

Achim Truger

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

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**

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

Als Reaktion auf die deutliche Verschlechterung der konjunkturellen Lage und die damit einhergehende schlechtere Entwicklung der Steuereinnahmen sowie auf einige Mehrausgaben in Einzeletats sieht der Gesetzentwurf die erstmalige Nutzung der Konjunkturkomponente für den Landeshaushalt nach § 18a Absatz 3 LHO vor. Mindereinnahmen von 1.589 Mio. Euro und Mehrausgaben von 449 Mio. Euro werden durch die Konjunkturkomponente in Höhe von 2.038 Mio. Euro und damit eine entsprechend höhere Nettokreditaufnahme ausgeglichen.

Im Folgenden wird in den Abschnitten 2 und 3 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 deutlich eingetrübt

Wie im Gesetzentwurf erläutert haben sich die Konjunkturlage und -aussichten für die deutsche Wirtschaft seit dem Herbst 2023 deutlich eingetrübt. Die Bundesregierung hat ihre Prognose für das reale BIP-Wachstum im Jahr 2024 in der Frühjahrsprojektion 2024 gegenüber der Herbstprojektion 2023 um 1 Prozentpunkt von 1,3 % auf nur noch 0,3 % gesenkt (BMWK und BMF 2024 und 2023). Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung war bereits im November 2023 mit seiner Wachstumsprognose von 0,7 % für 2024 vergleichsweise pessimistisch (SVR 2023) und setzte die Prognose im Frühjahrsgutachten im Mai 2024 auf nur noch 0,2 % weiter herab. Das Konjunkturbild fast aller Prognoseinstitutionen enthielt eine weitere Verzögerung der eigentlich zuvor erwarteten konjunkturellen Erholung mit entsprechend negativen Folgen für die Entwicklung der öffentlichen Haushalte. Die Landesregierung bezieht sich mit der Herbstprojektion der Bundesregierung sowie der aktuellen Steuerschätzung auf die relevanten Schätzgrundlagen. Auch unter Zugrundelegung weiterer Prognosen erweist sich die Einschätzung der Landesregierung damit als gut begründet.

Angesichts der seit dem Frühjahr 2024 neu hinzugekommenen Indikatoren und Prognosen, die größtenteils eine weitere Verschlechterung beinhalten, wäre sogar eine noch etwas pessimistischere Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vertretbar. So hat jüngst die Gemeinschaftsdiagnose in ihrer Herbstprognose für 2024 die Wachstumsrate von 0,1 % auf -0,1 % gesenkt (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2024). Zudem muss die aktuelle Stagnation der deutschen Wirtschaft im Kontext der Krisen der Vorjahre gesehen werden. 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 2024: 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 der Einschätzung der Landesregierung zuzustimmen, dass „ein weiteres Einsparen gegen Steuermindereinnahmen [...] nicht verantwortlich [wäre]“ (Landtag NRW 2024: 2). Ohne die Konjunkturkomponente wären kurzfristig entsprechende Haushaltskürzungen im Umfang von gut 2 Mrd. Euro notwendig, die die konjunkturelle Erholung beeinträchtigen könnten. In Relation zum NRW-BIP wäre der restriktive Impuls mit etwa 0,24% des BIP nicht sehr groß, läge aber immerhin in einer gesamtwirtschaftlich relevanten Dimension.

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.

Angesichts der am Ende von Abschnitt 2 geschilderten nach wie vor dramatischen Krisenlage der deutschen Wirtschaft könnte sogar eine Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel aus § 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 möglich

Wie u.a. in Truger (2019) 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 würde 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 Konjunkturbereinigung auf Landesebene von 20,51% an, dann könnte für die Kommunen eine Erhöhung der ex ante-Konjunkturkomponente um $(0,057/0,1341) \cdot 100\% = 42\%$ gerechtfertigt werden. Das wären $0,42 \times 1.042$ Mio. Euro = 438 Mio. Euro, mit denen die Finanzlage der Kommunen spürbar verbessert werden könnte. Hinzu zu addieren bzw. zu subtrahieren wäre beim Nachtragshaushalt eine ex post-Konjunkturkomponente, die mangels Angaben zu den Differenzen der Steuerentwicklung für die kommunale Ebene hier nicht geschätzt werden kann.

5. Landesrechtliche Umsetzung der Konjunkturbereinigung

Die erstmalige Nutzung der Konjunkturkomponente für den NRW-Landeshaushalt in der aktuellen Ausgestaltung ist sinnvoll, um prozyklische und gesamtwirtschaftlich kontraproduktive Ausgabenkürzungen zu verhindern. Das heißt jedoch nicht, dass das aktuell verwendete Verfahren mit Verwendung des Bundesverfahrens 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) angeregt, sollten ausführliche ex ante-/ex post-Simulationen dazu genutzt werden, geeignete Verfahren zu identifizieren, die eine höhere konjunkturelle Stabilität der Potenzialschätzung 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

Auch wenn durch die Nutzung der Konjunkturkomponente im Nachtragshaushalt die aktuellen haushaltspolitischen Belastungen abgefedert werden können, ändert sie wenig an der angespannten Haushaltsslage. So wären wahrscheinlich spürbare Kürzungen notwendig geworden, wenn die ex ante-Konjunkturkomponente – wie es rechtlich ja möglich gewesen wäre – bereits im regulären Landeshaushalt genutzt und auf der Ausgabenseite verplant worden wäre. Denn die Steuerabweichungskomponente im Nachtragshaushalt von knapp 1 Mrd. Euro hätte nicht ausgereicht die Mehrbelastungen von gut 2 Mrd. Euro zu kompensieren.

Die landespolitischen Möglichkeiten einer Konsolidierung ohne schmerzhaft und kontraproduktive Einschnitte auf der Ausgabenseite sind sehr begrenzt. Gleichzeitig werden die Landesfinanzen erheblich durch die Finanzpolitik auf Bundesebene beeinflusst. Dies gilt insbesondere für Steuerrechtsänderungen wie den Abbau der kalten Progression – die allerdings für den aktuellen Nachtragshaushalt nur eine untergeordnete Rolle gespielt haben. Es gilt offensichtlich auch 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 (2024): Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, Stand: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 24. April 2024, 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 (2024): 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.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024): Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2024: Deutsche Wirtschaft im Umbruch – Konjunktur und Wachstum schwach, 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 Landshaushaltsordnung (LT-Drs. 17/7318); IfSo-Expertise No. 2, 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