

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT

SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg



per E-Mail

An die

1. hauptamtlich geführten Städte und Gemeinden
 2. Verwaltungsgemeinschaften
 3. Verbandsgemeinden und
 4. kreisfreien Städte
- im Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt

Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt (SGSA)
- Landesgeschäftsstelle -
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: post@sgsa.komsanet.de
Internet: www.komsanet.de

Bank: Stadtparkasse Magdeburg
Konto-Nr. 3600 2900 BLZ: 810 532 72

Auskunft erteilt: Herr Langhoff
Durchwahl: 0391 5924-370

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen
20-30-70 -jl

Datum
27.07.2010

Gemeindefinanzkommission – aktueller Stand

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir haben Sie mit den KNSA-Beiträgen 081/2010 vom 25.02.2010 und 157/2010 vom 25.03.2010 über die auf Bundesebene eingesetzte Gemeindefinanzkommission informiert. In diesem Zusammenhang hatten wir in unserem Internetangebot einen Schwerpunkt zur aktuellen Gemeindefinanzkommission eingerichtet.

Am 08. Juli 2010 traf sich die Gemeindefinanzkommission zu ihrer 2. Sitzung. Zusammenfassend sind folgende Ergebnisse der Gemeindefinanzkommission festzuhalten:

- 1. Einvernehmlich herrscht unter den Mitgliedern der Kommission die Auffassung, dass die Kommunen angesichts ihrer dramatischen Finanzlage dringend entlastet werden müssen.**
- 2. Es besteht jedoch bisher kein Konsens, auf welchen Wegen dieses Ziel erreicht werden soll.**
- 3. Der Bund scheint an seinem Ziel festzuhalten, die Gewerbesteuer abzuschaffen und durch das sog. FDP-Modell zu ersetzen, was nach wie vor auf deutliche Ablehnung der Kommunalen Spitzenverbände aber auch vieler Länder stößt.**
- 4. Es ist deshalb als Erfolg zu betrachten, dass in den weiteren Arbeiten der Kommission nun auch das von den Kommunalen Spitzenverbänden vorgeschlagene Kommunalmodell einbezogen wird.**

5. Es herrscht Einvernehmen, dass eine relevante Entlastung der kommunalen Haushalte nicht ohne Änderungen bei den Sozialausgaben möglich sein wird. Damit wird der kommunalen Forderung nach einem sowohl an der Einnahme- als auch Ausgabenseite ansetzenden Reformansatz Rechnung getragen.
6. Es gibt Anzeichen, dass der Bund nunmehr auch zu Lastenverschiebungen zwischen den Ebenen bereit zu sein scheint. Während der Einsetzungsbeschluss zur Gemeindefinanzkommission vom Februar dieses Jahres noch darauf verwies, es dürfe nicht zu Lastenverschiebungen zwischen dem Bund einerseits und Ländern/Kommunen andererseits kommen, hat vor allem der Bundesfinanzminister Dr. Schäuble in letzter Zeit diese Haltung relativiert. Denn es lasse sich kaum in Einklang bringen, einerseits Lastenverschiebungen zwischen den Ebenen auszuschließen und andererseits die Ebene der Kommunen entlasten zu wollen. Auf diesen Widerspruch hat die kommunale Familie von Anfang an hingewiesen.

In der Sitzung sind die Zwischenberichte der drei Arbeitsgruppen „Kommunalsteuern“, „Standards“ und „Rechtsetzung“ behandelt worden, wobei der Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ wiederum Zwischenberichte der ihm zugeordneten Arbeitskreise „Administrierbarkeit“, „Quantifizierung“ und „Strukturanalyse“ enthält. Die sehr umfangreichen Unterlagen sind unter der Rubrik **SGSA, Mitgliederservice, Aktuelles, Kommunalfinanzen, Haushalts- und Finanzwirtschaft, Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen** in unserem Internetangebot

www.komsanet.de

abrufbar.

Die Beschlüsse der Arbeitsgruppe als eine Art Aufgabenkatalog für die kommenden Monate lassen wir Ihnen als Anlage zu diesem E-Mail-Rundschreiben zukommen.

Zur politischen Bewertung des derzeitigen Verfahrensstandes sind auf folgende Aspekte hinzuweisen:

I. AG Kommunalsteuern

Die Arbeitsgruppe Kommunalsteuern hat – bezugnehmend auf die Koalitionsvereinbarung – den Auftrag, einen „aufkommensneutralen Ersatz der Gewerbesteuer durch einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer und einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer mit eigenem Hebesatz“ zu prüfen. Die Arbeitsgruppe und die ihr zugeordneten Arbeitskreise („Administrierbarkeit“, „Quantifizierung“ und „Strukturanalyse“) haben sich bisher im Wesentlichen mit der Prüfung des von der FDP vorgeschlagenen Koalitionsmodells befasst. Allein im Arbeitskreis „Strukturanalyse“ hat die Gewerbesteuer in ihrer jetzigen Form eine größere Rolle gespielt.

Das **Koalitionsmodell bzw. Prüfmodell** sieht die Abschaffung der Gewerbesteuer und somit auch der Gewerbesteuerumlagen sowie der entsprechenden Anrechnungsmöglichkeit der Gewerbesteuer bei der Einkommensteuer vor. Den Kommunen soll ein Zuschlagsrecht auf die um den bisherigen Gemeindeanteil an der Einkommensteuer reduzierte Einkommensteuer eingeräumt werden, das Aufkommen steht auch bei Personengesellschaften den Wohnsitzgemeinden zu. Auch soll ein mit gleichem Zuschlagsatz ausgestalteter Kommunalzuschlag auf die erhöhte Körperschaftsteuer geschaffen werden. Aus den Maßnahmen resultierende Mindereinnahmen der Kommunen sollen durch eine Erhöhung ihres Umsatzsteueranteils – je nach zugrunde gelegtem Referenzjahr – um ca. 15 bis 20 Mrd. Euro ausgeglichen werden. Die gesamtstaatlich verbleibenden Mindereinnahmen von mehr als 5 Mrd. Euro wären von Bund und Ländern zu tragen.

An dem Koalitionsmodell sind aus kommunaler Sicht viele Aspekte kritikwürdig:

- Neben den quantifizierten Einnahmeausfällen sind für die Kommunen, aber auch für Bund und Länder weitere Steuermindereinnahmen zu befürchten, weil zahlreiche Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet werden.
- Wegen des Wegfalls der bisherigen gewerbsteuerlichen Hinzurechnungen würde die Gewinnverlagerung ins Ausland wieder attraktiver.
- Zwischen den Kommunen wäre ein ruinöser Steuerwettbewerb zu befürchten, die Zentrifugalkräfte, die bereits jetzt Städte in wirtschaftsschwachen Regionen in eine Abwärtsspirale stürzen können, würden verstärkt.
- Bereits jetzt einkommensteuerstarke Kommunen würden zusätzlich zu Lasten von einkommensteuerschwachen Kommunen durch den Wegfall des Sockelbetrags bei Verteilung des Gemeindeanteils der Einkommensteuer profitieren. Dabei legen die Sockelbeträge die Grenze fest, bis zu welcher die jeweiligen Einkommensteuerleistungen bei der Berechnung des jeweiligen Anteils einer Gemeinde an den Landeseinnahmen aus der Lohn—und Einkommensteuer und damit bei der Berechnung der Schlüsselzahlen berücksichtigt werden. Sie betragen derzeit gemäß § 3 Abs. 1 Gemeindefinanzreformgesetz (GemFinRefG) 30.00/60.000 € (Grund-/Splittingtabelle).
- Die interkommunalen Verschiebungen würden nicht nur zu einer deutlichen Benachteiligung der Betriebsstättenkommunen führen, das Band zwischen Wirtschaft und Kommunen würde massiv geschwächt.
- Das kommunale Interesse an Gewerbeansiedlungen würde deutlich abnehmen, die Schaffung von Wohngebieten für gut und sehr gut verdienende Bürger würde aus fiskalischer Sicht zur besten Standortpolitik.
- Aufgrund der höheren notwendigen Zuschlagssätze in Kommunen mit bislang hohem Gewerbesteueraufkommen und/oder hohen Hebesätzen würden die dort lebenden Bürger höher belastet als vor der Reform; gerade die wohlhabenderen Bürger würden einem verstärkten Wanderungsdruck in Niedrigzuschlagkommunen unterliegen.

Mit Blick auf die Gemeindefinanzkommission ist es somit für die kommunale Seite bedeutsam, dass das Koalitionsmodell in seiner jetzigen Form von niemandem in der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ als möglicher Ersatz der Gewerbesteuer angesehen wird. Selbst die Befürworter des Modells gestehen angesichts der Ergebnisse der ersten Berechnungen – die ein Milliardendefizit für die öffentlichen Haushalte insgesamt ausweisen! – ein, dass das Modell in der jetzigen Form nicht realisierbar ist; man hat allerdings die Hoffnung, durch Veränderungen am Modell zu anderen Ergebnissen zu gelangen.

In die weitere Arbeit der Arbeitsgruppe wird nunmehr auch das **Kommunalmodell** einbezogen. Zudem sollen Teile des Modells der Stiftung Marktwirtschaft geprüft werden.

I. 1. AK Administrierbarkeit

Der Zwischenbericht des Arbeitskreises „Administrierbarkeit“ kommt zu dem Ergebnis, dass das Prüfmodell administrativ umsetzbar ist. Allerdings besteht Einvernehmen, dass diese Umsetzung frühestens im Jahr 2014 denkbar ist, die Mehrheit der Arbeitsgruppenmitglieder hält eine Umsetzung frühestens im Jahr 2016 für realistisch. Der administrative Aufwand bei der Steuerverwaltung und bei Arbeitgebern wird nach dem Ergebnis der Untersuchung erheblich ansteigen.

Es besteht Einvernehmen, dass für die Umsetzung des Koalitionsmodells eine **Änderung des Grundgesetzes erforderlich** ist, so dass die Koalition 2/3-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat braucht!

I. 2. AK Quantifizierung

Der Zwischenbericht des Arbeitskreises „Quantifizierung“ ist das derzeit wohl wichtigste Dokument in der Gemeindefinanzkommission. Ein zentrales Ergebnis der Arbeiten ist die Darstellung der finanziellen Auswirkungen des zu prüfenden Modells. Sie finden diese Tabelle auf Seite 8 des Zwischenberichts des Arbeitskreises sowie im Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“.

Die Berechnungen kommen zum Ergebnis, dass die Umsetzung des Prüfmodells zu einem **Gesamtdefizit bei Bund und Ländern von -5 bis -6 Mrd. Euro jährlich** führen würde. Hinzu kommt, dass die **kommunale Steuerbasis grundlegend verändert** werden würde:

- Bezogen auf das Jahr 2010 würde die Abschaffung der Gewerbesteuer zu einem Einnahmeverlust von -25,92 Mrd. Euro führen, während der Kommunalzuschlag zur Körperschaftsteuer lediglich +5,72 Mrd. Euro ausmachen würde.
- Der Wegfall des heutigen Einkommensteueranteils würde zu Mindereinnahmen von -20,95 Mrd. Euro führen, während der Zuschlag zur Einkommensteuer +27,11 Mrd. Euro Mehreinnahmen brächte.
- Der sich daraus ergebende negative Saldo in Höhe von -14,05 Mrd. Euro im Jahr 2010 müsste über einen zusätzlichen Umsatzsteueranteil der Städte und Gemeinden ausgeglichen werden.

Damit würde das sogenannte Prüfmodell zu einem deutlichen Absinken des Beitrags der Unternehmen zur kommunalen Steuerbasis und zu einem Anstieg des Beitrags der Arbeitnehmer (Einkommensteuer) und Verbraucher (Umsatzsteuer) führen.

Für die Analyse der interkommunalen Verschiebungen wurde ein Unterarbeitskreis „Gemeindegrenzüberschreitende Berechnungen“ eingerichtet. Wegen der Komplexität der Berechnungen sind erste Ergebnisse aber frühestens Ende August 2010 zu erwarten.

I. 3 AK Strukturanalyse

Das Positionspapier des Arbeitskreises „Strukturanalyse“ ist das derzeit am stärksten politisch geprägte Dokument der Gemeindefinanzkommission. Das BMF hatte nach mehreren Sitzungen den Entwurf eines Zwischenberichts vorgelegt, der für die kommunalen Spitzenverbände in keiner Weise akzeptabel war. Der Bericht überhöhte die Möglichkeiten, durch Gebühren-

steigerung oder Änderung von Verwaltungsstrukturen zu einer nennenswerten finanziellen Entlastung der Kommunalhaushalte zu kommen, relativierte die Bedeutung der kommunalen Sozialausgaben und enthielt positive Einschätzungen zum Prüfmodell der Koalition, die in keiner Weise den bisherigen Diskussionsverlauf im Arbeitskreis widerspiegeln. Von daher haben die kommunalen Spitzenverbände angekündigt, ein abweichendes Votum in die Kommission einzubringen; dem sich die Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen angeschlossen haben.

(Anmerkung: Sachsen-Anhalt ist nicht in der Gemeindefinanzkommission eingebunden. Die Kommission umfasst neben Vertretern der drei kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene den Bundesfinanz-, Bundesinnen- und Bundeswirtschaftsminister, die Finanzminister von Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz sowie die Innenminister von Brandenburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.)

Im Ergebnis enthält das Positionspapier des Arbeitskreises zur Steuerseite nunmehr eine synoptische Darstellung, die verdeutlicht, dass der Bund mit seiner Einschätzung zum Prüfmodell und zur derzeitigen Gewerbesteuer alleine ist! Bayern – als weiteres Mitglied im Arbeitskreis – wollte sich zwar der Position der Bundesvereinigung und der Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen nicht anschließen, hat sich aber auch außerstande gesehen, die Haltung des Bundes einzunehmen. Die bayerische Sichtweise, der man ebenfalls nur begrenzte Sympathie für das Prüfmodell entnehmen kann, findet sich nunmehr auf Seite 5 des Papiers.

Die Haltung Bayerns hat sich zwischenzeitlich auch in der Form verdeutlicht, dass Bayerns Ministerpräsident vor dem bayrischen Städtetag klargestellt hat, dass das Land einer Reform der Kommunal Finanzen gegen den Willen der kommunalen Familie im Bundesrat nicht mittragen wird. Auch äußerte Seehofer Skepsis hinsichtlich einer tragfähigen Alternative zur Gewerbesteuer.

II. AG Standards

Der Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Standards“ gliedert sich in zwei Teile. Der erste Teil befasst sich mit den Standards; der zweite - umfangreichere - Teil beinhaltet eine Darstellung der finanziellen Belastungen der Kommunen durch Sozialausgaben.

Für die kommunale Seite ist entscheidend, dass die Entwicklung der kommunalen Sozialausgaben in der Arbeitsgruppe intensiver betrachtet werden wird. Die vorgesehene Überprüfung der gemeldeten Standards, die ebenfalls im Internetangebot eingestellt sind, werden von den kommunalen Spitzenverbänden wohlwollend begleitet, jedoch werden davon allerdings keine finanziellen Entlastungen der Kommunen in einem nennenswerten Umfang erwartet. Im Einzelnen:

II. 1. Überprüfung von Standards

Die Arbeitsgruppe „Standards“ soll Entlastungsmöglichkeiten der Kommunen auf der Ausgabenseite, insbesondere durch die Flexibilisierung von Standards, prüfen. Hierzu hatte die Arbeitsgruppe eine entsprechende Erhebung durchgeführt. Der SGSA hatte in diesem Zusammenhang mit E-Mail-Rundschreiben vom 08.04.2010 um Zuarbeit aus der kommunalen Praxis gebeten und entsprechende Rückläufe an die Bundesverbände weitergeleitet.

Zur weiteren Prüfung der gemeldeten Standards verständigte sich die Arbeitsgruppe auf folgende Kategorisierung:

- Kategorie I: Standards ohne Lastenverschiebung,
- Kategorie II: Standards mit Lastenverschiebung zwischen den Ebenen,
- Kategorie III: Standards in laufenden Gesetzgebungsverfahren.

Die Kategorien I und II wurden im Hinblick auf die Vorgabe im Kabinettsbeschluss, wonach Aufkommensverschiebungen insbesondere zwischen dem Bund auf der einen und Ländern und Kommunen auf der anderen Seite zu vermeiden sind, gewählt. Die Kategorie III soll an den Gesetzgeber appellieren, laufende Gesetzgebungsvorhaben nochmals aus dem Blickwinkel „Vermeidung von Standards“ auf ihre Notwendigkeit oder zumindest ihren Umfang hin zu überprüfen.

Die in den Kategorien I und II zusammengefassten Meldungen sollen im Weiteren als optionale Standardänderungen behandelt werden, die es nunmehr im Einzelnen inhaltlich zu bewerten gilt. Dabei sollen alle Vorschläge in die Prüfung einbezogen werden.

II. 2. Kommunale Sozialausgaben

Das BMF war von Beginn an bestrebt, die Auseinandersetzung um das Thema „Sozialausgaben“ zu verzögern. Dieses Thema war erst auf Drängen der Kommunen und mit Hilfe der Länder gegen den Willen des Bundes in der konstituierenden Sitzung der Kommission auf die Tagesordnung gesetzt worden. Dementsprechend wollte das BMF diese Frage auch erst nach der Sommerpause behandelt sehen.

Die kommunalen Spitzenverbände konnten aber durchsetzen, dass bereits der Zwischenbericht (Seite 5 ff) eine umfangreiche Bestandsaufnahme der Sozialausgaben der Kommunen enthält. Dabei wird die Entwicklungsdynamik der wichtigsten Ausgabenblöcke dargestellt. Dargestellt wird zudem die Entwicklung der unmittelbaren Ausgaben für soziale Leistungen nach kommunalen Ebenen; in dieser Tabelle ist kenntlich gemacht, dass indirekte Belastungen durch die Kreisumlage nicht berücksichtigt wurden, dass diese Belastungen aber unter finanzpolitischen Aspekten nicht vernachlässigt werden dürfen. Es ist fiskalisch gleichbedeutend, ob eine Kommune die Kosten sozialer Leistungen unmittelbar trägt oder ob sie – als kreisangehörige Gemeinde – über die Kreisumlage damit belastet wird. **Der Zwischenbericht kommt sachgerecht zu dem Ergebnis, dass die Ausgabensteigerungen für soziale Leistungen alle kommunalen Ebenen betreffen und nicht allein die kreisfreien Städte und die Landkreise.**

Die Arbeitsgruppe stellt darüber hinaus einvernehmlich fest, dass die Belastung der Kommunen durch Sozialausgaben eine Dimension erreicht hat, die sich nicht durch eine Flexibilisierung von Standards kompensieren lässt. Die kommunalen Spitzenverbände und die in der Arbeitsgruppe vertretenen Länder vertreten zudem geschlossen die Auffassung, dass sich eine signifikante und nachhaltige Verbesserung der kommunalen Finanzen nur durch Maßnahmen im Bereich der Sozialausgaben erreichen lässt.

Es gilt darauf hinzuweisen, dass für den Zwischenbericht u.a. auf eine vom Deutschen Städtetag erarbeitete Broschüre „Sozialleistungen der Städte in Not – Zahlen und Fakten zur Entwicklung kommunaler Sozialausgaben“ zurückgegriffen wurde. *(Anmerkung: Über diese berichteten wir bereits mit KNSA- Beitrag 340/2010 vom 05.07.2010. Die Broschüre ist ebenfalls dem im komsanet eingerichteten Schwerpunkt zur Gemeindefinanzkommission zu entnehmen)*

III. AG Rechtsetzung

Die Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ sollte sich mit der Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung des Bundes sowie an der EU-Rechtsetzung befassen und Handlungsempfehlungen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung erarbeiten. Die Forderung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände nach einer Änderung des Grundgesetzes zur Stärkung der kommunalen Beteiligung an der Gesetzgebung wurde von Bund und Ländern von Beginn an zurückgewiesen. Die Arbeitsgruppe hat nunmehr Handlungsempfehlungen erarbeitet, die sich auf Seite 24 des Zwischenberichts wiederfinden. Danach sollen ergänzende Regelungen zur kommunalen Klagebefugnis bei Kommunalverfassungsbeschwerden nicht weiter behandelt werden; bei der Beteiligung der Kommunen an der EU-Rechtsetzung enthält der Bericht ausgesprochen weiche Empfehlungen und Prüfaufträge.

Von zentraler Bedeutung ist die Beteiligung der Kommunen an der Rechtsetzung des Bundes. Hier werden Änderungen der gesetzlichen Grundlagen des Normenkontrollrats und der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung vorgeschlagen und vorsichtige Empfehlungen für die Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates gemacht.

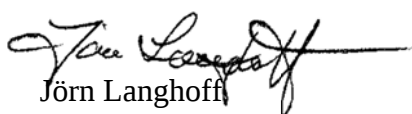
Hinsichtlich des Normenkontrollrates wird die Frage der **Darstellung des sogenannten Erfüllungsaufwandes** diskutiert; darunter versteht man den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen. **Diese Prüfbefugnis des Normenkontrollrates würde bei Gesetzentwürfen der Bundesregierung greifen und weit über die derzeitige Prüfung der Bürokratiekosten hinausgehen; eine Ausdehnung auf Gesetzentwürfe des Bundesrates oder aus der Mitte des Parlaments auf Antrag wird erwogen.**

Der Bund bietet zudem an zu prüfen, ob § 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, der Aussagen zu den Gesetzesfolgen enthält, so überarbeitet werden sollte, dass die Kostenbelastung bzw. Einnahmeverminderung beim Bund und bei den einzelnen Ländern einschließlich ihrer jeweiligen Kommunalebene bereits im Gesetzgebungsverfahren möglichst präzise eingeschätzt werden kann.

Ausblick

Deutlich wird die Fülle an Prüfaufträgen, die die Kommission bisher hervorgebracht hat. Eine akzeptable Alternative zur Gewerbesteuer ist bisher ebenso wenig in Sicht wie Entlastungen bei den kommunalen Sozialausgaben. Es gilt nun die Vielzahl der Prüfaufträge in kürzester Zeit den Sommer hindurch abzuarbeiten. Denn bereits im Oktober ist die dritte Sitzung der Kommission geplant. Ein konkreter Termin ist noch nicht festgelegt. Aufgrund der beschriebenen grundlegenden Schwächen des Prüfmodells wird jedoch auch die weitere Prüfung des durch Modifikationen veränderten Prüfmodells äußerst skeptisch gesehen.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrage


Jörn Langhoff

Anlagen

Beschlüsse der AG „Kommunalsteuern“, „Standards“ und „Rechtsetzung“ vom 08.07.2010