



NRW AUF DEM WEG IN EINE NACHHALTIGE ZUKUNFT

MÄRZ 2011

NRW AUF DEM WEG IN EINE NACHHALTIGE ZUKUNFT

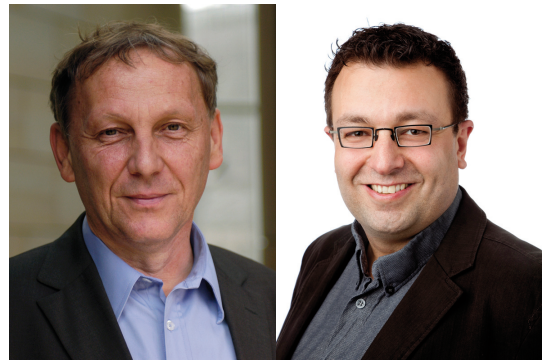
BESCHLUSS DER GRÜNEN LANDTAGSFRAKTION NRW VOM 28. MÄRZ 2011

VORWORT	3
EINLEITUNG.....	4
ZUSAMMENFASSUNG	9
EXKURS: DAS KONZEPT DER CDU	14
KONKRETE MASSNAHMEN IM EINZELNEN.....	16
1. EINSPARUNGEN UND EFFIZIENZSTEIGERUNGEN	
2. EINNAHMEVERBESSERUNGEN DURCH LANDESMASSNAHMEN	
3. NEUORDNUNG UND KONSOLIDIERUNG DER KOMMUNALFINANZEN	
4. MASSNAHMEN AUF BUNDESEBENE	
VERHANDLUNGSaufträge RICHTUNG BUND.....	27
ERREICHEN DER SCHULDENBREMSE IM JAHR 2020	28

VORWORT

*Reiner Priggen MdL,
Fraktionsvorsitzender*

*Mehrdad Mostofizadeh MdL,
Haushalts- und finanzpolitischer
Sprecher*



Nachhaltigkeit ist ein zentrales Markenzeichen Grüner Politik – nicht nur in der Umwelt-, Energie- und Klimapolitik, sondern in allen Politikbereichen. Als wesentliches Element und Grundvoraussetzung gehört dazu auch eine nachhaltige Haushalts- und Finanzpolitik.

Aus diesem Grund hat sich die Grüne Landtagsfraktion in Nordrhein-Westfalen mit der Frage beschäftigt, wie die strukturelle Unterfinanzierung des Landes NRW und seiner Gemeinden abgebaut werden kann – sowohl durch Einsparungen auf der Ausgabenseite als durch die Steigerung von Einnahmen. Das vorliegende Konzept stellt mögliche Instrumente für eine Konsolidierung der Lan-

desfinanzen dar und zeigt auf, wie es möglich sein könnte, das mit der im Grundgesetz festgelegten „Schuldenbremse“ vorgegebene Ziel zu erreichen, den Landeshaushalt ohne Netto-Neuverschuldung auszugleichen, bevor diese Regelung im Jahr 2020 auch für die Länder wirksam wird. Es zeigt aber auch nachdrücklich auf, dass ohne eine maßgebliche Veränderung der Rahmenbedingungen durch den Bund die Anstrengungen der Länder und Gemeinden vergeblich bleiben werden. Voraussetzung für den Erfolg sind daher gemeinsame Kraftanstrengungen auf allen politischen Ebenen.

Machen wir uns also gemeinsam auf den Weg – auf den Weg in eine nachhaltige Zukunft!

ZUKUNFT IST JETZT!

EINLEITUNG

ZIELE

Nordrhein-Westfalen steht vor großen Herausforderungen. Wir wollen diese Herausforderung annehmen und eine Politik für unser Land gestalten, die allen Menschen in NRW die Chance auf eine bessere Zukunft eröffnet.

Dazu gehören insbesondere

- ein gerechteres und leistungsfähigeres Bildungssystem, als Schlüssel sowohl für wirtschaftliche Stärke und Zukunftsfähigkeit also auch für Chancengleichheit und soziale Gerechtigkeit
- der ökologische Umbau unserer Industriegesellschaft, mit dem wir die Wirtschaft stärken und zugleich wirksamen Klima- und Umweltschutz sicherstellen
- eine neue Kommunalpolitik, die die Kommunen in Nordrhein-Westfalen wieder handlungsfähig macht

- die Stärkung der gesellschaftlichen und sozialen Teilhabe sowie die Bekämpfung von Armut zur Sicherung des sozialen Friedens

Um diese Aufgaben bewältigen zu können, bedarf NRW jedoch - wie die anderen Bundesländer auch - einer perspektivisch hinreichenden Finanzausstattung. Dies gilt insbesondere dann, wenn man wie wir anstrebt, den Landeshaushalt entsprechend der Vorgaben des Grundgesetzes ab 2020 ohne die Aufnahme von Krediten auszugleichen.

Deshalb ist für uns GRÜNE die Verwirklichung einer sozial und ökologisch nachhaltigen Politik untrennbar mit einer nachhaltigen und krisenfesten Haushalts- und Finanzpolitik verbunden, deren Grundzüge im Folgenden skizziert werden sollen:

IN ZUKUNFT INVESTIEREN, HANDLUNGSFÄHIGKEIT SICHERSTELLEN, SCHULDEN ABBAUEN

Die in der Finanzkrise beschlossenen Steuersenkungen waren das falsche Instrument, um die Auswirkungen der Krise abzuwenden, da sie nicht den privaten Konsum ankurbeln, sondern zu einer höheren Sparquote führen. Erfolgreiche Instrumente waren vielmehr das Kurzarbeitergeld sowie nachhaltige Investitionen.

Gerade vor dem Hintergrund der angestrebten Ziele sind deshalb auch Mehrausgaben sinnvoll, solange sie investiven und vorsorgenden Charakter haben.

Dazu gehören auch Investitionen in Klimaschutz, bessere Bildung, soziale Gerechtigkeit und Teilhabe, weil diese langfristig zu mehr wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und Stabilität führen.

Wir bekennen uns deshalb ausdrücklich zu folgenden Zielen, für deren Erreichung zusätzliche Investitionen notwendig sein werden, ohne die jedoch eine langfristig nachhaltige Politikgestaltung nicht möglich sein wird:

KLIMASCHUTZ-ZIELE:

Als nordrhein-westfälischer Beitrag zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele (minus 40 Prozent CO₂ Emissionen bis 2020 und minus 80-95 Prozent bis 2050) hat sich die rot-grüne Landesregierung das Ziel gesetzt, die CO₂-Emissionen von NRW bis 2020 um mindestens 25 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren. Wenn wir unsere Anstrengungen in diesem Bereich verstärken, leistet dies nicht nur einen Beitrag zum Klimaschutz in NRW, sondern trägt einerseits sowohl zur Schaffung zukunftssicherer Arbeitsplätze und Sicherung des Industriestandortes NRW bei und hilft auch den ökologischen Fortschritt in NRW, Deutschland, Europa und weltweit zu beschleunigen. Da Einsparungen bei CO₂ Emissionen in der Regel aus Einsparungen beim Energieverbrauch resultieren, ergeben sich hieraus außerdem unmittelbar Einsparungen bei den Energiekosten der jeweiligen Nutzer, also auch für das Land selbst und die Kommunen, wodurch mittelfristig auch die öffentlichen Haushalte entlastet werden.

ZIELE DER EUROPA 2020-STRATEGIE

Mit der im Jahr 2010 verabschiedeten Strategie zielt die Europäische Union auf die Überwindung der Krise und die Vorbereitung der EU-Wirtschaft auf das nächste Jahrzehnt ab. Die drei Schlüsselemente sind ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Kernziele sind die Erhöhung des Beschäftigtenanteils insbesondere von Frauen und älteren ArbeitnehmerInnen, die Reduktion von Schulabbruchquoten und Steigerungen in der Hochschulausbildung, die Bekämpfung von Armut, Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie ein effektiverer Umweltschutz, der Ausbau von erneuerbaren Energien und eine höhere Energieeffizienz.

Im Rahmen der Vorgängerstrategie (Lissabon Strategie) haben sich im Oktober 2008 Bund und Länder in der „Qualifizierungsinitiative für Deutschland“ darauf verständigt, die Gesamtaufwendungen für Bildung und Forschung bis zum Jahr 2015 auf 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu steigern¹. Zu diesem Ziel haben sich auch CDU und FDP stets bekannt, ohne jedoch in ihrer Regierungszeit in NRW

nachvollziehbar konkrete und ausreichende Schritte zu seiner Erreichung zu unternehmen.

Im Rahmen der Europa 2020-Strategie hat die derzeitige Bundesregierung bereits verkündet die Treibhausgasemission bis 2020 gegenüber 1990 um 40% zu reduzieren und den Anteil an erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch bis 2020 auf mindestens 18% zu steigern. Damit bestätigen auch CDU/CSU und FDP, dass umfangreiche Investitionen im Klimaschutz notwendig sind und einen Bestandteil eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums darstellen.

GESCHLECHTERGERECHTIGKEIT HERSTELLEN

Die rot-grüne Landesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Gleichstellung von Frauen und Männern wirksam voranzutreiben. Denn das Grundgesetz verpflichtet den Staat, Ungleichbehandlungen aufgrund des Geschlechts aktiv entgegenzuwirken. Die Benachteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt hat zudem zur Folge, dass das Potenzial von Frauen nicht ausgeschöpft werden kann. Die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern kommt sowohl der Volkswirtschaft als auch den Unternehmen zugute. Um Geschlechtergerechtigkeit voranzutreiben, müssen die zukünftigen Ausgaben und Investitionen des Landes auch an ihren Auswirkungen auf die Geschlechter gemessen werden.

GESELLSCHAFTLICHE UND SOZIALE TEILHABE

Ziel grüner Politik ist es, Armut zu bekämpfen und die soziale Teilhabe aller Menschen zu ermöglichen. Insbesondere muss sie dazu beitragen, dass die chancengerechte soziale und berufliche und Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund, Älteren und Menschen mit Behinderung ermöglicht wird. Die Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention und hierbei das Recht auf selbstbestimmte Teilhabe am Arbeitsleben und die Schaffung von Barrierefreiheit muss auch entsprechend in die Strukturförderpolitik mit einfließen. Hierzu gehört auch eine sozialraumorientierte und

1.) http://www.bmbf.de/pub/beschluss_bildungsgipfel_dresden.pdf

vernetzte Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die mit den integrierten Entwicklungskonzepten der Kommunen auf Quartiersebene koordiniert werden

kann.

AUSGANGSLAGE UND RAHMENBEDINGUNGEN FÜR EINE NEUORIENTIERUNG IN DER HAUSHALTS- UND FINANZPOLITIK

In den letzten Jahren und Jahrzehnten haben die Ausgaben im Haushalt des Landes NRW stets die Einnahmen aus Steuern und Abgaben überstiegen, so dass im Laufe der Zeit ein Schuldenberg von 130 Milliarden Euro aufgetürmt worden ist. Derzeit beträgt die strukturelle jährliche Neuverschuldung des Landes NRW etwa 5,5 Mrd. Euro, hinzu kommen etwa 2 Mrd. Euro auf Seiten der Kommunen, so dass insgesamt aktuell von einer strukturellen Neuverschuldung von etwa 7-8 Mrd. Euro ausgegangen werden muss. Allein die Steuerpolitik des Bundes, die bis Juli 2010 von NRW vollständig mitgetragen und sogar gefördert wurde, führt zu dauerhaften Einnahmeausfällen für Länder und Kommunen. Die fortwirkenden Steuerentlastungen aus den Konjunkturpaketen I und II, dem Bürgerentla-

stungsgesetz (das aufgrund der Sanierungsklausel für Unternehmen zum Teil als europarechtswidrig eingestuft wurde) und dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz führen für das Land NRW zu zusätzlichen Steuerausfällen von mehr als zwei Mrd. Euro jährlich. Die Kommunen in NRW verlieren außerdem Einnahmen von etwa 700 bis 800 Mio. Euro jährlich. Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP sind weitere Steuerentlastungen in einer Größenordnung von 17 Mrd. Euro vorgesehen. Dies würde zu weiteren Einnahmeausfällen für den Landeshaushalt von etwa 1,7 Mrd. Euro und für die Kommunen von ca. 500 Mio. Euro führen. Daher ist es so immens wichtig, dass SPD und GRÜNE dies seit dem Regierungsantritt in NRW im letzten Jahr verhindern können!

WEITERE HAUSHALTSRISIKEN

Des Weiteren sind folgende Belastungen bisher nicht in der mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt:

Kommen als Folge der WestLB-/Finanzkrise in den nächsten Jahren massive Belastungen auf das Land zu. Allein im Jahr 2012 sind Belastungen der Bad Bank von zwei Mrd. Euro zusätzlich zu erwarten. Der bisherige Fonds wird Ende 2011 voraussichtlich aufgebraucht sein. Wenn das Verfassungsgericht die Zuführungen zu Sondervermögen und Rücklagen für nichtig erklärt, sind die Ausgaben deshalb in den nächsten Jahren direkt aus dem Haushalt zu finanzieren. Hinzukommen weitere mittelfristig zu erwartende Belastungen aus der Neuorientierung der WestLB. Selbst nach konservativen Schätzungen bei positiven Signalen aus Brüssel und Ber-

lin sind bis 2020 zusätzliche Belastungen im Bereich von 7 – 10 Mrd. Euro zu erwarten. Mithin erhöht sich der jährliche Konsolidierungsbedarf um eine Mrd. Euro.

Ist die Finanzlage der Kommunen derart desaströs, dass die von der Landesregierung beauftragten Gutachter einen zusätzlichen Finanzierungsbedarf von mindestens 23 Mrd. Euro für die nächsten Jahre sehen. Der Bund hält sich hierbei massiv zurück. Allein hieraus könnten zusätzliche Kosten von 500 Mio. Euro bis zu einer Milliarde Euro jährlich für das Land erwachsen, obwohl die rot-grüne Landesregierung mit dem Haushalt 2011 bereits 650 Mio. Euro zusätzlich zur Verbesserung der Haushaltslage der Kommunen bereit stellt.

SCHULDENBREMSE IM GRUNDGESETZ

Dem gegenüber steht die im Artikel 109 GG verankerte Verpflichtung, den Landeshaushalt ab 2020 ohne die Aufnahme von Krediten auszuglei-

chen („Schuldenbremse“). Wir GRÜNE unterstützen ausdrücklich das langfristige Ziel dieser Festlegung, die Verschuldung konstant zu halten, so dass

die Schuldenstandsquote durch ein wachsendes BIP langsam zurückgeführt wird. Wir lehnen jedoch – genau wie die grüne Bundestagsfraktion – die nun im Grundgesetz gefundene Regel ab. Wir bedauern insbesondere, dass sich die deutsche Regelung insbesondere bei der Berücksichtigung konjunktureller Zyklen beispielsweise nicht enger an das Schweizerische Vorbild anlehnt, nach dem die Verschuldung ausdrücklich nicht in jedem einzelnen Haushaltsjahr, sondern über einen Konjunkturzyklus hinweg konstant bleiben soll. Außerdem ist es nicht sinnvoll, dass die Schulden der Sozialversicherungen bei Berechnung des für die Schuldenbremse maßgeblichen strukturellen Defizits unberücksichtigt bleiben. Dies setzt insbesondere auf Bundesebene Anreize zu einer Verlagerung von Verschuldung auf die Sozialversicherungssysteme, die letztlich dem Geist der Schuldenbremse zuwider läuft und tendenziell im bestehenden System zu einer höheren Belastung von unteren und mittleren Einkommen führt.

Wir GRÜNE hatten deshalb eine Regelung vorgeschlagen, die sich ausdrücklich auf „die Ziele des über einen Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalts und eines ökologischen Gleichgewichts das Prinzip der Nachhaltigkeit sowie die Interessen der künftigen Generationen“ verpflichtet (BT-Drucksache 16/5955). Für eine sinnvolle Verschuldungsregelung wäre darüber hinaus eine grundsätzliche Neudefinition des Investitionsbegriffs notwendig: So sollten einerseits beispielsweise die positive Wirkung von Bildungsausgaben für die gesamtgesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung stärker anerkannt werden, andererseits aber auch Privatisierungserlöse, Abschreibungen und andere Maßnahmen, die den Kapitalstock des Staates mindern,

FINANZSITUATION DER KOMMUNEN

Zur Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung des Landes braucht es auch starke Kommunen. Eine nachhaltige Landes-Finanzpolitik muss deshalb auch die Stärkung und langfristige Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommunen einbeziehen. Hier gab es in den letzten Jahren eine verhängnisvolle Entwicklung- ausgelöst durch die Finanzpolitik von schwarz-gelb und mit der Folge, dass die teuren Kassenkredite der Kommunen dramatisch angestiegen sind (um das Land von billigeren Krediten zu entlasten).

als Desinvestitionen bei der Ermittlung der tatsächlichen Investitionen („Nettoinvestitionen“) abgezogen werden.

Da jedoch nicht davon auszugehen ist, dass hier in den nächsten Jahren entsprechende Korrekturen möglich sein werden, müssen sich alle Konzepte zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zunächst an den derzeit geltenden Regelungen zur Schuldenbremse orientieren. Um diese Verpflichtung erfüllen zu können, bedarf es daher in den kommenden Jahren einer Vielzahl von Maßnahmen auf allen staatlichen Ebenen, um Ausgaben zu verringern, die Effizienz des Mitteleinsatzes zu erhöhen und zusätzliche Einnahmen zu erzielen. Insbesondere ist hier auch der Bund gefordert, den Ländern durch eine Erweiterung ihrer Einnahmemöglichkeiten einerseits und durch die Übernahme von eigener Verantwortung bei der Übertragung von Aufgaben andererseits die notwendigen Spielräume zur Erreichung der Ziele zu eröffnen. Auf der anderen Seite bekennen wir uns ausdrücklich dazu, keine Maßnahmen zur Konsolidierung des Landeshaushaltes auf dem Rücken und zu Lasten der Kommunen zu ergreifen, wie dies insbesondere die schwarz-gelbe Landesregierung in den Jahren 2006-2010 getan hat. Für uns ist die Verantwortung für die Finanzen des Landes vielmehr untrennbar mit der Verantwortung für starke und handlungsfähige Kommunen verbunden.

Zu einer „Schuldenbremse“ auf Landesebene (s.S. 12) gehört daher aus GRÜNER Sicht neben den angesprochenen Punkten auch eine verbindliche Verpflichtung gegenüber den Kommunen.

Wir stehen dafür, dass das einerseits Land seiner Verantwortung gegenüber der kommunalen Familie gerecht wird, andererseits aber auch die leistungsfähigen Kommunen ihren Beitrag zur gerechten Lastenverteilung leisten.

Aus dieser schwersten Haushaltskrise der Kommunen seit Jahrzehnten herauszukommen wird nicht ohne Handeln von Bund und Land gehen. Die Soforthilfe von 300 Mio. Euro in der von rot-grün beschlossenen Aufstockung des GFG 2010 war das Signal der neuen Landesregierung für die Ernsthaft-

tigkeit des Schulterschlusses mit den Kommunen. Im Entwurf des GFG 2011 sind diese Mittel fortgeschrieben. Für 2012 ist eine Modernisierung des GFG angekündigt, bei der die Ergebnisse des ifo-Gutachtens und der ifo-Kommission in den Blick genommen werden um einen gerechten Ausgleich im kommunalen Finanzausgleich hinzubekommen. Der „Aktionsplan Kommunalfinanzen“ sieht für 2011 eine Konsolidierungshilfe von weiteren 350 Millionen Euro vor. Hier soll den besonders belasteten Kommunen geholfen werden. Diese Hilfen sollen aber keine Fehlanreize auslösen und die Empfängerkommunen sollen eigene Konsolidierungspotenziale konsequent ausschöpfen. Grundlage ist das Gutachten der Professoren Junkernheinrich und Lenk. Aber auch hier sind Land und Kommunen chancenlos, wenn der Bund seine Verantwortung nicht übernimmt. Die Gutachter gehen von einem Sanierungsbedarf von etwa 23 Milliarden Euro allein in den nächsten 10 Jahren aus. Wenn der Bund nicht – wie in NRW nicht nur von SPD und GRÜNEN, sondern auch von der CDU gefordert – 50 % der Soziallasten übernimmt, kommen weitere dramatische Kosten auf das Land zu. Bereits beim sogenannten HARTZ IV – Kompromiss hat der Bund die Kommunen erneut im Regen stehen lassen. Für 2011 ist nicht ein zusätzlicher Euro für die Kommu-

nen an Entlastung vorgesehen. Erst 2014 wird es nun zu relevanten Entlastungen kommen – wenn auch immer noch weit unterhalb der geforderten 50%.

Als Soforthilfe muss das Land den besonders schwachen Kommunen mit einem „Altschuldenfonds“ zumindest über die größte Not helfen, um eine noch dramatischere Verschuldungsspirale abzuwenden. Aufgrund der zurzeit noch günstigen Zinslage und anlaufenden wirtschaftlichen Erholung mit dann wieder steigenden Zinsen sollte das Land im eigenen Interesse und im Interesse der Kommunen rasch handeln.

Darüber hinaus wollen wir auch eine Perspektive aufzeigen, wie langfristig auch die vorhandenen Schulden des Landes abgebaut werden können. Ein mögliches Instrument hierfür wäre ein Altschuldenfonds für die Länder, ähnlich wie ihn auch die Hessischen Grünen vorgeschlagen haben². Dabei sollte aus unserer Sicht jedoch nicht grundsätzlich ein vollständiger Abbau aller vorhandenen Schulden zur Voraussetzung für die Etablierung eines solchen Fonds gemacht werden.

2.) „Hessen tritt auf die Schuldenbremse“, Wiesbaden 2010, <http://www.gruene-hessen.de/landtag/files/2010/12/komplett-web.pdf>

ZUSAMMENFASSUNG

EINSPARUNG, EFFIZIENZ, EINNAHMEVERBESSERUNGEN

Um Mittel für die notwendigen Investitionen und den Schuldenabbau zu bekommen, ist es notwendig, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um Ausga-

ben zu verringern, die Effizienz des Mitteleinsatzes zu erhöhen und zusätzliche Einnahmen zu erzielen.

1. EINSPARUNGEN UND EFFIZIENZSTEIGERUNGEN

Verantwortungsvolle Politik muss sich immer (auch) an der Frage messen lassen, ob sie die ihr zur Verfügung stehenden Mittel sinnvoll und effizient im Sinne des Allgemeinwohls einsetzt. Aus diesem Grund sollte eine seriöse Haushaltskonsolidierungspolitik sich auch zu allererst mit der Identifizierung und Realisierung von Einsparmöglichkeiten beschäftigen. Wie entsprechende Prozesse in den letzten Jahren gezeigt haben, stoßen solche Bemühungen auf der Ebene des Landes jedoch insofern an grundsätzliche Grenzen, als der ganz überwiegende Teil der Ausgaben des Landes auf gesetzlich verpflichtete Leistungen zurückgeht.

Dennoch halten wir es für geboten, die vorhandene Ansätze sowohl für eine grundsätzliche Aufgabekritik wie auch für eine Effizienzkritik wieder aufzugreifen und daraus konkrete Maßnahmen zur Realisierung von Einsparpotentialen abzuleiten – so schmerzhaft dies in dem einen oder anderen Fall auch sein mag. Hier muss in jedem Einzelfall geprüft werden, ob Aufgaben künftig tatsächlich noch vom Land selbst wahrgenommen werden sollen, oder ob Aufgaben bedingt durch den demografischen Wandel o.ä. nicht mehr in dem bisherigen Umfang

anfallen (werden). Darüber hinaus können sich Einsparpotentiale auch durch Veränderungen von Verwaltungsabläufen (z.B. auch durch den Einsatz moderner Kommunikationsmittel) ergeben.

Ein zusätzlicher Schwerpunkt sollte dabei aus unserer Sicht auf solche Einsparmöglichkeiten gelegt werden, die nicht nur einen finanziellen Konsolidierungsbeitrag leisten, sondern darüber hinaus auch nachhaltig zur Erreichung anderer landespolitischer Ziele wie dem Klima- und Umweltschutz beitragen (z.B. Einsparungen beim Energieverbrauch der von Einrichtungen und Dienststellen des Landes genutzten Gebäuden oder Fahrzeuge).

Kurzfristig realisierbare Einsparpotentiale erwarten wir dabei vor allem im Bereich der Subventionen und sonstigen Finanzhilfen sowie bei den kosten trächtigen Beteiligungen des Landes (z.B. Landwirtschaftskammer, Flughäfen), aber auch durch den Verzicht insbesondere auf solche Maßnahmen, deren schon jetzt absehbare negative Folgewirkungen den (kurzfristigen) Nutzen übersteigen, wie dies beispielsweise bei einigen Straßenneubauprojekten der Fall ist.

PERSONAL

Selbstverständlich darf bei der Untersuchung von Einsparmöglichkeiten der größte Ausgabeposten des Landes nicht unberücksichtigt bleiben: Die Personalkosten. Hier ist jedoch zunächst einmal festzustellen, dass NRW bereits jetzt im Vergleich aller Flächenländer am wenigsten Personalstellen pro EinwohnerIn vorhält.³

Es muss daher davon ausgegangen werden, dass es nur noch geringe Einsparpotentiale im bestehenden System gibt. Vielmehr werden zur Realisierung größerer Einsparungen auch grundlegende systematische Neuorientierungen notwendig. Dies gilt beispielsweise für die finanzielle Unterstützung der BeamtInnen im Krankheits- und Pflegefall, für die die Länder derzeit noch ein eigenes System vorhalten (Beihilfe). Durch eine Überführung dieser Leistungen in ein Versicherungssystem ließen sich hier in NRW langfristig mehr als 1 Mrd. Euro einsparen. Ähnliches gilt für eine grundsätzliche Verwaltungsreform mit der Veränderung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, in deren Rahmen langfristig möglicherweise ganze Verwaltungsebenen eingespart werden könnten.⁴

Zwar lässt sich das Einsparpotential im Bereich des Personals vor Eintritt in die Aufgaben- und Effizienzkritik nicht seriös beziffern, aufgrund der Ergebnisse zurückliegender Prozesse kann jedoch von einem Einsparpotential von mehreren Hundert Mio. Euro ausgegangen werden. Hinzu kommen dann in der Folge weitere Einsparungen im Bereich der Sachkosten, insbesondere bei den Kosten für Gebäude, die sich aus der Reduzierung des Personalbestandes ergeben.

Ob die Realisierung von Einspar- und Effizienzpotentialen gelingt, hängt jedoch ganz wesentlich von der Mitarbeit und Motivation aller Beteiligten, also insbesondere auch der betroffenen Beamtinnen, Beamten und Angestellten des Landes ab. Wir setzen deshalb einerseits bei allen beschriebenen Prozessen auf ein Höchstmaß an Beteiligung, andererseits wollen wir bewusst von solchen Maßnahmen absehen, die zur Demotivierung des Personals beitragen und so den Erfolg der Maßnahme in Frage stellen würden. Dies gilt insbesondere für Lohnkürzungen oder Arbeitszeitverlängerungen, sofern diese nicht auf freiwilliger Basis, beispielsweise in Rahmen von Lebensarbeitszeitmodellen erfolgen.

Der zweite große Ausgabeposten des Landes betrifft die Zinszahlungen für die Schulden des Landes. Hierfür sind im Haushaltsentwurf für 2011 derzeit 4,4 Mrd. Euro eingeplant; in der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung steigt dieser Betrag aufgrund der derzeit noch vorgesehenen weiteren Neuverschuldung bis 2014 auf 5,7 Mrd. Euro an.

Zur Entlastung der Länder von diesen Zinszahlungen haben die Hessischen Grünen die Einrichtung eines Altschuldenfonds vorgeschlagen, in dem die Schulden aller Bundesländer gebündelt werden.⁵ Wenn der Bund – wie dort vorgesehen – die Zahlung der Zinsen für diese Schulden vollständig übernimmt, ergeben sich für den Landeshaushalt NRW gegenüber der bisherigen mittelfristigen Finanzplanung also Einsparungen in Höhe von deutlich über 5 Mrd. Euro. Demgegenüber könnte dann die Verpflichtung gestellt werden, in jedem Jahr einen bestimmten Betrag zur Tilgung der vorhandenen Schulden einzusetzen.

FAZIT: Kurz- und mittelfristig können durch eine konsequente Aufgaben- und Effizienzkritik einige hundert Mio. Euro eingespart werden, langfristig sind hier möglicherweise mehr als 1 Mrd. Euro zu erzielen. Hinzu kommen die Einsparungen beim Schuldendienst, die sich je nach Ausgestaltung des Altschuldenfonds auf über 5 Mrd. Euro belaufen können,

3.) Im Jahr 2006 gab es (außerhalb des Bildungsbereiches) in NRW 8,1 Stelle pro 1000 EinwohnerInnen; zum Vergleich: In Bayern sind es 10,0 Stellen, in Baden-Württemberg 9,0, der Durchschnitt der westlichen Flächenländer betrug 9,6 Stellen pro 1000 EinwohnerInnen.

4.) Langfristig sollten in diesem Zusammenhang auch noch deutlich weitergehende Reformen geprüft werden, wie z.B. die Reduzierung des Beamtentums auf einen echten Kernbereich hoheitlicher Aufgaben (dazu ist allerdings eine Regelung auf Bundesebene erforderlich) oder eine grundsätzliche Neudefinition des Begriffs der „Daseinsvorsorge“.

5.) s.o. (1)

2. EINNAHMEVERBESSERUNGEN

Auch nach Abschluss einer umfassenden Aufgaben- und Effizienzkritik und der Realisierung aller daraus abgeleiteten Sparpotentiale wird eine Vielzahl von Aufgaben in verbleiben, die im Sinne des Allgemeinwohls und der Daseinsvorsorge vom Land selbst oder in seiner Verantwortung wahrgenommen werden müssen. Um dem Land die erfolgreiche Erfüllung dieser zu ermöglichen, müssen ihm daher Einnahmen in ausreichender Höhe zufließen.

Wir GRÜNE wollen deshalb auch die bestehenden Steuern und Abgaben überprüfen und zu einem nachvollziehbaren und transparenten System aus Steuer und Abgaben weiterentwickeln, das die Belastungen gerecht auf diejenigen verteilt, die sie tragen können.

Dabei ist zunächst festzustellen, dass im Bereich das Steuern lediglich der Steuersatz der Grunderwerbsteuer unmittelbar durch die Landespolitik beeinflusst werden kann, während alle anderen Steuern in der Hoheit des Bundes liegen - selbst dann, wenn ihre Erträge ganz oder teilweise den Ländern zufließen. Wir wollen daher dem Beispiel anderer Länder folgen, und den Steuersatz der Grunderwerbsteuer anheben, wobei aus unserer Sicht eine Anhebung von derzeit 3,5 auf 5% angemessen ist. Dies führt für das Land zu Mehreinnahmen von etwa 450 Mio. Euro pro Jahr (s. Seite 20).

Darüber hinaus ist es nicht nur aus der Perspektive zusätzlicher Einnahmen, sondern auch aufgrund der damit verbundenen Steuerungswirkung sinnvoll, den Verbrauch natürlicher Ressourcen stärker als bisher mit Abgaben zu belegen. Hier ist als erste Maßnahme schon aus Gründen der Gerechtigkeit die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage des Wasserentnahmeentgeltes sinnvoll (s. Seite 20), gleiches gilt für die Einführung einer Kiesabgabe (s. Seite 20). Von diesen beiden Maßnahmen erwarten wir kurzfristig Mehreinnahmen in Höhe von etwa 80 Mio. Euro pro Jahr. Darüber hinaus wollen wir auch weitere Abgaben insbesondere im Bereich der Inanspruchnahme öffentlicher Güter prüfen. Dabei ist auch zu bedenken, dass solche Einnahmen aus Abgaben nicht wie Steuern im allgemeinen Haushalt vereinnahmt werden können, sondern für entsprechende Maßnahmen in den Bereichen eingesetzt werden müssen, in denen sie erhoben werden. Da diese Maßnahmen jedoch aus ökologischen

Gründen ohnehin ergriffen (und finanziert) werden müssen, leisten die Abgaben auch einen Beitrag zur Entlastung des Haushaltes.

Zusätzliche Einnahmen in Höhe von etwa 400 Mio. Euro (davon zunächst etwa 200 Mio. Euro für das Land) erwarten wir darüber hinaus durch die beschlossene personelle Verstärkung im Bereich der Steuerprüfung. Damit diese Maßnahme nicht nur innerhalb von NRW, sondern auch im Wettbewerb der Bundesländer zu mehr Steuergerechtigkeit führt, werden wir außerdem eine Initiative mit dem Ziel ergreifen, dass die Länder, die verstärkte Steuerprüfungen durchführen, einen wesentlichen Teil der Mehreinnahmen im eigenen Haushalt behalten können.

EINNAHMEVERBESSERUNGEN DURCH MASSNAHMEN AUF BUNDESEBENE

Deutlich mehr als durch Maßnahmen der Landespolitik selbst werden die Einnahmen der Länder durch Entscheidungen auf Bundesebene bestimmt, wobei dies in den letzten Jahren jedoch ausschließlich zu Verschlechterungen für die Länder geführt hat: So gingen die Mindereinnahmen durch die Steuerergeschenke der schwarz-gelben Bundesregierung an Hoteliers, Erben und andere nicht nur zu Lasten des Bundes, sondern mussten überwiegend von Ländern und Gemeinden getragen werden. Bei anderen Entscheidungen wie der Einführung der Brennelemente-Steuer wurden sogar Mehreinnahmen des Bundes auf Kosten der Länder und Gemeinden generiert, da die Betriebe die Mehrausgaben durch die Brennelemente-Steuer bei der Gewerbesteuer geltend machen konnten. Darüber hinaus hat der Bund in den letzten Jahren auch immer wieder Aufgaben auf die Kommunen übertragen, ohne hierfür im Sinne des Konnexitätsprinzips auch die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Insgesamt hat sich das Gleichgewicht der Finanzen von Bund, Ländern und Gemeinden in den letzten Jahren so um mehrere Milliarden Euro zu Lasten der Länder (und Gemeinden) verschoben, so dass die überwiegende Zahl der Bundesländer ohne zusätzliche Maßnahmen auf Bundesebene nicht in der Lage sein wird, die Vorgaben in Artikel 109 GG zu erfüllen.

Wir setzen uns daher neben einer langfristig anzustrebenden grundsätzlichen Neustrukturierung der Finanzbeziehungen für einige kurzfristig umsetzbare Maßnahmen auf Bundesebene ein, die die Einnahmemöglichkeiten der Länder deutlich verbessern und damit die notwendigen Spielräume zum Abbau der Nettoneuverschuldung liefern können. Dazu gehören insbesondere die Wiederinkraftsetzung einer verfassungskonform reformierten Vermögenssteuer, die stärkere Belastung besonders hoher Einkommen und eine Reform der Umsatzsteuer, verbunden mit entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen für Menschen mit geringem Einkommen. Hinzu kommen sollen ebenfalls bereits kurzfristig weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Verteilungsgerechtigkeit bei gemeinsamen Einnahmen auf Bundesebene wie die Initiative zu den Mehrerträgen der Steuerprüfung (s.o.). Mit einem solchen

Paket, das die Lasten gerechter als bisher verteilt, wollen wir für NRW bereits deutlich vor Inkrafttreten der Schuldenregel aus Artikel 109 GG Mehreinnahmen in Höhe von mehr als 5 Mrd. Euro erzielen.

Eine weitere bereits mehrfach von GRÜNEN vorgeschlagene Maßnahme ist die Umwidmung der überschießenden Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag Ost in einen „Bildungssoli“. Dies würde für NRW zu Mehreinnahmen von insgesamt etwa 6-7 Mrd. Euro in den Jahren bis 2019 führen. Da diese Mittel dann jedoch zweckgebunden für Investitionen in das Bildungssystem, insbesondere zur Abfederung der zusätzlichen Belastungen durch den doppelten Abiturjahrgang 2013 verwendet werden sollen, bleiben sie bei den Maßnahmen zur Rückführung der strukturellen Neuverschuldung unberücksichtigt.

FAZIT: Kurzfristig lassen sich insbesondere durch Maßnahmen auf Landesebene etwa 700-800 Mio. Euro Mehreinnahmen für das Land erzielen, langfristig könnte dieser Betrag auf über 1 Mrd. Euro steigen, so dass zusammen mit den durch Maßnahmen auf Bundesebene zur erreichenden Einnahmeverbesserungen strukturelle Mehreinnahmen von mehr als 6 Mrd. Euro pro Jahr ergeben.

3. SCHULDENBREMSE IN DER LANDESVERFASSUNG

Durch die in Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes verankerten Regelungen („Schuldenbremse“) ist auch das Land NRW verpflichtet, den Landeshaushalt ab dem Jahr 2020 ohne die Aufnahme von Krediten auszugleichen. Um dieses Ziel zu erreichen, befürworten wir grundsätzlich die Verankerung einer eigenen Landesregelung zur sog. „Schuldenbremse“ in der Landesverfassung. Da jedoch eine entsprechende Regelung nur dann Sinn macht, wenn die betroffene staatliche Ebene über echte eigene Steuerungsmöglichkeiten sowohl auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmeseite verfügt, ist keines der bisher vorliegenden Modelle für eine „Schuldenbremse“ 1:1 auf das Land übertragbar. Die Ursache hierfür liegt insbesondere darin, dass die Föderalismuskommission sich geweigert hat, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, was Aufgaben von Ländern und Kommunen sein und wie diese finanziert werden sollen.

Insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Land im Gegensatz zum Bund fast keine eigenen Steuerungsmöglichkeiten auf der Einnahmeseite hat, be-

darf es daher hier einer „konjunkturell atmenden Schuldenbremse“, die auch dazu verpflichtet, in Boomphasen Rücklagen zu bilden, um in Rezessionen Handlungsspielräume zu gewinnen. Zur Herstellung einer stabilen Ausgangslage für eine langfristige Einhaltung der Schuldenbremse schlagen wir darüber hinaus neben den beschriebenen Steuererhöhungen eine Altschuldenregelung zwischen Bund und Ländern vor (s. Seite 23).

Um die mit der Grundgesetzänderung getroffene langfristige Festlegung ab dem Jahr 2020 auch nur ansatzweise einhalten zu können, ist insgesamt ein umfassender Konsolidierungsprozess erforderlich, mit dem bis zum Jahr 2020 die strukturelle Unterfinanzierung des Landes (einschließlich seiner Kommunen) von etwa 6-8 Mrd. Euro schrittweise abgebaut wird. Dieser Prozess kann jedoch nur gelingen, wenn auf Bundesebene die notwendigen Rahmenbedingungen hierfür geschaffen werden. Zwar ist ein Teil des Abschmelzungsprozesses durch die beschriebenen Einsparungen und Effizienzgewinne in allen Bereichen und auf allen Ebenen der Landes-

verwaltung sowie durch die erwähnten Einnahmeverbesserungen auf Landesebene zu finanzieren. Ein wesentlicher weiterer Teil der Einnahmeverbesserungen und der vorgeschlagene Altschuldenfonds setzen jedoch Gesetzesänderungen auf Bundesebenen voraus. Wir treten deshalb dafür ein, unverzüglich entsprechende Initiativen im Bundes-

rat zu ergreifen, gehen jedoch davon aus, dass sich erst nach der Bundestagswahl 2013 auch im Bundestag Mehrheiten für diese Vorhaben gewinnen lassen werden. Aus diesen Grund werden auch die wesentlichen Schritte des schrittweisen Abbau der Nettoneuverschuldung erst in den Jahren ab 2013 erfolgen können.

Fazit: Kurz- und mittelfristig lassen sich durch Einsparungen auf der Ausgabenseite und Veränderungen bei Steuern und Abgaben Haushaltsverbesserungen in Höhe von etwa 1 Mrd. erzielen, mit denen die von der Landesregierung vorgeschlagenen und dringend notwendigen Mehrausgaben in den Bereichen Bildung, Familie und Kommunen finanziert werden können.

Langfristig ist es durch weitere Maßnahmen vor allem auch auf Bundesebene möglich nicht nur einen ausgeglichenen Landeshaushalt ohne Neuverschuldung zu erreichen, ohne dass dies zu Lasten der Kommunen oder von Zukunftsinvestitionen geht.

EXKURS: DAS KONZEPT DER CDU

Das Konzept der CDU ist einfach zu beschreiben: Sie hat keines. Im Gegenteil: Anstatt eigene Einsparvorschläge vorzulegen, hat die CDU bisher sogar die Rücknahme wesentlicher Einsparvorschläge von rot-grün gefordert oder eigene Vorschläge gemacht, die zu erheblichen Mehrausgaben führen würden.⁶

Zwar hat die erneut ein Modell für eine Landesschuldenbremse vorgelegt, das sich insofern positiv vom vorherigen abhebt, in dem es konjunkturelle Atmungsmöglichkeiten enthält. Allerdings will die CDU eine doppelte Zange. Anstatt einen stetigen und nachhaltigen Kurs der Konsolidierung zu ermöglichen, fordert sie die sofortige Reduzierung der Neuverschuldung um über drei Milliarden Euro. Bisher ist sie allerdings jeden Nachweis schuldig geblieben, wie dies zu erfüllen ist. Ferner ist die Opposition bisher auch jeden weiteren Hinweis schuldig geblieben, wie eine nachhaltige und finanzpolitisch hinterlegte Konsolidierung in den nächsten Jahren möglich sein soll. Es reicht keineswegs auf dem Papier Vorgaben zu machen, aber in der Realität schon im Ansatz an seinen eigenen Ansprüchen zu scheitern. Dies fördert Politikverdrossenheit und spiegelt ein merkwürdiges Verfassungsverständnis wider. Dieses Verhalten verwundert umso mehr, als CDU und FDP bis zum letzten Jahr noch regiert haben und in ihrer Mittelfristigen Finanzplanung von Neuverschuldungsraten von 6,6 Milliarden Euro bis zum Jahr 2013 ausgegangen sind. Der ehemalige Finanzminister Linssen ging sogar von noch höheren Verschuldungswerten aus. Wenige Tage nach der verlorenen Landtagswahl hatte dieser zusätzliche Steuerausfälle von 230 Millionen Euro für 2010, von gut einer Milliarde Euro für 2011, rund 1,6 Milliarden Euro für 2012 und fast 1,9 Milliarden Euro für 2014 vorhergesagt ohne im Gegenzug zusätzliche Einsparmöglichkeiten aufzuzeigen. Dies hätte zu einem Anstieg der Nettoneuverschuldung auf 7,6 Milliarden Euro in 2011 geführt, gefolgt von 8,2 Milliarden Euro in 2012 und letztlich 8,5 Milliarden Euro in 2013. Nicht berücksichtigt sind dabei die immensen Aufwendungen, die sich aufgrund der verheerenden Finanzlage der Kommunen ergeben sowie die spätestens 2012 fällig werdenden Risiken der WestLB. Auch hier sind weitere Belastungen von jährlich mindestens einer Milliarde Euro hinzuzurechnen. Wenn CDU und FDP bis zum heutigen Tag nicht in der Lage sind Alternativen auf den Tisch zu legen, macht dies nur eines deutlich: Sie sind kläglich gescheitert und präsentieren ein Bild des Jammers.

Wie hilflos CDU und FDP in Fragen der Haushaltskonsolidierung sind, zeigt im Übrigen auch ein Blick auf die Ergebnisse und Folgen der Haushaltskommission, die die schwarz-gelbe Landesregierung zu Beginn ihrer Legislaturperiode eingesetzt hatte („Hartmann-Kommission“). Diese Kommission hatte einen Konsolidierungsbedarf von 10 Milliarden Euro für den Landeshaushalt angenommen. Sie machte im Wesentlichen zwei Vorschläge: Die Reduzierung der Zuschüsse des Landes um 2,5 Milliarden Euro und die Reduzierung des Landespersonals um rund 30 000 Stellen. Tatsächlich hat sie aber ein Einsparvolumen von rund drei Milliarden Euro für den Personalbereich vorgesehen. Dies würde aber eher einer

Reduzierung um 60 000 Stellen bei einem durchschnittlichen Aufwand von 50 000 Euro je Stelle ausmachen. Selbst wenn man von 60 000 Euro Aufwand je Stelle ausginge, ergäbe sich eine Reduzierungsnotwendigkeit von 50 000 Stellen. Tatsächlich haben CDU und FDP nicht einmal 3000 Stellen in ihrer Regierungszeit netto abgebaut. Auch die Reduzierung der Zuschüsse hat und konnte nicht in diesem Maße stattfinden. Auch hier war es wie so oft: Man kündigt Großes an und nichts folgt nach.

Allerdings haben CDU und FDP sehr wohl Lasten verschoben. Allein die Kommunen wurden strukturell mit 1,5 Milliarden Euro durch ein ganzes Bündel an Maßnahmen schlechter gestellt. Die katastrophalen Folgen sind jetzt zu spüren. Ein Zuwachs an Kassenkrediten von über zwei Milliarden Euro jährlich führt die Kommunen flächendeckend in die Nothaushalte und mittelfristig in die Überschuldung.

Außerdem haben sie das Urlaubsgeld für die Belegschaft komplett gestrichen und das Weihnachtsgeld auf kümmerliche 30 % reduziert. Dies nachdem sie sich an die Spitze jedes Demonstrationzuges in den Jahren 2003 und 2004 gestellt hatten und gegen die moderateren und sozial gestaffelten Kürzungen durch SPD und GRÜNE protestiert hatten.

Fazit: Wer am Ende seiner eigenen Regierungszeit mit Neuverschuldungsraten von über acht Milliarden Euro plant und dann nach wenigen Monaten in der Opposition behauptet, ein Haushalt mit einer Neuverschuldung von unter 3,8 Milliarden Euro sei möglich, hat jede politische Glaubwürdigkeit verspielt – vor allem dann, wenn er bereits einmal in Regierungsverantwortung Konsolidierungsbemühungen angekündigt, diese dann aber trotz zunächst günstiger Konjunktur nicht umgesetzt hat.

Aussagen und Beschlüsse der CDU zur Haushaltspolitik

- Bodo Löttgen MdL: Keine Kürzung der Verbundmasse. (Debatte zur Einbringung des GFG)
- Karl-Josef Laumann MdL, Vorsitzender der CDU Fraktion im NRW-Landtag: Zustimmung zu den Mehrausgaben für die Kommunen in Höhe von 650 Mio. Euro (Plenardebatte vom 22.3.2011)
- CDU-Landtagsfraktion (gemeinsamer Antrag von CDU, SPD, GRÜNE und einstimmiger Beschluss des Landtags bei Enthaltung von FDP und LINKEN am 29.10.2010): „Für Zinshilfen der Kommunen werden zwischen 300 und 400 Millionen Euro ab dem Jahr 2011 bereit gestellt.“
- Prof. Thomas Sternberg MdL: „Kürzung der Zuschüsse für den Flughafen Münster/Osnabrück in Höhe von 6 Millionen Euro wieder zurücknehmen“ (Westfälische Nachrichten vom 24.02.11)
- 33. Landesparteitag der CDU (März 2011): Die Realisierung der dort beschlossenen schulpolitischen Leitlinien würde einen Mehrbedarf von etwa 30.000 Stellen (entsprechend etwa 1,5 Mrd. Euro) auslösen.

KONKRETE MASSNAHMEN IM EINZELNEN

1. EINSPARUNGEN

1.1 AUFGABENKRITIK UND EFFIZIENZKRITIK

Um die vorhandenen finanziellen Mittel des Landes möglichst effektiv einzusetzen, reicht es nicht aus, politische Ziele und Handlungsschwerpunkte benennen, die mit zusätzlichen Ausgaben verbunden sind. Vielmehr gilt es gleichzeitig auch alle vom Land bisher wahrgenommenen Aufgaben daraufhin

zu überprüfen, ob und in welchem Umfang sie zukünftig vom Land erfüllt werden müssen – und daraus entsprechende Einsparmöglichkeiten abzuleiten. Wir werden deshalb einen ergebnisoffenen Prozess der qualitativen und quantitativen Aufgabenkritik anstoßen, bei dem alle Bereiche der Landesverwaltung auf den Prüfstand gestellt werden.

In diesem Zusammenhang werden wir auch untersuchen, in wie weit sich aus den demographischen Veränderungen einerseits veränderte Bedarfe ableiten lassen, wie sich diese Entwicklungen andererseits aber auch auf die Zusammensetzung und Altersstruktur des Personalbestandes des Landes selbst auswirken. Sofern sich dabei neben langfristigen Entwicklungen auch vorübergehende Effekte abzeichnen (Bspl. Schulzeitverkürzung/Doppelter Abiturjahrgang) ist darüber hinaus zu prüfen, in wie weit diesen Veränderungen auch mit vorübergehenden Maßnahmen wie der vorzeitigen Wiederbesetzung von Professuren begegnet werden kann. Dies gilt auch für die Anwendung flexibler Ar-

beitszeitmodelle, insbesondere in Bereichen, in denen kurzfristig benötigtes Personal nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung steht. So könnten MitarbeiterInnen des Landes durch freiwillige Mehrarbeit Guthaben in Arbeitszeitkonten aufbauen, die nach einigen Jahren für längeren bezahlten Urlaub oder verringerte Wochenarbeitszeit genutzt werden können.

Neben dieser grundsätzlichen Aufgabenkritik des „Ob“ muss jedoch auch die Untersuchung des „Wie“ erneut in Angriff genommen werden, der Frage also, ob es Verbesserungsmöglichkeiten bei der Art und Weise gibt, in der der Staat seine als unverzichtbar definierten Aufgaben erfüllt. Hier hat es in der Vergangenheit unter verschiedenen Regierungen bereits verschiedene Überlegungen gegeben, die sich u.a. mit der Frage beschäftigt haben, ob durch die Verlagerung von Verantwortlichkeiten Hierarchieebenen in der Verwaltung eingespart werden können oder ob Verwaltungsaufwand durch eine Reduzierung von Berichtspflichten verringert werden kann. Diese Ansätze gilt es nun wieder aufzugreifen und insbesondere auch mit Blick auf die Einsatzmöglichkeiten moderner Kommunikationstechnologien weiterzuentwickeln. Darüber hinaus sollte auch geprüft werden, wie das auf kommunaler Ebene bereits erfolgreich eingeführte Instrument des Bürgerhaushalts auf die Landesebene übertragen werden kann, um einerseits für mehr

Transparenz und Bürgerbeteiligung zu sorgen und Qualitätsverbesserungen für die BürgerInnen zu ermöglichen und andererseits aber auch die Expertise der Betroffenen für die Identifizierung von Einsparpotentialen zu nutzen.

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung gilt es außerdem, verstärkt die Möglichkeiten einer Bundesländer-übergreifenden Aufgabewahrnehmung zu prüfen (von einzelnen kleineren Aufgaben bis hin zu einer Bundesteuerverwaltung). Langfristig sollten hier dann auch Überlegungen zur grundsätzlichen Neuordnung von Verwaltungsstrukturen bis hin zur Frage der Zahl der Bundesländer mit einfließen – für die Identifizierung von Einsparpotentialen für den Landeshaushalt NRW bleiben diese bundesweiten Prozesse in dem vorliegenden Papier jedoch unberücksichtigt.

Auch wenn sicher davon auszugehen ist, dass sich sowohl aus der Aufgaben- wie auch aus der Effizienzkritik mittel- und langfristig deutliche Einsparpo-

tentiale ergeben werden, ist eine konkrete Bezifferung derzeit aber nicht möglich. Dies gilt auch für die Einsparungen, die sich als Folgeeffekt in diesem Zusammenhang dadurch ergeben, dass bei einer Reduzierung des Personalbestandes auch weniger Büroflächen bewirtschaftet und weniger Sachmittel zur Verfügung gestellt werden müssen. Aufgrund der Vorerfahrungen aus vergangenen Prozessen ist eine Abschätzung der mittel- und langfristigen Einsparpotentiale aus Aufgaben- und Effizienzkritik auf mehrere hundert Millionen Euro und mehr realistisch⁷. In wie weit diese Potentiale dann tatsächlich realisiert werden (können), ist jedoch von den konkreten politischen Abwägungs- und Entscheidungsprozessen mit Blick auf die Folgen für die Bürgerinnen und Bürger abhängig.

Mit Blick auf den aktuelle Haushaltslage muss darüber hinaus konstatiert werden, dass diese Einsparungen frühestens ab 2013 haushaltswirksam werden können.

1.2 EFFIZIENZSTEIGERUNGEN DURCH ENERGIESPAREN

Ziel der Landesregierung ist es, die CO₂-Emissionen von NRW bis 2020 um mindestens 25% gegenüber 1990 zu reduzieren. Ein wesentlicher Baustein hierfür ist die Umsetzung von entsprechenden Standards (Nullenergiebauweise usw.) bei den landeseigenen bzw. von Landeseinrichtungen genutzten Gebäuden. Weitere Potentiale in diesem Bereich

liegen darüber hinaus bei der Nutzung verbrauchsgünstiger Geräte (Bspl.: Green IT) oder beim Einsatz verbrauchsarmer Fahrzeuge im Fahrzeugpool des Landes. Zur Erreichung dieses Ziels sind ggf. zunächst verstärkte Investitionen notwendig, mittel- und langfristig lassen sich dadurch jedoch deutliche Einsparungen bei den Energiekosten erzielen.

1.3 EFFIZIENZSTEIGERUNGEN DURCH UMSTELLUNG VON FÖRDERMITTELN AUF KREDITHILFEN

Derzeit wird die Mehrzahl der Fördermittel des Landes noch als direkte Finanzhilfe gewährt, auch dann, wenn es sich um die Förderung von Investitionen handelt, die sich u.U. über einen längeren Zeitraum auch wirtschaftlich rentieren. Durch eine Umstellung dieser direkten Zuschüssen auf Förderkreditprogramme könnten vielfach vergleichbare positive Wirkungen mit weniger Mitteleinsatz erreicht werden.

Hierfür gibt es einerseits die Möglichkeit, dass das Land (wie dies beispielsweise heute auch schon bei der Förderung für den Bau von Studentenwohnungen erfolgt) lediglich Schuldendiensthilfen leistet (also die Zahlung von Zins und Tilgung von Krediten unterstützen, die die Förderempfänger jedoch nicht beim Land selbst, sondern am freien Kreditmarkt aufgenommen haben).

7.) So ging die „Kommission zu Situation und Perspektive des Landeshaushalts NRW“ in ihrem Abschlussbericht vom Oktober 2005 von einem (theoretischen) Einsparpotential von bis zu 8 Mrd. Euro aus – darunter jedoch auch solche Maßnahmen, die die Handlungsfähigkeit des Landes aus Grüner Sicht zu stark einschränken würden; dieses Potential wurde in den Folgejahren durch Maßnahmen der schwarz-gelben Landesregierung nicht annähernd realisiert.

Andererseits könnte das Land selbst auch als Kreditgeber auftreten (entweder direkt oder beispielsweise vermittelt der NRW.Bank). Die Höhe des Zins-

satzes (und damit der Umfang der Förderung) sollte sich dann an der Art (und Rentabilität) der geförderten Maßnahme orientieren.

1.4 OPEN SOURCE STATT PROPRIETÄRER SOFTWARE

Derzeit erfolgt die Datenverarbeitung in der Verwaltung des Landes NRW ganz überwiegend mit gibt das Land NRW pro Jahr nahezu ausschließlich mit Hilfe von Software, für deren Nutzung Lizenzgebühren entrichtet werden müssen. Es sollte daher

geprüft werden, in welchen Bereichen eine Umstellung auf die Nutzung so genannter „freier Software“ möglich ist. Hierdurch könnten mittelfristig mehrere Millionen Euro eingespart werden.

1.5 REPRÄSENTATION, BERATUNG USW.

SPD und GRÜNE haben bereits mit dem Haushalt 2011 die Kosten für Repräsentation und Beratung reduziert. Auch wenn dies zunächst insgesamt nur wenige Millionen Euro spart, macht die Koalition damit deutlich, dass gute Politik und nicht das po-

sitive Verkaufen mäßiger politischer Leistungen im Mittelpunkt ihrer Arbeit steht. Wir werden diesen Aspekt daher auch bei den Überlegungen zur Effizienz- und Aufgabenkritik weiterverfolgen.

1.6 ABBAU VON ALLEN UNSINNIGEN SUBVENTIONEN

Im Landeshaushalt sind außerhalb des EP 20 (allgemeine Finanzverwaltung) insgesamt etwa 12 Mrd. Euro für „Zuweisungen und Zuschüsse“ vorgesehen. Darunter befinden sich neben Posten wie den Globalhaushalten der Hochschulen auch zahlreiche Mittel für Finanzhilfen und Subventionen, die mit dem Ziel vergeben werden, den Wirtschaftsstandort NRW zu stärken und Arbeitsplätze in NRW zu sichern. Hier gilt es in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die gewünschten Ziele ggf. auch ohne oder mit geringeren Subventionen zu erreichen sind. Darüber hinaus sind den erwünschten positiven Effekten (einschließlich der Möglichkeit zur Gewinnung von Drittmitteln durch die Bereitstellung von Mitteln zur Kofinanzierung von Bundes- oder EU-Projekten)

auch mögliche negative Wirkungen auf Mensch, Wirtschaft und Umwelt gegenüberzustellen. Denn am Ende gilt: Nicht sinnvolle oder gar schädliche Subventionen bleiben unsinnig, auch (und gerade) dann, wenn sie durch Kofinanzierungen Dritter gestärkt werden.

Hinsichtlich des Zeitrahmens ist zu beachten, dass zahlreichen Subventionen und Fördermittel durch langfristige Förderzusagen gebunden sind und ein Abbau daher nur schrittweise erfolgen kann. Gerade mit Blick auf die Neuorientierung der EU-Förderpolitik für die Jahre ab 2013 ist es aber geboten, bereits jetzt entsprechende Grundsatzentscheidungen zu treffen.

1.7 ALLE BETEILIGUNGEN AUF DEN PRÜFSTAND (MESSEN, FLUGHÄFEN, HÄFEN, ...)

Wie der Beteiligungsbericht des Landes NRW für das Jahr 2009 ausweist, ist das Land NRW an über 50 Unternehmen direkt oder indirekt beteiligt. Hier gilt es – auch im Sinne der angesprochenen Aufgabenkritik - zu überprüfen, ob alle diese Beteiligungen nach wie vor sinnvoll und notwendig für die Wahrung der Interessen des Landes sind, oder

ob sich diese Beteiligungen möglicherweise sogar negativ auf den notwendigen Wettbewerb und die Entwicklung des Standortes NRW auswirken.

Hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen gilt es darüber hinaus abzuwägen, in welchem Verhältnis mögliche (einmalige) Erlöse durch den Verkauf von

Landesanteilen zu mittel- und langfristig entstehenden Verlusten (aber auch Einsparungen) beim Ver-

zicht auf die mit der Beteiligung verbundene wirtschaftliche Betätigung des Landes steht.

1.8 BEIHILFE LANGFRISTIG ÜBERFÜHREN IN KASSENSYSTEM

Nach dem in den Grundsätzen des Berufsbeamtentums verankerten Alimentationsprinzip erhalten Beamte im Fall der Krankheit oder Pflegebedürftigkeit eine finanzielle Unterstützung („Beihilfe“). Dieses Beihilfesystem arbeitet grundsätzlich parallel und unabhängig von den bestehenden gesetzlichen und privaten Kranken- und Pflegeversicherungen. Durch eine Überführung der Kranken- und

Pflegeleistungen der Beihilfe in das bestehende Versicherungssystem könnten deshalb bestehende Doppelstrukturen abgebaut und Verwaltungsvorgänge vereinfacht werden. Nach Schätzungen des Finanzministeriums von NRW ließen sich so langfristig etwa 1,4 Mrd. Euro an Kosten für das Land einsparen.

1.9 EINSPARUNGEN (UND MEHREINNAHMEN) DURCH BEREITS HEUTE ABSEHBARE LANGFRISTIGE ENTWICKLUNGEN

Mittel- und langfristige Minderbedarfe (und Mehreinnahmen) ergeben sich außerdem auch durch andere bereits jetzt absehbare langfristige Entwicklungen. So laufen beispielsweise die Verpflichtungen des Landes zur Zahlung der Absatzbeihilfe für Steinkohle im Jahr 2018 aus, wodurch die Belastungen des Landes in Höhe von derzeit ca. 400 Mio. Euro schrittweise reduziert werden und schließlich vollständig wegfallen. Darüber hinaus kann aufgrund der Entwicklung der letzten Jahre mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass der Weltmarktpreis für Steinkohle auch bis zum endgültigen Auslaufen der Absatzbeihilfen über dem ursprünglich zugrunde gelegten Erlös von 46 Euro/Tonnen liegen wird. Entsprechend wird auch der Beihilfebedarf in den nächsten Jahren mit Sicherheit deutlich geringer ausfallen als noch bei Abschluss der Steinkohlevereinbarung im Jahr 2007 prognostiziert. Durch diesen Effekt kann neben den langfristigen Einsparungen durch den Wegfall der Beihilfe selbst kurz-

und mittelfristig von einer Einsparung gegenüber den bisherigen Planungen von mindestens 20 Mio. Euro/Jahr durch eine geringere Beihilfehöhe ausgegangen werden.

Umgekehrt kann auf der Einnahmeseite beispielsweise davon ausgegangen werden, dass die Einnahmen aus der Erbschaftssteuer in Zukunft auch ohne Veränderungen an den gesetzlichen Grundlagen stetig steigen werden. Ursache ist hier neben der demografischen Entwicklung auch historisch gewachsene ungleiche Verteilung des Vermögens in verschiedenen Alterskohorten der Bevölkerung, die dazu führt, dass nicht nur die Zahl der Erbschaftsfälle in den nächsten Jahren steigen wird, sondern auch die Masse der vererbten Vermögen. Es kann daher damit gerechnet werden, dass die Einnahmen aus der Erbschaftssteuer bis zum Jahr 2020 jährlich um etwa 5% steigen werden.

1.10 EFFIZIENTER MITTELEINSATZ DURCH WENIGER SITZENBLEIBER UND ANDERE MASSNAHMEN

Weitere Effizienzeffekte ergeben sich außerdem als unmittelbare Folgewirkung des rot-grünen Politikwechsels. Dazu gehören beispielsweise die Stellen für Lehrerinnen und Lehrer, die nach einer Studie

der Bertelsmann-Stiftung für mehr Qualität eingesetzt werden können, wenn die Zahl der Sitzenbleiber reduziert wird.

2. EINNAHMEVERBESSERUNGEN DURCH LANDESMASSNAHMEN

2.1 STEUERN UND ABGABEN

GRUNDERWERBSTEUER

Im Gegensatz zu anderen Verkaufsvorgängen sind Grundstücksverkäufe von der Umsatzsteuer befreit. Stattdessen wird hier eine Grunderwerbsteuer erhoben, die vollständig den Ländern zusteht (wobei jedoch ein Anteil über die Einbeziehung in die Verbundgrundlagen des Gemeindefinanzierungsgesetzes den Kommunen zufließt). Dabei liegt der Steuersatz für die Grunderwerbsteuer deutlich unter dem Steuersatz der Umsatzsteuer; er ist im Jahr 1983 von damals 7% bundeseinheitlich auf 2% reduziert worden, ab 1997 ist der Satz dann einheitlich auf 3,5% erhöht worden. Seit 2006 haben die Länder nun die Kompetenz zur Festlegung des Steuersatzes. Hiervon haben bisher 7 Bundesländer Gebrauch gemacht. Es ist daher angemessen, den Steuersatz auch in NRW an diese Entwicklung anzupassen, wobei auch der Anteil der Kommunen angepasst werden müsste, um die Beteiligung der Kommunen auf einem konstanten Niveau zu halten⁸.

Derzeit nimmt das Land NRW durch die Grunderwerbsteuer jährlich etwa 1 Mrd. Euro ein, von denen 131 Mio. Euro den Kommunen zufließen. Durch eine Erhöhung des Steuersatzes von derzeit 3,5% auf 5% würden die Einnahmen auf ca. 1,45 Mrd. Euro steigen, so dass bei einer Beibehaltung des kommunalen Anteils Mehreinnahmen von 430 Mio. Euro für das Land entstehen würden; davon würden jedoch im Jahr 2011 durch das Inkrafttreten einer entsprechenden Gesetzesänderung erst im Verlauf des Jahres sowie durch Vorzieheffekte lediglich etwa 150-200 Mio. Euro anfallen

Mehreinnahmen: Kurzfristig 450 Mio. Euro (in 2011 zunächst nur 150-200 Mio. Euro)

WASSERENTNAHMEENTGELT

Die Einnahmen aus dem 2004 eingeführten Wasserentnahmeentgelt dienen insbesondere zur Finanzierung von Maßnahmen zum nachhaltigen

Gewässer- und Grundwasserschutz im Rahmen EU-Wasserrahmenrichtlinie. Gleichzeitig soll hiermit eine Steuerungswirkung im Sinne eines verantwortungsvollen Umgangs mit der Ressource Wasser erzielt werden.

Das bestehende Gesetz knüpft die Entgeltspflicht allerdings bislang daran, dass das entnommene Wasser einer konkreten Nutzung zugeführt wird. Hierdurch werden zahlreiche Wasserentnahmen wie die Sumpfungswässer im Zusammenhang mit der Gewinnung von Bodenschätzen privilegiert.

Mit einer Erweiterung des Wasserentnahmeentgeltgesetzes könnte daher einerseits mehr Gerechtigkeit bei der Belastung geschaffen, andererseits aber auch zusätzlichen Einnahmen erzielt werden. Die nachstehende Tabelle zeigt die Veränderungen auf der Einnahmenseite auf, wenn man die Sumpfungswässer berücksichtigt, von einem einheitlichen Entgeltsatz von 5,0 cent/m³ ausgeht und nur für die Entnahmen zum Zwecke der Durchlaufkühlung einen geringeren Entgeltsatz (0,5 cent/m³) zugrunde legt. Im Vergleich zu den bisherigen Einnahmen führt eine entsprechende Gesetzesänderung also zu Mehreinnahmen von mindestens 30 Mio. Euro pro Jahr.

Mehreinnahme-Erwartung: 30 Mio. Euro pro Jahr (kurzfristig realisierbar)

KIESABGABE

Mit dem Kieseuro soll ein Anreiz für den sparsamen Umgang mit den Rohstoffen Kies und Sand geschaffen werden und der Raubbau eingedämmt werden. Kiesabbau steht im Widerspruch zu dem Schutz der biologischen Vielfalt und den Reduktionszielen des Flächenverbrauchs. Er führt zum großflächigen Verlust von Flächen, die der landwirtschaftlichen Nahrungsproduktion, der Produktion von nachwachsenden Rohstoffen und dem Natur- und Artenschutz unwiederbringlich verloren gehen.

8.) Ursprünglich wurde die Grunderwerbsteuer bei einem Steuersatz von 2% vollständig in die Verbundgrundlagen einbezogen. Bei der Erhöhung auf 3,5% wurde der einzubeziehende Anteil dann auf 4/7 reduziert, so dass der Anteil insgesamt konstant blieb (3,5% x 4/7 = 2%). Entsprechend müsste nun bei einer erneuten Erhöhung der Anteil auf 4/10 angepasst werden (5% x 4/10 = 2%).

Außerdem führt er zur Zerstörung der Bodendeckenschicht und der Verschlechterung des Trinkwassers. Ein guter Zustand des Bodens einschließlich seiner Kies- und Sandvorkommen dient der Erhaltung und Regeneration typischer Lebensgemeinschaften und Ökosysteme. Daher ist es sinnvoll eine Schonung dieser Ressourcen zu veranlassen, die einen gemeinwohlverträglichen und sparsamen Umgang mit Kiesen und Sanden erfordert. Das soll durch die Kiesabgabe als ökologischer Kostenfaktor geschehen. Den Kiesnutzern wird die Teilhabe an einem Gut der Allgemeinheit und somit ein Sondervorteil gegenüber denjenigen, denen eine solche Nutzung nicht oder nicht in gleichem Umfang gestattet ist, gewährt. Mit diesem Gesetz soll der wirtschaftliche Vorteil, den Einzelne durch die Inanspruchnahme des Rechtes zur Entnahme erzielen, abgeschöpft werden. Das geschätzte Abgabe-Aufkommen würde bei 60 Mio. Tonnen Kiesförderung in NRW pro Jahr bei etwa 60 Mio. Euro betragen.

Mehreinnahme-Erwartung: 60 Mio. Euro pro Jahr (kurzfristig umsetzbar)

WEITERE ABGABEN

Darüber hinaus ist es nicht nur aus der Perspektive zusätzlicher Einnahmen, sondern auch aufgrund der damit verbundenen Steuerungswirkung sinnvoll, den Verbrauch weiterer natürlicher Ressourcen

stärker als bisher mit Abgaben zu belegen. Denkbar wären dabei u.a. Abgaben auf den Flächenverbrauch oder auf die Abgabe von Abwärme in die Umgebung. Dabei geht es wie beim Wasserentnahmeentgelt zunächst darum, die Verursacher durch eine angemessene finanzielle Belastung dieser Inanspruchnahme an den ökologischen und gesellschaftlichen Folgekosten der Inanspruchnahme zu beteiligen und so für mehr Gerechtigkeit zu sorgen. Langfristig erwarten wir von solchen Abgaben jedoch auch eine Steuerungswirkung, die die Inanspruchnahme selbst (-und damit auch die Folgekosten-) minimiert und so einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung des Landes leistet. Aus diesem Grund ist auch auf der Einnahmeseite davon auszugehen, dass durch zusätzliche Abgaben zwar mittelfristig Einnahmepotentiale in mehrstelliger Millionenhöhe erzielt werden können, diese aber durch den Erfolg der Steuerungswirkung langfristig wieder zurückgehen könnten. Darüber hinaus ist auch zu bedenken, dass solche Einnahmen aus Abgaben nicht wie Steuern im allgemeinen Haushalt vereinbart werden können, sondern für entsprechende Maßnahmen in den Bereichen eingesetzt werden müssen, in denen sie erhoben werden. Da diese Maßnahmen jedoch aus ökologischen Gründen ohnehin ergriffen (und finanziert) werden müssen, würden zusätzliche Abgaben auch einen Beitrag zur Entlastung des Haushaltes leisten.

2.2 MEHREINNAHMEN DURCH MEHR STEUERPRÜFERINNEN

Mit dem Antrag „Mehr Steuergerechtigkeit und Steuereinnahmen durch mehr Betriebsprüfer/innen“ (Drucksache 15/855) hat der Landtag den Auftrag für die im Koalitionsvertrag vereinbarte Ausweitung der Betriebs- und Außenprüfung erteilt. Beginnend mit dem Jahr 2011 soll das Personal in diesem Bereich um insgesamt 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgestockt werden. Hierdurch wird einerseits die Steuergerechtigkeit erhöht, andererseits werden aber auch unmittelbar mehr Einnahmen erzielt. Das Finanzministerium NRW rechnet dabei mit etwa 400 Mio. Euro Mehreinnahmen, von denen jedoch aufgrund der Mechanismen des Länderfinanzausgleichs zunächst nur ein Teil unmittel-

bar dem Land NRW zufließt. Um auch auf der Ebene der Länder die Steuergerechtigkeit zu erhöhen wollen wir daher eine Initiative auf Bundesebene mit dem Ziel ergreifen, dass Länder, die verstärkte Steuerprüfungen durchführen, zumindest einen wesentlichen Teil der Mehreinnahmen im eigenen Haushalt behalten können. Auch dies ist bereits im rot-grünen Koalitionsvertrag vereinbart.

Mehreinnahmen: 400 Mio. Euro, davon kurzfristig nur 200 Mio. Euro für NRW, langfristig 300-400 Mio. Euro.

3. ALTSCHULDENFONDS FÜR DIE KOMMUNEN

Ziel des Landes ist es allen Kommunen dauerhaft einen Haushaltsausgleich zu ermöglichen, damit die Kredite zur Liquiditätssicherung nicht weiter anwachsen.

Als Soforthilfe muss das Land den besonders schwachen Kommunen mit einem „Altschuldenfonds“ zumindest über die größte Not helfen, um eine noch dramatischere Verschuldungsspirale abzuwenden. Aufgrund der zurzeit noch günstigen Zinslage und anlaufenden wirtschaftlichen Erholung mit dann wieder steigenden Zinsen sollte das Land im eigenen Interesse und im Interesse der Kommunen rasch handeln.

Ohne ein Eingreifen des Landes in die Kassenkreditentwicklung sind beachtliche kommunale Schuldensteigerungen absehbar. Würde man die durch-

schnittliche Zuwachsrate der Kassenkredite der Jahre 2004 bis 2008 in Höhe von 14 % zugrunde legen, würde sich das Kassenkreditvolumen bis zum Jahr 2020 auf ca. 50 Milliarden Euro erhöhen und sich gegenüber dem heutigen Stand mehr als verdoppeln. 2 – 2,4 Mrd. Euro sind jährlich notwendig um die Liquiditätskredite innerhalb von zehn Jahren zu halbieren.

Im vorliegenden Gutachten von Junkernheinrich/Lenk werden Verfahrensvorschläge gemacht, auf deren Grundlage bis zur Sommerpause ein zwischen Landtag, Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden abgestimmtes Konzept entwickelt werden muss. Es geht seitens des Landes um 300 Mio. Euro im GFG und 350 Mio. Euro, die die Landesregierung im Entwurf des HH 2011 bereitgestellt hat.

4. NEUORDNUNG DER BUND-LÄNDER-FINANZEN/STEUERREFORM AUF BUNDESEBENE

4.1 LÄNDERFINANZAUSGLEICH

Der Länderfinanzausgleich, bei dem durch eine Umverteilung von Steuereinnahmen zwischen armen und reichen Bundesländern ein Beitrag zur grundgesetzlich geforderten Gleichheit der Lebensverhältnisse geleistet wird, hat sich als Instrument grundsätzlich bewährt. Zwar war NRW seit Bestehen des Länderfinanzausgleichs stets bei den „Geberländern“⁹, dennoch bekennen wir uns ausdrücklich zu diesem Instrument als Ausdruck gelebter Solidarität zwischen den Bundesländern.

Es muss jedoch auch festgestellt werden, dass die derzeit gültigen Mechanismen des LFA einige leistungsfeindliche Elemente enthalten, indem sie beispielsweise Anreize setzen, die Betriebsprüfungen nicht in dem aus Gerechtigkeitsaspekten notwendigen Maße auszuweiten.

Wir unterstützen daher eine Debatte über eine Reform des Länderfinanzausgleichs. Eine gute Grundlage bietet das Gutachten das im Jahr 2010 im Auftrag der GRÜNEN-Landtagsfraktionen von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen von Frau Prof. Behnke erstellt wurde.¹⁰ Wesentliche Elemente dieses Vorschlags sind die Aufteilung des Länderanteils an den Gemeinschaftsteuern nach dem Leistungsprinzip (jedes Bundesland behält die Länderanteile der auf seinem Gebiet vereinnahmten Steuern) und die Umstellung der Umsatzsteuerverteilung von einem aufkommensorientierten zu einem objektiven bedarfsorientierten Ansatz, der sich an demografischen und geografischen Faktoren sowie der Belastung durch Sozialabgaben orientiert.

9.) In 2008 und 2010 war NRW beim Länderfinanzausgleich im engeren Sinne zwar auf der Seite der Empfängerländer, bezieht man den dem Länderfinanzausgleich vorgelagerten Umsatzsteuerausgleich mit ein, hat NRW aber auch in diesen beiden Jahren jeweils deutlich mehr als 1 Mrd. Euro an andere Länder gegeben.

10.) Prof. Dr. Nathalie Behnke, Universität Konstanz: „Fahrplan für eine grüne Reform der bundesdeutschen Finanzverfassung“

4.2 ALTSCHULDENFONDS

In ihrem Papier „Hessen tritt auf die Schuldenbremse“¹¹ haben die Hessischen Grünen einen Vorschlag unterbreitet, wie langfristig auch die vorhandenen Schulden des Landes abgebaut werden können. Sie schlagen vor, beim Bund einen Altschuldenfonds für die Länder einzurichten, auf den sämtliche Schulden der Bundesländer übertragen werden. Die Zinszahlungen für diese Schulden würde dann der Bund übernehmen, während die Länder diese Schulden über einen Zeitraum von 50 Jahren tilgen sollen. Als Finanzierungsquelle schlagen die Hessischen Grünen vor, den im Jahr 2020 auslaufenden Solidaritätspakt entsprechend umzuwidmen und weiterlaufen zu lassen.

Grundsätzlich begrüßen und unterstützen wir diesen Vorschlag. Zu diskutieren wäre aus unserer

Sicht jedoch noch die Frage, ob mit einem solchen Instrument tatsächlich langfristig (50 Jahre) ein vollständiger Abbau der Schulden erreicht werden soll, oder ob nicht vielmehr ein Zielwert für eine Schuldenstandsquote (und ein Zeitpunkt für das Erreichen dieses Zielwertes) vereinbart werden sollte, um dann entweder diese Quote konstant zu halten oder – wie dies die Schweizerische Schuldenbremse vorsieht – die Schuldenstandsquote mit einer konstanten absoluten Verschuldung bei steigendem Brutto sozialprodukt langsam weiter zu reduzieren.

Einsparung für NRW: 4,4 Mrd. Euro Zinssparnis bei voller Übertragung des gesamten Schuldendienstes an den Bund. Demgegenüber Tilgungsleistungen von etwa 2 Mrd. pro Jahr – Ergebnis: 2,5 Mrd. Minderausgaben / Jahr

4.3 WIEDEREINFÜHRUNG DER VERMÖGENSTEUER

Die Vermögensteuer wurde in Deutschland zuletzt auf der Grundlage eines Bundesgesetzes („Vermögenssteuergesetz“) erhoben, dessen Vorschriften jedoch 1995 vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wurden. Das Vermögenssteuergesetz wurde jedoch nicht aufgehoben und hat somit weiterhin formellen Bestand, so dass eine Wiedereinführung der Vermögensteuer nur durch eine verfassungskonforme Neuregelung bzw. Reaktivierung des Gesetzes auf Bundesebene möglich ist.

Dabei ist die Höhe der möglichen Einnahmen vor allem von den gewährten Freibeträgen oder Frei-

grenzen sowie vom davon angesetzten Steuersatz abhängig. Auf der Grundlage des Gutachtens des DIW zur Vermögensabgabe von 2010 ergibt sich bei einem Freibetrag von 1 Mio. Euro (und einem Kinderfreibetrag von 250.000 Euro) eine Bemessungsgrundlage von fast 300 Mrd. Euro in NRW, bei einem Freibetrag von 500.000 Euro sind es entsprechend fast 400 Mrd. Euro. Hiervon ausgehend ergibt sich dann bei einem Steuersatz von 1% ein Einnahmepotential von (mindestens) 3 Mrd. Euro für NRW.

Mehreinnahmepotential für NRW: 3 Mrd. Euro

4.4 UMSATZSTEUER

Die Umsatzsteuer musste in den vergangenen Jahren immer wieder für politische Aushandlungsprozesse erhalten. Ende der 90er Jahre diente eine konstante Beteiligung der Kommunen in Höhe von etwa 2 % am Aufkommen zur Gegenfinanzierung

der Gewerbesteuer. Auch bei Reformen im Sozialsystem war das Aufkommen häufig Basis für Aushandlungsprozesse zwischen Bund und Ländern.

11.) „Hessen tritt auf die Schuldenbremse“, Wiesbaden 2010, <http://www.gruene-hessen.de/landtag/files/2010/12/komplett-web.pdf>

Gerade CDU und FDP postulierten immer wieder eine Vereinfachung des Umsatzsteuerrechts. Tatsächlich kam es aber immer wieder eher zu weiteren Verkomplizierungen und Ausnahmetatbeständen. Dem Ganzen wurden im sogenannten Wachstumsbeschleunigungsgesetz die Krone aufgesetzt, bei dem das Klientel der Hoteliers bedient werden sollte, indem Hotelübernachtungen zusätzlich mit dem ermäßigten Steuersatz belegt wurden. Allein die Erläuterungen zur Abgrenzung dieser Maßnahme bedurfte einer 12-seitigen Erläuterung des BMF.

Wir schlagen vor eine massive Reduzierung der Ausnahmetatbestände im Umsatzsteuerrecht vorzunehmen. Eine generelle Anhebung auf einen ein-

heitlichen Satz von 19 % würde Bundesländer und Kommunen Mehreinnahmen von 25 Mrd. Euro einbringen. Wir wollen davon etwa 15 Mrd. Euro gezielt für sozialpolitische Ausgleichsmaßnahmen verwenden. Die Bundestagsfraktion schlägt in einem Modell die Beibehaltung des reduzierten Satzes ausschließlich für Lebensmittel vor. Denkbar wäre auch eine komplette Streichung, wenn gleichzeitig Kompensationen gezielt für Hartz IV-BezieherInnen und BezieherInnen niedriger Einkommen, hier beispielsweise durch ein progressives Modell der Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen.

Mehreinnahmepotential für NRW in beiden Fällen: 1 Mrd. Euro

4.5 UMWIDMUNG DER ÜBERSCHIESSENDEN EINNAHMEN AUS DEM SOLIDARITÄTSZUSCHLAG OST IN EINEN „BILDUNGSSOLI“

Nach Berechnungen des Bundesfinanzministeriums werden die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag die vorgesehenen Ausgaben des Bundes für den Solidarpakt Ost bis 2019 um insgesamt etwa 34,6 Mrd. Euro übersteigen; für Nordrhein-Westfalen würde dies nach den üblichen Verteilungsschlüsseln eine Summe von etwa 7 Milliarden Euro - also etwa 800 Millionen Euro pro Jahr ausmachen. Diese Mittel sollen für einen Solidarpakt für Bildung („Bildungssoli“) zur Verfügung gestellt werden, um insbesondere die vorübergehenden Mehrbedarfe

durch den doppelten Abiturjahrgang und den Aufbau einer tragfähigen Infrastruktur für den Ganztagsbetrieb an den weiterführenden Schulen zu finanzieren.

Mehreinnahmen: durchschnittlich 800 Mio. Euro für die Jahre 2011 – 2019, die jedoch zur Finanzierung konkreter zusätzlicher Maßnahmen eingesetzt werden sollen und deshalb nicht zur Konsolidierung des Haushaltes zur Verfügung stehen.

4.6 SPITZENSTEUERSATZ

In ihrem Koalitionsvertrag vom Juli 2010 haben sich GRÜNE und SPD in NRW auf verschiedene steuerpolitische Bundesratsinitiativen verständigt, um den „Landeshaushalt wieder auf eine solide und langfristig tragfähige Basis zu stellen“. Dazu zählt neben der Wiedereinführung der Vermögenssteuer (s. S. 23) auch die Anhebung des Spitzensteuersatzes.

Je nach Ausgestaltung der Reform wird dies zu Mehreinnahmen für NRW in mehrstelliger Millio-

nenhöhe führen. So erwarten beispielsweise die hessischen Grünen in ihrem Papier „Hessen tritt auf die Schuldenbremse“ von einer linearen Verlängerung der zweiten Progressionszone bis zu einem Einkommen von 59.440 Euro Mehreinnahmen von 90 Mio. Euro pro Jahr für ihr Land – auf NRW übertragen entspräche dies etwa 250 Mio. Euro an jährlichen Mehreinnahmen.

Mehreinnahmen: ca. 200-300 Mio. Euro pro Jahr

4.7 DIENSTWAGENBESTEUERUNG

Unter Dienstwagenbesteuerung ist die Besteuerung des „geldwerten Vorteils“ zu verstehen, den ein Ar-

beitnehmer durch die unentgeltliche Überlassung eines Fahrzeuges für seine Privatfahrten und seine

Fahrten zur Arbeitsstätte erzielt. Sie ist in § 8 Abs. 2 EStG geregelt und führt zu Einkommenssteuereinnahmen in Höhe von ca. 4 bis 5 Mrd. EUR/a. Dabei berechnet sich der geldwerte Vorteil derzeit ausschließlich über den Neuwert des genutzten Fahrzeugs. Nach einem Vorschlag des hessischen Finanzministeriums soll dieser Besteuerungsmodus durch einen Modus auf der Grundlage des fahrzeugspezifischen CO₂-Ausstoßes ersetzt werden. Damit entspricht dieser Vorschlag einem Vorschlag der Grünen Bundestagsfraktion, mit dem Unterschied, dass sich der GRÜNE Antrag nicht nur auf die Nutzer, sondern auch auf die Unternehmens-

seite bezieht. Mit einer solchen Änderung im Einkommens- und Körperschaftssteuerrecht ließen sich nach Berechnungen der GRÜNEN Bundestagsfraktion Mehreinnahmen in Höhe von etwa 3,5 Mrd. Euro erzielen (davon etwa 350 Mio. Euro für NRW). Aufgrund der (beabsichtigten) Steuerungswirkung einer solchen Regelung zum vermehrten Einsatz emissionsarmer Fahrzeuge würden die Mehreinnahmen jedoch mittelfristig wieder zurückgehen.

Mehreinnahmepotential: 350 Mio. Euro für NRW, mit Steuerungswirkung bleiben langfristig 150-200 Mio. Euro für NRW

4.8 ERWEITERUNG DER LKW-MAUT AUF BUNDESSTRASSEN UND ERWEITERUNG DER MAUT AUF LKW AB 2,8 T

Im Jahr 2005 wurde in Deutschland die leistungsbezogene und schadstoffabhängige LKW-Maut eingeführt. Nach aktuell geltender Regelung wird die LKW-Maut nur für Fahrzeuge über 12 t zGG erhoben. Das Forum ökologisch-soziale Marktwirtschaft (FÖS) hat im Juni 2010 eine Anhebung der LKW-Maut auf eine durchschnittliche Mauthöhe von 17 ct/km gefordert.¹² Dies ist nach dem aktuellen Wegkostengutachten der Bundesregierung der rechtlich maximal mögliche Satz. Zuletzt wurde zum 1.01.2009 die LKW-Maut von einem durchschnittlich Satz von 15 ct/km auf 16,3 ct/km erhöht.

Bei einer Anhebung des Mautsatzes auf 17 ct/km kann das Aufkommen der LKW-Maut kurzfristig nach Angaben des FÖS um 1 Milliarde Euro gesteigert werden. Mittelfristig sollte die Erhebung der LKW-Maut auf das gesamte Straßennetz ausgeweitet und bereits für LKW ab 3,5 t zGG erhoben werden. Es wird abgeschätzt, dass mit einer solchen Ausweitung das Aufkommen aus der LKW-Maut mittelfristig um rund 4 Milliarden Euro gesteigert werden kann.

Der Anteil des Landes bei den Investitionen des Bundesfernstraßenbedarfsplanes liegt bei etwa 16 Prozent. Würde das Land an den zusätzlichen Einnahmen aus der kurzfristigen Erhöhung der LKW-Maut im gleichen Umfang beteiligt, könnte für den Landeshaushalt ein Entlastungseffekt in Höhe von rund 160 Millionen Euro erzielt werden. Das Land könnte diese Mittel zweckgebunden für die Erhaltungsinvestitionen bei den Landesstraßen einsetzen.

Bei einer mittelfristigen Ausweitung der LKW-Maut auf das gesamte Straßennetz sowie einer Erhebung für LKW ab 3,5 t zGG könnte aus dem zusätzlichen Aufkommen für das Land in Höhe von rund 640 Millionen Euro für den nach der Förderalismus-Reform vereinbarten Wegfall der Bundesmittel aus dem Gemeindeverkehrs-Finanzierungsgesetz ab dem Jahr 2019 eine entsprechende Kompensation für die Kommunen geschaffen werden.

Mehreinnahmepotential: kurzfristig 160 Mio. Euro, langfristig 640 Mio. Euro für NRW

4.9 WEITERE EXEMPLARISCHE STEUERN/ABGABEN MIT GRÜNER STEUERUNGSWIRKUNG

Darüber hinaus gibt es weitere Steuern oder Abgaben, deren Einführung nicht nur aus fiskalischen, sondern auch aufgrund der damit verbundenen

Steuerungswirkung sinnvoll ist. Dies gilt zum Beispiel für die Besteuerung von Flugbenzin oder Finanztransaktionen (Tobinsteuer), aber auch für den

12.) FÖS-Kurzkonzept: Der Beitrag einer modernen Umweltpolitik zur Haushaltskonsolidierung. (Berlin; Juni 2010).

Handel mit Zertifikaten für CO₂-Emissionen. Da die entsprechenden Einnahmen jedoch nach derzeitigem Recht nicht unmittelbar dem Landeshaushalt

zufließen würden, bleiben sie in dieser Betrachtung vorerst unberücksichtigt.

Fazit: Kurzfristig sind durch Maßnahmen auf Landesebene Mehreinnahmen in Höhe von einigen hundert Mio. Euro möglich, mittel- und langfristig können diese durch zusätzliche Maßnahmen auf Bundesebene auf mehr als 6 Mrd. Euro erhöht werden.

VERHANDLUNGSaufträge RICHTUNG BUND

Eine Konsolidierung des Landeshaushaltes ist ohne Unterstützung des Bundes nicht dauerhaft und nachhaltig denkbar. Die dramatischen Steuerrechtsänderungen der vergangenen Jahre und ein Überwälzen von Lasten auf Länder und Kommunen verhindern eine nachhaltige Haushalts- und Finanzpolitik. Daher sind auf Bundesebene über den Bundesrat und den Bundestag neue Rahmenbedingungen zu schaffen.

Wir fordern daher u.a. Bundesratsinitiativen für

- eine verfassungskonforme Wiedereinführung der Vermögensteuer,
- eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer,
- eine Reform der Umsatzsteuer, die auf Vereinfachung setzt und Ausnahmen drastisch reduziert und soziale Folgen sehr gezielt abfedert,
- eine Fortentwicklung der LKW-Maut, deren Konzeption die Länder angemessen am Aufkommen beteiligt,
- einen Altschuldenfonds des Bundes für die Länder,
- einen vorübergehenden Bildungssoli zur Finanzierung insbesondere der Investitionen, gespeist aus den Überschüssen des Soli Ost auf die Einkommensteuer,
- einen Länderfinanzausgleich, der sich nach Bedarfen richtet und die Leistungsfähigkeit der Kommunen einbezieht,
- eine Föderalismuskommission III, die die Finanzbeziehungen endlich nachhaltig neu ordnet unter Einbeziehung der Kommunen. Jede Ebene muss verbriefte und finanzierbare Kompetenzen erhalten.
- die Aufhebung des Kooperationsverbotes, um die gesamtstaatliche Verantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden für Bildung zu stärken.

ERREICHEN DER SCHULDENBREMSE IM JAHR 2020

Die finanzielle Lage der meisten Länder und Kommunen ist durch ein stetiges Verlagern von Aufgaben des Bundes auf diese Ebenen ohne entsprechenden finanziellen Ausgleich und insbesondere durch erhebliche Steuerreduzierungen in eine erhebliche Schieflage geraten. Dies gilt in besonderer Weise für alle Länder, die aufgrund des Strukturwandels mit besonderen Belastungen zu kämpfen haben, also auch für NRW. Wenn die Entscheidung zur Aufnahme einer „Schuldenbremse“ in das Grundgesetz nicht dazu dienen soll, Länder und Kommunen systematisch auszutrocknen, muss der Bund ein ganzes Bündel von Einnahmeverbesserungen und Belastungsreduzierungen für die Länder und Kommunen beschließen, wie wir sie in diesem Papier angerissen haben. Unabhängig von der Schuldenbremse hat die Politik auf allen staatlichen Ebenen die Aufgabe ihre Ziele mit einem möglichst wirtschaftlichen Einsatz ihrer Mittel zu erreichen. Daher muss zu der Einnahmeverbesserung auch ein klares Signal gesandt werden, dass Ausgabereduzierungen überall dort vorzunehmen sind, wo immer es darstellbar und nachhaltig wirksam.

Wie die nachfolgenden Tabelle zeigt, ergibt sich in der Summe die beschriebenen Möglichkeiten

für Einsparungen und Einnahmeverbesserungen ein Konsolidierungspotential für den Landeshaushalt NRW, das bis 2020 auf über 10 Mrd. Euro anwächst. Ausgehend von einem strukturellen Defizit von 6-8 Mrd. Euro wäre es demnach mit einer gemeinsamen Kraftanstrengung auf Landes- und Bundesebene möglich, noch vor dem im Grundgesetz festgelegten Inkrafttreten der „Schuldenbremse“ im Jahr 2020 das Ziel zu erreichen, den Landeshaushalt ohne Netto-Neuverschuldung auszugleichen.

Das setzt jedoch voraus, dass spätestens ab dem Jahr 2013 die Rahmenbedingungen auf Bundesebene grundlegend neu geordnet und zumindest ein wesentlicher Teil der beschriebenen Einspar- und Mehreinnahmepotentiale realisiert werden. Es müssen daher bereits jetzt Maßnahmen zur vorbehaltlosen Identifizierung von konkreten strukturellen Einsparmöglichkeiten im Landeshaushalt ergriffen und erste Initiativen mit sehr konkreten Vorschlägen in Richtung Bund auf den Weg gebracht werden.

**TABELLE 1: MASSNAHMEN ZUR HAUSHALTSKONSOLIDIERUNG BIS 2020
(ALLE BETRÄGE IN MIO. EURO)**

	2012	2014	2017	2020
Minderausgaben				
Aufgaben- und Effizienzkritik	100	300	400	500
Subventionsabbau und Umstellung auf Förderkredite	100	150	200	300
Weitere Einzelmaßnahmen (Open-source Software, Repräsentationsmittel, ...)	15	20	30	40
Zinszahlungen (Altschuldenfonds)	0	1000	2500	2500
Kohlesubventionen	40	100	300	400
Beihilfe (Umstellung auf Kassensystem)	0	0	0	1400
Summe	255	1570	3430	5140
Bildungsausgaben (s. Anmerkung)				
Bildungssoli (s. Anmerkung)	0	500	1000	0
Mehreinnahmen				
Kieseuro	60	60	55	50
Wasserentnahmeentgelt	30	30	25	20
Vermögensteuer	0	1500	3000	3000
Erbschaftsteuer	100	200	350	500
Steuerprüfung	200	300	400	400
Umsatzsteuer	0	500	1000	1000
Grunderwerbsteuer	450	450	450	450
Dienstwagenbesteuerung	0	350	200	150
Spitzensteuersatz	0	100	250	250
LKW Maut	160	640	640	640
Summe	1000	4130	6370	6460
Haushaltsveränderungen				
	1255	5700	9800	11600
Neuverschuldung				
	6395	2100	-1000	-2500

Anmerkung 1: Die Mehrausgaben für Bildung von gesamt 6-7 Mrd. Euro im Zeitraum bis 2019 werden durch Einnahmen in gleicher Höhe aus dem Bildungssoli gegenfinanziert.

Anmerkung 2: Die Berechnung der Neuverschuldung basiert auf dem Entwurf der Landesregierung für das Jahr 2011 sowie der bisherigen mittelfristigen Finanzplanung.

IMPRESSUM

Herausgeberin:
Bündnis 90/DIE GRÜNEN im Landtag NRW
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf
www.gruene.landtag.nrw.de

REDAKTION:

Dr. Thorsten Drewes, Henning Becker, Gerrit Pfau

GESTALTUNG:

Bettina Tull

Beschlossen auf der Fraktionssitzung
am 28. März 2011

FÜR WEITERE INFORMATIONEN:

Mehrdad Mostofizadeh MdL

stellvertretender Fraktionsvorsitzender
Haushalts- und finanzpolitischer Sprecher
Kommunalpolitischer Sprecher
Telefon: 0211-884-2037
E-Mail: mehrdad.mostofizadeh@landtag.nrw.de

Dr. Thorsten Drewes

wissenschaftlicher Mitarbeiter
Haushalts- und Finanzenpolitik
Telefon: 0211/884-2862
E-Mail: thorsten.drewes@landtag.nrw.de