

**Informationsdienst
der kommunalpolitischen Sprecherin von
Bündnis 90/Die Grünen
im Deutschen Bundestag**

Britta Haßelmann



Juli 2010

Spezial zur Gemeindefinanzkommission

Liebe Freundinnen und Freunde,

Nach einer konstituierenden Sitzung am 4. März traf sich die Gemeindefinanzkommission erstmals am 8.7.2010. In der Zwischenzeit hatten die eingerichteten Arbeitsgruppen „Kommunalsteuern“, „Standards“ und „Rechtsetzung“ Zwischenberichte vorgelegt.

Diese „Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzen“ ist eine reine Regierungskommission. Parlament und Fachöffentlichkeit sollen erst nach Abschluss die Ergebnisse bewerten. Die Zwischenberichte lagen uns lange nur unvollständig und informell vor. Sie sind uns erst kurz vor einer von uns beantragten Sondersitzung des Finanzausschusses am 9.7.2010 offiziell übermittelt worden.

Die Geheimnistuerei der Bundesregierung hat ihren Grund: In der AG Kommunalsteuern, die bisher nur die Abschaffung bzw. den Ersatz der Gewerbesteuer prüft, besteht erheblicher Dissens. Ein Großteil der beteiligten Länder und die kommunalen Spitzenverbände haben sich gegen das sogenannte Zuschlagsmodell der Bundesregierung ausgesprochen.

In den nächsten Monaten wird sich entscheiden, ob der Bund den Kommunen für die Abschaffung der Gewerbesteuer eine Kompensation auf Seiten der steigenden Sozialausgaben anbieten wird.

Unsere grünen Forderungen nach einer Aufhebung des Kooperationsverbotes zwischen Bund und Kommunen, Regelungen zur Konnexität und einer Mindestfinanzausstattung im Grundgesetz zur Sicherstellung einer aufgabengerechten Finanzausstattung werden nicht verhandelt. Gleiches gilt für eine Altschuldenhilfe für besonders notleidende Kommunen.

Mitte Oktober sollen weitere Berichte aus den Arbeitsgruppen folgen. Die bisherigen Zwischenberichte können inzwischen auf der [Homepage des Bundesfinanzministeriums](#) heruntergeladen werden.

In diesem Sonder-Newsletter möchte ich auf die zentralen Probleme der Diskussionen in der Kommission aufmerksam machen.

Wie immer hoffe ich auf Euer/Ihr Interesse, wünsche eine erholsame und sonnige Sommerzeit und verbleibe

mit herzlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, reading "Britta Haßelmann". The signature is written in a cursive style with a long horizontal flourish at the end.

Britta Haßelmann

Die Gemeindefinanzkommission der Bundesregierung

– ein Zwischenbericht

1. Das „Zuschlagsmodell“ der Bundesregierung in der AG Kommunalsteuern

Die AG Kommunalsteuern hat vor allem die Aufgabe das Projekt der Bundesregierung, die Abschaffung der Gewerbesteuer, zu prüfen. Die Gewerbesteuer soll ersetzt werden durch kommunale Zuschläge, nämlich:

- Kommunalzuschlag mit Hebesatzcharakter auf die (tarifär abgesenkte) Einkommensteuer (Zerlegung nach Wohnsitz)
- Kommunalzuschlag mit Hebesatzcharakter auf die (erhöhte) Körperschaftsteuer (Zerlegung nach Betriebsstätte)
- Kommunalzuschlag auf die Abgeltungssteuer (nach vorheriger Absenkung, als nicht variabler Anteil der Kommunen, ohne Hebesatzrecht)
- Erhöhung des kommunalen Anteils an der Kapitalertragssteuer von 12 auf 15% des Aufkommens
- Erhöhung des Umsatzsteueranteils

Ein Modell mit erheblichen Problemen

Im Konzept der Bundesregierung klafft nach jetzigem Stand eine Finanzierungslücke von 5,5 bis 6 Mrd. Euro. Das Modell setzt mit seinem Zuschlagssystem stark auf interkommunalen Wettbewerb: Das jetzige System der Verteilung nach Steuerstärke der EinwohnerInnen wird komplett ausgehebelt, denn die kommunalen Zuschläge zur Einkommenssteuer sind nicht mit dem jetzigen System der Sockelbeträge bei der Einkommensteuer (Jahreseinkommen wird bis zum Sockel von 30.000 Euro berücksichtigt) vereinbar.

In der Folge ergeben sich enorme Verteilungswirkungen zu Lasten der strukturschwachen Städte und Gemeinden. Die Verteilung zu Lasten finanzschwacher Kommunen würde durch unterschiedliche kommunale Zuschläge (Hebesatzrecht) noch einmal verstärkt.

Erschwerend kommt hinzu, dass es im Falle einer Einführung des Zuschlagsmodells es zu finanziellen Verlagerungen auf allen Stufen des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichssystems kommen würde. Kein Wunder also, dass das Modell auch in den Ländern nicht gerade auf Zustimmung stößt.

Zuschlagsmodell zerschlägt das Band zwischen Kommunen und Unternehmen

Die Abschaffung bzw. der Ersatz der Gewerbesteuer durch ein Zuschlagssystem zur Einkommenssteuer und zur Körperschaftsteuer droht, die Einnahmen einer Kommune an die Rechtsform eines Unternehmens zu knüpfen. Denn die Unternehmensbesteuerung spielt nach Abschaffung der Gewerbesteuer nur noch eine untergeordnete Rolle. Lediglich das Aufkommen aus der Körperschaftsteuer (Kapitalgesellschaften) ist dann noch an den Unternehmenssitz oder die Betriebsstätte gebunden. Die Steuern der Personengesellschaften, die heute die Gewerbesteuer mit der Einkommenssteuer verrechnen, werden im Zuschlagsmodell der Wohnsitzgemeinde des Anteilseigners zugeordnet. Das ist vor allem für die Kommunen prob-

lematisch, die gewerbesteuerstark sind oder überdurchschnittliche Hebesätze haben. Oftmals sind dies gerade die Zentren, die auch entsprechende soziale und kulturelle Infrastruktur vorhalten müssen, um als Standort attraktiv zu sein und das Umland mit zu versorgen. Mit der Abschaffung der Gewerbesteuer wird das Band zwischen Kommune und Unternehmen zerschnitten.

Mehr Wettbewerb verstärkt die Kluft zwischen armen und reichen Städten

Die Idee der kommunalen Zuschläge kommt aus dem Raum der Unternehmensverbände. Diese Modelle gehen davon aus, dass ein Zuschlag das Interesse der Bürger/innen für kommunale Angelegenheiten stärken würde, da sie die Kommunalzuschläge direkt an die Kommune abführen.

Dieser Gedanke greift zu kurz: Die Einnahmen und Ausgaben der Kommunen werden zum Großteil durch externe Vorgaben von Bund und Ländern und wirtschaftsräumliche Rahmenbedingungen geprägt. Unterschiedliche Höhen eines Zuschlags würden nicht lokale Unterschiede im kommunalen Leistungsangebot wiedergeben, sondern unterschiedliche Belastungen aufgrund externer Vorgaben.

Zuschlagsmodell ohne Mehrheit

Im Ergebnis hätten Bund, Länder und Kommunen durch das Zuschlagsmodell mit gravierenden Verschiebungen des Steueraufkommens zu rechnen. Auch Unternehmen, die ja eigentlich entlastet werden sollen, würden mit einem erheblichen Bürokratieaufwand belastet, denn das Zuschlagsmodell würde Unternehmen und Finanzämter einen deutlich höheren administrativen Aufwand bescheren. Wem dies bekannt vorkommt, muss sich nicht wundern: Die Nicht-Administrierbarkeit des Zuschlags-Modells hat bereits die Gemeindefinanzkommission 2003 festgestellt.

Zu alledem hält der Zwischenbericht der Arbeitsgruppe fest, dass wegen des Umstellungsaufwandes dieses Modell frühestens in 2014, eher in 2016 umgesetzt werden kann. Außerdem ist für die Verabschiedung des Zuschlagsmodells eine Verfassungsänderung erforderlich. Die dazu notwendigen Zwei-Drittel-Mehrheiten sind weder auf Bundes- noch auf Landesebene realisierbar.

Verzicht auf Wachstumsgewinne aus der Gewerbesteuer

Die Bundesregierung führt immer wieder die Konjunkturanfälligkeit der Gewerbesteuer ins Feld, um die Notwendigkeit der Abschaffung zu begründen. Der Grund dafür ist, dass Unternehmensgewinne stärker auf die Konjunktur reagieren als andere Einkünfte. Es handelt sich also um eine Folge jeder Form der Gewinnbesteuerung. Im Vergleich zur Körperschaftssteuer erwies sich die Gewerbesteuer aber als relativ stabil. Die Gewerbesteuer ist im Krisenjahr 2009 im Schnitt um 19 % auf 33 Mrd. Euro (brutto) gesunken. Denn die Körperschaftssteuer stürzte von 15,9 auf 7,2 Mrd. Euro, also um rd. 55 % ab. Kein Grund also die Gewerbesteuer durch Zuschläge auf die Körperschaftssteuer zu ersetzen.

Zusätzlich soll es höhere Umsatzsteueranteile geben. Über deren Höhe müsste man sich jedoch mit den Ländern einigen, die selbst mehr Anteile für verstärkte Bildungsinvestitionen für sich einfordern. Zwar würden mehr Anteile der Umsatzsteuer zu einer gewissen Stabilisierung der kommunalen Steuerbasis führen. Diese würde jedoch zugleich eingefroren. Denn die Gewerbesteuer hatte trotz der Konjunkturagibilität ein höheres durchschnittliches Wachstum als andere Steuern.

Wegen des geringen Gewichtes des Kommunalzuschlags aus der Körperschaftssteuer verschiebt sich der Beitrag der Steuerpflichtigen deutlich in Richtung Einkommenssteuer. Insbesondere Personengesellschaften könnten sich mit einem Wohnsitzwechsel ins Ausland leichter ihrer Steuerpflicht entziehen. Aber auch das zu erwartende innerdeutsche Gefälle bei den Zuschlägen bietet Anreize, durch Wohnsitzwechsel Steuergestaltung zu betreiben.

Weiteres Feilen am Zuschlagsmodell auf Kosten der Administrierbarkeit

Angesichts der im Zwischenbericht der Arbeitsgruppen Kommunalsteuern benannten gravierenden Probleme soll das Zuschlagsmodell weiterentwickelt werden. In den nächsten Monaten soll weiter geprüft werden:

- Der Einbezug des Zuschlags in Familienleistungsausgleich und Altersvorsorgezulage zur Verringerung der Finanzierungslücke, auf den bisher aus Gründen der Administrierbarkeit verzichtet wurde
- Eine Heheberechtigung der Betriebsstättenkommune auf die Einkommenssteuer auf Gewinneinkünfte zur Vermeidung der festgestellten Aufkommensverschiebungen zu lasten der Betriebsstättenkommunen
- Eine Zulassung eines gespaltenen Hebesatzrechtes auf Steuern auf Gewinneinkünfte einerseits und übrige Einkünfte andererseits zwecks Verhinderung von Steuergestaltungen durch Wohnsitzverlagerungen
- Veränderungen beim Verteilungsschlüssel für die Verteilung der Umsatzsteueranteile

Auf dieser Basis sollen die Aufkommensverschiebungen ermittelt werden, einschließlich der Folgewirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich und den Länderfinanzausgleich.

Schon in der jetzigen Version werden die Unternehmen und Finanzämter mit erheblichem Bürokratieaufwand belastet. Die Veränderungen im Zuschlagsmodell machen das gesamte Projekt nicht mehr administrierbar. Auch die Veränderungen im Verteilungsschlüssel an den Umsatzsteuerpunkten können die negativen Verteilungseffekte nur zum Teil kompensieren, weil die Verlagerung bei der Einkommenssteuer zugunsten der Wohnsitzgemeinden stattfindet. Dies und die Hebesatzwirkung des Zuschlags auf die Einkommenssteuer verschärft die Stadt-Umland Problematik massiv.

Deutlicher Dissens: Positionspapier des AK Strukturanalyse

Wie groß der Dissens zwischen dem Bund einerseits und Ländern und allen drei Kommunalen Spitzenverbänden andererseits ist, zeigt das Positionspapier des Unter-Arbeitskreises „Strukturanalyse“. Dieser hat als einziger keinen Bericht abgegeben und ist dem Zwischenbericht der AG Kommunal Finanzen als Anlage beigefügt. Das Papier ist eine Ansammlung von Streitpunkten, die deutlich machen, dass eine Annäherung kaum möglich ist. Gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden stellen die Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und auch das CDU-geführte Sachsen fest: „Die bisherigen Arbeiten lassen erhebliche Zweifel entstehen, ob eine Ersetzung der heutigen Gewerbesteuer durch ein Zuschlagsmodell geeignet ist, den Finanzierungsproblemen der Gemeinden abzuhelpen“. Es müsse über die Probleme des Modells gesprochen und die Problematik der steigenden Sozialkosten in den Griff bekommen werden.

Der geballte Widerstand von Seiten der Kommunalen Spitzenverbände und eines Teils der Länder hat die Bundesregierung dazu gebracht, nicht nur ihr eigenes Modell, sondern auch

ergänzend der Modell einer Weiterentwicklung der Gewerbesteuer der Spitzenverbände zu rechnen. Dieses „Kommunalmodell“ hatte bereits die Gemeindefinanzkommission in 2003 herausgearbeitet. Es entspricht weitgehend dem grünen Modell einer kommunalen Wirtschaftssteuer. Wie wir Grüne fordern die Kommunalen Spitzenverbände den Einbezug von FreiberuflerInnen in die Steuerpflicht und eine stärkere Berücksichtigung der sogenannten Hinzurechnungen, also der Finanzierungsanteile an Fremdkapital (Zinsen, Mieten, Pachten, Leasingraten, Lizenzen).

2. Arbeitsgruppe Standards – Soziale Leistungen auf dem Prüfstand

Ziel der AG „Standards“ ist die Einsparung von Kosten der Kommunen bei der Administrierung und Ausführung von Bundesgesetzen. Die AG hat 216 Meldungen zu Standards vorgelegt, die modifiziert oder abgeschafft werden könnten. Darunter auch viele Leistungskürzungen im sozialen Bereich oder Einschränkungen wie die Einführung von Bearbeitungsgebühren nach dem Informationsfreiheitsgesetz. Die politische Dimension der Vorschläge reicht von einer Änderung beim Bundeskraftfahrerqualifizierungsgesetz bis hin zur Änderung der Freifahrt schwerbehinderter Menschen im ÖPNV.

Bislang konnte die AG „Standards“ die eingegangenen Meldungen nicht abschließend inhaltlich bewerten, da nahezu alle Politikbereiche betroffen sind. Deshalb soll jetzt während der parlamentarischen Sommerpause jeweils eine Stellungnahme der zuständigen Fachressorts eingeholt werden. In einem weiteren Bericht sind der Gemeindefinanzkommission dann diejenigen Meldungen vorzulegen, bei denen aus Sicht der Arbeitsgruppe „Standards“ die Umsetzung der vorgeschlagenen Änderungen eingeleitet werden sollte. Endgültig soll also die Gemeindefinanzkommission entscheiden, welche Leistungseinschränkungen der Politik vorgeschlagen werden, um die Kommunen zu entlasten. Über die sozialpolitische Dimension von Vorschlägen wird hier zu diskutieren sein.

Dissens auch bei den Standards

Die Kommunalen Spitzenverbände verweisen darauf, dass mit der eingeleiteten Änderung von Standards die sehr angespannte Situation der Gemeindefinanzen nicht gelöst werden kann. Der Zwischenbericht führt die Kostenentwicklung der Kommunen bei den sozialen Leistungen (Jugendhilfe, Unterkunftskosten ALG II, Grundsicherung im Alter, Sozialhilfe, Hilfe zur Pflege, Eingliederungshilfe) aus, die sich inzwischen auf über 40 Mrd. Euro jährlich belaufen. Diese Ausgaben sind kontinuierlich gestiegen allein im Jahr 2009 um 4,9 Prozent bzw. 1,8 Mrd. Euro.

Der Bund hält entgegen, dass auch der Anteil des Bundes im Aufgabenbereich „Soziale Sicherung, Soziale Kriegsfolgelasten und Wiedergutmachung“ in der Zeit von 2002 – 2006 um 7 Prozent gestiegen sei. Rechtzeitige Weichenstellungen seien nötig, durch „vertretbare Leistungskürzungen“. Durch interkommunale Zusammenarbeit und verbesserte Abstimmungen müssten alle Rationalisierungsmöglichkeiten genutzt werden, so der Bericht.

Länder und kommunale Spitzenverbände halten dagegen, dass signifikante und nachhaltige Verbesserungen der Kommunalfinanzen sich nur durch durchgreifende Änderungen im Bereich der Sozialausgaben auf der Ausgaben- und/oder Einnahmeseite erreichen lassen.

Höhere Bundesanteile sind aber wegen der vom Bund verlangten Aufkommensneutralität und dem Druck zur Haushaltssanierung schwerlich umzusetzen. Es sei denn, die Bundesregierung versucht sich die Zustimmung der Kommunalen Spitzenverbände zu ihrer Gewerbesteuer-

Abschaffung mit einer Bundesbeteiligung an den sozialen Leistungen der Kommunen zu erkaufen.

Sparvorschläge der Bundesregierung zu Lasten der Kommunen

Wie ernst es dem Bund mit der Entlastung der Kommunen bei den sozialen Leistungen ist, zeigen die aktuellen Sparvorschläge der Bundesregierung. Hier werden soziale Leistungen des Bundes gestrichen und neue Verschiebepunkte zu Lasten der Kommunen kreiert:

Die Streichung des Rentenbeitrages für ALG II-Beziehende (der schon heute zu niedrig ist) führt mittel- bis langfristig zu einer Erhöhung der BezieherInnen von Grundsicherung im Alter, die die Kommunen tragen.

Gleiches gilt für die Kürzung des Heizkostenzuschusses und weiterer Leistungen beim Wohngeld. GeringverdienerInnen werden dann verstärkt mit ALG II aufstocken. Wegen der Nachrangigkeit der Unterkunftskosten für ALG II-Beziehende werden die Kommunen als Träger dieser Kosten die Wohngeldkürzung finanzieren müssen.

Nicht in der Spar-Liste der Bundesregierung enthalten, aber in den Medien bereits angekündigt, ist die Pauschalierung der Unterkunftskosten für ALG II-Beziehende. Diese soll zu niedrigeren Ausgaben führen. Die Leistungsbeziehenden müssten höhere Energiepreise und Mietsteigerungen aus ihrem ohnehin zu gering bemessenen Regelsatz bezahlen. Das wäre nicht nur sozialpolitisch verfehlt. Auch aus stadtentwicklungspolitischer Sicht führt eine Deckelung der Unterkunftskosten zu Segregation. Um diese abzumildern, bräuchten die Städte aber mehr Hilfen aus der Städtebauförderung. Doch auch diese werden nach den Sparplänen von Union und FDP von 610 auf 305 Millionen Euro halbiert.

3. AG Rechtsetzung – „Mitwirkungsrechte“

Die AG Rechtsetzung hat den Auftrag, eine verbesserte Einbeziehung von Kommunen in Rechtsetzungsverfahren auf EU- und Bundesebene zu prüfen. Das ist mittelfristig sehr wichtig, damit die Interessen Kommunen besser berücksichtigt werden.

Aktuell bestehen Mitwirkungsmöglichkeiten v.a. im Rahmen von Vorschriften in den Geschäftsordnungen zur Anhörung der Kommunalen Spitzenverbände bei Gesetzesentwürfen durch die Bundesregierung und den Bundestag. Diese Anhörungsrechte sind jedoch nicht verbindlich. Die Kommunalen Spitzenverbände konnten sich mit einer Verankerung von Anhörungs- und Beteiligungsrechten im Grundgesetz nicht durchsetzen.

Auch die Umwandlung des Anhörungsrechtes von einer „Soll“- in eine „Muss“-Vorschrift, scheiterte bisher mit dem Verweis auf die „Eilbedürftigkeit“ vieler Gesetze. Die Frage einer besseren Beteiligung auf EU-Ebene wurde auf weitere Beratungen verschoben; wie so oft überwiegt hier die Meinung, dass die Kommunen ja letztlich als Teil der Länder zu sehen sind.

Größere Chancen auf Realisierung haben die Einräumung eines Rechts des „ersten Wortes“ bei Anhörungen sowie Präzisierungen bei der Gesetzesfolgenabschätzung. Die Kostenfolgenabschätzung soll „in einem gemeinsamen Prozess mit Ländern und Kommunen (Benehmen)“ erfolgen. Die Details dieses Verfahrens sind noch nicht diskutiert.

Nicht in den Ergebnissen (zum Teil aber in den Diskussionen) thematisiert wurden weitere wichtige Punkte, die zumindest in das Umfeld der „Rechtsetzung“ gehören. So z.B. die Abschaffung des Kooperationsverbotes zwischen Bund und Kommunen und eine Dynamisierung

von Kostenfolgenabschätzungen. Bisher werden die Kosten nur unzureichend ermittelt und schon gar nicht angepasst. Die Kommunen werden über Jahre nach veralteten Kostenermittlungen ausgestattet. Um zu verhindern, dass die Städte und Gemeinden immer wieder als Ausfallbürge der Gesetzesvorhaben von Bund und Ländern in Anspruch genommen werden, brauchen sie nicht nur verbindliche Mitwirkungsrechte, sondern auch eine Art „Kommunal-TÜV“ als neue dynamische Variante der Gesetzesfolgenabschätzung.

Vor dem Hintergrund der Schuldenbremse von Bund und Ländern bedarf es mehr als ein paar weiche Anhörungsregelungen. Doch die grünen Forderungen nach einer Mindestfinanzausstattung, nach einer Aufhebung des Kooperationsverbotes und einer Regelung zur Konnexität im Grundgesetz werden von dieser Bundesregierung nicht in Erwägung gezogen.

Britta Haßelmann MdB
Sprecherin für Kommunalpolitik der
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Telefon: +49 (0)30 227-74505
Telefax: +49 (0)30 227-76643
Mail: britta.hasselmann@bundestag.de
www.britta-hasselmann.de