

Landtag Nordrhein-Westfalen 16. Wahlperiode

Schriftliche Stellungnahme von

Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup (Westfälische Hochschule)

zum

„Vierten Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung – Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in das nordrhein-westfälische Landesrecht“

(Drucksache 16/13315)

1. Allgemeines zur Schuldenbremse

Auf Bundesebene gilt seit 2009 die im Grundgesetz verankerte sogenannte „Schuldenbremse“. Sie muss seit 2011 im Bund und ab 2020 auf Länderebene umgesetzt werden. „Der in Artikel 109 Grundgesetz für Bund und Länder gemeinsam verankerte Grundsatz des (*strukturell*) ausgeglichenen Haushalts löst den Grundgedanken des alten Artikels 115 Grundgesetz ab, der die Höhe der zulässigen Kreditaufnahme an die Summe der Investitionsausgaben koppelte („Goldene Finanzierungsregel“). Die Reform der Verschuldungsregeln folgt nunmehr der Philosophie des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts, wonach die Haushalte der Mitgliedstaaten „annähernd ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen“ sollen.“

Die offensichtlich in NRW nicht parlamentarisch mögliche Umsetzung der grundgesetzlichen Vorgabe in die NRW-Verfassung soll deshalb jetzt lediglich in Form einfacher Gesetzgebung auf der Ebene der Landeshaushaltsordnung erfolgen. „Zugleich sollen so die im Grundgesetz eingeräumten Handlungsspielräume genutzt werden.“ Diese erlauben eine symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Wirkungen auf den Haushalt und Ausgaben in Notsituationen, wie beispielsweise die derzeitige Flüchtlingstragödie. Die „Symmetrie“ soll dabei gewährleisten, dass die Kreditaufnahme in Abschwungphasen durch Überschüsse im Haushalt in den Aufschwungphasen durch Tilgung wieder auszugleichen sind, um damit sicherzustellen, dass das Land überzyklisch keine neuen Schulden aufbaut.

Die Schuldenbremse wird zukünftig einen maximal möglichen ökonomischen Schaden anrichten. Sie fällt wirtschaftswissenschaftlich-theoriegeschichtlich hinter die Erkenntnisse des Keynesianismus zurück und ist im Kern die Krönung der neoliberalen (marktradikalen) Irrleh-

re, der leider nicht nur in Deutschland die herrschende Politik aufgesessen ist und die sich jetzt über einen immer mehr sich breit machenden Rechtspopulismus wundert und darüber entsetzt ist. Spätestens mit dem Sturz der sozial-liberalen Koalition 1982 setzten sich die neo-liberalen Ideen auch in der Bundesrepublik in Form einer *angebotsorientierten Politik* durch.¹ Das Mantra ist hier „weniger Staat“ und Bekämpfung von Staatsverschuldung (Politik der „schwarzen Null“) bei gleichzeitig geringen Gewinn- und Kapitalsteuern (und hohen indirekten Verbrauchsteuern), internationaler Wettbewerb zur Erzielung von Exportüberschüssen sowie Umverteilung von den Arbeitsentgelten zu den Unternehmerprofiten. Der Ökonom und Jurist Stephan Schulmeister vom österreichischen Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) in Wien stellt dazu fest: „Das Konservative und Wirtschaftsliberale an der neoliberalen Ideologie Gefallen fanden, konnte nicht allzu sehr verwundern. Doch warum haben die Sozialdemokraten – unter Tony Blair und Gerhard Schröder – die Navigationskarte ihrer Gegner übernommen? Warum verwechselten sie *reaktionäre Ziele* wie die Schwächung von Sozialstaat und Arbeitnehmerrechten mit ‚Modernisierung‘? Erstens: weil sie über kein eigenes links-ökonomisches Rüstzeug mehr verfügten. Seit Jahrzehnten werden Ökonomen allein nach der neoliberalen Einheitslehre ausgebildet, sie arbeiten als Experten aller Art oder als Journalisten.² Moderne Politik braucht jedoch Expertenlegitimation und mediale Vermarktung. Also hat sie sich dem *Zeitgeist* angepasst. Dieser Prozess verursachte bei den Sozialdemokraten einen viel verheerenderen Identifikationsverlust als bei den Christdemokraten, die ja (auch) die besser Gestellten vertreten. Zweitens: Einmal im Amt konzentrierte sich die Sozialdemokratie nur noch auf die tagesaktuelle Rechtfertigung der Regierungsarbeit. Die Analyse der gesellschaftlichen Entwicklung, der Bewegungen der politischen Gegner und der eigenen Strategien wurde sträflich vernachlässigt. Ohne eigenständiges Profil als linke Volkspartei agierte die Sozialdemokratie als bloßer Verwalter von ‚Sachzwängen‘ und als ‚Partei des kleineren Übels‘.“³

Das die beim Bund seit 2011 zu berücksichtigende Schuldenbremse bis heute noch keinen Schaden angerichtet hat, liegt nur an der temporär guten Konjunktur und vor allen Dingen an den historisch einmalig niedrigen Zinsen an den Finanzmärkten, die wiederum die Wirkung der immer noch nicht gelösten weltweiten Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise seit 2007 sind.

¹ Vgl. Hickel, R., Angebotsdoktrin in der Krise: Gründe für die Revitalisierung der Keyneschen Makroökonomik, in: Helmedag, F., Reuter, N. (Hrsg.), Der Wohlstand der Personen. Festschrift zum 60. Geburtstag von Karl Georg Zinn, Marburg 1999, derselbe, Reagans „amerikanischer Traum“ – ein Alptraum für Europa, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 3/1981.

² Vgl. dazu ausführlich: Wolter, P., Neoliberale Denkfiguren in der Presse: Wie ein Wirtschaftskonzept die Meinungshoheit eroberte. Vom Lambsdorff-Papier zur Agenda 2010, (Diss.), Marburg 2016.

³ Schulmeister, S. Die rechten Verführer und ihre Wegbereiter, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 8/2016, S. 42.

Unter anderen Bedingungen hätte die Schuldenbremse zu massiven Kürzungen im Bundeshaushalt führen müssen und damit der Wirtschaft schwer geschadet, wie eine Simulationsrechnung des *Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)* in der Hans-Böckler-Stiftung zeigt. Demnach hätten die staatlichen Ausgaben beim Bund durch die Schuldenbremse für die Jahre 2012 bis 2016 um insgesamt 97,6 Mrd. EUR gekürzt werden müssen.⁴

Nach neoliberaler Sichtweise werden Wachstums- und Beschäftigungseffekte kreditfinanzierter Staatsausgabenprogramme Weise bestritten, allenfalls kurzfristig käme es zu einer Belebung der Wirtschaft. Wieso lösen dann aber, und dies ist bei Neoliberalen unstrittig, kreditfinanzierte Unternehmensinvestitionen Wachstumseffekte aus, kreditfinanzierte Investitionen des Staates aber nicht? Zumal, wenn die gesamtwirtschaftliche Rendite höher ausfällt als die Refinanzierungszinsen, was übrigens derzeit angesichts der aktuellen Nullzinsphase im „Minuszinskapitalismus“ (Rudolf Hickel)⁵ für alle denkbaren Staatsprojekte gilt.

Hätte der Staat hierzulande beispielsweise rechtzeitig und umfassend in die *Verkehrsinfrastruktur* investiert, gäbe es im Güterverkehr deutliche Kostenentlastungen und der finanzielle Aufwand der auf lange Sicht so oder so unausweichlichen Reparaturen wäre erheblich niedriger gewesen. Hätte der Staat rechtzeitig und umfassend in den digitalen *Breitbandnetzausbau* investiert, würden unsere Unternehmen in diesem Bereich nicht hinterherhinken. Hätte der Staat rechtzeitig und umfassend in *Bildung* investiert, hätte es den Pisa-Schock nicht gegeben und das sogenannte „Humankapital“ würde über eine höhere Produktivität verfügen.

Sogar der *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (SVR)* bekannte sich zu dieser Argumentation. „Als obere Grenze für eine dauerhaft zulässige Neuverschuldung bieten sich aus ökonomischer Sicht am ehesten die *öffentlichen Investitionsausgaben* an. Die „Goldene Regel der Finanzpolitik“ postuliert dementsprechend, dass öffentliche Investitionen über Kreditaufnahme finanziert werden sollten. Eine solche investitionsorientierte Verschuldung gewährleistet im Prinzip, dass es zu einer gleichmäßigen Verteilung von Belastungen und Entlastungen über die verschiedenen Generationen hinweg kommt [...]“⁶ Das gelte umso mehr, als neuere empirische Untersuchungen zu dem Ergebnis kommen, „dass die Ertragsrate öffentlicher Investitionen vergleichsweise hoch ist und sich öffentliche

⁴ Vgl. Paetz, C., Rietzler, K., Truger, A., Die Schuldenbremse im Bundeshaushalt 2011. Die wahre Belastungsprobe steht noch aus, IMK-Report Nr. 117, September 2016.

⁵ Vgl. Hickel, R., Im Minuszinskapitalismus, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 11/2016, S. 83ff.

⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (2007), Expertise: Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Wiesbaden, TZ 70, S. 50.

Investitionen möglicherweise sogar selbst finanzieren.⁷ Im Prinzip wurde hier – erstaunlicher Weise vom mehrheitlich neoliberal ausgerichteten Sachverständigenrat – die vor der Änderung zur Aufnahme der Schuldenbremse gültige Fassung des Grundgesetzes in Form der „Goldenen Regel der Finanzpolitik“ propagiert.

Interessanter Weise hat in diesem Kontext zuletzt der *Internationale Währungsfonds (IWF)*, der als „the world’s largest evangelist of neoliberalism“⁸ in der Vergangenheit als Kreditgeber selbst immer für harsche *Austeritätspolitik* eintrat, zumindest in der wissenschaftlichen Aufarbeitung seine bisherige Position relativiert.⁹ Überdies wird auch in einer Metastudie, in der 104 wissenschaftliche Arbeiten ausgewertet wurden, die *These, dass Konsolidierung zu mehr Wachstum führt, nicht bestätigt*.¹⁰ Stefan Gechert folgert darin: „Sparversuche scheitern bei hohen Multiplikatoren an der selbstverursachten Wachstumsverlangsamung, während sie gleichzeitig mit hohen sozialen Kosten verbunden sind.“¹¹ Auf der anderen Seite werden in den meisten Fällen positive Multiplikatoren von Ausgabenprogrammen – vorrangig dann, wenn es sich um Investitionsprogramme handelt – festgestellt, wobei sich die Programme über die angestoßenen Beschäftigungs- und Wachstumseffekte zu einem großen Teil von selbst finanzieren. Bei Investitionsprogrammen ist im Durchschnitt ein Multiplikator von 1,3 berechnet worden, so dass ein Programm von 10 Mrd. EUR im Durchschnitt eine Belebung der gesamtwirtschaftlichen Produktion von 13 Mrd. EUR zur Folge hätte. Es käme damit unter dem Strich zu keinem *Crowding-Out*, sondern zu einem *Crowding-In*. Zwar sind die Multiplikatoren im Durchschnitt auch bei Transfer- und Steuerprogrammen noch positiv, sie weisen aber mit 0,6 bzw. 0,7 einen signifikant niedrigeren Wert auf.

⁷ Ebenda, TZ 71, S. 50.

⁸ Norton, B. (2016), Wrong all along: Neoliberal IMF admits neoliberalism fuels inequality and hurts growth, in: salon, 31.5.2016, http://www.salon.com/2016/05/31/wrong_all_along_neoliberal_imf_admits_neoliberalism_fuels_inequality_and_hurts_growth/, zuletzt abgerufen 14.7.2016.

⁹ Der Chef-Volkswirt des IWF, Maurice Obstfeld, will den nachfolgend zitierten Artikel nicht als generelle Abkehr von der bisherigen IWF-Politik verstanden wissen. Er konzidiert gleichwohl: „I would describe the process as evolution, not revolution. [...] It’s fair to say that the shock of the global financial crisis led to a broad rethink of macroeconomic and financial policy in the global academic and policy community. The Fund has been part of that, but, given the impacts of our decisions on member countries and the global economic system, we view it as especially important for us constantly to re-evaluate our thinking in light of new evidence.“ Obstfeld, M. (2016), IMF Survey: Evolution Not Revolution: Rethinking Policy at the IMF, Interview, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2016/POL060216A.htm>, zuletzt abgerufen 14.7.2016.

¹⁰ Vgl. Gechert, S. (2015), What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis, in: Oxford Economic Papers, March 2015 und Gechert, S. (2015), Öffentliche Investitionen und Staatsverschuldung, in: IMK Policy Brief, Juli 2015.

¹¹ Gechert, S. (2015), Öffentliche Investitionen, a.a.O., S. 3.

2. Staatsverschuldung und ihre Fehlinterpretationen

Es gehört heute offensichtlich zum politischen (Medien-)Geschäft, dass sich die Parteien gegenseitig für staatliche Schulden und Defizitquoten verantwortlich machen. Die Politik verschweigt hier allerdings unisono, dass seit dem Bestehen der Bundesrepublik (völlig parteiunabhängig!) Schulden gemacht worden sind (gemacht werden mussten!). „Die Staatsverschuldung“, so Rainer Roth, „ist nicht in erster Linie das Ergebnis einer *falschen Politik*, sondern einer *falschen Ökonomie*. Sie wuchs im Prozess der ökonomischen Entwicklung, die alle in der Logik des Kapitals angelegten *Widersprüche* zur Entfaltung brachte. In der Staatsverschuldung entladen sich diese Widersprüche und werden durch sie mühselig abgemildert. (...) Die Staatsverschuldung zeigt an, dass in der Ökonomie Kräfte vorherrschen, die nicht beherrscht werden können und die den Staatskredit als Puffer brauchen.“¹²

Nur in ganz wenigen Jahren hat es einen gesamtwirtschaftlichen Haushaltsüberschuss gegeben. Insbesondere seit der deutschen Wiedervereinigung und der seit der Wirtschaftskrise von 1974/75 vorliegenden *Massenarbeitslosigkeit*, sind die Staatsschulden überproportional gestiegen. Zuletzt noch einmal durch die 2007 ausgebrochene weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise. Die enorm hohen fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit betragen in den letzten Jahren im Durchschnitt rund 74 Mrd. EUR. Daneben mussten umfangreiche staatliche Transfers in die neuen Bundesländer, die sich auch heute noch auf eine Größenordnung von etwa 4 v.H. des gesamtdeutschen Bruttoinlandsprodukts belaufen, getätigt werden.

Der breiten Öffentlichkeit wird bei Staatsverschuldung vorenthalten, dass es ökonomisch *keine absolute Grenze* für eine Staatsverschuldung gibt. In einer wachsenden Wirtschaft spielt nicht die Zunahme einer nominellen Verschuldung die entscheidende Rolle, sondern das Wachstum der Verschuldung in Relation zum Wachstum der Wirtschaft. Wichtig bei der Staatsverschuldung sind die *Zinszahlungen*. Der staatliche Primärsaldo (Saldo aus Einnahmen und Ausgaben ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben für die aufgenommenen Staatskredite) bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt berücksichtigt dies. Bezüglich der Zinszahlungen und einer konstanten Verschuldungsquote muss die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts ebenfalls mit dem zu zahlenden Zinssatz steigen. Liegt der Zinssatz demnach über der Wachstumsrate der Wirtschaft, so steigt die Schuldenquote und umgekehrt.

Staatsverschuldung ist solange unproblematisch, wie staatliche Investitionen mit Krediten finanziert werden bzw. die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veran-

¹² Roth, R., Das Kartenhaus. Staatsverschuldung in Deutschland, Frankfurt a.M. 1998, S.155ff.

schlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten („*Goldene Regel der Finanzpolitik*“). Diese war zu Recht ausdrücklich in der Verfassung, im Artikel 115 GG a.F., festgelegt. Und es war darüber hinaus festgeschrieben, dass zur „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, was bei vorliegender Massenarbeitslosigkeit ohne Frage der Fall ist, auch darüber hinaus Schulden gemacht werden dürfen.¹³

Diese finanzpolitisch sinnvolle Regelung wurde aber schon mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt ad absurdum geführt. Der 1997 in Amsterdam beschlossene Pakt sieht sogar noch eine über den Maastricht-Kriterien hinausgehende Einengung nationaler Finanzpolitik vor, weil er die EU-Länder verpflichtet, mittelfristig einen ausgeglichenen Staatshaushalt (oder sogar einen leichten Überschuss) auszuweisen. Damit wird der Pakt zu einer „fiskalischen Zwangsjacke“, wie der „Wirtschaftsweise“ Peter Bofinger schreibt. Im konjunkturellen Aufschwung kann die 3-Prozent-Marke zwar unterschritten werden, im Abschwung, in einer Krisensituation, ist diese Grenze der Staatsverschuldung aber viel zu niedrig angesetzt. Erzwungene staatliche Einsparprogramme wirken hier prozyklisch, d.h. sie verschärfen den konjunkturellen Abschwung und sorgen letztlich sogar für mehr Staatsverschuldung („Sparparadoxon“).

Für das Paradoxon steht die einzelwirtschaftliche Rationalitätsfalle als ökonomisch-kapitalistisches Grundproblem. So kann der einzelne private Haushalt weniger ausgeben als er einnimmt, also sparen, um damit sein Vermögen zu erhöhen. Das gelingt auch einzelwirtschaftlich (individuell), da die jeweiligen Ausgabensenkungen eines oder auch mehrerer privater Haushalte gesamtwirtschaftlich unbedeutend sind. Wenn aber *alle* oder die Mehrheit der Haushalte sparen und das Gesparte nicht komplett in Nachfrage nach Sachinvestitionen umgewandelt wird, dann vermindern die gesamtwirtschaftliche Spartätigkeit auch die Einnahmen aller und es kommt zur Krise, so dass sie am Ende, trotz ihres Sparens, ein geringeres Vermögen haben, es also zu einem „*Spar-Paradoxon*“ kommt.

Übersteigt hier die gesamtwirtschaftliche Ersparnis die Summe der getätigten Investitionen, dann muss, soll es nicht zu einer womöglich dramatischen Wirtschaftskrise kommen, der Staat durch Steuern und/oder Staatsverschuldung und das Ausland die Ersparnisse durch Importüberschüsse (=Auslandsverschuldung) die binnenwirtschaftliche Überschusserparnis abschöpfen und in Nachfrage umwandeln.

¹³ Vgl. Zuck, R., *Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz*, München 1975.

Auch die immer wieder zu hörende aber offensichtlich nicht ausrottbare falsche Behauptung, der Staatshaushalt sei mit dem eines *privaten Haushalts* oder *Unternehmens* vergleichbar, die schließlich auch langfristig nicht wesentlich mehr Aus- als Einnahmen könnten, ist nur eines der weiteren Scheinargumente gegen Staatsverschuldung. Der Staat muss im Wirtschaftskreislauf mit seinen Einnahmen und Ausgaben als ein Wirtschaftssektor gesehen werden, der im Gegensatz zu einem privaten Haushalt oder auch einem Unternehmen eine gesamtwirtschaftliche Wirkung entfaltet.

Allerdings werden durch Staatsverschuldung Umverteilungsprozesse ausgelöst. In der Tat kommt es dadurch zu einer Umverteilung von unten nach oben, weil der Staat sich bei vermögenden Staatsbürgern verschuldet, fällige Zinsen aber aus dem allgemeinen Steueraufkommen begleicht und so einer staatlich initiierten Umverteilung Vorschub leistet. Hier wird aber eine ökonomische Kausalität auf den Kopf gestellt. Denn: Zinseinkommen entstehen dadurch, dass einzelne Haushalte und Unternehmen in der Lage sind Ersparnisse zu bilden und diese dem Staat als Kredit zur Verfügung stellen. Die Ersparnisbildung bei den Privaten speist sich dabei aus den vorhandenen Einkommens- und Vermögensdisparitäten. Würde der Staat die Einkommen und Vermögen adäquat besteuern (vgl. dazu Kap. 6), müsste er sich auch nicht Verschulden und Zinsen zahlen.

Auch von der Behauptung der Staat würde „über seine Verhältnisse leben“ und zukünftige Generationen belasten bleibt bei näherer Betrachtung nichts übrig. Im Gegenteil: Es ist ökonomisch und generationsübergreifend überaus sinnvoll, die allokativ genutzte Schuldenaufnahme für öffentliche Güter einzusetzen, die die ökonomische (infrastrukturelle) und auch ökologische Entwicklungsqualität einer Volkswirtschaft stärken. Bedenklich stimmt hier eher der Tatbestand von heute nur noch geringen staatlichen Investitionen, die bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt noch nie so niedrig waren. Da auch künftige Generationen von öffentlichen Investitionen profitieren, wozu insbesondere Bildungsinvestitionen zählen, die fälschlicherweise immer noch als kurzfristige konsumtive Staatsausgaben gesehen werden, ist es völlig unverständlich zu behaupten, die nachfolgenden Generationen würden nur mit den Staatsschulden belastet. Das Gegenteil ist richtig: So wie jedes Unternehmen Anschaffungen und andere Investitionen über einen längeren Zeitraum abschreibt und entsprechend finanziert, müsste das auch beim Staat selbstverständlich sein. Die sofortige Finanzierung von Investitionen durch Steuern belastet die die Steuern zahlende Generation heute viel zu stark. Sie ist nicht gerecht. Schon 1878 betonte der herausragende Finanzwissenschaftler Lorenz von Stein:

„Ein Staat ohne Staatsschuld tut entweder zu wenig für seine Zukunft oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart.“

Außerdem werden nicht nur die Schulden vererbt, sondern auch die dahinter stehenden Forderungen bzw. das Vermögen. Staatsverschuldung heißt nichts anderes, als dass hinter den Staatsschulden exakt gleich große Vermögensbestände (Überschüsse) stehen. Eigentlich müsste dies Standard-Lehrbuchwissen – entgegen der peinlichen neoliberalen Diktion – auch nicht geschulten Ökonomen, zumindest Wirtschaftspolitikern, klar sein:

Was die einen an Vermögen haben, müssen andere schulden. Der Saldo von Vermögen und Schulden in einer Volkswirtschaft ist immer null. Wenn die Schulden wachsen, wachsen auch die Guthaben im Gleichschritt mit. Dies wird in der heute hysterisch und einseitig geführten öffentlichen Debatte über Staatsverschuldung völlig ausgeblendet. Ohne Schuldner könnte in einer Volkswirtschaft niemand Überschüsse erwirtschaften und ohne den Kredit gäbe es keine wirtschaftliche Entwicklung, sondern nur eine stationäre Wirtschaft ohne innovative Prozesse.

Tab. 1: Gesamtwirtschaftliche Gläubiger-Schuldner-Positionen (in Mrd. EUR)

Jahr	Private Haushalte*	Nichtfinanzielle Kapitalunternehmen	Finanzinstitute	Staat	Ausland
1991	76,4	-65,0	9,1	-43,9	23,4
1992	79,0	-62,0	4,4	-40,3	18,9
1992	72,5	-42,2	5,1	-50,5	15,1
1994	51,8	-41,3	7,5	-44,2	26,2
1995	56,8	91,9	3,3	-175,4	23,4
1996	61,7	-16,2	4,4	-62,8	12,9
1997	62,8	-27,4	7,9	-52,7	9,4
1998	68,0	-34,3	-2,6	-45,8	14,7
1999	69,4	-68,4	5,1	-32,2	26,1
2000	75,4	-137,3	9,2	23,3	29,4
2001	97,3	-35,9	-0,6	-64,7	3,9
2002	101,3	5,7	17,1	-82,0	-42,1
2003	125,1	-5,2	9,7	-89,1	-40,5
2004	133,4	26,1	25,3	-82,6	-102,2
2005	144,7	16,5	25,4	-74,1	-112,5
2006	136,8	13,8	37,6	-38,2	-150,0
2007	136,2	24,2	17,0	5,5	-182,9
2008	137,0	-12,6	27,9	-1,8	-150,5
2009	151,4	42,8	26,6	-74,5	-146,3
2010	148,6	60,9	49,4	-108,9	-150,0
2011	126,0	41,6	20,9	-25,9	-162,6
2012	135,8	54,4	10,4	-2,7	-197,9
2013	130,8	66,1	-5,0	-3,8	-188,1
2014	136,9	88,5	-5,9	8,4	-227,9
2015	145,1	120,8	-24,1	21,2	-263,0
Σ	2.660,2	105,5	285,1	-1.137,7	-1.913,1
JD	106,4	4,2	11,4	-45,5	-76,5
JD = jahresdurchschnitt, * einschließlich private Organisationen ohne Erwerbszweck und Personengesellschaften					
1995 inklusive UMTS-Erlöse bei den Nichtfinanziellen Kapitalunternehmen					
2007 beim Staat inkl. Mehrwertsteuererhöhung um drei Prozentpunkte von 16 auf 19 Prozent					
Quelle: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank, Datenstand Mai 2016, eigene Berechnungen					

Dies zeigt empirisch die gesamtwirtschaftliche Finanzierungsrechnung der deutschen Wirtschaft von 1991 bis 2015 (vgl. Tab. 1). Demnach haben die privaten Haushalte (inkl. der Personengesellschaften und Einzelunternehmen sowie die privaten Organisationen ohne Erwerbszweck) einen Vermögenszuwachs von 2.660,2 Mrd. EUR realisiert. Auch die Finanzinstitute (Banken, Versicherungen und Fonds) konnten ein zusätzliches Vermögen in Höhe von 285,1 Mrd. EUR verbuchen. Selbst die nichtfinanziellen produzierenden Kapitalunternehmen konnten in Deutschland von 1991 bis 2015 einen Vermögensüberschuss von 105,5 Mrd. EUR realisieren, nachdem sie alle gewollten Investitionen getätigt hatten, sämtliche fälligen Schulden getilgt und Gewinne ausgeschüttet waren. Den drei vermögenden Gläubigern standen zwei Schuldner gegenüber: Das Ausland mit 1.913,1 Mrd. EUR und der Staat mit 1.137,7 Mrd. EUR. Die Überschüsse (Vermögen) konnten also nur durch Staats- und Auslandsverschuldung kompensiert bzw. die Gleichung von Vermögen und Schulden erfüllt werden.

3. Zur Situation des Landeshaushalts

Unter allen Bundesländern weist NRW die mit Abstand höchste Verschuldung im *Kernhaushalt* auf (vgl. Tab. 2). Der Eindruck relativiert sich indessen erheblich unter Berücksichtigung der in diesem Kontext üblicherweise über das BIP gemessenen hohen Wirtschaftskraft des Bundeslandes. Bezogen auf das BIP beläuft sich die Schuldenstandquote auf gut 24 v.H. Damit befindet sich NRW im Ranking aller Bundesländer zwar auf Platz 5, unter Berücksichtigung der Größenordnungen aber ist die Quote um 2,7 Prozentpunkte höher als in allen Länderhaushalten aus Rest-Westdeutschland. Unter Einbeziehen, der bis auf Sachsen in der BIP-Relation deutlich höher verschuldeten ostdeutschen Länder schneidet NRW hingegen um 1,3 PROZENTPUNKTE besser ab als die Länderhaushalte Rest-Deutschlands.

Die Kernhaushalte bilden mit Blick auf die tatsächliche Schuldenbelastung der Bundesländer und Stadtstaaten aber nur ein unzureichendes Bild. Das *Statistische Bundesamt* hat vor diesem Hintergrund ab 2010 die statistische Erfassung geändert. Es berichtet jetzt dabei auch über den *Gesamthaushalt* und begründet dies in der Statistik wie folgt: „Die vorliegende Veröffentlichung stellt die Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts dar. Nachgewiesen werden die Schulden sowie weitere Verpflichtungen der Kernhaushalte des Bundes, der Länder, der Gemeinden/Gemeindeverbände und der gesetzlichen Sozialversicherung sowie von deren Extrahaushalten. Dabei sind Extrahaushalte die öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) dem Sektor Staat zuzurechnen sind. Durch die Einbeziehung bzw. Integration dieser Einheiten wird die Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte wiederher-

gestellt, die durch die fortschreitenden Ausgliederungen aus den Kernhaushalten und der Übertragung von öffentlichen Aufgaben nebst ihrer Schulden auf rechtlich selbständige oder unselbständige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen mit eigenem Rechnungswesen (FEU) zunehmend beeinträchtigt war. Zusätzlich werden am Ende der Veröffentlichung auch die Schulden der sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen dargestellt, die zusammen mit den Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts die Schulden des öffentlichen Bereichs bilden.“¹⁴

Tab.2: Schuldenstand Kernhaushalte 2014 im Quervergleich

	Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich insgesamt	Schulden beim öffentlichen Bereich	Weitere Verpflichtungen		Gesamtverschuldung Kernhaushalt	BIP 2014	Gesamtverschuldung Kernhaushalte in Relation zum Länder-BIP	
			Verbindlk. aus LuL; Kreditähnl. Rechtsgesch.	Bürgschaften			in v.H.	Rang
Mil. EUR								
BW	44.852	2.447	93	17.083	64.475	437.251	14,7	3
BY	24.096	1.210	1	5.625	30.931	526.740	5,9	1
B	59.638	930	41	7.510	68.119	117.748	57,9	15
BB	16.674	123	0	1.164	17.961	62.366	28,8	8
HB	20.428	704	1	1.401	22.535	30.119	74,8	16
HH	23.001	357	0	15.071	38.430	105.200	36,5	11
HE	44.062	455	94	1.222	45.833	253.864	18,1	4
MV	9.372	0	7	755	10.134	38.367	26,4	7
NI	57.174	629	64	5.664	63.530	248.504	25,6	6
NRW	135.793	4.581	30	12.864	153.268	632.848	24,2	5
RLP	32.683	4.397	104	2.129	39.313	127.674	30,8	9
SL	13.557	473	0	1.138	15.167	33.474	45,3	14
SN	3.142	5.244	9	2.196	10.591	108.592	9,8	2
ST	20.286	234	94	2.257	22.872	55.105	41,5	13
SH	26.984	341	20	6.125	33.470	82.814	40,4	12
TH	15.423	277	182	2.272	18.153	54.986	33,0	10
West-D	482.269	16.524	447	75.831	575.072	2.596.235	22,2	
Rest-WD	346.476	11.943	417	62.968	421.804	1.963.387	21,5	
D	547.166	22.402	739	84.476	654.783	2.915.650	22,5	
Rest-D	411.373	17.821	709	71.612	501.515	1.963.387	25,5	

Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes, FS 14, Reihe 5, Tab. 5.1-5.2; VGR der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, 1991 – 2015 und eigene Berechnungen.

¹⁴ Statistisches Bundesamt (2015), Finanzen und Steuern, Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes, FS 14, Reihe 5, 21. August 2015, Vorbemerkungen.

Berücksichtigt man neben den Kernhaushalten die Extrahaushalte mit¹⁵, so verschlechtert sich im Querschnittvergleich die Position NRW's erheblich (vgl. Tab. 3).

Offenbar hat NRW überdurchschnittlich viele Aktivitäten in Extrahaushalten ausgelagert.

In der Rangfolge belegt NRW nur noch den neunten Platz. *Mit einer Schuldenstandquote von fast 44 v.H. bewegt sich NRW um gut 15 Prozentpunkte über dem Niveau der restlichen Länderhaushalte in Westdeutschland bzw. um knapp 15 Prozentpunkte über dem Wert der restlichen Länderhaushalte des Bundes.*

Tab.3: Schuldenstand Öffentliche Gesamthaushalte 2014 im Quervergleich

Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich insgesamt	Davon		Schulden beim öffentlichen Bereich	Kreditähnl. Rechtsgesch. ohne ÖPP-Projekte	Bürgschaften	Gesamtverschuldung Öffentlicher Gesamthaushalt	BIP 2014	Gesamtverschuldung Öffentlicher Gesamthaushalt in Relation zum Länder BIP		
	Wertpapier-schulden und Kredite beim nicht-öffentl. Bereich	Kassenkredite beim nicht-öffentl. Bereich						in v.H.	Rang	
Mil. EUR										
BW	64.650	64.346	304	2.954	161	29.150	96.916	437.251	22,2	3
BY	38.236	37.945	290	1.449	212	8.883	48.779	526.740	9,3	1
B	59.692	59.686	6	933	15	7.511	68.150	117.748	57,9	14
BB	20.302	19.453	849	222	28	1.573	22.124	62.366	35,5	7
HB	20.594	19.714	880	1.728	0	1.401	23.724	30.119	78,8	16
HH	28.242	28.057	185	2.112	189	20.071	50.614	105.200	48,1	11
HE	62.889	53.472	9.417	1.929	192	6.074	71.084	253.864	28,0	4
MV	11.724	11.034	690	531	104	1.171	13.530	38.367	35,3	6
NI	69.667	66.418	3.248	1.388	158	8.068	79.280	248.504	31,9	5
NRW	238.500	209.420	29.080	8.915	196	28.601	276.211	632.848	43,6	9
RLP	45.245	39.115	6.129	9.889	112	3.230	58.476	127.674	45,8	10
SL	17.461	15.424	2.037	582	8	1.537	19.588	33.474	58,5	15
SN	7.467	7.367	100	6.175	51	3.724	17.417	108.592	16,0	2
ST	23.441	22.238	1.204	439	100	2.589	26.570	55.105	48,2	12
SH	32.078	31.084	993	728	42	11.581	44.427	82.814	53,6	13
TH	18.724	18.524	200	521	259	2.493	21.997	54.986	40,0	8
West-D	677.254	624.683	52.571	32.606	1.284	126.106	837.251	2.596.235	32,2	
Rest-WD	438.754	415.263	23.491	23.692	1.088	97.506	561.039	1.963.387	28,6	
D	758.913	703.299	55.614	40.494	1.825	137.656	938.888	2.915.650	32,2	
Rest-D	520.413	493.879	26.534	31.579	1.629	109.055	662.676	2.282.802	29,0	

Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes, FS 14, Reihe 5, Tab. 1-3.1; VGR der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, 1991 – 2015 und eigene Berechnungen.

¹⁵ Der Maastrichter Vertrag stellt bei seinen Anforderungen an die Finanzpolitik auf die Summe von Kern- und Extrahaushalten, also auf den „Öffentlichen Gesamthaushalt“ ab. Damit soll dem Trend zum Auslagern von Haushaltspositionen aus dem Kern der öffentlichen Haushalte in „Schattenhaushalte“ vorgebeugt werden.

Im längerfristigen Rückblick zeigt sich, dass die Verschuldungsrelation in NRW bis Anfang der 1980er Jahre besser war, als in den Länderhaushalten Rest-Westdeutschlands.

Seitdem schneidet NRW deutlich schlechter ab, insbesondere die Revision 2010, durch die die Situation der Extrahaushalte mit erfasst wird, führt dann nochmals zu einer deutlichen Positionsverschlechterung.

Mit rund 71 Mrd. EUR verfügt NRW als einwohnerstärkstes Land auch über die höchsten *Haushaltsausgaben* aller Bundesländer (vgl. Tab. 4). Knapp 6 v.H. der Ausgaben sind dabei für Altlasten in Form des *Zinsdienstes* gebunden. Damit rangiert NRW von der Zahl der Länder her zwar im Mittelfeld bei der Zinsbelastung. Im Vergleich zu Rest-Westdeutschland liegt dieser Anteil aber immerhin um etwas mehr als 1 Prozentpunkt höher in NRW. Zwar weisen besonders die Stadtstaaten (Bremen, Hamburg und Berlin) in der Referenzgruppe aufgrund einer vergleichsweise hohen Verschuldung deutlich höhere Quoten auf. Aber die Flächenländer mit dem zweit- bis fünftgrößten Haushalt (Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Hessen) und einer vergleichsweise geringen Zinsbelastung dominieren den Wert für Restdeutschland. Unter Berücksichtigung der ostdeutschen Länder in der Referenzgruppe Rest-Deutschland verschlechtert sich der Abstand NRW's nochmals. Entsprechend der Aufgabenverteilung im föderalen System dominieren bei den Länderhaushalten insgesamt die *Personalausgaben*. Mit einer Personalausgabenquote von gut 38 v.H. bewegt sich NRW in etwa auf dem Niveau von Rest-Westdeutschland aber spürbar über dem Wert für Rest-Deutschland.

Tab. 4: Ausgabenstruktur 2015 im Quervergleich

Ausgaben lfd. Rechnung	insgesamt	Personalausgaben	Lfd. Sachaufwand	Zinsausgaben				Lfd. Zuweisg., Zuschüsse, Schuldendienst-hilfe	Ausgaben Kapital-Rechnung	Investitionsausgaben			Sonst. (Vermögens-übertrgg., Darlehensvergabe, Beteiligg., Tilgg)	Ausgabenanteile der ...			
				insgesamt	darunter		insges.: Sach-investitionen			Bau-investitionen	Erwerb von Sachvermögen	in v.H.		in v.H.	Rang		
					an öfftl. Bereiche	an nicht-öffentl. Bereiche											
Mill. EUR																	
BW	47.027	41.147	17.620	3.697	1.789	4	1.784	18.041	5.880	1.911	1.201	710	3.970	37,5	3,8	4,1	4
BY	52.513	46.437	20.352	4.269	835	5	830	20.981	6.077	1.776	1.309	467	4.300	38,8	1,6	3,4	6
B	26.074	23.878	9.331	7.832	1.627	2	1.626	5.088	2.196	742	425	317	1.454	35,8	6,2	2,8	11
BB	11.393	9.776	3.211	1.196	434	3	431	4.935	1.617	276	152	124	1.341	28,2	3,8	2,4	12
HB	5.828	5.132	1.969	1.338	741	79	662	1.085	696	229	161	68	467	33,8	12,7	3,9	5
HH	16.246	14.824	5.718	4.822	979	93	886	3.305	1.422	1.222	737	485	200	35,2	6,0	7,5	1
HE	26.538	24.162	10.524	3.373	1.208	32	1.175	9.058	2.376	821	551	270	1.555	39,7	4,6	3,1	9
MV	7.690	6.595	2.323	889	295	0	295	3.088	1.095	404	302	102	690	30,2	3,8	5,3	3
NI	30.238	28.323	12.871	3.203	1.491	0	1.491	10.758	1.915	631	326	305	1.283	42,6	4,9	2,1	15
NRW	71.169	62.222	27.238	7.437	4.076	127	3.949	23.471	8.947	1.573	961	612	7.374	38,3	5,7	2,2	14
RLP	17.245	15.354	6.623	1.958	993	101	892	5.779	1.891	408	233	175	1.483	38,4	5,8	2,4	13
SL	4.208	4.002	1.800	769	435	0	435	998	205	85	48	37	121	42,8	10,3	2,0	16
SN	17.574	14.037	5.402	1.818	226	8	218	6.591	3.537	1.039	768	271	2.498	30,7	1,3	5,9	2
ST	10.818	9.284	3.005	1.335	552	0	552	4.391	1.535	336	192	144	1.198	27,8	5,1	3,1	8
SH	11.434	10.418	4.328	1.084	716	0	715	4.290	1.016	345	228	117	671	37,8	6,3	3,0	10
TH	9.487	8.177	2.992	908	513	0	513	3.765	1.309	301	186	115	1.009	31,5	5,4	3,2	7
West-D	308.518	275.898	118.374	39.781	14.890	444	14.446	102.854	32.620	9.742	6.180	3.562	22.878	38,4	4,8	3,2	
Rest-WD	237.350	213.677	91.136	32.344	10.814	318	10.497	79.383	23.673	8.169	5.219	2.950	15.504	38,4	4,6	3,4	
D	365.480	323.767	135.306	45.927	16.910	455	16.456	125.624	41.713	12.098	7.780	4.318	29.615	37,0	4,6	3,3	
Rest-D	294.311	261.545	108.068	38.490	12.835	328	12.507	102.153	32.766	10.525	6.819	3.706	22.241	36,7	4,4	3,6	

Ausgaben der Kern- und Extrahaushalte.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, FS 14, Reihe 2 und eigene Berechnungen.

Gleichwohl gibt es bezüglich der Personalausstattung des öffentlichen Dienstes des Landes im Querschnittvergleich zumindest Indizien¹⁶ für eine *Unterversorgung* (vgl. die folgende 5). Ende 2015 hatten nach Angaben der VGR der Länder NRW 17,7 Mio. Einwohner, die Flächenländer 75,6 Mio. Einwohner und die Bundesrepublik insgesamt 81,5 Mio. Einwohner. In der Referenzregion Rest-Deutschland lebten damit 63,9 Mio. Menschen, in der Region der restlichen Flächenländer waren es fast 58 Mio. Menschen. Umgerechnet in Vollzeitäquivalente waren im Öffentlichen Dienst in NRW Mitte 2015 rund 391 Tsd. Menschen beschäftigt, in Rest-Deutschland hingegen waren es rund 1,7 Mio. und in der Region der restlichen Flächenländer knapp 1,4 Mio. Bedienstete.

¹⁶ Die empirischen Befunde liefern nicht mehr als „Indizien“. Unterschiede in der Personalausstattung insbesondere im nicht-operativen Bereich lassen nicht automatisch auf eine Unterversorgung schließen. Im Bildungsreich ist auch entscheidend, wie viele „Abnehmer“ (Schüler, Studierende) es überhaupt zu versorgen gilt.

Pro 100 Tsd. Einwohner gibt es damit im Vergleich zu Restdeutschland etwa 15,7 v.H. weniger Beschäftigte im Öffentlichen Dienst in NRW. Bezogen auf die restlichen Flächenländer, ein Vergleich, der wegen ähnlicherer Bedarfsstrukturen wohl fairer ausfällt, waren es auch noch rund 8 v.H. weniger. Besonders auffällig ist dabei der Unterschied zu Restdeutschland bzw. zu den Restflächenländern bei der Personalausstattung im Bereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung (- 22,6 v.H. bzw. - 10,6 v.H.). Im *Bildungssektor* resultiert zumindest im Vergleich der Flächenländer ein marginaler Vorteil in NRW, im Bereich des Rechtsschutzes sogar ein deutliches Plus.

Tab. 5: Personal im Öffentlichen Dienst der Länder 2015 im Quervergleich

Ausgewählte Aufgabenbereiche	Personal*			Personal pro 100 Tsd. Einwohner				
	NRW	Rest-Flächenländer	Rest-D	NRW	Rest-Flächenländer	Rest-D	Unterschied NRW vs. Restflächenl. d. in v.H.	Unterschied NRW vs. Rest-D in v.H.
Insgesamt	390.855	1.394.785	1.675.850	2.210	2.406	2.623	-8,1	-15,7
Öffentl. Sicherheit u. Ordnung	48.005	175.920	223.965	271	304	351	-10,6	-22,6
dar.: Polizei	47.815	173.325	208.850	270	299	327	-9,6	-17,3
Rechtsschutz	36.085	105.540	122.785	204	182	192	12,1	6,2
Bildungswesen, Wissensch., Forschg., kult. Angelegenh.	253.835	827.590	945.935	1.435	1.428	1.481	0,5	-3,1

*Vollzeitäquivalente; * Kernhaushalte und Sonderrechnungen der Länder, sowie Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unter Landesaufsicht ohne Sozialversicherung. - Gemeinsame Einrichtungen der Länder werden in dem Land nachgewiesen, in dem die Einrichtung ihren Sitz hat (z.B. Dataport); Rest-Flächenländer = Rest-D ohne HH, HB und BE. Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes, FS 14, Reihe 6, VGR der Länder, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern, Reihe 1, Band 1 und eigene Berechnungen.

Besonders schwach schneidet NRW im Landeshaushalt bei der öffentlichen Investitionsquote ab (vgl. Tab. 4). Nur 2,2 v.H. der Gesamtausgaben werden in investive Projekte geleitet.¹⁷ Damit hat NRW den vorletzten Platz im Bundesländervergleich und liegt um 1,2 Prozentpunkte unter dem Wert für Rest-Westdeutschland bzw. 1,4 Prozentpunkte unter dem für Rest-Deutschland.

Die schwache gesamtwirtschaftliche Investitionsneigung in NRW ist mithin auch einer übermäßigen investiven Zurückhaltung der neoliberal ausgerichteten rot-grünen Landespolitik und ihrer Vorgängerregierungen geschuldet.

¹⁷ Bei dieser Wertung ist allerdings zu berücksichtigen, dass der „Investitionsbegriff“ in der offiziellen Statistik durchaus diskussionswürdig abgegrenzt ist. So fallen beispielsweise die Ausgaben für das Lehrpersonal an den Schulen und Hochschulen eben in den Bereich der Personalausgaben und nicht in den der Investitionen, obwohl die Bildung eben auch einen stark investiven Charakter in das „Human Kapital“ einer Gesellschaft hat.

4. Zur wirtschaftlichen Situation in NRW

Zur wirtschaftlichen Entwicklung in NRW lassen sich folgende Befunde festhalten:

- In NRW hat spätestens seit den 1970er Jahren ein besonders ausgeprägter De-Industrialisierungsprozess hin zu einem Einstieg in die Dienstleistungsgesellschaft stattgefunden.
- Der Strukturwandel stellt unter dem Strich *keine Erfolgsstory des tertiären Sektors* dar. Sein relativer Bedeutungsgewinn im gesamten Wertschöpfungsbeitrag ist primär Ergebnis des Misserfolgs im sekundären Sektor. In beiden Sektoren ist gegenüber Rest-Westdeutschland ein *Dynamikrückstand zu verzeichnen, allerdings fiel er im tertiären Sektor weniger stark als im sekundären Sektor aus*. Insofern erfolgte der Ausbau des tertiären Sektors angesichts des wegbrechenden sekundären Sektors nicht schnell genug, um ein Abrutschen der gesamten Wertschöpfungsdynamik hinter die in den restlichen Bundesländern zu verhindern.
- Seit der Verschärfung der Strukturkrisen ab 1970er Jahre wurde NRW *im langfristigen Wachstum* seit 1950 überproportional von den anderen Bundesländern Westdeutschlands *abgehängt*.
- Der *Vorsprung in der Wirtschaftskraft* pro Bürger ist bereits bis Ende der 1960er Jahre deutlich *abgeschmolzen*.
- Im *mittelfristigen Vergleich* zeigen sich besondere *Wachstumsrückstände* gegenüber Rest-Westdeutschland in der Phase der 1970er, 1980er sowie in den letzten 5 Jahren. Besonders gravierend fällt dabei der Rückstand im *Produzierenden Gewerbe* aus.
- Im Laufe der Jahre hat NRW seinen *Produktivitätsvorsprung verspielt*. Von 1970 bis 2015 lag der Produktivitätsanstieg um 0,5 PROZENTPUNKTE p.a. hinter dem in Rest-Westdeutschland.
- Bei der Beschäftigung *weist NRW im primären und tertiären Sektor gegenüber Rest-Westdeutschland zwar Dynamikvorteile auf. Diese reichen jedoch nicht aus, um ein insgesamt schwächeres Erwerbstätigenwachstum als in der Referenzländergruppe zu verhindern*. Dazu war der übermäßige Beschäftigungsabbau im produzierenden Gewerbe zu dominant. Letztlich blieb NRW beim Ausbau der Er-

werbstätigenzahl deshalb hinter Rest-Westdeutschland zurück, weil bei den gegebenen, eher noch moderaten Unterschieden in der Arbeitsproduktivität, der Rückstand in der Wertschöpfungsdynamik zu groß war.

- Ab Mitte der 1970er Jahre entwickelten sich die *Arbeitslosenquoten* NRW's und der restlichen alten Bundesländern auseinander. In NRW liegt sie in einer *Spannbreite von 1 bis etwa 3 Prozentpunkte über der der Region Rest-Westdeutschland*, wobei sich der Abstand seit 2005 wieder verschlechtert hat. Seitdem liegt auch die Arbeitslosenquote der Referenzregion Rest-Deutschlands unter dem Niveau von NRW.
- Die Entwicklung am nordrhein-westfälischen Arbeitsmarkt vollzieht sich vor dem Hintergrund einer *zunehmenden Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse*.
- Von 1970 bis etwa 1990 sind die Bruttolöhne und -gehälter je abhängig Beschäftigten in NRW und Rest-Westdeutschland trotz des Produktivitätsrückstandes von NRW vergleichbar schnell gewachsen. *Seit der Wiedervereinigung fällt die Lohn- und Gehaltsdynamik in NRW geringer als in den anderen alten Bundesländern und erst recht als in Rest-Deutschland aus.*
- NRW weist seit 1970 einen *erheblichen Investitionsrückstand* auf. *Seit etwa 2008* hat er sich *noch deutlich akzentuiert*.

Bei allen hier untersuchten Merkmalen hinkt NRW hinter der Entwicklung der restlichen Länder Westdeutschlands hinterher.

Die Ursache für die Unterschiede kann nicht allgemeinen Trends – wie etwa einer *grundsätzlichen Wachstumsverlangsamung* einer reifer werdenden Volkswirtschaft – geschuldet sein, da sie sich auch in den Referenzländern bemerkbar machen. Zum Teil ist die unterschiedliche Entwicklung dem *Strukturwandelprozess* geschuldet. Hier hat es besonders Branchen getroffen, deren Aktivitäten aufgrund regionaler Besonderheiten und Traditionen stark in NRW konzentriert waren und sind. Zudem haben sich Input-Output-seitig regionale Verbundstrukturen etabliert, bei denen Zulieferbranchen getroffen wurden, die zu einem Großteil ebenfalls in NRW angesiedelt waren. Während sich diese einseitig ausgerichteten Strukturen in ihrer Blütezeit noch als synergetischer Vorteil erwiesen, entpuppten sie sich in der *Krise* als eigen-dynamischer „Abwärtsstrudel“: Zunächst resultierten strukturelle Massenarbeitslosigkeit und

prekarierte Arbeitsmärkte. Damit gingen Kaufkrafteinbußen einher, die dann ein Übriges taten, um auch den Dienstleistungssektor zu belasten.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass es innerhalb NRW's hier nicht näher untersuchte starke regionale Unterschiede gibt. Diese gehen hinein bis in die Feinstrukturen mit Unterschieden zwischen den Kreisebenen und zwischen Stadt und Umland.¹⁸ Zukunftsträchtige Wachstumszentren stehen neben Regionen eines kontinuierlichen Abstiegs.

5. Zur Rolle der Haushaltspolitik in NRW

Aus Sicht der jeweiligen Landesregierungen mag der *Strukturwandel* eher wie ein „exogener Schock“ gewirkt haben, auf den die Landespolitik wenig Einfluss hat. Unter dem Strich ist aber festzuhalten, dass die daraufhin erfolgte *Politik es seit den 1970er Jahren nicht geschafft hat, den Strukturwandel durch eigene politische Initiativen so aufzufangen und zu gestalten, dass NRW wieder zum Rest der Republik aufschließt.*

Überdies machen Elke Amend und Frank Bauer vom *Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB)* in Nürnberg auch die Politik mitverantwortlich für das „Verschlafen“ des *Strukturwandels*: „Erschwerend kam im Ruhrgebiet lange Zeit eine Politik der konsequenten Konservierung überkommener Strukturen hinzu. Daher hat das Ruhrgebiet die Technologiewelle der 1950er bis 1970er Jahre größtenteils verpasst.“¹⁹

Aber immerhin sehen sie eine *Chance des Wandels*: „Erst in den letzten beiden Jahrzehnten scheint dieser Trend gebrochen. Insofern gilt es nun, Ansiedlungen der aktuellen Technologiewelle, bestehend beispielsweise aus Biotechnologie, IuK (Informations- und Kommunikationstechnologie) oder Mikroelektronik sowie die sich dynamisch entwickelnden Dienstleistungen zu fördern, die nötigen Standortfaktoren herzustellen und über die Verbindung dieser Technologien mit bestehenden Kompetenzen neue Marktpotenziale zu schaffen. Auf diese Weise kann die aus der Pfadabhängigkeit der Entwicklung resultierende Eigendynamik der Region im positiven Sinne genutzt werden.“²⁰

Dazu müsste das Land aber eine aktive Rolle spielen. Die überaus schwache, an den Gesamtausgaben gemessene Investitionsquote im Landeshaushalt stimmt diesbezüglich indessen skeptisch. Sie deutet jedenfalls darauf hin, dass das Land zu wenig für seine Zukunft tut. Da-

¹⁸ Vgl. Amend, E., Bauer, F., Vergleichende Analyse von Länderarbeitsmärkten: Länderstudie Nordrhein-Westfalen, IAB regional, Nr. 01/2005 und Helaba (Hrsg.), Nordrhein-Westfalen: Wachstum im Strukturwandel, Dezember 2014.

¹⁹ Vgl. ebenda, S. 65.

²⁰ Ebenda, S. 65.

bei bedingen sich die Investitionsausgaben und das Wachstum gegenseitig. Bleiben die Investitionen aus, bleiben Wachstum und Wertschöpfung aus. Anschließend fallen die Steuereinnahmen geringer aus, bei selbstgemachten Sparzwängen über Schuldenbremsen bleibt dann oftmals nur als Ausweg, noch zurückhaltender bei den Investitionen zu sein.

Letztlich wiederholt sich hier auf landespolitischer Ebene nur das, was auf der Bundesebene neoliberaler Mainstream ist. So befasste sich beispielsweise ganz aktuell in der laufenden Legislaturperiode der NRW-Landtag in einer *Enquete-Kommission* zwei Jahre lang mit der „Bewertung der Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demographischen Wandels in der Dekade von 2020 bis 2030“.²¹

Eine Enquete-Kommission hat sich dabei *überparteilich* mit Themen auseinanderzusetzen und gemeinsam Antworten und Handlungsstrategien zu erarbeiten, in denen unterschiedliche ökonomische, juristische, soziale und/oder ethische Aspekte *wissenschaftlich* fundiert abgewogen werden müssen. Dagegen war die Arbeitsweise der hier zitierten Enquete-Kommission des Landtags in NRW von Anfang an zu wenig *wissenschaftlich* und auch zu wenig *interdisziplinär* sowie *holistisch* ausgerichtet. In vielen der 24 Sitzungen musste man den Eindruck gewinnen, hier findet nicht eine sachgerechte (wissenschaftliche) und überparteiliche Auseinandersetzung statt, sondern die Enquete („Untersuchung“, franz. *enquête*) ist lediglich die fortgeführte *politische Debatte* eines auf die Enquete zugeschnittenen „verkleinerten Landtags“. Mehrfach wurde hier von dem *wissenschaftlichen Sachverständigen* und Mitglied der Enquete, sowie Verfasser dieser Stellungnahme, in vielen protokollierten Einlassungen, auf die eigentliche Aufgabe einer Enquete-Kommission hingewiesen und ein *wissenschaftliches* und *überparteiliches* Vorgehen eingefordert. Leider ohne Erfolg. Weder bei der *Bestandsaufnahme* zu den einzelnen komplexen Themenbereichen, noch bei der *Einbindung von externen Wissenschaftlern und Vertretern aus der Praxis*²² wurde die gesetzlich auf Bundes- und Landesebene verankerte *Intention* einer Enquete-Kommission realisiert.²³

Neben vielen *fachlichen Mängeln* im Abschlussbericht ist auch die *nicht -ergebnisoffen* angegangene Arbeitsweise in der Enquete-Kommission zu kritisieren. Die Arbeit wurde vielfach

²¹ Vgl. Der Landtag NRW – Enquetekommission Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen, Landtagsdrucksache 16/9500, Düsseldorf 2015.

²² Die Auswahl der *externen Berater* fand nicht einvernehmlich nach wissenschaftlichen Kriterien zum jeweiligen Themenkomplex im Plenum statt, sondern nach parteipolitischen Erwägungen und Abstimmungen unter den Parteimitgliedern der Kommission. Der Gipfel war dabei die mehrheitliche Ablehnung des von der Piratenpartei vorgeschlagenen und international anerkannten Gesundheitswissenschaftlers Prof. Dr. Dr. Thomas Gerlinger von der Universität Bielefeld zum wichtigen Themenkomplex Gesundheit, der jetzt nur noch als Marginalie und ohne Substanz im Abschlussbericht Erwähnung findet (vgl. dazu im Enquetebericht das Kap. „Gesundheit“).

²³ Vgl. Altenhof, R., Die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages, (Diss.), Wiesbaden 2012.

in Richtung eines *politisch „gewünschten Ergebnisses“* ausgerichtet. So ist dann auch nicht die zwar im Grundgesetz verankerte, aber hier politisch, einseitig in einem *neoliberalen Duktus*, gesetzte Prämisse einer *Schuldenbremse* in Frage gestellt worden.

Hinzu kommt, dass die *Schuldenbremse* in der Wirtschaftswissenschaft von vielen nicht-neoliberalen Ökonomen auf Grund der „*einzelwirtschaftlichen Rationalitätsfalle*“, des „*Spar-Paradoxons*“ und des „*gesamtwirtschaftlichen Haavelmo-Effektes*“ als für die wirtschaftliche Entwicklung kontraproduktiv abgelehnt wird. In diesem Kontext hat es die Enquete-Kommission auch nicht für nötig erachtet, die vom *Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)* vorgelegten Forschungsergebnisse zu den *Auswirkungen der Schuldenbremse* zu diskutieren, geschweige denn in den Abschlussbericht einfließen zu lassen. So stellt das IMK zusammenfassend fest, dass die *Schuldenbremse* die *Landesregierung in NRW* nicht zwingen dürfe, wirtschaftliche Krisen durch eine staatliche Kürzungspolitik weiter zu verschärfen.²⁴ Hinzu kommt eine grundsätzlich unkritische politische Auseinandersetzung mit der *Schuldenbremse*, die das einst erkämpfte Budgetrecht des Parlaments tiefgreifend (geradezu postdemokratisch) unterminiert.²⁵

Interessant ist in diesem Duktus die vor kurzem gemachte Aussage der *Ministerpräsidentin, Hannelore Kraft (SPD)*: „Es ist doch total schwachsinnig, dass wir Geld für null Zinsen kriegen können und diese notwendigen Investitionen nicht tätigen können.“²⁶

Sollte es hier zu einem Umdenken gekommen sein? Es ist bekanntlich meist nie zu spät! Jedoch ist zu fragen, warum die richtige Erkenntnis erst jetzt kommt. Schließlich ist NRW nicht erst seit kurzem unterinvestiert und in vielen öffentlichen Bereichen völlig marode aufgestellt. Und warum hat die Landes-SPD dann überhaupt der *Schuldenbremse* im Bund 2009 zugestimmt? Hier liegt der Verdacht von Populismus im Vorfeld der Landtagswahl 2017 nahe.

Dass die rot-grüne Landesregierung öffentlich nicht an einen Paradigmenwechsel bezüglich ihrer bisherigen neoliberalen Politik denkt, hat die Aktuelle Stunde im Streit über die wirtschaftliche Entwicklung in NRW am 21. April 2016 noch einmal sehr deutlich gemacht. Die Antwort des *NRW-Wirtschaftsministers Garrelt Durin (SPD)* war nur hilflos. Er forderte lediglich einen differenzierten Blick auf die NRW-Wirtschaft: So stehe das Land im Bundesvergleich bei internationalen Investoren an erster Stelle. Die Arbeitslosenzahl sinke in allen Regionen, die der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten habe ein Rekordniveau erreicht.

²⁴ Vgl. Rietzler, K., Zur Umsetzung der *Schuldenbremse* in Nordrhein-Westfalen: Spielräume erhalten, IMK Policy Brief, Düsseldorf, April 2015.

²⁵ Vgl. Crouch, C., Postdemokratie, Frankfurt a.M. 2008.

²⁶ Kraft, H., zitiert in Westfälische Nachrichten (2016), „Milliarden-Spritze für marode Schulgebäude“, 7.7.2016.

Der Preis dessen in Form der *Prekarisierung* bleibt ebenso unerwähnt, wie die Defizite in der Statistik. Zudem werde mit einem umfassenden Breitbandausbau eine gute Basis für die Zukunft gelegt, und NRW habe einen starken Mittelstand. Aber auch die Opposition (CDU und FDP) haben außer einer noch schärferen *neoliberalen Gangart* wenig Produktives in ihren wirtschaftspolitischen Programmen zu bieten.

Einzig der Sprecher der *Piraten*, Joachim Paul, forderte dringend *öffentliche Investitionen* ein und ein Ablassen von der ständigen Kritik an einer *sinnvollen Staatsverschuldung*. Nach Auffassung von Paul fehlt es der Landesregierung an Ideen für eine kreative Wirtschaftspolitik.²⁷ Die Aktuelle Stunde im NRW-Landtag basierte auf einem von der FDP-Fraktion beim *Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI)* in Auftrag gegebenen Forschungsprojekt: „Ländervergleich Nordrhein-Westfalen – Indikatoren der industriellen Entwicklung“.

Der Befund des RWI ist dabei als vernichtend zu bezeichnen. Vor allen Dingen, schreibt das Institut, im Hinblick auf die *industriellen Kennzahlen* in NRW. „Dies gilt sowohl für die zunächst betrachteten Indikatoren der industriellen Entwicklung in der jüngeren Vergangenheit, darunter die Wertschöpfung, die Beschäftigung, die Produktivität, Löhne und Gehälter sowie die Anzahl der Betriebe, als auch für Indikatoren, die eher das langfristige Wachstumspotenzial betreffen. Die meisten dieser Indikatoren zeigen, dass auch die Industrie in Nordrhein-Westfalen in den vergangenen Jahren im Vergleich zu anderen Bundesländern eine äußerst schlechte Entwicklung durchlaufen hat und dass auch die in die Zukunft gerichteten Indikatoren eher schlechte Werte aufweisen. So fällt das Land sowohl bei den Investitionen in Sachkapital als auch Humankapital deutlich hinter andere Bundesländer zurück. Festzumachen ist dies an den geringen Investitionen der Industrie, aber auch daran, dass das Land bei den Aufwendungen für Forschung und Entwicklung, den Sachinvestitionen des Staates, dem Zugang zu Breitband-Internet und bei der Quote der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss maximal im Mittelfeld, meistens am unteren Ende der Ländervergleiche steht.“²⁸

Vor diesem Hintergrund den Staat in einer kapitalistischen Wirtschaft, die mikroökonomisch einer *einzelwirtschaftlichen Rationalitätsfalle* unterliegt, aus dem makroökonomischen Kreislauf durch eine Schuldenbremse herauszunehmen, kann nur noch als ein politisch bornierter Akt bezeichnet und aufs schärfste verurteilt werden. Peter Bofinger schreibt dazu in seinem Lehrbuch: „In Deutschland hat Reichskanzler Brüning mit einer solchen Politik Anfang der

²⁷ Vgl. Pressemitteilung des NRW-Landtags vom 21.04.2016.

²⁸ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), (Hrsg.), Ländervergleich Nordrhein-Westfalen – Indikatoren der industriellen Entwicklung, Essen 2016, S. 4f.

Dreißiger Jahre des letzten Jahrhunderts den Zusammenbruch der ‚Weimarer Republik‘ herbeigeführt und damit den Nationalsozialisten den Weg bereitet.“²⁹

Ökonomisch rational ist nur die Abschaffung der im Grundgesetz aufgenommenen Schuldenbremse. Da eine Abschaffung auf Bundesebene politisch aber zurzeit nicht möglich ist, sollte NRW zumindest in der Landeshaushaltsordnung auf die „Goldene Finanzierungsregel der Finanzwissenschaft“ setzen, und die Nettoinvestitionen durch Kredite finanzieren. Dabei sind aber alle *Bildungsausgaben*, wie Sachinvestitionen, in den Investitionsbegriff aufzunehmen.

6. Eine andere Steuerpolitik ist notwendig

Will man politisch keine weitere stetig steigende Staatsverschuldung, dann braucht man zur Realisierung keine ökonomisch kontraproduktive Schuldenbremse, sondern eine *adäquate Steuerpolitik* zur Abschöpfung einer gesamtwirtschaftlichen *Überersparnis* im privaten Bereich, die *funktionslos* ist, und die der große britische Ökonom John Maynard Keynes als „räuberische Ersparnis“ bezeichnet hat. Damit werden keine realwirtschaftlichen und Beschäftigung schaffenden Investitionen finanziert, sondern nur noch *hochspekulative* „*Finanzprodukte*“ auf den Finanzmärkten, die zu gefährlichen „Blasen“ führen. Steuerpolitik muss aber grundsätzlich auch dafür Sorge tragen, dass es zu einer Korrektur der an den Märkten zustande kommenden *Primäreinkommen* kommt, deren Verteilung nicht gerecht ist, weil sie regelmäßig nicht nur auf individueller Leistung der Einkommensempfänger basieren, sondern auch durch *Machtmissbrauch an den Märkten* manipuliert werden.³⁰ Außerdem benötigt der moderne Staat hinreichende Steuern zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte und damit zur Bereitstellung *öffentlicher und meritokratischer Güter*.

Da aber Steuerpolitik in Berlin und nicht in Düsseldorf gemacht wird, müssen die Landesregierung und das ganze Düsseldorfer Parlament auf Steuererhöhungen drängen. Ansonsten bleibt NRW, wie allen anderen Bundesländern und ihren Kommunen unter der Restriktion der Schuldenbremse, nur eine sozial verheerende Ausgabenanpassung, weitere Privatisierung öffentlicher Bereiche und der Verkauf des letzten staatlichen „Tafelsilbers“.

Auch der hier gerade gefundene Kompromiss im Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, ab 2020 den Ländern in Summe 9,5 Mrd. EUR mehr zur Verfügung zu stellen, hierauf entfallen auf NRW wohl 1,3 Mrd. EUR, war zwar ein Schritt in die richtige Richtung, er wird aber nicht ausreichend sein.

²⁹ Bofinger, P., Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, München 2003, S. 27.

³⁰ Vgl. dazu ausführlich: Bontrup, H.-J. Wo geht es hier bitte zur Marktwirtschaft? Marktwirtschaftliche Ordnung, Wettbewerb und Wirtschaftsmacht, Bergkamen 2012.

Deshalb bedarf es dringend einer verändernden *Steuerpolitik*, die sich mit der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* wie folgt zusammenfassen läßt:

- Erstens muss es eine uneingeschränkte Bekämpfung von Steuerkriminalität und die sofortige Schließung aller Steueroasen geben.
- Zweitens hat prioritär eine direkte Einkommens- und Vermögensbesteuerung vor einer indirekten Verbrauchsbesteuerung zu erfolgen, da Letztere immer Einkommensstarken und Vermögenden, wegen deren hoher Sparquote, einen nicht akzeptablen Vorteil beim Nettoeinkommen verschafft.
- Drittens sind ein Steuertarif auf Basis eines Grundfreibetrags in Höhe von 9.500 Euro und eine lineare Progressionszone beginnend mit einem Eingangsteuersatz von 14 Prozent bis zu einem Spitzensatz von 53 Prozent ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 67.000 Euro einzuführen. Das Ehegattensplitting ist mit einer Übergangsregelung für ältere Steuerpflichtige abzuschaffen.
- Bei der Besteuerung wird viertens von einer synthetischen Besteuerung ausgegangen, d.h. alle Einkunftsarten unterliegen gleichermaßen dem Einkommenssteuertarif und damit einer progressiven Besteuerung. Die eingeführte Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge ist demnach abzuschaffen.
- Fünftens sollten Kapitalgesellschaften mit einer Körperschaftsteuer in Höhe von 30 Prozent besteuert werden.
- Die Gewerbesteuer muss sechstens durch eine relativ stabile Gemeindegewerbesteuer ersetzt werden. Diese ist eine eigenständige Steuer der Kommunen mit dem Recht, den Hebesatz festzulegen. Alle Unternehmen und alle erwerbswirtschaftlich Tätigen – also auch alle Selbständigen, Freiberuflerinnen – sind dabei steuerpflichtig.
- Die 1997 ausgesetzte Vermögenssteuer ist siebtens dringend zu reaktivieren.
- Ebenso muss achtens die Erbschafts- und Schenkungsteuer dringend in Richtung vergleichbar hoher internationaler Steuersätze reformiert werden. Dabei ist die Steuerbefreiung bei Vererbung bzw. Schenkung eines Unternehmens bei Betriebsfortführung abzulehnen.
- Zur Eindämmung der weltweit massiv angewachsenen Finanztransaktionen, die maßgeblich die jüngste Finanzmarktkrise befeuert haben, fordert die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik schließlich neuntens eine Finanztransaktionssteuer.