versuch nahe, von den Erfahrungen anderer Regionen mit vergleichbaren Herausforderungen zu profitieren. Allerdings sind der Vergleichbarkeit der jeweiligen Ausgangslage und der institutionellen Rahmenbedingungen erhebliche Grenzen gesetzt, selbst innerhalb Westeuropas.

Zieht man zum Vergleich beispielsweise altindustrielle Regionen Nordenglands heran, so konnte man etwa im Zeitraum von 1995 bis 2002 eine Annäherung des dort in Kaufkraftparitäten gemessenen Einkommens je Einwohner an den EU-Durchschnitt feststellen. In Nordrhein-Westfalen sank das Durchschnittseinkommen dagegen im gleichen Zeitraum, verblieb allerdings mit 109,1 Indexpunkten weiterhin deutlich über dem Durchschnitt (100 Punkte) und über dem Einkommen in Nordengland,

RWI-Stellungnahme Anhörung Landtag NRW

z.B. von Liverpool (105,5 Punkte) (Lageman et al. 2006). Aktuell (Ende 2014) erreicht die Region Liverpool (Merseyside) dagegen nach Angaben von Eurostat nur 81% des in Kaufkraftparitäten je Einwohner gemessenen EU-Durchschnitts. Die NRW-Regierungsbezirke liegen dagegen weiterhin deutlich über dem EU-Durchschnitt (z.B. erreichen Düsseldorf 134 und Arnsberg 113 Indexpunkte). Im Vergleich zu Nordrhein-Westfalen erholten sich die nordenglischen Regionen deutlich schlechter von den Folgen der Wirtschaftskrise ab 2008, so dass sich die NRW-Wirtschaft im vergangenen Jahrzehnt – trotz der oben beschriebenen Probleme – als robuster gegenüber der weltweiten Krise gezeigt hat.

Eine Untersuchung führte zu dem Ergebnis, dass nach dem EU-Beitritt 2004 in den ärmsten Regionen und in den Hauptstadtregionen Zentraleuropas bis 2008 eine erhebliche Zunahme des Wirtschaftswachstums stattfand (Neumann et al. 2014). Nach der Krise verzeichneten vor allem mehrere Hauptstadtregionen ein starkes Wachstum. Die Untersuchung legt nahe, dass die wirtschaftliche Prosperität in Zentraleuropa wie auch in anderen Teilen Europas in erheblichem Maße von der Entwicklung städtischer „Wachstumspole“ abhängt, die sich u.a. durch eine hohe Innovationsaktivität auszeichnen. Als wirtschaftspolitische Schlussfolgerung wurde abgeleitet, dass die Regionalpolitik die Bereitstellung einer leistungsfähigen Bildungs- und Forschungsinfrastruktur in Städten und die Nutzung dieser Einrichtungen innerhalb eines größeren regionalen Umfelds unterstützen sollte.

Darüber hinaus sind die Möglichkeiten zur gezielten politischen Gestaltung des Strukturwandels begrenzt. So setzt gerade die europäische Politik zwar große Hoffnungen in die wachstumsstimulierende Wirkung ihrer Fördermaßnahmen zur Überwindung der aktuellen wirtschaftlichen Stagnation. Eine aktuelle Analyse kann jedoch keine Belege für positive Effekte der europäischen Struktur- und Investmentfonds (ESIF) finden (Breidenbach et al. 2016). Insbesondere konnte die strukturelle und technologische Rückständigkeit von Regionen durch die genannten Förderprogramme offenbar nicht überwunden werden. Allerdings kann die Wirtschaftspolitik durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen die Entwicklung von Regionen positiv beeinflussen.

Als Referenz könnte man auch die Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels in den USA heranziehen. Hier zeigt eine Studie von Berger/Frey (2016), dass im Zeitraum von 2000 bis 2010 neue Branchen vor allem in Städten entstanden, die bereits über einen hohen Anteil von Beschäftigten mit Hochschulabschluss verfügten. Viele der seit 2000 entstandenen Branchen sind im Zuge der neuen „digitalen Revolution“ in Erscheinung getreten, so z.B. Online-Auktionshäuser, Internet-Nachrich-

Wirtschaftspolitische Kehrtwende

tendienste, soziale Netzwerke und Streaming-Dienste. Im Vergleich zu älteren Computer- und Telekommunikationsbranchen fällt die Arbeitsplatzbilanz der neuen Branchen bislang allerdings offenbar bescheiden aus.

Autor/Dorn (2013) stellen fest, dass im Zeitraum von 1980 bis 2005 in Regionen der USA, auf deren Arbeitsmarkt in den 1980er Jahren Routine-Tätigkeiten stark vertreten waren, im Zuge der Digitalisierung besonders viele Arbeitsplätze durch Rationalisierungsmaßnahmen verloren gingen, viele Beschäftigte aus manuellen Produktionstätigkeiten in niedrig qualifizierte Dienstleistungsberufe wechselten und insgesamt die Lohnunterschiede zwischen hoch- und niedrigqualifizierten Beschäftigten zunahmen. Dauth (2014) zu Folge ist die Verdrängung von Routine-Tätigkeiten durch den digitalen Wandel in der Bundesrepublik bislang vor allem in städtischen Arbeitsmarktregionen zu beobachten.

Für das sehr städtisch geprägte Bundesland Nordrhein-Westfalen spielen die aktuellen mit dem digitalen Wandel verbundenen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt eine große Rolle. Allerdings liegen im Moment noch keine umfassenden Informationen darüber vor, ob es Regionen mit –tatsächlich – ähnlicher Ausgangslage gibt, die dabei als Vorbild dienen könnten.

Niedrige Investitionen in Infrastruktur in NRW. Muss das niedrige Zinsniveau für mehr Investitionen genutzt werden? (Frage 11)

Höhere Investitionen in die Infrastruktur sind vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen zweifelsohne ein wichtiger Baustein, um die Wachstumschancen des Landes zu verbessern. Diese jedoch mit Verweis auf die niedrigen Zinsen über eine erhöhte Kreditaufnahme zu finanzieren, wäre aber zu kurz gedacht. Denn die zu niedrigen Zinsen aufgenommenen Kredite mögen zwar den aktuellen Haushalt kaum belasten. Sie erhöhen aber den Schuldenstand und die künftige Zinsbelastung, wenn es zu einer Normalisierung des Zinsniveaus kommt.

Die Chancen, dass sich die aufgenommenen Kredite durch das von den Investitionen angestoßene Wachstum und damit steigenden Steuereinnahmen selbst finanzieren, sind eher gering. Zum einen wirken sich Investitionen in Infrastruktur und Humankapital nur auf lange Sicht aus. Zum anderen sind sie mit Sickerverlusten verbunden, da die Infrastruktur auch vom Transitverkehr genutzt wird und Arbeitskräfte mobil sind. Erfolgversprechender ist es daher, finanziellem Spielraum für höhere Investitionen durch eine qualitative Konsolidierung zu schaffen, also eine Umschichtung in den Budgets zu Lasten konsumtiver und zu Gunsten investiver Ausgaben.

Literaturverzeichnis

Autor, D.H. und D. Dorn (2013), The growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market. *American Economic Review* 103(5): 1553-1597

Berger, T. and C.W. Frey (2016), Industrial renewal in the 21st century: evidence from US cities. *Regional Studies* (forthcoming; Online: <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2015.1100288>).

BDEW – Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (2015). Erneuerbare Energien und das EEG: Zahlen, Fakten, Grafiken (2015). Berlin, BDEW.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2016), Bundesbericht Forschung und Innovation 2016. Berlin

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2015), Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland (Stand: Mitte 2015). Berlin, BMVI.

Breidenbach, P. (2015), Ready for Take-off? The Economic Effects of Regional Airport Expansion. The Economic Effects of Regional Airport Expansion. *Ruhr Economic Paper*, (549).

Breidenbach, P. and T. Mitze (2015), The Long Shadow of Port Infrastructure in Germany: Cause or Consequence of Regional Economic Prosperity?. *Growth and Change* (forthcoming).

Breidenbach, P., T. Mitze and C. M. Schmidt (2016), EU Structural Funds and Regional Income Convergence – A Sobering Experience. *Ruhr Economic Papers* #608. RUB, RWI.

Dauth, W. (2014), Job polarization on local labor markets. *IAB-Discussion Paper* 18/2014. Nürnberg: IAB.

Döhrn, R. (2016), Die Lage am Stahlmarkt: Stabile Stahlkonjunktur in Deutschland. RWI Konjunkturberichte 66(2): 31-42.

Lageman, B., U. Neumann und C. M. Schmidt (2006), Und täglich grüßt die Subvention – wie kann die erfolgreiche Revitalisierung des Ruhrgebiets gelingen? *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie* 50 (3/4): 232-244.

Neumann, U., R. Budde and C. Ehlert (2014), Economic growth in European city regions. A new turn for peripheral regions in CEE member states after the EU enlargements of 2004/2007?. *Eastern European Economics* 52 (1): 79-108.