

Landtag Nordrhein-Westfalen
Haushalts- und Finanzausschusses (HFA)

40002 Düsseldorf

Prof. Dr. Jens Südekum

Telefon +49 211 81 11622
suedekum@dice.hhu.de

Düsseldorf, 16.6.2020

Stellungnahme zum
Gesetzentwurf der Landesregierung zu einem
2. Nachtragshaushaltsgesetz 2020

Drucksache 17/9060

**Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf**
Universitätsstraße 1
40225 Düsseldorf
Gebäude 24.31
Ebene 01 Raum 34
www.dice.hhu.de
www.hhu.de

Ausgangslage

Im vorliegenden Gesetzesentwurf für einen Nachtragshaushalt werden zusätzliche Haftungsfreistellungen für die NRW-Bank im Umfang von insgesamt 10 Mrd. Euro vorgeschlagen. Diese entfallen auf die Programme „InfrastrukturCorona“ und „KommunalCorona“. Die Haftungsfreistellungen für das Programm „UniversalCorona“ in Höhe von 5 Mrd. Euro waren bereits im ersten Nachtragshaushalt vom 24.3.2020 beschlossen worden. Dieses Programm soll nun aber mit „InfrastrukturCorona“ in dem Sinne verflochten werden, dass die Haftungssumme jedes einzelnen Programms auch über die 5 Mrd. Euro hinausgehen kann, solange beide Programme gemeinsam unterhalb von 10 Mrd. Euro verbleiben.

Düsseldorf Institute
for Competition Economics

Stellungnahme

1. Die Ausweitung der Haftungssummen (Kreditermächtigungen) für die NRW-Bank ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Corona-Krise hat nach wie vor schwerwiegende wirtschaftliche und finanzielle Auswirkungen, die nach fast einhelliger Meinung aller Ökonomen noch schlimmer sein werden als in den ersten Prognosen (vom März

2020) prognostiziert. Dies erfordert ein beherztes staatliches Gegensteuern, um langanhaltende wirtschaftliche und gesellschaftliche Schäden abzuwenden.

2. Die grundsätzliche Gestaltung der beiden neuen Programme ("InfrastrukturCorona" und "KommunalCorona") ist ebenfalls zu begrüßen, da hiermit Förderlücken der bereits bestehenden Programme des Bundes (KfW) und der Europäischen Union (EIB) geschlossen werden. Bei "UniversalCorona" gibt es aber Überschneidungen und Dopplungen mit diesen Programmen. Insofern ist es folgerichtig, dass möglicherweise deswegen nicht genutzte Kreditermächtigungen der NRW-Bank nun im Rahmen von "InfrastrukturCorona" abfließen könnten.
3. Kritisch zu sehen ist die lediglich 80%ige Haftungsübernahme durch die NRW-Bank bei Krediten im Rahmen von "InfrastrukturCorona". Erfahrungen der KfW zeigen, dass auch eine geringe Risikobeteiligung der Geschäftsbanken (hier 20%) zu erheblichen Verzögerungen der Abläufe wegen der dadurch entstehenden Kreditprüfungen und due diligence führen. Etliche Kredite an kommunale und gemeinnützige Unternehmen werden dadurch am Ende auch gar nicht zustande kommen, weil die Banken aufgrund ihrer Regularien zu negativen Kreditprüfungen kommen müssen.
4. Das Programm sollte daher ergänzt werden um ein Programm mit 100%iger Haftungsübernahme durch die NRW-Bank, analog zu der entsprechenden Programmlinie der KfW. Die Nominalzinsbelastung kann dabei höher angesetzt werden als für die 80%-Variante. Hierdurch wird die Kreditversorgung beschleunigt und zielgenauer sichergestellt. Ein Missbrauch ist nicht zu erwarten, da Unternehmen ihre individuelle Betroffenheit durch die Corona-Krise anhand entsprechender Bilanz- und Umsatzzahlen nachweisen müssen.
5. Grundsätzlich bedenklich an Liquiditätskrediten ist das daraus folgende Problem des Schuldenüberhangs. Dies dürfte insbesondere für viele potentielle Kreditnehmer im Rahmen von "InfrastrukturCorona" problematisch werden. So ist in der Gesundheits- und Tourismusbranche nur mit geringen konjunkturellen Nachholeffekten zu rechnen. Damit werden zukünftig aber kaum bessere Geschäftszahlen zu erwarten sein als vor der Corona-Krise. Es bleibt also offen, wie die Unternehmen die neu entstandenen Zins- und Tilgungsverpflichtungen leisten sollen. Im Extremfall kann dieses Schuldenüberhangs-Problem zu späteren Insolvenzen von vielen gemeinnützigen Unternehmen führen.

6. Es sollte daher im Sinne einer vorausschauenden Planung darüber nachgedacht werden, die heute vergebenen Kredite zumindest teilweise in Zuschüsse umzuwandeln. Hierdurch würde den Unternehmen eine echte Solvenz- und nicht bloß eine Liquiditätshilfe gegeben. Erreicht werden kann das durch einen teilweisen Forderungsverzicht der NRW-Bank, der aber bereits heute in Aussicht gestellt oder sogar verbindlich angekündigt werden könnte. Dies würde auch das Interesse und die Akzeptanz des Förderprogramms bei den potentiellen Förderkandidaten erhöhen, die natürlich weiterhin anhand ihrer Bilanz ihren Anspruch nachweisen müssen.
7. Auch der Bund ist im Rahmen seines Konjunkturpaketes von Krediten in Richtung Betriebskostenzuschüsse gegangen. NRW sollte hier nachziehen, zumal es in diesem Programm um die Förderung gemeinnütziger Unternehmen in systemrelevanten Branchen (z.B. Gesundheit) geht.
8. Das Programm "KommunalCorona" ist seinem Grundsatz nach dringend notwendig und sehr zu begrüßen. Allerdings halte ich das Volumen von 5 Mrd. Euro für zu gering. Eine kommunale Schuldenkrise gilt es unbedingt zu vermeiden, da ansonsten die bereits vor Corona bestehende Investitions- und Infrastrukturlücke sich noch weiter verschlimmern würde. Zudem drohten empfindliche Einschnitte bei wichtigen lokalen öffentlichen Gütern (gerade im sozialen Bereich), die vor Ort oft einen identitätsstiftenden Charakter haben. Ebenfalls drohte dann eine ineffektive Umsetzung der Konjunkturprogramme von Bund und Ländern, die richtigerweise einen starken Fokus auf Investitionen setzen, wofür aber eine handlungsfähige kommunale Ebene unerlässlich ist.
9. Das Programm "KommunalCorona" sollte daher mit einer höheren Haftungsfreistellung versehen werden. Die Grenze von 5 Mrd. Euro ist nicht überzeugend begründet. Der Maßstab sollte stattdessen sein, dass die Kommunalfinanzen hypothetisch in einen Zustand versetzt werden, als ob es die Corona-Krise nicht gegeben hätte. Der sich so ergebende Betrag (der voraussichtlich oberhalb von 5 Mrd. Euro liegt) sollte entsprechend zunächst als Haftungsfreistellung beschlossen werden, mit der Möglichkeit zur späteren Aufstockung sofern nötig. Generell gilt, dass eine höhere Verschuldung des Landes (bzw. der NRW-Bank) einer kommunalen Verschuldung vorzuziehen ist, da die höhere Ebene über günstigere Finanzierungsbedingungen und ein professionelleres Schuldenmanagement verfügt.

10. Schließlich besteht auch im kommunalen Bereich das Problem der weiteren Überschuldung. Viele Städte in NRW gehören bereits zu den am stärksten verschuldeten Kommunen in ganz Deutschland. Diese Problematik wurde am 19.6.2020 im Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen erörtert (Drucksache 17/8945). Wenn diese bereits stark verschuldeten Kommunen nun weitere Kredite im Rahmen von "KommunalCorona" in Anspruch nehmen, wovon auszugehen ist, wird sich das dortige Schuldenüberhangsproblem weiter verschärfen.
11. Das Land NRW sollte daher, parallel zur begrüßenswerten Einführung des Programms "KommunalCorona" und einer entsprechenden Aufstockung der Haftungsfreistellungen, die Problematik der kommunalen Altschulden grundsätzlich in Angriff nehmen. Dies ist insbesondere deswegen erforderlich, weil der Bund keine direkte Übernahme der Altschulden mehr anstrebt, sondern die Kommunen zukünftig an andere Stelle (KdU) entlastet. Die Verantwortung für das Altschuldenproblem liegt daher vollständig bei den Ländern und dieser sollten sie auch gerecht werden.
12. Zur Lösung des Altschuldenproblems durch das Land NRW kommt ein Modell analog zur "Hessenkasse" in Frage. Hier gingen die kommunalen Altschulden auf die NRW-Bank über, die durch ihre entsprechende Refinanzierung einen langfristigen Schuldenabbau (auch unter Beteiligung der betroffenen Kommunen) organisiert, der im Einklang mit den Regelungen der Schuldenbremse steht. Weitere Details dazu sind in der Anhörung zu der o.g. Drucksache 17/8945 erörtert worden.
13. Im Zusammenschluss würde eine aufgestockte Fassung von "KommunalCorona" in Kombination mit einer nachhaltigen Altschuldenlösung endlich dafür sorgen, dass die Kommunalfinanzen in NRW wieder auf eine gesunde Basis gestellt werden. Die Corona-Krise kann als Initialzündung genutzt werden, um dieses bereits seit langem bestehende Problem endlich anzugehen.