

Wieso die Schweden gerne Steuern zahlen

Über die Bedeutung der Kommune für die Bürger

Karl-Martin Hentschel

Die deutsche Demokratie ist kopflastig. Wenn wir mehr Demokratie, mehr Bürgerbeteiligung und Akzeptanz von Politik wollen, müssen wir den Staatsaufbau vom Kopf auf die Füße stellen und die Kommunen ins Zentrum der Demokratie rücken. Dieser Gedanke, der im jüngst erschienenen Buch „Von wegen alternativlos!“ entwickelt wird, soll im Folgenden dargestellt werden

1 Einleitung

Der Besuch in einem Altenheim in Aabenraa brachte uns ins Staunen. Die Leiterin erklärte, dass in Dänemark jeder alte Mensch Anspruch auf zwei Zimmer hat. Eine Pflegerin erzählte, dass sie mal in Deutschland gearbeitet habe. Der Stress für das Pflegepersonal wäre grauenvoll gewesen. Sie hätte nie Zeit gehabt, sich richtig um die Bewohner zu kümmern. In Dänemark sei das anders. Sie würde nie wieder in Deutschland arbeiten.

Dass Schweden und Dänen mehr Steuern und Abgaben zahlen als andere Völker, dürfte bekannt sein. Und dass sie damit allerlei soziale Wohltaten finanzieren, hat sich auch herumgesprochen. Aber jedem, der das gut findet, stellen sich natürlich zwei Fragen:

1. Wieso sind so hohe Steuern und Abgaben in einer Demokratie mehrheitsfähig?
2. Wieso funktioniert angesichts so hoher Steuern die Wirtschaft noch? Wieso sind die Kapitalisten nicht längst ausgewandert und wieso ist die Wirtschaft nicht längst pleite?

In diesem Artikel will ich mich vor Allem mit der ersten Frage beschäftigen.¹ Es ist in der Tat ein Paradox: Im Jahre 2008 betrug der Anteil der staatlichen Einnahmen am Bruttoinlandsprodukt in Schweden 53 Prozent – das war die zweithöchste Abgabenquote weltweit hinter Dänemark, das sogar 55,7 Prozent erreichte. Während andere EU-Länder sich zunehmend verschuldeten, erwirtschaftete Schweden sogar ein Plus von ca. 70 Milliarden Kronen (ca. 7 Mrd. Euro) und konnte Schulden abbezahlen. Im Klartext bedeutet das: Über die Hälfte aller im Lande produzierten Güter und Dienstleistungen wurden entweder über den Staat umverteilt oder gleich in öffentlichen Einrichtungen oder Betrieben erzeugt.

Damit das möglich ist, sind die Steuersätze entsprechend hoch. Die Spitzenbelastung einschließlich der Sozialabgaben liegt über siebzig Prozent. In anderen Ländern wäre es schon bei deutlich niedrigeren Steuern zur Abwahl der Regierung gekommen. Nicht so im Norden. Über viele Jahre lagen die Spitzensteuern sogar noch höher und alle Parteien, die antra-

ten, um daran etwas zu ändern, scheiterten. Die Ablösung der Sozialdemokraten durch liberale Regierungen in den letzten Jahren war in Schweden wie auch in Dänemark kurioserweise erst möglich, nachdem die liberalen Parteien den Wählern versprochen hatten, den Sozialstaat nicht anzutasten.

Was also ist das Geheimnis? Was ist die Besonderheit, die zu einer völlig anderen Haltung der skandinavischen Bürger gegenüber den Staatseinnahmen führt, als wir sie in Zentral-europa oder gar in den angelsächsischen Staaten kennen?

2 Keine Steuern für Stockholm

Den ersten Hinweis auf die Lösung des Paradoxons bekam ich bei einem Besuch bei der schwedischen Steuerbehörde in Stockholm. Es war eine kleine Randbemerkung des Referenten, die mich hellhörig machte. Auf einer Powerpoint-Folie hatte er dargestellt, dass alle Schweden eine Basissteuer – eine Art „Flat Tax“ bezahlen müssen. Wer mehr als ca. 37 000 Euro verdient, muss auf das zusätzliche Einkommen neben der Basissteuer eine progressive Reichensteuer bezahlen (Swedish Tax Agency 2010). Die Basissteuer jedoch – die etwa neunzig Prozent der Einkommenssteuer-Einnahmen ausmacht – geht nicht etwa an die Regierung in Stockholm, sondern an die Kommune, in der der Schwede lebt. Oder anders ausgedrückt: Der Normalbürger in Schweden zahlt keine Steuern an den Zentralstaat, sondern nur an „seine“ Kommune. Der Zentralstaat finanziert sich nur durch die Reichen, die Unternehmen, die Mehrwertsteuer und die Sozialabgaben.

Nun begann ich mir das Kommunalsystem im Norden genauer anzuschauen. Dabei sind mir im Vergleich zu Deutschland folgende Besonderheiten aufgefallen:

- Die Kommunen haben viel mehr Aufgaben (als bei uns)
- Die Kommunen sind im Durchschnitt viel größer
- Die Kommunen verfügen über viel mehr Geld
- Die Kommunen besitzen eine eigene Steuerhoheit
- Der Finanzausgleich zwischen den Kommunen ist unabhängig von den Einnahmen

Diese Unterschiede möchte ich nun im Folgenden genauer anschauen.

3 Viel Geld und viel Autonomie

Es gibt eine einzige Zahl, die schlagartig deutlich macht, welche zentrale Rolle die Kommunen in Dänemark haben: In

¹ Die Antwort auf die zweite Frage sowie ein internationaler Vergleich der Kommunalsysteme findet sich in meinem Buch „Von wegen alternativlos! Die gerechte Gesellschaft als Ziel“ (siehe Hentschel 2013).

Dänemark werden 65 Prozent oder etwa zwei Drittel aller Ausgaben des Staates einschließlich der Ausgaben der Sozialversicherungen von den Kommunen getätigt, in Schweden immerhin etwa die Hälfte (Dexia Credit Local 2006, 2011). In Deutschland dagegen beträgt der Anteil der Kommunen an den öffentlichen Ausgaben nur 15 Prozent! Zwei Drittel der Ausgaben erfolgen in Deutschland durch den Bund und 20 Prozent durch die Länder. Man kann es auch anders ausdrücken: In Deutschland kommt zuerst die Regierung in Berlin, dann weit dahinter die Länder. Und am Schluss die armen Kommunen. Bei unseren nördlichen Nachbarn ist das umgekehrt. Die Kommunen kommen zuerst.

Die Kommunen und Regionen im Norden sind aber nicht nur reicher, sie sind auch unabhängiger. Denn sie besitzen eine weitgehende Steuerhoheit – sie legen also die Höhe der kommunalen Einkommenssteuern selbst fest. So variiert in Schweden der Steuersatz für die Basissteuer zwischen 29 und 35 Prozent. Davon gehen circa zwei Drittel an die Gemeinden und das restliche Drittel an die Läns – die so etwas wie die Landkreise in Deutschland darstellen.

Spannend ist die Überlegung, was in Deutschland passieren würde, wenn die Kommunen und Länder ihre Einkommenssteuersätze selbst festlegen könnten. Vermutlich wäre dann der Anteil der Kommunen und Länder an den Staatsausgaben doppelt bis dreifach so hoch und sie hätten sich längst umfangreiche Aufgaben erkämpft. Insbesondere würde eine Steuerhoheit vor Ort dazu führen, dass viel mehr in die Bildung und die Sozialeinrichtungen investiert würde.

4 Die wichtigste Person im Staate Dänemark ist der Bürgermeister

Die Kommunen in Skandinavien haben aber nicht nur viel mehr Geld, sondern sie haben entsprechend auch viel mehr Aufgaben. Praktisch das gesamte Sozialsystem, das Gesundheitssystem, die Pflege, die Schulen und der öffentliche Verkehr werden durch die Kommunen überwiegend eigenständig gestaltet. Wichtig ist aber nicht nur der Aufgabenkatalog der Kommunen – der ja auch in Deutschland sehr umfangreich ist. Viel wichtiger sind die damit verbundenen Kompetenzen (Wegener & Arbeit 2006).

In Deutschland dürfen die Kommunen zwar die Räumlichkeiten der Schulen mit den Hausmeistern bereitstellen, die Lehrer sind aber Angestellte der Länder, die auch über Strukturen und Lehrpläne bestimmen. Im Gesundheitswesen spielen die Kommunen in Deutschland fast keine Rolle. Im sozialen Bereich haben die Kommunen zwar riesige Ausgaben, können aber nur sehr begrenzt auf diese Ausgaben Einfluss nehmen, da sie von Bundes- und Landeszuschüssen abhängen und die Ausgaben auch noch durch Gesetze und Verordnungen weitgehend reglementiert sind.

Ein weiterer interessanter Aspekt in Skandinavien ist die Rolle der Kommunen als Ansprechpartner für nahezu alle staatlichen Dienstleistungen. Wenn wir in Deutschland etwas vom „Staat“ brauchen, dann schlagen wir uns jedes Mal mit

einer anderen Bundes-, Landes- oder Kommunalbehörde oder aber mit einer gesetzlichen Krankenkasse, Rentenkasse, Arbeitsagentur usw. herum. Im Norden ist das anders. Der Schwede oder Däne hat es viel einfacher – er geht fast immer in „sein“ Rathaus.

Insbesondere für Dänemark, wo zwei Drittel aller öffentlichen Ausgaben von den Kommunen getätigt werden, kann man deshalb sagen: Der eigentliche Staat sind die Kommunen. Die Zentralregierung in Kopenhagen ist nur für wenige Restaufgaben, für einheitliche Rahmenbedingungen, für überregionale Projekte, für Außenpolitik und für das Militär zuständig. Wenn der Däne nicht gerade zur Armee muss, dann hat der einzelne Bürger im täglichen Leben fast nur mit seiner Gemeinde zu tun. Diese Aufgaben- und Finanzverteilung drückt sich auch in den politischen Gewichten aus. Die wirklich Mächtigen im Staate Dänemark sind die Bürgermeister. Während in Deutschland die Gemeinderäte und Kreistage nur noch den Mangel verwalten und es kaum Spielräume für echte politische Entscheidungen gibt, gestalten die Gemeinderäte in Dänemark autonom das gesamte soziale Leben der Gesellschaft.

5 Werden die armen Kommunen abhängig?

Als jemand, der über viele Jahre selbst kommunal- und landespolitisch aktiv war, hat mich die weitgehende Kommunalisierung im Norden fasziniert. Immer wieder habe ich mir die Frage gestellt, warum dieses Modell in Deutschland nicht nachgeahmt wird?

Einer der Gründe könnte darin liegen, dass eine radikale Dezentralisierung der Finanzen und der politischen Entscheidungen einen gravierenden Machtverlust für die Bundespolitik zur Folge hätte. Dagegen gibt es naturgemäß massive Widerstände – sowohl in der Regierung, in den Apparaten und auch bei den gut vernetzten Bundestagsabgeordneten.

Es gibt aber auch gewichtige Argumente gegen eine Dezentralisierung, mit denen man sich auseinandersetzen muss. Insbesondere im linken politischen Spektrum werden gegen die lokale Steuerhoheit stets zwei Befürchtungen vorgetragen:

1. Es könnte zu einem Dumping-Wettbewerb um die niedrigsten Steuern führen, wenn die Kommunen oder auch die Länder über ihre Einnahmen selbst entscheiden können.
2. Lokale oder regionale Autonomie kann dazu führen, dass die armen Kommunen noch ärmer und die reichen Kommunen noch reicher werden.

Diese Befürchtungen sind keineswegs unsinnig. Wenn wir zum Beispiel in der Schweiz oder in den USA schauen, wo die Kommunen ebenfalls eine eigene Steuerhoheit haben, dann haben sie durchaus ihre Berechtigung. Für Skandinavien gilt das jedoch nicht.

Tatsächlich gibt es insbesondere in Schweden durchaus erhebliche Unterschiede bei den Steuersätzen (Statistiska centralbyrån o.J.). Die niedrigsten kommunalen Steuern hatte 2010 der wohlhabende Malmöer Vorort Vellinge mit 28,89%, die höchsten zahlten die Bürger in der dünnbesiedel-

ten Gemeinde Ragunda mit 34,17 Prozent. Daraus könnte man schließen, dass die reichen Kommunen generell niedrige Steuersätze haben und die ärmeren höhere. Das ist aber nicht der Fall. Es gibt auch wohlhabende Gemeinden mit sehr hohen Steuersätzen – während arme Gemeinden mit niedrigen Steuern seltener sind. Aber letztlich ist es eine politische Entscheidung der Bürger, wie viel Geld sie bereit sind für ihre kommunalen Einrichtungen auszugeben. Und da gibt es offensichtlich erhebliche Spielräume, die die Bürger auch nutzen.

Vergleicht man aber die skandinavischen Kommunen mit den deutschen, dann sind die Unterschiede frappant: Die deutschen Kommunen sind viel schlechter ausgestattet. Gerade die Städte mit großen sozialen Problemen haben in Deutschland kaum eine Möglichkeit gegen zu „steuern“ und geraten immer mehr in die Schuldenfalle. Oder anders herum betrachtet: Auch wenn die skandinavischen Kommunen durchaus ihre Spielräume nutzen – und die einen bis zu 15 Prozent mehr Steuern erheben als andere – im Vergleich mit den deutschen Kommunen erheben auch die Kommunen mit den geringsten Steuersätzen immer noch viel mehr Steuern von ihren Bürgern als in Deutschland und leisten sich dafür ein um vieles besseres Sozialsystem. Von einem Steuercamping kann in Skandinavien also in keiner Weise die Rede sein.

Im Gegenteil: Die Bereitschaft der Bürger, für kommunale Investitionen, für Schulen oder Krankenhäuser die kommunalen Steuern zu erhöhen, war immer sehr hoch. Das führte sogar dazu, dass die Regierung in Kopenhagen das Recht der Kommunen, die Steuern zu erhöhen, zeitweilig aussetzte, um den Konsolidierungskurs durchzusetzen. In Schweden lag der kommunale Steuersatz 1960 noch bei durchschnittlich 15% – verdoppelte sich dann bis 1980 auf 29 Prozent – und ist seitdem nur noch moderat auf heute 31,56 Prozent gestiegen. Dazu kommt für hohe Einkommen noch die Reichensteuer hinzu. Insgesamt liegt der Spitzensteuersatz in Ragunda also bei 59,17 Prozent. Da aber in Schweden alle Einkommen sozialversicherungspflichtig sind und die Sozialversicherung in Höhe von 32,42 Prozent vorab vom Einkommen abgezogen wird, liegt die reale Belastung des Spitzeneinkommens bei 72,4 Prozent. Das dürfte heutzutage die Weltspitze darstellen und erklärt, warum Schweden zu den Ländern mit der geringsten Ungleichheit bei den Einkommen gehört.

Wie wirkt sich nun aber die kommunale Steuerhoheit aus, wenn Kommunen sehr unterschiedliche Finanzkraft haben? Geht es dann den armen Kommunen nicht noch schlechter? In Deutschland wird zum Beispiel oft behauptet, dass Steuerautonomie sich nicht mit dem verfassungsmäßigen Gebot der gleichwertigen Lebensverhältnisse verträgt.

Diese Befürchtung lässt sich für Skandinavien nicht verifizieren. Der wesentliche Grund dafür liegt in der intelligenten Konstruktion des Finanzausgleichs zwischen den Kommunen und Regionen. Anders als in Deutschland bezieht sich der Finanzausgleich nicht auf die Steuereinnahmen der Kommunen. Stattdessen geht die Berechnung des Finanzausgleichs alleine von Strukturdaten aus. In die Berechnung gehen also Faktoren wie das durchschnittliche Einkommen, die Zahl der

Kinder, der alten Leute, die Arbeitslosenquote usw. ein. Bei der Steuerkraft wird von einem fiktiven einheitlichen Steuersatz für alle Gemeinden ausgegangen. In Schweden kommt dann noch ein geografischer Faktor hinzu, damit die dünn besiedelten Regionen jenseits des Polarkreises auch eine Chance haben. Anders als in Deutschland ist der Finanzausgleich also unabhängig von den realen Einnahmen der Kommunen. Wenn eine Kommune also die Steuern oder die Gebühren senkt, dann hat sie entsprechend weniger Geld, wenn sie die Steuern anhebt, hat sie mehr und kann das auch behalten und für die Bürger einsetzen.

Das klingt recht vernünftig. Denn die Bürger sind vermutlich nur dann bereit, die Steuern zu erhöhen, wenn sie sicher sind, dass die Mehreinnahmen in der Kommune bleiben. Der Länderfinanzausgleich und die kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder in Deutschland sind in dieser Hinsicht völlig kontraproduktiv. Denn wenn ein Land oder seine Gemeinden Mehreinnahmen generieren (was sowieso nur in geringem Umfang möglich ist), dann fließt dieses Geld in den großen Topf und das Land darf nur einen kleinen Anteil davon selbst behalten. Als Schleswig-Holstein zum Beispiel in seiner Verzweiflung (und aus Sicht der Grünen auch aus ökologischen Gründen) eine drastische Erhöhung der Erdölabgabe für das in der Nordsee geförderte Öl beschloss, blieben von den Mehreinnahmen nicht mal 4% in der Landeskasse. Der Rest wurde über den Länderfinanzausgleich auf die anderen Bundesländer umverteilt. Es wird kolportiert, dass reiche Länder wie Hessen oder Bayern ihre Steuerprüfer bewusst anweisen, bei wichtigen Firmen nicht so genau hinzuschauen. Sie betrachten es quasi als Standortvorteil, wenn die Steuerprüfung nicht so genau ist. Monika Heinold, die grüne Finanzministerin von Schleswig-Holstein, fordert auch aus diesem Grund eine Bundessteuerverwaltung.

6 Geld ist Macht

Die wichtigste Kompetenz einer Kommune oder Region ist die Finanzhoheit. Sie wird zu Recht als das Königsrecht eines Parlamentes bezeichnet. Nimmt man den Umfang der Finanzmittel und das Steuerheberecht als Maßstab, dann hat jede kleine dänische Kommune viel mehr Kompetenzen als ein deutsches Bundesland (siehe Grafik, OECD 2012, JLGBA 2012). Denn obwohl einige deutsche Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen oder Bayern von der Einwohnerzahl her größer sind als die meisten EU-Staaten, haben sie fast keine Steuerrechte und daher kaum Einfluss auf ihre Einnahmen. Dagegen können die Kommunen in vielen Staaten – nicht nur in Skandinavien, sondern auch in England, in Japan, in den USA und natürlich die Kantone in der Schweiz weitgehend über die Höhe ihrer Einnahmen selbst bestimmen und haben so viel mehr Handlungsspielräume.

Die bessere Finanzausstattung geht natürlich einher mit einem mehr an Aufgaben. Und das wiederum ist der Grund dafür, warum die Kommunen im Norden im internationalen Vergleich viel größer strukturiert sind. Während die durchschnittliche Gemeindegröße in Deutschland bei 6.600 Ein-

wohnen und in Frankreich sogar nur bei 2000 liegt, hat die durchschnittliche Gemeinde in Schweden über 30.000 und in Dänemark über 56.000 Einwohner. Die typische Gemeinde in Dänemark auf dem Lande umfasst einen oder mehrere Zentralorte und die gesamte umliegende Landschaft mit nicht selten mehr als zwei Dutzend Dörfern. Eine solche Gemeinde hat mehrere Grundschulen, mindestens ein Schulzentrum für die Sekundarschulen und ein Gesundheitszentrum, Pflegeeinrichtungen, eine Bibliothek und so weiter. Dagegen hat die Mehrheit der Gemeinden in Schleswig-Holstein weniger als tausend Einwohnerinnen und deshalb meist nur eine ehrenamtliche Feuerwehr und manchmal ein Dorfgemeinschaftshaus. So erklärt sich, dass die Gemeinden in Dänemark fast die zwanzigfache Größe haben. Denn wenn eine Gemeinde das gesamte soziale Leben der Gesellschaft organisiert, dann braucht sie eine gewisse Größe und Kompetenz.

Einige Aufgaben jedoch, die selbst die Leistungsfähigkeit dieser großen Kommunen überschreiten, wurden in Dänemark und Schweden auf die Regionen übertragen. Dazu gehören die Krankenhäuser und der Öffentliche Verkehr. Von der Aufgabe her entsprechen diese Regionen (in Schweden heißen sie „län“) am ehesten unseren Kreisen – sind aber ebenfalls größer als diese und haben wie die Kommunen eine eigene Steuerhoheit.

7 Der Bürger und seine Kommune

Heute lese ich in meiner Ostholsteiner Zeitung, dass das Schwimmbad in der Nachbargemeinde Laboe wegen der hohen Defizite geschlossen werden soll. Viele Bürger wären aber bereit, für den Erhalt etwas zu zahlen. Das gilt sicher auch für die Bürger der Nachbargemeinden, die das Bad mitnutzen. Das bringt mich auf die Frage: Würde eine solche Debatte in Dänemark genauso verlaufen?

Tatsächlich hat das skandinavische Kommunalmodell erhebliche Auswirkungen auf das Verhältnis der Bürger zum Staat und zur Politik. Denn für den Bürger in Schweden oder Dänemark spielt die Zentralregierung nur eine untergeordnete Rolle. Schließlich zahlt er seine Einkommenssteuer gänzlich oder überwiegend an seine Kommune. Er sieht und erlebt täglich, wofür sein Geld ausgegeben wird. Wenn eine Gemeinde eine neue Schule (oder ein Schwimmbad) bauen will, dann kann der Bürgermeister vorschlagen, dass die Kommunalsteuer zum Beispiel um zwei Punkte erhöht wird. Wenn die Schule bezahlt ist, kann die Steuer dann wieder gesenkt werden.

Das skandinavische Kommunalsystem hat nicht nur Auswirkungen auf die Bereitschaft der Bürger, Steuern zu bezahlen. Es wirkt sich auch darauf aus, wie und wofür das Geld ausgegeben wird (Hentschel 2006). Ein Kommunalpolitiker wird daran gemessen, wie gut die kommunalen Einrichtungen sind. Er oder sie wird also immer geneigt sein, das Geld für gute Kindergärten, Schulen oder Arztzentren auszugeben (OECD 2007). Anders sieht es aus, wenn über die Sozialausgaben nicht in der Gemeinde, sondern im Bundestag entschieden wird. Ein Bundestagsabgeordneter in Deutschland denkt

natürlich anders. Er kann sich nicht mit guten Kindergärten vor Ort brüsten. Deswegen wird er immer dazu neigen, das Geld in Transfersysteme zu stecken. Es werden also nicht die KiTas gefördert, sondern die Familien bekommen Geld pro Kind als sogenannte Transferleistung.

Ein gutes Beispiel dafür ist die Pflege alter Menschen. Dänemark hat keine Pflegeversicherung. Während in Deutschland Pflegebedürftige Geld bekommen, um sich ihre Pflege selbst zu kaufen, haben die skandinavischen Kommunen ambulante und stationäre Pflegeeinrichtungen aufgebaut, die die Menschen nach Bedarf versorgen. Das hat Vorteile. Denn die deutschen Transfersysteme funktionieren keineswegs so effizient und marktwirtschaftlich, wie marktfromme Wissenschaftler uns das glauben machen. Im Gegenteil: Zentral verwaltete Systeme sind intransparent und oft auch ineffizient und teuer. Dagegen steht die Effizienz und Qualität einer kommunalen Einrichtung unter der direkten Beobachtung der Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde. Wenn etwas nicht funktioniert, dann sind der Bürgermeister bzw. die Mehrheitsfraktionen im Gemeinderat direkt verantwortlich und gefordert, für Abhilfe zu sorgen.

Gute Beispiele dafür gibt es auch in Deutschland. So hat eine Reihe von Landkreisen die Arbeitsverwaltung von der Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen der sogenannten Option übernommen. Die Erfolge können sich sehen lassen. Denn eine dezentrale Arbeitsverwaltung kann flexibler mit den Akteuren vor Ort kooperieren und Lösungen finden, die den örtlichen Bedingungen besser gerecht wird. Eine örtliche Arbeitsverwaltung ist nicht mehr an Weisungen aus dem fernen Nürnberg gebunden, sondern kann gegebenenfalls auf dem kurzen Dienstweg mit dem Landrat Entscheidungen abstimmen und treffen. Bei Missständen steht sofort die örtliche Politik in der Kritik und wird schnell auf Probleme reagieren, die im fernen Nürnberg kaum jemanden interessieren würden. Es liegt einfach auf der Hand, dass eine solche Struktur in der Regel effizienter und sogar kostengünstiger arbeitet.

Kommunen setzen oft auch andere Prioritäten als der Zentralstaat. Wenn Steuern und Steuersätze vor Ort festgelegt werden können, dann können sie viel eher Menge und Qualität ihrer öffentlichen Dienstleistungen bestimmen – von der Bildung bis zum öffentlichen Verkehr und von der Gesundheit bis zur Polizei. In Deutschland dagegen hat die Armut der Länder und Kommunen zu einem komplexen System von Kofinanzierungsmitteln geführt. So manche Straße wird nur deswegen gebaut, weil der Bund und die EU 75 Prozent dazu bezahlen. Dazu erfinden die Länder regelmäßig Programme, um Geld aus solchen Töpfen abzugreifen. Gemeinden, die frei und autonom über ihre Finanzen entscheiden könnten, würden möglicherweise ganz andere Schwerpunkte setzen.

Steuerautonomie hat auch finanz- und wirtschaftspolitische Vorteile: Wir wissen aus mehreren, vor allem international vergleichenden Studien, dass höhere Steuerautonomie mit einer stabilitätsorientierteren Finanzpolitik einhergeht. Sie führt zu geringeren Defiziten und fördert die regionale Entwicklung. In Schweden haben ein Viertel aller Beschäftigten

ihren Arbeitsplatz bei den Kommunen – vor allem in den Sektoren Bildung, Kinderbetreuung, Gesundheitswesen und Pflege. Darunter sind weit überproportional viele Frauen. Auf diese Weise wirkt die Kommunalverfassung in Krisen auch beschäftigungsstabilisierend und führt zu mehr Gleichberechtigung von Frau und Mann.

8 Der Traum von der Kommune – Überlegungen für einen Staatsaufbau von unten

Es spricht also vieles dafür, den Staat dezentraler aufzubauen und Entscheidungen und Finanzmittel nach unten zu verlagern. Die unterschiedlichen Erfahrungen in Skandinavien, der Schweiz oder der USA zeigen: Es geht nicht um das „ob“, sondern um das „wie“. Ziel muss es sein, einen Wettbewerb um gute Ideen und kreative Lösungen zu fördern. Dagegen muss ein Wettbewerb um das Abwerben von Firmen oder reichen Steuerzahldern durch Steuerdumping vermieden werden. Am konsequentesten erscheint mir daher das schwedische Modell: Die Finanzierung der Kommunen erfolgt durch eine Basiseinkommenssteuer für alle Einkommen bis zum Durchschnittseinkommen. Den Steuersatz können die Kommunen frei festsetzen.

Eine Stärkung der Kommunen muss auch mit einer Reform des Finanzausgleichs zwischen den Ländern und zwischen den Gemeinden verbunden werden. Länder und Kommunen, die Mehreinnahmen beschließen, sollten diese behalten dürfen. Wer die Steuern senkt, muss damit auskommen, ohne dass dies zu höheren Zuschüssen führt. Dazu sollte der Finanzausgleich nur noch auf standardisierten Strukturdaten wie das Bruttoinlandsprodukt, die Durchschnittseinkommen, die Arbeitslosigkeit, die Zahl der Kinder bzw. der Rentner basieren. Besondere Strukturprobleme wie Insellagen, Hochgebirge usw. könnten gesondert berücksichtigt werden.

Auf diese Weise könnte es auch in Deutschland gelingen, viel mehr Entscheidungen vor Ort zu fällen. Die Politik würde näher an die Menschen heranrücken. Die Bereitschaft der Menschen vor Ort Steuern zu zahlen, wäre wesentlich größer, weil die Menschen direkt erleben können, was mit dem Geld gemacht wird. Ein solches Kommunalsystem könnte dazu führen, die Probleme beim Ausbau der sozialen Infrastruktur in den kommenden Jahren zu lösen. Und es könnte dazu beitragen, den demografischen Wandel besser zu bewältigen.

Eine Verlagerung von Kompetenzen und Geldern nach unten erfordert natürlich auch eine Reform des Föderalismus. Damit bestünde die Chance, die weitgehend gescheiterte Reform des Föderalismus von 2006 fortzusetzen und zum Erfolg zu führen. Dabei sollte eine Verlagerung von Kompetenzen nach unten unbedingt mit einer sauberen Trennung der Ebenen verbunden sein, damit die Wähler besser als heute wissen, wer wofür verantwortlich ist.

Eine Finanzautonomie der Länder könnte auch ihre Abhängigkeit von Zuweisungen durch den Bund beseitigen.

Im Gegenteil: Der Bund könnte bei den Zuweisungen einsparen und die Länder und Kommunen würden die Steuern so erhöhen, dass sie ihre Aufgaben damit aus eigener Kraft bewältigen können.

Das alles ist nicht einfach – aber gerade in einer Zeit der Globalisierung brauchen wir eine Stärkung der lokalen Strukturen. Die Kommune und die Region als Heimat, als Bezugspunkt der Menschen, als ein gestaltbarer Bereich, das könnte den Menschen in einer unübersichtlichen Welt mehr Identität und Gestaltungsmöglichkeiten geben und die Demokratie stärken. Ich bin deshalb überzeugt davon, dass eine Gesellschaft, in der die Kommunen eine zentrale Rolle spielen, auch ein Stück Sozialutopie sein kann, für die sich die Menschen begeistern lassen.

Literatur

- Dexia Credit Local (2011). *Chiffres clés 2009 de l'Europe locale et régionale* (édition 2010 – 2011). public-dexia-clf.dexwired.net/collectivites-locales/expertise/europe-international/Pages/europe-locale-regionale-2009.aspx (letzter Zugriff 31.8.2011).
- Dexia Credit Local (2006). *Die substaatlichen Haushalte in der Europäischen Union*. Paris: Dexia Credit Local.
- Hentschel, K.-M. (2013). *Von wegen alternativlos! Die gerechte Gesellschaft als Ziel*. Zürich: Europa-Verlag.
- Hentschel, K.-M. (2006). Bürger, Kommune und Staat – Über die kommunale Basis des skandinavischen Sozialstaates. *Kommune, Zeitschrift für Politik, Ökologie, Kultur*, 6-2006.
- JLGBA [Japan Local Government Bond Association] (2012). *Local Public Finance System in Japan – Sharing of Roles between the National and Local Government*. www.chihousai.or.jp/english/03/public01.html (letzter Zugriff am 6.6.2012).
- OECD (2012). *Centre for Tax Policy and Administration: Fiscal Decentralized Database*. www.oecd.org/document/320/3746,en_2649_35929024_47467040_1_1_1_1,00.html (letzter Zugriff am 20.1.2012).
- OECD (2007). *Social Expenditure Database*. www.oecd.org/els/social/expenditure (letzter Zugriff am 4.6.2012).
- Statistiska centralbyrån (o.J.). *Regional Statistik*. www.scb.se (letzter Zugriff am 26.10.2011).
- Swedish Tax Agency (2010). *Taxes in Sweden 2010 – An English Summary of Tax Statistical Yearbook of Sweden*. Stockholm.
- Wegener, A., & Arbeit, U. (2006). *Regionalisierungstendenzen in europäischen Staaten. Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung*. Berlin: interpublic berlin.



Karl-Martin Hentschel ist Diplom-Mathematiker und Autor. Er war von 2000 bis 2005 und 2006 bis 2009 Vorsitzender der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag von Schleswig-Holstein. E-Mail: karl.m.hen@googlemail.com