

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Postfach 12 03 15 · 10593 Berlin

02.03.2010

An den
Vorsitzenden der Gemeindefinanzkommission
Bundesminister der Finanzen
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble, MdB
11016 Berlin

Bearbeitet von
Helmut Dedy, DStGB
Monika Kuban, DST
Matthias Wohltmann, DLT

Telefon 030 / 77307-230
Telefax 030 / 77307-222

E-Mail:
helmut.dedy@dstgb.de

Aktenzeichen
II

Eckpunkte der kommunalen Spitzenverbände für die Arbeit in der Gemeindefinanzkommission

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

am 24. Februar 2010 hat das Bundeskabinett die Einsetzung einer Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung (Gemeindefinanzkommission) beschlossen. Nach Aussage von Bundesfinanzminister Dr. Wolfgang Schäuble MdB, der den Vorsitz der Kommission innehaben wird, hat sie den Auftrag, „die kommunalen Einnahmen und Ausgaben zu analysieren und Alternativen aufzuzeigen“.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände begrüßt die Einsetzung der Gemeindefinanzkommission und weist darauf hin, dass sich die Arbeit in der Kommission an folgenden Punkten orientieren muss:

Aufgabenstellung und Arbeitsschwerpunkte

1. Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP heißt es: „Die kommunale Selbstverwaltung ist ein hohes Gut. Wir setzen uns für leistungsfähige Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände ein, um die vielfältigen Aufgaben auch in Zukunft sicherzustellen. Zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden werden wir nach Wegen suchen, Entlastungen für die Kommunen (...) und Erweiterungen des kommunalen Handlungsspielraums zu identifizieren. Wir wollen, dass die Bürger sich in ihrer Heimat wohl fühlen.“

Die beiden hier genannten Ziele, nämlich die Kommunen zu entlasten und den kommunalen Handlungsspielraum zu erweitern, müssen Maßstab für die Kommissionsarbeit werden.

2. Kommunale Einnahmen und kommunale Ausgaben entwickeln sich zunehmend auseinander und die Schere zwischen wirtschaftsstarken und –schwachen Kommunen öffnet sich immer weiter. Selbst in den für die öffentliche Hand insgesamt erfreulichen Jahren 2007 und 2008, in denen die kommunale Ebene Überschüsse von 7,6 Mrd. € und 8,6 Mrd. € verzeichnen konnte, hat sich gerade die Finanzsituation vieler wirtschaftsschwacher Kommunen kaum verändert. Insbesondere die Ausgaben der Kommunen für Sozialleistungen haben eine Dynamik entwickelt, die die Handlungsfähigkeit der Städte, Kreise und Gemeinden in Frage stellt. Es muss das Ziel der Kommission sein, diese strukturellen Mängel und die Unterfinanzierung der kommunalen Ebene zu beseitigen. Der nötige Finanzspielraum für freiwillige kommunale Aufgaben ist zu schaffen.
3. Nach dem Kabinettsbeschluss „hat die Kommission auf die Vermeidung von Aufkommens- und Lastenverschiebungen insbesondere zwischen dem Bund auf der einen und Ländern und Kommunen auf der anderen Seite zu achten“. Zudem wird von der Prüfung eines „aufkommensneutralen Ersatzes der Gewerbesteuer“ gesprochen.
Diese Einschränkungen sind mit Blick auf das derzeit niedrige Niveau der kommunalen Steuereinnahmen in 2009/2010 und angesichts der Dynamik im Bereich der Sozialausgaben sachlich nicht zu rechtfertigen. Sie nehmen der Kommission von vornherein die Möglichkeit, das Problem der strukturellen Unterfinanzierung der kommunalen Ebene zu lösen. Die Forderung, auf weitere Lastenverschiebungen zwischen den Ebenen zu verzichten, kann nur für die Zukunft nach Korrektur von Fehlentwicklungen der Vergangenheit gelten.

Kommunale Ausgaben

4. Zentrales Problem der kommunalen Finanzsituation ist die Entwicklung der Ausgaben für soziale Leistungen. Diese sind von rd. 26 Milliarden Euro in 1999 auf knapp 40 Milliarden Euro in 2009 gestiegen. Bund, Länder und Kommunen gehen einvernehmlich davon aus, dass bis 2013 ein weiterer Anstieg auf gut 45 Milliarden Euro zu erwarten ist. Einzelne Ausgabenbereiche weisen eine bedrohliche Dynamik auf: So sind die Ausgaben der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen in den vergangenen Jahren um rd. 5 Prozent pro Jahr angestiegen, die Ausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit haben sich seit der Einführung im Jahr 2004 verdreifacht. Es muss ein Arbeitsschwerpunkt der Kommission werden, die Sozialausgaben zu analysieren und insbesondere festzustellen, wie hier die kommunalen Aufgabenträger entlastet werden können. Es ist daher erforderlich, eine weitere Arbeitsgruppe „Sozialausgaben“ der Kommission einzurichten.
5. Dass die Struktur der kommunalen Ausgaben zunehmend auch zu einem volkswirtschaftlichen Problem geworden ist, verdeutlicht das Verhältnis zwischen den Ausgaben für soziale Leistungen und denen für Investitionen. Die Kommunen investieren derzeit pro Jahr nur etwa 60 Prozent dessen, was sie für soziale Leistungen aufwenden müssen. Die Folgen dieser nicht bedarfsgerechten Investitionsfähigkeit sind zunehmend sichtbar und haben ein bedrohliches Ausmaß angenommen.
6. Die von der Bundesregierung angestrebte Flexibilisierung von Standards hat nicht die quantitative Bedeutung der Sozialausgaben, bietet aber sicherlich Entlastungsmöglichkeiten und sollte auch im Sinne einer Verwaltungsmodernisierung aufgegriffen werden. Nach den Erfahrungen der kommunalen Spitzenverbände sollten die einzelnen Bundesressorts nicht nur eingebunden, sondern auch verpflichtet werden, aktiv eigene Vorschläge zur Flexibilisierung von Standards zu erarbeiten und diese in die Kommissionsarbeiten einzubringen.

Kommunale Einnahmen

7. Der Kabinettsbeschluss gibt der Kommission den Auftrag zu prüfen, ob „der aufkommensneutrale Ersatz der Gewerbesteuer durch einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer und einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer mit eigenem Hebesatz“ möglich ist. Dies entspricht in etwa dem Arbeitsauftrag der im Jahr 2002 eingesetzten Gemeindefinanzreformkommission. Deren Ergebnisse und Erkenntnisse sollten deshalb zum Ausgangspunkt der Arbeiten in der einzurichtenden Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ gemacht werden.
8. Die Bemessungsgrundlage und der Kreis der Steuerpflichtigen der Gewerbesteuer und jeder anderen wirtschaftskraftbezogenen Steuerquelle (Artikel 28 Abs. 2 Satz 3 GG) sind zu verbreitern, um die Abhängigkeit von den versteuerten Gewinnen nur weniger Steuerzahler vor Ort zu verringern und zur Verbreiterung der kommunalen Steuerbasis auch wirtschaftlich schwächerer Kommunen beizutragen.
9. Die für die Kommunen verfassungsrechtlich verbürgte und unverzichtbare Finanzautonomie erfordert auch künftig Gestaltungsmöglichkeiten durch uneingeschränkte Hebesatzrechte.
10. Seit einigen Jahren besteht bei Bund, Ländern und Kommunen die einvernehmliche Auffassung, dass die Grundsteuer reformbedürftig ist. In der Kommission sollten die vorhandenen Vorschläge zur Änderung der Grundsteuer und Möglichkeiten zur Aufkommenssteigerung dieser idealen Kommunalsteuer behandelt werden.

Strukturfragen

11. Es ist im Interesse des vertrauensvollen Zusammenspiels zwischen Bund, Ländern und Kommunen, die Erkenntnisse der Kommunen als maßgebliche Verwaltungsebene stärker in die Gesetzgebung einfließen zu lassen. Die Verankerung eines verbindlichen Anhörungs- und Mitwirkungsrechtes der kommunalen Spitzenverbände im Grundgesetz bei Gesetzgebungsverfahren, die die Städte, Kreise und Gemeinden betreffen, muss daher auch Gegenstand der Kommissionsberatungen werden.
12. Der Vorschlag der Bundesregierung, Wege zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung auf der europäischen Ebene zu suchen, weist in die richtige Richtung. Es gilt, Vorschläge zur Berücksichtigung der kommunalen Interessen in den Verfahren der EU-Rechtsetzung auszuarbeiten.
13. Ziel der Behandlung struktureller Fragen muss es letztlich sein sicherzustellen, dass diejenige Ebene, die eine finanzrelevante Aufgabe initiiert, letztlich auch die Finanzierung dieser Aufgabe sicherzustellen hat.

Arbeitsabläufe

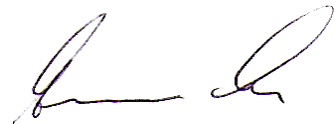
14. Bei je einem Kommissionssitz für die kommunalen Spitzenverbände sind die Betroffenen, die Kommunen, in der Kommission mit 3 von 12 Sitzen in der Minderheit. Angesichts der Bedeutung des Themas für die Haushalte sämtlicher Städte, Kreise und Gemeinden in Deutschland ist diese Gewichtung unangemessen; die Kommunen müssen mit 6 Mitgliedern in der Kommission vertreten sein. Auf keinen Fall aber dürfen in der Kommission Beschlüsse gegen das Votum der kommunalen Spitzenverbände gefasst werden. Deshalb ist es zu begrüßen, dass die Bundesregierung in ihrem Einsetzungsbeschluss auch davon ausgeht, dass „ein von allen Beteiligten getragener“ Abschlussbericht das Ziel der Kommissionsarbeit sein soll.

15. Für eine fundierte Meinungsbildung über die diskutierten Reformmaßnahmen ist es unverzichtbar, die finanziellen Auswirkungen der Reformmaßnahmen mit einer hinreichenden Genauigkeit zu quantifizieren. Dabei ist von vornherein sicherzustellen, dass die notwendigen Quantifizierungen zumindest nach Gemeindetypen durchgeführt werden. Nur auf der Basis derartiger differenzierter Datengrundlagen sind Bewertungen der diskutierten Reformmaßnahmen möglich. Quantifizierungen nur für die Gesamtheit aller Kommunen entsprechen nicht den Anforderungen, die an Beurteilungskriterien von Gemeindefinanzreformmaßnahmen gestellt werden müssen. Wegen des notwendigen Zugangs zu Steuerdaten, der den Kommunen verwehrt ist, und des insbesondere im Bundesfinanzministerium vorhandenen Apparates zur Quantifizierung finanzieller Auswirkungen von Rechtsänderungen muss die Federführung für diese Quantifizierungen der finanziellen Auswirkungen der Reformmaßnahmen bei Bund und Ländern liegen. Die kommunalen Spitzenverbände erwarten jedoch eine zeitnahe Einbindung in die Berechnungen und vollständige Informationen über ihre Grundlagen.
16. Für die Steuerpflichtigen ist es wie für Bund, Länder und Gemeinden von großer Bedeutung, dass die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen im Falle ihrer Umsetzung nicht einen unangemessenen bürokratischen Aufwand nach sich ziehen. Daher ist es erforderlich, sämtliche Vorschläge frühzeitig auf ihre Administrierbarkeit hin zu prüfen.
17. Die kommunalen Spitzenverbände halten die Hinzuziehung von Wissenschaftlern und anderen externen Experten im Einzelfall für notwendig und gehen davon aus, dass auch hier bei der Besetzung ihren Vorschlägen entsprochen wird.

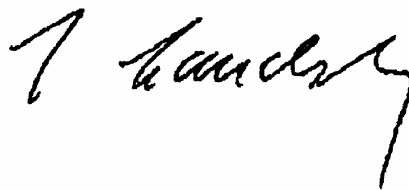
Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stephan Articus
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Städtetages



Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Landkreistages



Dr. Gerd Landsberg
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes