



Redebeitrag

**Hartmut Koschyk MdB
Parlamentarischer Staatssekretär
beim Bundesminister der Finanzen**

**„Aktueller Stand der Überlegungen zur Reform der Gemeindefinanzen –
die Gemeindefinanzkommission der Bundesregierung“**

**Sitzung der Kommunalpolitischen Vereinigung Oberfranken
am 11. Februar 2011**

Sehr geehrte Damen und Herren,
vielen Dank für die Einladung zur Sitzung
der Kommunalpolitischen Vereinigung
Oberfranken, um in diesem Kreis den
aktuellen Stand bei den Beratungen der
Gemeindefinanzkommission zu erläutern.

*Einführung/
Kommission*

Die Neuordnung der Gemeindefinanzen
gehört zu den wichtigsten Projekten dieser
Legislaturperiode.

Hintergrund sind die mit jeder Konjunktur-
krise immer stärker zu Tage tretenden
Verwerfungen der Kommunalfinanzen. Dabei
sind 2 Aspekte hervorzuheben. Auf der
Einnahmeseite zeigt sich im Konjunktur-
verlauf eine erhebliche Volatilität der
Gewerbesteuer – heftige Einbrüche in der
Krise, starke Zuwächse im Aufschwung. Auf
der Ausgabenseite zeigen sich zunehmende
strukturelle Verwerfungen auf Grund hoher
Sozialleistungen. Zu der aktuellen
Finanzentwicklung habe ich Ihnen Grafiken
verteilt. Die aktuell positive Entwicklung
sollte uns nicht darüber hinweg täuschen, dass
die strukturellen Probleme sich dauerhaft
verfestigt haben.

Dies zeigt zum einen den stetigen Anstieg der Kassenkredite der Kommunen, die sich mittlerweile auf rund 35 Mrd. Euro belaufen. Zum anderen an dem jährlichen Anstieg der Ausgaben für soziale Leistungen. In Bayern lagen die Ausgaben für Sozialleistungen im Jahr 2000 noch bei 283 Euro je Einwohner, mittlerweile wenden die Kommunen in Bayern über 400 Euro je Einwohner für soziale Leistungen auf. Zwar stehen wir in Bayern damit noch deutlich besser da, als der Bundesdurchschnitt. Aber die verbleibenden strukturellen Probleme werden der aktuelle Aufschwung auch in Bayern nicht lösen.

Die Kommunen, Träger der lokalen Demokratie, müssen handlungsfähig bleiben! Angesichts der unübersehbaren Schwächen des kommunalen Finanzsystems hat die Bundesregierung daher Anfang letzten Jahres beschlossen, durch den Bundesminister der Finanzen eine Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung einzusetzen. Ziel dieser Kommission ist es, eine grundlegende Befassung mit Fragen der Gemeindefinanzierung zu ermöglichen und Lösungsansätze zu erarbeiten. Notwendig ist

eine Stabilisierung und Stärkung der kommunalen Finanzen, um die Handlungsfähigkeit der Kommunen auch künftig zu sichern. Der Bundesminister der Finanzen hat die Kommission umgehend einberufen, und zwar eine hochrangige, politische Kommission, um deutlich zu machen, wie wichtig für ihn die finanzielle Situation der Städte, Gemeinden und Landkreise ist.

*Abschluss erst
in diesem Jahr*

Wie Sie wissen, war ursprünglich ein Abschluss der Arbeiten in der Gemeindefinanzkommission bereits bis zum Jahresende vorgesehen. Der Bund hat dabei immer betont, dass er ein einvernehmliches Ergebnis anstrebt. Es geht also um eine Lösung, die die Zustimmung von Bund, Ländern und Kommunen finden kann.

Am 3. November 2010 führte der Bundesfinanzminister ein Gespräch mit der Präsidentin und den Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände. Bei diesem Gespräch wurde deutlich, dass eine Verständigung bisher nicht in allen Bereichen zu erzielen war.

Es wurde daher entschieden, die Suche **nach**

einer einvernehmlichen Lösung intensiv fortzusetzen und dafür eine Verlängerung der Kommissionsarbeit bis in das Jahr 2011 in Kauf zu nehmen.

*Abgeschlossene
Arbeitsgruppen*

Aber lassen Sie mich nun im Einzelnen auf die bereits erzielten Ergebnisse und die noch offenen Fragen zu sprechen kommen. Um die Arbeitsschwerpunkte effektiv bewältigen zu können, hat die Kommission drei Arbeitsgruppen eingesetzt. Bereits abgeschlossen wurden die Arbeitsgruppen „Rechtsetzung“ und „Standards“, die der Kommission als Handlungsempfehlungen eine Reihe von Prüfaufträgen übermittelt haben. Im Vorgriff auf eine formale Beschlussfassung haben die Kommissionsmitglieder zugestimmt, die Umsetzung dieser Prüfaufträge bereits jetzt einzuleiten. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen „Rechtsetzung“ und „Standards“ werden daher bereits im ersten Halbjahr abgearbeitet. Der Bund wird bis zum 30. Juni 2011 über den Stand der Umsetzung berichten.

AG „Rechtsetzung“

Der Auftrag der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ bestand darin, eine bessere Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an den

Rechtsetzungsverfahren des Bundes und der EU zu prüfen. Als Ergebnis der Beratungen werden folgende Punkte weiterverfolgt:

- eine klarstellende Regelung in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) zur Stärkung der kommunalen Spitzenverbände im Vergleich zu den Interessengruppen,
- der Pilotversuch einer länderbezogenen Kostenfolgenabschätzung bei Geldleistungsgesetzen,
- die Einbindung der kommunalen Spitzenverbände bei besonders bedeutsamen Steuerrechtsänderungen in den bereits bestehenden Arbeitskreis „Quantifizierung“ sowie
- eine Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages zur Privilegierung der kommunalen Spitzenverbände bei Anhörungen.

AG „Standards“

a) Standards

Bei allen Beteiligten besteht Einvernehmen, dass die aktuellen Probleme der Kommunen nicht allein über die Einnahmenseite oder eine bessere Rechtsetzung zu lösen sind. Die Arbeitsgruppe „Standards“ hat deshalb

mögliche Entlastungen der Kommunen auf der Ausgabenseite geprüft, z.B. durch eine Flexibilisierung von Standards. Die Vertreter von Bund, Ländern und Kommunen reichten mehr als 300 Vorschläge für Standardänderungen ein. Nach einer ersten Konsolidierung und Beurteilung dieser Vorschläge wurden über 200 Maßnahmen einer intensiven Prüfung und Bewertung unterzogen.

Als Ergebnis der Beratungen sollen

- etwa 90 Vorschläge für Standardänderungen verstärkt geprüft werden.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen umfassen

- Verfahrensänderungen,
- Gebührenanpassungen,
- Standardsenkungen und -abschaffungen,
- aber auch vom Bund abgelehnte Lastenverschiebungen zum Bund und den Sozialversicherungen.
- Die Umsetzung dieser Prüfaufträge erfolgt unter Leitung der zuständigen Fachressorts des Bundes bei Beteiligung der Länder und der kommunalen Spitzenverbände.

*Schwerpunkte und
Beispiele*

Über 40 % der vorgeschlagenen Standard-
änderungen betreffen den Politikbereich

- Arbeit und Soziales.

Aber auch die Themen

- Familie, Senioren, Frauen und Jugend,
- Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

sowie

- Inneres

werden überdurchschnittlich oft angesprochen.

Lassen Sie mich zur Veranschaulichung ein
paar Beispiele für vorgesehene Änderungen
nennen:

- die Entflechtung von Träger- und Entscheidungsstrukturen und ein automatisierter Datenabgleich in der Sozialhilfe,
- die Anhebung des Gebührenrahmens, z.B. für das Ausstellen von Personalausweisen und Reisepässen oder von Anwohnerparkausweisen,
- eine Neuorganisation der Auszahlung des Kindergeldes im öffentlichen Dienst, von der die Kommunen als Arbeitgeber bzw. Dienstherr profitieren.

Satzungslösung

Unabhängig von den Beratungen in der Gemeindefinanzkommission hat die Bundesregierung bei den Kosten der Unterkunft mit der sog. Satzungslösung bereits einen Vorschlag vorgelegt, mit dem die Kommunen über einen höheren Gestaltungsspielraum verfügen würden. Danach sollen die Länder künftig Kreise und kreisfreie Städte durch Gesetz ermächtigen können, die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft per Satzung zu bestimmen. Es läge damit in der Entscheidung der Kommunen, die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft mittels Änderungen des übernommenen Wohnstandards zu beeinflussen. Für diese Gesetzesinitiative hat sich der Bundesminister der Finanzen persönlich eingesetzt.

*b) Entlastung bei
Sozialausgaben*

Meine Damen und Herren,

die Bundesregierung hat den Ländern heute im Bundesrat im Rahmen der Beratungen zu den Hartz IV-Sätzen nun konkret angeboten, die Finanzierung der Grundsicherung im Alter bei Erwerbsminderung in drei Schritten bis zum Jahr 2014 vollständig zu übernehmen. Die kumulierte Entlastung der Kommunen 2012 bis 2015 beträgt hierdurch rund 12,2 Mrd. €!

Gleichzeitig liegt das Angebot auf dem Tisch, den Kommunen für neue Aufgaben im Bereich Bildung und Teilhabe einen vollständigen Ausgleich von rund 1 ½ Mrd. € Jährlich zu zahlen.

Wir haben damit einen wesentlichen Schritt zur Lösung der strukturellen Probleme auf der Ausgabenseite getan!

Hierdurch werden diejenigen Kommunen profitieren, die unter besonders drängenden Finanzproblemen leiden.

Nun steht - als verbleibender Baustein einer umfassenden Gemeindefinanzreform - die strukturelle Reform der kommunalen Steuern an.

AG „Kommunalsteuern“

a) Prüfmodell

Die Beratungen der Arbeitsgruppe Kommunalsteuern konnten noch nicht abgeschlossen werden. Hier wurde zunächst geprüft, ob die Gewerbesteuer mit ihren konjunktur reagiblen Einnahmen durch kommunale Zuschläge zur Einkommen- und Körperschaftsteuer und einen größeren Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer ersetzt werden sollte. Damit könnten die immer wieder zu beobachtenden Schwankungen im

Gewerbesteueraufkommen vermieden und die kommunalen Steuereinnahmen verstetigt werden. Diese als sog. „Prüfmodell“ bezeichneten Überlegungen wären aus Sicht der Bundesregierung nach wie vor zu bevorzugen. Dies gilt umso mehr, als hohe Verlustvorträge bei der Besteuerung von Körperschaften zu einem deutlichen Rückgang sowohl des Aufkommens an Körperschaftsteuer, aber auch an Gewerbesteuer führen könnten.

Dieses Risiko sehen wir im Hinblick auf die neue BFH Rechtsprechung, die möglicherweise Auswirkungen auf die Notwendigkeit auch der Anrechnung von Verlusten bei der Gewerbesteuer hat. Das BMF hat daher eine Bund/Länder Arbeitsgruppe eingesetzt, um die Verlustverrechnung bei der Unternehmensteuer neu zu regeln.

Leider sind die Überlegungen zur Reform der Gewerbesteuer auf den entschiedenen Widerstand der Kommunen gestoßen, die nach wie vor keine tragfähige Alternative zur Gewerbesteuer sehen.

b) Kommunalmodell

Als zweiter Vorschlag wurde das sog. „Kommunalmodell“ untersucht, das einen Ausbau der heutigen Gewerbesteuer vorsieht. Zu diesem Zweck soll die Hinzurechnung von ertragsunabhängigen Komponenten – wie Zinsen, Mieten, Pachten oder Lizenzen – *erweitert* werden. Außerdem sollen künftig auch Freiberufler in die Gewerbesteuer einbezogen werden. Auch bei diesem Vorschlag war eine Verständigung nicht zu erzielen.

Die christlich-liberale Koalition kann aber einem Ausbau der Substanzbesteuerung nicht zustimmen!

*Ausweitung des
Prüfauftrages*

Nach Zustimmung durch die Kommissionsmitglieder werden daher nun zwei weitere Vorschläge in die Prüfung einbezogen:

- ein *Abschmelzen* von Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer und
- die Einführung eines kommunalen Hebesatzrechtes bei der Einkommensteuer.

*c) Wegfall
Hinzurechnungen
Gewerbesteuer*

Bei einem Abschmelzen der Hinzurechnungen von Finanzierungsaufwendungen wie Zinsen, Mieten und Lizenzen bei der Gewerbesteuer müssten Steuerausfälle der Kommunen

ausgeglichen werden. Dazu könnte die Höhe des kommunalen Umsatzsteueranteils geändert werden. Damit es im Ergebnis nicht zu einer Entlastung der Unternehmen kommt, könnte als Gegenfinanzierung der Körperschaftsteuersatz leicht angehoben werden.

*d) Kommunalen
Hebesatz
Einkommensteuer*

Der offene Ausweis des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer bedeutet zunächst einmal mehr Transparenz für den Bürger. Die Einführung eines begrenzten kommunalen Hebesatzrechtes an der Einkommensteuer würde die kommunale Selbstverwaltung stärken, die Einnahmenautonomie der kommunalen Ebene erhöhen und das Band zwischen Bürger und Gemeinde festigen. Der Vorschlag zielt hingegen nicht auf eine Steuererhöhung. Angesichts der engen Verbindung zwischen den Bürgern und den gewählten Kommunalvertretern wäre stattdessen eine begrenzende Wirkung zu erwarten. Eine temporäre Erhöhung der Hebesätze, z.B. zur Finanzierung von durch die Bürger geforderten Projekten, würde vermutlich nur mit deren Einverständnis beschlossen.

Laufende Beratungen

In der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ und deren Arbeitskreisen werden diese Fragen derzeit intensiv erörtert. Erst nach Abschluss dieser Arbeiten erscheint es sinnvoll, die

Kommission zu ihrer nächsten Sitzung einzuberufen.

Position des Bundes

Lassen Sie mich abschließend noch einmal klarmachen:

- Veränderungen im System der Gemeindefinanzierung sollten mit Zustimmung der Kommunen erfolgen. Wir streben daher eine **einvernehmliche** Lösung an, die auch strukturelle Verbesserungen der Einnahmeseite vorsieht.

Ich bin zuversichtlich, dass wir eine für alle Beteiligten tragfähige Lösung finden werden. Lassen Sie uns gemeinsam daran arbeiten.