

Bardt, Hubertus; Hüther, Michael; Schmidt, Christoph M.; Schmidt, Torsten

**Working Paper**

## Mit neuem Wachstum aus der Krise: Überlegungen zu einer Modernisierungsstrategie für Nordrhein-Westfalen

IW-Policy Paper, No. 11/2020

**Provided in Cooperation with:**

German Economic Institute (IW), Cologne

*Suggested Citation:* Bardt, Hubertus; Hüther, Michael; Schmidt, Christoph M.; Schmidt, Torsten (2020) : Mit neuem Wachstum aus der Krise: Überlegungen zu einer Modernisierungsstrategie für Nordrhein-Westfalen, IW-Policy Paper, No. 11/2020, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/218823>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



# **IW-Policy Paper 11/20**

## **Mit neuem Wachstum aus der Krise**

Überlegungen zu einer Modernisierungsstrategie für Nordrhein-Westfalen  
Hubertus Bardt / Michael Hüther / Christoph M. Schmidt/ Torsten Schmidt

Köln, 22.05.2020

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>1 Nordrhein-Westfalen in der Corona-Krise</b>	<b>4</b>
<b>2 Nordrhein-Westfälische Wirtschaft stabilisieren</b>	<b>7</b>
2.1 Grundlegende Anforderungen	7
2.2 Konkrete Stabilisierungsmaßnahmen	8
<b>3 Wachstumskräfte Nordrhein-Westfalens stärken</b>	<b>10</b>
3.1 Infrastrukturen stärken	11
3.2 Disruptive Trends	12
3.3 Strukturwandel beflügeln	14
<b>4 Perspektive für die öffentlichen Finanzen in Nordrhein-Westfalen</b>	<b>16</b>
<b>5 Fazit: Ein Modernisierungsprogramm für Nordrhein-Westfalen</b>	<b>19</b>
<b>Literatur</b>	<b>20</b>
<b>Abstract</b>	<b>22</b>

**JEL-Klassifikation:**

E3 - Konjunkturschwankungen#

E6 - Makroökonomische Wirtschaftspolitik

O4 - Wirtschaftswachstum

## Zusammenfassung

Nordrhein-Westfalen ist wie das gesamte Land massiv von den Auswirkungen der Corona-Krise betroffen. Während die Verbreitung der Erkrankung spürbar zurückgeht, befindet sich die Wirtschaft weiterhin in der tiefsten Rezession in der Geschichte des Landes. Zur Stabilisierung und Verbesserung der wirtschaftlichen Lage sind die Auflösung bestehender angebotsseitiger Restriktionen, die Sicherung von akut gefährdeten Unternehmen und ggf. gezielte Impulse zur Stabilisierung der Nachfrage notwendig.

Um kurzfristig die Erwartung in dynamische Wachstumsperspektive zu stärken und damit die Voraussetzungen für unternehmerische Investitionen zu schaffen, ist ein Wachstums- und Modernisierungsprogramm für Nordrhein-Westfalen notwendig. Nur so kann das Land aus der Krise herauswachsen und zugleich den Strukturwandel bewältigen, der durch Digitalisierung und Dekarbonisierung forciert wird. Die aktuelle Krise führt tendenziell zu einer Beschleunigung der Veränderungsnotwendigkeit, während die Fähigkeiten zur Investition durch den Kapitalverzehr zurückgehen.

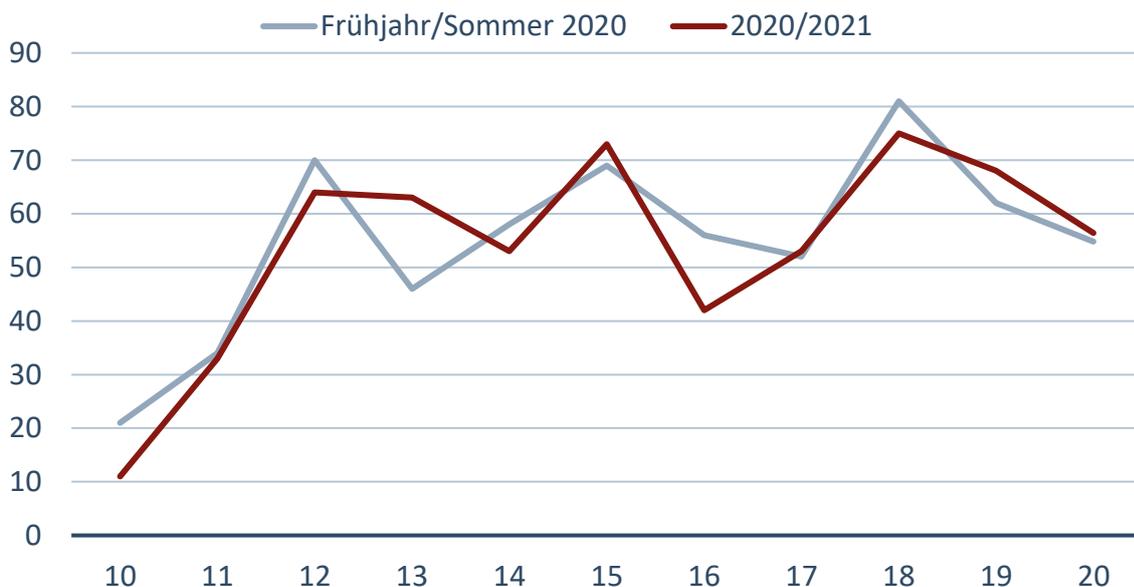
Klare, investitionsfreundliche Rahmenbedingungen sind notwendig, um heute die Basis für Wachstum und Wohlstand von morgen zu legen. Dazu zählen die Förderung von Innovationen und Unternehmensgründungen, gut ausgebaute Infrastrukturen und ein Kostenrahmen, der auch industrielle Produktion unter den Bedingungen der Dekarbonisierung wettbewerbsfähig möglich macht. Nordrhein-Westfalen hat mit seiner starken industriellen Basis gute Voraussetzungen dafür, bei diesem grundlegenden Wandel eine führende Rolle zu spielen, wenn jetzt die wirtschaftspolitischen Weichen entschlossen gestellt werden

## 1 Nordrhein-Westfalen in der Corona-Krise

Die Corona-Krise ist die **schwerste wirtschaftliche Krise seit Gründung der Bundesrepublik**. Wie ganz Deutschland wird auch **Nordrhein-Westfalen massiv** von den Auswirkungen der Corona-Epidemie **getroffen**. Im Zuge der Schulschließung am 16. März, der Kontaktverbote seit dem 23. März und der zahlreichen Restriktionen für Unternehmen aus Industrie und Dienstleistungssektor ist die Wirtschaftsleistung förmlich eingebrochen. Erste Öffnungsschritte **sorgen bisher nur graduell für Entspannung**. Für einige Branchen sind Einschränkungen bis hin zum Betätigungsverbot für längere Zeit abzusehen. So ist für alle Geschäftsmodelle rund um die Organisation von Großveranstaltungen zumindest in der Sommersaison ein vollständiger Umsatzausfall zu erwarten. In anderen Branchen wie der Gastronomie werden die Einschränkungen einen wirtschaftlichen Betrieb bis auf weiteres sehr unwahrscheinlich machen und jedenfalls erschweren.

### Abbildung: Schwache kurz- und mittelfristige Erwartungen der Unternehmen

Anteil der Unternehmen, die starke Auswirkungen der Corona-Pandemie im Frühjahr/Sommer 2020 sowie für das Gesamtjahr 2020 und 2021 erwarten in Prozent; Ergebnisse nach Kalenderwochen



Zugrundeliegende Fragen: Welche Auswirkungen erwarten Sie im Frühjahr/Sommer 2020 infolge der Corona-Krise für Ihr Unternehmen? Welche Auswirkungen erwarten Sie für das gesamte Jahr 2020 und 2021 infolge der Corona-Krise für Ihr Unternehmen?

Quelle: IW-Konjunkturumfrage Frühjahr 2020

Rund sechs aus zehn Unternehmen in Deutschland sehen sich von der Krise stark betroffen (Abbildung; Bardt/Grömling, 2020). Das betrifft sowohl die kurzfristige Perspektive als auch – mit deutlich größerer Unsicherheit behaftet – den Gesamtzeitraum 2020/2021. Eine schnelle Rückkehr zum Zustand vor Ausbruch der Corona-Pandemie wird nicht erwartet. Zu Beginn der Krise gingen die Probleme überwiegend von **angebotsseitigen Restriktionen in den Lieferketten** aus. In den vergangenen Wochen prägen auch **Nachfrageausfälle immer stärker** das Gesamtbild.

Insbesondere die Anschaffung langlebiger Wirtschaftsgüter und private Investitionen werden aufgeschoben, was zu einer **Verschärfung der Wirtschaftskrise** führt; mit Verzögerung ist dies auch für die Bauinvestitionen möglich. Durch die weltweite Verbreitung des Virus und seiner wirtschaftlichen Schäden wird auch die Exportnachfrage noch länger gedämpft (Blagov et al., 2020).

Um die wirtschaftlichen Folgen dieser Maßnahmen abzumildern, musste in einem ersten Schritt die **kurzfristige Liquidität der Unternehmen gesichert** werden. Zudem wurden bundesweit Möglichkeiten zur Kurzarbeit ausgeweitet und Steuerstundungen ermöglicht. Auf Landesebene wurden zudem Nothilfeprogramme aufgelegt. Die Notwendigkeit, Kredite und gestundete Steuerforderungen nach einer kurzen Frist zurückzuzahlen, dürfte allerdings viele Unternehmen vor große Probleme stellen. Zusätzlich gewährte **nicht-rückzahlbare Unterstützungszahlungen** insbesondere für Unternehmen, deren Geschäftsbetrieb für einen längeren Zeitraum ohne eigenes Verschulden geschlossen werden muss, sind daher kaum zu vermeiden.

Die nun eingeleiteten **schrittweisen Lockerungen** der Restriktionen sind zwar erste Schritte zurück zum alten wirtschaftlichen Aktivitätsniveau. Die Industrie fährt ihre Produktion langsam wieder hoch, Handel und Dienstleistungen können eingeschränkt ihre Arbeit wieder aufnehmen. Doch vor allem der **Schulbetrieb bleibt weitestgehend eingestellt**, lediglich an einem Tag in der Woche können Eltern auf eine schulische Betreuung ihrer Kinder bauen und ohne die Einschränkungen des Homeschooling ihrer Erwerbstätigkeit nachgehen. Aktuelle Umfragen der IW Consult zeigen, dass die Unternehmen – selbst unter der impliziten Prämisse, dass es bei den Lockerungsmaßnahmen keine drastischen Umkehrungen geben wird – **erst im Herbst das Ende des Höhepunkts der Krise** sehen und nicht vor dem zweiten Halb-jahr mit einer Rückkehr zu alten Umsätzen rechnen.

Käme es zu **erheblichen Verzögerungen bei der Öffnung** oder gar zu einer erneuten großflächigen Schließung, würden **schier unabsehbare ökonomische Folgen** drohen. Doch selbst ohne derartige Rückschläge dürfte es nicht gelingen, diese Krise nur durch ein einfaches Wiederzulassen unternehmerischer Aktivität oder mit kurzfristig stabilisierenden Maßnahmen der Konjunkturpolitik zu überwinden. Vielmehr erfordert das Bemühen um eine rasche und starke wirtschaftliche Erholung eine ganze Schar von **gezielten Anstrengungen**, die nach der Phase des Lockdown und der Stabilisierung auf die heterogenen Anforderungen der nun anstehenden Exit-Phase des Krisenverlaufs zugeschnitten sind (acatech, 2020; Hüther/Bardt, 2020 a, b).

**Große Herausforderungen** wie die Digitalisierung, der Klimaschutz und der demografische Wandel werden nicht auf das Ende der Corona-Krise warten. Eine anhaltende wirtschaftliche Schwäche wird **Investitionen in neue Strukturen** erschweren. Zudem schwächen Zweifel an der Globalisierung die langfristige Perspektive auf Prosperität, denn sie stellen zunehmend die internationale Arbeitsteilung infrage, von deren wachsender Intensität die deutsche Volkswirtschaft in den vergangenen Jahrzehnten in besonderem Maße begünstigt wurde (SVR, 2018). Gleichzeitig kann die Sondersituation der Corona-Krise auch **Veränderungskräfte freisetzen**, mit denen die Anpassung an einen disruptiven Strukturwandel besser gelingen kann.

**Nordrhein-Westfalen** war über **viele Jahre durch unterdurchschnittliches Wachstum** geprägt, wenngleich es in den vergangenen Jahren in dieser Hinsicht gegenüber den anderen Ländern etwas aufgeholt hat (Hentze et al., 2016; Döhrn et al., 2017). Insbesondere in der Industrie kam es zwischen 2010 und 2019 lediglich zu einem Zuwachs der Bruttowertschöpfung um rund 5 Prozent, während der deutsche Durchschnitt bei rund 18 Prozent lag (Tabelle). Die Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes, vor allem des industriellen Strukturwandels mit dem Ziel der **Stärkung der Wachstumskräfte**, war daher schon vor der Krise eine wichtige Priorität. Der dramatische Einbruch der vergangenen Wochen macht diese Priorität noch dringender.

### Tabelle: Wachstumsabstand zum Bundestrend

Differenz der jährlichen Wachstumsraten des realen Bruttowertschöpfung zum Bundesdurchschnitt

	alle Wirtschaftsbereiche		Verarbeitendes Gewerbe	
	2010-2017	2017-2019	2010-2017	2017-2019
<b>Baden-Württemberg</b>	0,4%	0,1%	0,7%	1,2%
<b>Bayern</b>	0,7%	-0,3%	1,1%	-0,9%
<b>Berlin</b>	0,8%	1,8%	-2,7%	1,5%
<b>Brandenburg</b>	-0,2%	-0,1%	-0,1%	0,4%
<b>Bremen</b>	-0,6%	-0,8%	0,4%	-2,3%
<b>Hamburg</b>	-0,5%	0,9%	0,5%	-0,3%
<b>Hessen</b>	-0,5%	0,2%	-0,4%	-1,4%
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	-0,3%	-0,1%	0,2%	-1,0%
<b>Niedersachsen</b>	0,0%	0,5%	0,8%	3,0%
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	-0,5%	-0,1%	-1,7%	0,1%
<b>Rheinland-Pfalz</b>	-0,3%	-1,1%	-1,0%	-4,1%
<b>Saarland</b>	-1,1%	-1,4%	-0,5%	-2,8%
<b>Sachsen</b>	0,1%	-0,2%	1,0%	-0,3%
<b>Sachsen-Anhalt</b>	-1,0%	-0,9%	-1,9%	-0,4%
<b>Schleswig-Holstein</b>	-0,1%	0,3%	0,5%	-1,0%
<b>Thüringen</b>	0,1%	-0,8%	0,7%	0,6%

Quellen: VGR der Länder; IW

Nordrhein-Westfalen sollte diese Situation nicht nur als eine besondere Herausforderung, sondern auch als Chance begreifen und **noch konsequenter** einen Wachstumsweg beschreiten, der seine Kraft aus einem **umfassenden Strukturwandel** schöpft. Zu diesem Zweck sind Investitionen ins Land zu holen und wirtschaftliche Aktivität allgemein zu fördern. Ein verzögerter Strukturwandel würde sich hingegen mittel- und langfristig zwingend in schlechteren wirtschaftlichen Rahmendaten bemerkbar machen und somit die Bereitstellung öffentlicher Güter erschweren und die Entfaltungsmöglichkeiten für individuelle Lebensentwürfe beschneiden. Für die Zukunft Nordrhein-Westfalens sollten die kurzfristige Stabilisierung, die Stärkung der Wachstumskräfte und die Veränderungspotenziale im disruptiven strukturellen Wandel unbedingt gemeinsam gedacht **und in einer Modernisierungsstrategie für Nordrhein-Westfalen** umgesetzt werden.

## 2 Nordrhein-Westfälische Wirtschaft stabilisieren

Die inzwischen eingeleiteten Lockerungen dürften die Wirtschaftsaktivität zwar beleben. Eine vollständige Aufhebung aller Beschränkungen dürfte aber erst dann möglich sein, wenn ein Impfstoff für große Teile der Bevölkerung zur Verfügung steht. Darüber hinaus wird das Hochfahren der – aus gutem Grund – **künstlich in den Winterschlaf versetzten Volkswirtschaft** möglicherweise **ohne einen kräftigen staatlichen Anstoß nicht reibungslos** gelingen. Daher könnten in den kommenden Monaten Maßnahmen der **konjunkturellen Stabilisierung** notwendig werden, die über die bereits umgesetzten Maßnahmen der Stützung der Einkommen der Haushalte und der Sicherstellung der Liquidität der Unternehmen hinausgehen. Wenngleich somit aus heutiger Sicht noch nicht feststeht, ob und in welchem Ausmaß diese weiteren Maßnahmen zum Einsatz kommen sollten, muss über ihren möglichen Zuschnitt bereits jetzt nachgedacht werden.

### 2.1 Grundlegende Anforderungen

Sollten sie zur Umsetzung gelangen, müssen sie **zentrale Anforderungen** erfüllen, anders als Maßnahmen der konjunkturellen Stabilisierung in herkömmlichen Rezessionen. Denn bei der akuten Krise handelt es sich um eine **gleichzeitige Beeinträchtigung der Angebots- und der Nachfrageseite** der Volkswirtschaft, sodass die konkreten Hemmnisse für die Wirtschaftsaktivität im Einzelfall zu diskutieren sind. Traditionell im Mittelpunkt stehende Maßnahmen der Stützung der Nachfrage könnten zudem die **Regelungen zum Schutz der Gesundheit konterkarieren** und sind damit ungeeignet. Vor allem aber sollten Maßnahmen der konjunkturellen Stützung nicht in einen Konflikt mit anderen wirtschaftspolitischen Zielen geraten, insbesondere nicht denjenigen, welche der Konfrontation mit den Herausforderungen in der mittleren und längeren Frist gelten.

Somit ist es über die kurzfristige Stabilisierung hinaus die zentrale Aufgabe jeglicher staatlicher Stützungsmaßnahmen, die Wachstumskräfte der deutschen Volkswirtschaft im Sinne eines **qualitativen Wachstums** zu stärken. Dazu muss es gelingen, die Modernisierung der Wirtschaft voranzubringen und den wirtschaftlichen Strukturwandel in Richtung erhöhter Innovationsleistung anzufachen. Um die Kräfte der Freiheit und Eigenverantwortung für diese Ziele nutzbar zu machen, erfordern die zu ergreifenden Maßnahmen vor allem **ordnungspolitische Klarheit**: Was immer ohne den zusätzlichen Einsatz staatlicher Mittel – und damit nicht zuletzt einer aktuell oder künftig höheren Steuerbelastung – allein durch bessere Rahmensetzung bewerkstelligt werden kann, sollte Vorrang erhalten. Staatliche Interventionen in den Markt und die Beteiligungen an Unternehmen sind **zeitlich klar und auf ein sinnvolles Maß zu begrenzen**. Gerade in dieser Phase sind Preissignale wichtig, um knappe Ressourcen bestmöglich einzusetzen. Schließlich muss auch die Handlungsfähigkeit des Staates in der längeren Frist im Auge behalten werden.

Aus diesen Gründen sollte sich die Wirtschaftspolitik von drei zentralen Grundsätzen leiten lassen. *Erstens* sollten die Maßnahmen **zeitgerecht greifen** und frühzeitig angekündigt werden, um die Unsicherheit der Unternehmen und privaten Haushalte so weit wie möglich zu reduzieren.

*Zweitens* sollte die staatliche Unterstützung **zielgerichtet eingesetzt** werden, sowohl bezüglich der sektoralen Ausrichtung als auch der Wahl der Instrumente. Denn nicht alle Wirtschaftszweige sind gleichermaßen betroffen, und nicht jedes Instrument ist für jeden Bereich geeignet. *Drittens* sollten die Maßnahmen zur kurzfristigen Stabilisierung nur **zeitlich begrenzt** wirken, also nicht auf eine Dauersubventionierung ausgewählte Branchen oder gar Unternehmen hinauslaufen.

## 2.2 Konkrete Stabilisierungsmaßnahmen

Grundsätzlich sollten Maßnahmen zur kurzfristigen Stabilisierung sowohl an der Angebotsseite als auch an der Nachfrageseite ansetzen. Durch **angebotsseitige Maßnahmen** soll sichergestellt werden, dass Unternehmen, die aus Gründen des Infektionsschutzes in wirtschaftliche Not geraten sind, ihr Geschäft weiterführen können. Hier wurde bereits eine Vielzahl von Maßnahmen beschlossen, die von direkten Hilfszahlungen an Kleinunternehmen und Einzelunternehmer reichen, über Bürgschaften bis hin zu staatlichen Beteiligungen, und verhindern, dass die **Eigenkapitalbasis** der Unternehmen abschmilzt. Hinzu kommt die erweiterte Nutzung der Kurzarbeit, die Unternehmen unmittelbar bei den **Arbeitskosten** entlastet.

Mit Blick auf die Wachstumskräfte sollte dabei besonders darauf geachtet werden, dass Neugründungen, insbesondere **Hightech-Startup-Unternehmen**, nicht durch das Raster der staatlichen Förderung fallen. Denn sie verfügen einerseits häufig über eine **geringe Eigenkapitalausstattung** und sind damit besonders vulnerabel, sie bergen aber andererseits ein erhebliches Potenzial, die Wachstumskräfte der deutschen Wirtschaft zu stärken. Der Startup-Booster über die KfW kann hier als Anregung für die Landespolitik dienen.

Bei alledem bildet die epidemiologische Entwicklung eine Rahmenbedingung des Handelns. Denn die verschiedenen Wirtschaftsaktivitäten sind mit unterschiedlich hohen Ansteckungsrisiken verbunden, weshalb ihnen unterschiedlich starke Lasten aufgebürdet werden. Es müssen daher Anreize gesetzt werden, die Wirtschaftsaktivitäten so zu organisieren, dass das **Infektionsrisiko niedrig bleibt**. Dazu sollten die online-Aktivitäten der Unternehmen gefördert und Lieferangebote ausgebaut und verstetigt werden. Mit **neuen Arbeitsschutzstandards** für den Umgang mit COVID-19, die aus den Erfahrungen der Unternehmen abgeleitet sind, können die Produktionsbetriebe und die Industriedienstleister unter den Bedingungen des Infektionsschutzes ihre Arbeit wieder aufnehmen.

Für **Maßnahmen zur Stärkung der Nachfrage** bieten sich verschiedene Ansätze an. Diskutiert werden in der Öffentlichkeit derzeit vor allem vier Typen von Maßnahmen: staatliche Investitionsprogramme, Abgabensenkungen, einmalige Transfers in Gestalt von Konsumschecks oder direkte Kaufanreize in Form von Kaufprämien.

1. **Staatliche Investitionsprogramme** sind – das ist eine Erfahrung aus den Konjunkturprogrammen nach der Finanzkrise 2008/09 – für eine kurzfristige und zielgerichtete **Stimulierung der Konjunktur allenfalls begrenzt geeignet**. Nichtsdestoweniger könnte die

Ankündigung eines langfristig orientierten Investitionsprogramms für die kommenden Jahre positive Erwartungseffekte bewirken und damit bereits in der kurzen Frist Wirkung entfalten (Dullien et al., 2020). Zu beachten ist indes, dass solche Programme einen hohen Anteil von Bauinvestitionen beinhalten. Der **Bausektor** wurde aber (dies bestätigen nicht zuletzt die aktuellen Produktionsindizes) bislang durch die Corona-Krise kaum beeinträchtigt. Vor diesem Hintergrund gehören staatliche Investitionsprogramme zu den wachstumspolitischen Instrumenten.

Gleichwohl gibt es **auch bei den staatlichen Investitionen kurzfristigen Handlungsbedarf**. Ein wichtiger staatlicher Investor sind die Kommunen, deren Finanzlage sich aufgrund der Corona-Krise wegen steigender Ausgaben und wegbrechender Steuereinnahmen bereits kurzfristig dramatisch verschlechtern dürfte. Erfahrungsgemäß zwingt dies Kommunen zu den Kürzungen ihrer Investitionen, weil sie keine „freie Spitze“ mehr erwirtschaften. Im Sinne einer **Verstetigung der kommunalen Investitionen** sollten Bund und Länder die Finanzlage der Kommunen stärken. Sie sollten allerdings mit dieser Unterstützung hohe Anforderungen an Anstrengungen zur **Erhöhung der kommunalen Leistungsfähigkeit** verbinden, insbesondere im Bereich der Digitalisierung des Verwaltungshandelns.

2. Entscheidender Akteur bei **Abgabensenkungen** ist der Bund, wenngleich bei einem Teil der Abgaben unter Mitwirkung der Länder. Sie müssen zum einen aus der Perspektive der föderalen Lastverteilung, zum anderen aus der Perspektive der personellen Verteilungswirkungen betrachtet werden.
  - Aus **föderaler Perspektive** belastet vorzeitige und vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags zunächst allein den Bundeshaushalt. Senkungen der Einkommenssteuer und der Umsatzsteuer treffen hingegen auch die Einnahmen der Länder und der Kommunen. Senkungen bei den Sozialabgaben hätten keine unmittelbaren Wirkungen auf die Haushalte der Gebietskörperschaften, könnten aber höhere Zuweisungen des Bundes nach sich ziehen.
  - Mit Blick auf die **Verteilungswirkungen** werden durch die Abschaffung des Solidaritätszuschlags in erster Linie Bezieher höherer Einkommen, aber auch Unternehmen entlastet. Eine (temporäre) Senkung von Sozialabgaben (diese war zum Beispiel Teil des Konjunkturprogramms 2009) würde Bezieher geringerer Einkommen stärker entlasten als eine Einkommensteuersenkung. Das gilt auch für eine Senkung der EEG-Umlage, die einkommenschwächere Haushalte relativ stärker belastet. Die Wirkungen einer temporären Senkung der Mehrwertsteuer, wie sie für das Gastgewerbe bereits beschlossen wurde, hängen von den Überwälzungsannahmen ab. Wird sie an die Verbraucher weitergegeben, werden Bezieher geringerer Einkommen relativ (aber nicht absolut) stärker entlastet. Hinzu kämen dann Vorzieheffekte beim Konsum, die die Nachfrage kurzfristig stimulieren. Wird die Umsatzsteuersenkung nicht weitergegeben, stärkt sie die Margen der Unternehmen, was in der gegenwärtigen Situation gewünscht sein kann, aber voraussetzt, dass überhaupt Umsatz erwirtschaftet werden kann. Für Unternehmen ist in der konkreten Lage, aber auch steuersystematisch

begründbar, nicht nur den Verlustrücktrag und Verlustvortrag angemessen und unbegrenzt zu gewähren, sondern eine **negative Unternehmensteuer** einzuführen (Schön, 2020; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2020).

3. Einmalige **Transfers** in Form von Konsumschecks sind im Rahmen des deutschen Steuersystems, nach dem nicht jeder eine Steuererklärung abgeben muss, in der Praxis nur schwer umzusetzen. Eine praktikable Variante – die beispielsweise Teil des Konjunkturpakets 2009 war, sind einmalige Sonderzahlungen an Transferempfänger (im Jahr 2009 an Bezieher von Kindergeld). Der Vorteil einer solchen Maßnahme wäre, dass sie zum einen Eltern entlasten würde, also eine Gruppe, für die Corona-Restriktionen eine besondere Herausforderung darstellte. Zum anderen dürften die Empfänger eine hohe Konsumneigung aufweisen.
4. Als Prototyp von direkten **Kaufanreizen** dient oft die ebenfalls im Konjunkturprogramm 2009 enthaltene Umweltprämie („Abwrackprämie“). Sie offenbarte damals zwei Vorteile: Sie stimulierte einen Schlüsselsektor der deutschen Wirtschaft, und sie wirkte – da vom Volumen her limitiert und nach dem Windhundverfahren vergeben – sehr schnell. Dem stehen allerdings gewichtige Nachteile gegenüber. Zum einen generierte sie damals erhebliche Vorzieheffekte und die Nachfrage ging im Folgejahr zurück. Zur **Lösung der strukturellen Probleme** im Automobilssektor würde eine solche Abwrackprämie **nichts beitragen**. Zum anderen würde eine Abwrackprämie für alle Fahrzeugtypen klimapolitischen Zielen entgegenwirken. Eine Prämie nur für Fahrzeuge mit alternativem Antrieb würde wiederum die Nachfrage nur begrenzt stimulieren, weil das Angebot in diesem Marktsegment knapp ist und der Staat den Kauf ohnehin bereits mit Prämien fördert.

In der gegenwärtigen Situation sollte es das vordringliche Ziel der Wirtschaftspolitik sein, **die wirtschaftlichen Wachstumsperspektiven des Landes zu erhalten und zu stärken**. So ist zu erwarten, dass angesichts der erheblichen Unsicherheit über den weiteren Verlauf der Epidemie und den damit verbundenen Maßnahmen zum Infektionsschutz von den Unternehmen Investitionen zurückgestellt und Forschungsaktivitäten eingeschränkt werden. Zudem dürften bei einer Fortdauer oder Wiedereinführung von Beschränkungen zunehmend Unternehmen in die Insolvenz getrieben werden, und bei einer Zunahme von Entlassungen geht den Unternehmen Fachwissen verloren. All dies kann dazu führen, dass der derzeitige konjunkturelle Einbruch eine mittelfristige Dämpfung der Produktivitätszuwächse und damit des Wirtschaftswachstums bewirkt.

### 3 Wachstumskräfte Nordrhein-Westfalens stärken

Die Wirtschaftspolitik sollte daher bereits jetzt, inmitten der Krise, auf die Aufgabe ausgerichtet sein, **Wachstum und Modernisierung** zu beflügeln (acatech, 2020). Um dieses Ziel zu erreichen, müssen dem unternehmerischen Handeln in dieser unübersichtlichen Krisenzuspitzung

**Orientierung für die Erwartungsbildung** gegeben und alle Maßnahmen darauf ausgerichtet werden, über die kurze Frist hinaus eine erhebliche positive Wirkung zu entfalten. Vor allem sind Investitionen der Unternehmen letztlich die unverzichtbare Basis für wirtschaftliches Wachstum. Aufgabe der Landespolitik ist es daher, die **Voraussetzungen für private Investitionen** möglichst günstig zu gestalten. Dazu gehören gute öffentliche Leistungen wie ein gutes Ausbildungssystem und angewandte Forschungseinrichtungen ebenso wie unbürokratische und lösungsorientierte, gleichwohl aber rechtssichere Genehmigungsverfahren und überschaubare Kostenbelastungen. Steuerlich ist vor allem die Gewerbesteuer nicht durch den Bund vorgegeben und bietet Differenzierungspotenzial.

Zur Stärkung der Innovationskraft einer Volkswirtschaft haben Unternehmensgründungen eine zentrale Bedeutung. Aus der **Startup-Szene des Landes** entfalten sich Wachstumspotenziale für die Zukunft. Diese Szene gilt es durch die Krise zu bringen. Die Erfahrung aus der Finanzkrise 2008 zeigt, dass gerade die in Hinblick auf die künftige Wettbewerbsfähigkeit wichtigen **High-tech-Startups** durch Krisen besonders bedroht werden (acatech, 2020). Auf Bundesebene wurden bereits Maßnahmen zur Unterstützung von Gründungen eingeleitet. Diese Maßnahmen sollten durch komplementäre Aktivitäten auf Landesebene unterstützt werden.

Bei der Unterstützung von Neuerungen sollte auch beachtet werden, dass diese zu einem erheblichen Teil im **innovativen Mittelstand** stattfinden. In Krisenzeiten werden diese Investitionen in die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen frühzeitig zurückgefahren, was auch bei der gegenwärtigen Corona-Krise zu erwarten ist. Eine wachstumsorientierte Politik sollte dieser Tendenz entgegenwirken. Daher sind gerade in der nahen Zukunft Maßnahmen von hoher Bedeutung, die **Innovationsimpulse für mittelständische Unternehmen** setzen und verhindern, dass dort keine FuE-Aktivitäten mehr stattfinden.

### 3.1 Infrastrukturen stärken

Zur Stärkung der Wachstumskräfte gehören auch **moderne Infrastrukturen** – beispielsweise Verkehrs-, Energie- und Datennetze. Während das Verkehrsnetz vor allem instand gesetzt werden muss, um die im internationalen Vergleich gute Qualität bei dieser klassischen Infrastruktur zu halten, ist im Bereich der Digitalisierung der im internationalen Vergleich bestehende Rückstand aufzuholen, um den Anschluss an moderne Technologien nicht zu verlieren. Eine zentrale Voraussetzung dafür ist der Aufbau eines engmaschigen Glasfasernetzes. Bei der Modernisierung der Infrastrukturen sollte zudem die **Resilienz der Strukturen** berücksichtigt und gegebenenfalls verbessert werden, denn durch die zunehmende Vernetzung lebenswichtiger Bereiche wird das Gesamtsystem anfällig für Störungen. Kritische Infrastrukturen, wie Energie- und Wasserversorgung, Transport und Verkehr, Informationstechnik und Kommunikation, Lebensmittel und Ernährung, medizinische Versorgung müssen in Zukunft widerstandsfähiger sein.

Dabei kommt den **digitalen Infrastrukturen** eine Schlüsselrolle zu, da sie mit allen anderen Strukturen zunehmend verbunden ist. Allerdings zeigt der jüngste Angriff auf das Informationssystem der Ruhr-Universität Bochum, dass diese Netze extrem gefährdet sind. Da die

Digitalisierung einer der zentralen Prozesse für das Wirtschaftswachstum der kommenden Jahre ist, muss gerade diese Infrastruktur geschützt werden. Zum **Schutz einzelner Netze sowie des Gesamtsystems** müssen Strategien entwickelt und zeitnah umgesetzt werden. Die Stärkung der Resilienz von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systemen ist dabei kein reiner Selbstzweck, sondern kann mit anderen Zielen verbunden werden. Die aktuellen Schulschließungen haben die Notwendigkeit verdeutlicht, **digitale Medien in den Schulen zu etablieren**. Durch eine bessere Ausstattung der Schulen mit digitaler Technologie ließe sich das Bildungsangebot modernisieren. Gleichzeitig würde sich die Resilienz des Schulsystems bei zukünftigen Epidemien erhöhen.

Ähnliche Argumente gelten für die **öffentlichen Verwaltungen**. Die Kontaktbeschränkungen haben auch hier einen **erheblichen Rückstand bei der Digitalisierung** offenbart. Es ist zwar in den vergangenen Jahren einiges angestoßen worden, aber Stand und Veränderungsgeschwindigkeiten sind gerade in den Kommunen sehr unterschiedlich. Das Land kann diesen Prozess auf vielfältige Weise unterstützen und beschleunigen. So besteht Bedarf, den Austausch zwischen den Kommunen zu verstärken, sodass voneinander gelernt und **„best-practice“-Lösungen schnell übernommen** werden können. Im Zuge der Digitalisierung von Verwaltungsabläufen könnten diese überprüft und vereinfacht werden. Denn die Digitalisierung der Abläufe ist ja kein Selbstzweck, sondern soll zum Beispiel zu einer Beschleunigung von Genehmigungsverfahren beitragen.

### 3.2 Disruptive Trends

Die Corona-Krise trifft auf eine Wirtschaft, die in einem **tiefgreifenden Strukturwandel** steht. Die Herausforderung geht damit über die klassische Wachstumspolitik hinaus. Mehrere, teilweise global wirkende Disruptoren haben schon vor der aktuellen Krise einen Anpassungsdruck erzeugt, der weit über die normalen Veränderungsgeschwindigkeit hinausgehende Reaktionen der Unternehmen erfordert. So drohen **ganze Geschäftsmodelle obsolet zu werden**. Gleichzeitig **entstehen völlig neue Tätigkeitsfelder**, die erschlossen werden müssen. Dabei darf nicht übersehen werden, dass die industrielle Wertschöpfung in Nordrhein-Westfalen seit dem Jahr 2010 deutlich schwächer gewachsen ist als im Durchschnitt der Bundesrepublik.

Vier Handlungsfelder stehen dabei im Mittelpunkt: die umfassende Digitalisierung, die erforderliche Dekarbonisierung, die drohende Deglobalisierung und der unaufhaltsame demografische Wandel. Die aktuelle Corona-Krise verschärft diese bestehenden Disruptionsprozesse und erschwert gleichzeitig die notwendigen Anpassungsschritte:

1. Die **Digitalisierung** stellt bestehende Prozesse aller Art infrage und verlangt vielfach nach völlig neuen Geschäftsmodellen. Bestehende Wissensvorsprünge werden entwertet, neue Wettbewerber drängen in bestehende Nischen und bedrohen etablierte Unternehmen. Etablierte Wettbewerbsvorteile, die bisher wenig Veränderung erfordert haben, drohen zu Nachteilen zu werden. Als Industrieland mit vielen Traditionsunternehmen ist **Nordrhein-Westfalen besonders gefordert**, die Digitalisierung erfolgreich zu gestalten.

Gleichzeitig gilt, dass Nordrhein-Westfalen hinsichtlich der infrastrukturellen Voraussetzungen im Bundesvergleich gut dasteht.

Die Digitalisierung wird **derzeit in einzelnen Bereichen massiv beschleunigt**, zugleich werden aber neben den Potenzialen auch die Grenzen in Wirtschaft und Gesellschaft sichtbar: Videokonferenzen, kollaboratives Arbeiten und Online-Handel haben einen positiven Schub erfahren. Damit werden die Ansprüche an Infrastrukturen und digitalen Angeboten auch an anderer Stelle steigen. Große Tech-Unternehmen werden derzeit gestärkt, was den **potenziellen Wettbewerb für etablierte Unternehmen aus Nordrhein-Westfalen** weiter erhöht. Gleichzeitig schwächt die Wirtschaftskrise das Investitionspotenzial. Wenn aus diesem Grund Innovationen unterbleiben, verschärft sich die Bedrohung für nennenswerte Bereiche der nordrhein-westfälischen Wirtschaft. Umgekehrt kann die derzeitige Krise die Veränderungsbereitschaft erhöhen und eine Neuerfindung der Geschäftsmodelle unterstützen. Eine **verstärkte Förderung der Kooperation** von etablierten Unternehmen und Start-ups kann dazu beitragen, die nötige Innovation mit den bestehenden Stärken der Unternehmen in Nordrhein-Westfalen zu verknüpfen (IW Consult, 2017).

2. Die **Dekarbonisierung** ist aus Gründen des Klimaschutzes unausweichlich. Produktion und Produkte mit hoher Treibhausgasintensität müssen fundamental verändert werden. **Regulatorische Vorgaben und wirksame Preissignale** zerstören die Wettbewerbsfähigkeit bestehender Produktionsweisen. Gleichzeitig müssen die Möglichkeiten geschaffen werden, mit **klimafreundlichen Prozessen und Produkten im internationalen Vergleich wettbewerbsfähig** zu sein. Nordrhein-Westfalen hat als Standort energieintensiver Unternehmen und als Stromerzeugungsstandort eine besondere Herausforderung, die Dekarbonisierung zu meistern.

Die Dekarbonisierung wird tendenziell erschwert, wenn den Unternehmen nur begrenzte Investitionsmittel zur Verfügung stehen. Gleichzeitig können **im Zuge konjunkturstabilisierender Maßnahmen Mittel für Investitionen in die Dekarbonisierung vorgezogen** werden. Zudem gilt auch hier, dass eine krisenbedingte Bereitschaft zur Neuaufstellung der Geschäftsmodelle den Wandel beschleunigen könnte. Voraussetzung für Investitionen von Industrieunternehmen in klimaschonende Produkte und Produktionskapazitäten ist **ein klarer Ordnungsrahmen**, der die Wettbewerbsfähigkeit der Investitionen ermöglicht. Problematisch kann sich erweisen, dass es infolge der Abstandsregeln und möglicherweise anderer Zeitstrukturen für die Beschäftigten (Verlust einer Schicht zum Beispiel) im Trend zu Produktivitätsverlusten kommt. Damit verringert sich der Spielraum für die Finanzierung neuer Investitionen oder die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle.

3. Mit der **Deglobalisierung** werden die bisherige internationale Arbeitsteilung verändert und bestehende Wertschöpfungsnetze aufgestellt. Die protektionistischen Tendenzen, der neue Wettbewerb der großen Mächte („Global Power Competition“) und die Schwächung der regelbasierten multilateralen Ordnung haben in den vergangenen Jahren bereits zu einer **stärkeren Regionalisierung der Produktion** geführt. Vor allem der mit dem wirtschaftlichen Aufstieg Chinas verschärfte Systemwettbewerb, der sich infolge des

unterschiedlichen politischen Umgangs mit der Pandemie in China und in den USA weiter zuspitzen dürfte, bestärkt diese Prozesse. **Nordrhein-Westfalen** als offene Wirtschaft mit hohen Import- und Exportanteilen und mit einem hohen Maß an hochspezialisierten Unternehmen, die in ihrer technologischen Nische auf den Weltmarktzugang angewiesen sind, muss **weiterhin auf offene Märkte zählen** können.

Weiter vorangetrieben werden diese Deglobalisierungstendenzen durch die Corona-Krise: Die **Schwachstellen der internationalen Wertschöpfungsketten**, die sich in der Krise gezeigt haben, dienen zur Begründung von Forderungen nach einer Rückführung von Wertschöpfungsketten nach Deutschland und Europa. Eine **höhere Bedeutung von Sicherheit** in den Vorleistungsnetzwerken, die beispielsweise zur systematischen Diversifizierung von Bezugsquellen führen kann, bringt den **Verlust an Kosten- und Spezialisierungsvorteilen** der Arbeitsteilung mit sich. Für weltweit agierende Nischenanbieter, die auf globalen Märkten sehr hohe Marktanteile haben (Hidden Champions), könnte das zu grundlegenden Einschränkungen oder Verlagerungszwängen führen. In diesem Kontext bieten neue Produktionsweisen wie die Additive Fertigung (3D-Druck) Optionen für eine neue Raumstruktur des Produzierens, wenn damit die Transportkosten die Arbeitskosten dominieren.

4. Der **demografische Wandel**, also die Alterung und spätere Schrumpfung der Bevölkerung, macht sich zunächst in der **Verfügbarkeit von Fachkräften** bemerkbar. Hier sind schon bisher zunehmende Knappheiten festzustellen. Nordrhein-Westfalen ist von dieser Entwicklung nicht weniger betroffen als andere Regionen Deutschlands. Auch die Antworten auf die demografische Entwicklung werden **durch die Pandemie tendenziell erschwert**, zumindest dann, wenn die Zuwanderung von Fachkräften und die europäische Arbeitnehmerfreizügigkeit längerfristig eingeschränkt werden sollten. Besonders belastend ist, dass **Kinderbetreuung und Schulen in der Pandemie nicht im normalen Maß betrieben** werden können. Das hat weitreichende Folgen für die innerfamiliäre Arbeitsteilung, die Verlässlichkeit des Arbeitseinsatzes und Ungleichheit infolge von Verlusten bei der Bildungsgerechtigkeit. Im Bereich der Kinderbetreuung bestand für Nordrhein-Westfalen im Bundesvergleich auch vor der Corona-Krise nach wie vor Aufholbedarf.

### 3.3 Strukturwandel beflügeln

Für die Politik leiten sich aus den verschärften Anforderungen des so beschriebenen strukturellen Wandels drei Aufgaben ab: *Erstens* müssen im Sinne einer horizontalen Industriepolitik die **allgemeinen Rahmenbedingungen für Investitionen** in Deutschland und Nordrhein-Westfalen so gut wie möglich an die neue Situation angepasst werden. *Zweitens* muss die **Innovationsfähigkeit der Wirtschaft und der Gesellschaft** mit Schwerpunkt auf die genannten Trends erhöht werden. Und *drittens* müssen spezifische Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die **wirtschaftliche Entwicklung im Kontext der disruptiven Trends** zu fördern und die Konsequenzen veränderter Rahmenbedingungen (Kinderbetreuung und Schule) aufzufangen.

Der dezidierte Blick auf die privaten und öffentlichen Investitionen spricht nicht nur diese bestehenden Herausforderungen an, sondern entspricht auch sehr grundsätzlich der Natur dieser Pandemie-Krise als einer **Kombination von Angebots- und Nachfrageschocks** (Grömling/Hüther, 2020). Diese Natur schränkt das Spektrum wirksamer Instrumente der Wirtschaftspolitik ein: Eine traditionelle Nachfragestimulierung, die die veränderten Angebotsbedingungen ignoriert, würde nur zu Preiseffekten führen; eine Angebotspolitik, die einen anhaltenden Ausfall gesamtwirtschaftlicher Nachfrage nicht zu Kenntnis nimmt, liefe ebenso ins Leere. In beiden Fällen käme es nicht zu einer Stärkung der Wertschöpfung und des Beschäftigungswachstums. Investitionen hingegen setzen an der Kreuzung von Angebotschock und Nachfrageschock an, weil die **Modernisierung der Produktionskapazitäten fördern** sowie **kurzfristig Nachfrage und Einkommensbildung stimulieren** können. Zudem verhindern sie Fehlsteuerungen wie eine Stimulierung des Sozialkonsums.

Ohne ausreichende Investitionsdynamik – bei den privaten Investitionen, aber ebenso bei den flankierenden und vielfach voraussetzenden öffentlichen Investitionen – wird es nicht zu der notwendigen Modernisierung kommen, die mit Chancen von Digitalisierung und Klimaschutz genutzt werden können. Die **allgemeinen Rahmenbedingungen** sind vielfach auf Bundeebene zu adressieren (beispielsweise die allgemeinen Steuerlasten oder die Sicherung offener Grenzen), aber **auch das Land hat Gestaltungsspielräume**. Dies gilt beispielsweise für die Entwicklung der Gewerbesteuer, den Umgang mit Genehmigungsverfahren, das Planungsrecht für Gewerbeansiedlungen und öffentliche Infrastrukturen sowie das Ausbildungssystem. Eine intensivere Unterstützung der Unternehmen bei der Vernetzung im Ausland kann deren Marktposition stärken und damit Nordrhein-Westfalen nützen. Mit einer Stärkung der **internationalen Sichtbarkeit des Investitionsstandorts Nordrhein-Westfalen** kann ebenfalls ein Beitrag zur Entwicklung geleistet werden. Gerade in der Qualifizierung liegt ein Schlüssel für die Anpassungsfähigkeit in disruptiven Entwicklungen.

Sowohl die Digitalisierung als auch der Klimaschutz können nur mit erhöhten Innovationsanstrengungen bewältigt und erfolgreich gestaltet werden. Mit der **Schaffung von Innovationsverbänden aus Unternehmen und Forschungseinrichtungen** kann auf Landesebene ein wichtiger Beitrag geleistet werden. Nordrhein-Westfalen ist mit seiner dynamischen Hochschul- und Forschungslandschaft darauf gut vorbereitet, auch im vom Strukturwandel geprägten Ruhrgebiet (Röhl et Al., 2018; IW Consult/Rufis, 2020). Die Anzahl der MINT-Hochschulabsolventen ist allein im Rheinland größer als in den Metropolregionen München, Stuttgart, Frankfurt, Berlin oder Hannover/Braunschweig (Metropolregion Rheinland, 2019). Initiativen wie In4Climate fördern Innovationen für eine klimafreundliche Industrie in Nordrhein-Westfalen. Ein sinnvolles Ziel wäre das Bemühen darum, die **besonders vom Strukturwandel betroffenen Regionen** wie das Rheinische Braunkohlerevier **als Innovationsregion** zu positionieren. Hier können neue Technologien erprobt und neue Regelungen experimentell eingesetzt werden. Zur Innovation gehört aber auch die unternehmerische Umsetzung und damit eine Initiative für Unternehmensgründung aus der Krise heraus.

Zu den notwendigen Rahmenbedingungen für anstehende disruptive Entwicklungen zählen insbesondere **adäquate Infrastrukturen**. Dies betrifft offenkundig die Digitalisierung mit den

unzureichenden Netzen. Aber auch für den Klimaschutz sind Infrastrukturen von Stromtrassen bis zu Wasserstoffpipelines notwendig. Hier braucht es zumindest eine klare Perspektive, welche Infrastrukturen unter welchen Bedingungen und wann zur Verfügung stehen werden. Entscheidend wird sein, ob es zügig gelingt, **Perspektiven für unternehmerische Investitionen** zu entwickeln. So müssen Investoren darauf vertrauen können, dass ihre Ausgaben für klimafreundliche Anlagen auch dauerhaft im internationalen Wettbewerb eine Chance haben und nicht durch unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen systematisch benachteiligt bleiben (SVR, 2019a; Bardt/Schaefer, 2019). **Ein internationaler CO<sub>2</sub>-Preis als Steuerungsinstrument** wäre dafür ideal. Persistente Kostenunterschiede aufgrund international divergierender CO<sub>2</sub>-Preissignale müssen glaubwürdig ausgeschlossen werden, wenn es zu Investitionen in klimarelevante Branchen kommen soll (SVR, 2019a; Bardt 2018).

Als **Fazit** lässt sich festhalten: Gerade in der Krise müssen Investitionen gesichert werden, wenn es **nicht zu dauerhaften Strukturentscheidungen gegen den Standort Nordrhein-Westfalen** kommen soll. Insbesondere besteht bei der Entwicklung einer klaren Perspektive für eine klimafreundliche Industrie kein Raum für Verzögerungen. Denn da die **Corona-Krise den Strukturwandel beschleunigt** und gleichzeitig den Umgang damit partiell erschwert, müssen die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Transformation schnell geschaffen werden. Sollte dies nicht gelingen, würde ein dauerhafter Schaden entstehen, weil zukunftsfähige Industrien sich nicht etablieren können. Die **Gelegenheit zu einem Sprung nach vorne besteht jetzt** und könnte bereits in naher Zukunft wieder versiegen.

## 4 Perspektive für die öffentlichen Finanzen in Nordrhein-Westfalen<sup>1</sup>

Ausgehend von der Finanzkrise 2008/2009, die durchgehend zu starken Einbrüchen der Einnahmen bei gleichzeitigem Anstieg der Ausgaben in den Haushalten aller Gebietskörperschaften in Deutschland führte, hat sich die Situation der **öffentlichen Finanzen in den vergangenen 10 Jahren sehr gut entwickelt**. Die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen befinden sich seit einigen Jahren in einem komfortablen finanziellen Umfeld und werden von zwei Trends begünstigt. Zum einen verharrt das **Zinsniveau auf einem historischen Tiefststand**, sodass die Ausgaben für Kredite seit der globalen Finanzkrise rapide gesunken sind. Zum anderen sind dank der guten wirtschaftlichen Entwicklung die **Steuereinnahmen stark gestiegen**.

Statt neuer Schulden kennzeichneten **bis zum vergangenen Jahr mehrheitlich Überschüsse** die öffentlichen Haushalte. Der Finanzierungssaldo des Bundes **erreichte im Jahr 2014 erstmals eine „Schwarze Null“** und erzielte seitdem Überschüsse. Auch die Länderhaushalte schafften in diesem Jahr im Aggregat zum ersten Mal seit der Finanzkrise einen kleinen Überschuss nach Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung. Allerdings gab es **unter den Ländern große Unterschiede**. Während Bundesländer wie Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen bereits hohe Überschüsse erwirtschafteten, wiesen beispielsweise Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-

---

<sup>1</sup> Die Autoren danken Martin Beznoska, IW, für seine wertvolle Unterstützung.

Pfalz und das Saarland immer noch hohe Defizite aus. Das Defizit von Nordrhein-Westfalen betrug damals noch 2,4 Milliarden Euro.

Diese Lücke hat sich in den folgenden Jahren geschlossen, sodass **im Jahr 2019 alle Bundesländer einen Überschuss** aufweisen konnten. Für **Nordrhein-Westfalen** betrug dieser 4,7 Milliarden Euro. Somit konnten auch die öffentlichen Finanzen im Land deutlich vom wirtschaftlichen Wachstum und zugleich niedrigen Zinsen zehren. Während die Zinsausgaben des Haushalts von fast 5 Milliarden Euro im Jahr 2008 auf 2,7 Milliarden Euro im Jahr 2019 schrumpften, verdoppelten sich die Steuereinnahmen im selben Zeitraum von 42 Milliarden Euro auf 88 Milliarden Euro, nachdem diese zwischenzeitlich im Jahr 2009 im Zuge der Finanzkrise sogar unter 40 Milliarden Euro gesunken waren. Die **Schuldenquote in Nordrhein-Westfalen** (nur Land) stieg durch die Finanzkrise von 20 Prozent auf 36 Prozent im Jahr 2012 und wurde anschließend wieder auf 24 Prozent im Jahr 2019 zurückgeführt.

Diese Zahlen verdeutlichen, dass aufgrund der Kombination von solidem Wirtschaftswachstum – vor allem den Aufbau wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze – und niedrigen Zinsen **der Schuldenanstieg für das Land verkraftbar** war. Das Land hat es schließlich geschafft, nach anfänglichen Schwierigkeiten aufgrund von hohen strukturellen Lasten im Haushalt, diesen zu konsolidieren und Schulden wieder abzubauen. Aktuell ist der Zustand des Landeshaushalt deutlich besser als vor der Finanzkrise, sodass auch zu erwarten ist, dass die Corona-Krise besser überwunden werden kann, wenngleich die Belastungen des Landeshaushalts deutlich größer sein dürften. Mehrausgaben und Mindereinnahmen sollten daher **ohne größere Verwerfungen durch Schuldenaufnahme abgedeckt** werden können. Ein kurzfristiger Anstieg der Schuldenquote des Landes um etwa 10 Prozentpunkte dürfte Nachhaltigkeitsziele nicht bedrohen, solange das Zinsniveau niedrig bleibt. Allerdings gilt es, **sorgsam von dem Mittel der Neuverschuldung Gebrauch zu machen**, denn diese kann auch schnell wieder ein kritisches Ausmaß übersteigen (SVR, 2019b). Vor allem die Kommunalfinanzen drohen abermals in eine gefährliche Schieflage zu geraten, die letztendlich in die Verantwortung des Landes fällt und somit vom Land bewältigt werden müsste.

Die **kommunalen Finanzen in Nordrhein-Westfalen** haben im Aggregat eine ähnlich positive Entwicklung genommen wie die des Landes. Seit dem Jahr 2016 werden Überschüsse erzielt, die zuletzt im Jahr 2019 bei 2,1 Milliarden Euro lagen. Allerdings ist die **Heterogenität unter den Kommunen sehr groß**. Viele Kommunen haben in den vergangenen 20 Jahren, bedingt durch systematische Schieflagen in ihren Budgets, einen sehr hohen Schuldenstand aufgebaut. Am deutlichsten macht sich diese Situation am Schuldenstand der **Kassenkredite** bemerkbar. Diese wurden exzessiv zum Ausgleich der Finanzierungsdefizite genutzt und sind im Prinzip das Ergebnis grundlegender Probleme in den öffentlichen Haushalten. Obwohl die Finanzierungssalden von fast allen Kommunen im Jahr 2019 wieder schwarze Zahlen schrieben, blieb doch das Problem der hohen Verschuldung – trotz leichtem Rückgang – ungelöst. Der Schuldenstand aller kommunalen Kern- und Extrahaushalte betrug 51,8 Milliarden Euro Ende 2019, hiervon entfallen auf die Kassenkredite immer noch knapp 21 Milliarden Euro. Bei der Verschuldung in

Kassenkredit je Einwohner liegt Nordrhein-Westfalen mit 1.170 Euro deutschlandweit an dritter Stelle hinter dem Saarland und Rheinland-Pfalz.

Eine Analyse des IW zu der kommunalen Verschuldung in Nordrhein-Westfalen zeigt, dass unter den sehr hoch verschuldeten Kommunen **vor allem kreisfreie Städte im Ruhrgebiet** zu finden sind. Allerdings finden sich auch in den Randgebieten des Ruhrgebiets, im Bergischen Land und in der Eifel hochverschuldete Gemeinden und Städte (Beznoska/Hentze, 2019). Die Städte Aachen und Bonn, Teile des Rhein-Sieg-Kreises sowie teilweise Kommunen des Siegen-Wittgenstein-Kreises weisen ebenfalls noch recht hohe Schuldenstände auf. Die **Ursachen** sind in der unterschiedlichen Betroffenheit der Kommunen von Strukturwandel, Finanzmarktkrise, Migration und demografischen Veränderung zu finden. Eine wichtige Rolle scheinen die Sozialausgaben zu spielen. Diese erwachsen im kommunalen Budget größtenteils aufgrund der Umsetzung von Bundes- und Landesgesetzen und sollten daher auch von diesen Ebenen im Sinne des **Kon-nexitätsprinzips** ausfinanziert werden.

Eine noch unveröffentlichte Studie des IW, die die Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Nordrhein-Westfalen untersucht, kommt zu dem Ergebnis, dass die hochverschuldeten Kommunen eine außerordentlich höhere Last an **Sozialausgaben pro Kopf** zu bewältigen haben als die niedrigverschuldeten (Beznoska/Kauder, 2020). Gleichzeitig haben die hochverschuldeten Kommunen niedrigere Steuereinnahmen pro Kopf und investieren weniger. Die Analyse zeigt zudem, dass ein Euro mehr Sozialausgaben pro Kopf die Investitionen pro Kopf kurzfristig um 37 Cent und langfristig um 1,52 Euro gesenkt haben dürfte. Somit besteht offenbar eine klar **substitutionale Beziehung zwischen Sozialausgaben und Investitionen**. Wichtige Zukunftsinvestitionen in die lokale Infrastruktur, die sowohl die Attraktivität der Kommunen als Wohnorte als auch die Standortbedingungen für die Unternehmen bestimmen, wurden in der Vergangenheit in vielen Kommunen vernachlässigt.

Die Corona-Krise darf **nicht zu einer erneuten Abwärtsspirale** bei den kommunalen Haushalten führen, die mit nicht ausfinanzierten Sozialausgaben und niedrigen Steuereinnahmen beginnt und in Schulden und vernachlässigten Investitionen mündet. Die Konsequenzen wären eine schlechte Infrastruktur und Steuererhöhungen, die die **Standortattraktivität** und somit wirtschaftliche Aktivität weiter senken würden. Das würde viele Bemühungen einer Stimulierung der privaten Investitionen konterkarieren. Deshalb muss das **Altschuldenproblem** als Teil einer Strategie nachhaltigen Wachstums überzeugend gelöst werden. Der Ausweg kann nur durch einen Maßnahmen-Mix des Landes erfolgen, der aus einer bereits überfälligen Lösung für die Altschulden der Kommunen besteht, eine Kompensation der Steuerausfälle im Zuge der Finanzkrise berücksichtigt und Investitionen ankurbelt.

Daher sollten die günstigen Zinskonditionen genutzt werden, um einen langfristig **tragfähigen Tilgungsplan der Altschulden** zu erstellen. Konzepte hierzu, die eine **Teilentschuldung** durch das Land implizieren, liegen bereits vor (vgl. Beznoska/Hentze, 2019). Da der Finanzmarkt sowieso die letztendliche Haftung des Landes für die kommunalen Schulden antizipiert – dies ist auch rechtlich so vorgesehen –, riskiert das Land durch die Umschuldung keine Einbußen bei der Kreditwürdigkeit. Auch das Statistische Bundesamt weist meist die Schuldenquoten der Länder

einschließlich Gemeinden und Gemeindeverbände aus. Hier liegt Nordrhein-Westfalen mit einer Schuldenquote von 31 Prozent an sechsthöchster Position hinter Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Berlin (Stand 2019). Um eine erneute Schieflage der Kommunalfinanzen zu vermeiden, sollte ein **Monitoring** der kommunalen Sozialausgabendynamik durch das Land erfolgen, um frühzeitig weiteren Fehlentwicklungen gegenzusteuern.

Deutschlandweit drohen im Zuge der Corona-Krise besonders **hohe Einnahmenausfälle bei der Gewerbesteuer** von über 20 Prozent (Beznoska/Hentze, 2020) sowie ansteigende Sozialausgaben. Dies dürfte die **Handlungsfähigkeit** der Kommunen – gerade mit Blick auf die öffentlichen Investitionen – erheblich beschneiden, wenn die Länder hier nicht nach **Kompensationslösungen** suchen (Freier/Geißler, 2020). Das betrifft kurzfristig insbesondere die Einnahmehausfälle bei der Gewerbesteuer. Zu diskutieren wären zudem Modelle wie beispielsweise ein kommunaler Investitionsfonds, der bei Einhaltung der föderalen Verantwortungsstruktur direkt die Investitionsausgaben der Kommunen stabilisieren könnte. Eine Ausgestaltungsmöglichkeit wäre, dass der Bund allen Ländern ein festes Budget je Einwohner für kommunale Investitionen zur Verfügung stellt, das mit Landesmitteln aufgestockt wird und dann zum Beispiel auch nach dem Einwohnerschlüssel vollständig, aber zweckgebunden den Kommunen zur Verfügung gestellt wird.

## 5 Fazit: Ein Modernisierungsprogramm für Nordrhein-Westfalen

Im Mittelpunkt eines auf die Stärkung der Wachstumskräfte ausgerichteten wirtschaftspolitischen Anforderungskatalogs steht das Ziel, **Rahmenbedingungen** zu gewährleisten und staatliche Leistungen umzusetzen, die es den privaten Akteuren ermöglichen, eine hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu verwirklichen. Schon vor der Krise hatte die Wachstumsleistung der deutschen Volkswirtschaft nachgelassen (Schmidt et al., 2020), unter anderem aufgrund einer **nachlassenden Dynamik beim Strukturwandel**, und es drohten weitere Einbußen bei der Wirtschaftsleistung aufgrund des nun mit voller Kraft wirksam werdenden demografischen Wandels (SVR, 2019b). Diesen Tendenzen sollte die Wirtschaftspolitik entschieden entgegenwirken; dies gilt in besonderem Maße für Nordrhein-Westfalen, das nach wie vor einen gewissen Wachstumsrückstand aufzuholen hat.

Darüber hinaus stehen die deutsche und mit ihr die Nordrhein-Westfälische Wirtschaft vor der Aufgabe, **ihre Strukturen deutlich stärker in Richtung der langfristigen Nachhaltigkeit auszurichten**. Einen wirksamen Beitrag zu globalen Anstrengungen zur Abmilderung des Klimawandels zu leisten und weiterhin sozial ausgewogene gesellschaftliche Strukturen im Sinne der Sozialen Marktwirtschaft zu verwirklichen, sind dabei besonders wichtige Facetten (SVR, 2019a). Nordrhein-Westfalen hat nicht zuletzt aufgrund seiner starken industriellen Basis besonders gute Voraussetzungen dafür, bei diesem grundlegenden Wandel eine führende Rolle zu spielen, wenn jetzt die wirtschaftspolitischen Weichen entschlossen in diese Richtung gestellt werden.

## Literatur

- acatech, Hrsg., 2020, Corona-Krise: Volkswirtschaft am Laufen halten, Grundversorgung sichern, Innovationsfähigkeit erhalten, acatech Impuls, 27. März 2020.
- Bardt, Hubertus, 2018, Law of one price: Klimapolitik zwischen Allokation und Verteilung, ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, De Gruyter, vol. 68(1), pages 303–322.
- Bardt, Hubertus / Grömling, Michael, 2020, Kein schnelles Ende des Corona-Schocks. Ökonomische Einschätzungen deutscher Unternehmen, in: IW-Trends, Jg. 47, Heft 2, S. 21–41.
- Bardt, Hubertus / Schaefer, Thilo, 2019, Ensuring Industrial Competitiveness with a Unified European Approach to Sustainable Energy; in: E. Gawel E, S. Strunz, P. Lehmann, A. Purkus (eds): The European Dimension of Germany's Energy Transition, Springer, 2019, pp. 265–281.
- Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2020, Rekordneuverschuldung ist verkraftbar, IW-Kurzbericht 52/2020.
- Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2019, Ein Zukunftsfonds zur Tilgung der kommunalen Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen, IW Policy Paper, Nr. 5, 17. März 2020.
- Beznoska, Martin / Kauder, Björn, 2020, Schieflagen der kommunalen Finanzen – Ursachen und Lösungsansätze, IW Policy Paper (noch unveröffentlicht).
- Blagov, B. / Döhrn, R. / Grozea-Helmenstein, D. / Jäger, P. / Micheli, M. / Weyerstraß, K., 2020, Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland: COVID-19 hält Weltkonjunktur in Atem. RWI Konjunkturberichte 71 (1): 5–40.
- Döhrn, R. / Barabas, G. / Fuest, A., 2017, Konjunkturbericht Nordrhein-Westfalen 2018. RWI Konjunkturberichte 68 (4): 23–37.
- Dullien, Sebastian / Hüther, Michael / Krebs, Tom / Prätorius, Barbara / Spiess, C. Katharina, 2020, Weiter denken: Ein nachhaltiges Investitionsprogramm als tragende Säule eines gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik.
- Freier, Ronny / Geißler, René, 2020, Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen, in: Wirtschaftsdienst, 100. Jg., Nr. 5 (online first).
- Grömling, Michael / Hüther, Michael, 2020, Wirtschaftspolitische Antworten auf die Corona-Krise: Liquidität hat Vorrang! IW-Policy Paper Nr. 4, 6. März 2020.
- Hentze, Tobias / Engels, Barbara / Plünnecke, Axel / Puls, Thomas / Röhl, Klaus-Heiner, 2016, Die wirtschaftliche Situation Nordrhein-Westfalens - Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen, Gutachten für unternehmer nrw, Köln.

- Hüther, Michael / Bardt, Hubertus, 2020a, Überlegungen zur Lockerung des Lockdowns, in: Wirtschaftsdienst, 100. Jg., Heft 4, S. 277–284.
- Hüther, Michael / Bardt, Hubertus, 2020b, Von der Öffnung des Lockdowns zu neuen wirtschaftlichen Perspektiven, IW-Policy Paper Nr. 10, 5. Mai 2020.
- IW Consult – Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult, 2017, Digitale Wirtschaft Nordrhein-Westfalen, Studie im Auftrag der Initiative Digitale Wirtschaft NRW des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln.
- IW Consult – Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult / Rufis – Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- & Strukturpolitik, 2020, Zukunftspotenziale der Metropole Ruhr; Studie für den Regionalverband Ruhr, Köln/Bochum.
- Metropolregion Rheinland, 2019, Vergleich der Metropolregion Rheinland mit anderen Metropolregionen in Deutschland in den Bereichen Forschung und Bildung, Köln.
- Röhl, Klaus-Heiner / Burstedde, Alexander / Engels, Barbara / Geis, Wido / Kempermann, Hanno / Niendorf, Matthias / Puls, Thomas / Thiele, Christopher, 2018, ‚Die Zukunft des Ruhrgebiets - Wirtschaftliche Lage und Potenziale des größten deutschen Ballungsraumes, IW-Gutachten für unternehmer nrw, Köln.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2018, Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, Jahresgutachten 2018/19, Wiesbaden.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2019a, Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten Juli 2020, Wiesbaden.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2019b, Den Strukturwandel meistern, Jahresgutachten 2019/20, Wiesbaden.
- Schmidt, T. / Arce-Alfaro, G. / Barabas, G. / Blagov, B. / Döhrn, R. / Fuest, A. / Isaak, N. / Jäger, P. / Micheli, M. / Schacht, P., 2020, Die wirtschaftliche Entwicklung im Inland: Konjunktur im Griff der Corona-Epidemie. RWI Konjunkturberichte 71 (1): 41–74.
- Schön, Wolfgang, 2020, Ein Steuerrecht für Katastrophen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17. April 2020, S. 16.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2020, Steuerliche Maßnahmen für Unternehmen aus Anlass der Corona-Krise; Stellungnahme 03/2020, Berlin

## Abstract

North Rhine-Westphalia is, just like all of Germany, massively affected by the Corona-crisis. While the infection rate is dropping noticeably though, the economy is in the deepest recession in the country's history. To stabilize and /improve the economic situation, it is necessary to start easing the restrictions on the supply side, to protect acutely endangered companies and, possibly, to establish targeted impulses to stabilize demand.

The region will also need a growth and modernisation programme, which would strengthen short-term expectations for a dynamic growth perspective and thereby create the prerequisites for private investments. This is the only option for North Rhine-Westphalia to simultaneously grow out of the crisis and deal with structural change, brought about by the need for digitization and decarbonisation. The current crisis will probably accelerate the need for change, while reducing investment capacity due to the destruction of capital at the same time.

Clear, investment friendly framework conditions will have to be developed as a basis for tomorrow's growth and welfare. This includes the promotion of innovation and entrepreneurship, a well-built infrastructure and a budget that enables competitive industrial production in the context of decarbonisation. North Rhine-Westphalia with its strong industrial base, is well placed to take on a leading role in this fundamental change.