

STÄDTE UND GEMEINDEN IN NOT

SABINE REINER

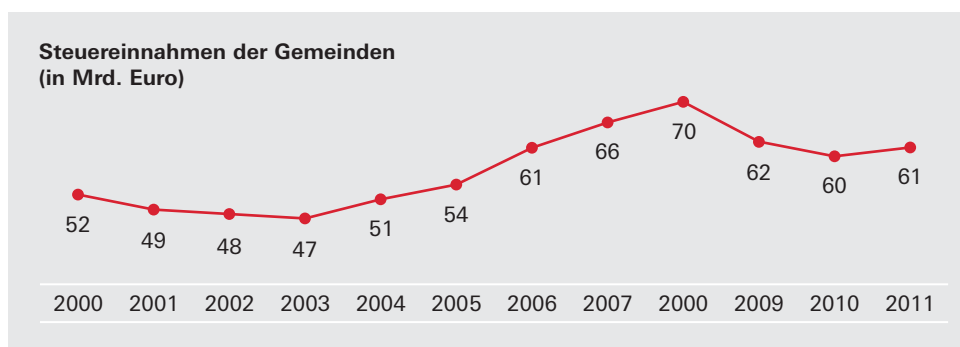
»Gerecht geht anders!« – unter diesem Motto führt die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di gegenwärtig bundesweit Aktionswochen gegen die soziale Schiefelage der Politik durch.¹ Auch andere Gewerkschaften und Bündnispartner werben wie ver.di für einen Kurswechsel – für Alternativen zu sozialem Kahlschlag, zur Rente mit 67, zu Kopfpauschale und Klassenmedizin. Ein Schwerpunkt der ver.di-Kampagne ist die desaströse Finanzsituation der Kommunen, sind »Städte und Gemeinden in Not«.

Städte und Gemeinden sind unmittelbare Lebenswelt für Beschäftigte und Erwerbslose, Kinder und Jugendliche, Rentnerinnen und Rentner. Hier können sich Bürger in Vereinen, Initiativen, in der Kommunalpolitik oder der Elternvertretung einbringen, können sich wohlfühlen oder eben auch nicht. Hier wird vor der Haustür deutlich, ob öffentliche Angebote an Kultur und Freizeit, an Bildung und Betreuung, sozialer Unterstützung, intakter Infrastruktur und Umwelt die Erwartungen der Bewohner erfüllen. Und hier ist es möglich, dass Bürgerinnen und Bürger darüber ins Gespräch kommen, wie gesellschaftliches Leben eigentlich organisiert sein soll. Viele haben zum Beispiel festgestellt, dass es nicht unbedingt billiger, besser und bequemer ist, wenn private Unternehmen die Schulbusse organisieren und den Müll abholen. Immer mehr Menschen könnten sich fragen, ob es wirklich keine Alternativen zum fortgesetzten Spardiktat gibt oder ob nur Reiche sich einen armen Staat leisten können. Bleibt diese Frage außen vor, können Ansätze zur Demokratisierung von Haushaltspolitik, wie sie mit dem Konzept des Bürgerhaushalts durchaus praktiziert werden, leicht zur Legitimierung neoliberaler antisozialer (Kürzungs-)Politik benutzt werden.

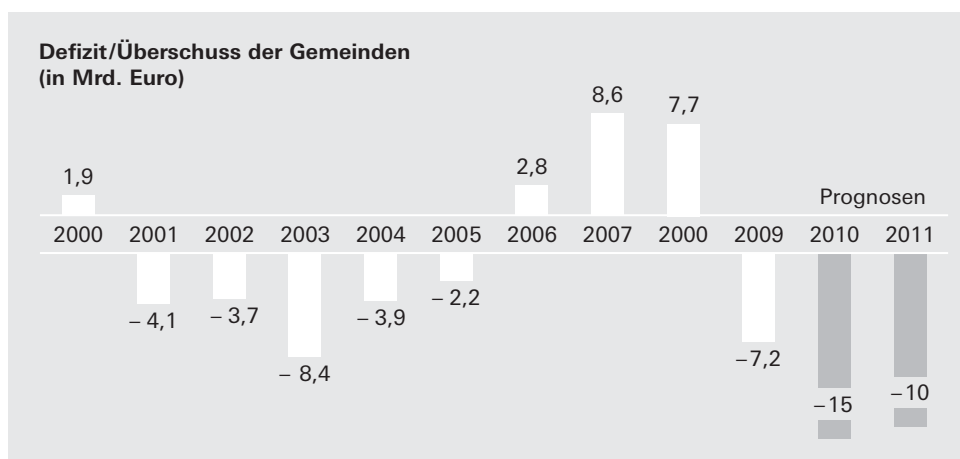
OHNE MOOS NICHTS LOS

2009 verbuchten die Kommunen ein Finanzierungsdefizit von über sieben Milliarden Euro.² Angesichts des Überschusses von ebenfalls gut sieben Milliarden Euro im Jahr zuvor war das ein beispielloser Absturz. Mit bisher prognostizierten 15 Milliarden Euro im laufenden Jahr 2010 würde sich das Defizit noch verdoppeln. Die neueren Entwicklungen führen lediglich dazu, dass das Steueraufkommen insgesamt stagniert und gegenüber 2009 nicht wie ursprünglich erwartet nochmals absinkt. Das Defizit der Kommunen dürfte dadurch im laufenden Jahr etwas kleiner ausfallen als befürchtet, aber elfstellig bleiben. Auch für die kommenden Jahre ist keine Entwarnung in Sicht.

Grund für die Finanznot ist eine strukturelle Unterfinanzierung, die durch die Krise noch zugespitzt wird. Nur in den wenigen Jahren des Wirtschaftsaufschwungs 2006–2009 konnten die Kommunen Überschüsse erwirtschaften. Davor wurden jahrelang milliardenschwere Defizite geschrieben – nicht wegen »explodierender«



Steuereinnahmen und Finanzierungssaldo der Gemeinden
Quellen: Gemeindefinanzbericht 2010, Prognose der kommunalen Spitzenverbände



Ausgaben, sondern wegen ausbleibender Einnahmen. Wiederholte Steuersenkungen haben Städte und Gemeinden finanziell ausgeblutet. Zwischen 1995 und 2005 blieben die Ausgaben der Kommunen mit nominal rund 150 Milliarden Euro praktisch konstant, sind inflationsbereinigt also erheblich gesunken. Erst ab 2005 sind die Ausgaben spürbar angestiegen auf aktuell 180 Milliarden Euro. Der Anstieg war bis zur Krise jedoch schwächer als der zeitgleich einsetzende Einnahmeanstieg.

Zuvor war vor allem ab 2001 ein Rückgang der Einnahmen zu verzeichnen, der maßgeblich durch die damalige Senkung von Einkommen- und Körperschaftsteuer verursacht ist. Die Steuersenkungen, von denen vor allem Bezieher (auch einige Bezieherinnen) von hohen Einkommen sowie finanzstarke Unternehmen profitierten, hatten für die Kommunen Einnahmeausfälle von bis zu drei Milliarden Euro pro Jahr zur Folge. Mit den weiteren Steuersenkungen, die Bestandteil der Konjunkturpakete und des »Wachstumsbeschleunigungsgesetzes« sind, summieren sich die Einnahmeausfälle auf über acht Milliarden Euro, also rund die Hälfte des Finanzierungsdefizits (vgl. Eicker-Wolf/Truger 2010). Ausfälle durch die seit 1998 nicht mehr erhobene Vermögensteuer, die als Ländersteuer über den kommunalen Finanzausgleich wesentlich den Kommunen zugute kam, sind dabei noch nicht einmal berücksichtigt.

Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) sind die Ausgaben der Städte und Gemeinden durch die Politik der letzten Jahrzehnte deutlich gesunken. Anfang der 1990er Jahre betrug ihr Anteil am BIP – ebenso wie auch Anfang der 1980er – noch rund 8,5 Prozent. 2008, vor dem krisenbedingten Wiederanstieg, waren es noch gut sieben Prozent. Läge der Anteil der Städte und Gemeinden noch auf dem früheren Niveau, hätten sie jährlich mindestens 30 Milliarden Euro mehr zur Verfügung.

WOHER KOMMT DAS GELD?



Fast 40 Prozent ihrer Finanzmittel erhalten die Gemeinden aus Steuereinnahmen: Den größten Teil macht die Gewerbesteuer aus, gefolgt vom Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Sonstige Steuereinnahmen, darunter die Grundsteuern und der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, machen weniger als zehn Prozent der Gesamteinnahmen aus. Fast 40 Prozent der Gesamteinnahmen stammen aus Zuweisungen von Ländern und Bund, Gebühren und Sonstiges machen etwa ein Viertel aus (Veräußerungserlöse, Ausgleichszahlungen, Beiträge u.a.).

Die Zuweisungen sind entweder allgemeine (knapp 60 Prozent) oder zweckgebundene (gut 40 Prozent). Der größte Teil der allgemeinen Zuweisungen sind Schlüsselzuweisungen, die als Teil des kommunalen Finanzausgleichs je

nach Steuerkraft den Gemeinden nach einem bestimmten Schlüssel zugewiesen werden. Ein kleiner Teil sind Bedarfszuweisungen, die einzelne Gemeinden etwa zur Überwindung außergewöhnlicher oder struktureller Belastungen erhalten können. Bei den zweckgebundenen Zuweisungen machen die Zuweisungen für »Soziales, Gesundheit, Sport« den mit Abstand größten Teil aus. Weiter gibt es für Schule und Kultur, »Wirtschaftsunternehmen und öffentliche Einrichtungen« sowie »Bauwesen und Straßen« (vgl. Gemeindefinanzbericht 2008).

DAMOKLESSCHWERT SCHULDENBREMSE

Die Zuweisungen stammen im Wesentlichen aus den Steuern und Steueranteilen der Länder, vor allem aus den Länderanteilen an der Einkommen- und der Umsatzsteuer. Von der Einkommensteuer erhalten Bund und Länder je 42,5 Prozent, die Gemeinden 15 Prozent. Der Länderanteil bei der Umsatzsteuer beträgt 43 Prozent, der Gemeindeanteil zwei Prozent.

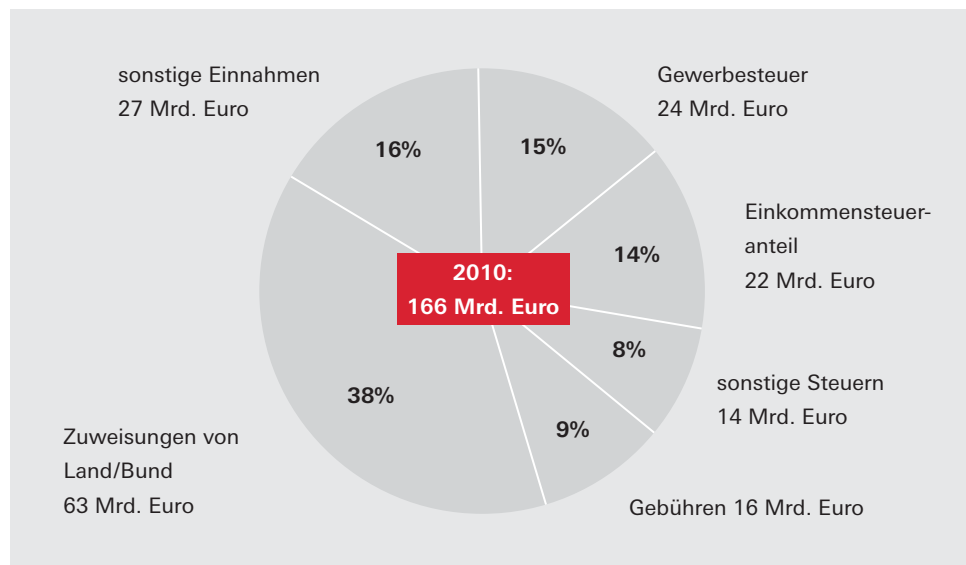
Die 2009 beschlossene Schuldenbremse schreibt den Bundesländern vor, ab 2020 schuldenfreie Haushalte vorzulegen. Dafür entwickeln die einzelnen Bundesländer wie der Bund bereits Abbaupfade für die Ausgaben. Die Schuldenbremse wird absehbar den Druck erhöhen, die Zuweisungen an die Kommunen zu senken. Auch unabhängig von der Schuldenbremse haben Bundesländer immer wieder versucht, Finanzprobleme zu Lasten ihrer Kommunen zu mildern. So hat etwa die hessische Landesregierung angekündigt, die Zuweisungen an die Kommunen ab 2011 um 400 Millionen Euro zu senken – bei einer bisherigen Höhe der Zuweisungen von gut drei Milliarden Euro (vgl. Eicker-Wolf/Truger 2010). Die Schuldenbremse wird daher zu einer gefährlichen Wachstums- und Sozialstaatsbremse. Das *Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung* (IMK) hat ihre Schädlichkeit berechnet: Hätte in den Jahren 2000 bis 2007 bereits die Schuldenbremse gegolten, wäre das Wachstum in diesem Zeitraum um bis zu 1,5 Prozent niedriger ausgefallen, und rund 500 000 Menschen wären weniger beschäftigt worden (vgl. Horn u.a. 2008).

IN SAUS UND BRAUS?

Sicherlich finden sich immer Ausgaben, die die eine Stadt oder die andere Gemeinde sich sparen könnte. Die Elbphilharmonie in Hamburg und der Stuttgarter Hauptbahnhof sind aktuell die besten Beispiele dafür. In den meisten Gemeinden geht es aber nicht darum, ob man sich eine Investition oder ein Prestige-
projekt leisten kann oder will. Es geht um die laufenden Ausgaben – für die Musikschule, das Jugendhaus, den Seniorentreff, den Sportplatz, die Bibliothek, so vorhanden

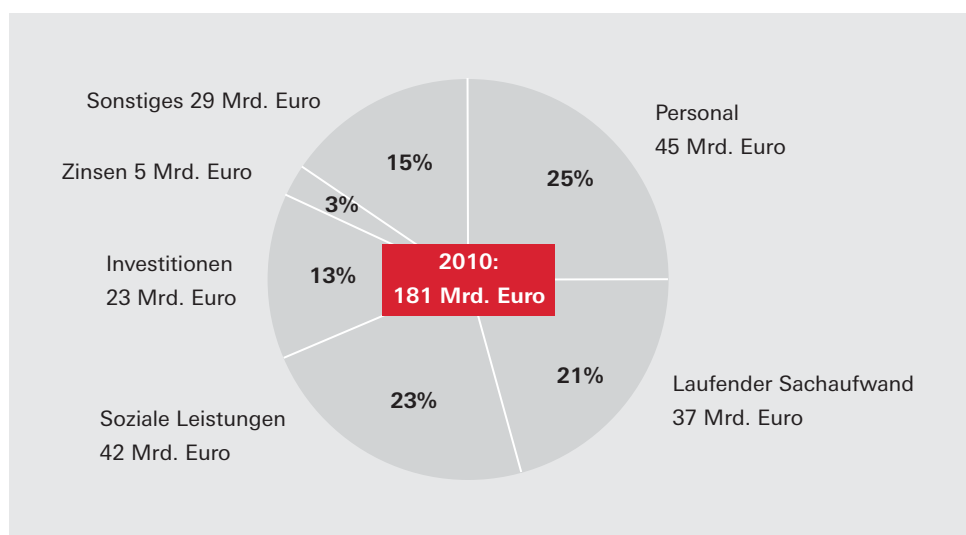


Woher bekommen die Gemeinden ihr Geld?
Quelle: Gemeindefinanzbericht 2010



das Theater oder Museum, den Zuschuss für Nahverkehr. Gemeinden sehen sich genötigt, die Leistungen zu verschlechtern oder hohe Gebühren und Eintrittspreise zu erheben. Mit einem solchen Kahlschlag bei den sogenannten freiwilligen Leistungen lassen sich die Finanzprobleme zwar nicht lösen, aber es scheint angesichts der Defizite alternativlos. Und es scheint so nahe zu liegen, dass eine Gemeinde ohne die nötige finanzielle Ausstattung sich gebührenfreie Kindergärten eben nicht leisten kann. Dass es auch anders geht, zeigt der Bürgermeister von Reykjavik, der Hauptstadt des von »Finanzmarktspezialisten« besonders gebeutel-

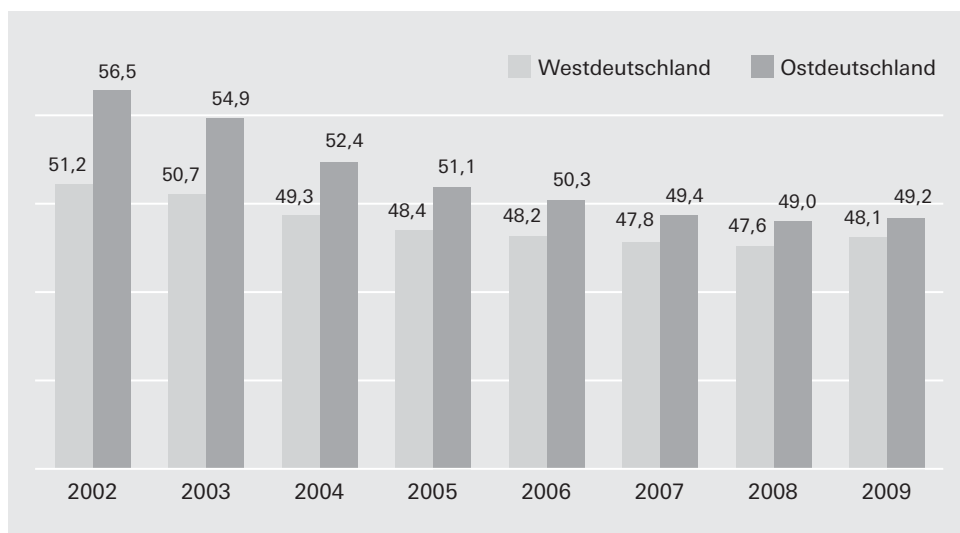
Wofür geben die Gemeinden ihr Geld aus?
Quelle: Prognose der kommunalen Spitzenverbände, Februar 2010



ten Islands. Trotz Finanzkrise hat er für Kinder freien Eintritt in Schwimmbädern durchgesetzt (vgl. *Financial Times Deutschland*, 29.9.2010).

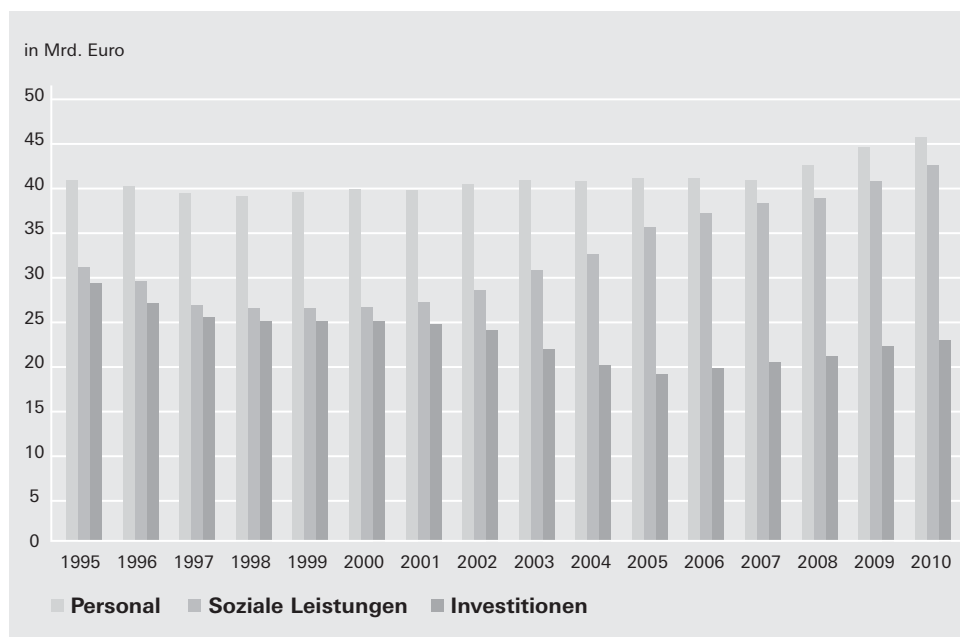
Die Ausgaben für Personal (25 Prozent der Gesamtausgaben), soziale Leistungen (23 Prozent) und laufenden Sachaufwand (21 Prozent) sind die größten Ausgabeblöcke der Kommunen. Die Investitionsausgaben spielen mit 13 Prozent nur noch eine nachrangige Rolle. 1995 machten sie noch 19 Prozent der Gesamtausgaben aus. Der Rückgang ist dabei kein Zeichen fehlender Investitionsmöglichkeiten, sondern von finanzbedingtem Verzicht bzw. Verschiebung (auf den Sankt-Nimmerleins-Tag) von nötigen Investitionen. Mit drei Prozent der Gesamtausgaben schlagen Zinsen zu Buche, die restlichen 15 Prozent verteilen sich auf Sonstiges.

Der knapp größte Ausgabenblock »Personal« weckt Begehrlichkeiten bei jedem Sparkommissar (und in jeder Tarifrunde auf der Arbeitgeberseite). Allerdings stagnieren die Personalausgaben nominal seit Jahren, sind als Anteil an den Gesamtausgaben sogar gesunken. Dies ist Ergebnis eines rabiaten Beschäftigungsabbaus: Die Anzahl der Beschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst der Kommunen ist von knapp zwei Millionen 1991 auf gut 1,2 Millionen gesunken, die Zahl der Vollzeitbeschäftigten hat sich dabei sogar von 1,6 Millionen auf 760 000 halbiert – ein stärkerer Beschäftigungsabbau als im gesamten öffentlichen Dienst. Dies ist nicht die Folge des Abbaus im angeblich aufgeblähten öffentlichen Dienst in Ostdeutschland. 49 Beschäftigte pro 1 000 Einwohner im Osten entsprechen dem Verhältnis im Westen vor fünf Jahren. Die ostdeutschen Länder können den Westen nur einholen, wenn sie beim Kahlschlag im öffentlichen Dienst noch schneller sind als der Westen.



Beschäftigte im mittel- und unmittelbaren öffentlichen Dienst pro 1000 Einwohner
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.
Beschäftigte gemessen in Vollzeitäquivalenten

Ausgewählte Ausgabenbereiche der Kommunen
Quelle: Gemeindefinanzbericht 2010



Mit dieser Entwicklung geht Deutschland einen Sonderweg: Mit rund sieben Prozent am BIP gibt kein Land für Beschäftigte im öffentlichen Dienst weniger aus.³ Der Durchschnitt in Europa liegt bei über zehn Prozent, das entspräche etwa 70 Milliarden Euro mehr. Selbst die USA haben einen höheren Anteil von Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung als Deutschland. Bei stagnierenden Einnahmen und struktureller Unterfinanzierung entwickeln sich die schnell steigenden Sozialausgaben zum großen Problem für die Kommunen – und der Anstieg beschleunigt sich stetig. Sie liegen heute bei über 40 Milliarden Euro, 2003 waren es noch 30 Milliarden. Dazu gehören vor allem Kosten für Unterkunft und Heizung für ALG-II-Beziehende, Ausgaben der Jugendhilfe und Ausgaben für Sozialhilfe, darunter Kosten der Grundsicherung im Alter, Hilfe zur Pflege und Wiedereingliederungshilfe. Der Bund zahlt zwar Anteile an verschiedenen Ausgaben, diese reichen aber nicht aus und überlassen den Kommunen den größeren Teil der Verantwortung für die schnell wachsenden Ausgaben (vgl. Deutscher Städtetag 2010a). Der finanzielle Handlungsspielraum wird so für die Kommunen immer enger.

PROBLEM ERKANNT? DIE GEMEINDEFINANZKOMMISSION

Die Bundesregierung hat Anfang 2010 eine Kommission eingesetzt, die Vorschläge zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung erarbeiten soll. Mitglieder sind die Minister für Finanzen, Inneres und Wirtschaft, drei Vertreter/innen der kommu-

nalen Spitzenverbände und sechs Landesminister für Finanzen bzw. Inneres. Die Bundesregierung hat schon im Koalitionsvertrag die Prüfung des Ersatzes der Gewerbesteuer als Aufgabe der Kommission konkretisiert. Die kommunalen Spitzenverbände sind daher skeptisch: »Die Kommunen [haben] nie um eine Abschaffung der Gewerbesteuer gebeten. Sie möchten im Gegenteil die Gewerbesteuer stärken. Man wird [...] den Verdacht nicht los, dass es [...] nicht in erster Linie darum geht, die kommunale Finanzlage zu verbessern, sondern [...] um die Abschaffung der Gewerbesteuer« (Gemeindefinanzbericht 2010, 1).

Die Kommission hat die Arbeit auf drei Arbeitsgruppen verteilt: »Kommunalsteuern«, »Standards« und »Rechtsetzung«. Letztere soll klären, wie Kommunen bei Gesetzgebungsverfahren beteiligt werden können, die für sie finanzwirksam werden. Die AG Standards soll Entlastungen auf der Ausgabenseite zum Beispiel durch Flexibilisierung prüfen – die freundliche Formulierung soll die Gefahr eines fortgesetzten sozialpolitischen Kahlschlags verdecken. Für die AG wurden zunächst über 300 Einzelposten zusammengestellt: Verwaltungsvereinfachungen, Vorschläge zur Kostenübernahme durch den Bund oder Absenkungen von Leistungsstandards. Vor allem letzteres würde gravierende Leistungsverschlechterung etwa für Pflegebedürftige, Schwerbehinderte oder für Betroffene in der Jugendhilfe bedeuten.⁴

Ein denkbar schlechtes Ergebnis der Gemeindefinanzkommission wäre: Die grundlegenden Ursachen der Finanzprobleme werden nicht angegangen. Um überhaupt ein Ergebnis vorlegen zu können, werden »Flexibilisierungen« beschlossen, die minimale Finanzwirksamkeit, aber maximale soziale Kälte bedeuten.

GEWERBESTEUER UND EINNAHMEN STÄRKEN!

Die Gewerbesteuer ist die mit Abstand wichtigste Gemeindesteuer, die von den ortsansässigen Unternehmen bezahlt wird. Ihre Abschaffung würde Unternehmen erneut entlasten, Bürger dagegen über Zuschläge zur Einkommensteuer oder Erhöhung der Mehrwertsteuer belasten. ver.di setzt sich – wie die Kommunen (vgl. Deutscher Städtetag 2010b) und die drei Oppositionsparteien im Bundestag – für ihren Erhalt und die Weiterentwicklung zur Gemeindegewerbesteuer ein.

Freiberufler und andere Selbstständige sind bisher von der Gewerbesteuer ausgenommen, auch wenn sie höhere Einkommen erwirtschaften als viele kleine Gewerbebetriebe. Sie sollen ebenfalls einbezogen werden, können die Steuer aber von der Einkommensteuer abziehen. Zusätzlich soll die Steuer stärker als bisher auf die Teile der Wertschöpfung erhoben werden, die als Zinsen, Mieten, Pachten oder Leasing-Raten Kapitalgebern zufließen. Für international tätige Unternehmen ist deren Abzugsmöglichkeit vom Gewinn ein lukratives Steuerschlupfloch. Ein Freibetrag von 25 000 Euro pro Jahr und die Beibehaltung der Anrechnung

auf die Einkommensteuer stellen bei der Gemeindewirtschaftsteuer sicher, dass die große Mehrzahl der Betriebe und Selbstständigen nicht zusätzlich belastet werden. Die Einnahmen der Gemeinden blieben auch bei schwächerer wirtschaftlicher Entwicklung stabiler. Die Mehreinnahmen bewegen sich mit per Saldo etwa drei bis fünf Milliarden Euro pro Jahr im eher bescheidenen Rahmen. Wegen der verrechnungsbedingten Ausfälle bei der Einkommensteuer würde sich aber eine Verschiebung der Einnahmen hin zu den Gemeinden ergeben.

Es kann keine Lösung sein, mit dem Stopfen der Haushaltslöcher der Kommunen die Löcher bei Bund und Ländern weiter aufzureißen. Das führt nur zu neuen Verschiebungen und Kürzungen an anderer Stelle. Um eine nachhaltige Wirkung zu erzielen, ist eine umfassende steuerpolitische Kehrtwende erforderlich, die auch für Bund und Länder die finanzielle Handlungsfähigkeit wieder ausweitet. Aus kommunaler Sicht sollten die Wiedererhebung der Vermögensteuer und eine stärkere Besteuerung großer Erbschaften im Vordergrund stehen. Beide sind als Ländersteuern besonders dazu geeignet, über den kommunalen Finanzausgleich der Länder die Bedingungen vor Ort zu verbessern. Darüber hinaus müssen hohe Einkommen und finanzstarke Unternehmen wieder einen größeren Beitrag zur Finanzierung gesellschaftlicher Aufgaben leisten. Konzepte dafür liegen längst vor.⁵ Es kommt darauf an, die Steuerpolitik zu verändern.

LITERATUR

- Eicker-Wolf, Kai, und Achim Truger, 2010: *Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen*, Frankfurt/M
- Deutscher Städtetag, 2010a: *Sozialleistungen der Städte in Not. Zahlen und Fakten zur Entwicklung der kommunalen Sozialausgaben*, Berlin und Köln, Mai
- Ders., 2010b: *Die Gewerbesteuer – eine gute Gemeindesteuer*, Berlin und Köln, Juli
- Gemeindefinanzbericht 2008, in: *der städtetag* 5
- Ders. 2010, in: *der städtetag* 5
- Horn, Gustav, u.a., 2008: Die Schuldenbremse – eine Wachstumsbremse?, *IMK Report* 29

1 www.gerecht-geht-anders.de

2 Die Zahlen stammen, wenn nicht anders angegeben, aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sowie den Gemeindefinanzberichten.

3 vgl. Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, 3.11.2011

4 Ein Zwischenbericht der AG Standard vom Juni 2010 findet sich auf der Website des BMF unter www.bundesfinanzministerium.de/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/20100708-Laender__1,templateId=raw,property=publicationFile.pdf

5 Konzept Steuergerechtigkeit, www.wipo.verdi.de September 2008; Steuerkonzept DIE LINKE, Beschluss des Parteivorstands vom 22. November 2008; oder schon 2004: Konzept für eine »Solidarische Einfachsteuer« von attac, Gewerkschaften und Memogruppe.