

Reform der Gemeindefinanzen

Ein Vorschlag der Bertelsmann Stiftung

Zusammenfassung:

Die deutschen Kommunen befinden sich seit über 20 Jahren in einem krisenhaften Entwicklungsprozess, der unter den aktuellen Bedingungen einem Höhepunkt zustrebt. Die Krise ist vielschichtig und struktureller Natur. Sie steht im Zusammenhang mit

- starken Einnahmeverlusten (Finanzkrise),
- wachsenden Aufgaben und steigenden Ausgabenbelastungen (Aufgabenkrise),
- einer unflexiblen Organisation mit intransparenten Kostenstrukturen (Organisationskrise) sowie
- einer mangelhaften Beteiligung der Bürger an der politischen Willensbildung in den Gemeinden und Gemeindeverbänden (Demokratiekrise).

Diese Krisen sind nicht durch ein kurzfristiges finanzielles Notprogramm für die Kommunen zu meistern, sondern müssen durch die Behebung ihrer Ursachen überwunden werden. Zentraler Ansatzpunkt ist dabei das Gemeindefinanzsystem. Es weist schwerwiegende Mängel auf, ist durch zahlreiche Fehlentwicklungen in eine Schieflage geraten und hat damit wesentlich zur Krise beigetragen.

Die fünf Grundforderungen der Bertelsmann Stiftung an ein Gemeindefinanzsystem sind:

- Das Gemeindefinanzsystem hat Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmern vor Ort zu dienen. Mehr noch: Bürger und Wirtschaft sollten sich in diesem System wiederfinden und es verstehen. Ihnen ist die Möglichkeit zur Mitentscheidung über kommunale Politik zu geben. Von der Funktion einer solchen Klammer ist das Gemeindefinanzsystem derzeit weit entfernt.
- Das Gemeindefinanzsystem muss allen Kommunen eine aufgabengerechte Finanzierungsbasis sichern. Entsprechend der unterschiedlichen Größe und Funktion muss es für eine ausreichende Ausstattungs- und Verteilungsgerechtigkeit der Finanzmittelbereitstellung unter den Kommunen sorgen.
- Das Gemeindefinanzsystem muss Anreize zu wirtschaftlichem Verhalten in den Kommunen bieten. Dazu muss es Elemente des Wettbewerbs aufgreifen, die sowohl einen sparsamen Umgang mit den Steuergeldern und Abgaben der Bürger bewirken als auch zu innovativen und verbesserten Formen kommunaler Aufgabenerfüllung ermutigen.
- Das Gemeindefinanzsystem muss ein hohes Maß an autonomer Anpassungsfähigkeit besitzen, um zukunftsfähig zu sein, d. h. es muss Anpassungsmechanismen enthalten, die auf eine Veränderung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zügig reagieren.
- Das Gemeindefinanzsystem muss die Anforderungen an ein insgesamt wettbewerbsfähiges Gesamtsteuersystem beachten. Aufgaben und Einnahmemöglichkeiten sind aufeinander abzustimmen.

Zentral für einen nachhaltigen Reformprozess ist, dass finanzwissenschaftliche Grundsätze wieder beachtet werden:

- Ausgabenwirksame Entscheidungen von Europäischer Union, Bund und Ländern dürfen für die Kommunen nur bei gleichzeitiger Klärung der Finanzierungsfrage getroffen werden: Wer bestellt, bezahlt! Dieser Grundsatz ist umso enger zu fassen, je detaillierter der Vollzug geregelt und ausgabenwirksame Leistungen an Dritte festgelegt sind. (Prinzip der Konnexität von Aufgaben und Ausgaben)



- Von Bund und Ländern auf die Gemeinden und Gemeindeverbände übertragene Aufgaben dürfen nur in ihrer Grundstruktur einheitlich geregelt werden. In Detailfragen der Ausführung sind den Kommunen eigenverantwortliche, effizienzfördernde Handlungsspielräume zu gewährleisten. (Prinzip der Autonomie der Kommunalverwaltung)
- Bürger, die lokale Wirtschaft sowie die Eigentümer von Grund, Boden und Immobilien als Nutzer kommunaler Leistungen müssen fühlbar an der Finanzierung kommunaler Leistungen beteiligt werden. (Prinzip der fiskalischen Gruppenäquivalenz).
- Die kommunale Wirtschaftssteuer ist von der gesamten ortsansässigen Wirtschaft zu tragen. (Prinzip der Allgemeinheit und Gerechtigkeit des Steuersystems)
- Gemeinden und Gemeindeverbände müssen über autonom bestimmbare Besteuerungsgrundlagen verfügen, und somit ihre verfassungsrechtlich garantierte Stellung im föderalen Staat sichern. (Prinzip der Finanzautonomie)

Im Einzelnen sind kurz- und mittelfristig folgende Reformen anzustreben:

- Der Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer sowie die Kompensationszahlungen im Familienleistungsausgleich sind abzuschaffen. An ihre Stelle ist eine im Gesamtvolumen gleich hohe kommunale Bürgersteuer einzuführen. Sie ist von den Kommunen direkt zu erheben. Die Steuerfestsetzung erfolgt oberhalb des steuerfreien Existenzminimums mit einem proportionalen Steuersatz auf das bundeseinheitlich nach dem Einkommensteuerrecht ermittelte zu versteuernde Einkommen.
- Die Gewerbesteuer ist in ihrer jetzigen Form nicht weiterzuführen. Vielmehr ist eine kommunale Wirtschaftssteuer einzuführen, die alle lokalen Unternehmen und wirtschaftlich tätigen Personen erfasst, d. h. auch Freiberufler sowie die Land- und Forstwirtschaft. Je umfassender die Nutzer kommunaler Leistungen erfasst werden und je breiter die Bemessungsgrundlage ist, desto niedriger können die Steuersätze sein.
- Die Grundsteuer B ist auf ein einfacheres und zeitnäheres Bemessungsverfahren umzustellen, das an den tatsächlichen Werten von Grundstücken und Immobilien anknüpft.
- Die Grundsteuer A ist abzuschaffen. Die Besteuerung der Land- und Forstwirtschaft ist in die kommunale Wirtschaftssteuer zu integrieren.
- Aufgabenübertragungen von Bund und Ländern an die Kommunen dürfen nur unter gleichzeitiger Entscheidung über die Kostenträgerschaft getroffen werden. Ferner dürfen nur unbedingt notwendige Rahmenrichtlinien vorgegeben werden, um kommunale Handlungsspielräume in der Ausführung zu erhalten.
- Für bereits bestehende an die Kommunen übertragene Aufgaben sind die Gesetze und Verordnungen von Bund, Ländern und Europäischer Union zu überprüfen und kommunale Handlungsspielräume durch eine Entfrachtung der Vorgaben von Detailregelungen zu erweitern.

Als Ergänzung der Reform des Gemeindefinanzsystems sind Reformen in zwei weiteren Bereichen notwendig.

- Das kommunale Dienst- und Arbeitsrecht ist flexibler auszugestalten, um kommunale Handlungsspielräume zur Organisationsanpassung zu erweitern und weitere Leistungsanreize für die Mitarbeiter zu schaffen.
- Mit einem neuen kommunalen Finanzmanagement ist Kostentransparenz und damit auch Kostenverantwortung herzustellen.

Von der Umsetzung der Vorschläge erwartet die Bertelsmann Stiftung vor allem eine kontinuierlichere Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen, ein bedarfsgerechteres Einnahmenniveau, eine



grundsätzliche Verringerung der interkommunalen Einnahmendisparitäten, eine größere Autonomie der Kommunen und eine direktere Beteiligung der Bürger.

Die Vorschläge bilden einen Gesamtzusammenhang. Sie können nicht isoliert gesehen werden, denn sie bauen aufeinander auf und sind aufeinander bezogen. Jedes Herausbrechen einzelner Teile unterläuft die Logik des Gesamtwerks und führt zu Verwerfungen.

Eine umfassende und grundsätzliche Reform ist nicht in nur einem Schritt umzusetzen. Hierfür ist der Reformbedarf sowohl auf der kommunalen Ebene selbst als auch in den finanziellen Beziehungen zu Bund, Ländern und EU zu umfangreich. Die Bertelsmann Stiftung begreift die Gemeindefinanzreform - und ergänzend dazu die Reform des kommunalen Dienst- und Arbeitsrechts sowie das Neue Kommunale Finanzmanagement - als einen längerfristigen und vielschichtigen Prozess, in dem schrittweise die einzelnen Probleme aufgegriffen und abgearbeitet werden müssen.

Die anstehende Gemeindefinanzreform kann nur ein erster Schritt sein. Doch selbst hierzu ist der Ansatz der von der Bundesregierung im Jahr 2002 eingesetzten Reformkommission zu eng gefasst; zu viele Fragen wurden ausgeklammert. Mit der jetzt diskutierten Reform muss aber eine grundlegende Kurskorrektur vorgenommen werden. Die Gemeindefinanzreform muss zudem entscheidende Abhilfe für die kommunalen Probleme schaffen. Halbherzige Reformansätze können dies nicht leisten. Auch können die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht mehr auf die Ergebnisse einer Reform der deutschen und der europäischen Finanzverfassung warten, deren Vollendung ungewiss ist.

Die von der Bertelsmann Stiftung vorgeschlagene Reform erfordert bei jedem Schritt einen fairen Interessenausgleich sowie Offenheit und Anpassungsbereitschaft. Eine weitere Erstarrung der Partikularinteressen, welche die Fehlentwicklungen verstärkt hat, wäre für alle Beteiligten von großem Schaden.

Unternehmen, die nicht bereit sind, sich im Wettbewerb anzupassen, überleben nicht. Gesellschaften, die im Streit divergierender Interessen erstarren und nicht die Kraft und den Mut finden, notwendige Anpassungen und Weiterentwicklungen vorzunehmen, setzen ihren erreichten Wohlstand aufs Spiel. Dabei gibt es keine Gewinner.

Nach: www.bertelsmann-stiftung.de/documents/ReformderGemeindefinanzen.pdf

Das Gesamtdokument kann von den Internetseiten der Bertelsmann-Stiftung heruntergeladen werden. Bitte berücksichtigen Sie, dass ältere Links ev. keine Verbindung mehr zu den angegebenen Seiten herstellen.

