



Redebeitrag

von

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

**anlässlich der
Jahresversammlung des Bayerischen Landkreistages**

zu dem Thema

„Ergebnisse der Gemeindefinanzkommission“

19. Mai 2011 in Bad Staffelstein

Vielen Dank für die Einladung zum Bayerischen Landkreistag 2011. Ich freue mich, Ihnen in diesem Rahmen den aktuellen Stand der Gemeindefinanzkommission erläutern zu können.

Nach dem Grundgesetz sind die Kommunen Teil der Länder, die damit auch für deren angemessene Finanzausstattung verantwortlich sind. Gleichwohl bekennt sich der Bund ausdrücklich zu seiner Mitverantwortung für die Kommunal Finanzen.

Angesichts der unübersehbaren Schwächen des kommunalen Finanzsystems – genannt sei hier insbesondere die starke Konjunkturanfälligkeit der Gewerbesteuer – hat die Bundesregierung daher im Februar 2010 beschlossen, durch den Bundesminister der Finanzen eine Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung einzusetzen. Diese Gemeindefinanzkommission sollte eine grundlegende Befassung mit Fragen der Gemeindefinanzierung ermöglichen und mögliche Lösungsansätze erarbeiten. Das Ziel der Arbeiten war es, eine Stabilisierung und

Stärkung der kommunalen Finanzen zu erreichen, 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.

Die Kommission steht unter dem Vorsitz des Bundesfinanzministers. Ihr gehören weiterhin der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, der Bundesminister des Innern sowie die Präsidenten der drei kommunalen Spitzenverbände und neun Vertreter der Länder (Finanz-, Innen-, Wirtschaftsminister) an. In der Riege der Finanzminister ist auch der bayerische Staatsminister der Finanzen, Georg Fahrenschon, vertreten und kann so die Belange der bayerischen Kommunen ergänzend zu den kommunalen Spitzenverbänden einbringen.

Von Beginn an war klar, dass Vorschläge zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung nur im Konsens und auf Basis eines breiten Ansatzes, d. h. unter Einbeziehung der Einnahmen- und Ausgabenseite erarbeitet werden können.

Neben dem Ersatz der Gewerbesteuer durch einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer und einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer mit eigenem Hebesatzrecht wurden daher auch Entlastungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite überprüft, z. B. durch Flexibilisierung von Standards. Darüber hinaus wurden Handlungsempfehlungen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung erarbeitet.

Wie Sie wissen, war ursprünglich ein Abschluss der Arbeiten 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.

Im November 2010 führte der Bundesminister der Finanzen 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.

Bundesfinanzminister Dr. Schäuble wird nun in Kürze sehr zeitnah zu einer abschließenden Sitzung der Gemeindefinanzkommission einladen.

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 derzeit abgearbeitet und der Bund wird bis zum 30. Juni 2011 über den Stand der Umsetzung berichten.

Die **Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“** hat folgende Handlungsempfehlungen vorgelegt:

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

- eine Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages zur Privilegierung der kommunalen Spitzenverbände bei Anhörungen.

Durch die absehbaren Ergebnisse der AG „Rechtsetzung“ dürften die Beteiligungsrechte der Kommunen in Bezug auf die Rechtsetzung des Bundes weiter gestärkt werden.

Auch die **Arbeitsgruppe „Standards“** hat das Ergebnis ihrer Beratungen vorlegt:

- In einem ersten Schritt haben Bund, Länder und Kommunen durch das Bundesrecht gesetzte Standards zusammengetragen, die aus ihrer jeweiligen Sicht änderungsbedürftig sind. Hieran haben sich auch die bayerischen Kommunen beteiligt und mehr als 40 Vorschläge für mögliche Standardänderungen eingebracht.
- Nach einer Konsolidierung und ersten gemeinsamen Bewertung hat sich die Arbeitsgruppe auf mehr als 200 vertieft zu prüfende Vorschläge verständigt. An der

Erörterung waren neben den Mitgliedern der Arbeitsgruppe die fachlich zuständigen Bundes- und zum Teil auch Landesressorts beteiligt. Als Ergebnis dieser Diskussionen hat die Arbeitsgruppe der Kommission etwa 90 Vorschläge zur Weiterverfolgung in Form von Prüfaufträgen empfohlen.

- Die weiterzuverfolgenden Vorschläge umfassen dabei:
 - Verfahrensänderungen,
 - Gebührenanpassungen,
 - Standardsenkungen und -abschaffungen,
 - aber auch vom Bund abgelehnte Lastenverschiebungen zum Bund und den Sozialversicherungen.

- Der Schwerpunkt liegt dabei im Bereich Arbeit und Soziales, auf den etwa 44 Prozent der Vorschläge entfallen. Hier geht es z.B. um eine Entflechtung von Träger- und Entscheidungsstrukturen oder den automatischen Datenabgleich in der Sozialhilfe.

- Überdurchschnittlich häufig zielten Vorschläge für Standardänderungen auch auf die Politikfelder
 - Familie, Senioren, Frauen und Jugend,

- Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie
- Inneres.

Diskutiert wird hier z.B. eine Anhebung des Gebührenrahmens, sei es für das Ausstellen eines Anwohnerparkausweises oder das Ausstellen von (elektronischen) Personalausweisen und Reisepässen.

- Um noch ein Beispiel aus meinem eigenen Bereich zu nennen: Geprüft wird eine Neuorganisation der Auszahlung des Kindergeldes im öffentlichen Dienst, von der die Kommunen als Arbeitgeber bzw. Dienstherr profitieren würden. Derzeit gilt hier eine Sonderregelung für den öffentlichen Dienst, in deren Folge jeder öffentliche Arbeitgeber das Kindergeld an seine Beschäftigten über eine eigene Familienkasse auszahlt.
- Wie bereits erläutert, haben die Kommissionsmitglieder zugestimmt, die Prüfaufträge der Arbeitsgruppe „Standards“ – ebenso wie diejenigen der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ – bereits im Vorgriff auf eine förmliche Beschlussfassung durch die Kommission umzusetzen. Im Januar 2011 hat daher der Bundesfinanzminister die

weiterzuverfolgen Vorschläge für Standardänderungen zur vertieften Prüfung an seine Kabinettskollegen übergeben. Auch an diesen Beratungen werden die Länder und die Kommunen beteiligt. Das Bundesministerium der Finanzen wird der Finanzministerkonferenz und den kommunalen Spitzenverbänden bis Ende Juni 2011 über den Stand der Umsetzung berichten.

- Bereits jetzt lässt sich aber feststellen: Mit der Prüfung und Erörterung der Vorschläge hat die AG „Standards“ einen wichtigen Beitrag geleistet, die Bundesressorts hinsichtlich möglicher Belastungen der Kommunen durch bundesrechtlich gesetzte Standards dauerhaft zu sensibilisieren.

- Unabhängig von den Beratungen in der Gemeindefinanzkommission hat die Bundesregierung bei den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) mit der sog. Satzungslösung einen Vorschlag vorgelegt, in dessen Ergebnis die Kommunen über einen höheren Gestaltungsspielraum verfügen werden. 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.

- Neben den konkreten Vorschlägen für Standardänderungen hat sich die AG „Standards“ auch allgemein mit den kommunalen Aufwendungen für soziale Leistungen befasst. Näher untersucht, und zwar insbesondere hinsichtlich der interkommunalen Verteilungswirkungen einer etwaigen Entlastung durch den Bund, wurden die folgenden beiden Ausgabeposten:
 - die bereits erwähnten Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU), die im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende gewährt werden und
 - die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

- Wie Sie wissen, sieht die bei den Hartz-IV-Verhandlungen erzielte Einigung eine **Entlastung der Kommunen durch den Bund bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** vor.
- Der Bund hat zugesagt, seine Beteiligung an diesen Ausgaben schrittweise anzuheben (2012: 45 %, 2013: 75 %) und ab 2014 eine komplette Erstattung vorzunehmen.
- Insgesamt werden die Kommunen damit allein im Zeitraum von **2012 bis 2015** um voraussichtlich mehr als **12 Mrd. €** entlastet.
- **Ab 2014** wird die jährliche Entlastung der Kommunen dann voraussichtlich mehr als **4 Mrd. € pro Jahr** betragen. Hiervon entfällt auf die bayerischen Kommunen ein Anteil von etwa 12 Prozent. Die Entlastung für die Städte, Gemeinden und Landkreise in **Bayern** wird somit etwa **450 Mio. € pro Jahr** betragen.
- Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung kann davon ausgegangen werden, dass die Grundsicherung im Alter in der Zukunft erheblich ansteigen wird. Die vollständige Übernahme dieser

Ausgaben durch den Bund wird die Städte, Gemeinden und Landkreise daher deutlich und vor allem auch nachhaltig entlasten.

- Untersuchungen der Arbeitsgruppe „Standards“ haben zudem gezeigt, dass von dieser Entlastungsmaßnahme verstärkt die Kommunen mit den drängendsten Finanzproblemen profitieren.

Es ist vorgesehen, das Gesetzgebungsverfahren nach Beschlussfassung der Kommission unverzüglich einzuleiten, damit die Entlastung bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung rechtzeitig zum 1. Januar 2012 in Kraft treten kann.

- Ich möchte an dieser Stelle darauf hinweisen, dass der Bund immer wieder Programme aufgelegt und Zahlungen geleistet hat, von denen die Kommunen profitieren. In jüngerer Vergangenheit zählte hierzu das **Zukunftsinvestitionsgesetz**, das im Rahmen des Konjunkturpakets II beschlossen wurde. Hiermit stellt der Bund den Ländern und Kommunen für zusätzliche Investitionen Finanzhilfen in Höhe von 10 Mrd. € bereit.
Für den **bedarfsgerechten Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige**

zahlt der Bund insgesamt 4 Mrd. €. Ab 2014 beteiligt er sich sogar dauerhaft an der Finanzierung der zusätzlichen Betriebskosten dieser Einrichtungen, und zwar in Höhe von 770 Mio. € je Jahr. Ein Entgegenkommen des Bundes gab es auch bei den **Kosten der Unterkunft und Heizung**, die im Rahmen der Grundversicherung für Arbeitssuchende gewährt werden. Der Bund verzichtet künftig auf die Anwendung einer jährlichen Anpassungsformel, die sich an der Zahl der Bedarfsgemeinschaften orientiert. Stattdessen wurde die Höhe der Bundesbeteiligung im Voraus festgelegt und mit bundesdurchschnittlich über 36 % auch deutlich angehoben. Hierin enthalten ist ein Ausgleich für die Belastungen der Kommunen durch die Änderung der Hartz-IV-Regelbedarfe und das Bildungs- und Teilhabepaket.

- Auch beim **Steuervereinfachungsgesetz**, das sich derzeit in den parlamentarischen Beratungen befindet, und welches mit Entlastungen von 590 Mio. € für die Steuerzahler verbunden ist, übernimmt der Bund die Einnahmeausfälle komplett allein. Länder und Kommunen werden für ihre Mindereinnahmen mit

Umsatzsteueranteilen kompensiert.

In der **Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“** wurden zunächst die beiden folgenden Modelle erörtert:

Beim sog. „**Prüfmodell**“ der Bundesregierung wurde 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 – und zwar ohne die von kommunaler Seite befürchteten Verschiebungen zu Lasten der Kernstädte.

Als zweiter Vorschlag wurde das sog. „**Kommunalmodell**“ untersucht, das einen Ausbau der heutigen Gewerbesteuer vorsieht. Zu diesem Zweck sollte die Hinzurechnung von ertragsunabhängigen Komponenten – wie Zinsen, Mieten, Pachten oder Lizenzen – erweitert werden. Außerdem sollten künftig auch Freiberufler in die Gewerbesteuer einbezogen

werden.

Der Diskussionsverlauf hat jedoch deutlich gemacht, dass weder das Prüfmodell noch das Kommunalmodell konsensfähig sind. Aus Sicht des Bundes gibt es weiterhin viele Argumente, die für eine Realisierung des Prüfmodells sprechen. Leider sind diese Vorschläge aber auf den entschiedenen Widerstand der Kommunen gestoßen, die nach wie vor keine tragfähige Alternative zur Gewerbesteuer sehen. Auf der anderen Seite kann der Bund einem Ausbau der Substanzbesteuerung nicht zustimmen, der mit einer Verwirklichung des Kommunalmodells verbunden wäre.

Aus meiner Sicht ist die Ablehnung von Veränderungen bei der Gewerbesteuer aber dauerhaft nicht tragfähig. 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.

Daher wurde die Zustimmung der Kommissionsmitglieder eingeholt, den Prüfauftrag um folgende Vorschläge zu erweitern:

- **Modifikationen** bei den **Hinzurechnungen** der **Gewerbsteuer** und
- ein **kommunales Hebesatzrecht** bei der **Einkommensteuer**.

Der Vorteil eines Wegfalls der Hinzurechnungen von Finanzierungsaufwendungen bei der Gewerbesteuer wäre das Ende einer Substanzbesteuerung der gewerbesteuerpflichtigen Betriebe. Im Ergebnis käme es jedoch zu Steuerausfällen auf der kommunalen Ebene, die ausgeglichen werden müssten. 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 angehoben werden.

Zum Vorschlag eines begrenzten gemeindlichen Hebesatzrechtes auf die Einkommensteuer möchte ich in Bezug auf vielfach geäußerte Kritik auf Folgendes hinweisen:

- Für den Bürger ergäbe sich eine um maximal 3 Prozent höhere oder niedrigere Einkommensteuerbelastung. Ein Anreiz für den Umzug in eine andere Gemeinde bestünde damit nicht.
- Das Hebesatzrecht ließe sich so ausgestalten, dass der bestehende Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (15 %) unverändert auf die Gemeinden verteilt wird. Damit würden befürchtete Umverteilungen zu Lasten einzelner Gemeindegruppen vermieden. Eine Änderung des Steueraufkommens ergäbe sich für die einzelne Gemeinde nur dann, wenn sich diese für eine Variation des Hebesatzes entscheidet.
- Die Möglichkeit, von den Bürgern gewollte Projekte über höhere Einkommensteuerleistungen zu finanzieren, dürfte überbordenden Ansprüchen an die Kommunalhaushalte entgegenwirken. Dies sollte dämpfend auf das Hebesatzniveau wirken.

Im Januar 2011 hat die Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ darüber hinaus beschlossen, parallel zu den fortlaufenden Beratungen

- ein aus dem Modell der Stiftung Marktwirt-

schaft abgeleitetes „Niedersächsisches Modell einer Gemeindefinanzreform“ bundesweit zu quantifizieren und

- das Kommunalmodell nach Gemeindetypen zu quantifizieren.

Nach dem Niedersachsen-Modell würde wie beim Prüfmodell die Gewerbesteuer abgeschafft. Den Kommunen stünden drei „Steuerquellen“ zu:

- eine kommunale Unternehmensteuer mit Hebesatzrecht, der alle unternehmerisch Tätigen (d.h. auch Freiberufler und Landwirte) unterliegen würden und die rein auf dem Gewinn basierte; Personenunternehmen könnten diese Steuer auf ihre Einkommensteuer anrechnen,
- eine kommunale Einkommensteuer mit Hebesatzrecht und
- eine Beteiligung der Kommunen am örtlichen Lohnsteueraufkommen.

Der bisherige Diskussionsverlauf hat bereits gezeigt, dass auch die niedersächsischen Vorstellungen zur Reform der Kommunalfinanzierung nicht konsensfähig sind.

Über die Ergebnisse der Beratungen in der AG „Kommunalsteuern“ wird die Kommission in ihrer dritten und abschließenden Sitzung

unterrichtet, die sobald wie möglich stattfinden wird.

Lassen Sie mich zum Abschluss noch einmal zusammenfassen:

Die Beratungen der Gemeindefinanzkommission stehen vor dem Abschluss. Mit seiner Bereitschaft, die Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu übernehmen, hat der Bund ein deutliches und nachhaltiges Zeichen zur Entlastung der Kommunen gesetzt. Und zwar, ohne daran Bedingungen zu knüpfen.

Gleichwohl ist die Bundesregierung nach wie vor überzeugt, dass eine umfassende Stabilisierung und Verstetigung der Kommunalfinanzen auch Veränderungen auf der Einnahmenseite erfordert. Wir sollten daher die Erweiterung kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten diskutieren, wie sie z.B. zum Beispiel mit einem kommunalen Hebesatzrechts am Gemeindeanteil an der Einkommensteuer verbunden wäre. Ebenso sollte geprüft werden, ob wir uns auf Modifikationen bei den Hinzurechnungen der Gewerbesteuer verständigen könnten.

Die Handlungsfähigkeit der Kommunen ist nicht zuletzt ein Ausdruck der Leistungsfähigkeit unserer Demokratie. Der Bund wird daher auch

in Zukunft seinen Beitrag dafür leisten, die finanzielle Handlungsfähigkeit der Städte, Gemeinden und Landkreise zu sichern. Lassen Sie uns gemeinsam nach von allen Beteiligten getragenen Lösungen suchen.

Vielen Dank.