

**STELLUNGNAHME
18/118**

Alle Abgeordneten

**Mittelfristig erhebliche Risiken für den
NRW-Landeshaushalt 2023 und die Kommunen**

**Schriftliche Stellungnahme zum
Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für
das Haushaltsjahr 2023 (Haushaltsgesetz 2023),
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/120,
zur Ergänzung der Landesregierung, Drucksache 18/150
und
zur Finanzplanung des Landes NRW, Vorlage 18/342**

von

Prof. Dr. Achim Truger

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

Mitglied des Sachverständigenrates
zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung¹

1. Einleitung

Nachdem sich die öffentlichen Haushalte noch nicht vollständig von den Auswirkungen der Coronapandemie erholt hatten, stehen sie seit der durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine verursachten schweren Energiekrise vor der nächsten großen Herausforderung. Dies gilt auch für den NRW-Landeshaushalt und noch stärker die kommunalen Haushalte in NRW. Zusätzliche Ausgabenbedarfe fallen an, bei gleichzeitigen konjunkturellen Risiken auf der Einnahmenseite. Gleichzeitig wird die geplante Normalisierung der Finanzpolitik nach der Coronapandemie erschwert. Die Diskussionen um den NRW-Landeshaushalt 2023 und die Finanzplanung sind vor diesem Hintergrund zu sehen.

Im Folgenden wird in den Abschnitten 2 bis 5 diesbezüglich kurz auf einige wesentliche Punkte eingegangen, die vor allem Risiken der vorgesehenen mittelfristigen Strategie für Landeshaushalt, Investitionen und Kommunen betreffen. In Abschnitt 6 werden vor diesem Hintergrund einige finanzpolitische Handlungsoptionen skizziert.

¹ Der Autor vertritt seine persönliche Meinung, die nicht notwendigerweise der Position des Sachverständigenrates entsprechen muss.

2. Einstellung des Restbestands des NRW-Rettungsschirms in Krisenbewältigungsrücklage sinnvoll

Die Landesregierung plant das Sondervermögen zum Corona-Rettungsschirm Ende 2022 aufzulösen. Einige Corona-bedingte Maßnahmen sollen allerdings 2023 noch daraus finanziert werden. Der größere Teil des Restbestandes soll in eine neu geschaffene Krisenbewältigungsrücklage eingestellt und 2023 zur Finanzierung von krisenbedingten Unterstützungsmaßnahmen dienen. Dies ist angesichts der erneuten Krise sinnvoll.

3. Mangelnde Transparenz bei Rettungsschirm und seiner Auflösung

NRW hat versucht, sämtliche finanziellen Krisenfolgen über den NRW-Rettungsschirm als Sondervermögen abzuwickeln und diesen möglichst getrennt vom regulären Haushalt zu führen. Dies wurde ähnlich auch in anderen Bundesländern, etwa Berlin, praktiziert. Letztlich haben alle Länder Sondervermögen zur Bewältigung der Krise aufgelegt (Scholz 2021). In NRW allerdings mangelte es an Transparenz, weil die Gesamtheit der geplanten Maßnahmen sowie die Zahlungen an den regulären Haushalt nicht systematisch ausgewiesen wurden (Rietzler 2020; Scholz 2021), so dass eventuelle Restbestände schwer prognostizierbar waren.

Dass der Restbestand, der sich letztlich ergeben hat, auch 2023 für weitere Krisenmaßnahmen, auch gegen die Energiekrise, genutzt wird, ist zu begrüßen. Erstaunlich erscheint allerdings, dass offenbar geplant ist, die vorgezogene Tilgung der Schulden des Rettungsschirms 2023 letztlich aus Mitteln des Rettungsschirms zu finanzieren. Eine Netto-Tilgung findet damit nicht statt. Zwar wäre eine solche aus ökonomischer Sicht auch nicht erforderlich, gleichwohl ist das gewählte Vorgehen wenig transparent.

4. Risiko mittelfristiger Kürzungspolitik im Landeshaushalt ab 2024

Die Landesregierung plant weiterhin im kommenden Jahr zur Regelgrenze der Schuldenbremse zurückzukehren. Um dies trotz der krisenbedingten neuen Herausforderungen realisieren zu können, soll neben der Restverwendung von Mitteln des Corona-Rettungsschirms die allgemeine Rücklage komplett aufgebraucht werden. Damit wären für die Folgejahre fast sämtliche Puffer verbraucht. Sollte die zu erwartende erhebliche konjunkturelle Eintrübung im kommenden Jahr (SVR 2022) stärker ausfallen als erwartet, könnte der Haushalt 2024 unter erheblichem Konsolidierungsdruck stehen, und eine Kürzungspolitik würde drohen.

Das Risiko wird noch erheblich durch die zu erwartende Umsetzung des Inflationsausgleichsgesetzes, also die entsprechenden Anpassungen bei Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und Kindergeld, erhöht. Zwar ist im Landeshaushalt 2023 Vorsorge für die Steuerausfälle des ursprünglichen Entwurfs in Höhe von 1,1 Mrd. Euro getroffen worden und in Antizipation einer großzügigeren Entlastung noch einmal in Höhe von 300 Mio. Euro zusätzlich. Allerdings ist die nun geplante Entlastung so großzügig, dass bereits 2023 mit knapp 400 Mio. Euro an bislang nicht eingeplanten Mindereinnahmen zu rechnen sein dürfte. Im Jahr 2024

wären gegenüber dem ursprünglichen Entwurf des Inflationsausgleichsgesetz überschlägig zusätzliche Mindereinnahmen von gut 1,2 Mrd. Euro im NRW-Landeshaushalt zu erwarten.

5. Große Risiken für die kommunalen Haushalte

Die Kommunen sind auch in NRW insgesamt dank einer besser als erwarteten Entwicklung der Steuereinnahmen, aber auch der erheblichen Unterstützung durch Bund und Länder bislang besser als erwartet durch die Coronakrise gekommen.

Allerdings nehmen die mittelfristigen Belastungen und Risiken deutlich zu. So müssen die durch Corona- und Energiekrise isolierten Belastungen mittelfristig durch entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen abgebaut werden. Die auf Darlehensbasis gewährten Unterstützungen durch das Land müssen bereits im kommenden Jahr durch entsprechende Minderansätze im KFA teilweise zurückgezahlt werden. Hinzu kommen zahlreiche Mindereinnahmen aus Steuergesetzen. Allein die großzügigere Ausgestaltung des Inflationsausgleichsgesetzes dürfte bei den NRW-Kommunen zu direkten Mindereinnahmen in Höhe von 200 Mio Euro im Jahr 2023 und gut 400 Mio. Euro im Jahr 2024 führen. Hinzu kommen mit einem Jahr Verzögerung Mindereinnahmen aus der Weitergabe der Mindereinnahmen des Landes im KFA von knapp 100 Mio. im Jahr 2024 und knapp 300 Mio. im Jahr 2025. Auf der Ausgabenseite ist mit steigenden Belastungen durch die dramatisch gestiegenen Energiepreise sowie zunehmende Kosten für Geflüchtete zu rechnen. Gleichzeitig steigen die Kreditzinssätze.

Ohne zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen drohen die mühsam erzielten Konsolidierungsschritte seit 2010 weitestgehend konterkariert zu werden zumal die Kreditzinsen wieder steigen. Die Liquiditätskredite würden wieder zunehmen, Ausgabenkürzungen insbesondere bei den kommunalen Investitionen und Steuererhöhungen bei Gewerbe- und Grundsteuer wären zu erwarten.

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

6. Finanzpolitische Handlungsoptionen

Angesichts der skizzierten Problemlage mit großen Risiken für den Landeshaushalt und die Kommunen ergeben sich die folgenden Handlungsoptionen:

Der Landeshaushalt könnte durch die erneute Inanspruchnahme der Ausnahmeregel der Schuldenbremse auch im Jahr 2023 entlastet werden. So hält der SVR (2022) eine erneute Nutzung der Ausnahmeregel aufgrund der Schwere der Energiekrise für begründet. Einnahmeseitige Belastungen ließen sich auch verhindern, wenn das geplante Inflationsausgleichsgesetz über den Bundesrat und das Vermittlungsverfahren noch geändert würde. Hier würde sich eine Konzentration auf die Anpassung des Grundfreibetrags oder die niedrigen Tarifstufen und/oder oder eine Minderung der berücksichtigten Inflationsrate anbieten. Beides würde es ermöglichen, die allgemeine Rücklage zu verschonen und für spätere Jahre aufzusparen.

Zudem bedürfen die Kommunen viel stärkerer Unterstützung. Dies könnte über eine erneute Inanspruchnahme der Ausnahmeregel der Schuldenbremse im Jahr 2023 ermöglicht werden. Schließlich muss auch endlich eine Lösung für die kommunale Altschuldenproblematik gefunden werden. Die Landesregierung wollte hierzu noch im Jahr 2022 eine Lösung präsentieren. Wenn es nicht schnell zu einer Regelung unter Beteiligung des Bundes kommt, muss das Land schnelle einen kommunalen Entschuldungsfonds auflegen, etwa eine NRW-Kasse analog zur außerhalb der Schuldenbremse über die landeseigene WI-Bank finanzierten Hessen-Kasse in Hessen (Nees/Scholz 2020).

Literatur

- Nees, M. / Scholz, B. (2020): Kommunal Finanzen in Zeiten von Corona: Kommunalfinanzbericht 2020. Perspektiven der Kommunal Finanzen 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_0_1082020_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>
- 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.
- SVR (2022): Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten, Jahresgutachten 2022/23: Wiesbaden
- 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.