

Stefan Grönebaum

Von schwarz-gelben Steuersenkungsfantasien und dem Zustand der Kommunalfinanzen

Solidarität der Starken statt Eigenverantwortung der Schwachen – dafür plädiert Stefan Grönebaum. Der Chefredakteur der DEMO erklärt, warum Städte arm bleiben und Widerstand sich lohnt. Das Problem liegt bei den Kommunaleinnahmen und der damit zusammenhängenden Spaltung in arme und reiche Städte. Doch es gibt auch Positives zu vermerken – ein wachsendes Interesse der Bürger an ihren Kommunen.

Kandidatenreden überlegt man sich. Der einzige FDP-Landrat im Südwesten sagte vor seiner Wiederwahl, er habe keinerlei Sinn für kreditfinanzierte Steuergeschenke und ähnlichen populistischen Unsinn. Darmstadts FDP-Regierungspräsident, zuvor Kämmerer in Kelkheim, erklärte, er rate niemandem mit Schulden, anderen Geschenke zu machen. Diese Aussagen reihen sich ein in zahllose Zitate von Kommunalpolitikern aller Farben, die allgemein die maroden Kommunalfinanzen beklagen und besonders die Schwarz-Gelb regierten Bundesländer und die Bundesregierung für ihre Steuer- und Finanzpolitik attackieren. Das überparteiliche *Crescendo* zeigt Wirkung: Anfang 2010 erreichten die Klagen der Kommunalvertreter überregionale Titelseiten – vom »Tagesthema: Wenn die Lichter ausgehen« in der *Süddeutschen Zeitung* bis zum »Gebührenhammer: Alles wird teurer« in *Bild*. »Die große Politik« reagierte: Nach Wochen medialen Dauerfeuers berief Finanzminister Wolfgang Schäuble eine Kommission, die Vorschläge zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung erarbeiten soll. Während die Städte vor einer Schwächung der Gewerbesteuer warnen, will Schwarz-Gelb – nachdrücklich assistiert von der betroffenen Wirtschaft – diese sogar ersetzen, z.B. durch kommunale Zuschläge



Stefan Grönebaum

(* 1962) Chefredakteur der größten deutschen Monatszeitschrift für Kommunalpolitik »DEMO«.

groenebaum@demo-online.de

auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Versprochen wird den Kommunen eine Stärkung ihrer Finanzautonomie.

Kommunaleinnahmen: ungleich verteilt, fremd bestimmt und konjunkturabhängig

Da sind wir am Kern des Problems: Mit der Verantwortung der Kommunen ist es gerade bei den eigenen Finanzen nicht weit her. Als Rechtsmündel der Länder erhalten sie 46 % ihrer Einnahmen aus Länderzuweisungen, 40 % aus Steuern, 9 % aus Gebühren und 5 % aus eigenen wirtschaftlichen Einnahmen. Bei den Steuern kommen ihnen über komplizierte Messverfahren 44 % der Gewerbesteuer und 37 % der Anteile an der Einkommensteuer zugute. 14 % sind auf die Grundsteuer zurückzuführen, alle übrigen Steuern wie Branntwein-, Hunde-, Spiel-

und Zweitwohnungssteuer machen ganze 5 % aus.

Erbschafts-, Grund- und Vermögenssteuer, in anderen Ländern Hauptfinanzquellen der Kommunen, werden in Deutschland nicht oder auf international niedrigem Niveau erhoben. Das heißt, die Kommunen verfügen nur über eine Minderheit ihrer Einnahmen selber, diese sind stark konjunkturabhängig und obendrein ungerecht verteilt. So wird zwar Ertrag besteuert, Besitz und Vermögen aber kaum. Gewerbesteuer fällt da an, wo ein Unternehmen seinen Sitz hat. Sitzt es also aus Steuergründen woanders, gibt es am Produktionsstandort nichts.

Hauptübel der Gewerbesteuer ist eine doppelte Asymmetrie: Wo viel ist, fällt viel an und wenn es gut läuft, noch mehr. So erhält das reiche Frankfurt fast 40 % der hessischen Gewerbesteuereinnahmen. In unserer krisenhaften Wirtschaftsordnung verstärkt dieses Steuersystem die Ungleichheit zwischen strukturstarken und -schwachen Städten. Die oft einwohnerbezogenen Zuweisungen der Länder helfen da kaum. Daher gab es stets Versuche, die Kommunalfinanzen auf eine neue Basis zu stellen: Zuletzt gelang es 2003 gegen heftigen Widerstand von Wirtschaft, FDP und Union, die Gewerbesteuer durch Teileinbezug neuer Gewinnarten (Miet-, Pacht- und Zinserträge) zu revitalisieren und einen Einnahmeboom auszulösen. Aber die Steuer blieb konjunkturabhängig und die Messzahlen waren politisch willkürlich. Als Erstes verengte Schwarz-Gelb die Bemessungsgrenze für die Gewerbesteuer.

Nun haben die Kommunen 2007/8 dank der Kombination von Aufschwung mit gestärkter Besteuerungsbasis finanziell gute Jahre erlebt: Vom Tiefststand 2003 mit 141 Mrd. Euro stiegen die Einnahmen 2008 auf 175 Mrd. Euro an. Ursächlich war dafür v.a. der Boom der Gewerbesteuer, die sich fast verdoppelte. Wegen sinkender Arbeitslosenzahlen und ei-

nem damit verbundenen Fall der Sozialausgaben von 2003 bis 2008 stiegen die Ausgaben von 150 auf 167 Mrd. Euro an, so dass die Kommunen Ende 2008 mit insgesamt fast 8 Mrd. Euro im Plus lagen. Also alles klar auf der Andrea Doria? Keineswegs!

Städtische Schere zwischen Arm und Reich

Denn auch in guten Jahren hielt der Trend zur kommunalen Zweiklassen-Gesellschaft an: Hier prosperierende Metropolen mit Rekordeinnahmen wie Düsseldorf, Frankfurt und München. Dort immer mehr arme Städte, die ihre Strukturdefizite nicht mehr abtragen konnten, sondern auf kurzfristige Kassenkredite auswichen: Diese stiegen von gut 5 Mrd. im Jahr 2000 auf rund 30 Mrd. Euro in 2008 an. Die Mehrheit dieser an sich unerlaubten Schulden wurde in Krisenregionen in NRW, Niedersachsen, Saarland und Rheinland-Pfalz aufgenommen. Immer mehr altindustriell geprägte Städte gleichen ihren Etat nicht mehr aus und landen in der staatlich überwachten »Haushaltssicherung«, was mit kommunaler Selbstverwaltung nur noch wenig zu tun hat.

Zweiter Indikator für den Verfall der kommunalen Finanzkraft ist der stetige Rückgang der Sachinvestitionen: Betrogen diese 2000 ca. 25 Mrd. Euro, fielen sie bis 2008 auf gut 20 Mrd. Städte wie Duisburg, Salzgitter, Saarbrücken und ostdeutsche Orte waren nach der Sparrunde regelmäßig ärmer dran als zuvor. Die Schere öffnete sich spätestens mit den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/9 immer mehr: Hatten die Städte 2008 noch mit 7,6 Mrd. im Plus abgeschlossen, stürzte ihr Saldo bis 2009 um gut zehn Mrd. Euro ab, bis auf ein Minus von knapp drei Mrd. Für 2010 rechnet der Deutsche Städtetag mit rund 12 Mrd. Euro Minus. Mit Blick auf die letzte Tarifrunde sei nur erwähnt, dass auch

die Personalausgaben deutscher Kommunen im EU-Vergleich stark zurückgefahren wurden – mit all den Folgen für die Qualität öffentlicher Angebote und die Motivation überlasteter, überalterter Verwaltungen.

Die Krise 2008/9 traf zuerst die Auto- und Metallstandorte. Inzwischen erreicht der Mix aus Steuereinbrüchen (aus weniger Gewerbesteuer- und Einkommensteueraufkommen) und höheren Soziallasten immer mehr Kommunen. Ein groteskes Streichkonzert ist im Gange: Da fast alle Sozialausgaben gesetzlich fixiert sind, kürzen findige Kämmerer und Mehrheiten sog. »freiwillige Leistungen«, d.h. Bäder, Bibliotheken und Buszuschüsse in Nürtingen, Sozialtickets in Dortmund, streichen defizitäre Flughäfen wie Rot-Rot-Grün in Lübeck (was Schwarz-Gelber Bürgerbegehren bekämpft), das Thea-

ter wie in Wuppertal, oder drohen, weitere Aufgaben ohne Finanzierung zu boykottieren wie Kölns OB Jürgen Roters. Auf der Einnahmeseite erhöht man nicht die Gewerbesteuer (das verschlechtert die Wettbewerbslage), sondern wie in Hanau die Bestattungsgebühren. In Köln wird eine Bettensteuer für Hotels eingeführt (um die schwarz-gelben Steuergeschenke teilzukompensieren und auf die Kultur umzuleiten), in Stuttgart die Grundsteuer erhöht, und in Aachen greift man auf Hundedetektive zurück.

Gewiss ist, dass das alles nicht ausreicht und die nächsten Jahre noch übler werden. Der Städtetag erwartet bis 2013 ein Einnahmeloch von 50 Mrd. Euro, sollte die Arbeitslosigkeit richtig in den kommunalen Sozialtats ankommen und die ebenfalls armen Länder ihre Zuweisungen kürzen (was v.a. schwarz-gelbe Länder be-

reits getan haben, u.a. Baden-Württemberg mit 400 Mio. Euro im Jahr!) Und Hartz IV, das die Kommunen entlasten sollte, vergrößert v.a. mit dem gekürzten Bundesanteil an den Unterkunftskosten von Langzeitarbeitslosen noch die Probleme armer Kommunen. Zuletzt beschließt die neue Bundesregierung kreditfinanzierte Steuergeschenke für Besserverdiener, allein beim »Wachstumsbeschleunigungsgesetz« kostet das die Kommunen rund 1,6 Mrd. Euro ihres Steueraufkommens.

Bürgerliche Hilfe für Kommunen – Gold für Fürth

Wo bleibt das Positive? Da ist einmal das wachsende Interesse der Bürger an ihren Kommunen: Nicht nur die Fürther Bürgerin, die ihrem verblüfften Oberbürgermeister Thomas Jung Goldbarren für ihre Stadt vorbeibringt, sondern auch gut gezeichnete Stadtanleihen wie in Quickborn und Hannover belegen, dass das Thema Kommunalfinanzien gefragt ist und öffentlich wahrgenommen wird. Positiv ist auch das dauerhafte Interesse von Medien und Politik: In Krisenzeiten ist der schlanke Staat »Out« und die Daseinsvorsorge »In«. Nicht nur die Opposition fordert »Rettungsschirme für die Kommunen«. Stehen plötzlich Politiker mit großem Gespür fürs Populäre wie Jürgen Rüttgers zu »ihren« Kommunen, ist klar: Das Thema ist mehrheitsfähig. Auch parteiübergreifende Bereitschaft zum Widerstand hilft: So zwang das NRW-Städtebündnis »Raus aus den Schulden« Rüttgers zu Versprechen und Gesprächen. Einige Länder versuchen, ihren Städten über Fonds und andere Instrumente zu helfen. Selbst der alte Fuchs Schäuble geht auf die Kommunen zu. Es gibt also Grund zu hoffen, dass die Kommunen in der Not nicht mehr so allein dastehen werden wie beim Kampf um die Gewerbesteuer auf dem Gipfel der neoli-

beralen Welle in Medien und Parteien im Jahr 2003.

Natürlich können Kommunen selber mehr tun: Interkommunale Kooperation über »Shared Services« bis zu festen Kooperationen wie in der Region Hannover oder einer zu schaffenden »Ruhrstadt« müssen über Besitzängste und Kirchturmsdenken vieler Kommunalen siegen. Eine große Hilfe wäre eine ehrliche Aufgaben-debatte. Seit Jahren wurden Städten Aufgaben ohne ausreichende Finanzen überwältzt, nun beginnen sie sich zu wehren, allen voran Köln. Ein großes Thema ist die ungleiche Verteilung der Steuern unter den Kommunen. Hier tut sich noch wenig wie stets, wo es um Besitzstände geht (»interkommunale Neiddebatten«). Die große kommunale Finanzreform, die alle Ebenen gleichberechtigt an einen Tisch bringt, fiel auch bei der Föderalismusreform aus. So müssen die Kommunen sehen, wie sie mit der Schuldenbremse (und die Ostländer bzw. -städte mit dem 2019 auslaufenden Solidaripakt) zurecht kommen. 2013 kommt außerdem der Rechtsanspruch für Kindergartenplätze für »U3« hinzu.

Schließlich wird es weder ausreichend Bildungsmittel noch öffentliche Angebote geben, wenn nicht Kapital und Vermögen über höhere Erbschafts-, Grund- und Vermögenssteuern auf OECD-Durchschnitt besteuert werden. Und angesichts der Folgekosten der Finanzkrise ist eine Finanztransaktionssteuer ein Muss. Das aber sind wohl Aufgaben für eine andere Koalition als die jetzt regierende. Kernprojekt eines solches Bündnisses müsste sein, Kommunen wieder eine ausreichende, nachhaltige und solidarische Finanzausstattung mit eigenen Gestaltungsmöglichkeiten zu geben, damit kommunale Selbstverwaltung nicht nur auf dem Papier steht. Bis dahin müssen die Städte, Bürger und Betriebe, Parteien und Medien mitnehmen, außerdem investieren und streiten, anstatt zu knausern und bei Schwachen zu streichen.