

Hentze, Tobias; Kauder, Björn

**Research Report**

## Haushaltsgesetz 2024 des Landes Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/5000

IW-Report, No. 54/2023

**Provided in Cooperation with:**

German Economic Institute (IW), Cologne

*Suggested Citation:* Hentze, Tobias; Kauder, Björn (2023) : Haushaltsgesetz 2024 des Landes Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/5000, IW-Report, No. 54/2023, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/279537>

**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.*

# Haushaltsgesetz 2024 des Landes Nordrhein- Westfalen

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/5000

Tobias Hentze / Björn Kauder

Köln, 19.10.2023

**IW-Report 54/2023**

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. Tobias Hentze**

Leiter des Clusters Staat, Steuern und Soziale  
Sicherung

[hentze@iwkoeln.de](mailto:hentze@iwkoeln.de)

0221 – 4981-748

##### **Dr. Björn Kauder**

Senior Economist für Finanz- und Steuerpolitik

[kauder@iwkoeln.de](mailto:kauder@iwkoeln.de)

0221 – 4981-516

#### **Alle Studien finden Sie unter**

**[www.iwkoeln.de](http://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:**

Oktober 2023

## Inhaltsverzeichnis

|                                                                               |           |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Zusammenfassung .....</b>                                                  | <b>4</b>  |
| <b>1    Haushaltsplanung 2024 .....</b>                                       | <b>5</b>  |
| <b>2    Finanzpolitische Rahmenbedingungen.....</b>                           | <b>5</b>  |
| <b>3    Relevanz der Schuldenbremse .....</b>                                 | <b>12</b> |
| <b>4    Ausblick auf den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung .....</b> | <b>12</b> |
| <b>Literatur .....</b>                                                        | <b>13</b> |

## JEL-Klassifikation

H54 – Öffentliche Infrastruktur, sonstige öffentliche Investitionen und Grundkapital

H61 – Öffentlicher Haushalt, Budgetsysteme

H62 – Haushaltsdefizit, Haushaltüberschuss

## Zusammenfassung

Über dem Haushaltsentwurf der nordrhein-westfälischen Landesregierung für das Jahr 2024 schwebt die Schuldenbremse. Im Grunde kommt das Verbot der strukturellen Neuverschuldung auf Länderebene das erste Mal zum Tragen, nachdem die regulären Grenzen im Zeitraum von 2020 bis 2023 ausgesetzt waren. Dementsprechend hat die Landesregierung einen Entwurf des Haushalts vorgelegt, nach dem Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sind. Dabei gibt es einige Auffälligkeiten:

1. Die bereinigten Ausgaben liegen unter den bereinigten Einnahmen, da im Haushaltsjahr 2024 Schulden in Höhe von 3 Milliarden Euro getilgt werden sollen.
2. Die Landesregierung verzichtet auf den Spielraum, den die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse für das kommende Jahr für die Nettokreditaufnahme vorsieht.
3. Nach den Plänen der Landesregierung ist der Haushalt 2024 nur ausgeglichen, weil Globale Minder Ausgaben und Globale Mehreinnahmen eingestellt sind und ein Rückgriff auf die allgemeine Rücklage erfolgen soll. Insgesamt betrifft dies ein Volumen von knapp 3 Milliarden Euro, knapp 3 Prozent des Haushaltsvolumens.
4. Die bereits deutlich gestiegenen Zinsausgaben setzen die Ausgabenseite weiter unter Druck, wenn auch nicht so stark wie beispielsweise auf Bundesebene.
5. Zwar steigert die Landesregierung die Investitionsausgaben, allerdings ist das Niveau in NRW im Bundesländervergleich äußerst gering.
6. Die Landesregierung sieht keine Zuführungen zum Pensionsfonds vor, was angesichts des demografischen Wandels fahrlässig ist.
7. Die Rahmenbedingungen für private Investitionen sind in NRW weiterhin verbesserungswürdig. So weisen nur 14 der 396 Kommunen in NRW einen Gewerbesteuerhebesatz von weniger als 400 Prozent auf. Bei der Grunderwerbsteuer rangiert das Land mit an der Spitze.
8. Die Schuldenstandsquote liegt trotz der vergangenen Krisenjahre bereits wieder unter dem Niveau vor der Corona-Pandemie. Das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts wirkt als Treiber dieser Entwicklung. Die Landesregierung sollte präzisieren, welches Schuldenniveau sie anstrebt, um nachhaltige und generationengerechte Staatsfinanzen sicherzustellen.

## 1 Haushaltsplanung 2024

Der Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2024 sieht die Rückkehr zu den regulären Regeln der Schuldenbremse vor. Zuvor wurde das Verbot der Nettoneuverschuldung viermal aufgrund einer festgestellten Notlage im Zuge der Corona-Pandemie und des Krieges in der Ukraine ausgesetzt. Für die Landesregierung bedeutet dies, dass erstmals eine strukturelle Nettoneuverschuldung im kommenden Haushaltsjahr nicht möglich ist.

Die Ausgaben sollen laut Haushaltsgesetzesentwurf von knapp 95 Milliarden Euro im Jahr 2023 auf knapp 102 Milliarden Euro im Jahr 2024 steigen (Landtag NRW, 2023). Dies entspricht einem Plus von rund 7 ½ Prozent. Angesichts einer Inflationserwartung für das Jahr 2024 von derzeit weniger als 3 Prozent fällt das Ausmaß des Ausgabenwachstums hoch aus. Rund 3 Milliarden Euro werden dabei jedoch zur effektiven Tilgung von Schulden aus den Krisenjahren verwendet. Die Investitionsquote, also der Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben, soll im kommenden Jahr um 0,3 Prozentpunkte auf 10,8 Prozent steigen. Bei den Einnahmen richtet sich der Blick zunächst auf die Steuern, die rund 80 Prozent der Ausgaben decken. Von 74,4 Milliarden Euro im laufenden Jahr steigen die Steuereinnahmen des Landes auf voraussichtlich 77,7 Milliarden Euro im kommenden Jahr – ein Anstieg um 4 ½ Prozent.

Die Gegenüberstellung von Ausgaben und Steuereinnahmen legt bereits nahe, dass die Haushaltsplanung eng bemessen ist – auch nach Abzug der Schuldentilgung in Höhe von 3 Milliarden Euro. Hinzu kommt, dass die Landesregierung im Saldo mit Globalen Minderausgaben in Höhe von 1,75 Milliarden Euro kalkuliert, das entspricht 1,8 Prozent der Gesamtausgaben. Gleichzeitig geht die Landesregierung von Globalen Mehreinnahmen in Höhe von 0,6 Milliarden Euro im Jahr 2024 aus (0,6 Prozent der Ausgaben). Zudem will die Landesregierung aus der allgemeinen Rücklage gut 0,5 Milliarden Euro und damit die Hälfte des Bestands entnehmen. Angesichts der hohen Nettokreditaufnahme in den vergangenen Jahren ist es aus haushaltspolitischer Sicht überraschend, dass die allgemeine Rücklage noch besteht und nicht zuvor bereits prioritär aufgelöst wurde (Beznoska/Hentze/Hüther, 2021).

Insgesamt zeigt die Haushaltsplanung für 2024 die weiterhin angespannte Finanzlage. Ohne Rückgriffe auf Globale Minderausgaben und Mehreinnahmen sowie die allgemeine Rücklage würde es der Landesregierung nicht gelingen, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, wie es die Schuldenbremse vorgibt.

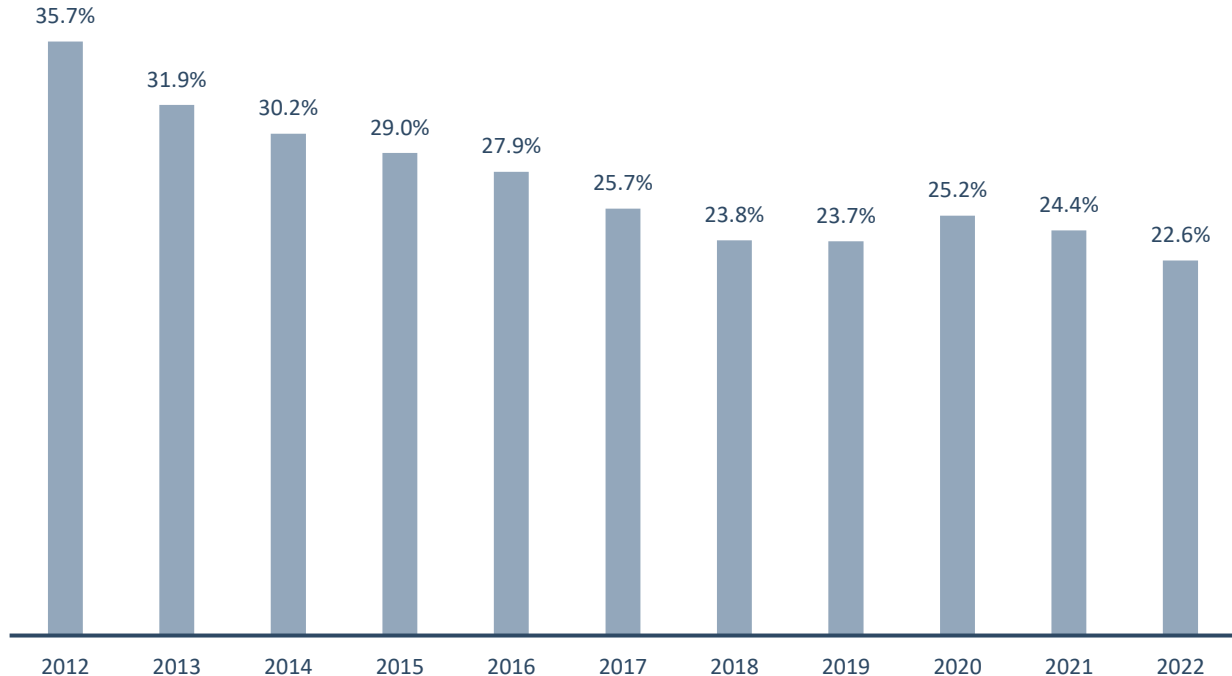
## 2 Finanzpolitische Rahmenbedingungen

### Schuldenstand

Der Schuldenstand des Landes NRW, bestehend aus Kern- und Extrahaushalten, konnte seit der globalen Finanzkrise deutlich reduziert werden (Abbildung 2-1). Relativ zum regionalen BIP ging der Wert von 35,7 Prozent im Jahr 2012 auf 22,6 Prozent im vergangenen Jahr zurück. In absoluten Zahlen zeigt sich ein Rückgang von 208 auf 179 Milliarden Euro. Relativ zum BIP liegt der Wert am aktuellen Rand unterhalb des Niveaus vor der Corona-Pandemie; in absoluten Zahlen etwa 9 Milliarden Euro darüber. Die Pandemie hatte folglich lediglich moderate Auswirkungen auf den Schuldenstand. Besonders die Niedrigzinsphase dürfte den positiven Trend der Schuldenstandsquote begründet haben. Das zuletzt deutlich erhöhte Zinsniveau wird ähnliche Konsolidierungserfolge in den kommenden Jahren jedoch erschweren.

## Abbildung 2-1: Schuldenstandquote des Landes NRW im Zeitverlauf

Schulden von Kern- und Extrahaushalten in Prozent des regionalen BIP

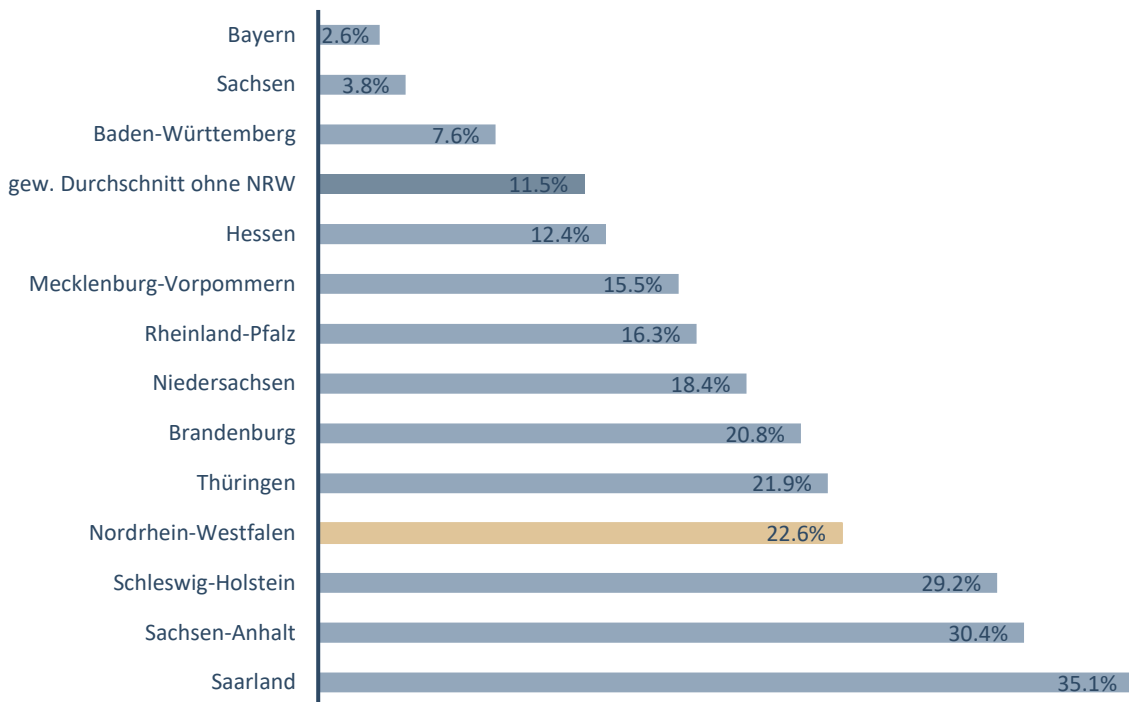


Quellen: Statistisches Bundesamt, 2023a; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2023; eigene Berechnung

Im Vergleich der Bundesländer schneidet NRW unterdurchschnittlich ab (Abbildung 2-2). Es weist mit 22,6 Prozent die vierthöchste Verschuldung relativ zum BIP auf. Lediglich Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und vor allem das Saarland schneiden schlechter ab. Indes ist die kommunale Ebene in Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt deutlich geringer verschuldet als in NRW. Die anderen großen Flächenländer schneiden signifikant besser ab als NRW: Niedersachsen kommt auf 18,4 Prozent, Hessen auf 12,4, Baden-Württemberg auf 7,6 und Bayern auf 2,6 Prozent des BIP.

Die Schuldenstandquote ist von entscheidender Bedeutung, um die Tragfähigkeit der Schulden zu bewerten, da sie das Verhältnis zwischen der Verschuldung und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aufzeigt. Die Situation verschlechtert sich erheblich, wenn auch die Kommunen in NRW einbezogen werden, da diese besonders hoch verschuldet sind. Dies ist größtenteils auf die erheblichen Kassenkredite in vielen Kommunen zurückzuführen, die eigentlich nur zur kurzfristigen Sicherung der Liquidität dienen sollen (Beznoska/Kauder, 2020). Das Land hat ein Entschuldungsprogramm für den Zeitraum ab 2025 skizziert, nach dem der Bund sich hälftig an der Altschuldentilgung beteiligt und eine Summe von knapp 10 Milliarden Euro beisteuert. Den Landesanteil in gleicher Höhe will die Landesregierung finanzieren, indem Grunderwerbsteuereinnahmen, die zurzeit über das Gemeindefinanzierungsgesetz an die Kommunen fließen, umgewidmet und verstetigt werden (Beznoska/Hentze/Kauder, 2023). Daher würde es sich im Wesentlichen nur um eine Umverteilung zwischen den Kommunen handeln.

**Abbildung 2-2: Schuldenstand der Länder (ohne Kommunen) zum 31.12.2022 in Prozent des regionalen Bruttoinlandsprodukts**



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2023a; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2023; eigene Berechnung

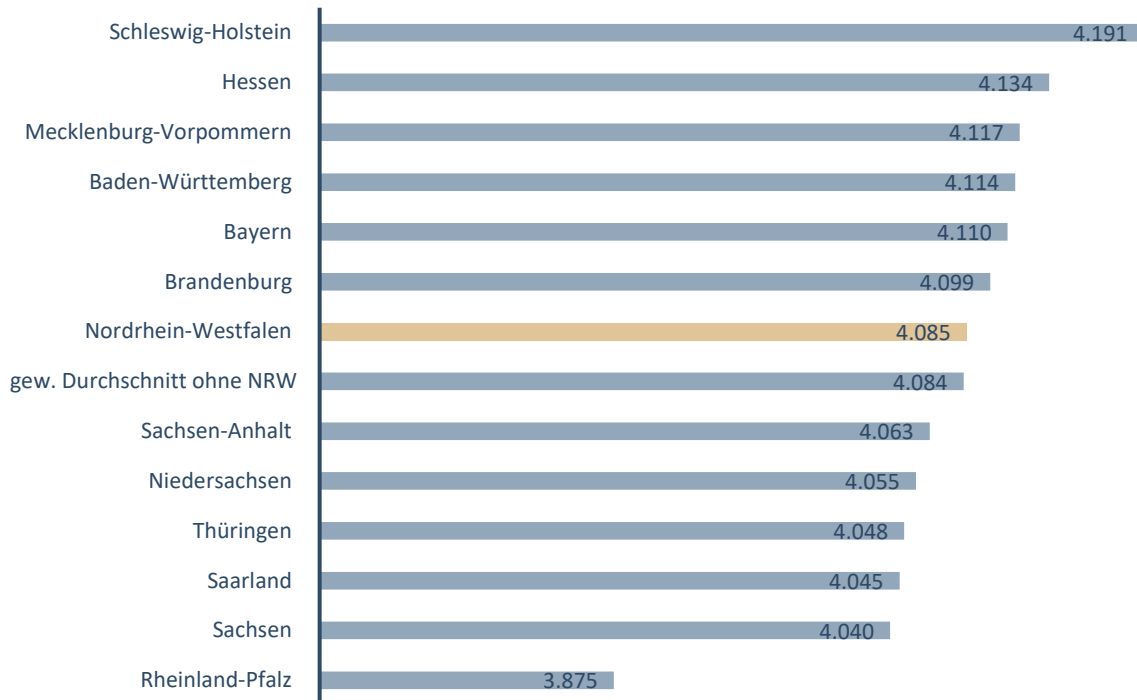
## Steuereinnahmen

Der Bundesländervergleich in Bezug auf die Steuereinnahmen zeigt ein sehr homogenes Bild (Abbildung 2-3). Unter den Flächenländern variieren die Werte zwischen 4.191 Euro pro Einwohner in Schleswig-Holstein und 3.875 Euro pro Einwohner in Rheinland-Pfalz. Die geringe Variation zwischen den Bundesländern ist darin begründet, dass hier die Steuereinnahmen nach Steuerverteilung betrachtet werden, welche auch den in der Umsatzsteuerverteilung angelegten Finanzkraftausgleich beinhalten. Dieser führt eine weitgehende Nivellierung der Einnahmen durch. NRW landet mit 4.085 Euro pro Einwohner im Mittelfeld dieser Verteilung, was dem Mittelwert der anderen Flächenländer entspricht. Der etwas abfallende Wert in Rheinland-Pfalz dürfte durch den Sonderfall Mainz begründet sein, welches in der Steuerkraft zwischenzeitlich deutlich von der Pandemie und ihrer Bekämpfung profitierte. Da die kommunale Finanzkraft im Finanzkraftausgleich berücksichtigt wird, war die Landesebene in Rheinland-Pfalz ein spiegelbildlicher Verlierer des Mainzer Steuergewinns.

Es ist zu beachten, dass NRW im deutschlandweiten Vergleich bereits eine sehr hohe Steuer- und Abgabenglast aufweist. Kein Bundesland erhebt einen höheren Grunderwerbsteuersatz als NRW (6,5 Prozent). Die Grunderwerbsteuer bietet gleichwohl die Möglichkeit zu einer echten Aufkommenserhöhung für das Land, da im Finanzkraftausgleich ein fiktives Aufkommen basierend auf dem durchschnittlichen Steuersatz aller Länder angesetzt wird (Hentze, 2017). Mehreinnahmen verbleiben somit im Wesentlichen beim Land. Auch auf lokaler Ebene sind die Realsteuerhebesätze in NRW sehr hoch angesiedelt. Dies begrenzt die Möglichkeiten der Steuerpolitik, die Einnahmen weiter zu steigern. In dem Maße, in welchem die Grundsteuerhebesätze nicht an die neu ermittelte Bemessungsgrundlage angepasst werden, sind indes Mehreinnahmen

zu erwarten. Ferner ist aufgrund der Inflation in den kommenden Jahren mit einer weiteren Zunahme der Einnahmen zu rechnen, dem gleichwohl auch inflationsbedingt höhere Ausgaben gegenüberstehen. Zudem sind Ausgabensteigerungen zu beklagen, die in der Flüchtlingskrise begründet liegen.

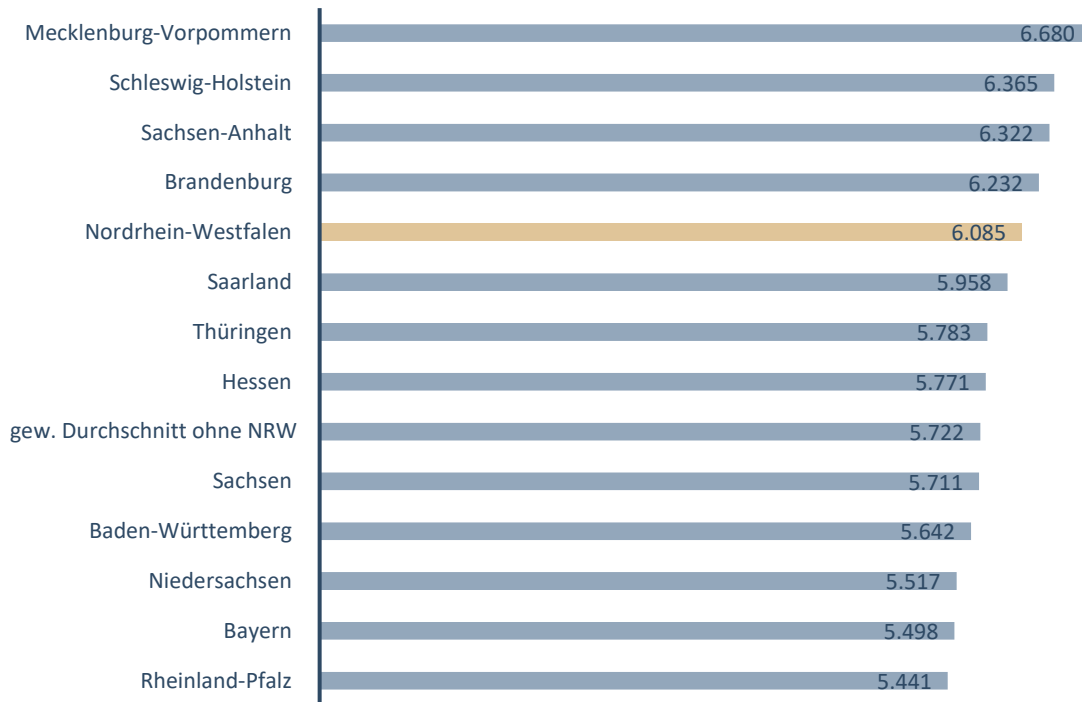
**Abbildung 2-3: Steuereinnahmen der Länder pro Einwohner 2022**



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2023b; eigene Berechnung

## Ausgaben

Bei den Ausgaben pro Einwohner zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Flächenländern (Abbildung 2-4). So verausgabte Mecklenburg-Vorpommern im vergangenen Jahr 6680 Euro pro Einwohner, Rheinland-Pfalz hingegen lediglich 5441 Euro. Diese Unterschiede sind zum einen durch die wirtschaftliche Stärke der Bundesländer und durch ihre Sozialstruktur getrieben. So zeigt sich etwa eine sehr hohe Korrelation zwischen der Arbeitslosenquote eines Bundeslandes und seinen Pro-Kopf-Ausgaben. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass sich die Aufgabenverteilung zwischen Landesebene und kommunaler Ebene entlang der Länder unterscheidet. NRW liegt im oberen Mittelfeld der Bundesländer, mit Ausgaben pro Einwohner von 6.085 Euro. Dies sind rund 360 Euro mehr als im Durchschnitt der anderen Flächenländer. Eine Skalierung auf die gesamte Landesbevölkerung zeigt indes, wie stark diese Unterschiede auf den Haushalt wirken. Hätte NRW die gleichen Pro-Kopf-Ausgaben wie Bayern, so würde NRW rund 10,6 Milliarden pro Jahr weniger ausgeben.

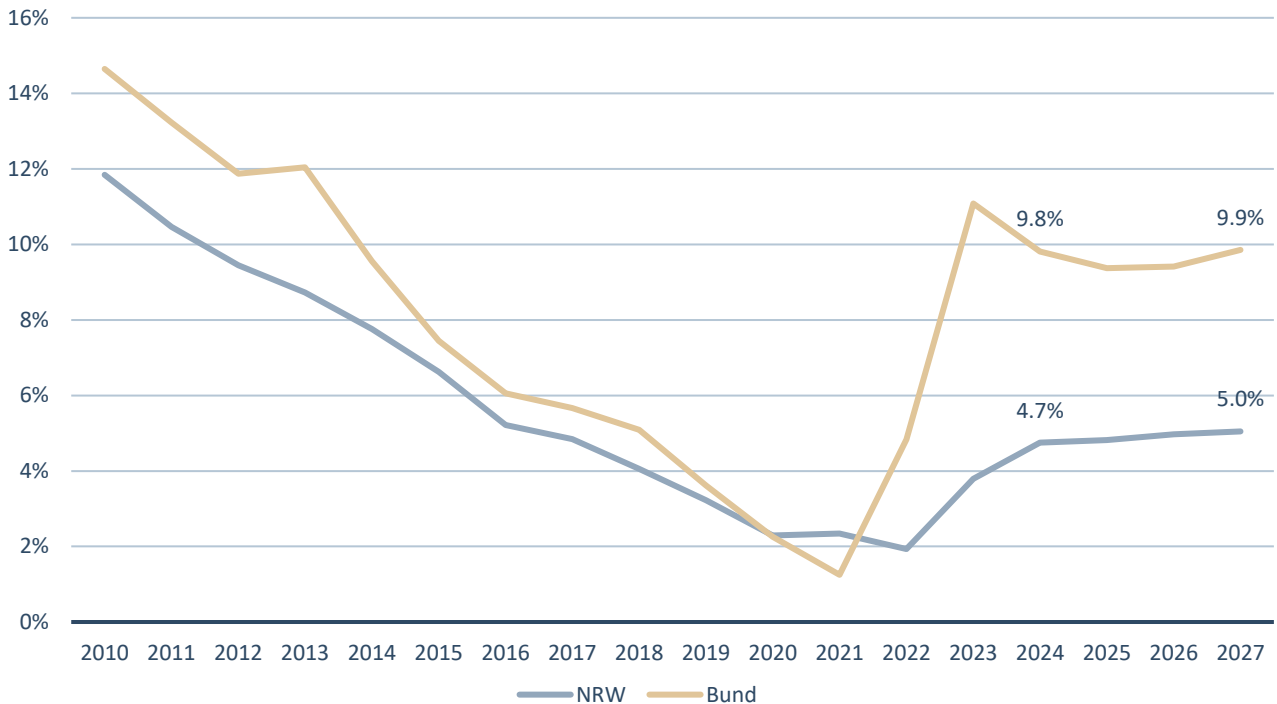
**Abbildung 2-4: Ausgaben der Länder pro Einwohner 2022**


Quellen: Statistisches Bundesamt, 2023b; eigene Berechnung

In den kommenden Jahren ist mit einem deutlichen Anstieg der Ausgaben zu rechnen. Die Gründe dafür sind vielfältig. Die Personal- und Versorgungsausgaben werden inflationsbedingt deutlich zunehmen, ferner wird ein Zuwachs bei den Investitionen angestrebt. Zudem sorgt die bereits eingetretene Zinswende für steigende Belastungen. Während das Land NRW im Jahr 2022 nur knapp 2 Euro pro 100 Euro Steuereinnahmen für Zinsen ausgeben musste, wird der Wert bis 2027 auf schätzungsweise 5 Euro Zinsen je 100 Euro Steuereinnahmen ansteigen (Abbildung 2-5). Diese Tendenz verringert den Gestaltungsspielraum der Landesregierung. Eine Zins-Steuer-Quote von 5 Prozent entspricht dem Niveau der Jahre 2016 und 2017. Der Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2023 liegt knapp 1 Prozentpunkt höher. Im Vergleich zum Bund fällt der Anstieg zudem moderat aus. Die Zins-Steuer-Quote des Landes NRW fällt im kommenden Jahr nur halb so hoch aus wie beim Bund. Von daher sorgt die Zinswende nicht für eine abrupte und enorme Zusatzlast für den Landeshaushalt, sondern vielmehr für eine schrittweise Normalisierung der Zinsausgaben.

**Abbildung 2-5: Zins-Steuer-Quote im Zeitverlauf**

Zinsausgaben als Anteil der Steuereinnahmen



Quellen: Landtag NRW, 2023; Deutscher Bundestag, 2023; eigene Berechnung

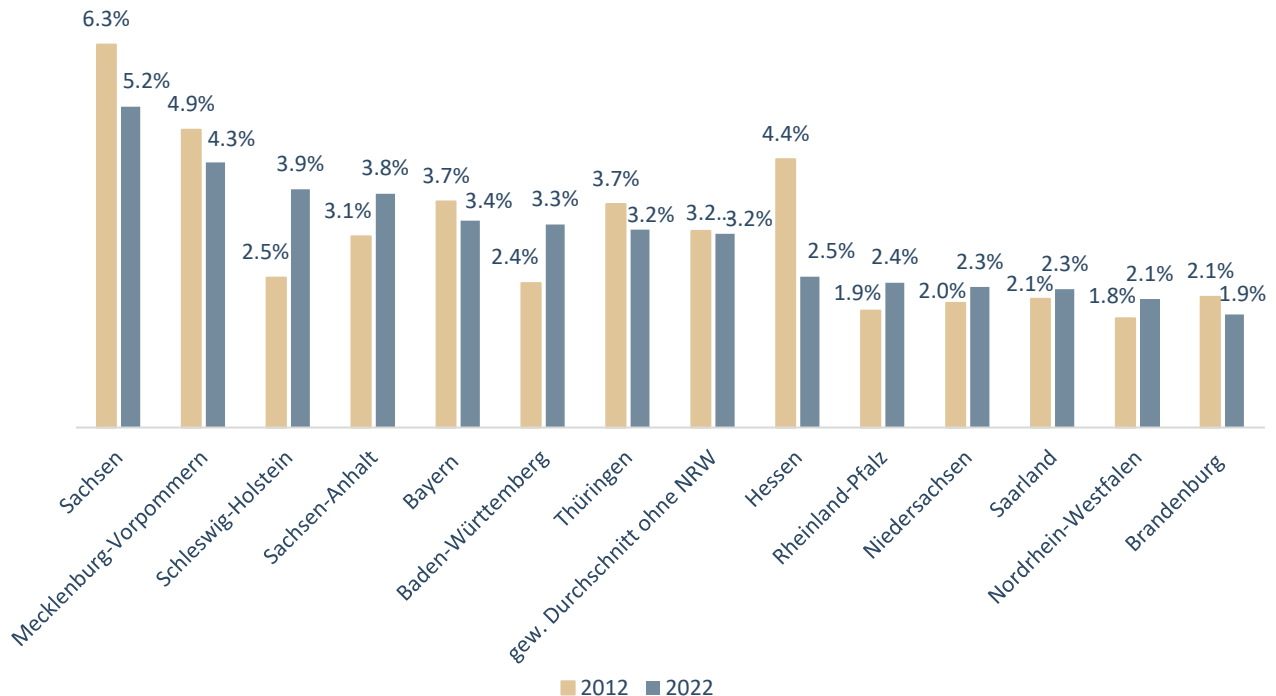
## Öffentliche Investitionen

Öffentliche Investitionen sind für die wirtschaftliche Entwicklung einer Volkswirtschaft von großer Bedeutung. Investiert die öffentliche Hand, vergrößert sie den Kapitalstock und damit das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial. Insbesondere mit Blick auf die Themenfelder Digitalisierung und Klimaschutz lässt sich ein erhöhter Bedarf ableiten (Bardt et al., 2019).

Der Handlungsbedarf ist dringender denn je, da die öffentliche Hand in den letzten Jahren versäumt hat, staatliche Investitionen nachhaltig zu steigern (vbw, 2022). Ein wichtiger Indikator dafür ist die Sachinvestitionsquote, also der Anteil der Sachinvestitionen an den Gesamtausgaben des Landes. Im Jahr 2022 lag dieser Wert für die Flächenländer (ohne NRW), wenn man die Ausgaben im Landeshaushalt nach der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts betrachtet, bei nur 3,2 Prozent. Interessanterweise zeigt sich in NRW jedoch ein leichter Anstieg im Gegensatz zum Durchschnitt der anderen Bundesländer. Dennoch liegt die Sachinvestitionsquote in NRW mit 2,1 Prozent deutlich unter dem Niveau aller anderen Bundesländer, außer Brandenburg (siehe Abbildung 2-6). Der Vergleich mit dem Jahr 2012 zeigt, dass vor allem in Hessen weniger investiert wird als vor einem Jahrzehnt. Demgegenüber weist Schleswig-Holstein deutliche Zuwächse auf.

**Abbildung 2-6: Investitionsquote der Länder für die Jahre 2012 und 2022**

Sachinvestitionen als Anteil der bereinigten Ausgaben



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2023b; eigene Berechnung

Es ist jedoch wichtig zu beachten, dass die Fokussierung auf die Investitionsquote zwei wichtige Aspekte übersehen kann. Zum einen kann die Qualität einer Investition in Bezug auf ihren Beitrag zum Wirtschaftswachstum erheblich variieren, und zum anderen können auch konsumtive Ausgaben wachstumsfördernd sein. Sowohl der Bau oder die Renovierung einer Schule (investiv) als auch die Einstellung eines Lehrers oder der Kauf von Lehrmaterial (konsumtiv) sind entscheidend für ein Bildungssystem. Die klare Abgrenzung zwischen konsumtiven und investiven Staatsausgaben erscheint aus wirtschaftlicher Sicht daher unzureichend. In der Literatur wird seit Langem empfohlen, zwischen wachstumsfördernden und nicht-wachstumsfördernden Staatsausgaben zu differenzieren (Bardt/Grömling/Hentze, 2017; Beznoska/Kauder/Obst, 2021).

Trotz des offensichtlichen Bedarfs sind die öffentlichen Investitionen in den letzten Jahren nicht signifikant ausgeweitet worden. In vielen Bereichen und Regionen ist ein Mangel an Planungskapazitäten bei der Verwaltung zu beklagen. In vielen Fällen hat die öffentliche Verwaltung in den Planungsabteilungen Stellen abgebaut. Der Mangel an Kapazitäten der Bauunternehmen dürfte indes zunehmend weniger ins Gewicht fallen.

Die Landesebene ist bei öffentlichen Investitionen grundsätzlich weniger bedeutend als die kommunale Ebene. Laut Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts hat das Land NRW im Jahr 2022 (inklusive Extrahaushalten) Sachinvestitionen in Höhe von 2,3 Milliarden Euro getätigt, darunter Baumaßnahmen in Höhe von 0,9 Milliarden Euro. Die Kommunen in NRW haben mehr als das Dreifache bei Sachinvestitionen und sogar mehr als das Fünffache bei Baumaßnahmen investiert. Obwohl Investitionen des Landes in vielen Fällen

auch den Städten und Gemeinden zugutekommen, stellt sich dennoch die Frage, wie es ermöglicht werden kann, die Kommunen mit zusätzlichen finanziellen Ressourcen auszustatten.

### 3 Relevanz der Schuldenbremse

Die für das Jahr 2024 geplanten Einnahmen und Ausgaben sind nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Schuldenbremse zu sehen. Denn die Schuldenbremse spielt für den Haushalt 2024 im Grunde erstmals eine entscheidende Rolle. Bisher wurde das auf Länderebene sei dem Jahr 2020 geltende Verbot der strukturellen Neuverschuldung aufgrund der von der Landesregierung reklamierten Notlage im Zeitraum von 2020 bis 2023 noch nicht angewendet.

Lediglich aus konjunkturellen Gründen ist ohne Feststellung einer Notlage auf Landesebene eine begrenzte Nettoneuverschuldung erlaubt. Die Konjunkturkomponente, die eine antizyklische Politik ermöglichen soll, erweitert den Haushaltsspielraum in wirtschaftlichen Schwächephasen. Technisch wird zur Bestimmung des Spielraums das Produktionspotenzial mit dem tatsächlichen Bruttoinlandsprodukt (BIP) verglichen. Je mehr das tatsächliche BIP das Produktionspotenzial unterschreitet, desto mehr Schulden darf die öffentliche Hand machen. Die Differenz gibt die sogenannte Produktionslücke an, die multipliziert mit der Budgetsemielastizität die Konjunkturkomponente ergibt. Die Budgetsemielastizität wiederum misst, um wie viele Prozentpunkte sich das Verhältnis zwischen Finanzierungssaldo und BIP verändert bei einer einprozentigen Erhöhung des BIP. In NRW wird die Konjunkturkomponente ex ante aus dem Produkt der nominalen gesamtstaatlichen Produktionslücke, der Budgetsemielastizität (0,13) der Ländergesamtheit und dem Anteil des Landes Nordrhein-Westfalen an den Steuereinnahmen der Länder ermittelt. Ex post wird die Differenz zwischen tatsächlichen Steuereinnahmen am Ende des Haushaltsjahres und den bei Haushaltsaufstellung unterstellten Steuereinnahmen berücksichtigt.

Die Bundesregierung erwartete im Frühjahr 2023 für das Jahr 2024 eine gesamtwirtschaftliche Produktionslücke in Höhe von 12 Milliarden Euro (BMF, 2023). Angesichts der sich in den vergangenen Monaten eingetrübten Aussichten ist aktuell mit einer Produktionslücke von rund 30 Milliarden Euro zu rechnen. Ausgehend von einem Anteil des Landes NRW an den Steuereinnahmen der Bundesländer von 21 Prozent und der Budgetsemielastizität von 0,13 ergibt sich demnach im Jahr 2024 eine konjunkturelle Verschuldungsmöglichkeit des Landes NRW von rund 800 Millionen Euro. Allerdings verzichtet die Landesregierung offenbar auf die Nutzung dieses Gestaltungsspielraums.

### 4 Ausblick auf den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung

Die Schuldenbremse mit dem Verbot einer strukturellen Neuverschuldung für die Länder zwingt die Haushaltspolitik in den kommenden Jahren in ein enges Korsett. Jenseits von den Restmitteln der allgemeinen Rücklage, dem Instrument der Globalpositionen und der Konjunkturkomponente müssen die geplanten Ausgaben mit laufenden Einnahmen finanziert werden. Vor diesem Hintergrund steht die Haushaltspolitik im gesamten Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung absehbar unter Druck. Zwar sieht die Landesregierung bis 2027 stets einen ausgeglichenen Haushalt vor. Allerdings geht dies zulasten wichtiger Aufgaben. So sollen beispielsweise keine Zuführungen an den Pensionsfonds geleistet werden, obwohl der demografische Wandel absehbar zu steigenden Versorgungsausgaben führen wird. Auf der Einnahmenseite ist eine Entlastung bei der Grunderwerbsteuer – mit 6,5 Prozent liegt NRW bundesweit beim Steuersatz mit an der Spitze –

schwer zu stemmen. Zudem stellt sich die Frage, wie eine nachhaltige Lösung für die Altschulden der Kommunen gefunden werden kann, die zweifelsfrei auch originäre Landesmittel beinhalten sollte (Beznoska/Hentze/Kauder, 2023). Zudem müssen die Schulden aus den Krisenjahren in den kommenden 50 Jahren getilgt werden. Gleichzeitig sind die Zinsausgaben bereits wieder spürbar angestiegen, wobei sich der Trend bis 2027 laut mittelfristiger Finanzplanung fortsetzen wird.

Zudem ist das Land bei der Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft gefragt. Es ist für die Politik eine große Herausforderung, der Verantwortung bei Klimaschutz, Energiewende, Bildung und Digitalisierung gerecht zu werden (vbw, 2022). Eine nachhaltige signifikante Steigerung der Investitionsquote sieht die mittelfristige Finanzplanung des Landes jedoch nicht vor. Im Vergleich der Bundesländer hinkt NRW zudem bei den Sachinvestitionen sichtbar hinterher. Allerdings leistet die öffentliche Hand ohnehin nur und 10 bis 15 Prozent der Investitionen. Ohne private Investitionen ist die Transformation folglich nicht zu schaffen. Unternehmen investieren allerdings nur in NRW, wenn die Rahmenbedingungen stimmen. Angesichts sehr hoher Gewerbesteuerhebesätze in vielen Kommunen ist der Standort NRW hier eher im Nachteil (Oberst et al., 2022, 45). So weisen nur 14 der 396 Kommunen in NRW einen Hebesatz von weniger als 400 Prozent auf. Um Wachstumsimpulse über steuerpolitische Maßnahmen zu stärken, bedarf es wiederum der Akzeptanz zumindest kurz- und mittelfristig Steuermindereinnahmen hinzunehmen. Mit den bestehenden Schuldenregeln sind spürbare Steuersenkungen jedoch kaum vereinbar.

Es stellt sich offenkundig die Frage, wie diese vielfältigen Herausforderungen gleichzeitig finanziert werden sollen, ohne auf zusätzliche Kredite zurückzugreifen. Eine Haushaltskonsolidierung kann dabei eine relevante Rolle spielen, jedoch kaum ausreichend sein. Eine wohlbedachte Öffnung der Schuldenbremse würde wichtige Spielräume geben, ohne nachhaltige Staatsfinanzen zu gefährden. Zumindest sollte den Ländern eine Nettoneuverschuldung in Höhe von 0,15 Prozent des BIP zugestanden werden, wie es ursprünglich bei Einführung der Schuldenbremse ohnehin bereits vorgesehen war. Dies wäre im Einklang mit dem europäischen Fiskalpakt und würde die Solidität der Staatsfinanzen nur unwesentlich beeinträchtigen. Für NRW würde dies im Jahr 2024 einen zusätzlichen Haushaltsspielraum von knapp 1,4 Milliarden Euro bedeuten, der im Zeitverlauf kontinuierlich steigen dürfte. Davon unabhängig sollte die Landesregierung den aus konjunkturellen Gründen eingeräumten Spielraum grundsätzlich ausfüllen, um eine antizyklische Wirtschaftspolitik zur Stabilisierung des Wachstums sicherzustellen. Nachhaltige Staatsfinanzen werden dadurch nicht gefährdet. Im Gegenteil besteht die Gefahr, dass ohne ausreichende öffentliche Zukunftsinvestitionen und ohne nachhaltige Anreize für private Investitionen die Einnahmehasis auf Sicht geschwächt wird. Vor diesem Hintergrund sollte die Landesregierung darlegen, welchen Zweck sie mit einem ausgeglichenen Haushalt verfolgt, das heißt welches Schuldenniveau sie konkret anstrebt und für nachhaltig und generationengerecht hält.

## 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, 2021, Investitionen, Humankapital und Wachstumswirkungen öffentlicher Ausgaben, IW-Policy Paper, Nr. 2, Köln

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

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias / Kauder, Björn, 2023, Kommunale Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen: Bestandsaufnahme und Lösungsansätze, in: Helmut Dedy, Benjamin Holler (Hrsg.): Zeitschrift für Kommunal Finanzen, Heft 9, S. 193–199

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2023, Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten des Bundes, in: BMF-Monatsbericht – September 2023, Statistiken und Dokumentationen, BMF-Monatsbericht September 2023 - Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten des Bundes (bundesfinanzministerium.de) [10.10.23]

Deutscher Bundestag, 2023, Finanzplan des Bundes 2023 bis 2027, Unterrichtung der Bundesregierung, Drucksache, 20/7801

Hentze, Tobias, 2017, Fehlanreize bei der Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich, IW-Kurzbericht, Nr. 11, Köln

Landtag NRW, 2023, Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2023-2027, Vorlage 18/1417, Düsseldorf

Oberst, Christian / Ewald, Johannes / Hentze, Tobias / Kempermann, Hanno / Plünnecke, Axel / Schaefer, Thilo / Puls, Thomas / Röhl, Klaus-Heiner, 2022, Die wirtschaftliche Entwicklung Nordrhein-Westfalens. Geprägt von beachtlichen Fortschritten und weiter bestehenden Handlungsbedarfen, Gutachten im Auftrag der Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen (unternehmer nrw), Köln

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2023, Bruttoinlandsprodukt bis 2022 – in jeweiligen Preisen – vorläufige Ergebnisse nach Bundesländern, <https://www.statistikportal.de/de/vgrdl/ergebnisse-laenderebene/bruttoinlandsprodukt-bruttowertschoepfung/bip#9517> [05.10.2023]

Statistisches Bundesamt, 2023a, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Berichtszeitraum 2022, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2023b, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts 1.-4. Vierteljahr 2022, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden

Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (vbw), 2022, Wirtschaftspolitisches Monitoring des Bundeshaushalts, eine Studie erstellt vom Institut der deutschen Wirtschaft, München