



Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zu den Haushaltsplänen des Landes Nordrhein-Westfalen für die Haushaltsjahre 2004/2005 (Nachtragshaushaltsgesetz 2004) und weiterer Gesetze (Landesbesoldungsgesetz – LBesG NRW; Gemeindefinanzierungsgesetz GFG 2004/2005; Solidarbeitragsgesetz SBG 2004/2005)

– Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksachen 13/5490 und 13/5660
(Ergänzung)

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschuss
des Landtags Nordrhein-Westfalen

am 16. Juli 2004

im Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen

von

Dr. Hans Dietrich von Loeffelholz

Essen, 13. Juli 2004

Hohenzollernstraße 1-3, 45128 Essen, Telefon (0201) 8149-252, Fax -200
internet: www.rwi-essen.de; email: loeffel@rwi-essen.de

Executive Summary

Die Planungen der Landesregierung, die konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen sowie Mindereinnahmen wegen der fiskalisch als weniger erfolgreich eingeschätzten Steueramnestie und Bekämpfung der Schwarzarbeit durch eine zusätzliche Verschuldung des Landes in Höhe von knapp einer Mrd. € zu decken, werfen Fragen nach den kurzfristigen **konjunkturellen Erfordernissen** einerseits und den mittel- und längerfristigen Implikationen andererseits auf. Insbesondere ist die weitere Schuldenaufnahme angesichts des schon hohen Schuldensockels unter dem Gesichtspunkt der **Nachhaltigkeit der NRW-Finanzpolitik** zu beurteilen.

Die geltend gemachten gesamtwirtschaftlichen Gründe für die weitere Ausweitung der Kreditaufnahme können nur bedingt überzeugen. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil die privaten Wirtschaftssubjekte in NRW (Investoren und Verbraucher) mit **Einschränkungen ihrer Wirtschaftspläne** auf die Ausweitung der Verschuldung des Landes reagieren könnten. Damit wäre gesamtwirtschaftlich mit der expansiven Finanzpolitik des Landes nichts gewonnen. Auch sind noch **Einsparpotenziale** erkennbar, die zumindest teilweise in den laufenden Personal und Sachausgabenbereichen ausgeschöpft werden könnten, um etwa die konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen von ca. 400 Mio. € nicht voll auf die zusätzliche Schuldenaufnahme des Landes durchschlagen zu lassen.

Einer Steigerung des Sozialprodukts in NRW um 3 % in 2004 steht infolge des Nachtragshaushalts eine **Zunahme des Schuldenstands** um insgesamt 6 % auf annähernd 100 Mrd. € – darunter 1 % durch den Nachtragshaushalt – gegenüber. Der Anteil der Landesschulden am NRW-Bruttoinlandsprodukt – die sog. Schuldenstandsquote – wird dadurch um einen Viertel Prozentpunkt auf über 22 % erhöht. Pro Einwohner steigt der Schuldenstand des Landes von knapp 5 200 € Ende 2003 auf über 5 500 € am Ende dieses Jahres.

Die zusätzliche Schuldenaufnahme ist mit dem **Gebot der Nachhaltigkeit der NRW-Finanzpolitik nicht vereinbar**. Durch den Nachtragshaushalt vergrößert sich die **Nachhaltigkeitslücke**, die schon jetzt mit 10 bis 15 Mrd. € bzw. einem Fünftel bis einem knappen Drittel der Landesausgaben anzusetzen ist, um knapp 1 Mrd. € bzw. um 7 bis 10 %. Gerade auch mit Blick auf die **demographischen Herausforderungen** für Nordrhein-Westfalen und insbesondere im Ruhrgebiet ist eine durchgreifende Haushalts- und Finanzreform angezeigt. Sie sollte in erster Linie die Ausgabenniveaus senken, aber auch die Ausgabenstrukturen mit dem Ziel einer größeren Nachhaltigkeit der NRW-Finanzpolitik verbessern. Dies bedeutet vor allem eine **qualitative Konsolidierung** mit weniger konsumtiven und mehr investiven Ausgaben, die besonderes der Modernisierung und dem Ausbau der relevanten Infrastrukturbereiche im Bildungs- und Verkehrswesen gewidmet werden sollten.

1. Problem- und Fragestellungen

In der Begründung zur Notwendigkeit für einen Nachtragshaushalt argumentiert die Landesregierung, dass es auf Grund von erst nach Verabschiedung der Haushalte 2004/2005 bekannt gewordener Sachverhalte erforderlich sei, den Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2004 und das Haushaltsgesetz zu ändern. Hierbei handle es sich im Wesentlichen um die konjunkturbedingten und weitere Auswirkungen der Steuerschätzung vom Mai 2004 auf den Haushalt für das Jahr 2004. Die steuerbedingten und steuerinduzierten Mehrbelastungen würden durch zusätzliche Kreditaufnahmen finanziert. Dies mache eine Erhöhung der Neuverschuldung am Kreditmarkt um 950,0 Millionen € erforderlich.

Als Folgewirkung der aktuellen Steuerschätzung reduziere sich systembedingt die originäre Steuerverbundmasse 2004 im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in NRW. In Anbetracht der schwierigen kommunalen Finanzlage werde jedoch der Mindebetrag von 225,9 Mio. € für 2004 den hiesigen Gemeinden kreditiert und im Haushaltsjahr 2006 verrechnet. Somit bleibe die Höhe der Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2004 unverändert.

Nach der Gesetzesbegründung könnten die Probleme nur durch ein Nachtragshaushaltsgesetz und eine Novellierung des Gemeindefinanzierungsgesetzes gelöst werden. Zu dieser Vorgehensweise bestünden keine Alternativen.

In der vorliegenden Stellungnahme wird zunächst gefragt, wie

- die weitere Erhöhung der Schuldenaufnahme im Landeshaushalt um fast 1 Milliarde € unter konjunkturellen Gesichtspunkten zu bewerten ist, und – damit zusammenhängend –
- inwieweit die geltend gemachte Erklärung einer drohenden Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auch im Nachtrag überzeugt (2. Abschnitt).

Anschließend wird unter mittel- und längerfristigen Aspekten untersucht, wie

- die im Nachtrag vorgesehene weitere „Kommunalkreditierung“ aufgrund der vorgesehenen Steuermindereinnahmen auf den Landeshaushalt 2005 (bisheriger Etat) und den Landeshaushalt 2006 (nach Nachtragsentwurf) wirkt, und wie
- die weitere Schuldenaufnahme angesichts des schon hohen Schuldensockels unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit zu beurteilen ist (3.).

Eine zusammenfassende Bewertung beschließt die Stellungnahme (4.).

2. Konjunktuelle und finanzwirtschaftliche Bewertung

Als Ergebnis der jüngsten Steuerschätzung musste der Ansatz der gesamten Steuereinnahmen in Deutschland für das Jahr 2004 nach Angaben im Mai-Monatsbericht des Bundesministerium der Finanzen trotz der bereits in der November-Schätzung erfolgten Korrektur erneut um 9,6 Mrd. € nach unten revidiert werden. Dies hatte zwei Ursachen: Zum einen führen die seit der letzten Steuerschätzung beschlossenen Steuerrechtsänderungen – insbesondere die aus dem Abschluss des Vermittlungsverfahrens zum Jahresende 2003 – zu Steuerentlastungen der Bürger von 5 Mrd. €. Andererseits zeige sich die verzögerte Konjunkturerholung in der Gesamtwirtschaft auch in den Steuereinnahmen: Diese Schätzabweichung beläuft sich für alle Ebenen zusammen auf insgesamt 4,6 Mrd. € (s. Tabelle 1). Auf die Länder zusammen entfallen von diesen konjunkturbedingten Mindereinnahmen 0,9 Mrd. €, die Steuerrechtsänderung schlagen auf dieser Ebene im laufenden Jahr mit 1,2 Mrd. € zu Buche.

Tabelle 1:

Abweichung des Ergebnisses AK Mai 2004 von den Ergebnissen
AK November 2003 bzw. AK Mai 2003 (Beträge in Mrd. €)

2004	Ergebnis AK Nov. 2003	Abweichung Insgesamt	Abweichungen			Ergebnis AK Mai 2004
			Steuerrechts- änderungen ¹	davon: Änderung EU-Abführung	Schätz- abweichung ²	
Bund ³	197,1	-8,3	-5,6	0,9	-3,6	188,8
Länder ³	182,9	-2,0	-1,2		-0,9	180,9
Gemeinden ³	52,5	1,5	1,7		-0,2	54,0
EU	20,9	-0,8		-0,9	0,1	20,1
Steuereinnahmen insgesamt	453,4	-9,6	-5,0	0,0	-4,6	443,8

¹ 2004 bis 2007: Steueränderungsgesetz 2003; Investmentmodernisierungsgesetz; Gesetz zur Umsetzung der Protokollklärung der Bundesregierung zur Vermittlungsempfehlung zum Steuervergünstigungsabbaugesetz; Gesetz zur Änderung des Gewerbesteuer-gesetzes und anderer Gesetze; Gesetz zur Förderung der Steuerhelflichkeit; Gesetz zur Änderung des Tabaksteuergesetzes und anderer Verbrauchsteuergesetze; Haushaltsbegleitgesetz 2004; Investitionszulagengesetz 2005; Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt; Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Sicherstellung einer Übergangsregelung für die Umsatzbesteuerung von Alt-Sportanlagen; 2005 bis 2007: Kleinunternehmerförderungsgesetz

² aus gesamtwirtschaftlichen Gründen und infolge unvorhergesehener Verhaltensänderungen der Wirtschaftssubjekte

³ nach Ergänzungszuweisungen, Umsatzsteuervertellung und Finanzausgleich; Verschiebungen zwischen Bund/Ländern und Gemein-den durch Absenkung der Gewerbesteuerumlage

Abweichungen in den Summen durch Rundung der Zahlen.

Quelle: BMF-Monatsbericht 5/2004, S. 56.

Auf der Grundlage dieses Schätzergebnisses, das also die aus konjunktur- und gesetzesbedingten Gründen gegenüber der Schätzung im November 2003 zu erwartenden Steuermindereinnahmen für die Ländergesamtheit im laufenden Jahr mit rund 2 Mrd. € ausweist, ergeben sich Mindereinnahmen für die einzelnen Bundesländer. Darauf wird auch in der Gesetzesbegründung in Bezug auf Nordrhein-Westfalen hingewiesen. Mit Blick auf die länderweise Verteilung der Wirtschaftskraft im Bundesgebiet als die Zusammenfassung der wichtigsten steuerlichen Bemessungsgrundlagen erwartet die Landesregierung zu Recht, dass auf Nordrhein-Westfalen, das im Jahr 2004 ein Sozialprodukt in jeweiligen Preisen von voraussichtlich 480 Mrd. € von insgesamt etwa 2200 Mrd. € in Deutschland (2004) realisiert – also etwa ein Viertel bis ein Fünftel der ges-

samtwirtschaftlichen Wertschöpfung, Steuermindereinnahmen in Höhe von 400 Mio. € entfallen. Hinzu werden überraschender Weise noch geringere Einnahmen aus dem Steueramnestiegesetz (350 Mio. €) sowie aus dem Verzicht eines Ansatzes für etwaige Einnahmen aus dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (200 Mio. €) gerechnet, die schon in den Gesamtansatz des Arbeitskreises Steuerschätzung eingegangen sind. Insofern erscheint der Ansatz der Steuerausfälle insgesamt für NRW im Jahr 2004 zu hoch.

Die zusätzliche aktuelle Beanspruchung des Kreditmarkts durch die Landesregierung um 950 Mio. € (incl. der „Kreditierung“ für die Gemeinden) und die Erhöhung der Nettokreditaufnahme im Kreditfinanzierungsplan 2004 von 5,15 Mrd. € auf 6,1 Mrd. € erfordern, den Blick auf die andere finanzwirtschaftliche Kennziffern und Regelungen zu richten. Das Ausgabevolumen des Haushalts 2004 beträgt 48,6 Mrd. €. Die eigenfinanzierten Investitionen betragen rd. 3,7 Mio. €. Die gemäß Art. 83 Satz 2 LV für den Regelfall maximal zulässige Kreditaufnahme wird infolgedessen um ca. 2,4 Mrd. € überschritten. Die zusätzliche Überschreitung der Regelobergrenze für die Kreditaufnahmen durch den Nachtragshaushalt wird mit den o.g. konjunktur- und gesetzesbedingten Steuerausfällen begründet, um die Nachfrage des Landes zur weiteren Stärkung der Konjunktur nicht einzuschränken. Nach Artikel 83 Satz 2 LV in Verbindung mit § 18 Abs. 1 LHO darf die Regelobergrenze für die Kreditaufnahme überschritten werden, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht, und die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

Nach den Angaben im Konjunkturbericht Nordrhein-Westfalen 2004 der Landesregierung wird sich indes die Konjunktur in diesem Jahr erholen. Die Industrieproduktion wird aufgrund einer wachsenden Nachfrage nach Vorleistungs- und zunehmend auch Investitionsgütern zunehmen. Freilich wird sie weiterhin schwächer expandieren als im Bundesgebiet. Der Dienstleistungssektor hingegen wird in Nordrhein-Westfalen erneut kräftiger zulegen als in Deutschland insgesamt. Es ist eine Zunahme des (realen) BIP um $1\frac{1}{2}\%$ - gegenüber $1\frac{3}{4}\%$ in der Gesamtwirtschaft - im Vorjahresvergleich zu erwarten (Tabelle 2). Der Arbeitsmarkt wird sich allerdings erst allmählich verbessern. Zwar nimmt die Zahl der Erwerbstätigen im Jahresverlauf wieder zu, jedoch wird dies nicht ausreichen, um den Rückgang im Jahr 2003 auszugleichen. Die Arbeitslosenquote wird nur leicht von 9,6 % in 2003 auf 9,4 % in 2004 zurückgehen.

Es spricht manches dafür, die gleichermaßen makroökonomisch wie verfassungsrechtlich wichtige Frage, inwieweit mit Blick auf die skizzierten, sich zunehmend aufhellenden Konjunkturperspektiven das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in Nordrhein-Westfalen - immer noch - ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder gar eine solche Störung unmittelbar bevorsteht, genauso zu verneinen wie die Frage, inwieweit die erhöhte Kreditaufnahme dazu geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Jedenfalls sind die Fragen heute eher zu verneinen ist als dies

Tabelle 2:

Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung in ausgewählten Bereichen
in Preisen von 1995, Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Prozent

	Nordrhein-Westfalen ¹			Deutschland		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Bruttoinlandsprodukt	-0,2	-0,3	1,5	0,2	0,0	1,8
Bruttowertschöpfung						
Alle Produktionsbereiche	0,3	-0,1	1,7	0,4	0,3	2,0
Produzierendes Gewerbe	-2,1	-2,8	1,1	-1,1	-0,4	2,3
darunter:						
Verarbeitendes Gewerbe	-1,7	-2,5	2,0	-0,2	0,0	3,0
Bergbau u. Energie	3,8	-2,0	-1,5	1,1	4,5	2,7
Baugewerbe	-7,7	-5,0	-2,0	-5,9	-4,5	-1,0
Tertiärer Sektor	1,2	0,8	2,0	1,1	0,5	1,8
darunter:						
Handel, Verkehr und Nachrichtenübermittlung	0,1	1,1	2,6	1,0	0,8	2,5
Finanzierungs- und Unternehmensdienstleister	1,6	0,8	2,2	1,1	0,6	2,0
Öffentl. u. Private Dienstleister	1,6	0,5	1,2	1,3	0,1	1,0

Eigene Schätzungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des Arbeitskreises Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen der Länder. – ¹ Berechnungsstand der Ausgangsdaten für 2002: März 2003.

Quelle: Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Jahreswirtschaftsbericht 2004, S. 38ff.

z.B. noch vor einem Jahr mitten in der Stagnationsphase der hiesigen Wirtschaft der Fall gewesen ist. Zumal die zusätzlich per Nachtrag aufgenommenen Mittel nur ein Viertel Prozent der NRW-Wirtschaftsleistung in diesem Jahr ausmachen, also nicht von spürbarer gesamtwirtschaftlicher Relevanz erscheinen.

Zur Vermeidung einer stärkeren als bisher ohnehin schon geplanten Überschreitung der verfassungsrechtlichen Regelobergrenze (statt 1,5 nunmehr 2,4 Mrd. € in 2004) wären weitere Einsparungen bei konsumtiven Ausgaben in Höhe von 400 bis 950 Mio. € erforderlich. Zur ihrer Realisierung kämen Einsparungen in folgenden Bereichen in Betracht:

Personalausgaben

Zu den bereits durchgeführten Einsparmaßnahmen, wie Verlängerung der Arbeitszeit, Absenkung der Sonderzuwendung und der Abschaffung des Urlaubsgeldes (464 Mio. € im Haushalt 2004), kämen weitere Einsparungen hinzu. Eine vollständige Abschaffung der Sonderzuwendung wäre – vorbehaltlich ihrer rechtlichen Zulässigkeit – mit Einsparungen in Höhe von weiteren rd. 400 Mio. € und mit entsprechenden Nachfrageausfällen verbunden, die aber nur 0,1 % der Gesamtnachfrage in NRW ausmachen.

- Sächliche Verwaltungsausgaben

Diese Ausgaben betragen nach Angaben der Landesregierung im laufenden Landeshaushalt insgesamt ca. 3 Mrd. € und enthalten ca. 1 Mrd. € rechtlich gebundene Mietaufwendungen. Vor allem sind aber hier Büroausstattungen, ADV-Ausstattungen, technische Geräte für die verschiedensten Bereiche der Landesverwaltung und die verschiedenartigsten Beschaffungen für den Bereich der Polizei etatisiert. Inwieweit z.B. eine Reduzierung der Nachfrage des Landes um 10 % (200 Mio. €) gerade bei den auf diese Marktsegmente ausgerichteten Firmen zu Beschäftigungsproblemen und bei personalwirtschaftlich relevanten Ansätzen wie Reinigung und Dienstleistungen durch Dritte unmittelbar zu Arbeitsplatzverlusten führen könnten, die aber auch durch die sich aufhellende Konjunktur ausgeglichen werden können, muss dahingestellt bleiben.

- Fördertatbestände, soweit noch keine rechtlichen Festlegungen erfolgt sind

Nach Angaben der Landesregierung wurden bisher schon im Bereich der institutionellen Förderung sowie der personalkostenbezuschussenden Maßnahmen die Ansätze in 2004 gegenüber dem Haushaltsjahr 2003 um 20 % abgesenkt. Ob eine weitere Reduzierung in diesen Bereichen Beschäftigungsverluste zur Folge hätte, wenn die Zuwendungsempfänger ihr Personal entlassen müssten, ist nur sehr schwer zu beurteilen. Bei vollständiger Reduzierung der Förderung könnten 500 Mio. € eingespart werden.

- Einsparungen bei Zuweisungen an die Kommunen im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes

Neben der unterbleibenden „Kreditierung“ von geringeren Gemeindemitteln im Steuerverbund (s.o. 225,9 Mio. €) müssten zur Erzielung von weiteren Einsparungen bei konsumtiven Ausgaben des Landes bei Berücksichtigung der schon genannten möglichen Einsparungen konsumtive Zuweisungen an die Kommunen weiter spürbar reduziert werden. Einsparungen in den relevanten Größenordnung bei den Hauptträgern der öffentlichen Nachfrage vor Ort hätten indes unmittelbar kontraktive Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung, da dann Beschaffungen unterbleiben, Investitionen in die Modernisierung der Bildungs- und Verkehrsinfrastruktur unterbleiben bzw. u.U. kommunale Einrichtungen geschlossen werden müssten. Aufgrund der erheblichen Bündelungs- und Anstoßwirkungen der öffentlichen Mittel z.B. im Städte-, oder Gewerbebau erscheinen Einsparungen des Landes an dieser Stelle am wenigsten geeignet.

Zusammenfassend betrachtet, können die geltend gemachten gesamtwirtschaftlichen Gründe für die weitere Ausweitung der Kreditaufnahme nur bedingt überzeugen. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil die privaten Wirtschaftssubjekte in NRW (Investoren und Verbraucher) mit Einschränkungen ihrer Wirtschaftspläne auf die Ausweitung der Verschuldung des Landes reagieren könnten. Damit wäre gesamtwirtschaftlich mit der expansiven Finanzpolitik des Landes nichts gewonnen. Auch sind noch Einsparpotenziale erkennbar, die zumindest teilweise in den genannten Bereichen ausgeschöpft werden könnten, um etwa die konjunkturbedingten Steuerminderein-

nahmen von ca. 400 Mio. € nicht voll auf die zusätzliche Schuldenaufnahme des Landes durchschlagen zu lassen.

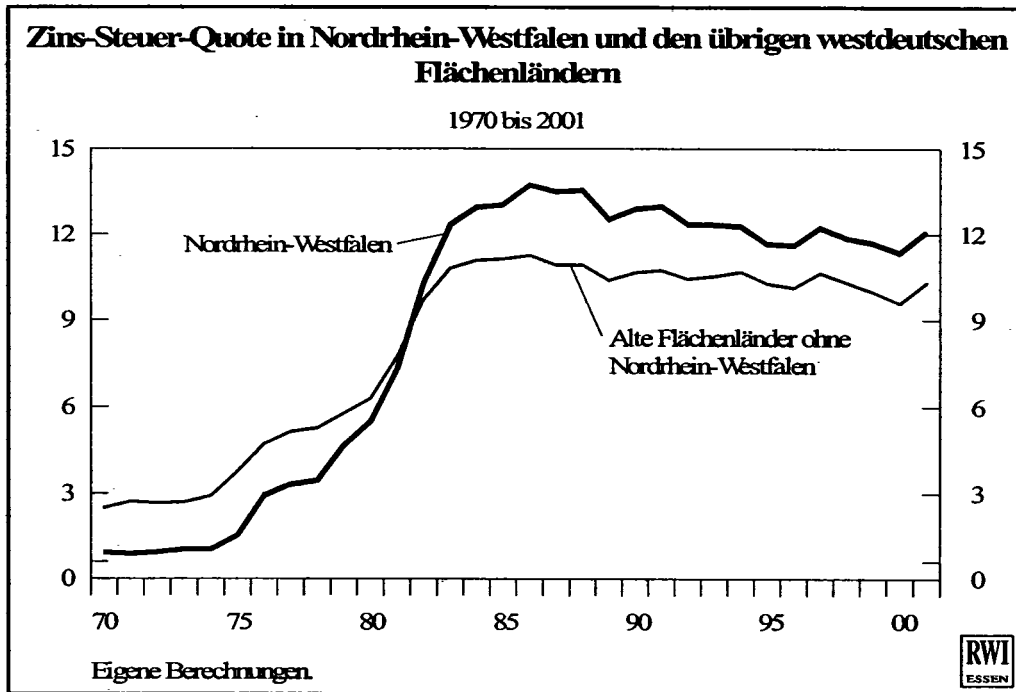
3. Vorbelastungen für zukünftige Haushalte und Nachhaltigkeit der NRW-Finanzpolitik

Die Frage der zusätzlichen Kreditaufnahme des Landes ist auch mit Blick auf die Vorbelastung zukünftiger Haushalte und die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik des Landes zu stellen. Zentrale Bedeutung kommt dabei den laufenden Einnahmen des Landes und den laufenden Ausgaben ohne die von ihm nicht kurzfristig zu beeinflussenden Zinsausgaben (in NRW ca. ein Zehntel der Gesamtausgaben und ein Neuntel der Steuereinnahmen des Landes) zu (sog. Primärsaldo).

Dieser aktuelle Saldo, der also durch den Nachtragshaushalt in 2004 cet.par. um ca. 1 Mrd. € steigen würde, zeigt, dass unter den gegebenen finanz- und gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Zins-Wachstums-Relation von nominal 5 zu 3 %, gegebener Schuldenstand von 93,5 Mrd. € am 31.12.2003) keine Konstanz der Schuldenstandsquote gewährleistet ist. Einer Steigerung des Sozialprodukts in NRW um 3 % (s.o.) steht eine Zunahme des Schuldenstands um insgesamt 6 % auf annähernd 100 Mrd. € - darunter 1 % durch den Nachtragshaushalt - in diesem Jahr gegenüber. Dabei gilt eine zusätzliche Kreditaufnahme als langfristig finanzierbar, wenn sich der Anteil der Landesschulden am NRW-Bruttoinlandsprodukt - die sog. Schuldenstandsquote - nicht erhöht. Diese wird indes in diesem Jahr durch den Nachtrag voraussichtlich um einen Viertel Prozentpunkt auf über 22 % steigen. Pro Einwohner nimmt der Schuldenstand des Landes von knapp 5 200 € Ende 2003 auf über 5 500 € am Ende dieses Jahres zu.

Wenn auch diese Hinweise indes kaum geeignet erscheinen, verbindliche Grenzen für die öffentliche Neuverschuldung auf Landesebene zu ermitteln, weil die Stabilisierung der Schuldenstandsquote wegen der unterschiedlichen Verwendung der aufgenommenen Mittel kein finanzpolitisches Ziel an sich darstellt, machen doch finanz- und gesamtwirtschaftliche Zwänge wachstumsorientierte Konsolidierungsbemühungen erforderlich, wie sie vom Institut seit langen unter dem Stichwort der „qualitativen Konsolidierung“ gefordert werden. Sie führt bei Erfolg mittelfristig auch zu einem Rückgang der Schuldenstandsquote, weil die Wirtschaftsleistung bei „richtiger“, d.h. bei „investiver“ statt „konsumtiver“ Verwendung der Mittel - z.B. für die Modernisierung und den Ausbau der Infrastruktur in NRW - mittel- und längerfristig schneller steigt als der Schuldenstand und weil damit auch der Schuldendienst (Zinsen und Tilgung) anteilmäßig an den Steuereinnahmen sinken würden. Die Zins-Steuer-Quote des Landes bewegt sich seit längerem um rund 12 % und damit um ca. 2 Prozentpunkte über der Quote der anderen westdeutschen Flächenländer (Schaubild). Dies deutet darauf hin, dass die Wirtschafts- und damit die Steuerkraft des Landes NRW - aber auch die der Vergleichsländer - jedenfalls durch die jeweilige Schuldenpolitik nicht wesentlich gesteigert werden konnte.

Schaubild



Damit muss auch das Land die Frage nach der „richtigen“ Schuldenstandsquote beantworten, die auch nicht durch die sog. Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages beantwortet wird. Wenngleich die Konvergenzkriterien des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (Schuldenstands- und Defizitquote in der Gesamtwirtschaft maximal 60 bzw. 3 %) unter den gemachten gesamtwirtschaftlichen Annahmen rein rechnerisch in sich konsistent sind, so wären auch andere Kombinationen von Schuldenstands- und Defizitquoten gerade mit Blick auf die gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse eines höheren Wirtschaftswachstums in Nordrhein-Westfalen denkbar. Sie müssten allerdings in den entsprechenden nationalen Stabilitätspakt eingebettet werden, dem aber erst in Zukunft stärkere Bedeutung für die Politik auf Länderebene zukommen soll.

Die Frage, inwieweit die zusätzliche Schuldenaufnahme mit dem Gebot der Nachhaltigkeit der NRW-Finanzpolitik vereinbar ist, lässt sich mit *Kitterer*¹ wie folgt beantworten: Nach den Berechnungen der OECD und der Deutschen Bundesbank im Monatsbericht Dezember 2001 beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke in Deutschland insgesamt auf 2 bis 3 % des Bruttoinlandsprodukts. Diese Lücke dürfte sich mittlerweile auf-

¹ BÜNDNIS90/Die GRÜNEN im Landtag NRW (2003), Handlungsfähigkeit gewinnen durch nachhaltige Haushalts- und Finanzpolitik. Dokumentation des Expertengesprächs des Haushalts- und Finanzausschusses am 6. Februar 2003. Düsseldorf, S. 16.

grund der zwischenzeitlich von der amtlichen Statistik revidierten demographischen Perspektiven eher noch vergrößert haben.

Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt von 2003 (2,2 Bill. €) beträgt der Konsolidierungsbedarf des gesamten Staatshaushaltes in der Bundesrepublik damit zwischen 50 und 70 Mrd. € - bei einem aktuellen gesamtwirtschaftlichen Defizit von über 80 Mrd. € im vergangenen und voraussichtlich auch in diesem Jahr. Überträgt man diese gesamtwirtschaftliche Rechnung pauschal auf das Land Nordrhein-Westfalen mit einem laufenden Bruttoinlandsprodukt von 480 Mrd. € und einer geplanten Nettoneuverschuldung von 6,1 Mrd. € in diesem Jahr, so liegt der landesspezifische Konsolidierungsbedarf grob gerechnet zwischen knapp 10 und 15 Mrd. € bzw. zwischen einem Fünftel und einem knappen Drittel der Landesausgaben von 48,6 Mrd. €. Durch den Nachtragshaushalt vergrößert sich die Nachhaltigkeitslücke um knapp 1 Mrd. € bzw. um 7 bis 10 %.

4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Mit Blick auf die Planungen der Landesregierung, die konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen sowie Mindereinnahmen wegen der fiskalisch als weniger erfolgreich eingeschätzten Steueramnestie und Bekämpfung der Schwarzarbeit durch eine zusätzliche Verschuldung des Landes in Höhe von knapp einer Mrd. € zu decken, stellen sich Fragen nach den kurzfristigen konjunkturellen Erfordernissen einerseits und den mittel- und längerfristigen Implikationen andererseits, insbesondere, wie die weitere Schuldenaufnahme angesichts des schon hohen Schuldensockels unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit der NRW-Finanzpolitik zu beurteilen ist.

Die geltend gemachten gesamtwirtschaftlichen Gründe für die weitere Ausweitung der Kreditaufnahme können nur bedingt überzeugen. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil die privaten Wirtschaftssubjekte in NRW (Investoren und Verbraucher) mit Einschränkungen ihrer Wirtschaftspläne auf die Ausweitung der Verschuldung des Landes reagieren könnten. Damit wäre gesamtwirtschaftlich mit der expansiven Finanzpolitik des Landes nichts gewonnen. Auch sind noch Einsparpotenziale erkennbar, die zumindest teilweise in den genannten Bereichen ausgeschöpft werden könnten, um etwa die konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen von ca. 400 Mio. € nicht voll auf die zusätzliche Schuldenaufnahme des Landes durchschlagen zu lassen.

Einer Steigerung des Sozialprodukts in NRW um 3 % (s.o.) steht infolge des Nachtragshaushalts eine Zunahme des Schuldenstands um insgesamt 6 % auf annähernd 100 Mrd. € - darunter 1 % durch den Nachtragshaushalt - in diesem Jahr gegenüber. Der Anteil der Landesschulden am NRW-Bruttoinlandsprodukt - die sog. Schuldenstandsquote - wird dadurch um einen Viertel Prozentpunkt auf über 22 % zunehmen. Pro Einwohner steigt der Schuldenstand des Landes von knapp 5 200 € Ende 2003 auf über 5 500 € am Ende dieses Jahres.

Die zusätzliche Schuldenaufnahme ist mit dem Gebot der Nachhaltigkeit der NRW-Finanzpolitik nicht vereinbar. Durch den Nachtragshaushalt vergrößert sich die Nachhaltigkeitslücke, die schon jetzt mit 10 bis 15 Mrd. € bzw. einem Fünftel und einem knappen Drittel der Landesausgaben anzusetzen ist, um knapp 1 Mrd. € bzw. um 7 bis

10 %. Gerade auch mit Blick auf die demographischen Herausforderungen für Nordrhein-Westfalen und insbesondere im Ruhrgebiet ist eine durchgreifende Haushalts- und Finanzreform angezeigt. Sie sollte in erster Linie die Ausgabenniveaus senken, aber auch die Ausgabenstrukturen mit dem Ziel einer größeren Nachhaltigkeit der NRW-Finanzpolitik verbessern. Dies bedeutet vor allem eine qualitative Konsolidierung mit weniger konsumtiven und mehr investiven Ausgaben, die besonders der Modernisierung und dem Ausbau der wichtigsten Infrastrukturbereiche im Bildungs- und Verkehrswesen gewidmet werden sollten.