

Kommunen in der Finanzkrise: Plädoyer für eine grundlegende Gemeindefinanzreform

Gemeinden in der Finanzkrise: Verfall öffentlicher Investitionen

Die finanzielle Not der Gemeinden in Ost- und Westdeutschland spitzt sich zu. Die Horrormeldungen über den fiskalischen Aderlass der kommunalen Kassen reißen nicht ab. Die Gewerbesteuer, die wichtigste eigenständige Einnahmequelle der Gemeinden, ist plötzlich um durchschnittlich 10% gesunken. In Städten mit großen Kapitalgesellschaften – wie etwa in Finanzmetropole Frankfurt/M. – klettern die Verluste bei der Gewerbesteuer auf über 20%. Dabei scheint das Einnahmesystem verrückt zu spielen. Große Kapitalgesellschaften zahlen keine Gewerbe- bzw. Körperschaftsteuer, sondern in den letzten Monaten erhielten sie vom Finanzamt Steuern erstattet. So erklärt es sich, dass bei Kapitalgesellschaften die Gewinne nach Steuern stärker also vor Steuern zugenommen haben. Es bleibt jedoch nicht nur beim Verlust an Steuereinnahmen. Bei den Kommunen wachsen auch die Lasten von der Ausgabenseite her. Mit der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit steigen die kommunalen Kosten für die Sozialhilfe. Durch das riesige Finanzierungsloch werden wichtige öffentliche Leistungen der Daseins- und Zukunftsvorsorge demontiert. Soziale, sportliche, kulturelle Aufgaben werden eingeschränkt, ja gestrichen. Kürzungen konzentrieren sich auf die kommunalen Investitionen, die zwei Drittel der gesamtstaatlichen Investitionen ausmachen. Sie sind im vergangenen Jahr um 3,2% gesunken und rutschten unter das Niveau von 1993. Dies wirkt sich nicht nur auf die Bauwirtschaft und ihre Beschäftigten katastrophal aus. Nicht einmal mehr substanzsichernde Reparaturinvestitionen können finanziert werden. Dafür stehen die vielen verrotteten Schulen mit undichten Dächern. Trotz rigoroser Ausgabenkürzungen, die Einnahmeverluste sind so groß, dass in der Not auf den Lückenbüßer Kreditaufnahme zurückgegriffen werden muss. Im letzten Jahr stieg das Defizit der Kommunen auf knapp 4 Mrd. € während in den beiden Jahren zuvor jeweils 2 Mrd. € Überschüsse erwirtschaftet werden konnten. Dabei widerspricht diese Kreditaufnahme, durch die die Gemeinden immer höhere Schuldenberge vor sich herschieben, der Gemeindefinanzordnung.

Nur Ankündigung einer Gemeindefinanzreform: Rot-grüne Bundesregierung hat eine Legislaturperiode verschenkt

Die strukturelle Finanzkrise der Kommunen ist kein neues Phänomen. Seit Jahren reklamieren der Städtetag, die Wirtschaftswissenschaft und Teile der Politik dringenden Bedarf an der Reform der Finanzverfassung. Im rot-grünen Koalitionsvertrag vom 20. Oktober 1998, dessen finanzpolitische Vorschläge noch stark durch die Handschrift von Oskar Lafontaine geprägt sind, wurde noch euphorisch angekündigt: „Wir wollen die Fi-

nanzkraft der Gemeinden stärken und das Gemeindesystem einer umfassenden Überprüfung unterziehen“. Seit 1998 ist nichts geschehen. Wohl erst unter der aktuellen Wucht der Finanznot der Gemeinden hat das Bundeskabinett vor Ostern endlich die im Koalitionsvertrag angekündigte „Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen“ eingesetzt. Eine gesamte Legislaturperiode ist zur Rettung der Kommunen verschenkt worden.

Nicht nur dies: Durch neue Bundesgesetze sind in dieser Phase die Kommunen zusätzlich belastet worden. Leider wird die endlich eingerichtete Kommission durch den Zusatzauftrag überfrachtet, die „effizientere Gestaltung der unterschiedlichen sozialen Transfersysteme für die Gebietskörperschaften“ zu überprüfen. Die Gefahr ist groß, dass mit der zu überprüfenden Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bei den Kommunen die Arbeitslosenhilfe abgeschafft wird und die Gemeinden am Ende mehr belastet werden. Vorrang muss jetzt die Gemeindefinanzreform haben. Denn die aktuelle Finanzlage der Gemeinden steht im Widerspruch zur klugen Festlegung der Verfassung im Art. 28 Absatz 2: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln“. Wann gehen endlich die betroffenen Gemeindevertreter zum Bundesverfassungsgericht, um die durch den Bund an die Kommunen weitergegebene Belastungen auf ihre Verfassungskonformität überprüfen zu lassen?

Ursachen der kommunalen Finanzkrise: Folgen der Steuersenkungen und Verschiebung sozialer Krisenkosten

Die Suche nach den Ursachen fördert interessante Zusammenhänge zu Tage. Sicherlich ist ein Teil der Einnahmefälle durch die rückläufige Konjunktur verursacht. Dies gilt insbesondere für die Einkommensteuer. Aber auch dramatischen Verluste bei der bisherigen „Geldmaschine“ Umsatzsteuer, an der die Kommunen mit ca. 2,2% beteiligt sind, durch kriminelle Praktiken („Karussell-Geschäfte“) führen zu Belastungen. Jedoch, die Verluste an fiskalischem Spielraum sind bei den Kommunen deutlich höher als beim Bund und den Bundesländern. Das lässt nur einen Schluss zu: Maßnahmen zur Sanierung des Bundes sowie die vielen, kaum noch überschaubaren Änderungen der Steuergesetze sind überproportional zu Lasten der Kommunen gegangen. In der Finanzpolitik verfügen die Gemeinden über keine ausreichende Lobby. So hat der Bundesfinanzminister mit seinem 30 Mrd. DM-Einsparprogramm soziale Kosten weiter kommunalisiert (etwa durch die Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe, die die Ausgaben für Sozialhilfe steigen ließ). Darüber hinaus wurde die an den Bund- und die Länder abzuführende Gewerbesteuerumlage von 20% auf 30% erhöht. Neben einigen Sondereinflüssen sind die Kommunen die großen Verlierer durch die Steuergeschenke an die Wirtschaft. Die Unternehmen können durch eine Neuordnung der Organschaften Gewinne mit Verlusten ihrer (zum Teil auch peripheren) Töchter verrechnen. Dies hat dazu geführt, dass etwa in Schwäbisch Hall der namensidentischen Bausparkasse Steuern zurückerstattet werden

mussten. Aber auch durch die Verrechnung von Lizenzen aus dem Verkauf von UMTS-Rechte im Gesamtumfang von 50 Mrd. € führen als Sonderabschreibungen in Städten mit dem Hauptsitz einer Telekommunikationsfirma jährlich zu Einnahmeverlusten von 400 Mio. € in den kommenden zwanzig Jahren. Schließlich löst das „größte Steuergeschenk an die Konzerne“ Einnahmeverluste bei der Gewerbesteuer aus. Gewinne aus der Veräußerung von inländischen Beteiligungen, die seit Beginn dieses Jahres offiziell nicht mehr versteuert werden, fehlen bei der Gewerbesteuer den betroffenen Kommunen. Dazu kommen noch steuermindernde Wertberichtigungen der Banken und Versicherungen zum Ausgleich der Aktienkursverluste. Besonders betroffen ist hier der Finanzplatz Frankfurt/M.

Plädoyer für eine kommunale Wertschöpfungsteuer

Eine Umkehr dieser Politik des fiskalischen Aderlasses der Gemeinden ist dringend erforderlich. Um den schlimmsten Auswüchsen schnell zu begegnen, ist ein ***Sofortprogramm für die Kommunen*** mit den beiden Schwerpunkten dringend geboten: Übernahme von Sozialhilfelasten durch den Bund sowie Finanzaufweisungen vom Bund und den Ländern an die Kommunen zur Finanzierung dringlicher Investitionsmaßnahmen. Dadurch könnte insgesamt die Konjunktur und die Beschäftigung gestärkt werden.

Abgesehen von diesem Notprogramm, unvermeidbar ist eine ***grundlegende Reform der kommunalen Finanzen***. In der Diskussion sind Vorschläge wie eine höhere Beteiligung an der Umsatzsteuer (bisher ca. 2,2%) sowie ein eigenes Heberecht der Gemeinden bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer. All diese Empfehlungen reichen jedoch zu einer eigenständigen Einnahmesicherung nicht aus. Letztlich zementieren sie den Verzicht auf eine eigenständige, ökonomisch recht stabile Einnahmequelle der Kommunen. Daher plädiere ich für die Einführung einer kommunalen Wertschöpfungsteuer, die übrigens seit Jahren der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ fordert. Modellrechnungen und Vorschläge zur Umsetzung liegen vor. Zugunsten dieser Wertschöpfungsteuer wird die heutige Gewerbesteuer abgeschafft. Dafür gibt es gute Gründe: Die Gewerbesteuer gleicht wegen der vielen Ausnahmen heute einem „Schweizer Käse“. Sie wird vorrangig nur noch von Großunternehmen aufgebracht und schafft damit auch kommunalpolitische Abhängigkeiten von diesen großen Steuerzahlern. Diese Objektsteuer basiert auf der die Industrialisierung in den Kommunen prägenden Herausbildung von Gewerbebetrieben. Dieser Produktionsschwerpunkt hat jedoch im Zuge des ökonomischen Strukturwandels an Bedeutung verloren. Eine rationale Legaldefinition des Steuerobjekts Gewerbebetrieb ist kaum noch möglich. Die Begründung der Gewerbesteuer aus dem Prinzip fiskalische Äquivalenz – kommunale Einnahmen von Gewerbebetrieben gelten der Finanzierung der gewerblichen Infrastruktur – ist historisch überholt. Schließlich verliert der Gewerbebetrieb im Strukturwandel in Richtung Wissens- bzw. Dienstleistungsgesellschaft an Bedeutung. Deshalb ist es auch nicht sinn-

voll, die Gewerbesteuer durch die Abschaffung von Ausnahmetatbeständen revitalisieren zu wollen. Sie hat im ökonomischen Strukturwandel ihr Fundament verloren. Erforderlich ist eine Steuer, die die gesamte Wirtschaft einer Kommune systematisch erfasst. Dazu eignet sich die überlegene kommunale Wertschöpfungsteuer. Alle Beiträge zur unternehmerischen Wertschöpfung („net added value“) – Arbeitseinkommen, Mieten, Pachten, Zinsen und Gewinne – werden insgesamt besteuert. Dadurch lassen sich leidige Wettbewerbsverzerrungen vermeiden. Die Einnahmen aus dieser Steuer entwickeln sich relativ konjunkturabhängig. Entsprechend der modernen Wirtschaftsstruktur einer Kommune sollte sie nicht mehr nur auf die Gewerbetreibenden abstellen. Alle Unternehmen (Kapitalgesellschaften, Personenunternehmen, Einzelunternehmen) vor allem aber auch die Selbständigen (Rechtsanwälte, Ärzte etc.) unterliegen dieser kommunalen Wertschöpfungsteuer. Es liegen Modellrechnungen vor, die die ordnungspolitische, konjunkturelle und fiskalische Überlegenheit einer kommunalen Wertschöpfungsteuer mit einem insgesamt moderaten Steuersatz belegen.

Die tiefe Finanzkrise der Kommunen zwingt zu einer vorrangigen Reform der Gemeindefinanzen. Der jahrelang aufgebaute Reformstau muss endlich aufgelöst werden. Dies ist auch der Auftrag des Grundgesetzes. Gemeinden können die verfassungsrechtlich gewollte Basis des demokratisch-föderalen Bundesstaats nur bilden, wenn sie auch fiskalisch angemessen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben ausgestattet werden.

[Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik](#)