

## **Besser leben in Stadt und Land – Gemeindefinanzen solide reformieren**

### **Kommunen vor dem Kollaps**

Fraktionsbeschluss 2. März 2010

Die Städte und Gemeinden trifft die Wirtschaftskrise massiv. Obendrein macht ihnen auch die schwarz-gelbe Bundesregierung das Leben schwer: Sie kürzt den Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft für ALG II-Beziehende und lässt die Kommunen auf erhöhten Kosten für den Kita-Ausbau sitzen. Immense Einnahmeverluste erleiden Städte und Gemeinden durch das sogenannte Wachstumsbeschleunigungsgesetz. Für 2011 plant Schwarz-Gelb weitere Steuergeschenke von bis zu 20 Milliarden Euro und die Abschaffung der für die urbanen Zentren wichtigen Gewerbesteuer. Damit wird sich die Demontage der kommunalen Selbstverwaltung weiter zuspitzen.

Viele Kommunen sind gezwungen, ihre Gebühren zu erhöhen oder gar Einrichtungen zu schließen. Mittelkürzungen bis zur völligen Schließung drohen auch den Kultureinrichtungen. Doch es regt sich Protest: In Wuppertal demonstrierten jüngst 2.000 Bürgerinnen und Bürger gegen die Schließung ihres Schauspielhauses. Ein Signal dafür, dass viele Menschen nicht bereit sind, Steuersenkungen zu Lasten der Kommunen mitzutragen. Die Städte und Gemeinden bieten den Menschen vor Ort Lebensqualität, die sich nicht auf Lohnzetteln widerspiegelt. Steuersenkungen kosten Geld. Unter dem Strich bleiben: höhere Kitagebühren, marode Schulen, teure Eintrittsgelder oder Schlaglöcher in den Straßen.

Am härtesten trifft die Krise die notleidenden Städten und Gemeinden in strukturschwachen Regionen. Sie haben keine finanziellen Rücklagen – aus denen sie die Krise überbrücken können. Ihr Eigenkapital ist bereits weitgehend aufgebraucht. Schon heute müssen Menschen in strukturschwachen Regionen oftmals höhere Gebühren und Eintrittspreise für öffentliche Einrichtungen zahlen als in anderen Regionen. Denn in der Krise treten räumliche Unterschiede besonders hervor. Räumliche und damit auch soziale Ungleichheiten verschärfen sich.

### **Steuersenkungen bei steigenden Sozialausgaben ruinieren kommunale Haushalte**

Im vergangenen Jahr fehlten den Städten und Gemeinden im Vergleich zu 2008 rund 10 Prozent ihrer Steuereinnahmen - 2010 werden es schon 15 Prozent sein. Für das Jahr 2010 hat dies ein Minus bei Steuereinnahmen von 10,5 Mrd. Euro zur Folge.

Nur ein Teil dieser Einnahmeverluste ist auf die Wirtschaftskrise zurückzuführen. Die Gewerbesteuer in ihrer heutigen Ausgestaltung erweist sich als extrem konjunktur reagible Steuer. Mehr als die Hälfte, nämlich 5,8 Mrd. Euro Mindereinnahmen, sind jedoch auf politische Beschlüsse im Bund ab dem Ende des Jahres 2008 zurückzuführen, die in 2010 ihre volle Wirkung entfalten. Den Anfang bildeten die Konjunkturpakete von SPD und Union. Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz soll erst der Auftakt für weitere schwarz-gelbe Steuersenkungen sein. So mussten die Städte und Gemeinden im Krisenjahr 2009 einen Einbruch von 11 Mrd. Euro im kommunalen Gesamthaushalt verkraften. Dies trotz zusätzlicher Hilfen aus dem zweiten Konjunkturpaket.

Doch die Kommunen haben nicht nur ein Einnahmeproblem. Angesichts stetig wachsender Ausgaben für Leistungen der Sozialhilfe (2008 plus 5 Prozent) und deutlich gestiegener Unterkunftskosten für Hartz IV-Beziehende (plus 9 Prozent in 2009, plus 17 Prozent in 2010) gerät die Ausgabenseite außer Kontrolle. Da die Ausgaben für soziale Pflichtausgaben stetig wachsen, in der Krise sogar drastisch ansteigen, schrumpfen die kommunalen Gestaltungsspielräume für sogenannte freiwillige Leistungen – wie Sport- und Kultureinrichtungen, Frauenhäuser und andere soziale Leistungen – auf ein Minimum.

## **Keine Spielräume für Zukunftsinvestitionen**

Vor der Bundestagswahl im September 2009 wurde noch der „Wachstumsmotor“ Kommunen beschworen. Das zweite Konjunkturpaket sollte gerade dort Investitionen anstoßen, um die Konjunktur wieder in Schwung zu bringen. Davon ist heute keine Rede mehr. Für dieses Jahr stehen den Kommunen noch bis zu fünf Milliarden an Investitionshilfen aus diesem Paket zur Verfügung, die sie zur Ankurbelung der Konjunktur investieren sollen. Sie werden aber wirkungslos verpuffen. Denn die großteils politisch herbeigeführten Steuerausfälle und die Zusatzbelastungen bei den Sozialausgaben stehen in keinem Verhältnis zu den vermeintlichen Hilfen des Bundes.

Auch in den nächsten Jahren müssen sich die Kommunen auf sinkende oder stagnierende Steuereinnahmen einstellen, während die Kosten für soziale Leistungen weiter kontinuierlich ansteigen werden. Zudem laufen die für zwei Jahre gewährten Investitionshilfen aus dem Konjunkturpaket II im Jahr 2010 aus. Bis zum Jahr 2013 ist daher mit jährlichen Defiziten von bis zu zwölf Milliarden Euro im kommunalen Gesamthaushalt zu rechnen.

Die Folgen dieser Finanzmisere werden für die Menschen vor Ort deutlich spürbar sein. Denn für Investitionen in die kommunale Infrastruktur werden den Städten und Gemeinden in den nächsten drei Jahren rund 50 Milliarden Euro fehlen. Dabei ist der Investitionsstau heute schon immens und vielerorts kaum zu übersehen: undichte Schuldächer, veraltete Sport- und Kulturstätten, mangelhaft ausgestattete Kitas und Krankenhäuser, erneuerungsbedürftige Wasser- und Abwassernetze. Allein um die marode Infrastruktur zu erhalten, müssten jährlich zusätzliche Investitionen von rund sieben Milliarden Euro aufgewendet werden.

## **Die Kluft zwischen armen und reichen Kommunen wird größer**

Die aktuelle Krise darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich viele Städte und Gemeinden schon seit Jahren von Krise zu Krise hangeln. Trotz des konjunkturellen Aufschwunges in 2007/2008 hat sich die Kluft zwischen armen und reichen Kommunen vergrößert. Dies lässt sich an der Entwicklung der Kassenkredite ablesen, die trotz eines historisch einmalig positiven Finanzierungssaldos im kommunalen Gesamthaushalt im Jahr 2008 (+ 7,6 Mrd. Euro) auf 33,8 Mrd. Euro anstiegen.

Betroffen sind insbesondere Kommunen in Nordrhein-Westfalen, im Saarland, in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Aber auch in anderen Bundesländern ist die Verschuldung vor allem in Kommunen in strukturschwachen Gebieten, die vielerorts zusätzlich von den Folgen des demografischen Wandel betroffen sind, nicht zu stoppen. Insbesondere Kommunen in den ostdeutschen Bundesländern „holen“ in punkto Verschuldung deutlich auf.

Diese Gemeinden befinden sich in der sogenannten „Vergeblichkeitsfalle“ und können sich nicht mehr aus eigener Kraft aus ihrer prekären Finanzsituation retten. Sie befinden sich in einer Spirale von steigenden sozialen Kosten und sinkenden Steuereinnahmen. Im interkommunalen Wettbewerb sind sie chancenlos, da sie nicht in ihre Infrastruktur investieren können. Sie benötigen – jenseits der bestehenden strukturpolitischen Programme - spezielle Finanzhilfen: seitens des Landes und seitens des Bundes. Wir haben bereits im Rahmen der Föderalismusreform II eine Altschuldenhilfe nicht nur für besonders finanzschwache Bundesländer, sondern auch für notleidende Kommunen gefordert.

Die Altschuldenhilfe des Bundes soll ergänzt werden durch eine Altschuldenhilfe der Länder. Beispielsweise durch die Einsetzung eines Entschuldungsfonds, wie dies die Grünen in NordrheinWestfalen fordern.

## **Unzureichende Finanzausstattung durch Bund und Länder**

### **Beispiel Kita-Ausbau**

Eine weitere finanzielle Zeitbombe tickt für die Kommunen aufgrund der Unterfinanzierung des Rechtsanspruchs auf einen Kita-Platz für ab dem vollendeten ersten Lebensjahr ab 2013, von dem wir Grüne wollen, dass er realisiert wird. Expertinnen und Experten gehen davon aus, dass der Bedarf an Betreuungsplätzen ab 2013 höher ist als die bisher kalkulierten 35 Prozent. Außerdem sind in dem kalkulierten Finanzvolumen von insgesamt 12 Mrd. Euro nicht die Sozialversicherungskosten für Tagesmütter enthalten und keinerlei Mittel für Qualitätsverbesserungen im Krippen- und Kita-Bereich vorgesehen. Deshalb müssen Bund und Länder unverzüglich eine fundierte aktualisierte Bedarfsermittlung vornehmen und eine entsprechende Erhöhung der Kofinanzierung sicherstellen.

Von den unzureichend kalkulierten Finanzierungskosten sollen Bund, Länder und Kommunen jeweils 4 Mrd. Euro übernehmen. Die vereinbarte Drittelfinanzierung wird jedoch nicht in allen Ländern realisiert. Die Kommunen am Ende der föderalen Finanzierungskette drohen zum Ausfallbürgen eines unterfinanzierten Kitaausbaus zu werden. Eine der Ursachen hierfür ist das sog. Kooperationsverbot zwischen Bund und Kommunen, das die große Koalition mit der Föderalismusreform I in die Verfassung schrieb. Eine Abschaffung dieses Verbotes plant die neue Koalition nicht, obwohl dieses bei der Finanzierung von Zukunftsinvestitionen auch in anderen Bereichen wie dem Ganztagschulausbau, dem Konjunkturpaket oder auch bei der Frage der Organisation der Jobcenter große Probleme bereitet.

Auch in Zukunft wird der Bund den Kommunen keine direkten Hilfen mehr geben dürfen. Dabei zeigen die Finanzprobleme der Kommunen, dass das föderale System dringend durch kooperative Elemente ergänzt werden muss. Der Bund muss in wichtigen Zukunftsfeldern wieder direkt Mittel an die Kommunen geben dürfen. Das Kooperationsverbot muss in begründeten Fällen abgeschafft werden. Die gebotene Kostenkompensation für die Kommunen soll durch die Verankerung des Konnexitätsprinzips auch im Grundgesetz gewährleistet werden. Das bedeutet, die Ebene, die „die Musik bestellt“ muss sie auch in Zukunft bezahlen. Außerdem muss den Kommunen ein verbindliches Anhörungsrecht zu Gesetzesvorhaben im Grundgesetz gewährt werden.

### **Beispiel Wohnkosten für Hartz IV-Beziehende**

Der Kita-Ausbau ist nur ein Beispiel nicht aufgabengerechter Finanzausstattung. Die gesetzlich vereinbarte Entlastung der Kommunen durch Hartz IV um 2,5 Mrd. Euro wurde ebenfalls nicht realisiert. Im Gegenteil: Obwohl die Kosten der Unterkunft in den vergangenen Jahren – unabhängig von der Zahl der Bedarfsgemeinschaften - kontinuierlich gestiegen sind, kürzte der Bund Jahr um Jahr seine Beteiligung an diesen Kosten. Union und FDP setzen diese Tradition fort. Noch im letzten Jahr hat sie den Bundesanteils in 2010 auf durchschnittlich 23,6 Prozent reduziert. Die Kommunen bleiben in der Krise allein auf den steigenden Unterkunftskosten sitzen. Wir wollen, dass der Bund seinen Bundesanteil an der tatsächlichen Kostenentwicklung ausrichtet.

### **Beispiel Schuldenbremse**

Auch in Zukunft werden die Kommunen ohne eine verfassungsrechtliche Stärkung im Grundgesetz im Verteilungskampf zwischen Bund und Ländern den Kürzeren ziehen.

Insbesondere den Ländern ist es ab 2020 verboten, sich weiter zu verschulden. Es ist zu befürchten, dass einige Länder mehr als bisher versuchen werden, ihren Haushaltsausgleich über Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs herbeizuführen. Die neue Schuldenregel für die Länder wird dadurch zu einem unkalkulierbaren Risiko für die kommunale Ebene. Um zu verhindern, dass die Länder den eigenen Konsolidierungsdruck auf die Kommunen abwälzen, brauchen wir dringend neue Regeln zu einer Mindestfinanzausstattung der Kommunen.

## Schwarz-gelb verstärkt die Krise der Kommunen

Schwarz-gelbe Konzepte zu einer Reform, die geeignet ist, die Gemeindefinanzen auf eine neue solide Basis zu stellen, sind nicht ersichtlich. Stattdessen planen sie durch mehr Wettbewerb zwischen den Kommunen und weitere Steuersenkungen die Kommunen vollends in den Ruin zu treiben. So wollen Union und FDP das Kooperationsverbot erhalten und damit den Wettbewerbsföderalismus vorantreiben.

Sollten Union und FDP die für das Jahr 2011 geplanten weiteren Entlastungen bei den Einkommen in Höhe von 20 Mrd. Euro, umsetzen, werden die Kommunen diese mit einem Anteil von 2,8 Mrd. Euro in Form von Steuerausfällen mitfinanzieren müssen.

Die Lösung der drängenden Finanzprobleme der Städte und Gemeinden haben Union und FDP auf eine Kommission vertagt. Diese soll auch den Ersatz der Gewerbesteuer durch Umsatzsteueranteile und einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommens- und Körperschaftssteuer mit eigenem Hebesatz "prüfen". Dieses Modell wurde bereits in 2003 gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden in der von rot-grün einberufenen Gemeindefinanzkommission geprüft und aus guten Gründen verworfen.

Der Vorschlag ist auch weiterer Beleg des schwarz-gelben Steuerchaos. Erst kündigt schwarz-gelb an, die Einkommen zu entlasten – um sie dann im nächsten Schritt durch die Abschaffung der Gewerbesteuer zu belasten. Denn die Steuerpflicht der Unternehmen aus der Gewerbesteuer – die im Krisenjahr 2009 immerhin noch 35 Mrd. Euro betrug – wird zu großen Teilen durch Hebesätze an der Einkommenssteuer oder gar durch eine Erhöhung der Umsatzsteuerpunkte auf die Verbraucherinnen und Verbraucher abgewälzt. Eine solche Steuerumverteilung würde nicht nur die Nachfrage schwächen, sie verkennt auch, dass die Unternehmen in vielfacher Weise von der kommunalen Infrastruktur profitieren und deshalb auch ihren Beitrag zur kommunalen Daseinsvorsorge leisten müssen.

Ein kompletter Wegfall der Gewerbesteuer wird vielerorts weder durch höhere Anteile an der Umsatzsteuer, noch durch Hebesätze auf die Einkommens- und Körperschaftssteuer kompensiert werden können. Außerdem würde das heute schon bestehende Gefälle der Finanzierung von Städten und ihrem Umland verstärkt. In Zeiten des demografischen Wandels und Finanzknappheit brauchen keinen verstärkten Wettbewerb zwischen den Städten und Gemeinden, sondern interkommunale Kooperationen. Schon heute setzt der interkommunale Wettbewerb Anreize zu Fehlinvestitionen beispielsweise bei der Ausweisung von Bau- und Gewerbegebieten im Wettbewerb um Unternehmen und Einwohner.

Schließlich werden die Kommunen im Verteilungskampf zwischen Bund und Ländern bei einem solchen Komplettumbau der Gemeindefinanzen absehbar den Kürzeren ziehen. Denn durch die Schuldenbremse werden Bund und Länder gezwungen sein, den jetzt noch zusätzlich verstärkten Konsolidierungsdruck auf die Städte und Gemeinden abzuwälzen.

## Grüne Eckpunkte für eine Gemeindefinanzreform

### Steuersenkungspolitik beenden

Arme Kommunen können sich nur besser verdienende Menschen leisten. Eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur ist nicht nur eine Frage der Gerechtigkeit, sondern auch Voraussetzung für erfolgreiches Wirtschaften. Deshalb muss eine Grundversorgung mit öffentlichen Gütern wie Bildung, Mobilität, Müllabfuhr oder Wasser allen Bürgerinnen und Bürgern unabhängig von ihrem Einkommen und unabhängig von der Region in der sie leben zugänglich sein. Wir Grüne stehen für eine Stärkung und Weiterentwicklung verlässlicher und qualitativ hochwertiger öffentlicher Güter im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge.

Dazu müssen die Städte und Gemeinden aufgabengerecht ausgestattet und ihre Einnahmen stabilisiert werden. Die Steuersenkungspolitik der Bundesregierung muss beendet werden, weil sie durch die Steuerverbände unmittelbar die Gemeinden schädigt. Außerdem müssen die Länder endlich aufhören, im Rahmen ihrer Gesetze über den kommunalen Finanzausgleich, die finanzielle Position der Kommunen zu schwächen.

## Einnahmen aus der Gewerbesteuer verstetigen

Wir Grünen wollen die Einnahmen der Kommunen aus der Gewerbesteuer verstetigen. Nur rund 1/3 der umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen vor Ort zahlt überhaupt Gewerbesteuer. Deswegen muss die heutige Gewerbesteuer so reformiert werden, dass sie stabiler und stetiger wird. Dazu wollen wir den Kurs fortsetzen, den wir bereits bei der Gemeindefinanzreform im Jahr 2003 beschritten haben.

Mit unserem Modell der „Kommunalen Wirtschaftssteuer“ soll durch eine verstärkte Einbeziehung gewinnunabhängiger Elemente (z.B. der Fremdkapitalzinsen) die Bemessungsgrundlage der bisherigen Gewerbesteuer verbreitert werden und so das Aufkommen weniger konjunkturanfällig gestaltet werden. Durch Freibeträge und die Einführung einer Verrechnung von Verlusten sollen vor allem kleine und mittlere Unternehmen entlastet werden. So sollen künftig Anrechnungsüberhänge auch auf andere Jahre übertragbar sein. Dies verschafft den Unternehmen mehr Flexibilität und vermeidet Substanzgefährdung. Ist der Verlust höher als die Fremdkapitalzinsen, muss ohnehin keine Gewerbesteuer gezahlt werden.

Auch Freiberufler sollen in die Gewerbesteuerpflicht miteinbezogen werden. Das vermeidet wirtschaftlich oft nicht nachvollziehbare Abgrenzungsprobleme und schafft fairere Wettbewerbsbedingungen. Auch soll die Gewerbesteuer weiterhin voll auf die Einkommensteuer anrechenbar sein, so dass Freiberufler nicht mehr zahlen müssen, wohl aber für die Finanzierung der kommunalen Infrastruktur mit in die Verantwortung genommen werden.

## Grundsteuer verstetigen und ökologisch ausrichten

Die Grundsteuer trägt im internationalen Vergleich nur zu einem geringen Teil zu den kommunalen Finanzen bei. Sie ist derzeit weder gerecht noch ökologisch. Grundlage der heutigen Grundsteuer sind veraltete Einheitswerte aus dem Jahre 1964 oder gar 1935. Diese Einheitswerte machen nur einen Bruchteil der Verkehrswerte aus. Außerdem begünstigt die jetzige Grundsteuer flächenintensive Nutzungsformen, wie z.B. das Einkaufszentrum auf der grünen Wiese. Unsere zentralen Anliegen an eine Reform der Grundsteuer sind mehr Steuergerechtigkeit verbunden mit einer ökologischen Lenkungswirkung. Dafür sollen einerseits Werte des Grundvermögens, die stärker an den Verkehrswerten ausgerichtet sind, Berücksichtigung finden und andererseits Komponenten in die Bemessungsgrundlage einfließen, die ökologische Aspekte berücksichtigen.

Davon unberührt bleibt das kommunale Hebesatzrecht. Zudem müssen sozialpolitische Wirkungen der Grundsteuerreform berücksichtigt werden. Deshalb soll über eine Änderung der Betriebskostenverordnung sichergestellt werden, dass Vermieter nicht die Grundsteuer des Grundstücks als Betriebskosten auf den Mieter umlegen.

## Jetzt handeln!

Die Kommunen unterliegen in erster Linie der Zuständigkeit der Länder. Doch der Bund kann viel tun. Eine Gemeindefinanzreform muss:

1. eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen im Grundgesetz sicherstellen durch
  - eine Ergänzung der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen in Art. 28 GG durch eine Garantie der Mindestfinanzausstattung und einen Ausgleich für Mehrbelastungen bei zusätzlichen Aufgabenübertragungen
  - eine Aufhebung des sog. Kooperationsverbotes zwischen Bund und Kommunen insbesondere bei Zukunftsinvestitionen für Bildung, Umwelt und Soziales
  - eine Regelung zur „Konnexität“, um zu verhindern, dass die Kosten von Gesetzesvorhaben weiterhin auf die Kommunen abgewälzt werden
  - verbesserte Anhörungsrechte im Gesetzgebungsverfahren

2. die Kommunen in die Lage versetzen, ihre Einnahmen zu stabilisieren durch
  - ein Verzicht auf weitere Steuersenkungen
  - eine Weiterentwicklung der Gewerbesteuer zu einer kommunalen Wirtschaftssteuer
  - eine ökologische Ausrichtung und Verstetigung der Grundsteuer
  - eine Altschuldenhilfe nicht nur für besonders finanzschwache Bundesländer, sondern auch für besonders notleidende Kommunen
  
3. die Städte und Gemeinden von den Kosten der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik entlasten durch
  - eine Neuausrichtung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft für ALG II-Empfänger/innen an den tatsächlichen Unterkunftskosten und
  - eine Gewährleistung der vereinbarten Bundeskofinanzierung auch bei erhöhter Inanspruchnahme des Rechtsanspruchs auf Kinderbetreuung ab dem vollendeten 1. Lebensjahr