

# Dem geschenkten Gaul ins Maul geschaut

**A**m 4. März 2015 heißt es in der F.A.Z.: „Fünf Milliarden Euro mehr für klamme Städte. Die Kommunen profitieren deutlich. Um das Geld wurde heftig gerungen.“

*Manfred Schäfers* kommentiert klug: „Städtekümmerer“. In der F.A.Z. vom 5. März 2015 geht es tags darauf gleich um zwei neue Themen: „Koalition streitet nun auch über Soli und Kindergeld.“ Die Neuordnung der Finanzverfassung sieht *Jasper von Altenbockum* so gut wie „In der Tonne“, während *Manfred Schäfers* prognostiziert: „Auf das Ende des Soli müssen Steuerzahler noch warten.“

So geschieht es, wenn es dem Esel zu wohl wird.

Was ist geschehen? Deutschland hat im Jahre 2014 im Bundeshaushalt nicht nur früher als geplant eine schwarze Null geschrieben, sondern im öffentlichen Gesamthaushalt einen Haushaltsüberschuss von 18 Mrd. € erwirtschaftet, davon entfallen auf den Bund 11,4 Mrd. €, auf die Länder 1,9 Mrd. €, auf die Kommunen 1,3 Mrd. € und auf die Sozialversicherungen 3,4 Mrd. €. Das ist eine gute Nachricht, auch wenn sie weitgehend auf einer Kumulation besonders günstiger Umstände beruht, nämlich einem äußerst hohen Beschäftigungsstand, Niedrigstzinsen, niedrigen Ölpreisen und der Zahlung der – gerichtlich nach wie vor umstrittenen – Brennelementesteuer durch die Kraftwerkebetreiber in Höhe von mehr als 2 Mrd. € zu Weihnachten 2014.

Vor diesem Hintergrund ist Nüchternheit geboten, statt diesen Geldsegen nach dem Motto: „Wie gewonnen, so zerronnen“ sofort wieder zu verausgaben oder eine Steuerenkungsdebatte mit zwangsläufigen Dauerwirkungen loszutreten. Beides ist indes am 4. und 5. März 2015 durch maßgebliche Repräsentanten der Großen Koalition geschehen. Auch die Kommunen sollen in den Genuss von 1,5 Mrd. € Entlastung für alle und von 3,5 Mrd. € für besonders hoch verschuldete Kommunen gelangen, was von diesen umgehend begrüßt worden ist, aber auch sogleich eine interkommunale Verteilungsdebatte nach dem Motto: „Wenn jeder an sich selbst denkt, ist an alle gedacht“ ausgelöst hat.

Bewahrt man dagegen kühlen Kopf, gilt es, aus gesamtstaatlicher wie aus kommunaler Sicht dringend einen strukturierten Diskussionsprozess unter kommunaler Beteiligung anzumahnen, statt sich interkommunal über die Brosamen, die von den – vermeintlich – Mächtigen vom Tisch geworfen werden, zu streiten wie die Kesselflicker.

In der Diskussion geht es *kurzfristig* um die Verwendung erfreulicher Steuermehrträ-

---

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

---

ge. Als Verwendungsmöglichkeiten bieten sich an:

- Aufstockung der Mittel für den flächendeckenden Ausbau einer zukunftsfähigen Infrastruktur, insbesondere der Breitbandversorgung in der Fläche,
- die finanzielle Unterstützung überschuldeter Gebietskörperschaften,
- die Tilgung von Krediten, von der gegenwärtig allerdings nicht gesprochen wird,
- die Kreierung neuer Sozillasten über das verfassungsrechtlich Notwendige hinaus, etwa beim Kindergeld nach dem *Schwesig*-Motto: „Die Familien sind nicht das Sparschwein der Nation“ (F.A.Z. vom 5.3.2015, 1 und 17) oder bei der Reform der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, bei der milliardenschwere Mehrausgabenwünsche vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales aufgelistet worden sind und am 12.3.2015 in der hochrangigen Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz erörtert werden und – last but not least –
- die stufenweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags.

Zu erinnern ist bei diesen fünf Verwendungsvorschlägen, von denen vier intensiv erörtert werden, des Weiteren daran,

- dass bis zum 18.6.2015 die Reform der föderalen Finanzbeziehungen nach 2019, die ganz sicher nicht zum Nulltarif zu haben ist, geregelt werden soll und
- dass den Kommunen ab 2018 eine dauerhafte Entlastung um 5 Mrd. € jährlich zugesichert worden ist, nicht zuletzt, weil sich die Eingliederungshilfeausgaben ohne steuerndes Eingreifen des Gesetzgebers sehr dynamisch entwickeln.

Dafür hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales am 2.3.2015 ein sehr konservatives Zahlenwerk vorgelegt. Demnach betragen die Bruttoausgaben für diese Aufgabe Ende 2012 – das waren also die Zahlen, die die Vertragsschließenden der Koalitionsvereinbarung im Herbst 2013 kannten – 16,5 Mrd. €. Unterstellt man mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales einen Fallkostenanstieg von 2012 auf 2020 von lediglich 5,6 % – wohl-gemerkt: nicht jährlich, sondern über einen 8-Jahres-Zeitraum –, ergibt sich bis 2020 insoweit ein Gesamtausgabenanstieg über 18,3 Mrd. € im Jahre 2015 auf dann 21,6 Mrd. € im Jahre 2020 und damit um 30,8 % wegen der Verknüpfung von auch künftig

sich weiter erhöhenden Fallzahlen und Fallkosten. Mit anderen Worten: Die vom Bund erst noch aufzubringende statische Kommunalentlastung wird ohne gesetzgeberische Maßnahmen im Zeitpunkt ihres Wirksamwerdens bei den Trägern der Eingliederungshilfe zu nahezu gleich hohen Ausgabesteigerungen und damit im Saldo nicht nur zu keiner Verbesserung, sondern in der Zeitachse zu einer weiteren finanziellen Verschlechterung führen. Nun wird bei der im Koalitionsvertrag vorgesehenen gesetzlichen Neuregelung in der Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz aber nicht über Ausgabendeckelungen diskutiert, sondern nur über das Maß noch hinzutretender weiterer Leistungen in Milliardenhöhe. Welche Ebene auch immer diese Leistungen zu finanzieren haben wird: Zusätzliche Ausgaben treffen künftig den öffentlichen Gesamthaushalt.

Statt also jetzt vorschnell über weitere Staatsausgaben oder Steuersenkungen zu schwadronieren, gilt es, den mittelfristigen Finanzbedarf des öffentlichen Gesamthaushaltes realitätsgerecht zu quantifizieren und die gegenwärtige Wirtschaftslage sachgerecht im Konjunkturzyklus zu verorten und dabei offen zutage tretende außen- und sicherheitspolitische Herausforderungen nicht außer Acht zu lassen.

Wenn betont wird, dass die Steuereinnahmen in unerwartetem Maße sprudelten, trifft dies derzeit zweifelsohne zu, was aber gerade zu der Schlussfolgerung führt, dass die Sondereffekte für hohe Steuereinnahmen (niedrige Zinsen, niedriger Ölpreis etc.) nicht als auf Dauer fortbestehend unterstellt werden können und mit einem Konjunkturabschwung in überschaubarer Zeit gerechnet werden muss, was sich steuereinnahmenmindernd und zugleich ausgabenerhöhend auswirken wird.

Daneben wird betont, 30 Jahre nach dem Mauerfall sei 2019 endlich die Zeit reif für die Abschaffung des Solidaritätszuschlags und es wird der Eindruck erweckt, es handele sich um eine aufgrund der Deutschen Einheit beschlossene Zusatzlast, wenn man die Steuerlast der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen im Zeitverlauf betrachtet.

Daher muss daran erinnert werden, dass der Spitzensteuersatz in den 80er Jahren, also vor dem Mauerfall, 56 % betrug, in den 90er Jahren auf 53 % gesenkt wurde, so dass er einschließlich Solidaritätszuschlag, der 1995 bis 1997 7,5 % betrug, in etwa den Wert des früheren Spitzensteuersatzes erreichte. In den Folgejahren wurde der Spitzensteuersatz (ebenso wie der Eingangsteuersatz bei Erhöhung des steuerfreien Existenzminimums) dann über 51 % im Jahre 2000, 48,5 % im Jahre 2001,

45 % im Jahre 2004 auf 42 % seit dem Jahr 2005 gesenkt, was einschließlich des seit 1998 5,5 % betragenden Solidaritätszuschlages zu einem Spitzensteuersatz von 44,31 % seit 2005 geführt hat, sieht man einmal von der von der zweiten Großen Koalition ab 2007 eingeführten „Reichensteuer“ von 45 % ab.

Man muss schon im Zeitverlauf auf diese Gesamtbetrachtung und nicht isoliert auf den Solidaritätszuschlag abstellen, wenn man sich ein realistisches Gesamtbild über die Steuerbelastung in Deutschland seit den 80er Jahren und insbesondere nach der Wiedervereinigung machen will. Beim Solidaritätszuschlag muss man zudem bedenken, dass es sich um eine legitimationsbedürftige und damit zwingend zeitlich befristete Ergänzungsabgabe handelt, deren Aufkommen allein dem Bund und seinen Finanzierungszwecken zufließt, sodass die Abschaffung des Solidaritätszuschlags mithin fiskalisch ebenso allein den Bund trifft wie die potenzielle Feststellung seiner Verfassungswidrigkeit durch das Bundesverfassungsgericht, wenn seine Erhebung zeitlich und zweckbezogen überdehnt wird. Schließlich darf man im Bund-Länder-Verhältnis auch nicht außer Acht lassen, dass der Bund im Paket mit der Normierung des Solidaritätszuschlags ab 1995 den Ländern ohne Aufgabenverschiebung sieben Umsatzsteuerbeteiligungspunkte übertragen hat, um auf diese Weise eine Einbeziehung der Beitrittsländer in den gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich zu ermöglichen. Das heißt im Klartext, dass der Länderfinanzausgleich und auch der sog. Umsatzsteuervorgewegausgleich ganz wesentlich aus Mitteln bestritten werden, über die die Länder gar nicht verfügen könnten, hätte der Bund sie ihnen nicht aus „Eigenem“ bereitgestellt, um seinerseits den vollen Zugriff auf den Solidaritätszuschlag zu erhalten.

2009 ist zudem die den öffentlichen Gesamthaushalt betreffende Schuldenbremse eingeführt worden, die erst – aber auch endlich – 2020 ihre volle Wirksamkeit entfalten wird. Von ihrer Einhaltung sind einige Länder derzeit noch sehr weit entfernt.

Vor diesem Hintergrund lautet die zentrale politische Fragestellung: Welches Volumen an Steueraufkommen benötigt der öffentliche Gesamthaushalt in Deutschland ab 2020 angesichts der beschriebenen, zum Teil wachsenden Herausforderungen, um die Schuldenbremse dauerhaft einzuhalten, auch wenn die erkennbaren Folgen des demografischen Wandels finanzwirksam zunehmen und die Konjunktur einmal lahmt? Mit anderen Worten: Kann sich der öffentliche Gesamthaushalt auf Dauer den Verzicht auf die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag wirklich leisten? Vorsichtig gesprochen dürfte die Antwort auch unter Gesichtspunkten der Generationengerechtigkeit: „Nein“ lauten.

Wenn dies aber so ist, spricht alles für eine Integration des bisherigen Solidaritätszuschlages in den Steuertarif – wie immer dieser dann unter Einhaltung politischer Zusagen („Niemand soll mehr zahlen; viele sollen entlastet werden; die kalte Progression soll abgebaut werden“) konkret auszuformen ist, bedarf der politischen Entscheidung.

Entscheidend ist die Frage der Fortführung des Solidaritätszuschlags oder seiner Abschaffung aber nicht nur im Verhältnis des Staates zu den Steuerpflichtigen, sondern es handelt sich auch um *die* Schlüsselfrage der föderalen Finanzverteilung: Wird der Solidaritätszuschlag – unter Berücksichtigung der vorgenannten Modifikationen – in den Steuertarif integriert, steht sein Aufkommen kraft Verfassungsrechts zu je 42,5 % dem Bund und den Ländern und zu 15 % den Gemeinden zu, wobei die horizontale Verteilung nach dem wohnsitzbezogenen örtlichen Aufkommen erfolgt. Die Erwartungen von Ländern und Kommunen an eine dauerhafte Finanzkraftverbesserung würden so quasi automatisch erfüllt, sofern es nicht im Gegenzug zu einer erhöhten Umsatzsteuerbeteiligung des Bundes käme, zu der die Länder die erforderliche Zustimmung im Bundesrat vermutlich nicht erteilen werden.

Findet die Integration des Solidaritätszuschlags in den Steuertarif dagegen nicht statt, ist es sehr viel schwieriger, die finanzielle Situation von Ländern und Kommunen zu verbessern. Neue, verantwortungsfeindliche Mischfinanzierungen, Fonds, Programme, kurz der Ausbau des von *Schäuble* so bezeichneten kooperativen Zentralismus wären die unvermeidliche Folge. Woher der Bund dafür allerdings Mittel bereitstellen soll, wenn der Solidaritätszuschlag gänzlich abgeschafft würde, ist weit und breit nicht erkennbar.

Ab 2020 spricht daher gesamtstaatlich alles für eine Integration des Solidaritätszuschlags in den Steuertarif – ggf. vermindert um aus den o. g. Gesichtspunkten legitimierte Abschläge, die zu einer Volumensminderung gegenüber dem prognostizierten Aufkommen in Höhe von 18 – 20 Mrd. € führen.

Geht man so vor, besteht der Fluch der steuersystematisch wie föderalstaatlich guten Tat aber darin, dass Hamburg und die süddeutschen Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen sowie ihre Kommunen aufgrund der horizontalen Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen davon deutlich mehr profitieren als der Länderdurchschnitt, während die ostdeutschen Länder und ihre Kommunen wegen ihres weit unterproportionalen Einkommenssteueraufkommens pro Kopf krass unterdurchschnittlich partizipierten. Die Folge ist, dass die Leistungen im Länderfinanzausgleich – der Fortbestand des Umsatz-

steuervorgewegausgleichs wird als weiterhin schlicht geboten unterstellt – steigen. Wer deutlich mehr bekommt als andere, ohne dass dies irgendetwas mit landespolitischen Leistungen, sondern nur mit einer steuersystematischen Veränderung zu tun hat, muss davon wieder abgeben. Dieser Mechanismus ist – guten Willen unterstellt – auch der Bevölkerung in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg zu erklären, wenn man sich denn nur darum bemüht. Die Alternative der Begründung neuer Mischfinanzierungen ist gesamtstaatlich, aber auch für die vorgenannten sog. Geberländer allemal schlechter.

Das leitet über zu der von der Großen Koalition kurzerhand ins Auge gefassten Unterstützung von Kommunen um 5 Mrd. €. Soll dieser nicht unbeträchtliche Mitteleinsatz langfristige Wirkungen erzielen und strukturelle Weiterwirkungen anlegen, braucht es vorab der Festlegung klarer Verwendungs- und Verteilungsziele. Klar ist: „Klammere Kommunen“ können zusätzliches Geld immer gebrauchen, schnell wird die Verwendungs- und Verteilungsdiskussion hinten an gestellt nach dem Motto: „Einem geschenkten Gaul schaut man nicht ins Maul“. Mahnt man demgegenüber Nachhaltigkeit an, heißt es rasch mit *Kurt Tucholsky*: „Wenn einer nichts hat, Bedenken hat er“. Doch darf man sich davon weder beirren, noch von einer finanziellen Bereitstellung in Milliardenhöhe korrumpieren lassen.

Das größte Gefährdungspotenzial, das mit einer kurzfristigen Mittelbereitstellung verbunden ist, besteht zum einen in der damit einhergehenden Durchsetzung bundespolitischer Ziele auf originären kommunalen Aufgabefeldern, zum anderen – und vorliegend vor allem – aber darin, dass für viele der Eindruck erweckt wird: Wenn für ein Sondervermögen für klammere Kommunen plötzlich 3,5 Mrd. € seitens des Bundes locker gemacht werden können, dann muss doch auch (noch) mehr Geld für Familien, für das moderne Teilhaberecht und und und... zur Verfügung stehen, oder – genauso problematisch – wenn „die Kommunen“ (welche immer das sind) jetzt mit 5 Mrd. € überschüttet werden, dann können sie ja auch verbesserte Leistungen im Bereich der Teilhabe, der Kinderbetreuung und vieles mehr bereitstellen. Mit einer einmaligen Mittelbereitstellung „außer der Reihe“ werden mithin Aufgabenerfüllungswünsche mehrfachen Ausmaßes ebenso geschürt wie der Neid der leer ausgehenden Kommunen. Daher sind wir im Interesse des Staatsganzen geradezu verpflichtet, dem geschenkten Gaul ganz genau ins Maul zu schauen und die Frage zu beantworten: Wer bekommt von wem was warum wofür?

Wenn der Bund die avisierte Kommunalentlastung von 5 Mrd. € ab 2018 bereits im Jahre 2017 auf 2,5 Mrd. € festsetzt, ist das



Foto: Himsel

gut so. Zu prüfen sind aber die Verteilungskriterien. Dafür wäre es gut zu wissen, ob der Solidaritätszuschlag ab 2020 in den Steuertarif integriert wird oder nicht, auch wenn die zusätzlichen 1,5 Mrd. € gegenüber der Kommunalentlastung 2015/16 davon zeitlich losgelöst schon für 2017 vorgesehen sind. Es sollte sich dabei nach Möglichkeit um ein auf Dauer angelegtes Gesamtsystem handeln. Insofern hat der *Schäuble/Scholz*-Vorschlag mit seinen beiden Komponenten

- Integration des Solidaritätszuschlages in den Steuertarif +
- sukzessive Übernahme der Kosten der Unterkunft in voller Höhe

gerade auch unter dem Gesichtspunkt horizontaler Verteilungsgerechtigkeit viel für sich. Es muss dann „nur“ noch das Problem der Bundesauftragsverwaltung sachadäquat gelöst werden. Kommt es zu der Integration nicht bzw. bleibt diese Frage derzeit ungeklärt, kann die zweite Komponente, die gestufte Übernahme der Kosten der

Unterkunft, nicht isoliert durchgeführt werden, da sie verteilungspolitisch zu Unwuchten führt. Insoweit gilt der Satz: „Auf einem Bein kann man nicht stehen.“ Mit einer Erstreckung des Verteilungsschlüssels für die sog. Vorab-Milliarde 2015 – 2017 könnte man sich aber behelfen.

Die aktionistische Bildung von Sondervermögen muss aus kommunaler Sicht immer Alarmglocken laut läuten lassen. Das gilt erst Recht, wenn die Mittel nur für bestimmte Zwecke und für bestimmte Kommunen bereitgestellt werden sollen. Damit wird zwangsläufig in ein fein austariertes föderales Gesamtsystem, das auch Verantwortungen – nicht zuletzt des jeweiligen Landes für seine Kommunen – zuordnet, eingegriffen. Der Bund ist nicht der Ausfallbürge für individuelles Länderversagen bei der kommunalen Finanzausstattung. Ansatzpunkte für eine legitimierte finanzielle Ungleichbehandlung von Kommunen durch den Bund gibt es verfassungsrechtlich aus gutem Grund nur in vier Konstellationen,

- zuvörderst bei den Optionskommunen (Art. 91e Abs. 2 GG) sowie
- bei Garnisonstädten und Hauptstadtlasten (Art. 106 Abs. 8 GG) und
- bei Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Kommunen, die zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet auf Feldern, auf denen der Bund die Sachgesetzgebungsbefugnis hat, erforderlich sind (Art. 104b Abs. 1 S. 1 Ziff. 2 GG),

- sowie bei Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschafts- und Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Art. 91a GG).

Insoweit ist im Koalitionsvertrag vereinbart worden, eine sachgerechte Weiterentwicklung des Art. 91a GG zu prüfen. Das erscheint vernünftig. Dann muss aber gelten, dass die sachgerechte Weiterentwicklung vor der Mittelbereitstellung erfolgt und nicht umgekehrt. Da eine solche Weiterentwicklung in der Sache bisher nicht einmal diskutiert worden ist, prophezeie ich, dass uns das von den Koalitionsfraktionen angekündigte 3,5 Mrd. €-Sondervermögen in der kommunalen Familie sowie zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Detail noch viel Freude bereiten wird.

Ungelöst bleibt bei alledem die „tickende Zeitbombe“ ständig weiter wachsender Soziallasten. Im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen muss insoweit bundesgesetzgeberisch an einer Brechung der Ausgabendynamik gearbeitet werden, sonst bleibt immer wieder nur ein periodisches Nachsteuern der föderalen Finanzverteilung, bei der der Bundesstaat aber nicht immer tiefer in die Verflechtungsfalle des kooperativen Zentralismus laufen darf. Diese Diskussion ist durch die angekündigte 5 Mrd. €-Kommunalentlastung ganz sicher in der Sache nicht erleichtert worden. □

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,  
Hauptgeschäftsführer des Deutschen  
Landkreistages, Berlin