

Abschlussbericht der Finanzkommission von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Berlin, 14. Dezember 2012

Mitglieder der Finanzkommission waren: Anja Piel, Anna Cavazzini, Antje Hermenau, Britta Hasselmann, Cem Özdemir, Claudia Roth, Daniel Köbler, Gerhard Schick, Helga Trüpel, Jochen Partsch, Jürgen Suhr, Jürgen Trittin, Karoline Linnert, Klaus-Peter Murawski, Monika Heinold, Priska Hinz, Reiner Priggen, Renate Künast, Sven Giegold, Sven Kindler, Tarek al-Wazir

1. Einleitung

Wir wollen einen handlungsfähigen Staat, der seine Aufgaben aus Einnahmen finanziert – und nicht aus Schulden. Das ist Leitbild Grüner Finanzpolitik.

Die Schuldenbremse und die europäischen Stabilitätskriterien legen fest, dass grundsätzlich die Ausgaben des Staates seinen Einnahmen entsprechen müssen. Wir ziehen daraus den Schluss: Eine Politik der systematischen Verschuldung darf es nicht mehr geben. Uns geht es auch deshalb um eine nachhaltige und gerechte Finanz- und Haushaltspolitik, weil wir nachkommenden Generationen politische Handlungsspielräume und gleiche Lebenschancen ermöglichen wollen.

Wir sparen, wo es möglich und sinnvoll ist, aber nicht mit dem Rasenmäher. Wir schaffen Subventionen ab, wo sie ökologisch schädlich sind, falsche Rahmenbedingungen setzen, reinen Klientelinteressen dienen – wie z.B. die Mövenpick-Steuer – oder gesellschaftspolitisch überholt sind.

Wir investieren, um wichtige Weichen für die Zukunft zu stellen. Wir wissen, dass der Staat heute auf allen Ebenen an einer strukturellen Unterfinanzierung leidet – von der Kommune, über die Bundesländer bis zum Bund – und nicht zu vergessen die europäische Ebene. Deshalb braucht die öffentliche Hand mehr Mittel: für gute Bildung, für eine solide Infrastruktur, für einen sozialen Ausgleich, der allen in unserem Land dient. Für diese Investitionen erhöhen wir deshalb Einnahmen, wo es wirtschaftlich tragbar und sozial gerecht ist. Starke Schultern sollen mehr tragen als schwache. Viele Besserverdienende sind gerne bereit mehr beizutragen, denn auch sie erkennen, dass ein schwacher Staat allen schadet. Dabei hat die Bekämpfung von Steuerhinterziehung, aggressiver Steuergestaltung und Steuerflucht Priorität. Ausgabenkürzungen, Subventionsabbau, Einnahmeerhöhung – das ist der Grüne Dreiklang einer guten Finanzpolitik für einen handlungsfähigen Staat.

Grüne Politikerinnen und Politiker haben in der Opposition und in Regierungsverantwortung überall in Deutschland und auf der europäischen Ebene bewiesen, dass sie solide haushalten, finanzpolitisch verlässlich sind und nichts versprechen, was wir – bei allen Unwägbarkeiten – nicht auch halten können.

Die Regierung Merkel wirft uns vor, dass wir mit unserer Finanz- und Wirtschaftspolitik UnternehmerInnen und InvestorInnen aus dem Land treiben würden. Das zeigt nur, wie weit entfernt die Kanzlerin inzwischen von der Lebensrealität von UnternehmerInnen in unserem Land ist. Denn deren wirtschaftlicher Erfolg hängt viel weniger von der Höhe einer Steuer ab als von einer hervorragenden und verlässlichen Infrastruktur – von sanierten Straßen und Brücken, von einem flächendeckenden Breitbandnetz, von der Nachfragestärke in Deutschland und nicht zuletzt und vor allem von gut ausgebildeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Die Unternehmerin vor Ort ist heute angewiesen auf gute Auszubildende, damit sie morgen die benötigten Fachkräfte hat. Schlechte Schulen sind dafür mitverantwortlich, dass skandalös viele Abgänger kein Abschlusszeugnis haben und nicht ausbildungsreif sind. Was macht die Regierung? Sie verschleppt weiterhin den Kita-Ausbau. Sie weigert sich, das Kooperationsverbot im Bildungsbereich aufzugeben, damit Bund, Länder und Kommunen an einem Strang – z.B. für den Ausbau guter Ganztagschulen – ziehen können. Nur mit einer guten und bezahlbaren Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur schaffen wir die wirkliche Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Das ist gut für die Menschen – und hilft der Wirtschaft gegen den Fachkräftemangel.

Wer in Berliner Bezirksämtern unterwegs war oder auf Nebenstraßen im Ruhrgebiet, weiß, was kommunale Unterfinanzierung bedeutet. Angela Merkel hat beides offensichtlich schon lange nicht mehr gesehen. Anders ist ihr Polemisieren gegen unsere Politik der soliden Finanzen nicht zu begreifen. Die Regierung Merkel macht keine Politik

für Menschen, sondern bedient Klientelinteressen, sie macht Politik konsequent an den Sorgen und Interessen der Menschen vorbei.

Unterlassene Investitionen aufgrund leerer Kassen treiben die Verschuldung weiter voran – und nicht nur die Verschuldung, die in Bilanzen ablesbar ist. Gute Bildung gibt es nicht umsonst, aber schlechte Bildung erhöht die soziale Verschuldung. Eine intakte Umwelt ist etwas wert, denn Umweltschäden oder der Klimawandel erhöhen die ökologische Verschuldung. Gute Verkehrsinfrastruktur kostet uns etwas, aber schlechte Straßen und fehlender Güterverkehr auf Schienen hemmt Unternehmertum und behindert wirtschaftliche Dynamik und Beschäftigung.

Grüne Politik richtet sich an die Menschen vor Ort. Ihnen ist wichtig, ob ihre Schulen intakt und das Schwimmbad geöffnet ist. Ihnen ist wichtig, ob vor Ort gute Jugendarbeit geleistet werden kann. Ihnen ist wichtig, dass die Stadtbibliothek nicht marode ist und öffentliche Grünanlagen kinder- und familienfreundlich sind. All dies und noch mehr entscheidet vor Ort darüber, ob Menschen vor Ort mit unserem Gemeinwesen zufrieden sind und sich mit unserer Demokratie identifizieren. Grüne Politik stärkt deswegen die Gestaltungsspielräume von Ländern und Kommunen.

In der Finanzkommission haben wir die Haushaltssituation der vier Ebenen von Europa, Bund, Ländern und Kommunen als auch den Zustand des europäischen Haushalts analysiert. Mit diesem Bericht machen wir Vorschläge für eine angemessene Mittelausstattung aller drei Ebenen. Eine besondere Rolle haben dabei die Belastungen der Kommunen gespielt, speziell durch die explodierenden sozialen Kosten im letzten Jahrzehnt. Wir machen deshalb vor allem Vorschläge, wie wir die Kommunen durch zusätzliche Einnahmen und gezielte Entlastungen bei den sozialen Kosten stärken können.

Wir orientieren uns daran, dass alle Ebenen ihre Leistungen für die Menschen erbringen können. Eine Finanz- und Haushaltspolitik, die verschiedenen Ebenen gegeneinander ausspielt und sich selbst dabei am nächsten ist, ist zum Scheitern verurteilt. Politik vor Ort gelingt nur mit handlungsfähigen Kommunen, der notwendige Bildungsaufbruch nur mit starken Länderfinanzen und der soziale Ausgleich nur mit einem handlungsfähigen Bundeshaushalt. Den europäischen Zusammenhalt und die ökologische Modernisierung in Europa kann man nur mit einem starken europäischen Haushalt schaffen. Eine andere Politik ist möglich – und machbar mit grüner Finanzpolitik.

2. Bestandsaufnahme

2.1. Haushaltsslage EU, Bund, Länder und Kommunen

Grüne Finanzpolitik begründet sich nicht aus neidgespeisten Umverteilungsträumen, sondern aus der realistischen Erkenntnis, dass die öffentliche Hand in Deutschland strukturell unterfinanziert ist. Trotz sprudelnder Steuereinnahmen macht der Bund 2013 17 Mrd. Euro neue Schulden und muss € 33 Milliarden an Schuldendienst leisten. 2011 machten die Länder insgesamt noch 9,4 Mrd. Euro neue Schulden. Nur vier Länder kamen ohne neue Schulden aus. Manchen Kommunen geht es finanziell etwas besser – auf niedrigem Niveau. Aber viele Gemeinden sind weiterhin unter Kommunalaufsicht, weil sie ihre gesetzlich vorgeschriebenen Leistungen kaum erbringen können, oder können sich nur über den kommunalen Dispo, die Kassenkredite, über Wasser halten.

Deutschland hat in den vergangenen Jahren von seiner Substanz gelebt. Nur ein Beispiel: Von fast 40.000 Brücken im deutschen Fernstraßennetz sind nur noch 15% in gutem oder sehr gutem Zustand. Vor zehn Jahren waren es noch doppelt so viele. 2012 ist das zehnte Jahr in Folge, in dem die öffentliche Hand weniger investiert, als der Zahn der

Zeit wegfrisst. In die Bahninfrastruktur wird ebenfalls nur unzureichend investiert. Die EU-Kommission bestätigt: die Nettoinvestitionen sind negativ.

Gleichzeitig findet auf europäischer Ebene zurzeit ein massiver Versuch einiger Mitgliedsstaaten statt, den Haushalt der Europäischen Union für die kommende Förderperiode nicht zu stärken, sondern ihn sogar de facto zu kürzen. Nicht nur angesichts der Wirtschafts- und Finanzkrise in vielen EU-Mitgliedsstaaten ist dieses Signal verheerend, sondern es verschenkt auch den Mehrwert gemeinsamer, europäischer Anstrengungen zur Überwindung der Krise.

Es gibt eine große gesellschaftliche Übereinkunft über gemeinsame Zukunftsaufgaben: Bildung, Klimaschutz, sozialer Ausgleich, Infrastruktur. All das ist mit den bestehenden Finanzmitteln nicht zu stemmen. Deswegen brauchen wir eine andere Finanzpolitik in Bund, Ländern und Gemeinden sowie auf der europäischen Ebene.

- **Europäische Union**

Die Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen sind bisher ohne Ergebnis geblieben. Während das Europäische Parlament mehrheitlich eine Erhöhung um 5% fordert auf Grundlage von 2013, konnte sich der Europäische Rat bisher auf keine gemeinsame Position verständigen. Allerdings kämpfen Großbritannien und eine Koalition aus sogenannten Nettozahlerländern, der unter anderem Deutschland, Frankreich und die Niederlande angehören, für eine Kürzung des Budgets um 100 Mrd. Euro, die 10% des EU-Haushalts entsprechen würde.

Es zeichnet sich ab, dass der Rat die Krise nicht nutzen wird, um den EU-Haushalt endlich stärker auf Zukunftsaufgaben auszurichten und mehr Investitionen in nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung zu ermöglichen. Anstatt die Ausrichtung und Förderung einzelner Maßnahmen stärker an den von EU und Mitgliedsstaaten selbst gesteckten „EU 2020“ Zielen zu orientieren und damit Mittel für die Krisenbewältigung und die ökologische Transformation der Wirtschaft freizumachen, fließen weiterhin Jahr für Jahr Millionenbeträge in ein Projekt wie den Fusionsreaktor ITER, in EURATOM, nicht nachhaltige Infrastrukturprojekte oder in die Subventionierung industrieller Landwirtschaftsbetriebe.

- **Bund**

Der gesamtstaatliche Schuldenberg beträgt mehr als zwei Billionen Euro. Der Großteil davon, rund 1,3 Billionen Euro, liegt beim Bund. Seit Angela Merkels Regierungsübernahme sind die Schulden gesamtstaatlich um 500 Mrd. Euro gewachsen und liegen auf einem Niveau deutlich oberhalb von 80% der nationalen Wirtschaftsleistung. Zur Erinnerung: Die Maastricht-Kriterien verlangen 60%. Mit 63 % startete die Kanzlerschaft Merkels. Das ist die angeblich so solide Finanzpolitik der Bundesregierung.

Diese Zahlen machen deutlich: Selbst wenn die Neuverschuldung zurückgeht, sitzen wir weiter auf einem enormen Schuldenberg. Wir Grüne wollen mit einer Vermögensabgabe mindestens 100 Milliarden davon abtragen. Wir sind damit die einzigen, die ein Konzept zum Schuldenabbau vorlegen.

Aktuell haben wir es mit einer konjunkturell bedingten relativ guten Einnahmesituation des Bundes zu tun. Im Wesentlichen resultiert die aus zwei Faktoren: niedrige Zinsen befördert durch massive Kapitalströme nach Deutschland und ein hoher Beschäftigungsstand. Der generiert hohe Steuereinnahmen und Einnahmen für die sozialen Sicherungssysteme bei gleichzeitig geringen Sozialausgaben.

Auf beide Faktoren sollte sich eine verantwortungsvolle Haushaltspolitik nicht verlassen. Allein die Änderung der Zinshöhe von nur 0,1 Prozentpunkten erhöht langfristig den Schuldendienst des Bundes um 1 Mrd. Euro pro Jahr. Angesichts der unsicheren Konjunkturaussichten ist auch ein dauerhaft hoher Beschäftigungsstand nicht garantiert. Die Bundesagentur für Arbeit rechnet bereits mit einem Rückgang.

Die Euro-Krise birgt hohe Risiken für den Bundeshaushalt: Bereits heute hat der nationale Bankenrettungsfonds SOFFIN auf 9 Mrd. Euro im Rahmen des ersten Schuldenschnittes Griechenlands verzichtet, weitere dürften folgen. Der Bundesbankgewinn wird kleiner ausfallen als bisher, die neuen Vereinbarungen mit Griechenland werden den Bundeshaushalt erstmals direkt Geld kosten (€ 730 Mio. 2013). 2013 schöpft die Bundesregierung Mittel bei der Bundesanstalt für Arbeit, der Rentenversicherung und beim Gesundheitsfonds ab. Die Beitragszahler retten so Schäubles Haushalt. Ein kurzsichtiges Vorgehen: Sinkt die Beschäftigung, sind Defizite hier garantiert.

Die von der Bundesregierung suggerierte positive Entwicklung beim Bundeshaushalt steht auf tönernen Füßen. Aus ideologischen Gründen weigert sie sich, die Einnahmesituation zu verbessern, um damit Schulden abzubauen und Zukunftsinvestitionen zu tätigen. Mit verantwortungsvoller Haushaltspolitik hat das nichts zu tun.

- **Länder**

Die Schuldenbremse gilt auch für die Länder. Obwohl mit deutlich weniger Einnahmekompetenzen ausgestattet, müssen sie den Artikel 109 des Grundgesetzes bis 2020 einhalten.

Steigenden Steuereinnahmen stehen sinkende Zuweisungen des Bundes an die Länder gegenüber, vor allem aus dem Konjunkturpaket II und den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die ostdeutschen Länder. Die guten Steuereinnahmen basieren fast ausschließlich auf einer positiven konjunkturellen Entwicklung. Zusätzliche Anforderungen insbesondere im Bildungsbereich sind in den Finanzplanungen der meisten Länder noch nicht eingepreist.

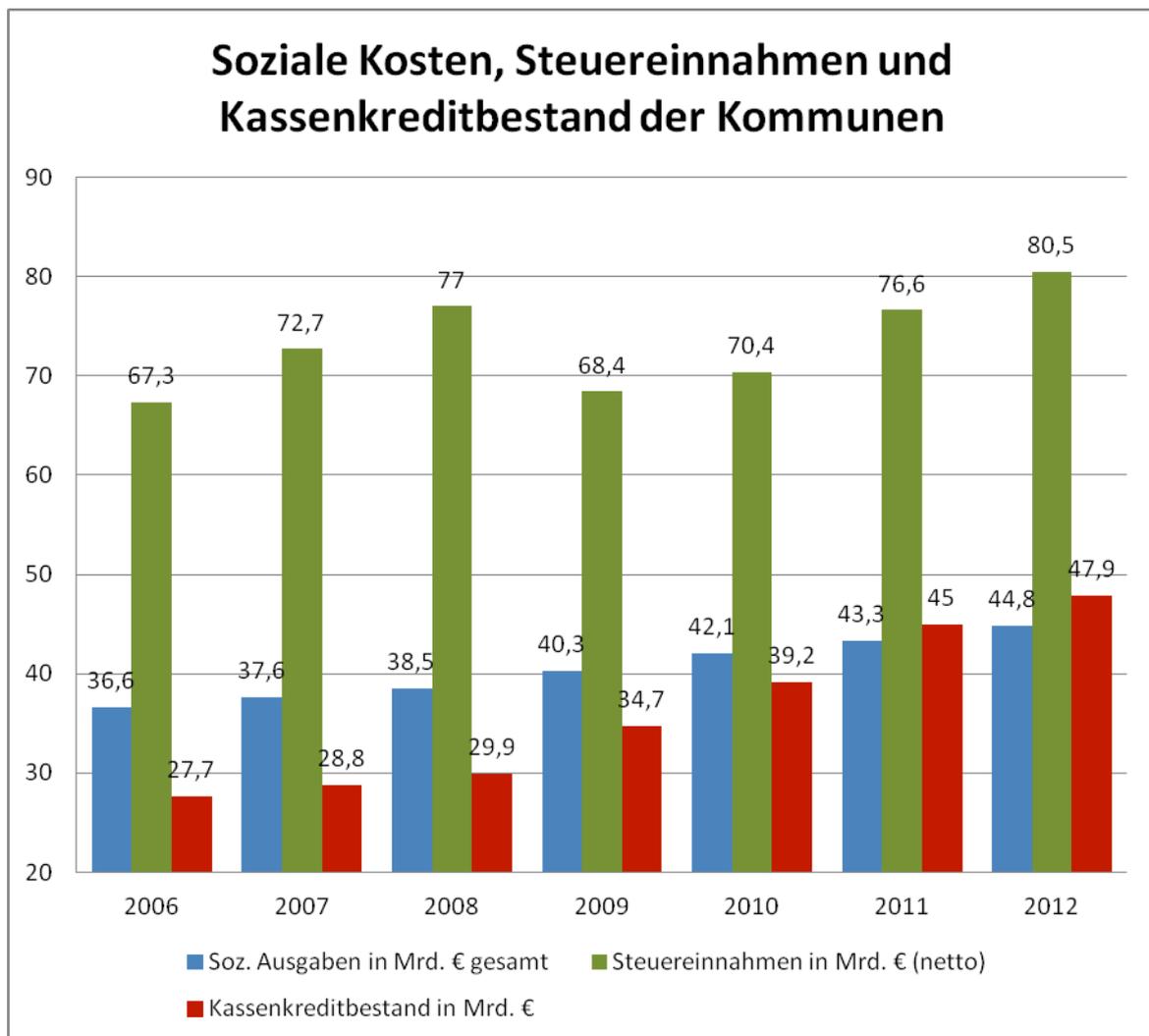
Die Lage der Länder stellt sich sehr unterschiedlich dar. Während vier Länder (Bayern, Sachsen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern) kein Haushaltsdefizit mehr aufweisen, müssen sich alle anderen weiterhin neu verschulden. Übrigens unabhängig von der Regierungskoalition: So haben beispielsweise die schwarzgelb regierten Länder Hessen und Niedersachsen 2011 zusammen fast 3,8 Mrd. Euro neue Schulden aufgenommen, NRW und Rheinland-Pfalz gut 5,2 Mrd. Euro.

Von einem hohen Schuldenstand sind vor allem die Stadtstaaten betroffen, die ostdeutschen Länder stehen hier – wie auch bei den laufenden Haushalten – gut da. Dafür verlieren alle ostdeutschen Länder bis 2019 jährliche Zuweisungen des Bundes und der EU in Milliardenhöhe und müssen infolgedessen eine Erosion der Einnahmeseite in Höhe von ca. 20% auffangen. Darüber hinaus verfügen die ostdeutschen Länder nur über verhältnismäßig geringe eigene Steuereinnahmen.

- **Kommunen**

Auch bei den Kommunen zeigt sich ein ähnliches Bild. Die aktuell relativ guten Steuereinnahmen dürfen nicht über zwei Dinge hinwegtäuschen: zum einen basieren die Mehreinnahmen fast ausschließlich auf der guten Konjunktur, zum anderen ist die finanzielle Situation der Gemeinden höchst unterschiedlich. Kommunen mit ausgeglichenen Haushalten stehen hochverschuldeten Gemeinden gegenüber.

Eklatant zeigt sich das bei den Kassenkrediten: Trotz steigender Steuereinnahmen sind sie 2011 um fast 10% auf fast € 45 Mrd. gestiegen. Seit dem Ende des Jahres 2008 nahmen die Kassenkredite um mehr als 18 Milliarden Euro zu. Das entspricht einem Anstieg um 62 % in drei Jahren. Betroffen sind vor allem Städte in strukturschwachen Regionen im Saarland, NRW (hier vor allem im Ruhrgebiet) und Rheinland-Pfalz. Dabei gibt es einen starken Zusammenhang zwischen der Höhe der kommunalen Kassenkredite und den sozialen Pflichtausgaben, insbesondere den Kosten der Unterkunft in den Kommunen. Soziale Pflichtaufgaben können viele Kommunen also nur noch über Kassenkredite finanzieren.



Quelle: Deutscher Städte- und Gemeindebund

Dem Schuldenstand deutscher Städte und Gemeinden von rund 121 Mrd. Euro Ende 2011 (inkl. Kassenkredite) steht ein von der KfW bezifferter Investitionsstau von rund 100 Mrd. Euro gegenüber. Diese Zahl macht deutlich: Die Kommunen brauchen mehr Geld. Und zwar nicht nur für Investitionen sondern auch für den laufenden Betrieb von Kitas, Schwimmbädern, Bibliotheken und kommunalen Krankenhäusern, bei denen die Schere zwischen Tarifierhöhungen und Leistungsvergütung inzwischen zu gefährlichen Qualitätsverschlechterungen führt, sowie für die Erfüllung ihrer sozialen Pflichtaufgaben. Die Ausgaben sind in den vergangenen Jahren stetig gestiegen, was vor allem auf soziale Leistungen und Personalausgaben zurückzuführen ist. Gleichzeitig sind die Investitionen insgesamt rückläufig.

2.2. Soziale Kosten der Kommunen

Ein großer Teil erfolgreicher Sozialpolitik geschieht vor Ort. Auf kommunaler Ebene werden die Weichen für die gesellschaftliche Teilhabe der Menschen gestellt. In den letzten Jahren sind immer mehr Aufgaben und Aufwendungen insbesondere durch Entscheidungen des Bundes auf die Kommunen übertragen worden, ohne dass der Bund den Kommunen hierfür entsprechende Mittel zur Verfügung gestellt hat. Sie tragen insbesondere bei den Kosten der Unterkunft und Heizung, aber auch andere Soziallasten wie die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen maßgeblich zu der wachsenden Schieflage bei der Kommunalfinanzierung bei.

So sind viele Kommunen heute mit diesen Aufgaben überlastet. Immer mehr Aufgaben, ob der Rechtsanspruch auf Kindertagesbetreuung oder die Sozialhilfe, sind vielerorts nur mit neuen Schulden zu finanzieren. Gerade Gemeinden ohne ausreichende Wirtschaftskraft können sich nicht mehr aus eigener Kraft aus ihrer prekären Finanzsituation befreien. Sie befinden sich in einer Spirale von steigenden sozialen Kosten und sinkenden Steuereinnahmen.

Der Deutsche Städtetag hat ermittelt, dass die kommunalen Sozialleistungen in diesem Jahr um 3,6 % steigen, an die Grenze von 45 Mrd. Euro heranreichen und damit ein Viertel der kommunalen Gesamtausgaben ausmachen werden. (ohne Stadtstaaten). 10 Jahre zuvor waren es noch € 28 Mrd. Euro - ein Anstieg um 60 %! Die größten Kostenanstiege gab es im Bereich der Kinderbetreuung, der Kosten der Unterkunft und der Eingliederungshilfe.

Auf die sozialen Kosten haben die Kommunen wenig Einfluss. Die durch Bundesrecht vorgegebenen gleichen Standards und Leistungsansprüche gelten für alle in allen Regionen. Doch je stärker räumliche Disparitäten zunehmen, desto mehr sind in den strukturschwachen Regionen soziale Pflichtaufgaben zu einer kaum zu bewältigenden finanziellen Belastung für die Kommunen geworden.

So liegt der Anstieg der Kosten der Unterkunft in den Kommunen zum einen an der Senkung des Bundeszuschusses in 2009 auf 26 % und auf 23,6 % in 2010 begründet. Die Ursachen für den Kostenanstieg liegen außerdem in den steigenden Energiepreisen, der wachsenden Zahl von „AufstockerInnen“ und der Zunahme der Personen pro Bedarfsgemeinschaft. Zu Kostensteigerungen führen aber auch die Sparbeschlüsse der Bundesregierung. Insbesondere die Streichungen des Heizkostenzuschusses im Wohngeld und das Kinderwohngeld führen zu einer Verlagerung von Transferleistungen für GeringverdienerInnen ins Arbeitslosengeld II.

Auch bei der Eingliederungshilfe ist die Kostensteigerung vor allem auf Entwicklungen zurückzuführen, die von den Kommunen politisch nicht kontrolliert werden können. So nehmen die Fallzahlen und damit einhergehend die Ausgaben für Eingliederungshilfen deutlich zu, u.a. weil die Leistungen qualitativ verbessert wurden, das Leistungsspektrum der Eingliederungshilfe (insbesondere im Bereich Wohnen und Tagesbetreuung/-beschäftigung) zunehmend in Anspruch genommen wird und es in Deutschland eine wachsende Zahl alt werdender/ gewordener behinderter Menschen gibt.

Durch diese Entwicklung befinden sich insbesondere die Städte und Gemeinden in strukturschwachen Regionen, die mit sinkenden Steuereinnahmen, demografischem Wandel und Abwanderung konfrontiert sind, in einer Abwärtsspirale, aus der sie sich allein nicht befreien können. In der Folge werden gerade die strukturschwachen Städte und Gemeinden nicht in der Lage sein, den Investitionsstau, der sich in den letzten Jahren – trotz der Konjunkturpakete – bundesweit gebildet hat, aufzulösen. Sie werden auch nicht in der Lage sein, die zusätzlichen Investitionen zu tätigen, die aufgrund des Rück- und Umbaus der Infrastruktur wegen des demografischen Wandels erforderlich werden.

Notwendig ist deshalb ein Paradigmenwechsel im Umgang mit unseren Kommunen. Sie müssen bei den Sozialausgaben spürbar entlastet werden.

Die Übernahme der Grundsicherung im Alter durch den Bund ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Bereits im Zuge des Hartz IV-Kompromisses zum Bildungs- und Teilhabepaket wurde den Kommunen die Übernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung versprochen. Das wird die Kommunen spürbar entlasten. Im Gegenzug müssen die Kommunen ab 2014 die Kosten für SchulsozialarbeiterInnen und das Hortessen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket übernehmen.

Diese Entlastung ist dringend erforderlich. Sie ist jedoch allein nicht geeignet, den dramatischen Kostenzuwachs der Kommunen bei den sozialen Pflichtleistungen abzufedern. Alle weiteren Leistungen nach dem SGB XII, insbesondere auch die deutlich steigenden Kosten für die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen tragen die Städte, Kreise und Gemeinden. Sie müssen die seit Jahren steigenden Ausgaben, unabhängig von ihrer Sozialstruktur und ihrer Wirtschaftskraft allein finanzieren.

3. Grüne Maßnahmen

Einen armen Staat können sich nur Reiche leisten. Aber seit der Finanzkrise 2008 wissen wir - auch Reiche sind auf einen handlungsfähigen Staat angewiesen. Wir Grüne wollen deshalb die Unterfinanzierung der öffentlichen Hand angehen, den Berg öffentlicher Schulden abbauen und insbesondere die Kommunen, die das konkrete Alltagsleben der Menschen am meisten prägen, stärken. Wir wollen dazu unsinnige Ausgaben streichen, Subventionen abbauen, die Einnahmen von Bund, Ländern und Kommunen stärken und die Kommunen bei den sozialen Kosten entlasten.

3.1. Aufgabenkritik, Subventionsabbau und Einnahmeverbesserung

Wer wichtige Zukunftsprojekte finanzieren und öffentliche Haushalte solide aufstellen will, muss Prioritäten setzen. Grüne Haushaltspolitik steht deshalb für eine gründliche Aufgabenprüfung, die unnötige Ausgaben vermeidet. Während Schwarz-Gelb fast überall die Ausgaben erhöht, hat die grüne Bundestagsfraktion deshalb in den Haushaltsberatungen in nahezu jedem Einzeletat einen Konsolidierungsvorschlag erbracht. Die Reduzierung der Schwarzarbeit, eine bessere Verwaltung des Kindergeldes und eine Umschichtung von Ausgaben im Bundeshaushalt (u.a. Reform der Verwaltung Bundeswasserstraßen und Bundesfernstraßen, Straffung Beschaffungswesen sowie Prüfung Länderkooperationen) bringt Effizienzgewinne in Milliardenhöhe. Zudem müssen unnötige und ineffiziente Förderprogramme z.B. im Wirtschaftsministerium auf den Prüfstand.

Die Bundesdelegiertenkonferenz von Bündnis 90/Die Grünen hat im Herbst 2011 in Kiel den Beschluss „Solide, solidarisch, Grün: Unsere Haushalts- und Finanzpolitik“ gefasst. Neben Sparvorschlägen finden sich darin unsere Vorschläge zum Subventionsabbau und zu notwendigen Einnahmeverbesserungen.

Angaben in Mio. Euro	Gesamt	Bund	Länder	Kommunen
Ökologische Finanzreform – Subventionsabbau	8.480	8.285	234	-39
Unternehmensbesteuerung	810	216	248	346
Anhebung Spitzensteuersatz	5.500	2.503	2.217	780
Entlastung unterer Einkommen durch Anhebung Grundfreibetrag auf 8.500 Euro	-3.500	-1.593	-1.411	-497
Abschaffung Abgeltungsteuer	1.520	637	572	311
Abschmelzung Ehegattensplitting	3.500	1.593	1.410	498
Steuerausfälle durch Einführung Bürgerversicherung	-1.000	-455	-403	-142
Vermögensabgabe	250	250	0	0
Erbschaftsteuerreform	4.500	0	4.500	0
Mehrwertsteuerreform	3.395	1.833	1.494	68
Summe	23.455	13.269	8.860	1.324

Zur **ökologischen Finanzreform** gehören unter anderem eine höhere LKW-Maut, die Abschaffung diverser Ausnahmen bei der Ökosteuer, Subventionsabbau beim Flugverkehr und Korrekturen bei der Dienstwagenbesteuerung.

Bei der **Unternehmensbesteuerung** wollen wir unter anderem die schwarzgelben Beschlüsse zur Funktionsverlagerung und Zinsschranke rückgängig machen und die Veräußerungsgewinne bei Kapitalgesellschaften wieder besteuern. Insgesamt führt unser Konzept bei der Unternehmensbesteuerung zu Mehreinnahmen von 810 Mio. €. Belastungen bei der Bürokratie wollen wir für kleine und mittlere Unternehmen gezielt mindern. Wir wollen die Forschungs- und Entwicklungsausgaben von Unternehmen bis 250 Mitarbeitern durch eine Steuergutschrift fördern und die Sofortabschreibung für geringwertige Wirtschaftsgüter ausbauen. Ein europäisches Unternehmenssteuerrecht sorgt für weniger Bürokratie und mehr Steuereinnahmen durch eine gemeinsame Besteuerungsgrundlage und Mindestsätze. Wir wollen verhindern, dass durch die Steuergestaltung großer, grenzüberschreitend tätiger Unternehmen in der EU die Steuerlast sich immer mehr auf kleine, standortgebundene Unternehmen verlagert. Dafür brauchen wir einen europäischen Steuerpakt, der Steuervermeidung und Steuerdumping verhindert. Die Beendigung der Schlechterstellung von Eigen- gegenüber Fremdkapitalfinanzierung sorgt für gleiche Bedingungen für Konzerne und kleine und mittlere Unternehmen. Wir wollen an der Thesaurierungsoption festhalten.

In allen Bundesländern brauchen wir eine einheitlich hohe Prüfdichte im Bereich der Unternehmenssteuern mit entsprechenden Zielvereinbarungen der Länder.

Der **Spitzensteuersatz** steigt linear auf 45% und greift bei einem zu versteuerndem Einkommen von ca. € 60.000,-. Danach steigt er langsam an und erreicht bei einem zu versteuernden Einkommen von € 80.000,- 49%. Das entspricht einem monatlichen brutto von 7.300 €. Gleichzeitig heben wir den Grundfreibetrag auf € 8.500,- an. Das kostet ca. € 3,5 Mrd. So entlasten wir Einkommen unter 50.000 und lassen dies durch eine höhere Belastung von Einkommen über 60.000 mehr als kompensieren.

Durch die Abschaffung der **Abgeltungssteuer** sorgen für eine einheitliche Besteuerung von Kapital- und Erwerbseinkommen und beenden so die Benachteiligung von Unternehmens und Arbeitseinkommen gegenüber Gewinnen am Finanzmarkt.

Kinder gehören staatlich gefördert, Ehen nicht. Deswegen schmelzen wir das **Ehegattensplitting** deutlich ab. Das bringt ca. € 3,5 Mrd. an Mehreinnahmen.

Die Einführung einer **Bürgerversicherung** wird aufgrund des zunehmenden Umfangs steuerlicher Absetzungsmöglichkeiten rund € 1 Mrd. kosten.

Die **Vermögensabgabe** soll über 10 Jahre rund € 100 Mrd. für den Bund bringen, die dann allein in den Abbau der Bundesschuld fließen. Die Abgabe greift ab einem Nettovermögen von € 1 Mio. pro Person bzw. einem Freibetrag für Betriebsvermögen von 5 Mio. Euro. Erwirtschaftet ein Unternehmen keinen Gewinn, muss es auch keine Vermögensabgabe leisten – unabhängig vom Betriebsvermögen. So vermeiden wir eine Substanzbesteuerung. Unser mittelfristiges Ziel ist die **Einführung einer verfassungskonformen Vermögenssteuer**, welche an die Bemessungsgrundlage der Vermögensabgabe anknüpft und möglichst wenig Verwaltungsaufwand verursacht. Mit dieser Steuer können die Länder auf jährliche Mehreinnahmen hoffen.

Die **Erbschaftsteuer** ist in Deutschland im internationalen Vergleich relativ niedrig. Ihr Aufkommen wollen wir auf dann € 9 Mrd. verdoppeln, was allein den Ländern zugute kommt.

Diverse Ausnahmen bei der **Mehrwertsteuer** gehören abgeschafft, nicht nur das Mövenpick-Privileg. Die 3,5 Mrd. Euro Mehreinnahmen sind konservativ gerechnet. Wie an der Tabelle zu sehen ist: **Alle staatlichen Ebenen gewinnen** durch unsere Vorschläge. Gleichzeitig halten wir Maß und Mitte und überfordern niemanden. Der Schwerpunkt unserer Einnahmeverbesserung liegt beim Subventionsabbau, bei den Steuererhöhungen konzentrieren wir uns auf anreizneutrale Steuern.

Durch unsere grüne Steuerpolitik stärken wir den Gestaltungsspielraum der Länder um fast 9 Mrd. €, den der Kommunen um 1,3 Mrd. €. Eine grobe Orientierung über die Verteilung der Mehreinnahmen auf die Länder und Kommunen ergibt sich nach dem Königsteiner Schlüssel (also vor dem Länderfinanzausgleich) wie folgt:

Aufteilung der Steuereinnahmen nach Ländern und ihren Kommunen			
	Land	Kommunen	Summe
Baden-Württemberg	1146	171	1317
Bayern	1349	202	1551
Berlin	450	67	517
Brandenburg	272	41	313
Bremen	83	12	95
Hamburg	226	34	260
Hessen	647	97	744
Mecklenburg-Vorpommern	183	27	210
Niedersachsen	833	124	957
Nordrhein-Westfalen	1880	281	2161
Rheinland-Pfalz	426	64	490
Saarland	109	16	125
Sachsen	456	68	524
Sachsen-Anhalt	258	39	296
Schleswig-Holstein	298	45	343
Thüringen	246	37	283
Summe	8860	1324	10185

3.2. Steuerflucht und aggressive Steuervermeidung im Inland bekämpfen

Nach wie vor behindert in Deutschland die strenge Auslegung des steuerlichen Bankgeheimnisses die Arbeit der Finanzbehörden. Während in anderen Ländern Überweisungen in Steueroasen systematisch kontrolliert werden können, ist dies durch den Art. 30a der Abgabenordnung hierzulande verboten. Steuerflüchtlinge haben leichtes Spiel, etwa wenn sie Kreditkartenzahlungen von Konten in Steueroasen vornehmen. Deshalb wollen wir das steuerliche Bankgeheimnis so ausgestalten, dass es die Arbeit der Finanzbehörden nicht länger begrenzt. Auch das Strafrecht kann einen Beitrag zur Abschreckung leisten. Deutschland verfügt immer noch über kein Unternehmensstrafrecht nach angelsächsischem Vorbild. Verjährungsfristen sollten verlängert werden, damit Steuern für einen deutlich längeren Zeitraum nachgezahlt werden müssen.

3.3. Kommunalfinanzen stärken

Wir wollen die Einnahmen von Städten und Gemeinden stabilisieren. Die Steuer-senkungspolitik der Bundesregierung muss beendet werden, weil sie durch die Steuer-beschlüsse unmittelbar die Gemeinden schädigt. Die Reform der Grundsteuer und die kommunale Wirtschaftssteuer haben das Potential, die finanzielle Lage der Kommunen spürbar zu verbessern.

Die Grundsteuer soll nach den aktuellen, pauschalieren Verkehrswerten berechnet werden. Dadurch wird die Berechnungsgrundlage zunehmen¹. Kommunen können Steuererhöhungen jedoch vermeiden, indem sie ihre Hebesätze senken. Das kommunale Hebesatzrecht wird von uns nicht angetastet. Außerdem sollen ökologische Fehlanreize durch die Grundsteuer vermieden werden. Dafür prüfen wir, einen Flächenfaktor zu integrieren.

Wir wollen die Gewerbesteuer zu einer kommunalen Wirtschaftssteuer umbauen. Das bedeutet die Einbeziehung der Selbständigen, der freien Berufe und der land- und forstwirtschaftliche Betriebe, sowie eine Ausweitung der Hinzurechnungen. Dabei berücksichtigen wir die Situation weniger ertragsstarker Unternehmen, bspw. durch einen Vortrag der gezahlten Gewerbesteuer auf die Folgejahre. Die kommunale Wirtschaftssteuer wird die kommunalen Einnahmen steigern, verstetigen und zwischen den Kommunen gleichmäßiger verteilen. Ob es durch die Reform zu gesamtstaatlichen Mehreinnahmen kommen wird, hängt davon ab, ob es zu einer Veränderung der Steuermesszahl kommt und wie die Kommunen ihre Hebesätze anpassen - also wie sie ihren neu gewonnen Handlungsspielraum nutzen.

3.4. Entlastung der Kommunen bei den sozialen Kosten

Wir wollen einen Paradigmenwechsel im Umgang mit unseren Kommunen und sie bei den Sozialausgaben spürbar entlasten. Dazu gehört zwingend eine Verbesserung der Einnahmeseite, die durch verfehlte schwarz-gelbe Politik der letzten Jahre geschwächt wurde. Wir wollen die seit Jahren erodierende Steuerbasis von Ländern und Kommunen wieder stärken, damit Länder und Kommunen ihren Aufgaben wieder besser gerecht werden können. Dazu gehören eine Anhebung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer, eine Abschaffung der Abgeltungssteuer und die Streichung sinnloser Mehrwertsteuer-Subventionen wie die Mövenpicksteuer. Aber auch bei wesentlichen Ausgabeblöcken der kommunalen Haushalte wie den Kosten der Unterkunft nach SGB II und den zunehmend steigenden Kosten der Eingliederungshilfe nach SGB XII wollen wir die Kommunen entlasten. An diesen Punkten muss eine Entlastung der Kommunen ansetzen.

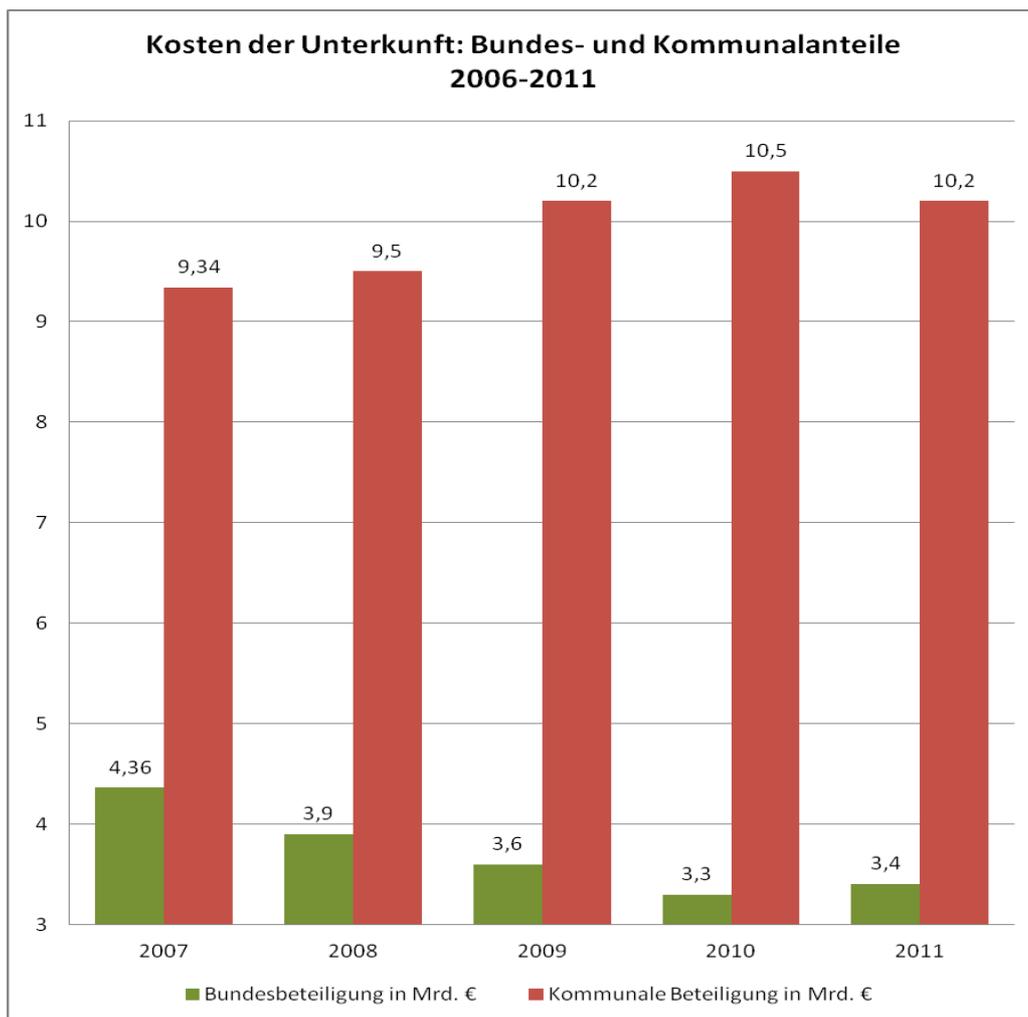
¹ Baden-Württemberg weist darauf hin, dass hier die Reformüberlegungen zum Länderfinanzausgleich einzubeziehen sein sind.

3.4.1. Der erste Schritt: Entlastung bei den Kosten der Unterkunft

Wir wollen in einem ersten Schritt die Kommunen bei den Kosten der Unterkunft entlasten. Die finanzielle Situation der Kommunen erfordert eine schnelle Hilfe. Eine Erhöhung der Kostenerstattung des Bundes ist zeitnah umsetzbar und wirkt zielgenau bei den finanzschwächsten Kommunen. Der bisherige Bundesteil lässt die Kommunen mit Problem der steigen Kosten allein.

Zwar haben sich die Gesamtaufwendungen für die Kosten der Unterkunft und Heizung seit 2006 auf sehr hohem Niveau stabilisiert, der Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der Kosten für die Unterkunft führt jedoch zu deutlichen Kostensteigerungen für die Kommunen. Der Bundeszuschuss für die Unterkunftskosten von ALG II-Beziehenden ist in der Vergangenheit kontinuierlich zurückgeführt worden. Dies lag an der bis 2010 geltenden Anpassungsformel, die nur die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften berücksichtigte. Die 2010 vorgenommene Neuregelung der Anpassungsformel im Rahmen der Verhandlungen über das Bildungs- und Teilhabepaket hat nichts besser gemacht: Für die reinen Kosten der Unterkunft wurde der Bundesanteil nicht erhöht, nur für zusätzliche Aufgaben im Rahmen des Teilhabepaketes.

Verlierer sind die Kommunen: Trotz rückläufiger Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften, steigen die kommunalen Kosten gegenüber 2007 um ca. 10%. Dies ist die Folge der Fixierung des Bundesbeteiligung auf 25,1%. Solche Maßnahmen zur Kostenabwälzungen löst die strukturelle kommunale Unterfinanzierung in keiner Weise.



Quelle: Deutscher Städtetag

Bündnis 90/Die Grünen fordern, die Bundesbeteiligung entsprechend der tatsächlichen Entwicklung der Ausgaben für Unterkunft und Heizung zu ermitteln. In einem ersten Schritt wollen wir den Satz an die Berechnungen des Deutschen Landkreistages anpassen, die ergeben, dass unter Berücksichtigung der tatsächlichen Kostenentwicklung für Unterkunft und Heizung für das Jahr 2012 eine Bundesbeteiligung von einheitlich 35,3 Prozent statt der festgelegten 25,1 Prozent geleistet werden müsste. Die Kosten dieser Anpassung hängen von der weiteren Entwicklung der KdU-Kosten ab, die derzeit rückläufig sind und die durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns weiter sinken dürften. Wir rechnen mit ca. 1 - 1,4 Mrd. € für die Anhebung des Bundesanteils auf 35,3%. Wir haben derzeit in unserer grünen Finanzplanung für 2014 eine Milliarde Euro für die Erhöhung des Bundesanteils an der KdU eingeplant.

In einem zweiten Schritt wollen wir die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft auf 37,7 Prozent erhöhen. Zuzüglich des Ausgleichsbetrages für Warmwasser, Verwaltungskosten des Bildungspaktes, Hortmittel und Schulsozialarbeit von 5,9% sowie der Sonderquote für das Bildungs- und Teilhabepaket von 5,4 Prozent würde die Bundesbeteiligung 49 Prozent betragen. Mit einem solchen festen Betrag entfällt die streitbehaftete Rückrechnung auf das Enthaltungsversprechen im Rahmen der ALG II-Reform. 49% stellt dabei die Obergrenze dar, weil sonst die KdU zur Bundesauftragverwaltung würde, was nicht wünschenswert ist.

3.4.2. Der zweite Schritt: Eingliederungshilfe reformieren

Die Kosten für die Eingliederungshilfe sind eine der am dynamischsten steigenden Kostenpunkte der Kommunen. Derzeit belaufen sich die Ausgaben auf bundesweit ca. 12,5 Milliarden Euro. Eine Entlastung der Kommunen bei den Kosten der Eingliederungshilfe ist deshalb notwendig. Ein erster Schritt in diese Richtung sichert das Verhandlungsergebnis zwischen Bund und Ländern im Rahmen der Bundesratszustimmung zum Europäischen Fiskalpakt: „Bund und Länder werden unter Einbeziehung der Bund- Länder-Finanzbeziehungen ein neues Bundesleistungsgesetz in der nächsten Legislaturperiode erarbeiten und in Kraft setzen, das die rechtlichen Vorschriften zur Eingliederungshilfe in der bisherigen Form ablöst.“

Ein solches Teilhabeleistungsgesetz ist dringend notwendig. Denn die Leistungserbringung für Menschen mit Behinderungen aus der Sozialhilfe ist nicht mehr zeitgemäß und variiert regional erheblich. Insbesondere widerspricht dies der UN-Behindertenrechtskonvention, die gleiche Rechte für Menschen mit und ohne Behinderung garantiert.

Wir arbeiten deshalb an einem solchen Teilhabeleistungsgesetz, das qualitativ hohe Standards für die Eingliederungshilfe festschreibt und einen Wechsel hin zur konsequenten Ausrichtung an der Selbstbestimmung der Leistungsberechtigten einleitet und das den Bund an der Finanzierung beteiligt.

Eine Arbeitsgruppe aus Sozial-, Kommunal- und FinanzpolitikerInnen arbeitet derzeit an den Eckpunkten eines solches Gesetzes. Wir wollen in der kommenden Legislaturperiode ein solches Gesetz auf den Weg bringen.

Eine Reform der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen muss dabei drei Zielsetzungen miteinander verbinden:

1. Stärkung der Angebote und Leistungsformen, die mehr Selbstbestimmung und individuelle, personenzentrierte Unterstützung ermöglicht.
2. Abbau ineffizienter institutioneller Grenzen zwischen den Kostenträgern jenseits der Eingliederungshilfe. Der Kostenaufwuchs in der Eingliederungshilfe ließe sich mindestens dämpfen, wenn vorgelagerte Rehaträger, insbesondere die Sozialversicherungen, voll umfänglich ihre bereits bestehenden gesetzlichen Pflichten erfüllten.
3. Entlastung der kommunalen Haushalte durch eine angemessene Kostenbeteiligung des Bundes. Kosten, die aus einem Teilhabegesetz erwachsen, hat der Bund zu tragen und darf sie nicht auf Länder und Kommunen abwälzen. Eine finanzielle Beteiligung des Bundes sollte in einer Weise erfolgen, die es erlaubt, Anreize im Sinne der oben genannten Strukturveränderungen zu setzen.

3.5. Risiken im Euroraum bekämpfen und Europäischen Haushalt stärken

Bei den derzeitigen Verhandlungen um den Mehrjährigen Finanzrahmen der EU fordert die Bundesregierung Kürzungen in Höhe von 10 Prozent. Ein gestärkter EU-Haushalt wäre nicht Ausdruck falscher Lust am Geldausgeben, sondern schlichtweg die Erfordernis, die seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon von der nationalen Ebene an die EU übertragenen Aufgaben, gewährleisten zu können. Einhergehen damit müssen aus grüner Sicht Kürzungen bei den Tabak- und Exportsubventionen, bei dem Kernfusionsreaktor ITER und den Direktzahlungen an große industrielle Landwirtschaftsbetriebe.

Die Mittelvergabe aus den Strukturfonds und in der Agrarpolitik muss sich viel stärker an ökologischen Kriterien orientieren und stärker auf Maßnahmen zur Krisenbekämpfung ausgerichtet sein. Dazu gehört für uns der Armutsbekämpfung eine größere Bedeutung zuzuweisen und grüne Investitionen zu stärken.

Gezielt wollen wir prüfen, wo öffentliche Gelder durch europäische Zusammenarbeit effizienter ausgegeben werden können. Nationale Parallelstrukturen etwa bei Militärgüterentwicklung und -beschaffung sowie Botschaftsgebäuden und -personal machen weder wirtschaftlich noch der Sache nach Sinn. Die Bundesregierung hat keinerlei Initiativen ergriffen, um durch effektive europäische Zusammenarbeit Kosten zu sparen. Das möchten wir ändern. Die Einsparungen können dann zwischen nationalen Haushalten und EU fifty-fifty geteilt werden.

Gerade angesichts der Konsolidierungsbemühungen in den Mitgliedstaaten gibt es gute Gründe für einen gestärkten EU-Haushalt. Ein starker EU-Haushalt kann wichtige Synergieeffekte schaffen, grenzüberschreitende Investitionen sind häufig effizienter als nationalstaatliche Alleingänge. Wir brauchen zudem eine Reform des Eigenmittelsystems, um den Haushalt transparent und fairer zu gestalten und die nationalen Haushalte von den Beitragszahlungen zu entlasten. Wir halten an unserer Position fest, dass die Einnahmen aus der Finanztransaktionssteuer, die rein technisch zunächst einmal national abgeführt werden, grundsätzlich bei Überführung der FTT ins Gemeinschaftsrecht in den EU-Haushalt fließen und zu großen Teilen zur Finanzierung von globalen, öffentlichen Gütern, wie z.B. der Entwicklungspolitik und den Kampf gegen Klimawandel dienen, um endlich das 0,7% Ziel zu erreichen, und zudem in einen europäischen Solidaritätstopf fließen.

Eine gemeinsame Währung braucht einen makroökonomischen Ausgleichsmechanismus – es ist falsch, die Debatte darüber abzuwürgen wie es die Regierung Merkel tut.

4. Fazit und Ausblick

Die Menschen in Deutschland wollen keinen „schwachen“ Staat – zwei Drittel der Bürgerinnen und Bürger (63%) wollen einen starken Staat, der sie auch im Alter, bei Krankheit oder Arbeitslosigkeit unterstützt, einen Staat der mehr investiert in Infrastruktur, Bildung, Klimaschutz und eine gute öffentliche Daseinsfürsorge. Mit dem hier vorgelegten Bericht zeigen wir Grüne, wie politischer Gestaltungsanspruch und eine solide Haushalts- und Finanzpolitik zusammengehen. Wir zeigen, wie die Unterfinanzierung der öffentlichen Hand, insbesondere vieler Kommunen überwunden werden kann.

Damit sind nicht alle Fragen über die Finanzbeziehungen zwischen den verschiedenen Ebenen beantwortet. Die Frage eigener Einnahmequellen für die Länder, die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, Probleme der Konnexität, der Weiterleitung von Finanzmitteln zwischen den Ebenen und Fragen der Organisation der Steuerverwaltung; Altschuldenhilfen für überschuldete Kommunen und einer kommunalen Mindestfinanzausstattung müssen gerade vor dem Hintergrund der Schuldenbremse baldmöglichst in einer weiteren Föderalismuskommission zwischen Bund, Ländern und Kommunen geklärt werden.

Wir Grüne werden diese Debatte in den nächsten Jahren intensiv vorantreiben. Zentrale Eckpunkte unserer Debatte sind ein Altschuldentilgungsfonds, der Länder und Kommunen entlastet, damit diese ihre strukturellen Defizite abbauen und die Schuldenbremse einhalten können; eine Aufhebung des Kooperationsverbots für den Bildungsbereich, damit wir Bildung endlich besser ausfinanzieren und zu einer neuen Kooperationskultur zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich kommen; eine Bundessteuerverwaltung; ein neuer, gerechter Finanzausgleich mit Leistungsanreizen, der alle Stufen des Finanzausgleichs sowie die unterschiedlichen Förderstränge in einem Gesamtkonzept eines solidarischen Finanzausgleiches berücksichtigt und der transparent sicherstellt, dass gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland gewahrt bleiben.

Der Bericht wurde auf der Sitzung der Finanzkommission am 14. Dezember 2012 einstimmig beschlossen.