

Umverteilen – vom Privaten zum Öffentlichen, hin zu den Kommunen

Attac-AG Kommunen, 2013

Die Kommunen in Deutschland sind in einer finanziellen Schieflage, so die überwiegende Einschätzung von PolitikerInnen und HaushaltsexpertInnen. Wie sieht diese Schieflage aus und was sind die Ursachen?

Im Grundgesetz (GG) wird den Kommunen in Artikel 28, Absatz 2 das Recht auf Selbstverwaltung garantiert: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. ... Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatz zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.“

Während in Artikel 106 des Grundgesetzes definiert ist, welche Steuereinnahmen den Gemeinden zustehen, werden ihnen im Grundgesetz keine Aufgaben zugewiesen, anders als dem Bund und den Ländern. Aus juristischer Perspektive werden die Kommunen – und dies im Gegensatz zur ökonomischen Sicht – nicht als dritte Gebietskörperschaftsebene neben Bund und Ländern gesehen (vgl. Zimmermann 2009, 54 ff.). Ein Nebeneffekt davon ist, dass ihnen dadurch im bundesweiten Gesetzgebungsprozess keine Mitbestimmungsmöglichkeit gegeben ist. Städte und Gemeinden stellen – wenn ihnen finanzielle Mittel in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen – die Umsetzung der ihnen von Bund und Ländern übertragenen Aufgaben vor Ort sicher. Im Idealfall bieten sie ein sach- und bedarfsgerechtes Angebot der übertragenen Dienstleistungen, stellen die gewünschte öffentliche Infrastruktur bereit und gestalten die freien Selbstverwaltungsaufgaben entsprechend ihren finanziellen Möglichkeiten und den Bedürfnissen ihrer Bürger_innen. Sie sind zudem ein wichtiger Arbeitgeber. (Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim 2012, 9).

Steigende kommunale Ausgaben

Neoliberale PolitikerInnen werfen den Kommunen oft ein verschwenderisches Ausgabeverhalten vor und sehen darin die eigentliche Ursache für deren Verschuldung. Selbstverständlich gibt es Verschwendung in den Städten und Gemeinden, z.B. bei den oft von denselben PolitikerInnen propagierten PPP (Public Private Partnerships)-Projekten, einer Form der Privatisierung Öffentlicher Daseinsvorsorge. Beispielhaft dafür stehen das World Conference Center Bonn, die Elbphilharmonie Hamburg, die Bäderparks Leimen und Dorsten, das Südbad in Trier sowie die Tunnel in Rostock und Lübeck. (siehe www.blog.gemeingut.org/gib-global)

Überteuerte Prestigeobjekte und Verschwendung sind allerdings nicht die Ursache für die strukturellen Defizite der Städte und Gemeinden. Wesentlicher ist, dass ihre Aufgaben insbesondere in den Bereichen Kinderbetreuung, Bildung und Soziales in den letzten Jahrzehnten massiv angewachsen sind. Ihnen wurden umfangreiche soziale Aufgaben gesetzlich zugewiesen, ohne dass sie die erforderlichen finanziellen Mittel dafür in ausreichendem Maße zur Verfügung gestellt bekamen.

Langfristig haben die Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen kontinuierlich zugenommen. Lag ihr Anteil an den gesamten kommunalen Mitteln in den 1950er und 1960er Jahren noch bei sechs Prozent, so verdoppelte er sich bereits im Verlauf der 70er und hatte 1980 etwa zwölf Prozent der kommunalen Ausgaben erreicht. 1995 gaben die Kommunen über 20 Prozent ihres Haushaltes für soziale Leistungen aus. Seit 2006 schwanken die Sozialleistungen um einen Anteil von 23 Prozent an den kommunalen Ausgaben. Der Anteil der Sozialausgaben der Kommunen am BIP ist allerdings nicht rasant angestiegen. Lag er 1995 bei 1,8 Prozent und fiel bis 2000 auf etwa 1,4 Prozent ab, so liegt er aktuell wieder auf knapp über 1,8 Prozent.

Sinkende kommunale Einnahmen

Der Anteil der Kommunen am Gesamtsteueraufkommen ist dagegen von ca. 15 Prozent in 1960 auf knapp 13,5 Prozent in 2010 gesunken. Das Gesamtsteueraufkommen in Deutschland bewegt sich seit Jahren um einen Anteil von 22 Prozent am BIP. In Frankreich und Italien liegt diese Quote knapp unter bzw. über 30%, in den skandinavischen Ländern noch deutlich darüber.

Ursache für die sinkenden Steuereinnahmen sind u.a. die verschiedenen Steuerreformen des letzten Jahrzehnts. Der Anteil der Gewinn- und Vermögensteuern in Deutschland ist in diesem Zusammenhang gesunken und liegt inzwischen im europäischen Vergleich am unteren Ende der Skala, während die Belastung der Arbeitseinkommen am oberen Ende liegt. Insgesamt haben die Steuerreformen der verschiedenfarbigen Regierungen seit 2000 dazu geführt, dass den öffentlichen Kassen mittlerweile jährlich Einnahmen von mehr als 50 Milliarden Euro fehlen, davon rund acht Milliarden den Kommunen.

Infolge dieser Prozesse sind die offiziellen Schulden der deutschen Kommunen von 102 Milliarden Euro (2000) auf 140 Milliarden Euro (2011) gestiegen. Unter Einrechnung der



Schulden von kommunalen Fonds, Anstalten und kommunalen Unternehmen liegen sie sogar etwa doppelt so hoch.

Zwar wird nun den kommunalen Haushalten für 2012 ein Überschuss von ca. 2,3 Milliarden Euro prognostiziert, dieser kompensiert aber nicht einmal die Verluste der Jahre 2010 und 2011 (ca. 8,5 Milliarden Euro). Deshalb können damit auch nicht die akkumulierten Schulden der letzten Jahrzehnte abgebaut werden. Doch wie wurde dieser Überschuss erreicht? Unter anderem dadurch, dass die nominale Ausgabensteigerung aller kommunaler Haushalte 2011 1,4 Prozent betrug und 2012 1,1 Prozent. Sie lag damit unter der Preissteigerungsrate. Das heißt, die Kommunen haben weiter ihre freiwilligen Leistungen und vor allem ihre Investitionsmittel gekürzt.

Kommunen reagieren auf die Krise

Angesichts der finanziellen Krise stehen die Kommunen vor einem Dilemma: Ihre Einnahmen halten mit dem Anstieg der Ausgaben nicht mit und brechen bei wirtschaftlichen Krisen zusätzlich ein. Gleichzeitig stehen die Kommunen vor hohen Erwartungen: Sie müssen ihre gesetzlichen Pflichten erfüllen und politische Wünsche der örtlichen Gemeinschaft bedienen.

Die öffentliche Debatte in den Kommunen wird geprägt von Kürzungen im sozialen und kulturellen Bereich, von der Schließung von Sport- und Freizeiteinrichtungen, von Einstellungsstopps. Die Kommunen geben damit den Druck weiter, unter dem sie selbst stehen, treffen jedoch weiterhin Entscheidungen über die Gestaltung ihrer örtlichen kommunalen Belange. Dabei spielt eine Rolle, welche sozialen Gruppen ihre Anliegen öffentlichkeitswirksam vertreten und Druck auf die lokale Politik und Verwaltung aufbauen können.

Auf lange Sicht ist der Personalabbau besonders bedeutsam. Zwischen 1995 und 2009 haben die Gemeinden ihr Personal um 29 Prozent, das ist ziemlich genau eine halbe Million Beschäftigte, abgebaut. Damit haben sie einen wesentlichen Beitrag zur Gesamtzahl der Arbeitslosen im Land geleistet. In Wahrheit war der Beschäftigungsabbau noch größer, da zugleich der Anteil der Teilzeitbeschäftigung stieg.

Investitionen brechen weg

Der quantitativ wichtigste Faktor offenbart sich jedoch erst bei langfristiger Betrachtung. 1970 konnten die Kommunen noch über 35 Prozent ihrer Mittel für Investitionen verwenden, 1980 noch über 30 Prozent – derzeit (2012) sind es keine 11 Prozent. Diese Entwicklung verläuft genau entgegengesetzt zu der bei den Ausgaben für soziale Leistungen. Zwischen diesen beiden Positionen hat auf lange Sicht die wesentliche Umschichtung stattgefunden. Heute liegen die kommunalen Gesamtinvestitionen sogar absolut unter denen von 1980, trotz der zwischenzeitlichen Inflation und obwohl sich das nominale Inlandsprodukt in der gleichen Zeit mehr als verdreifachte.

Nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik (difu) haben die deutschen Kommunen seit 2003 bei Vermögen und Infrastruktur nicht einmal die Ersatzinvestitionen aufgebracht, die zum Ausgleich der Abschreibungen erforderlich gewesen wären; die kommunalen Gemeinwesen lebten von der Substanz. In den letzten drei Jahren brachte das Konjunkturpaket II eine Entlastung – das ist jedoch beendet. Das Kommunalpanel der KfW-Bankengruppe, erstellt vom difu, bezifferte schon im Jahr 2010 den Investitionsstau bei den Kommunen auf rund 100 Milliarden Euro. Nur drei Jahre zuvor hatte ihn das difu noch auf 70 Milliarden Euro geschätzt. Unterbliebene Investitionen sind ebenso eine Hypothek für künftige Generationen wie staatliche Schulden und verweisen darauf, dass die öffentliche Hand auf der lokalen Ebene nicht mehr die Ressourcen hat, die sie zur Aufrechterhaltung des öffentlichen Infrastruktur und der Leistungsfähigkeit des lokalen Gemeinwesens braucht.

Kommunale Selbstverwaltung in Gefahr

Kann eine Kommune ihren Haushalt nicht mehr ausgleichen (das heißt nach neuem Haushaltsrecht: kann sie ihre Aufwendungen aus eigenen Erträgen nicht mehr decken), so wird ihr Haushalt automatisch rechtswidrig, die Kommunalaufsicht betritt die Arena. Die Gemeinde bekommt Auflagen, muss vielleicht ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen oder sich im Rahmen eines Entschuldungsprogramms zu Konsolidierungsmaßnahmen verpflichten. Die kommunale Selbstverwaltung wird drastisch eingeschränkt.

Doch auch wenn diese Folgen nicht eintreten: Je geringer die Finanz- und damit die Entscheidungsspielräume, desto geringer auch die Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort. Engagement in der Kommunalpolitik kann nur attraktiv sein, so lange es auf der lokalen Ebene tatsächlich etwas zu entscheiden und zu gestalten gibt. Das hängt nicht nur, aber auch davon ab, ob die Kommunen über finanzielle Mittel zur Gestaltung ihrer eigenen Angelegenheiten verfügen, ob sie über die Gestaltung dieser Angelegenheiten noch politisch autonom entscheiden können oder am ‚langen Arm‘ der Aufsichtsbehörde hängen. Die kommunale Finanzkrise gefährdet nicht nur den Sozialstaat, sie untergräbt auch die Bereitschaft zum lokalen Engagement und wird damit zur Gefahr für die Demokratie.



Umverteilen zu den Kommunen

Der Deutsche Städtetag fordert seit langem einen wirkungsvollen Schutzmechanismus für die Kommunen, der ihnen ein Recht auf finanzielle Mindestausstattung im Sinne einer Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung einräumt, die unabhängig von der Finanzlage in Bund und Ländern ist. Allerdings scheiterte in den letzten Jahren jede Reform der Gemeindefinanzen. Dafür gibt es zwei wesentliche Gründe: Zum einen ist kaum jemand der EntscheidungsträgerInnen bereit, neue oder höhere Steuern zu fordern. Zum anderen sind weder Bund noch Länder bereit, ihren Anteil an den Steuereinnahmen zu Gunsten der Kommunen umzuverteilen. Ohne mehr Steuermittel wird sich die Unterfinanzierung der Städte und Gemeinden allerdings nicht beheben lassen.

Woher sollen die Mittel kommen, die die Kommunen benötigen?

Den staatlichen Schulden steht in den meisten Ländern Europas in wesentlich größerem Umfang privates Vermögen gegenüber. Dies gilt insbesondere für die Bundesrepublik. Allein die etwa 500.000 Millionäre, 0,7 Prozent der erwachsenen Bevölkerung, besitzen 2.400 Milliarden Euro, also erheblich mehr als die gut 2.000 Milliarden Euro Schulden aller deutschen Kommunen, Länder und des Bundes zusammen (ver.di 2012). Nach Schätzungen des DIW Berlin ist das private Vermögen in Deutschland im Wesentlichen auf einen kleinen Teil der Bevölkerung konzentriert. Auf die reichsten zehn Prozent der erwachsenen Bevölkerung entfallen zwei Drittel des gesamten Nettovermögens, auf das reichste Prozent der Bevölkerung 36 Prozent des Vermögens und auf die reichsten 0,1 Prozent der Bevölkerung immer noch 22 Prozent des Vermögens. Statt über die Kürzung kommunaler Leistung oder den Personalabbau bei Städten und Gemeinden die lokale öffentliche Infrastruktur weiter zu schwächen, wäre es also nötig und auch möglich, private Vermögen in den öffentlichen Sektor umzuverteilen.

Im Zuge der Umverteilung gesellschaftlichen Reichtums sind für die Kommunen zwei Aspekte von Bedeutung. Zum einen muss u.a. über die Wiedereinführung der Vermögensteuer und über eine einmalige Vermögensabgabe privat angehäufter Reichtum aus den Händen der ein Prozent in Richtung des öffentlichen Eigentums und Gemeinwohls umgeleitet werden. Zum anderen muss der Anteil der Kommunen am Gesamtsteueraufkommen angehoben werden.

Derzeit erhalten die Kommunen lediglich 13,5 Prozent des Gesamtsteueraufkommens. Angesichts der Bedeutung der kommunalen Aufgaben sollte dieser Anteil deutlich erhöht werden, zumal er früher schon einmal bei 18 Prozent lag. Die Wiedereinführung der Vermögensteuer, die Reform der Erbschaftsteuer und eine Vermögensabgabe würden ohne weiteres die notwendigen Mittel in die öffentlichen Kassen spülen, um diese Reform der Gemeindefinanzierung zu tragen. Derzeit liegt Deutschland bei der Besteuerung von Vermögen unterhalb der Hälfte des OECD-Durchschnitts, schon deshalb wäre eine deutliche Anhebung ohne weiteres möglich. Die Wiedereinführung der Vermögensteuer würde zu mehr Steuergerechtigkeit führen und diejenigen, die in den letzten beiden Jahrzehnten steuerlich entlastet wurden und u.a. an den Finanzmärkten kräftig profitiert haben, stärker als bisher an der Finanzierung öffentlicher Ausgaben beteiligen.

Wie viel könnte die Wiedereinführung der Vermögensteuer einbringen?

Das hängt vor allem von der Höhe der Freibeträge und des Steuersatzes ab. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat verschiedene Modelle durchgerechnet. Bei einem Steuersatz von 1,5 Prozent und großzügigen Freibeträgen – 1 Million Euro für jeden Erwachsenen, 250 000 Euro für jedes Kind und 5 Millionen Euro für Betriebsvermögen – kann die Vermögensteuer über 20 Milliarden Euro einbringen. Jedes Jahr. Bei niedrigeren Freibeträgen sind entsprechend höhere Einnahmen oder ein niedrigerer Steuersatz möglich. Dieses Geld steht dann gemäß Grundgesetz den Bundesländern zu, die dieses zu einem großen Teil an die Kommunen weiter geben könnten. Damit ließen sich Schulen sanieren und Kulturinstitute finanzieren.

Das DIW Berlin schätzt das zusätzliche Steueraufkommen einer solchen Vermögensteuer – unter Berücksichtigung von Anpassungs- und Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen – auf rd. 11,6 Milliarden Euro. (Bach/Beznoška 2012, 12) Wenn den Kommunen davon nur rund 1/4 zukommen würde, könnten damit die aktuellen, strukturellen jährlichen Defizite gedeckt werden. [dieser Abschnitt ist evtl. obsolet bzw. hier kann auf den – noch fehlenden – Beitrag zur Vermögensteuer verwiesen werden, der folgende Abschnitt könnte verkürzt werden.]

Wie kann eine Vermögensabgabe den Kommunen helfen?

Eine einmalige Vermögensabgabe fließt dem Bund zu oder kann auf Bund, Länder und Kommunen verteilt werden. Diese zusätzliche, zweckgebundene Abgabe sollte die besonderen Lasten mindern, die dem Staatshaushalt durch die Finanz- und Bankenkrise aufgebürdet wurden. Die Abgabe würde zu einem festen Stichtag erhoben und könnte dann über mehrere Jahre hinweg in Raten gezahlt werden. Ein Stichtag vor einem Beschluss über die Abgabe hat den Vorteil, dass kein/e Abgabepflichtige/r nachträglich sein oder ihr Vermögen verstecken oder kleinrechnen kann, um sich der Abgabe zu entziehen. Je nach Freibeträgen, Abgabesätzen und Laufzeiten bringt eine solche Abgabe insge-



samt zwischen 100 Milliarden bis zu über einer Billion Euro ein. Bei einem Abgabesatz von 20 Prozent – verteilt auf eine Laufzeit von zehn Jahren wären das 2 Prozent pro Jahr – würden 300 Milliarden erzielt – das entspricht der Summe, die die öffentlichen Haushalte seit 2008 zur Bewältigung der Finanzkrise an neuen Schulden aufgenommen haben. Seit dem Ende des Jahres 2008, dem Beginn der Finanzmarktkrise, wuchsen die Kassenkredite der Kommunen um mehr als 18 Milliarden Euro. Das entspricht einem Anstieg um 62 Prozent in drei Jahren. Ein Teil der Vermögensabgabe könnte dazu dienen, die am stärksten verschuldeten Kommunen zu entschulden. Daneben könnte sie dazu dienen, den Investitionsstau in den Kommunen abzubauen, indem sie in die Finanzierung von kommunaler Infrastruktur in Kultur, nachhaltige Ökologie oder generationengerechte Sozialprojekte. [siehe Anmerkung letzter Absatz]

Die Wiedereinführung der Vermögensteuer, sowie eine einmalige Vermögensabgabe wären also geeignete Instrumente, um die finanzielle Schieflage der Kommunen zu beseitigen und diese wieder in die Lage zu versetzen ihren Aufgaben nachzukommen und lokale öffentliche Dienstleistungen und Infrastruktur zur Verfügung zu stellen.

Literatur

- Bracher, Tilman / Grabow, Busso / Schneider, Stefan / Seidel-Schulze, Antje / Reidenbach Michael (hrsg. Deutsches Institut für Urbanistik) (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien. Edition difu. <http://www.bmv.de/cae/servlet/contentblob/27544/publicationFile/10476/investitionsrueckstand-und-investitionsbedarf-der-kommunen.pdf>
- Bach, Stefan (2010): Staatsverschuldung und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanz: Öffentliche Armut, privater Reichtum, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Wochenbericht 50m Dezember 2010, S. 2-8, http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.364647.de/10-50.pdf
- Bach, Stefan; Beznoska, Martin (2012): Vermögensteuer: Erhebliches Aufkommenspotential trotz erwartbarer Ausweichreaktionen, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Wochenbericht NR. 42/2012 VOM 17. Oktober 2012, S. 12-17. http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.409800.de/12-42-3.pdf
- Deutscher Städtetag (2012): Sozialleistungen der Städte in Not. Zahlen und Fakten zur Entwicklung kommunaler Sozialausgaben. http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/neue_schriften_93_sozialleistungen.pdf
- Deutscher Städtetag (2012): Gemeindefinanzbericht 2012, Köln.
- Eicker-Wolf, Kai; Truger Achim (2012): Kommunalfinanzbericht 2012 Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen, Frankfurt, <https://gemeinden-hessen.verdi.de/gemeinden.hessen/finanzen-der-kommunen>
- Grabow, Busso / Schneider, Stefan unter Mitarbeit von Antje Seidel-Schulze und Melanie Wagner (Deutsches Institut für Urbanistik)(2010): KfW-Kommunalpanel 2010, Frankfurt a. M., http://www.difu.de/sites/difu.de/files/finaler_endbericht_kommunalpanel_2010_langfassung.pdf
- Verdi Bundesvorstand (2012): Wirtschaftspolitische Informationen Nr. 5, Oktober 2012, Berlin, <http://www.ak-sozialpolitik.de/dukkumente/2012/2012-10-12%20verdi%20Vermögensabgabe.pdf>
- Zimmermann, Horst (2009): Kommunalfinanzen, 2. Auflage, Berlin.