

Gegenstimmen — attac  lädt ein

Private Gewinne Soziale Verluste

Der Ausverkauf der Städte und
Gemeinden auf dem globalen Markt

Materialien zu der Veranstaltung mit
Birger Scholz
Alessandro Pelizzari
Margit Schratzenstaller
26. Oktober 2003, Grips Theater



Eine Veranstaltungsreihe in Zusammenarbeit mit dem GRIPS Theater





Inhalt

Alessandro Pelizzari <i>Jenseits von Privatisierungspolitik: Perspektiven gesellschaftlicher Aneignung</i>	3
Birger Scholz <i>Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung am 04.09.2003 im Innenausschuss des Sächsischen Landtags</i>	10
Margit Schratzenstaller <i>Vorgezogene Steuerreformen gegen lahmende Konjunktur?</i>	13
Wilhelm Neurohr <i>Gemeindefinanzen – Kommunale Haushalte</i>	16
Rudolf Hickel <i>Die neue Gemeindefinanzsteuer als Mogelpackung</i>	19
Werner Rügemer <i>Schmutzige Peanuts aus der globalen Steuerflucht</i>	22

Internetadressen

- Texte und Materialien: <http://www.privatisierungswahn.de>
- Initiative Berliner Bankenskandal: <http://www.berlinerbankenskandal.de/>
- Initiative Bürgerhaushalt Berlin: <http://www.buergerhaushalt-berlin.de/>
- AK Stärkung der kommunalen Daseinsvorsorge: <http://www.privatisierungswahn.de/ak.html>
- Kommunalpolitische Infothek der H.-Böll-Stiftung: <http://www.kommunale-info.de/>
- Kommunalpolitisches Forum e. V. Berlin (PDS): <http://www.kommunalpolitik-berlin.de/index.html>
- Weiterer Text von Alessandro Pelizzari: http://www.privatisierungswahn.de/_61.html

Buchhinweis

- Werner Rügemer; *Colonia Corrupta - Globalisierung- Privatisierung und Korruption im Schatten des Kölner Klüngels*; Münster 4. Auflage 2003
- Mathew D. Rose; *Eine ehrenwerte Gesellschaft – Die Bankgesellschaft Berlin*; Berlin 2003

Jenseits von Privatisierungspolitik: Perspektiven gesellschaftlicher Aneignung

Von Alessandro Pelizzari¹

Öffentliches Eigentum gilt heute prinzipiell als »illegitim, gemeinwohlschädlich und ineffektiv« (Zeuner 1999, 285), und die »Vermarktwirtschaftlichung« drängt, wie Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf festhalten, »nicht nur in noch nicht erfasste geographische Räume, sondern auch nach innen, in die Refugien des gesellschaftlichen Lebens« (Altvater, Mahnkopf 1996, 114). Die expansive, auf die Durchkapitalisierung weiter Gesellschaftsbereiche angelegte Tendenz neoliberaler Vergesellschaftung, die sich speziell in den Privatisierungspolitiken äussert, wird heute durch EU- und WTO-Auflagen auch zwangsweise gegenüber den Nationalstaaten durchgesetzt und beinhaltet inzwischen die Kommodifizierung aller drei von Marx genannten Produktionsbedingungen des kapitalistischen Akkumulationsprozesses (vgl. Raza 2001): der allgemeinen (staatliche Infrastruktur, öffentliche Dienstleistungen), der persönlichen (soziale Reproduktion) und der externen (natürliche Umwelt). Diese Bedingungen werden sukzessive liberalisiert und privatisiert, und damit den Verwertungsinteressen des privaten Kapitals unterworfen. Mehr denn je zuvor nimmt der kapitalistische Akkumulationsprozess heute die Form einer globalen Enteignungsökonomie an.

Dieser Entwicklung wurde kaum Kritik von links entgegengehalten, und dies obwohl das öffentliche Eigentum zu den klassischen Forderungen der Arbeiterbewegung gehörte. Im Gegenteil, die europäische Sozialdemokratie und in weiten Teilen auch die Gewerkschaftsbewegung sind inzwischen auf die Prämissen der Privatisierungspolitik eingestiegen. Mindestens drei Gründe rechtfertigen es indes heute, offensiv die Frage der gesellschaftlichen Aneignung gegen die Entfaltung der globalen Enteignungsökonomie erneut ins Feld zu führen (vgl. Fondation Copernic 2002): Die negative Bilanz der Privatisierungen der letzten Jahrzehnte; die aus demokratischer Perspektive höchst problematische Konzentration des Kapitals, insbesondere in Bereichen von allgemeinem gesellschaftlichem Interesse; das Wiederaufleben einer internationalen Bewegung, die unter dem Motto »Die Welt ist keine Ware« die umfassende Kritik gegen die zunehmende Vermarktwirtschaftlichung der Lebenswelten und die konkrete Macht der transnationalen Unternehmen artikuliert.

1. »Besser, billiger, bürgernäher«?

Eine vorläufige Bilanz der Privatisierungspolitik und der weitreichenden sozioökonomischen Auswirkungen, die die Änderung der Eigentumsverhältnisse begleiten, lässt darüber wenig Zweifel, dass kaum eines der mit der Privatisierung verbundenen Versprechen eingehalten worden ist: Der Imperativ des Profits drängt dazu, die kaufkräftige Nachfrage gegenüber den Rechtsansprüchen zu privilegieren, ohne dass die öffentlichen Dienstleistungen dabei »besser, billiger, bürgernäher« geworden wären, wie ein Schweizer Privatisierungsmanifest in den 80er Jahren im Titel versprach. Durch Privatisierungen und Liberalisierungen ändert sich der Charakter der Aufgabenerfüllung erheblich, denn die ehemals öffentlichen Dienste sind nunmehr rechtlich dazu verpflichtet, in Konkurrenz zu neuen Anbietern den Profit zu mehren, also Preise bis an die Zumutbarkeitsgrenze anzuheben, unrentable Angebote, die sozial aber erwünscht sein können, zu streichen, dem Unternehmen Konkurrenznachteile, die durch Einhaltung gemeinwohlorientierter oder ökologischer Vorgaben entstehen könnten, zu ersparen usw. Um die Produktionskosten zu senken, wird Druck auf Löhne und Arbeitsbedingungen gemacht und die Investitionen werden auf unmittelbar rentable Bereiche gelenkt, was zur Vernachlässigung der Infrastruktureinrichtungen führt. Wie die milliardenschwere Refinanzierung der maroden englischen Bahninfrastruktur durch die sozialliberale Regierung Tony Blairs zeigt, erweist sich nicht einmal das Argument der Sanierung öffentlicher Finanzen durch Privatisierungen als stichhaltig.

Dass durch die Privatisierungspolitik ganze Bevölkerungsteile, die über wenig Kaufkraft verfügen, von grundlegenden Bedürfnissen ausgeschlossen werden, ist nur eine Seite. Die andere ist, dass dadurch ein neues Staatsmodell entsteht, welches grundsätzlich auf der Wegnahme demokratischer Mitspracherechte beruht. Für Joachim Hirsch, der in diesem Zusammenhang den Begriff des »nationalen Wettbewerbsstaates« geprägt hat, beruht seine Funktionslogik »in der alle sozialen Sphären umgreifenden Ausrichtung der Gesellschaft auf das Ziel globaler Wettbewerbsfähigkeit, deren Grundlage die Profitabilität von „Standorten“ für ein international immer flexibler werdendes Kapital ist« (Hirsch 1995, 109). Die profitorientierte, private Warenproduktion bestimmt mehr und mehr die entsprechenden Staatstätigkeiten, und die Verwaltung wird zunehmend an eine unpolitische Legitimationsquelle gebunden: Leistungsabbau, Qualitätseinschränkungen und Preiserhöhungen werden so über die Anonymität des Marktes »entpolitisiert«.

In der Tat gehört zu den auffälligsten Zügen der jetzigen Entwicklungen die enorme Konzentration von Macht und Ressourcen in den Händen transnationaler Unternehmen. In einem rasanten Tempo brin-

¹ Soziologe, Universität Fribourg (Schweiz); Sekretär von attac Schweiz



gen sie einen wachsenden Anteil der globalen Wirtschaft unter ihre Kontrolle. Nach Angaben der OECD wurden im Jahr 1997 mehr als 150 Milliarden US-Dollar an Vermögenswerten aus dem öffentlichen in den Privatsektor transferiert – 50 Prozent mehr als im Vorjahr (vgl. Wahl 2002, 33). Einige besonders expansive Konzerne, darunter mehrere europäische, haben sich darauf spezialisiert, ihr Wachstum auf die Übernahme öffentlicher Dienste zu gründen. Die Entwicklung im Telekommunikationsbereich zeigt es: Zwar wurden auf nationaler Ebene staatliche Monopole abgeschafft. Aber bereits vollzieht sich eine zunehmende Konzentration auf internationaler Ebene. Der Kampf ums Wasser zwischen RWE, E.On, Vivendi und anderer Konzerne spielt sich ebenfalls bereits auf globaler Ebene ab. Zentrale Infrastruktureinrichtungen werden damit jeglicher öffentlichen und parlamentarischer Kontrolle entzogen. Der weltweite Konkurrenzkampf um die profitablen Bereiche hat bislang unerreichte Ausmaße erreicht: »Die für den Fordismus charakteristischen nationalen Oligopole werden durch die verstärkte transnationale Konkurrenz aufgebrochen, gleichzeitig bilden sich durch die zahlreichen Fusionen und Übernahmen neue, globale Oligopole heraus« (Sablowski 2001, 876f.).

Privatisierungspolitik führt also nicht nur zur Enteignung öffentlichen Eigentums, sondern auch zu dessen Herauslösung aus einem kollektiven politischen Zusammenhang und also zu einer spezifischen Entpolitisierung der Politik. Der politische Raum und die Unterordnung breiter Lebensbereiche unter demokratische Verfahren der kollektiven Willensbildung werden so deutlich restringiert (vgl. Pellizzari 2002). Die Bedeutung dieser Entwicklung kann nicht genug unterstrichen werden: Aus dem Bürger als Träger sozialer Rechte wird ein individualisierter Käufer von Gütern und Dienstleistungen auf verschiedenen Märkten.

2. Die Politik der »leeren Staatskassen«

Die historische Tragweite dieser Zäsur kann daran deutlich gemacht werden, dass die Herausbildung dessen, was in der französischen Tradition als Service Public definiert wird und seine rechtliche Verankerung in den Prinzipien der Rechtssicherheit, der Gleichbehandlung und der Unentgeltlichkeit (im Sinne einer sozialisierten Finanzierung) fand, insbesondere in der regulationstheoretischen Literatur »als Verhaltensmodell und zentrales Bezugssystem der Nachkriegszeit« (Chambat 1990, 631) galt. Tatsächlich hängt die Frage, welche Aufgaben öffentlich organisiert werden, jeweils davon ab, welche Bedürfnisse in Form von Forderungen von Einzelnen und Gruppen artikulationsfähig sind und für oder gegen welche dieser Bedürfnisse und deren Befriedigung sich Allianzen in der Gesellschaft zusammenbringen lassen. Ob es etwa einen staatlichen Gesundheitsdienst oder ein für alle zugängliches Bildungssystem gibt, hängt damit eng mit einer Variable zusammen: der Entwicklung gesellschaftlicher und politischer Kräfteverhältnisse.

Öffentliche Dienste waren somit Teil jener Institutionen, für die namentlich die aus der Tradition der Arbeiterbewegung stammenden gewerkschaftlichen und politischen Organisationen gut ein Jahrhundert lang gekämpft haben und ein Bürgerschaftsrecht auf der Grundlage der gesellschaftlichen Wohlfahrt instituierten. Ihre Klientel war besonders im sozialstaatlichen Bereich hauptsächlich der unterprivilegierte Teil der Bevölkerung, welcher seinen Anspruch auf gesellschaftliche Solidarität einforderte. Jedoch war der staatlich organisierte öffentliche Dienst immer auch doppelter Natur. Zwar war er »Dienst« an der Gesellschaft und somit Antwort auf tieferliegende Bedürfnisse, welche durch mächtige soziale Bewegungen getragen wurden. Andererseits war und ist er Teil des kapitalistischen Reproduktionszusammenhangs, welcher unter der Zweckbestimmung steht, die Profitabilität privater Wirtschaftstätigkeit zu erhalten, indem er das Wirtschaftssystem mit »allgemeinen Produktionsbedingungen« (Transportmittel, Bildung, Hygiene, Nachfrageförderung usw.) bedient. Somit erfährt er den Druck des privaten Sektors als Kostensenkungsdruck und als Druck auf die konkrete Ausgestaltung der öffentlichen Dienste, welcher nicht nur seitens der Unternehmen, sondern auch und besonders von denjenigen Lohnabhängigen herrührt, die via steuerliche Umverteilung aus ihrem Lohnfonds große Teile des Sozialstaates finanzieren.

Dieser Widerspruch brach Mitte der 70er Jahre als »Finanzkrise« des Staates offen zum aus. Eine solche kommt strukturell dadurch zustande, dass die Voraussetzungs- und Folgekosten der privatkapitalistischen Akkumulationsdynamik den Staat zu einer Dauerintervention zwingen. Deren Finanzierung ist aber fiskalisch abhängig vom Wachstum privater Wertschöpfung, die ihrerseits wieder von den Anlage- und Realisierungserfordernissen privat konkurrierender Kapitale bestimmt wird. Hier stößt der Sozialstaat auf die Grenzen des Steuerstaats: Die Entwicklungslinien des öffentlichen Sektors sind eng an den Verlauf von Krisen, Machtverhältnissen und Widersprüchen des Kapitalismus gekoppelt. Die Werte, die der steuerlich Staat abschöpft, um etwa die Bildung zu finanzieren, kann er nicht aus dem Nichts schöpfen, sondern nur aus der produzierten Wertschöpfung. Und folglich gehen sie durch die Abschöpfung irgendwo »verloren«: bei den privaten verfügbaren Mitteln, sei es auf der Einkommenseite der Haushalte oder bei den Profiten der Unternehmungen. Und letztere wurden gerade während des Konjunkturerinbruchs, wie ihn der Grossteil der europäischen Staaten zu Beginn der 90er Jahren erfuhren, inakzeptabel, weil es die Profite direkt schmälerte.

Über drastische Haushaltskonsolidierungen, wie sie im Maastrichter Stabilitätspakt festgelegt wurden, sowie Steuersenkungsprogramme namentlich für Unternehmen und Kapitalbesitzer, wurde der fiskalpolitische Handlungsspielraum auf nationalstaatlicher Ebene stark eingeschränkt und die Finanzkrise des Staates zu Lasten der abhängigen Bevölkerung gelöst: sowohl der Lohnabhängigen, von deren Einkommen die erforderlichen Finanzmittel abgeschöpft wurden, wie der von sozialstaatlichen Leistungen Abhängigen, zu deren Lasten die Leistungseinschränkungen gingen. In diesem Zusammenhang ist auf die sogenannte »Politik der leeren Kassen« (politics of deficit) zu verweisen, welche darauf abzielt, durch Steuersenkungen dem Staat systematisch die finanziellen Ressourcen zu entziehen. Die besitzenden Klassen sind in der Tat staatlichen Defiziten alles andere als abgeneigt, sondern tendieren vielmehr zu einem »armen Staat«. Der zentrale Vorteil dieser Politik besteht darin, mit dem Hinweis auf die »Löcher in der Staatskasse« die Forderungen nach öffentlichen Dienstleistungen zurückzuweisen und damit »die potentiellen Umverteilungskapazitäten des Staates einzuschränken« (Guex 1998, 76) und den Handlungskorridor der öffentlichen Dienste durch austeritätspolitische Vorgaben einzuschränken. Dadurch wird es möglich, durch Umschichtungen im Staatshaushalt die unterschiedlichen Politikressorts neu zu gewichten, »marktnahe« Politikbereiche wie die Wirtschafts- und Finanzpolitik, aber auch die Außenpolitik im Dienste der Erschließung neuer Märkte gegenüber »marktfernen« Bereichen wie Bildungs-, Sozial- und Kulturpolitik aufzuwerten und im Namen der Sanierung des maroden Staatshaushaltes zum Ausverkauf weiter Teile des öffentlichen Sektors zu schreiten.

Dieser Ausverkauf nahm im Verlauf der letzten Jahrzehnte verschiedene Formen an: Erwerbswirtschaftliche staatliche Unternehmen wurden veräußert, während im Bereich der Infrastruktur (z.B. Telekommunikation, Bahn, Wasserwirtschaft) der Marktzugang liberalisiert wurde, d.h. vormals öffentliche Aufgaben wurden nun auch von profitwirtschaftlichen Trägern übernommen, die neu zu den staatlichen in Konkurrenz standen. Was dem Staat nach dieser Funktionsbereinigung noch an Aufgabenbewältigung verblieb – die öffentlichen Dienste im engeren Sinne (Bildungs- und Gesundheitswesen, Sozialwesen usw.), sowie die klassischen »hoheitlichen« Bereiche staatlicher Tätigkeit (Polizei, Steuerwesen, Militär, usw.) – wurde durch interne Rationalisierung und die Übernahme marktpreisimulierter Kosten-Ertrags-Kalküle konzentriert (vgl. Pelizzari 2001).

3. Die kapitalistische Enteignungsökonomie

Diese umfassenden Privatisierungswellen ordnen sich in einen umfassenden Kontext der tiefen Krise des kapitalistischen Produktionsprozesses, welches seit Mitte der siebziger von einer gebremsten Akkumulationstätigkeit gekennzeichnet ist: Zwar kann heute im Vergleich zu früheren Entwicklungsphasen des Kapitalismus, in denen nachlassendes Wachstum zu niedrigen Profiten geführt hat, davon heute keine Rede mehr sein, jedenfalls nicht für die Großen Akteure: Die Unternehmen konnten ihre Gewinne durch Steuerentlastungen, Senkung der Lohnkosten, eine Lockerung investitionsheimmender Vorschriften und eine erheblichen Intensivierung der Arbeit steigern. Die Kehrseite dieser Entwicklung ist jedoch in erster Linie, dass seit Mitte der siebziger Jahre in allen kapitalistischen Ländern der Anteil der Löhne und Gehälter am Volkseinkommen massiv gesunken ist. Als Ergebnis entstand in den achtziger Jahren die Situation, dass die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten – wegen unzureichender Nachfrage – wesentlich unter denen der sechziger Jahre blieben. Mit anderen Worten: Die mit dem Anstieg der Unternehmensgewinne verbundene Umverteilung zu Lasten der Masseneinkommen hat die gesamtwirtschaftliche Nachfrage weiter gesenkt und die Investitionsneigung der Kapitalbesitzer gehemmt.

Diese so genannte Überakkumulationskrise ist nebst der sinkenden Kaufkraft der arbeitenden Bevölkerung aber auch darauf zurückzuführen, dass der produzierte Mehrwert nicht den gesellschaftlichen Bedürfnissen entspricht. Um es vereinfachend mit Michel Husson auszudrücken, zeichnet sich die aktuelle Phase des Kapitalismus durch eine »wachsende Schwierigkeit aus, das Entsprechungsverhältnis zwischen dem, was die Menschen konsumieren wollen und dem, was der Kapitalismus herstellen will, zustande zu bringen« (Husson 1996, 70). Der grösste Anteil der Ausgaben der Haushalte fließt in der Tat in Bereiche, die bislang noch weitgehend marktgeschützt waren und durch den Service Public abgedeckt wurden. Dies ist auch der tiefere Grund, weshalb die Großinvestoren nicht nur weniger Steuern bezahlen wollen, sondern mit Nachdruck eine Deregulierung und Privatisierung des öffentlichen Sektors fordern, um in diesen (potentiell) rentablen Sektoren investieren zu können. Die Bereiche Gesundheit und Bildung erweisen sich dabei als die lukrativsten: Auf dem noch weitgehend staatlich kontrollierten Gesundheitsmarkt werden laut Weltbank weltweit jährlich 3.500 Milliarden US-Dollar umgesetzt, auf dem Bildungsmarkt 2.200 Milliarden. Im Wassermarkt schätzt man die zu erwartenden Gewinne auf 800 Milliarden.

Im Süden übernahm der Internationale Währungsfonds (IWF) im Zuge Schuldenkrise nach und nach die Funktion, diese Märkte den Investoren zu öffnen. Brutale Struktur Anpassungsprogramme schrieben den Kredit suchenden Ländern den systematischen Ausverkauf ihrer öffentlichen Infrastruktur vor, wovon in erster Linie die transnationalen Unternehmen aus dem Dienstleistungssektor des Nordens



profitieren: Tatsächlich zeigen beispielsweise die Ökonomien Südamerikas, dass die Privatisierungspolitik rasch zu einer »Rekolonisierung« mutierte: Viele große Konzerne aus Europa und den USA haben sich dort beträchtliche Infrastrukturbereiche angeeignet.

In diesem Kontext sind auch die Verhandlungen rund um das General Agreement on Trade in Services (GATS) der WTO sowie die EU-Richtlinien zur Wettbewerbs- und Liberalisierungspolitik zu begreifen. Die unter dem Eindruck sich verschärfender Verteilungskonflikte reorganisierte internationale Wirtschaftsordnung bedingt eine Veränderung der Art der Einbindung staatlicher Prozesse in den ökonomischen Verwertungsprozess. Das ist es, was Joachim Hirsch et al. (2002) als »Internationalisierung des Staates« bezeichnen. Die Veränderung des Verhältnisses von Nationalstaaten zueinander drückt sich dabei zwar in einer verstärkten Standortkonkurrenz aus, gleichzeitig aber auch in intensiveren internationalen Kooperationsbemühungen untereinander. Stephen Gill spricht in diesem Zusammenhang von einem »neoliberalen Konstitutionalismus«, der im Kern darin besteht, »die privaten Eigentümerrechte zu schützen und auszuweiten und darüber hinaus die politischen und ökonomischen „Reformen“ gesetzlichrechtlich abzusichern« (Gill 2000, 25).

4. Die Internationalisierung des Wettbewerbsstaates

Die Entfaltung der globalen Enteignungsökonomie bedingt in erster Linie eine Verallgemeinerung der »Investitionsfreiheit«. Das bereits 1994 abgeschlossene GATS, welches sich auf über 160 Sparten bezieht, die sich vom Tourismus und von der Telekommunikation über die Wasserwirtschaft bis hin zur Bildung und Gesundheit erstrecken, hat prinzipiell zum Ziel, alle möglichen »Investitionsschranken« zu beseitigen. Dieses Abkommen, welches zurzeit neu verhandelt wird, gilt daher als das erste multilaterale Investitionsabkommen, nachdem ein erster Versuch, ein solches im Rahmen der OECD durchzusetzen, an der Mobilisierung einer breiten Bürgerbewegung gescheitert war.

Um Einfluss auf die Verhandlungen zu nehmen, haben sich die großen Dienstleistungsmultis zu mächtigen Pressure Groups zusammengeschlossen. Die in der US Coalition of Services Industries zusammengefassten amerikanischen Unternehmen legten sich auf die Position fest, »die größtmögliche Liberalisierung für sämtliche Formen der Dienstleistungsbereitstellung in so vielen Dienstleistungssektoren wie möglich zu erreichen, und zwar so rasch als möglich« (zit. in ATTAC 2001, 108). Die Europäische Lobby European Services Forum vertritt eine fast wortgleiche Position.

Entsprechend erstreckt sich das GATS grundsätzlich auf sämtliche Dienstleistungen, also auf öffentliche. Zwar werden diese in Art. I.3 gesondert behandelt und sollen vom GATS-Regime ausgeschlossen werden, wenn sie nicht auf einer kommerziellen Basis zur Verfügung gestellt werden und nicht in Konkurrenz zu anderen Dienstleistungsanbietern stehen. Jedoch wird offengelassen, was »kommerzielle Basis« bedeutet. Gilt beispielsweise der Selbstbehalt, den Patienten bei einem Spitalaufenthalt bezahlen müssen, bereits als eine kommerzielle Basis? Reine Regierungsleistungen existieren heute kaum noch. Vielmehr bestehen unterdessen auch im Gesundheits- oder Bildungsbereich in den meisten Ländern staatliche und private Anbieter nebeneinander.

Wird eine Dienstleistung einmal in das GATS-Regime eingeschrieben, so treffen den Staat die sogenannten horizontalen Pflichten wie Transparenz (Staaten müssen beweisen, dass nationale Regelungen keine versteckten Investitionsschranken darstellen), Meistbegünstigung (eine einem Staat erklärte Präferenz muss allen anderen Staaten gewährleistet werden) und nationale Behandlung (eine vom Staat an ein inländisches Unternehmen gewährte Begünstigung muss allen Dienstleistern gewährt werden). Diese drei Pflichten verhindern sowohl neue Umweltgesetze, arbeitsrechtliche Bestimmungen oder die Bevorzugung lokaler Firmen (»Investitionsschranken«), entwicklungspolitische Zielsetzungen (»Meistbegünstigung«) und die staatliche Subventionierung öffentlicher Dienstleistungen, da mir Rückgriff auf die »nationale Behandlung« auch private Investoren auf staatliche Zuschüsse pochen können. Schließlich fällt eine Dienstleistung dann unter die progressive Liberalisierungspflicht (inbuilt commitment), das heißt, der Staat ist rechtlich verpflichtet, in weiteren Verhandlungsrunden Marktzugänge zu erleichtern. Um dem Regelwerk einen verbindlichen Rahmen zu geben, verfügt die WTO über einen effektiven Streitbeilegungsmechanismus, das insofern Zwangscharakter hat, weil es Verstöße mit bilateralen Sanktionen zu beantworten erlaubt.

Es wäre indessen falsch, die WTO einseitig als einzigen Transmissionsriemen privater Interessenkonstellationen zu sehen. Auch die Europäische Kommission, als treibende Kraft hinter den zentralen Projekten der europäischen Integration nach neoliberalen Modell, interagiert als staatlicher Think Tank ohne nennenswerte demokratische Kontrolle in der Regel spezifischen privaten Akteuren. Die Durchsetzung des europaweiten gesellschaftlichen Restrukturierungsprojekts sieht als Herzstück die Liberalisierung des öffentlichen Sektors vor. Zu diesem Prozess der sukzessiven Liberalisierung zählen alle politischen und regulativen Entwicklungen der Gemeinschaft, insbesondere die Wettbewerbspolitik im allgemeinen, das öffentliche Auftragswesen und die Gesamtheit der Bestimmungen über die staatlichen Beihilfen im besonderen. Diese Politik vollzog in mehreren Schritten (vgl. Raza 2001, 31ff.).



Zum einen war sie darauf ausgerichtet, den öffentlichen Sektor vollständig dem Wettbewerbsrecht zu unterstellen. Dies ist mit Art. 81ff. des EG-Vertrags geschehen. Für (öffentliche wie private) Unternehmen, die mit Dienstleistungen von »allgemeinem wirtschaftlichem Interesse« betraut sind, gelten Wettbewerbsregeln nur, soweit dadurch die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgaben nicht verhindert wird. Diese Ausnahmeregelung kommt allerdings nur dann zum tragen, wenn damit keine unverhältnismäßige Beeinträchtigung des Handelsverkehrs verbunden ist. Damit sind öffentliche Unternehmen privaten in rechtlicher Hinsicht grundsätzlich gleichgestellt und dem speziellen Charakter öffentlicher, dem Allgemeinwohl verpflichteter Unternehmen wird nur noch sehr eingeschränkt Rechnung getragen.

Im Bereich der gemeinschaftlichen Regulierung der öffentlichen Auftragsvergabe (z.B. im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung) ist das Ziel die Öffnung dieses Bereichs für den privaten Sektor. Mit den in den frühen 90er Jahren normierten Vergaberichtlinien wurden öffentliche Körperschaften bei der Vergabe öffentlichen Aufträge zu bestimmten Verfahrensarten verpflichtet. Im Kampf um Konzessionen sind große Unternehmen nunmehr bevorteilt, kleine regionale oder lokale öffentliche Anbieter vom Markt zu verdrängen.

Schließlich ging es darum, der grundsätzlichen Überzeugung der Kommission materiell Ausdruck zu verleihen, dass staatliche Beihilfen potenziell uferlos, in vielen Bereichen zu hoch und daher stark marktverzerrend seien. Sie sollte daher reduziert, bzw. langfristig abgeschafft werden. Mit den Art. 87 und 88 des EG-Vertrags ist dies weitgehend im Sinne der Kommission normiert worden. Hier ist darauf hinzuweisen, dass das Gemeinschaftsrecht den Begriff der Beihilfe äusserst breit auslegt. Dazu gehören neben staatlichen Zuschüssen, begünstigten Darlehen und Zinszuschüssen auch Bürgschaften für von privaten Unternehmen aufgenommen Kredite usw. Nicht zuletzt bemühte sich die Kommission jüngst erfolgreich, staatliche Garantien für kommunale oder regionale Kreditinstitute als unerlaubte Beihilfe zu interpretieren und damit zu unterbinden. Dies bedeutet nichts anderes, »als dass das wirtschaftliche Handeln des öffentlichen Sektors dem Primat des privatkapitalistischen Kalküls unterworfen wird. Andere Handlungsorientierungen politischer oder sozialer Natur sind demgegenüber nur mehr nachrangig zulässig, d.h. sie stellen eine Ausnahme dar« (ebd. 18).

5. Wege sozialer Aneignung

Die Kommodifizierung von öffentlichen Diensten als ein Element der Globalisierung ist somit nicht allein ein ökonomischer, über Marktkräfte induzierter Prozess, sondern wird politisch durchgesetzt, wobei der (internationalisierte) Staat nach wie vor eine entscheidende Rolle für die herrschaftsförmige Verdichtung dieser Interessen spielt. Staatliche Ökonomisierungsstrategien, die als New Public Management-Reformen im Bildungs- oder Gesundheitssektor oft auch von der Sozialdemokratie mitgetragen werden, sind ebenso wenig eine »Alternative« zur neoliberalen Privatisierungspolitik wie die Einsetzung staatlicher Regulationsbehörden in einem liberalisierten Markt. Die Finanzskandale von Enron oder Worldcom sowie die kalifornische Elektrizitätskrise haben deutlich gezeigt, wie wenig staatliche Behörden heute in der Lage sind, transnationale Konzerne zu kontrollieren.

In einem Wirtschaftssystem, welches immer weniger in der Lage ist, die elementarsten Grundbedürfnisse zu befriedigen und Ansprüche nur erfüllt werden, wenn sie den entsprechenden monetären Ausdruck finden, und wo sich die Entscheidungsmacht darüber, in welche Bereiche die Investitionen fließen sollen, in den Händen von wenigen Entscheidungsträgern befindet, gehen Strukturalternativen daher vielmehr aus dem neuerlichen Aufflammen der radikalen Kritik gegen die Privatisierungen hervor. Ausgehend von der Idee, dass alle Menschen unabhängig von ihrer Position im gesellschaftlichen Gefüge ein Recht auf die Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse haben, konfrontiert uns die Weigerung der »Vermarktwirtschaftlichung« der Lebenswelt unweigerlich mit der Notwendigkeit, gesellschaftliche Bedürfnisse in einforderbare Rechte zu verwandeln: Recht auf Arbeit, Recht auf Wohnraum, Recht auf Gesundheit, Recht auf Bildung usw.

Das Ziel öffentlicher Dienstleistungsproduktion ist somit nicht, möglichst hohe Profite zu erzielen, sondern allen Bürgerinnen und Bürgern den gleichen Zugang zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse zu ermöglichen. Wie Charles-André Udry ausführt, impliziert dies einen Rentabilitäts- und Produktivitätsbegriff, der sich, in radikaler Umkehr der privatkapitalistischen Verwertungslogik, nicht am Tauschwert der Dienstleistungen orientiert, sondern an deren Gebrauchswert: »Um die Gleichheit und die Solidarität zu sichern, nimmt der Service Public Bezug auf eine Konzeption der sozialen – oder sozioökologischen – Rentabilität, welche mit der ökonomischen Rentabilität eines Unternehmens, das in Konkurrenz mit anderen privaten Kapitalien steht, nichts zu tun hat.« (Udry 1996, 1) Mit anderen Worten liegt der Wert des Service Public in seinem gesellschaftlichen Inhalt, in der Nützlichkeit des Einsatzes öffentlicher Arbeitskraft für die Gesellschaft. Ob ein schlecht benutzter Bus, ein von wenigen Studierenden besuchtes Seminar oder ein monatelang leer liegendes Spitalbett weitergeführt werden soll, d.h. ob die verfügbare Arbeitskraft für die Erbringung gerade dieser Leistung oder einer anderen eingesetzt werden soll, lässt sich nur über politische Willensbildungsprozesse bestimmen – im Sinne einer Entscheidung, welcher Aufwand den Betroffenen die Erbringung welcher Dienste »wert« ist.



Jede Diskussion über Alternativen zur Privatisierungspolitik ist also auch eine Diskussion darüber, wer in einer Gesellschaft Bedürfnisse definiert, gegeneinander abwägt und deren Befriedigung plant. Die Identifikation dieser Bedürfnisse drückt sich dabei in den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen, in der politischen Debatte, in der ständigen Konfrontation von Einzelinteressen, sowohl der Lohnabhängigen als auch der Nutzerinnen und Nutzern, die bislang nur als passive Konsumenten wahrgenommen wurden, und deren Ausgleich durch politische Behörden im Namen des Gesamtinteresses aus. Wie lässt sich ein geeigneter Rahmen erdenken, in dem solche Auseinandersetzungen möglich werden? Erstens ist die Frage der Maßstäbe zu stellen: Angesichts der internationalen Verflechtungen, der stark angestiegenen Mobilität der Lohnabhängigen in Europa und des europaweiten und globalen Agierens großer Konzerne sind Alternativen auf europäischer Ebene zu formulieren. Je nach Sachlage, konkreten Bedingungen und sozialen Kräften ist die Erstellung von Dienstleistungen besser auf regionaler, nationaler oder supranationaler Ebene zu organisieren. Zweitens ist es einsichtig, dass es hierbei nicht um eine simple Rückverstaatlichung der öffentlichen Dienste gehen kann. Nicht nur ist die Hoffnung auf ein Wiedererstarken des Sozialstaats, der die private Ökonomie übermächtigen könnte, um sie administrativ zu steuern, durch die historisch problematisch gewordene Form des Staates stark eingeschränkt. Diejenigen, die darin nur das Heraufziehen einer gewaltigen Superbürokratie sehen, sind nicht zu widerlegen – und die Kritik der stalinistischen Systeme kann ihnen nur recht geben. Weit davon entfernt, die Gesellschaft verstaatlichen zu wollen, ist also, wie Christian Zeller schreibt, »vielmehr die Sozialisierung des Staates und der gesamten Wirtschaft anzustreben« (Zeller 2002, 13).

Die Perspektive der sozialen Aneignung öffnet ein weites Feld von Kombinationsmöglichkeiten zwischen Planungs- und Marktelementen. Zumindest auf der Unternehmensebene können bei grossen Konzernen durchaus Elemente einer sinnvollen und machbaren Planung ausgemacht werden. Konzerne versuchen, Zentralisierung und Dezentralisierung von Entscheidungsabläufen, Mittelbeschaffungen, Ressourcenzuteilungen usw. transnational zu vereinen. Anstatt den Planungsprozess dem Bestreben der Profitmaximierung zu unterwerfen, hat sich eine solche Planung jedoch den Prinzipien einer »sozioökologischen Rentabilität« zu verantworten: Eine gewählte öffentliche Instanz für Wirtschaftsregulierung könnte dazu dienen, einerseits die Bedürfnisermittlung zu leiten und die Grundzüge der Ressourcenzuteilung zu beschließen, sowie die Investitionen zu koordinieren.

Dass solche Prozesse heute möglich sind, zeigt nicht nur die Erfahrung des Partizipativen Budgets aus Porto Alegre (Brasilien). Diese Erfahrung einer radikalen Demokratisierung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft über das Instrument der gesellschaftlichen Mitverwaltung des Staatsbudgets, mit welchem die Entscheidungen über gesellschaftlich relevante Dienstleistungen und deren Finanzierung den Bürgerinnen und Bürgern in die Hände gelegt werden, birgt den Keim für eine auch hierzulande mögliche Selbstverwaltung der öffentlichen Dienste. Die breite Mobilisierung beispielsweise gegen die Privatisierung der Schweizer Post, im Zuge deren sich Quartiersversammlungen gegründet haben, zeigt, dass sich eine mögliche Alternative nur auf das kreative Potential der Menschen im Sinne der wirtschaftlichen Selbst-Organisation stützen kann.

Jedoch stellt sich bei aller Demokratisierung ökonomischer Entscheidungsprozesse unweigerlich auch die Frage nach dem Eigentums der Produktions-, Kommunikations- und Tauschmittel. Diese Frage stellt sich um so drängender, als die transnational agierenden Investoren von den Regierungen verlangen, ihnen all jene Bereiche zu öffnen, die noch nicht direkt der Kapitalakkumulation unterworfen sind. Wie die obigen Ausführungen zeigen, setzt die Verwirklichung von Grundrechten entsprechende öffentliche Dienstleistungen voraus und basiert auf einem Verständnis öffentlichem Eigentums. Eine solche soziale Aneignung der öffentlichen Dienste ist jedoch nicht nur die Angelegenheit intellektueller Einsicht, sondern auch und vor allem eine Sache politischer Gegenmacht. Diese erfordert eine langfristige und hartnäckige soziale und politische Mobilisierung.

Literatur

- Elmar Altvater, Birgit Mahnkopf, Grenzen der Globalisierung, Westfälisches Dampfboot, Münster 1996.
- ATTAC, Remettre l'OMC à sa place, Mille-et-une-nuit, Paris 2001.
- François Chesnais, La mondialisation du capital, Paris, Syros, 1996.
- Pierre Chambat, »Service public et néolibéralisme«, in: Annales, Nr. 3, 1990, S. 615-640.
- Fondation Copernic, L'appropriation sociale, Syllepse, Paris 2002.
- Stephen Gill, »Theoretische Grundlagen einer neogramscianischen Analyse der europäischen Integration«, in: Hans-Jürgen Bieling, Jochen Steinhilber (Hrsg.), Die Konfiguration Europas, Westfälisches Dampfboot, Münster 2000, S. 23-50.
- Sébastien Guex, L'argent de l'Etat. Parcours des finances publiques au XXe siècle, Réalités Sociales, Lausanne 1998.



- Joachim Hirsch, Bob Jessop, Nikos Poulantzas, Die Zukunft des Staates. De-Nationalisierung, Internationalisierung, Re-Nationalisierung VSA-Verlag, Hamburg 2002.
- Joachim Hirsch, Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus, ID-Verlag, Berlin 1995.
- Michel Husson, Misères du capital. Une critique du néolibéralisme, Syros, Paris 1996.
- Alessandro Pelizzari, »Kommodifizierte Demokratie. Zur politischen Ökonomie der „Modernisierung“ im öffentlichen Sektor«, in: Armutskonferenz et al. (Hrsg.), Was Reichtümer vermögen. Gewinner und VerliererInnen in europäischen Wohlfahrtsstaaten, Mandelbaum Verlag, Wien 2002, S. 96-109.
- Alessandro Pelizzari, Die Ökonomisierung des Politischen. New Public Management und die neoliberale Offensive auf die öffentlichen Dienste, UVK, Konstanz 2001.
- Werner Raza, Entstaatlichung lokaler öffentlicher Dienstleistungserbringer in der Europäischen Union, FEG-Arbeitspapier Nr. 21, Marburg 2001.
- Thomas Sablowski, »Globalisierung«, in: Wolfgang Fritz Haug (Hrsg.), Historisch-kritisches Wörterbuch des Marxismus, Bd. 5, Argument, Berlin/Hamburg 2001, S. 869-881.
- Yves Salesses, Réformes et révolution, Félin, Paris 2001.
- Charles-André Udry, »Rentabilité sociale«, in: Page deux, Nr. 6, 1996, S. 1.
- Asbjørn Wahl, »Privatisierung, TNU und Demokratie«, in: Sozialismus, Nr. 12, 2002, S. 33-36.
- Christian Zeller, »Perspektiven der sozialen Aneignung: Emanzipatorische und demokratische Antworten auf Privatisierungen entwickeln«, Beitrag für das Seminar »Servizi Pubblici e Privatizzazioni«, Europäisches Sozialforum Florenz, 6.-10. November 2002.
- Bodo Zeuner, »Das Politische wird immer privater. Zu neoliberaler Privatisierung und linker Hilflosigkeit«, in: Michael Heinrich, Dirk Messmer (Hrsg.), Globalisierung und Perspektiven linker Politik. Festschrift für Elmar Altvater zum 60. Geburtstag, Westfälisches Dampfboot, Münster 1999, S. 284-300.



Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung am 04.09.2003 im Innenausschuss des Sächsischen Landtags

Von Birger Scholz²

Das globalisierungskritische Netzwerk Attac lehnt Cross-Border-Leasing (CBL) grundsätzlich ab. Jenseits der Risiken für die Kommunen und kommunalen Unternehmen, die letztlich immer auch Risiken der Steuerzahler sind, weisen diese Geschäfte auch aus grundsätzlich ordnungspolitischen Erwägungen in die falsche Richtung. Internationales Steuerdumping löst keine Probleme. Die bewusste Subventionierung von US-Unternehmen, die einen Bruchteil ihre Vorteile nach Europa weiterreichen, verschärft den bereits bestehenden Steuersenkungswettbewerb im neoliberal gewendeten globalen Kapitalismus. Besonders die großen Konzerne können Steueroasen geschickt nutzen.

Nicht zufällig war und ist das sog. „Zwischenmietermodell“, bei dem eine speziell für die US-Lease-Transaktion gegründete Zweckgesellschaft in einer sog. „Steueroase“ wie den Cayman-Inseln zwischengeschaltet wird, äußerst populär. In Deutschland sind mit den sog. „Filmfonds“ weiterhin geradezu unanständige Subventionierungen von Großverdienern auf dem Markt, die trotz einiger Erschwernisse aufgrund eines neuen Erlasses des Bundesfinanzministeriums bis zu 100% Abschreibungseffekte erlauben.

Auch in den USA gerieten die sog. „Lease in/Lease out Modelle“ 1999 in die Kritik. Nach einer Verschärfung der Genehmigungsbedingungen werden die im Kern gleichen Geschäfte nun legal unter dem neuen Label „Cross-Border-Leasing“ weitergeführt. Dies zeigt zweierlei: Selbst im US-Finanzministerium sind diese Geschäfte umstritten. Zugleich setzt sich - wie in Deutschland im Fall der Filmfonds - die Kapitallobby zugunsten solcher Subventionspraktiken durch.

Steuerflucht und Steueroasen sind eine riesige Bedrohung für die verbliebenen sozialstaatlichen Ertragschaften. Es wird Zeit, Steueroasen weltweit trockenulegen und Kapital international fair zu besteuern. Wer hier nicht konsequent ansetzt und kurzfristige tagespolitische und realpolitische Erwägungen zurückstellt, wird das Primat der Politik weiter aushöhlen und reine Krisenverwaltung betreiben.

Wer die globalen Herausforderungen nicht nur in Sonntagsreden ernst nimmt, muss hier ansetzen und schon allein aus diesen Erwägungen Cross-Border-Leasing untersagen.

Kommen wir zu den zentralen Risiken:

1. Ein Restrisiko bleibt immer

Auch alle Befürworter dieser Geschäfte räumen ein, dass es keine risikolosen CBL-Geschäfte gibt. Wenn das Risiko beherrschbar wäre, dann könnte sich jede Stadt gegen Regressansprüche des US-Investors versichern lassen. Aber wie bei einem Atomkraftwerk ist keine Versicherung dazu bereit. Und das aus gutem Grunde. Selbst bei optimaler Vertragsgestaltung verbleiben Restrisiken bei der Kommune.

Das wäre hinnehmbar, würden mögliche Regressansprüche den Nettobarwertvorteil nicht weit übersteigen und eine Kommune unweigerlich in den Bankrott führen. Auch sind die realisierten Einnahmen im Verhältnis zu den Vermögenswerten lächerlich gering.

Darüber hinaus werden die Gelder in der Regel konsumptiv verwendet und ändern nicht das geringste an der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen. Kurzum: Der zu erzielende Barwert steht in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zu den Risiken. Dies gilt für alle CBL-Geschäfte.

Die Rendite schwankt zwischen 4 und 6 Prozent. Auch hier gilt das eherne Gesetz der Finanzinvestition: Bei steigender Rendite steigt immer auch das Risiko. Bei einer überdurchschnittlichen Rendite der Kommune muss von einem erhöhten Risiko ausgegangen werden, das sich aus den vielen Einzeldetails des über 1.000 Seiten umfassenden Vertrages zusammensetzen kann.

2. Recht der USA

Aufgrund der Möglichkeit, dass die Kommune ihre Rückkaufoption nicht wahrnimmt, versucht der US-Investor bis zu 99 Jahre in die Zukunft zu blicken. Das dies kaum möglich ist, leuchtet ein. Für alle nicht vorgesehenen Fälle sehen die Verträge i.d.R. eine Klausel vor, dass sich die Vertragspartner gütlich einigen sollen. Wenn nicht, gilt das Recht der USA. Allein die spektakulären Gerichtsentscheidungen der letzten Zeit mit gigantischen Schadensersatzsummen (Lipobay, Philipp Morris u.a.) lassen erkennen, wie wenig berechenbar die US-amerikanische Rechtsprechung ist.

3. Verschiebung des Break-Even-Point

Der Break-Even-Point (BEP) der Verträge (hier verstanden als Kostenneutralität der Stadt bei vorzeitiger Vertragsauflösung) verschiebt sich aufgrund der globalen Zinsentwicklung permanent nach hinten.

² Attac Berlin, „Initiative Berliner Bankenskandal“

Lag der BEP Ende 2001 noch bei 12 bis 15 Jahren, so dürfte er jetzt bei 21 bis 25 Jahren liegen. Diese Verschiebung führt zu einer Risikoausweitung der Kommune. Denn wer kann auch nur annähernd die Situation im Jahr 2025 einschätzen? Die Stadt nimmt sich auf Jahrzehnte elementare Freiheitsgrade. Das ist der kommunalen Demokratie nicht zuträglich.

4. Abhängigkeit von Fremdkompetenzen

CBL-Verträge sind umfangreich und komplex. Es gilt das Recht der USA. Nach Aussage eines Mitarbeiter des Deutschen Instituts für Urbanistik könne „kein Ratsmitglied oder kommunaler Spitzenbeamter“ die Vertragstexte wirklich durchschauen. Zwar ist anwaltliche Beratung durch deutsche und US-amerikanische Juristen meist gegeben, doch machen sich die Kommunen letztlich uneingeschränkt von internationalen Kanzleien und Finanzkonzernen abhängig, die nicht das Gemeinwohl, sondern ausschließlich eigene Renditeinteressen im Blick haben. Eine eigenständige und umfassende Beurteilung der Verträge ist den kommunalen Spitzenbeamten aufgrund der Detailtiefe der Verträge und des anzuwendenden US-Rechts nicht möglich.

5. Steuerliches Anerkennungsrisiko

Zwar trägt der US-Investor während der Laufzeit das Risiko, dass ihm die steuerliche Anerkennung ganz oder teilweise aberkannt wird, allerdings nicht, wenn die Aberkennung auf vertragswidriges Verhalten der Kommune zurückzuführen ist. Doch wo beginnt ein vertragswidriges Verhalten? Im „Worst Case“ entscheidet auch hier ein US-Gericht.

6. Steuerliche Risiken während der Laufzeit

Neben dem Anerkennungsrisiko bestehen vielfältige weitere steuerliche Risiken. Auf deutscher Seite wäre dies die Möglichkeit einer nachträglichen Steueränderung trotz vorheriger verbindlicher gegenteiliger Finanzamtsauskunft. Auch hier kann über die Eintrittswahrscheinlichkeit, die zwar gering aber keinesfalls ausgeschlossen ist, nur spekuliert werden. Gleiches gilt für die Einführung von Quellensteuern auf Zins- und Mietzahlungen bei vorheriger Änderung des deutsch-amerikanischen Doppelbesteuerungsabkommens. Von Seiten der Befürworter wird auf die seltenen Änderungen dieser völkerrechtlichen Verträge rekuriert. Auch sehen viele Verträge im Falle eines Falles vorzeitige Beendigungsmöglichkeiten vor. Ein Schaden würde so aber allenfalls minimiert und keinesfalls ausgeschlossen.

7. Insolvenzrisiko der Banken

Es besteht das Risiko der Insolvenz der eingeschalteten Banken. Zwar können die Verträge festlegen, dass nur Banken mit Aaa-Rating (beste Bonität bei Moody's) gewählt werden, die bei Herabstufung ausgetauscht werden müssen. Ob dies geschieht ist wiederum fraglich. Momentan erfüllen gerade noch einige Landebanken ein Aaa-Rating. Nach dem endgültigen Wegfall der Gewährträgerhaftung und der Anstaltslast dürfte sich auch dies ändern. Die WestLB, die sich vielen Kommunen als Arrangeur und Finanzierungsinstitut anbietet, erfüllt diesen vom NRW-Innenministerium intern als kommunalrechtliche Genehmigungsstandard definierten Standard schon jetzt nicht. Die Kommune macht sich darüber hinaus in höchstem Maße von der Stabilität der internationalen Finanzmärkte abhängig.

8. Gefahr eines fallenden kommunalen Ratings

Ein noch größeres Risiko besteht im Falle einer Rating-Herabstufung der Bundesrepublik Deutschland, das sich sofort auf die Kommune auswirkt. Schließlich werden deutsche Kommunen trotz eines eigenen fehlenden Ratings aufgrund ihrer staatsrechtlichen Konkursunfähigkeit mit dem Rating der Bundesrepublik gleichgesetzt. Der US-Investor sichert sich gegen die Unterschreitung eines bestimmten Ratings ab. Das Eigenkapitaldepot müsste an den US-Investor abgetreten und zusätzliche Sicherheiten eingeräumt werden.

So sehen die Verträge auch vor, dem US-Investor im Falle einer Insolvenzgefahr dingliche Rechten wie den Eintrag einer Dienstbarkeit in Grundbuch einzuräumen.

Dazu werden Unterlagen schon bei Vertragsabschluss vorbereitet. Im Falle einer Insolvenz der Stadt – wie sie von Haushaltsrechtlern für das Land Berlin bereits diskutiert wird – können diese Rechte ausgeübt werden. Im Falle der Verleasung des Straßennetzes einer Kommune, wären öffentliche Plätze nicht mehr öffentlich, sondern privat, obwohl sie es rechtlich gar nicht sein könnten.

9. Wertverlust der Objekte

Vielfach wird von Seiten der Befürworter behauptet, dass die Verträge die operationale Flexibilität der Objekte nicht einschränken. Auch wenn die Kommunen ein Eigeninteresse am pfleglichen Umgang der verleasten Infrastruktur haben, ist es leicht vorstellbar, dass eine Maßnahme zur Reduzierung des Wertes (z.B. unterlassene Renovierung) sinnvoll ist, da das Objekt nicht voll genutzt wird. Gerade in Ostdeutschland mit Gebieten mit vermutlich langfristig sinkender Bevölkerungsdichte kann es schnell passieren, dass ein Klärbecken nicht mehr benötigt wird. Auch ist der Fall denkbar, dass die Kommune einfach nicht das Geld hat, um die nötige Instandsetzung zu gewährleisten. Aus Sicht des US-



Investors wäre dies ein eklatanter Vertragsbruch. Brennt ein Objekt ab, muss es innerhalb bestimmter Fristen wiederaufgebaut werden. Bis zum Vertragsende muss die Anlage betriebsbereit bleiben. Nach Ansicht des Bundes der Steuerzahler sind hier Prozesse vorprogrammiert.

10. Kosten bei vorzeitiger Vertragsauflösung

Die Kosten einer vorzeitigen Vertragsauflösung können in den ersten 15 Jahren bis zu 25 Prozent des Transaktionsvolumens betragen. Allein aus diesem Grund überzeugt die Forderung von Brandenburgs Innenminister Jörg Schönbohm (CDU), das die Kommunen den Barwertvorteil bis ans Ende der Vertragslaufzeit verzinslich anlegen müssten. Die am 26. August in Kraft getretene gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Staatsministerien der Finanzen und des Staatsministeriums des Inneren (VwV CBL) verpflichtet die Kommunen dagegen nur zur hälftigen Einstellung des Barwertvorteils in eine zweckgebundene Rücklage.

11. Gebührenproblematik

Ob der Barwertvorteil in den Gebührenhaushalt eingestellt werden muss, ist weiterhin völlig offen. Die Meinungen in der Fachliteratur gehen weit auseinander. Eine höchstrichterliche Entscheidung steht aus. Hier droht bei vollzogenen Geschäften die nachträgliche Einstellung in den Gebührenhaushalt.

Fazit

Die kommunale Selbstverwaltung ist ein zu hohes Gut, als dass die Kommunen sie durch risikobehaftete Geschäfte aufs Spiel setzten sollten. Die am 26. August in Kraft getretene Verwaltungsvorschrift (VwV CBL) kann zwar das Risiko schlechter Verträge mindern, nicht jedoch das Risiko ausschließen. Völlig unzureichend ist es, die Risiken, die aus einem einzigen CBL-Vertrag resultieren als prinzipiell kalkulierbar zu betrachten und nur bei mehreren CBL-Verträgen einer Kommune eine besondere Gefährdung durch kumulierte Risiken zu sehen.

Im Kontext der sich verschärfenden kommunalen Finanzkrise befürchtet Attac, dass die Kommunen verstärkt und unter bewusster Ausblendung der Risiken CBL-Geschäfte abschließen werden. Die Verhinderung des von der Bayerischen Staatsregierung geplanten CBL-Verbots durch massiven Druck der Kommunalpolitik lässt die Wirksamkeit der Prüfung zukünftiger CBL-Geschäfte durch die sächsische Kommunalaufsicht zumindest fragwürdig erscheinen. Das globalisierungskritische Netzwerk Attac hält daher weiterhin allein ein grundsätzliches Verbot jeglicher Cross-Border-Leasing-Geschäfte für problemadäquat.

Vorgezogene Steuerreformen gegen lahmende Konjunktur?³

Von Margit Schratzenstaller⁴

Im Juli hat die amtierende Bundesregierung ihren Widerstand gegen ein Vorziehen der dritten und letzten Stufe der Einkommensteuerreform aufgegeben. Diese war ursprünglich erst für 2005 vorgesehen, wird nun aber nach anhaltendem Druck aus Teilen der Opposition, Medien, Arbeitgeberlager und der Mehrheit der Wirtschaftsforschungsinstitute sowie vor dem Hintergrund sich laufend verschlechternder Konjunkturprognosen auf das kommende Jahr 2004 vorgezogen. Diese letzte Reformetappe bringt Entlastungen am unteren, vor allem aber am oberen Ende des Einkommensteuertarifs. Der Eingangsteuersatz sinkt von derzeit 19,9% auf 15%, der Grundfreibetrag, der für die steuerliche Freistellung des Existenzminimums sorgen soll, steigt von 7.235 € auf 7.664 € jährlich. Der Spitzensteuersatz wird von 48,5% auf 42% reduziert. Als Ausgleich sinkt die Progressionsgrenze (das steuerpflichtige Jahreseinkommen, ab dem der Spitzensteuersatz gilt); allerdings relativ geringfügig von 54.999 € auf 52.152 €. Der deutsche Einkommensteuerhöchstsatz befindet sich somit – selbst unter Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags – ab 2004 deutlich unter dem EU-Durchschnitt, der 2002 gut 49% betrug. Die fiskalischen Kosten dieser letzten Steuersenkungsstufe werden vom Bundesfinanzministerium auf 7 Mrd. € für den Bund, 6,3 Mrd. € für die Länder und 2,3 Mrd. € für die Gemeinden (insgesamt also 15,6 Mrd. €) beziffert.

Diese recht umfangreichen Steuerausfälle waren der Grund für die ursprüngliche Ablehnung des Vorziehens der dritten Steuerreformstufe durch die Bundesregierung, die im Jahr 2004 nicht zum dritten Mal in Folge die Überschreitung der im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt fixierten Obergrenze von 3% des BIP für die jährliche Nettoneuverschuldung riskieren wollte. Um letzteres zu vermeiden, wurde in den vergangenen Wochen im Rahmen der Haushaltsplanung für 2004 ein aus dem Abbau von Steuervergünstigungen und Subventionen bestehendes Sparpaket geschnürt. So konnte Bundesfinanzminister Hans Eichel schließlich verkünden, dass es sich bei dem für 2004 prognostizierten übermäßigen Defizit nur um ein „technisches Defizit“ handle, das dann nicht eintrete, wenn die geplanten Einsparungen umgesetzt werden könnten und es gelinge, wie vorgesehen 2 Mrd. € durch Privatisierungserlöse hereinzuholen und dadurch die steuersenkungsbedingte Zusatzverschuldung des Bundes auf 5 Mrd. € zu beschränken. Weniger optimistisch sind allerdings die jüngsten Schätzungen einiger Wirtschaftsforschungsinstitute: So rechnet etwa das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung für das kommende Jahr mit einer Neuverschuldung von mindestens 3,7% des BIP.

Die Rechtfertigung der beschleunigten Umsetzung der eigentlich auf den Zeitraum von 1998 bis 2005 ausgelegten „steuerpolitischen Gesamtstrategie“ der amtierenden Regierungskoalition hat einen etwas anderen Akzent als die Begründungen, die für die vorhergehenden Steuerreformstufen vorgebracht worden sind. Nunmehr dominiert klar die konjunkturpolitische Zielsetzung, während bei den bisher verwirklichten Steuersenkungsschritten verteilungspolitische Argumente eine tragende Rolle spielten. Letztere taugen kaum, um diese letzte Steuerreformstufe zu rechtfertigen, profitieren doch eindeutig die oberen Einkommen überdurchschnittlich: 68% des gesamten steuerlichen Entlastungsvolumens kommen den obersten 19% der Steuerpflichtigen (die über ein steuerpflichtiges Einkommen von über 50.000 € jährlich verfügen) zugute.

Die konjunkturpolitische Wirksamkeit von Steuersenkungen ist abhängig von verschiedenen Parametern, die sich teils auf die Ausgestaltung der betreffenden Steuerreform selbst, teils aber auch auf die ökonomischen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen beziehen. Eine Unsicherheit hinsichtlich der tatsächlichen konjunkturpolitischen Effektivität rührt aus eben der schwachen Konjunkturentwicklung, die mit den Anlass für die vorgezogene Steuerentlastung gegeben hat. Die beabsichtigte Stimulierung des privaten Konsums sowie der privaten Investitionen (die Senkung der Einkommensteuer kommt nicht nur den privaten Haushalten, sondern auch den Personengesellschaften und Einzelunternehmern zugute) kann an pessimistischen Erwartungen der Haushalte und Unternehmen scheitern: Verbessern sich aus ihrer Sicht die Zukunftsaussichten nicht, wird zusätzliches Einkommen nicht konsumiert bzw. investiert. Vielmehr wird ein großer Teil des Entlastungsvolumens in die Ersparnisse der privaten Haushalte („Angstsparen“) bzw. in Finanzinvestitionen oder Ersparnisse der Unternehmen fließen. Sollte sich dagegen der konjunkturelle Aufwärtstrend, der sich derzeit abzuzeichnen scheint, tatsächlich festigen, so ist die frühestens ab Anfang 2004 wirksame Steuersenkung überflüssig.

Ein weiterer Grund, der die in die Steuersenkung gesetzten Erwartungen einer deutlichen Belebung des privaten Konsums relativiert, ergibt sich aus dem erwähnten verteilungspolitischen Ungleichgewicht. Entscheidend für den konsumtiv verwendeten Anteil des zusätzlich verfügbaren Nettoeinkommens ist die Konsumquote: Und diese wiederum ist bei den oberen Einkommen deutlich geringer als bei den unteren und mittleren Einkommen, die von der vorgezogenen dritten Steuerreformstufe nur

³ Blätter 9/2003

⁴ Wirtschaftswissenschaftlerin, zur Zeit beim Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstitut Wien

wenig profitieren. Die Steuerreform wird daher nur geringe expansive Effekte über den privaten Konsum auf die Konjunktur entfalten.

Hinzu kommt, dass eine Nettoentlastung der privaten Haushalte nur bei einer isolierten Betrachtung der Einkommensteuersenkung festzustellen ist. Ein Teil der Entlastungen wird nämlich durch den vorgesehenen Abbau steuerlicher Vergünstigungen aufgezehrt, die insbesondere die Haushalte in den mittleren Einkommensbereichen treffen: Beispielsweise die Einschränkung der Entfernungspauschale, der Eigenheimförderung und der Steuerfreiheit von Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit. Hierdurch kommt es bei einem nicht unerheblichen Teil der Haushalte per Saldo zu einer Mehr- statt zu einer Minderbelastung. Auch im Unternehmensbereich sind Maßnahmen zur Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage vorgesehen (z.B. Mindestbesteuerung, Begrenzung von Verlustanrechnungsmöglichkeiten), die die steuerlichen Entlastungswirkungen durch die Tarifsenkung und damit mögliche investitionsanregende Effekte verringern.

Hieraus die Folgerung zu ziehen, dass die gesamte Steuersenkung statt durch gegenfinanzierende Maßnahmen besser vollständig durch zusätzliche Verschuldung zu finanzieren sei, wäre jedoch voreilig. Schließlich wird den BürgerInnen seit Jahren vermittelt, dass die Schulden von heute die Lasten von morgen seien. Eine Regierung, die für die Finanzierung von Steuersenkungen eine umfangreiche Neuverschuldung in Kauf nähme, handelte sich ein massives Glaubwürdigkeitsproblem ein. Daher ist nicht auszuschließen, dass sich die Zukunftserwartungen der privaten Haushalte bei voller Kreditfinanzierung entsprechend verschlechtern, so dass eventuelle positive Signalwirkungen aus einer Steuersenkung zunichte gemacht würden. Denn aufgrund der starren Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes müssen früher oder später die aus Steuerentlastungen resultierenden öffentlichen Defizite anschließend durch Konsolidierungsmaßnahmen – die, wie bisherige Erfahrungen zeigen, zumeist die Form öffentlicher Ausgabenkürzungen annehmen und damit wiederum größtenteils die privaten Haushalte betreffen – beseitigt werden.

Allerdings werden die Massenkaufkraft und damit der private Konsum nicht nur durch die Gegenfinanzierung der Steuersenkung belastet, sondern auch durch die Maßnahmen, die im Rahmen der Agenda 2010 umgesetzt werden und Teil des laut Bundesregierung „umfassenden Reformansatzes“ sind, zu dem auch die Einkommensteuerentlastung gehört: Der Abbau von sozialen Leistungen (Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, Kürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld, geringere Rentenerhöhungen), die Abwälzung der Finanzierung der Absicherung von bestimmten Leistungen auf die Versicherten (Zahnersatz, Krankengeld) oder die Einführung neuer bzw. Erhöhung bestehender Eigenbeteiligungen (Krankenhaus-Behandlungskosten, Praxisgebühr, Medikamentenzuzahlungen), der v.a. die unteren und mittleren Einkommensgruppen belastet, schmälert ebenfalls eventuelle positive Wirkungen der Einkommensteuersenkung. Problematisch sind die Agenda-2010-Maßnahmen über die unmittelbar konsumdämpfenden Wirkungen hinaus auch deshalb, weil sie das bestehende Klima der Unsicherheit hinsichtlich der künftigen sozialen Absicherung verschärfen und daher die Sparbemühungen der privaten Haushalte verstärken können ("Vorsorgespargen").

Neben diesen konjunktur- und verteilungspolitischen Kritikpunkten an der geplanten Einkommensteuersenkung sind auch die Auswirkungen auf die ohnehin angespannte Finanzlage von Ländern und Gemeinden zu beachten. Bereits ohne Vorziehen der dritten Steuerreformstufe erwarten die Kommunen für das laufende Jahr ein Rekorddefizit von 10 Mrd. €. Weil ihre Verschuldungsmöglichkeiten weitgehend ausgereizt sind, werden die Gemeinden nur mit weiteren Ausgabenkürzungen – v.a. bei den öffentlichen Investitionen und den Personalausgaben – sowie mit Gebührenerhöhungen reagieren können: Beide Ansätze zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte sind konjunktur- und wachstumspolitisch bzw. aus verteilungspolitischen Gründen problematisch.

In der aktuellen Situation wäre es sinnvoller, auf der Einnahmenseite nicht noch mehr Instabilität und Engpässe durch eine hektisch-aktionistische Steuerpolitik zu erzeugen und sich damit weiteren Konsolidierungsdruck einzuhandeln, dem nur mit nachfrageschädlichen Ausgabenkürzungen bzw. Einnahmenerhöhungen (z.B. bei den Verbrauchssteuern) begegnet werden kann. Vielmehr sollte derzeit auf weitere Steuersenkungen verzichtet werden, die angesichts der im EU-Vergleich außerordentlich niedrigen gesamtwirtschaftlichen deutschen Steuerquote von etwa 23% (die nur von Spanien untertroffen wird) noch nicht einmal aufgrund von vermeintlichen oder tatsächlichen steuerlichen Standortnachteilen erforderlich sind. Stattdessen sollte durch eine – in optimaler Weise mit den übrigen Ländern der EU koordinierte – Erhöhung struktur- und wachstumspolitisch sinnvoller Ausgaben versucht werden, positive Signale zu setzen, die das angeschlagene Vertrauen von Unternehmen und Haushalten stabilisieren können. Bedarf für solche Ausgaben besteht allemal, schließlich wird die öffentliche Investitionsquote in Deutschland in diesem Jahr mit 1,5% einen historischen Tiefstand erreichen. Einkommensteuerentlastungen sollten erst gewährt werden, wenn sich die konjunkturelle Lage, aber auch die Situation der öffentlichen Haushalte wieder stabilisiert haben. Und dann sollte nicht bei den Spitzenverdienern, sondern bei den Masseneinkommen, deren Lohnsteuerbelastung seit Jahren ansteigt, begonnen werden: Dies nicht nur im Interesse einer Stärkung der Konsumnachfrage, sondern auch zur Korrektur der zunehmend ungleichen Verteilung der Primäreinkommen.

Gemeindefinanzen – Kommunale Haushalte⁵

Von Wilhelm Neurohr⁶

Zu der finanziellen Zukunftsfähigkeit der Städte und Gemeinden wollen wir uns heute morgen innovative Gedanken machen und Ideen entwickeln, auch wenn es den Anschein hat, dass der Erfindungsreichtum der Kommunen beim Sparen ausgereizt ist, während gleichzeitig die Einnahmeseite weggebrochen ist.

„Man muss einen Hang zum Masochismus haben, wenn man unter diesen Umständen noch versucht, Kommunalpolitik verantwortlich zu gestalten“, so drückte es neulich ein Rundfunkredakteur aus.

In meinem gestrigen Vortrag hatte ich ja das scheinbar ausweglose Dilemma der Gemeindefinanzen und kommunalen Haushalte bereits skizziert und die Tendenzen mit deutlichen Zahlen untermauert.

Es handelt sich aber nicht um eine naturgesetzliche Zwangssituation, sondern eine politisch gewollte, also von Menschen herbeigeführte Lage, die auch wieder änderbar und korrigierbar ist – auch unter den Verhältnissen der Globalisierung, die sich ja durchaus bis auf die lokale Ebenen niederschlägt.

Was ist nachhaltige Finanz-, Investitions- und Haushaltspolitik auf kommunaler Ebene, so könnte die Ausgangsfrage lauten?

Geht es nur um eine Umverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden? Oder geht es um Steuererhöhungen und andere Einnahmeverbesserungen? Oder geht es um gerechtere Umverteilung von Steuerlasten? Oder geht es um Aufgabenverringerung und -einschränkung, also auch um weitere Privatisierungen oder andersartige Aufgabenerledigung durch die Bürger selber?

Das ist in den bisherigen Diskussionen um die Gemeindefinanzreform noch nicht so recht geklärt, weil es ja an weitsichtigen oder ganzheitlichen Konzepten und Ideen mangelt, insbesondere an einer Diskussion über den Stellenwert der kommunalen Selbstverwaltungsebene in Zeiten der Globalisierung. Was lassen wir uns das Gemeinwesen kosten und wer zahlt es?

Reichen die halbherzigen Vorschläge der im März 2002 als Runder Tisch eingerichteten Kommission zur Gemeindefinanzreform für eine grundlegende Korrektur der Fehlentwicklungen im Gemeindefinanzsystem?

Diese Kommission beschränkt sich inhaltlich weitgehend auf die bekannten Positionen zur bloßen Gewerbesteuerreform, mit Beschränkung auf zwei Grundpositionen:

1. eine Modernisierung der Gewerbesteuerreform nach dem Modell NRW, deren Effekte aber zu nichte gemacht würden mit dem Vorziehen der nächsten Stufe der Steuerreform mehr zugunsten hoher Einkommensbezieher, mit dem die Kommunen 3,8 Mrd. € Einbußen hätten, und
2. dem Vorschlag des BDI für einen kommunalen Zuschlag zur Körperschafts- und Einkommenssteuer, der aber wieder einer Entlastung der Industrie und einer Abwälzung der Gewerbesteuerlast auf die Arbeitnehmer gleichkäme. Außerdem würden schwächere Kommunen zum Verlierer dieses Steuerwettbewerbes.

Eine Reform der Grundsteuer findet bislang keine Berücksichtigung. Das Spektrum alternativer und innovativer Ideen ist also von offizieller Seite nicht sehr ausgeprägt.

Gewisse Chancen auf Einbeziehung haben die weiter reichenden Vorschläge und Kriterien von ver.di für bezahlbare Steuern, ebenso wie die entsprechenden Vorschläge des Städte- und Gemeindebundes und der übrigen kommunalen Spitzenverbände. Darin geht es um eine Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen und eine breitere Basis für die bisherige Bemessungsgrundlage.

Gestern in den Nachrichten war ja zu erfahren, dass künftig auch die Freiberufler Gewerbesteuern zahlen sollen. Die Opposition liebäugelt aber mehr mit dem BDI-Modell.

Vielleicht sollten wir eingangs zunächst einige notwendige und grundlegende Ausgangsbedingungen klären, die sich in folgende 7 Punkte zusammenfassen lassen:

1. Im Zuge der Globalisierung ist eine Steuerlösung künftig nicht mehr isoliert von Kommunen, Ländern oder Bund zu betrachten und zu gestalten, sondern europaweit. - Hierbei sind auch steuerliche Lösungen einzubeziehen, wie sie z.B. von attac mit der Tobinsteuer vorgeschlagen werden, also der Devisenumsatzsteuer auf Finanzspekulationen in Höhe von 0,5 bis 1%.
Zugleich bedarf es einer möglichst europaweiten Reform des Bodenrechtes und des Bodeneigentums und der Grundsteuern im Interesse der Gemeinden. Statt die Gemeinden europaweit zum Ausverkauf ihrer Immobilien und Infrastruktureinrichtungen zu zwingen (Stichwort GATS-Abkommen und Cross Border Leasing), womit die kommunale Selbstverwaltung zum Papiertiger würde, muss das öffentliche und kommunale Eigentum an Versorgungseinrichtungen und Anlagevermögen gesichert und wiederhergestellt werden.

⁵ Impulsreferat bei Zukunftskongress DGB-Haus Stuttgart am 4. – 5. Juli 2003

⁶ Stadt- und Regionalplaner und Personalratsvorsitzender in Recklinghausen

2. Es bedarf einer Reform des Föderalismus zur Stärkung der Vor-Ort-Politik und lokaler Einnahmekompetenzen. Die Gemeinden müssen befugt werden, selber Einnahmequellen zu erschließen über den Gebührenhaushalt und die Kreditaufnahme hinaus. Auch die Abhängigkeit von zweckgebundenen Zuschuss- und Fördertöpfen über Genehmigungsbehörden und bürokratisches Antragswesen muss aufhören zugunsten von pauschalieren Budgets in eigenverantwortlicher Verfügung. Zugleich bedarf es einer Reform der auf die Gemeinden abgewälzten Sozialhilfe-Finanzierung – allerdings nicht zu Lasten der Betroffenen, wie bei der sogenannten Sozialreform der Bundesregierung im Rahmen der Agenda 2010, sondern mit stärkerer Finanzierungsbeteiligung des Bundes und mit Abwehrrechten der Gemeinden gegen die Aufgaben- und Ausgabenüberwälzung. Künftig muss gelten: „Wer bestellt, der bezahlt“ (Kongruenzprinzip). Der Gehorsam der Städte ist verwunderlich, dass sie die Landes- und Bundesaufgaben nach Weisung ohne die erforderliche Gegenfinanzierung durchführen – ein glatter Verstoß gegen die Kommunalverfassung, die eine ausgleichende Mittelausstattung der Gemeinden vorschreibt. Anstelle einer wirksamen Gemeindefinanzreform bevorzugt die Bundesregierung aber mit der Zusammenlegung und Absenkung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe dadurch eine finanzielle Entlastung der Gemeindehaushalte auf den schmalen Schultern der sozial Schwächsten in den Gemeinden.
3. Basis der Sozialabgaben und der Steuern für die Staats- wie für die Gemeindeebene müssen alle Einkommensarten und –gruppen nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit sein, also nicht nur die abhängige Erwerbsarbeit, die jetzt schon die größten Steuerlasten zu tragen hat. Dies wäre ein Schritt zu mehr Steuergerechtigkeit und Einnahmewirksamkeit.
4. Eine durchgreifende Lösung für das gesamte Sozialsystem und Gemeinwesen wären die verbrauchsabhängigen Sozialabgaben (Hierzu verweise ich auf den gestrigen Vortrag von Prof. Spehl). Eine Umorientierung auch der übrigen Besteuerung hin zur steuerlichen Belastung des gehobenen Konsums wäre ein sehr wichtiger Beitrag für eine gerechte und ausgleichende Steuerlösung zur Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben, an der alle gleichermaßen beteiligt sind und die für die globale und lokale Standortsituation wettbewerbsneutral und unschädlich wäre, mit einem hinreichenden Steueraufkommen im Gesamtvolumen.
5. Mit der Zivilgesellschaft muss die verfassungsrechtliche Sicherung der Gemeindefinanzen politisch und rechtlich erkämpft und wieder ins Bewusstsein geholt werden. Denn laut Kommunalverfassung ist für alle Pflichten, die den Gemeinden von Staat und Ländern gesetzlich aufgebürdet werden, ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen und die Aufbringung der Mittel zu regeln. Dazu gehört zunächst auch eine vorübergehende Revitalisierung und Modernisierung der (später abzuschaffenden) Gewerbesteuer und eine Korrektur der nachteiligen Regelungen der letzten Steuerreform bei der Körperschaftssteuer. Aber die Reform muss noch weit darüber hinausgehen, bei gleichzeitiger Anwendung des Kongruenz- und Subsidiaritätsprinzips (d.h. Aufgabenzuweisung und Finanzzuweisung zur Aufgabenerledigung sind zur Deckung zu bringen; und die Aufgabenerledigung durch die untere Ebene oder durch die Bürger selber vor Ort hat immer Vorrang vor der Aufgabenerledigung durch die höhere Ebene oder die staatliche und kommunale Institution). Eine solche reformierte Finanzierung und Steuererhebung muss sozial- und bedarfsgerecht, niveaugerecht und strukturgerecht sein, zugleich beweglich, flexibel und mit Anreizen versehen, d.h. sie sollte auch gegen einseitige lokale Wirtschaftsstrukturen absichern und die Steuern auch für eigenkapital- und ertragsschwache Unternehmen vor Ort verträglich gestalten. Mit der Ausdehnung des Kreises der Steuerpflichtigen auf Selbständige und Freiberufler gäbe es eine größere Wertschöpfung und eine Verstetigung der Einnahmen sowie eine Senkung der Gewerbesteuersätze (man denke nur an die Einkommen aus Zinsen, Leasingraten, Mieten, Pachten, Veräußerungsgewinne usw. in die Bemessungsgrundlagen für Steuern).
6. Lokale Aufgaben sollen auch stärker lokal finanziert und lokal verantwortet werden, durch Stärkung originärer Gemeindesteuern, wie von der Bertelsmann-Stiftung vorgeschlagen, - mit der Einführung einer lokalen Bürgersteuer und einer lokalen Wirtschaftssteuer – als Alternative, nicht als Zusatzsteuer. Die Bürgersteuer soll die 15% Einkommenssteuer ersetzen, die den Kommunen bisher als Zuweisung des Landes zufließen. Die lokale Wirtschaftssteuer soll gewährleisten, dass alle Nutzer der städtischen Infrastruktur auch zu ihrer Finanzierung beitragen. Mit der neuen Steuer muss der Bürger nicht mehr zahlen als vorher, kann dafür aber erstmals auf seinem Steuerbescheid sehen, wie viel von seiner Einkommenssteuer direkt vor Ort ausgegeben wird. Diese Transparenz befähigt die Bürger, sich zu beteiligen, wenn über die Verwendung von Steuergeldern auf lokaler Ebene entschieden wird. Diese Bürgersteuer ist nur in Verbindung mit grundsätzlichen Änderungen bei der Gewerbe- und der Grundsteuer denkbar. Um mehr Steuergerechtigkeit zu erzielen, sollte mittelfristig die Gewerbesteuer abgeschafft und durch eine lokale Wirtschaftssteuer ersetzt werden, die alle wirtschaftlich Tätigen angemessen an der Finanzierung der von ihnen in Anspruch genommenen Infrastruktur beteiligt, also auch Freiberufler und Landwirte.

7. Durch die Nähe zu lokalen Entscheidern und lokalen Netzen ist neben mehr Transparenz eine bürgernahe Entscheidung über den Gemeindehaushalt sicherzustellen und die Eigenverantwortung und Selbstverwaltung zu stärken; hierzu nenne ich die Stichworte Bürgerhaushalt und Bürgerkommune sowie Bürgerstiftung, aber auch die Modellversuche mit der Einführung lokaler oder regionaler Währungen in Form von Gutscheintausch u.ä.

Es ist ja bemerkenswert, dass die Bürger in die Diskussion um die Gemeindefinanzen ebenso wenig einbezogen werden wie in die Diskussion um die Haushalts- und Investitionsplanung oder die fragwürdigen Privatisierungs- und Leasinggeschäfte z. B. im Rahmen des Cross-border-Leasing oder des GATS-Abkommens. Alles das bleibt den Experten in den Rathäusern oder auf europäischer und globaler Ebene überlassen.

Dabei geht es um die Existenz –und Zukunftsfragen der kommunalen Selbstverwaltungsebene. Die Gemeinden nehmen mit ihrer Investitionstätigkeit wesentliche öffentliche und staatliche sowie gesellschaftspolitische Aufgaben wahr:

- Von den Betreuungs- und Bildungseinrichtungen für Kinder- und Jugendarbeit
- über die Verkehrsinfrastruktur und damit die Mobilität der Wirtschaftsaktivitäten
- bis hin zu Wasserversorgung und Umweltschutz
- und damit auch für die Volkswirtschaft und Lebensbewältigung in den Städten.

Deshalb sollte die Bürgerbeteiligung über den Bürgerhaushalt in allen Gemeinden zur Selbstverständlichkeit werden bzw. eingefordert werden.

Der Bürgerhaushalt löst zwar nicht die Probleme, obwohl auf Zukunftskonferenzen viele neue Ideen sowohl für die Einnahmeseite wie für die Ausgabeseite zu erwarten sind. Aber der Beteiligungshaushalt ist ein Beitrag für mehr Eigenverantwortung, er stärkt Solidarität und Gemeinsinn und direkte Demokratie, und er sorgt für Transparenz und Dialogfähigkeit sowie Verantwortung, z.B. im Rahmen eigener Stadtteilbudgets.

Kenntnisse und Ideen der Bürger würden einbezogen, die Frage um Macht und Geld würde mehr nach unten verlagert und der dominante Einfluss der Wirtschaftsinteressen, denen die Politik vor allem gehorcht, würde zurückgedrängt. Die Bürger und ihre Gemeindevertretung und -verwaltung würden gemeinsame Lernerfahrungen machen, das Verständnis und die Beteiligungsmöglichkeiten würden erweitert und kommunale Demokratie dadurch belebt oder wiederbelebt.

Der Sinn für komplexe Zusammenhänge würde wachsen und ein Ausgleich von Verteilungsgerechtigkeit ermöglicht. Der Bürgerhaushalt oder Beteiligungshaushalt wäre das beste Mittel zur Bekämpfung von Korruption, gegen Verschwendung und gegen Klientel- und Lobby-Politik; vielleicht auch ein Anreiz für mehr interkommunale Zusammenarbeit, vielleicht auch ein Ansporn für mehr interkommunale Zusammenarbeit.

In Recklinghausen ist der Antrag der lokalen Agenda 21 zur Praktizierung des Bürgerhaushaltes vom Stadtrat verschoben worden auf die Beendigung und Auswertung des Modellversuches der Bertelsmann-Stiftung mit 6 Kommunen in NRW, darunter die Stadt Castrop-Rauxel im Kreis Recklinghausen. Mit Umsetzung dieser Reformvorschläge würde eine Beziehung zwischen kommunaler Leistung und Steuerzahlung wieder sichtbar.

Denn die seit Jahrzehnten vorgebrachten Reformvorschläge – von der kommunalen Wertschöpfungssteuer (über die man weiter nachdenken sollte!) über kommunale Betriebssteuern, kommunale Einkommens- und Gewinnsteuern oder kommunales Hebesatzrecht auf die Lohn- und Einkommenssteuer u.a.m. – haben alle nicht weitergeführt.

Insofern reichen die Vorschläge der Bertelsmann-Stiftung weit über die Kommissionsvorschläge der Bundesregierung hinaus und schaffen ein fühlbares Band zwischen Kommunen und Steuerzahlern – im Sinne einer umfassenden und nachhaltigen Reform der Gemeindefinanzsystems.

Denn halbherzige Ansätze können weder den Verfall kommunaler Infrastruktur bremsen noch die lokale Politik wieder handlungsfähig und demokratischer machen. Hier empfiehlt sich eine lokale Demokratie-Bilanz.

Die Bürgerbeteiligung zu stärken ist ja auch das Ziel des Modellprojektes der Bürgerkommunen zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und der Partizipation.

Im Kommen sind aber auch Bürgerstiftungen als neue Organisationsform bürgerschaftlichen Engagements. Sie sind auch dazu geeignet, das sich in privaten Haushalten vermehrende Vermögen für öffentliche Aufgaben zu mobilisieren und zurückzuführen. Das Stiftungskapital wird von vielen Bürgerinnen und Bürgen, also nicht von einem einzigen Stifter bereitgestellt.

Gefördert werden kann damit ein breites Spektrum unterschiedlicher gemeinnütziger Zwecke in einem lokal oder regional begrenzten Tätigkeitsgebiet.

Als letztes will ich noch die Idee einer eigenen lokalen oder regionalen Währung als Tauschmittel oder Gutscheintausch mit einbringen, die bereits in mehreren Städten und Regionen erfolgreich erprobt wird



(bundesweit bekannt ist der Bremer Roland). Damit soll ein Zeichen gesetzt werden gegen ein Geldsystem auf den globalen Finanzmärkten, dass sich vom Wirtschaftskreislauf gelöst hat und deshalb dem Gemeinwesen mehr schadet als nutzt. Mit der lokalen Währung kann wieder ein neues Bewusstsein entstehen für die Geldprozesse und ein kleines Stück Unabhängigkeit von den internationalen Finanzmärkten gewonnen werden. Auch bargeldloser Leistungsaustausch durch die örtlichen und regionalen Tauschringe (z.B. Tapezieren gegen Babysitten, Gartenarbeit gegen Abendessen usw.) sowie Patenschaften für Grünflächen u.ä. beleben das Gemeinwesen und die zwischenmenschlichen Kontakte und helfen dabei, Finanzierungslücken sowie Erwerbslosigkeit zeitweilig zu überbrücken. Nicht mit einem einzigen großen Wurf, sondern mit allen aufgezeigten Reformmaßnahmen und mit den direktdemokratischen Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger können die Gemeinden wieder zukunftsfähig gemacht werden, finanziell und politisch.

Soweit meine Impulse und Anregungen für die weitere Arbeit in diesem Forum. 1 Das NRW-Modell schafft die Gewerbesteuer nicht ab, sondern will mittels einiger Modifikationen eine Revitalisierung, indem die Schwächen der Rest-Gewerbe-Ertragssteuer behoben oder deutlich verringert werden. 2 Hilfreich wäre schon eine Rückführung sozialhilfefremder Leistungen.



Die neue Gemeindefinanzsteuer als Mogelpackung

Von Rudolf Hickel⁷

Finanzielle Not der Kommunen überwinden

Die Kommunen bewegen sich in einer katastrophalen Finanzkrise. Die leeren Kassen zwingen zur massiven Einschränkung des öffentlichen Angebots. Die Schrumpfung der Ausgaben macht nicht Halt vor den kommunalen Investitionen. Im Zeitraum von 1992 bis 2002 wurden die Sachinvestitionen um knapp ein Drittel auf 22,6 Mrd. € zurückgefahren. Dahinter verbirgt sich nicht nur der Verzicht auf Ersatz- bzw. Reparaturinvestitionen. Die Folgen zeigen sich an Schulgebäuden, die verwaisten und in die es hineinregnet. Dazu gehört auch der Verzicht auf dringende kommunale Investitionen etwa in Kanalisationssysteme, die derzeit die Umwelt massiv belasten. Die Kommunen sind unter dem Regime ihrer Finanzkrise nicht in der Lage, zu einer nachhaltigen Entwicklung zugunsten künftiger Generationen beizutragen. Dem in Grundsatzdokumenten zur human-demo-kratischen Gesellschaft gepriesenen Ziel „urbane Qualität“ steht die Realität eines Verfalls der Daseins- und Zukunftsvorsorge in den Kommunen gegenüber. Um noch tiefere Einschnitte zu vermeiden, fliehen die Kommunen in die Verschuldung.

Während noch zwischen 1998 und 2002 Überschüsse erzeugt wurden, stieg die kommunale Kreditaufnahme 2003 auf knapp 5 Milliarden €. In diesem Jahr wird mit einer Expansion in Richtung 10 Milliarden € gerechnet. Dabei ist diese Ausweitung der Schulden zur Finanzierung der Verwaltungshaushalte rechtlich unzulässig. Schließlich führt der kreisende Pleitegeier zum vermehrten Einsatz von Staatskommissaren durch die übergeordneten Kontrollbehörden. Die Kommunen brauchen dringend eine seriöse Finanzausstattung, um ihre in der Verfassung grundsätzlich verbrieften Aufgaben auch realisieren zu können. Das Grundgesetz schreibt im Artikel 28, Absatz 2 vor: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln... Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“. Dringende Korrekturen durch eine nachhaltige Reform der kommunalen Finanzen im gesamten föderalen Finanzsystem gebietet also die Verfassung. Ein Blick auf die Ursachen der wachsenden kommunalen Armut weist der Reform den Weg: Einerseits haben Bund und Länder Ausgaben auf die Kommunen abgeschoben. So fällt dort die Hauptlast der Krisenkosten durch Arbeitslosigkeit an. Zwischen 1992 und 2002 sind die Belastungen um knapp 30% auf 28,5 Mrd. € gestiegen. Dies entspricht in diesem Jahr mehr als der 57% der gesamten Steuereinnahmen (49,6 Mrd. €) der Städte und Gemeinden. Hinzu kommen Kürzungen von Finanzzuweisungen der Länder an ihre Kommunen. Andererseits sind die Kommunen durch eine Vielzahl von Maßnahmen zur Senkung vor allem der Unternehmenssteuern in die Krisenfalle geraten. Diese private Reichtumspflege hat die Kommunen in die öffentliche Armut getrieben.

Vorschläge der Reformkommission

Dem massiven Druck der kommunalen Spitzenverbände, den Appellen vor allem aus Großstädten sowie dem Aufschrei auch aus rot-grün regierten Rathäusern konnte sich die Bundesregierung nicht mehr länger entziehen. Eingesetzt wurde eine „Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen“, die nach mehreren Sitzungen Anfang Juli ihren Bericht vorgelegt hat. Der Endbericht präsentiert der Politik zwei grundlegend unterschiedliche Modelle. Das Modell vom Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) zusammen mit dem Verband der Chemischen Industrie (VCI) sieht eine völlige Abschaffung der Gewerbesteuer vor. Künftig sollen die Kommunen nur noch an der Einkommen- und Körperschaftsteuer beteiligt werden. Durch das Recht, die Hebesätze autonom festlegen zu dürfen, wird den Kommunen eine (beschränkte) Gestaltung dieser Einnahmequellen eingeräumt. Als Alternative gilt das „Modell der kommunalen Spitzenverbände“. Hier wird der Umbau der Gewerbesteuer durch eine Veränderung der Ermittlung der Bemessungsgrundlage (Gewerbeertrag) sowie die Einbeziehung der Freien Berufe (Anwälte, Ärzte, Architekten etc.) gefordert.

Entlastungsprogramm der Bundesregierung

Neben den Zusatzeinnahmen aus der neuen Gewerbesteuer sieht das Bundeskabinett eine Entlastung der Kommunen im Jahr um 4,5 Mrd. € und 2005 um 5 Mrd. € vor:

- 1,5 Mrd. werden für den Aufbau von Kinderrippen in den Städten und Gemeinden durch den Bund zur Verfügung gestellt. Diese Kofinanzierung durch den Bund weist in die richtige Richtung.
- Aus der Zusammenlegung des Arbeitslosengeldes mit der Sozialhilfe (Arbeitslosengeld II) sollen 05 Mrd. € / 1 Mrd. € (2004/2005) bei den Kommunen an Belastung wegfallen. Abgesehen davon, dass diese Maßnahme zu Lasten der Langzeitarbeitslosen nicht akzeptabel ist, versucht der Bund die Hauptlast von 9 bis 10 Mrd. € auf die Länder abwälzen will. Sollte es zu diesem Griff in die Taschen

⁷ Wirtschaftswissenschaftler, Professor an der Uni Bremen, Mitglied im Attac-Beirat

der Länder kommen, drohen den Kommunen Einsparungen im Zuge des kommunalen Finanzausgleichs.

- Anstrebt wird auch eine Erhöhung des Anteils der Kommunen an der allgemeinen Umsatzsteuer von 2,2% auf 3,6%. Die Frage ist allerdings offen, wie nach Abzug von 5,6% für die Rentenversicherung der Anteilsverlust auf den Bund (derzeit 45, %) und die Länder (46,4%) aufgeteilt werden wird. Sollten die Länder Verzicht hinnehmen müssen, dann wird dies zu Kürzungen der Finanzleistungen für die Kommunen führen.

Gemeindewirtschaftsteuer – eine Mogelpackung

Die Bundesregierung fordert mit dem beschlossenen Gesetzesentwurf den Umbau der Gewerbesteuer zu einer Gemeindewirtschaftsteuer. Im Prinzip ist die Entscheidung für den Erhalt der Gewerbesteuer und ihre Reform richtig. Dadurch wird – so die Begründung – das „Band zwischen der örtlichen Wirtschaft und den Gemeinden“ erhalten. Zum einen sind spezifische Leistungen für die lokale Wirtschaft durch diese auch zu finanzieren (Äquivalenzprinzip). Zum anderen zwingt die Pflege dieser Einnahmequelle die Kommunen, auch die lokale Wirtschaft zu stärken. Warum aber laufen die Städte Sturm gegen den an sich durch ihre Spitzenverbände propagierten Ausbau der Gewerbesteuer? Ein Vergleich zwischen dem Vorschlag des Bundesfinanzministers und dem durch das Bundeskabinett verabschiedeten Gesetzesentwurf bestätigt erneut das typische Reaktionsmuster der Bundesregierung: Gestartet wird mit einer steuersystematisch gebotenen Gestaltung einer ergiebigen Gewerbesteuer. Dagegen richtet sich dann ein Trommelfeuer der Kritik durch die Wirtschaftsverbände – dieses Mal auch der Organisationen der Freiberufler. Die Lobby wirkt. Am Ende sind die Vorschläge so verwässert worden, dass die ursprünglich anvisierten Zusatzeinnahmen zusammenschrumpfen. Dieses Schicksal wird auch den Vorschlag Eichels ereilen, die Mindestbesteuerung bei Unternehmen mit Gewinnen durch Einschränkung von Verlustverrechnungen auch zugunsten der neuen Gewerbesteuer durchzusetzen. Schließlich ist ein erster Versuch, eine Mindestbesteuerung zu verwirklichen, allerdings am Widerstand durch den Bundesrat gescheitert.

Christian Uhde, der Oberbürgermeister von München hat den schonungslosen Wechsel in Richtung der Demontage einer ergiebigen und stabilen Gewerbesteuer auf den Punkt gebracht: Am Ende „hat diese Regierung der Wirtschaft mehr Entlastungen zukommen lassen, als die Wirtschaft selbst gefordert hat“. Petra Roth, die Oberbürgermeisterin von Frankfurt a. M., kanzelt die Reformruine als „Mogelpackung“ ab. Gegenüber den geplanten Mehreinnahmen von 2,5 Mrd. € bleiben nur noch 1,87 Mrd. € auf dem Papier übrig. Dieser Betrag resultiert maßgeblich aus der Aufnahme der Selbständigen bzw. Freiberufler in den Kreis der zu Besteuernden. Diese Ausweitung der Gewerbesteuer auf die Selbständigen ist prinzipiell richtig. Im wirtschaftlichen Strukturwandel nimmt das Gewicht der Gewerbebetriebe in der Gesamtwirtschaft ab, während gerade die Produktion von Dienstleistungen durch Freiberufler an Bedeutung gewinnt. Selbständige beziehen eben auch Leistungen der Kommunen im Rahmen ihrer Wirtschaftspolitik und Standortpflege. Diese neue Gruppe der Steuerzahler, die erst ab einem Gewerbeertrag von 24 500 € einsetzt, erhält jedoch auch ein Trostpflaster. Sie darf als Folge der im Jahr 2000 verpatzten Reform der Unternehmensbesteuerung im Regelfall die Gewerbesteuer bei Besteuerung ihrer Einkommen komplett abziehen.

Dadurch wird ein gigantischer Verschiebehahnhof zwischen den Gebietskörperschaften bedient. Es kommt zu Verlusten bei der Einkommensteuer beim Bund (anteilig 42,5%) und bei den Ländern (anteilig 42,5%). Aber auch die Kommunen verlieren über ihren Anteil von 15% an Einnahmen an der Einkommensteuer. Diese Verluste führen indirekt über zu erwartende Kürzungen bei Finanzleistungen der Länder an die Kommunen am Ende zu erneuten Belastungen der Städte und Gemeinden. Während die Hereinnahme der Freiberufler in die Gemeindewirtschaftsteuer nach Schätzungen zu 4,72 Mrd. € an kommunalen Mehreinnahmen führt, reduzieren sich die erwarteten Einnahmen am Ende auf 1,87 Mrd. €. Wie ist die Differenz zu erklären? Die Senkung des Gewerbeertrags lässt die reformierte Einkommensquelle schrumpfen. Bisher wurde auf den Gewinn 50% der Zinsen auf langfristige Darlehen hinzugerechnet. Der Bundesfinanzminister wollte steuersystematisch zu Recht, die Zurechnung auf 100% erhöhen und auch die Mieten/Pachten und Leasingraten in den zu versteuernden Gewerbeertrag einbeziehen.

Diese Hinzurechnungen wurden vom Bundeskabinett abgelehnt. Damit sinkt für die bisher Steuerpflichtigen – und dies sind insbesondere die Großunternehmen die Belastung mit Gewerbesteuer. Der Hinweis, derartige Kosten dürften nicht besteuert werden, führt zu Ungerechtigkeiten in der Unternehmenswirtschaft. Künftig wird das Unternehmen, das die Investitionen nicht aus Fremd- sondern Eigenmitteln finanziert, noch schlechter gestellt.

Die Gemeindewirtschaftssteuer entpuppt sich als Mogelpackung. Die Steuerlast der bisher Gewerbesteuerpflichtigen wird gesenkt. Durch den Freibetrag von 24 500 €, ab dem erst der Gewerbeertrag besteuert wird, fallen zu Recht viele Freiberufler aus der Besteuerung heraus. Die neue Steuer für die Kommunen ist weder ergiebig noch vergleichsweise stabil. Zusammen mit den anderen Maßnahmen tragen die Regelungen zu einer weiteren Chaotisierung des öffentlichen Finanzsystems bei. Für die



Kommunen gibt es keine Entwarnung. Die Finanzkrise wird sich unter diesen Bedingungen vertiefen. Verteilungskämpfe zwischen den Gebietskörperschaften und das Ziel, die Wirtschaft zu schonen, prägen den steuerpolitischen Pragmatismus der Bundesregierung.

Die grundlegende Reform bleibt also auf der Tagesordnung. Dazu gehören auch Vorschläge, mit denen Verschiebepahnhöfe vermieden werden. Elemente zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft sind:

- als kurzfristig wirkendes Notprogramm die Auflage eines kommunal ausgerichteten, projektbezogenen Zukunftsprogramms für Arbeit, Umwelt und Bildung im Umfang von 20 Mrd. €
- Mindestbesteuerung der Unternehmen mit Gewinnen durch die Beschränkung der Möglichkeiten der Verlustverrechnung zur Steuervermeidung zur Stärkung der Einnahmen aus Gewerbe-, Einkommen und Körperschaftsteuer;
- Abschaffung der Befreiung der Gewinne aus der Veräußerung von inländischen Kapitalbeteiligungen bei den Aktiengesellschaften;
- Reduktion der Gewerbesteuerumlage von derzeit bis zu 30% auf 20% an den Bund und die Länder;
- Anpassung der Bewertung an Marktwerte bei der Grundsteuer;
- Erhöhung der Anteile an der Einkommensteuer von 15% auf 16% und der Umsatzsteuer von derzeit 2,2% auf 3,6 % (die auch der Bundesfinanzminister empfiehlt.
- vor allem aber muss die Gewerbesteuer zu einer kommunalen Wertschöpfungsteuer, die wettbewerbsneutral wirkt und die Produktionsfaktoren gleichermaßen behandelt, umgebaut werden.



Schmutzige Peanuts aus der globalen Steuerflucht

Mit „Cross Border Leasing“ geben Städte ihr Vermögen an unbekannte US-Trusts

Von Werner Rügemer⁸

Gleichlaufend mit der unilateralistischen Umwertung des bisherigen Völkerrechts durch die US-Regierung gehen vom Finanzplatz USA Initiativen aus, um sich das Vermögen in anderen Staaten anzueignen. Diese Initiativen sind bisher dem Blick der politischen Öffentlichkeit weitgehend entzogen. Zu den hier angewandten Instrumenten gehört „Cross Border Leasing“ mit Städten außerhalb der USA.

Ein Produkt des deregulierten US-Finanzmarkts

Seit 1995 bietet der deregulierte US-Finanzmarkt die Möglichkeit zu „Cross Border Leasing“-Verträgen mit ausländischen Städten. Kommunale Einrichtungen werden für 100 Jahre zum Schein an den jeweils eigens gegründeten Trust eines US-Investors verkauft, auch wenn es sich der Form nach um Leasing handelt („headlease“). Bei manchen Verträgen wird zur Absicherung noch eine Trust-Tochter in einer Finanzoase wie den Cayman Islands zwischengeschaltet. Die lange Laufzeit wird als Eigentumsübertragung bewertet; so wird der Investor Eigentümer der Anlage. In einem gleichzeitigen Parallelvertrag („sublease“) mietet die Stadt die Anlagen wieder zurück; durch eine „Rückkaufoption“ hat sie das Recht, nach ca. 30 Jahren den Vertrag zu beenden. Tut sie das nicht, fällt die Anlage für die restlichen 70 Jahre ganz in das Eigentum des US-Investors. Dieser hat dann das Recht, einen privaten Betreiber zu beauftragen.

In den USA entsteht für den Trust ein Steuervorteil (Steuerstundung), von dem er einen kleinen Teil der Stadt abgibt und am ersten Tag auszahlt („Barwertvorteil“). Die Stadt, die ebenfalls Eigentümerin der Anlage bleibt, verpflichtet sich, die Anlage im vereinbarten Volumen zu betreiben; wenn die Anlage ausfällt oder nicht ausgelastet wird, hat der Investor ein Kündigungsrecht, das ihn zu Schadenersatzforderungen in Höhe der entgehenden Steuern berechtigt. Es gilt das Recht des Staates New York, Gerichtsstandort ist immer New York.

Kommunales Cross Border Leasing wird, soweit bisher bekannt, in den Niederlanden, der Schweiz, in Österreich, Belgien und Deutschland praktiziert. Gegenstand der Verträge sind Wasserwerke, Abwasserkanäle, Messehallen, Straßenbahnen und Schienennetze, Schulen und Rathäuser. Der „Barwertvorteil“ wird den Städten am ersten Tag des Vertrages in bar ausgezahlt. Er beträgt etwa 4 Prozent des „Transaktionsvolumens“, das ungefähr das Doppelte des normalen Buchwertes beträgt.

Steuerschlupfloch in den USA – keineswegs legal

Die von der Sache her unsinnig lange Jahrhundertlaufzeit beruht darauf, dass sie wie eine Eigentumsübertragung gilt. Der Begriff „Leasing“ stellt somit eine Täuschung dar. Damit entsteht etwas, das es „eigentlich“ nicht geben kann, nämlich eine gleichzeitige doppelte Eigentümerschaft am selben Wirtschaftsgut: sowohl der US-Trust wie auch die Stadt sind Eigentümer. Allerdings sind sie im Konfliktfall sehr unterschiedliche Eigentümer.

Die Republikaner haben mithilfe ihrer Mehrheit im US-Kongress seit 1994 solche „Deregulierungen“ der Finanz- und Bilanzvorschriften durchgezogen. Seitdem blüht die Praxis der dubiosen „Sonderfinanzierungen“ (structured finance). Cross Border Leasing gehört dazu. Der Internal Revenue Service (IRS), die oberste Steuerbehörde in Washington, hat 1999 die Cross Border Leasing-Verträge mit ausländischen Städten als Scheingeschäfte charakterisiert: sie bestehen aus „zirkulären Geldflüssen“ und haben „keine ökonomische Substanz“. Sie könnten deshalb auch nicht zu Steuervorteilen führen. Die mächtige Banken- und Leasinglobby hat es zusammen mit den steuerfreundlichen Bundesstaaten trotzdem geschafft, die Praxis gegen die geltende Rechtslage weiterzuführen. Die Regierung von George W. Bush steht fest zu dieser Förderung des Finanzplatzes USA, der auch auf diese Weise seinen Einfluss globalisiert. Deshalb bleibt dem IRS gegenwärtig nichts anderes übrig als vor den Gerichten einzelner Bundesstaaten auf Unwirksamkeit solcher Verträge zu klagen. Die Entscheidungen wurden durch den Druck der Bush-Regierung auf Eis gelegt.

Nach den Steuerprinzipien aller westlichen Rechtsstaaten sind die Verträge klassische Scheingeschäfte: Der Investor investiert keinen einzigen Cent in die Anlage, auf dem Papier wird eine doppelte Eigentümerschaft produziert, die Jahrhundertlaufzeit hat keinen sachlichen Sinn, der einzige Zweck ist die Steuerverkürzung. Solche Konstruktionen, die auch der Aufblähung der Bilanz und der Kreditaufnahme dienen, haben übrigens auch Bilanzmanipulationen und Konkurse wie bei Enron und Worldcom ermöglicht.

⁸ Publizist und Berater, lebt in Kölln

Wäre „alles legal“, wäre die enorme Geheimnistuerei nicht erklärbar. Bisher ist noch keinem Stadtrat der vollständige, verbindliche englische Vertragstext vorgelegt worden. Entsprechende Anträge kleiner Fraktionen wurden in mehreren Städten abgebugelt. Die Ratsvorlagen bestehen aus einer standardisierten deutschsprachigen Zusammenfassung von 10 bis 20 Seiten. „Der Investor hat sich Vertraulichkeit ausbedungen, sonst platzt das Geschäft“, heißt es regelmäßig. Name und Sitz des Trusts sind ebenfalls noch keinem Stadtrat mitgeteilt worden, obwohl der Trust der eigentliche Vertragspartner der Stadt ist.

Verheimlichte Risiken

Die Städte werden mit dem „Barwertvorteil“ gelockt. Er beträgt etwa 4 Prozent des „Transaktionsvolumens“. Das sind jedoch pea nuts. Zwar bekommen auch die „Arrangeure“ wie die Deutsche Bank, die die Verträge einstielten, ein paar Millionen, ebenso die großen US-Wirtschaftskanzleien, die die umfangreichen Verträge entwerfen. Der größte Teil der Steuerersparnis von etwa 20 bis 35 Prozent entfällt auf den Trust.

Lange Abschnitte der Verträge, die zwischen 1.000 und 2.000 Seiten dick sind, sind den Kündigungsgründen von Seiten des Trusts gewidmet. Er muss seinem Finanzamt jährlich nachweisen, dass die städtische Anlagen etwa auch im Jahre 2014 voll funktionsfähig und ausgelastet sind. Sind sie es nicht, kann der Investor kündigen. Und er kann Schadenersatz verlangen in der Höhe des Steuervorteils, der ihm dann entgeht. Das kann ein Mehrfaches des anfänglich ausgezahlten Barwertvorteils sein.

Dass der Investor dann auf das Vermögen der Stadt zugreifen kann, beruht nicht nur auf seiner Eigentümerschaft, sondern wird durch die rechtliche Ungleichheit der Vertragspartner erleichtert. Es gilt das Recht der USA, der Gerichtsstandort ist New York. Es gilt nur der englischsprachige Vertragstext, eine Übersetzung in die Sprache des städtischen Vertragspartners wird erst gar nicht angefertigt.

Steuerverluste gleichzeitig in zwei Staaten

Zu den Vertragspartnern der hochkomplizierten Konstruktion gehören nicht nur der Trust und die Stadt, sondern auf beiden Seiten noch Banken. Das sind in Deutschland die öffentlich-rechtlichen Banken, so die Westdeutsche Landesbank, die Norddeutsche Landesbank, die Sächsische Landesbank, die Bayerische Landesbank usw. Sie treten als „Schuldübernahme-“ oder „Erfüllungsübernahme-Banken“ ein. Dabei wird ein weiteres Merkmal des Scheingeschäfts deutlich: Obwohl die Stadt zwei Leasingverträge unterschreibt, zahlt und erhält sie keine einzige Leasingrate. Das übernehmen von Beginn an die Banken.

Die Banken, die zusätzlich noch den US-Trust mit Darlehen ausstatten, sind deshalb so scharf auf die Übernahme dieser Zahlungsströme, weil sie sie als in Deutschland steuerbegünstigte Auslandsinvestition deklarieren. Eine andere Gestaltung besteht darin, dass sich die Banken über ein Tochterunternehmen selbst an dem US-Trust beteiligen. Darauf ist der US-Trust auch angelegt, denn das Eigenkapital des US-Investors beträgt nur zwischen 10 und 20 Prozent. rtragsbeteiligung deutscher Banken als Schuldübernahme- und Darlehens-Bank entstehen Steuerausfälle nicht nur in den USA, sondern auch in Deutschland.

Mit derselben Unterschrift produzieren die Kämmerer somit nicht nur einen Steuervorteil für ihre Stadt, sondern gleichzeitig einen Steuernachteil für den deutschen Staat. So ist cross border leasing, für den Staat der ausländischen Stadt betrachtet, bestenfalls ein Nullsummenspiel. So untergraben die Städte langfristig ihre eigene Steuerbasis, denn sie sind ja wesentlich auf die zentralstaatlichen Zuweisungen angewiesen. Die europäischen Regierungen, die wie in Deutschland mit ersten parlamentarischen Anfragen konfrontiert wurden, stellen sich bisher unwissend.

Der ganze Staat wird in Haftung genommen

In Wirklichkeit hätten die europäischen Staaten zusätzliche Gründe, um diese Verträge zu verbieten. Der US-Trust sichert sich zum einen dingliche Rechte, um für die Dauer der Vertragslaufzeit einen Zugriff auf das Vermögen der jeweiligen Stadt zu haben, und zwar für den Fall, dass die Stadt eventuelle Schadenersatzforderungen nicht bezahlen kann. Diese dinglichen Sicherheiten – etwa die Verpflichtung, die Anlage notfalls zu verkaufen – werden nicht, wie sonst üblich in das Grundbuch der Stadt eingetragen. Aber die Sicherheiten sind Vertragsbestandteil, werden bei einem Treuhänder in New York aufbewahrt und werden im Konfliktfall dem deutschen Gericht und dem deutschen Grundbuch präsentiert.

Doch darauf bleiben die Sicherheiten für den US-Trust nicht beschränkt. Nach der Verfassung der genannten europäischen Städte haftet der Staat (in Deutschland sind dies die Bundesländer und der Bundesstaat) für die Städte. Sie können nicht in Konkurs gehen. Gerade wegen dieser Sicherheit, die es sonst nirgends in der heutigen Finanzwelt gibt, stellen die Städte dieser Länder ein so großes Objekt der Begierde für die Investoren dar. Deshalb wird in den Verträgen auch festgeschrieben, dass nicht nur die Städte, sondern auch die Bundesländer und der Bundesstaat einem ständigen Rating



durch die US-Ratingagenturen Standard & Poor und Moody's unterworfen werden. Sinkt die Bonität unter einen gewissen Level, müssen die Städte zusätzliche Sicherheiten beibringen.

In Deutschland wurden bisher mit etwa 150 Städten Cross Border Leasing Verträge abgeschlossen. Der damit langfristig einbezogene Wert städtischer Anlagen beträgt schätzungsweise 50 Milliarden Euro (=Dollar). Je mehr Städte solche Verträge abschliessen, desto mehr geraten zusätzlich ganze Staaten in Haftung.

Die Akteure

Die größten Arrangeure (Makler) sind Deutsche Bank, Hypovereinsbank, Allco Finance Group, United Bank of Switzerland (UBS), Credit Suisse First Boston, Macquarie (Australien), Babcock&Brown, Daimler Chrysler Financial Structured Services (debis, Deutschland/USA), ABN-AMRO (Niederlande).

Als Investoren wurden bisher u.a. bekannt Philipp Morris, Microsoft, Citigroup, John Hancock Life Insurance, Tyco, First Union Bank, Wachovia Bank, Bank of New York Capital Funding, Bank of America, Bank One, First Chicago Bank, Mission First, Nynex, Fleet Capital.

Die bekanntesten Anwaltskanzleien sind Allen & Overy, Freshfields Bruckhaus Deringer, Clifford Chance Pünder, Shearman & Sterling, Simpson Thatcher & Bartlett, Hunton & Williams.

Erfüllungsübernahme-Banken sind jeweils einheimische Banken. In Deutschland sind dies die Westdeutsche Landesbank, die Bayerische Landesbank usw. In Österreich ist dies v.a. die Kommunalkredit. Daneben Rabobank, Barclays u.a.

Ingenieurfirmen erstellen das für das „Transaktionsvolumen“ entscheidende Wertgutachten: Jones Inc., Duke Engineering & Services, Deloitte & Touch, Tauw. Sie stehen auch bereit, um nach Ablauf der Kündigungsoption nach 30 Jahren die städtische Anlage im Auftrag des US-Trusts privat zu betreiben.