



Stellungnahme zum Haushaltsgesetz 2023 des Landes Nordrhein- Westfalen

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksachen 18/1200 und 18/1500

Martin Beznoska / Tobias Hentze / Björn Kauder

Köln, 17.11.2022

IW-Report 61/2022

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/iw_koeln)

Autoren

Dr. Martin Beznoska

Senior Economist für Finanz- und Steuerpolitik

beznoska@iwkoeln.de

030 – 27877-101

Dr. Tobias Hentze

Leiter des Clusters Staat, Steuern und Soziale

Sicherung

hentze@iwkoeln.de

0221 – 4981-748

Dr. Björn Kauder

Senior Economist für Finanz- und Steuerpolitik

kauder@iwkoeln.de

0221 – 4981-516

Alle Studien finden Sie unter www.iwkoeln.de

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

November 2022

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Haushaltsplan 2023.....	5
2 Finanzpolitische Rahmenbedingungen.....	6
3 Einrichten einer „Krisenbewältigungsrücklage“	10
4 Ausblick auf den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung	11
Literatur	14

JEL-Klassifikation

H54 – Öffentliche Infrastruktur; sonstige öffentliche Investitionen und Grundkapital

H61 – Öffentlicher Haushalt; Budgetsysteme

H62 – Haushaltsdefizit; Haushaltüberschuss

Zusammenfassung

Infolge der Herausforderungen durch Corona-Pandemie und Energiepreiskrise wird das Haushaltsvolumen des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) im Jahr 2023 deutlich steigen. Die Auflösung des NRW-Rettungsschirms wird dabei genutzt, um eine „Krisenbewältigungsrücklage“ ins Leben zu rufen. Insgesamt werden Mittel aus Rücklagen von mehr als 6 Milliarden Euro genutzt, um eine Nettokreditaufnahme im nächsten Jahr in der Größenordnung zu vermeiden. Dies bedeutet, dass die Schuldenbremse im Jahr 2023 ohne diese Maßnahme nicht eingehalten werden könnte.

Mit Blick auf den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung bis 2026 bestehen folglich enorme haushaltspolitische Risiken. Denn die Rücklagen sind laut Planung mit dem Haushaltsjahr 2023 nahezu aufgebraucht. Dabei ist völlig offen, wie die Landesregierung die Energiepreiskrise im Jahr 2024 abfedern will. Gleichzeitig bleiben die enormen Herausforderungen bestehen, genügend Haushaltsspielraum für erforderliche Investitionen zum Gelingen der Transformation der Wirtschaft bereit zu halten.

Weitere haushaltspolitische Risiken drohen unabhängig von der aktuellen Krisensituation. So sollte sich die Landesregierung ihrer Verantwortung für die Kommunen stellen, die wiederum grundsätzlich ausgeglichene Haushalte aufweisen müssen, vielerorts jedoch hoch verschuldet sind. Hinzu kommen steigende Versorgungsausgaben, auf die der Landeshaushalt nicht ausreichend vorbereitet ist, zumal die Zuführungen zum Pensionsfonds bis 2025 ausgesetzt werden sollen.

Weiterhin kalkuliert die Landesregierung mit Globalen Minderausgaben in Milliardenhöhe, das heißt zusätzliche Einsparungen sind zwingend. Ab dem Jahr 2025 erhöht sich ferner die Tilgungsrate für die Schulden des „NRW-Rettungsschirms“. Gleichzeitig steigen die Zinsausgaben in den kommenden Jahren voraussichtlich wieder spürbar an.

Es stellt sich offenkundig die Frage, wie diese vielfältigen Herausforderungen gleichzeitig finanziert werden sollen, ohne dabei aufgrund der strikten Schuldenbremse auf zusätzliche Kredite zurückgreifen zu können.

1 Haushaltsplan 2023

Die Corona-Pandemie und der Krieg in der Ukraine führen zu massiven Belastungen der öffentlichen Haushalte. Dies betrifft vor allem die Bundesebene, aber auch vor den Ländern macht diese Entwicklung nicht Halt. Vor diesem Hintergrund befindet sich die öffentliche Hand in einem Spannungsfeld, sich den akuten Krisen zu stellen und gleichzeitig die Voraussetzungen für eine Sicherung des Wohlstands mittels wichtiger Investitionen zu schaffen. Für die öffentlichen Haushalte stellt dieser Rahmen eine besondere Herausforderung dar, zumal die Schuldenbremse abgesehen von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen eine strikte Budgetrestriktion darstellt.

Infolge der skizzierten Aufgaben wird das Haushaltsvolumen des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) im Jahr 2023 auf rund 105 Milliarden Euro steigen. Dies bedeutet gegenüber 2022 formal einen Anstieg um 16 Milliarden Euro oder 18 Prozent (Landtag NRW, 2022a; 2022b). Zum Vergleich betrug die Steigerung im Jahr 2022 gegenüber 2021 lediglich rund 4 Prozent. Eine besondere Rolle dabei nimmt die Auflösung des NRW-Rettungsschirms und die daraus folgende Einrichtung einer sogenannten „Krisenbewältigungsrücklage“ ein. Durch diesen Schritt erhöht sich das Volumen des Kernhaushalts planmäßig um 5 Milliarden Euro. Die Einrichtung der Rücklage ist allerdings zunächst ein ausgabentechnisch neutraler Vorgang, so dass aus ökonomischer Sicht das Haushaltsvolumen um 5 Milliarden Euro zu hoch ausgewiesen ist. Die Steigerung des Haushaltsvolumens im kommenden Jahr gegenüber 2022 betrüge demnach lediglich 11 Milliarden Euro oder 12 Prozent.

Die in die „Krisenbewältigungsrücklage“ überführten Mittel sollen nahezu vollumfänglich im Jahr 2023 für folgende Zwecke verwendet werden:

- Der 3-Säulen-Plan (Krisenhilfen, Krisenresilienz, Krisenvorsorge) sieht globale Mehrausgaben von 3,5 Milliarden Euro vor.
- Die erste Tilgungsrate der vom NRW-Rettungsschirm im Jahr 2020 aufgenommenen Corona-Schulden wird in Höhe von 0,2 Milliarden Euro bezahlt.
- Im Zuge der Corona-Pandemie werden Krisenbewältigungsmaßnahmen wie Testungen in Kitas und Schulen in Höhe von 1,3 Milliarden Euro finanziert.

Auch wenn der Kernhaushalt im Jahr 2023 formal ohne Nettoneuverschuldung auskommt, ist dieser folglich nicht strukturell ausgeglichen. Zur Entnahme aus der „Krisenbewältigungsrücklage“ kommt hinzu, dass die Landesregierung in Höhe von knapp 1,3 Milliarden Euro auf die allgemeine Rücklage zurückgreift, die damit nahezu vollständig ausgeschöpft wird. Angesichts der hohen Nettokreditaufnahme in den vergangenen Jahren überrascht es aus haushaltspolitischer Sicht, dass die allgemeine Rücklage noch besteht und nicht prioritär aufgelöst wurde (Beznoska et al., 2021b). Außerdem geht die Landesregierung in Form einer Globalen Mehreinnahme davon aus, dass sich der Bund an dem 3-Säulen-Programm mit 200 Millionen Euro beteiligt. Durch diese Schritte gelingt es der Landesregierung, die Beteiligung an den Entlastungspaketen der Bundesregierung in den Bereichen Wohngeld und Deutschlandticket in Höhe von 0,7 Milliarden Euro zu leisten.

Insgesamt trägt die Landesregierung damit dazu bei, die Folgen der Energiepreiskrise und der Corona-Pandemie in NRW abzufedern. Ohne Rücklagen müssten im Haushalt 2023 allerdings Ausgaben in Höhe von rund 6 Milliarden Euro durch neue Kredite finanziert werden, was im Sinne der Transparenz auch zu bevorzugen

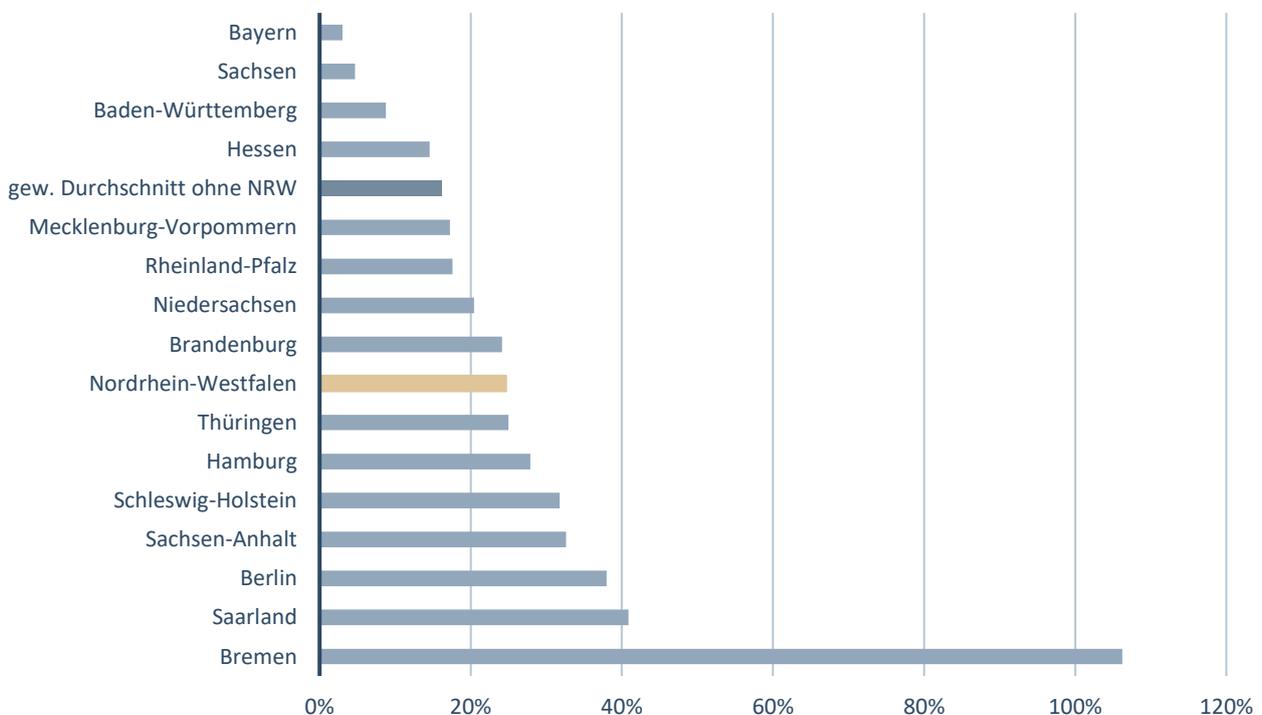
wäre. Aus ökonomischer Sicht ist der Ausgabenüberhang ungeachtet der konkreten Ausgabevorhaben im Grundsatz nicht zu beanstanden. Denn im Sinne einer Stützungspolitik, zum Beispiel zur Verhinderung der Überforderung von Privathaushalten oder einer Insolvenzwellen bei den Unternehmen, ist die staatliche Intervention sinnvoll (vgl. Kapitel 3).

2 Finanzpolitische Rahmenbedingungen

Schuldenstand

Die Haushaltslage des Landes NRW war bereits vor der Corona-Pandemie vergleichsweise angespannt. Der Schuldenstand lag vor der Krise bei rund 170 Milliarden Euro und stieg im Zuge der Krise auf etwa 191 Milliarden Euro im Juni 2022 an (Statistisches Bundesamt, 2022a). In Relation zur regionalen Wirtschaftskraft weist NRW eine Verschuldung von 25 Prozent auf (Abbildung 2-1). Diese liegt über dem gewichteten Durchschnitt der Bundesländer (ohne NRW) von rund 16 Prozent. Im Ranking der Bundesländer findet sich NRW dennoch im Mittelfeld wieder, da insbesondere einige kleinere Bundesländer stärker verschuldet sind. Die Schuldenstandquote ist mit Blick auf die Tragfähigkeit der Schulden ein wichtiger Indikator, da sie die Verschuldung ins Verhältnis zur Wirtschaftskraft setzt. Das Bild verschlechtert sich, wenn auch die Kommunen hinzugezogen werden, die in NRW besonders hoch verschuldet sind. Dies liegt nicht zuletzt an einem hohen Stand bei den Kassenkrediten in vielen Kommunen, die eigentlich nur zum Zweck der Liquiditätssicherung eingesetzt werden sollen.

Abbildung 2-1: Schuldenstand der Länder (ohne Kommunen) zum 31.12.2021 als Anteil des regionalen Bruttoinlandsprodukts



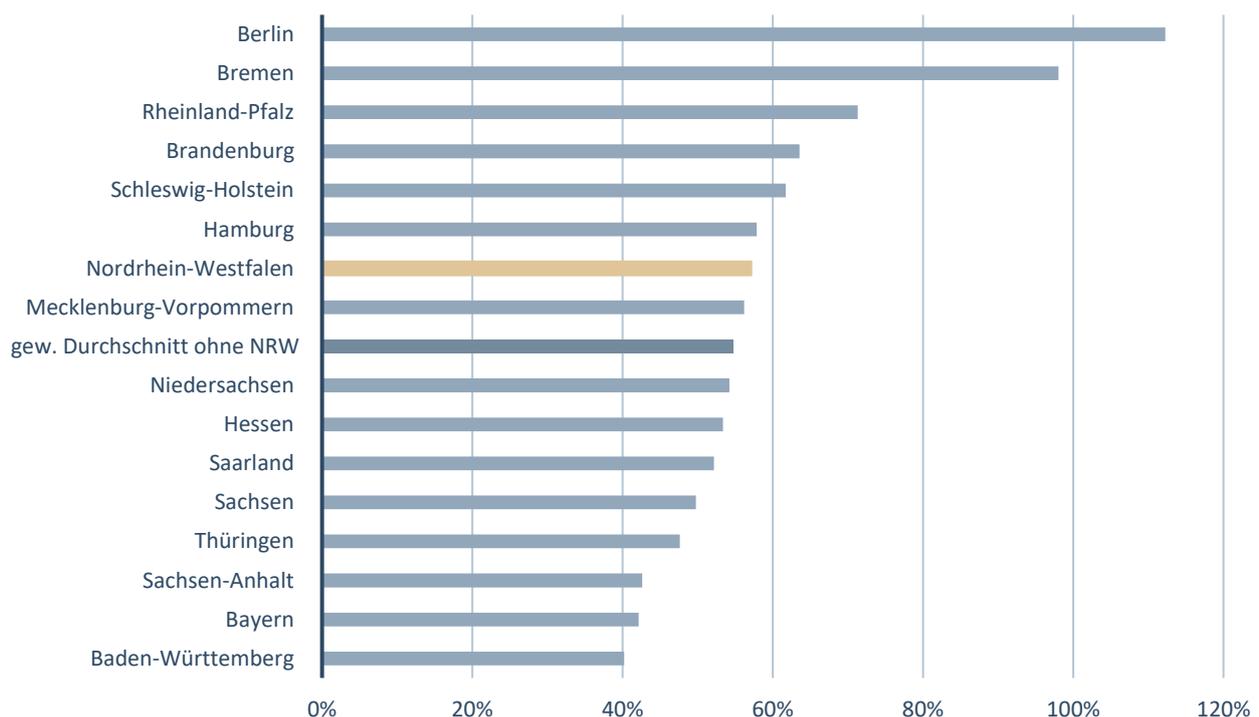
Quellen: Statistisches Bundesamt, 2022b; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2022; eigene Berechnung

Steuereinnahmen

Abbildung 2-2 zeigt, wie sich die Steuereinnahmen der Länder (ohne Kommunen) zwischen 2012 und 2021 entwickelt haben. NRW liegt mit einem Zuwachs von 57,1 Prozent im Mittelfeld. Der gewichtete Durchschnitt der Bundesländer (ohne NRW) liegt mit 54,7 Prozent leicht darunter. Insgesamt hat folglich auch NRW von der guten wirtschaftlichen Entwicklung bis zum Beginn der Corona-Pandemie profitiert. Die Stadtstaaten Berlin und Bremen konnten allerdings ihre Steuereinnahmen in diesem Zeitraum in etwa verdoppeln. Unter den Flächenländern legte Rheinland-Pfalz mit einem Plus von 71,3 Prozent am stärksten zu. Schwach entwickelten sich die Steuereinnahmen in Mittel- und Süddeutschland. Bayern und Baden-Württemberg hatten im Zuge der Corona-Pandemie starke Rückgänge zu verzeichnen.

Anzumerken ist, dass die Steuer- und Abgabenbelastung in NRW im bundesweiten Vergleich bereits sehr hoch ist. Der Grunderwerbsteuersatz ist nach der Erhöhung im Jahr 2015 mit 6,5 Prozent in keinem Bundesland höher als in NRW. Auf kommunaler Ebene liegen die Realsteuerhebesätze ebenfalls auf sehr hohem Niveau. Die steuerpolitischen Potenziale zur Erhöhung der Einnahmen sind damit sehr begrenzt. Dennoch ist nicht zuletzt aufgrund der Inflation für die kommenden Jahre mit weiter steigenden Einnahmen zu rechnen.

Abbildung 2-2: Relativer Zuwachs der Steuereinnahmen der Länder von 2012 bis 2021



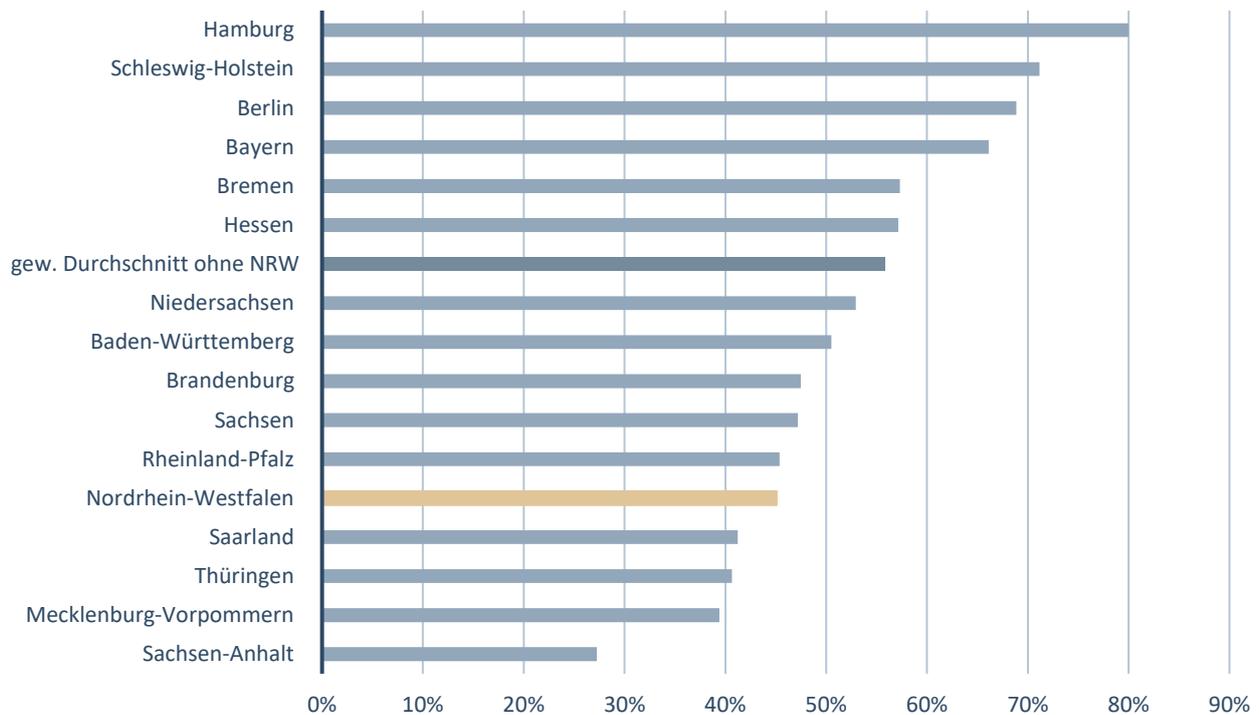
Quellen: Kassenstatistik, Statistisches Bundesamt, 2022c; eigene Berechnung

Ausgaben

Bei der Entwicklung der Ausgaben liegt NRW unter dem Durchschnitt der Bundesländer. Abbildung 2-3 zeigt, wie sich die Ausgaben der Länder (ohne Kommunen) zwischen 2012 und 2021 entwickelt haben. Naturgemäß zeigt sich ein positiver zeitlicher Zusammenhang mit der Entwicklung der Steuereinnahmen, zumal es sich um eine nominale Betrachtung handelt. In NRW stiegen die Ausgaben im betrachteten Zeitraum um 45 Prozent, welches den fünftniedrigsten Wert der Bundesländer darstellt. Im gewichteten Durchschnitt der

Bundesländer (ohne NRW) konnte ein Anstieg von 56 Prozent verzeichnet werden. Die höchste Steigerung weist Hamburg mit einem Plus von 80 Prozent auf, gefolgt von Schleswig-Holstein mit 71 Prozent. Schwächer als in NRW wuchsen die Ausgaben nur im Saarland sowie in Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und vor allem in Sachsen-Anhalt. Die Darstellung unterscheidet nicht nach Ausgabearten.

Abbildung 2-3: Relativer Zuwachs der Ausgaben der Länder von 2012 bis 2021

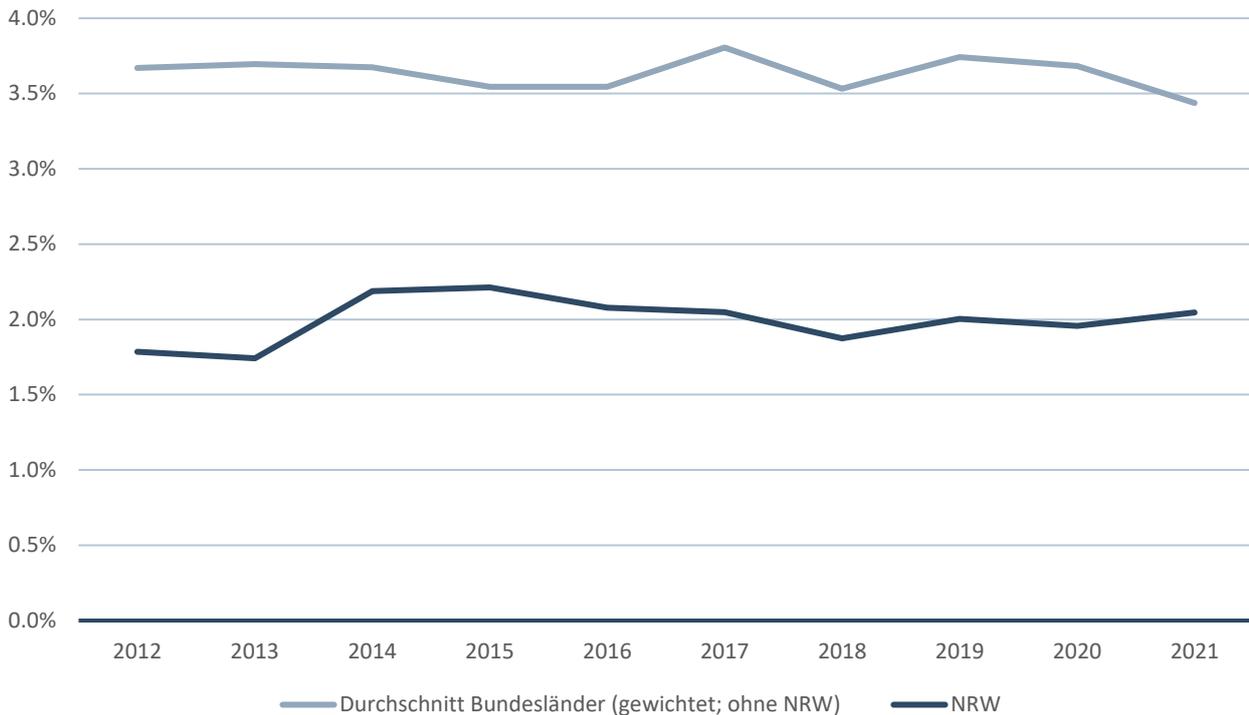


Quellen: Kassenstatistik; Statistisches Bundesamt, 2022c; eigene Berechnung

Öffentliche Investitionen

Öffentliche Investitionen sind als Ausgabeart für die wirtschaftliche Entwicklung einer Volkswirtschaft von großer Bedeutung, weil sie den Kapitalstock und damit das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial bestimmen. Davon hängen wiederum mögliche Einkommenssteigerungen und der Wohlstand der Gesellschaft ab (Bardt et al., 2017; Hüther/Kolev, 2019). Neben einer stetigen Ausdehnung der öffentlichen Investitionen lässt sich mit Blick auf Digitalisierung und Klimaschutz ein akuter Bedarf ableiten, in diesen Bereichen grundlegende Investitionen anzustoßen (Bardt et al., 2019).

Der Handlungsbedarf ist umso größer, da die öffentliche Hand in den vergangenen Jahren eine nachhaltige Ausdehnung staatlicher Investitionen verpasst hat. Als ein Indikator dafür gilt die Sachinvestitionsquote, also die Sachinvestitionen als Anteil der Gesamtausgaben des Landes. Sofern die Ausgaben im Landeshaushalt nach der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts betrachtet werden, lag die Sachinvestitionsquote der Bundesländer im Jahr 2021 mit 3,4 Prozent auf dem niedrigsten Wert der vergangenen zehn Jahre (gewichteter Durchschnitt ohne NRW). Dies ist im Wesentlichen auf die Pandemie zurückzuführen. Mit Blick auf NRW zeigt sich allerdings, dass der Trend entgegen dem Länderdurchschnitt leicht nach oben zeigt. Das Niveau der Sachinvestitionsquote ist mit 2,0 Prozent geringer als in allen anderen Bundesländern (Abbildung 2-4).

Abbildung 2-4: Sachinvestitionen der Bundesländer als Anteil der Gesamtausgaben


Quellen: Statistisches Bundesamt, 2022c; eigene Berechnung

Die Fokussierung auf die Investitionsquote verkennt jedoch, dass zum einen die Qualität einer Investition hinsichtlich des Wachstumsimpulses sehr unterschiedlich sein kann, und zum anderen, dass auch konsumtive Ausgaben wachstumsorientiert sein können. Sowohl der Bau oder die Renovierung einer Schule (investiv) als auch die Einstellung eines Lehrers oder der Kauf von Lehrmaterial (konsumtiv) sind für ein funktionierendes Bildungssystem entscheidend. Die Abgrenzung zwischen konsumtiven und investiven Staatsausgaben ist aus ökonomischer Sicht daher unbefriedigend. Aus theoretischer Sicht wird seit langem empfohlen, stärker zwischen wachstumsorientierten und nicht-wachstumsorientierten Staatsausgaben zu unterscheiden (Bardt et al., 2017; Beznoska et al., 2021a).

Es stellt sich die Frage, warum es in jüngerer Vergangenheit trotz offenkundigem Bedarf nicht zu einer Ausweitung der öffentlichen Investitionen gekommen ist. In vielen Bereichen und Regionen behindert gegenwärtig ein Mangel an Planungskapazitäten bei der Verwaltung und ein Mangel von Kapazitäten bei Bauunternehmen eine nachhaltige Korrektur der Investitionsschwäche. Die öffentliche Hand hat vielfach ihr Personal in den Planungsabteilungen gekürzt. Die Bauunternehmen dagegen sind bei einer Investitionstätigkeit der Gebietskörperschaften nach Kassenlage zögerlich, ihre Kapazitäten auszubauen, weil sie befürchten müssen, dass der Auftragsschub der öffentlichen Hand kurzlebig ist. Eine schnelle Ausweitung droht deshalb entweder kaum umsetzbar zu sein oder zu deutlich steigenden Preisen zu führen (Hentze/Kolev, 2017).

Zu beachten ist ebenfalls, dass die Landesebene bei öffentlichen Investitionen grundsätzlich eine weniger bedeutsame Rolle spielt als die Kommunen. NRW hat laut Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts im Jahr 2021 (inklusive Extrahaushalten) Sachinvestitionen in Höhe von 2,0 Milliarden Euro getätigt, darunter Baumaßnahmen in Höhe von 0,8 Milliarden Euro. Die nordrhein-westfälischen Kommunen haben das Dreieinhalbfache bei Sachinvestitionen und sogar knapp das Sechsfache bei Baumaßnahmen investiert. Zwar

kommen Investitionen des Landes in vielen Fällen auch den Städten und Gemeinden zugute, dennoch stellt sich die Frage, wie es gelingen kann, die Kommunen mit zusätzlichen Finanzmitteln auszustatten.

3 Einrichten einer „Krisenbewältigungsrücklage“

Ein zentrales Element des Haushaltsgesetzes 2023 ist die geplante Auflösung des „NRW-Rettungsschirms“ und die Einrichtung einer „Krisenbewältigungsrücklage“. Das „Sondervermögen zur Finanzierung der direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise“ hatte in den vergangenen Jahren für einen ausgeglichenen Kernhaushalt gesorgt. Das Sondervermögen wurde im Jahr 2020 zur Bewältigung der Corona-Pandemie mit einer maximalen Kreditermächtigung von 25 Milliarden Euro eingerichtet.

Von dieser Summe ausgehend wurden dem NRW-Rettungsschirm im Verlauf der Pandemie Kredite bis zu 20 Milliarden Euro seitens der Landesregierung genehmigt. Davon entfallen im Zeitraum von 2020 bis heute 15,2 Milliarden Euro auf die Förderung von Einzelmaßnahmen, wobei rund 11,1 Milliarden Euro bereits ausbezahlt wurden. Hinzu kommt ein Ausgleich von Steuermindereinnahmen in Höhe von 2,9 Milliarden Euro. Demzufolge würden 18,1 Milliarden Euro der genehmigten 20 Milliarden Euro in Anspruch genommen werden, wobei das Haushaltsjahr 2022 noch nicht abgeschlossen ist. Die Differenz zwischen maximaler Kreditermächtigung und genehmigten Krediten des NRW-Rettungsschirms beträgt demnach 5 Milliarden Euro.

Im vergangenen Jahr hatte die Landesregierung geplant, den NRW-Rettungsschirm im Jahr 2022 letztmalig einzusetzen, da 2023 keine Notsituation mehr geltend gemacht werden könne. Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine und die resultierende Energiepreiskrise hat diese Planung offenbar verändert. Die Landesregierung verweist darauf, dass der konjunkturelle Abschwung sowie die vom Bund beschlossenen Entlastungspakete erhebliche Auswirkungen auf die Haushaltsentwicklung des Landes NRW haben (Landtag NRW, 2022b, 33). Allerdings handelt es sich bei einzelnen Posten der Entlastungspakete um systematische Selbstverständlichkeiten, die nicht als außergewöhnliche Effekte einzustufen sind. Dazu zählen der Ausgleich der kalten Progression und inflationsbedingte Anpassungen bei Sozialleistungen wie dem Wohngeld.

Auch wenn die Landesregierung die Belastungen der Energiepreiskrise betont, sieht sie nach aktueller Lage für das Jahr 2023 keine außergewöhnliche Notsituation gegeben. Demzufolge greift im Jahr 2023 wieder die reguläre Schuldenbremse, das heißt das Verbot einer strukturellen Nettokreditaufnahme für den Landeshaushalt. Lediglich aus konjunkturellen Gründen ist eine begrenzte Nettoneuverschuldung erlaubt. Ausgehend von einer – Stand heute (BMF, 2022a) – zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Produktionslücke im Jahr 2023 in Höhe von 75,6 Milliarden Euro und einem Anteil NRWs an den Steuereinnahmen der Bundesländer von 21 Prozent ergibt sich bei einer Budgetsemielastizität von 0,13 eine zusätzliche Verschuldungsmöglichkeit von immerhin gut 2 Milliarden Euro. Im Jahr 2024 sinkt die Nettoverschuldungsmöglichkeit voraussichtlich auf 250 Millionen Euro, da von einer konjunkturellen Erholung ausgegangen wird.

Statt den konjunkturellen Verschuldungsspielraum zu nutzen, greift die Landesregierung auf Rücklagen zurück. Zum einen nutzt die Landesregierung die allgemeine Rücklage in Höhe von 1,3 Milliarden Euro, zum anderen will sie die noch zu schaffende „Krisenbewältigungsrücklage“ gleich wieder nahezu auflösen, um die Haushaltsbelastungen im Zuge der Corona-Pandemie und der Energiepreiskrise zu finanzieren. Zu diesem Zweck sollen die im NRW-Rettungsschirm verbleibenden Kreditermächtigungen in Höhe von 5 Milliarden

Euro in eine „Krisenbewältigungsrücklage“ des Kernhaushalts überführt werden. Damit weicht die Landesregierung faktisch von ihrem Plan ab, den NRW-Rettungsschirm im Jahr 2023 nicht mehr einzusetzen.

Jenseits technischer Aspekte bedeutet dieses Vorgehen, dass die Schuldenbremse im Jahr 2023 auch unter Berücksichtigung der Konjunkturkomponente nicht eingehalten werden könnte, sofern ausschließlich laufende Einnahmen und Ausgaben betrachtet würden. Denn ohne die Mittel in Höhe von 5 Milliarden Euro aus einer in einer Notsituation geschaffenen Rücklage (vormals NRW-Rettungsschirm) wäre auch bei Nutzen der Konjunkturkomponente in Höhe von 2 Milliarden Euro ein formal ausgeglichener Haushalt nicht möglich gewesen. In dieser Hinsicht wäre es der Argumentation der Landesregierung folgend konsequent gewesen, eine außergewöhnliche Notsituation für das Jahr 2023 zu erklären und dieser Notsituation zuzuordnende Effekte auf der Einnahmen- und Ausgabenseite mittels Kredite zu finanzieren. Ob dieser Weg ebenfalls zu einer Nettokreditaufnahme von 6,3 Milliarden Euro geführt hätte, bleibt offen.

Hintergrund ist, dass die grundgesetzliche Schuldenbremse im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen eine Aufhebung der Verschuldungsgrenze vorsieht. Voraussetzung dafür ist die Zustimmung des Landtags (§ 18b Landeshaushaltsordnung NRW). Andere Bundesländer wie Niedersachsen und das Saarland beschreiten aktuell diesen Weg und planen für das Jahr 2023, sich auf eine außergewöhnliche Notsituation zu berufen. Die Landesregierung im Saarland verweist dabei auf die erforderliche Transformation der Wirtschaft, die aufgrund der Energiepreiskrise noch einmal herausfordernder werden würde (Landtag des Saarlands, 2022). In Niedersachsen wird ebenfalls der ökologische Wandel der Wirtschaft thematisiert, aber auch die Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur (SPD und Bündnis90/Die Grünen, 2022). Inwieweit eine Transformation nicht zuletzt aus Gründen des Klimaschutzes den Tatbestand einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne der Schuldenbremse erfüllt, ist eine offenbar kontrovers diskutierte juristische Frage (SVR, 2021, 180).

Unabhängig vom Instrument ist offensichtlich, dass die Landesregierung die Ausgaben nicht mit laufenden Einnahmen bestreiten kann. Aus ökonomischer Sicht wäre dies angesichts der Krisensituation auch nicht unbedingt zielführend. Die staatliche Stützungspolitik soll die Wirtschaft stabilisieren und Verwerfungen wie eine Insolvenzwelle verhindern. Dass es dabei schnell konzipierten Hilfspakete allerdings zum Teil an Zielgenauigkeit mangelt, gibt gleichwohl Anlass zur Kritik (Hentze, 2022). Denn es kommt auf eine effiziente und effektive Mittelverwendung an.

4 Ausblick auf den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung

Mit Blick auf den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung bestehen enorme haushaltspolitische Risiken. Denn die Rücklage ist laut Planung mit dem Haushaltsjahr 2023 nahezu aufgebraucht. Weitere Spielräume bestehen für die Landesregierung im Rahmen der regulären Schuldenbremse nicht – zumindest jenseits einer konjunkturell bedingten Nettokreditaufnahme, die voraussichtlich ab dem Jahr 2024 gering ausfallen wird. Es ist absehbar, dass die Finanzierung des Haushalts bereits im Jahr 2024 stark unter Druck geraten wird. So ist derzeit völlig offen, wie die Landesregierung die Energiepreiskrise im Jahr 2024 abfedern will. Aus heutiger Sicht ist ein Ende der Energiepreiskrise bis dahin nicht absehbar, da nicht zuletzt der Aufbau einer Flüssiggas-Infrastruktur Zeit benötigt.

Gleichzeitig bleiben die enormen Herausforderungen bei der erforderlichen Transformation der Wirtschaft bestehen. Investitionen in den Bereichen Klimaschutz, Energie- und Mobilitätswende sowie Digitalisierung sind essenziell, um künftigen Wohlstand zu sichern. Bisher ist trotz politischem Bemühen in diesen Bereichen noch zu wenig passiert (vbw, 2022). Dabei ist die Politik auch auf private Unternehmen angewiesen, die rund 90 Prozent aller Investitionen stemmen. Zu diesem Zweck bedarf es wettbewerbsfähiger Rahmenbedingungen, beispielsweise auch mit Blick auf die Gewerbesteuer, bei der viele Kommunen in NRW sehr hohe Hebesätze aufweisen (Oberst et al., 2022, 45). Auf dem Weg zu einer erfolgreichen Transformation der Wirtschaft wäre es aus ökonomischer Sicht überlegenswert, zumindest kurz- und mittelfristig Steuerminderungen zu verkräften, um private Investitionen zu stimulieren, indem beispielsweise die Gewerbesteuer gesenkt wird. Gleichzeitig gilt es, auch die öffentlichen Investitionsausgaben nachhaltig zu erhöhen und auf die Transformation auszurichten. Das Investitionsniveau ist in NRW vergleichsweise gering (vgl. Kapitel 2). Die mittelfristige Finanzplanung sieht zwar nominal steigende Investitionen vor, sofern Sachinvestitionen und Investitionszuschüsse zusammengerechnet werden. Allerdings stagniert die Investitionsquote, gemessen als Investitionsausgaben als Anteil der Gesamtausgaben, bei weniger als 12 Prozent (Landtag NRW, 2022c, 17).

Weitere Ausgabenrisiken drohen mittelfristig

Einige haushaltspolitische Risiken drohen unabhängig von der aktuellen Krisensituation. So sollte sich die Landesregierung ihrer Verantwortung für die Kommunen stellen, die wiederum grundsätzlich ausgeglichene Haushalte aufweisen müssen, vielerorts jedoch hoch verschuldet sind (Beznoska/Kauder, 2020). Hinzu kommen steigende Versorgungsausgaben, auf die der Landeshaushalt nicht vorbereitet ist, zumal die Zuführungen zum Pensionsfonds auch 2024 und 2025 ausgesetzt werden sollen. Die Anzahl der Versorgungsempfänger steigt bis 2026 Jahr für Jahr um durchschnittlich 1 Prozent. In der Folge wächst auch die Belastung für den Landeshaushalt trotz Einrichtung des Pensionsfonds. Weiterhin kalkuliert die Landesregierung nach 1,1 Milliarden Euro im Jahr 2023 mit Globalen Minderausgaben bis 2026 von mindestens 1,5 Milliarden Euro pro Jahr, das heißt zusätzliche Einsparungen sind zwingend. Ab dem Jahr 2025 erhöht sich ferner die Tilgungsrate für die Schulden des „NRW-Rettungsschirms“ von 200 Millionen Euro auf 500 Millionen Euro pro Jahr (Landtag NRW, 2022c). Gleichzeitig steigen die Zinsausgaben in den kommenden Jahren wieder spürbar an. Laut mittelfristiger Finanzplanung werden die Zinsausgaben im Jahr 2026 um das 1,5-Fache höher liegen als 2022. Mit voraussichtlich 3,5 Milliarden Euro überschreiten die Zinsausgaben dann das Niveau des Jahres 2015 (Landtag NRW, 2022c, 15).

Es stellt sich offenkundig die Frage, wie diese vielfältigen Herausforderungen gleichzeitig finanziert werden sollen, ohne auf zusätzliche Kredite zurückzugreifen. Zweifelsfrei gehört es jenseits der akuten Krisensituation dazu, auf Konsolidierungsstrategien zu setzen. So können auf Sicht zusätzliche Spielräume für eine gestaltende Politik entstehen. Dazu gehört ein Überdenken bestehender Ausgaben. Ob dies allerdings angesichts der Herausforderungen kurz- und mittelfristig ausreicht, ist fraglich. Auch ein weiterer Anstieg der Steuereinnahmen auf dem Niveau der vergangenen Jahre erscheint aufgrund des demografischen Wandels als unsicher (vgl. Kapitel 2). Vor diesem Hintergrund rückt die Schuldenbremse und das Verbot der Nettokreditaufnahme in den Fokus.

Schulden sind per se weder als gut noch als schlecht einzustufen. Da Investitionen in der Zukunft Erträge abwerfen sollten, steht den Kosten der Kreditaufnahme ein späterer Nutzen gegenüber. Wie bei Privatunternehmen wäre es nicht zielführend, Investitionen erst dann zu tätigen, wenn ausreichend Eigenmittel zur Verfügung stehen. Nach der „Goldenen Regel“ der Finanzpolitik können den Kapitalstock erhöhende

Nettoinvestitionen daher mittels Kredite finanziert werden, wenn absehbar der zusätzlich zu erwartende Nutzen die Investitionskosten langfristig übersteigt. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Politik jedoch kaum an die „Goldene Regel“ gehalten, so dass die öffentliche Verschuldung kräftig gestiegen ist, ohne dass entsprechende Vermögenswerte geschaffen wurden. Dies war der Grund zur Einführung der Schuldenbremse. Dies zeigt, dass die Schuldenbremse aus ökonomischer Sicht nicht effizient ist (keine „First-Best-Lösung“), sondern vielmehr aus einer politökonomischen Logik heraus entstanden ist. Der aktuell hohe Investitionsbedarf ist allerdings auch ein Indiz dafür, dass die Politik in der Vergangenheit unabhängig von der Schuldenbremse ihrer Aufgabe offenbar nicht gerecht geworden ist. Denn die Umsetzung nachhaltiger und zukunftsorientierter Investitionen ist eine Kernaufgabe der Haushalts- und Finanzpolitik.

Vor diesem Hintergrund stellt eine moderate Öffnung der strikten Regeln der Schuldenbremse eine Möglichkeit dar, die anstehenden Aufgaben und damit insbesondere höhere Investitionen zu finanzieren. Die Schuldenbremse sollte im Falle einer Krise und dem Aussetzen der Schuldenbremse bei Reaktivierung um einen Abbaupfad des Defizits ergänzt werden, ähnlich wie es der europäische Fiskalpakt vorsieht. Eine entsprechende Regelung könnte beispielsweise vorsehen, dass das Defizit um ein Viertel der Nettokreditaufnahme des vorangegangenen Krisenjahres reduziert werden muss. Nach vier Jahren wären dann die Regeln der Schuldenbremse wieder vollumfänglich einzuhalten.

Zudem könnte den Ländern eine Nettoneuverschuldung in Höhe von zumindest 0,15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zugestanden werden. Dies wäre im Einklang mit dem europäischen Fiskalpakt und würde die Solidität der Staatsfinanzen nicht nennenswert beeinträchtigen. Für NRW würde dies im Jahr 2023 einen zusätzlichen Haushaltsspielraum von schätzungsweise 1,3 Milliarden Euro bedeuten. Auch eine höhere Verschuldungsgrenze wäre denkbar. Denn Sinn und Zweck der Schuldenbremse sollte nicht zwingend eine kontinuierliche Rückführung der Schuldenstandquote, sondern das Sicherstellen nachhaltiger öffentlicher Finanzen sein (Beznoska et al., 2021b; Hüther, 2019; Kirchgässner, 2014). In NRW fällt die Schuldenstandquote abgesehen von der Corona-Pandemie seit dem Jahr 2012 kontinuierlich und liegt aktuell bei weniger als 25 Prozent (vgl. Kapitel 2). Im Jahr 2012 betrug der Schuldenstand noch 35 Prozent der regionalen Wirtschaftskraft (Oberst et al. 2022, 42). Die Schuldenbremse wird gerade bei einer anhaltend hohen Inflation für ein weiteres Absinken des Werts in den kommenden Jahren sorgen.

Änderungen an der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse bedürfen allerdings eines breiten politischen Konsenses, der aktuell nicht erkennbar ist. Vor diesem Hintergrund sollte die Politik alternative Möglichkeiten zur Finanzierung wichtiger Investitionen diskutieren. Ein mit Blick auf Vollständigkeit und Jährlichkeit des Haushalts durchaus kritisch zu sehender, gleichwohl angesichts der Rahmenbedingungen zu rechtfertigender Ansatz wäre die Errichtung eines Sondervermögens für Investitionszwecke, wie es derzeit im Saarland und in Niedersachsen vorbereitet wird. Jenseits von juristischen Fragen sollte durch ein solches Instrument in keinem Fall die Solidität und Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gefährdet werden.

Literatur

Bardt, Hubertus / Grömling, Michael / Hentze, Tobias / Puls, Thomas, 2017, Investieren Staat und Unternehmen in Deutschland zu wenig?, IW-Analyse, Nr. 118, Köln

Bardt, Hubertus / Dullien, Sebastian / Hüther, Michael / Rietzler, Katja, 2019, Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, IW-Policy Paper, Nr. 10, Köln

Beznoska, Martin / Kauder, Björn, 2020, Verschuldung und Dynamiken der Kommunalfinanzen am Beispiel Nordrhein-Westfalens, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Nr. 4, S. 403–421

Beznoska, Martin / Kauder, Björn / Obst, Thomas, 2021a, Investitionen, Humankapital und Wachstumswirkungen öffentlicher Ausgaben, IW-Policy Paper, Nr. 2, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias / Hüther, Michael, 2021b, Zum Umgang mit den Corona-Schulden – Simulationsrechnungen zur Schuldenstandsquote, IW-Policy Paper, Nr. 7, Köln

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2022a, Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten des Bundes, in: BMF-Monatsbericht – Oktober 2022, Statistiken und Dokumentationen, Berlin

Hentze, Tobias / Kolev, Galina, 2017, Gesamtwirtschaftliche Effekte einer Ausdehnung der öffentlichen Investitionen, IW-Policy Paper, Nr. 2, Köln

Hentze, Tobias, 2022, Es mangelt an Zielgenauigkeit, in: Ifo-Schnelldienst, Nr. 11, S. 7–9

Hüther, Michael, 2019, 10 Jahre Schuldenbremse – ein Konzept mit Zukunft?, IW-Policy Paper, Nr. 3, Köln

Hüther, Michael / Kolev, Galina, 2019, Investitionsfonds für Deutschland, IW-Policy Paper, Nr. 11, Köln

Kirchgässner, Gebhard, 2014, Die Schuldenbremse der Bundesländer: eine Fehlkonstruktion?, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 10, S. 721–724

Landtag NRW, 2022a, Haushaltsgesetz 2023 – Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/1200, Düsseldorf

Landtag NRW, 2022b, Haushaltsgesetz 2023 – Ergänzung der Landesregierung Drucksache 18/1500, Düsseldorf

Landtag NRW, 2022c, Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2022-2026, Vorlage 18/342, Düsseldorf

Landtag des Saarlands, 2022, Antrag der SPD-Landtagsfraktion zur Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation nach § 2 Abs. 1 Haushaltstabilisierungsgesetz (HStabG) für das Haushaltsjahr 2022, Drucksache 17/118

Oberst, Christian et al., 2022, Wirtschaftspolitische Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen zur Landtagswahl NRW 2022, Gutachten im Auftrag von unternehmer nrw, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

SPD-Landesverband Niedersachsen / Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Niedersachsen (SPD/Grüne), 2022, Sicher in Zeiten des Wandels, Niedersachsen zukunftsfest und solidarisch gestalten, Koalitionsvertrag zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Landesverband Niedersachsen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Niedersachsen, 2022–2027

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2022, Bruttoinlandsprodukt (VGR) – Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder, <https://www.statistikportal.de/de/bruttoinlandsprodukt-vgr> [8.11.2022]

Statistisches Bundesamt, 2022a, Vorläufiger Schuldenstand der Länder, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finzen/Schulden-Finanzvermoegen/Tabellen/liste-vorlaeufiger-schuldenstand-laender.html> [10.11.2022]

Statistisches Bundesamt, 2022b, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2021, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2022c, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts 1.-4. Vierteljahr 2021, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden

SVR – Sachverständigenrat der Wirtschaft, 2021, Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung, Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 21/22, Wiesbaden

vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, 2022, Wirtschaftspolitisches Monitoring des Bundeshaushalts, eine Studie erstellt vom Institut der deutschen Wirtschaft, München, im Erscheinen