

**Kommission für eine nachhaltige
Finanzpolitik in Nordrhein-Westfalen:**

Abschlussbericht

Düsseldorf, April 2006

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	4
1.1.	Verschuldung der öffentlichen Haushalte (explizite Staatsverschuldung)	4
1.2.	Die Zukunftslasten aus bisher eingegangenen Verpflichtungen (Pensionen, Renten etc., implizite Staatsverschuldung)	4
1.3.	Zusammenhang von Haushaltspolitik, Steuerpolitik und wirtschaftlicher Entwicklung unter den Bedingungen eines europäischen Binnenmarktes und fortschreitender Globalisierung	5
1.4.	Haushaltseinnahmen, Steuerpolitik	5
1.5.	Haushaltspolitik NRW bis 2009	6
2.	Sanierungsbedarf für eine nachhaltige Haushaltspolitik	8
2.1.	Die finanzwissenschaftlichen Nachhaltigkeitskriterien	8
2.2.	Der Sanierungsbedarf des NRW-Landeshaushalts	11
2.2.1.	Die haushaltspolitische Ausgangslage	11
2.2.2.	Die Haushaltspolitik der Landesregierung 2005 - 2009	16
2.2.3.	Die Ableitung des notwendigen Sanierungsvolumens	18
3.	Instrumente der Haushaltssicherung in quantitativer und qualitativer Dimension	24
3.1.	Restriktivere Neuformulierung der Verschuldungsgrenze in der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen	24
3.2.	Einführung eines WNA-Budgets	25
3.3.	Dauerhafte Verankerung einer wirksamen Aufgabenkritik	25
4.	Einnahmepotentiale nutzen	27
4.1.	Beteiligungen und Vermögen	27
4.2.	Ökologische Lenkungsinstrumente mit Einnahmecharakter	33
4.2.1.	Grundwasserabgabe – Wasserentnahmeentgelt	35
4.2.2.	Abwärmeabgabe	37
4.2.3.	Neuversiegelungsabgabe	38
4.2.4.	LKW-Maut für Ausweichstrecken auf Bundesstraßen	39
4.2.5.	Fluglärmaabgabe bzw. erhöhte Start- und Landegebühren für besonders laute Flugzeuge	40
5.	Subventionen	41
5.1.	Problematik und Verteilung	41
5.1.1.	Steinkohle	41
5.1.2.	Landwirtschaft	43
5.1.3.	Verkehr	43

6.	Personal und Pensionen	45
6.1.	Allgemeine Problematik.....	45
6.1.1.	Die besondere Bedeutung des Personalhaushalts	45
6.1.2.	Pensionen und Zusatzversorgung.....	47
6.2.	Vorschläge der Hartmann-Kommission der Landesregierung.....	47
6.3.	Reaktion des Landeshaushalts seit 2005.....	48
6.4.	Ein neuer modus vivendi in Form eines mittelfristigen Neuen Handlungskonzepts als Beginn einer langfristigen Strategie zur Grundsanierung des Haushalts.....	50
6.4.1.	Generelle Maßnahmen im Personalhaushalt: Veränderung der Rahmenbedingungen staatlichen Wirtschaftens durch ein Neues Handlungskonzept der Nachhaltigkeit.....	50
6.4.2.	Einzelmaßnahmen im Personalhaushalt.....	55
6.4.3.	Qualitäts- und Effizienzdiskussion im Bildungsbereich	58
7.	Bundespoltischer Rahmen durch Subventionen und Steuern	61
7.1.	Relevante Subventionen	62
7.1.1.	Energiesubventionen	63
7.1.2.	Umsatzsteuersubventionierungen.....	63
7.2.	Steuern.....	64
8.	Zusammenfassung und finanzpolitische Ergebnisse	65
	Kommissionsmitglieder:	69

1. Ausgangslage

1.1. *Verschuldung der öffentlichen Haushalte (explizite Staatsverschuldung)*

Die explizite Verschuldung der öffentlichen Haushalte beträgt inzwischen fast 1,5 Billionen €. Seit einigen Jahren werden in den Ländern aber auch im Bund Haushalte aufgestellt und beschlossen, die entweder verdeckt oder inzwischen auch ganz offen weder den Ansprüchen des Grundgesetzes noch denen der Landesverfassungen bezüglich der öffentlichen Haushaltsführung, aber auch den Auflagen der EU, insbesondere hinsichtlich der Verschuldungsrate, nicht mehr genügen. Viele Länder haben auch für die nächsten Jahre erklärt, keine verfassungskonformen Haushalte aufstellen zu können, so auch NRW. Es stellt sich daher die Frage, ob die bisherigen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Normen ausreichend sind, um die Politik von einer übermäßigen Schuldenpolitik abzuhalten. Gibt es denkbare rechtliche, verfassungsrechtliche oder auch andere Instrumente, die zukünftig eine fahrlässige Verschuldungspolitik verhindern oder sanktionieren können? Wie kann im föderalen System die Verantwortung zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien gleichermaßen auf alle staatlichen und kommunalen Körperschaften verteilt werden? Wie kann Fehlverhalten sanktioniert werden?

1.2. *Die Zukunftslasten aus bisher eingegangenen Verpflichtungen (Pensionen, Renten etc., implizite Staatsverschuldung)*

Um ein realistisches Bild der fiskalischen Belastungen in den zukünftigen Jahren zu bekommen, müssen auch die in den Haushalten nicht ausgewiesenen Verpflichtungen betrachtet werden. Dies betrifft alle Ansprüche aus den umlagefinanzierten sozialen Sicherungssystemen wie auch die Pensionskosten für die BeamtInnen; diese implizite Staatsverschuldung beschreibt also die Ansprüche der zukünftigen VersorgungsempfängerInnen gegenüber den dann aktiven Beschäftigten. Die Finanzwissenschaft schätzt diese Verpflichtungen auf mehr als 3 Billionen €. Zwar gibt es keine Gewährleistung für diese Ansprüche, dennoch muss die Politik auch auf diese Probleme der zukünftigen SteuerzahlerInnen, Renten- und VersorgungsempfängerInnen klare und ehrliche Antworten geben. Ein weiterer Aspekt der impliziten Verschuldung ist die zukünftige Finanzierungslast der öffentlichen Einrichtungen und der Infrastruktur vor dem Hintergrund der

demographischen Entwicklung. Die mit öffentlichen Mitteln finanzierte Infrastruktur (von den Bildungseinrichtungen bis zu den Verkehrswegen) wird in den nächsten Jahrzehnten von immer weniger Steuer- und Beitrags- oder GebührenzahlerInnen finanziert werden müssen.

1.3. *Zusammenhang von Haushaltspolitik, Steuerpolitik und wirtschaftlicher Entwicklung unter den Bedingungen eines europäischen Binnenmarktes und fortschreitender Globalisierung*

Die Politik muss eine ehrliche Antwort auf die Frage finden, welche Strategien nationaler Politik überhaupt noch Wirkung in der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt entfalten können. Der vielfach immer noch praktizierte Rückgriff auf keynesianische Strategien im Rahmen eines nationalökonomischen Modells (geschlossene Volkswirtschaft) zeigt, dass die Wirkungsmöglichkeiten nationaler Politik, aber auch die Wirkungschancen europäischer Politik noch nicht vollständig begriffen werden. Haushaltspolitik der öffentlichen Hand muss deshalb auch die Wirkungsmechanismen einer globalisierten Wirtschaft und die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen und Arbeitskräfte im europäischen und internationalen Wettbewerb beachten. EU-Binnenmarkt und Globalisierung haben erkennbar Einfluss auf die bei uns in Zukunft noch möglichen Wachstumsraten. Seit vielen Jahren basieren die Steuer- und Einnahmeschätzungen der öffentlichen Hand regelmäßig auf zu hohen Wachstumsannahmen. Wir haben deshalb weit über unseren Möglichkeiten gelebt. Gelegentlich musste auch der Eindruck entstehen, dass optimistische Wachstumsprognosen in der Aufstellungsphase der Haushalte dazu dienten, eine Deckung der Ausgaben wenigstens im Planansatz darstellen zu können.

1.4. *Haushaltseinnahmen, Steuerpolitik*

Die Einnahmen der Länder und der Kommunen werden überwiegend durch die steuerpolitischen Beschlüsse des Bundes bestimmt. Der Satz: „Die Schulden von heute sind die Steuern von morgen!“ hat uns spätestens mit dem Beschluss der Großen Koalition zur Erhöhung der Umsatzsteuer eingeholt, denn ein guter Teil dieser zusätzlichen Einnahmen wird in die Gesamtdeckung des Haushalts einfließen.

Somit zahlen ab 2006 alle gegenwärtigen, aber auch die in die Steuerpflicht noch hineinwachsenden Generationen eine Steuerlast für in der Vergangenheit bereits verbrauchten Nutzen. Sofern es keinen signifikanten Durchbruch beim Abbau von Steuervergünstigungen und sonstigen Subventionen gibt, sind weitere Steuererhöhungen unvermeidlich. Weitere Steuererhöhungen sind unter wirtschaftspolitischen Aspekten aber nur dann denkbar, wenn der Grundsatz der internationalen Wettbewerbsneutralität gewahrt bleibt. Möglichkeiten gibt es z. B. bei der Erbschaftssteuer – eine Steuer, deren Einnahmen den Ländern zufließen, weswegen der Bund sie auch in der Koalitionsvereinbarung nicht erwähnt hat. Darüber hinaus gibt es Möglichkeiten zur Verbesserung der Staatseinnahmen lediglich im konsequenten Abbau von Steuervergünstigungen und von Subventionen, soweit diese keine nachhaltige Wirkung für die Zukunftsfähigkeit des Standorts haben. Subventionen bleiben auch zukünftig Bestandteil einer nationalen Wirtschaftspolitik, sofern sie vereinbar mit den europäischen Regelungen sind und Innovationen fördern, die aus übergeordneter Sicht erforderlich sind, aber von einzelnen Unternehmen nicht getragen werden können (z. B. Grundlagenforschung, kapitalaufwändige Technologien, zukunftssträchtige Entwicklungen, ökologische Innovationen etc.). Da eine Verbesserung der Einnahmeseite über Steuer- oder Abgabenerhöhungen nur unter Beachtung nationaler und internationaler wirtschaftlicher Folgen möglich sein wird, müssen sich die Sanierungs- und Konsolidierungsanstrengungen hauptsächlich auf die Ausgabenseite des Haushaltes richten. Das Land kann alleine nur über die Ausgabenseite konsolidieren, da es keine eigene Steuergesetzgebungskompetenz besitzt, und damit die Möglichkeiten zur Einnahmeverbesserung deutlich eingeschränkt sind.

1.5. Haushaltspolitik NRW bis 2009

Auch der Haushalt des Landes Nordrhein-Westfalen war in den letzten Jahren von hohen Einnahmeausfällen als Folge der Steuerreform des Bundes und der schlechten Wirtschaftsentwicklung betroffen. Der fortgesetzte wirtschaftliche Strukturwandel bei Kohle und Stahl hat den Landeshaushalt einnahmen- und ausgabenseitig weiter belastet. Im Jahr 2004 überstiegen die Kredite zwar die veranschlagten Investitionen, jedoch war der Haushalt wegen unstrittiger Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verfassungskonform. Im Landtagswahl-

kampf 2005 traten alle Parteien mit dem Ziel an, den Landeshaushalt nach der Wahl zu sanieren.

Sowohl der Nachtragshaushalt 2005 als auch der Haushaltsentwurf 2006 lassen die Umsetzung dieses Sanierungsversprechens nicht erkennen. Die Erklärung, bis Ende der Legislaturperiode keinen verfassungskonformen Haushalt mehr aufstellen zu können oder zu wollen, ist eine Kapitulation vor den unaufschiebbaren Sanierungsaufgaben. Wenn die Landesregierung bereits zu Beginn der Legislaturperiode erklärt, dass sie den Schuldenberg am Ende der Legislaturperiode um weitere 30 Mrd. € aufgehäuft haben wird, darf sie nicht ernsthaft in Anspruch nehmen, den Ernst der Lage erkannt zu haben.

2. Sanierungsbedarf für eine nachhaltige Haushaltspolitik

2.1. Die finanzwissenschaftlichen Nachhaltigkeitskriterien

Die moderne Finanzwissenschaft sieht die Staatsverschuldung deutlich kritischer, als dies noch vor 30 Jahren der Fall war. Zwar gehen von einer passiven Stabilisierungspolitik, die Defizite im Abschwung hinnimmt, im Aufschwung aber wieder zurückführt, dämpfende Wirkungen auf die ökonomischen Konjunkturzyklen aus. Indes hat sich die Politik als unfähig erwiesen, die erforderlichen Rückführungen der Nettoneuverschuldung in Zeiten florierender Wirtschaftsentwicklung auch vorzunehmen, so dass eine aktive antizyklische Konjunkturpolitik als nicht realitätsfest angesehen werden muss. Die wachsenden weltweiten und europäischen Wirtschaftsverflechtungen lassen überdies die Wirkungen einer derartigen Stabilisierungspolitik zunehmend weniger dort entstehen, wo die Kosten anfallen. Vor allem auch die Finanzierung der deutschen Einheit „auf Pump“ und die mit neuerlichen hohen Defiziten einhergehenden Steuerreformen der letzten Jahre haben die Schulden des öffentlichen Sektors in Deutschland, obwohl der europäische Wachstums- und Stabilisierungspakt unterzeichnet worden war, auf Rekordniveau ansteigen lassen: Ende 2005 erreichte der Schuldenstand von Bund, Ländern und Gemeinden einschl. Nebenhaushalten (u. a. Erblastentilgungsfonds) den singulären Wert von 1,49 Bio. €, 66,3% des BIP. Die kommunalen Haushalte – neben dem Saarland, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen insbesondere auch in Nordrhein-Westfalen – registrieren überdies zunehmende Defizite in ihren Verwaltungshaushalten, obwohl dies in allen Kommunalverfassungen explizit verboten ist. Diese – im übrigen auch in Europa nicht mehr akzeptierte – Haushalts- und Finanzpolitik ist außerdem mit Blick auf die demographischen Veränderungen schlicht nicht mehr verantwortbar.

Es besteht also dringender Handlungsbedarf zur Sanierung der öffentlichen Haushalte. Die Kommission wird im Hinblick auf die für alle öffentlichen Haushalte geltende Gesamtlage die besondere Lage der Staatsfinanzen in Nordrhein-Westfalen analysieren und Vorschläge und Maßnahmen zur Sanierung und Konsolidierung des Landeshaushalts NRW erarbeiten. Den Ausgangspunkt bilden zunächst die verschiedenen von der Wissenschaft entwickelten Maßstäbe für nachhaltige

Haushalte. Auf dieser Basis werden Sanierungsziele und der konkrete quantitative Sanierungsbedarf für den nordrhein-westfälischen Landeshaushalt bestimmt.

Nachhaltigkeitskonzept der OECD

Das mittlerweile bekannteste Nachhaltigkeitskonzept, welches auch dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt zugrunde liegt, nimmt als Bezugspunkt die Konstanz der Schuldenstandsquote (Schuldenstand/BIP). Sie zeigt an, ob der Schuldenstand einer Gebietskörperschaft schneller oder langsamer wächst als die wirtschaftliche Wertschöpfung. Ursache steigender Schuldenstandsquoten sind immer sog. Primärdefizite, es werden in der Periode mehr Ausgaben (ohne Investitionen) für die Erstellung öffentlicher Leistungen aufgewandt, als reguläre Einnahmen (ohne Veräußerungserlöse) zur Verfügung stehen. Die Primärdefizite führen in den darauf folgenden Perioden zu einer „Verdrängung“ von Leistungsausgaben, weil Zinsausgaben für die Bedienung der Kredite anfallen. Primärdefizite erfordern also in späteren Haushaltsjahren die Erwirtschaftung von Primärüberschüssen, um die Schuldenstandsquote wieder auf den Ausgangswert vor dem Eintreten des Primärdefizits zurückzuführen.

In Finanzverfassungen, in denen wie in Deutschland die Länder keine eigenen Steuergesetzgebungskompetenzen haben, zeigt außer der Schuldenstandsquote auch die Zins-Steuer-Quote die Folgen von Primärdefiziten an, wobei Zinsniveauveränderungen die Aussagekraft beeinträchtigen.

Nachhaltigkeit nach dem Pay-as-you-use-Konzept

Das Pay-as-you-use-Konzept zählt zu den „klassischen“ finanzwissenschaftlichen Verschuldungstheorien. Danach soll jede Generation die von ihr in einer Haushaltsperiode konsumierten öffentlichen Gütern aus Steuermitteln der gleichen Periode finanzieren. Werden wie im Fall öffentlicher Infrastrukturgüter oder auch betrieblicher Investitionen in der Verwaltung die geschaffenen Werte über mehrere Perioden genutzt, kann über eine Kreditfinanzierung überhaupt erst eine generationengerechte Finanzierung nach Maßgabe der verschiedenen

Nutzungsanteile erreicht werden. Aus dieser Grundregel lassen sich einige Anforderungen an die Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben ableiten:

- Es dürfen bei der Finanzierung von über mehrere Perioden genutzter Infrastruktur keine Lasten auf spätere Generationen ohne korrespondierenden Nutzen verschoben werden.
- Der Schuldenstand darf nur dann wachsen, wenn auch der öffentliche Kapitalstock wächst.
- Die Anforderungen gelten nicht nur für explizite, sondern auch für implizite Schulden. Das betrifft alle politischen Entscheidungen, die zu Zahlungsverpflichtungen in späteren Perioden führen, ohne dass die dann finanzierenden Steuerzahler einen entsprechenden Nutzen erhalten. Neben dem Barwert von Leasingverpflichtungen, den Zinslasten für neu aufgenommene Kredite, sind dies auch die zukünftigen Zahlungsverpflichtungen für die Pensionen und die Beihilfen der BeamtInnen.
- Werden – entsprechend der in Deutschland üblicherweise verwendeten Abgrenzung für öffentliche Investitionen – vergebene Darlehen über Kredite finanziert, so sind die Rückflüsse zur Tilgung zu verwenden und nicht zur Finanzierung von Primärausgaben (bereinigte Ausgaben abzüglich Zinsausgaben = Ausgaben für öffentliche Leistungen).
- Investitionszuschüsse an Unternehmen dürfen nach diesem Konzept überhaupt nicht kreditfinanziert werden.
- Die Grenze der Nettoneuverschuldung liegt dann bei der Höhe der getätigten Investitionen des Staates und seines unmittelbaren Beteiligungsbesitzes abzüglich
 - der Abschreibungen auf das öffentliche Infrastrukturkapital,
 - des Barwerts der neu entstehenden Pensionsverpflichtungen,
 - der Darlehensrückflüsse.

Die auch in Nordrhein-Westfalen geübte Praxis, die Kreditlinie auszuschöpfen, auch wenn das getätigte Investitionsvolumen nicht dem veranschlagten entspricht, sowie nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen auf spätere Haushaltsjahre zu übertragen, ist in jedem Fall ein grober Verstoß gegen eine nachhaltige Verschuldungspolitik und sollte zukünftig vollständig unterbunden werden.

Qualitative Nachhaltigkeit: Das WNA-Budget

Erst vor wenigen Jahren wurde zur qualitativen Bewertung von öffentlichen Haushalten das Konzept der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen öffentlichen Ausgaben, das sog. WNA-Budget entwickelt.¹ Danach werden die verschiedenen Ausgaben eines öffentlichen Budgets in vergangenheits-, gegenwarts- und zukunftsrelevante Ausgaben klassifiziert:

- Vergangenheitsorientierte Ausgaben (u.a. Zinsen, Pensionen, Erhaltungssubventionen) sind solche, die als Folgen früherer Entscheidungen und Verwendungen zwangsläufig anfallen, aber in der Gegenwart keinen Nutzen mehr haben und vor allem Mittel für zukunftsorientierte Aufgaben blockieren.
- Zukunftsorientierte Ausgaben (insb. Bildung und Forschung, öffentliche Infrastruktur, Wirtschaftsförderung in zukunftsfähige Wirtschafts-Cluster) sind solche, die eine zukünftig stabile Wirtschaftsentwicklung sowie Wohlstand und Lebensqualität der Bevölkerung sichern.
- Die übrigen – gegenwartsbezogenen – Ausgaben repräsentieren das jeweilige Niveau des Konsums öffentlicher Güter und Transferausgaben. Ziel eines WNA-Budgets ist es, die vergangenheitsorientierten Ausgaben zurückzudrängen, das Niveau des Gegenwartskonsums zu überprüfen und zukunftsorientierte Ausgaben auszuweiten.

2.2. Der Sanierungsbedarf des NRW-Landeshaushalts

2.2.1. Die haushaltspolitische Ausgangslage

Der Landeshaushalt von Nordrhein-Westfalen weist seit den Steuerreformen des Bundes und der ungünstigen Wirtschaftsentwicklung zu Beginn dieses Jahrzehnts erhebliche Primärdefizite auf. Die Schuldenstandsquote stieg kontinuierlich und hat im Jahr 2005 einen Wert von 22,54% erreicht (vgl. Abb. 1). Sie liegt deutlich über der anderer westdeutscher Flächenländer. Der Abstand zu den anderen Ländern

¹ Thöne, Michael, Röhl, Julia: Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben („WNA“), in: FiFo-Bericht, NR. 2, März 2005, <http://www.wiso.uni-koeln.de/finanzfors/veroeffentlichungen6.htm#>. Kurzfassung: Thöne, Michael: Wachstums- und Nachhaltigkeitswirksame öffentlichen Ausgaben; in: Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen 3/2004, S. 73ff.

vergrößert sich noch, wenn man die aggregierten Schuldenstandsquoten von Ländern und Gemeinden betrachtet. Obwohl die Gemeinden wie in den anderen Ländern ihre Schuldenstandsquote seit Jahren kontinuierlich zurückfahren,² liegt die aggregierte Quote mit 27,46% Ende 2004 gut 10% über dem Länderdurchschnitt und sogar 31% über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Ein Teil des Anstiegs sowohl der absoluten Werte der Schuldenstandsquote wie auch des relativen „Vorsprungs“ vor den anderen Ländern ist auf die seit Jahren durch den weitergehenden Strukturwandel unterdurchschnittlichen Wachstumsraten des BIP zurückzuführen. Hinzu kommen seit dem Jahr 2004 Bevölkerungsverluste, was die Einnahmehasis des Landeshaushalts gefährdet.

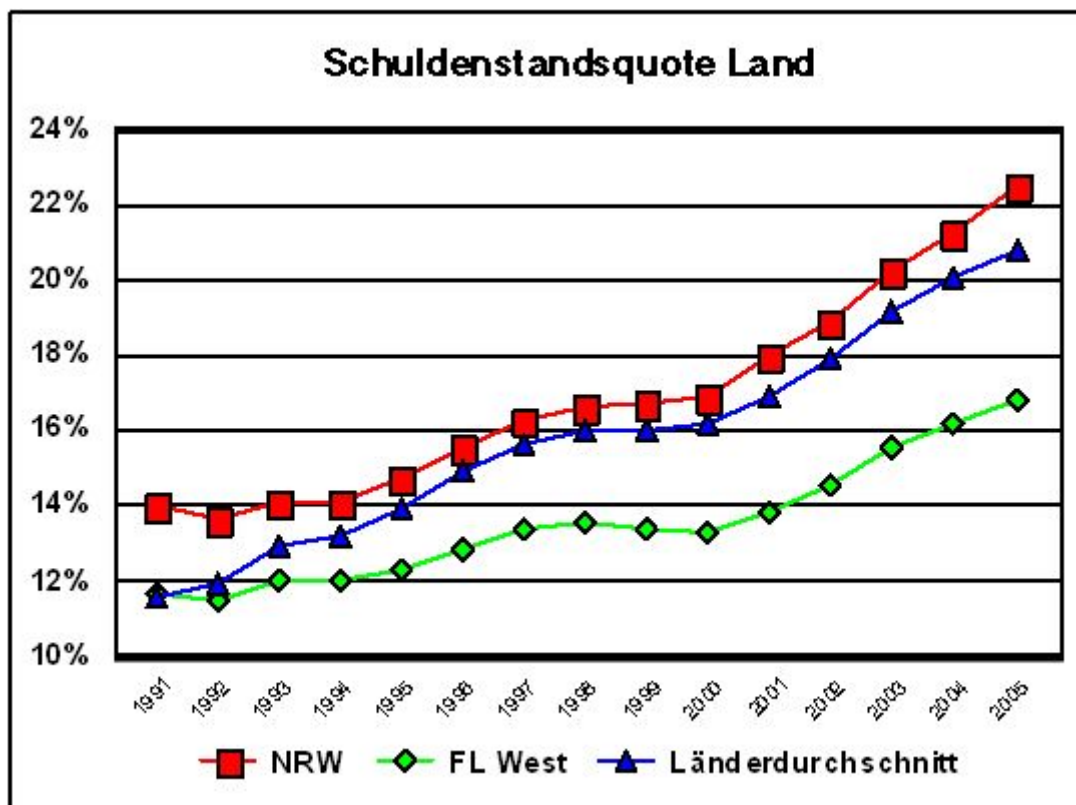


Abb. 1: Schuldenstandsquote des Landes Nordrhein-Westfalen, des Länderdurchschnitts und des Durchschnitts der westdeutschen Flächenländer

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.2; eigene Berechnungen

Im Jahr 2005 nahm die neue Landesregierung durch die Erhöhung von rund 2 Mrd. € im Nachtragshaushalt mit 7,389 Mrd. € Kredite in vorher nie gekannter Höhe auf. Auch für 2006 sind neue Schulden in Höhe von knapp 5,9 Mrd. € vorgesehen.

² Das Problem der steigenden Kassenkredite wird durch die Schuldenstandsquote nicht abgebildet, weil hier nur die fundierten Schulden eingehen.

Hintergrund sind steigende Primärdefizite (vgl. Abb. 2), die das Land aus dem Korridor der anderen Länder wegführen. Ursache sind extrem hohe Primärausgaben, also Ausgaben für öffentliche Leistungen. Konnte sich das Land Nordrhein-Westfalen ein etwas über dem Länderdurchschnitt liegendes Primärausgabenniveau (vgl. Abb. 3) in den 90er Jahren wegen seiner ebenfalls überdurchschnittlichen Wirtschafts- und Steuerkraftkraft noch leisten, sind seit Beginn dieses Jahrzehnts, in dem das BIP je Einwohner unter den Bundesdurchschnitt gefallen ist und Nordrhein-Westfalen – ähnlich wie das Saarland und Bremen sowie die neuen Länder – Einwohner verliert, auch äußerst harte Anpassungen beim Primärausgabenniveau erforderlich. Andernfalls droht das Land den Anschluss an die übrigen Länder und vor allem die westdeutschen Konkurrenzstandorte zu verlieren.

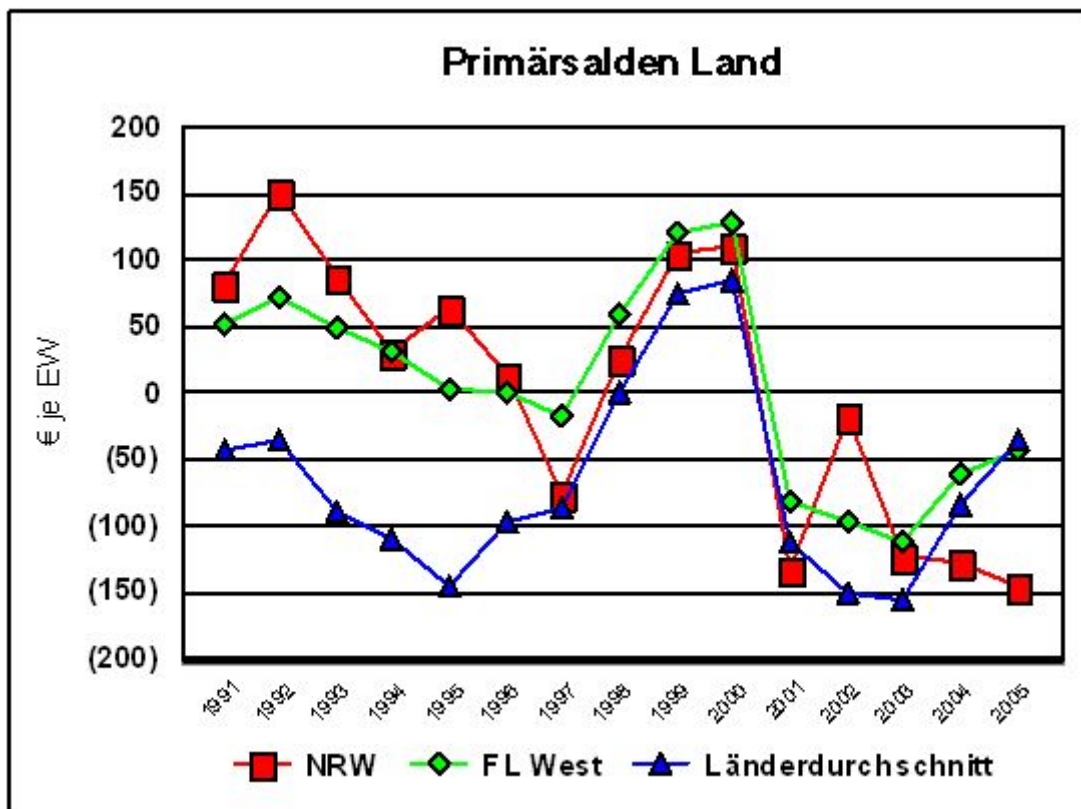


Abb. 2: Primärsalden des Landes Nordrhein-Westfalen, des Länderdurchschnitts und des Durchschnitts der westdeutschen Flächenländer

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.2; eigene Berechnungen

Auch die Zins-Steuer-Quote (Abb. 4) und die Schuldenstandsquote (Abb. 1) indizieren dringenden Sanierungsbedarf für das Land Nordrhein-Westfalen. Der absolute Vorsprung von Nordrhein-Westfalen bei diesen Indikatoren ist an sich nicht so kritisch, wie es auf den ersten Blick scheint, da die nordrhein-westfälischen

Kommunen im Ländervergleich deutlich unterdurchschnittlich verschuldet sind. Bedenklich ist aber der kontinuierliche und sich 2004 und 2005 noch beschleunigende Anstieg vor allem der Schuldenstandsquote, was eine chronisch nicht nachhaltige Verschuldungspolitik belegt. Nachdem es im letzten Jahrzehnt gelungen war, den Abstand vor allen zu den alten Flächenländern deutlich zu verringern, vergrößern sich die absoluten und relativen Abstände in den letzten beiden Jahren wieder und gefährden mit der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit auch die Wettbewerbsfähigkeit des Landes Nordrhein-Westfalen.

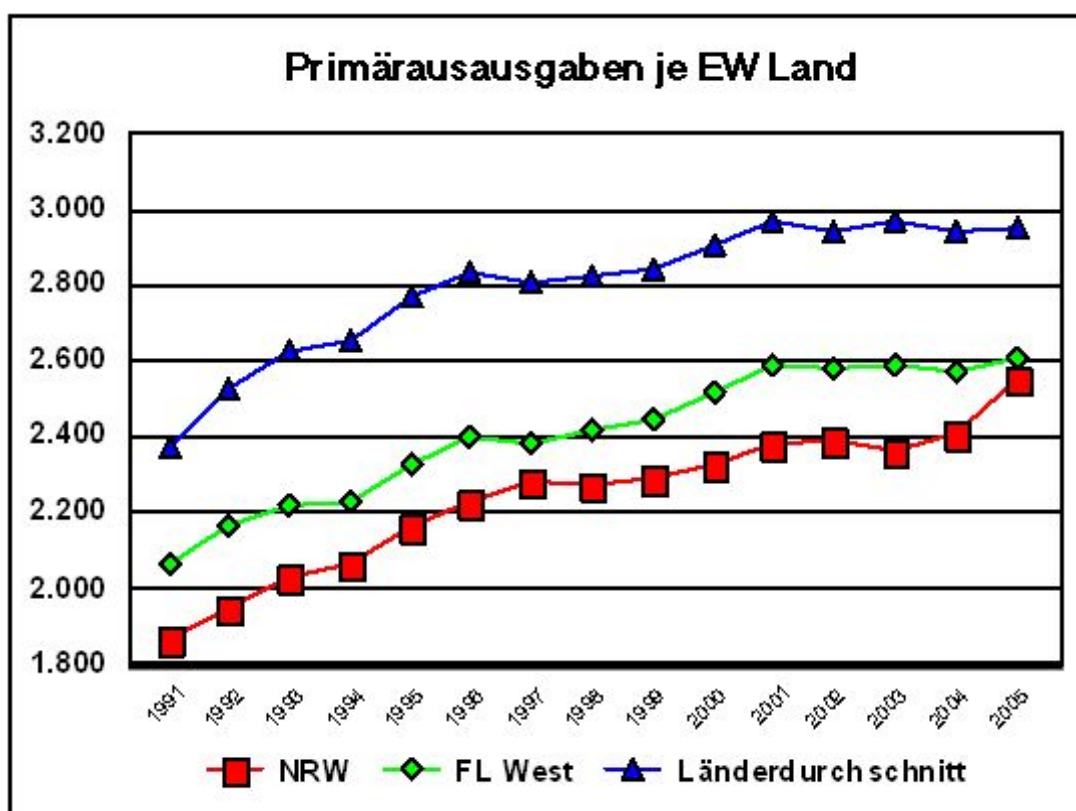


Abb. 3: Primärausgaben je Einwohner Landes Nordrhein-Westfalen, des Länderdurchschnitts und des Durchschnitts der westdeutschen Flächenländer

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.2; eigene Berechnungen

Alle diese Indikatoren belegen die unabwendbare Notwendigkeit einer radikalen Umkehr der Finanzpolitik:

- Das gerade 2005 noch gewachsene Primärdefizit ist zu schließen und durch Einnahmenerhöhungen und Primärausgabensenkungen in einen Primärüberschuss umzukehren, welcher den „Preis“ für die übermäßige Schuldenfinanzierung darstellt. Der Haushaltsausgleich ist so schnell wie

möglich herzustellen, damit sich die Schuldenstandsquote über das wirtschaftliche Wachstum „passiv“ weiter sanieren kann. Ein ausgeglichener Haushalt würde immerhin bedeuten, dass der Schuldenstand, der den nächsten – schrumpfenden – Generationen hinterlassen wird, nicht mehr steigt. Das ist wenig, wenn man bedenkt, dass damit in den Folgejahren über einen langen Zeitraum ein Zinslastniveau von 5 Mrd. € im Landeshaushalt hinzunehmen wäre; Geld das für zukunftsorientierte Investitionen nicht mehr zur Verfügung steht.

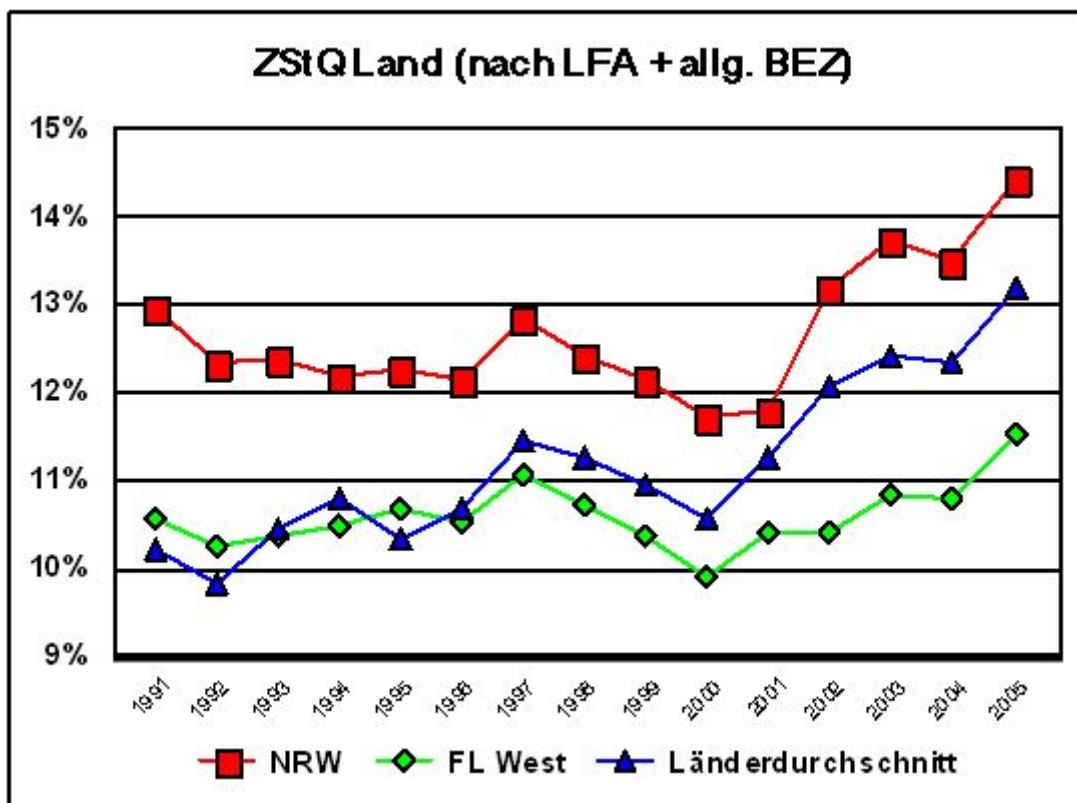


Abb. 4: Zins-Steuer-Quote des Landes Nordrhein-Westfalen, des Länderdurchschnitts und des Durchschnitts der westdeutschen Flächenländer

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.2; eigene Berechnungen

- Längerfristig, d.h. auch jenseits des Haushaltsausgleichs sind die Binnenstrukturen des Haushaltes so einzustellen, dass sichergestellt ist, dass keine Lasten ohne korrespondierende Nutzen auf spätere Generationen verschoben werden. Hier kommt es darauf an, dass der Substanzerhalt des schuldenfinanzierten öffentlichen Infrastrukturkapitals durch einen entsprechenden Investitionshaushalt gesichert wird und insbesondere auch

der Personalhaushalt auf das Maß reduziert wird, das mit den laufenden Deckungsmitteln korrespondiert.

2.2.2 Die Haushaltspolitik der Landesregierung 2005 - 2009

Misst man den vorliegenden Entwurf des Haushaltes 2006 sowie die mittelfristige Finanzplanung 2006-2009 an diesen beiden Zieldimensionen der Wiedererlangung einer „gesunden“ Haushaltswirtschaft, so ist die damit dokumentierte Finanzpolitik der Landesregierung als kaum ansatzweise zielführend zu klassifizieren. Nicht einmal die durchaus ehrgeizige Forderung der „Kommission zu Situation und Perspektive des Landeshaushaltes NRW“, der sog. Hartmann-Kommission, für 2010 einen ausgeglichenen Haushalt durch Realisierung von Mehreinnahmen und Ausgabensenkungen zu erreichen, ist in den Dokumenten zu erkennen. Die Landesregierung kann „ihren“ Haushaltsausgleich nach den Modellrechnungen erst 2017 erreichen, wobei ihre Finanzpolitik bis dahin Schulden in Höhe von 150,7 Mrd. €, also 44,8 Mrd. € oder 42,3% (!) mehr als noch Ende 2004 aufgehäuft haben wird. Gegenüber den Empfehlungen der Hartmann-Kommission sind die Gesamtausgaben 2009 um knapp 4 Mrd. € zu hoch, wobei die Primärausgaben sogar um 5 Mrd. € höher liegen, weil sich die BeraterInnen aus der Wirtschaft nicht mit einem weitergehenden Rückgang der Zinssätze „reich“ gerechnet hatten. Die Schuldenstandsquote des Jahres 2001, dem Zeitpunkt vor den massiven Steuerausfällen in Folge der Steuerreform des Bundes, wird nach den Modellrechnungen erst im Jahr 2029 wieder unterschritten.

So stecken der Haushalt und die Mittelfristige Finanzplanung (MifriFi) voller Risiken, die erwarten lassen, dass noch nicht einmal die dargelegten finanziellen Zielwerte erreicht werden:

- Fällt der Durchschnittszinssatz auf die Staatsschulden nicht wie angesetzt bis 2009 auf 3,94%, was angesichts der Zinserhöhungen der EZB und der anziehenden Konjunktur als so gut wie ausgeschlossen erscheint, sondern steigt wieder leicht auf einen Wert von 5% an, (was auch noch ein im Vergleich zu den vergangenen Jahrzehnten sehr günstiger Wert wäre), so würde der Haushaltsausgleich auch erst 2018 bei einem Schuldenstand in Höhe von 156,1 Mrd. € erreicht werden. Das wären 47,4 % mehr als vor dem Regierungswechsel! Die Schuldenstandsquote von 2001 wird dann erst 2032 erreicht.

- Beträgt das Wachstum der Steuereinnahmen ab 2007 nur 2,75 % und nicht die in der MifriFi veranschlagten mehr als 3 % – unterdurchschnittliche Wachstumsraten und der Bevölkerungsschwund begründen hier eine vorsichtiger Kalkulation – ergeben sich weitere Risiken in einer Größenordnung von 1,5 Mrd. € der laufenden Etatpositionen oder 12 Mrd. € zusätzlicher Schulden bis zum Haushaltsausgleich im Jahr 2018.
- In kombiniertem Auftreten beider Risiken ergeben sich bis 2009 zusätzliche Zins- und damit auch Gesamtausgaben in Höhe von 1,55 Mrd. €. Der Haushaltsausgleich verschiebt sich auf 2019 bei einem dann aufgelaufenen Schuldenstand in Höhe von knapp 170 Mrd. €, also 60,4% (!) mehr als Ende 2004, dem letzten Haushaltsjahr vor dem Regierungswechsel. Das Unterschreiten der Schuldenstandsquote verschiebt sich in diesem Fall auf das Jahr 2035!

MifriFi Landesregierung						Haushalts- ausgleich bis
	2005 (Ist)	2006	2007	2008	2009	2017
GA in Mio €	51.069	48.471	48.813	49.298	49.817	
Verändg. in %		-5,1%	0,7%	1,0%	1,1%	
ZA in Mio €	4.629	4.660	4.781	4.896	5.021	
Verändg. in %		0,7%	2,6%	2,4%	2,6%	
PA in Mio €	46.440	43.811	44.032	44.402	44.796	
Verändg. in %		-5,7%	0,5%	0,8%	0,9%	
Schuldenstand	113.289	119.177	124.261	128.701	132.608	150.742
Gesamtausgaben bei realistischem Zinssatz und gleichen Primärausgaben						
ZA in Mio €	4.629	4.952	5.585	6.053	6.528	2018
Verändg. in %		7,0%	12,8%	8,4%	7,8%	
GA in Mio €	51.069	48.763	49.617	50.456	51.324	
Diff. in Mio. €		292	804	1.158	1.507	
Verändg. in %		-4,5%	1,8%	1,7%	1,7%	
Schuldenstand	113.289	119.603	125.591	131.353	133.649	156.084
Gesamtausgaben bei geringeren Steuereinnahmen (+2,75 ab 2007) und gleichen Primärausgaben						
ZA in Mio €	4.629	4.660	4.787	4.921	5.076	2018
Verändg. in %		0,7%	2,7%	2,8%	3,2%	
GA in Mio €	51.069	48.471	48.818	49.323	49.872	
Diff. in Mio. €			5	25	55	
Verändg. in %		-5,1%	0,7%	1,0%	1,1%	
Schuldenstand	113.289	119.177	124.887	130.110	134.823	162.601
Gesamtausgaben bei realistischem Zinssatz, geringeren Steuereinnahmen und gleichen Primärausgaben						
ZA in Mio €	4.629	4.952	5.585	6.072	6.578	2019
Verändg. in %		7,0%	12,8%	8,7%	8,3%	
GA in Mio €	51.069	48.763	49.617	50.474	51.374	
Diff. in Mio. €		292	804	1.176	1.557	
Verändg. in %		-4,5%	1,8%	1,7%	1,8%	
Schuldenstand	113.289	119.603	125.978	132.352	138.568	169.877

Tab. 1: Gesamtausgaben (GA), Zinsausgaben (ZA) und Primärausgaben (PA) des Landes Nordrhein-Westfalen 2005-2009

Quelle: FM Nordrhein-Westfalen: MifriFi; eigene Berechnungen

2.2.3. Die Ableitung des notwendigen Sanierungsvolumens

In welchem Umfang sind nun aber Sanierungsmaßnahmen, die diesen Namen auch verdienen, erforderlich? Die Ableitung des quantitativen Sanierungsvolumens ist entsprechend dem o. a. „doppelten Sanierungsziel“ (Haushaltsausgleich **und** keine Lastverschiebung) in zweifacher Weise vorzunehmen:

1. Es können längerfristige Modellrechnungen angestellt werden, unter welchen Kürzungsbedingungen zunächst der ausgeglichene Haushalt bzw. auch ein

nachhaltiger Haushalt im Sinne des Erreichens der Schuldenstandsquote von 2001 erreicht werden kann.

2. Schließlich kann an der Verfehlung der nachhaltigen Verschuldungsgrenze im Sinne des Pay-as-you-use-Prinzips direkt und unschwer auch der strukturelle Sanierungsbedarf auf der Basis der Primärausgaben in den einzelnen Planjahren der MifriFi abgelesen werden.

Allen längerfristigen Modellrechnungen liegen die gleichen Annahmen zugrunde:

1. Wachstum des BIP und der Steuereinnahmen nach LFA nach 2009: 2,75%
(→ Konstanz der Steuerquote!)
2. Wachstum der sonstigen Einnahmen nach 2009: 1%, Privatisierungserlöse nach 2009: keine
3. Zinssatz ab 2010: 5%.

Sanierungsbedarf nach dem Primärsaldenkonzept

Selbst wenn die Risiken nicht eintreten sollten und z. B. die Steuermehreinnahmen aus der geplanten Mehrwertsteuererhöhung des Bundes nicht wie üblich zu neuen Primärausgaben, sondern zur zusätzlichen Sanierung verwendet würden, besteht auf der Ebene der Primärausgaben erheblicher zusätzlicher Handlungsbedarf. Die nachfolgenden Modellrechnungen zeigen insbesondere, dass die strukturellen Schief lagen in wesentlich kürzerer Zeit beseitigt werden können und müssen, wenn wir den schrumpfenden nachfolgenden Generationen nicht noch höhere Schulden als heute schon aufgehäuft hinterlassen wollen. Neben dem Haushaltsausgleich ist hier auch die Wiederabsenkung der Schuldenstandsquote auf ein Niveau unter das des Jahres 2001, also vor den Defiziten aufgrund der Steuerausfälle zu Beginn des Jahrzehnts, als Indikator heranzuziehen. Zur Verdeutlichung, dass größere Anstrengungen als die der Landesregierung unternommen werden müssen, basieren die Modellrechnungen auf den Annahmen der vorgelegten MifriFi 2005-2009.

MifriFi Landesregierung						Haushaltsgleich bis	
	0	2005 (Ist)	2006	2007	2008	2009	2017
GA in Mio €		51.069	48.471	48.813	49.298	49.817	54.771
Verändg. in %			-5,1%	0,7%	1,0%	1,1%	
ZA in Mio €		4.629	4.660	4.781	4.896	5.021	7.537
Verändg. in %			0,7%	2,6%	2,4%	2,6%	
PA in Mio €		46.440	43.811	44.032	44.402	44.796	47.234
Verändg. in %			-5,7%	0,5%	0,8%	0,9%	
Schuldenstand		113.289	119.177	124.261	128.701	132.608	150.742
PA 2006: -500 Mio. ggü. LaReg., ab 2007: Primärausgaben = const. bis Haushaltsgleich							2013
GA in Mio €		51.069	47.971	48.078	48.168	48.257	50.633
Diff. in Mio. €		0	-500	-735	-1.130	-1.560	-1.206
Verändg. in %			-6,1%	0,2%	0,2%	0,2%	
ZA in Mio €		4.629	4.660	4.767	4.857	4.946	6.710
Diff. in Mio. €		0	-292	-819	-1.196	-75	-313
Verändg. in %			0,7%	2,3%	1,9%	1,8%	
PA in Mio €		46.440	43.311	43.311	43.311	43.311	43.923
Diff. in Mio. €		0	-500	-721	-1.091	-1.485	-894
Verändg. in %			-6,7%	0,0%	0,0%	0,0%	
Schuldenstand		113.289	118.822	123.282	126.767	129.152	134.201
PA 2006: -500 Mio. ggü. LaReg., ab 2007: Primärausgaben -1% bis Haushaltsgleich							2011
GA in Mio €		51.069	47.971	47.645	47.289	46.919	48.196
Diff. in Mio. €		0	-500	-1.168	-2.009	-2.898	-2.623
Verändg. in %			-6,1%	-0,7%	-0,7%	-0,8%	
ZA in Mio €		4.629	4.660	4.767	4.840	4.894	6.370
Diff. in Mio. €		0	0	-14	-56	-127	-425
Verändg. in %			0,7%	2,3%	1,5%	1,1%	
PA in Mio €		46.440	43.311	42.878	42.449	42.025	41.825
Diff. in Mio. €		0	-500	-1.154	-1.953	-2.771	-2.198
Verändg. in %			-6,7%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	
Schuldenstand		113.289	118.822	122.849	125.455	126.503	127.409

Tab. 2: Modellrechnungen zum Haushaltsausgleich und Schuldenstand bei größeren Sanierungsbemühungen als im vorgelegten Finanzplan der Landesregierung (Differenzen zu den Werten der MifriFi der Landesregierung)

Quelle: FM Nordrhein-Westfalen: MifriFi; eigene Berechnungen

Mit Hilfe der Modellrechnungen lassen sich die Auswirkungen verschiedener Sanierungsstrategien errechnen. In einer ersten Variante wurden die Primärausgaben des zu verabschiedenden Haushalts 2006 pauschal um 500 Mio. € abgesenkt, um die Sondereffekte des Haushaltes 2005 auf die Ausgabenfortschreibung zu eliminieren. Ab 2007 werden die Primärausgaben nominal bis zum Haushaltsausgleich „eingefroren“, was immerhin reale Ausgabenkürzungen bedeuten würde. In einer zweiten „schärferen“ Variante, die aber politisch umsetzbar erscheint, wurden die Primärausgaben ab 2007 bis zum Haushaltsausgleich sogar um jährlich 1% gesenkt.

In der ersten Variante wird der Haushaltsausgleich 2013 erreicht, in der zweiten sogar bereits 2011. Bei dann weiterhin ausgeglichenen Haushalten wird die Schuldenstandsquote des Jahres 2001 im Jahr 2023 (Variante 1) bzw. 2021 (Variante 2) wieder unterschritten. Die zweite Variante liegt damit in der Größenordnung bei der Kommission der Landesregierung. Der mit den beiden Sanierungsstrategien verbundene Schuldenstand liegt in der ersten Variante wegen der „Schattenwirkung“ der Zinsausgaben immer noch um gut 28 Mrd. € über dem Ende 2004 oder 20 Mrd. € zum Ende letzten Jahres. In der zweiten Variante betragen die beim Haushaltsausgleich zusammengehäuften Schulden „nur“ 123,8 Mrd. €, immer noch 21 Mrd. € mehr als Ende 2004, aber um 23,3 Mrd. € unter denen, die sich aus der unzureichenden Finanzplanung der Landesregierung ergeben.

Die Primärausgaben sind bei der ersten Variante bis zum Jahr 2009 gegenüber dem in der mittelfristigen Finanzplanung der Landesregierung ausgewiesenen Volumen um knapp 1,5 Mrd. € zu kürzen, bei der zweiten Variante um einen knapp doppelt so hohen Betrag – um 2,77 Mrd. €. Der zweiten Variante ist unter Aspekten der Wiedergewinnung haushaltspolitischer Handlungsfähigkeit eindeutig der Vorzug zu geben ist.

Sanierungsbedarf nach dem Pay-as-you-use-Konzept

Eine zweite Möglichkeit, den Sanierungsbedarf zu bestimmen, besteht in der Errechnung der Neuverschuldung, bei der **keine** Lasten auf nachfolgende Generationen verschoben würden. In Tabelle 3 sind die Werte zur Berechnung der nachhaltigen Verschuldungsgrenze (ohne Darlehenstransaktionen sowie Desinvestitionen) zusammengestellt. Eine Lastverschiebung auf spätere Generationen ist dann vermieden, wenn der jeweilige Konsum der Haushaltsperiode, d. h. auch der, der nicht in der gleichen Periode als Ausgaben im Haushalt eingestellt ist, aus Steuermitteln direkt bezahlt wird. Investitionszuschüsse an private Unternehmen dürfen demnach gar nicht mehr „beliehen“ werden. Im Fall von Investitionszuschüssen innerhalb des öffentlichen Sektors, die typischerweise ein „Gefälle“ von oben nach unten aufweisen, weil die obere Gebietskörperschaft auch die finanziellen Risiken der Verschuldung besser tragen kann als die nachgeordnete, sollten kalkulatorische Abschreibungen für die Investitionen bei der zahlenden

Gebietskörperschaft berücksichtigt werden. Von den Sachinvestitionen des Landes zuzüglich der Investitionszuschüsse an die Kommunen (Sp. 3) müssen dann zur Ermittlung der nachhaltigen Verschuldungsgrenze (Sp. 2) die erhaltenen Investitionszuschüsse (Sp. 4), die in das Haushaltsjahr fallenden (kalkulatorischen) Abschreibungen (Sp. 5) sowie der Barwert der neu entstehenden Pensionsverpflichtungen (Sp. 6) abgezogen werden.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	realisierte bzw. geplante NKA	nachhaltige Verschuldungsgrenze	ansetzbare Investitionsausgaben ³	Erhaltene Investitionszuschüsse	Abschreibungen ⁴	Barwert neuer Pensionsverpflichtg. ⁵
2002	3.117	-3.982	2.305	902	2.186	3.199
2003	5.726	-3.928	2.662	1.023	2.360	3.207
2004	6.311	-4.371	2.293	1.049	2.401	3.214
2005	7.389	-4.419	2.419	1.224	2.502	3.113
2006	5.888	-4.738	2.210	1.169	2.512	3.267
2007	5.084	-4.667	2.184	1.084	2.488	3.279
2008	4.440	-4.539	2.096	918	2.438	3.279
2009	3.907	-4.466	2.098	911	2.374	3.279

Tab. 3: Nachhaltige Verschuldungsgrenze und getätigte bzw. geplante Nettokreditaufnahme des Landes Nordrhein-Westfalen 2002 – 2009

Quelle: Stat. Bundesamt: Fachserie 14.2; MF NW: MifriFi; eigene Berechnungen

Das Ergebnis der Berechnung zeigt, dass ein positiver Verschuldungsspielraum bei den Strukturen des Landeshaushalts schon lange nicht mehr besteht. Die schon einige Jahre andauernde und nunmehr verstärkt fortgesetzte Konsolidierung über den Investitionshaushalt und die ebenfalls seit längerem ungelösten Probleme des Personalhaushalts müssten sogar mit Nettotilgungen finanziert werden. Der vorliegende Landeshaushalt und die mittelfristige Finanzplanung vergrößern die Nachhaltigkeitslücke weiter: Betrug sie noch 2004 „nur“ knapp 10,7 Mrd. €, so stieg der Sanierungsbedarf 2005 weiter auf 11,8 Mrd. €. Der vorliegende Haushaltsentwurf für 2006 verfehlt das Ziel der Nachhaltigkeit wieder um 10,6 Mrd. €. Die Regierung plant noch 2009 Lastverschiebungen von knapp 8,4 Mrd. € auf zukünftige Generationen, wobei durch die Art der Sanierung zu Lasten des Investitionshaushaltes und die unzureichende Kürzung des Personalhaushaltes nicht nur der zu langsame Rückgang der Nettoneuverschuldung belastet, sondern der nachhaltige Verschuldungsspielraum, d.h. die erforderliche Tilgung auf einem

³ Sachinvestitionen und Investitionszuschüsse an Kommunen.

⁴ Aus Finanzstatistik geschätzt.

⁵ Mit durchschnittlich 30% angesetzt.

praktisch unverändert hohem Niveau verharrt. Damit wird klar erkennbar, dass für eine nachhaltige Finanzpolitik nicht nur ein Zurückschneiden von Ausgaben um jeden Preis erforderlich ist, sondern dass vor allem konsumtive Ausgaben gestrichen werden müssen und der Investitionshaushalt wieder aufgebaut werden muss.

3. Instrumente der Haushaltssicherung in quantitativer und qualitativer Dimension

Die Analyse der Haushalts- und Finanzplanungsdaten der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen hat einen sehr großen Sanierungsbedarf ergeben, der noch einmal dauerhafte Ausgabenkürzungen und Einnahmenverbesserungen in einer Größenordnung von 2,77 Mrd. € zuzüglich eines Zinssatzrisikos von gut 1 Mrd. € bis 2009 erfordert. Zur Schließung der Lücke sind schmerzhaft politische Entscheidungen erforderlich. Allgemeine Instrumente müssen darüber hinaus die zu erwirtschaftenden Sanierungserfolge auf Dauer rechtlich absichern sowie im Hinblick auf ihre qualitative Dimension verankern. Hierzu werden drei Maßnahmen vorgeschlagen:

3.1. *Restriktivere Neuformulierung der Verschuldungsgrenze in der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen*

Zur Sicherung der Sanierungsergebnisse und zur dauerhaften Vermeidung einer angesichts der demographischen Entwicklung weniger denn je verantwortbaren, nachfolgende Generationen belastenden Haushaltspolitik ist die Verschuldungsgrenze in der nordrhein-westfälischen Verfassung dahingehend abzuändern, dass jegliche Lastverschiebung ohne korrespondierende Nutzen ohne Ausnahme verboten wird und dass die Beschränkung sowohl die explizite als auch die implizite Verschuldung (insb. Pensionen, Leasing-Verträge) umfasst. Zwar kann nur der Grundsatz in der Verfassung verankert werden, die Details sind in einem Landesgesetz zu regeln. In dem Antrag auf Verfassungsänderung können die inhaltlichen Dimensionen aber so präzise definiert werden, dass nicht spätere Parlamente die Regeln wieder aufweichen können. Es sollte im übrigen überlegt werden, ob die Schwelle einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung der Einhaltung der Verschuldungsgrenze nicht gesenkt werden sollte, um sicherzustellen, dass diejenigen, die die Folgen einer nicht nachhaltigen Haushalts- und Verschuldungspolitik durch höhere Steuern oder geringere öffentliche Leistungen bezahlen müssen, eine rechtstaatlich wirksame Abwehrmöglichkeit gegen ihre zukünftigen Handlungsspielräume massiv einschränkende Aktionen parlamentarischer Mehrheiten haben.

3.2. Einführung eines WNA-Budgets

Damit die Sanierungsmaßnahmen nicht zu negativen Folgen für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit des Landes führen, indem das Infrastrukturkapital mangels Investitionsausgaben nicht mehr finanziert wird, und damit keine weiteren Lasten auf spätere Generationen aus der Schattenverschuldung des Personalhaushalts verschoben werden, wird empfohlen, ein WNA-Budget als Analyseinstrument zu implementieren, mit dessen Hilfe die qualitativen Sanierungsfehler bzw. Sanierungserfolge messbar gemacht werden. Ein relatives Wachstum der „Zukunftsabteilung“ der Landesausgaben (insb. in den Politikbereichen: Bildung, Forschung und Entwicklung, Umweltschutz) und ein relatives Absinken der vergangenheitsorientierten Ausgaben (insb. Zinsausgaben, Pensionen, Erhaltungssubventionen) sind – in der mittelfristigen Finanzplanung ausgewiesen – anzustreben. Es könnte im WNA-Budget auch ein spezielles Infrastrukturbudget, ggf. mit kommunaler Verzahnung, eingerichtet werden, welches den realen Substanzerhalt einerseits und die verkürzten wirtschaftlichen Nutzungsperioden der Infrastruktur unter den Bedingungen einer schrumpfenden Bevölkerung zum expliziten haushaltspolitischen Planungs- und Entscheidungsgegenstand macht.

Die Ergebnisse der Haushalts- und Finanzpolitik lassen sich im Gegenzug am Erreichen oder sogar Übertreffen der Zielwerte ablesen.

3.3. Dauerhafte Verankerung einer wirksamen Aufgabenkritik

Sanierungsmaßnahmen in erforderlicher Größenordnung sind ohne Veränderungen des Umfangs der Staatstätigkeit und einer veränderten Organisation der Aufgabenerfüllung nicht realisierbar. Die in Nordrhein-Westfalen seit einigen Jahren im Rahmen des Arbeitsstabs Aufgabenkritik (AstA) begonnene Vollzugskritik muss deshalb in Zukunft durch Zweckkritik ergänzt werden, d.h. durch das Hinterfragen politischer Ziele, der Notwendigkeit und des Umfangs staatlicher Dienstleistung sowie der hierfür erforderlichen Strukturen des öffentlichen Dienstes. Es gilt, endlich einen politischen Entscheidungs- und Steuerungsprozesses insbesondere auch mit dem Ziel eines nachhaltig finanzierbaren Stellenplans einschließlich der Pensionen mit zentraler Zielsetzung und dezentraler Umsetzung zu organisieren, nachdem alle wesentlichen Bereiche bereits durch Organisationsuntersuchungen bearbeitet

worden sind. Auf die Verschränkung mit dem Haushaltsaufstellungsprozess und seinen Vorgaben ist nach den Erfahrungen mit dem AstA besonders zu achten.

Zur Senkung der Ausgaben im Landeshaushalt ist es auch unumgänglich,

- sowohl die Verwaltungs- und Organisationsautonomie der Länder im Rahmen der Föderalismusreform zu stärken,
- als auch die Verwaltungs- und Organisationsautonomie der Länder zusammen mit dem Recht des Bundesrats auf Gesetzesinitiativen zu aktivieren, damit Ausgaben eingespart werden können. Die Detailgenauigkeit bundesgesetzlicher Regelungen sowie die dadurch angeregte filigrane Auslegung der Rechts- und Sozialstaatlichkeit durch die Gerichte führt dazu, dass Teile der Landesverwaltungen ohne solchen Änderungen nennenswerten Kürzungen nicht mehr zugänglich sind.

4. Einnahmepotentiale nutzen

4.1. *Beteiligungen und Vermögen*

Vor kurzem konnte sich die hochverschuldete Stadt Dresden durch den Verkauf der stadteigenen Wohnungsbaugesellschaft vollständig entschulden und damit von den jährlichen Zinsbelastungen im städtischen Haushalt befreien. Andere Kommunen erwägen ebenfalls Veräußerungen von Aktien, direkten Beteiligungen oder sonstigem Vermögen, um die aufgelaufenen Schulden tilgen zu können. Schulden müssen also nicht beunruhigen, wenn ihnen ein entsprechend werthaltiges Vermögen gegenübersteht. In manchen Fällen ist die Veräußerung eigenen Vermögens eine einfache, aber auch legitime Lösung zur Befreiung von der Schuldenlast.

Strukturbedingt haben jedoch nur der Bund und die Kommunen ein nennenswertes Vermögen, das für eine solche Strategie zur Verfügung stünde. Die Bundesländer hingegen sind mit Vermögen, in welcher Form auch immer, schwach ausgestattet, und unter allen Bundesländern gilt dies besonders für Nordrhein-Westfalen.

Der Beteiligungsbericht des Landes für 2003 (ein neuerer liegt noch nicht vor) weist 48 Beteiligungen aus, von denen die meisten allerdings Gesellschaften betreffen, die entweder nur von öffentlichen Zuschüssen abhängig und deshalb nicht veräußerbar sind, oder die auf Vereinbarungen mit anderen Ländern beruhen, die nicht einseitig gekündigt werden können, oder die im kulturellen oder sozialen Bereich tätig und deshalb nicht ertragsorientiert arbeiten. Auch für solche Gesellschaften scheidet eine Veräußerung mangels Investoreninteresse aus.

Im Hinblick auf eine Veräußerungsstrategie gibt es lediglich elf relevante Beteiligungen. Dies sind im folgenden:

- Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes NRW (BVG NRW)
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)
- Landesbank NRW (heute: NRW.Bank)
- Koelnmesse GmbH
- Messe Düsseldorf GmbH
- Aufbaugemeinschaft Espelkamp (AGE)
- Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen (LEG NRW)
- Deutsche Lufthansa AG

- Duisburger Hafen AG
- Flughafen Essen/Mülheim GmbH
- Flughafen Köln/Bonn GmbH.

Beteiligung	Zweck	Anteil in%	T€ NK 2003	T€ Jü 2003	Anteiliger JÜ 2003 in T€
BVG NRW	Beteiligungs- verwaltung	100,00	26	1.493	1493
KfW	Förderbank	4,17	156.273	231.756	9.664
Landesbank	Förderbank	43,16	215.815	-1.770.106	-763.978
Koelnmesse	Messe	20,00	10.,240	2.127	425
Messe Düsseldorf	Messe	20,00	3.125	723	145
AGE	Wohnen	50,00	1.860	119	60
LEG NRW	Wohnen, Entwickeln u.a.	68,15	102.308	13.583	9.257
Lufthansa	Fluglinie	1,77	17.000	-984	-17
Duisburger Hafen	Hafenbetrieb	33,33	15.340	429	143
Flughafen Essen/Mülhei m	Flughafenbetrieb	33,33	63	-36	-12
Flughafen Köln/Bonn	Flughafenbetrieb	30,94	3.348	4.069	1.259
Summe			525.398	-1.516.827	-744.079

Tab. 4: Übersicht Landesbeteiligung, T€ NK = Nennkapital in Tausend Euro; T€ JÜ = Jahresüberschuss in Tausend Euro

Quelle: *Beteiligungsbericht des Landes NRW für 2003.*

Das Nominalkapital dieser Beteiligungen beträgt 525 Mio. €, was gemessen an der Schuldenlast des Landes zum Ende des Jahres 2005 in Höhe von 110 Mrd. € gerade 0,47% entspricht. Diese Beteiligungsgesellschaften haben 2003 ein Gesamtergebnis von -1,5 Mrd. € erbracht, was im wesentlichen auf einen Sondereffekt bei der Landesbank zurückzuführen ist, die in 2003 ihre Beteiligung an der WestLB wegen der dort entstandenen Verluste um 1,7 Mrd. € abschreiben musste. Das Beteiligungsvermögen des Landes NRW hat also im Jahr 2003 ein Ergebnis in Höhe von -744,079 Mio. € gebracht. Nehmen wir die Landesbank aus der Betrachtung heraus, dann brachten die übrigen Beteiligungen im Nennwert von 292 Mio. € einen Ertrag von 22,4 Mio. €. Erkennbar gibt es lediglich zwei nennenswerte rentable

Beteiligungen: Die LEG NRW und die KfW-Bank, diese beiden Beteiligungen erwirtschafteten 85% des Gesamtergebnisses.

Im folgenden sollen kurz die Privatisierungsmöglichkeiten der einzelnen Beteiligungen erörtert werden:

Die **BVG NRW** ist als Beteiligungsverwaltungsgesellschaft für InvestorInnen uninteressant, weil sie zu heterogene Unternehmen verwaltet: Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaften, Banken, Messen und Flughäfen u.a. Daher kommen für Veräußerungsplanungen nur die einzelnen Beteiligungen selbst in Betracht.

Die **KfW** ist durch Gesetz bereits im Jahre 1948 als gemeinsame Aufbau- und Förderbank des Bundes und der Länder gegründet worden. Die Anteile können nicht verpfändet und nicht veräußert werden. Sie sind bestenfalls untereinander abtretbar, dies bedürfte aber einer gesetzlichen Regelung mit Zustimmung des Bundestages wie auch des Bundesrates. Eine Veräußerung dieser Anteile scheidet daher faktisch aus.

Die **Landesbank** (heute: **NRW.Bank**) ist nach der schwierigen Einigung mit der EU-Kommission auf Basis der sogenannten „Verständigung II“ als Struktur- und Förderbank des Landes verfasst, ihr ist also zukünftig jegliches Wettbewerbsgeschäft untersagt; nur bei Erfüllung dieser Bedingungen sind auch weiterhin Anstaltslast und Gewährträgerhaftung zulässig. Eine Privatisierung ist deshalb ausgeschlossen. Zur Veräußerung steht aber die Beteiligung der NRW.Bank (32%) an der WestLB an. Diese Trennung sollte bei günstiger Entwicklung der WestLB und bei geeigneter Marktlage dann auch baldmöglichst vollzogen werden. Darüber hinaus hält das Land NRW nach der letzten, ausschließlich vom Land vorgenommenen Kapitalerhöhung bei der WestLB einen direkten Anteil von 16,7%. Diese Kapitalerhöhung war wegen der vorausgegangenen Auszahlung des Beihilfevorteils aus der Integration des Wohnungsbauvermögens in die WestLB unumgänglich. Im Kern stellt sie eine Wiedereinlage der Auszahlung an das Land dar. Ohne diese Maßnahme wäre der wirtschaftliche Erfolg der neuen Strategie der WestLB kaum möglich gewesen. Einen Vorteil für die Haushaltslage des Landes werden weder die Veräußerung der WestLB-Anteile bei der NRW.Bank noch der direkten Anteile erbringen. Zum einen hat das Land für die vorangegangenen Milliardenverluste der Bank in Form von zwei Kapitalerhöhungen eintreten müssen, zum anderen mussten diese Kapitalzuführungen fremdfinanziert werden.

Die Beteiligungen des Landes an den **Messegesellschaften in Köln und Düsseldorf** wurden bereits 1997 in die BVG NRW eingebracht mit der Maßgabe, diese nach Möglichkeit zu veräußern. Die Bemühungen waren bisher nicht erfolgreich. Da es ordnungspolitisch kein Argument für eine Beteiligung des Landes gibt und zudem nicht einsichtig ist, warum das Land sich ausgerechnet an diesen beiden Messegesellschaften beteiligt und an anderen bedeutsamen Messegesellschaften in NRW nicht, sollten diese Beteiligungen möglichst bald veräußert werden.

Die Aktien der **Deutschen Lufthansa AG** sollten veräußert werden.

Auch die **Anteile an den Flughäfen Köln/Bonn und Essen/Mülheim** waren mit der Maßgabe der späteren Veräußerung 1997 in die BVG NRW eingebracht worden. Die damals ebenfalls eingebrachten Anteile am Flughafen Düsseldorf wurden erfolgreich verkauft, während die Bemühungen um den Verkauf der Anteile an diesen beiden Flughäfen zu keinem Ergebnis führten. Auch hier sind für eine weitere Beteiligung des Landes keine überzeugenden Argumente erkennbar, und deshalb sollte der Verkauf nun vollzogen werden. Die wirtschaftliche Entwicklung von Flughäfen oder auch die Sicherstellung von Schutzinteressen der AnliegerInnen sind nicht an eine Beteiligung des Landes gebunden.

Die mittelbare Beteiligung des Landes über die BVG NRW an der **Duisburger HafenAG** ist in der ordnungspolitischen Wertung nicht anders zu beurteilen als die Beteiligungen an den beiden Flughafengesellschaften. Auch hier wäre eine Veräußerung denkbar, zumal Duisburg inzwischen als bedeutender Logistik-Standort für viele Unternehmen aus der Logistikbranche interessant sein dürfte.

Zur Veräußerung der **Aufbaugemeinschaft Espelkamp** hatte es schon eine Verständigung der EigentümerInnen über einen Verkauf gegeben. Das daraufhin in Gang gesetzte Bieterverfahren brachte zunächst kein befriedigendes wirtschaftliches Ergebnis. Die aktuelle Marktlage, insbesondere das große Interesse von FinanzinvestorInnen, dürfte heute deutlich besser sein, so dass ein neuerlicher Versuch zur Veräußerung der Beteiligung angebracht wäre.

Die vorherige Landesregierung hatte den Verkauf der Beteiligung an der **LEG NRW** bereits erwogen. Auch hier waren die Anteile des Landes schon 1997 in die BVG NRW eingebracht worden, um sie später zu veräußern. Ein Beschluss des Landtags hatte dies mit der Auflage verbunden, dass das Land auch nach Teilveräußerung

Mehrheitsgesellschafter mit mindestens 50,1% bleiben sollte. Ein Verfahren zur Veräußerung war jedenfalls nie in Gang gesetzt worden. Die aktuelle Marktsituation deutet auf ein enormes Interesse deutscher und internationaler Investoren hin, so dass eine Veräußerung mit gutem wirtschaftlichen Ergebnis für das Land denkbar erscheint. Die LEG NRW ist in der derzeitigen Konzernverfassung allerdings schwierig zu veräußern, da unterschiedliche Geschäftstätigkeiten im Konzern erbracht werden, das Interesse der FinanzinvestorInnen sich aber auf den Wohnungsbereich fokussiert. Insofern müsste vor Einleitung eines Bieterverfahrens sinnvollerweise eine Neugliederung des Konzerns erfolgen, der dieses InvestorInneninteresse berücksichtigt und die Interessen des Landes sicherstellt.

Ein Verkaufserlös wäre allerdings kein Beitrag zur Sanierung der Landesfinanzen, denn zum einen wurde 1997 der Erwerb der LEG-Anteile durch die BVG NRW fremdfinanziert, zum anderen dürfte der zu erzielende Nettoerlös nach Abzug dieser Verbindlichkeiten der BVG NRW angesichts der Schuldenlast von ca. 100 Mrd. € keine wesentliche Verbesserung herbeiführen. An dieser Einschätzung ändert sich auch nichts durch die von der neuen Landesregierung vorgenommene Ablösung der Verbindlichkeiten durch die Zuführung von Eigenkapital. Die an die BVG NRW 2005 zugeführten 330 Mio. € haben ja zunächst zu Ausgaben im Landeshaushalt geführt, die durch einen Verkaufserlös ausgeglichen werden müssen.

Fazit: Die Veräußerung der relevanten Beteiligungen des Landes (ohne WestLB) wird selbst bei optimistischer Einschätzung kaum einen Nettoerlös über 1 Mrd. € erbringen. Da der Nettoerlös zunächst verwendet werden muss, um die Eigenkapitalzufuhr des Landes an die BVG NRW zu erstatten, ergibt sich für den Haushalt des Landes kein nennenswerter entlastender Effekt. Auch von Verkaufserlösen der WestLB-Anteile müssen zunächst die fremdfinanzierten Kapitalerhöhungen erstattet werden, so dass auch hier die Nettozuführung zum Haushalt gemessen an der derzeitigen Schuldenlast unbedeutend bleibt. Das Land hat zwar 110 Mrd. € Schulden, aber wenig Vermögen. Der mögliche Tilgungsbeitrag bei Veräußerung dieses Vermögens dürfte 1% der Gesamtschulden nicht übersteigen.

Abschließend soll zu drei bedeutsamen Sondervermögen des Landes Stellung genommen werden:

- das Wohnungsbauvermögen
- das Sondervermögen Liegenschaften (BLB)
- der Grundstücksfonds.

Das **Wohnungsbauvermögen** dient zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus in Nordrhein-Westfalen, es wird von der Wohnungsbauförderanstalt (Wfa) als Teil der NRW.Bank bewirtschaftet und verwaltet. Es ist ein revolvingender Fonds, weil die Tilgungszahlungen in das Vermögen zurückfließen, sofern sie wiederum für sozialen Wohnungsbau genutzt werden. Im Vermögen sind öffentliche Mittel gebunden, und zwar sowohl Mittel des Landes als auch des Bundes. Das Vermögen besteht aus langfristig gewährten Darlehen, deren Nominalwert bei ca. 24 Mrd. € liegt; der Barwert des Vermögens dürfte derzeit zwischen 2,5 und 3 Mrd. € liegen. Ein Teil dieses Barwerts ist von der BaFin (Bundesaufsichtsamt für Finanzdienstleistungen) als haftendes Eigenkapital der NRW.Bank anerkannt. Auf dieser Kapitalbasis kann die NRW.Bank ihr Kreditgeschäft betreiben. Die Kapitalrücklage Wohnungsbauvermögen beträgt derzeit ca. 3 Mrd. € und macht damit ca. 82% des handelsrechtlichen Eigenkapitals aus.

Eine Veräußerung des Wohnungsbauvermögens scheidet wegen weitreichender nachteiliger Konsequenzen aus:

- der Bund würde seinen Anteil des Vermögens fordern (die im Vermögen gebundenen Mittel des Bundes),
- die Eigenkapitalbasis der NRW.Bank wäre weggebrochen, die Bank in ihrer Existenz gefährdet.

Die gleichen Folgen würden übrigens auch schon bei einer Zweckentfremdung des Vermögens eintreten. Sobald der Bund seine Bundesanteile des Vermögens zurückfordern müsste, wäre das Vermögen in seinem Bestand gefährdet und das BaFin müsste die Anerkennung des Vermögens als haftendes Eigenkapital der NRW.Bank revidieren.

Der **Grundstücksfonds** hat seit 1980 altindustrielle Grundstücke – vorwiegend im Ruhrgebiet – erworben, um den Strukturwandel der Ruhrregion zu begleiten. Entsprechend den Regularien wurden unrentierliche Grundstücke erworben, die folglich nur mit öffentlicher Förderung wieder für eine gewerbliche Nutzung aufbereitet und erschlossen werden können. Von insgesamt fast 2.500 ha

erworbener Fläche konnten bis auf einen Rest von ca. 1.000 ha die Grundstücke wieder an den Markt gebracht werden. Im aktuellen Portfolio befinden sich allerdings überwiegend unverwertbare Grundstücke wie Grünflächen, Industriekulturprojekte wie die Zeche Zollverein, der Landschaftspark Duisburg-Nord u. a. Der Fonds besitzt also keinen positiven Wert und ist daher nicht veräußerbar.

Das **Sondervermögen Liegenschaften** umfasst alle Immobilien, die der BLB NRW mit Gründung zur Bewirtschaftung übertragen bekommen hat. Die Bilanz des BLB weist einen Wert von über 9 Mrd. € aus. Die Plattform BLB NRW eignet sich für weitere Optimierungen, die auch verschiedene Privatisierungsstufen und -schritte denkbar machen: Sale-and-lease-back von Liegenschaften, Umwandlung in eine Körperschaft privaten Rechts unter Beteiligung von Finanz- oder strategischen InvestorInnen, Veräußerung von Immobilien mit längerfristigem Mietrecht etc. Der BLB NRW würde damit in die Lage versetzt, die ihm bei Gründung vom Land übertragenen Verbindlichkeiten vorzeitig zu tilgen

4.2. Ökologische Lenkungsinstrumente mit Einnahmecharakter

Grundsätze ökologischer Lenkungsinstrumente – Zielsetzung

Ökologische Lenkungsinstrumente dienen dazu, unerwünschte, gemeinschädliche Verhaltensweisen und Verbrauchsgewohnheiten zurückzudrängen. Zugleich haben sie den Zweck, für die öffentlichen Haushalte nachteilige Langfristkosten, die aus ökologisch schädlichem Verhalten entstehen, zu vermeiden. Sie sind aus der einfachen Überlegung entstanden, dass es allemal billiger ist, Beeinträchtigungen der natürlichen Lebensgrundlagen durch Inanspruchnahme der VerursacherInnen von vorneherein zu vermeiden, statt sie nachträglich teuer zu Lasten der Allgemeinheit wieder beseitigen zu müssen.

Konsequente Anwendung des Verursacherprinzips

Ökologische Lenkungsinstrumente dienen zugleich der Umsetzung des Verursacherprinzips. Bezahlen soll die Umweltbelastungen derjenige, der sie verursacht hat, nicht spätere Generationen von SteuerzahlerInnen, die an den Belastungen unbeteiligt waren. Damit wird zugleich dem Mechanismus

entgegengewirkt, dass jetzt die einen wirtschaftliche Vorteile aus Umweltbelastung und Verbrauch von Umweltressourcen ziehen, und später andere – nämlich künftige öffentliche Haushalte – für die daraus resultierenden Kosten aufzukommen haben. Kurz gesagt: Die Preise müssen die ökologische Wahrheit sagen.

Verfassungsrechtliche Anforderungen nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in zwei Urteilen im Jahr 1998 mit den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen ökologisch orientierter Lenkungsabgaben befasst. Es handelt sich um die Entscheidungen zu landesrechtlichen Abfallabgaben (BVerfGE 98, 833 ff) und zu kommunalen Verpackungssteuern (BVerfGE 98, 106 ff). In beiden Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht die grundsätzliche Option für ökologisch orientierte Lenkungsinstrumente aus verfassungsrechtlicher Sicht bejaht, aber hierfür konkrete neue Vorgaben entwickelt, die erfüllt sein müssen und in den damals zu beurteilenden Abgaben nicht erfüllt waren.

Die entscheidende Vorgabe folgt aus der Gesetzgebungskompetenz. Nur der Gesetzgeber darf ökologisch orientierte Lenkungsabgaben einsetzen, der auch für die Sachmaterie zuständig ist. Es kommt also entscheidend darauf an, ob das Land für die Sachmaterie zuständig ist. Da zum Beispiel der Bund die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für das Abfallrecht hatte, durften die Länder Lenkungsabgaben im Abfallrecht nur insoweit beschließen, als sich kein Widerspruch zur Gesamtkonzeption und zu Einzelregelungen des Bundesgesetzes ergab.

Verhältnis zum Bundesrecht

Für die Zulässigkeit einzelner ökologisch wirkender Instrumente kommt es mithin darauf an, ob dem Bund oder den Ländern die Gesetzgebungskompetenz zusteht. Möglich ist auch, dass durch Bundesgesetz in Bereichen für die der Bund zuständig ist, den Ländern die Erhebung ökologisch orientierter Abgaben eröffnet wird.

Gutachten Prof. Jarass aus dem Jahr 2000

Im Auftrag der damaligen Landesregierung hat Prof. Jarass im Jahre 2000 untersucht, welche Folgerungen sich aus den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts für einzelne diskutierte Umweltabgaben ergeben.⁶

Er kommt zu dem Ergebnis, dass keine der diskutierten Umweltabgaben verfassungsrechtlich unzulässig ist, dass aber für einzelne Umweltabgaben aus dem Gesichtspunkt möglicher Kompetenzüberschneidung gesetzgeberische Klarstellungen erforderlich sind.

Verbesserung der Möglichkeiten durch die Föderalismusreform

Für die Bundesländer werden sich aus der Föderalismusreform weitere Erleichterungen und Verbesserungen bei der Einführung von Umweltabgaben ergeben. Denn die Föderalismusreform wird im Bereich des Umweltrechts voraussichtlich tendenziell zu einer Erweiterung der Kompetenzen der Länder und einer Zurückdrängung der Bundeskompetenzen führen. Mit dieser Erweiterung der Gesetzgebungszuständigkeit geht eine Erweiterung der Kompetenzen im Bereich der Umweltabgaben einher. Damit verringert sich die Gefahr einer Kollision mit übergeordnetem Bundesrecht. Im Detail kann dies erst nach Inkrafttreten der Föderalismusreform ausgelotet werden.

Einzelne ökologisch wirkende und dem Landeshaushalt zugute kommende Abgaben

4.2.1. Grundwasserabgabe – Wasserentnahmeentgelt

In NRW wurde ein Wasserentnahmeentgelt in der vergangenen Legislaturperiode eingeführt, wie dies bereits zuvor in anderen Bundesländern geschehen war. Als sog. Wassercent ist eine Abgabe auf die entnommene Wassermenge zu entrichten. SchuldnerInnen der Abgabe sind diejenigen, die Grundwasser entnehmen. Sowohl Industriebetriebe als auch BetreiberInnen von Trinkwassergewinnungsanlagen sind zur Entrichtung der Abgabe verpflichtet.

⁶ Jarass, Hans: Landesumweltabgaben nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Abfallabgaben, Münster, 2000.

Das Wasserentnahmeentgelt fördert den sparsamen Umgang mit der Ressource Trinkwasser. Wer viel verbraucht, trägt mit der Abgabe zum Landeshaushalt bei. Die Verwendung der Einnahmen geht etwa zur Hälfte in Projekte der Wasserverbesserung und Wasserschonung, zur anderen Hälfte in den allgemeinen Haushalt. Von der damaligen Opposition wurde die Einführung des Wasserentnahmeentgelts bekämpft und seine Abschaffung nach einem Landtagswahlsieg versprochen. Tatsächlich ist das Wasserentnahmeentgelt – sinnvollerweise – aufrecht erhalten worden.

Das Wasserentnahmeentgelt ist verfassungsrechtlich zulässig – hierzu liegt eine positive Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu denselben Wasserabgaben in Hessen und Baden-Württemberg vor (BVerfGE 93, 319ff). Auch in anderen Bundesländern wird eine solche Abgabe erhoben, z. B. in Schleswig-Holstein.

Eine erhebliche Lücke besteht allerdings darin, dass der Braunkohletagebau eine nicht gerechtfertigte Steuersubvention genießt. Denn anders als alle anderen Industriebetriebe ist die Wasserentnahme für die Braunkohlegewinnung von der Entrichtung des Wasserentnahmeentgelts vollständig befreit. Die zur Rechtfertigung dieser Subvention angeführten Gründe tragen nicht. Ein Argument lautet, das bei Braunkohlegewinnung entnommene Sumpfungswasser werde dem Naturkreislauf nach Entnahme wieder zugeführt. Das ist jedoch keine Besonderheit. Auch Kühlwasser wird zunächst entnommen und dann dem Naturkreislauf wieder zugeführt. Das weitere Argument lautet, die BetreiberInnen seien genehmigungsrechtlich verpflichtet, das Sumpfungswasser zum Erhalt von Feuchtgebieten wieder einzuspeisen, und auf die Erfüllung von Rechtspflichten könne man keine Abgaben erheben. Auch das trägt nicht. Wer z. B. aufgrund von Hygienevorschriften verpflichtet ist, seine/ihre Flaschen zu reinigen, muss für das entnommene Wasser die Abgabe entrichten. Entscheidend ist, dass die Wassernutzung aufgrund freiwilliger wirtschaftlicher Betätigung, die mit der Absicht der Gewinnerzielung verbunden ist, geschieht.

Es besteht daher aller Anlass, diese Steuersubvention für die Braunkohle zu streichen und damit die Haushaltssituation des Landes zu verbessern.

Hinsichtlich des Umfangs der Subvention wird auf die im Auftrag des Bundesumweltamtes vom Wuppertal-Institut erstellte Studie verwiesen. Danach wird

der Umfang dieser Steuersubvention für die Braunkohle **bezogen auf ganz Deutschland mit 200 – 230 Mio. € pro Jahr angesetzt.**⁷

Selbst wenn hier sehr viel zurückhaltender vorgegangen und berücksichtigt würde, dass nur in wenigen Bundesländern Braunkohle gefördert wird, ergäbe sich aus der Streichung dieser ungerechtfertigten Subvention und einem einheitlichen Bemessungssatz für VerbraucherInnen und Industrie ein Betrag in einer Größenordnung von **50 Mio. € jährlich für das Land NRW.**

4.2.2. Abwärmeabgabe

Ziel der Abwärmeabgabe ist es, einen Anreiz zur Errichtung von Anlagen mit einem hohen Wirkungsgrad an Energieeffizienz und Wärmenutzung sowie zur verstärkten Nutzung von Abfallwärme zu etablieren.

Die gegenwärtige Energieerzeugung leidet darunter, dass ein großer Teil der Energie nutzlos verschwendet und nur ein kleinerer Teil genutzt wird. So werden in Atomkraftwerken nur rund 30% der Energie genutzt und ungefähr 70% ungenutzt an die Atmosphäre abgegeben. Weder bei den überalterten Braunkohlekraftwerken noch bei alten Steinkohlekraftwerken werden mehr als 40% der Energie genutzt.

Die Abwärmeabgabe führt zu effizienteren Kraftwerken mit höheren Wirkungsgraden, die zu einem sparsameren Verbrauch von Ressourcen und zur Verminderung von Emissionen, insbesondere zur Verminderung der CO₂-Belastung, beitragen. Insbesondere Kraft-Wärme-Koppelungsanlagen, die die höchsten Wirkungsgrade erreichen, würden dadurch attraktiver werden. Die Abgabe wird nur auf Anlagen erhoben, die nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz genehmigungsbedürftig sind. Auf diese Weise wird es vermieden, KleinerzeugerInnen oder gar Einzelhaushalte zu belasten, bei denen Aufwand und Ertrag in keinem angemessenen Verhältnis stünden.

Verfassungsrechtlich wäre eine solche Abgabe zulässig. Nach dem Vorschlag des Gutachtens von Prof. Jarass⁸ sollte in das Bundesimmissionsschutzgesetz eine klarstellende Regelung aufgenommen werden, dass diesbezügliche landesgesetzliche Abgabenerhebungen möglich sind. Eine solche klarstellende

⁷ Siehe u.a. Bericht der Rheinischen Post vom 21.10.2004.

⁸ a.a.O.

Regelung empfiehlt sich auch im Hinblick darauf, dass der Emissionshandel und Kraft-Wärme-Koppelungsregelungen bereits bestehen.

Eine solche Abgabe hätte zudem eine erhebliche Innovationswirkung, sie würde den technischen Fortschritt hin zu besserer Energieausnutzung voranbringen und entsprechende Investitionen begünstigen.

Das Finanzwissenschaftliche Institut der Universität Köln hat in seinem Gutachten⁹ für die Landesregierung NRW im Jahr 1997 verschiedene Szenarien durchgerechnet und ein Minimumaufkommen **von 260 Mio. €** errechnet.

Das Ökoinstitut hat in seinem Gutachten¹⁰ für die Landesregierung 1997 ein Aufkommen **von mindestens 110 Mio. €** ermittelt. Selbst bei vorsichtiger Herangehensweise ergibt sich ein **Einnahmenvolumen von 100 Mio. €**.

Die Belastung daraus träfe vor allem die vier in Deutschland tätigen Strommonopolisten, die in den vergangenen Jahren exorbitant hohe Milliardengewinne auf Kosten von VerbraucherInnen und Industrie verzeichnen konnten. Eine Weitergabe an die EndverbraucherInnen wäre daher nicht gerechtfertigt.

4.2.3. Neuversiegelungsabgabe

Ziel der Neuversiegelungsabgabe ist es, den Trend zur fortschreitenden Versiegelung zu stoppen. Der Verlust natürlicher Ressourcen, der auf diese Weise verursacht wird, ist ohne Trendumkehr nicht auszugleichen.

In der Bundesrepublik werden täglich rund 100 ha neu versiegelt. In NRW hat sich der Anteil der versiegelten Fläche in 50 Jahren von 1950 bis 1999 fast verdoppelt – von 12% auf 22% der Landesfläche. Wenn in diesem Tempo weiter versiegelt wird, würde in etwas mehr als 100 Jahren ganz NRW „unter Beton liegen“. Weder Nahrungsgewinnung noch Trinkwasserneubildung wären dann noch möglich.

Die Abgabe wird auf die Errichtung von baulichen Anlagen aller Art erhoben. Sie begünstigt das flächensparende Bauen. Sie trägt zugleich dazu bei, dass die

⁹ Bizer, Kilian, Linscheidt, Bodo, Ewingmann, Dieter u. a.: Umweltabgaben in Nordrhein-Westfalen. Vorläufiger Endbericht, Köln, 1997 → Landtag NRW, Vorlage 12/1563.

¹⁰ Cames, Martin, Dopfer, Jaqui, Gebers, Betty u. a.: Wirkungsanalyse für ökologische orientierte Abgaben in Nordrhein-Westfalen. Endbericht, Darmstadt, 1997, → Landtag NRW, Vorlage 12/1563.

Nutzung vorhandener Bausubstanz attraktiver als das Neubauen wird. Dies ist angesichts des demographischen Wandels ohnehin das Gebot der Stunde: Es wird darum gehen, den durch immer weitere Neubauten entstehenden Leerstand der Zukunft zu verhindern und statt dessen Anreize für die Renovierung und Ertüchtigung von vorhandener Bausubstanz zu geben. Nur dies gewährleistet eine nachhaltige Siedlungsentwicklung und verhindert eine weitere Zersiedlung, die für die öffentlichen Haushalte angesichts der vorzuhaltenden Infrastruktur nicht mehr bezahlbar sein wird.

Das Finanzwissenschaftliche Institut der Universität Köln hat in seinem Gutachten für die Landesregierung NRW im Jahr 1997 verschiedene Szenarien durchgerechnet und ein Minimumaufkommen **von 800 Mio. €** errechnet.¹¹

Das Ökoinstitut hat in seinem Gutachten für die Landesregierung 1997 ein Aufkommen von mindestens **260 Mio. €** ermittelt.¹²

Selbst bei vorsichtiger Herangehensweise ergibt sich ein **Einnahmevermögen von 150 Mio. €**.

Verfassungsrechtlich stehen einer solchen Neuversiegelungsabgabe keine durchgreifenden Bedenken entgegen, es empfiehlt sich nach dem Vorschlag von Prof. Jarass¹³ auch hier, eine bundesgesetzliche Klarstellung im Bundesbodenschutzgesetz aufzunehmen.

4.2.4. LKW-Maut für Ausweichstrecken auf Bundesstraßen

Die LKW – Maut wird bisher nur auf Bundesautobahnen erhoben. Dies führt dazu, dass in erheblichem Umfang Ausweichverkehr auf Bundesstraßen stattfindet. Dies ist ökologisch unerwünscht, zudem schädigt es die AnwohnerInnen der entsprechenden Bundesstraßen durch zusätzlichen Lärm, Abgase und Feinstaub. Es führt zudem zu einer zusätzlichen Belastung der öffentlichen Haushalte, weil auf diese Art und Weise die Abnutzung und die Reparaturbedürftigkeit der Bundesstraßen steigt. Der Ausweichverkehr ist letztlich eine Umgehung des Verursacherprinzips.

Die EU ermöglicht es, eine Maut auch auf Bundesstraßen zu erheben. Die Bundesländer sind daraufhin vom Bund in einem ersten Schritt aufgefordert worden, Ausweichstrecken zu benennen, auf denen die Maut ebenfalls erhoben werden kann.

¹¹ a.a.O.

¹² a.a.O.

¹³ a.a.O.

Technisch ist die Mauterhebung in Deutschland aufgrund des satellitengestützten Systems von Toll-Collect auch auf Bundesstraßen möglich.

Anders als andere Bundesländer hat sich die jetzige Landesregierung geweigert, solche Ausweichstrecken zu benennen. Das schadet nicht nur den betroffenen AnwohnerInnen sondern ebenso dem Landeshaushalt. Aus dem Aufkommen an Mautgebühren werden schließlich die Verkehrsinvestitionen bezahlt.

Eine weitere Lücke im Mautsystem muss ebenso geschlossen werden. Bisher entstehen Mautgebühren nur für LKW mit einem Gewicht von mehr als 12 t. Dies hat dazu geführt, dass Transportunternehmen ihre LKW – Flotten auf mittlere LKW unter 12 t umstellen. Dies ist eine weitere Form der Umgehung der Mautpflicht, für die es keine Rechtfertigung gibt. Die Mautpflicht muss daher auf LKW ab 7,5 t, besser noch ab 3,5 t erstreckt werden. Nur so werden die durch den LKW-Verkehr verursachten Schäden und Aufwendungen ausgeglichen und nicht auf die öffentlichen Haushalte abgewälzt.

4.2.5 Fluglärmabgabe bzw. erhöhte Start- und Landegebühren für besonders laute Flugzeuge

Die AnwohnerInnen von Flughäfen leiden unter der Lärmbelastung durch Flugzeuge. Dabei hängt das Maß der Belastung von der Art der Flugzeuge ab. Je lauter sie sind, desto größer die Belastung. Oft sind es ältere Maschinen, die besonders laut sind. Eine Lenkungswirkung hin zu leiseren, dem Lärmschutz besser gerecht werdenden Maschinen lässt sich sowohl durch eine Abgabe auf besonders laute Flugzeuge, als auch durch eine Differenzierung der Start- und Landegebühren nach Lautstärke erreichen.

Für Ersteres wäre eine Bundesregelung im Bundesimmissionsschutz oder für eine Landesregelung eine bundesgesetzliche Klarstellung erforderlich, für Letzteres eine entsprechende Änderung des Gebührenrechts.

Angesichts des Aufwandes, der für passiven Schallschutz betrieben wird, wäre dies eine effektivere Steuerungsmöglichkeit, die zu mehr Lärmschutz für die Bevölkerung führen würde.

5 . Subventionen

5.1. Problematik und Verteilung

Der Landeshaushalt enthält eine Reihe von Subventionen. Es fällt allerdings auf, dass zahlenmäßig und vom Umfang des Mitteleinsatzes daraus wenige große Posten herausragen, die mit Abstand den größten Umfang der Zahlungen konsumieren. An der Spitze steht die Steinkohleförderung, danach folgen Landwirtschaft und Verkehr.

Kennzeichnend ist, dass es gerade in diesen Bereichen an Transparenz fehlt. Wofür das Geld im einzelnen ausgegeben wird und wer es erhält, lässt sich nur schwer nachvollziehen.

So fließen aus EU-Töpfen rund 6 Mrd. € jedes Jahr in die deutsche Landwirtschaft. Sie kommen aber offenbar in erster Linie Großbetrieben zugute, weil 0,5% der Betriebe allein 20% aller Direktzahlungen erhalten, und in zweiter Linie der Lebensmittelindustrie in Form von Exportsubventionen. So zählten nach einer Recherche der FAZ¹⁴ die Nordmilch, die Westfleisch und die Südfleisch sowie Nestlé zu den größten Einzelempfängerinnen.

Ähnlich intransparent geht es im Steinkohlebereich zu.

Deshalb muss mehr Transparenz einkehren, wie dies andere EU-Länder bereits praktizieren, indem sie EmpfängerInnen und Zahlungszweck offen legen. Dies muss Leitlinie für alle Formen der Subventionen sein.

5.1.1. Steinkohle

Den mit Abstand größten Subventionsposten stellt die Steinkohle dar. Alles zusammen genommen liegen die Leistungen bei etwa 700 - 800 Millionen € jährlich, denn neben der unmittelbaren Zuwendung sind weitere Leistungen, z. B. das Anpassungsgeld an Beschäftigte sowie Infrastrukturleistungen, Schadenbeseitigung und die Kosten der Bergbauverwaltung zu berücksichtigen.

Entgegen den Ankündigungen hat die neue Landesregierung bisher keinen wirksamen Schritte zur Rückführung dieser vergangenheitsgerichteten Subvention durchgesetzt.

¹⁴ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.3.2006.

Dabei steht fest, dass der Steinkohlenbergbau in NRW keine Zukunft haben kann, dass er ökonomisch schädlich und ökologisch nicht verantwortbar ist. Zahlungen an den Steinkohlebergbau stellen daher eine vergangenheitsbezogene Subvention im Sinne des WNA-Budgets dar.

Die Gelegenheiten zur nachhaltigen Reduzierung der Subventionslasten hat die neue Landesregierung nicht genutzt. So musste die Zeche Walsum mit ihrem geplanten Abbau unter dem Rhein wegen wasserwirtschaftlicher Gründe und wegen Hochwassergefahr geschlossen werden. In der letzten Legislaturperiode hatte die damalige Opposition die schnellstmögliche Schließung deshalb konsequent gefordert. Statt diese Schließung dann im Sommer 2005 durchzusetzen, hat die neue Landesregierung im Vereinbarungswege eine spätere Schließung akzeptiert und dies mit einem zusätzlichen Anpassungsgeld aus dem Landeshaushalt in Höhe von rund 110 Mio. € teuer erkaufte.

Die Kohlesubvention selbst zahlt einen Ausgleich zwischen dem Weltmarktpreis und dem heimischen Erzeugungspreis, der bei etwa 140 € pro Tonne liegt. Der Weltmarktpreis ist seit 1997 bis jetzt von 40 € auf 65 € pro Tonne gestiegen.

Dies hätte die Chance geboten, die Subvention um 25 € pro Tonne zu kürzen. Für NRW würde das eine **jährliche Einsparung von über 200 Mio. €** bedeuten, zumal zu erwarten ist, dass die Weltmarktpreise zukünftig nicht sinken. Ab 2008 entsteht infolge des Auslaufens des Kohlekompromisses ein noch deutlich weitergehendes Einsparvolumen. Im Interesse einer Haushaltskonsolidierung muss diese Möglichkeit genutzt werden.

Zu streichen ist das Anpassungsgeld für neue Vorruhestandsfälle. Es führt nur dazu, dass die RAG auf Kosten der SteuerzahlerInnen Frühverrentung betreibt und weiterhin neue Mitarbeiter einstellt und mit nicht zukunftsfähigen Strukturen verfestigt.

An Transparenz mangelt es dem Haushalt auch insofern, als die zusätzlichen Leistungen, die zugunsten von Steinkohle und Braunkohle erbracht werden, im Haushalt nicht abgebildet werden. Hierzu gehören insbesondere die Infrastrukturleistungen.

Bei der Braunkohle zählen hierzu etwa Umsiedlungskosten und die dabei anfallenden Infrastrukturleistungen.

5.1.2. Landwirtschaft

Die Landwirtschaftsförderung macht einen erheblichen Anteil der Subventionsausgaben aus und fällt zu erheblichen Teilen in die Kategorie der vergangenheitsbezogenen Subventionen im Sinne des WNA-Budgets.

So bildet die Förderung der Landwirtschaftskammer den mit Abstand größten Einzelposten im Etat des Umwelt- und Landwirtschaftsministeriums. Unverständlich ist, dass die Landwirtschaftskammer 17 Mio. € zusätzlich erhalten soll. Es handelt sich offenbar um eine Klientelpolitik auf Kosten der SteuerzahlerInnen.

In der Sache wären statt dessen weitere erhebliche Einsparungen bei der Landwirtschaftskammer angezeigt, da die Zahl landwirtschaftlichen Betriebe weiter zurückgeht und deshalb auch der Verwaltungsumfang reduziert werden muss.

Unverständlich ist, dass die Abwicklung von Förderprogrammen nicht auf die NRW.Bank übertragen wird. So agieren zwei Institutionen nebeneinander, obwohl es viel sinnvoller wäre, die Abwicklung aller Förderprogramme im Land bei der NRW.Bank zu bündeln.

Eine Kürzung des jetzigen Ansatzes für die Landwirtschaftskammer von 20 Mio. € ist deshalb ohne weiteres realistisch.

Einen wesentlichen Teil der Agrarförderung bildet das Agrarinvestitionsförderprogramm, das etwa 20 Mio. € in Anspruch nimmt. Die neue Ausrichtung des Förderprogramms führt dazu, dass nunmehr Erweiterungs- und Aufstockungsinvestitionen in der Tierhaltung gefördert werden sollen. Das führt tendenziell zum Überangebot und ergibt gesamtwirtschaftlich keinen Sinn. Die gewährten Zinszuschüsse sind angesichts der gegenwärtig niedrigen Kapitalmarktzinsen so hoch, dass die Kredite fast umsonst gewährt werden. Eine Reduzierung und Fokussierung auf Zukunftsaufgaben ist daher angebracht.

5.1.3. Verkehr

Einen erheblichen Teil der Verkehrsförderung macht die **Förderung der Flughäfen** aus.

In einer ausführlichen Untersuchung der Deutschen Bank ist ermittelt worden, dass insbesondere die Subventionierung der kleineren Flughäfen ökonomisch sinnlos ist.

Sie führt bestenfalls zu einer Verlagerung des Flugverkehrs weg von den großen Flughäfen und erbringt per Saldo keinen Nutzeffekt. Vor diesem Hintergrund macht die bisherige Flughafenförderung keinen Sinn.

Es ist deshalb nicht zu rechtfertigen, zum Beispiel dem Flughafen Münster-Osnabrück zusätzlich 11 Mio. € zur Verfügung zu stellen.

Noch kritikwürdiger wird es, wenn die Mittel nicht nur für Investitionen, sondern für den laufenden Betrieb zur Verfügung gestellt werden. Das ist keine Investitionsförderung mehr und trägt den Keim einer Dauersubventionierung in sich.

Unabhängig hiervon ist eine einseitige Förderung eines Verkehrsträgers gegenüber allen anderen immer problematisch. Werden einem Verkehrsträger (Flugbetrieb) Investitionszuschüsse gewährt, einem anderen (Bahn) aber nicht, führt dies zu staatlich herbeigeführten Wettbewerbsverzerrungen. In der Folge steigt der Druck, auch andere Verkehrsträger zu subventionieren, so dass die Gefahr eines auf allen Seiten subventionierten Wettbewerbs droht, den die Steuerzahler bezahlen müssen.

Bei den **Landesstraßen** sollen über 60 Mio. in den Straßenneubau fließen. Eine solche Schwerpunktsetzung ist angesichts des gut ausgebauten Straßennetzes in NRW mehr als fragwürdig. Es müssen zudem die Folgekosten solcher Neubauplanungen berücksichtigt werden. Denn neu gebaute Straßen ziehen einen entsprechenden Unterhaltungs- und Reparaturaufwand nach sich, z. B. die Notwendigkeit der Beseitigung von Frostschäden.

Diese machen Folgekosten in erheblicher Höhe aus. Die Verschiebung dieser Lasten auf nachfolgende Haushalte lässt sich mit dem Pay-as-you-use-Konzept nicht in Übereinstimmung bringen.

Haushaltsklarheit und -wahrheit erfordern, diese Folgekosten schon bei der Neubauplanung selbst abzuschätzen, hierfür Rücklagen zu bilden und in den Haushalt einzustellen. Ansonsten würde auch an dieser Stelle eine Ursache für die finanzielle Belastung künftiger Generationen gelegt, ohne dass dies im Haushalt sichtbar gemacht würde.

6. Personal und Pensionen

6.1. Allgemeine Problematik

6.1.1. Die besondere Bedeutung des Personalhaushalts

Eine lange Kette von Ereignissen und darauf mangelhaft abgestimmter politischer Entscheidungen hat über Jahrzehnte eine politische Ausgangslage heranreifen lassen, die nun immer dringlicher durch einen neuen mittelfristigen *modus vivendi* als Beginn einer langfristigen Grundsanie rung des Haushalts bereinigt werden muss.

Ein in seiner Dauer unterschätztes, über 20 Jahre lang anhaltendes, im Ländervergleich unterproportionales Wirtschaftswachstum und dem folgend unterproportionale Steuereinnahmen in NRW verführten dazu, die seit Beginn der siebziger Jahre zurückbleibenden Primäreinnahmen in schnellen Schritten durch eine wachsende Nettokreditaufnahme (NKA) auszugleichen. Die vormals im Flächen-Ländervergleich unterproportionale Verschuldung des Landes NRW schlug bereits 1981 durch eine ungewöhnlich hohe Kreditfinanzierungsquote von 18,7% in eine überproportionale Verschuldung um und eilte dem der übrigen Flächen-Länder durch kräftige jährliche Nettokreditaufnahmen von bis zu 82% der Nettokreditaufnahme der Länder im Jahre 1986 insgesamt immer weiter voraus.¹⁵

Bereits 1987 lag die Kreditmarktverschuldung des Landes NRW um rund 28 Mrd. DM und die jährliche Belastung durch Zinsen um rund 2,1 Mrd. DM über der der übrigen Flächen-Länder ohne NRW.

Die Zinsen stellen das Langzeitgedächtnis der Verschuldung dar. Die Fieberkurve der Zinssteuerquote¹⁶ hat sich daher aufgrund der o.g. Entwicklung kontinuierlich seit 1970 bis 2005 von 1,2% auf 13,65% gesteigert. 13,65% der Steuereinnahmen stehen also einer normalen öffentlichen Aufgabenerfüllung nicht mehr zur Verfügung, sondern müssen nur zur Finanzierung der aufgenommenen Schulden verwendet werden – und dies trotz einer ungewöhnlich langen und tiefen Niedrigzinsphase. Mangels Nettotilgung und erst recht aufgrund weiterer, selbst die – viel zu weiten – verfassungsmäßigen Grenzen missachtender, geplanter Nettokreditaufnahmen ist selbst ohne weitere Zinserhöhungen ein Ende dieser Entwicklung nicht absehbar; ein nachhaltiges Wirtschaften rückt in immer weitere Ferne, und die unsoziale

¹⁵ 1986: rund 82%, 1987 rund 64% der NKA der Flächenländer ohne NRW.

¹⁶ Zinsen in% der Steuereinnahmen.

Umverteilung von Steuereinnahmen auf KapitalanlegerInnen gewinnt immer größere Bedeutung.

Dies ist das Ergebnis einer Haushaltsgestaltung, die für jede neue Aufgabe in erster Linie eine Mehrung von Stellen vorsah. Jede neue Planstelle umfasst eine Soll-Aktivzeit von ca. 35 Jahren und eine anschließende Versorgungsphase von ca. 22 Jahren (ohne Hinterbliebenenphase).¹⁷ Darüber hinaus unterlag der Personalhaushalt einer rein liquiditätsorientierten Gestaltung, statt einer finanzpolitisch orientierten Ausrichtung mit dem Anspruch der Nachhaltigkeit, d. h. Kosten und insbesondere die im geltenden System bei Planstellen nicht zu etatisierenden Pensionsausgaben wurden geflissentlich ausgeblendet. Eine stürmische Stellenentwicklung ohne Rücksicht auf die heute zu Tage tretenden Spätfolgen kam in Gang.



Abb. 5 *Personalstellen des Landes NRW 1950 – 2005.*¹⁸
2005: Stand 1. Nachtragshaushalt

¹⁷ Der Versorgungsbericht NRW enthält zur Hinterbliebenenphase keine Angaben; in Rheinland-Pfalz beträgt die Hinterbliebenenphase 12 Jahre, die dort zu einer Ruhegehaltsphase von durchschnittlich 20 Jahren hinzukommen. Oberfinanzdirektion Koblenz - ZbV: Jahresbericht 2005, Koblenz, 2005.

¹⁸ Mit dem Haushalt 2001 wurden 20.529 Stellen aus dem Haushalt ausgebucht aufgrund der Umwandlung der Medizinischen Einrichtungen in Anstalten des öffentlichen Rechts.

6.1.2. Pensionen und Zusatzversorgung

Der Versorgungsbericht des Landes NRW von 2003¹⁹ hat den Zeithorizont der Vorausschau der 1. Modellrechnung des Landes aus dem Jahre 1994, die bis zum Jahre 2020 reichte, bis 2040 ausgedehnt: Sie zeigt eine leicht abnehmende Alterslast ab dem Jahre 2029, die im Jahre 2040 aber erst wieder das Niveau des Jahres 2016 erreicht und mithin immer noch langanhaltend über dem heutigen Niveau liegen wird. Die Sicht des Jahres 1994 wird also bestätigt, dass die Entwicklung der Alterslast **die** fundamentale Rahmenbedingung des Gesamthaushalts **für Jahrzehnte** sein würde. Des weiteren bestätigt der Versorgungsbericht den höchsten prozentualen Anstieg der Alterslast im Schulbereich, u.a. weil immer noch für den Eintritt in den Ruhestand im Schulbereich der Hauptgrund die Dienstunfähigkeit ist.²⁰ Während der Pensionsausgaben im Zeitraum 2001 bis 2040

- insgesamt um 79% ansteigt,
- verzeichnet der Schulbereich die höchste Steigerung um 122%, also knapp doppelt so stark wie der ebenso lange politisch prioritär behandelte Hochschulbereich mit nur 56%.

Die gegenläufig zur demographischen Entwicklung im Schulbereich verlaufende Stellenentwicklung seit 1975 bis auf den heutigen Tag – im übrigen auch gegenläufig zum Hochschulbereich – hat also die Problematik für den Personalhaushalt nicht unwesentlich verschärft und weist insoweit eindeutig den notwendigen Weg zu einem möglichst breiten politischen Konsens über diese Grundfakten und dem folgend endlich eine über ein Haushaltsjahr hinausreichende Strategie.

6.2. *Vorschläge der Hartmann-Kommission der Landesregierung*

Die von der Landesregierung eingesetzte „Kommission zu Situation und Perspektive des Landeshaushalts NRW“ gelangt nach Beschäftigung mit den bislang ergriffenen Maßnahmen im Personalbereich zu dem Ergebnis, dass „vor allem die Personalzahl der zentrale Stellhebel für die Reduzierung der Ausgaben sein muss.“²¹ Wahrscheinlich ist damit die Stellenzahl gemeint. Als denkbare Abbaumenge werden

¹⁹ LT-Vorlage 13/2220.

²⁰ Ebd. S. 25

²¹ Kommission zu Situation und Perspektive des Landeshaushalts NRW. Abschlußbericht, Düsseldorf, 2005, .S. 7.

in einer schematischen Betrachtung auf der Grundlage einer jährlichen Fluktuation von 2% bis 2010 rund 10% genannt, auf die Stellenzahl (ohne ausgelagerte Bereiche) bezogen also rund 30.000 Stellen.

- Zur Erreichung dieses Ziels hat sie auftragsgemäß eine bestimmte Organisation und eine strenge Zielorientierung mit drei wesentlichen Bedingungen, nämlich zentrale Zielsetzung, Identifikation und Realisierung empfohlen. Im Rahmen der v. g. Identifikation ist zuzustimmen, dass der Stellenabbau durch Detailmaßnahmen zur Steigerung der Produktivität hinterlegt und dargestellt werden muss.
- Bei der vorgeschlagenen Funktion des Chief Information Officer (CIO) bei der Landesregierung ist allerdings dringend anzuraten, die Fehler mit der organisatorischen Ausgestaltung des Arbeitsstabs Aufgabenkritik (AstA) zu vermeiden: Mangels einer prozessualen Verknüpfung der Tätigkeit des AstA mit dem Haushaltsaufstellungsprozess und der Fokussierung auf Organisationsuntersuchungen mutierte das Instrument zu einem Generator von BeraterInnenhonoraren, ohne dass gegenläufig zu den ausgelösten Rationalisierungsvorgängen ein saldierender Stellenabbau im Rahmen der Haushaltsaufstellung stattfand.²² Die Personalsteuerquote,²³ die 1992 noch bei 48,5% lag, erreichte im Jahre 2005 bereits 59,2% und ließ damit den Orientierungsrahmen der sog. Generellen Handlungslinie der Landesregierung aus dem Jahre 1992 mit 50% als sog. oszillierender Grenze bereits weit hinter sich.
- Aus der Sicht vergangener Konsolidierungsbemühungen und insbesondere des Konsolidierungserfolgs 1982 bis 1988 wäre die von der Hartmann-Kommission vorgeschlagene Funktion des CIO bei der Landesregierung durch eine sachkundige und engagierte Begleitung eines politisch stark besetzten Unterausschusses „Personal“ zu ergänzen.

6.3. Reaktion des Landeshaushalts seit 2005

Die neue Landesregierung hat zunächst einmal mit dem Nachtrag 2005 den Stellenplan insbesondere im Schulhaushalt durch neue Stellen und Streichung alter

²² Parallel zur kw-Stellung von 16. 600 Stellen im Zeitraum 1995 bis 2000 fand ein Stellenzugang von 16.000 Stellen statt.

²³ Personalausgaben in% des Steueraufkommens.

Sparauflagen in Form von kw-Vermerken um 2.163 Stellen²⁴ und im Entwurf des Haushalts 2006 noch einmal um rund 2.500 zusätzliche Stellen²⁵ weiter ausgedehnt – wiederum mit einer rein liquiditätsmäßigen Betrachtung, denn die Belastung mit dem vollen Jahresbetrag und die Alterslast wird erneut ausgeblendet. Und wie schon 1982 wird auch die demographische Entwicklung im Schulbereich nicht in Ansatz gebracht. Von der weit unter dem „Schülerberg“ des Jahres 1975 liegenden kleinen Kuppe des Jahres 2005 sinken die SchülerInnenzahlen insgesamt um weitere 17% bis zum Jahre 2020.²⁶

Bis 2010 visiert die Landesregierung ein Stellenabbauziel von „mindestens 10.080 Stellen“ an. Das ist gerade einmal ein Drittel des von der vorgenannten Kommission vorgeschlagenen Volumens; und selbst dieses Volumen reduziert sich unter Berücksichtigung der Stellenmehrungen im 2. Nachtrag 2005 und im Entwurf 2006 noch auf rund seine Hälfte. Im übrigen wird nach Einbringung des Entwurfs 2006 zu prüfen sein, ob es sich nicht vornehmlich um die Realisierung von kw-Vermerken aufgrund früherer Sparauflagen der vorherigen Landesregierung handelt.²⁷

Für die parlamentarischen BeobachterInnen dieser Aktion gilt es darüber zu wachen, dass das Abbauvolumen wenigstens netto stattfindet und nicht den aus den Eckdaten des Haushalts 2006 folgenden „Kulissenschiebereien“ entsprechend gestaltet wird. Der Absenkung der Personalausgaben entspricht durch die Ausgliederung bestimmter Bereiche eine diese Absenkung übertreffende Erhöhung laufender Zuweisungen und per Saldo stammt die betragsmäßige Absenkung des Gesamthaushaltsvolumens um rund 2,57 Mrd. € aus dem „überraschend neuen“ Konzept einer Absenkung der Investitionen um rund 2,08 Mrd. €.

Der Entwurf des Landeshaushalts 2006 gibt mit in seiner Grundgestaltung noch keine neue Antwort auf die oben dargestellte Problemlage. Auch die Ergänzung des Versorgungsfonds durch eine freiwillige Leistung für jede neu eingestellte BeamtIn in Höhe von 500 € monatlich bringt weder eine entscheidende Verbesserung bei der Finanzierung der Versorgungslast noch trägt er zu einem Management der Personalressource bei, die sich an den Kosten und nicht an der Liquidität orientiert. Daher ist ein neuer kraftvoller Anlauf aller politischen Kräfte erforderlich, der den

²⁴ Darunter 126 kw-Vermerke verlängert und 55 kw-Vermerke gestrichen.

²⁵ Pressemitteilung der Landesregierung vom 8.12.2005.

²⁶ Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2003 bis 2020, Statistische Veröffentlichung der Kultusministerkonferenz, Nr. 173, Januar 2005.

²⁷ Bestand: 12.874

BürgerInnen überzeugend vermitteln kann, dass damit eine bessere Zukunft erreichbar ist als mit dem permanenten Verschieben zusätzlicher Lasten in die Zukunft.

6.4. *Ein neuer modus vivendi in Form eines mittelfristigen Neuen Handlungskonzepts als Beginn einer langfristigen Strategie zur Grundsanie rung des Haushalts*

Die Rahmendaten des Haushalts belegen ebenso wie der Versorgungsbericht 2003, dass alle bislang getroffenen kleineren und größeren Maßnahmen bis hin zur Versorgungsrücklage gemessen an der Größe des Problems doch nur kosmetisches Beiwerk sein können. Die in Jahrzehnten aufgeschichtete Verschuldung lässt sich natürlich nicht in einer Legislaturperiode beseitigen sondern erfordert etwas längere Zeiträume und daher die oben dargestellten drei strategischen Schritte. Das Warten auf den Wirtschaftsaufschwung und damit höhere Steuereinnahmen ist – wie schon in der Vergangenheit – keine ausreichende Strategie. Das Problem des Haushalts liegt nämlich - wie schon oben dargelegt - auf der Ausgabenseite.

6.4.1. Generelle Maßnahmen im Personalhaushalt: Veränderung der Rahmenbedingungen staatlichen Wirtschaftens durch ein Neues Handlungskonzept der Nachhaltigkeit

Nachhaltigkeit bedeutet im Rahmen der Finanzpolitik, dass die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit **dauerhaft** gesichert bleibt und die Finanzpolitik dazu beiträgt, die Grundlagen für eine wachsende Wirtschaft zu erhalten.²⁸ Nur solche Lasten dürfen auf nachfolgende Generationen verschoben werden, von denen sie auch einen Nutzen haben. Dies ist nur bei der oben vorgestellten Neuformulierung der Verschuldungsgrenze in der Verfassung, der Aufstellung eines WNA-Budgets sowie einer umfassenden und wirksamen Aufgabenkritik möglich.

²⁸ Wissenschaftlicher Beirat beim BMF: Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Berlin 2001.

Das Neue Handlungskonzept

Das neue Handlungskonzept zielt durch eine Verknüpfung mikro- und makroökonomischer Komponenten des Haushalts auf die Beseitigung der Grundschwäche des jetzigen Systems, das zu überhöhten Kreditaufnahmen ohne Berücksichtigung von Kosten und Nachhaltigkeit geradezu ermutigt. Die makroökonomische Komponente besteht in einer Verbindung der Umlagefinanzierung der BeamtInnenversorgung mit der Verschuldungsgrenze.²⁹ Grundgesetz und Länderverfassungen verbieten zwar die Kreditfinanzierung von Personalausgaben. Indes geschieht dies de facto doch in der Höhe der unterlassenen Vorsorge für zukünftige Versorgungsausgaben (verdeckte oder implizite Verschuldung). Da die aufwachsende Pensionslast für zukünftige SteuerzahlerInnen nicht anders zu bewerten ist als andere Staatsschulden, liegt es nahe, die Netto-Kreditaufnahme und den Barwert der im Haushaltsjahr neu entstehenden zukünftigen Pensionsverpflichtungen gleich zu behandeln. Dies hätte die Folge, dass die heute geltende Verschuldungsgrenze³⁰ um den Barwert der im Haushaltsjahr neu entstehenden Pensionsverpflichtungen durch Verfassungsänderung oder zumindest Selbstbindung von Landesregierung und Parlament gemindert werden müsste.

Von der vorgenannten makroökonomisch neu definierten Grenze der Nettokreditaufnahme lässt sich leicht die mikroökonomische Kosteninformation über die BeamtInnenbeschäftigung in das System der Kameratechnik transportieren. Den BeamtInnenstellen werden versicherungsmathematisch berechnete kalkulatorische Beiträge zu ihrer Alterssicherung und den Beihilfen in der Pensionszeit „angeheftet“, die ihrerseits als wiederum kalkulatorische Einnahmen in das Versorgungskapitel eingehen. Die Verbindung beider vorgenannter Elemente weist eindeutig die vollen Kosten aus, beseitigt den meist aus Unwissenheit an der liquiditätsmäßigen (statt kostenmäßigen) Betrachtung ansetzenden Glaubensstreit, wer „billiger“ sei, BeamtInnen oder Angestellte.

²⁹ Vgl. Kapitel 3.1.

³⁰ Summe der Investitionen brutto; unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit müssten auch noch die Abschreibungen abgezogen werden.

Drastische Reduzierung der Frühpensionierungen

Ein Anreiz zum Gegensteuern gegen die heutige Mechanik dieses Vorgangs könnte in der Anlastung der zusätzlich entstehenden Kosten durch Frühpensionierung an die entlassende Einrichtung sein mit der Folge, dass ihre Ausstattung sich verschlechtert bis die Kosten wieder „eingespielt“ sind. Frühere Untersuchungen der Lebenszeit der Frühpensionierten mit der Lebenszeit der Gesamtbevölkerung (einschließlich aller Gesunden) haben gezeigt, dass die Lebenskurve der wegen Dienstunfähigkeit Frühpensionierten die der Gesamtbevölkerung im Alter von 49 Jahren nach oben durchbricht und bis zum Ende darüber bleibt, d.h. sie leben länger. Die Anlastung der Mehrkosten von Frühpensionierungen bei den jeweiligen Einzelplänen regt diese an, im Rahmen der Budgetierung ihrer Etats dem Phänomen der Frühpensionierung aktiv entgegenzuwirken. Dazu gehört z.B. das Personalmanagement von der Einstellung bis zur Personalführung inkl. des Coachings und der lebenslangen leistungsorientierten Weiterbildung, die Voraussetzung für Beförderungen sein sollte. Gerade der Vergleich der bei einheitlicher Altersgrenze unterschiedlichen durchschnittlichen Pensionseintrittsalter³¹ der großen Personalbereiche zeigt, dass hier Einsparungspotenziale vorhanden sind und daher dringender Handlungsbedarf besteht.

Eine flexiblere Personalpolitik, die dem immer wieder vorgebrachten „Burn-out-Syndrom“ durch eine Vermittlung zum Beispiel von PolizistInnen oder von LehrerInnen in andere Tätigkeitsfelder begegnen könnte, scheitert schon lange an den starren Regeln des Dienstrechts. Ohne dessen Änderung sind ein einschlägiges Personalentwicklungssystem und damit Fortschritte auf diesem Feld, die ausländische Beispiele zum Vorbild nehmen könnten, nicht möglich.

Differenzierung der haushaltstechnischen Beitragssätze zur Beamtenversorgung

In den obigen Berechnungen der Pensionsverpflichtungen ist aus Vereinfachungsgründen mit einem Barwert von 30% der Aktivenbezüge gerechnet worden. In einer zweiten Stufe ist das System natürlich für die großen

³¹ Durchschnittliches Pensionseintrittsalter 2002 z.B.: Schule 60,3; Hochschule: 64,6; Finanzverwaltung: 59,2; Sonstige: 61,2; Bereiche, die das 60. Lebensjahr als Altersgrenze haben: Polizei: 59,1. Justizvollzug: 54,9. Quelle: Versorgungsbericht NRW, LT-Vorlage 13/2220, S. 27.

Personalbereiche zu verfeinern und damit der Realität anzunähern, indem entsprechend den unterschiedlich langen Aktivenzeiten der großen Bereiche die Barwerte konkret berechnet werden. Dies bedeutet, dass Bereiche, die durch ein spätes Einstellungsalter und ein frühes Pensionseintrittsalter vor der gesetzlichen Grenze gekennzeichnet sind, die höheren Beitragssätze im Rahmen ihrer budgetierten Einzelpläne mit der Folge entsprechend zeitlich befristeter schlechterer Ausstattung auch „bezahlen“ müssen.

Quantitativer Rahmen: Die Sanierung des Haushalts hat für die nächste Generation den gleichen Stellenwert wie eine gute Ausbildung, denn beides bestimmt entscheidend ihre Lebenschancen

Der zuvor ausgewiesene große Konsolidierungsbedarf einerseits und das Ausdünnen der Investitionen im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung andererseits, ohne dass sich dabei ausweislich der nachhaltigen Verschuldungsgrenze dem Ziel eines nachhaltig bewirtschafteten Haushalts im mittelfristigen Zeitraum auch nur nennenswert genähert wurde, macht deutlich, dass eine Konsolidierung ohne nennenswerte Beiträge des Personalhaushalts und insbesondere der großen Personalbereiche undenkbar ist.

Die Größe und die Entwicklung der großen Personalbereiche ist anhand des Stellensolls der fünf großen Verwaltungen des Landes im Zeitraum 1995 bis 2006 erkennbar:

	1995	2006	+ / -	%
Schule	139.127	148.974	9.874	7,09
Hochschule/Kliniken ³²	60.088	38.300	-21.788	-36,26
Polizei	47.637	45.759	-1.878	-3,94
Justiz	33.050	32.643	-407	-1,23
Finanzverwaltung	29.530	25.794	-3736	-12,65
Allg. Verwaltung	35.135	34.681	-454	-1,29
Personalhaushalt insgesamt	344.567	326.151	-18.416	-5,34

Tab. 5: *Stellensoll der großen Personalbereiche (2005: HG inkl. 1.Nachtrag)*

³² Mit dem HG 2001 wurden die Medizinischen Einrichtungen/Kliniken in Körperschaften des öffentlichen Rechts umgewandelt. Das Forschungspersonal wurde dem Hochschulbereich zugeordnet.

Ein nennenswerter Beitrag bestünde darin, neben den bereits im Haushalt enthaltenen 12.874 kw-Vermerken und deren Realisierung einen weiteren Stellenabbau von 20.000 Stellen in diesem Jahrzehnt unter weitest gehender Ausnutzung der Fluktuation vorzusehen. Dies entspräche einem jährlichen Stellenabbau von rund 8.600 Stellen im Gesamtwert von 385 Mio. €. Zum Ende des Jahrzehnts ergäbe sich eine Einsparung von rund 5,8 Mrd. €, die sich in gleicher Höhe jährlich ab 2011 fortsetzt.

Ob v. g. Menge letztlich vor dem Hintergrund der o. g. fundamentalen Rahmenbedingung für die Entwicklung des Personalhaushalts und des Gesamthaushalts ausreicht, wird schrittweise in dieser Legislaturperiode zu prüfen und ggf. bereits instrumentell für die einzelnen Haushaltsjahre dieser und der nächsten Legislaturperiode ab 2010 vorzubereiten sein.

Zunächst allerdings erscheint einem eine solche Menge abzubauen Stellen sehr groß, relativiert sich aber mit folgenden Zwischenbetrachtungen:

Schulbereich – Stellenvolumen 148.974 = 46%des Stellensolls 2006

- Seit 1975 sind die LehrerInnenzahlen bei sinkenden SchülerInnenzahlen bis heute (HE 2006) alleine um rund 20.505 Stellen gestiegen.
- Zur besseren Vergleichbarkeit indexiert bedeutet dies, dass die SchülerInnenzahl derzeit bei 82,6% des Standes 1975 liegt, die der LehrerInnen aber auf 116 gestiegen ist (s. Abb. 6). Wäre die Zahl der LehrerInnen der Entwicklung der SchülerInnen gefolgt, dann müsste sie statt bei rund 149.000 bei rund 106.000 Stellen liegen, das wären alleine schon 43.000 Stellen weniger, nicht eingeschlossen die Folgewirkung bei den Ersatzschulen.
- Von 2005 bis 2020 sinken die SchülerInnenzahlen insgesamt um weitere rund 17%. Würde die LehrerInnenzahl auch dieser demographischen Bewegung folgen, so würde sich die LehrerInnenzahl in diesem Zeitraum um weitere über 18.000 Stellen zurückbilden müssen, ebenfalls Ersatzschulbereich noch nicht eingeschlossen.
- Über alles gerechnet hat NRW im Jahr 2006 eine SchülerInnen-LehrerInnen-Relation (SLR) von 18,07. Nur **eine** SchülerIn weniger pro LehrerIn bedeutet also 8751 Stellen mehr im Personalhaushalt.

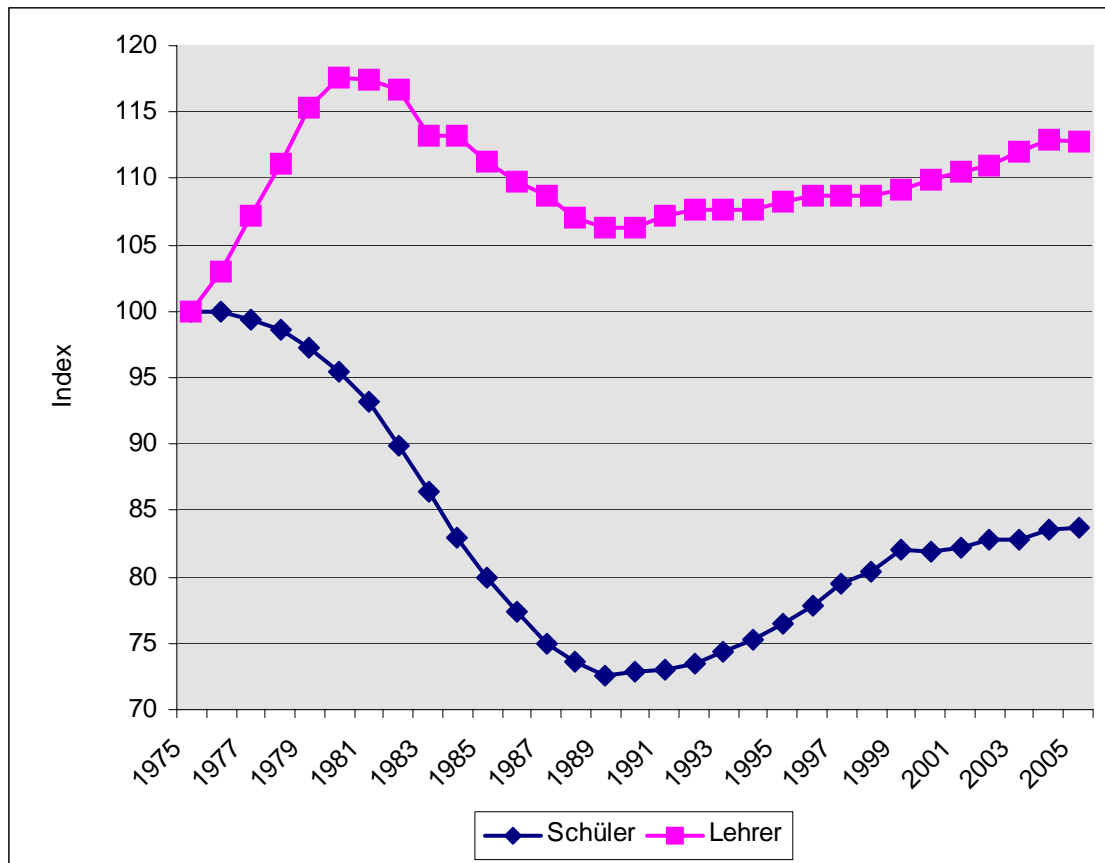


Abb. 6: Entwicklung der SchülerInnen- und LehrerInnenzahlen 1975 bis 2006 in NRW; Index 1975 = 100

Hochschulbereich –Stellenvolumen 38.300 = 12% des Stellensolls 2006³³

Zeitlich versetzt erreicht die demographische Welle des Schulbereichs auch den Hochschulbereich, so dass schon wegen der Langläufigkeit der personellen (und investiven) Rahmenbedingungen zeitgerecht Justierungen vorgenommen werden müssen.

6.4.2. Einzelmaßnahmen im Personalhaushalt

Angestellte statt BeamtInnen

Seit Jahren wird die begründete Forderung erhoben, BeamtInnen nur noch in einem engen Bereich hoheitlicher Tätigkeit zu beschäftigen. Dies wird meist mit der Begründung abgelehnt, Angestellte seien teurer. Dies gilt allerdings nur bei

³³ Inkl. Forschungsbereich Medizin.

kameralistischer Betrachtung, die ja gerade die zukünftigen Pensionslasten für die BeamtInnen aus der Haushaltsrechnung ausblendet. Als Faustregel gilt, dass im Kostenvergleich von Angestellten und BeamtInnen die BeamtInnenbeschäftigung bei kurzen Dienstzeiten die teuerste Art der Beschäftigung ist. Dies gilt insbesondere bei LehrerInnen, die relativ spät eintreten und relativ früh in den Ruhestand gehen. Es erscheint daher längst überfällig, die BeamtInnenbeschäftigung nur noch im engeren hoheitlichen Bereich vorzusehen und in den anderen Bereichen für alle Neueinstellungen auf die Angestelltenbeschäftigung überzugehen.

Trennung der Versorgungssysteme

Die Trennung der Versorgungssysteme gehört zu den Vorschlägen der sog. Bull-Kommission.³⁴ Diese sieht hierin ein wesentliche Reform, um die bisherigen Barrieren zwischen den Versorgungssystemen der freien Wirtschaft und des öffentlichen Dienstes zu überwinden. Auch der Versorgungsbericht weist auf diese Möglichkeit hin und sieht in einer solchen Reform auch Einsparungsmöglichkeiten. Es geht hier um das Problem einer höheren Versorgung von BeamtInnen mit wechselnder Zugehörigkeit zu verschiedenen Altersversorgungssystemen u.a.m. Eine Trennung der Systeme wird zu deutlichen Einsparungen führen, da Anrechnungen aus der Zugehörigkeit zu anderen Versorgungssystemen unterbleiben und nur die aus der Zugehörigkeit zum jeweiligen System resultierenden Altersbezüge gezahlt werden.

Auch die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst muss überprüft werden.

Die sogenannten Sonderzahlungen, wie z. B. das Weihnachtsgeld, sind in NRW bereits gekürzt worden.

Reform der Beihilfe

Das Beihilfesystem ist immer wieder Fragen nach seiner Notwendigkeit und seinen Kosten ausgesetzt. Hierbei geraten u. a. die Beihilfefähigkeit der stationären Wahlleistungen ebenso in den Blick wie die volle Beihilfe für Teilzeitbeschäftigte und

³⁴ Bull, Hans Peter u. a.: Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Diens der Zukunft. Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission, Düsseldorf, 2003, <http://www.im.nrw.de/ivim/broschueren/rkzoed.pdf>.

die Beihilfefähigkeit für freie Heilkuren. Inzwischen hat das Bundesverfassungsgericht hierzu durch Beschluss vom 07.11.2002 entschieden,³⁵ dass die Reduzierung der Beihilfen auf das Kassenpatientenniveau keinerlei verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt.

Andere Länder, wie z. B. Niedersachsen, Hamburg und Schleswig-Holstein haben die Beihilfe auf das Niveau der gesetzlichen Krankenkassen abgesenkt. Rheinland-Pfalz hat für die Altfälle, die ja im geltenden im System der Beihilfe gehindert sind, sich voll gegen Krankheit auf dem ihnen angemessenen erscheinenden Niveau zu versichern, ein Angebot gemacht, weiterhin in den Genuss der Beihilfe in der alten Höhe zu gelangen, wenn monatlich 13 € an den Dienstherrn abgeführt werden. Selbst nach vorsichtiger Schätzung lässt sich hierdurch ein Einsparvolumen von mindestens 50 Mio. € jährlich erzielen. Das Land NRW sollte also im Zuge der Überprüfung des Beihilfesystems, dessen Kosten im Vergleich zu anderen denkbaren Lösungen für das Problem untersuchen. Dazu gehören u. a.

- die Absenkung des Niveaus der Beihilfe auf das Niveau der gesetzlichen Krankenkassen,
- die Zahlung der vollen Beihilfe für Teilzeitbeschäftigte und die Möglichkeit, diese an die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) zu verweisen,
- die generelle Schließung der Beihilfe für Neufälle und deren Verweis auf die GKV,
- die Eröffnung eines Wahlrechts für die Beschäftigten, sich in der gesetzlichen Krankenversicherung zu versichern, und zwar unter Beibehaltung des Beihilfesystems für die übrigen Beschäftigten ggf. unter Absenkung ihres Niveaus für Neufälle oder für alle, dann allerdings flankiert mit einem Angebot für die Altfälle nach dem o. g. Muster von Rheinland-Pfalz,
- die Reduzierung des Verwaltungsaufwands für die Beihilfeberechnung und die Möglichkeit, hiermit die Krankenkassen beauftragen.

Ruhestandsalter heraufsetzen

Eine Verlängerung der tatsächlichen Aktivenzeit um 2 Jahre auf die geltende Pensionsgrenze von 60 bzw. 65 Jahren hin bei den drei auffälligsten Bereichen Schule, Finanzverwaltung und Justizvollzug mit rund 179.000 Stellen würde alleine

³⁵ 2BvR 1053/98, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2003, S. 720.

schon bei 4.000 jährlichen Eintritten in den Ruhestand zu Einsparungen im ersten Jahr in Höhe von 140 Mio. € und in den Folgejahren zu einer jährlicher Einsparung in Höhe von 280 Mio. € führen können.

Zur Unterstützung solcher denkbarer Einsparungen sollte bereits jetzt im Bereich der Polizei und des Justizvollzugs die besondere an die allgemeine Altersgrenze von 65 Jahren angepasst werden. Mit Blick darauf, dass – ähnlich wie im Schulbereich – im fortgeschrittenen Alter in konkreten Einzelfällen eine Verwendung im Vollzugsdienst in Frage stehen könnte, muss das Laufbahnrecht auch hier entsprechend flexibilisiert werden, um einen Einsatz in andern Einsatzbereichen zu ermöglichen.

Überprüfung der Freistellungen nach LPVG

Die Zahl der Freistellungen nach Landespersonalvertretungsgesetz (LPVG) ist in NRW sehr hoch, insbesondere auch im Schulbereich wegen der starren Gliederung der Schulformen. Die Qualität einer effektiven Mitbestimmung wächst nicht proportional mit der Zahl der freigestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Angesichts der dramatischen Lage im Personalhaushalt kann auch eine Überprüfung dieser Ausstattung nicht ausgeschlossen werden.

6.4.3. Qualitäts- und Effizienzdiskussion im Bildungsbereich

Die Kommission ist sich der Bedeutung des Bildungssektors für die Zukunftsentwicklung unseres Landes bewusst. Die bisherigen Betrachtungen zur Konsolidierung und Sanierung des Haushalts führen aber zu dem Ergebnis, dass ein Erfolg nur erzielt werden kann, wenn kein Bereich des Personalhaushalts ausgenommen wird; das gilt für den Schulbereich ebenso wie für die Justiz, die Polizei und andere Sektoren. Gleichwohl ist anzuerkennen, dass derzeit zurecht auch eine Qualitätsdiskussion im Bildungsbereich geführt wird. Die Kommission rät daher dringend an, dass auch im Schulbereich die Qualitätsdiskussion sowohl output- als auch input-orientiert geführt wird. Mögliche Produktivitäts- und Effizienzsteigerungen im Schulsystem dürfen deshalb bei der Qualitätsdiskussion nicht ausgeblendet werden. Obwohl die Kommission sich nicht in der Lage sieht, hierfür schon konkrete Vorschläge zu machen, erkennt sie gleichwohl eine Reihe von Problemen und Fragestellungen, die dringend untersucht werden müssen.

Notwendig ist eine Prüfung, inwiefern durch die Umsteuerung der Ressourcen im System und durch den Einsatz der demographischen Effekte die politisch gewollten Vorhaben (Aufbau eines Unterstützungssystems für Schulen, multiprofessionelles Personal an den Schulen statt zusätzlicher LehrerInnenstellen, Ausbau des Ganztagsangebots etc.) finanziert werden können und gleichzeitig ein Beitrag zum gesamten Konsolidierungsziel erbracht werden kann. Dazu sollten folgende Aspekte untersucht werden:

- Planerische Orientierung der Stellenausstattung am demographischen Verlauf jedes einzelnen Schulbereichs mit einem Vorlauf von mindestens fünf Jahren.
- Flexibilisierung der einheitlichen SchülerIn-LehrerIn-Relation (SLR) pro Bereich zugunsten besonderer Schwerpunkte, wie z. B. der Verstärkung der Integration von SchülerInnenpopulationen mit hohen MigrantInnenanteilen an ausgewiesenen Standorten.
- Wir haben im Sekundarbereich II die niedrigste SLR unter allen OECD-Ländern; in der Universität werden diese SchülerInnen mit Eingangsvorlesungen von bis zu 800 Studierenden konfrontiert.
- Der Förderschulbereich erscheint als besonders überprüfungsbedürftig. EinE SonderschülerIn kostet rund das Dreifache eineR RealschülerIn. Die Überweisungsquote in Nordrhein-Westfalen an Förderschulen ist im internationalen Vergleich extrem hoch. Der bildungspolitische Nutzen hingegen ist sehr fragwürdig. Vor allem in den skandinavischen Ländern gelingt es, SchülerInnen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in der Regelschule zu integrieren. Die verstärkte Integration der SonderschülerInnen in die Regelschule ist dem skandinavischen Vorbild folgend nicht nur pädagogisch besser, sie ist offensichtlich auch kostengünstiger.
- Die Stellenpläne orientieren sich an Standardschulbesuchszeiten. Durch die Flexibilisierung und Individualisierung der Lernzeit während der Schullaufbahn, insbesondere in der Sekundarstufe II, könnten Ressourcen zielgerichteter eingesetzt werden.
- Verzicht auf Klassenwiederholungen, die ohne positive Ergebnisse für die Schülerinnen und Schüler ca. 3.500 LehrerInnenstellen binden.
- Ein altes Problem des Bildungsgesamtplans: Durch die ausschließliche Zuständigkeit des Landes für das Lehrpersonal und wegen der begrenzten Beistellung des nicht lehrenden Personals durch die Kommunen findet de

facto eine Verschleuderung von Ressourcen statt, weil hochbezahltes Lehrpersonal sich mit den Aufgaben von Bestellwesen, Gerätewartung bis hin zur Haushaltsaufstellung beschäftigt.

- Überprüfung des Verwaltungsaufbaus (Schulaufsicht/Systemsteuerung), der zurzeit ineffizient auf drei Ebenen (mit teils überlappenden Zuständigkeiten) angesiedelt ist.
- Die starre Gliederung des Schulsystems ist ineffizient und erschwert den flexiblen Einsatz der für unterschiedliche Schulformen und -stufen ausgebildeten und (nach Beamtenrecht) unterschiedlich bezahlten LehrerInnen.
- Im Schulbereich macht die unterschiedliche Eingangsbesoldung des Lehrpersonals nach Schulform keinen Sinn mehr. Alle LehrerInnen leisten, egal an welcher Schulform sie unterrichten, eine gleich verantwortungsvolle Tätigkeit. Deshalb wäre eine einheitliche Eingangsbesoldung nach A12 sinnvoll. Dies setzt allerdings eine Änderung der einschlägigen Rechtsgrundlagen bis hin zum Laufbahnrecht voraus.
- Einführung der in anderen Landesbereichen geltenden Effizienzdividende auch im Schulbereich.

7. Bundespolitischer Rahmen durch Subventionen und Steuern

Die Länderfinanzen sind in erheblichem Umfang abhängig von dem bundespolitischen Rahmen, der durch die Bundespolitik im Bereich Steuern und Subventionen gesteckt wird.

Die Föderalismusreform wird ein Übriges dazu beitragen, den Rahmen zu bestimmen. Die Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern und unter den Ländern steht allerdings noch aus, soll aber noch in dieser Legislaturperiode verhandelt werden. Aus der Sicht NRWs sollte hierbei auf die Einräumung hinreichender Steuerautonomie, eine weitere Entflechtung der Ausgabenseite, restriktivere Verschuldungsgrenzen für Bund und Länder zur Vermeidung von bailing-out-Problemen (Haushaltsnotlagensituation) gedrängt werden sowie auf eine Gemeindefinanzreform, die diesen Namen auch verdient. Dabei kommt es auch darauf an, für NRW nachteilige Regelungen zu beseitigen.

Bei den Subventionen ist die Ausgangslage dadurch gekennzeichnet, dass allein der Subventionsbericht der Bundesregierung 69 Finanzhilfen und 98 Steuervergünstigungen mit einem Gesamtvolumen von über 22 Mrd. € auflistet, nimmt man die Subventionen aller öffentlichen Haushalte, sind es nach Berechnungen des Kieler Instituts für Weltwirtschaft sogar 145 Mrd. €.

Die jetzt regierende Große Koalition hätte eigentlich die Chance, aufgrund ihrer breiten politischen Mehrheit in Bundestag und Bundesrat einen durchgreifenden Subventionsabbau durchzusetzen. Tatsächlich wird diese Gestaltungsmöglichkeit leider bisher vergeben.

Dabei macht es keinen Sinn, mit der Rasenmähermethode alle Subventionen um einen gewissen Prozentsatz zu kürzen, statt dessen wäre es – auch im Sinne der Nachhaltigkeit – richtig, die nicht zukunftsbezogenen Subventionen anzugehen.

Die einzige relevante Streichung, zu der sich die Große Koalition bisher hat durchringen können, war die Streichung der Eigenheimzulage. Hieran lässt sich zeigen, wie schädlich die diesbezügliche Blockade der CDU/CSU und FDP in der Vergangenheit war. Hätte die damalige Opposition bereits in der letzten Legislaturperiode einer Streichung zugestimmt, hätte dies für den Landeshaushalt

2006 bereits eine Entlastung von 300 Mio. € bedeutet mit steigender Tendenz für die Folgejahre.

7.1. Relevante Subventionen

Von besonderer Bedeutung ist die Subventionierung der Steinkohle. Der Bund zahlt hierfür pro Jahr rund 1,58 Mrd. €. Da die Zahlungen zum Teil an entsprechende zusätzliche Landesmittel gekoppelt sind, reduzieren sich durch Bundeskürzungen auch die Landeszahlungen. Ökologisch und ökonomisch sind die Subventionen nicht mehr zu verantworten. Sie pumpen Geld in einen nicht lebensfähigen Bereich, der zudem hohe ökologische Folgeschäden (sog. Ewigkeitslasten) produziert, die ihrerseits wieder aus öffentlichen Mitteln repariert werden müssen. Die Subventionen müssten daher so schnell wie möglich deutlich reduziert werden.

Ein nicht minder relevanter Bereich sind die Agrarsubventionen. Hier geht es vor allem um die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und die Subventionierung des Agrardiesels. Erstere wird mit knapp 500 Mio. € aus Bundesmitteln subventioniert. Dazu kommt jeweils der Landesanteil, der bundesweit rund 300 Mio. € beträgt, da die Finanzierung im Verhältnis 60 : 40 erfolgt. Da die Mittel nach der neuen Ausrichtung durch die Bundesregierung vor allem in die Vergrößerung und Verbesserung der Produktionskapazitäten fließen und damit das Wachstum der Überproduktion befördern, ist eine Kürzung mehr als vernünftig.

Die Subventionierung des Agrardiesels macht einen ähnlichen Umfang aus. Angesichts knapper werdender Rohstoffe und der CO₂-Belastung ist es ökonomischer und ökologischer Unfug, den Verbrauch von Diesel künstlich zu verbilligen und damit Umweltverschmutzung und Ressourcenverschwendung mit staatlichen Mitteln zu fördern.

Die Große Koalition geht an beide Bereiche nicht heran. Hier zeigt sich die Große Koalition als Gemeinschaft einflussreicher Lobbygruppen. Für die öffentlichen Haushalte ist dies keine zukunftsgerichtete Politik.

7.1.1. Energiesubventionen

Aus den Subventionsberichten ist zu entnehmen, dass allein die Entlastung der energieintensiven Betriebe von der Strom- und Mineralölsteuer einen Subventionswert von 2,3 Mrd. € hat. Der Entwurf des neuen Energiesteuergesetzes ändert hieran nichts. Auch wenn man akzeptiert, dass es für energieintensive Betriebe Übergangsfristen geben muss, ist es schädlich, einen Dauersubventionstatbestand zu schaffen. Ein Anreiz für effiziente Ressourcenverwendung, die auch volkswirtschaftlich sinnvoll ist, weil sie die Abhängigkeit von Öl- und Gaseinfuhren reduziert, entsteht nur, wenn die Subventionierung des Energieverbrauchs durch Steuervorteile Stück für Stück zurückgeführt wird.

Zu einem schlüssigen Konzept der Subventionsfreiheit gehört auch, die Ungleichbehandlung der konventionellen Primärenergieträger zu beenden: Während Öl und Gas besteuert werden, ist dies bei Uran und Kohle nicht der Fall. Richtig wäre, diese Besserstellung von Uran und Kohle, die vor allem den 4 Strommonopolisten in Deutschland nützt, zu beenden und eine gleichmäßige Primärenergiesteuer zu realisieren.

Im Verkehrsbereich lässt sich die Befreiung des Flugbenzins von der Mineralölsteuer (Energiesteuer) nicht begründen, wenngleich eine Änderung an dieser Stelle wegen Europarechtlicher Verflechtungen nicht einfach ist.

7.1.2. Umsatzsteuersubventionierungen

Da die Länder etwa die Hälfte der Umsatzsteuereinnahmen erhalten, wirken sich Subventionierungen bei der Umsatzsteuer besonders fatal auf den Landeshaushalt aus.

Hier sind viele Befreiungen auf den Prüfstand zu stellen. So macht es keinen Sinn, Inlandsflüge von der Umsatzsteuer zu befreien. Es dient auch sicher nicht der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Bekämpfung der Spielsucht, dass Umsätze nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz sowie Umsätze der Spielbanken von der Umsatzsteuer befreit sind. Ob es sinnvoll ist, Umsätze im Geschäft und bei der Vermittlung mit Wertpapieren oder bei der Vermittlung von Krediten von der Umsatzsteuer zu befreien, muss kritisch hinterfragt werden.

Nicht weniger überprüfungsbedürftig ist die Liste der Waren, für die nur der reduzierte Mehrwertsteuersatz von 7% erhoben wird. So ist der reduzierte Mehrwertsteuersatz für Tierfutter ein Relikt vergangener Zeiten, ebenso dass die Teilnahme an Leistungsprüfungen für Tiere (§ 12 Absatz 2 Nr. 3 UStG) oder Qualitäts- und Leistungsprüfungen in der Milchwirtschaft und Leistungen, die der Vattertierhaltung dienen (§ 12 Absatz 2 Nr. 4 UStG), die Gunst einer ermäßigten Umsatzsteuer genießen.

7.2. Steuern

Nur stichwortartig können hier aktuelle Erfordernisse im Steuerrecht angesprochen werden, zumal die Bundesregierung eine Reihe von Reformen im Einkommen- und Unternehmenssteuerrecht vorbereitet, was im Hinblick auf die Vorschläge und die damit verbundenen Einnahmeausfälle für den Landeshaushalt kritisch untersucht werden muss.

Aus Sicht aus der Kommission sind allerdings zusätzlich zwei Punkte notwendig:

- Auch aus verfassungsrechtlichen Gründen ist eine Veränderung der den Ländern zustehenden Erbschaftssteuer geboten. Die bisherige steuerliche Privilegierung von Grundvermögen muss beseitigt werden, zugleich ist der Ansatz weiter zu verfolgen, bei Betriebsfortführung und Aufrechterhaltung der Arbeitsplätze - abhängig von der betrieblichen Lage - ggf. längerfristig zu stunden.
- Darüber hinaus sollte eine einheitliche Mindestbesteuerung der Unternehmen auf europäischer Ebene angestrebt werden, die verhindert, dass andere Mitgliedsländer der EU mit Niedrigsteuersätzen Dumping betrieben und dies mit Hilfe der EU-Strukturfördermittel und auf Kosten der EU-Nettozahler wie Deutschland finanzieren.

8. Zusammenfassung und finanzpolitische Ergebnisse

Steuerreformen des Bundes und eine schlechte Wirtschaftsentwicklung haben bei allen Ländern und ihren Gemeinden zu erheblichem Konsolidierungsbedarf geführt. Die neue Landesregierung in Nordrhein-Westfalen hat sich den Konsolidierungsbedarf direkt nach der Wahl von der sog. Hartmann-Kommission bestätigen lassen. Im Nachtragshaushalt wurden allerdings zusätzliche Stellen eingerichtet und mit einer Summe von knapp 7,4 Mrd. € neue Kredite in Rekordhöhe aufgenommen. Seitdem muss im Zusammenhang mit dem Landeshaushalt von einem Sanierungsfall gesprochen werden.

Die Kommission hat in ihrem vorliegenden Bericht auf der Basis von finanzwissenschaftlichen Nachhaltigkeitskriterien den haushaltspolitischen Sanierungsbedarf ermittelt. Danach reichen die mit dem Entwurf des Haushaltes 2006 und der mittelfristigen Finanzplanung 2005 – 2009 vorgelegten Einnahmen- und Ausgabenstrukturen nicht aus, um den Haushalt in angemessener Frist zu sanieren und zu einer verfassungsgemäßen Finanzpolitik zurückzukehren. Ein Haushaltsausgleich erst im Jahr 2017, wie er sich aus der Projektion der mittelfristigen Finanzplanung in die weitere Zukunft ergeben würde, verletzt das Recht der dann Steuern zahlenden BürgerInnen und damit der nachwachsenden Generation auf eigene Entscheidungen über Art und Umfang der dann zu finanzierenden öffentlichen Leistungen. Die Planungen der Landesregierung sind im übrigen im Hinblick auf die Entwicklung des Zinssatzes und die Steuereinnahmen nicht realistisch. Setzt man hier Annahmen ein, die vor allem die Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung und die dann wieder ansteigenden Zinssätze berücksichtigen, verschiebt sich der mögliche Haushaltsausgleich um weitere 2 bzw. 3 Jahre auf 2019 bzw. 2020.

Die Kommission schlägt demgegenüber einen Haushaltsausgleich bis zum Jahr 2011 vor. Dazu müssen die Primärausgaben (Ausgaben ohne Zinsausgaben, d.h. die Ausgaben, die zu Leistungen für die BürgerInnen von Nordrhein-Westfalen führen) im Jahr 2006 um weitere 500 Mio. € abgesenkt werden, in den folgenden Jahren bis zum Haushaltsausgleich jeweils um weitere 1%. Bis 2009 sind zusätzliche Mehreinnahmen oder Einsparungen im Umfang von 2,77 Mrd. € zu realisieren.

Weiteren Sanierungsbedarf gibt es, wenn die implizite Verschuldung aus erst in der Zukunft zu Ausgaben führenden, aber im Beschäftigungsjahr entstehenden Pensionsverpflichtungen und der Substanzerhalt des mit Schulden finanzierten öffentlichen Infrastrukturkapitals einbezogen werden. Dieses Ziel wird von der Landesregierung 2006 um 10,6 Mrd. € verfehlt, 2009 trotz des langsamen Rückgangs der Nettoneuverschuldung immer noch um knapp 8,4 Mrd. €, weil sie die Einsparungen in überdurchschnittlichem Maß im Investitionshaushalt vornimmt und damit ihre langfristig nachhaltigen Verschuldungsmöglichkeiten selbst reduziert. Selbst bei einem schon im Jahr 2011 ausgeglichenen Haushalt besteht deshalb noch in der Zeit danach weiterer struktureller Sanierungsbedarf, der aber nicht nur durch Kürzungen von konsumtiven Ausgaben, sondern auch durch Umschichtung zugunsten des Investitionshaushalts bei einem weiteren Stellenabbau erwirtschaftet werden kann.

Die Kommission empfiehlt, die Sanierung des Haushaltes nicht nur mit weitergehenden fiskalischen Maßnahmen vorzunehmen, sondern mit einem WNA-Budget (Wachstum- und Nachhaltigkeitswirksame Ausgaben) und einer wirksamen institutionellen Verankerung einer umfassenden Aufgabenkritik (Zweck- und Vollzugskritik) auch Instrumente zur langfristigen quantitativen und qualitativen Sicherung eines nachhaltigen Haushaltes einzuführen und durch eine restriktivere Fassung der verfassungsrechtlichen Verschuldungsgrenze in Art. 83 der nordrhein-westfälischen Landesverfassung die in Zukunft erst noch zu erwirtschaftenden Sanierungserfolge zu sichern.

Die Kommission schlägt zur Erwirtschaftung eines weiteren Sanierungsbeitrags im Umfang von 2,77 Mrd. € bis 2009 im Einzelnen eine Vielzahl von Maßnahmen vor, die folgende zusätzliche Deckungsbeiträge zur Sanierung des Haushaltes erbringen:

<ul style="list-style-type: none"> ■ Einnahmenverbesserungen durch zusätzliche Veräußerungsgewinne, die den Schuldenstand einmalig im Jahr ihrer Realisierung um 500 Mio. € senken können und damit einen dauerhaften Sanierungsbeitrag über die Absenkung der Zinsausgaben in einer Größenordnung von 25 Mio. € p.a. bedeuten; 	25 Mio. €
--	-----------

■ Einnahmenverbesserungen durch die Einführung von ökologischen Lenkungsabgaben ab 2007: ein Wasserentnahmeentgelt für den Braunkohletagebau (50 Mio. € p.a.), eine Abwärmeabgabe (100 Mio. € p.a.) und eine Neuversiegelungsabgabe (150 Mio. € p.a.)	300 Mio. €
■ Abbau von Subventionen im Landeshaushalt durch Realisierung des Preisausgleichs bei der Steinkohle (250 Mio. € p.a.), im Bereich der Landwirtschaft (40 Mio. € p.a.) sowie im Verkehrsbereich (70 Mio. € p.a.)	360 Mio. €
■ Maßnahmen im Personalhaushalt: <ul style="list-style-type: none">➤ Zusätzlicher Stellenabbau um 20 Tsd. Stellen (900 Mio. €)➤ Verschiedene Maßnahmen zur Erhöhung von Altersgrenzen und des tatsächlichen Pensionseintrittsalters um 2 Jahre ab 2007 (700 Mio. €)➤ Maßnahmen im Bereich der Beihilfe (50-100 Mio. €)	1,65 – 1,7 Mrd. €
■ Allgemeine Einsparungen von Sachausgaben (Raumkosten und allgemeine Sachausgaben) korrespondierend mit der Realisierung der Stelleneinsparungen	100 Mio. €
■ Allgemeine Kürzungen von Programmmitteln und bei Zahlungen an Zuwendungsempfänger des Landes	100 Mio. €

Trotz der vor allem auch im Personalhaushalt schmerzhaften Kürzungen, die auch im Jahr 2010 mit einer weiteren Absenkung der Primärausgaben um 420 Mio. € für das Ziel des Haushaltsausgleichs fortgesetzt werden müssen, verbleibt bis 2009 eine Deckungslücke im Umfang von 185 Mio. €. Die Kommission sieht hier von der Haushaltsstruktur her nur die Möglichkeit weiterer Stellenstreichungen. Diese würden aber ohne betriebsbedingte Kündigungen kaum mehr realisiert werden können. Schon aus diesem Grund wäre es deshalb vorzuziehen, alle Mehreinnahmen aus Steuererhöhungen des Bundes, an denen das Land durch Ertragsanteile partizipiert (insbesondere auch aus der umstrittenen Mehrwertsteuererhöhung im nächsten Jahr), und aus den Steuermehreinnahmen infolge der mittlerweile besseren wirtschaftlichen Entwicklung **vollständig** zur Reduzierung der Nettoneuverschuldung

zu verwenden. Denn nur aus dieser Verwendung resultieren die notwendigen Zinersparnisse, die langfristig Spielräume für wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben schaffen, zumal steigende Zinssätze immer wahrscheinlicher werden.

Kommission für eine nachhaltige Finanzpolitik in Nordrhein-Westfalen. Berufen durch die Fraktion Bündnis 90 / Die GRÜNEN im Landtag Nordrhein- Westfalen

Kommissionsmitglieder:

Prof. Dr. Gisela Färber - DHV/FöV Speyer
Dr. Thomas Griese - Staatssekretär a. D.
Manfred Morgenstern - Staatssekretär a. D.
Dr. Peter Wild - Ltd. Ministerialrat a. D.
Dr. Manfred Busch - Kämmerer Bochum