

Helmut Linssen

Haushaltskonsolidierung ist ein mühsames Geschäft. Zwar gelten Staatsschulden von jeher im Grundsatz als unsolide. Staatliche Kreditaufnahme ermöglicht es jedoch, Ausgaben zu finanzieren, ohne gleichzeitig andere Aufgaben zurückzustellen oder die Steuereinnahmen erhöhen zu müssen. Lasten können so – quasi geräuschlos – in die Zukunft verschoben werden.

Im Grunde ist es die Asymmetrie zwischen dem Gegenwartsnutzen und den Zukunftskosten staatlicher Kreditaufnahme, die in den vergangenen Jahrzehnten wesentlich zu einer ausufernden Staatsverschuldung beigetragen hat. Die zukünftig anfallenden Kosten steigender Staatsverschuldung wurden stets gering geachtet und der Nutzen höherer Staatsausgaben oder niedrigerer Steuern in der Gegenwart zu hoch bewertet. Im Ergebnis hat man dadurch über die Verhältnisse gelebt. Die Flucht in die Staatsverschuldung war eine willkommene Möglichkeit, um der unbequemen Frage nach politischen Prioritätensetzungen und damit zwangsläufigen Posterioritätensetzungen ausweichen zu können.

## Dramatische Verschlechterung

Während sich Schweden und andere Reformländer wie Belgien, die Niederlande, Spanien, Finnland und Österreich seit Mitte der 90er-Jahre erfolgreich bemüht haben, die Fesseln der Verschuldung abzustreifen und den Staatshaushalt zu konsolidieren, stieg die Verschuldung in Nordrhein-Westfalen weiter dramatisch an.

In der Regierungszeit der rot-grünen Koalition seit 1995 wurde die Verschuldung des Landes in einem atemberaubenden Tempo nach oben getrieben. Trauriger Höhepunkt ist das Jahr 2004 mit der höchsten Neuverschuldung in der Geschichte des Landes: 6,9 Milliarden Euro bei einem Haushaltsvolumen von 48 Milliarden Euro. Jeder siebte Euro, den das Land 2004 ausgab, stammte aus geliehenem Geld. Die Gesamtverschuldung stieg bis Ende 2005 auf 112 Milliarden Euro. Hiervon entfielen allein rund zwanzig Milliarden Euro auf die Jahre 2003 bis 2005. Bei gleichzeitig schwacher wirtschaftlicher Entwicklung stieg die Schuldenquote auf dramatische 22,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts an.

Auch in anderen Bundesländern ist die Verschuldung in den letzten Jahren stark gestiegen. Im direkten Vergleich hat sich die Position von Nordrhein-Westfalen jedoch deutlich verschlechtert. Bis 1974 hatte Nordrhein-Westfalen die niedrigste Pro-Kopf-Verschuldung aller Länder (120 Euro). Noch im Jahr 1980 wies nur Bayern eine geringere Pro-Kopf-Verschuldung auf. Im Jahr 2005 betrug die Pro-Kopf-Verschuldung in Nordrhein-Westfalen mit 6033 Euro rund 126 Prozent des Durchschnitts der westdeutschen Flächenländer.

Ein ähnliches Bild zeigt der Vergleich der Zinslastquoten. Im Jahr 1975 lag die Zinslastquote in Nordrhein-Westfalen bei rund einem Prozent der bereinigten Gesamtausgaben, für die übrigen Flächenländer bei 2,8 Prozent. Im Jahr 1982

hatte Nordrhein-Westfalen mit einer Zinslastquote von 6,7 Prozent die übrigen Flächenländer (6,1 Prozent) bereits überholt. Dieser traurige Vorsprung wurde in den Folgejahren weiter ausgebaut, bis auf 8,9 Prozent im Jahr 2005 (übrige Flächenländer West 7,0 Prozent).

Die Verwendung eines immer größeren Teils der Einnahmen für Zinsausgaben konnte nicht ohne Folgen bleiben. Im Jahr 1975 lag die Investitionsquote in Nordrhein-Westfalen noch bei 22,8 Prozent und damit höher als in den übrigen Flächenländern (durchschnittlich 21,6 Prozent). In der Folgezeit fiel Nordrhein-Westfalen aufgrund der mit zunehmender Verschuldung steigenden Zinslasten bei den Investitionen immer weiter zurück. Die Investitionsquote erreichte seit 1985 nicht mehr den Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer beziehungsweise in einzelnen Jahren – wie zum Beispiel 2004 mit einer Investitionsquote von 9,5 Prozent – nur noch zum Preis einer exorbitanten Verschuldung (Nettokreditaufnahme 2004: 6,9 Milliarden Euro).

### Mentalitäts- und Paradigmenwechsel

Die wenigen Zahlen machen dreierlei deutlich: *Erstens* ist die Verschuldung des Landes Nordrhein-Westfalen in den zurückliegenden Jahrzehnten mit großer Dynamik gestiegen, und zwar deutlich stärker als in den vergleichbaren westdeutschen Flächenländern. *Zweitens* sind die finanzpolitischen Spielräume durch die überbordende Verschuldungspolitik der Vergangenheit bereits heute deutlich geschrumpft. *Drittens* zeigt sich schließlich, dass Staatsverschuldung ein „schleichendes Gift“ ist; die Übergänge von wenig zu viel und von viel zu zu viel sind fließend.

Angesichts dieser bitteren Erkenntnisse muss sich die Finanz- und Haushaltspolitik in Nordrhein-Westfalen nun auf einen mühsamen und schmerzlichen

Konsolidierungskurs begeben. Schrittweise gilt es, die überbordende jährliche Neuverschuldung des Landes bis auf null zurückzuführen, um dann die angehäufte Staatsverschuldung abzutragen.

Um diese Zielmarken zu erreichen, ist zunächst ein finanz- und haushaltspolitischer Mentalitäts- und Paradigmenwechsel notwendig. Hierzu muss den Kosten der Staatsverschuldung ein höherer Stellenwert, auch in der öffentlichen Diskussion, eingeräumt werden; denn die Schulden von heute bestimmen die Zinsausgaben von morgen und damit die Gestaltungsspielräume und Entwicklungschancen nachfolgender Generationen. Dies gilt in besonderem Maße vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der impliziten Staatsverschuldung aufgrund stark steigender Versorgungslasten.

### Moralische Dimension

Wenn die Einwohnerzahl in Nordrhein-Westfalen bis zum Jahr 2050 von rund achtzehn auf etwa sechzehn Millionen wie prognostiziert sinken wird, führt dies allein bereits zu einem Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung künftiger Generationen. Hinzu kommt aber, dass aufgrund der Ausweitung des Personalbestands in der Landesverwaltung in den 1960er- und 1970er-Jahren die Zahl der Versorgungsempfänger stark ansteigen wird (2007: 153 000 Versorgungsempfänger; 2026: prognostiziert 250 000 Versorgungsempfänger) mit der Folge, dass die Ausgaben für Versorgungsbezüge dramatisch zunehmen, von derzeit rund 4,4 Milliarden Euro pro Jahr auf etwa 7,8 Milliarden Euro bis zum Jahr 2028. Dabei sind Erhöhungen der Versorgungsbezüge noch nicht einmal berücksichtigt. Insgesamt liegt der Gegenwartswert der Pensionslasten bei rund 136 Milliarden Euro. Die implizite Staatsverschuldung übertrifft damit die explizit ausgewiesene Staatsverschuldung in Höhe von rund

117 Milliarden Euro (Stand 31. Dezember 2007), der „Eisberg“ der gesamten Staatsverschuldung ist also nur knapp zur Hälfte zu sehen.

Steigende Pro-Kopf-Verschuldung aufgrund sinkender Einwohnerzahl und implizite Staatsverschuldung sind stets einzubeziehen, wenn die Staatsverschuldung mit Blick auf Generationengerechtigkeit diskutiert wird. Zinslasten und Versorgungszusagen sind Ausgabenbelastungen für zukünftige Generationen, denen diese sich nicht entziehen können, die ihre Gestaltungsspielräume drastisch vermindern und die letztlich ihre Freiheit einengen. Staatsverschuldung hat insoffern nicht nur eine ökonomische, sondern auch eine moralische Dimension. Gerade diese moralische Dimension der expliziten und impliziten Staatsverschuldung muss unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung in Nordrhein-Westfalen Antrieb und Verpflichtung für alle verantwortungsbewusst handelnden Politiker sein, umzusteuernd und unseren Kindern und Kindeskindern nicht immer neue Lasten aufzubürden. Zum Mentalitäts- und Paradigmenwechsel zählt deshalb auch die Akzeptanz, dass in den kommenden Jahren nicht mehr alles, was wünschenswert ist, auch finanziert werden kann, wenn die Fehlentwicklung gestoppt werden soll.

## **Neue Wege seit 2006**

Im Jahr 2005 wurde die alte Landesregierung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen abgelöst, und die Weichen wurden neu gestellt. Bereits im ersten Jahr der vollen Regierungsverantwortung der neuen Landesregierung 2006 konnte die Nettkreditaufnahme auf 3,4 Milliarden Euro halbiert werden. Erstmals seit dem Jahr 2000 wurde wieder ein Primärüberschuss erzielt. Sämtliche Leistungsausgaben des Landes sowie rund 1,3 Milliarden Euro der Zinsen konnten 2006 somit aus laufenden Einnahmen bestritten werden.

Wegen der gewaltigen Zinslasten – 2006 immerhin rund 4,6 Milliarden Euro – war ein vollständiger Verzicht auf Kreditaufnahme noch nicht möglich. Der weitere Abbau der Neuverschuldung wird seitdem jedoch konsequent vorangetrieben. Der Haushaltspunkt 2007 sah bereits nur noch eine Nettoneuverschuldung von 2,3 Milliarden Euro und damit die geringste Neuverschuldung seit dreißig Jahren vor. Aufgrund von Minderausgaben im Haushaltsvollzug weist das Haushaltsergebnis 2007 nunmehr eine Nettoneuverschuldung von „nur noch“ 1,86 Milliarden Euro aus. Der Einstieg in die Haushaltskonsolidierung mit jährlich sinkender Nettoneuverschuldung ist somit geschafft. Voraussichtlich Mitte des kommenden Jahrzehnts wird Nordrhein-Westfalen erstmals seit 1973 keine neuen Schulden mehr aufnehmen.

Wenn der Schuldenstand endlich stabilisiert ist, hat man bereits viel erreicht; denn bei steigendem Bruttoinlandsprodukt sinkt die Schuldenquote „automatisch“. Mit Blick auf die demografische Entwicklung und die dynamisch steigenden Pensionslasten, die auf das Land in den nächsten Jahren zukommen, muss jedoch ein Einstieg in den Schuldenabbau gelingen. Es geht darum, die Zins-Steuer-Quote schrittweise zu senken, um sich so dauerhaft mehr Gestaltungsspielraum im Landshaushalt zu erarbeiten.

## **Versorgungsausgaben abmildern**

Ein weiteres Element nachhaltiger Haushaltspolitik sind die Sonderzuführungen zur Versorgungsrücklage des Landes im Jahre 2007 von insgesamt 925 Millionen Euro. Die Versorgungsrücklage weist derzeit ein Vermögen von etwas über zwei Milliarden Euro auf, das bis zum Beginn der voraussichtlich ersten Auszahlungen aus dem Fonds im Jahr 2018 auf etwa sieben Milliarden Euro anwachsen wird. Damit können die ab 2020 auftretenden Spitzenbelastungen

der Versorgungsausgaben abgemildert werden. Hinzu kommt, dass seit 2006 monatlich fünfhundert Euro für jeden neu eingestellten Beamten dem Versorgungsfonds des Landes zugeführt werden. Damit wird eine Zwei-Drittel-Deckung der Versorgungsausgaben für ab 2006 eingestellte Beamte erreicht. Bei rund 6000 neu eingestellten Beamten pro Jahr wachsen die Zuführungsbeträge um jährlich sechsunddreißig Millionen Euro dynamisch an. 2008 liegt der Zuführungsbetrag bei neunzig Millionen Euro.

Durch die eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen konnten auch die Verschuldungsindikatoren stabilisiert werden. Die Schuldenquote 2007 lag bei rund 21,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, die Zinslastquote bei rund 9,5 Prozent. Das sind erste wichtige Erfolge, die den Konsolidierungswillen der Landesregierung in Nordrhein-Westfalen dokumentieren. Gleichwohl werden immer noch rund 11,7 Prozent der jährlichen Steuereinnahmen des Landes allein durch den Schuldendienst absorbiert, hinzu kommen weitere rund 11,1 Prozent für die Versorgungslasten – Geld, das für wichtige Zukunftsaufgaben im Land fehlt.

Die Steuereinnahmenentwicklung hat die Konsolidierung des Landeshaushalts beschleunigt. Mit 40,5 Milliarden Euro sind 2007 rund 3,5 Milliarden Euro mehr Steuern eingenommen worden als noch im Jahr zuvor. Gleichzeitig musste das Land im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2007 rund 0,9 Milliarden Euro mehr an die Kommunen abführen als im Vorjahr. Darüber hinaus wurden 2,4 Milliarden Euro im Sinne einer nachhaltigen Haushaltspolitik eingesetzt (1,4 Milliarden Euro zur Absenkung der Nettokreditaufnahme, mehr als 0,9 Milliarden Euro zur Finanzierung zukünftiger Versorgungslasten). Damit bleibt die neue Landesregierung ihrer seit Regierungsübernahme verfolgten Linie treu, insbesondere im Haushaltsvollzug auf-

tretende Steuermehreinnahmen für eine nachhaltige Konsolidierung des Landeshaushalts einzusetzen.

#### *Erstens: Festlegungsgrad der Ausgaben*

Ein großer Teil des Landeshaushalts entfällt auf Ausgaben, die kurz- und mittelfristig kaum beeinflussbar sind. Hierzu zählen vor allem Personalausgaben und Versorgungsbezüge (2008 insgesamt rund 22,1 Milliarden Euro oder rund 43,4 Prozent der bereinigten Gesamtausgaben), Leistungen an die Kommunen (2008 insgesamt rund 13,7 Milliarden Euro oder rund 26,8 Prozent der Gesamtausgaben) sowie Zinsausgaben (2008 rund 4,8 Milliarden Euro oder 9,5 Prozent der Gesamtausgaben). Allein durch die genannten Ausgabepositionen sind damit knapp achtzig Prozent der bereinigten Gesamtausgaben des Landeshaushalts gebunden. Eine qualitative Haushaltskonsolidierung muss hier ansetzen und den Festlegungsgrad der Ausgaben verringern. Hierzu muss erstens an dem Ziel der Rückführung der Neuverschuldung und der Schuldentilgung zur Reduktion der Zinsausgaben festgehalten werden. Zweitens gilt es, die Personalausgaben zu reduzieren. Sie haben im Wesentlichen geringe Wachstumswirkungen und sind quantitativ von großer Bedeutung.

#### *Zweitens: Personalausgaben*

Zum beschleunigten Personalabbau hat die Landesregierung Mitte 2007 eigens ein Landesamt für Personaleinsatzmanagement gegründet. Es hat die Aufgabe, frei werdende Stellen in den Ressorts, die zur Aufgabenerledigung wiederbesetzt werden müssen, in erster Linie mit Landesbeschäftigten zu besetzen, deren Aufgaben entfallen könnten beziehungsweise weggefallen sind und deren Stellen damit abgebaut werden könnten. So sollen Aufgabenverlagerungen und neue Aufgaben in der Landesverwaltung im Wesentlichen ohne zusätzliches Personal

bewältigt werden. Darüber hinaus wird durch fluktuationsbeschleunigende Maßnahmen – wie Prämien, vorzeitiger Ruhestand et cetera – insbesondere 2008 der Stellenbestand reduziert. Von den in der Landesverwaltung Ende 2007 noch existierenden rund 9000 Stellen mit kw-Vermerk, also künftig wegfallend, sollen bis Ende 2008 rund 4000 Stellen abgebaut werden. Für das Jahr 2009 ist geplant, weitere rund 2200 kw-Vermerke zu realisieren und so den Stellenbestand des Landes weiter abzusenken. Damit verblieben Ende 2009 noch etwa 2800 Stellen mit kw-Vermerken, die bedingt ausgebracht wurden, das heißt erst realisiert werden können, wenn die dafür notwendigen Voraussetzungen – etwa durch neue EDV – eingetreten sind.

#### *Drittens: Stärkung von mittelfristiger Finanzplanung, Top-down-Ansatz und Outputsteuerung*

Neben der grundlegenden Zielsetzung, Zins- und Personalausgaben im Landshaushalt zu senken, ist es für die weitere Haushaltskonsolidierung wichtig, die institutionellen Rahmenbedingungen und die Ausgabensteuerung weiter zu verbessern. Beide Faktoren sind für die regierungsinterne Steuerung wichtig.

Die *mittelfristige Finanzplanung* umfasst einen Zeitraum von fünf Jahren. Ihr kommt im Konsolidierungsprozess eine wachsende Bedeutung zu. Ausgehend von einer vorsichtig realistischen Schätzung der für das kommende Haushaltsjahr und die Jahre der mittelfristigen Finanzplanung zur Verfügung stehenden Einnahmen und unter Berücksichtigung der zuvor beschriebenen Verschuldungsziele, wird seit 2006 der insgesamt für Ausgaben zur Verfügung stehende Ausgabenrahmen ermittelt. Die Einnahmen bestimmen somit grundsätzlich die Ausgaben. Um die mittelfristige Finanzplanung zu einem zentralen Planungs- und Steuerungsinstrument der Haushaltspo-

litik des Landes weiter auszubauen, sollten bei der Ermittlung des zur Verfügung stehenden Ausgabenrahmens zusätzliche Risikoabschläge bei den Steuereinnahmen berücksichtigt werden. Dadurch könnten Schwankungen auf der Einnahmenseite aufgefangen werden, ohne die Vorgabe des mittelfristig ausgeglichenen Haushalts zu gefährden. Dies erhöht aus Sicht der Fachressorts zwar den Konsolidierungsdruck, hätte aber den Vorteil, dass zugebilligte Ausgabenplafonds mit hoher Sicherheit zur Verfügung gestellt werden könnten. „Less for granted“ ließe sich auch als eine Art Konsolidierungspakt des Finanzministers mit den Ressortministern bezeichnen. Am Jahresende auftretende Überschüsse aufgrund einer tatsächlich besseren Steuereinnahmenentwicklung im Haushaltsvollzug könnten zur weiteren Auffüllung der Versorgungsrücklage, zur weiteren Reduktion der Nettoneuverschuldung oder zur Schuldentilgung eingesetzt werden. Ohne Risikoabschläge wäre die Gefahr groß, dass bei einem unerwarteten Einnahmerückgang die Verschuldung wieder ansteigt und sich die „Sünden“ der Vergangenheit wiederholen.

Um den jährlichen Ausgabenrahmen, den die mittelfristige Finanzplanung vorgibt, im Haushaltstaufstellungsverfahren einzuhalten, ist der in Nordrhein-Westfalen für die Budgetplanung seit 2006 im Grundsatz angewendete *Top-down-Ansatz* unverzichtbar. Der jährlich am Anfang der Haushaltsberatungen stehende Eckwertebeschluss des Kabinetts weist den einzelnen Ressorts dann ihren Anteil an dem zuvor ermittelten Ausgabenrahmen zu. Damit gilt: Nicht mehr die tendenziell unbegrenzten Ausgabenwünsche der Fachpolitiker erzwingen immer höhere Nettoneuverschuldungen oder unrealistische Einnahmeschätzungen zum Etatausgleich, sondern die harte Realität begrenzter Einnahmen und das Ziel einer nachhaltigen Entschuldung

zwingen zur Drosselung der Ausgaben über Aufgabenkritik und Effizienzsteigerungen. Mit dem Top-down-Ansatz muss eine stärker dezentrale Budgetverantwortung einhergehen. Die Fachminister haben die Pflicht, aber auch die Freiheit, die Einsparvorgaben in Absprache mit dem Finanzminister jeweils durch konkrete und realistische Maßnahmen für ihr Ressort umzusetzen; denn sie wissen in der Regel am besten, wo in ihrem Bereich die Steuergelder noch effektiver eingesetzt werden können. Eine Kürzung der bereitgestellten Mittel muss daher nicht zwingend mit einer Verringerung der staatlichen Leistungen einhergehen.

Darüber hinaus besteht die Notwendigkeit, die *Ausgaben stärker output-orientiert zu steuern*. Maßstab für die Beurteilung muss künftig der Erfüllungsgrad der mit den Ausgaben angestrebten Zwecke sein und nicht die Höhe der im Haushalt eingestellten Ausgaben. Hierzu bedarf es kurzfristig einer Kosten-und-Leistungs-Rechnung mit produktorientierten Steuerungselementen. In der mittleren Frist wird die output-orientierte Steuerung im Rahmen einer Integrierten Verbundrechnung verwirklicht, die auch das kamerale Rechnungswesen ablösen wird. Mit einer solchermaßen stärker output-orientierten Steuerung von Budgetprozessen lassen sich Effizienzreserven mobilisieren, die auch zur Haushaltskonsolidierung eingesetzt werden können.

### Neue Verschuldungsregeln

Die quantitative Konsolidierung lässt sich unterstützen durch eine Änderung der verfassungsrechtlichen Verschuldungsgrenzen, wie sie auch die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismusreform II) diskutiert.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die angeführten ökonomischen Rechtfer-

tigungsversuche für staatliche Kreditaufnahme immer wieder dazu benutzt wurden, sich der politischen Notwendigkeit der Prioritätensetzung zu entziehen. So hat der objektbezogene Grundsatz, der die Kreditfinanzierung für Investitionen als zulässig erachtet und an dem sich auch die Verschuldungsgrenze des Artikels 115 GG und die einschlägigen Ländernormen orientieren, dazu geführt, dass staatliche Kreditaufnahme bis zur Höhe der Bruttoinvestitionen letztlich Akzeptanz gefunden hat. Dabei wurde nicht darauf geachtet, ob die Investitionen auch die notwendigen Vermögenszuwächse und Produktivitätsgewinne bringen, die die spätere Bedienung der Schuldenlasten erst ermöglichen. Auch der situationsbezogene Verschuldungsgrundsatz Keynesianischer Konjunktursteuerungseuphorien hat wesentlich zum heutigen Schuldenberg beigetragen, obwohl der praktische Nutzwert der hierfür aufgenommenen Schulden kaum nachweisbar ist. Mit Blick auf das erreichte hohe Niveau staatlicher Verschuldung sollte sich die Kommission deshalb für die „schwarze Null“ – also den strukturell ausgeglichenen Haushalt – entscheiden. Nur so lassen sich die staatlichen Haushalte in den Griff bekommen.

Lediglich im Hinblick auf unvermeidliche Schwankungen im Konjunkturzyklus lässt sich ein sogenanntes Atmen der Haushalte in ganz eng begrenztem Umfang vertreten. Dabei muss jedoch sichergestellt sein, dass dies mittelfristig nicht zu einem höheren Schuldenstand führt. Die Verpflichtung zur Erwirtschaftung von Überschüssen muss deshalb Teil der neu zu etablierenden Verschuldungsgrenze sein, damit ein solches Konzept mittel- und langfristig tragfähig ist; denn die Vergangenheit hat gezeigt, dass gerade in Phasen, in denen konjunkturbedingt Haushaltsüberschüsse möglich waren, sich Politiker von vorübergehenden Mehreinnahmen

zu dauerhaften Mehrausgaben haben verleiten lassen.

### Strikte Vorgaben

Der am 24. Juni 2008 von den beiden Kommissionsvorsitzenden Günther Oettinger (CDU) und Peter Struck (SPD) vorgelegte Vorschlag zur Verschuldungsgrenze ist zu vage und bedarf deshalb der Konkretisierung. Strenge und klare Vorgaben für eine Schuldenbremse sind notwendig. Wer von der Möglichkeit der Kreditaufnahme Gebrauch macht, sollte verpflichtet sein, die neu aufgenommenen Schulden innerhalb von fünf Jahren durch entsprechende Haushaltsüberschüsse auszugleichen. Dieser mittelfristige Haushaltsausgleich wäre eine verbindliche Vorgabe sowohl für die mittelfristige Finanzplanung als auch für Haushaltsaufstellung und -vollzug in den einzelnen Jahren. Für jedes Planungsjahr der mittelfristigen Finanzplanung wäre deshalb ein „kumulierter Finanzierungssaldo“ auszuweisen, der sich aus der Summe der Finanzierungssalden des laufenden und der vier vorhergehenden Haushaltsjahre ergibt. Die Finanzplanung wäre mit der Verschuldungsgrenze nur dann vereinbar, wenn der kumulierte Saldo mindestens eine „schwarze Null“ ausweist. Eine solche, klar umrissene Ausnahmeregelung von der Nullverschuldung wäre akzeptabel. Deshalb sollte die neue Verschuldungsgrenze auch durch einen Stabilitätsrat überwacht und Verstöße durch Sanktionen geahndet werden. Hierzu käme die Pflicht zur Erhebung von Steuerzuschlägen in Betracht. Im Fall einer nachhaltigen Verletzung der Haushaltsdisziplin hätte die betreffende Körperschaft keinen Anspruch auf Sanierungshilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft.

Nordrhein-Westfalen ist in den letzten beiden Jahren bei der Haushaltskonsolidierung ein gutes Stück vorangekommen. Die Nettoneuverschuldung konnte von rund 6,6 Milliarden Euro in 2005 auf knapp 1,9 Milliarden Euro in 2007 gesenkt werden. Das ist sicherlich zu einem großen Teil der erfreulichen Entwicklung der Steuereinnahmen zu verdanken. Es ist indes das Verdienst der Landesregierung, sorgsam mit den Steuermehreinnahmen gewirtschaftet und eine restriktive Ausgabenlinie umgesetzt zu haben.

Niemand kann jedoch die auch weiterhin bestehende Notwendigkeit der Haushaltkskonsolidierung in Nordrhein-Westfalen bestreiten. Deshalb bleibt die Tatsache zu akzeptieren, dass das Land in den nächsten Jahren nicht mehr alle lieb gewonnenen staatlichen Aufgaben und Ausgaben in gleichem Umfang wie bisher finanzieren kann, wenn ein ausgewogener Landeshaushalt ohne neue Schulden angestrebt wird und prioritäre Ausgaben die klare Benennung von Prioritäten verlangen. Das ist ein mühsames Geschäft, aber die Anstrengung lohnt sich. Denn: „Wer Schulden hat, der ist nicht frei!“ Mit diesem Satz des vormaligen schwedischen Premierministers Göran Persson Mitte der 1990er-Jahre ist die Notwendigkeit einer strikten Haushaltkskonsolidierung auf den Punkt gebracht: Bereits die heutige Generation leidet unter der Anhäufung immer neuer Schulden durch ihre Eltern. Ohne weitere Konsolidierungsschritte werden die politischen Entscheidungs- und Handlungsspielräume künftiger Generationen weiter abnehmen, ihre Unfreiheit weiter zunehmen. Deshalb muss Nordrhein-Westfalen an dem eingeschlagenen Konsolidierungskurs festhalten.