

Gemeindefinanzreform und US-Cross Border Leasing

Heiner Adamski

Städte und Gemeinden sind für die meisten Menschen das Zentrum ihres Lebens. Das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben entfaltet sich hier – und so sind Kommunen Orte einer Identität stiftenden Kommunikation und gesellschaftlicher Integration. Jenseits der „großen Politik“ sind sie Orte der Geschichte eines Volkes und zugleich der Modernisierung. Für die politische Bildung bieten sie viele Möglichkeiten der Erkundung gesellschaftlicher und politischer Realitäten. Dabei kann unbeschadet fachdidaktischer Theorie-Kontroversen eine interessante Frage gestellt werden: Woher haben Städte und Gemeinden das Geld für die Erfüllung ihrer Aufgaben und welche Aufgaben haben sie?

Die „Geldfrage“ ist ein entscheidender Punkt. Kommunen können ihre Aufgaben – soweit sie die Finanzierung übernehmen müssen – nur bei einer hohen oder zumindest ausreichenden Finanzausstattung wahrnehmen. Wie „funktioniert“ das Finanzsystem?

I. Rechtliche Hintergründe und finanzielle Abgründe

In der Bundesrepublik Deutschland hat der Bund nach Art. 105 GG auf dem Gebiet der Steuergesetzgebung eine – von Ausnahmen abgesehen – umfassende Kompetenz im Rahmen der sog. konkurrierenden Gesetzgebung. Länder können danach Steuergesetze nur dann erlassen, wenn der Bund die betreffende Materie nicht geregelt hat. Tatsächlich hat der Bund seine Möglichkeiten weitgehend ausgeschöpft. In der Haushaltswirtschaft sind Bund und Länder nach Art. 109 Abs. 1 GG selbständig und voneinander unabhängig.

Gemeinden haben zur Steuergesetzgebung kein Recht (Ausnahmen sind Steuern, die allein ihnen zufließen: Grundsteuer, Hundesteuer, Vergnügungssteuer und ähnliches). Sie haben aber nach Art 28 Abs. 2 GG das Recht auf kommunale Selbstverwaltung und finanzielle Eigenverantwortung. Für die Gemeinden bedeutet dies, dass es für sie keine bestimmte verfassungsrechtlich garantierte Einnahmestruktur gibt. Sie haben nur einen Anspruch auf eine wirtschaftsbezogene Einnahmequelle mit Hebesatzrecht – das für die Gewerbe- und Grundsteuer wichtig ist – und damit Anspruch auf ein Instru-

ment zur Standortpolitik. Für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist ihnen in den Landesverfassungen das Recht auf angemessene Finanzausstattung garantiert. Ihre Einnahmen ergeben sich neben diversen kleineren Steuern hauptsächlich aus der Gewerbesteuer, aus einem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und aus Finanzausweisungen im kommunalen Finanzausgleich.

Die Aufgaben der Gemeinden können aufgrund diverser Verfassungsbestimmungen vom Bund und den Ländern bestimmt werden. Ihre wichtigsten allgemeinen Aufgaben sind Straßenbau und Verkehrswesen, öffentliche Sicherheit und Ordnung, Energie- und Wasserversorgung, Bau- und Wohnungswesen, Schule und Erziehung, Wissenschaft, Forschung und Kultur, Gesundheit, Sport, Erholung und die allgemeine Verwaltung. Dazu kommen als Aufgaben aus dem sozialen Bereich die Trägerschaften der Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz und der Jugendhilfe nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz sowie die Einrichtung der Jugendhilfe und Förderung von freien Trägern. Im Einzelnen wird dabei zwischen freiwilligen Aufgaben, gesetzlichen Pflichtaufgaben und staatlichen Aufgaben unterschieden.

Dieses grob skizzierte System ist offenbar nicht mehr funktional. Die Finanzlage der Gemeinden ist seit Jahren schwierig und trotz ökonomischen, finanzwissenschaftlichen und verwaltungsrechtlichen Sachverständnisses vieler Experten immer schwieriger geworden. Geldmangel war das zentrale Thema der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages – dem Spitzenverband von 5.700 Städten und Gemeinden – im Mai 2003.

1. Städte im Dickicht

(Die WELT v. 14. Mai 2003)

„Die Not in Städten und Kommunen ist groß. In den Straßen gehen die Lichter aus, Grünanlagen werden nicht mehr bepflanzt, Schwimmbäder schließen, allerorten bröckelt der Putz. Kein Wunder, dass das Thema bei der diesjährigen Hauptversammlung des Deutschen Städtetags ganz oben auf der Tagesordnung steht. Dabei werden die Kämmerer ihre Forderung nach finanzieller Unterstützung durch den Bund erneuern. Zusätzliche Milliarden aber können die Not nur lindern helfen. Wirklich beseitigt werden kann sie nur, wenn sich an der Struktur von Einnahmen und Ausgaben etwas ändert. Doch damit tun sich Bund, Länder und Kommunen schwer. Denn wenn's ums Geld geht, ist sich jeder selbst der Nächste, gesamtstaatliche Interessen treten in den Hintergrund. (...) Beispiel Steuerreform: Zwar haben die Börsen 2000 die drastische Senkung des Körperschaftsteuersatzes und die Steuerbefreiung von Veräußerungsgewinnen goutiert. Doch nun müssen Länder und Kommunen dafür büßen. Angesichts der schwachen Konjunktur sind die Einnahmen aus der Körperschaft- und Gewerbesteuer eingebrochen. Den Trend verschärft haben steuerliche Verrechnungsmöglichkeiten, deren Ausmaß Eichel's Steuerexperten bei ihrer Planung der Reform völlig falsch eingeschätzt haben. Mehr denn je sind die Kämmerer daher zum Sparen gezwungen. Doch das ist leichter gesagt als getan. Noch immer ist der Personalaufwand größter Ausgabenblock. Sachaufwand und Soziales folgen mit Abstand. Doch hier zu kürzen ist politisch heikel oder angesichts gesetzlicher Pflichten überhaupt nicht möglich. Daher wird der Rotstift bei den Investitionen angesetzt. Mit der Folge, dass sich der kommunale Verfall beschleunigt. Nach Angaben des Deutschen Instituts für Urbanistik liegt der Finanzbedarf der Kommunen an technischer, sozialer und kultureller Infrastruktur bis 2009 bei 690 Milliarden Euro. Dabei haben die bloßen Instandhaltungsinvestitionen schon jetzt einen Anteil von 60 Prozent in den alten und 72 Prozent in den neuen Bundesländern.“ (Cornelia Wolber)

Nach der Hauptversammlung des Städtetages – die übrigens unter dem Motto stand „Städte sind Zukunft“ – befasste sich ein ARD-Magazin mit den Finanzproblemen einer Stadt.

2. Millionenstadt am Abgrund: Köln macht dicht

(Monitor v. 22. Mai 2003)

„350 Seiten umfasst die neue Streich- und Sparliste der Stadt. Darunter so seltsame Posten wie: Schulen drucken Zeugnisse selbst – 15.000 Euro gespart. 20 neue Politessen werden eingestellt: 880.000 Knöllchen-Euros bringt das ein. (...) Es geht um das größte Sparpaket in der Nachkriegsgeschichte (...).

Fritz Schramma (Oberbürgermeister): „Wir müssen gemeinsam jetzt sehen, wie wir diese schlimme Situation bewerkstelligen. Das heißt für uns konkret, jedes Jahr 55 Millionen strukturell wegsparen.“

Die weltbekannten Kölner Museen müssen auf Millionen verzichten. Die neue Kunsthalle in Frage gestellt. Und auch dem renommierten Gürzenichorchester drohen radikale Einschnitte. Mit voller Wucht aber trifft es die Theaterbühnen (...). Alle kleineren Bühnen der Stadt sollen dicht gemacht werden (...).“ Es könnte düster werden in der Kulturstadt Köln. Doch Verwahrlosung droht auch anderswo: Ein großer Teil der Straßen soll nicht mehr ausgebessert werden. Die Pflege der Grünanlagen wird auf ein Minimum reduziert. Auch für die Geh- und Radwege gibt es kaum noch Geld. Viele Fußgängerampeln und -überwege werden demnächst wohl abgebaut und das Luftmess-System der Stadt komplett abgeschafft. Auch viele Sportanlagen werden wohl schließen – mangels Instandsetzung. (...) Die sozialen Kürzungspläne sind schier endlos: Jeder dritte Kinderspielplatz soll geschlossen werden. Drei bis vier Jugendzentren machen demnächst wohl dicht und die Altenclubs sollen einen großen Teil ihrer Förderung verlieren. Besonders schlimm aber trifft es die Stadtteile, die als soziale Brennpunkte gelten, vor allem die ehemaligen Kölner Arbeiterbezirke, in denen heute jeder Fünfte arbeitslos ist, wie hier in Köln Vingst, wo der Ausländeranteil bei knapp 40 Prozent liegt. (...) Keine Sozialarbeit mehr in Problembezirken. Und nicht nur das: Auch aus der Schwangerenberatung will sich die Stadt zurückziehen, die Zuschüsse für die Frauenhäuser werden radikal zusammengestrichen, gleiches droht der Kölner AIDS-Hilfe. Besonders dramatisch trifft es die Kölner Drogen-Hilfsprojekte (...).

Bürgerin: „Die Leidtragenden sind wie immer die Schwächeren, die Jugend und die Alten, und das kann so nicht angehen. Die Folgen werden sich zeigen in den nächsten Jahren.“ *Bürger:* „Mit diesen Sparmaßnahmen wird die Arbeitslosenzahl weiter steigen, die soziale Ungerechtigkeit wird größer, und die Verelendung wird drastisch zunehmen.“

Die endlose Streichliste trifft auch die Bildungspolitik. (...) An jeder zweiten Schule sollen die Hausmeister abgezogen werden, die Nachmittagsbetreuung wird nach dem Willen der Stadt komplett abgeschafft. Wohin die Kinder dann sollen, wenn hier kein Essen mehr verteilt wird, weiß niemand. Die Schulsozialarbeit ist genauso von der Streichung bedroht wie die Förderung von Ganztagesangeboten. (...) Den Kölner Schulen droht die Verwahrlosung. Selbst an der Reinigung will man jetzt sparen. Kinder und Jugendliche als Sparopfer: Dies gilt auch für die Hortplätze der Stadt, die wohl allesamt geschlossen werden. Kaum noch Geld soll es für das Schul- und Vereinsschwimmen geben. Das Waldschwimmbad muss wohl bald seine Tore schließen. Und auch die Blindenbibliothek, ein einmaliges Angebot für die gesamte Region, macht wohl dicht. Die Gewächshäuser im Botanischen Garten werden wohl abgerissen, selbst die Tiere in den städtischen Wildparks müssen sich ein neues Zuhause suchen. Und nichts von dem wird in naher Zukunft wohl wiederkommen. Was bleibt, sind Verzweiflungstaten: Eine Sexsteuer für Bordelle soll es jetzt richten – und nachts soll es in

Köln bald ganz finster werden. Wortwörtlich: Die Lichter der Großstadt werden demnächst eine halbe Stunde früher ausgeschaltet. Viva Colonia – Gute Nacht Köln. (...) Die Abteilung ‚Korruptionsvermeidung‘ wird nicht weiter ausgebaut: 189.200 Euro gespart. Ausgerechnet in der Stadt, die den Kölschen Klüngel erfunden hat.“

II. US-Cross Border Leasing

In ihrer Finanznot lassen sich viele Kommunen auf ungewöhnliche „Geschäfte“ ein. Sie schließen mit dem Ziel der Geldbeschaffung Verträge mit amerikanischen Investoren: US-Cross Border Leasing. Diese Verträge – oft mehrere hundert Seiten in englischer Sprache – sind ein rechtlich außerordentlich kompliziertes und auf knappem Raum nicht zu beschreibendes „Phänomen“. Es sei nur grob der Vorgang skizziert und ein Rechtsproblem angedeutet:

Eine deutsche Stadt *vermietet* für beispielsweise 25 Jahre eine kommunale Einrichtung – etwa ein Kanalnetz – an einen US-Investor. Gleichzeitig mietet sie von ihm das Objekt. Der Investor zahlt dafür „auf einen Schlag“ beispielsweise 150 Millionen Euro Miete. Dieses Geld leitet die Kommune an Vertragsbanken weiter und die Banken überweisen aus dieser Zahlung in den nächsten 25 Jahren Mietzahlungen der Stadt für „ihr“ Kanalnetz an den Investor. Der „Trick“: Nach amerikanischem Steuerrecht gilt dieser Vorgang als Auslandsinvestition. Er bringt dem amerikanischen Investor einen Steuernachlass von etwa einem Drittel der Investitionssumme – 30 Millionen Euro für ein „Nullsummenspiel“. Die deutsche Stadt bekommt davon ca. fünf Millionen.

Verträge dieser Art haben die Lutherstadt Wittenberg – es sei an Luthers Arbeits- und Reichtumsethos erinnert – und die Ruhrgebietsstadt Recklinghausen geschlossen. Die Stadt Köln hat Verträge zu Bahn-, Messe- und Abwasserprojekten über mehr als zwei Milliarden Euro. Weitere Beispiele sind Düsseldorf, Nürnberg, Mannheim, Schwerin, Kaiserslautern, Essen, Magdeburg, Leipzig und Berlin. Vertragsobjekte sind Klärwerke und Kanäle, Müllverbrennungsanlagen, Anlagen der Trinkwasserversorgung, Busse, Bahnen und Schienennetze oder in Dortmund die Westfalenhalle.

Rechtlich sind derartige Verträge unter anderem riskant, weil die Kommunen die Rendite des Investors bis zum Tag der Vertragsbeendigung gewährleisten müssen und weil die Abschaffung der Steuervorteile im amerikanischen Steuerrecht nicht ausgeschlossen werden kann. Bei einer Abschaffung müssten sie an die amerikanischen Freunde die Ausfälle zahlen. Riskant sind sie auch beispielsweise wegen Risikoabwälzungen auf deutsche Vertragspartner (Haftungen bei Objektschädigungen) und Gerichtsstandvereinbarungen in den USA.

III. Kontroverse Reformmodelle

Die Finanzprobleme der Gemeinden sollen durch eine Reform des Finanzsystems gemildert oder sogar behoben werden. Die dazu notwendigen rechtlichen Regelungen sind – da Recht ohnehin fast immer kompliziert ist – besonders schwierig: sie gehören zu dem auch für Experten nicht mehr überschaubaren Steuerrecht. Zudem gibt es noch kontroverse Vorstellungen von der „richtigen Verteilung des Geldes“ und demzufolge viele Verteilungsvorschläge. So wurden zur Reform der Gemeindefinanzen einige hun-

dert hochkomplizierte Beiträge vorgelegt. Viele haben den Umfang eines Buches. Es versteht sich angesichts dieser Sachlage von selbst, dass jede Dokumentation auf begrenztem Raum nur Eindrücke von den Reformproblemen vermitteln kann. Die folgenden Texte haben dieses Ziel.

1. *Föderalismus reformieren*

Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

„Wir brauchen einen starken und handlungsfähigen Föderalismus, der sich den Herausforderungen in einem Europa der Regionen stellen muss. Bürgernähe, Demokratie und eine moderne Verwaltung brauchen klare Regelungen der Verantwortung. Deshalb wird es in den nächsten vier Jahren eine wichtige Aufgabe sein, Zuständigkeiten der staatlichen Ebenen und Mischfinanzierungen Zug um Zug zu entflechten, damit die Verantwortlichkeiten für Entscheidungen transparenter werden und die Eigenverantwortung dominiert. Zusammen mit den Ländern werden wir darüber hinaus die finanziellen Auswirkungen von Bundesgesetzen auf Länder und Kommunen überprüfen.“

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).

Wir werden – ausgehend von dem Ergebnis der Kommission Gemeindefinanzreform – die Finanzkraft der Kommunen stärken und auf eine breite und solide Basis stellen. Wir wollen das Band zwischen örtlicher Wirtschaft und Gemeinde festigen. Deshalb wollen wir im Konsens aller Beteiligten eine tragfähige Gewerbesteuerreform als wesentliches Element der Gemeindefinanzreform umsetzen.

Wir wollen auch ein generelles Verbot der steuerrechtlichen Anrechnung gewerbesteuerlicher Organschaften durchsetzen, damit das Gewerbesteueraufkommen auch dort anfällt, wo es erwirtschaftet wird und kein steuerminderndes Verschieben von Gewinnen und Verlusten mehr möglich ist.“

2. *Gewerbesteuer ersetzen*

Bundesverband der Deutschen Industrie (Pressemitteilung vom 27. März 2002)

„Die Kommission sollte die historische Chance nutzen und Gemeinden und Wirtschaft endlich von der seit über 100 Jahren kritisierten Gewerbesteuer befreien.“ Mit diesen Worten kommentierte der Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), Michael Rogowski, die Einberufung der Kommission zur Gemeindefinanzreform durch Bundesfinanzminister Eichel. Ziel der Kommissionsarbeit müsse es sein, einen akzeptablen Vorschlag zu erarbeiten und endlich den Schritt zu wagen, den schon die europäischen Nachbarn gegangen seien: Ersetzung der für alle Beteiligten untauglich gewordenen Gewerbesteuer. „Die Gemeinden sind mit der Gewerbesteuer nicht zufrieden, die Wirtschaft nicht – und trotzdem macht bisher jede Steuerreform vor den Toren der Gewerbesteuer halt“, sagte Rogowski. Der BDI-Chef hatte sich seit Anbeginn seiner Amtszeit für die Einberufung der Kommission eingesetzt.

Neben der Gewerbesteuer gehört nach Auffassung des BDI-Präsidenten auch das weitgestreute Aufgabenfeld der Kommunen und dessen Finanzierung auf den Prüfstand: „Man darf die Kommunen mit ihren dringenden Problemen nicht allein lassen: Die Gemeinden brauchen eine starke Wirtschaft, genauso wie die Wirtschaft starke Gemeinden.“ Aus diesem Grund habe er im vergangenen Sommer das Konzept der Kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer vorgestellt. Einen Rückfall in eine revitalisierte Gewerbesteuer, die einzig der Wirtschaft weiterhin steuerliche Sonderlasten zumute, könne er sich als Ergebnis der Kommissionsarbeit nicht vorstellen.“

(Anmerkung: Der BDI hat seine Vorstellungen in einer umfangreichen Ausarbeitung „Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer: Konzept einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer“ vorgelegt. Köln 2001.)

3. *Kombination aus kommunaler Bürgersteuer und lokaler Wirtschaftssteuer* Bertelsmann Stiftung

„Die von der Bertelsmann Stiftung geforderte Bürgersteuer soll die 15 Prozent der Einkommensteuer ersetzen, die den Kommunen bisher als Zuweisung des Landes zufließen. Mit der neuen Steuer muss der Bürger nicht mehr zahlen als vorher, kann dafür aber erstmals auf seinem Steuerbescheid sehen, wie viel von seiner Einkommensteuer direkt vor Ort ausgegeben wird. Nach Meinung der Bertelsmann Stiftung schafft die Bürgersteuer mehr Transparenz und steigert dadurch die Effizienz kommunalen Handelns. Transparenz befähigt die Bürger, sich zu beteiligen, wenn über die Verwendung von Steuergeldern auf lokaler Ebene entschieden wird.

Die Bürgersteuer ist im Vorschlag der Stiftung nur in Verbindung mit grundsätzlichen Änderungen bei der Gewerbe- und der Grundsteuer realisierbar. Um mehr Steuergerechtigkeit zu erzielen, soll die Gewbesteuer abgeschafft und durch eine lokale Wirtschaftssteuer ersetzt werden, die alle wirtschaftlich Tätigen angemessen an der Finanzierung der von ihnen in Anspruch genommenen kommunalen Infrastruktur beteiligt, also auch Freiberufler und Landwirte. (...) Die Grundsteuer A für Landwirte soll entfallen, die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer B muss aktualisiert werden.

Zu einer wirksamen Gemeindefinanzreform gehört nach Ansicht der Experten außerdem das sogenannte Konnexitätsprinzip (...). Danach dürfen Entscheidungen von Europäischer Union, Bund und Ländern, die sich auf die Ausgaben der Kommunen auswirken, nur bei gleichzeitiger Klärung der Finanzierungsfrage getroffen werden. Die Kommunen sollten keine Kosten übernehmen, deren Höhe sie politisch nicht beeinflussen können. Ferner fordert das Positionspapier, dass Aufgaben, die Bund und Länder auf die Gemeinden übertragen haben, nur in ihrer Grundstruktur einheitlich geregelt werden dürfen. Bei der Ausführung müssen den Kommunen deutlich erweiterte Handlungsspielräume gewährleistet werden.

Von den Reformideen, die in der Kommission der Bunderegierung beraten werden, unterscheidet sich das Konzept der Bertelsmann Stiftung vor allem durch seine Reichweite. Während die Gespräche in der Kommission sich zumeist auf die Aspekte Gewbesteuer sowie Sozial- und Arbeitslosenhilfe beschränken, schlägt die Bertelsmann Stiftung eine umfassendere Reform vor.“

(Anmerkung: Die Bertelsmann Stiftung hat ihre Vorstellungen in einer umfangreichen Ausarbeitung „Reform der Gemeindefinanzen – ein Vorschlag der Bertelsmann Stiftung“ vorgelegt. Gütersloh 2003.)

4. *Zwölf Punkte für die Arbeit in der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen* Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Auszug)

- „1. (...) Die Reform muss für einen großen Teil der Kommunen eine erhebliche Stärkung ihrer heutigen Finanzausstattung bringen, die durch den vom Gesetzgeber verursachten Substanzverlust der gemeindlichen Steuereinnahmen insbesondere bei der Gewbesteuer sowie durch staatliche Leistungsverpflichtungen ohne zusätzliche Finanzmittel und erzwungene Mitfinanzierungen gesamtstaatlicher Ausgaben geprägt ist. (...) Um sicherzustellen, dass Maßnahmen der angestrebten Gemeindefinanzreform künftig nicht wieder durch Aufkommens- und Lastenverschiebungen zu Lasten der Kommunen ohne finanziellen Ausgleich in Frage gestellt werden, müssen auch die Verankerung des Konnexitätsprinzips sowie die Stärkung und verfassungsmäßige Absicherung institutionalisierter Mitwirkungsrechte der Kommunen bei den Gesetzgebungsverfahren des Bundes und der Länder Gegenstand der Kommissionsberatungen sein.
2. Angesichts der ausdrücklichen Nennung der Zukunft der Gewbesteuer und der finanziellen Folgen einer effizienteren Gestaltung der unterschiedlichen sozialen Transfersysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für die Gebietskörperschaften als Mittelpunkt der Kommissionsarbeit betonen die kommunalen Spitzenverbände noch einmal ausdrücklich, dass nicht nur die Zukunft der Gewbesteuer, sondern das gesamte Gemeindesteuersystem sowie nicht nur die Arbeitslosen- und Sozialhilfe, sondern auch andere Aufgaben- und Ausgabenbelas-

- stungen der Kommunen, die wesentlich zur Zuspitzung der kommunalen Finanzprobleme beigetragen haben, Gegenstand der Kommissionsberatungen sein müssen. (...)
3. Das aktuell drastisch sinkende Steueraufkommen der Städte und Gemeinden in ihrer Gesamtheit muss erhöht und auf einem Niveau verstetigt werden, das die kommunale Handlungsfähigkeit auf Dauer gewährleistet. Der nötige Finanzspielraum für freiwillige kommunale Aufgaben ist zu schaffen.
 4. Die Bemessungsgrundlage und der Kreis der Steuerpflichtigen der Gewerbesteuer und jeder anderen wirtschaftskraftbezogenen Steuerquelle (Artikel 28 Abs. 2 Satz 3 GG) sind zu verbreitern, um die Abhängigkeit von den versteuerten Gewinnen nur weniger Steuerzahler vor Ort zu verringern.
 5. Die für die Kommunen unverzichtbare Finanzautonomie erfordert auch künftig Gestaltungsmöglichkeiten durch uneingeschränkte Hebesatzrechte.
 6. Die den Kommunen übertragenen Aufgaben und die daraus resultierenden Ausgaben müssen zurückgeführt werden. Die kommunale Mitfinanzierung staatlicher Aufgaben ohne vollen und unmittelbaren Ausgleich der jeweiligen örtlichen Belastungen der Kommunen ist zu beenden.
 7. Bei einer Zusammenführung der Arbeitslosen aus Arbeitslosen- und Sozialhilfe muss der Bund dauerhaft die finanzielle Verantwortung übernehmen. Bei allen organisatorischen Maßnahmen muss sichergestellt werden, dass es keine zusätzliche Belastung für die Kommunen gibt. (...)
 8. Das Konnexitätsprinzip (Wer bestellt, bezahlt.) ist verfassungsrechtlich fest zu schreiben.
 9. In der Verfassung muss ein Konsultationsmechanismus nach österreichischem Beispiel verankert werden. Danach müssen die kommunalen Spitzenverbände konsultiert werden, sobald Bund oder Länder neue Aufgaben gesetzlich fixieren, die die Gemeinden übernehmen und finanzieren sollen. Kommt keine Einigung zustande, muss diejenige Ebene die Kosten tragen, die das Gesetz veranlasst hat. (...)

5. Von der Gewerbesteuer zur kommunalen Betriebssteuer

Prof. Dr. Jarass – Finanzausschuss des Deutschen Bundestages

Öffentliche Anhörung am 12. Juni 2002 zur Reform der Gemeindefinanzen

- „(1) Das Gewerbesteuer-Aufkommen der deutschen Städte bricht ein. Die Gewerbesteuer belastet nämlich im wesentlichen nur die *ausgewiesenen* Gewinne, die – auch wegen der nachlassenden Konjunktur – zurückgehen. Die mögliche Verrechnung von Gewinnen und Verlusten zwischen Unternehmen und ihren Tochterkapitalgesellschaften („gewerbesteuerliche Organisation“) wirkt sich steuermindernd aus. (...)“
- (2) Die Umwandlung von einer Produktions- zu einer Dienstleistungsgesellschaft ist bisher vom Gewerbesteuersystem nicht berücksichtigt worden. Dienstleistungsunternehmen sind neben der kommunalen Infrastruktur insbesondere auf überdurchschnittliche kommunale Angebote (z.B. Kindergärten, Schulen, Kultur und Wohngebiete) angewiesen, um überdurchschnittliche Mitarbeiter gewinnen und in einem kreativen Umfeld arbeiten zu können.
 - (3) Die Gewerbesteuer sollte zu einer kommunalen Betriebssteuer (BSt) weiterentwickelt werden:
 - (a) *Wer soll zukünftig Betriebssteuer bezahlen?* Bisher bezahlt nur ein – nach wirtschaftlichen Kriterien – willkürlich abgegrenzter Kreis von Unternehmen Gewerbesteuer. Zukünftig sollten alle selbständig ausgeübten Tätigkeiten, also sowohl gewerbliche als auch freiberufliche, der Betriebssteuer unterliegen, nicht hingegen unselbständige Tätigkeiten (Arbeitnehmer). Eigengenutzte Wohnimmobilien sollten wie bisher als Konsumgut behandelt werden, dessen Nutzen und Kosten steuerlich unbeachtlich sind.
 - (b) *Was soll zukünftig die Bemessungsgrundlage sein?* Der Gewerbesteuer unterliegt der Gewinn; hinzugerechnet werden je die Hälfte der Dauerschuldzinsen sowie der netto bezahlten Mieten und Pachten (aber nicht die Mieten und Pachten für Immobilien). Zukünftig sollte der im örtlichen Betrieb erwirtschaftete Gewinn plus alle Schuldzinszahlungen und Lizenzzahlungen der Betriebssteuer unterliegen, also *alle* Entgelte für das im Betrieb gebundene Kapital. Erträge aus Finanzanlagen bei Dritten bleiben dabei unberücksichtigt. Für Fi-

nanzdienstleister (Banken, Versicherungen, Holdings) und Vermieter und Verpachter müssen angemessen modifizierte Bemessungsgrundlagen erarbeitet werden.

(c) *Wie hoch soll zukünftig der Steuersatz sein?* Der durchschnittliche Gewerbesteuersatz beträgt derzeit 16,3% (Hebesatz rund 390%), bei einer Spannbreite von 14,2% für kleine Gemeinden (bei 330% Hebesatz) bis 18,4% für Großstädte (bei 450% Hebesatz).

Das kommunale Hebesatzrecht könnte beibehalten werden. Die Besteuerung aller Unternehmen und die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage erhöht das kalkulatorische Aufkommen der Betriebssteuer erheblich und schafft Spielraum für eine gleiche und mäßige Besteuerung. (...)“

6. *Reformoptionen: Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Sozialhilfe*

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich – Finanzausschuss des Deutschen Bundestages – Öffentliche Anhörung am 12. Juni 2002 zur Reform der Gemeinde финанzen

„Das Gemeindesteuersystem braucht eine *wirtschaftsbezogene Kommunalsteuer* mit einer breiten Bemessungsgrundlage, einem großen Kreis von Steuerpflichtigen und einem kommunalen Hebesatzrecht. Eine solche kommunale Unternehmenssteuer würde die starken Aufkommensdisparitäten der verbliebenen Gewerbeertragsteuer vermeiden und zu mehr Steuergerechtigkeit unter den zahlenden Unternehmen führen. Der derzeit im Rahmen einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer diskutierte Zuschlag auf die Körperschaftsteuer (...) stellt gegenüber der Gewerbeertragsteuer allerdings keine rechte Besserung dar. Das Aufkommen der Körperschaftsteuer weist in zeitlicher und interkommunaler Hinsicht derart ausgeprägte Disparitäten auf, dass diese Steuer ebensowenig wie die Rest-Gewerbesteuer als gute Kommunalsteuer einzuschätzen ist. Diese Option kommt eher einer Unternehmensteuerreform ohne Lösung der kommunalfinanzpolitischen Probleme gleich.

Die *Verteilungsmasse* im kommunalen Finanzausgleich ist aufgabengerecht auszustatten (oder die kommunalen Aufgaben sind zu reduzieren). Dazu bedarf es der Entwicklung von sachgerechten Verfahren zur Bemessung und Aufteilung der Finanzmasse zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Als absehbarem interkommunalem Verteilungsproblem ist der lokal stark divergierenden Bevölkerungsentwicklung hinreichend Aufmerksamkeit zu widmen. In großen, aber auch in mittelgroßen Kommunen mit hohen Bevölkerungsverlusten ist sonst zu befürchten, dass die Einnahmen stark abnehmen, obwohl die zentralörtlichen Versorgungsfunktionen bestehen bleiben oder sogar zunehmen. (...)“

Die *Sozialhilfefinanzierung* ist unter Berücksichtigung des Konnexitätsprinzips (...) zu reformieren. Hier ist an eine Kombinationsstrategie aus einer Rückführung sozialhilfefremder Ausgaben in das Sozialversicherungssystem, einer Finanzierungsbeteiligung des Bundes und dem Ausbau der Sozialhilfeansätze im kommunalen Finanzausgleich zu denken. Vor diesem Hintergrund ist die derzeit diskutierte Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe kommunalpolitisch zwiespältig. Sie würde die Zuständigkeit für die nicht bzw. weniger beitragsfinanzierte Arbeitslosensicherung in den Kommunen konzentrieren. Institutionell würden Arbeitsmarktintegration (Arbeitsämter) und soziale Flankierung (Kommune) auseinanderfallen. Ob dies anreizpolitisch sachgerecht ist, bedarf noch intensiver Diskussionen. Gelingt die Arbeitsmarktintegration nicht, so würden die Folgekosten der Arbeitslosigkeit verstärkt im kommunalen Bereich anfallen, ohne dass die Städte und Gemeinden über nennenswerte arbeitsmarktpolitisch relevante Kompetenzen verfügen. Finanz- und regionalpolitisch betrachtet hat die Arbeitslosenhilfe die Funktion eines horizontalen Finanzausgleichs in Milliardenhöhe. Die entsprechenden Verteilungseffekte ließen sich durch einen erhöhten Steueranteil der Kommunen nicht erzielen. (...)“

7. *Kommunen, Länder und Gewerkschaften für Erneuerung der Gewerbesteuer – Deutscher Gewerkschaftsbund* (Presseerklärung vom 6. Mai 2003)

„Der Ersatz der Gewerbesteuer durch einen Zuschlag auf die Lohn-, Einkommen- und die Körperschaftsteuer wird nicht als sachgerechter Beitrag zur Sicherung der Gemeinde финанzen ange-

sehen. Vielmehr zeichnet sich nach der Prüfung der unterschiedlichen Modelle ab, dass das von DGB, Kommunen und Ländern unterstützte Modell einer Modernisierung der Gewerbesteuer durch die Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen, Einbeziehung der Selbständigen und Freien Berufe in die Gewerbesteuerpflicht sowie die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage die bessere Alternative ist.

Bei nahezu allen behandelten Prüfkriterien lag der Vorschlag der Erneuerung der Gewerbesteuer eindeutig vor dem BDI-Modell:

- Erhalt des besonderen Interessenbandes zwischen Kommune und örtlicher Wirtschaft;
- Verstärkung der gemeindlichen Steuerbasis und dauerhafte Bereitstellung kommunaler Infrastrukturleistungen;
- Verminderung der Konjunkturabhängigkeit der städtischen Einnahmen;
- Vermeidung zu großer Abhängigkeit einzelner Kommunen von Großbetrieben durch die Einschränkung steuermindernder Gestaltungsmöglichkeiten;
- Verringerung des Risikos neuerlicher Verwerfungen im Stadt-Umland-Verhältnis durch Niedrigbelastung einkommensstarker Steuerzahler.

Insbesondere in zwei Prüfkriterien ergaben sich eindeutige Vorteile des Modernisierungsmodells. In Bezug auf den absehbaren Verwaltungsaufwand ergab sich klar ein Vorteil für die Modernisierung der Gewerbesteuer. Die von der Wirtschaft vorgeschlagene Lösung würde nur unter erheblichen praktischen Schwierigkeiten und selbst unter günstigsten Bedingungen nicht vor 2006 in Kraft treten können.

Ebenfalls eindeutig war die Ablehnung gegenüber dem BDI-Modell wegen seiner als unzumutbar angesehenen Verteilungsfolgen. Eine große Zahl von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen, insbesondere in großstädtischen Ballungsräumen, müsste mit einer erheblichen zusätzlichen Steuerbelastung rechnen, während die Unternehmen großzügig entlastet würden, insbesondere wegen des dauerhaften Wegfalls der Gewerbesteuerpflicht. DGB-Vorstandsmitglied Heinz Putzhammer zeigte sich über das von der AG Kommunalsteuern erarbeitete Ergebnis zufrieden. Sachverstand und Realitätsnähe hätten sich gegenüber den teilweise tendenziösen Argumenten der Wirtschaftsvertreter durchgesetzt: „Ich fordere deswegen die Bundesregierung auf, das von Kommunen, Ländern und Gewerkschaften vertretene Modell aufzugreifen und so umzusetzen, dass die Finanzkraft der Kommunen gegenüber der jetzigen Situation deutlich und dauerhaft gestärkt wird.“

(Anmerkung: Detaillierte Vorschläge aus Gewerkschaftskreisen enthalten die „Eckpunkte einer Gemeindefinanzreform“ der Gewerkschaft ver.di.)

8. *Soforthilfen für Kommunen statt leerer Versprechungen!*

Presseerklärung CDU-Bundesgeschäftsstelle vom 28.01.2003

„Die Sorgen der Städtetagspräsidentin Petra Roth sind berechtigt. Die Kommunen stehen am finanziellen Abgrund. Deshalb brauchen sie dringend schnelle Hilfe. Die Bundesregierung müsste sofort handeln. Stattdessen versteckt sie sich hinter der Kommission zur Gemeindefinanzreform, deren Ergebnisse frühestens für das Jahr 2004 umgesetzt werden können. Damit ist jetzt niemandem geholfen. Auch die vollmundigen Ankündigungen des Bundesbauministers für die Kommunen sind nichts wert. Erstens hat Herr Stolpe keine Unterstützung im Kabinett und zweitens wäre eine einmalige Hilfe nur ein Tropfen auf dem heißen Stein. Mit diesen Manövern lenkt die Regierung nur von ihrer langen Untätigkeit und halbherzigen Behandlung des Themas ab. Wenn die Kommunen der Regierung wirklich am Herzen liegen, muss sie jetzt ernst machen. Die erste Gelegenheit wäre, der Absenkung der Gewerbesteuerumlage auf ihr früheres Niveau zuzustimmen. Ein entsprechender Gesetzentwurf der CDU/CSU-Fraktion liegt dem Bundestag vor. Damit hätten die Kommunen in diesem Jahr 2,3 Mrd. Euro weniger Sorgen. CDU und CSU wollen schnelle Soforthilfe durch Senkung der Gewerbesteuerumlage und langfristig eine umfassende Gemeindefinanzreform.“

9. Eckpunkte liberaler Gemeindefinanzreform

Beschluss des Bundesparteitags der FDP vom 16.-18. Mai 2003

„Die FDP fordert für die Kommunen eine solide, unbürokratische und stärker konjunkturunabhängige Finanzgrundlage und will den Gemeinden mehr Rechte und Verantwortung für die Gestaltung ihrer Steuereinnahmen geben. Dazu soll die Gewerbesteuer abgeschafft und durch eine Kommunalsteuer und eine deutlich höhere Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer (Zwei-Säulen-Modell) ersetzt werden.

Die FDP will die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Kommunen durch mehr Gestaltungsfreiheit auf der Ausgabenseite und die Zusammenführung von Aufgabenwahrnehmung und deren Finanzierung sowie durch strenge Beachtung des Konnexitätsprinzips und Stärkung der Rechte der Gemeinden nachhaltig verbessern.

Die FDP will die Gemeinden durch Abbau von Bürokratie und unnötiger Standards und Normen sowie durch die Rücknahme finanzpolitischer Fehlentscheidungen der rot-grünen Regierung finanziell entlasten.

Die FDP will mit der Abschaffung der Gewerbesteuer die Voraussetzung für eine Zusammenführung der unterschiedlichen Einkunftsarten und damit für eine umfassende Reform des deutschen Steuersystems schaffen mit dem Ziel einfacher, niedriger und gerechter Steuern.“

10. Resolution zur Gemeindefinanzreform

Hauptversammlung des Deutschen Städtetages vom 15. Mai 2003

1. Wir begrüßen die Zusage des Bundeskanzlers, bis zum 1. Januar 2004 die Gewerbesteuer zu reformieren und ein eigenständiges Leistungsrecht für alle Langzeitarbeitslosen in Trägerschaft des Bundes einzuführen.
2. Angesichts der größten Finanzmisere der Städte seit Bestehen der Bundesrepublik dulden diese ersten, vordringlichen Maßnahmen absolut keinen Aufschub.
3. Wir appellieren an die Bundesregierung, an Bundestag und Bundesrat, zum 1. Januar 2004 die Reform umzusetzen und sie auf keinen Fall zu verzögern oder gar zu verhindern.
4. Wir nehmen den Kanzler beim Wort, der versprochen hat, die Kommunen dadurch in Milliardenhöhe zu entlasten.
5. Wir fordern eine modernisierte Gewerbesteuer, die die kommunalen Einnahmen stärkt und verstetigt, die wieder Steuergerechtigkeit herstellt und das Bindeglied zwischen Wirtschaft und Kommunen erhält und festigt. Allen Versuchen der Wirtschaft, mit einem Zuschlagsmodell die Finanzierungslast von der Wirtschaft auf die Lohn- und Einkommensteuerzahler verlagern zu wollen, muss eine klare Absage erteilt werden.
6. Der Kreis der Steuerpflichtigen muss erweitert und die Bemessungsgrundlagen durch Hinzurechnung sämtlicher Zinsen und Zinsanteile der Mieten, Pachten und Leasingraten verbreitert werden. Ohne diese Elemente können die Ziele der größeren Stabilität und Steuergerechtigkeit nicht erreicht werden.
7. Die durch die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe entstehenden Entlastungen müssen in vollem Umfang in den kommunalen Haushalten verbleiben. Wir wurden in der Vergangenheit als Ausfallbürge herangezogen und haben die Arbeitslosigkeit aus Mitteln der Sozialhilfe in Milliardenhöhe mitfinanzieren müssen. Wir brauchen die freiwerdenden Mittel, um wieder investieren zu können und um unsere eigentlichen Aufgaben wahrnehmen zu können.
8. Die Städte sind bereit, auf der Grundlage eines eigenständigen Leistungsrechts für Langzeitarbeitslose in Finanzierungsträgerschaft des Bundes und Aufgabenträgerschaft der Bundesanstalt für Arbeit die Umsetzung des neuen Leistungsrechts sowohl bei der Gewährung der passiven Leistungen als auch durch den Einsatz ihrer Instrumente der Beschäftigungsförderung zu unterstützen. Das Nähere sollen Verträge regeln.

11. Bundespräsident Rau auf der Hauptversammlung des Deutschen Städtetages

„An Aufgaben haben die Kommunen zunächst einmal keinen Mangel. Es gibt Schätzungen, wonach 70 bis 85 Prozent der ausführungsbedürftigen Bundes- und Landesgesetze und natürlich auch der größte Teil des entsprechenden EU-Rechts von den Kommunen vollzogen werden. Der Bund und die Länder weisen den Städten und Gemeinden sogar immer mehr Aufgaben zu – leider oft, ohne die dafür nötigen Gelder gleich mit zu überweisen. Manche dieser Belastungen vollziehen sich schleichend: So ist die Sozialhilfe, einst klassisches Mittel individueller Fürsorge in der örtlichen Gemeinschaft, zum Auffangnetz für massenhafte Notlagen geworden, deren Ursachen allein gesamtstaatlich wirksam bekämpft werden können, deren Folgen aber bisher vor allem die Städte tragen müssen. Das gilt vor allem für die Arbeitslosigkeit. (...)“

Die Europäische Union (ist) fast nur marktschaffend, aber kaum marktkorrigierend tätig. Das fördert eine Denk- und Handlungsweise, die vor allem der Rationalität des Marktes und der Logik des wirtschaftlichen Vorteils folgt. Wo allein die herrschen, da gibt es eigentlich keine Bürger mehr, sondern nur noch Kunden und Kosten. Gute Kunden hält man, die schlechten klemmt man ab, und die Kosten kürzt man – notfalls durch Belastung der Allgemeinheit –, falls man nicht die Preise erhöhen kann; am besten tut man beides.“

12. Prekäre Lage der Kommunen (Südkurier v. 15. Mai 2003)

„Endlich werden die Finanzprobleme der Städte ernst genommen. Mit einer kommunalpolitischen Hau-Ruck-Rede hat Bundespräsident Rau den Kommunen den Rücken gestärkt. Deutlich wie selten stellte das Staatsoberhaupt Bund und Länder an den Pranger. Beide laden bei den Städten und Gemeinden immer neue Aufgaben ab, ohne an die Finanzierung zu denken.“

13. Lösungen aus der Finanzmisere (Freie Presse v. 15. Mai 2003)

„Die Städte und Gemeinden wollen nicht nur an der Gewerbesteuer festhalten, sondern sie auch reformieren und damit ihre Einnahmen kalkulierbarer machen. So gibt es keinen ernsthaften Grund, Anwälte oder Zahnärzte weiter von der Gewerbesteuer zu befreien. Dabei haben die Kämmerer den Kanzler auf ihrer Seite. Doch wenn das Kapitel Gemeindefinanzreform tatsächlich bis zum Jahreswechsel abgeschlossen sein soll, wird Gerhard Schröder um ein Machtwort nicht herum kommen. Einfach nur Trost zu spenden, das reicht den Bürgermeistern nicht mehr.“

14. Musterrede für SPD-Rednerinnen und -Redner Internetabrufbare Vorlage der SPD-Parteizentrale Berlin (Auszug)

„Mit unserer Steuerpolitik dieser Legislaturperiode brauchen wir Sozialdemokraten uns nicht zu verstecken. Auch nicht mit Blick auf die Gemeindefinanzen. Ganz im Gegenteil: Wir können und müssen sie endlich offensiv vertreten und immer wieder den Finger auf die falschen und unredlichen Aussagen der Union und der FDP richten! (...)“

Wir Sozialdemokraten haben es geschafft, durch den Abzug der Gewerbesteuer von der Einkommensteuerschuld erstmals substantielle Steuersenkungen für den gesamten Mittelstand und gleichzeitig den Fortbestand und die Möglichkeit der Modernisierung der Gewerbesteuer miteinander zu verbinden. Dagegen waren es Union und FDP, die die Gewerbesteuer zu dem Torso gemacht haben, der heute die Probleme schafft! Und Union und FDP – mit ihren Freunden beim Bundesverband der Deutschen Industrie – sind es jetzt wieder, die die völlige Abschaffung der Gewerbesteuer fordern. Ersetzt werden soll sie durch einen Zuschlag zur Lohn- und Einkommensteuer. Die reinen Wohngemeinden im Umland der Städte reiben sich jetzt schon die Hände! Wo die Arbeitsplätze bleiben sollen, scheint da egal zu sein! Und, liebe Genossinnen und Genossen, wir Sozialdemokraten werden – nach über 30 Jahren – die erste umfassendere Gemeindefinanzreform auf den Weg bringen!“

