

Kommunale Finanzen stärken – veränderte horizontale Umsatzsteuerverteilung ist der Königsweg

In der dritten Sitzung der AG Altschulden der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ ist unlängst ein Papier vorgelegt worden, das die Primäreffekte einer um 25 Prozentpunkte erhöhten Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft mit keinerlei Sekundäreffekten als zu regelnde Fragestellungen verknüpft. Dabei unterscheidet sich dieses Instrument von einer Modifizierung der kommunalen Umsatzsteuerverteilung fundamental.

Bei der erhöhten Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft geht es um eine vertikale Umverteilung mit – erheblichen – unterschiedlichen horizontalen Auswirkungen auf die Landkreise und kreisfreien Städte, während die kreisangehörigen Gemeinden insoweit unmittelbar nicht betroffen sind. Bei der Veränderung des horizontalen Verteilungsschlüssels des bisherigen Umsatzsteuerfestbetrages von einem rein wirtschafts- auf einen orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssel geht es dagegen gerade nicht um eine vertikale Umverteilung in deutlicher Milliardenhöhe, sondern um niedrige, wenngleich für die einzelnen Kommunen nicht unbedeutende horizontale Umverteilungswirkung zwischen den Kommunen mit einer kumulierten Gesamtwirkung je Einwohner in den Flächenländern, die 14 € in der Verbesserung und 5 € in der Verschlechterung nicht übersteigen, wenn man von dem für 2019 normierten Festbetrag von 3,4 Mrd. € ausgeht.

Stattdessen haben *alle* (!) Länder den Vorschlag in die AG eingebracht, der Bund solle seine Beteiligung an den Kosten der Unterkunft dauerhaft auf bis zu 75 % erhöhen. Mit der Entlastung bei den Kosten der Unterkunft würden Kommunen mit hoher Verschuldung und hohen Soziallasten ursachengerecht unterstützt.

Kreisfreie Städte +71,86 €
Landkreise +32,09 € pro Kopf

Stellt man sich einmal vor, dass die Länderforderung bereits für 2017 erfüllt worden wäre, hätte sich der Finanzierungssaldo bei den kreisfreien Städten so durchschnittlich von 105,45 € um 71,81 € auf 177,26 € pro Einwohner erhöht, bei den Landkreisen dagegen nur von 35,39 € um 32,09 € auf 67,48 € pro Kopf. Der Finanzierungssaldo pro Kopf der Bevölkerung hätte sich zwischen kreisfreien Städten und Kreisen

zugunsten der Städte nicht nur um die realiter bestehenden 70,06 €, sondern aufgrund der erhöhten, aber sehr unterschiedlich streuenden KdU-Bundesbeteiligung um fast 110 € (genau 109,78 €) unterschieden.

Genauso wie der in der Kommission häufig verwendete Satz seine Bedeutung hat, dass Sozialausgaben einen Beitrag zur Entstehung kommunaler Altschulden leisten, gilt auch die Erkenntnis, dass trotz dieser Soziallasten im Saldo die kreisfreien Städte finanziell deutlich besser ausgestattet sind als die Landkreise und dieses Gefälle durch eine erhöhte KdU-Bundesbeteiligung bei ansonsten unverändert bleibender Finanzverteilung massiv erhöht würde.

Berlin +106,31 €
Landkreise in Bayern +13,32 € pro Kopf

Wendet man den Blick von der Ausgabenseite auf eine um 25 Prozentpunkte erhöhte Bundesbeteiligung, käme man für 2017 auf folgende Verbesserungen der Pro-Kopf-Finanzausstattung der kreisfreien Städte: Mit Ausnahme der Gesamtheit der kreisfreien Städte in Bayern würde die Gesamtheit der kreisfreien Städte in allen Bundesländern gemessen am durchschnittlichen Pro-Kopf-Betrag von 44,91 € überproportional in ihrer Finanzausstattung gestärkt.

Für die Landkreise ergibt sich dagegen das umgekehrte Bild: An der Spitze der Stärkung lägen mit 54,58 € pro Einwohner die Landkreise im Saarland, wobei sich dieser hohe Wert, mit dem bei den kreisfreien Städten allerdings nur der 13. Platz von 16 erreicht worden wäre, nur daraus erklären lässt, dass es im Saarland keine kreisfreien Städte gibt. Die Kreise in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern bewegen sich mit 48,39 € bzw. 48,02 € pro Einwohner auf Baden-Württemberg-Niveau bei den kreisfreien Städten. Alle anderen Kreisgesamtheiten eines Landes lägen in der Verbesserung ihrer Finanzsituation pro Einwohner bei sonst unveränderten Finanzierungsbedingungen dagegen mehr oder minder deutlich unter dem Bundesdurchschnitt.

Die Umsetzung des Ländervorschlags in der AG Altschulden würde im Ergebnis also dazu führen, dass die Finanzausstattung Berlins je Einwohner etwa acht Mal höher verbessert würde als die der bayerischen Landkreise im Durchschnitt.

Die Länder haben damit einen Vorschlag unterbreitet, bei dem der Bund mit der ganz großen Gießkanne flächendeckend das gesamte Bundesgebiet bewässern müsste, um die wenigen ausgedörrten Bereiche im Westen der Republik mit zu erfassen. Die Bewässerung würde dabei allerdings nicht nur *zwischen* den Ländern, sondern auch *in* den einzelnen Ländern so unterschiedlich erfolgen, dass dauerhaft gravierende Friktionen die Folge wären. Die angestrebten Ziele werden überdies gleich mehrfach verfehlt:

- Das Umschlagen in Bundesauftragsverwaltung nach Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG würde nicht nur die kommunale Selbstverwaltung für alle Landkreise und kreisfreien Städte massiv beeinträchtigen, sondern zuvörderst die Grundlagen des verfassungsrechtlich in Art. 91e Abs. 2 GG abgesicherten Optionsmodells der 89 Landkreise und 15 kreisfreien Städte völlig unterhöhlen.
- Die hochverschuldeten Kommunen in Rheinland-Pfalz würden bei der Lösung im Länderdurchschnitt mit dem drittgeringsten Beitrag abgespeist.
- Gleich in mehreren Ländern dürfte bei den Kommunen von einer so erzielten finanziellen Verbesserung im Ergebnis nichts bzw. kaum etwas ankommen, da die erhöhten Beträge in den bedarfsorientierten Finanzausgleichssystemen in Thüringen, Sachsen-Anhalt, Hessen und künftig auch in Schleswig-Holstein ohne parallele Systemmodifikation komplett anzurechnen wären und nach dem in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern zur Anwendung kommenden Gleichmäßigkeitsgrundsatz der Hauptteil des finanziellen Zuwachses bei den Ländern landen würde.

Demgegenüber würde eine veränderte kommunale Umsatzsteuerverteilung zur Abmilderung des kommunalen Steuerkraftgefälles ohne besonderen Kraftaufwand und ohne die vorbeschriebenen Friktionen beitragen. Ohne Verfassungsänderung könnte neben dem quantitativ auf die Ersetzung der Gewerbesteuer bezogenen – und begrenzten – Anteile in Höhe von 1,99594395 v. H. des Umsatzsteuerauf-

kommens die darüber hinausgehende Beteiligung nach Einwohnerzahlen verteilt werden. Angesichts dessen, dass bei den Kosten für Unterkunft unterhalb der 50 %-Grenze die Beteiligungsmöglichkeiten des Bundes ausgeschöpft sind, bietet sich eine erhöhte kommunale Umsatzsteuerbeteiligung als Königsweg der verbesserten originären kommunalen Finanzausstattung geradezu an.

Worum es den Akteuren, die eine veränderte interkommunale Umsatzsteuerverteilung verhindern wollen, wirklich geht: um nichts anderes als um nackte Besitzstandswahrung zugunsten der ohnehin steuerstarken Kommunen. Sowohl bei dem Streben nach einer erhöhten KdU-Bundesbeteiligung als auch beim Versuch der Abwehr einer veränderten kommunalen Umsatzsteuerverteilung wird mittels eines „ins Schaufensterstellens“ der Kassenkreditkommunen ein harter und verschleierter Verteilungskampf der kreisfreien Städte gegen den kreisangehörigen Raum geführt. Dabei geht es ihnen nicht um eine aufgaben- und bedarfsgerechte interkommunale Steuerverteilung, sondern nur um Wirkungen auf einzelne Kommunen, was aber gleichsam unbeabsichtigt zu der Erkenntnis führt, dass gerade auch viele steuerstarke Kommunen hohe Kassenkredite aufweisen. Ziel sollte es jedoch nicht sein, steuerstarke Kommunen weiter zu stärken.

Ist insoweit das Gefälle schon signifikant, treten die Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeindetypen in den einzelnen Ländern noch viel deutlicher zutage: Bei den kreisfreien Städten ergibt sich ein Pro-Kopf-Durchschnittswert von 104,20 €, bei den kreisangehörigen Gemeinden in den 13 Flächenländern dagegen nur von 58,44 €, was mithin nur gut die Hälfte des auf die kreisfreien Städte entfallenden Betrages ist.

Interkommunal ergibt sich bei den Landesdurchschnittswerten eine Spannweite von 1:3,8 zwischen den kreisangehörigen Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern einerseits und den kreisfreien Städten in Hessen andererseits. Diese Differenzierung bei der kommunalen Umsatzsteuerverteilung angesichts vergleichbarer kommunaler Aufgaben ein Stück weit abzubauen, ist zur strukturellen Verbesserung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung das Gebot der Stunde für den Bundesgesetzgeber.

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