ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Hentze, Tobias

Research Report

Stellungnahme zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022 des Landes Nordrhein-Westfalen: Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses

IW-Report, No. 37/2021

Provided in Cooperation with:
German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Hentze, Tobias (2021) : Stellungnahme zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022 des Landes Nordrhein-Westfalen: Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses, IW-Report, No. 37/2021, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/243162

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Stellungnahme zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022 des Landes Nordrhein-Westfalen

Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses

Dr. Tobias Hentze

Köln, 30.09.2021

IW-Report 37/2021

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte

INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT

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

LinkedIn
@Institut der deutschen Wirtschaft

Facebook
@IWKoeln

Instagram
@IW_Koeln

Autoren

Tobias Hentze
Senior Economist für Öffentliche Finanzen, Soziale Sicherung, Verteilung
hentze@iwkoeln.de
0221 – 4981-748

Alle Studien finden Sie unter
www.iwkoeln.de

Stand:
September 2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung **4**

1 Haushaltsplanung 2022 ..... **5**

2 Tilgung der Corona-Schulden und Haushaltsspielräume **6**

3 Einbeziehung der kommunalen Ebene **9**

4 Fazit **11**

Tabellenverzeichnis **13**

Abbildungsverzeichnis **13**

Literaturverzeichnis **13**

JEL-Klassifikation

H54 – Öffentliche Infrastruktur; sonstige öffentliche Investitionen und Grundkapital
H61 – Öffentlicher Haushalt; Budgetsysteme
H62 – Haushaltsdefizit; Haushaltüberschuss

Zusammenfassung

Die Corona-Pandemie belastet den Haushalt des Landes Nordrhein-Westfalen auch im kommenden Jahr. Das Ausrufen einer Notsituation für 2022 und damit das Aussetzen des regulären Verbots einer Nettoneuverschuldung ist nachvollziehbar und kann die wirtschaftliche Erholung stützen. Der NRW-Rettungsschirm als Sondervermögen des Landes soll dem Haushalt im Jahr 2022 Mittel in Höhe von 4,6 Milliarden Euro zur Verfügung stellen. Das Sondervermögen nimmt zu diesem Zweck Kredite auf. Die Streckung der Tilgung dieser coronabedingten Schulden auf 50 Jahre minimiert die Reduzierung der Haushaltsspielräume in den kommenden Jahren und führt angesichts des geringen Zinsniveaus zu keinen nennenswerten Haushaltsbelastungen.

Gleichwohl wird die Haushaltspolitik durch das abrupte Wiedereinsetzen der regulären Schuldenbremse ab dem Jahr 2023 unter Druck geraten. Neben einer Haushaltskonsolidierung hin zu mehr wachstumsorientierten Ausgaben stellt eine moderate Öffnung der strikten Regeln der Schuldenbremse eine Möglichkeit dar, die anstehenden Aufgaben und damit insbesondere höhere Investitionen zu finanzieren. Nicht zuletzt die bestehenden Tilgungsverpflichtungen der Corona-Schulden sprechen dafür, den Ländern zumindest einen geringen Spielraum bei der Nettoneuverschuldung einzuräumen. Dafür wäre allerdings eine Reform der Schuldenbremse erforderlich.

Dies würde auch die Chance eröffnen, den Kommunen dauerhaft mehr Handlungsspielraum zu verschaffen. Die volatile Gewerbesteuer hat sich in der Krise als eine unzureichende Einnahmequelle der Kommunen erwiesen, da Städte und Gemeinde die Möglichkeiten fehlen, Einnahmerückgänge zu kompensieren. Eine Übernahme kommunaler Altschulden verbunden mit einer Reform der Gemeindefinanzierung könnte Städten und Gemeinden eine stabile Finanzausstattung garantieren und es ihnen ermöglichen, insbesondere ihren Investitionsaufgaben künftig stärken nachzukommen. Das Land steht hierbei maßgeblich in der Verantwortung.

1 Haushaltsplanung 2022

Die Haushaltsplanung des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) für das Jahr 2022 wird erneut von der Corona-Pandemie gezeichnet. Die Krise wirkt weiterhin auf die Einnahmen- und Ausgabenseite des Landes. Allerdings fällt der Effekt aus zwei Gründen schwächer als in den Jahren 2020 und 2021 aus: Zum einen hatte die Politik im Laufe der Pandemie Zeit, sich auf die veränderten Rahmenbedingungen einzustellen. Zum anderen – und das ist der Hauptgrund – sorgt insbesondere der Impffortschritt dafür, dass die Pandemie das Wirtschaftsleben verglichen mit den Jahren 2020 und 2021 voraussichtlich weniger stark beeinträchtigen wird.

Das Haushaltsvolumen wird im Jahr 2022 auf rund 87,5 Milliarden Euro steigen – im Jahresvergleich ein Plus von rund 4 Prozent (Landtag NRW, 2021a). Auch wenn der Kernhaushalt im Jahr 2022 formal ohne Nettoneuverschuldung auskommt, kann von einem ausgeglichenen Haushalt keine Rede sein. Zum kleineren Teil liegt dies daran, dass die Landesregierung in Höhe von 200 Millionen Euro auf die allgemeine Rücklage zurückgreift – dass diese allgemeine Rücklage trotz einer Nettoneuverschuldung in den Jahren 2020 und 2021 noch besteht, wirkt aus haushaltspolitischer Sicht allerdings befremdlich (Beznoska/Hentze/Hüther, 2021).

Zum größeren Teil sind Mittel aus dem „Sondervermögen zur Finanzierung der direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise“ (NRW-Rettungsschirm) für den ausgeglichenen Kernhaushalt verantwortlich. Das Sondervermögen wurde im Jahr 2020 zur Bewältigung der Corona-Pandemie eingerichtet. Eine umfassende Beurteilung der haushalterischen Lage bedingt zwingend eine Einbeziehung des NRW-Rettungsschirms. Im Sinne des Haushaltsgrundsatzes der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans wäre die Berücksichtigung der Pandemiefolgen im regulären Haushalt zu bevorzugen gewesen. Für das Haushaltsjahr 2022 plant die Landesregierung eine Entnahme aus dem NRW-Rettungsschirm in Höhe von 4,6 Milliarden Euro. Dieser Betrag hätte ohne Sondervermögen aus dem Kernhaushalt in Form von Krediten finanziert werden müssen. Die Landesregierung betont, dass sie das vor der Pandemie geplante Ausgabevolumen für das Jahr 2022 unverändert belässt und ausschließlich den Einbruch der Steuereinnahmen des Landes und der Steuerverbundmasse der Gemeinden kompensiert.

Zudem rechnet die Landesregierung für das Jahr 2022 mit einer Globalen Mehreinnahme, also unverhofften zusätzlichen Einnahmen, in Höhe von 0,34 Milliarden Euro und mit einer Globalen Minderausgabe, also bisher nicht konkretisierten Einsparungen, in Höhe von 1,37 Milliarden Euro. Bleiben diese zusätzlichen Einnahmen aus oder werden die eingeplanten Einsparungen nicht erreicht, wäre der Kernhaushalt nicht ausgeglichen. Ohne Rücklage, Sondervermögen und Globalposten müssten im Haushalt 2022 insgesamt Ausgaben in Höhe von rund 6,5 Milliarden Euro durch Kredite finanziert werden.

Die Haushaltsplanung einschließlich NRW-Rettungsschirm verstößt formal nicht gegen die Schuldenbremse, da die Landesregierung aus der Pandemie auch für das Jahr 2022 eine Notsituation ableitet. Die grundgesetzliche Schuldenbremse sieht im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen eine Aufhebung der Verschuldungsgrenze vor. Voraussetzung ist die Zustimmung des Landtags (§18b Landeshaushaltsordnung NRW).

Auch aus ökonomischer Sicht ist das Finanzierungsdefizit ungeachtet der konkreten Ausgabevorhaben im Grundsatz nicht zu beanstanden. Denn im Sinne einer antizyklischen Fiskalpolitik gilt es, die Wirtschaft zu stabilisieren und künftiges Wachstum zu fördern. Der Staat tritt in der Krise teilweise an die Stelle der

privaten Wirtschaftsakteure. Gleichzeitig ist klar, dass höhere Staatsausgaben und damit die Inkaufnahme neuer Schulden nicht per se zielführend sind, sondern es auf die Art der Mittelverwendung ankommt.

Nach Einschätzung der Landesregierung lässt sich bereits festhalten, dass der NRW-Rettungsschirm im Jahr 2022 letztmalig eingesetzt werden wird, da 2023 keine Notsituation mehr geltend gemacht werden könne. Insgesamt beträgt der NRW-Rettungsschirm 25 Milliarden Euro. Bisher wurden seit 2020 Ausgaben in Höhe von 10,7 Milliarden Euro bewilligt, die Kompensation von Steuermindereinnahmen einschließlich des Ausgleichs für die Kommunen beträgt in den Jahren 2020 bis 2022 insgesamt schätzungsweise 11,5 Milliarden Euro (Landesrechnungshof NRW, 2021). Damit verbleiben rund 2,8 Milliarden Euro im NRW-Rettungsschirm. Vor diesem Hintergrund erscheint das Sondervermögen ausreichend, zumal von den bewilligten Mitteln noch nicht alle abgeflossen sind.

2 Tilgung der Corona-Schulden und Haushaltsspielräume

Verbunden werden muss eine Nettoneuverschuldung aufgrund einer Notsituation auf Bundesebene mit einem Tilgungsplan, so dass die krisenbedingten Kredite „binnen eines angemessenen Zeitraumes“ (Art. 115 Abs. 2 GG) zurückgezahlt werden. Nach Art. 109 Abs. 3 GG sollen die Bundesländer in ihren Landesverfassungen die Ausgestaltung der Tilgungsregeln und der Konjunkturkomponente des Bundes übernehmen. Die coronabedingten Schulden sollen laut Landesregierung innerhalb von 50 Jahren getilgt werden. Im Jahr 2024 sollen 200 Millionen Euro getilgt werden, ab dem Jahr 2025 steigt die Rate auf 500 Millionen Euro und wird in den Folgejahren auf dem Niveau bleiben (Landtag NRW, 2021a).

Im Vergleich der Bundesländer wählt NRW damit den längsten Tilgungszeitraum (Tabelle 2-1). Die zeitlich gestreckte Tilgung der Corona-Schulden erweitert den künftigen Handlungsspielraum. In diesem Punkt geht NRW einen ökonomisch zielführenden Weg und erfüllt gleichzeitig die Vorgabe, die Schulden innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu tilgen. Notsituationen sollen in ihrer gesamtwirtschaftlichen Auswirkung neutralisiert werden. Daraus folgt, dass die Tilgung für sich genommen keine negativen gesamtwirtschaftlichen Effekte haben sollte. Entsprechend lange Tilgungszeiträume sind die logische Folge. Die Tilgungsverpflichtungen bedeuten gleichwohl, dass in Zukunft bei konjunkturellen Normallagen Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet werden müssen, um die Tilgungsraten aus den laufenden Einnahmen zu begleichen.

Auch wenn die Schuldenbremse auf Notsituationen wie eine Pandemie eingestellt ist, so gibt es für die Rückkehr in die Normalität keine Übergangszeit. Nach Ende der Ausnahmesituation gilt die Schuldenregel unmittelbar. Ohne Aussetzen der Schuldenbremse gelten im Jahr 2023 wieder die starren Regeln, so dass von 2022 auf 2023 ein abrupter Abbau des Defizits erforderlich ist. Ein harter Sparkurs oder höhere Steuern zum Erreichen des Haushaltsausgleichs sollten allerdings vermieden werden, weil in beiden Fällen die Wachstumsaussichten getrübt würden. Erfahrungsgemäß würde als erstes bei den öffentlichen Investitionen gespart werden.

Tabelle 2-1: Rahmenbedingungen für die Tilgungspläne von Bund und Ländern

Für die im Jahr 2020 aufgenommenen Corona-Schulden

Bundesland	Start der Tilgung	Dauer der Tilgung in Jahren
Baden-Württemberg	2024	25

Bayern	2024	20
Brandenburg	2022	30
Hessen	2021	10
Mecklenburg-Vorpommern	2025	20
Niedersachsen	2024	25
Nordrhein-Westfalen	2024	50
Rheinland-Pfalz	2024	Abhängig von der wirtschaftlichen Lage
Saarland	2025	30
Sachsen	2023	6
Sachsen-Anhalt	2022	3
Schleswig-Holstein	2024	40
Thüringen	Noch offen	5
Berlin	2023	27
Bremen	2024	30
Hamburg	2025	20

Quellen: Angaben der Länder; eigene Darstellung

Die Konjunkturkomponente, die jenseits von Notsituationen eine antizyklische Politik ermöglichen soll, kann den Haushaltsspielraum voraussichtlich nur geringfügig erweitern. Technisch werden 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 bei einer einprozentigen Erhöhung des BIP verändert. 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 NRW 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.

Ausgehend von einer – Stand heute (Bundesministerium der Finanzen, 2021a) – zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Produktionslücke im Jahr 2023 in Höhe von 9,1 Milliarden Euro und einem Anteil NRWs an den Steuereinnahmen der Bundesländer von 21 Prozent ergibt sich bei einer Budgetsemielastizität von 0,13 eine zusätzliche Verschuldungsmöglichkeit von rund 250 Millionen Euro. Im Jahr 2024 sinkt die Nettoverschuldungsmöglichkeit voraussichtlich auf 170 Millionen Euro. Die tatsächlichen Nettokredite werden auf einem Kreditaufnahmekonto erfasst, das bei konjunkturbedingten Überschüssen getilgt werden muss.

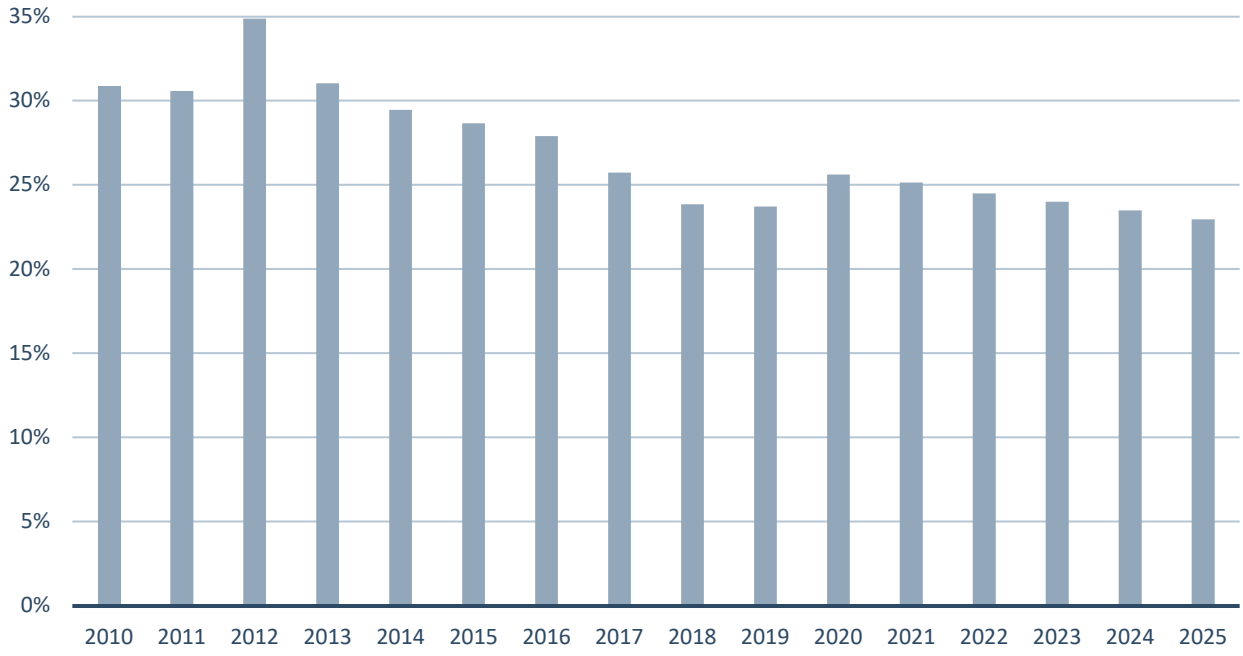
Vor diesem Hintergrund sollte die Schuldenbremse im Falle einer Krise und dem Aussetzen der Schuldenbremse bei Reaktivierung um einen Abbaupfad des Defizits ergänzt werden, ähnlich wie es der europäische Fiskalpakt vorsieht. Eine entsprechende Regelung könnte beispielsweise vorsehen, dass das Defizit um ein

Viertel der Nettokreditaufnahme des vorangegangenen Krisenjahres reduziert werden muss. Nach vier Jahren wären dann die Regeln der Schuldenbremse wieder vollumfänglich einzuhalten.

Zudem könnte den Ländern eine Nettoneuverschuldung in Höhe von 0,15 Prozent des BIP zugestanden werden. Dies wäre im Einklang mit dem europäischen Fiskalpakt und würde die Solidität der Staatsfinanzen nicht nennenswert beeinträchtigen. Für NRW würde dies im Jahr 2023 einen zusätzlichen Haushaltsspielraum von schätzungsweise 1,1 Milliarden Euro bedeuten. Die Schuldenstandquote des Landes NRW würde trotz einer Nettokreditaufnahme in dieser Höhe und Ausschöpfen der Konjunkturkomponente kontinuierlich sinken (Abbildung 2-1). Eine Flexibilisierung der Schuldenbremse wäre eine lohnende Aufgabe. Dabei gilt es, einen Gleichklang zwischen öffentlichem Handlungsspielraum und soliden Staatsfinanzen zu sichern.

Abbildung 2-1: Schuldenstandquote des Landes NRW im Zeitverlauf

Schulden von Kern- und Extrahaushalten in Prozent des regionalen BIP



Ab 2023: Szenario unter Ausschöpfen der Konjunkturkomponente und struktureller Nettoneuverschuldung von 0,15 Prozent des BIP.

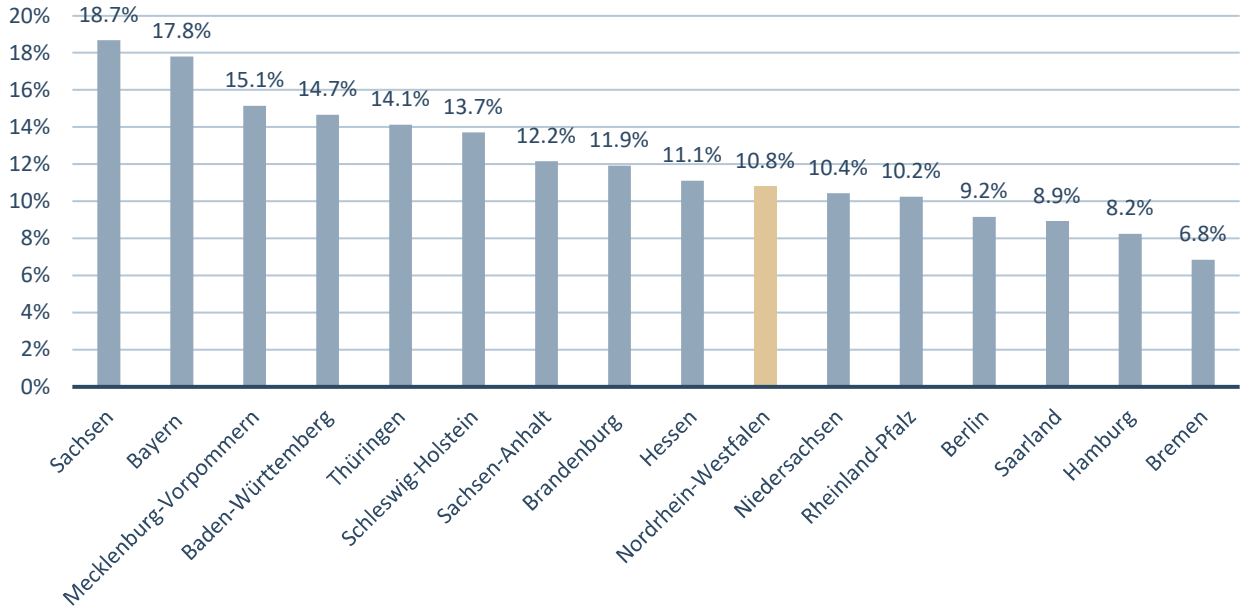
Quellen: Landtag NRW, 2021b; Arbeitskreis VGRdL, 2021; Statistisches Bundesamt, 2021a; Bundesministerium der Finanzen, 2021b; eigene Berechnung

In diesem Zusammenhang ist es auch oder gerade in einer Krise sinnvoll und wichtig, bestehende Ausgaben im Rahmen der Haushaltsaufstellung nach ihrer Wachstumsorientierung zu hinterfragen. Eine daraus resultierende Konsolidierung der Ausgaben kann zusätzlichen Spielraum für die Finanzierung von zukunftsorientierten Investitionen leisten. Die konventionelle Abgrenzung des Investitionsbegriffs verkennt allerdings, dass auch konsumtive Ausgaben wachstumsorientiert sein können. Sowohl der Bau oder die Renovierung einer Schule (investiv) als auch die Einstellung eines Lehrers oder der Kauf von Lehrmaterial (konsumtiv) sind für ein funktionierendes Bildungssystem entscheidend. Dies ist bei einer Haushaltskonsolidierung entsprechend zu berücksichtigen (Hentze, 2019).

Die Landesregierung verweist auf eine steigende Investitionsquote. Während der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben im Jahr 2021 laut Landesregierung bei 10,4 Prozent liegt, soll der Wert im kommenden Jahr auf 11,0 Prozent steigen. Allerdings sieht die weitere Finanzplanung einen Rückgang auf 10,2 Prozent bis zum Jahr 2025 vor (Landtag NRW, 2021b). Im Vergleich der Bundesländer liegt NRW bei der Investitionsquote im hinteren Mittelfeld. Land und Kommunen investieren demnach insgesamt jeden 9. Euro, in Sachsen oder Bayern ist es fast jeder 5. Euro (Abbildung 2-2).

Abbildung 2-2: Investitionsquote für das Jahr 2022

Investitionen von Ländern und Kommunen zusammen als Anteil ihrer bereinigten Ausgaben



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2021b; eigene Berechnung

3 Einbeziehung der kommunalen Ebene

Die Kommunen sind formal nicht von der Schuldenbremse erfasst, allerdings staatsorganisationsrechtlich Teil der Länder. Daher können sie in der Praxis nicht losgelöst von der Schuldenbremse agieren. Im Gegenteil gilt für Kommunen grundsätzlich der Grundsatz des Haushaltsausgleichs. Kommunen dürfen lediglich kurzfristige Kassenkredite aus Liquiditätsgründen aufnehmen oder Investitionen über Kredite finanzieren, wenn die Tilgungs- und Zinsraten aus den Erträgen der Investitionen erwirtschaftet werden können. Damit sind die haushaltspolitischen Spielräume der Städte und Gemeinden stark begrenzt.

Die Landesregierung will vor diesem Hintergrund die Finanzlage der Kommunen stützen. Die Mittel aus dem Sondervermögen sollen nicht nur dafür verwendet werden, den krisenbedingten Einnahmeausfall beim Land, sondern auch den Rückgang bei den Zuweisungen an Städte und Gemeinden zu kompensieren. Allerdings werden den Kommunen die Mittel lediglich als Kredite zur Verfügung gestellt, weshalb es sich eher um eine Liquiditätshilfe als um eine Förderung handelt. Nachdem den Kommunen im Jahr 2020 die Gewerbesteuerausfälle in Höhe von 2,7 Milliarden Euro von Bund und Land erstattet wurden (Landesregierung NRW, 2020), steht eine Zusage für das Jahr 2021 noch aus.

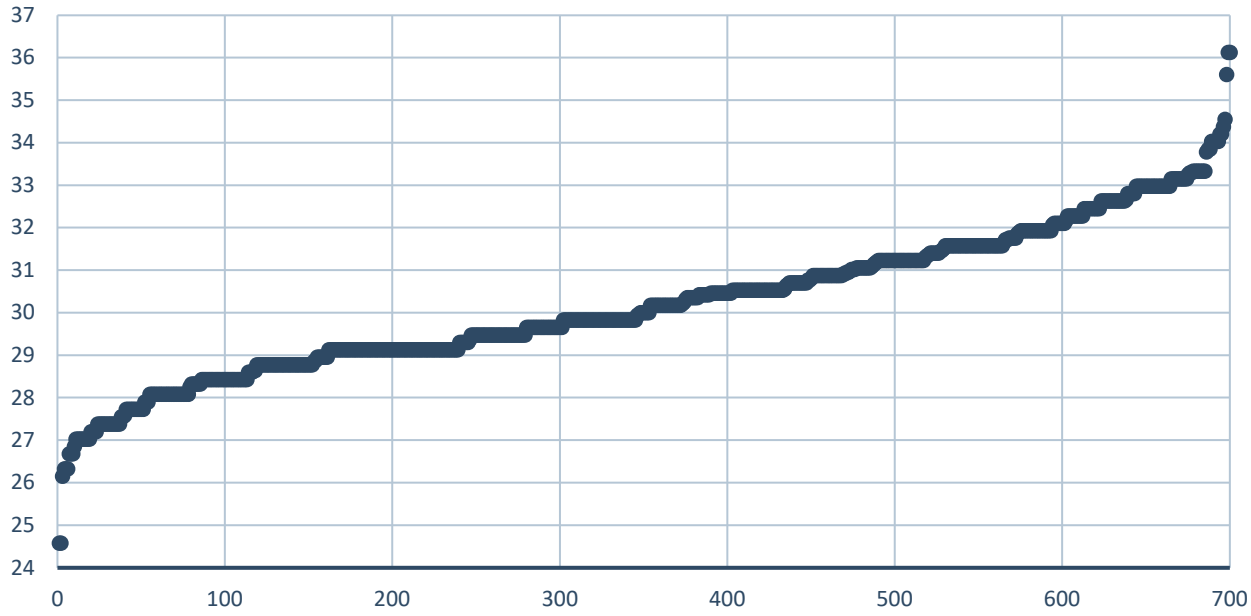
Die Erstattung des Einnahmeeinbruchs im Jahr 2020 und die kommunale Forderung nach weiteren Erstattungen belegen, dass die kommunale Finanzausstattung in eine Schieflage geraten ist. Die Corona-Pandemie sollte zum Anlass genommen werden, die kommunale Finanzierung grundlegend zu hinterfragen. Wenn eine Gebietskörperschaft Einnahmeausfälle einer anderen Gebietskörperschaft dauerhaft ausgleichen muss, weist dies zunächst auf eine wenig sinnvolle Steuerverteilung hin. Die Corona-Krise belegt, dass die Gewerbesteuer die falsche Steuer für Städte und Gemeinden ist. Der Einbruch der Gewerbesteuer als wichtigste kommunale Einnahmequelle fiel im Jahr 2020 mehr als doppelt so stark aus wie bei den Steuereinnahmen insgesamt (Bundesministerium der Finanzen, 2021b). Abgesehen von der fiskalisch wenig bedeutsamen Luftverkehrsteuer war der Einbruch bei den Unternehmensteuern am größten. Während jedoch die Körperschaftsteuer für Bund und Länder vor der Krise jeweils nur rund 5 Prozent der Steuereinnahmen ausmachte, war die Gewerbesteuer (netto) für Städte und Gemeinden mit einem Anteil von knapp 40 Prozent an den gesamten kommunalen Steuereinnahmen ungleich wichtiger.

Viele Kommunen sind nicht in der Lage, die negative Seite der volatilen Gewerbesteuer zu tragen. Die Erstattung des Ausfalls im Jahr 2020 war demzufolge erforderlich, um Verwerfungen auf kommunaler Ebene zu verhindern. Der stetige Ruf nach Kompensationen zeigt gleichzeitig, dass viele Kommunen ansonsten überfordert wären. Statt einer Erstattung der Gewerbesteuer wäre jedoch eine einwohnerbasierte Leistung an die Kommunen für ihren Einsatz in der Pandemie zielführend. Langfristig sollte die Gewerbesteuer in der nationalen Körperschaftsteuer aufgehen und die Kommunen sollten dafür einen höheren Anteil an der verhältnismäßig stabilen Umsatzsteuer erhalten.

Dadurch würden auch die großen regionalen Unterschiede bei der Unternehmensbesteuerung beseitigt oder zumindest minimiert werden. Die Gewerbesteuer führt derzeit dazu, dass die Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften in Deutschland zwischen knapp 25 und gut 36 Prozent liegt (Abbildung 3-1). Viele der Kommunen mit den höchsten Hebesätzen liegen dabei in NRW (DIHK, 2021). Neben verstärkten öffentlichen Investitionen bedarf es höherer privater Investitionen, um die wirtschaftliche Dynamik nach der Pandemie zu stärken und die Herausforderungen bei Klimawandel und Digitalisierung anzugehen. Rund 85 Prozent der Investitionen in Deutschland werden von privaten Akteuren getätigt. Von daher sollte die Politik die Anreize für Unternehmen verbessern, vor Ort zu investieren. Eine wichtige Stellschraube ist dabei die Steuerbelastung.

Abbildung 3-1: Unternehmensteuerbelastung nach Städten und Gemeinden

Körperschaftsteuer, Solidaritätszuschlag und Gewerbesteuer in Prozent für die 700 Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern für das Jahr 2020



Quellen: DIHK, 2021; eigene Darstellung

Zur Erweiterung oder Wiederherstellung des kommunalen Handlungsspielraums bietet sich zudem eine einmalige Übernahme kommunaler Altschulden – insbesondere der Kassenkredite – durch das Land an. Allerdings schränken die Schuldenbremse und die kommenden Tilgungsverpflichtungen künftigen Handlungsspielraum auf Landesebene ein. Eine – wenn auch mit Blick auf die Zuständigkeiten problematische – Alternative wäre, dass der Bund kommunale Altschulden übernimmt. Eine Verschiebung von Schulden von einer Gebietskörperschaft auf eine andere würde an der gesamtstaatlichen Schuldenstandquote nichts ändern, dennoch gegen die Schuldenbremse verstoßen. Die Schuldenbremse sollte daher einer Lösung der Altschuldenfrage nicht im Wege stehen (Beznoska/Hentze/Hüther, 2021).

Selbst in den Jahren der Haushaltsüberschüsse vor der Krise waren vielen Städten und Gemeinden ob sehr hoher Kassenkredite die Hände gebunden. Fehler der Vergangenheit, die vielerorts zu den hohen Schulden geführt haben, sollten benannt werden, aber einem Befreiungsschlag nicht entgegenstehen. Die Hessenkasse kann als Vorbild dienen – zweifelsfrei stehen die Länder bei den Altschulden der Kommunen zuallererst in der Verantwortung (Beznoska/Hentze, 2019).

4 Fazit

Die Corona-Pandemie belastet den Landeshaushalt auch im kommenden Jahr. Das Ausrufen einer Notsituation für 2022 und damit das Aussetzen des regulären Verbots einer Nettoneuverschuldung ist nachvollziehbar und kann die wirtschaftliche Erholung stützen. Die Streckung der Tilgung auf 50 Jahre minimiert die Reduzierung der Haushaltsspielräume in den kommenden Jahren und führt angesichts des geringen Zinsniveaus zu keinen nennenswerten Haushaltsbelastungen.

Gleichwohl wird die Haushaltspolitik durch das abrupte Wiedereinsetzen der regulären Schuldenbremse ab dem Jahr 2023 unter Druck geraten. Neben einer Haushaltskonsolidierung hin zu mehr wachstumsorientierten Ausgaben stellt eine moderate Öffnung der strikten Regeln der Schuldenbremse eine Möglichkeit dar, die anstehenden Aufgaben und damit insbesondere höhere Investitionen zu finanzieren. Nicht zuletzt die bestehenden Tilgungsverpflichtungen der Corona-Schulden sprechen dafür, den Ländern zumindest einen geringen Spielraum bei der Nettoneuverschuldung einzuräumen. Dafür wäre allerdings eine Reform der Schuldenbremse erforderlich.

Dies würde auch die Chance eröffnen, den Kommunen dauerhaft mehr Handlungsspielraum zu verschaffen. Eine Übernahme kommunaler Altschulden verbunden mit einer Reform der Gemeindefinanzierung könnte es Städten und Gemeinden ermöglichen, insbesondere ihren Investitionsaufgaben künftig stärken nachzukommen. Das Land steht hier maßgeblich in der Verantwortung.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Rahmenbedingungen für die Tilgungspläne von Bund und Ländern 6

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Schuldenstandquote des Landes NRW im Zeitverlauf.....8
Abbildung 2-2: Investitionsquote für das Jahr 2022 9
Abbildung 3-3: Unternehmensteuerbelastung nach Städten und Gemeinden 10

Literaturverzeichnis

Arbeitskreis VGRdL – Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder", Berechnungsstand: August 2020/Februar 2021 https://www.statistikportal.de/de/vgrdl/ergebnisse-laenderebene/bruttoinlandsprodukt-bruttowertschoepfung/bip#9517 [24.9.2021]

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2019, Die kommunalen Finanzen, in: Hüther, Michael / Südekum, Jens / Voigtländer, Michael (Hrsg.), Die Zukunft der Regionen in Deutschland, IW-Studie, Köln

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

Bundesministerium der Finanzen, 2021a, Monatsbericht des BMF, September 2021, Berlin

Bundesministerium der Finanzen, 2021b, Ergebnis der 160. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 10. bis 12. Mai 2021 in Videokonferenz, Berlin

DIHK – Deutsche Industrie- und Handelskammer, 2021, Hebesätze deutscher Städte und Gemeinden 2020, https://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/wirtschaftspolitik/steuer-und-finanzpolitik/hebesaetze-29284 [24.9.2021]

Hentze, Tobias, 2019, Stellungnahme zum Zukunftsinvestitionsfonds des Landes Brandenburg, IW-Report, Nr. 42, Köln

Landesrechnungshof NRW, 2021, Jahresbericht 2021, Düsseldorf

Landesregierung NRW, 2020, Kommunen erhalten in den kommenden Tagen einen Ausgleich von Gewerbesteuermindererträgen, https://www.land.nrw/de/pressemitteilung/kommunen-erhalten-den-kommenden-tagen-einen-ausgleich-von [24.9.2021]

Landtag NRW, 2021a, Haushaltsgesetz 2022, Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/14700, Düsseldorf

Landtag NRW, 2021b, Finanzplanung 2021 bis 2025 des Landes Nordrhein-Westfalen, Drucksache 17/14701, Düsseldorf

Statistisches Bundesamt, 2021a, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2020, Fachserie 15, Reihe 5, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2021b, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts 1.-4. Vierteljahr 2020, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden