

**Antrag**

Fraktion DIE LINKE

Hannover, den 05.05.2009

**Nachhaltige Stärkung der Landesfinanzen statt untauglicher Schuldenbremse**

Der Landtag wolle beschließen:

Entschließung

## I. Der Landtag stellt fest:

1. Die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) hat auf ihrer abschließenden Sitzung am 5. März 2009 gegen die Stimmen der Vertreter der Bundestagsfraktionen DIE LINKE sowie Bündnis 90/Die Grünen und gegen die Stimme der Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern bei Enthaltung der Stimme des Berliner Senats bzw. der Stimme der Landesregierung von Schleswig-Holstein Einvernehmen über vorgesehene Grundgesetz- und Gesetzesänderungen zur Einführung einer sogenannten Schuldenbremse erzielt. Auf dieser Grundlage haben die Koalitionsfraktionen von CDU/CSU und SPD am 24. März 2009 den „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes“ (Artikel 91 c, 91 d, 104 b, 109, 109 a, 115, 143 d), BT-Drs. 16/12410, sowie den „Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform“, BT-Drs. 16/12400, vorgelegt. Es ist vorgesehen, dass über die beabsichtigte Grundgesetzänderung im Deutschen Bundestag und im Bundesrat bis zur parlamentarischen Sommerpause entschieden werden soll.

Im Artikel 109 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland soll demzufolge für die Haushalte von Bund und Ländern der Grundsatz eines ausgeglichenen Haushaltes ohne Einnahmen aus Krediten festgeschrieben werden. Dabei soll - nach Übergangsfristen bis zum Jahr 2016 - beim Bund ein strukturelles Defizit von 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes möglich sein, den Ländern wird dagegen keine strukturelle Verschuldung erlaubt (sogenannte Schuldenbremse). Möglichen konjunkturbedingten Defiziten während einer wirtschaftlichen Abschwungphase soll eine entsprechende Verpflichtung für die Einbeziehung konjunkturbedingter Überschüsse im Aufschwung gegenüberstehen. Der Gesetzentwurf zu Grundgesetzänderungen sieht eine Ausnahmeregelung von der sogenannten Schuldenbremse für den Fall von Naturkatastrophen oder „außergewöhnlichen Notsituationen“ vor. Diese Schuldenregelungen sollen vom Bund ab 2016 und von den Ländern ab 2020 vollständig eingehalten werden. Den Bundesländern Bremen, Saarland, Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein sollen zudem angesichts ihrer schwierigen Haushaltssituation von 2011 bis 2019 jährlich Konsolidierungshilfen in Höhe von zusammen 800 Millionen Euro gewährt werden, für diese Bundesländer jeweils differenziert festgelegt sind. Getragen werden sollen die Finanzhilfen je zur Hälfte vom Bund und den Ländern.

2. Es bestehen erhebliche politische Einwände und verfassungsrechtliche Bedenken gegen die vorgesehene Verankerung der sogenannten Schuldenbremse im Grundgesetz und in den Verfassungen der Bundesländer.

Die beabsichtigte Grundgesetzänderung für die Einführung von Verschuldungsobergrenzen für Bund und Länder - auf die besagten 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts beim Bund bzw. auf null bei den Bundesländern - würde eine Zäsur in der Entwicklung des sozialen und demokratischen Bundesstaates (Artikel 20 Abs. 1 GG) bedeuten und diesen in Grundfesten infrage stellen. In Wirklichkeit stellt die sogenannte Schuldenbremse

eine Investitions- und Sozialbremse dar. Damit würde die finanzielle Handlungsfähigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden für die Bewältigung ihrer wachsenden Herausforderungen in unvertretbarer Weise beeinträchtigt. Das wäre generell, aber gerade in Krisenzeiten, gleichbedeutend mit dem Aus für aktive Wirtschaftspolitik, mit dem Verzicht auf einen Schutzschirm für Arbeitsplätze oder auf die Ankurbelung der Nachfrage durch Ausweitung öffentlicher Investitionen.

Die Verankerung dieser Investitions- und Sozialbremse im Grundgesetz bzw. in den Verfassungen der Bundesländer würde in aller Regel mit massiven Kürzungen im Bundeshaushalt, in den Haushalten der Bundesländer sowie der Städte, Gemeinden und Landkreise hinauslaufen. Auf diese Weise würde Haushaltskonsolidierung von einem pragmatischen Mittel der Politik zu einem eigenständigen Staatsziel werden, das alle anderen Staatsziele, darunter das Sozialstaatsprinzip, überlagert. Als Folge drohen nicht hinnehmbare Abstriche an der öffentlichen Daseinsvorsorge, in der öffentlichen Bildung sowie in der Kultur, im Sozial- und Gesundheitsbereich, in der Förderung öffentlicher Beschäftigung und anderem. Ebenso drohen in Folge der Verankerung der sogenannten Schuldenbremse im Grundgesetz und den Landesverfassungen Personalabbau und Lohndrückerei im öffentlichen Dienst. In einer Zeit, da Bund und Länder zig Milliarden für marode Banken einsetzen, soll die aufgabengerechte Finanzausstattung im Bildungsbereich, bei Kindertagesstätten, in der Förderung des Breitensportes und Ähnlichem von untauglichen Schuldenobergrenzen im Verfassungsrang abhängig gemacht werden. Das ist für den Landtag nicht hinnehmbar.

Die vorgesehene Einführung der Schuldenbremse greift in unverantwortlicher Weise in die grundgesetzlich geschützte Finanz- und Budgethoheit der Länder und damit in einen Kernbereich des Föderalismus ein. „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig und voneinander unabhängig“, steht es unverändert seit 1949 in Artikel 109 Abs. 1 GG geschrieben. Ein Land, das kein Budgetrecht mehr hat, ist kein Staat, und einer Volksvertretung, der das Budgetrecht als vornehmstes Recht genommen wird, wird damit das Kernstück der Volksvertretung genommen. Der mit der vorgesehenen Einführung der „Schuldenbremse“ in das Grundgesetz verbundene Eingriff des Bundes in die Haushaltsautonomie der Bundesländer lässt sich daher auch nicht mit den jetzigen Wechselbeziehungen rechtfertigen, in denen Bund und Länder auf dem Gebiet der Finanzwirtschaft stehen. Diese Beziehungen tasten, so eng sie auch sein mögen, die Haushaltsautonomie als solche aber nicht an. Die Verschuldungsbefugnis (Kreditautonomie) der Bundesländer gehört daher im Rahmen ihrer Budgethoheit zu den Wesensmerkmalen der Landesstaatlichkeit und ist damit durch Artikel 79 Abs. 3 GG gegen Grundgesetzänderungen geschützt.

3. Es ist aus allen Gründen für den Niedersächsischen Landtag nicht hinnehmbar, dass die Niedersächsische Landesregierung auf der abschließenden Sitzung der Föderalismuskommission II am 5. März 2009 der Einführung der sogenannten Schuldenbremse in das Grundgesetz, ohne Beratung und demzufolge ohne Votum des Niedersächsischen Landtages, zugestimmt hat.
- II. Der Landtag fordert die Landesregierung auf, folgende Maßnahmen zu veranlassen:
1. Die Landesregierung muss den von den Koalitionsfraktionen von CDU/CSU und SPD vorgelegten „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91 c, 91 d, 104 b, 109, 109 a, 115, 143 d)“ vom 24. März 2009 im Bundesrat ablehnen.
  2. Die Landesregierung stärkt nachhaltig die Landesfinanzen, um auf diesem Weg die wachsenden Anforderungen des Landes Niedersachsen in Bildung und Forschung, auf sozialem Gebiet und in der Arbeitsförderung, für den ökologischen Umbau, in der Infrastruktur, zur Sicherung kommunaler Selbstverwaltung sowie auf anderen Gebieten mit ausgeglichen Haushalten bewältigen zu können.
  - 2.1 Die Landesregierung ergreift eine Bundesratsinitiative für die Einfügung eines Artikels 109 b (neu) - Steuersenkungsbremse - in das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in folgender Fassung:

„Der Bund hat darauf hinzuwirken, dass die gesamtwirtschaftliche Steuerquote das Niveau des Jahres 2008 nicht unterschreitet. Gesetze, die die Absenkung des Aufkommens einzelner Steuerarten zum Inhalt haben, sind nur zulässig, wenn ein gesetzlicher Ausgleich zur Gewährleistung der Steuerdeckungsquote, die das Niveau des Jahres 2008 nicht unterschreitet, erfolgt (Ausgleichspflicht).“

- 2.2 Die Landesregierung sichert die spürbare Verbesserung des Steuervollzugs im Land, mit dem Ziel, etwa 600 Millionen Euro Mehreinnahmen an Steuern zu mobilisieren. Der gleichmäßige Steuervollzug zwischen dem Quellenabzug des Lohneinkommens und der Besteuerung der Gewinn- und Vermögenseinkommen ist zu gewährleisten. Dazu ist die Personalausstattung der Finanzämter spürbar anzuheben. Besondere Anstrengungen sind für die bedarfsgerechte Personalaufstockung in der Betriebsprüfung, in der Steuerfahndung und im Innendienst notwendig.
- 2.3 Die Landesregierung ergreift eine Bundesratsinitiative für die Wiedererhebung einer reformierten Vermögensteuer, die sich an dem Vorschlag des Deutschen Institutes für Wirtschaftsforschung orientiert und das Ziel hat, für den niedersächsischen Landeshaushalt (netto) mindestens 1,0 Milliarden Euro zu mobilisieren.
- 2.4 Die Landesregierung ergreift eine Bundesratsinitiative für eine gerechtere Besteuerung großer Erbschaften (Großerbensteuer), die das Ziel hat, für den niedersächsischen Haushalt netto etwa 300 Millionen Euro Mehreinnahmen im Vergleich zu den im Landeshaushalt 2009 veranschlagten 312 Millionen Euro zu erbringen.

#### Begründung

Zu den Feststellungen und Initiativen im Einzelnen:

Zu I - Gegen die Verankerung der sogenannten Schuldenbremse im Grundgesetz:

Die Verankerung dieser sogenannten Schuldenbremse im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland würde die finanzielle Handlungsfähigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden in einem bislang nicht bekannten Ausmaß aushöhlen. Angesichts des massiven bundesweiten finanziellen Handlungsbedarfs von Bund, Ländern und Gemeinden, allein im Bereich der kommunalen Infrastruktur sind es ca. 700 Milliarden Euro sowie im Bereich der öffentlichen Bildung rd. 40 Milliarden Euro, würde die sogenannte Schuldenbremse in der Tat als Investitionsbremse wirken. Die Einführung einer „Schuldenbremse“ würde daher den grundlegenden Erfordernissen nachhaltiger Finanz- und Haushaltspolitik, die vom Grundsatz der Generationengerechtigkeit mit geprägt werden, immens widersprechen.

Die Einführung der Schuldenbremse für Bund und Länder, und über Letztere für die Gemeinden, würde das im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Artikel 20 Abs. 1 „für ewig“ verankerte Sozialstaatsprinzip grundlegend infrage stellen, indem es nur noch innerhalb der vorgegebenen Verschuldungsobergrenzen für den Bund von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts und für die Bundesländer von Null aufrechterhalten werden könnte. Für die Bundesländer beispielsweise würde das Sozialstaatsprinzip künftig grundsätzlich nur noch funktionieren, wenn die jeweiligen Herausforderungen der Länder ohne Kreditaufnahme bewältigt werden können. Das käme faktisch einem Sozialstaatsverbot gleich.

Auch die ebenfalls grundgesetzlich geschützte kommunale Selbstverwaltung mit dem damit einhergehenden kommunalen Finanzausgleich würde angesichts der Verankerung der Haushaltskonsolidierung als dominierendes Staatsziel zur Farce verkommen. Bereits jetzt liegt das Volumen des niedersächsischen kommunalen Finanzausgleichs - Berechnungen des Deutschen Städtetages zufolge - jährlich um rd. 650 Millionen Euro unter dem noch im Jahr 1987 erreichten Stand. Sozial- und bildungspolitische Kürzungsmaßnahmen wie auch die weitere Verschlechterung der kommunalen Finanzausstattung sollen damit eine bislang nicht gekannte verfassungsrechtliche Verbindlichkeit erhalten. In zynischer, unverantwortlicher Weise vergleicht der Abgeordnete Dr. Bernd Althusmann, CDU-Fraktionsgeschäftsführer im Niedersächsischen Landtag, die grundgesetzliche Verankerung der sogenannten Schuldenbremse als „Schluss mit der Spendierhosenmentalität“

(16. Wahlperiode, 30. Plenarsitzung am 18. Februar 2009, S. 3458 f.) und führt damit das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes überhaupt ad absurdum.

Die für Juli 2009 vorgesehene grundgesetzliche Verankerung der sogenannten Schuldenbremse schränkt folglich in unzulässiger Weise künftige Willens- und Entscheidungsbildungen des Bundestages ein. Sie greift in unzulässiger Weise in die vom Grundgesetz geschützte Finanz- und Budgethoheit der Länder und damit in den Kern des Föderalismus ein. „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig und voneinander unabhängig“, steht es unverändert seit 1949 in Art. 109 Abs. 1 GG geschrieben. „Ein Land, das kein Budgetrecht mehr hat, ist kein Staat, und eine Volksvertretung, der das Budgetrecht genommen wird, wird damit das Kernstück der Volksvertretung überhaupt genommen.“ (Abgeordneter Dr. Schwalber auf der 3. Sitzung des Plenums des Parlamentarischen Rates am 9. September 1948). Dem fügte der Abgeordnete Dr. Binder auf der 7. Sitzung des Plenums am 21. Oktober 1948 hinzu: „Ein bundesstaatlicher Aufbau unserer Verfassung wäre praktisch hinfällig, wenn die Länder nicht ihre selbstverantwortliche Finanzwirtschaft haben würden.“ Die Trennung der Haushaltswirtschaften von Bund und Ländern gehört zu den Wesensmerkmalen des sozialen und demokratischen Bundesstaates. Ähnlich sieht es auch die höchstrichterliche Rechtsprechung.

Im „Finanzgerichts-Urteil“ von 1992 erblickte des Bundesverfassungsgerichts den „Sinn und Zweck der finanzverfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes“ darin, „die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die staatliche Selbstständigkeit von Bund und Ländern real wird, ihre politische Autonomie sich in der Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und Haushaltswirtschaft (Artikel 109 Abs. 1 GG) entfalten.“ (BVerfGE, 1, 117 (131) Diese haushaltspolitische Eigenverantwortung der Länder hat das Bundesverfassungsgericht im „Berlin-Urteil“ von 2006 erneut bekräftigt: „Ein Land hat aufgrund seiner verfassungsrechtlich gemäß Artikel 109 Abs. 1 GG verbürgten Haushaltsautonomie grundsätzlich alle haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen selbst zu verantworten.“(BVerfGE 116, 327 394 ff.)

Zu II - Initiativen für die nachhaltige Stärkung der Landesfinanzen:

Zu II.1:

Die Initiative wird unter 1. begründet.

Zu II 2.1 - Verankerung einer „Steuersenkungsbremse im Grundgesetz“, Artikel 109 b (neu):

Notwendig ist angesichts der zunehmenden Auszehrung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden in Höhe von rd. 100 Milliarden Euro durch die anhaltende Steuersenkungspolitik, vor allem der rot-grünen Bundesregierung im Zeitraum 2000 bis 2005 sowie der Großen Koalition (seit Ende 2005), die Verankerung einer Steuersenkungsbremse im Grundgesetz. Im Zeitraum 1969 bis 2006 ging der Anteil der durch Steuern gedeckten öffentlichen Ausgaben von 95,5 % auf 78 % zurück. Zugleich hat sich die Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden mit 1,440 Billionen Euro (2005) gegenüber 1991 um 144 % erhöht, vor allem weil die großen Vermögen für die Finanzierung der staatlichen Einheit geschont wurden. Der gesetzliche und politische Handlungsbedarf für die Verankerung einer Steuersenkungsbremse im Grundgesetz ergibt sich weiterhin ebenfalls daraus, dass durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes getroffene Entscheidungen zur Pendlerpauschale und zur steuerlichen Abzugsfähigkeit von Vorsorgeaufwendungen und auch durch die mit den Konjunkturpaketen I und II ergriffenen steuerpolitischen Maßnahmen zu einer weiteren Absenkung der Steuerquote führen werden. Hinzu kommen krisenbedingte Steuerausfälle in einem bislang nicht gekannten Ausmaß.

Vor diesem Hintergrund soll die „Steuersenkungsbremse“ als notwendiges Instrument für die Haushaltstabilisierung in das Grundgesetz eingeführt werden.

Zu II.2.2 - Nachhaltige Verbesserung des Steuervollzugs im Land:

Die Niedersächsische Landesregierung verzichtet derzeit jährlich auf Steuereinnahmen in Höhe von etwa 600 Millionen Euro. Die Steuerverwaltung ist mit zu wenig Personal ausgestattet und ist deshalb nicht in der Lage, vor allem das Einkommen aus Unternehmen und Vermögen ausreichend zu prüfen. Das bestätigen auch Recherchen der Gewerkschaft ver.di. Angesichts der Herausforderungen bei der Bekämpfung der Krise und der Misere der öffentlichen Haushalte sind diese Steuermindereinnahmen nicht länger hinnehmbar. Allein in der Betriebsprüfung fehlen etwa 300 Be-

schäftigte, im Innendienst sind es 270 und in der Steuerfahndung rd. 30. Und das, obwohl jeder Betriebs- und Umsatzsteuerprüfer jährlich 1 Million Euro und jeder Steuerfahnder 600 000 Euro an Steuern einbringen. Daher ist es notwendig, deutlich mehr Beschäftigte in der Steuer- und Finanzverwaltung einzustellen und den massiven Beförderungsstau abzubauen.

Zu II.2.3 - Wiedererhebung der Vermögensteuer (Landessteuer) auf reformierter, verfassungsfester Grundlage:

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Vermögensteuer vom 22. Juni 1995 (Bundesverfassungsgericht 2 BvL 37/91) forderte nicht die Abschaffung der Vermögensteuer, sondern nur die Reform der Veranlagung durch Änderung der Tarifvorschrift für die Bewertung des Grundvermögens. Da diese Reform durch den Bundesgesetzgeber bis zu dem vom Bundesverfassungsgericht festgesetzten Zeitpunkt 31. Dezember 1996 nicht umgesetzt worden ist, wurde die Erhebung der Vermögensteuer ab 1. Januar 1997 ausgesetzt.

Ein möglicher Vorschlag für eine reformierte, verfassungsfeste Vermögensteuer wurde schon im Jahr 2002 vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW) unterbreitet. Danach wird ein Steuersatz von 1 % auf den realen Wert des Vermögens über 500 000 Euro je Haushalt berücksichtigt. Zugrunde gelegt wird der Verkehrswert der Vermögensgegenstände zu Beginn des jeweiligen Kalenderjahres. Der Freibetrag bezieht sich auf einen privaten Haushalt (Eltern mit zwei Kindern).

Das DIW bezifferte schon im Jahr 2002 die möglichen jährlichen Einnahmen aus der reformierten, verfassungsfesten Vermögensteuer bundesweit mit 15,9 Milliarden Euro. Seit dem Jahr 2002 hat sich das Vermögen, wenn auch mit Unterbrechungen in der Krise, insgesamt um rd. 900 Milliarden Euro erhöht. Danach dürfte das mögliche Vermögen aus der reformierten Vermögensteuer in der Bundesrepublik zumindest über den im Jahr 2002 recherchierten 15,9 Milliarden Euro liegen.

Vom möglichen Aufkommen der Vermögensteuer ist der entstehende Verwaltungsaufwand für die Wiedererhebung der Vermögensteuer von 5 % bis 10 % des Aufkommens abzusetzen. Bei einem Ansatz von 10 % wäre demnach schon im Jahr 2002 ein Netto-Aufkommen in Höhe von rd. 14,3 Milliarden Euro möglich gewesen.

Niedersachsen hat einen Anteil von rd. 8,6 % am Bruttoinlandsprodukt der Bundesrepublik. Davon ausgehend kann von einem möglichen Aufkommen an Vermögensteuer - netto - in Niedersachsen in Höhe von etwa 1,0 Milliarden Euro ausgegangen werden.

Zu II.2.4 - Gerechtere Besteuerung großer Erbschaften (Großerbensteuer):

Im Niedersächsischen Landeshaushalt 2009 ist die Erbschaftssteuer (Landessteuer) mit 312 Millionen Euro veranschlagt. Durch eine gerechtere und realistischere Bewertung des zu besteuerten Vermögens im Vergleich zu dem seit 1. Januar 2009 verbindlichen Erbschaftssteuerrecht können bedeutende Mehreinnahmen für die Haushalte der Bundesländer erzielt werden. Mehreinnahmen in Höhe von bundesweit etwa 4 Milliarden Euro, darunter rd. 300 Millionen Euro für Niedersachsen, wären möglich, wenn das gültige Erbschaftssteuerrecht in folgenden Richtungen reformiert würde:

Alle ererbten Vermögen werden bei der Berechnung der Steuer gleich behandelt und mit dem Verkehrswert angesetzt.

Der Freibetrag der Erben beträgt unabhängig von ihrer Stellung zum Erblasser 150 000 Euro. Bei hinterbliebenen Kindern, Ehepartnern, und Lebenspartnern verdoppelt sich der Freibetrag auf 300 000 Euro. Nur der den jeweiligen Freibetrag übersteigende Betrag unterliegt der Besteuerung.

Die unterschiedlichen Steuerklassen werden abgeschafft und zu einem Tarif für alle Erben zusammengefasst. Die bisherigen Stundungsregelungen bleiben erhalten. Die Steuersätze werden nach Teilmengen gestaffelt. Der Steuersatz, der bei 5 % bei einem steuerpflichtigen Erbe bis 50 000 Euro beginnt, steigt schrittweise bis auf 50 % bei einem steuerpflichtigen Erbe ab 10 Millionen Euro.

Die Steuer beim Erwerb von Betriebsvermögen für die gegenständlichen Güter des Wirtschaftsvermögens ermäßigt sich, sofern dieses Vermögen nicht innerhalb von fünf Jahren veräußert wird.

Dr. Manfred Sohn  
Fraktionsvorsitzender