

POLICY BRIEF

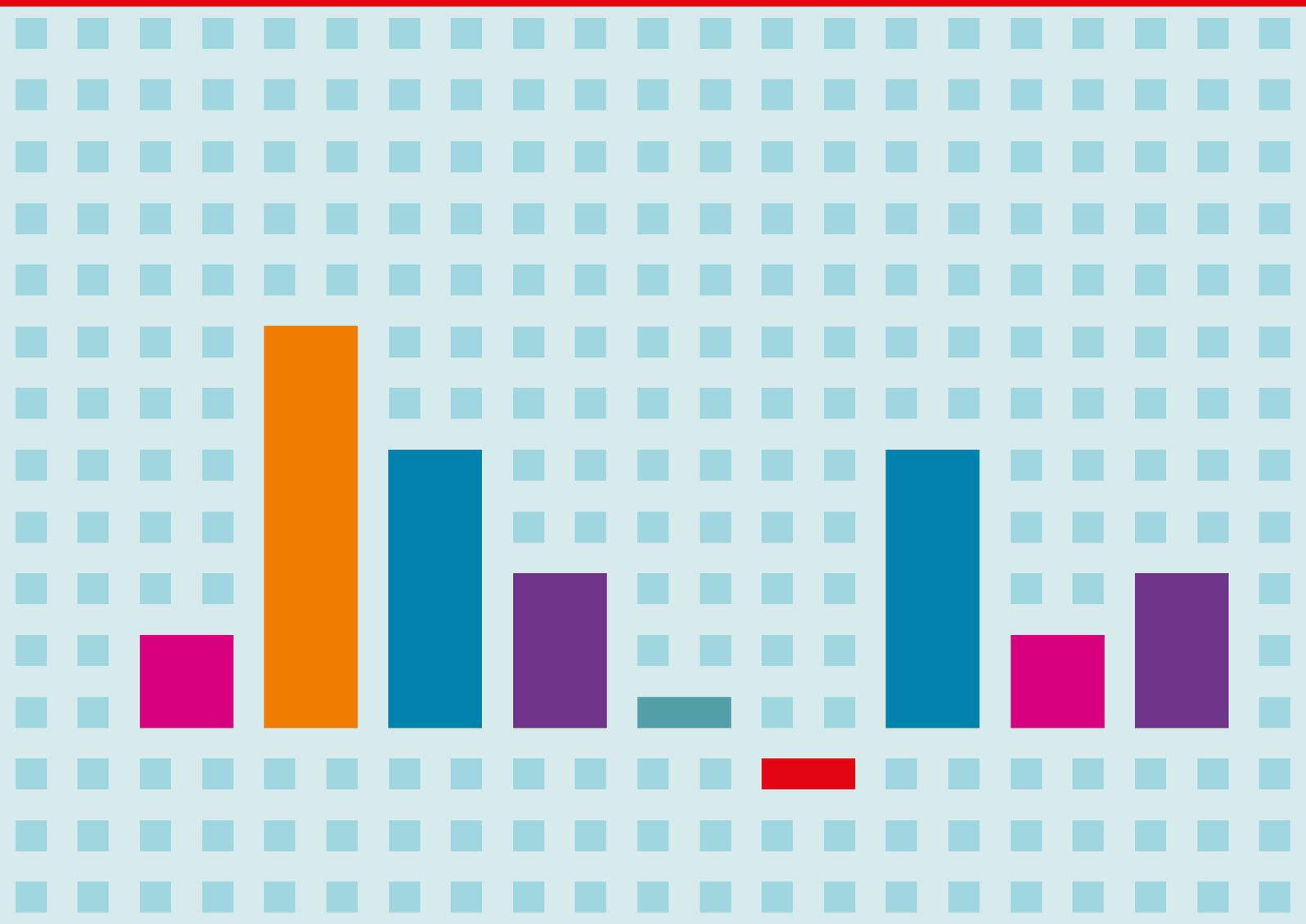
Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

IMK Policy Brief Nr. 181 · November 2024

ANGESPANNTE HAUSHALTSLAGE IN NRW: DIE BUNDESPOLITIK IST AM ZUG

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses
am 31. Oktober zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes
Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2025 (Haushaltsgesetz 2025 - HHG 2025)

Katja Rietzler



Angespannte Haushaltslage in NRW: die Bundespolitik ist am Zug

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 31. Oktober zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2025 (Haushaltsgesetz 2025 - HHG 2025)

Dr. Katja Rietzler

(Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK, der Hans-Böckler-Stiftung)

28.10.2024

Das Wichtigste auf einen Blick:

Die Haushaltslage bleibt in NRW in den Jahren 2025 bis 2028 schwierig. Das zeigt sich im Entwurf für den Haushalt 2025 wie auch in der mittelfristigen Finanzplanung. Die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse gelingt im kommenden Jahr vor allem durch die geplante Rückführung sogenannter Selbstbewirtschaftungsmittel. Zudem erlaubt die schlechte Konjunktur eine entsprechende Neuverschuldung. Diese sollte aufgrund der Herbstprojektion der Bundesregierung und der von der aktuellen Steuerschätzung ausgewiesenen zusätzlichen konjunkturbedingten Mindereinnahmen im zulässigen Maße ausgeweitet werden. Damit bleiben noch große Herausforderungen für den Landeshaushalt, u.a. weil weitere Steuermindereinnahmen durch aktuell geplante Bundesgesetze wahrscheinlich sind. Damit könnten die fehlenden Einnahmen in den kommenden Jahren sogar noch etwas höher ausfallen als es die in der mittelfristigen Finanzplanung angesetzten „globalen Mehreinnahmen“ suggerieren. Ausgabenkürzungen sind für NRW angesichts von zusätzlichen Bedarfen bei Bildung und innerer Sicherheit, die auch auf die gestiegene Bevölkerung zurückzuführen sind, sowie der Notwendigkeit einer stärkeren Unterstützung für die Kommunen keine Option. Der Landeshaushalt braucht zusätzliche Einnahmen. Er ist dabei im gesamtdeutschen Kontext zu sehen. Hier ist die Bundespolitik gefordert. Sie muss die Stagnation überwinden, indem sie die notwendigen Investitionen in die Modernisierung der Infrastruktur und die Transformation ermöglicht sowie gezielt private Investitionen unterstützt, während auf generelle Steuersenkungen verzichtet werden sollte. Eine massive Ausweitung der Investitionstätigkeit ist ohne Reform der Schuldenbremse nicht möglich. Bei einem Verharren Deutschlands in der Stagnation ist eine Besserung der Haushaltslage schwer vorstellbar. Zusätzlich ist der Bund gefordert, die Kommunen noch stärker bei den Sozialausgaben zu entlasten und sich an der Rückführung der Altschulden zu beteiligen.

Überblick

NRW-Haushalt und mittelfristige Finanzplanung

Die Landesregierung hat im Sommer 2024 den Haushaltsplanentwurf für 2025 sowie die mittelfristige Finanzplanung für die Jahre 2026 bis 2028 vorgelegt. Verglichen mit dem Nachtragshaushalt 2024 erhöht sich das Haushaltsvolumen im Jahr 2025 nach dieser Planung um 2,8 % auf 105,5 Mrd. Euro (Tabelle 1).

Tabelle 1: NRW-Haushalt und mittelfristige Finanzplanung bis 2028 (Mrd. Euro)

	2020 - Ist	2021 - Ist	2022 - Ist	2023 - Kassenabschluss	2024 - Plan	2024-N1 Entwurf	2025 Entwurf	2026 - MFP	2027 - MFP	2028 - MFP
Steuern u. steuerähnliche Abgaben	61,2	68,4	74,3	74,2	77,8	76,6	80,1	83,6	86,8	90,0
Verwaltungseinnahmen	2,9	2,9	3,0	4,3	4,3	4,4	5,8	3,2	3,1	3,1
Zuweisungen und Zuschüsse	27,7	23,4	24,2	19,3	16,4	16,2	14,5	14,7	15,0	15,2
Schulden, Investitionszuschüsse., besondere Finanzierungsvorgänge.	13,5	6,6	6,8	5,5	3,5	5,4	5,0	8,7	8,8	8,6
Gesamteinnahmen	105,3	101,3	108,3	103,2	102,1	102,6	105,5	110,2	113,7	117,0
Bereinigte Gesamteinnahmen	93,4	96,4	103,8	99,8	101,6	100,0	103,6	109,7	113,1	116,5
Personalausgaben	28,3	29,0	30,4	31,5	34,5	34,5	37,0	39,7	41,3	42,5
Sächliche Verwaltungsausgaben mit Schuldendienst	5,8	7,2	6,5	9,5	12,0	12,1	10,0	10,1	10,4	10,5
laufende Zuweisungen	60,8	55,8	58,9	51,4	46,7	47,2	49,4	50,7	51,8	53,8
Baumaßnahmen	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,7	0,6	0,5
Übrige Investitionen und Investitionsförderung	9,8	8,6	11,8	10,2	10,2	10,1	10,3	10,9	11,1	11,2
Sonstige	0,3	0,3	0,3	0,1	-1,7	-1,7	-1,8	-1,8	-1,6	-1,6
Gesamtausgaben	105,3	101,3	108,3	103,2	102,1	102,6	105,5	110,2	113,7	117,0
Bereinigte Gesamtausgaben	105,1	101,0	108,0	101,5	99,1	99,5	105,0	109,8	113,2	116,6
Finanzierungssaldo	-11,7	-4,6	-4,2	-1,7	2,6	0,5	-1,5	-0,1	-0,1	-0,1
Nettoneuverschuldung	11,4	4,7	4,2	0,9	-3,0	-1,0	0,9	-0,4	-0,4	-0,4

Quellen: Finanzministerium NRW (2021, 2022, 2023a, 2023b), Landtag NRW (2024a, b, c, d). Bereinigte Gesamteinnahmen bzw. bereinigte Gesamtausgaben: Einnahmen ohne Kredite, ohne Entnahmen aus Rücklagen, ohne Überschüsse aus Vorjahren und ohne haushaltstechnische Verrechnungen; Ausgaben ohne Schuldentilgung, ohne Zuführungen zu Rücklagen, ohne Ausgaben für Fehlbeträge aus Vorjahren und ohne Haushaltstechnische Verrechnungen. Ein negativer Finanzierungssaldo bedeutet einen Ausgabenüberschuss. Eine negative Nettoneuverschuldung entspricht einer Nettotilgung.

Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben, die gut drei Viertel der unbereinigten Gesamteinnahmen ausmachen, steigen demnach um 4,5 %¹. Der starke Anstieg bei den Verwaltungseinnahmen ist maßgeblich auf die hier verbuchte Rückübertragung von nicht mehr benötigten Selbstbewirtschaftungsmitteln zurückzuführen. Nach 0,9 Mrd. Euro im Jahr 2024 sind hier

¹ Vor dem Hintergrund der Herbststeuerschätzung vom 24.10.2024, die für den Zeitraum von 2024 bis 2028 kumulierte Steuermindereinnahmen von 22 Mrd. Euro im Vergleich zur Frühjahrssteuerschätzung 2024 ausweist, dürften hier noch Änderungen erforderlich werden.

im kommenden Jahr 2,6 Mrd. Euro vorgesehen. Die Zuweisungen sinken hingegen deutlich, was unter anderem auf geringere sonstige Zuweisungen von Sondervermögen zurückzuführen ist. Diese betragen im Haushalt 2024 noch 3,6 Mrd. Euro und gehen laut Entwurf 2025 auf 875 Millionen zurück. Die Einnahmen aus Schulden, Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie besondere Finanzierungseinnahmen sinken leicht. Dabei steht eine deutlich geringere Verschuldung am Kreditmarkt etwas geringeren Investitionszuweisungen bzw. -zuschüssen gegenüber. Die Entnahmen aus der Pensionsrücklage nehmen etwas zu.

Mit einer Zuwachsrate von 7,4 % gegenüber dem Vorjahr steigen die Personalausgaben erneut deutlich überdurchschnittlich. Die sächlichen Verwaltungsausgaben einschließlich Ausgaben für den Schuldendienst sind mit gut 2 Mrd. Euro oder 17,3 % weniger veranschlagt. Hier wirkt sich insbesondere die im Vergleich zum Vorjahr deutlich verringerte Tilgung der pandemiebedingten Verschuldung aus. Dafür sind im Jahr 2025 350 Mio. Euro veranschlagt (nach 3,0 Mrd. Euro 2024). Zuwächse gibt es hingegen bei den sonstigen sächlichen Verwaltungsausgaben (+ 271,8 Mio. Euro bzw. +13,3%) sowie bei den Zinsausgaben (+140 Mio. Euro bzw. +3,7 %). Die laufenden Zuweisungen erhöhen sich um 2,2 Mrd. Euro (+4,6 %). Dabei nehmen die Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Gruppen: 613, 623, 633) um 6,5 % zu. Die Baumaßnahmen liegen 2025 erneut bei gut 0,5 Mrd. Euro. Sonstige Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen werden um 2,7 % auf 10,3 Mrd. Euro angehoben. Die besonderen Finanzierungsausgaben betragen -1,8 Mrd. Euro (nach -1,7 Mrd. Euro 2024). Wesentlicher Bestandteil ist hier erneut eine globale Minderausgabe von -1,9 Mrd. Euro.

Bis 2028 soll das Haushaltsvolumen laut mittelfristiger Finanzplanung auf 117 Mrd. Euro steigen, also um durchschnittlich 3,5 % pro Jahr. Mit 4 % jährlich liegt der veranschlagte Zuwachs der Steuereinnahmen etwas darüber. Auf Steuermindereinnahmen auf der Grundlage der aktuellen Steuerschätzung wurde bereits hingewiesen. Ein drastischer Rückgang ergibt sich bei den Verwaltungseinnahmen, wo in erheblichem Umfang Rückführungen aus Selbstbewirtschaftungsmitteln wegfallen. Erhaltene Zuweisungen und Zuschüsse erhöhen sich jährlich um durchschnittlich 1,7 %. Die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, Investitionszuschüssen und -zuweisungen sowie besondere Finanzierungseinnahmen machen im Jahr 2026 einen deutlichen Sprung. Während die Investitionszuweisungen und -zuschüsse leicht zurückgehen und die Kreditaufnahme um 1,3 Mrd. Euro sinkt, erhöhen sich die globalen Mehreinnahmen von 0,4 Mrd. Euro auf 5,6 Mrd. Euro.

Auf der Ausgabenseite steigen die Personalausgaben weiterhin überdurchschnittlich – jährlich um 4,5 %. Schuldendienst und sächliche Verwaltungsausgaben steigen jahresdurchschnittlich um 1,9 % und die laufenden Zuweisungen legen in der Mittelfrist im Durchschnitt um jährlich 2,9 % zu. Die Baumaßnahmen fallen 2028 nach einem zwischenzeitlichen Anstieg wieder auf das Niveau von 2024 zurück. Die Ausgaben für sonstige Investitionen und Investitionsförderung steigen zwischen 2025 und 2028 durchschnittlich um 2,7 % und damit unterdurchschnittlich. Dabei werden die Investitionszuweisungen an „andere Bereiche“ deutlich stärker ausgeweitet als an die Gemeinden und Gemeindeverbände. Die besonderen Finanzierungsausgaben fallen am Ende der Finanzplanungsperiode mit -1,6 Mrd. Euro etwas weniger negativ aus.

Bewertung

Transparenzfragen

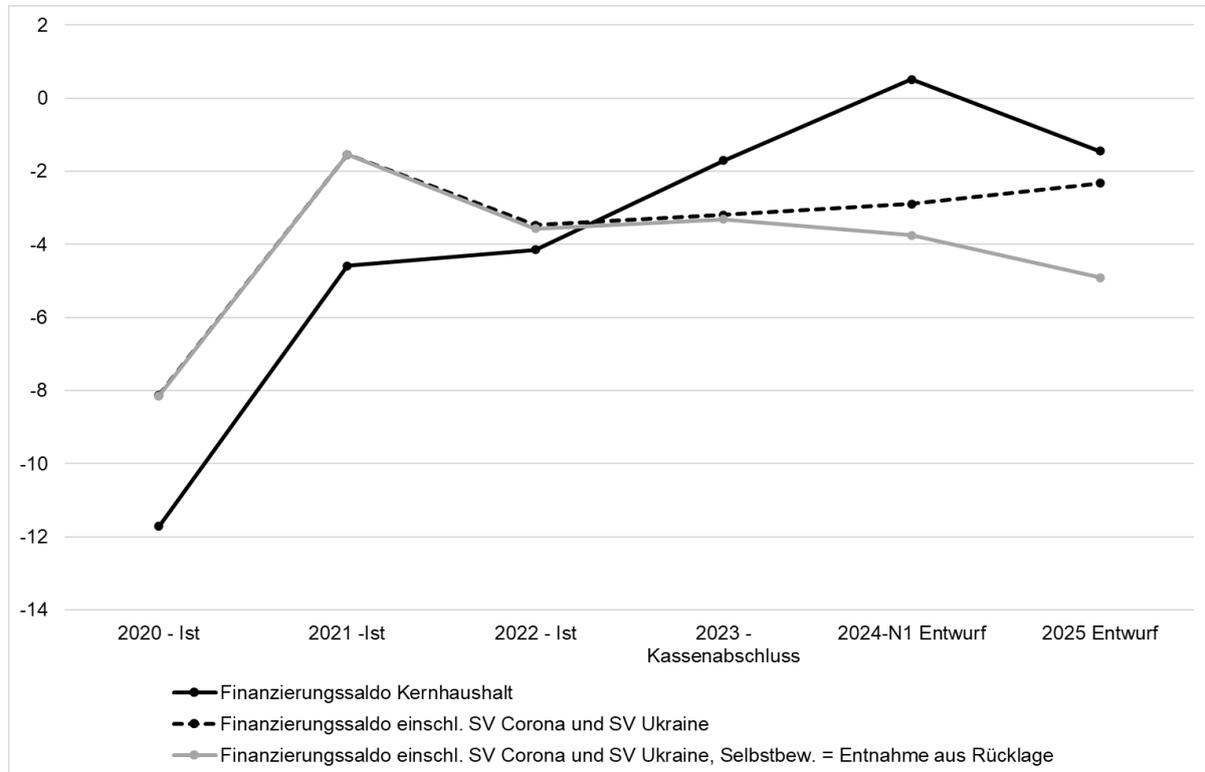
Eine wichtige Größe für die Haushaltsanalyse ist der Finanzierungssaldo. Er liefert erste Anhaltspunkte für die Haushaltslage. Im Fall des NRW-Haushalts reicht der alleinige Blick auf den ausgewiesenen Finanzierungssaldo des Kernhaushalts nicht aus. So wurden die aufgenommenen Kreditmittel im Jahr 2020 nicht vollständig verausgabt, sondern es verblieb ein Bestand von knapp 3,6 Mrd. Euro im "Sondervermögen zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise". Dem negativen Finanzierungssaldo von -11,7 Mrd. Euro im Kernhaushalt stand damals also ein positiver Finanzierungssaldo (=Einnahmen abz. Ausgaben) im Sondervermögen gegenüber. Nimmt man Kernhaushalt und Sondervermögen zusammen, so ergibt sich für 2020 ein gesamter Finanzierungssaldo, der weniger negativ ist als der im Kernhaushalt ausgewiesene. Das gilt auch für die Jahre 2021 und 2022, weil weniger Mittel verausgabt wurden als Kredite aufgenommen und dem Sondervermögen zugewiesen wurden. Dadurch gab es Ende 2022 im Corona-Sondervermögen einen Restbestand von 7,310 Mrd. Euro (Ministerium der Finanzen NRW 2021, 2022, 2023a, Landtag NRW 2024c). Aus diesem werden nun seit 2023 weitere Tilgungen vorgenommen². Die Mittel für die Tilgungen werden dem Kernhaushalt aus dem Sondervermögen zugewiesen. Sie erhöhen damit den Finanzierungssaldo des Kernhaushalts. Gleichzeitig führen sie aber zu einem negativen Finanzierungssaldo des Sondervermögens, der bei einer ausschließlichen Betrachtung des Kernhaushalts außen vor bleibt. Betrachtet man die Finanzierungssalden des Kernhaushalts und der beiden Sondervermögen für die Corona-Pandemie und die Ukraine-Krise³ zusammen, so fällt der gesamte Finanzierungssaldo geringer aus. Man käme zum gleichen Ergebnis, wenn man die Zuweisung aus den Sondervermögen als Entnahme aus Rücklagen interpretieren würde, was durchaus plausibel scheint, weil die Zuführung von Kreditmitteln zum Sondervermögen für eine spätere Nutzung eine Ähnlichkeit mit der Zuführung zu einer Rücklage aufweist.

Eine besondere Rolle spielen im Haushalt 2025 die Rückführungen aus Selbstbewirtschaftungsmitteln im Umfang von 2,6 Mrd. Euro (nach 0,9 Mrd. Euro 2024), die man ebenfalls als Entnahme aus Rücklagen interpretieren könnte. Das legt auch die Antwort der Landesregierung auf die Fragen der Fraktion der FDP nahe. Hier wird gezeigt, wie die Mittelübertragung an die „freie Rücklage“ des Landes gebucht werden soll (Landtag NRW 2024e, S. 6). Die Verwendung dieser Mittel im Haushalt scheint einer Entnahme aus der einer Rücklage vergleichbar. Müsste der Betrag dann nicht ebenso wie die Entnahme aus dem Pensionsfonds aus den bereinigten Einnahmen herausgerechnet werden? Abbildung 1 zeigt die Umsetzung dieser Überlegungen. Hier sieht man den Finanzierungssaldo des Kernhaushalts, so wie er in der Haushaltsrechnung, dem Kassenabschluss sowie in der Planung bzw. den aktuellen Entwürfen ausgewiesen ist. Daneben wird ein Gesamtfinanzierungssaldo für den Kernhaushalt und die beiden genannten Sondervermögen gezeigt und dieser anschließend noch um die Rückführungen aus Selbstbewirtschaftungsmitteln bereinigt.

² Eine erste Tilgung im Umfang von 1,1 Mrd. Euro erfolgte bereits im Jahr 2021.

³ Dabei ist die relative Bedeutung des Sondervermögens für die Ukraine-Krise vergleichsweise gering. Weitere Sondervermögen werden ausgeblendet.

Abbildung 1: Finanzierungssaldo des Kernhaushalts und Erweiterungen (Mrd. Euro)



Quelle: Haushaltsrechnung 2020, 2021, 2022, Kassenabschluss 2023, Haushaltsplan 2024, Nachtragshaushalt 2024, Haushaltsentwurf 2025, Berechnungen des IMK.

Betrachtet man diesen bereinigten Gesamtfinanzierungssaldo und interpretiert dabei die Verwendung zurückgeführter Selbstbewirtschaftungsmittel als Entnahmen aus Rücklagen, so ergibt sich ein anderes Bild. Anstelle der steilen Aufwärtsbewegung der vergangenen Jahre und einem leichten Rückgang 2025 zeigt sich, dass der Finanzierungssaldo nach den heftigen Wirkungen der Corona-Krise 2020, der schnellen Erholung 2021 und der erneuten Verschlechterung der Haushaltsslage im Zuge der Ukraine-Krise nominal recht stabil im negativen Bereich bleibt. Ein Finanzierungssaldo in ähnlicher Größenordnung müsste ohne die erheblichen globalen Mehreinnahmen auch in der mittelfristigen Finanzplanung fortgeschrieben werden.

Konjunkturbereinigung

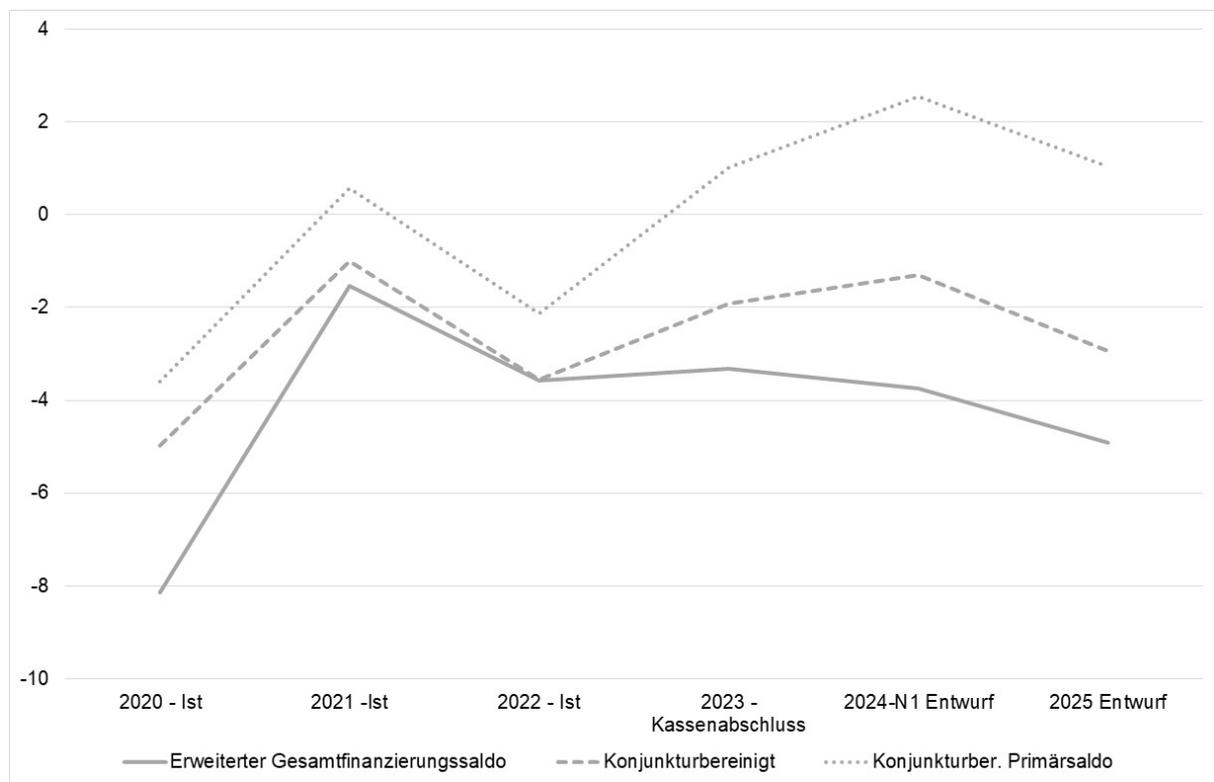
Wie bereits in der Stellungnahme zum Nachtragshaushalt 2024 (Rietzler 2024) ausgeführt, ist eine Konjunkturbereinigung des Finanzierungssaldos unbedingt geboten, auch wenn dies mit gewissen methodischen Schwierigkeiten und Unsicherheiten verbunden ist. Die Aufnahme konjunkturbedingter Kredite erlaubt es, die konjunkturbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben hinzunehmen und so auf konjunkturschädigende Ausgabenkürzungen zu verzichten. Damit wirken die sogenannten automatischen Stabilisatoren. Die Konjunktur wird stabilisiert. Dies ist noch keine diskretionär expansive Politik.

Mit der Herbstprojektion der Bundesregierung vom 9.10.2024 wurde die gesamtwirtschaftliche Produktionslücke für 2025 noch einmal deutlich nach unten revidiert (BMF und BMWK 2024a, b). Sie beträgt für 2025 nun statt -48,3 Mrd. Euro -73,9 Mrd. Euro. Damit sollte auch die im Haushalt 2025

angesetzte Konjunkturkomponente entsprechend von -1,3 Mrd. Euro auf -2,0 Mrd. Euro angepasst werden. Es ergibt sich ein um 0,7 Mrd. Euro höherer Verschuldungsspielraum. Diesem stehen nach der aktuellen Herbststeuerschätzung vom 24.10.2024 jedoch konjunkturbedingte Mindereinnahmen von rund einer Milliarde⁴ und sehr geringfügige Mehreinnahmen in Folge von Steuerrechtsänderungen gegenüber (BMF 2024b). Eine Anpassung der Konjunkturkomponente führt damit nicht zu zusätzlichen Spielräumen, sie dürfte aber einen Großteil der erwartbaren konjunkturell bedingten Steuermindereinnahmen kompensieren.

Um einen Eindruck von der Ausrichtung der Landesfinanzpolitik zu erhalten, wird nun der oben ermittelte um die Rückführung von Selbstbewirtschaftungsmitteln bereinigte Finanzierungssaldo einschließlich der beiden genannten Sondervermögen anhand der Herbstprognose der Bundesregierung um die Konjunktur sowie zusätzlich um Zinsausgaben bereinigt⁵. Man erhält damit eine Schätzung des konjunkturbereinigten Primärsaldos. Dessen Änderung von Jahr zu Jahr ist ein gängiges Maß für die Ausrichtung der Fiskalpolitik (EZB 2016).

Abbildung 2: Entwicklung des konjunkturbereinigten Primärsaldos (Mrd. Euro)



Quelle: Haushaltsrechnung 2020, 2021, 2022, Kassenabschluss 2023, Haushaltsplan 2024, Nachtragshaushalt 2024, Haushaltsentwurf 2025, Herbst-Projektion der Bundesregierung, Berechnungen des IMK.

Abbildung 2 zeigt noch einmal den erweiterten Finanzierungssaldo aus Abbildung 1 sowie dessen weitere Bereinigung um die Konjunkturkomponente und die Zinsausgaben. Die „fiscal stance“, also die Ausrichtung der Fiskalpolitik ergibt sich aus der Veränderung des konjunkturbereinigten Primärsaldos.

⁴ Wenn man den Anteil von rund einem Fünftel auf die ausgewiesenen Mindereinnahmen der Länder anwendet.

⁵ Dabei wird für den Zeitraum von 2020 bis 2025 die Herbstprojektion der Bundesregierung zugrunde gelegt und der Anteil NRWs an den Länderfinanzen vereinfacht mit dem gerundeten Wert 0,2 veranschlagt.

Diese fällt sowohl 2023 als auch 2024 deutlich positiv aus. Das bedeutet, dass die Finanzpolitik des Landes in einer Phase, in der sich die Produktionslücke deutlich ausgeweitet hat, dennoch restriktiv ausgerichtet war. 2025 ergibt sich dann eine leichte Expansion. Die Darstellung in Mrd. Euro unterschlägt dabei, dass der gleiche Milliarden-Euro-Betrag im Zeitablauf real wie in Relation zu Wirtschaftsleistung an Bedeutung verliert. Mangels aktueller, konsistenter NRW-Prognose bleibt es hier bei der Darstellung in Mrd. Euro. Man muss diese Einschränkung im Hinterkopf behalten – ebenso wie die große Unsicherheit des Konjunkturbereinigungsverfahrens, auf die wiederholt hingewiesen wurde (Rietzler 2024).

Die leichte Expansion erfolgt in einer Phase, in der die Produktionslücke nach der Schätzung bereits wieder beginnt, sich zu schließen. Sie ist gering und kommt spät. Angesichts der nach wie vor erheblichen Konjunkturschwäche ist eine leicht expansive Ausrichtung der Fiskalpolitik in NRW aber nicht zu beanstanden.

Kommunen angemessen unterstützen

Wie bereits in der Stellungnahme zum Nachtragshaushalt 2024 (Rietzler 2024) ausgeführt, sollte eine stärkere Unterstützung der Kommunen eine hohe Priorität haben. Die Kommunen tragen die Hauptlast der Versorgung und Integration von Geflüchteten und müssen gleichzeitig die lokale Infrastruktur erneuern und neue Infrastruktur für zusätzliche EinwohnerInnen schaffen sowie die Klimaanpassung vor Ort realisieren. Dieser Kraftakt muss seitens des Landes und auch des Bundes noch stärker unterstützt werden. Es ist zwar richtig, dass der Bund seit dem vergangenen Jahrzehnt erhebliche Entlastungen der Kommunen auf den Weg gebracht hat (BMF 2024a), gleichzeitig haben aber auch die Anforderungen an die Kommunen nicht zuletzt durch den fluchtbedingten Anstieg der Bevölkerung deutlich zugenommen. Trotz erheblich steigender Sozialausgaben ist es den Kommunen lange gelungen, auch die Investitionen auszuweiten. Jüngst hat sich aber die Finanzlage der Kommunen deutlich eingetrübt, weil einerseits Ausgabenbelastungen (insbesondere durch Sozialausgaben) stark steigen und die Steuereinnahmen konjunkturbedingt schwächer ausfallen. So zeigt die neue Steuerschätzung auch für die Kommunen konjunkturbedingte Mindereinnahmen. Zur Abfederung konjunktureller Schwankungen für die Kommunen sei noch einmal auf den Vorschlag von Achim Truger (2019) verwiesen, dem Land auch die Konjunkturkomponente für die Gemeindeebene zuzuschlagen und gleichzeitig einen entsprechenden Konjunkturausgleich im kommunalen Finanzausgleich zu implementieren. Neben der Konjunkturstabilisierung hätte dies den zusätzlichen Vorteil, dass damit die Investitionsfähigkeit der Kommunen auch in konjunkturellen Schwächephasen gestärkt würde.

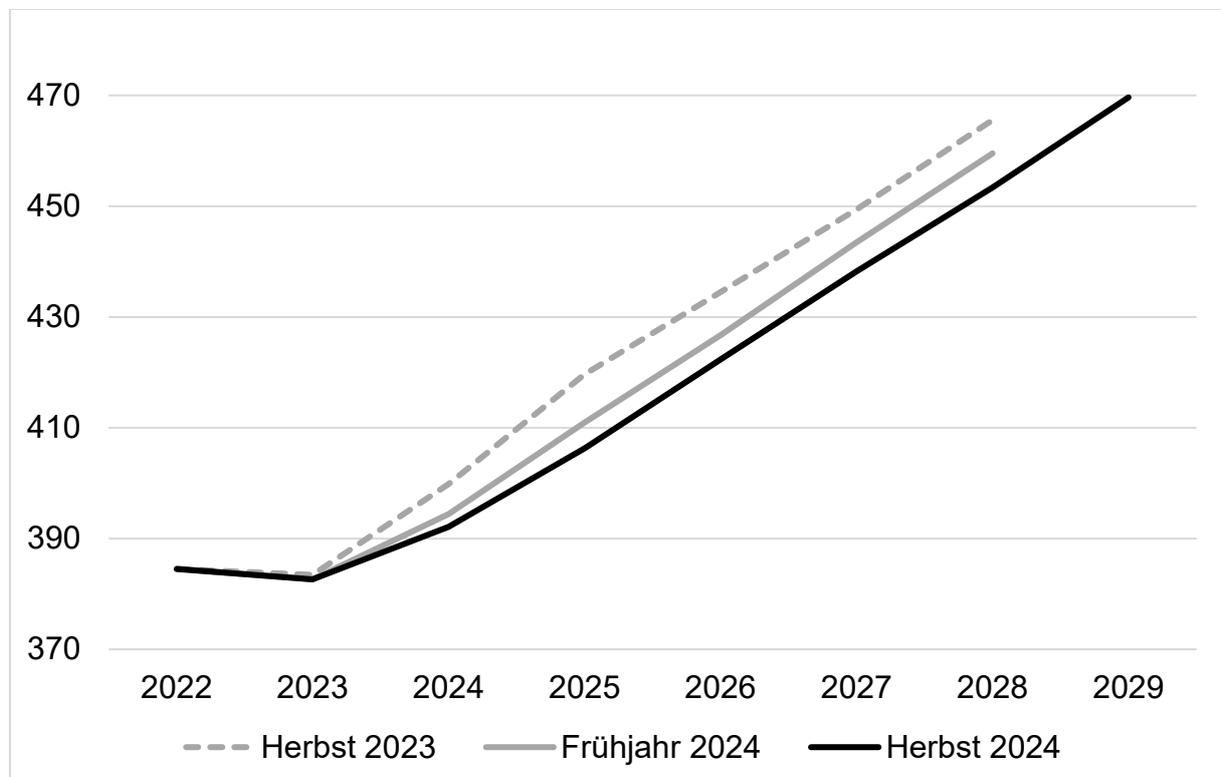
Es ist zu begrüßen, dass die Landesregierung ihren ursprünglichen Plan einer rein durch die Kommunen finanzierten Altschuldenlösung ohne substanzielle Landesmittel noch einmal korrigiert hat und nun für 30 Jahre Tilgungshilfen von jährlich 250 Millionen Euro zur Verfügung stellt. Dies ist ein erster Schritt in die richtige Richtung, der nun auch durch Bundesmittel flankiert werden muss. Das Land sollte nicht versuchen, diese Schuldendiensthilfen für die Kommunen an anderer Stelle wieder einzusparen. So fällt auf, dass die Investitionszuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushalt 2025 um 92,4 Mio. Euro oder 2,4 % geringer veranschlagt sind als 2024. Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass die Kommunen von der gleichzeitigen Ausweitung von Investitionszuschüssen an sonstige Bereiche, worunter auch öffentliche Unternehmen fallen, profitieren. Das Land sollte den Kredit an die Kommunen im Rahmen des GFG 2021 und 2022 zudem in einen Zuschuss umwandeln.

Schwierige Haushaltslage

In den Jahren 2024 und 2025 spielt die Rückführung von Selbstbewirtschaftungsmitteln eine wachsende Rolle für die Finanzierung des Haushaltsdefizits. Bis dahin gelingt es zusammen mit der Inanspruchnahme einer konjunkturbedingten Neuverschuldung die Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten. Fraglich ist, wie dies in den Jahren ab 2026 gelingen kann. In die mittelfristige Finanzplanung von 2026 bis 2028 wurden zusätzliche „globale Mehreinnahmen“ im Umfang von über 5 Mrd. Euro jährlich eingestellt. Im Dokument des Finanzministeriums wird nicht erläutert, wie diese „globalen Mehreinnahmen“ tatsächlich realisiert werden können.

Im Jahr 2026 kann ein Teil möglicherweise durch weitere Rückführungen von Selbstbewirtschaftungsmitteln abgedeckt werden. Deren Bestand betrug zum 30.6.2024 6,3 Mrd. Euro (Landtag NRW 2024e, S. 1213). Es ist aus den vorliegenden Unterlagen aber nicht ersichtlich, in welchem Umfang die Mittel noch für den ursprünglich vorgesehenen Zweck verausgabt werden. Auf der Grundlage der Herbstprojektion der Bundesregierung wäre zudem eine Konjunkturkomponente von knapp 0,9 Mrd. Euro im Jahr 2026 anzusetzen. Aus heutiger Sicht scheint darüber hinaus aber eine deutliche Haushaltslücke zu bleiben. Diese vergrößert sich noch etwas durch niedrigere zu erwartende Steuereinnahmen gemäß der jüngsten Steuerschätzung (Abbildung 3). Hinzu kommt, dass die aktuelle Steuerschätzung vom 24.10.2024 geplante weitere Steuersenkungen durch das Gesetz zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums 2024 und durch das Steuerfortentwicklungsgesetz noch nicht berücksichtigt. Werden diese Gesetze wie geplant verabschiedet, kommt es zu zusätzlichen Steuermindereinnahmen bei allen Gebietskörperschaften.

Abbildung 3: Steuereinnahmen der Länder gemäß Steuerschätzung (Mrd. Euro)



Quelle: BMF, Steuerschätzungen vom 26.10.2023, vom 16.5.2024 und vom 24.10.2024.

Die geschätzten Steuermindereinnahmen für die Länderebene durch das Gesetz zur Freistellung des steuerlichen Existenzminimums 2024 und das Steuerfortentwicklungsgesetz sind in Tabelle 2 abgebildet. Eine grobe Abschätzung der Größenordnung für NRW wird durch Multiplikation mit dem Faktor 0,2 abgebildet.

Tabelle 2: Steuermindereinnahmen für die Länder durch zwei aktuelle Gesetzesvorhaben

	2025	2026	2027	2028
Länder insgesamt				
steuerliche Freistellung des Existenzminimums 2024	-1,4	-0,8	-0,9	-0,9
Steuerfortentwicklungsgesetz	-2,8	-6,4	-8,4	-9,5
Summe beider Gesetzesvorhaben	-4,2	-7,3	-9,2	-10,3
Grobe Abschätzung für NRW	-0,8	-1,5	-1,8	-2,1

Quelle: Deutscher Bundestag Drucksachen 20/12783 und 20/12778.

Insgesamt stellt sich die Haushaltslage für NRW in der mittleren Frist schwierig dar. Die ausgewiesenen „globalen Mehreinnahmen“ deuten an, dass aus aktueller Sicht ab 2026 noch in größerem Umfang zusätzliche Mittel fehlen. Die Lage wird durch geplante Steuerrechtsänderungen weiter verschärft. In einer Situation mit wachsender Bevölkerung und zusätzlichen Herausforderungen bei der Bildung und der inneren Sicherheit sind Ausgabenkürzungen keine Option. Auch wären Kürzungen bei der Finanzausstattung der Kommunen kontraproduktiv. Die Kommunen in NRW stehen seit längerem vor besonderen Herausforderungen. Im vergangenen Jahr hatten sie die höchsten Sozialausgaben je Einwohner unter allen Flächenländern. Hier besteht aufgrund der Bundesgesetzgebung nur wenig Spielraum. Der Bund ist gefordert, die Kommunen insbesondere bei den Sozialausgaben stärker zu unterstützen. Wenn das Land seine Unterstützung in diesem Fall entsprechend verringern würde, wäre für die Kommunen nichts gewonnen. Die Landesebene bleibt in der Pflicht, die Kommunen bei der Bewältigung ihrer massiven Aufgaben von der Integration der Geflüchteten bis zur Modernisierung der Infrastruktur und der Klimaanpassung stärker zu unterstützen. Das ist nur mit zusätzlichen Einnahmen möglich, die das Land nicht aus eigener Kraft generieren kann.

Hier ist primär die Bundespolitik gefordert. Sie muss die Unsicherheit verringern, eine schnelle Modernisierung der Infrastruktur ermöglichen, die Transformation beschleunigen, auch private Investitionen fördern und wo möglich den bürokratischen Aufwand vermindern, um so die deutsche Wirtschaft wieder in Schwung zu bringen. Die Finanzierungsbedarfe sind allein für die Modernisierung der Infrastruktur und die Förderung der Transformation erheblich (Dullien et al. 2024). Zusätzlich muss die Verteidigungsfähigkeit erhöht werden. Ohne eine Reform der Schuldenbremse ist dies kaum vorstellbar. Mittlerweile liegen dafür zahlreiche Reformvorschläge vor⁶. Es ist dabei zu beachten, dass die erhöhten investiven Ausgaben die Wirtschaftsleistung erhöhen und somit auch zu höheren Steuereinnahmen für alle staatlichen Ebenen führen. Auf großzügige allgemeine Steuersenkungen sollte in jedem Fall verzichtet werden.

⁶ Für eine Auflistung der wichtigsten Vorschläge vgl. Rietzler (2024).

Fazit

Die Haushaltslage bleibt in NRW in den Jahren 2025 bis 2028 schwierig. Das zeigt sich im Entwurf für den Haushalt 2025 wie auch in der mittelfristigen Finanzplanung. Die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse gelingt im kommenden Jahr vor allem durch die geplante Rückführung sogenannter Selbstbewirtschaftungsmittel. Zudem erlaubt die schlechte Konjunktur eine entsprechende Neuverschuldung. Diese sollte aufgrund der Herbstprojektion der Bundesregierung und der von der aktuellen Steuerschätzung ausgewiesenen zusätzlichen konjunkturbedingten Mindereinnahmen im zulässigen Maße ausgeweitet werden. Damit bleiben noch große Herausforderungen für den Landeshaushalt, u.a. weil weitere Steuermindereinnahmen durch aktuell geplante Bundesgesetze wahrscheinlich sind. Damit könnten die fehlenden Einnahmen in den kommenden Jahren sogar noch etwas höher ausfallen als es die in der mittelfristigen Finanzplanung angesetzten „globalen Mehreinnahmen“ suggerieren. Ausgabenkürzungen sind für NRW angesichts von zusätzlichen Bedarfen bei Bildung und innerer Sicherheit, die auch auf die gestiegene Bevölkerung zurückzuführen sind, sowie der Notwendigkeit einer stärkeren Unterstützung für die Kommunen keine Option. Der Landeshaushalt braucht zusätzliche Einnahmen. Er ist dabei im gesamtdeutschen Kontext zu sehen. Hier ist die Bundespolitik gefordert. Sie muss die Stagnation überwinden, indem sie die notwendigen Investitionen in die Modernisierung der Infrastruktur und die Transformation ermöglicht sowie gezielt private Investitionen unterstützt, während auf generelle Steuersenkungen verzichtet werden sollte. Eine massive Ausweitung der Investitionstätigkeit ist ohne Reform der Schuldenbremse nicht möglich. Bei einem Verharren Deutschlands in der Stagnation ist eine Besserung der Haushaltslage schwer vorstellbar. Zusätzlich ist der Bund gefordert, die Kommunen noch stärker bei den Sozialausgaben zu entlasten und sich an der Rückführung der Altschulden zu beteiligen.

Literatur

- BMF (2024a): Tabellarische Übersicht über ausgewählte Entlastungen des Bundes zugunsten der Kommunen. 19.4.2024.
https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/entlastungen-der-kommunen-durch-den-bund-tabelle.html (abgerufen am 27.10.2024)
- BMF (2024b): Abweichungen des Ergebnisses der Steuerschätzung Oktober 2024 vom Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2024. Anlage 2 zu Pressemitteilung 15 vom 24.10.2024.
https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Steuern/ergebnis-167-steuerschaetzung-02.pdf?__blob=publicationFile&v=6
- BMF und BMWK (2024a): Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten. Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 24.4.2024.
https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-fruehjahrsprojektion-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=6
- BMF und BMWK (2024b): Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten. Herbstprojektion der Bundesregierung vom 9.10.2024.
https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-herbstprojektion-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- Dullien, S. / Gerards Iglesias, S. / Hüther, M. / Rietzler, K. (2024): Herausforderungen für die Schuldenbremse. Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation. IMK Policy Brief Nr. 168 und IW-Policy Paper Nr. 2, Mai 2024.
- European Central Bank (2016): The Euro Area Fiscal Stance. In: ECB Economic Bulletin, Issue 4 / 2016.
- Landtag NRW (2024a): Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2024 (Nachtragshaushaltsgesetz 2024 – NHHG 2024), Landtagsdrucksache 18/9900.
- Landtag NRW (2024b): Haushaltsplan 2025 (Entwurf), insbesondere Gruppierungsübersicht, aus dem Landtag per E-Mail zugeleitet.
- Landtag NRW (2024c): Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen. Bericht über den Kassenabschluss 2023, gem. § 84 Landeshaushaltsordnung. Vorlage 18/2549, 15.5.2024.
- Landtag NRW (2024d): Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2024-2028. Vorlage Nr. 18/2841 des Landtags NRW.
- Landtag NRW (2024e): Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage 27 der Fraktion der FDP Drucksache 18/9437 Entwicklung, Bestände und Disponibilität der Selbstbewirtschaftungsmittel, Drucksache 18/10742 vom 18.9.2024.
- Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen (2021): Haushaltsrechnung 2020.
- Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen (2022): Haushaltsrechnung 2021.
- Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen (2023a): Haushaltsrechnung 2022.
- Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen (2023b): Haushaltsplan 2024. Download:
<https://www.haushalt.fm.nrw.de/daten/hh2024.ges/daten/pdf/2024/HHP-2024-Gesamtdokument.pdf>

Rietzler, K. (2024): Nachtragshaushalt NRW 2024: Höchste Zeit für die Konjunkturbereinigung. Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 8. Oktober zum Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2024 (Nachtragshaushaltsgesetz 2024 – NHHG 2024). Landtag NRW Stellungnahme 18/1845.

Truger, A. (2019): Schuldenbremse NRW: Konjunkturbereinigung überdenken, finanzielle Transaktionen berücksichtigen. Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 7. November 2019 zum Entwurf für ein fünftes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung (Landtagsdrucksache 17/7318)

Impressum

Herausgeber

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Georg-Glock-Str. 18,
40474 Düsseldorf, Telefon +49 211 7778-312, Mail imk-publikationen@boeckler.de

Die Reihe „IMK Policy Brief“ ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über:
<https://www.imk-boeckler.de/de/imk-policy-brief-15382.htm>

ISSN 2365-2098



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Lizenz:
Namensnennung 4.0 International (CC BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

Den vollständigen Lizenztext finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>

Die Bedingungen der Creative Commons Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Abbildungen, Tabellen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.
