

## ÖFFENTLICHE FINANZEN

### Gemeindefinanzreform: mehr Freiheit für Kommunen!

von Dr. Susanne Cassel und Dr. Tobias Thomas

Die deutschen Kommunen müssen mehr Autonomie erhalten, um eigenständig über ihre Einnahmen und Ausgaben entscheiden zu dürfen. Erst so können sie ihr Angebot an öffentlichen Leistungen nach den Bedürfnissen der Bürger ausrichten. Zentral ist auch die Frage, welche öffentlichen und somit steuer- oder abgabenfinanzierten Angebote der Kommunen überhaupt von den Bürgern gewünscht sind – eine solche Diskussion findet aktuell jedoch kaum statt. In Deutschland haben sich bislang zahlreiche Kommissionen erfolglos um eine strukturelle Reform der Kommunalfinanzen bemüht. Auch der aktuellen Gemeindefinanzkommission blüht ein ähnliches Schicksal, denn sie steckt in einer typischen polit-ökonomischen Sackgasse des deutschen kooperativen Föderalismus. Keines der diskutierten Reformmodelle zur Gewerbesteuer, das „Prüfmodell“ der Bundesregierung und das „Kommunalmodell“ der kommunalen Spitzenverbände, hat Chancen, einen Konsens aller Beteiligten zu finden. Darüber hinaus hat der Reformdruck durch die gute konjunkturelle Entwicklung und die im Rahmen der Hartz-IV-Reform beschlossene Entlastung der Kommunen i. H. v. 4,2 Mrd. Euro jährlich für die Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung deutlich nachgelassen.

**Koalitionsvertrag 2009:** „Wir werden eine Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung einsetzen. Diese soll auch den Ersatz der Gewerbesteuer durch einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer und einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer mit eigenem Hebesatz prüfen.“

Aufgabe der Gemeindefinanzkommission ist es, Vorschläge zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung zu erarbeiten. Dabei sollen Entlastungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite genauso geprüft werden wie ein aufkommensneutraler Ersatz der Gewerbesteuer. Die Gewerbesteuer wird kritisiert, da ihr Aufkommen sehr kräftig mit der Konjunktur schwankt und sie damit nicht als stetige Einnahmequelle taugt. Zudem streut ihr Aufkommen stark zwischen reichen und armen Kommunen – bei gleichzeitig steigenden Sozialausgaben insbesondere finanzschwacher Kommunen. Zudem führen ertragsunabhängige Elemente der Gewerbesteuer dazu, dass Unternehmen selbst dann noch Steuern zahlen, wenn sie keine Gewinne machen. Das belastet Liquidität und Eigenkapital der Unternehmen und erhöht ihre finanziellen

Risiken. Das Prüfmodell der Bundesregierung will die Gewerbesteuer abschaffen. Im Gegenzug sollen Gemeinden einen mit Hebesatzrecht ausgestatteten Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer erhalten. Damit die Hebesätze nicht zu hoch werden, sollen die Kommunen zusätzlich einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer bekommen. Dennoch befürchten viele Kommunen finanzielle Einbußen und lehnen das Prüfmodell ab. Sie schlagen vor, die Gewerbesteuer zu „revitalisieren“, indem alle Finanzierungsaufwendungen, wie Zinsen, Leasingraten etc., in die Bemessungsgrundlage aufgenommen und der Kreis der Steuerpflichtigen um Freiberufler erweitert wird. Die Steuersätze sollen aufkommensneutral gesenkt werden. Allerdings würden durch das Kommunalmodell die ertragsunabhängigen Substanzbesteuerungselemente der Gewerbesteuer gegenüber dem Status Quo sogar noch ausgeweitet. Daher lehnen nicht zuletzt Wirtschaftsverbände das Kommunalmodell ab.

Die verfahrenere Situation bei der Reform der Gewerbesteuer macht einmal mehr die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform des föderalen Systems deutlich. Bund, Länder und Kommunen sind im Dickicht zerteilter Kompetenzen und finanzieller Ausgleichsströme verstrickt – die Verantwortlichkeiten verwischen. So müssen z. B. die Kommunen zunehmend Pflichtaufgaben in der sozialen Sicherung übernehmen, über die der Bund und nicht sie selbst beschlossen hat. Die Kommunen, aber auch die Länder, besitzen zudem kaum Autonomie über ihre Einnahmen. Die Möglichkeiten, eine an den Bedürfnissen ihrer Bürger orientierte Politik zu machen, sind kaum vorhanden. Jede Gebietskörperschaft ist hingegen darauf bedacht, sich nicht schlechter zu stellen, anstatt sich für die Freiheit einzusetzen, es besser machen zu dürfen.

Um diese erheblichen Fehlanreize zu beseitigen, ist ein stärker wettbewerblich ausgerichtetes föderales System notwendig. Bund, Länder und Gemeinden sollten in ihren Entscheidungsbefugnissen klarer voneinander getrennt werden. Die einzelnen staatlichen Ebenen müssen mehr Autonomie erhalten, um selbst über ihre Einnahmen und Ausgaben entscheiden zu können. In einem solchen föderalen System entfalten sich die positiven Wirkungen des Wettbewerbs, da Anreize für Neues entstehen und den Bedürfnissen der Bürger besser entsprochen wird. Auch würde der Druck erzeugt, sich ernsthaft Gedanken darüber zu machen, welche steuerfinanzierten Aufgaben aus Sicht der Bürger der Staat

## KERNAUSSAGEN

### Politikanalyse:

- Die Arbeit der Gemeindefinanzkommission ist festgefahren. Keines der Gewerbesteuerreformmodelle ist konsensfähig.
- Konjunkturelle Mehreinnahmen und Entlastungen bei der Hartz IV-Reform lassen den Reformdruck bei Kommunen sinken.
- Die stark zerteilten Kompetenzen der Gebietskörperschaften im System des kooperativen Föderalismus sind eine entscheidende Reformhürde.

### Politikempfehlung:

- Mehr Einnahmen- und Ausgabenautonomie für Kommunen.
- Föderalismusreform hin zu einem stärker wettbewerblichen Föderalismus.
- Öffentliche steuerfinanzierte Angebote der Gebietskörperschaften nur dann, wenn die Bürger sie wollen und bereit sind, dafür zu zahlen.

im Allgemeinen und jede einzelne Gebietskörperschaft im Besonderen überhaupt übernehmen sollen.

Gemeindefinanzkommissionen hat es, genauso wie Föderalismuskommissionen, in Deutschland viele gegeben. Die Ergebnisse waren meist bescheiden. Steuer- und Regulierungswettbewerb und somit größere Autonomie scheint für viele Gebietskörperschaften beängstigend zu sein. Lieber verharren sie im warmen Nest des kooperativen Föderalismus, der für alle sorgt, auch wenn dies um den Preis hoher Kosten und großer Bürgerferne geschieht.

Nicht nur die aktuelle Gemeindefinanzkommission, sondern auch für die noch einzusetzende Föderalismuskommission III, die sich u. a. mit der Neuregelung des 2019 auslaufenden Finanzausgleichs befassen muss, stehen vor großen Reformhürden. Zentral wird es dabei sein, den Widerstand der Partikularinteressen im föderalen Geflecht der Verantwortungen zu überwinden. Eine zeitliche Abkopplung der Reformentscheidung vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der Reform kann die Wahrscheinlichkeit für grundlegende und wissenschaftlich fundierte Reformen erhöhen.

Dieser Policy Brief entstand auf Grundlage des ECONWATCH-Meetings „Die Reform der Kommunalfinanzen“ mit Prof. Dr. Hans-Günter Henneke (Deutscher Landkreistag) und Dr. Stefan Bach (DIW Berlin) am 14. Februar 2011 am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

### Impressum

ECONWATCH  
Gesellschaft für Politikanalyse e.V.  
Poststraße 12  
10178 Berlin