

Achim Truger

Nutzung der zusätzlichen Spielräume durch das Finanzpaket der Bundesregierung sinnvoll

Schriftliche Stellungnahme

zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2026 (Haushaltsgesetz 2026 – HHG 2026) Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/15000 vom 08.09.2025.

Nutzung der zusätzlichen Spielräume durch das Finanzpaket der Bundesregierung sinnvoll

Schriftliche Stellungnahme

zum

**Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für
das Haushaltsjahr 2026 (Haushaltsgesetz 2026 – HHG 2026)**

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/15000

vom 08.09.2025

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

Zusätzlich zu der seit dem Nachtragshaushalt 2024 genutzten Konjunkturkomponente (Truger 2024a und 2024b) ist im Entwurf für den NRW-Landeshaushalt 2026 auch die teilweise Nutzung der den Ländern im Finanzpaket durch die Reform der Schuldenbremse auf Bundesebene eingeräumten strukturellen Verschuldungskomponente von 0,35 % des BIP vorgesehen. Die vorliegende Stellungnahme kommentiert dies vor dem Hintergrund der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der mittelfristigen Haushaltslage.

2. Informationslage ohne Datenaktualisierung und Berücksichtigung des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaschutz (SVIK) unvollständig

Die Beurteilung des Haushalts wird dadurch erschwert, dass sich mittlerweile erhebliche Änderungen durch die Aktualisierung der Potenzialschätzung und der Steuerschätzung der Bundesregierung ergeben haben, die im Entwurf noch nicht berücksichtigt werden konnten. Die Potenzialschätzung der Bundesregierung (BMWK und BMF 2025a und 2025b) wurde aufgrund der rückwirkenden Revision der BIP-Zahlen sowie der aufwärts revidierten Wachstumsprognose

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

für 2026 angepasst. Dabei hat sich die gesamtsstaatliche Produktionslücke von -1,4% des BIP auf -1,6% des BIP betragsmäßig erhöht, was eine spürbare betragsmäßige Erhöhung der Konjunkturkomponente und damit auch leichte zusätzliche finanzielle Spielräume für den NRW-Landeshaushalt mit sich bringen dürfte. Gleichzeitig wurde bei der jüngsten Steuerschätzung die Prognose für die Steuereinnahmen der Ländergesamtheit um 7,9 Mrd. Euro heraufgesetzt (BMF 2025), was mit zusätzlichen Einnahmen für NRW verbunden sein dürfte. Die dem Landeshaushalt zugrunde gelegten Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung und die Steuerschätzung sollten an die jüngsten Prognosen angepasst werden.

Eigentlich kann eine systematische Beurteilung der NRW-Finanzpolitik erst erfolgen, wenn Klarheit über die Verwendung der Mittel aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz besteht. Die Planung sollte so schnell wie möglich vorgelegt und in den Haushaltskontext eingebettet sein. Dabei sollte das Land die Bundesmittel zu einem möglichst hohen Anteil zur Stärkung der kommunalen Investitionen an die Kommunen durchreichen.

3. Hohe Kreditaufnahme angesichts der weiterhin schweren Wirtschaftskrise stabilisierungspolitisch gerechtfertigt

Im Kernhaushalt des Landes ist ein hoher negativer Finanzierungssaldo von -5,4 Mrd. Euro und eine hohe Nettokreditaufnahme von 4,4 Mrd. Euro für das Jahr 2026 vorgesehen. Eine genaue stabilisierungspolitische Einordnung gegenüber den Vorjahren wird dadurch erschwert, dass dort noch negative Finanzierungssalden aus den Sondervermögen zur Bewältigung der Corona-Krise und der Ukraine-Krise zu berücksichtigen waren. Zudem konnte in der Kürze der Zeit keine gesamtwirtschaftlich aussagekräftige Schätzung für den strukturellen Finanzierungssaldo des Landes vorgenommen werden.

Dennoch erscheint die hohe Kreditaufnahme zur Stabilisierung der anhaltend schlechten Konjunkturlage gerechtfertigt. Die deutsche Wirtschaft hatte sich bis 2022 nur unvollständig von der Corona-Krise erholt und ist nach revidierten Daten in den Jahren 2023 und 2024 erneut in eine tiefe Rezession abgerutscht, aus der sie auch 2025 noch nicht herausgefunden haben dürfte (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2025). Zwar zeichnet sich in den meisten Konjunkturprognosen eine spürbare Konjunkturerholung im Jahr 2026 ab. Dennoch ist laut Herbstprojektion die gesamtwirtschaftliche Produktionslücke und damit die negative Abweichung von einer konjunkturellen Normallage mit -1,6 % des potenziellen BIP sehr ausgeprägt. Zudem blieb die wirtschaftliche Entwicklung in NRW im gesamten Krisenzeitraum noch deutlich hinter dem Bundesdurchschnitt zurück (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2025).

4. Stärkere Unterstützung für Kommunen durch erweiterte Konjunkturkomponente möglich

Wie u.a. in Truger (2019 und 2024a) sowie Breuer und Truger (2025: 6 f.) angeregt, könnte das Land 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. Strukturelle Spielräume lassen sich durch das Verfahren nicht heben, es geht ausschließlich um eine Stabilisierung der Kommunalfinanzen über den Konjunkturzyklus.

5. Mittelfristig schrittweise Konsolidierung ermöglichen und abrupte Kürzungspolitik vermeiden

Trotz bereits kräftiger Konsolidierungsmaßnahmen dürften die finanzpolitischen Spielräume für den Haushalt 2026 letztlich noch ausreichend groß sein, insbesondere vor dem Hintergrund der zusätzlichen Nettokreditaufnahmemöglichkeit aus der strukturellen Komponente und der Aufwärtsrevision der Steuerschätzung. Mittelfristig tun sich im Finanzplan ab dem Jahr 2027 mit globalen Mehreinnahmen von 6 bis fast 8 Mrd. Euro jedoch beunruhigend große Lücken auf. Es droht eine drastische, konjunkturschädliche Kürzungspolitik, die NRW im Ländervergleich wirtschaftlich weiter zurückwerfen könnte. Aus diesem Grund sollten zukünftige Spielräume in Form von Selbstbewirtschaftungsmitteln möglichst für die Zukunft aufgespart werden. Zudem empfiehlt es sich, anders als geplant die mögliche strukturelle Verschuldungskomponente gegenüber der Konjunkturkomponente prioritär und vollständig auszuschöpfen, um zukünftige Haushaltsbelastungen durch Rückführung und Tilgung der Konjunkturkomponente möglichst gering zu halten.

6. Positionierung der Landesregierung zur Finanzpolitik des Bundes

Wenn es nicht zu einem länger anhaltenden und kräftigen wirtschaftlichen Aufschwung kommt, dürfte die mittelfristige Haushaltslage äußerst angespannt bleiben. 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 erstens für Steuerrechtsänderungen wie die geplanten fragwürdigen Maßnahmen der Bundesregierung in Form der Senkung der Gastromehrwertsteuer und die Erhöhung der Entfernungspauschale oder beispielsweise zukünftige Maßnahmen wie den weiteren Abbau der kalten Progression. Hier sollte sich die Landesregierung bundespolitisch entsprechend positionieren. Zweitens könnte sie eine

Bundesratsinitiative zur Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer starten, die über eine weniger starke Begünstigung des Betriebsvermögens zu Mehreinnahmen führt. Da die Ertragshoheit für diese Steuer bei den Ländern liegt, würden Mehreinnahmen vollständig die Haushalte der Länder stärken.

Literatur

BMF (2025): Abweichungen des Ergebnisses der Steuerschätzung Oktober 2025 vom Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2025, Anlage 2 zu Pressemitteilung 22, Berlin.

BMWK und BMF (2025a): Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, Stand: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 24. April 2025, Berlin.

BMWK und BMF (2025b): Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, Stand: Herbstprojektion der Bundesregierung vom 8. Oktober 2025, Berlin.

Breuer, C., Truger, A. (2025): Kurzgutachten zur Neufassung von § 18a Abs. 3 Landeshaushaltsordnung aus finanzwissenschaftlicher und finanzpolitischer Sicht Forschungsauftrag des Ministeriums der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg, Berlin.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2025): Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2025: Expansive Finanzpolitik kaschiert Wachstumsschwäche, Berlin.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2025): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, <https://www.statistikportal.de/de/vgrdl/ergebnisse-laenderebene/bruttoinlandsprodukt-bruttowertschoepfung/bip#11489>.

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. Breuer, C., Truger, A. (2025): Kurzgutachten zur Neufassung von § 18a Abs. 3 Landeshaushaltsordnung aus finanzwissenschaftlicher und finanzpolitischer Sicht Forschungsauftrag des Ministeriums der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg, Berlin (https://mdfe.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Kurzgutachten_Prof%20Breuer-Prof%20Truger_Neufassg%2018a%20LHO.pdf).

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. (2024a): 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.

Truger, A. (2024b): 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; IfSo-Expertise Nr. 27, 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