

Landtag Nordrhein-Westfalen

Herrn André Kuper MdL

Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE**STELLUNGNAHME**
18/273

A18

Stellungnahme

anlässlich der Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie „NRW auf dem letzten Platz – nach katastrophalem Schrumpfen der Wirtschaft muss die Landesregierung mit aktiver Wirtschaftspolitik die Wende schaffen“. Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 18/1692

(Aktive Wirtschaftspolitik – Drucksache 18/1692)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

haben Sie vielen Dank für die Einladung, zum o.g. Antrag zur Wirtschaftspolitik des Landes Stellung zu nehmen. Aus Zeitgründen muss ich mich in meiner schriftlichen Stellungnahme darauf beschränken, thesenartig einige herausgehobene Aspekte des Antrags anzusprechen. In der Anhörung selbst freue ich mich, bei Bedarf auch weitere Aspekte der aufgeworfenen Fragestellungen zu betrachten.

1) Faktencheck: Kurzfristige Konjunkturentwicklung ist der ungeeignete Indikator für die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik des Landes

Der Antrag „NRW auf dem letzten Platz – nach katastrophalen Schrumpfen der Wirtschaft...“ bezieht den **Titel und rhetorischen Anstoß** für die weitere Diskussion aus einer Pressemeldung des Münchener ifo-Instituts, die u.a. von der Süddeutsche Zeitung verwertet wurde. Allerdings ist **diese Meldung nicht geeignet, die Schlussfolgerungen zu tragen, die der Antrag darauf aufbaut**.

Worum geht es? Das Münchner ifo-Institut berichtet im November 2022 mit einer Pressemitteilung über ein experimentelles Verfahren, mit dem zu zeigen versucht wird, dass **kurzfristige Zahlen zur konjunkturellen Entwicklung der deutschen Länder auch im Vierteljahresrhythmus berechnet** werden können. In der EU werden solche Quartalsdaten für die Mitgliedstaaten der Währungsunion ermittelt. Für kleinere räumliche Einheiten wie die deutschen Länder werden verlässliche Daten zu Konjunktur, Wirtschaftswachstum u.ä. dagegen nur im Jahresrhythmus ermittelt. Das hinter der ifo-Pressemittelung stehende Arbeitspapier von Lehmann/Wikman (2022) wendet eine erstmals von Koop et. al. (2020) für das Vereinigte Königreich entworfene Berechnungstechnik an, mit der Daten zur sehr kurzfristigen Konjunkturbeobachtung (sog. *Nowcasting*) auch für geografische Teilräume berechnet

werden. Für die ökonomische Forschung sind das interessante Ansätze. Die wissenschaftliche Diskussion zur statistischen Tauglichkeit dieser Zahlen und zu deren konjunkturpolitischem Mehrwert ist allerdings noch nicht abgeschlossen.

Unmittelbar einsichtig ist allerdings, dass **derartige Nowcasting-Quartalsdaten für ein aussagekräftiges Ranking des Wirtschaftswachstums der Länder ungeeignet sind**. In diesem Sinne hat die Aufmachung der ifo-Pressemitteilung „Schleswig-Holstein beim Wachstum vorn“ dem wissenschaftlichen Anliegen der Forschenden nicht unbedingt den besten Dienst erwiesen. Denn in der Pressemitteilung werden Zahlen zur *sehr kurzfristigen* wirtschaftlichen Entwicklung vom 1. Juli 2022 bis zum 30. September 2022 dargestellt. Dieser **konjunkturelle Oszillograf** gibt für den Sommer 2022 an, dass die Wirtschaftsleistung in NRW gegenüber dem 2. Quartal 2022 um 2,8% geschrumpft sei, während sie am anderen Ende der Rangfolge in Schleswig-Holstein um 1,4% gestiegen sei. Angenommen, diese experimentellen Zahlen sind statistisch tragfähig: Also hat die Wirtschaft eines großen Industrielandes mit energieintensiven Wirtschaftsbereichen auf einen einzigartigen, kriegsbedingten Energiepreisschock kurzzeitig anders reagiert als ein tourismusgeprägter Dienstleistungsstandort auf den sonnigen Sommer? Das ist plausibel. Doch was folgt aus der Rangfolge der BIP-Momentaufnahmen?

Abbildung 1: Länder-„Ranking“ der Quartals-Konjunkturdaten aus Lehmann/Wikman (2022)

Länder-Ranking: Posterior mean, quarter-on-quarter, real GDP, seasonally- and calendar-adjusted

Quarter	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
2018-Q1	2	13	1	9	6	15	7	16	4	3	5	12	8	10	11	14
2018-Q2	2	10	1	16	13	3	6	11	9	5	14	4	8	15	12	7
2018-Q3	3	5	2	13	12	7	4	9	16	1	8	11	10	15	6	14
2018-Q4	10	14	2	5	9	16	13	7	1	15	11	12	8	6	4	3
2019-Q1	12	3	10	9	15	2	4	1	7	13	11	16	8	6	5	14
2019-Q2	15	8	3	2	7	5	13	4	10	14	9	12	6	11	1	16
2019-Q3	13	11	2	6	15	3	12	8	7	10	14	16	5	1	9	4
2019-Q4	12	3	2	6	15	1	8	7	16	9	10	14	4	5	11	13
2020-Q1	11	15	14	3	4	16	12	8	7	13	10	5	9	2	6	1
2020-Q2	12	2	5	9	10	11	4	8	7	1	6	14	13	15	3	16
2020-Q3	5	14	15	11	6	13	12	8	9	16	7	3	4	2	10	1
2020-Q4	6	12	10	2	14	5	16	3	13	15	8	7	4	1	11	9
2021-Q1	11	7	2	13	8	6	5	9	10	3	1	14	12	16	4	15
2021-Q2	8	3	15	12	9	11	4	16	2	13	1	7	10	6	14	5
2021-Q3	2	11	6	8	14	16	9	12	13	5	3	10	1	7	15	4
2021-Q4	4	3	8	11	7	6	2	12	14	10	1	5	15	13	9	16
2022-Q1																
2022-Q2																
ifo-PM 2022-Q3	7	13	5	9	4	3	6	15	8	16	2	12	11	14	1	10
2022-Q4																

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Daten zu Lehmann/Wikman (2022) und ifo-PM vom 02.11.2022.

Sehr wenig – denn **diese Rangfolge der konjunkturellen Schwankungen ändert sich stetig**. Abbildung 1 wurde auf Grundlage der experimentellen ifo-Daten eigens für die Anhörung erstellt.¹ Sie zeigt: Tatsächlich steht NRW im 3. Quartal 2022 auf dem 16. und letzten Rangplatz. Zugleich stand NRW zwischen 2018 und 2021 **zweimal auf dem ersten Platz**, ein **weiteres Mal auf dem letzten Platz** und meist irgendwo dazwischen. Ähnlich ergeht es den anderen 15 Ländern. Die Schlussfolgerung: Diese volatilen Kurzfristdaten sind **ungeeignet, eine aussagekräftige wirtschaftliche Reihenfolge der Länder zu bilden**. Wenn die Daten einen Nutzen haben, liegt er woanders. Auf dieser Grundlage können keine Schlussfolgerungen für eine Wirtschaftspolitik aufbauen, die über den Tag hinausgehen soll.

¹ Die Abbildung nutzt die von den ifo-Forschenden freundlicherweise für die weitere Forschung bereitgestellten Daten aus dem zitierten Papier von Lehmann/Wikman (2022). Diese Datenbank umfasst die für die Länder neu berechneten Konjunkturdaten von Ende 1993 bis Ende 2021. Die Daten für das 3. Quartal 2022 wurden offenbar eigens für die Pressemitteilung generiert bzw. veröffentlicht. Der Übersichtlichkeit halber werden in der Abbildung oben nur die Werte ab 2018 genutzt. Auch für die Jahre vor 2018 ist der Befund ähnlich abwechslungsreich und dementsprechend für ein Ranking ungeeignet.

Das heißt im Umkehrschluss allerdings nicht, dass **Nordrhein-Westfalen** und seine industriell geprägte Wirtschaft nicht **vor großen Aufgaben stehen**, die durch die ökonomischen Konsequenzen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine noch einmal erheblich erschwert werden. Im Jahr 2021 kam NRW-Wirtschaft laut der (auf etablierten statistischen Werten beruhenden) Analyse des RWI Essen noch mit höherem Wirtschaftswachstum durch die Corona-Krise als der Bundesdurchschnitt. Ob dies, wie im Mai letzten Jahres von RWI noch erwartet, auch für 2022 gelungen ist, erscheint angesichts der weiteren Energiepreisentwicklung fraglich. Auch das Jahr 2023 wird absehbar noch wesentlich von der Energiekrise bestimmt.

Für den vorliegenden Antrag „Drucksache 18/1692“ heißt das aber konkret: Direkt die beiden ersten Punkte der beantragten Feststellung des Landtages

1. „*Nordrhein-Westfalen steht beim Wirtschaftswachstum im Vergleich der Bundesländer auf dem letzten Platz*“ und
2. „*Nordrhein-Westfalen darf beim Wirtschaftswachstum nicht länger Schlusslicht bleiben*“

beruhen auf einer irreführenden Tatsachenbehauptung. Das für den Wohlstand und Dynamik eines Standorts relevante **Wachstum der Wirtschaft und die kurzfristige Konjunktur sind nicht dasselbe**. Zutreffend wäre jeweils gewesen: „(...) *beim kurzfristigen Wirtschaftswachstum nur in den drei Monaten vom 1. Juli 2022 bis 30 September 2022 nach Maßgabe experimenteller statistischer Berechnungen* (...)“. Dieser unglückliche Einstieg des Antrags disqualifiziert nicht automatisch alle im Folgenden darauf aufgebauten Argumente. Doch eine zutreffende Beschreibung der nordrhein-westfälischen ökonomischen Realität wäre an dieser Stelle angebracht gewesen.

2) Die Aufgaben nachhaltiger, aktiver Wirtschaftspolitik in den großen Transformationen

Doch **konjunkturelle Probleme sind nicht die einzigen Probleme**, mit denen die nordrhein-westfälische Wirtschaft gegenwärtig und zukünftig konfrontiert ist.

Kurzfristig auftretende ökonomische Krisen müssen, so gut es geht, abgefedert werden. Die **Krisenkompetenz** deutscher und europäischer Wirtschaftspolitik ist im Vergleich zur Finanzkrise nach 2008 (und *durch* sie) deutlich gestiegen. Das ist in der Coronapandemie und jetzt in der kriegsbedingten Energiekrise deutlich geworden. Dennoch, auch das liegt auf der Hand, sind der Vorbereitung auf derartige Krisen enge Grenzen gezogen. Denn woher „der nächste Schlag kommt“, ist ehrlichweise selten gut vorherzusehen. Entsprechend muss - zumindest zum Teil - auch die **vielbeschworene Krisenresilienz ein Traum** bleiben.

Das gilt besonders für die *Länder*, da ihnen kaum konjunkturpolitische Instrumente zur Verfügung stehen und ihre (fiskalischen) Handlungsspielräume zudem schneller erschöpft sind. Hier können leicht auch Frustrationen aufgrund zu hoher Ansprüche und missverständlicher politischer Signale entstehen. Doch **Konjunkturpolitik ist eine staatliche Aufgabe, die zu Recht primär auf den oberen gebietskörperschaftlichen Ebenen verortet ist**, beim Bund, der EU und – im Rahmen ihres Mandats – der unabhängigen Europäischen Zentralbank. In der Bekämpfung kurzfristiger Krisen können die Länder zentralstaatliche Maßnahmen punktuell gut ergänzen. Vor allem aber müssen die Länder – und oft genug auch die Kommunen – im Rahmen ihrer Verwaltungskompetenz dafür sorgen, dass die **gemeinsame Konjunkturpolitik vor Ort gut umgesetzt wird** und bei den Betroffenen ankommt. Auch das ist unter dem Ansturm kumulierender Krisenphänomene alles andere als leicht und offenbart – im Nachhinein – immer wieder auch Verbesserungspotenziale, die nicht voll ausgeschöpft worden sind.

Die Wirtschaftspolitik eines Landes sollte sich, wenn sie – wie der Antrag fordert – *Wirtschaftswachstum schaffen* soll, planmäßig vor allem auf die Bekämpfung von Krisen ausrichten, die nicht *akut* und überraschend auftreten. Eine solche **Landes-Wirtschaftspolitik ist wenig Konjunktur- und sehr viel Strukturpolitik**.

Aktive, inklusive und nachhaltige ökonomische Strukturpolitik will viel erreichen. Sie *muss* aber auch viel erreichen, wenn sie die seit längerem absehbaren, *chronischen* Krisen wirksam bekämpfen soll und

die zugehörigen transformativen Aufgaben der Wirtschaft in Angriff nimmt. Als transformative Aufgaben des Landes und seiner Wirtschaft stehen dabei in den zwanziger und dreißiger Jahren des 21. Jahrhunderts im Vordergrund:²

- **Demografische Transformation** und Bekämpfung des **dramatisch wachsenden Fachkräftemangels** in (nahezu) allen Wirtschaftssektoren durch:
 - Massive Steigerung der qualifizierten und qualifizierbaren **Einwanderung** aus dem EU- und Nicht-EU-Ausland.
 - Mehr **Menschen in Arbeit bringen** durch kostenlose und kostengünstige professionelle **Kinderbetreuung** und **Pflege** sowie durch (verpflichtende) **frühkindliche Bildung**.
 - Weiterbildung und **echtes Lifelong-learning**.
 - Attraktive Modelle und Werben für mehr soziale Akzeptanz für **längeres Arbeiten** in den zahlreichen dafür geeigneten Berufsfeldern.
- Beschleunigung der Erfolge in **Klimaschutz und – anpassung** auf das bis zu Dreifache.
 - Zentral ist hier neben abnehmender Energieabhängigkeit vor allem die Technologieförderungen für das „Decoupling“ – also für die **Entkoppelung von Wertschöpfung und Ressourcenverbrauch/Treibhausgasemissionen**.
- Die **Arbeitsproduktivität** signifikant durch **Digitalisierung** und wohl dosierten **Bürokratieabbau** steigern helfen.
- Wirtschaftswachstum ist in einer endlichen Welt nicht mehr ein Wert an sich. Neben der o.g. Entkoppelung vom Ressourcenverbrauch muss Wachstum auch Beiträge leisten zu **Inklusion**, zum **sozialen Ausgleich** und zur **Generationengerechtigkeit**. Damit steigen die Ansprüche; die „Latte liegt höher“. Doch Wachstum, das solche **ESG-Ansprüche** nicht erfüllt, ist zunehmend nicht nur nicht nützlich. Es beginnt, mit zunehmender Geschwindigkeit schädlich zu werden.

Diese Aufgaben stellen sich mehrheitlich allen Ländern und dem Bund. Allerdings sind die länder- und branchenspezifischen Ausformungen der Aufgaben durchaus unterschiedlich. Auch für die in vielen Fragen notwendige regionale Konkretisierung und bei der unmittelbar betroffenen Verwaltungs- und Umsetzungskompetenz sind die Länder sehr viel direkter gefragt als in der Konjunkturpolitik.

Zugleich müssen aber auch hier die **spezifischen Restriktionen** berücksichtigt werden, denen Landespolitik heute und in absehbarer Zukunft unterliegt (sofern die föderale Kompetenzordnung erwartungsgemäß unverändert bleibt). Regulative Politik und die „Ordnung der Wirtschaft“ sind im Wesentlichen Angelegenheiten des Bundes und der EU. Das umfasst auch die gemeinschaftliche Beihilfenaufsicht. Das lässt für eine **förderorientierte Landeswirtschaftspolitik nur vergleichsweise enge Spielräume**, die mit **modernen und evidenzbasierten Subventionsmaßnahmen** ausgefüllt werden müssen. Auch für die weiteren Maßnahmen, die innovative Wirtschaftspolitik in der Verfolgung der genannten Ziele umsetzt, bedarf es einer hohen **Handlungsfähigkeit**, die im Lichte zunehmender finanzieller Lasten (nicht zuletzt aus der Versorgung) und wachsenden eigenen Fachkräftemangels alles andere als selbstverständlich ist. Das verlangt vom Land und Wirtschaftsstandort eine **Modernisierungsagenda**, an deren Ende ein *schlanker* Staat steht. Allerdings nicht, weil irgendeine „neoliberale“ Ideologie das fordert, sondern **weil fehlendes Personal und knappere Mittel diese Effizienz gerade auch für diejenigen Länder erzwingen**, die sich Räume für aktive und gestaltende Politik erhalten wollen.

² Vgl. Müller (2023)) und Thöne (2022a), ders. (2022b)

3) Zu einzelnen Vorschlägen des Antrags

Die vorliegende Stellungnahme bietet nicht den Ort, die Instrumente und Maßnahmen einer aktiven, modernisierungs- und nachhaltigkeitsorientierten Wirtschaftspolitik im skizzierten Sinne weiter auszuarbeiten. Zu einigen der im Antrag „Drucksache 18/1692“ dargelegten Punkte ist mit den vorangegangenen Darstellungen schon indirekt Stellung bezogen worden. Explizit sei dies zu einigen Punkten der beantragten Feststellung und der Beschlussfassung ergänzt.

- „Die erneuerbaren Energien sind Wachstumsmarkt für die nächsten Jahrzehnte und verringern die Abhängigkeit von Energieimporten aus anderen Staaten.“
- „Nordrhein-Westfalen benötigt (...) höhere Investitionen in schulische Bildung sowie berufliche Aus- und Fortbildung.“
- „Neben Wirtschaftswachstum muss Zielvorgabe politischer Maßnahmen sein, soziale Gerechtigkeit zu fördern und gute Arbeitsbedingungen zu schaffen.“
- „(...) langfristigen Plan (...), wie der Wirtschaftsstandort NRW über Technologien, wie Windkraft, Solarenergie und als Energiespeicher grüner Wasserstoff, eine bezahlbare, grundlastfähige und erneuerbare Energieversorgung erhält“.

Diese vorgenannten vier Punkte sind aus der Sicht der skizzierten wirtschaftswissenschaftlichen Agenda **zustimmungsfähig**, wenn auch ausformungspflichtig.

Kritischer sind folgende Punkte zu sehen:

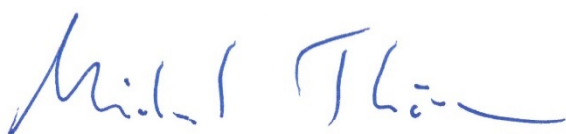
- „(...) indem die Landesregierung einen konkreten Fahrplan aufzeigt, **welche Wirtschaftszweige wann und mit welcher Hilfe rechnen können**“
 - **Planungssicherheit** herstellen zu wollen für künftige, spontan auftretende Krisen erscheint im Licht der extrem unterschiedlichen Krisen der letzten Jahre (Corona, Ukraine-Krieg, Energie) **unmöglich**.
 - Der Antrag selbst liefert dafür mit der Firma Hakle ungewollt ein anschauliches Beispiel: In der Corona-Pandemie konnte der traditionelle Hygienepapierhersteller wegen der zeitweiliger Hamsterkäufe von Toilettenpapier noch als Krisengewinner gelten (so *Creditreform*). In der Energiekrise führte neben zahlreichen hausgemachten Problemen eine nach eigner Darstellung verspätete Hilfe aus dem Bafa-Bundesprogramm zur Insolvenz. Wie hätte dieses Unternehmen auf eine wiederum anders geartete Krise reagiert? Welche Hilfe hätte man ihm für das Unbekannte planungssicher in Aussicht stellen sollen?
- „(...) eines **30 Mrd. Euro schweren Transformationsfonds** vorzunehmen, der mit überwiegend privaten Mitteln strategische Beteiligungen an Unternehmen erwirbt, die in der sozial-ökologischen Transformation auf neue Geschäftsmodelle, neue Energieträger oder eine kreislauforientierte Produktion umsatteln.“
 - Die Ziele sind allgemein zu befürworten, das vorgeschlagene Instrument ist problematisch:
 - „Überwiegend **private Mittel**“ müssen im Jahr 2023 nicht in eigens gegründete staatlichen Fonds gelotst werden, um solche Investitionen zu tätigen, wenn sie zukunfts- und ertragsfähig erscheinen. „Green Finance“ ist auch ohne das ein Renner; ein Mitmischen des Landes dürfte hier im Zweifel der Attraktivität der Anlagen nichts nutzen.
 - „**Strategische Beteiligungen**“ sind, wenn es um *staatliches* Engagement geht, ein wenig effizientes Instrument. Eigentums-Anteile ausgesuchter Unternehmen zu erwerben, ist ordnungs- und beihilfenpolitisch fragwürdig. Es ist vor allem auch teuer im Vergleich zu sehr konkret lenkenden Fördermaßnahmen, die **kein Geld für den Eigentumserwerb** ansetzen.

- Ob man sie mag oder nicht: Die „**Schuldenbremse**“ der Landesverfassung (und des GG) setzt derartigen Plänen sehr enge Grenzen.
- „(...) Maßnahmen der Bundesregierung zu unterstützen, die die **Kaufkraft in strukturschwachen Regionen** anheben (...)“
 - Die Kaufkraft zu stärken ist eine nur im konjunkturpolitischen Kontext sinnvolle und effiziente Maßnahme. Dergleichen regionalpolitisch zu differenzieren ist **kaum vorstellbar** in einer Weise, die zugleich ökonomisch wirksam und (trotzdem) verfassungskonform sein soll.

4) Quellen

- Koop, G. et. al. (2020), „Regional output growth in the United Kingdom: More timely and higher frequency estimates from 1970“. *Journal of Applied Econometrics*, 35 (2), S. 176–197.
- Lehmann, R. und I. Wikman (2022), „Quarterly GDP Estimates for the German States“; ifo Working Paper No. 370, München.
- Müller, M. (2023), „Zeitenwende durch Fachkräftemangel: Die Ära gesicherten Wachstums ist vorbei“, *KfW Research Fokus Volkswirtschaft*, Nr. 414, 23. Januar 2023, Frankfurt/M.
- Schmidt, T. et. al. (2022a), „Wirtschaft trotz Belastungen. Konjunkturbericht Nordrhein-Westfalen 2022#1“, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- Schmidt, T. et. al. (2022b), „Neue Belastungen verzögern konjunkturelle Erholung. Konjunkturbericht Nordrhein-Westfalen 2022#2“, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- Thöne, M. (2022a), „Alle sind für Zukunft – bis man etwas dafür tun muss. Nachhaltigkeit und die Tragfähigkeit der Finanzpolitik“, in: *Deutschland und sein Geld. Öffentliche Finanzen zwischen Anspruch, Alltag und Krisen*. Hrsg. von J. Bullerjahn, M. Thöne, R. Wagner. Friedrich Ebert Stiftung Sachsen-Anhalt, Magdeburg, S. 494-507.
- Thöne, M. (2022b), „Schafft der Staat die fünf großen Transformationen?“, in: *ifo Schnelldienst*, 75 Jg., Nr. 09/2022, S. 35-41.

Ich danke für die Gelegenheit zu schriftlichen Stellungnahme und freue mich auf die Diskussion in der Anhörung am 1. Februar 2023.



Dr. Michael Thöne
Geschäftsführender Direktor