

Truger, Achim

Research Report

NRW-Corona-Rettungsschirm zu knapp kalkuliert: Risiken für Landeshaushalt, Kommunen und Zukunftsinvestitionen

ifso expertise, No. 15

Provided in Cooperation with:

University of Duisburg-Essen, Institute for Socioeconomics (ifso)

Suggested Citation: Truger, Achim (2021) : NRW-Corona-Rettungsschirm zu knapp kalkuliert: Risiken für Landeshaushalt, Kommunen und Zukunftsinvestitionen, ifso expertise, No. 15, Universität Duisburg-Essen, Institut für Sozioökonomie (ifso), Duisburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/271597>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Achim Truger

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

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**

von

Prof. Dr. Achim Truger

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

Mitglied des Sachverständigenrates
zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung¹

A. Einleitung

Der Maßnahmenvorschlag der SPD-Fraktion sieht die Einrichtung eines Fonds für den „wirtschaftlichen und sozialen Neustart von NRW aus der Coronakrise“ in einem Umfang von 10 Mrd. Euro aus dem NRW-Rettungsschirm vor. Die Vorlage 17/5358 stellt die Ist-Ausgaben des Corona-Rettungsschirms zum 31. Mai 2021 dar. Im Folgenden wird kurz auf einige wesentliche Aspekte in diesem Kontext eingegangen. Jedoch lassen sich nicht alle Fragen des Fragenkatalogs auf Basis der Dokumente beantworten; insbesondere fehlen wesentliche Informationen zur geplanten weiteren Inanspruchnahme des Rettungsschirms und zu seiner genauen Einbettung in die NRW-Finanzplanung.

Abschnitt B geht kurz auf den Maßnahmenvorschlag der SPD-Fraktion ein. Viele der angesprochenen Maßnahmenbereiche können für die Krisenbewältigung und die Zukunftsfähigkeit NRWs sinnvoll sein, sie sollten jedoch nicht nur im engen Rahmen des konkret verabschiedeten Rettungsschirms und seines bislang auf 25 Mrd. Euro begrenzten Volumens angesiedelt werden. Vielmehr stellt sich die Frage nach der finanzpolitischen Gesamtstrategie der Landesregierung. Auf diese und ihre Risiken für Land, Kommunen und Zukunftsinvestitionen wird in Abschnitt C eingegangen. Abschnitt D skizziert vor diesem Hintergrund einige Handlungsoptionen.

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

B. Zum Maßnahmenvorschlag der SPD-Fraktion

Der Vorschlag der SPD-Fraktion nennt einige Bereiche in denen Maßnahmen für den angestrebten Neustart vorgesehen sind. Diese betreffen zum einen weitere Unterstützungsmaßnahmen für betroffene Wirtschaftsbereiche und Maßnahmen zur Konjunkturstützung und -ankurbelung. Zum anderen betreffen sie auch stärker zukunftsgerichtete Maßnahmen im Bereich der Bildungsgerechtigkeit und der Modernisierung der Wirtschaftsstruktur, die man nicht zwingend mit einem zeitlich begrenzten Krisenfonds zur Konjunkturstabilisierung in Verbindung bringen müsste.

Allerdings besteht kein Widerspruch zwischen dem Ziel der Konjunkturstabilisierung oder -ankurbelung, wenn es um den Einstieg in investive Maßnahmen geht, die gleichzeitig eine langfristige Wirtschafts- und Wachstumsstärkung bewirken. Angesichts der Notwendigkeit einer umfassenden sozial-ökologischen Transformation sollte ein besonderer Schwerpunkt auf entsprechend transformativen Investitionen liegen (Dullien et al. 2020: 404f.). Ein solcher Schwerpunkt findet sich insbesondere bei der Modernisierung der Wirtschaftsstruktur, jedoch wären darüber hinaus sicherlich noch viele weitere ökologisch sinnvolle Maßnahmen denkbar (Bach et al. 2020).

Eine Bewertung der Maßnahmen im Einzelnen ist angesichts der Kürze der Zeit leider unmöglich. Neben einem stärkeren ökologischen Schwerpunkt sind allerdings die angesprochenen Maßnahmen zur Unterstützung der Kommunen sowie Investitionen im Bildungsbereich von besonderer inhaltlicher und quantitativer Bedeutung.

Allerdings sollten die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht nur im engen Rahmen des konkret verabschiedeten Rettungsschirms und seines bislang auf 25 Mrd. Euro begrenzten Volumens angesiedelt werden. Vielmehr stellt sich die Frage nach der finanzpolitischen Gesamtstrategie der Landesregierung. Wie im Folgenden ausgeführt wird, ist der Rettungsschirm mit 25 Mrd. Euro, durch die sämtliche Folgen der Corona-Krise abgedeckt sollen, unter Zugrundelegung der aktuellen Prognosen zu knapp kalkuliert (so bereits Truger 2020), so dass voraussichtlich kaum ein Restbestand in Höhe der angestrebten 10 Mrd. Euro zur Verfügung stehen dürfte. Es wäre nicht sinnvoll, den sich dadurch ergebenden Ressourcenkonflikt dadurch aufzulösen, dass den Neustart-Maßnahmen Vorrang vor der Kompensation krisenbedingter Steuerausfälle eingeräumt würde, denn dann müssten im regulären Haushalt entsprechende stabilisierungspolitisch kontraproduktive Kürzungen vorgenommen werden.

C. Risiken der finanzpolitischen (Krisen-)Strategie der Landesregierung

1. Mangelnde Transparenz

Potenzielle zusätzliche Maßnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm können nicht unabhängig von der finanzpolitischen Gesamtstrategie der Landesregierung beurteilt werden. 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). Der vorläufige Mittelabruf zum 31.5. aus der Vorlage stellt zwar einige Informationen bereit; es lässt sich daraus jedoch nicht ersehen, in welchem Umfang, wofür und wann die Landesregierung die bislang maximal zur Verfügung stehenden Mittel auszuschöpfen plant.

Somit gibt es keine offizielle Information darüber, ob und ggf. in welcher Höhe mit einem Restbestand zu rechnen ist, der für weitere Maßnahmen zur Verfügung steht. Allerdings ergibt eine Überschlagsrechnung anhand der Vorlage sowie der ersten Entwürfe 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).

Wenn Konjunktur und Steuereinnahmen sich nicht bedeutend besser als erwartet entwickeln, dürfte somit ein Restbestand von 10 Mrd. Euro im Rettungsschirm extrem unwahrscheinlich sein.

2. Risiko mittelfristiger Kürzungspolitik im Landeshaushalt ab 2023

Die Landesregierung plant laut Konzeption 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 fortduert, 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.

3. 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 Gewerbesteuer ausfälle, 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.

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.

4. Keine finanzpolitische Strategie für Zukunftsinvestitionen

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 extrem schlecht sind.

D. Finanzpolitische Handlungsoptionen

Angesichts der skizzierten Problemlage mit großen Risiken für den Landeshaushalt, die Kommunen und zentrale öffentliche Zukunftsinvestitionen bedarf es – über den Vorschlag der SPD-Fraktion einer Nutzung von Rettungsschirmmitteln für sinnvolle Maßnahmen hinausgehend – 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 langfristige 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 sollten die krisenbedingten Steuerausfälle von 2,8 Mrd. Euro durch höhere Kreditaufnahme kompensiert werden.

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 auch 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).

E. Literatur

- Bach, S. / Bär, H. / Bohnenberger, K. / Dullien, S. / Kemfert, C. / Rehm, M. / Rietzler, K. / Runkel, M. / Schmalz, S. / Tober, S. / Truger, A. (2020): Sozial-ökologisch ausgerichtete Konjunkturpolitik in und nach der Corona-Krise. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. IfSo-Expertise No. 6, Duisburg: Institut für Sozioökonomie, Universität Duisburg-Essen.
- Dullien, S. / Tober, S. / Truger, A. (2020): Wege aus der Wirtschaftskrise: Der Spagat zwischen Wachstumsstabilisierung und sozial-ökologischer Transformation, in: WSI-Mitteilungen 73 (6), S. 403-410.
- 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.



ifso expertise

ifso expertise is a series consisting of economic and social policy expertise emerging at and around the Institute for Socio-Economics at the University of Duisburg-Essen.

ifso expertise ist eine Publikationsreihe wirtschafts- und sozialpolitischer Expertisen, die am oder im Umfeld des Instituts für Sozioökonomie an der Universität Duisburg-Essen entstanden sind.

All issues of **ifso expertise** at uni-due.de/soziooekonomie/expertise
Alle Ausgaben von *ifso expertise*

ISSN 2699-8688

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken



Institut für Sozioökonomie
Universität Duisburg-Essen

Lotharstr. 65
47057 Duisburg

uni-due.de/soziooekonomie
expertise.ifso@uni-due.de



This work is licensed under a
Creative Commons Attribution
4.0 International License