



T R A N S F E R

ZEITSCHRIFT DES INSTITUTS FÜR FORTBILDUNG UND VERWALTUNGS-MODERNISIERUNG

9. jahrgang

februar | 2004

IN DIESER AUSGABE

KOMMUNALE FINANZEN IN
SCHLESWIG-HOLSTEIN

InForM

Institut für Fortbildung und Verwaltungs-Modernisierung

EDITORIAL

Die Finanzlage der kommunalen Haushalte ist dramatisch: Kommunale Einnahmen schrumpfen, kommunale Ausgaben wachsen. Vor diesem Hintergrund erhoffen sich die Kommunen von einer Gemeindefinanzreform Lösungen für die strukturellen Probleme des kommunalen Finanzsystems auf der Einnahmen- und Ausgabenseite, die sie in die Lage versetzen, die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben zu schließen.

Die Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung (Verwaltungsfachhochschule) hat gemeinsam mit den Kommunalen Landesverbänden am 3.11.2003 in Altenholz eine Tagung zu dem Thema „Kommunale Finanzen in Schleswig-Holstein“ durchgeführt. Das Ziel dieser Veranstaltung war es, vor dem Hintergrund der Finanzlage der kommunalen Haushalte und der Diskussion um eine Gemeindefinanzreform Erkenntnisse, Analysen und Perspektiven aus wissenschaftlicher, politischer, kommunalpraktischer und wirtschaftlicher Sicht zusammenzuführen, um daraus möglicherweise weitere

Aufschlüsse für die schleswig-holsteinischen Kommunen zu gewinnen.

Wegen der Bedeutung und der Aktualität haben wir uns dazu entschlossen, „Kommunale Finanzen in Schleswig-Holstein“ in dem uns größtmäßig vorgegebenen Rahmen zum Schwerpunktthema dieser Transfer-Ausgabe zu machen. Sie enthält die Beiträge der Referenten der Veranstaltung vom 3.11.2003 in einer von ihnen bearbeiteten und teilweise gekürzten und aktualisierten Fassung. Wir bedanken uns an dieser Stelle für diese Bereitschaft und zusätzlichen Bemühungen und wünschen unseren Lesern nützliche Informationen.

Die ausführliche Dokumentation der Veranstaltung erfolgt in einem Dokumentationsband, der voraussichtlich im I. Quartal 2004 im Rahmen der Altenholzer Schriften zu Studium und Praxis veröffentlicht werden wird.

Ihre Redaktion

Inhalt

Editorial	Seite 3
Materialien zum Leitthema	Seite 4
Forum Kommunale Finanzen	Seite 5

Materialien zum Thema „Kommunale Finanzen“

Bücher:

Das wirtschaftliche Handeln der Kommunen auf dem Prüfstand.

Dr. Karl-Heinz Steffen, März 2001

Das Erscheinungsbild des deutschen kommunalen Sektors zu Beginn des dritten Jahrtausends ist geprägt durch Budgetdefizite, eine Verschuldung auf hohem Niveau und einen kontinuierlichen Rückgang der Investitionstätigkeit. Allgemein beklagt wird ein Ökonomiedefizit wegen zu geringer Effizienz, Produktivität und Effektivität.

Vor diesem Hintergrund wird die These untersucht, dass die Ökonomie des kommunalen Sektors unter Anwendung des richtigen ökonomischen Instrumentariums optimierbar ist.

Zur Überprüfung der These werden die theoretischen Grundlagen für kommunalökonomisches Handeln zu einem idealtypischen ökonomischen Kommunalprofil verdichtet und in einer Art Soll-Ist-Vergleich dem praktischen kommunalökonomischen Handeln gegenübergestellt. Dabei wird eine ökonomische Lücke ausgemacht, die es durch die Optimierung der Ökonomie zu schließen gilt.

Zum Schließen dieser Lücke kann eine umfassende kommunale Strukturpolitik unter Berücksichtigung der Zielstruktur, der Aufgabenstruktur, der Veränderung der Schnittstelle zum privatwirtschaftlichen Sektor durch Privatisierung und Public-Private-Partnership, der Veränderung der Schnittstelle zur Gesellschaft durch eine Aktivierung der Bürger und die Einbeziehung des „dritten Sektors“ sowie durch eine Optimierung von Wirtschafts-, Finanz- und Verwaltungsstruktur geformt werden. Eine kommunale Qualitätspolitik und eine strategisch richtig ausgerichtete Wettbewerbspolitik tragen darüber hinaus zum Schließen der ökonomischen Lücke bei.

Zahlungsunfähigkeit von Kommunen und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts

Felix Engelsing, 1999

Der Autor erörtert in seiner Dissertation die Frage, welche Konsequenzen heute die Zahlungsunfähigkeit einer juristischen Person öffentlichen Rechts hat.

Öffentliche Finanzen in der Demokratie

Charles B. Blanckart, 2004

Bei dieser Neuauflage wurde durch umfangreiche Revisionen den Neuentwicklungen in Wissenschaft und Politik Rechnung getragen: Völlig neu geschrieben und auf den aktuellen Stand gebracht wurden die Kapitel über die Gewerbesteuer, über die Renten- und Krankenversicherung sowie über die ökonomische Theorie des Föderalismus. Das Lehrwerk behandelt die grundsätzlichen Probleme, die sich in der Finanzpolitik stellen, und zeigt fundiert und kompetent auf, wie verschiedene Institutionen funktionieren und welche Ergebnisse aus ihrer Anwendung zu erwarten sind. Für Dozenten und Studierende der Volkswirtschaftslehre.

Intelligent Sparen

Der Beitrag der Kommunen zur Bewältigung der Finanzkrise

Herausgeber: KGST, 2002

Die Broschüre bietet den Kommunen Methoden an, einen eigenen Beitrag zur Bewältigung der Haushaltskrise zu leisten.

Weitere Informationen zum Thema

finden Sie auf den Websites der Kommunalen Landesverbände und unter www.informdoku.de

Kommunale Finanzen im Wandel

Dr. Karl-Heinz Steffen, Dozent an der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung in Altenholz

1. Allgemeine Entwicklung der öffentlichen Finanzen

Der preußische Finanzminister Adolph Wagner hat bereits zu Ende des 19. Jahrhunderts vorausgesehen, dass die unaufhaltsame Entwicklung des Staates zur Erfüllung seines Rechts- und Machtzweckes einerseits und seines Kultur- und Wohlfahrtszweckes andererseits ein ständiges Wachstum der öffentlichen Ausgaben mit sich bringt. Er hat dies zu einem finanzwissenschaftlichen Gesetz erklärt¹. Wenn man die Staatsquote, den Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt, die zu Wagners Zeiten unter 20% lag, mit der heutigen vergleicht, die knapp unter 50% liegt (49,0% in 2003), dann muss man ihm wohl zugestehen, dass er Recht gehabt hat. Die öffentlichen Ausgaben aller staatlichen Ebenen haben sich nach Darstellungen des Statistischen Bundesamtes in der alten BRD von 1950 (14,388 Mrd. Euro) bis 1990 (585,228 Mrd. Euro) vervierzigfacht und in der neuen BRD, im Vergleich mit 1990, in den folgenden 13 Jahren fast verdoppelt (987,072 Mrd. Euro in 2002). Diese Zahlen, wie auch die später verwendeten, sind nicht inflationsbereinigt.

2. Entwicklung der kommunalen Finanzen

Der kommunale Sektor ist als Teil des Staates davon nicht unberührt geblieben. Wenn wir seine Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg betrachten, können wir feststellen, dass sie bis zum Beginn der 60er Jahre klassisch-bürokratisch, vor allem an der Rechtsstaatlichkeit und einer eher vom Bürger losgelösten Verwaltungstätigkeit orientiert war. Ab Mitte der 60er Jahre verlagerte sich der Schwerpunkt von der Ordnungsverwaltung zur Planungs- und Leistungsverwaltung. Den Wandel charakterisierende beispielhafte Stichworte sind hier „Gebietsreform“ und „Haushaltsrechtsre-



form“. Der Versuch einer „Dienstrechtsreform“ scheiterte. Besonders der zweite Bereich (Leistungsverwaltung) wurde im Interesse einer umfassenden Daseinsvorsorge zunehmend intensiviert. Diese Entwicklung wurde durch den staatlichen Gesetzgeber entscheidend geprägt, entsprach aber wohl auch dem Selbstverständnis der Kommunalen Selbstverwaltung und führte zwangsläufig zu höheren Ausgaben. Die Grundstrukturen der Kommunalverwaltungen wurden indes kaum verändert. Konflikte wurden nicht aus Effizienz- oder Produktivitätsgesichtspunkten heraus gelöst, sondern durch die Erweiterung bestehender oder die Schaffung neuer Einheiten (additives Ressourcenmanagement)². Auch dies erklärt das Wachstum der kommunalen Budgets. Die Erkenntnis, dass strukturelle Veränderungen notwendig seien, gewann Ende der 70er Jahre an Bedeutung. „Privatisierung“ rückte nicht zuletzt auch aus Gründen der Haushaltsentlastung in das Zentrum der Verwaltungspolitik. Schließlich hat Anfang der 90er Jahre eine Reformbewegung im deutschen kommunalen Sektor eingesetzt, die im „Neuen Steuerungsmodell“ ihre Handlungsgrundlage fand. Effizienzsteigerungen über Kostensenkungen, überwacht durch Kosten- und Leistungsrechnung und Limitierung der Finanzmittel über Budgetierung gehören seither zum Programm des Versuchs der Konsolidierung der kommunalen Haushalte³.

In Zahlen ausgedrückt, stellt sich die Entwicklung wie folgt dar. Die Zahlen entstammen eigenen Berechnungen basierend auf Informationen des Statistischen Bundesamtes. Sie schließen die Zweckverbände und die Stadtstaaten aus.

¹ Vgl. Zimmermann, Horst/Henke, Klaus-Dirk: Finanzwissenschaft, München 1994, S. 24.

² Vgl. Budäus, Dietrich: Verwaltungsreformen – Praktische und theoretische Perspektiven, Hamburg 1992, S. 6 ff.

³ Vgl. Steffen, Karl-Heinz: Das wirtschaftliche Handeln der Kommunen auf dem Prüfstand, München und Mehring 2001, S. 95, 96.

2.1 Kommunale Ausgaben auf Bundesebene und in Schleswig-Holstein

Die kommunalen Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung haben auf Bundesebene von 1.113 Euro im Jahre 1980 über 1.660 Euro im Jahre 1991 auf 1.885 Euro im Jahre 2002 zugenommen. Die schleswig-holsteinischen Werte liegen mit 946 Euro für 1980, 1.528 Euro für 1991 und 1.764 Euro für 2002 unter dem Bundesdurchschnitt.

Greift man die Ausgaben für Soziale Sicherung und für Investitionen beispielhaft heraus, so stellt sich deren Entwicklung pro Kopf der Bevölkerung wie folgt dar:

Auf Bundesebene sind die Ausgaben für Soziale Sicherung von 131 Euro im Jahre 1980 über 249 Euro im Jahre 1991 auf 356 Euro im Jahre 2001 angewachsen, während sie in Schleswig-Holstein von 89 Euro in 1980 über 262 Euro in 1991 auf 305 Euro in 2002 zugenommen haben. Hier liegt Schleswig-Holstein in 1980 und 2002 unter und in 1991 über dem Bundesdurchschnitt.

Die Investitionsausgaben liegen auf Bundesebene mit 338 Euro in 1980, 386 Euro in 1991 und 298 Euro in 2002 durchweg über den vergleichbaren Beträgen (289 Euro, 282 Euro, 240 Euro) für Schleswig-Holstein.

Interessant ist noch die Pro-Kopf-Entwicklung der unter Produktivitäts- bzw. Effizienzgesichtspunkten immer wieder im Fokus stehenden Personalausgaben. Sie sind auf Bundesebene von 286 Euro in 1980 über 470 Euro in 1991 auf 506 Euro in 2002 angewachsen, während sie in Schleswig-Holstein mit 265 Euro in 1980, 442 Euro in 1991 und 478 Euro in 2002 durchweg unter dem Bundesdurchschnitt blieben.

2.2 Kommunale Einnahmen auf Bundesebene und in Schleswig-Holstein

Die kommunalen Einnahmen pro Kopf der Bevölkerung haben auf Bundesebene von 1.070 Euro im Jahre 1980 über 1.615 Euro im

Jahre 1991 auf 1.826 Euro im Jahre 2002 zugenommen. Die schleswig-holsteinischen Werte liegen mit 970 Euro für 1980, 1.492 Euro für 1991 und 1.731 Euro für 2002 unter dem Bundesdurchschnitt.

Greift man die im Rahmen der Gemeindefinanzreform im Mittelpunkt stehende Gewerbesteuer und den von der Bedeutung her maßgeblichen Einkommensteueranteil beispielhaft heraus, so stellt sich deren Entwicklung pro Kopf der Bevölkerung wie folgt dar:

Auf Bundesebene macht die Gewerbesteuer 268 Euro in 1992 aus, erreicht mit 311 Euro im Jahre 2000 ihren Höhepunkt und fällt mit 268 Euro in 2002 wieder auf das Niveau von 1992 zurück. In Schleswig-Holstein liegen die vergleichbaren Werte mit 235 Euro in 1992, 268 Euro (höchster Wert) in 1998 und 230 Euro in 2002 unter dem Bundesdurchschnitt. Der Wert für 2002 fällt sogar unter den Wert von 1992 zurück.

Der Einkommensteueranteil stellt sich gegenüber der Bundesebene für Schleswig-Holstein positiver dar. Er ist zwar von 297 Euro in 1992 auf 280 Euro in 2000 gefallen, liegt aber über den vergleichbaren Bundeswerten, die 265 Euro und 270 Euro ausmachen.

Die Entwicklung der kommunalen Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben pro Kopf der Bevölkerung auf Bundesebene und in Schleswig-Holstein wird durch die folgende Graphik veranschaulicht.



Der Finanzierungssaldo pro Kopf der Bevölkerung ergibt sich als Differenzgröße. Betrachtet man die größten negativen Schwankungen, so machen sie im kommunalen Sektor in 1981-83 Euro auf Bundesebene und -60 Euro in Schleswig-Holstein, in 1995-93 Euro auf Bundesebene und -40 Euro in Schleswig-Holstein und in 2002 -59 Euro auf Bundesebene und -33 Euro in Schleswig-Holstein aus. Auch auf die gesamte Zahlenreihe bezogen verläuft die Entwicklung in Schleswig-Holstein etwas günstiger als auf Bundesebene.

3. Entwicklung der kommunalen Verschuldung

Hier ist vorweg zu nehmen, dass Schleswig-Holstein bei der Gesamtverschuldung pro Kopf der Bevölkerung besser dasteht als der kommunale Sektor auf Bundesebene. Die Zahlen machen für den letzteren 742 Euro in 1980, 846 Euro in 1991 und 1.044 Euro in 2002 aus. In Schleswig-Holstein liegen die vergleichbaren Werte bei 396 Euro, 615 Euro und 792 Euro. Betrachtet wurden nur die Kreditmarktschulden ohne Schulden bei öffentlichen Haushalten, kreditähnliche Rechtsgeschäfte, Innere Darlehen, Kassenkredite und Bürgschaften.

Haushaltsanalytisch interessant ist die rasante Entwicklung der Kassenkredite. Hier sollen die beeindruckenden Gesamtbeträge wiedergegeben werden. Ihr Gesamtvolumen hat sich im gesamten kommunalen Sektor auf Bundesebene von 1,1 Mrd. Euro in 1980 auf 10,6 Mrd. Euro in 2002 fast verzehnfacht. In Schleswig-Holstein ist mit 9 Mio. Euro in 1980 und 96 Mio. Euro in 2002 eine ähnliche, noch deutlichere Tendenz festzustellen. Allerdings liegt der Pro-Kopf-Betrag in Schleswig-Holstein im Jahre 2002 mit 34 Euro erheblich unter dem Pro-Kopf-Betrag auf Bundesebene mit 134 Euro. An der enormen Zunahme des Kassenkreditvolumens lassen sich die Liquiditätsprobleme des kommunalen Sektors ablesen.

Um diesen seitenmäßig begrenzten Beitrag nicht mit Zahlen zu überfrachten, wird auf die Darstellung weiterer Untersuchungsergebnisse verzichtet und auf den voraussichtlich im I. Quartal 2004 erscheinenden Dokumentationsband „Kommunale Finanzen in Schleswig-Holstein“ verwiesen, der alle Untersuchungsergebnisse, veranschaulicht durch grafische Darstellungen und Tabellen, enthalten

wird. Das Gesamtergebnis des Vergleichs zwischen dem schleswig-holsteinischen kommunalen Sektor und dem kommunalen Sektor auf Bundesebene wird durch den nachfolgenden Befund vorweggenommen.

4. Befund

Der Vergleich haushaltsanalytischer bzw. finanzwissenschaftlicher Kennzahlen hat in Zeitreihen, die überwiegend von 1980 bis 1992 verlaufen, folgendes Ergebnis:

Tabelle 1: Vergleich zwischen dem kommunalen Sektor auf Bundesebene und in Schleswig-Holstein anhand von Kennziffern

Kennziffer	Bundesebene	Schleswig-Holstein
Gesamtausgaben pro Kopf	+	-
Ausgaben für Soziale Sicherung pro Kopf	+	-
Investitionsausgaben pro Kopf	+	-
Personalausgaben pro Kopf	+	-
Laufende Sachkosten pro Kopf	+	-
Gesamtverschuldung pro Kopf	+	-
Gesamteinnahmen pro Kopf	+	-
Steuereinnahmen pro Kopf • bis 1998 • ab 1998	- +	* -
Gewerbesteuer pro Kopf	+	-
Einkommenssteueranteil pro Kopf	-	+
Gebühren pro Kopf	-	+
Negativer Finanzierungssaldo pro Kopf	+	-
Kassenkredite pro Kopf	+	-

Anmerkung: (+) = höher als die andere Seite
(-) = niedriger als die andere Seite

Der kommunale Sektor Schleswig-Holsteins schneidet danach im Bereich der Ausgaben und der Verschuldung (inkl. Kassenkredite) günstiger ab, als derjenige auf Bundesebene. Die geringeren Investitionsausgaben werden aus volkswirtschaftlicher Sicht aber als eher negativ angesehen werden müssen. Mit Ausnahme des Einkommensteueranteils und der Gebühren sind in Schleswig-Holstein auch die Einnahmen geringer. Das ist unter Deckungsgesichtspunkten unproblematisch, verhindert aber kontinuierlich positive Finanzierungssalden. Diese sind auf Bundesebene jedoch überwiegend negativer als in Schleswig-Holstein.

5. Schlussfolgerungen

Wenn zwei Dinge miteinander verglichen werden, kann das eine besser sein als das andere, es muss deshalb aber nicht gut sein. Für den schleswig-holsteinischen kommunalen Sektor wird es also kaum andere Schlussfolgerungen geben, als für den kommunalen Sektor in Deutschland insgesamt.

Worum geht es?

Es geht um die (Wieder-)Herstellung der kontinuierlichen Finanzierbarkeit der kommunalen Aufgaben auf der Basis gleichgewichtiger Ausgaben und Einnahmen unter Beachtung eines angemessenen Freien Finanzspielraumes und damit einer angemessenen Eigenkapitalquote zur Investitionsfinanzierung sowie zur Reduzierung der kommunalen Verschuldung.

Was bedeutet das strukturell für das Gemeindefinanzsystem?

1. Das Gemeindefinanzsystem muss basieren auf einer Kongruenz zwischen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen (Konnexitätsprinzip). Eine kompensationslose Übertragung neuer bzw. die Ausweitung bestehender Aufgaben wirkt bei den Kommunen unmittelbar wie der Entzug von Finanzmitteln und kommt mittelbar einem Aufgabenentzug bei den freiwilligen Aufgaben gleich, führt also zur permanenten Auszehrung der Kommunalautonomie⁴.

⁴ vgl. Steffen, Karl-Heinz: Auszehrung der Kommunalautonomie durch übergeordnete öffentliche Haushalte? Altenholz 1995, S. 2

2. Die Einnahmenautonomie der Kommunen sollte gestärkt werden, um sie von einer Alimentation durch übergeordnete Haushalte unabhängiger zu machen. Damit ist kein genereller Verzicht auf den kommunalen Finanzausgleich gemeint. Er wird zur Sicherung einer aufgabengerechten Finanzierungsbasis für unterschiedlich strukturierte Kommunen weiterhin Bedeutung haben. Gemeint ist vielmehr, dass die Entscheidungen darüber, wie Aufgaben erledigt, Ausgaben getätigt und Einnahmen erzielt werden können, grundsätzlich in eine Hand gehören. Nur dann sind ökonomisch befriedigende Lösungen denkbar. Deshalb brauchen die Kommunen möglichst autonome und flexible Einnahmequellen⁵.

3. Das Gemeindefinanzsystem sollte Anreize zu einer präferenzgerechten und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung stärken. Das bedeutet die Stärkung der Beziehungen zwischen den Nutzern kommunaler Leistungen (z.B. Bürger und Unternehmer), den Entscheidern über finanzwirksame Maßnahmen (Kommunalpolitik) und den Kostenträgern kommunaler Leistungen (z.B. Gebühren- und Steuerzahler). Die Bürger und Kommunalpolitiker müssen spüren, dass das Geld der Einwohner ausgegeben wird und das Geld nicht aus anonymen Töpfen kommt. Damit sollen die Bürger in ihrem Anspruchsdenken und die Kommunalpolitiker in ihrem Ausgabeverhalten diszipliniert werden⁶.

4. Das System müsste anpassungsfähig auf strukturelle Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenveränderungen reagieren können.

Das ist die Einnahmenseite.

Der kommunale Sektor darf aber auch die Ausgabenseite nicht außer Acht lassen. Eine zumindest mittelbare Auswirkung auf die Kommunalfinanzierung werden Aufgabenkritik (vor allem auch staatlicher Aufgaben!), Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform und Verwaltungsmodernisierung einschließlich der zunehmenden Nutzung elektronischer Möglichkeiten (E-Government) haben.

⁵ vgl. Steffen, Karl-Heinz: Das wirtschaftliche Handeln der Kommunen auf dem Prüfstand, München und Mehring 2001, S. 67

⁶ a.a.O., S. 66

Entwicklung der Kommunalfinanzierung aus Sicht der Landesregierung

Ulrich Lorenz, Staatssekretär des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein

Deutschland befindet sich mitten in einem Prozess des Umbruchs, der die verschiedensten politischen und gesellschaftlichen Themenfelder umfasst und der erst an seinem Anfang steht. Nicht nur Bund, Länder und Gemeinden müssen angesichts leerer Kassen für ihre Haushalte entscheidende Weichenstellungen vornehmen. Auch das Sozialversicherungssystem ist derzeit restlos überfordert, von den künftig zu erwartenden Auswirkungen der demographischen Entwicklung einmal ganz abgesehen. Um der negativen Entwicklung auf allen Ebenen kurzfristig Einhalt zu gebieten und langfristige Wirkungen zu erzielen, gibt es nur einen Schlüssel: Die Arbeitslosigkeit und damit die sozialen Transferleistungen müssen gesenkt werden. Dazu sind umfassende und gravierende Änderungen erforderlich. Die Ansätze sind bekannt: Gesundheitsreform, Reform der Pflegeversicherung, Rentenreform, Reform des Arbeitsmarktes, Reform des Steuerrechts, Föderalismusreform und – nicht zuletzt – Reform der Gemeindefinanzen.

Es ist die gemeinsame Aufgabe von Politik, Wirtschaft und Interessenverbänden, für die Notwendigkeit und vor allem für die zügige Umsetzung der Reformen zu werben. Bei allem berechtigten und notwendigen Streit um die beste Lösung in jedem Einzelfall, für die dann in der parlamentarischen Beratung sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat eine Mehrheit gefunden werden muss, dürfen wir nicht vergessen, dass eine zweitbeste Lösung sicher besser ist als gar keine Lösung.

Sämtliche Reformen werden unmittelbar oder mittelbar auch Auswirkungen auf die Finanzsituation der kommunalen Gebietskörperschaften haben.

Stellt man in diesem Zusammenhang die Gemeindefinanzreform in den Fokus der Betrachtungen, so ergibt sich zunächst die Frage, warum die Rufe nach einer solchen Reform immer eindringlicher und die Forderung der kommunalen Seite immer berechtigter wurden.

Während bis 2000 die ‚Großwetterlage‘ noch weitgehend in Ordnung war, hat sich im Jahre 2001 die



Finanzlage der Kommunen bundesweit drastisch verschlechtert. Die mit dem Steuersenkungsgesetz 2001 eingetretene gewollte und notwendige steuerliche Entlastung der Einwohnerinnen und Einwohner sowie der Unternehmen, aber auch der Konjunktur einbruch 2001 mit der sich anschließenden Stagnation der Wirtschaft haben zu erheblichen Steuerausfällen geführt. Sie stellen für alle öffentlichen Haushalte erhebliche zusätzliche Belastungen dar.

Im laufenden Jahr hat sich die Einnahmesituation der kommunalen Haushalte auch in Schleswig-Holstein weiter verschlechtert. So musste nach der Steuerschätzung vom November letzten Jahres allein die Finanzausgleichsmasse für 2003 nochmals um 70 Mio. Euro nach unten korrigiert werden. Nach ihren Planungen erwarten die Kommunen unseres Landes für das Haushaltsjahr 2003 Defizite im Verwaltungshaushalt von über 200 Mio. Euro. Zumindest für das Jahr 2004 ist mit einer signifikanten Entspannung der Finanzlage kaum zu rechnen. Selbst wenn – wie in dem Herbstgutachten 2003 der sechs führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute angenommen – in 2004 eine wirtschaftliche Belebung einsetzt, wird das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform auf 2004 erneut zu erheblichen Einnahmeausfällen führen.

Steuerrechtsänderungen, die zu Mehreinnahmen führen, oder aber ein Konjunkturaufschwung werden erst mit einer zeitlichen Verzögerung Einnahmeverbesserungen in den kommunalen Haushalten insbesondere ab 2006 bewirken. Schließlich gilt es dann noch, wenn ab etwa 2006 hoffentlich wieder strukturell ausgeglichene Kommunalhaushalte erreicht werden, Altlasten in Form bis dahin aufgelaufener Defizite abzutragen.

Die Situationsbeschreibung macht deutlich, dass die kommunalen Haushalte weder morgen noch übermorgen über die notwendigen Handlungsspielräume verfügen werden. Damit eng verknüpft ist die

Frage, welche Erwartungen mit der Gemeindefinanzreform verbunden werden können. Anders gefragt: In welchem Umfang wird die Gemeindefinanzreform die kommunalen Haushalte mittelfristig tatsächlich entlasten?

Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang an einen Streitpunkt zwischen den Kommunalen Spitzenverbänden und der Bundesregierung aus dem letzten Jahr. Als der Arbeitsauftrag für die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen formuliert wurde, haben die Verbände die Konzentration auf die Themenbereiche Gewerbesteuer und Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe als inhaltliche Beschränkung empfunden, die der kommunalen Finanzkrise nicht gerecht werden würde. Vielmehr sollte das kommunale Finanzsystem insgesamt grundlegend und umfassend auf den Prüfstand gestellt werden.

Dem Anliegen der kommunalen Verbände wurde bekanntermaßen nicht entsprochen mit dem Hinweis darauf, die angesichts der aktuellen Finanzsituation dringend benötigte Reform nicht zu sehr zu befrachten. Im Grundsatz teilt die Landesregierung zwar diese Einschätzung, denn mit Blick auf die notwendigen kurzfristigen Verbesserungen hätte eine Ausweitung auf verschiedenste Themenbereiche in der Tat die Gefahr eines ‚Sich-Verzetteln‘ zur Folge haben können. Dennoch wird gerade auf kommunaler Seite aktuell die Frage aufgeworfen, ob die Gemeindefinanzreform ihrem Namen überhaupt gerecht wird.

Im Bereich der Gewerbesteuer blieben die im August 2003 vorgelegten ursprünglichen Pläne der Bundesregierung weit hinter den Erwartungen sowohl der kommunalen Seite als auch der Landesregierung zurück. Einige Kritiker haben darin eine Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform gesehen – eine Kritik, die sich wohl nicht ganz von der Hand weisen ließ. Bekanntlich hat sich die Landesregierung an die Seite der Kommunen gestellt und im Bundesrat einen eigenen Gesetzesantrag eingebracht, mit dem das Modell der Kommunalen Spitzenverbände zur Reform der Gewerbesteuer aufgegriffen wurde.

Für die Gemeinden ist entscheidend, auf der Grundlage verlässlicher Einnahmen mittelfristig sicher planen zu können. Im Haushaltserlass 2004 wird deutlich eingestanden, dass das derzeit nicht möglich ist.

Eine Gewerbesteuerreform muss daher auch und gerade nach den Einnahmeeinbrüchen im Jahre 2001 zwingend zu einer Verstetigung und zu einer quantitativen Verbesserung der kommunalen Einnahmen führen. Auf den seit Jahren anhaltenden Rückgang kommunaler Investitionen muss an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Wir brauchen im Interesse unserer Wirtschaft und internationalen Wettbewerbsfähigkeit Kommunen, die in der Lage sind, die dringend notwendigen Investitionen in die kommunale Infrastruktur durchführen und bezahlen zu können. Daran muss sich eine Reform der Gewerbesteuer im Ergebnis messen lassen.

Am Rande sei erwähnt, dass die Landesregierung zur konjunkturellen Belebung ein Zukunftsinvestitionsprogramm auflegt, mit dem in den nächsten drei Jahren durch den Einsatz von insgesamt 100 Mio. Euro Landesmitteln ein erhebliches Investitionsvolumen ausgelöst werden soll. Mit dem Programm sollen auch dringend notwendige kommunale Maßnahmen unterstützt werden, wie beispielsweise

- Investitionen in die Schulsanierung,
- Modernisierung von Berufsbildungszentren,
- Modernisierung städtischer Wohnquartiere und Maßnahmen im Rahmen der Sozialen Stadt und des Städteumbaus West sowie
- Investitionen zur Altlastensanierung.

Zurück zur Gemeindefinanzreform. Kernstück des ‚Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘ ist die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer neuen, einheitlichen Leistung. Mit der Zusammenführung der beiden bisher nebeneinander existierenden Systeme sollen deren bisherige Schwächen behoben, die Vermittlung in die Erwerbstätigkeit verbessert und letztlich auch das Ausgabevolumen verringert werden. Das Gesetz sieht die Übertragung der Ausgaben- und Finanzverantwortung auf den Bund vor. Ebenso wie der Deutsche Landkreistag hatte sich die schleswig-holsteinische Landesregierung allerdings für eine Kommunalisierung der neuen Aufgabe ausgesprochen, nicht zuletzt aufgrund der nachgewiesenen Arbeitsmarktkompetenz der Kommunen, die nicht verloren gehen sollte. Dem wurde durch ein Optionsrecht zu Gunsten der Kommunen nur teilweise entsprochen.

Nach dem offiziellen Abschluss der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen drängt sich die Frage auf, was uns jenseits des Horizonts erwartet. Konkret formuliert: ‚Was kommt nach der Gemeindefinanzreform?‘. Wären etwa mit anspringender Konjunktur, sprudelnden Gewerbesteuer-einnahmen und abnehmender Arbeitslosigkeit die vielfach kritisierten strukturellen Probleme im kommunalen Finanzsystem beseitigt?

Die Frage muss man verneinen. Nur Insider verstehen heute noch das komplizierte finanzielle Beziehungsgeflecht zwischen den staatlichen Ebenen bzw. zwischen staatlicher und kommunaler Ebene. Wünschenswert wäre sicher, wenn Bund, Länder und Gemeinden – quasi als Fortsetzung der Gemeindefinanzreform – zunächst im Dialog bleiben könnten, um entsprechend dem Anliegen der kommunalen Verbände die bestehenden Finanzbeziehungen mit der Zielsetzung einer Vereinfachung zu hinterfragen.

Ein Interesse des Bundes an einer Fortsetzung der Gemeindefinanzreform dürfte aber angesichts der sonstigen umfangreichen Reformvorhaben, die entsprechend Kraft und Kapazität binden, praktisch nicht vorhanden sein. So wäre lediglich unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Staatsgefüges denkbar, bei partiellen Fragen auf fachlicher Ebene Lösungen zu erarbeiten.

Umso bedeutsamer ist jedoch, das seit 1998 in der Landesverfassung verankerte Konnexitätsprinzip auch im Grundgesetz zu berücksichtigen. Die Landesregierung hat sich deutlich für eine Einführung des Konnexitätsprinzips im Grundgesetz ausgesprochen. Das Land Sachsen-Anhalt hat Anfang des Jahres einen entsprechenden Gesetzesantrag im Bundesrat eingebracht. Der Antrag wurde zunächst vertagt, da noch Beratungsbedarf gesehen wird. Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung heißt es: ‚Wir treten dafür ein, dass Aufgabenverlagerungen im Verhältnis der staatlichen Ebenen – Bund und Länder einschließlich ihrer Gemeinden – im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs berücksichtigt werden (Konnexitätsprinzip).‘

Mit der Diskussion um die Einführung des Konnexitätsprinzips verbindet die Landesregierung die Hoffnung, dass darin das Einfalltor zu sehen ist, dem Anliegen der kommunalen Seite zu entsprechen und die bestehenden Strukturen unserer Finanzverfassung insgesamt auf den Prüfstand zu stellen.

Denn die Einführung des Konnexitätsprinzips würde eine weit reichende Änderung eines wichtigen Teils der Finanzverfassung beinhalten: Sie hätte zur Folge eine Umkehrung des verfassungsrechtlichen Prinzips, wonach die Kostentragung der Verwaltungshoheit folgt (Art. 104 a Abs. 1 GG).

Die Landesregierung wird ihren konstruktiven Dialog mit den Kommunen weiter fortsetzen. Dabei gilt es unter anderem auch, die Auswirkungen der Gemeindefinanzreform zu bewerten. So wird, bedingt durch das Quotale System, eine Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe unabhängig von der Frage der Trägerschaft die Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen verändern. Mit dieser Frage werden sich Landesregierung und kommunale Seite bereits in Kürze gemeinsam befassen.

Im Jahr 2000 hat eine vom Landtag eingerichtete Enquetekommission damit begonnen, eine Neuordnung der Beziehungen zwischen Land und Kommunen sowie der Kommunen untereinander vorzunehmen. Noch vor Einstieg in die eigentliche Sacharbeit wurde die Kommission jedoch aufgelöst. Die Landesregierung war auf eine enge Zusammenarbeit mit der Kommission vorbereitet und hatte große Hoffnungen auf die erwarteten fundierten Untersuchungsergebnisse gesetzt. Eine solche, in die Zukunft weisende Aufgabe muss parteiübergreifend von allen politisch Verantwortlichen im Lande mitgetragen werden. Da der entsprechende politische Rückhalt jedoch nicht mehr gegeben war, war die Auflösung der Kommission im Ergebnis konsequent.

Ihre Nachfolge soll der Innen- und Rechtsausschuss des Landtages antreten und die begonnene Grundlagenarbeit – wenn auch vermutlich in engerem Rahmen – zu Ende führen. Der Ausschuss hat angekündigt, sich im Jahre 2004 dem Thema zu widmen. Selbstverständlich wird die Landesregierung den Ausschuss nach besten Kräften unterstützen in der Hoffnung, Anregungen für die Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen im Allgemeinen und für den kommunalen Finanzausgleich im Besonderen zu erhalten. Dabei wird vermutlich erneut die Frage einer angemessenen Finanzausstattung kontrovers diskutiert werden.

Das Land Schleswig-Holstein steht selbst unter einem erheblichen Konsolidierungsdruck, so dass auch künftig zusätzliche Mittel im benötigten Um-

fang nicht verfügbar sein werden. Da die einzelne Kommune nur sehr begrenzt Einfluss auf ihre strukturelle Einnahmesituation nehmen kann, werden Aufgaben und Ausgaben der Einnahmesituation anzupassen sein. Dazu gilt es, vorhandene Gestaltungspotentiale freizusetzen und zu nutzen. Es wird jetzt wie in Zukunft darauf ankommen, dass gerade vor dem Hintergrund des nationalen Stabilitätspaktes alle öffentlichen Haushalte ihre Konsolidierungsbemühungen nachhaltig fortsetzen. Auch die Kommunen müssen sich dazu neu ausrichten, um den wachsenden Herausforderungen – auch hinsichtlich steigender Anforderungen auf europäischer Ebene – bei sich verändernden Rahmenbedingungen gerecht werden zu können. Entscheidend wird es darauf ankommen, unsere Kräfte zu bündeln und künftig gezielt und professionell einzusetzen. Die Landesregierung will deshalb offen an den Prozess Funktionalreform und Strukturreform herangehen und sämtliche Möglichkeiten der Aufgabenerfüllung überprüfen. Dabei lassen wir uns von den Kriterien Wirtschaftlichkeit, Professionalität und Bürgernähe leiten.

Gemeinsam mit der kommunalen Seite sind wir auf einem guten Weg. Auch die Diskussion um Kooperationen in verschiedensten Bereichen bis hin zu Verwaltungszusammenschlüssen gewinnt an Fahrt. Das Land ist mit gutem Beispiel vorangegangen und hat das Statistische Landesamt, die Datenzentrale sowie das Eichamt mit den entsprechenden Einrichtungen der Freien und Hansestadt Hamburg fusioniert.

Mittlerweile dürfte allen Akteuren bekannt sein, dass es der Landesregierung nicht um eine Gebietsreform ‚von oben‘ geht. Angesichts einer kleinteiligen kommunalen Verwaltungsstruktur geht es ausschließlich darum, den administrativen Bereich für die kommenden Herausforderungen bestmöglich zu rüsten. Die sich daraus ergebenden Effizienzgewinne kommen den Einwohnerinnen und Einwohnern der Gemeinden zu gute. Sie sind die Gewinner, wenn man sich auf lokaler Ebene zu zukunftsorientierten sinnvollen Maßnahmen entschließt. Denn den Einwohnerinnen und Einwohnern sind sichere Straßen sowie ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindergärten und Schulen wichtiger als ein engmaschiges Netz an Rathäusern – in Zeiten des e-government gibt es zu letztgenanntem viele Alternativen. Darüber hinaus ist durch eine höhere Kostentransparenz und verbesserte Steuer-

ungsinstrumente deutlich zu kostengünstigem Verhalten beizutragen.

In dem Zusammenhang ist abschließend das Augenmerk auf ein in der Zukunft liegendes Problem zu richten, das nicht unerhebliche Auswirkungen auch auf die Kommunalfinanzierung haben wird: die künftige Bevölkerungsstruktur unseres Landes.

Nach langfristigen Bevölkerungsvorausberechnungen wird sich die Einwohnerentwicklung in den einzelnen Regionen des Landes sehr unterschiedlich entwickeln. Gerade in strukturschwächeren Teilen sind signifikante Bevölkerungsrückgänge nicht unwahrscheinlich. Verschärft wird die Entwicklung durch die insgesamt zunehmende Alterung der Bevölkerung. Beide Entwicklungen haben nicht nur Auswirkungen auf die kommunalen Einnahmen, beispielsweise in Form rückläufiger Steuereinnahmen. Die Kommunen werden vor allem auch ihr Angebot an kommunaler Infrastruktur, wie beispielsweise Kindergärten und Schulen, Einrichtungen für ältere Menschen, aber auch im Bereich der Ver- und Entsorgung sowie des ÖPNV einer veränderten Nachfrage anpassen müssen. Die Strukturpolitik des Landes kann hier nur begleiten. In erster Linie liegt es in der kommunalen Verantwortung, dem Prozess bereits frühzeitig zu begegnen. Dabei muss bereits heute bei anstehenden Entscheidungen zur kommunalen Infrastruktur die sich abzeichnende Entwicklung berücksichtigt werden.

Angesichts der künftigen Bevölkerungsstruktur prophezeien Fachleute einen zunehmenden Wettbewerb um Einwohner, Arbeitskräfte und Unternehmen. Dabei wird es die einzelne kleine Gemeinde- oder Amtsverwaltung schwer haben, sich zu behaupten. Über Kooperationen und Zusammenschlüssen hinaus wird es wichtig sein, Regionen als gemeinsame Problem- und Potentialräume zu definieren. Angesichts der Verknappung finanzieller Ressourcen wird eine abgestimmte Strategie innerhalb einer Region an Bedeutung gewinnen, um ein angemessenes Angebot an kommunaler Infrastruktur und damit die gewünschte Lebensqualität für die Einwohnerinnen und Einwohner zu gewährleisten.

Zusammenfassend ist folgendes festzustellen:

- I. Die Kommunalen Spitzenverbände liegen sicher richtig in der Einschätzung, dass wir uns ein einer

schweren, vielleicht sogar der schwersten Finanzkrise der letzten Jahrzehnte befinden.

2. Die Finanzlage der öffentlichen Haushalte hat sich durch

- das Steuersenkungsgesetz 2001, dessen 3. Stufe auf das Jahr 2004 vorgezogen wird, und
- die seit 2001 anhaltende Konjunkturschwäche drastisch verschlechtert.

Dies gilt nicht nur für den Bund, die Länder und die Kommunen, sondern auch für die Sozialversicherungen. Zudem führt die demographische Entwicklung dazu, dass

- sich die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen ändert,
- die Lasten der öffentlichen Infrastruktur von einer abnehmenden Zahl von Einwohnerinnen und Einwohnern getragen werden muss und
- die Lasten der Sozialversicherungen steigen und von weniger Beitragszahlern finanziert werden müssen.

3. Ein Hinweis auf den kommunalen Finanzausgleich kann nicht weiterführen. Die Finanzlage des Landes Schleswig-Holstein ist weit schlechter als die der Kommunen. Dazu nur eine Zahl: Die Verschuldung des Landes liegt mehr als sechsmal so hoch wie die der Kommunen. Änderungen im Finanzausgleich zugunsten einer Gruppe von Kommunen müssten daher zu Lasten einer anderen Gruppe von Kommunen gehen.

4. Auch das Konnexitätsprinzip kann die Probleme nicht lösen. Es soll die Kommunen davor schützen, neue Aufgaben ohne finanziellen Ausgleich übernehmen zu müssen. Daher befürwortet die Landesregierung die Aufnahme einer entsprechenden Regelung auch in das Grundgesetz. Das Konnexitätsprinzip ist jedoch nicht geeignet, eine bestehende finanzielle Notlage zu beseitigen.

5. Es darf nicht die Dimension des Problems übersehen werden. Der Deutsche Städtetag nennt in seinem Gemeindefinanzbericht nur für seine Mitglieder ein Defizit 2002 von 5,3 Mrd. Euro und ein erwartetes Defizit für 2003 von 7,8 Mrd. Euro. Die Vergleichszahlen für alle Kommunen

in Schleswig-Holstein von rd. 70 Mio. Euro für 2002 und rund 230 Mio. Euro für 2003 nehmen sich dagegen noch bescheiden aus, auch wenn das kein Trost ist.

6. Den Finanzproblemen muss daher nicht nur durch eine einzelne Maßnahme, sondern durch ein Bündel von Maßnahmen begegnet werden. Hierzu gehören insbesondere

- Haushaltskonsolidierung durch Beschränkung von Ausgaben und Aufgaben und Ausschöpfung der Einnahmequellen
- Steigerung der Effizienz unserer Kommunalverwaltungen
- Bundesgesetzliche Maßnahmen zur Verbesserung und Stabilisierung der kommunalen Finanzausstattung
- Überwindung der Stagnation der Wirtschaft.

7. Das Land leistet hierzu seinen Beitrag, in dem es u. a.

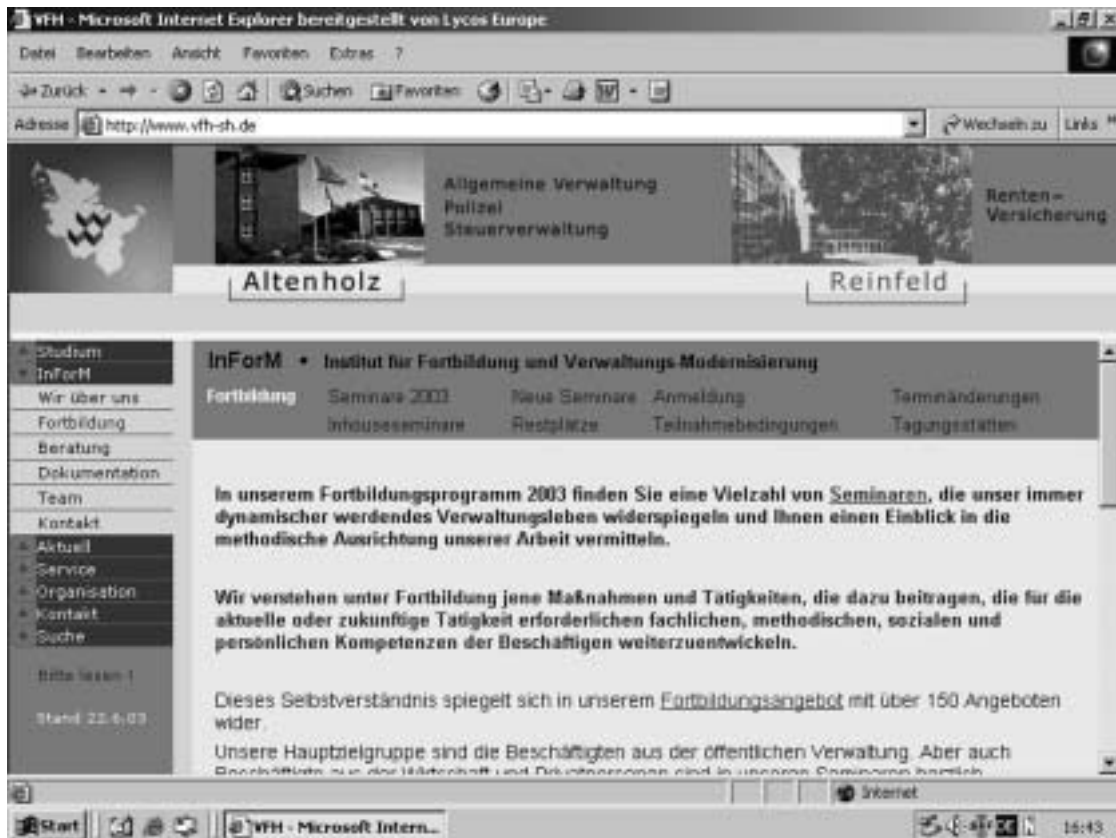
- die interkommunale Zusammenarbeit, insbesondere freiwillige Zusammenschlüsse, von Verwaltungen fördert und unterstützt
- sich für eine wirksame Reform der Gewerbesteuer einsetzt und hierzu einen eigenen Gesetzentwurf vorgelegt hat
- sich trotz der schwierigen eigenen Haushaltsituation für ein Vorziehen der 3. Stufe der Steuerreform ausgesprochen und die Auflage eines eigenen Zukunftsinvestitionsprogramms beschlossen hat sowie
- Verordnungen und Erlasse mit dem Ziel der Aufhebung und Straffung überprüft.

8. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass Steuerrechtsänderungen und ein Konjunkturaufschwung erst mit einer zeitlichen Verzögerung Einnahmeverbesserungen in den kommunalen Haushalten – insbesondere erst ab 2006 – bewirken können. Umso wichtiger ist es, dass Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung und Steigerung der Effizienz der Kommunalverwaltungen zügig angegangen werden. Schließlich müssen die Defizite, die bis jetzt schon aufgelaufen sind und sicher auch in den nächsten beiden Jahren weiter auflaufen werden, anschließend abgetragen werden.

Die Landesregierung ist zuversichtlich, dass ab 2006 wieder strukturell ausgeglichene Kommunalhaushalte erreicht werden können. Voraussetzung ist, dass alle ihren Beitrag leisten: sei es durch eine Re-

duzierung der Ansprüche an Staat und Kommunen, sei es durch den Verzicht auf die Verkündung von Wohltaten und den Mut zu unpopulären Entscheidungen.

**Das Seminarangebot von InForM finden Sie im Internet
unter der Adresse:
www.vfh-sh.de/inform/inform.html**



Kommunal финанzen in Europa

Dr. Alexander Wegener⁷, Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam und Ute Arbeit⁸

I. Was sollen Kommunalfinanzsysteme leisten?

Die Gemeindefinanzen in Deutschland waren in den vergangenen Jahren Thema unzähliger Beiträge und Aufgabe der von der Bundesregierung bestellten Gemeindefinanzkommission. Endlose Debatten und Diskussionen folgten. Die Diskussion war auf eine Abschaffung oder Modernisierung der Gewerbesteuer konzentriert: Von einer breiteren Debatte um die Gemeindefinanzen in Deutschland konnte nicht die Rede sein. Die Hans-Böckler-Stiftung förderte in den Jahren 2002 und 2003 ein Forschungsprojekt mit dem Titel „Kommunal финанzen in Europa“, welches die Systeme der Gemeindefinanzen in verschiedenen europäischen Ländern einschließlich Beitrittskandidaten untersuchte⁹ (Arbeit, Friedrich et al. 2004). Dieser kurze Beitrag beschreibt das Projekt, seine Ziele und in knapper Form die zentralen Ergebnisse.

Zentraler Ausgangspunkt des Forschungsprojektes war, nicht nur die unterschiedlichen Einnahmequellen zu betrachten, sondern die Ziele der Gemeindefinanzierung zu analysieren: Was ist das Ziel von Kommunalfinanzsystemen?

- Geht es um die Sicherung finanzieller Ressourcen für die Dienstleistungsproduktion?
- oder die Förderung von lokalen Lösungen der Dienstleistungsproduktion?

Diese Fragen bestimmen die Komponenten der kommunalen Einnahmenstruktur. Wenn Kommunen „nur“ die Aufgabe eines Dienstleistungsproduzenten haben sollen, ist es nicht notwendig, ihnen eigene Steuereinnahmen zuzuordnen, da die Kostenerstattung einfacher über Finanzzuweisungen

⁷ Dr. Alexander Wegener, interpublic berlin, www.interpublic-berlin.de, Fellow am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam, Alexander.Wegener@interpublic-berlin.de.

⁸ Ute Arbeit ist Studentin im gemeinsamen Studiengang "Public Management" der Fachhochschule für Wirtschaft und Technik und der Fachhochschule für Verwaltung in Berlin.

⁹ Die Ergebnisse des Forschungsprojektes können im Internet unter der Adresse www.kommunaler-wettbewerb.de/kofi abgerufen werden.



gen erfolgen kann. Sind die Gemeinden in dem jeweiligen Land Inbegriff für die Gestaltung des örtlichen Gemeinwesens, sind Einnahmen notwendig, die den Gemeindevertretern ermöglicht, lokale Lösungen zu entwickeln und auch zu finanzieren. Die Finanzierung dieser lokalen Unterschiede kann kaum über Finanzzuweisungen finanziert werden, da die lokalen Lösungen sich unterscheiden. Hier sind auch lokale, kommunale Steuereinnahmen notwendig.

Die deutsche kommunale Selbstverwaltung kann aber nur dann zu einer echten Selbstverwaltung werden, wenn die Kommunen über hinreichende Mittel verfügen, die örtlichen Angelegenheiten auch zu gestalten. In anderen europäischen Ländern ist eine verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden wie in Deutschland zwar nicht üblich, aber de facto haben in vielen anderen europäischen Ländern die Kommunen größere Gestaltungsspielräume, da ihre finanzielle Ausstattung wesentlich besser ist und zudem die Beziehungen zwischen Gemeinden und Staat auch partnerschaftlich sind. Dies gilt beispielsweise für die nordischen Länder.

2. Ein Vergleich europäischer Gemeindefinanzsysteme

Wenn europäische Gemeindefinanzsysteme verglichen werden sollen, müssen unterschiedliche Aufgabenspektren und Zuständigkeiten der kommunalen Ebene berücksichtigt werden und inwieweit Kommunen Politik selbst gestalten können (oder es sich um übertragene Aufgaben handelt). Als Kriterien für die Bewertung der kommunalen Einnahmen wurden folgende Aspekte ausgewählt:

- Volatilität der kommunalen Einnahmen
- Einnahmenezusammensetzung

- Kommunale Gestaltungsmöglichkeit der Einnahmen
- Anreize zur Verbesserung der Einnahmesituation
- kommunale Steuerungsmöglichkeit der Einnahmen
- kommunale Steuerungsmöglichkeit der Ausgaben
- Typ der Finanzzuweisungen durch den Staat

Bei einer ersten Betrachtung europäischer Systeme der Gemeindefinanzen sind einige Aspekte auffallend, die im Teil im Widerspruch zu den häufig in der Diskussion genannten Argumenten stehen, zum anderen die Unterschiedlichkeit der Lösungen in europäischen Staaten dokumentieren.

- Zum einen bildet die Grundsteuer eine der wesentlichen Einnahmen der Kommunen in Europa. Die Modernisierung der Grundsteuer ist in Deutschland zwar immer wieder auf der Agenda, aber trotz erheblicher Schwächen in der Veranlagung nie durchgesetzt worden.
- Zu einer der besten „Legenden“ in der deutschen Diskussion um die Modernisierung der Gewerbesteuer gehört das Argument der Arbeitgeberverbände, dass es eine Gewerbesteuer nicht in anderen Ländern gebe und somit die deutschen Unternehmen im europäischen Wettbewerb benachteilige. Diese Legende wurde nahezu unkommentiert von Presse, aber auch Praxis und Wissenschaft übernommen. Die Behauptung, dass es in anderen europäischen Ländern keine Gewerbesteuer gäbe, ist schlichtweg falsch. In vielen Ländern Europas ist eine kommunale Unternehmensbesteuerung üblich, die in einigen Ländern auch eine Substanzbesteuerung darstellt.
- Die Einkommensteuer ist insbesondere in den nordischen Ländern eine der wichtigsten Einnahmequellen für die Städte und Gemeinden, die deutlich mehr Aufgaben wahrnehmen, als dies deutsche Gemeinden tun. Die Kommunen dürfen eine eigene Einkommensteuer erheben, es handelt sich also nicht um einen Hebesatz, sondern um einen eigenen Einkommensteuersatz. Erst in der Addition – Gemeinde, Kreis, Staat ergibt sich für den Steuerpflichtigen die Gesamtsumme der zu zahlenden Einkommensteuer. Die in Deutschland heftig diskutierte Frage, ob durch unter-

schiedliche Hebesätze auf die Einkommensteuer eine „Steuerflucht“ der vermögenden Steuerpflichtigen stattfindet, kann für die nordischen Länder im wesentlichen verneint werden. Vielmehr sind es die unterschiedlichen Leistungen der Gemeinden, die für oder gegen einen Umzug sprechen.

- In kaum einen anderen Land sind die kommunalen Steuereinnahmen so volatil wie in Deutschland.

3. Zentrale Ergebnisse

Die Ergebnisse des Vergleichs unterschiedlicher Systeme der Gemeindefinanzen können hier nur skizziert werden (vgl. dazu ausführlich Arbeit, Friedrich et al. 2004), für eine systematische Darstellung der unterschiedlichen Systeme reicht hier der Platz nicht aus. Wir haben einige zentrale Ergebnisse thesenartig zusammengefasst und auf die Situation in Deutschland bezogen:

3.1. Kommunen brauchen unterschiedliche Einnahmearten, die wiederum unterschiedlich demographischen oder ökonomischen Veränderungen unterworfen sind.

Kommunen bedürfen Anreize, flexibel auf unterschiedliche ökonomische und gesellschaftliche Bedingungen vor Ort zu reagieren. Es ist deshalb notwendig, dass Kommunen Einnahmen aus unterschiedlichen Quellen beziehen, die unterschiedlichen Einflussfaktoren unterworfen sind. Beispielsweise können die Einnahmen aus der Grundsteuer sehr einfach prognostiziert werden, während Einnahmen aus der Einkommensteuer stärker von der wirtschaftlichen Entwicklung beeinflusst sind.

Ist – wie in Deutschland – die zentrale Einnahmequelle zum einen hoch volatil, zum anderen geprägt durch unkontrollierbare Gesetzesänderungen, so können Kommunen gerade in den Zeiten, in denen sie besondere Finanzmittel benötigen (steigende Sozialhilfeausgaben durch wachsende Arbeitslosigkeit, Maßnahmen der kommunalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik) genau dann nicht durchführen.

Kommunen müssen Anreize geboten werden, ihre Angebote an Dienstleistungen und Infrastruktur so

zu gestalten, dass damit auch die Zukunft des Gemeinwesens, der Bürgerschaft und der finanziellen Nachhaltigkeit gesichert ist.

3.2. Kommunen benötigen eigene Steuereinnahmen, um ihr Dienstleistungsprofil nach den Bedürfnissen der örtlichen Gemeinschaft gestalten zu können.

Wer Kommunen einen besonderen Stellenwert im Aufbau des Staates und als Ort des Gemeinwesens anerkennt, muss Gewähr tragen für eine hinreichende Finanzausstattung. Die Politik-, Aufgaben- und Finanzverflechtung in der Bundesrepublik hat die Stellung der Gemeinden ausgehöhlt, weil sie nicht im föderalen Staat hinreichend repräsentiert sind.

Die lokale Gestaltungsmacht sollte nicht durch Gebühren oder durch staatliche Finanzausweisungen ermöglicht werden, sondern durch eigene, allein den Kommunen zustehende und allein durch die Kommunen zu steuernde Steuereinnahmen gewährleistet werden. Gerade in Deutschland sind die wenig verbliebenen so genannten freiwilligen Aufgaben erstes Opfer von Einsparungen.

3.3. Die Idee der kommunalen Selbstverwaltung wird durch indirekte Steuern verwässert, weil der Leistungsbezug nicht mit der Leistungsbezahlung in unmittelbarem Zusammenhang steht.

In Deutschland besteht zweifelsohne eine Trend zu indirekten Steuern. Die Gemeinden erhalten darüber hinaus einen wachsenden Teil ihrer Einnahmen aus anteiligen Steuern. Diese Einnahmequellen haben sich zwar in der Vergangenheit relativ zu den anderen Einnahmen als relativ stabil und verlässlich erwiesen, jedoch verändern sie die Struktur der kommunalen Einnahmen nachhaltig:

Niemand kann in Deutschland sagen, dass ein konkreter Zusammenhang zwischen Steuer und Leistung des Staates steht. Das müssen Steuern zwar nicht, aber für die Bewertung der Leistungsfähigkeit der Gemeinde- oder Stadtvertretung und ihrer Verwaltung wäre es hilfreich, wenn die Bürger wüsten, welche Steuermittel an welche Gebietskörperschaften geht.

In den meisten europäischen Ländern sind Steuern, die von der Kommune erhoben und auch ihr allein zustehen, im Unterschied zu Deutschland zum einen erheblicher – also vom Geldbetrag her bedeutender – und zum anderen wird in vielen Ländern ermöglicht, dass Bürger die Leistungen ihrer Kommune vergleichen können, also einen Bezug zwischen kommunaler Steuerhöhe und kommunalen Leistungsangebot machen können.

3.4. Finanzausweisungen sind in vielen europäischen Staaten, insbesondere in Skandinavien, sensibler auf demographische und ökonomische Bedingungen ausgerichtet als in Deutschland.

Das Verhältnis zwischen Staat und Gemeinden entscheidet über den Umgang untereinander. In vielen europäischen Staaten ist festzustellen, dass die Kommunen zwar keine vergleichbare rechtliche Stellung besitzen wie in Deutschland, aber durch den partnerschaftlich geprägten Umgang zwischen Staat und Gemeinden erheblich mehr Gewicht haben als die deutschen Städte und Gemeinden. Dies zeigt sich beispielsweise bei der Entscheidung über Volumen von Finanzausgleich, Typen von Finanzausweisungen und deren zugrundeliegenden Kriterien.

Während Finanzausweisungen in Großbritannien beispielsweise die Funktionsfähigkeit standardisierter Dienstleistungen ermöglichen sollen, dienen die Finanzausweisungen und das System des Finanzausgleich in den meisten nordischen Ländern dazu, auch die lokalen Besonderheiten zu berücksichtigen. Die Berechnung ist hierdurch zwar komplizierter, aber durch den Einsatz der entsprechenden Technik kein Problem. So kann eine Umverteilung nach demographischen und ökonomischen Kriterien erfolgen, die dennoch nicht die Anreizstrukturen für Kommunen für Mehreinnahmen und Minderausgaben eliminiert.

4. Literatur und Quellen

Informationen zu den Ergebnissen finden Sie im Internet unter www.kommunalerwettbewerb.de/kofi.

Arbeit, U., E. Friedrich und A. Wegener (2004): Kommunal Finanzen in Europa. Potsdam.

Gewerbsteuer: Gemeindefinanzwirtschaftssteuer verhindert, Reformchance verpasst

Dr. Michael J. Koop, Professor für Volkswirtschaftslehre, Hochschule Magdeburg

Am 19.12.2003 haben Bundestag und Bundesrat das Ergebnis des gemeinsamen Vermittlungsausschusses verabschiedet. Im Hinblick auf die Kommunalfinanzen umfassen die Beschlüsse sowohl einnahmehaft als auch ausgabenseitige Veränderungen. Auf der Einnahmenseite wurde die von der Bundesregierung geplante Reform der Gewerbsteuer hin zu einer „Gemeindefinanzwirtschaftssteuer“ gestoppt. Stattdessen wurde lediglich die Gewerbesteuerumlage von 28 auf 20% gesenkt. Dass dies – trotz der verpassten Reformchance – ein gutes Ergebnis ist, soll im Folgenden gezeigt werden.

I. Ausgangslage

Die Diskussion um eine Reform der Gewerbsteuer dürfte ähnlich alt sein wie die Steuer selbst. Konzipiert ist die Gewerbsteuer als Entgelt für kommunal bereitgestellte Güter und Dienstleistungen, die von Unternehmen in Anspruch genommen werden. Im wettbewerblichen Föderalismus der Bundesrepublik sollte jede Gemeinde über den Umfang der bereit gestellten Leistungen und die Höhe der dafür zu zahlenden Steuern selbst entscheiden.

Von dieser Grundidee hat sich die Gewerbsteuer in den letzten 30 Jahren weiter und weiter entfernt. Sie verkam zusehends zu einer komplizierten, wachstumsfeindlichen und ungerechten Steuer. Inzwischen zahlen nur noch etwa 35 % der Steuerpflichtigen Unternehmen Gewerbesteuer, 3 % der Unternehmen zahlen über 65 % des Gewerbesteueraufkommens¹⁰. Auch das wettbewerbliche Element der Steuer wurde durch die Gewerbesteuerumlage erheblich eingeschränkt. Zudem sanken die Steuereinnahmen im Zuge der Steuerreform von 2000 drastisch. Einnahmeausfälle

¹⁰ Rehm, Hannes, Sigrid Matern Rehm: Kommunale Finanzwirtschaft, Frankfurt 2003, S. 177.



bei der Gewerbsteuer¹¹ von landesdurchschnittlich 13,6 % (12,4 % in Schleswig-Holstein), brachten die Kommunen an den Rand des haushaltspolitischen Kollaps. Eine Reform der Gewerbsteuer war folglich nicht nur steuersystematisch sondern vor allem auch haushaltspolitisch notwendig.

2. Ziele einer Gewerbesteuerreform

In der wissenschaftlichen Literatur wird seit vielen Jahren über Rechtfertigung und Ausgestaltung der Gewerbsteuer diskutiert.¹² Dabei ist ein umfangreicher Katalog von Zielen entstanden, die mit einer Reform der Gewerbsteuer erreicht werden sollen. Diese Ziele lassen sich in einigen Kernforderungen zusammenfassen:

- Erhöhung und Verstetigung des Steueraufkommens
- Verringerung der Konjunkturreakibilität und Steigerung der Wachstumsreakibilität
- Stärkere Anlehnung der Steuerpflicht an das Äquivalenzprinzip und Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen
- Verringerung der wachstumshemmenden Wirkung und Verbesserung der Erhebungseffizienz
- Stärkung der kommunalen Finanzautonomie und Durchsetzung des Konnexitätsprinzips
- wirksamere Anreize für ökonomisches Verhalten der Kommunen und bessere Anpassungsmechanismen bei finanziellen Engpässen.

¹¹ Steffen, Karl-Heinz: Kommunale Finanzen im Wandel, mimeo, November 2003.

¹² Vgl. Andel, Norbert (Hrsg.): Probleme der Kommunalfinanzien, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 283, Berlin 2001 und Karrenberg, Hanns, Engelbert Münstermann: Gemeindefinanzreform vor dem Scheitern? in: der städtetage, Nr. 9/2003, S. 4-9.

Während dieser Zielkatalog in sich nicht widerspruchsfrei ist, zeigt er doch, dass der gewerbsteuerliche Status quo steuersystematisch, finanzpolitisch und gesamtwirtschaftlich nicht akzeptabel war. Die Bundesregierung reagierte darauf mit der Einsetzung einer Expertenkommission, die im Sommer 2003 ihren Abschlussbericht¹³ vorlegte, ohne sich auf einen einheitlichen Vorschlag zur Reform der Gemeindefinanzen geeinigt zu haben.

3. Vorschläge für eine Steuerreform

Die Zahl der Vorschläge für eine Gewerbesteuerreform ist beachtlich, die Vielfalt der unterbreiteten Lösungen im Detail verwirrend¹⁴. Dennoch lässt sich das Gros der Reformvorschläge in zwei Kategorien einteilen. Dabei handelt es sich zum einen um Reformen, die an der gegenwärtigen Gewerbesteuer ansetzen und diese in der Regel durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und des Kreises der Steuerpflichtigen ausweiten. Reformen, die in diese Kategorie fallen, haben u.a. vorgeschlagen:

- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium
- Hessisches Finanzministerium
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
- Gewerkschaft ver.di
- Kommunale Spitzenverbände
- Bundesregierung und rot-grüne Regierungsfraktion

In der zweiten Kategorie finden sich Vorschläge, die die Gewerbesteuer grundsätzlich abschaffen und die Finanzierung der Kommunen über alternative Konzepte, etwa ein eigenes Hebesatzrecht der Kommunen bei der Einkommensteuer, sicherstellen wollen. Zu diesen Konzepten zählen die Vorschläge von:

¹³ Bundesministerium der Finanzen: Bericht der Arbeitsgruppe Kommunalsteuern an die Kommission zur Reform der Kommunalfinanzen, Juni 2003, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Finanz-und-Wirtschaftspolitik/Foederale-Finanzbeziehungen-.425.21127/Artikel/index.htm>.

¹⁴ Für einen Überblick über die aktuellen Reformvorschläge vgl. Bundesministerium der Finanzen: Bericht der Arbeitsgruppe Kommunalsteuern an die Kommission zur Reform der Kommunalfinanzen, Juni 2003, S. 35-45.

- Bundesverband der Deutschen Industrie / Verband der Chemischen Industrie / FDP
- Bund der Steuerzahler
- Merz-Vorschlag / CDU
- Bertelsmann-Stiftung

Am 17.10.2003 verabschiedete der Deutsche Bundestag mit den Stimmen der rot-grünen Regierungsmehrheit ein Reformpaket¹⁵, mit der die Gewerbesteuer zu einer umfassenden Gemeindefinanzsteuer ausgebaut werden sollte. Zentrale Elemente des Reformkonzepts waren:

- Gewerbesteuerpflicht für Freiberufler
- Verbreiterung der Bemessungsgrundlage für verbundene Unternehmen (z.B. Hinzurechnung von Zinsen/Mieten verbundener Unternehmen)
- Abschaffung des Betriebsausgabenabzugs der Gewerbesteuer
- Einführung eines Mindesthebesatzes von 200 vom Hundert
- Abschaffung des Staffeltarifs und Erhöhung des Freibetrages um 500 Euro für Personenunternehmen
- Verbesserung der Abzugsfähigkeit der Gewerbesteuer von der Einkommenssteuer vom 1,8-fachen auf das 3,8-fache des Steuermessbetrages
- Senkung der Steuermesszahl auf 3,2
- Absenkung der Gewerbesteuerumlage

4. Parlamentsbeschluss und Alternativen

Die vom Bundestag beschlossene Reform wurde unter verschiedenen Gesichtspunkten kritisiert. Während insbesondere die kommunalen Spitzenverbände die Erhöhung des Steueraufkommens und die Hinzurechnung ertragsunabhängiger Komponenten in die Bemessungsgrundlage für unzureichend hielten¹⁶, kritisierten Unternehmensver-

¹⁵ Vgl. Deutscher Bundestag: Drucksachen 15/1517 und 16/1664 sowie PIPr 15/67, Berlin 2003.

¹⁶ Deutscher Städtetag: Städte müssen weiter bangen: Scheitert die Gemeindefinanzreform jetzt am Bundesrat?, <http://www.staedtetag.de/php/print.html?/10/pressecke/pressediens/artikel/2003/10/17/00159/index.html>.

bände und Wissenschaft vor allem, dass die wachstumshemmenden Effekte der Gewerbesteuer nicht nur nicht verringert sondern durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch ertragsunabhängige Komponenten, vor allem aber durch die Ausdehnung des Kreises der Steuerpflichtigen auf Freiberufler sogar noch verstärkt wurden.

Neben dem Bundestagsbeschluss lagen dem Bundesrat, bzw. dem Vermittlungsausschuss zwei weitere Gesetzesvorhaben zur Gewerbesteuer vor. Zum einen brachte Schleswig-Holstein im September 2003 einen Gesetzesentwurf in den Bundesrat ein, der sich weitestgehend am Entwurf der kommunalen Spitzenverbände orientierte¹⁷. Zum anderen hatten die Länder Bayern, Hamburg und Niedersachsen bereits im Mai 2003 den Entwurf eines Soforthilfegesetzes für die Kommunen in den Bundesrat eingebracht¹⁸. Dieser sah zwar keine eigentliche Reform der Gewerbesteuer vor, sollte durch die Umverteilung von Steueraufkommen vom Bund und von den Ländern an die Kommunen den zeitlichen Freiraum für eine wirkliche Reform der Gemeindefinanzen schaffen. Zwar hatte der Bundestag dieses Soforthilfeprogramm endgültig abgelehnt, doch basierte die Verhandlungsposition der Opposition im Vermittlungsausschuss auf diesem Programm. Im Folgenden werden die fiskalischen Wirkungen der Konzepte miteinander verglichen und ihre Bedeutung für schleswig-holsteinische Kommunen beleuchtet.

5. Wirkung verschiedener Reformansätze

Ökonomische Prognosen sind grundsätzlich mit hoher Unsicherheit behaftet. Entsprechende Schätzungen sind folglich mit größter Vorsicht zu interpretieren. Dies gilt insbesondere für die Vorhersage von Steueraufkommensänderungen, da hier zahlreiche Schwierigkeiten zusammen treffen. Zum einen bedarf es detaillierter Informationen aus der Steuerstatistik. Diese stehen häufig – wenn

überhaupt – erst mit großer zeitlicher Verzögerung zur Verfügung. So beruhen die Schätzungen, die die Kommission zur Reform der Kommunalfinanzen im Sommer 2003 abgegeben hat, auf Informationen aus der Steuerstatistik des Jahres 1998. Selbst wenn aktuellere Informationen zur Verfügung stehen, sind die Aufkommenswirkungen von steuerrechtlichen Änderungen schwer abzuschätzen,

(i) da die Verhaltensanpassung von Haushalten und Unternehmen nur schwer vorhersehbar ist,

(ii) da insbesondere bei unternehmenssteuerlichen Änderungen der Umfang, in dem (legale) Gestaltungsspielräume ausgeschöpft werden, notorisch schwer vorherzusagen ist und

(iii) da gesamtwirtschaftliche Einflüsse die Wirkung der steuerlichen Änderungen beeinflussen und überdecken können.

Entsprechend gehen die meisten Schätzungen – so auch die in den Gesetzentwürfen genannten – von einer Kontinuität des Verhaltens der Unternehmen aus und schreiben das Steueraufkommen linear in die Zukunft fort¹⁹. Die in den folgenden Tabellen präsentierten Werte unterliegen ebenfalls dieser Einschränkung. So sind weder Änderungen des Verhaltens von Unternehmen, gesamtwirtschaftliche Einflüsse noch zu erwartende wirtschaftspolitische Anpassungen etwa beim Gemeindefinanzausgleich berücksichtigt. Trotz dieser Einschränkungen geben die Zahlen einen ersten Eindruck von der Größenordnung, in der die verschiedenen Reformvorschläge die Kommunalfinanzen beeinflussen.

5.1 Fiskalische Wirkungen

Tabelle I vergleicht die fiskalische Gesamtwirkung des ursprünglichen Bundestagsbeschlusses vom 17.10.2003 (BT), die Bundesratsinitiative des Landes Schleswig-Holstein (BR) sowie das Ergebnis des Vermittlungsausschusses vom (VA).

¹⁷ Bundesrat: Drucksache 655/03 und PIPr 791, Berlin, September 2003.

¹⁸ Bundesrat: Drucksache 337/03, Berlin, Mai 2003.

¹⁹ Eine Ausnahme im Bereich der Gewerbesteuer findet sich in Statistisches Bundesamt: Reform der Gemeindefinanzen - die kommunale Einnahmeseite, Wiesbaden 2003.

Tab. 1: Fiskalische Gesamtwirkung, 2004
(in Mrd. Euro)

	BT*	BR	VA
Gesamt**	2,13	4,58	–
Bund	– 0,52	– 1,92	n.a.
Länder	– 0,35	– 0,46	n.a.
Gemeinden	3,00	6,96	2,50
darunter: in S.-H.	0,098	0,227	0,082

* Wirkung in 2005

** Positive Werte entsprechen einer Steuererhöhung

Es zeigt sich, dass das Ergebnis des Vermittlungsausschusses für die Gemeinden 2004 mit einem geschätzten Einnahmewachstum von 2,5 Mrd. Euro etwa in Höhe des Bundestagsbeschlusses (für 2004) liegt, allerdings ohne Steuererhöhung auskommt.

Unter Vernachlässigung der Anpassungen im kommunalen Finanzausgleich bedeutet dies für ausgewählte Kommunen in Schleswig-Holstein die in Tabelle 2 angeführten Mehreinnahmen.

Tab. 2: Fiskalische Wirkung für Gemeinden in S.-H., 2004 (in Mio. Euro)

	BT*	BR	VA
Kiel	14,18	32,85	11,87
Lübeck	6,90	15,99	5,77
Flensburg	3,42	7,92	2,86
Neumünster	2,84	6,58	2,38

* Wirkung in 2005

5.2. Strukturelle bedingte Änderungen

Während das Ergebnis des Vermittlungsausschusses lediglich in einer Umverteilung von Finanzmitteln an die Kommunen besteht, hätte die Einführung der Gemeindefinanzsteuer (wie auch die Bundesratsinitiative Schleswig-Holsteins) die Struktur des Steueraufkommens beeinflusst. Kommunen hätten in Abhängigkeit von der Höhe des Hebesatzes und der Unternehmensgewinne, vor allem aber nach dem Besatz mit Unternehmen unterschiedlicher Rechtsformen mehr oder weniger stark von der Einführung der Gemeindefinanzsteuer profitiert. Insbesondere die Ausdehnung des Kreises der Steuerpflichtigen auf Frei-

berufler im Zusammenspiel mit den Änderungen bei der Anrechnung der Gewerbesteuer auf die persönliche Einkommensteuer und der Senkung der Steuermesszahl hätte zu massiven regionalen und strukturellen Änderungen des Steueraufkommens geführt. Dabei konnte nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne Gemeinden durch die Einführung der Gemeindefinanzsteuer im Vergleich zur gegenwärtigen Situation finanzpolitisch sogar schlechter gestellt worden wären.

Während die Einbeziehung der Freiberufler in den Kreis der Gemeindefinanzsteuerpflichtigen insgesamt zu einer Erhöhung der Steuerbelastung geführt hätte, gilt dies nicht durchgängig. So hätte die verbesserte Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer in Gemeinden mit einem Hebesatz unter 410 de facto zu einer steuerlichen Entlastung der Freiberufler geführt. Da gleichzeitig die Gemeinden von diesem Teil der Steuerpflichtigen ein Gemeindefinanzsteueraufkommen erzielt hätten, wäre die Nettoentlastung in Form eines niedrigeren Einkommensteueraufkommens voll zu Lasten des Bundes und der Länder gegangen.

Diese Änderung mag zwar aus Sicht der Kommunen unproblematisch gewesen sein, die Änderungen für Personen- und vor allem für Kapitalgesellschaften wären dagegen mit erheblichen Risiken behaftet gewesen. So hätte die Senkung der Steuermesszahl von 5 auf 3,2 insbesondere für Kommunen mit einem starken Besatz an Kapitalgesellschaften de facto eine Steuersenkung mit entsprechenden Einnahmefällen bedeutet. Für Kommunen mit relativ niedrigen Hebesätzen wären die Änderungen ebenfalls finanzpolitisch schädlich gewesen. So lässt sich leicht zeigen, dass eine Kommune mit einem Hebesatz von 350 von einer Personengesellschaft mit einem steuerbaren Gewerbeertrag von 200.000 Euro eine Mindereinnahme aus der Gemeindefinanzsteuer von 7.947 Euro erzielt hätte. Gleichzeitig wäre der Inhaber der Personengesellschaft um insgesamt 16.252 Euro entlastet worden und hätte damit einen kumulierten Grenzsteuersatz aus Einkommens- und Gemeindefinanzsteuer von unter Null gehabt. Zwar schwächt sich dieser Effekt bei höheren Gewinnen und höheren Hebesätzen ab, wäre jedoch für viele Personengesellschaften und Kommunen relevant geblieben. Bei Berücksichtigung dieser Faktoren erscheinen die prognostizierten Einnahmen aus der Gemeindefinanzsteuer überaus optimistisch.

6. Fazit

Die vom Bundestag beschlossene Reform der Gewerbesteuer hin zu einer breiter angelegten Gemeindefinanzierungssteuer erfüllt keines der im Zielkatalog enthaltenen Ziele. Eine wesentliche Verbesserung der kommunalen Einnahmen wird genauso wenig erreicht wie eine Verringerung der Konjunkturresistenz der Einnahmen. Die wachstumshemmende Wirkung wäre durch die Ausweitung der Substanz- und Kostenbesteuerung sowie die Ausdehnung auf weitere Steuerpflichtige ver-

stärkt worden. Zudem hätte die Gemeindefinanzierungssteuer zu einer unkalkulierbaren Umverteilung des Steueraufkommens zwischen unterschiedlich strukturierten Kommunen geführt. Dass die vom Bundestag beschlossene Gewerbesteuerreform im Vermittlungsausschuss gescheitert ist, kann folglich als Erfolg gewertet werden. Die Senkung der Einkommensteuerumlage gibt den Kommunen kurzfristig die Möglichkeit, zumindest den drängendsten Finanzbedarf zu decken. Gleichzeitig wurde die Zeit für den Entwurf einer effizienten Finanzierung der Kommunen gewonnen.



Impressum

TRANSFER

Die Zeitschrift TRANSFER erscheint zweimal im Jahr und wird an alle Kommunen Schleswig-Holsteins und andere Interessierte und Beteiligte der Verwaltungsreform verteilt.

Redaktionsschluss für die nächste Ausgabe ist der **15. Mai 2004.**

Herausgeber: Verwaltungsfachhochschule
InForM

Redaktion: Karin Peters
Gabriele Bischof

Anschrift: Verwaltungsfachhochschule
InForM
Rehmkamp 10
24161 Altenholz
Tel.: (04 31) 32 09-118
Fax: (04 31) 32 09-117
Inform@vfh-sh.de
www.vfh-sh.de
www.informdoku.de

Design: Marion Jahnke

Titelfoto: Julia Wrede

Druckerei: Schmidt & Klaunig
Druckerei und Verlag
Ringstr. 19
24114 Kiel
Tel.: 04 31 / 6 60 64-0
Fax: 04 31 / 6 60 64-24
info@schmidt-klaunig.de
www.schmidt-klaunig.de

Nachdruck und Vervielfältigung jeder Art nur mit Zustimmung der Redaktion.



InForM

VERANSTALTUNG AM 3.11.2003

»KOMMUNALE FINANZEN IN SCHLESWIG-HOLSTEIN«