

17.12.2014

Entschließungsantrag

der Fraktion der CDU

zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2015 (Haushaltsgesetz 2015), Drucksachen 16/6500, 16/6710 (1. Ergänzung) und 16/6990 (2. Ergänzung)

Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses zur 3. Lesung, Drucksache 16/7600

Nordrhein-Westfalen – Land mit Profil, Potential und Perspektive

I. Der Landtag stellt fest:

Ganz gleich, welcher Vergleich und welche Studie: Nordrhein-Westfalen führt viele Tabellen von unten an. Das war nicht immer so. Das muss nicht sein. Unser Land hat viel Potential. Doch Nordrhein-Westfalen wird unter Wert regiert.

Nirgends zeigt sich das so drastisch wie in der Haushalts- und Finanzpolitik: Die Finanzlage des Landes Nordrhein-Westfalen nimmt immer dramatischere Züge an. Die Landesregierung hat keinen Plan, wie sie den Haushalt und die jährliche Neuverschulung in den Griff bekommen kann. Gleichzeitig leidet Nordrhein-Westfalen ausweislich vieler aktueller Erhebungen unter einer schlechten Bildungs- und Sozialpolitik. Die sogenannte „präventive Finanzpolitik“ hat nichts verbessert, aber vieles verschlimmert – zu Lasten der kommenden Generationen. Die Landesregierung hat die Chance der vergangenen vier guten Jahre verpasst: Alle anderen Bundesländer haben Schulden abgebaut, SPD und Grüne in Nordrhein-Westfalen haben einen Schuldensockel von drei Milliarden Euro verfestigt.

In den Beratungen zum Landeshaushalt 2013 und 2014 hat die CDU-Landtagsfraktion rund 140 konkrete Vorschläge gemacht, wie die Sanierung der Finanzen in Nordrhein-Westfalen dauerhaft gelingen kann. Die Haushaltsänderungsanträge und die inhaltlichen Fachanträge wurden von den regierungstragenden Fraktionen allesamt abgelehnt.

Datum des Originals: 17.12.2014/Ausgegeben: 17.12.2014

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

II. Maßnahmen im Haushalt 2015

Die folgenden Maßnahmen sind zum Abbau der jährlichen Neuverschuldung und zur Schaffung von politischem Handlungsspielraum unerlässlich. Mit der Umsetzung ist sofort zu beginnen.

Strukturen verändern – Bürokratie abbauen

Wer sparsam mit den Geldern der Steuerzahler umgehen will, muss immer wieder neu begründen, warum die öffentliche Hand eine bestimmte Aufgabe überhaupt wahrnehmen soll – in welchem Umfang und in welcher Weise. Dies ist der selbstverständliche Teil jeder ehrlichen Aufgabenkritik. Unsere Gesellschaft und ihre Anforderungen ändern sich ständig, also muss auch der Staat seine Antworten und Angebote immer wieder neu überprüfen und begründen. Vor diesem Hintergrund werden die folgenden strukturellen Maßnahmen ergriffen:

- **Demografiefeste Gesetze, Richtlinien und Verordnungen (Drucksache 16/5761)**
Alle neuen Gesetzesvorhaben, Gesetzesänderungen und darauf beruhende Verordnungen sind auf ihre Demografieverträglichkeit und Nachhaltigkeit hin zu prüfen. Das bedeutet, dass ihre langfristigen strukturellen und finanziellen Folgen für eine Gesellschaft im demografischen Wandel im Gesetzentwurf (Vorblatt und Begründung) konkret darzustellen, zu beziffern und zu rechtfertigen sind.
- **Mehr Bürokratie verhindern**
Die Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen leidet unter Bürokratie. Das gilt in besonderem Maße für start-ups und für Unternehmensgründungen. Zur Vermeidung neuer Bürokratie wird dafür gesorgt, dass künftig generell Belastungen in gleichem Maße abgebaut werden, wie sie durch Regelungsvorhaben anderweitig neu entstehen. Die entsprechende Initiative der Bundesregierung („one in – one out“) ist beispielgebend.
- **Ein Ressort in der Landesregierung einsparen**
Bürokratieabbau darf keine hohle Formel sein. Die Landesregierung muss mit gutem Beispiel vorangehen. Die Aufgaben des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales und des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter konnten in der Vergangenheit gut durch einen Minister vertreten werden. Dies wird in Zukunft wieder so sein.
- **Effizienz in der Landesverwaltung steigern**
Die Verwaltungsaufgaben sind effizienter und sparsamer zu gestalten. Bei ineffizienten Förderprogrammen, Prestigeprojekten oder den unzähligen Modellvorhaben ohne Folgeprogramme sind Einsparungen zu erzielen.
- **Doppelstrukturen abbauen**
Politische und personelle Verantwortung ist unteilbar. Deshalb werden Doppelstrukturen beim Arbeitsschutz und in den Agenturen abgebaut.
- **Neue Strukturen beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb schaffen (Drucksache 16/5488)**
Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes, 2001 gegründet um den staatlichen Hochbau effizienter zu gestalten, weist neben den öffentlich gewordenen Einzelproblemen der Vergangenheit, die derzeit in einem Untersuchungsausschuss aufgearbeitet werden, erhebliches strukturelles Veränderungspotenzial auf. Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb wird zu einem leistungsfähigen und effizienten Immobiliendienstleister weiterentwickelt. Dazu sind neben weiteren Veränderungen der Unternehmenskultur auch Änderungen der Steuerung

erforderlich. Daher wird der Betrieb zu einer Anstalt des öffentlichen Rechts fortentwickelt. Das bedeutet volle Rechtsfähigkeit im Gegensatz zur aktuellen Teilrechtsfähigkeit und wirtschaftliche Eigenständigkeit. Das bedeutet wiederum mehr Eigenverantwortung der Geschäftsführung, aber auch eine klare Verantwortlichkeit für die Ergebnisse des Unternehmens. Damit kann der BLB das werden, was seit seiner Gründung seine Kernaufgabe ist: alle Landesbehörden und -einrichtungen zu marktgerechten Konditionen mit modernen, sparsamen und wirtschaftlichen Immobilien zu versorgen.

Wirtschaftskraft in Nordrhein-Westfalen stärken

Die Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen wächst seit Jahren unterdurchschnittlich. Wenn die Wirtschaft in Deutschland schwächelt, kränkelt sie in Nordrhein-Westfalen doppelt so stark. Wenn die Wirtschaft in Deutschland brummt, wächst sie in Nordrhein-Westfalen nur halb so schnell. Die Ursachen hierfür liegen nicht mehr im Strukturwandel von Kohle und Stahl, sondern in einer geringeren Produktivität, geringeren Ausgaben für Forschung und Entwicklung, geringeren Investitionen und kürzeren Arbeitszeiten.

Das wirtschaftliche Wachstum in Nordrhein-Westfalen ist zu stärken. Allein zwischen 2000 und 2012 ist die Wirtschaft im Freistaat Bayern um 8 Prozentpunkte stärker gewachsen als in Nordrhein-Westfalen. Wäre die Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen im genannten Zeitraum genauso stark wie in Bayern gewachsen, hätten Land und Kommunen heute jährlich Steuermehreinnahmen in Höhe von 3,2 Mrd. Euro. Für mehr Wirtschaftswachstum werden die folgenden Maßnahmen ergriffen:

- Wachstumsimpulse setzen – Breitbandausbau vorantreiben

Der Zugang zu schnellem Internet (mindestens 50 Mbit/s) ist Grundlage für Produktivitätsfortschritte, neue Geschäftsmodelle und Effizienzsteigerungen der mittelständischen Unternehmen, Industrie, Freiberufler und Kreativschaffenden. Das ifo-Institut hat berechnet, dass die Wirtschaft jedes Mal um 0,9 bis 1,5% wächst, wenn 10% der Haushalte in einem Land auf schnelles Internet umgestellt werden. In Nordrhein-Westfalen verfügen mehr als 30% aller Haushalte über kein schnelles Internet. Der flächendeckende Breitbandausbau ist daher als Schlüsseltechnologie für wirtschaftliche Entwicklungschancen im Industrie-, Mittelstands- und Kreativland Nordrhein-Westfalen zu fördern.

- Wirtschaftsfeindliche Politik beenden

Um die Rahmenbedingungen für Gründungen, Investitionen und Forschung und Entwicklung in Nordrhein-Westfalen zu verbessern, wird die bisherige wirtschaftsfeindliche Politik umgehend beendet:

- Abschaffung Tariftreue- und Vergabegesetz
- Abschaffung des zusätzlichen Klimaschutzgesetzes auf Landesebene
- Verzicht auf zusätzlichen Klimaschutzplan für Nordrhein-Westfalen
- Orientierung des Landesentwicklungsplans an wirtschaftlichen Bedürfnissen und neuen Arbeitsplätzen (Investitionsfreundlichkeit, Unterstützung von Industrie- und Gewerbebetrieben bei Neuansiedlung oder Erweiterung, Sicherung der Rohstoff- und Energieversorgung)
- Senkung der Abgabenlast (Rückgängigmachen der flächendeckenden Anhebung der Gewerbe- und Grundsteuer über das GFG)

Nordrhein-westfälische Potentiale im Energiesektor nutzen

Wer saubere, sichere und bezahlbare Energie in Deutschland möglich machen will, muss das konventionelle Kraftwerkspotential Nordrhein-Westfalens nutzen. Dazu gehören im Sinne eines verantwortlichen Energiemixes auch Braun- und Steinkohlekraftwerke. In diesem Sinne müssen nordrhein-westfälische Interessen in Berlin vertreten werden. Nordrhein-Westfalen muss seine Stärken aktiv einbringen, um die Energiewende zu gestalten.

Dazu gehört auch eine verstärkte Forschung an Speichertechnologien. Beispielhaft zeigt sich im wachsenden Bereich der Erneuerbaren Energien, dass hochinnovative Hersteller und Zulieferer vom Mittelständler bis zur Großindustrie die Wende zu Erneuerbaren Energien geschafft haben und heute einen wichtigen Beitrag zur deutschlandweiten Wertschöpfung, zur sogenannten Green Economy leisten. Der Anteil der Erneuerbaren Energien wird daher ausgebaut – nachhaltig für unser Klima und nachhaltig für unsere Wirtschaft.

Infrastruktur ausbauen

Verkehrspolitik ist Wirtschaftspolitik. Wenn Nordrhein-Westfalen Industrieland bleiben will, dann müssen mehr Mittel in die Infrastruktur fließen. Der Bund hat in der laufenden Wahlperiode 5 Mrd. Euro zusätzlich für die Infrastruktur zur Verfügung gestellt, bei gleichzeitiger Konsolidierung des Haushalts. Das Haushaltsvolumen des Landes Nordrhein-Westfalen ist seit 2010 um 20 Prozent gestiegen. Der Haushalt für das Verkehrsministerium ist in diesem Zeitraum nahezu gleich geblieben. Das zeigt: Trotz des Aufblähens des Haushalts und massiver Neuverschuldung profitiert der Infrastrukturausbau nicht.

- Landesstraßenbau intensivieren:

2015 investiert das Land nur 37 Mio. Euro in den Neubau von Landesstraßen. Das ist das zweitschlechteste Ergebnis seit 2004. Gleichzeitig werden jährlich 30 Mio. Euro für die Subventionierung des zusätzlichen, unnötigen und ungerecht ausgestalteten Sozialtickets konsumiert. Hier ist umzusteuern.

- Bundesfernstraßenbau sicherstellen:

2013 musste die Landesregierung wegen fehlender Baupläne 42 Mio. Euro an den Bund zurückgeben. Bayern hingegen konnte aufgrund vorsorgender Planung 140 Mio. Euro mehr als dem Freistaat zustehen in Anspruch nehmen. Zu Zeiten der CDU-geführten Landesregierung konnten 143 Mio. Euro in der Wahlperiode zusätzlich abgerufen werden. Leider sind diese Zeiten vorbei. Die heutige Landesregierung macht das Gegenteil: In 2014 können zwar die Bundesmittel von 638 Mio. Euro abgerufen werden. Doch das liegt nur daran, dass das Jahresbudget um 97 Mio. Euro niedriger ist als die Mittelzuweisungen des Vorjahres (735 Mio. Euro). Nachdem zuvor die abgerufenen Mittel nicht verbaut werden konnten, werden nun weniger Mittel abgerufen. Künftig sind ausreichend Pläne vorzuhalten, um das Gegenteil zu erreichen: Mehr Infrastrukturmittel für Nordrhein-Westfalen als für jedes andere Bundesland.

- ÖPNV-Infrastruktur erhalten:

Die Infrastrukturen für den ÖPNV, insbesondere für Straßen- und U-Bahnen in unseren Großstädten müssen sicher, leistungsfähig und modern sein. Beim Bundesländerindex Mobilität 2014/2015 der Allianz Pro Schiene liegt der Nahverkehr in Nordrhein-Westfalen in der Kategorie "Sicherheitsgefühl an Haltestellen" mit dem 11. von 16 Plätzen weit hinter den Stadtstaaten. Der Verband Deutscher Verkehrsbetriebe hat 2012 einen Sanierungsbedarf für Stadtbahnssysteme in NRW-Städten in Höhe von 1,1 Mrd. Euro bis 2016 und weiteren 2 Mrd

in den Folgejahren festgestellt. Dennoch kürzte die Landesregierung 2012 die Mittel für ÖPNV-Infrastruktur um 20% bzw. 30 Mio Euro. Hier muß dringend umgesteuert werden, damit die Stadtbahnsysteme sicher und leistungsfähig bleiben.

- Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP) prüfen:
An positiven Beispielen der Vergangenheit wie die Realisierung der Flughafenbrücke A 44 als ÖPP-Projekt vor mehr als zehn Jahren wird angeknüpft und ÖPP-Projekte werden genutzt, um weitere Mittel für den Bundesfernstraßenbau zu generieren.

Denkmalförderung ist Investitionsförderung

Der Denkmalschutz hat in Nordrhein-Westfalen Verfassungsrang. Mit den Kürzungen in der Denkmalpflege nimmt die Landesregierung den Verfall und Verlust tausender Denkmäler zwischen Rhein und Weser in Kauf. Die Kürzungen missachten die Geschichte unseres Landes und sind ein Schlag ins Gesicht der vielen tausend Menschen, die sich ehrenamtlich im Denkmalschutz engagieren. Wer seine Zukunft nicht verlieren will, muss seine Vergangenheit pflegen.

Erhöhung der Grunderwerbsteuer ist unsozial

Die Landesregierung hebt die Grunderwerbsteuer zum zweiten Mal an, auf nunmehr 6,5 Prozent. Zudem hat die Landesregierung die Mittel für die Eigentumsförderung von 567 Mio. Euro in 2010 auf 65 Mio. Euro in 2013 zurückgefahren. Beide Maßnahmen nehmen Menschen mit kleinen und mittleren Einkommen und jungen Familien die Möglichkeit, Wohneigentum zu erwerben. Bildung von Wohneigentum aber verhindert Altersarmut und entlastet die öffentliche Hand. Die signifikante Steigerung der Grunderwerbssteuer in den letzten Jahren zeigt: Die Landesregierung setzt dort an, wo noch etwas zu holen ist, weil sie nicht in der Lage ist, das Steueraufkommen durch eine wachstumsfreundliche Politik zu erhöhen.

Umweltschutz stärken – Belehrungsmentalität beenden

Die Landesregierung macht Politik gegen die Betroffenen. Sie bringt mit der aktuellen Debatte um das sogenannte Ökologische Landesjagdgesetz die Jäger und Grundbesitzer gegen sich auf. Gleiches gilt auch für Forstwirte, Landwirte und all diejenigen, die mit und von der Natur leben. Mit dem Landesnaturschutzgesetz, angekündigt für 2015, wird der ländliche Raum weiter belastet.

Nachhaltigkeit verlangt auch nachhaltige Finanzpolitik. Das gilt für alle Politikbereiche. Das Haushaltsvolumen im Einzelplan 10 ist in den vergangenen vier Jahren um 27 Prozent gestiegen (2010: 744 Mio. Euro; 2015: 950 Mio. Euro). Dem Naturschutz wurde dadurch nicht geholfen. Durch neue Regelungen und Auflagen schafft das Ministerium die Grundlage dafür, auch weiterhin neue Stellen zu schaffen, statt Bürokratie abzubauen. Das Aufblähen des Ministeriums und der Oberbehörden wird unterbunden und die Subsidiarität gestärkt.

Überflüssige Projekte und überproportionale Steigerungen bei Projektfinanzierungen für Veranstaltungen und Untersuchungen können gestrichen werden. Beispiele sind:

- Streichung der zwei Stellen beim Landesbetrieb Wald und Holz, um Nachfrage für „Visuelle Baumkontrollen“ zu generieren.

- Streichung des „Naturschutzinformationszentrums“ in Bad Lippspringe. Der Nationalpark „Ostwestfalen–Lippe“ wird nicht errichtet. Das mittlerweile in „Naturschutzinformationszentrum“ umbenannte Nationalparkbüro verursacht Kosten von über 116.000 Euro.
- Einstellung der Zahlungen von knapp 560.000 Euro für das Projekt „Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 e.V.“ zur Verteidigung des strukturfeindlichen Klimaschutzplans.

Investitionen in Hochwasserschutz

Weil die Landesregierung ihre Versprechen im Bereich des Hochwasserschutzes nicht hält, gibt sie die Losung aus, dass der Schutz vor Hochwasser zunächst in der Verantwortung der Bürgerinnen und Bürger liege. Für uns gehört der Hochwasserschutz zur staatlichen Daseinsfürsorge. Nordrhein-Westfalen braucht einen effizienten und ausreichenden Hochwasserschutz.

Hierbei muss das Hauptaugenmerk auf dem technischen Hochwasserschutz liegen, zum Beispiel durch konsequente Durchführung von Deichsanierung und -neubau. Diese Maßnahmen sollen durch Elemente des vorbeugenden Hochwasserschutzes wie Retentionsflächen und gesteuerte Polder unterstützt werden. Die Mittelkürzungen aus 2013 sind zurückzunehmen und die Mittelzuweisungen sind an den angekündigten Planungsfortschritt anzupassen.

Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen Chancen eröffnen

Die Anzahl der Langzeitarbeitslosen in Nordrhein-Westfalen im SGB II-Bereich liegt bei mehr als 300.000 Menschen und ist im Vergleich zum letzten Jahr leicht gestiegen. Hiervon sind knapp 200.000 Menschen zwei Jahre und länger arbeitslos. Alleine 64.500 Langzeitarbeitslose sind zwischen 25 und 35 Jahren alt. Bedingt durch mehrfache Vermittlungshindernisse und vielfach fehlende abgeschlossene Berufsausbildung haben gerade diese Menschen keine Chance auf dem ersten Arbeitsmarkt.

Der Arbeitsmarkt ist aufnahmefähig wie selten zuvor. Das eröffnet auch in Nordrhein-Westfalen Chancen bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. Gemeinsam mit der Wirtschaft ist ein Konzept zu entwickeln, um langzeitarbeitslose junge Menschen zwischen 25 und 35 Jahren nachhaltig zu beschäftigen. Nach dem Prinzip „Fördern + fordern“ wird den jungen Langzeitarbeitslosen eine echte Chance eröffnet.

Zukunftsfeld Pflege für Nordrhein-Westfalen erschließen

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ergeben sich in der Gesundheitswirtschaft und der Pflege neue Wachstumsfelder. Dies eröffnet auch für Nordrhein-Westfalen Potentiale für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze. Dieses Zukunftsfeld wird aktiv begleitet.

Ein wichtiger Baustein ist die Ausbildungsförderung. Denn zwischen der Förderung eines Ausbildungsplatzes in der Altenpflege und in der Krankenpflege gibt es erhebliche finanzielle Differenzen. Die Vereinheitlichung der Pflegeausbildung wird daher gemeinsam mit dem Bund vorangetrieben, um die Anerkennung und Attraktivität der Pflegeberufe in der gesamten Breite hochzuhalten.

Gleichstellung innovativ vorantreiben

In den Etatentwürfen der Landesregierung zur Emanzipation gibt es keine innovativen Ideen oder Strukturveränderungen. Getreu dem Motto „Still ruht der See“ ist erneut eine Übertragung des Haushaltskapitels aus dem letzten Haushalt vorgesehen. An vielen Stellen lässt dies den Schluss zu, dass die Ansätze der Landesregierung nicht nur mutlos, sondern auch rückwärtsorientiert sind.

Neben der heute bereits breit getragenen Frauenförderung sind auch die geschlechtsspezifischen Aspekte männlicher Entwicklung angemessen zu analysieren. Ressourcen, Teilhabemöglichkeiten und Bewältigungsstrategien von Jungen werden geschlechterbezogen verstärkt reflektiert, um gute Rahmenbedingungen für ein gelingendes Aufwachsen aller Kinder zu befördern.

Qualität in der Kindertagesbetreuung verbessern

Das Kinderbildungsgesetz von 2008 folgte einem innovativen Ansatz und stellte das System auf eine kindbezogene Förderung um. Schon im Gesetz (§ 28 KiBiz) war für 2011 eine Evaluierung vorgesehen. Bis heute ist jedoch weder die Evaluierung noch eine Anpassung der Pauschalen erfolgt.

Um die Qualität in den Kitas zu sichern und zu verbessern wird die jährliche Steigerungsrate der Kindpauschale (derzeit um 1,5 %) um einen weiteren Prozentpunkt erhöht (auf 2,5%). Diese Maßnahme soll den tatsächlichen Kostensteigerungen des Kitabetriebs Rechnung tragen. Diese können mit der derzeitigen Steigerung nicht mehr abgefangen werden, was zu Lasten der Kinder und ihrer Förderung, Betreuung und Erziehung geht. Mit einer auskömmlichen Grundfinanzierung wird es den Kitas ermöglicht, die folgenden Qualitätsverbesserungen umzusetzen:

- gute, individuelle Förderung von Kindern
- Angebote mit erweiterten Öffnungszeiten
- ausreichend Fachpersonal inkl. erforderlicher Vertretungsreserven
- gute Qualifizierung, Fort- und Weiterbildung des Betreuungspersonals
- mehr männliche Erzieher in Kitas einsetzen
- Umsetzung des Grundsatzes „so viel Bürokratie wie nötig, so wenig wie möglich“

Nachhaltigkeit im Bereich „Kinder und Jugend“ bedeutet für uns Qualität und Generationengerechtigkeit. Wir setzen auf Qualität, die wiederum auf eine solide Grundstruktur baut. Die Finanzierung darf unseren Kindern jedoch nicht als weitere Schuldenlast aufgebürdet werden. Mit der Streichung der sozial ungerechten Beitragsfreiheit im letzten Kitajahr wird die auskömmliche Finanzierung der Kindertagesbetreuung sichergestellt und ein Beitrag zur Konsolidierung des Landeshaushaltes geleistet. Beides ist im Interesse der heranwachsenden Generation.

Bildungsqualität in der Schule stärken

Die Probleme im Schulbereich häufen sich: Unterrichtsausfall vor allem in den Gymnasien, kein Konzept für die Beschulung von Flüchtlingskindern in Auffangklassen, zunehmende Klagen über die Umsetzung der Inklusion.

Gleichzeitig werden den Schulen immer neue, vor allem auch bürokratische Aufgaben und Verantwortungen übertragen. Die Lehrerinnen und Lehrer werden immer mehr mit unterrichtsfremden Aufgaben belastet. Die Unterrichtsqualität leidet.

Die Landesregierung hat kein Konzept für die qualitative Stärkung der Schulen in Nordrhein-Westfalen.

Durch die Übernahme der Finanzierung des BAföG von Seiten des Bundes werden in Nordrhein-Westfalen Finanzmittel von jährlich 276 Mio. Euro frei. Diese Mittel dürfen nicht erhalten für Reparaturarbeiten an einer verfehlten Haushalts- und Finanzpolitik, sondern müssen wie vorgesehen in die Zukunft unseres Landes investiert werden. Daher werden die anteiligen Mittel im Schulbereich wie folgt eingesetzt:

- Stärkung der Schulsozialarbeit mit 100 Mio. Euro jährlich
- Digitale Bildung in den Grundschulen mit 35 Mio. Euro jährlich
- Stärkung der Lehrerfortbildung mit 15 Mio. Euro jährlich
- Anerkennung der Schulleitungen mit 10 Mio. Euro jährlich

Finanzielle Nachhaltigkeit umfasst sowohl gezielte Investitionen in Bildungsqualität als auch die Konsolidierung des Landeshaushaltes. Daher müssen die von der Landesregierung selbst festgestellten sogenannten „demografischen Gewinne“ teilweise eingespart werden. Hierzu müssen die folgenden strukturellen Rahmenbedingungen geschaffen werden:

- Schulverwaltungsassistenten einsetzen

Kernaufgabe von Lehrerinnen und Lehrern ist das Vermitteln von Wissen und Bildung, nicht das Schreiben von Statistiken, das Bewirtschaften von Mitteln oder das Ausführen von Sachbearbeiter-Tätigkeiten. Vor diesem Hintergrund werden „Schulverwaltungsassistenten“ flächendeckend eingesetzt. Bedienstete aus der öffentlichen Verwaltung, die an anderen Stellen nicht benötigt werden, sollen Lehrern die administrativen Tätigkeiten abnehmen, die sie daran hindern ihrer eigentlichen Aufgabe nachzukommen – dem Unterrichten.

- Bürokratie im Schulbereich abbauen

Laut einem Bericht der Landesregierung (Drucksache 15/645) werden nach Auswertung der amtlichen Schuldaten mehr als 10 Prozent der gesamten Lehrerstellen für nichtunterrichtliche Tätigkeiten genutzt. Hiervon sind ein Drittel für Schulleitungspauschalen und Fachleitungstätigkeiten reserviert. Ein weiteres Drittel entfällt u.a. auf sonderpädagogische Einsätze, Verwaltungsassistenten, Vertretungsreserven und Personalratstätigkeiten. Ein weiteres Drittel wird u.a. für „sonstige nichtunterrichtliche Tätigkeiten“, „Fachberatung Schulaufsicht“, „bildungspolitische Sonderaufgaben“, „Fortbildung und Qualifikation, Medien und Datenschutz“ eingesetzt. Diese letztgenannten nichtunterrichtlichen Tätigkeiten sind zu prüfen und so viele Stellen wie möglich, mindestens 2.000 Stellen, dem Unterricht zuzuführen um den Unterrichtsausfall zu bekämpfen.

- Eigenverantwortlichkeit von Schule stärken

Das Konzept der eigenverantwortlichen Schule hat sich bewährt und muss weiter gestärkt werden. Vorrangige Aufgabe der Schulaufsicht ist es heute, die Schulen bei ihrer Arbeit zu unterstützen. Dies war ein Paradigmenwechsel, weg von staatlich-hoheitlicher Aufsicht, hin zu Beratung und Unterstützung. Dies kann nun auch in der Praxis vollzogen werden.

Die Schulaufsicht ist heute noch je nach Schulform unterschiedlich organisiert. Bei Grund- und Förderschulen ist die Schulaufsicht zwei- bis dreistufig ausgestaltet. Die Landesregierung wird aufgefordert, die Strukturen der Schulaufsicht bei 54 Kreisen bzw.

Städten und den Bezirksregierungen zu prüfen und sie durch die Sicherstellung einer durchgängigen Zweistufigkeit zu optimieren. Die durch den Verzicht auf eine Aufsichtsebene frei werdenden Kapazitäten werden dem Unterricht und der Gewinnung zusätzlicher Schulleiter zu Gute kommen.

Hochschulfreiheit wieder einführen

Mit dem Hochschulfreiheitsgesetz hatten die Hochschulen in Nordrhein-Westfalen eine bisher einzigartige Hochschul- und Forschungsfreiheit erhalten. Diese Freiheit hat Kreativität, Innovation und Zukunftsideen in vielen Bereichen gefördert. Nordrhein-Westfalens Hochschullandschaft war auf dem Weg in eine gute Zukunft. Diese mühsam erarbeitete Eigenverantwortung hat die Landesregierung zugunsten von Zentralismus und Dirigismus abgeschafft. Das neue Hochschulgesetz wird angesichts der vielen Aufgaben, die zur Steuerung aus den Hochschulen ins Ministerium verlagert werden sollen, zu einer weiteren Aufblähung der Ministerialbürokratie führen. Im Wettbewerb mit anderen Bundesländern wird der Wissenschaftsstandort Nordrhein-Westfalen zurückgeworfen.

Die bereitgestellten staatlichen Haushaltsmittel halten andererseits bereits seit Jahren nicht mehr mit dem Aufwuchs bei den Studierendenzahlen Schritt. Die Zahlen des Jahres 2009 waren bereits im Jahr 2010 hoffnungslos veraltet. Waren im Studienjahr 2009 noch rund 502.000 Studierende eingeschrieben, waren es im Wintersemester 2014/2015 bereits über 700.000. Dennoch wurden die bereitgestellten Gelder seitdem nicht erhöht. Faktisch bedeutet das Vorgehen der Landesregierung eine massive Mittelkürzung für die Hochschulen von fast 80 Mio. Euro allein im Semester 2014/2015.

Durch die Übernahme der Finanzierung des BAföG von Seiten des Bundes hatte sich die Möglichkeit eröffnet, diese Entwicklung in der Hochschulfinanzierung aufzuhalten und gezielte Verbesserungen vorzunehmen. Die Landesregierung hat sich hingegen entschieden, die Mittel im allgemeinen Haushalt versickern zu lassen.

Daher werden die anteiligen Mittel im Hochschulbereich wie folgt eingesetzt:

- Ausbau der Masterstudienplatzkapazität mit 85 Mio. Euro jährlich
- Anschubfinanzierung der medizinischen Fakultät OWL mit 25 Mio. Euro jährlich
- Stärkung des Rückkehrerprogramms des wissenschaftlichen Spitzennachwuchses aus dem Ausland mit 10 Mio. Euro jährlich.

Die praktische Umsetzung von Hochschulfreiheit erfordert als Grundlage ein Gesamtfinanzierungskonzept aus staatlicher Grundfinanzierung, Drittmitteln und einem Nutzerbeitrag. Zum Nutzerbeitrag hat sich unlängst die Hochschulrektorenkonferenz geäußert. Den Vorschlag nachgelagerter Nutzerbeiträge gilt es im Zuge einer auskömmlichen Finanzierung der Hochschulen auch weiterhin zu prüfen.

Ein wesentlicher Beitrag lässt sich aber auch durch externe Geldgeber über Drittmittel generieren. Diese haben im Jahr 2010 für Forschungsprojekte an den nordrhein-westfälischen Hochschulen 931 Millionen Euro investiert. Gegenüber 2006 bedeutete das eine Steigerung um 326 Millionen Euro oder mehr als 50%. Die Drittmittelstärke der Universitäten hat sich von 2006 bis 2011 um mehr als 50 % erhöht. Das zeigt, wie erfolgreich nordrhein-westfälische Hochschulen im Wettbewerb um Forschungsgelder aus Drittmitteln bisher waren. Wie die Landesrektorenkonferenz der Universitäten feststellte, sind durch die zusätzlichen Gelder rund 4.500 Arbeitsplätze entstanden. Ergebnisoffene Forschung ohne

staatliche Bevormundung war in den zurückliegenden Jahren Garant für den Wiederaufstieg Nordrhein-Westfalens. Diese Stärke ist jetzt in Gefahr. Hier wird umgesteuert.

Betreuungswesen neu strukturieren

Die Lebenserwartung in Deutschland ist gestiegen. Diese Entwicklung ist erfreulich. Allerdings sind nicht alle Menschen in der Lage, ihre persönlichen Angelegenheiten bis ins hohe Alter eigenverantwortlich zu regeln. Viele haben keine Angehörigen mehr, die sie unterstützen könnten. Von 1988 bis 2009 hat sich die Zahl der rechtlichen Betreuer für Menschen mit einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung deutschlandweit von 250.000 auf knapp 1,3 Millionen erhöht, allein 300.000 sind es in Nordrhein-Westfalen. Angesichts der abzusehenden demografischen Entwicklung ist damit zu rechnen, dass sich dieser Trend in den kommenden Jahren noch verstärken wird. Der zunehmende Bedarf an rechtlichen Betreuungen stellt auch Nordrhein-Westfalen vor neue Herausforderungen. Im Haushaltsentwurf für das Jahr 2015 sind fast 250 Millionen Euro für die Aufwandsentschädigung und Vergütung an Vormünder, Pfleger und Betreuer vorgesehen. In diesem Zusammenhang stellt die Vergütung für Berufsbetreuer, die schon seit 2005 nicht mehr erhöht wurde, mit über 200 Millionen Euro den mit Abstand größten Ausgabenblock dar. Vor diesem Hintergrund muss das gesamte System der Betreuung neu organisiert werden. Hierzu muss insbesondere die ehrenamtliche Betreuung gestärkt werden. Um einen Anreiz für die ehrenamtliche Betreuung zu setzen, werden pauschale Aufwandsentschädigungen für ehrenamtliche Vormundschaften und Betreuungen seit 2013 bis zu einem Jahresbetrag von 2.400 Euro steuerfrei gestellt. Darüber hinaus werden die folgenden Maßnahmen umgesetzt:

- **Betreuungsvereine unterstützen**

Fehlende familiäre Bezüge der Betreuten und umfangreiche Rechtsvorschriften stellen wachsende Anforderungen an ehrenamtliche Betreuer und Betreuerinnen. Betreuungsvereine leisten wertvolle Arbeit in der Anwerbung, Qualifizierung und Unterstützung ehrenamtlicher Betreuer. Diese Arbeit muss zuverlässig abgesichert werden.

- **Öffentlichen Dienst zum Vorbild in der ehrenamtlichen Betreuung machen**

Bei der Stärkung ehrenamtlicher Betreuungen kommt dem öffentlichen Dienst eine wichtige Aufgabe zu. Die längst überfällige Dienstrechtsreform bietet in diesem Zusammenhang eine gute Gelegenheit, das Engagement von Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes als ehrenamtliche Betreuerinnen und Betreuer zu fördern.

- **Landesbedienstete für die Betreuung einsetzen**

Darüber hinaus wird das bereits bestehende Projekt „Betreuung“ weiterentwickelt. In Ostwestfalen wird schon heute getestet, ob es nicht wirtschaftlicher wäre, Landesbeschäftigte als Betreuer einzusetzen, um so die Vergütungen für Berufsbetreuer einzugrenzen. In diesem Zusammenhang wird ermöglicht, dass Landesbeschäftigte, die teildienstfähig oder in ihrer Verwendung beispielsweise für Schichtdienste eingeschränkt sind, künftig unter Beibehaltung ihrer Bezüge als Betreuer eingesetzt werden können.

Tilgung uneinbringlicher Geldstrafen durch gemeinnützige Arbeit erleichtern

In Nordrhein-Westfalen sitzen jährlich etwa 6.000 Menschen in Haft, weil sie ihre Geldstrafe nicht bezahlen können/wollen (Ersatzfreiheitsstrafe). Pro Jahr kostet die Vollstreckung dieser Ersatzfreiheitsstrafen den Steuerzahler 666.900 Euro. Deshalb muss versucht werden, die Zahl der Ersatzfreiheitsstrafen zu reduzieren. Hierzu soll künftig ein Tag Ersatzfreiheitsstrafe

durch fünf Stunden gemeinnützige Arbeit abgegolten werden (Drucksache 16/2273), um Steuerzahler und Vollzugsbedienstete zu entlasten.

Ehrenamt stärken - Übungsleiterpauschale erhöhen

Unsere Gesellschaft ist auf das ehrenamtliche Engagement in den Vereinen angewiesen. Das Ehrenamt verdient Dank und Anerkennung – in Wort und Tat.

Die seit 2006 konstant gebliebene Übungsleiterpauschale wird um 1 Million Euro angehoben. Damit kann 100.000 Übungsleitern in 7.600 Vereinen für ihre geleistete ehrenamtliche Arbeit substantiell gedankt werden. Mit dieser Erhöhung um 15 % werden weitere Bürgerinnen und Bürger motiviert, sich ebenfalls ehrenamtlich als Übungsleiter zu engagieren.

Den internationalen Anspruch Nordrhein-Westfalens mit Leben füllen

Der Etat für „Europa“ und „Eine Welt“ ist faktisch eingefroren. Die Landesregierung hat es nicht vermocht, neue Gestaltungsspielräume zu eröffnen. Im Gegenteil: Es werden Etatansätze in Zuständigkeiten anderer Ministerien überführt. Im Ergebnis wird das internationale Engagement unseres Landes geschwächt.

Nordrhein-Westfalen steht in einer großen europapolitischen Tradition. Die Montan-Union als Ausgangspunkt des europäischen Einigungsprozesses ist untrennbar mit dem Ruhrgebiet verbunden. Diese europapolitische Tradition wird wiederbelebt.

Unser Land steht für Internationalität. Mit dem UN-Standort Bonn hat Nordrhein-Westfalen auf der internationalen Bühne eine Visitenkarte von unschätzbarem Wert. Hier bei uns haben international tätige Organisationen, Behörden und große (kirchliche) Hilfswerke ihren Sitz. Nordrhein-Westfalen ist das Nord-Süd-Land Deutschlands.

Ein sichtbares internationales Engagement – auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit – gehört zur Regierungsführung in einem starken Exportland wie Nordrhein-Westfalen dazu.

Innere Sicherheit stärken

Die Gewährleistung der inneren Sicherheit gehört zu den Kernaufgaben des Landes. In der Polizeilichen Kriminalstatistik des Bundes ist Nordrhein-Westfalen Schlusslicht unter den bundesdeutschen Flächenländern. Die Aufklärungsquote betrug im Jahr 2013 gerade einmal 48,9 %. In Nordrhein-Westfalen wird weniger als jede zweite Straftat aufgeklärt. Darüber hinaus ist Nordrhein-Westfalen zur Wohlfühlzone für Salafisten und zum Paradies für Einbrecher-Banden geworden. Das kann nicht hingenommen werden. Es müssen neue Potentiale im Bereich der Inneren Sicherheit gehoben werden. Hierzu werden die folgenden Prinzipien umgesetzt:

- Konzentration auf Kernaufgaben: Strafverfolgung, Gefahrenabwehr und Prävention
Der Polizeivollzugsdienst wird durch Einstellung von Verwaltungsassistenten von bürokratischer Tätigkeit entlastet. Reine Büroarbeit, Objektschutz, Geschwindigkeitskontrollen ohne Anhalten, Schwertransportbegleitung auf Autobahnen, Fahrradführerschein-Prüfungen in Grundschulen – all das sind Beispiele für Aufgaben, die nicht durch Polizeibeamte erfüllt werden müssen.

Die Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage „Situation der Polizei und Kriminalitätsbekämpfung in Nordrhein-Westfalen“ hat eindeutig gezeigt, dass unsere Polizei überbürokratisiert ist. Hier muss schleunigst gehandelt werden. Dazu muss die Polizei flächendeckend mit einer modernen und leistungsfähigen Software ausgestattet sein. Zudem muss die Kommunikation der Polizei mit der Justiz in der Vorgangsbearbeitung vereinheitlicht und digitalisiert werden.

- **Zukunftsfähigkeit der Polizei sichern**

Es gibt immer weniger qualifizierte Bewerber für die Polizeiaufbahn. Faktisch kommen auf eine Anwärterstelle nur noch zwei Bewerber. Eine Bestenauslese kann so nicht (mehr) stattfinden. Hier muss dringend gegengesteuert werden: Bewerberinnen und Bewerbern mit mittleren Bildungsabschlüssen wird wieder eine Ausbildungsperspektive bei der Polizei eröffnet. Ein guter Polizist beginnt nicht erst mit dem Abitur. Rheinland-Pfalz geht hier mit gutem Beispiel voran. Die überwiegende Zahl der Bundesländer hat die ihnen durch die Föderalismusreform zustehende Gesetzgebungskompetenz bereits genutzt. Sie haben das jeweilige Dienstrecht modernisiert und an die heutigen Anforderungen angepasst. Die Landesregierung ist aufgefordert, endlich die seit bald vier Jahren verschleppte große Dienstrechtsreform durchzuführen.

Die Cyberkriminalität in Nordrhein-Westfalen ist allein im vergangenen Jahr um 21,5 % auf 27.016 Fälle angestiegen. Die durch Cyberkriminelle verursachten Schäden treffen nicht nur die Bürgerinnen und Bürger, sondern in erheblichem Umfang auch die Wirtschaft. Deshalb sind Regelungen, welche die IT-Sicherheit bei Unternehmen insbesondere kritischer Infrastrukturen verbessern, und den Schutz der Bürger im Netz erhöhen, erforderlich.

- **Bürgernähe der Polizei erhalten**

Die Polizei bleibt bürgernah. Deshalb wird die Präsenz vor Ort gestärkt. Übergreifende Aufgaben müssen dagegen dort zusammengefasst werden, wo es sinnvoll ist. Hierbei sind Effizienzsteigerungen mit entsprechendem Einsparpotential realisierbar.

Kommunal-Soli ist willkürlich und leistungsfeindlich

Die Co-Finanzierung des Stärkungspaktes durch die Kommunen wird abgelehnt. Der Kommunal-Soli, der aktuell vor Verfassungsgerichtshöfen des Landes und des Bundes beklagt wird, ist unwirksam, ungerecht und unverantwortlich. Die Landesregierung zwingt den von Zusatzzahlungen betroffenen Kommunen eine zusätzliche Belastung auf, die kaum noch zu verkraften ist und die Finanzsituation und die Lebensverhältnisse vor Ort bedroht. Vor allem ist der Kommunal-Soli völlig willkürlich, da die Haushaltssituation vor Ort keine Rolle spielt. Rund ein Drittel der Kommunen ist selbst in der Haushaltssicherung. Auch die eigene Verschuldung der von Zusatzzahlungen betroffenen Kommunen von mehr als 2 Milliarden Euro spielt keine Rolle.

Mit dem Kommunal-Soli wird keine wirkliche Verbesserung der Kommunalfinanzen bewirkt. Im Gegenteil: Die prekäre Finanzsituation in den Kommunen wird deutlich verschlimmert. Die Untauglichkeit dieses Instruments zeigt sich auch daran, dass trotz Stärkungspakt die Kassenkreditverschuldung weiter steigt – auf mittlerweile 26 Milliarden Euro. Selbst die vom Land unterstützten 61 Stärkungspaktkommunen haben die Summe der Kassenkredite seit Beginn des Hilfsprogramms vor drei Jahren um 1,5 Mrd. Euro auf mittlerweile 15,5 Milliarden Euro erhöht. Aber auch außerhalb des Stärkungspakts wächst die Not: Die 113 Nothaushalts- und Haushaltssicherungskommunen, die keine Unterstützung vom Land erhalten, haben die Kassenkredite binnen eines Jahres um 10 Prozent auf mehr als 5 Milliarden Euro anwachsen lassen müssen.

Angemessene Landesbeteiligung an den Flüchtlingskosten sicherstellen

Die Zahl der Flüchtlinge weltweit ist mit 50 Millionen so hoch wie seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr. Auch die Zahl der Flüchtlinge, die nach Nordrhein-Westfalen kommen, wächst wie in den vergangenen Jahren rasant weiter an. In den nächsten Jahren ist nicht mit einem Rückgang zu rechnen.

Die Landesregierung war auf diese Entwicklung weder vorbereitet – noch hat sie auf die damit verbundenen Herausforderungen bisher angemessen reagiert. Die Misshandlung von Flüchtlingen in unserem Land ist Folge des Organisationsversagens des Innenministers. Darunter leiden die Flüchtlinge und auch die Kommunen. Die Politik der Landesregierung setzt den gesellschaftlichen Zusammenhalt vor Ort aufs Spiel.

Die Ergebnisse des Flüchtlingsgipfels waren ein wichtiger erster Schritt zur Entlastung der Kommunen von den Flüchtlingskosten. Dennoch stehen die Kommunen in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu denen in anderen Ländern immer noch schlecht da. Besonders drastisch kommt dies bei den Krankheitskosten zum Tragen. Auch die Pauschalen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz werden derzeit auf der Basis von Bestandszahlen gezahlt, die älter als ein Jahr sind. Die Erstattungen laufen den Flüchtlingszahlen hinterher, obwohl die Zahlen vierteljährlich erhoben werden. Das behindert eine angemessene Aufgabenerfüllung.

Während die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen die Kommunen nur unzureichend bei den Aufwendungen für Asylbewerber unterstützt, entlastet der Bund die Kommunen nun mit 500 Mio. Euro pro Jahr in 2015 und 2016 zusätzlich. Die Bundesmittel werden vollständig an die Städte und Gemeinden weitergeleitet. Die Zusagen der Landesregierung auf dem Flüchtlingsgipfel damit nicht verrechnet sondern eigens aus Landesmitteln finanziert.

Es steht fest:

- Die Kommunen brauchen mehr Planungssicherheit.
- Die Kommunen müssen die Erstattungen der Leistungen dann erhalten, wenn sie anfallen – und nicht mit einer mehr als einjährigen Verzögerung.
- Die Kommunen brauchen eine stärkere Entlastung bei den Krankheitskosten.

Integrationspolitik für ein Land der Einsteiger und Aufsteiger

Nordrhein-Westfalen war einmal Vorreiter im Bereich der Integrationspolitik. Von Düsseldorf aus gingen Impulse für eine neue Anerkennungs- und Willkommenskultur ins Land. Diese Zeiten sind vorbei. Der Integrationsminister findet nicht statt. Die Integrationspolitik der Landesregierung ist ideenlos und weitgehend mittellos. Ansatzsteigerungen zum Haushalt 2014 sind ausschließlich auf den höheren Mittelbedarf bei den Integrationspauschalen zurückzuführen. Die Steigerung schafft keinerlei Möglichkeit, gestalterisch zu wirken.

Ob die Politik der Landesregierung einen integrationspolitischen Mehrwert hat, lässt sich an keiner Stelle belegen: Die Landesregierung weiß nicht, wie hoch der Anteil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Zuwanderungsgeschichte in der öffentlichen Verwaltung ist und kann auch keinen Nachweis über den Effekt ihrer Maßnahmen führen. Es gibt keinen Beleg dafür, dass die richtige Umwandlung von Regionalen Arbeitsstellen für Integration in Kommunale Integrationszentren einen Mehrwert für die Integration vor Ort leistet.

Die Landesregierung ist noch nicht einmal in der Lage, eine Einschätzung zum Ausgang der Integrationsratswahlen vorzulegen, obwohl sie dieser „zentrale Bedeutung für politische

Mitbestimmung und lebendige Demokratie“ beimaß. Die Landesregierung gibt lediglich mehr Geld aus, ohne mehr messbare Wirkung zu erzielen.

Gleichzeitig wird die steigende Zahl von Flüchtlingen zunehmend auch zu einer integrationspolitischen Aufgabe. Es wird eine Initiative auf den Weg gebracht, mit dem Ziel, die Potentiale der Flüchtlinge besser zu identifizieren und zu fördern. Auch vor diesem Hintergrund wird die Integrationspolitik in unserem Land wieder mehr Aufmerksamkeit und mehr Substanz erhalten. Nordrhein-Westfalen kann und soll zum Land der Einsteiger und Aufsteiger werden.

III. Der Landtag beschließt:

1. Nordrhein-Westfalen braucht einen Politikwechsel:
 - Innovation statt Bürokratie
 - Wachstum statt Stillstand
 - Neue Ideen statt alter Konzepte
2. Nordrhein-Westfalen braucht einen neuen Aufbruch.
 - Dafür muss sich der Staat auf Kernaufgaben konzentrieren.
 - Dazu muss die Politik Schwerpunkte setzen.
 - Dazu braucht unser Land wieder mehr Gestaltung statt nur Verwaltung.
3. Der Landtag Nordrhein-Westfalen fordert die Landesregierung auf, mit der Umsetzung der Maßnahmen unter II. umgehend zu beginnen.

Armin Laschet
Lutz Lienenkämper
Dr. Marcus Optendrenk

und Fraktion