

NRW-Landeshaushalt und Finanzplanung nach Corona

Erhebliche Risiken im Übergang zur Regelverschuldung der Schuldenbremse

**Schriftliche Stellungnahme zum
Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für
das Haushaltsjahr 2022 (Haushaltsgesetz 2022)
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/14700¹**

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/4394**

Alle Abg

von

Prof. Dr. Achim Truger

Professur für Staatstätigkeit und Staatsfinanzen
Institut für Sozioökonomie
Universität Duisburg-Essen,

Mitglied des Sachverständigenrates

zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung²

1. Einleitung

Die NRW-Landesregierung hat, ähnlich wie die Bundesregierung und viele andere Landesregierungen schnell und entschlossen auf die Corona-Krise reagiert und mit dem Rettungsschirm ein zentrales Instrument zur Finanzierung von Steuerausfällen und notwendigen ausgabeseitigen Maßnahmen geschaffen. Die Unterstützung war für Unternehmen und Beschäftigte in NRW von zentraler Bedeutung. Mit dem Haushalt 2022 und der Finanzplanung bis 2025 legt sie ihre Strategie für weitere Unterstützung sowie die finanzpolitische Normalisierung und die Rückkehr zur Regelgrenze der Schuldenbremse in den kommenden Jahren vor.

Im Folgenden wird in den Abschnitten 2. bis 7. diesbezüglich kurz auf einige wesentliche Punkte eingegangen, die vor allem Risiken der vorgesehenen mittelfristigen Strategie für Landeshaushalt, Investitionen und Kommunen betreffen. Abschnitt 8. skizziert vor diesem Hintergrund einige finanzpolitische Handlungsoptionen.

¹ Die Stellungnahme lehnt sich stark an meine Stellungnahme für die schriftliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses im September 2021 zum Maßnahmenvorschlag der Fraktion der SPD und zur Vorlage 17/5358 vom 12. August 2021 (Truger 2021) an, weil diese auch bereits auf den Entwurf des Finanzplans und die finanzpolitische Strategie der Landesregierung einging.

² Der Autor vertritt seine persönliche Meinung, die nicht notwendigerweise der Position des Sachverständigenrates entsprechen muss.

2. Geplante mittelfristige Verstetigung der Ausgaben sinnvoll

Die Landesregierung plant die um Corona-bedingte Effekte bereinigten Ausgaben am Planwert der Finanzplanung 2019 bis 2023 zu auszurichten und in den Folgejahren zu verstetigen. Die Ausgabenentwicklung allgemein und speziell die Investitionsausgaben würden dadurch sinnvollerweise verstetigt.

3. Mangelnde Transparenz beim Rettungsschirm

NRW versucht sämtliche finanziellen Krisenfolgen über den NRW-Rettungsschirm als Sondervermögen abzuwickeln und diesen möglichst getrennt vom regulären Haushalt zu führen. Das ist eine Option, die auch von anderen Bundesländern, etwa Berlin, gewählt wurde. Zudem haben letztlich alle Länder Sondervermögen zur Bewältigung der Krise aufgelegt (Scholz 2021). Allerdings mangelt es in NRW an Transparenz, weil die Gesamtheit der geplanten Maßnahmen sowie die Zahlungen an den regulären Haushalt nicht systematisch ausgewiesen werden (Rietzler 2020; Scholz 2021).

Somit ist es schwierig zu beurteilen, ob der Rettungsfonds ausreichend dimensioniert ist, ob und ggf. in welcher Höhe mit einem Restbestand zu rechnen ist, der evtl. für weitere Maßnahmen zur Verfügung stünde. Allerdings ergibt eine Überschlagsrechnung sowie des Entwurfs von Haushalts- und Finanzplanung, dass der Rettungsschirm voraussichtlich gegen Ende des Jahres 2022 annähernd ausgeschöpft sein dürfte (Summe bewilligter Maßnahmen auf der Ausgabenseite gut 10 Mrd. Euro, Kompensation von Steuerausfällen 2020-22 ca. 11 Mrd., Aufstockung KFA auf Kreditbasis 2021 und 2022 knapp 2 Mrd. = ca. 23 Mrd. Euro).

4. Aufwärts- und Abwärtsrisiken für die Einnahmenentwicklung

Die im Haushalts- und Finanzplan eingestellten Einnahmen basieren wie üblich auf der Frühjahrssteuerschätzung. Diesbezüglich bestehen sowohl Aufwärts- als auch Abwärtsrisiken. Die gute Kassenentwicklung bis August 2021 deutet einerseits darauf hin, dass die Steuer- und damit auch die Einnahmenentwicklung insgesamt spürbar besser ausfallen könnte als erwartet. Andererseits birgt die konjunkturelle Entwicklung Abwärtsrisiken: Seit einiger Zeit werden die Konjunkturprognosen von durchschnittlich über 3,5% für das Wachstum des realen BIP tendenziell auf Werte von nur noch 2,5% nach unten revidiert; der Aufschwung wird sich vor allem aufgrund von Lieferengpässen in der Industrie voraussichtlich verzögern und erst später im laufenden Jahr und 2023 wieder an Fahrt aufnehmen. Dies könnte sich negativ auf die Haushaltslage auswirken.

5. Risiko mittelfristiger Kürzungspolitik im Landeshaushalt ab 2023

Die Landesregierung plant laut Entwurf der Finanzplanung 2022-2025 im Jahr 2023 zur „finanzpolitischen Normalität“ zurückzukehren, d.h. ab diesem Jahr den Rettungsschirm nicht mehr in Anspruch zu nehmen. Das ist insofern erstaunlich, als die Corona-Krise als Jahrhundertkrise in Gestalt krisenbedingter Steuerausfälle in Höhe von 2,8 Mrd. Euro auch 2023

noch fort dauert, so dass eine weitere Inanspruchnahme der Ausnahmeregel der Schuldenbremse – etwa durch eine schrittweise Rückkehr zur Regelgrenze (SVR 2020: 140) – durchaus gerechtfertigt werden könnte. Wenn Konjunktur und Steuereinnahmen sich nicht bedeutend besser als erwartet entwickeln, drohen im Jahr 2023 daher im Landeshaushalt empfindliche Kürzungen in entsprechendem Umfang, was gut 3% des Haushaltsvolumens bedeuten würde. Diese sollen zwar über die Verwendung der allgemeinen Rücklage aufgefangen werden, doch damit verschiebt sich das Problem möglicherweise in das folgende Jahr.

6. Unterstützung für Kommunen nicht ausreichend

Die Kommunen sind auch in NRW im Jahr 2020 dank der erheblichen Unterstützung durch Bund und Länder, insbesondere wegen der Kompensation der Gewerbesteuerausfälle, vergleichsweise gut durch die Krise gekommen. Zudem entlastet die dauerhafte Übernahme eines höheren Anteils an den Kosten der Unterkunft durch den Bund die Kommunen auch dauerhaft. Im letzten Jahr konnten die Kommunen ihre Investitionen weiter kräftig ausweiten und dabei trotz Krise insgesamt noch einen Haushaltsüberschuss erzielen.

Allerdings werden die Kommunen auch in den Jahren 2021ff. finanziell durch die Krise weiter stark belastet: Erstens werden sie in NRW mit einem knappen Jahr Verzögerung über den Steuerverbund im KFA an den Corona-bedingten Steuerausfällen des Landes beteiligt. Zwar bekommen die Kommunen im KFA 2021 und 2022 die Differenz zu den ursprünglich angesetzten Zahlungen aus dem KFA erstattet, allerdings nur auf Darlehensbasis. Die Rückzahlungsverpflichtung belastet künftige kommunale Haushalte und schränkt die finanzpolitischen Möglichkeiten der Kommunen insbesondere im investiven Bereich ein.

Zweitens werden die Kommunen auch in den Jahren 2021ff. erhebliche Mindereinnahmen bei den ihnen zustehenden Steuereinnahmen zu verkraften haben. Die letzte Steuerschätzung von Mai 2021 verzeichnet für die Kommunen im Vergleich zur Vorkrisenschätzung vom November 2019 von 2021 bis 2024 bundesweit Mindereinnahmen von 32 Mrd. Euro. Setzt man den Anteil der NRW-Kommunen grob mit einem Fünftel an, so müssen die NRW-Kommunen 2021 bis 2024 bislang unkompensierte Mindereinnahmen von gut 6 Mrd. Euro verkraften.

Ohne zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen drohen die mühsam erzielten Konsolidierungsschritte seit 2010 weitestgehend konterkariert zu werden; die Kassenkredite würden wieder zunehmen, Ausgabenkürzungen insbesondere bei den kommunalen Investitionen und Steuererhöhungen bei Gewerbe- und Grundsteuer wären die Folge.

Die investitionsschädliche kommunale Altschuldenproblematik bliebe im Übrigen bestehen und würde sich sogar erheblich verschärfen.

7. Finanzpolitische Strategie für Zukunftsinvestitionen unklar

Wie skizziert drohen angesichts der finanzpolitischen Strategie der Landesregierung ab 2023 empfindliche Kürzungen im Landeshaushalt und bei den Kommunen wegen der massiven unkompensierten Corona-bedingten finanziellen Belastungen 2021ff. bereits kurzfristig.

Es versteht sich von selbst, dass unter diesen Bedingungen die Aussichten für eine NRW-Initiative für Zukunftsinvestitionen in klassische und ökologische Infrastruktur sowie in Bildung schlecht sind.

8. Finanzpolitische Handlungsoptionen

Angesichts der skizzierten Problemlage mit großen Risiken für den Landeshaushalt, die Kommunen und zentrale öffentliche Zukunftsinvestitionen bedarf es einer grundsätzlichen Änderung der finanzpolitischen Strategie der Landesregierung. Die lang andauernden gravierenden finanziellen Folgen der Jahrhundertkrise, insbesondere für die Kommunen, müssen entschlossener und länger als geplant kompensiert und überbrückt werden. Zudem muss mittel- und langfristig die Finanzierung einer ehrgeizigen öffentlichen Investitionsoffensive in NRW sichergestellt werden.

Für den Landeshaushalt besteht angesichts einer in der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung noch bis 2024 (leicht) negativen Produktionslücke kein Anlass 2023 schon zum ausgeglichenen Haushalt zurückzukehren und 2024 bereits im Umfang von 200 Mio. Euro mit der Tilgung der Rettungsschirmkredite zu beginnen. Vielmehr wäre es sinnvoll, die krisenbedingten Steuerausfälle von 2,8 Mrd. Euro auch 2023 zumindest teilweise durch höhere Kreditaufnahme zu finanzieren.

Die Kommunen bedürfen viel stärkerer Unterstützung: Die bislang gewährte und für 2022 vorgesehene Kompensation der Ausfälle im Steuerverbund des KFA durch Darlehen sollte als direkte Unterstützungszahlung geleistet werden. Es sei zudem angemerkt, dass die Tatsache, dass die Landesregierung im Jahr 2023 bislang keine Kompensation der Kommunen im KFA vorsieht, inkonsistent ist: Wenn die Landesregierung das Jahr 2022 noch als Krisenjahr einstuft und sich deshalb die Steuerausfälle über den Rettungsschirm kompensieren lässt, dann muss die im Folgejahr auftretende Belastung der Kommunen durch die Weitergabe der Landessteuerausfälle offenbar auch als krisenbedingt und daher kompensationsbedürftig eingestuft werden.

Darüber hinaus sollte den Kommunen zumindest ein großer Teil der zu erwartenden über 6 Mrd. Euro an krisenbedingten eigenen Steuermindereinnahmen in den Jahren 2021ff. ersetzt werden. Andernfalls drohen viele kommunale Haushalte in NRW und mit ihnen zentrale öffentliche Investitionen bei überdies steigenden Gewerbe- und Grundsteuerbelastungen vor die Wand zu fahren. Schließlich muss auch endlich eine Lösung für die kommunale Altschuldenproblematik gefunden werden.

Um eine solche finanzpolitische Strategie systematisch umzusetzen, wäre eigentlich eine grundsätzliche investitionsorientierte Reform der grundgesetzlichen Schuldenbremse angezeigt (Schnabel/Truger 2019). Die Landesregierung kann aber auch im Rahmen der grundgesetzlichen Schuldenbremse wesentliche Maßnahmen umsetzen. Im Rahmen der von der Landesregierung gewählten Umsetzung der Schuldenbremse (Truger 2019) und der Krisenbewältigung ausschließlich über das Sondervermögen wäre es konsequent, den Rettungsschirm über die 25 Mrd. Euro hinaus deutlich aufzustocken. Andere Länder, wie etwas das Saarland, haben

beispielsweise einen Fonds in vergleichbarer Höhe aufgelegt, zur Kompensation von Steuerausfällen nutzen sie aber zusätzlich in sehr erheblichem Umfang die Verschuldungsmöglichkeit über die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse (Scholz 2021). Da NRW dies nicht tut, wäre es nur konsequent, den für die gesamte Krisenfinanzierung zuständigen Rettungsschirm entsprechend größer zu dimensionieren. Falls eine Verwendung der Mittel auch in einer verlängerten Übergangszeit zur Normalität nach 2022 über Rücklagenbildung rechtlich nicht ohne weiteres möglich wäre, ließe sich angesichts der außergewöhnlichen Tiefe der Coronakrise auch eine Inanspruchnahme der Ausnahmeregel nach 2022 rechtfertigen.

Kleinere Spielräume zur Entlastung des Rettungsschirms könnten alternativ oder ergänzend zumindest für die Haushaltsjahre ab 2021 durch eine Inanspruchnahme der konjunkturellen Verschuldung im Rahmen der Schuldenbremse sowie die Möglichkeit der Bereinigung des Haushalts um finanzielle Transaktionen genutzt werden. So würde die 2021 erfolgende Darlehensvergabe an die Kommunen beispielsweise als finanzielle Transaktion im Rahmen der Schuldenbremse nicht berücksichtigt.

Eine ökonomisch sinnvolle Kreditfinanzierung zukunftsgerichteter öffentlicher Investitionen wäre unter bestimmten Voraussetzungen auch über Extrahaushalte selbst im Rahmen der Schuldenbremse möglich (Hermes et al. 2020). Dasselbe gilt auch für einen kommunalen Entschuldungsfonds, etwa eine NRW-Kasse analog zur außerhalb der Schuldenbremse über die landeseigene WI-Bank finanzierten Hessen-Kasse in Hessen (Nees/Scholz 2020).

Literatur

- Hermes, G / Vorwerk, L. / Beckers, T. (2020): Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen, IMK Study, Düsseldorf: IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.
- Nees, M. / Scholz, B. (2020): Kommunalfinanzen in Zeiten von Corona: Kommunalfinanzbericht 2020. Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und Landespolitik, 2. überarbeitete Auflage, Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden, Düsseldorf: Verdi. URL: https://gemeinden-nrw.verdi.de/++file++5f2923ecd0b536f8fa776e73/download/verdi_kommunen_2020_2_01082020_net.pdf
- Rietzler, K. (2020): NRW-Haushalt 2021: Intransparenter Umgang mit den Wirkungen der Pandemie. Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 29. Oktober 2020 zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021). Stellungnahme 17/3179, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-3179.pdf>
- Schnabel, I. / Truger, A. (2019): Eine andere Meinung, in: SVR (2019): 298ff.
- Scholz, Birger (2021): Die grundgesetzliche Schuldenbremse und ihre Umsetzung durch Bund und Länder sowie die haushaltspolitische Umsetzung der Notlagenverschuldung in der Corona-Pandemie, Studie im Auftrag des DGB-Bundesvorstands, Berlin, Juni 2021, URL: <https://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/wirtschafts-finanz-steuerpolitik/++co++2d44b7f2-cf36-11eb-8519-001a4a160123>

SVR [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung] (2019): Den Strukturwandel meistern. Jahresgutachten 2019/20, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

SVR (2020): Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, Jahresgutachten 2020/21, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Truger, A. (2019): Schuldenbremse NRW: Konjunkturbereinigung überdenken, finanzielle Transaktionen berücksichtigen, Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 7.11.2019 zum Entwurf für ein fünftes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung (LT-Drs. 17/7318); IfSo-Expertise No. 2, Duisburg: Institut für Sozioökonomie, Universität Duisburg-Essen.

Truger, A. (2020): Zweiter Nachtragshaushalt 2020: Konjunkturpaket notwendig und angemessen - Rückkehr zur Schuldenbremse nicht forcieren! Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020, Drucksache 19/20000) und zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket (Drucksachen 19/20000 und 19/20057), ifso-Expertise Nr. 7, Duisburg: Institut für Sozioökonomie, Universität Duisburg-Essen.

Truger, A. (2021): NRW-Corona-Rettungsschirm zu knapp kalkuliert Risiken für Landeshaushalt, Kommunen und Zukunftsinvestitionen. Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses im September 2021 zum Maßnahmenvorschlag der Fraktion der SPD und zur Vorlage 17/5358, ifso-Expertise Nr. 15, Duisburg, Institut für Sozioökonomie, Universität Duisburg-Essen.