

Kommunalfinanzen zwischen Utopie und Reformismus

Perspektiven finanzieller (Selbst-)Ermächtigung der Kommunen

Andreas Kallert

1. Einleitung

Zwischen 600 und 800 Mrd. Euro zusätzliche öffentliche Investitionen und Förderungen, dies ist die Größenordnung für die Modernisierung der Infrastrukturen und für den Klimaschutz in einem Jahrzehnt allein in Deutschland (Rietzler 2022, 27). Diese gigantische Summe¹ würde dabei zum größten Teil in den Aufgabenbereich der Kommunen fallen, die 2020 mit rund 38,6 Mrd. Euro knapp 56 Prozent der öffentlichen Sachinvestitionen tätigten (Bundesministerium der Finanzen 2021, 326). Dabei sind viele Kommunen bereits jetzt finanziell schwer gebeutelt und vielfach kaum in der Lage, über die Pflichtaufgaben hinaus wirken zu können und notwendige Infrastrukturen zu erhalten:

»Die Infrastrukturen verfallen schneller, als nachgebaut und erneuert wird.« (Mattert et al. 2017, 35)

Steuerreformen zulasten der Kommunen, Austerität mittels Schuldenbremsen (vgl. Petzold 2021) und ein zunehmender Wettbewerb der Kommunen um Unternehmen und Einwohner*innen haben die Spielräume kommunaler Haushaltspolitik in den letzten Jahrzehnten stark eingeschränkt, wobei sich Gewinner*innen und Verlierer*innen herausbilden. So gibt es durchaus prosperierende, finanzstarke Kommunen mit attraktiven Standortbedingungen für Bürger*innen und Unternehmen, aber eben auch zahlreiche finanzschwache Orte, deren Infrastrukturen wegbrechen, die von Wegzug betroffen sind und denen nur eine »Politik der leeren Kassen« (Jäger/Tomassovits 2004) bleibt.

1 Man darf sich von dieser Summe jedoch nicht blenden lassen: Für die Bankenrettungen wurden auf dem Höhepunkt der Finanzkrise im Oktober 2008 allein in Deutschland innerhalb kürzester Zeit 480 Mrd. Euro öffentliche Mittel bereitgestellt, im Zuge des russischen Angriffs auf die Ukraine zusätzlich 100 Mrd. Euro für die Bundeswehr beschlossen oder durch die kriminellen CumEx- und CumCum-Geschäfte von Banken und Investor*innen mindestens 35 Mrd. Euro aus der deutschen Steuerrunde geklaut.

Daraus resultieren ungleichwertige Lebensverhältnisse in den verschiedenen Teilräumen der Bundesrepublik, die sich in den Prozessen aus Abwanderung, Finanzschwäche, Infrastrukturmängel und sinkender Attraktivität selbst verstärken können.

Öffentliche Dienstleistungen und Infrastrukturen werden zwar von allen staatlichen Ebenen erbracht, die Mehrzahl jedoch fällt in den Aufgabenbereich der knapp 11.000 Kommunen in Deutschland, fast drei Viertel davon kleine Orte mit weniger als 5.000 Einwohner*innen. Sie sind insbesondere für die Gewährung vieler Sozialleistungen, Kitas, Schulbildung und der öffentlichen Verwaltung, lokale Verkehrs- und Freizeitinfrastruktur sowie Ver- und Entsorgung zuständig. Das Grundgesetz sichert den Gemeinden zu, diese Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln (Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland Art. 28 Abs. 2). Dieses kommunale Selbstverwaltungsrecht wird allerdings zur leeren Floskel, wenn die Kommunen strukturell und damit dauerhaft unterfinanziert sind. Es gilt also, diesen verfassungsrechtlichen Anspruch grundsätzlich und damit unabhängig von der (konjunkturellen) Leistungskraft der Länder durchzusetzen (vgl. Vesper 2015, 51). Über diese Ambition hinausgehend braucht es jedoch auch Überlegungen, die Kommunalfinanzen grundlegend neu denken – und damit Utopien entwerfen, deren Grenzen in der gegenwärtigen Gesellschaftsstruktur herauszustellen sind. Die Diskussion über eine auskömmliche Finanzierung der kommunalen Aufgaben, die notwendigerweise im ständigen Wandel und gesellschaftlichen Aushandlungsprozess sind, ist bislang eher kein Gegenstand für Utopien, denn vielmehr maximal für progressive Reformen. Die öffentlichen Finanzen sind aufs engste verwoben mit der kapitalistischen Gesellschaft und das Denken in herrschenden Kategorien von Kapital, Kredit, Geld und Steuern ist entsprechend widersprüchlich, soll es über progressive Reformen hin zu Utopien der Ausgestaltung der eigenen Umwelt hinausweisen.

Der Beitrag möchte ausgehend von der Entwicklung der Kommunalfinanzen (Abschnitt 2) die spezifischen Problemlagen für Kommunen in ländlichen Räumen herausarbeiten (Abschnitt 3). Anschließend diskutiere ich die fiskalischen Möglichkeiten für kommunale (Selbst-)Ermächtigungen anhand einerseits *reformistischer Utopien* (Abschnitt 4) und andererseits Utopien, die die inhärenten Widersprüche reformistischer Utopien zu überwinden suchen (Abschnitt 5).

2. Kommunalfinanzen: Entwicklung und Problemstellung

Die kommunalen Finanzen befinden sich (erneut) in der Krise. Dabei hat diese Krise eine lange Vorgeschichte, in der die Kommunen um »ihren« Anteil im öffentlichen Steuerverbund aus Bund, Ländern und Kommunen ringen mussten und müssen, um die sich ebenso im Wandel begriffenen Aufgaben des (Wohlfahrts-)Staates erbringen zu können. Diese krisenhafte Entwicklung findet im Kontext der Neukonstitution der föderalen Beziehungen mit der Gründung der Bundesrepublik über den fordistisch geprägten Nachkriegsboom (»Wirtschaftswunder«) und dem Wandel vom wohlfahrtsstaatlichen Sicherheits- zum neoliberalen Wettbewerbsstaat (Hirsch 1995) statt.

Grundsätzlich sind die Länder dafür verantwortlich, dass ihre jeweiligen Kommunen ausreichend finanziert sind. Mit Gründung der BRD hatten die Kommunen demnach auch zunächst keine eigenen Steuereinnahmen, sondern wurden fakultativ

am Aufkommen der Landessteuern beteiligt. Erst ab 1958 wurden Grund- und Gewerbesteuer zu den kommunalen Realsteuern, die von den Kommunen innerhalb eines vorgegebenen Rahmens autonom erhoben werden und ihnen abzüglich eventueller Umlageverfahren zustehen (Bundesministerium der Finanzen 2022a). Im Zuge dessen entwickelten sich diese kommunalen Steuern in den letzten Jahrzehnten zu dem, was sie heute sind: Standortfaktoren im Wettbewerb der Kommunen und zusammen mit den Zuweisungen der Länder und den Beteiligungen an den Gemeinschaftssteuern als die Haupteinnahmequellen für die Kommunalhaushalte. Zunächst jedoch gingen mit dem Wirtschaftsboom der 1950/60er-Jahre stark steigende Einnahmen aus den Kommunalsteuern einher, die auch den Kommunen in »Zeiten allgemeiner Reform- und Planungs-Euphorie« (Esser 2008, 204) den Ausbau von öffentlichen Infrastrukturen in großem Maßstab ermöglichten. Doch ab Ende der 1970er-Jahre wurde der kommunale Wettbewerb im Kontext von zunehmend angespannten öffentlichen Haushalten, Austerität und Neoliberalisierung forciert (vgl. Esser/Fach 1983). Die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer, die den Kommunen bis Januar 1998 als Bestandssteuer auch konjunkturunabhängig Einnahmen einbrachte, und die umfassende Reform 2001 unter Rot-Grün setzten den öffentlichen Finanzen weiter zu (vgl. Streeck 2013, 14). Mit dem Ende der Gewerbekapitalsteuer verblieb einzig die Grundsteuer als relevante und ertragskonstante Kommunalsteuer – die Gewerbesteuer in der jetzigen Ausprägung ist dagegen konjunkturell bedingt starken Schwankungen unterworfen und oftmals gerade in kleineren Orten aufkommensschwach und zudem von wenigen oder gar nur einem Unternehmen abhängig. Weitgehend stabile Einnahmen garantieren neben den Zuweisungen die kommunalen Anteile an den Gemeinschaftssteuern auf Einkommen und Umsatz. Allerdings wurden durch die Reform 2001 die Einkommens- (in der Spitze von 53 Prozent auf 42 Prozent) und die Körperschaftssteuer reduziert sowie Veräußerungsgewinne von Kapitalgesellschaften steuerbefreit, um so die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu stärken (vgl. Truger 2009). Eicker-Wolf und Truger (2010, 35) beziffern die steuerreformbedingten Einnahmeausfälle für die Jahre 2001 bis 2010 auf jährlich zwischen 20 und 50 Mrd. Euro für alle öffentliche Haushalte – insgesamt weit über 300 Mrd. Euro, die in diesem Jahrzehnt im Vergleich zur vorherigen Steuergesetzgebung weniger eingenommen wurden. Im Ergebnis dieser massiven Beschneidung öffentlicher Einnahmen sanken damit auch die Spielräume für die Bund-Länder- und Länder-Kommunen-Finanzausgleichssysteme, sodass vor allem finanziell ohnehin bereits angeschlagene und damit auf Fiskaltransfers angewiesene Kommunen immer stärker unter Konsolidierungsdruck gerieten. Diese verheerende Dynamik innerhalb der Kommunalfinanzen erfuhr zugleich durch steigende Kosten insbesondere für Soziales eine weitere Verschärfung. Die kommunalen Sozialausgaben verdoppelten sich allein zwischen 2003 und 2016 und binden immer höhere Anteile der kommunalen Haushalte (Wegweiser Kommune 2018) – allesamt Ausgaben, auf die Kommunen kaum Einfluss haben, da sie auf Bundesebene beschlossen werden. Hohe Kosten in diesem Bereich resultieren dabei aus einer problematischen Sozialstruktur mit hoher Arbeitslosigkeit, niedrigen Einkommen oder Abwanderung v.a. junger Menschen und sind ein »bedeutsamer Treiber zunehmender Disparitäten« (Boettcher/Geißler 2017, 3; vgl. auch: Beznoska/Kauder 2020, 406).

Bislang hat sich nichts Grundlegendes an der Unterfinanzierung der Kommunen und daraus resultierender Infrastrukturmängel geändert. Dies zeigt sich besonders eindrücklich an der Investitionsquote der öffentlichen Hand: Seit den 1990er-Jahren sinkt die staatliche (Netto-)Investitionsquote mit wenigen Ausnahmen und wurde 2004 erstmals negativ (Bardt et al. 2019, 4f.). Dieser Substanzverlust ist jedoch räumlich ungleich verteilt und verstärkt die Disparitäten in Deutschland. So lagen die Sachinvestitionsausgaben bayerischer Kommunen im letzten Vor-Corona Jahr 2019 bei 698 Euro pro Person, im Saarland dagegen nur bei 191 Euro und in Nordrhein-Westfalen bei 261 Euro (Bundesministerium der Finanzen 2022b, 24) – mit der Folge, dass der Wohnort zunehmend darüber entscheidet, ob in der Schule das Dach dicht ist und die Toiletten funktionieren. Die vermehrte Bereitstellung von Fördermitteln für Investitionen ist zwar einerseits begrüßenswert, ist andererseits aber auch mit hohen Kosten und Personalbindung für Beantragung, Durchführung und Dokumentation verbunden und benachteiligt gerade die besonders bedürftigen Kommunen (vgl. Sixtus/Reibstein/Slupina 2020). Die austeritären Politiken der letzten Jahrzehnte schlagen sich jedoch generell in ausgedünnten öffentlichen Verwaltungen und damit einhergehend vor allem in der Problematik fehlender Planungskapazitäten wiederum vor allem in finanzschwachen Kommunen nieder (vgl. Gornig/Michelsen 2017). Die seit 2011 gültige Schuldenbremse bei Bund und Ländern erschwert die Investitionen in den Bestand im Allgemeinen und in eine sozial-ökologische Transformation der öffentlichen Infrastrukturen im Besonderen, da die Gefahr droht, dass den Kommunen als wesentliche Akteur*innen dieser Prozesse notwendige Zuweisungen der übergeordneten Ebenen gestrichen werden (Brand/Steinbrecher 2017, 436). Gleichzeitig sind Kommunen zu einem ausgeglichenen Haushalt verpflichtet und können nicht ohne Weiteres bzw. nur mit Genehmigung der Kommunalaufsichten Schulden aufnehmen. Paradoxerweise sind es dann gerade die finanz- und wirtschaftsstärkeren Kommunen, die im Bereich der Investitionskredite überdurchschnittlich verschuldet sind – sie können sich die Kredite für rentierliche Investitionen leisten, während finanzschwachen Kommunen solche Kredite von Banken nicht gewährt bzw. von der Kommunalaufsicht nicht genehmigt werden (vgl. Kuschel 2015, 81f.). Der fiskalische Spardruck in den Kommunen wirkt sich dabei vor allem ausgabenseitig aus, da aufgrund des neoliberalen Steuerwettbewerbs die Einnahmen über kommunale Steuern nicht beliebig erhöht werden können – folglich leiden vor allem disponible Ausgaben im Bereich der sozialen Infrastrukturen wie etwa Kultur, Freizeit, Bildung oder Sport sowie Investitionen unter Kürzungen (Thiele 2022, 108). Mit diesen knappen Mitteln und damit einhergehend kleinen bis nicht vorhandenen finanziellen Spielräumen geht auch mangelhafter Gestaltungsspielraum für die Verwirklichung progressiver Politiken einher, was nicht zuletzt die Notwendigkeit von Utopien auch und besonders im Bereich der Kommunalfinanzen unterstreicht.

Insgesamt, wenn auch räumlich ungleich verteilt, sind die kommunalen Finanzen von einer strukturellen Unterfinanzierung geprägt. In der jetzigen Ausgestaltung stärkt das kommunale Finanzsystem trotz der Finanzausgleichssysteme die starken und schwächt die schwachen Kommunen – mit dem Ergebnis ungleichwertiger Lebensverhältnisse. Diese »fiskalpolitische Dauerkrise« (Streeck/Mertens 2010, 13; Hervorhebung im Original) vieler Kommunen aus »permanentem Haushaltsdruck, anhaltenden Budgetdefiziten, steigenden Steuern, sinkenden Investitionsausgaben und Personalabbau«

(Person/Geißler 2020, 194) erfordert eine grundlegende Auseinandersetzung mit öffentlichen Finanzen im Allgemeinen und kommunalen im Besonderen, die über die Flickschusterei der vergangenen Jahrzehnte deutlich hinausgeht.

3. Herausforderungen an Kommunalfinanzen

Nach diesen allgemein gehaltenen Ausführungen zu Kommunalfinanzen möchte ich folgend einige Überlegungen zu den speziellen Herausforderungen für kleine(re) Kommunen und damit insbesondere für Kommunen in ländlichen Räumen darlegen. »Die« ländlichen Räume sind selbstredend so unterschiedlich, dass die folgenden Aussagen keineswegs auf alle ländlichen Räume übertragen werden können – nichtsdestotrotz soll die Verallgemeinerung grundlegende Problematiken aufzeigen. Die Finanzen ländlicher Kommunen sind auch deshalb relevant, da im öffentlichen Diskurs die finanziellen Probleme von (Groß-)Städten dominieren und damit die große Mehrzahl der Kommunen außen vor bleibt (von den knapp 11.000 Kommunen haben weniger als 700 mehr als 20.000 Einwohner*innen). Dies liegt u.a. auch daran, dass die (angewandte) Forschung kleine Kommunen oftmals gar nicht erfasst, sei es das einflussreiche KfW-Kommunalpanel, das nur Orte mit mehr als 2.000 Einwohner*innen in ihre Stichprobe einbezieht, oder der Kommunale Finanzreport der Bertelsmann-Stiftung, der für die Analyse von Konsolidierungsprogrammen lediglich Städte über 20.000 Einwohner*innen berücksichtigt.

Auf der Ausgabenseite sind für Erhalt und ggf. auch Ausbau von Infrastrukturen in dünn(er) besiedelten ländlichen Räumen größere Investitionen für (Ab-)Wasser, Müll, Straßen, Nahverkehr etc. notwendig, da die Fläche die Bereitstellung von solchen öffentlichen Leistungen verteuert. Pro Einwohner*in entstehen somit tendenziell höhere Kosten, dies trifft auch auf die kommunale Verwaltung zu. Weitere fundamentalökonomische Leistungen wie Nahversorgung mit Mitteln des täglichen Bedarfs, mit Dienstleistungen von Banken, Friseur*innen, Post oder Apotheken aber auch mit digitalen Infrastrukturen, die allesamt in der Regel über »den Markt« bereitgestellt werden (müssen), lohnen sich für die privaten Anbieter*innen aufgrund der geringen Nachfrage und damit nicht vorhandener Profitabilität kaum. Die öffentliche Hand kann allerdings zumeist nur (auch aus EU-wettbewerbsrechtlichen Gründen) in Ausnahmefällen selbst tätig werden und für die Bereitstellung solch elementarer Daseinsvorsorge sorgen – mit den entsprechenden Mehrausgaben für vor allem kleinere Orte, um die private Akteur*innen einen weiten Bogen machen.

Auf der Einnahmenseite besteht zwischen größeren und kleineren Kommunen ein Steuerkraftgefälle, das sich in unterschiedlichen Höhen von Einkommens- und Gewerbesteuern je Einwohner*in zeigt. Verschiedene Ausgleichssysteme sorgen zwar für eine gewisse Annäherung des Steueraufkommens pro Person. Aber auch wenn dieses Steuerkraftgefälle im Sinne des Zentrale-Orte-Prinzips mit der urbanen Mitversorgung des Umlandes durchaus gewollt ist, sind die niedrigeren Steuereinnahmen dennoch ein wegweisendes Merkmal von Kommunen in ländlichen Räumen, die die eigenen Handlungsmöglichkeiten vor Ort beschränken. Gerade für kleinere, nicht wirtschaftsstarke Kommunen ist das Gewerbesteueraufkommen (Vesper 2020, 41) gering und das

Potential, die Einnahmen über eine Erhöhung der Hebesätze zu steigern, sehr begrenzt, begünstigt die Autonomie bei der Hebesatzgestaltung doch vor allem wirtschaftsstärke Regionen (Vesper 2015, 49). Für kleine Kommunen sind daher oftmals die Zuweisungen der größte Einnahmeposten, die Gewerbesteuer dagegen kaum relevant. Dies heißt allerdings auch, dass für solche Kommunen die kommunale Finanzautonomie über das Hebesatzrecht und damit die politische Gestaltungskraft (noch) geringer als in größeren Städten ist. Dies hat auch damit zu tun, dass vielfach Investitionen nur noch über Fördermittel zu realisieren sind, die jedoch strukturell – obgleich formal teilweise das Gegenteil intendierend – finanziell und personell gut aufgestellte Kommunen überverteilen. Jene Kommunen können sich – ganz im Sinne des neoliberalen, aktivierenden Prinzips der Ko-Finanzierung (vgl. Kallert et al. 2020, 46) – die geforderten Eigenmittel leisten, aufgrund von Fachpersonal schnell auf neue Ausschreibungen reagieren und haben oftmals bereits fertige Konzepte in der Schublade, um so die begrenzten Fördermittel abzurufen. All dies trifft auf kleine Kommunen weniger zu: Die Kommunalpolitik ist stark ehrenamtlich geprägt, die Verwaltung von Universalist*innen und weniger von Spezialist*innen (u.a. für Fundraising, Vergabe- und Baurecht) besetzt und die notwendigen Eigenmittel übersteigen das Haushaltsbudget bzw. eine Kreditfinanzierung wird von der Kommunalaufsicht untersagt (vgl. Sixtus/Reibstein/Slupina 2020). Auch versteckte Kosten (Personalkosten, Gutachten, Antragsstellung, Instandhaltung) sind ein weiteres oftmals übersehenes Hindernis. Dies hat zur Folge, dass die zunehmende Fördermittelfinanzierung – 2018 wurden bundesweit bereits 27 Prozent der kommunalen Investitionen über Fördermittel finanziert, was eine Verdoppelung seit 2016 darstellt (KfW 2019, 15) – besonders zu Lasten finanzschwacher und kleinerer Gemeinden geht und somit die ländlichen Räume besonders betroffen sind.

Die Kommunalfinanzen im Allgemeinen sind also völlig unzureichend. Die öffentlichen Finanzen mit Blick auf kleinere Kommunen und damit ländliche Räume im Speziellen sind ebenfalls von der »andauernden Krise öffentlicher Haushalte« (Silomon-Pflug/Heeg 2013, 184) geprägt, wenn auch mit eigenen Charakteristika. Konzepte zur Lösung dieser fiskalischen Krise müssen demnach gleichfalls die allgemeinen öffentlichen Finanzen wie auch die spezifischen Anforderungen von kleinen Kommunen in ländlichen Räumen adressieren. Bewegen möchte ich mich hierbei von einerseits reformorientierten Ansätzen, die gleichwohl unrealistisch sind, hin zu Utopien kommunaler Finanzen.

4. Fiskalische Zukünfte I: reformistische Utopien

Die folgenden fiskalischen Zukünfte nenne ich *reformistische Utopien*, da sie zwar einerseits unter den gegenwärtigen sozialen Kräfteverhältnissen höchst unwahrscheinlich sind, jedoch andererseits eine deutliche Verbesserung öffentlicher und vor allem kommunaler Finanzen zur Folge hätten. Sie beinhalten aber kaum utopischen Gehalt – nichtsdestotrotz können sie den Weg in Richtung von Utopien bereiten. Der naheliegende Zugang zur Verbesserung der Kommunalfinanzen liegt bei den kommunalen Steuereinnahmen. Die Gewerbesteuer hat sich zwar einerseits als eine potenziell ertragsreiche Ertragsform für die Kommunen entwickelt, sie zeichnet sich andererseits allerdings durch ein räumlich stark ungleiches Aufkommen aus und ist generell von

großen Schwankungen geprägt. Ziel muss es sein, die Gewerbesteuer stabiler, verlässlicher und ertragreicher zu gestalten. Hierfür bietet sich zum einen eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage um Zinsen, Mieten und Pachten sowie zum anderen die Ausweitung der Steuerpflicht auf freiberuflich Tätige sowie niedergelassene freie Berufe, die ebenfalls die örtliche Infrastruktur in Anspruch nehmen, an (Troost/Schuster 2010). Eine solche unter dem Label Gemeindegewerbesteuer firmierende Reform wurde allerdings schon 1982 vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen gefordert und seitdem mehrfach von unterschiedlicher Seite wiederholt – ein 40 Jahre lang währendes Scheitern zeugt wohl bereits vom unrealistischen Charakter dieser Reform.

Die Kommunen werden am Aufkommen der Einkommenssteuer beteiligt. Sie erhalten 15 Prozent der von ihren Einwohner*innen gezahlten Lohnsteuern, den Rest teilen sich Bund und Länder paritätisch. Bei der konkreten Verteilung wird ein Bemessungshöchstsatz berücksichtigt, sodass Kommunen mit sehr hohen Einkommen (etwa Starnberg in Bayern) nicht exorbitant hohe Einnahmen erzielen. Nichtsdestotrotz führen hohe Arbeitslosigkeit, viele ältere (und damit nicht erwerbstätige) sowie Menschen mit geringen Einkommen zu niedrigeren Einnahmen aus der Einkommenssteuer. Grundsätzlich wäre hier ein sinnvoller Weg, die Verteilungsmasse insgesamt zu steigern. Dazu würden vor allem eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes sowie die Einbeziehung von Kapitalerträgen beitragen. Der Spitzensteuersatz ist mit 42 Prozent historisch niedrig und Kapitalerträge werden – abgesehen vom Freibetrag – mit lediglich 25 Prozent Abgeltungssteuer unabhängig von einem eventuell höheren individuellen Einkommenssteuersatz versteuert. Die Beendigung der steuerlichen Bevorteilung von Kapitalerträgen käme der Steuermasse und damit allen Kommunen zugute. Eine deutliche und an sozialen Kriterien orientierte Erhöhung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer (Junkernheinrich/Micosatt 2018, 220) würde genau diese Übervorteilung von starken Kommunen entgegen und zu einem stabilen kommunalen Einkommen beitragen, das die zahlreichen, kostspieligen Hilfsprogramme von Bund und Ländern ersetzen und damit komplizierte Verteilungswege überflüssig machen würde (Kuschel 2015, 17f.).

Mit der Vermögens- und der Erbschaftssteuer sind zwei Ländersteuern weitere Möglichkeiten, um den Kommunen über bessere Länderfinanzen und den kommunalen Ausgleichssystemen mehr Mittel zukommen zu lassen. Die Vermögensteuer wird seit 1997 nicht mehr erhoben, obwohl sie im Grundgesetz als den Ländern zustehende Steuer vorgesehen ist (Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland Art. 106 (2)). Nach einem ver.di -Vorschlag (2012) könnten selbst bei großzügigen Freibeträgen von 1 Mio. Euro pro erwachsener Person und einer Höhe von nur 1 Prozent rund 20 Mrd. Euro jährlich zusätzlich in die Länderhaushalte fließen. Eine aktuellere Studie kommt mit ähnlichen Parametern auf je nach Szenario zwischen 11 und 23 Mrd. Euro jährliches Steueraufkommen, das nur zwischen 150.000 und 435.000 Steuerpflichtige überhaupt beträfe (Bach/Beznoska/Thiemann 2016, 63f.). Die Vermögensteuer wäre zwingend wieder zu aktivieren, nicht nur um kommunale Finanzen zu stabilisieren, sondern auch um die enorme Ungleichheit bei Vermögen in Deutschland abzubauen. Bei der Erbschaftssteuer ist vor allem die steuerliche Privilegierung von Betriebsvermögen problematisch: Allein zwischen 2009 und 2019 wurden 389 Mrd. Euro Betriebsvermögen steuerfrei übertragen, wodurch Steuermindereinnahmen von 96 Mrd. Euro entstanden

(vgl. Nees/Scholz 2022, 50). Auch das Bundesministerium der Finanzen (2022a: 20) bezeichnet diese Privilegierung als »die größte Steuervergünstigung insgesamt« mit 5,1 Mrd. Euro in 2022. Diese weitgehende Verschonung von Betriebsvermögen müsste zugunsten der Länderfinanzen beendet werden. Mittels Stundungen von Erbschaftsteuern könnten auch Betriebsvermögen ohne Existenzgefährdung besteuert und das Totschlagargument von Arbeitsplatzverlusten entkräftet werden – zudem würde die nach geltendem Recht und vom Verfassungsgericht geforderte progressive Verteilungswirkung mit ihrem Beitrag zur Steuergerechtigkeit deutlich gestärkt (Truger/Scholz 2016).

Scholz (2013) hat zudem die Einführung von Steuerzuschlägen gefordert, um den Ländern eine gewisse Steuerautonomie zuzubilligen, mit denen überhaupt erst Schuldenbremsen auch über die Einnahmenseite eingehalten werden können. Konkret würde das bedeuten, dass den Bundesländern die Möglichkeit eingeräumt wird, länderspezifische Zuschläge (aber keine Abschläge) auf die Einkommenssteuer zu erheben, die nicht im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden. Bundesländer könnten so etwa hohe Einkommen *ihrer* Bewohner*innen extra besteuern und auf diese Weise bessere Infrastrukturen in ihrem Gebiet ermöglichen. Ganz ähnlich funktioniert bereits die Grunderwerbssteuer, die mittlerweile alle Bundesländer außer Bayern in einem »regelrechten Steuererhöhungswettlauf« (Scholz 2013, 3) kräftig erhöht haben.

Grundsätzlich bestünde auch innerhalb der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse die Möglichkeit, einen Investitionsfonds auf Ebene des Bundes über Schulden aufzulegen und via der Länderebene an die Kommunen für (nachhaltige) Investitionen, die bei den vielerorts knappen Kassen als erstes gestrichen werden, weiterzuleiten (vgl. Bardt et al. 2019, 7f.). Die klassischen Fehler bestehender Förderprogramme wie Unplanbarkeit, Zeitdruck, Orientierung an Förderprogrammen statt am tatsächlichen Bedarf, Normendickicht etc. sollten dabei vermieden werden. Dementsprechend weist Geißler (2021) darauf hin, dass ein solcher Investitionsfonds die Mittel in gleichmäßigen Raten über mindestens zehn Jahre ausschütten sollte, um die Planbarkeit von Investitionen zu erhöhen. Zudem sollten die Mittel indikatorbasiert (z. B. Einwohner*innenzahl, Steuerkraft, SBG-II-Quote) ohne Anträge als investive Schlüsselzuweisungen ohne Zweckbindung an die Kommunen verteilt werden. Die Kommunen entscheiden also selbst, wofür sie das Geld ausgeben wollen. Mehr Demokratie vor Ort könnte im Zuge eines solchermaßen ausgestalteten Investitionsprogramms die Folge sein (vgl. Scheller 2017).

All diese Maßnahmen hätten positive Effekte auf die öffentlichen Finanzen und damit auch auf die Kommunalhaushalte – unterschiedlich stark und unterschiedlich weitreichend. Sie würden einen Punkt adressieren, der momentan dominant ist: Das Hin- und Herschieben bzw. gar Abwälzen von Kosten und Verantwortung für die gegenwärtige Finanzmisere vom Bund auf die Länder und von den Ländern weiter auf die Kommunen, das Rangieren zwischen Finanzautonomie und -solidarität. Die durch Umverteilung erzwungene Erhöhung der Steuereinnahmen könnte schnell genügend Mittel für eine auskömmliche Kommunalfinanzierung bereitstellen. Eicker-Wolf und Truger (2013, 40) haben die Folgen beispielsweise für das Land Nordrhein-Westfalen berechnet, wo sich durch die Steuerreformen ein jährliches Gesamtdefizit von 3,5 Mrd. Euro rein rechnerisch in einen Überschuss von fast 11 Mrd. Euro verwandeln würde, so dass »die

Finanzprobleme des Landes NRW und seiner Kommunen im Wesentlichen« gelöst würden. Selbst demokratische Elemente wie Bürger*innen-Haushalte könnten ihren (vielfach berechtigten) Ruf als Legitimierungstool für Sparmaßnahmen ablegen und tatsächlich zu Beteiligungsformen werden, in denen Bürger*innen über Projekte, Investitionen und soziale Infrastrukturen entscheiden können – und somit Erfahrungen sammeln und lernen, sich überhaupt utopische Vorstellungen über das Leben in ihren Kommunen zu machen.

5. Fiskalische Zukünfte II: die Utopie

Doch selbst die beschriebenen Aussichten auf weitreichende Investitionen in eine nachhaltige Zukunft sind utopischer Natur, obgleich die dafür notwendigen zig Milliarden Euro grundsätzlich leicht zu bewerkstelligen wären – die gegenwärtig dagegensprechenden sozialen Kräfteverhältnisse in unsrer Gesellschaft bewusst ignorierend. Denn diese *reformeristischen Utopien* sind darüber hinaus von immanenten Widersprüchen gekennzeichnet: Im Kapitalismus kommt es unweigerlich zu Krisen der Akkumulation, an der jedoch die Abschöpfung von Steuern abhängt. Das »Interesse des Staates an sich selbst« (Offe 1972) priorisiert jedoch kapitalfreundliche Politiken – höhere Steuern im internationalen Wettbewerb sind hierbei nur schwer durchzusetzen. Wie man es auch drehen mag, der kapitalistische Steuerstaat ist auf Gedeih und Verderben auf immer fortwährende Kapitalakkumulation angewiesen und sei sie noch so krisenhaft und – das Beispiel des menschengemachten Klimawandels verdeutlicht dies – destruktiv. Die Ebene der Kommunen ist hiervon nicht ausgenommen, sind die diskutierten Vorschläge doch ebenfalls – im Falle der Gewerbeertragssteuer von Gewinnen, bei der Einkommenssteuer von Löhnen und Kapitalerträgen, bei Schuldenaufnahme von einem liquiden Kreditmarkt oder bei der Vermögenssteuer vom akkumulierten Gewinn abhängig – allesamt aufs engste verwoben mit den Grundpfeilern kapitalistischer Vergesellschaftung. Die naheliegende Forderung nach mehr kommunalen Eigensteuern (z.B. ARL 2021) und damit mehr kommunaler Autonomie ist innerhalb einer kapitalistischen Ökonomie widersprüchlich und könnte nur außerhalb von Standort- und Konkurrenzlogik eine progressive Wirkung ohne zusätzlichen Steuerwettbewerb entfalten. Für wirkliche Utopien, die das kapitalistische Hamsterrad, das die diskutierten Finanzreformen wohl kaum verlangsamen würden, hinter sich lassen, bräuchte es zunächst radikale Arbeitszeitverkürzung, damit die Menschen überhaupt erst die Zeit sowohl für die demokratischen Aushandlungsprozesse als auch für zivilgesellschaftliches Engagement vor Ort haben. Es müssten zudem viele, wenn nicht alle Bereiche der Daseinsvorsorge, sei es Altenpflege, Mobilität, Gesundheit oder Wohnen, dem Verwertungsprozess entrissen und gesellschaftlich neu organisiert werden. Erst die allgemeine Arbeitszeitverkürzung ohne damit einhergehender Existenzangst – denn das Ehrenamt muss man sich momentan tatsächlich zeitlich und finanziell leisten können, darüber hinaus fungiert es vielerorts als Lückenfüller für mangelhafte öffentliche Daseinsvorsorge – würde soziale und solidarische Praxen sowie das Nachdenken über eine Gesellschaft außerhalb derzeit herrschender Prinzipien und Verhältnisse von Ausbeutung, Wettbewerb, Kapital, Geld und Wachstumszwang ermöglichen, die vor

allem lokal in den Kommunen wirken würden. Umfassende Rekommunalisierung und radikale Demokratie sind jedoch in kapitalistischer Logik die reinsten Profitbremsen und schaden damit genau der ökonomischen Grundlage, auf der all die reformerischen Ansätze beruhen – und sind damit momentan (nur) Utopie. Solange dies so bleibt, besteht eben die pragmatische und reformistische Lösung darin, sich mit, sagen wir, beschaulichen zusätzlichen 500 Mrd. Euro (und damit immer noch weniger als für Banken und Bundeswehr im Handumdrehen mobilisiert wurde) aus Umverteilung für die nächsten zehn Jahre zu begnügen, damit auch und besonders kleinere Kommunen als Laboratorien sozial-ökologischer Transformation von unten (bspw. in Energiegenossenschaften von Kommunen und Bürger*innen) wirken können (vgl. hierzu: Schickert 2021). Diese Fortschritte und Erfahrungen müssten dann in Utopien gemünzt werden, die die Widersprüche progressiver Entwicklungen im kapitalistischen Status Quo zu überwinden suchen.

Literatur

- ARL (2021): Kommunalfinanzen in und nach der Covid-19-Pandemie. Hannover: Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gesellschaft.
- Bach, Stefan/Beznoska, Martin/Thiemann, Andreas (2016): Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiedererhebung der Vermögensteuer in Deutschland. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Bardt, Hubertus/Dullien, Sebastian/Hüther, Michael/Rietzler, Katja (2019): Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen! IMK Report 152. Düsseldorf: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung.
- Beznoska, Martin/Kauder, Björn (2020): »Verschuldung und Investitionsschwäche der Kommunen«, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 21(4), S. 403–421.
- Boettcher, Florian/Geißler, René (2017): Die Nettobelastung der Kommunen aus Sozialausgaben. Regionale Entwicklungen im Zuge wachsender Transfers und Steuereinnahmen. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Brand, Stephan/Steinbrecher, Johannes (2017): »Paradigmenwechsel in der Kommunalfinanzierung? Aktuelle Entwicklungen beim Kommunalkredit«, in: Martin Junkernheinrich/Stefan Koriath/Thomas Lenk/Henrik Scheller/Matthias Woisin (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 425–440.
- Bundesministerium der Finanzen (2021): Finanzbericht 2022. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- Bundesministerium der Finanzen (2022a): 28. Subventionsbericht. 2019–2022. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- Bundesministerium der Finanzen (2022b): Die Steuereinnahmen der Gemeinden. Stand: Januar 2022. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- Bundesministerium der Finanzen (2022c): Eckdaten zur Entwicklung der Kommunalfinanzen 2012 bis 2021. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2010): Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf: ver.di.

- Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2013): Kommunalfinanzbericht 2013. Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und Landespolitik. Düsseldorf: ver.di.
- Esser, Josef (2008): »Reflexionen über ein gestörtes Verhältnis. Materialistische Staatstheorie und deutsche Politikwissenschaft«, in: Joachim Hirsch/John Kannankulam/Jens Wissel (Hg.): Der Staat der bürgerlichen Gesellschaft. Zum Staatsverständnis von Karl Marx. Baden-Baden: Nomos, S. 203–219.
- Esser, Josef/Fach, Wolfgang (1983): »Sparen und Herrschen. Über den Zusammenhang von fiskalischer Knappheit und autoritärer Politik«, in: Hans-Hermann Hartwich (Hg.): Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik. Wissenschaftlicher Kongreß der DVPW 4.-7. Oktober 1982 in der Freien Universität Berlin. Tagungsbericht. Wiesbaden: VS, S. 433–446.
- Geißler, René (2021): Ein kommunales Investitionsprogramm für das nächste Jahrzehnt. Berlin: Dezernat Zukunft.
- Gornig, Martin/Michelsen, Claus (2017): »Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus«, in: DIW Wochenbericht 89(11), S. 211–220.
- Hirsch, Joachim (1995): Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. Berlin: Edition ID-Archiv.
- Jäger, Johannes/Tomassovits, Rainer (2004): »Politik der leeren Kassen. Budget, politics of scale und kommunale öffentliche Dienstleistungen«, in: Kurswechsel 19(3), S. 41–52.
- Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard (2018): »Kommunale Liquiditätskredite: Notwendigkeit und Optionen einer Problemlösung«, in: Martin Junkernheinrich/Stefan Koriath/Thomas Lenk/Henrik Scheller/Matthias Woisin (Hg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2018. Staatsanpassung – Die neue Finanzverfassung als politische und rechtliche Gestaltungsaufgabe im Bundesstaat. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 197–222.
- Kallert, Andreas/Belina, Bernd/Mießner, Michael/Naumann, Matthias (2020): Gleichwertige Lebensverhältnisse? Zur Entwicklung ländlicher Räume in Hessen. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- KfW (2019): KfW-Kommunalpanel 2019. Frankfurt a.M.: KfW.
- Kuschel, Frank (2015): Haushalten mit links?! Emanzipative Haushalts- und Finanzpolitik in der Kommune. Hamburg: VSA.
- Mattert, Jana/Valentukeviciute, Laura/Waßmuth, Carl (2017): Gemeinwohl als Zukunftsaufgabe. Öffentliche Infrastrukturen zwischen Daseinsvorsorge und Finanzmärkten. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Nees, Martin/Scholz, Birger (2022): Kommunalfinanzbericht 2022. Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf: ver.di.
- Offe, Claus (1972): Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur politischen Soziologie. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Person, Christian/Geißler, René (2020): »Ein Fass ohne Boden? Vier Jahrzehnte kommunaler Schuldenhilfen in Deutschland«, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 13(1), S. 191–216.

- Petzold, Tino (2021): »Das Ende der Schuldenbremse? Staatsverschuldung in der Pandemie«, in: Kritische Justiz 54(4), S. 397–412.
- Rietzler, Katja (2022): »Kommunen zentral für Jahrzehnt der Zukunftsinvestitionen«, in: Wirtschaftsdienst 102(1), S. 27–30.
- Scheller, Henrik (2017): »Kommunale Infrastrukturpolitik: Zwischen Konsolidierung und aktiver Gestaltung«, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 67(16/17), S. 39–46.
- Schickert, Christine (2021): »Ein lokaler Green New Deal?«, in: PROKLA 51(202), S. 165–173.
- Scholz, Birger (2013): »Mehr Steuerhoheit für die Länder«, in: Sozialistische Zeitung (3/2013), S. 5.
- Silomon-Pflug, Felix/Heeg, Susanne (2013): »Neoliberale Neuordnung städtischer Verwaltungen am Beispiel des Liegenschaftsfonds Berlin«, in: Geographische Zeitschrift 101(3/4), S. 184–200.
- Sixtus, Frederick/Reibstein, Lena/Slupina, Manuel (2020): Wer schon viel hat, dem wird noch mehr gegeben? Warum der Eigenanteil bei Förderprogrammen strukturschwache Kommunen benachteiligt. Berlin: Wüstenrot-Stiftung.
- Streeck, Wolfgang (2013): »Die Krise der Staatsfinanzen: Demokratieversagen? Kapitalismusversagen!«, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 6(1), S. 7–20.
- Streeck, Wolfgang/Mertens, Daniel (2010): »Politik im Defizit: Austerität als fiskalpolitisches Regime«, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 3(1), S. 7–29.
- Thiele, Katja (2022): Öffentliche Bibliotheken zwischen Digitalisierung und Austerität. Kommunale Strategien und ihre Implikationen für die Bildungsgerechtigkeit. Bielefeld: transcript.
- Troost, Axel/Schuster, Sandra (2010): »Kommunalfinanzen – Zeit für Alternativen«, in: Z. Zeitschrift Marxistische Erneuerung (83), S. 73–83.
- Truger, Achim (2009): »Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen«, in: PROKLA 39(154), S. 27–46.
- Truger, Achim/Scholz, Birger (2016): »Die Demontage der Erbschaftsteuer«, in: Wirtschaftsdienst 96(6), S. 378–379.
- ver.di (2012): Vermögensabgabe und Vermögensteuer. Berlin: ver.di.
- Vesper, Dieter (2015): Gemeindefinanzierung wenig nachhaltig – Analyse und Perspektiven der Kommunalfinanzen. Gutachten im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Vesper, Dieter (2020): 30 Jahre Deutsche Einheit – Ein finanzpolitischer Blick auf Länder und Gemeinden in Ost und West. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Wegweiser Kommune (2018): 100 Milliarden Euro Sozialausgaben der Kommunen. URL: blog.wegweiser-kommune.de vom 09.12.2022.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982): Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bundesministerium der Finanzen.