ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Truger, Achim

Research Report

Aktualisierung und Erweiterung der Konjunkturkomponente im NRW-Landeshaushalt 2025 geboten

ifso expertise, No. 27

Provided in Cooperation with:
University of Duisburg-Essen, Institute for Socioeconomics (ifso)

Suggested Citation: Truger, Achim (2024) : Aktualisierung und Erweiterung der Konjunkturkomponente im NRW-Landeshaushalt 2025 geboten, ifso expertise, No. 27, Universität Duisburg-Essen, Institut für Sozioökonomie (ifso), Duisburg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/305280

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/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN

Offen im Denken

ifso institut für sozioökonomie

Achim Truger

Aktualisierung und Erweiterung der Konjunkturkomponente im NRW-Landeshaushalt 2025 geboten

Schriftliche Stellungnahme

zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2025 (Haushaltsgesetz 2025 - HHG 2025)

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 18/10300
vom 30.08. 2024

uni-due.de/sozioekonomie/expertise

ifso expertise 2024 no.27

Duisburg, 15. Oktober 2024

Aktualisierung und Erweiterung der Konjunkturkomponente im NRW-Landeshaushalt 2025 geboten

Schriftliche Stellungnahme
zum
Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2025 (Haushaltsgesetz 2025 - HHG 2025)

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 18/10300
vom 30.08. 2024

von

Prof. Dr. Achim Truger
Professur für Staatstätigkeit und Staatsfinanzen
Institut für Sozioökonomie
Universität Duisburg-Essen,

Mitglied des Sachverständigenrates
zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung[1]

1. Einleitung

Nach der erstmaligen Nutzung der Konjunkturkomponente im Nachtragshaushalt 2024 (NRW-Landtag 2024a) plant die Landesregierung im vorliegenden Gesetzentwurf (NRW-Landtag 2024b) nun auch die Nutzung der Konjunkturkomponente für den Landeshaushalt 2025. In Ergänzung zu der im Wesentlichen zustimmenden Stellungnahme zum Nachtragshaushalt 2024 (Truger 2024) stehen in der vorliegenden Stellungnahme die aktualisierte Konjunkturprognose und die daraus soweit absehbar abzuleitenden Konsequenzen für die Konjunkturkomponente im Jahr 2025 im Mittelpunkt.

In den Abschnitten 2 und 3 wird kurz dargelegt, dass die Inanspruchnahme der Konjunkturkomponente sinnvoll und gut begründbar ist. Die Abschnitte 4 bis 6 erweitern die Perspektive auf die vergebene Chance zur Verbesserung der kommunalen Finanzlage sowie weiterführende Fragen zur landesrechtlichen Umsetzung der Konjunkturbereinigung sowie zur Haltung der Landesregierung zur Finanzpolitik des Bundes und zur Notwendigkeit einer Reform der Schuldenbremse.

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

2. Konjunkturaussichten nochmals deutlich eingetrübt

Die Konjunkturlage und -aussichten für die deutsche Wirtschaft haben sich seit dem Herbst 2023 wiederholt spürbar eingetrübt. Die Bundesregierung hat ihre Prognose für das reale BIP-Wachstum in der bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs der Landesregierung zu Grunde gelegten Frühjahrsprojektion 2024 gegenüber der Herbstprojektion 2023 für 2024 um 1 Prozentpunkt von 1,3 % auf nur noch 0,3 % gesenkt. Für 2025 wurde die Prognose des realen BIP-Wachstums um 0,5 Prozentpunkte von 1,5 % auf nur noch 1 % gesenkt (BMWK und BMF 2024a und 2023). Die weitere Verzögerung der eigentlich zuvor erwarteten konjunkturellen Erholung mit entsprechend negativen Folgen für die Entwicklung der öffentlichen Haushalte entsprach dem Konjunkturbild fast aller Prognoseinstitutionen, auch dem des Sachverständigenrates (2024).

Mittlerweile haben sich die Lage und die Prognosen nochmals verschlechtert. So hat die Gemeinschaftsdiagnose in ihrer Herbstprognose für 2024 die Wachstumsrate für das Jahr 2024 von 0,1 % auf -0,1 % und von 1,4 % auf 0,8% für das Jahr 2025 gesenkt (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2024a). Auch die Bundesregierung passte ihre Prognose jüngst in der Herbstprojektion an; für das Jahr 2024 rechnet sie nun nur noch mit einer realen Schrumpfung von 0,2 %, während für 2025 eine vergleichsweise optimistische Wachstumsrate von 1,1 % erwartet wird (BMWK und BMF 2024b). Die Gemeinschaftsdiagnose hielt diese Prognose für plausibel (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2024b). Aus diesem Grund sollten die dem Landeshaushalt zugrunde gelegten Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung an die Herbstprojektion der Bundesregierung angepasst werden.

Es sei erwähnt, dass die aktuelle Stagnation der deutschen Wirtschaft im Kontext der Krisen der Vorjahre gesehen werden muss. So hat sich die deutsche Wirtschaft immer noch nicht von den schweren Schocks der Corona- und der Energiekrise erholt. Das reale BIP wird 2024 gerade wieder das Vorkrisenniveau von 2019 erreichen, was fünf Jahre ohne jegliches Wachstum bedeutet. Die Produktionslücke liegt laut aktueller Schätzung der Gemeinschaftsdiagnose bei -1,4 %; die Abweichung vom vor der Coronapandemie geschätzten Trend kumuliert sich mittlerweile auf über 5% (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2024a: 32 und 58ff.). All dies verdeutlicht die außerordentliche Schwere der Krise, in der sich die deutsche Wirtschaft befindet.

3. Nutzung der Konjunkturkomponente als automatischer Stabilisator notwendig

Vor dem Hintergrund der geschilderten gesamtwirtschaftlichen Lage ist die Nutzung der Konjunkturkomponente für den Landeshaushalt 2025 dringend zu befürworten. Mit der Konjunkturkomponente wird lediglich das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren angestrebt, wie es als „Atmen mit der Konjunktur“ in der Schuldenbremse angelegt ist. Durch die symmetrische Ausgestaltung ist sichergestellt, dass in konjunkturell guten Zeiten mit positiver Konjunkturkomponente die aufgenommenen Kredite wieder getilgt werden.

Die Landesregierung hat basierend auf der Frühjahrsprojektion 2024 der Bundesregierung bei einer gesamtstaatlichen Konjunkturkomponente von -48,3 Mrd. Euro für NRW eine

Konjunkturkomponente von – 1,34 Mrd. Euro berechnet. Auf Basis der Herbstprojektion 2024 ergibt sich eine deutlich größere gesamtstaatliche Konjunkturkomponente von -73,9 Mrd. Euro, woraus für NRW eine Konjunkturkomponente von – 2,06 Mrd. Euro resultieren würde. Durch Aktualisierung gemäß der aktuellen Prognose der Bundesregierung ergäbe sich damit gegenüber dem Entwurf der Landesregierung ein zusätzlicher Kreditspielraum von 700 Mio. Euro, den die Landesregierung zur Konjunkturstabilisierung nutzen kann und sollte.

Allerdings wären im aktualisierten Haushaltsentwurf dann auch die Ergebnisse der für den 25.10. 2024 erwarteten aktualisierten Steuerschätzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen zu Grunde zu legen. Diese dürfte gegenüber der Schätzung vom Frühjahr tendenziell Mindereinnahmen ausweisen. Hinzu kommt, dass bei Umsetzung des geplanten Steuerfortentwicklungsgesetzes (Bundesregierung 2024) mit weiteren Mindereinnahmen im Jahr 2025 zu rechnen ist, die in den Folgejahren noch deutlich aufwachsen würden.

Angesichts der am Ende von Abschnitt 2 geschilderten nach wie vor dramatischen Krisenlage der deutschen Wirtschaft könnte sogar eine Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel gemäß § 18b LHO gerechtfertigt sein, weil die anhaltende Krise im Sinne einer Notsituation eigentlich größere finanzpolitische Anstrengungen zu ihrer Bekämpfung erfordern dürfte. Allerdings würde dies einen begründungsbedürftigen Bruch mit der bisherigen Einschätzung der Landesregierung darstellen, die – ähnlich wie die Bundesregierung – für 2024 das Vorliegen einer Notlage verneint hat. Dies könnte jedoch voreilig gewesen sein und müsste zumindest bei einer weiteren deutlichen Verschlechterung der Lage revidiert werden.

4. Stärkere Unterstützung für Kommunen durch erweiterte Konjunkturkomponente möglich

Wie u.a. in Truger (2019 und 2024) angeregt, könnte das Land NRW zur Verstetigung der Einnahmesituation seiner Kommunen beitragen, indem es eine Konjunkturkomponente in den kommunalen Finanzausgleich einbaut, die konjunkturbedingte Steuerausfälle, die bei den Kommunen insbesondere aufgrund der stark prozyklischen Gewerbesteuer sehr ausgeprägt sind, teilweise kompensiert. Im Aufschwung müssten die Kommunen die im Abschwung erhaltene Unterstützung entsprechend wieder zurückzahlen. Dies könnte über eine entsprechende symmetrische konjunkturelle Berücksichtigung der kommunalen Einnahmen bei der Konjunkturbereinigung des Landeshaushalts erreicht werden. Im Rahmen des von der Landesregierung vorgesehenen Bundesverfahrens wäre dies etwa dadurch zu erreichen, dass sich das Land die Budgetsemielastizität der kommunalen Ebene zuschlägt. Da das Verfahren symmetrisch im Auf- wie im Abschwung eingesetzt würde, käme es dadurch über den Konjunkturzyklus hinweg nicht zu einem Anstieg der Landesverschuldung. Die Finanzlage der Kommunen könnte allerdings deutlich stabilisiert werden.

In der aktuellen Schwächephase könnte das die Kommunen finanziell erheblich unterstützen. Die Budgetsemielastizität der Länder wird im für NRW maßgeblichen Bundesverfahren der ex ante-Konjunkturbereinigung auf 0,1341 geschätzt, die der Kommunen auf 0,057. Setzt man zur Vereinfachung denselben Anteil NRWs an der Ländergesamtheit wie bei der Berechnung der Konjunkturebene auf Landesebene von 20,51% an, dann hätte für die Kommunen im Nachtragshaushalt 2024 eine Erhöhung der ex ante-Konjunkturkomponente um

(0,057/0,1341)*100 % = 42 % gerechtfertigt werden können. Das wären 0,42 x 1.042 Mio. Euro = 438 Mio. Euro, mit denen die Finanzlage der Kommunen spürbar stabilisiert werden könnte. Hinzu zu addieren bzw. zu subtrahieren wäre beim Nachtragshaushalt 2024 eine ex post-Konjunkturkomponente, die mangels Angaben zu den Differenzen der Steuerentwicklung für die kommunale Ebene hier nicht geschätzt werden kann.

Im Landeshaushalt 2025 ergäbe sich nach demselben Rechenschema auf Basis der Herbstprojektion der Bundesregierung und einem Anteil NRWs an der Ländergesamtheit von 20,75% bei einer gesamtstaatlichen Konjunkturkomponente von -73,9 Mrd. Euro eine zusätzliche ex ante-Konjunkturkomponente zugunsten der Kommunen von gut -860 Mio. Euro. Bei Anwendung der hier vorgeschlagenen erweiterten Konjunkturkomponente im Nachtragshaushalt 2024 und im Landeshaushalt 2025 wäre daher eine zusätzliche kreditfinanzierte Unterstützung der Kommunen in Höhe von 1,3 Mrd. Euro möglich (gewesen).

5. Landesrechtliche Umsetzung der Konjunkturbereinigung überprüfen

Die Nutzung der Konjunkturkomponente für den NRW-Landeshaushalt in der aktuellen Ausgestaltung ist grundsätzlich sinnvoll, um prozyklische und gesamtwirtschaftlich kontraproduktive Ausgabenkürzungen zu verhindern. Das heißt jedoch nicht, dass das aktuell verwendete Bundesverfahren für die ex ante-Konjunkturkomponente und des Steuerabweichungsverfahrens für die ex post-Komponente das sinnvollste Verfahren ist. Einige Länder wenden andere Verfahren an (Scholz 2021).

Wie bereits in Truger (2019 und 2024) angeregt, sollten ausführliche ex ante-/ex post-Simulationen dazu genutzt werden, geeignete Verfahren zu identifizieren, die eine höhere konjunkturelle Stabilität der Finanzplanung aufweisen. Es sollte eine ergebnisoffene Prüfung verschiedener Verfahren in unterschiedlichen Szenarien durch Beauftragung ausführlicher Simulationsrechnungen (ex post wie ex ante, unterschiedliche Wachstums- und Bevölkerungsannahmen, auch differenziell für Deutschland insgesamt und NRW) durchgeführt werden.

6. Position der Landesregierung zur Finanzpolitik des Bundes und der Reform der Schuldenbremse

Durch die Nutzung der Konjunkturkomponente im Landeshaushalt können die aktuellen haushaltspolitischen Belastungen abgefedert werden. Dennoch bleibt die Haushaltslage äußerst angespannt. Die landespolitischen Möglichkeiten einer Konsolidierung ohne schmerzhafte und kontraproduktive Einschnitte auf der Ausgabenseite sind sehr begrenzt. Gleichzeitig werden die Landesfinanzen erheblich durch die Finanzpolitik auf Bundesebene beeinflusst. Dies gilt erstens für Steuerrechtsänderungen wie den Abbau der kalten Progression oder die Verbesserung der Abschreibungsbedingungen innerhalb der Wachstumsinitiative der Bundesregierung, die perspektivisch die Finanzlage auch der Länder und Kommunen erheblich beeinträchtigen dürften (Bundesregierung 2024). Es gilt zweitens für die Schuldenbremse im Grundgesetz, an deren konkreter Ausgestaltung zuletzt immer größere Kritik laut wurde. Bemängelt werden nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vor allem mangelnde Spielräume für öffentliche

Investitionen (Dullien et al. 2024) sowie für ein konjunkturgerechtes langsames Herauskonsolidieren aus einer Notlage (SVR 2024a).

Um diesen strukturellen bundespolitischen Belastungsfaktoren auch für künftige Landeshaushalte entgegenzuwirken, sollte sich die Landesregierung im Bundesrat für entsprechende Maßnahmen einsetzen. Ein Einsatz für Lösungen, die die fiskalischen Belastungen für Länder und Kommunen durch den Abbau der kalten Progression oder die Wachstumsinitiative mindern, könnten ebenso wie Initiativen zu einer investitions- und konjunkturgerechten Reform der Schuldenbremse im Grundgesetz sehr hilfreich sein.

Literatur

BMWK und BMF (2023): Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, Stand: Herbstprojektion der Bundesregierung vom 10. Oktober 2023, Berlin.

BMWK und BMF (2024a): Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, Stand: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 24. April 2024, Berlin.

BMWK und BMF (2024b): Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, Stand: Herbstprojektion der Bundesregierung vom 9. Oktober 2024, Berlin.

Bundesregierung (2024): Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Steuerrechts und zur Anpassung des Einkommensteuertarifs (Steuerfortentwicklungsgesetz – SteFeG), Berlin.

Dullien, S., Gerards Iglesias, S., Hüther, M., Rietzler, K.: Herausforderungen für die Schuldenbremse, IMK Policy Brief, Düsseldorf: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung.

Landtag NRW (2024a): Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2024 (Nachtragshaushaltsgesetz 2024 – NHHG 2024), Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 18/9900 vom 05.07.2024, Düsseldorf.

Landtag NRW (2024b): Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2025 (Haushaltsgesetz 2025 - HHG 2025), Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 18/10300 vom 30.08.2025, Düsseldorf.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024a): Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2024: Deutsche Wirtschaft im Umbruch – Konjunktur und Wachstum schwach, Berlin.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024b): Stellungnahme der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose zur Herbstprojektion 2024 der Bundesregierung, Berlin.

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] (2024a): Die Schuldenbremse nach dem BVerfG-Urteil: Flexibilität erhöhen – Stabilität wahren, Policy Brief Nr. 1/2024, Wiesbaden.

SVR (2024b): Frühjahrsgutachten 2024, Erstes Kapitel: Erholung der deutschen Wirtschaft verzögert sich weiter, 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 Nr. 2, Duisburg: Institut für Sozioökonomie, Universität Duisburg-Essen.

Truger, A. (2024): Erstmalige Nutzung der Konjunkturkomponente im Nachtragshaushalt geboten Schriftliche Stellungnahme zum Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2024 (Nachtragshaushaltsgesetz 2024 – NHHG 2024), Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 18/9900 vom 05.07.2024; IfSo-Expertise Nr. 26, 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 enstanden sind.

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

ISSN 2699-8688

UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN

Offen im Denken

ifso institut für sozioökonomie

Institut für Sozioökonomie
Universität Duisburg-Essen

Lotharstr. 65
47057 Duisburg

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

CC BY

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