

Universität Leipzig

Dr. Sylke Nissen

Seminar: Politische Steuerung in Kommunen

Die Krise der Kommunalfinanzen

Basislektüre: Arbeit, U., Friedrich, E., Wegener, A. (o. J.,2003) Neuordnung der Kommunalfinanzen in Deutschland (*Forschungsprojekt: Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam*)

vorgelegt von

Gordon Lauder

Matrikel-Nr.: 9356572
Prüfungs-Nr.: 40805

am 03.02.2004

Inhaltsverzeichnis

- 1. Vorbemerkungen**
- 2. Die Krise der kommunalen Finanzen im internationalen Vergleich**
- 3. Beurteilungskriterien für kommunale Steuern**
- 4. Gemeindefinanzen in der Bundesrepublik Deutschland**
- 5. Die spezifischen Probleme in den neuen Bundesländern**
- 6. Optionen für eine Neuordnung der Gemeindefinanzen**
- 7. Schlussfolgerung: Gemeinden im Standortwettbewerb**

Die Krise der Kommunalfinanzen

1. Vorbemerkungen

In diesem Beitrag werde ich mich mit den folgenden Fragen beschäftigen:

- Welche Einnahmequellen haben die Kommunen im internationalen Vergleich? In wiefern kann man von einer kommunalen Steuerautonomie sprechen?
- Nach welchen Kriterien kann man kommunale Steuern beurteilen? Was sind „gute“ kommunale Steuern?
- Was sind die Einnahmequellen für die Kommunen in Deutschland? Was sind die strukturelle Defizite der Gemeindefinanzen?
- Was sind die spezifischen Probleme der Gemeindefinanzierung in den *neuen* Bundesländern?
- Was sind die Optionen für eine Reform der Gemeindefinanzen in Deutschland?

Meine These ist, dass eine Reform der Gemeindefinanzierung eine gewisse Steuerautonomie der Kommunen gewährleisten muss, damit die Kommunen in der Lage sind, miteinander im Standortwettbewerb zu konkurrieren.

2. Die Krise der kommunalen Finanzen im internationalen Vergleich

Im allgemeinen sind ähnliche Tendenzen in vielen Ländern der OECD zu beobachten:

- eine zunehmende Abhängigkeit der Kommunen von Transferleistungen der zentralstaatlichen Ebene.
- ein unzureichendes Wachstum der Einnahmen in der kommunalen Ebene.
- ein Anstieg der Ausgaben der Kommunen aufgrund einer zunehmenden Dezentralisierung der Aufgaben.

In den 60er und 70er Jahren gab es einen wachsenden Einfluss der zentralstaatlichen Ebene, um die Umverteilungszwecke der Besteuerung zu ermöglichen. Es gibt einen wachsenden Anteil von Zuweisungen (manchmal zweckverbundene Zuweisungen, aber öfter Schlüsselzuweisungen) im kommunalen Haushalt. Ein neueres Problem ist die knappe Finanzlage in der zentralstaatlichen Ebene, mit negativen Folgen für die Kommunen. In der Tat gibt es nirgendwo eine adäquate Steuerautonomie der Kommunen.

Steuerautonomie der Kommunen:

Eine Steuerautonomie besteht aus zwei Faktoren, nämlich ob die Kommunen entscheiden können, was besteuert wird und ob die Kommunen Hebesätze entscheiden können. Das Vorhandensein dieser Faktoren variiert zwischen den Staaten der

OECD. Nur in Neuseeland können die Kommunen in beiden Fällen neue Steuern erheben *und* Hebesätze festlegen. In den meisten Ländern können die Kommunen nur die Hebesätze (in Abstimmung mit der zentralstaatlichen Ebene) festlegen. Ein Extremfall bildet Norwegen, wo die Kommunen grundsätzlich keine Steuerautonomie besitzen

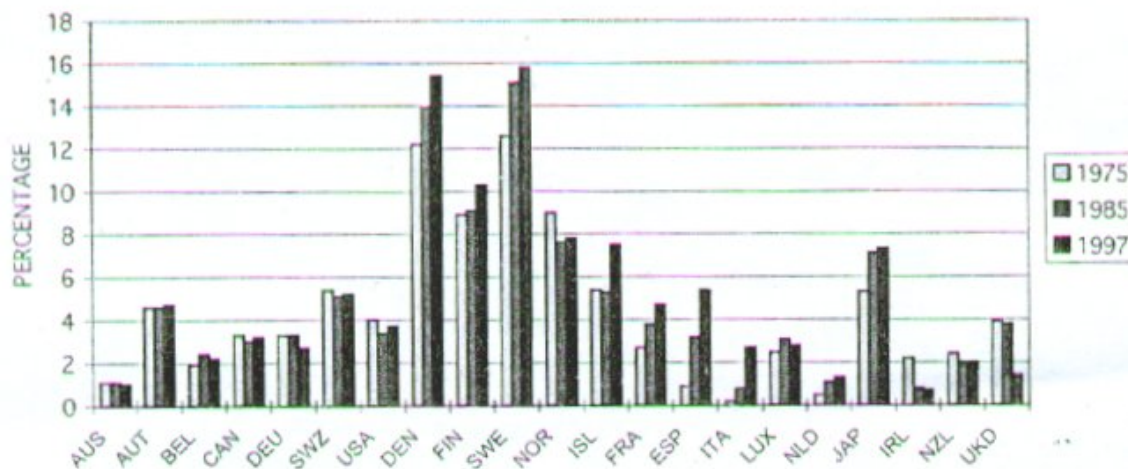
Die *relative* Bedeutung der kommunalen Ebene ist größer in den skandinavischen Ländern, wo die Kommunen die Verantwortung für Gesundheit, Wohnungsbau und Bildung übernommen haben.

Achtung: der Unterschied zwischen föderalistischen und zentralistischen Staatsformen wird in Abbild 1 nicht klar dargestellt, da in den Bundesstaaten (Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Deutschland, die Schweiz und USA) die *Länderebene* als die zentrale Ebene betrachtet wird!

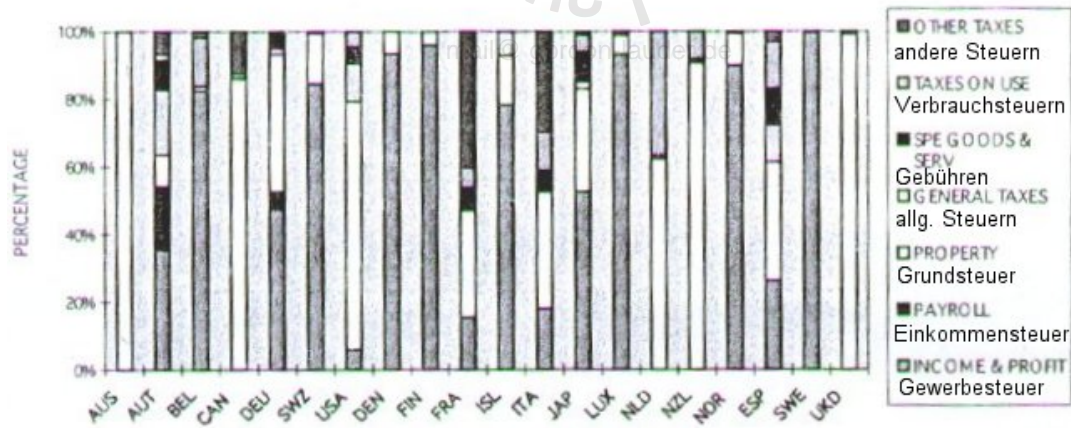
In den angelsächsischen Ländern ist eine Grundsteuer die wichtigste Einnahmequelle. In den meisten Länder gibt es verschiedene Einnahmequellen (extreme Beispiele sind Österreich, Spanien, Frankreich und Japan).

Es gab ein Wachstum der Einnahmen der Kommunen (als Prozentsatz des BIPs) nur für die Kommunen in den skandinavischen Ländern (Finnland ist ein rezessionsbedingter Sonderfall). In den anderen Ländern haben die Kommunen einen schrumpfenden oder stagnierenden Anteil. Ausnahmen (aufgrund einer dezentralisierenden Regionalpolitik) sind Italien und Spanien. Dieses Phänomen ist am deutlichsten in den Ländern, in welchen die Kommunen stark von Grundsteuern als Einnahmequelle abhängig sind (die angelsächsischen Ländern). In allen Ländern gibt es eine zunehmende Bedeutung von nichtsteuerlichen Einnahmequellen.

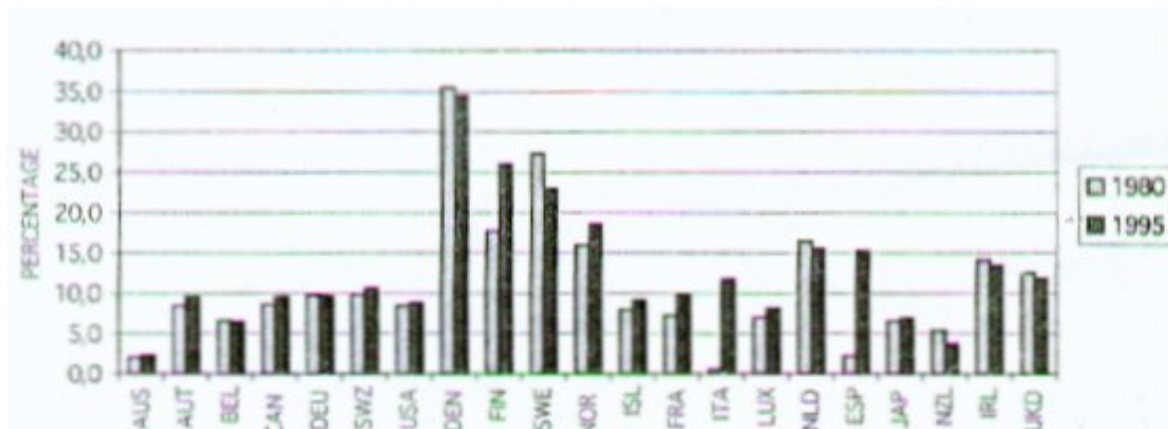
Abbild 1: Die relative Bedeutung der Kommunalen Ebene: Anteil der kommunalen Steuereinnahmen am BIP in % 1975- 1997(Caulfield):



Abbild 2: Struktur der kommunalen Steuereinnahmen im Internationalen Vergleich (Caulfield):



Abbild 3: Anteil der Gemeindeeinnahmen (eigene Steuereinnahmen und Zuweisungen) am BIP in % 1980-1995 (Caulfield):



2. Beurteilungskriterien für kommunale Steuern

Was ist eine „gute“ Steuer?

„Steuern sind Zwangseinnahmen des Staates ohne spezielle Gegenleistung.“ (Homburg 1997)

Steuern dienen nicht nur um Staatseinnahmen zu erzielen. Neben dem **Fiskalzweck** gibt es auch zwei andere Zwecke, nämlich der **Lenkungszweck** (deckt aber häufig eine fiskalische Absicht) und der **Umverteilungszweck**. Die meisten Steuerarten enthalten alle drei Komponente. Hinzu kommen vereinfachende Zwecke: Freibeträge, Freigrenzen, Pauschalisierungen, Typisierungen.

Steuern können entweder nach dem **Äquivalenzprinzip** oder nach dem **Leistungsfähigkeitsprinzip** gerechtfertigt werden. Beim Äquivalenzprinzip („*benefit principle*“) gilt, dass die Besteuerung mit den entsprechenden Leistungen des Staates soweit wie möglich verknüpft werden sollte - „*Die Besteuerung ist gerechtfertigt, wenn sie keinen endgültigen Nutzenverlust für den Bürger, sondern eine Leistung für entsprechende Gegenleistungen des Staates darstellt*“ (Homburg, S.9). Beim Leistungsfähigkeitsprinzip („*ability to pay principle*“) gilt grundsätzlich, dass Personen mit höherem Einkommen stärker zu besteuern sind.

In Adam Smiths „*Wealth of Nations*“ (1776) lauten die vier Grundsätze der Besteuerung der leichten Hand: *Gleichmäßigkeit, Bestimmtheit, Bequemlichkeit, Billigkeit*. Die Steuern sollten möglichst in Verhältnis zum Einkommen des Steuerpflichtigen erhoben werden (*Gleichmäßigkeit*), und nicht willkürlich festgelegt sein (*Bestimmtheit*). Die Zahlung sollte so erhoben werden, dass es dem Pflichtigen am leichtesten fällt (*Bequemlichkeit*) und sie sollte nicht mehr aus den Taschen der Leute nehmen als sie an Einnahmen in die Kasse des Staates bringt (*Billigkeit*).

Die Akteure der Besteuerung sind der **Steuerpflichtige** (Steuerzahler, Steuerdestinatar, Steuerträger, Steuerschuldner, Haftungsschuldner - nicht immer identisch!) und der **Steuerberechtigte** (Gesetzgeber, Finanzverwaltung, Finanzgerichte).

Es unterscheiden sich: **Direkte** Steuerarten und **Indirekte** Steuern. Bei Direkten Steuern sind Steuerschuldner und Steuerdestinatar identisch: Direkte Steuerarten lassen sich in Subjektsteuern (knüpfen an die Leistungsfähigkeit natürlicher Personen an z.B. Haushaltssteuern, Individualsteuern) und Objektsteuern (knüpfen an die sachlicher Leistungsfähigkeit an z.B. Grundsteuer, Gewerbesteuer) unterteilen. Bei Indirekten Steuerarten sind Steuerschuldner und Steuerdestinatar verschiedene Personen.

Direkte und Indirekte Steuern lassen sich in **Verbrauchssteuern** und **Verkehrsteuern** unterteilen. Verbrauchssteuern werden in Zusammenhang mit einer Wertschöpfung erhoben (Es gibt keine Verbrauchsteuer ohne Wertschöpfung). Beispiele sind Mineralölsteuer oder Tabaksteuer. Verkehrsteuern belasten Rechtsakte (Kaufvertrag) oder Realakte (Besitzwechsel, Überschreitung einer Staatsgrenze). Ein Beispiel wäre die Grunderwerbsteuer. Die Lawinenwirkung („*Cascading*“ – die mehrfache Steuerbelastung bei mehrfacher Erfüllung des Steuertatbestands) der Verkehrsteuern bildet der grundsätzliche Unterschied zu Verbrauchssteuern.

Im allgemeinen erwarten wir von Steuern:

- Leistungsfähigkeit (ability to pay)
- Abstimmung auf wirtschafts- und sozialpolitische Ziele
- Grundsatz der Erhebungs- und Entrichtungsbilligkeit. In 1984 betragen die Vollzugskosten (Erhebungs- und Entrichtungskosten) insgesamt 5,6% des Steueraufkommens!

Beurteilungskriterien für die kommunale Steuern

- Ausreichendes Aufkommen, Stetigkeit des Steueraufkommens
- Geringe Konjunkturereagibilität und proportionale Wachstumsereagibilität
- Örtliche Radizierbarkeit (fordert die aktivere Teilnahme der Gemeindemitglieder an den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft)
- Fühlbarkeit
- Absicherung gegen eine einseitige lokale Wirtschaftsstruktur
- Bedarfsgerechte interkommunale Steuerkraftverteilung
- Beweglichkeit (die Möglichkeit, die Höhe ihres Aufkommens in gewissen Grenzen selbst gestalten zu können).

3. Gemeindefinanzen in der Bundesrepublik Deutschland

Verfassungsrechtliche Grundlagen und Struktur der kommunalen Einnahmen

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es zwei staatliche Ebenen mit einer Drei-Ebenen-Verwaltung: es kommen halböffentliche Einrichtungen wie die Sozialversicherungen hinzu. Laut Grundgesetz bilden die Kommunen keine dritte Staatsebene, verfügen aber dennoch über eigenverantwortlich zu gestaltende Aufgaben:

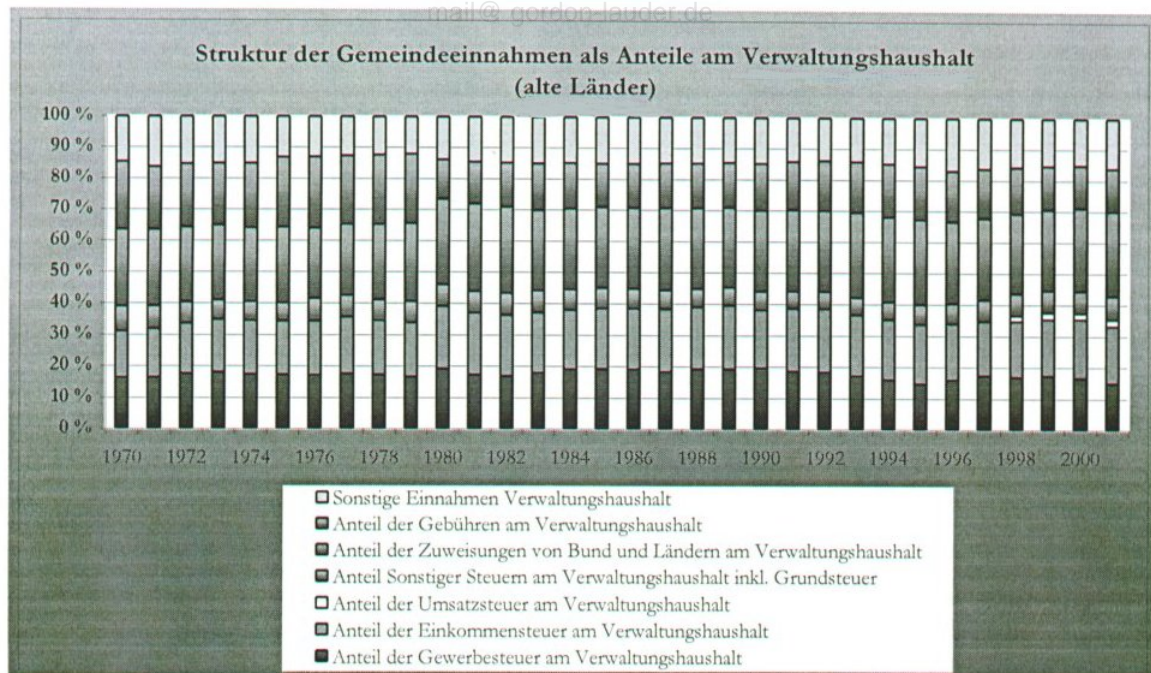
- Freiwillige Aufgaben (Gemeinde entscheidet was und wie)
- Gesetzliche Pflichtaufgaben (Gemeinde entscheidet wie)
- Staatliche Aufgaben (Staat entscheidet was und wie). Für die Verteilung von Wohngeld, funktioniert die Kommune als Unterbehörde.

Der kommunale Haushalt ist in zwei Teilhaushalte unterteilt, den Verwaltungshaushalt und den Vermögenshaushalt. Es gibt drei quantitativ bedeutsame Einnahmequellen:

- die Gewerbesteuer (soll den Kosten der Bereitstellung von Infrastruktur Rechnung tragen).
- der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (soll die Belastung aus der Versorgung der Wohnbevölkerung mit kommunalen Leistungen widerspiegeln).
- die Finanzausgleichszuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich (sollen gewährleisten, dass die Kommunen die in ihrer Verantwortung stehenden Aufgaben erfüllen)

können und die Bedarfsunterschiede und Steuerkraftdifferenzen zwischen den Kommunen ausgleichen.

Abbild 4 – Struktur der Gemeindeeinnahmen als Anteile am Verwaltungshaushalt (alte Länder) (Arbeit/Friedrich/Wegener 2003):



Einnahmen der Kommunen

a) Steuern und steuerähnliche Einnahmen

Für die Verteilung der Steuereinnahmen gibt es laut Grundgesetz ein Mischsystem bestehend aus Gemeindesteuern (Gewerbesteuer, Grundsteuer, örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern, Steuerzuweisungen durch Landesgesetzgebung z.B. Anteil an der Grunderwerbsteuer) und Beteiligungen an bestimmten Steuern im Rahmen von Steuerverbänden:

- der Anteil an der Einkommensteuer 15%
- der Anteil an der Umsatzsteuer 2,2%
- die Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich

Ziel des Mischsystems ist, das Risiko der Abhängigkeit von einer einzigen Steuer zu minimieren. Die Steuergesetzgebung liegt nach Art. 105 GG beim Bund und den Ländern, allerdings hat der Bund zugunsten der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse bei fast allen Steuern von der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht. Es steht den Gemeinden noch offen, örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern zu erheben (vorausgesetzt: diese kollidieren nicht mit gleichartigen Steuern des Bundes oder der Länder – das „*derivative Steuererfindungsrecht der*

Kommunen“) und die Gemeinden sind dazu berechtigt, Hebesätze auf den Realsteuern (Gewerbe- und Grundsteuer) festzulegen.

Gewerbsteuer

Steuergegenstand ist jeder inländische Gewerbebetrieb (außer freie Berufe und Landwirtschaft). Grundlage der Besteuerung ist der Gewinn aus dem Gewerbebetrieb. Der Gewerbesteuermessbetrag wird wiederum um einen in der jeweiligen Haushaltssatzung festgelegten Hebesatz vervielfältigt.

mail@ gordon-lauder.de

Notwendigkeit einer Reform der Gewerbsteuer:

Verfassungsrechtliche Zweifel – Äquivalenzprinzip als ungeeignet zur Rechtfertigung von Steuern angesehen – es wird kritisiert, dass die Gewerbsteuer „im Ergebnis eine kommunale Sondersteuer für Kapitalgesellschaften“ ist. (Hey 2002)

Kritik aus kommunaler Sicht:

Die Gewerbsteuer ist sehr konjunkturabhängig.

Tendenz zu Großbetriebssteuer – Abhängigkeit von einer kleinen Zahl Unternehmen – Inanspruchnahme steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten – teilweise katastrophale Einbrüche des Steueraufkommens in 2001 (in Leverkusen minus 51% des Aufkommens innerhalb von einem Jahr).

Gewerbsteuerumlage – 22% des gesamten Gewerbesteueraufkommens wird an Bund und Länder abgeführt – Die Gewerbsteuerumlage ist verfassungsrechtlich fraglich und wird tendenziell als Ausgleich für die aus der Steuerreform 2000 resultierende Steuerausfälle für Bund und Länder erhöht (vertikales Ausgleichsinstrument). Möglicher Grund: Überschätzung der Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens.

Grundsteuer

Die Grundsteuer hat als Einnahmequelle nur eine ergänzende Funktion. Als Besteuerungsgrundlage dienen Einheitswerte von 1964 in den alten Ländern und von 1935 in den neuen Ländern!

Vorteile:

- Einnahmen für die Kommunen sind kalkulierbar
- Hebesatzrecht stärkt die kommunale Autonomie

Einer Erhöhung steht entgegen, dass die Grundsteuer im Regelfall auf die Mieter umgelegt wird.

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer(15%) und am Zinsabschlag(12%)

Die quantitativ bedeutsamste kommunale Steuereinnahmequelle. Die Berechnung erfolgt länderbezogen. Die Aufteilung des Gemeindeanteils auf die einzelnen Kommunen geschieht wiederum über Schlüsselzahlen:

Entscheidendes Kriterium ist das Wohnsitzprinzip. Die Schlüsselzahlen werden alle drei Jahre nach der Einkommensteuerstatistik ermittelt. Dadurch haben schrumpfende Gemeinden eine Schonfrist zur Anpassung an ein niedriges Einnahmenniveau. Ein theoretisches Hebesatzrecht wird nicht ausgeübt, da die Gemeinden ihre Anteile durch geschickte Siedlungspolitik beeinflussen können.

Kritik:
länderbezogene Berechnung: Gemeinden in armen Ländern bekommen weniger Geld.

Verteilung nach Steuerleistung der Gemeindeglieder. Kein Umverteilungszweck.
Verteilung nach Wohnsitzprinzip – Belastung arbeitsplatzintensiver Gemeinden.

Zur Zeit: Einnahmeverluste durch Änderungen im Einkommensteuerrecht im
Steuersenkungsgesetz 2000

Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer(2,2%)

1998 als Ersatz für Gewerbesteuer eingeführt.

Aufteilung im Verhältnis 85:15 zwischen alten und neuen Bundesländern obwohl
die Gewerbesteuer in den neuen Bundesländer nie eingeführt wurde!

Aufteilung zwischen Ländern und dann zwischen Gemeinden nach einem wirt-
schaftsbezogenen Schlüssel (nach Gewerbesteuerertrag und Anzahl der sozi-
alversicherungspflichtigen Beschäftigten)

Eine relativ stetige und kalkulierbare Einnahmequelle, jedoch „mit einer weiteren
Dezimierung der kommunalen Autonomie erkaufte“. (Arbeit /Friedrich /Wegener, S.38)

b) Finanzausgleich an die Gemeinden

Der kommunale Finanzausgleich hat eine vertikale sowie eine horizontale Dimension
und einen grundsätzlich redistributiven Zweck. Er soll übermäßige Finanzkraftunter-
schiede zwischen den Gemeinden ausgleichen und den aus besonderen Aufgaben
entstehenden höheren Bedarf decken. Er soll die Finanzautonomie der Gemeinden
stärken. Der Umfang und die Ausgestaltung des Finanzausgleichs bleiben den Län-
dern überlassen.

Aus der **Finanzausgleichsmasse** werden zweierlei Arten von Zuweisungen gewährt:
Allgemeine Zuweisungen (Schlüsselzuweisungen) und Zweckzuweisungen. Die Er-
mittlung des Finanzbedarfs erfolgt nach Bedarfsindikatoren (hauptsächlich Einwoh-
nerzahl mit verschiedenen Nebenindikatoren).

Die Kommunen haben kaum Möglichkeiten, diese Einnahmequelle zu beeinflussen.
„Vielmehr haben die Länder die Möglichkeit auf diesem Wege verstärkt ihre landes-
politischen Zielsetzungen zu verfolgen.“ (Arbeit/Friedrich/Wegener, S.35)

c) Spezielle Entgelte (Gebühren und Beiträge)

Grundsatz ist das Kostendeckungsprinzip, nachdem das Gebührenaufkommen die
voraussichtlichen Kosten decken aber nicht überschreiten. Auch zu berücksichtigen
sind das Äquivalenzprinzip und das Leistungsfähigkeitsprinzip: die Gebühren müssen
das jeweilige öffentliche Interesse der Aufgabenerfüllung berücksichtigen. Diese
Maßgaben setzen der Finanzierung durch Gebühren enge Grenzen.

d) Vermögen und Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung und Beteiligung

In der Bundesrepublik spielen diese Einnahmequellen eine sehr untergeordnete Rol-
le. In Spanien ist die kommunale Lotterie eine wichtige Einnahmequelle.

e) Kredite

Nach dem Gemeindehaushaltsrecht dürfen Kredite nur für Investitionen, zur Investitionsförderung und zur Umschuldung aufgenommen werden. Eine geplante Kreditaufnahme bedarf der Genehmigung einer Aufsichtsbehörde.

Zwischenfazit: Strukturelle Defizite der Gemeindefinanzen in Deutschland

Die Kommunen haben in den letzten Jahren massive Einnahmeeinbrüche beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und bei der Gewerbesteuer erlebt - bei gleichzeitig steigenden Ausgabeverpflichtungen (insbesondere bei Sozialausgaben). Die Scherenbewegung zwischen Einnahmen und Ausgaben führt zu Liquiditätsengpässen. Die Kommunen werden „gezwungen, auf „*die bekannten tricks der kommunalen Finanzakrobatik*“ (Arbeit /Friedrich /Wegener, S.38) zurückzugreifen:

- Verkauf des Tafelsilbers
- Leasing-Geschäfte
- hierfür nicht vorgesehene Kassenkredite
- rückläufige Investitionstätigkeit
- Leistungseinschränkungen

4. Die spezifischen Probleme in den neuen Bundesländern

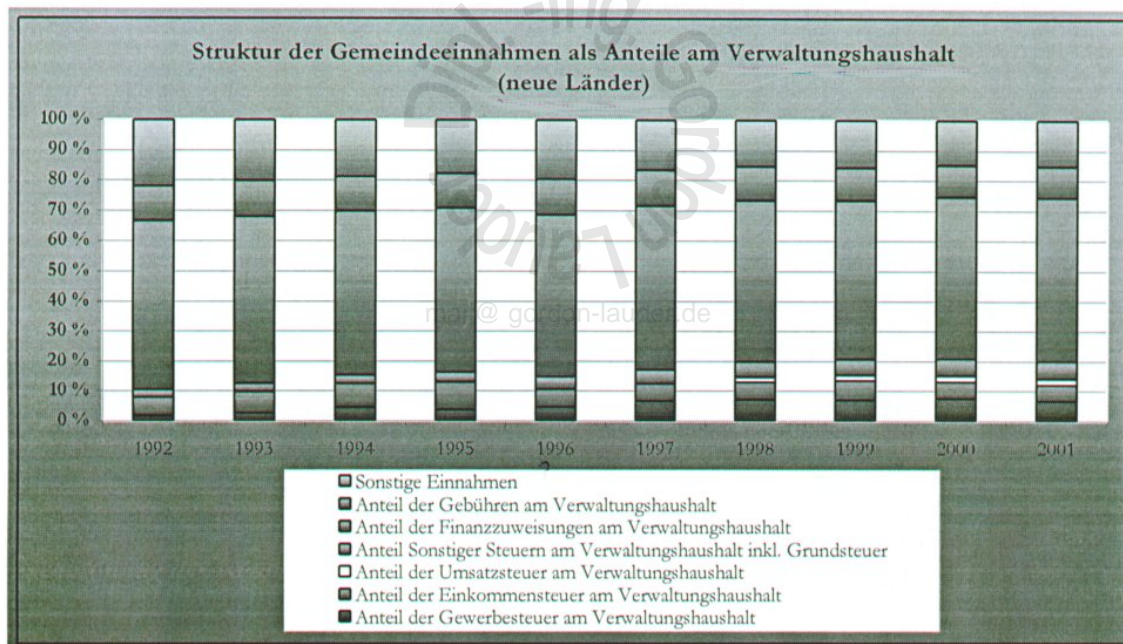
In den neuen Bundesländern sind die Gemeindeeigeneinnahmen aus den Realsteuern sehr gering. Für die meisten Ostdeutschen Kommunen waren die Einbrüche im Gewerbesteueraufkommen in 2001 deshalb verkräftbar.

Der Anteil der Finanzaufweisungen ist sehr groß (mit mehr als 50% Anteil an den Gemeindeeinnahmen ist er fast doppelt so viel wie im Westen!).

Die kommunale Finanzaufweisungen wurden bis Ende 1994 vom Fonds „Deutsche Einheit“ (40% obligatorische Beteiligung der Kommunen) finanziert und dann durch den Länderfinanzausgleich, die Bundesergänzungszuweisungen und Finanzhilfen des Bundes. Seit 1995 (Im Rahmen des Solidarpaktes) „*zeigten sich die ostdeutschen Länder bei den Finanzausgleichsverhandlungengegenüber ihre Kommunen eher egoistisch als solidarisch.....alles in allem konnten die ostdeutschen Kommunen trotz der erheblichen Zugewinne ihrer Länder nur eine vergleichsweise marginale Aufbesserung ihrer Finanzausgleichskassen registrieren*“ (Karrenberg/Münstermann, S.452).

Kann man in den neuen Bundesländern überhaupt von einer „Steuerautonomie“ reden, wenn die Gemeinden in einem solchen Ausmaß von Zuweisungen aus der Länderebene abhängig sind?

Abbild 5 – Struktur der Gemeindeeinnahmen als Anteile am Verwaltungshaushalt (neue Länder) (Arbeit/Friedrich/Wegener 2003):



Es kommt hinzu, dass die Kommunen in den neuen Ländern die steigenden Kosten der Pflichtaufgaben vor allem im sozialen Bereich (Sozialhilfe/Wohngeld) und der Aufbesserung einer immer noch rückständigen Infrastruktur finanzieren müssen. Da die Folgen drastischer Sparmaßnahmen/Kürzungen im den Bereichen Personal, Kultur, Sport von den Politikern als nicht durchsetzbar eingestuft werden, wird zunehmend auf höhere Kredite zurückgegriffen. Die Symptome werden kuriert, die Krankheit bleibt ungeheilt.

Ein zusätzliches Problem vieler Kommunen in den neuen Ländern ist die mangelnde Kompetenz auf der kommunalen Ebene. Die schrumpfende Bevölkerung und die innerdeutsche Migration (Wegzug der „Besten“) führt zu einer qualitativen Unterbesetzung bei den kommunalen Politikern. Ein Beispiel wäre die manchmal erstaunlich junge Bürgermeister einiger Städte. Das Fehlen kompetente und erfahrene Politiker kann von der zentralen Ebene als Argument gegen eine Stärkung kommunaler Steuerautonomie verwendet werden.

5. Optionen für eine Neuordnung der Gemeindefinanzen

Wie könnte eine Reform aussehen? Sie wird wohl nicht in der Durchsetzung eines einzelnen Reformelementes realisierbar sein: „*Denn gerade im vertikal und horizontal eng verflochtenen Finanzsystem der Bundesrepublik Deutschland wird auf fast jede finanzielle Änderung mit einer Kompensation reagiert.*“ (Junkernheinrich 2002).

Reformen haben die folgenden Aufgaben zu erfüllen (vgl. Arbeit /Friedrich /Wegener, S.43-44):

- die Sicherung einer aufgabengerechten Finanzierungsbasis für unterschiedlich strukturierte Kommunen (*Bedarfsgerechtigkeit*)

- die Stärkung von Anreizen zu einer kostengünstigen und bürgerrechten Aufgabenerfüllung (*Anreizkompatibilität*)

- die Einführung von Anpassungsmechanismen zur Justierung des Finanzsystems bei strukturellen Aufgaben-, Ausgaben-, und Einnahmenänderung (*Anpassungsfähigkeit*)

Die Optionen für eine Neuordnung der kommunalen Finanzen können folgendermaßen unterteilt werden:

a) Revitalisierung der Gewerbesteuer:

Substitution der Gewerbesteuer durch eine gemeindliche Wertschöpfungsteuer. Bemessungsgrundlage der Steuer wird die Wertschöpfung (nicht der Gewinn, wie bei der Gewerbesteuer). Freiberufler werden auch steuerpflichtig.

Substitution der Gewerbesteuer durch eine kommunale Unternehmenssteuer (ohne Besteuerung des Kapitaleinkommens um mögliche internationale Standortnachteile zu minimieren).

Substitution der Gewerbesteuer durch eine kommunale Betriebssteuer (Bemessungsgrundlage wird die Wertschöpfung abzüglich der bezahlten Löhne, um eine doppelte Belastung der Beschäftigung zu vermeiden).

Konzept des so genannten „NRW-Modell“ – Erhaltung der Gewerbesteuer, jedoch Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen und Verbreiterung der Bemessungsgrundlage.

b) Abschaffung und Ersetzung der Gewerbesteuer

Einführung einer gemeindeeigenen Einkommensteuer, die allerdings verfassungsrechtlich (keine Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse) und verwaltungstechnisch (selbstständige Festsetzung und Erhebung der Steuer) sehr problematisch wird.

Einführung eines gemeindlichen Hebesatzrechts bei der Einkommensteuer und bei der Körperschaftsteuer.

In der aktuellen Diskussion werden hauptsächlich die Interessen der Wirtschaft, die politische Durchsetzbarkeit oder die Verfassungskonformität eines Reformvorschlags als Hauptfaktoren einbezogen. Seltener wird das grundlegende Thema der kommunalen Autonomie tangiert.

6. Schlussfolgerung: Gemeinden im Standortwettbewerb

„Das heutige Gemeindefinanzsystem kann die politische Handlungsfähigkeit der Städte und Gemeinden nicht gewährleisten.“ (Arbeit/Friedrich/Wegener 2003, S.61)

Für eine Stärkung der kommunale Autonomie gibt es mehrere Argumente:

- es wird mehr Entscheidungskonnexität geben - nach dem Prinzip: „*wer die Musik bestellt, soll auch bezahlen*“. Es ist selbstverständlich, dass in der kommunalen Ebene bürgernahe Entscheidungen getroffen werden können. In der kommunalen Ebene kann der öffentliche Angebot besser auf die individuellen Präferenzen abgestimmt werden. Dieses Prinzip gilt allerdings nur, wenn kompetente Politiker in der kommunalen Ebene vorhanden sind. mail@gordon-lauder.de

- die Nachfrage der Bürger und Unternehmen nach kommunalen Leistungen wird mehr durch die mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Kosten geprägt (Prinzip der Äquivalenz)

- die Kommunen und Regionen können miteinander als Standorte konkurrieren. In der Zeit der Globalisierung werden Standorte für Industrie oder Dienstleistungen zunehmend beliebig gewählt. Um in dieser Konkurrenz Chancen zu haben, brauchen die Kommunen mehr Handlungsfreiheit. Indem sie selber Steuern senken/erhöhen oder den Gegenstand der Besteuerung ändern, können die Kommunen ihre Stärken im Standortwettbewerb besser geltend machen.

- die Politik wird transparenter – sowohl in der kommunalen als auch in der zentralen Ebene. Die aktuelle Situation bietet einen effektiven Schirm für das Handeln des Zentralstaates. Wenn die Aufgaben und Verantwortlichkeiten jeder Ebene eindeutiger differenziert werden, wird die kommunale und nationale Demokratie transparenter.

Literatur

- Dipl.-Ing. Gordon
Gordon-lauder.de
- | | | | | |
|---------------------------------------|--------|--|---------|--------------------------|
| Caulfield, J. | (2002) | Local Government Finance in OECD Countries | | |
| | in | J. Caulfield, Helge O. Larsen (Hrsg.) Local Government at the Millennium | Opladen | Leske + Budrich |
| Homburg, S. | (1997) | Allgemeine Steuerlehre | München | Verlag Franz Vahlen GmbH |
| Hey, J. | (2002) | Stellungnahme zur Reform der Gemeindefinanzen –insbesondere zur Abschaffung und Ersetzung der Gewerbesteuer durch eine kommunale Einkommen- und Körperschaftsteuer, Köln | | |
| Karrenberg, H., Munstermann, E.. | (1998) | Kommunale Finanzen | | |
| | in | Wollmann, Roth, R. (Hrsg.) Kommunalpolitik (S. 437-460) | Opladen | Leske + Budrich |
| Arbeit, U., Friedrich, E. Wegener, A. | (2003) | Neuordnung der Kommunalenfinanzen in Deutschland (Forschungsbericht des kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam) | | |
| Bach, S., Vesper, D. | (2002) | Finanz- und Investitionskrise der Gemeinden erzwingt grundlegende Reform der Kommunalfinanzen (DIW Wochenbericht 31/2002) | | |
| Junkenheinrich, M. | (2002) | Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 12 Juni 2002 zur Reform des Gemeindefinanzsystems, Berlin | | |
| Siebert, H. | (2000) | The Paradigm of Locational Competition (Kieler Diskussionsbeiträge Institut für Weltwirtschaft Kiel August 2000) | | |