

Ministerium der Finanzen
Rheinland-Pfalz

Mainz, 5. März 2010

Az: 02 40 00 00 - 403

Dr. Müller

06131 16-4325

**Gemeindefinanzreform 2010;
hier: Konstituierende Sitzung der Gemeindefinanzkommission am 4. März**

- Anlage: 1.) Einsetzungsbeschluss der Bundesregierung
2.) Tischvorlagen des BMF zu den Arbeitsaufträgen der drei Arbeitsgruppen

1. Hintergrund:

Im Koalitionsvertrag zur 17. Legislaturperiode der Bundesregierung haben die Koalitionsparteien die Einsetzung einer Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für eine Neuordnung der Gemeindefinanzierung vereinbart. Unter der Federführung des Bundesfinanzministeriums wurde ein Einsetzungsbeschluss der Bundesregierung erarbeitet (Anlage 1). Die Finanzministerkonferenz benannte vier Ländervertreter und die Innenministerkonferenz benannte drei Vertreter als Mitglieder der Gemeindefinanzkommission. Die kommunalen Spitzenverbände sind mit Ihrer Präsidentin und ihren Präsidenten in der Kommission vertreten, der Bund selbst mit drei Ministern:

- Bund: Minister der Finanzen (Dr. Wolfgang **Schäuble**),
Minister für Wirtschaft und Technologie (Rainer **Brüderle**)
Minister des Innern (Dr. Thomas **de Maizièr**),
- Länder: Minister der Finanzen von
Bayer (Georg **Fahrenschon**),
Berlin (Dr. Ulrich **Nussbaum**),
Nordrhein-Westfalen (Dr. Helmut **Linssen**) und
Rheinland-Pfalz (Dr. Carsten **Kühl**)
Minister des Innern von
Niedersachsen (Uwe **Schünemann**),
Brandenburg (Rainer **Speer**)
Nordrhein-Westfalen (Dr. Ingo **Wolf**)

Kommunen: Präsidenten der drei kommunalen Spitzenverbände
 Deutscher Städtetag (Dr. Petra Roth),
 Deutscher Städte- und Gemeindebund (Christian Schramm),
 Deutscher Landkreistag (Jörg Duppré):

2. Ergebnisse der konstituierenden Sitzung:

In den Wortbeiträgen der Vertreter des Bundes wurde betont, dass er den Schwerpunkt der Kommissionsarbeit in einer Reform der Gewerbesteuer sieht. Die Ländervertreter unterstrichen mit großer Mehrheit, dass die Probleme der Ausgabenseite (insbesondere die Sozialausgabe) mindestens gleichgewichtig neben den Einnahmeproblemen (Verstetigung und Erhöhung der Einnahmen aus der Gewerbesteuer und Reform der Grundsteuer) stehen. Der Bund müsse Finanzierungsverantwortung übernehmen, wenn in bundesrechtlich geregelten Aufgaben der Kommunen die Ausgabenbedarfe wesentlich ansteigen. Die kommunalen Spitzenverbände waren sich darin einig, dass die hohen und immer schneller steigenden Sozialausgaben das sowohl aktuell drängendste als auch mittel- bis langfristig wichtigste Problem seien.

Neben diesen Schwerpunktthemen wurden die anderen vom Einsetzungsbeschluss genannten Fragen des Standardabbaus und der zusätzlichen Mitwirkungsmöglichkeiten für die kommunalen Ebene im Rahmen von Rechtsetzungsverfahren nicht von der Agenda der Kommission gehoben. Zum Standardabbau wurde jedoch von den Vertretern aller drei Gebietskörperschaftsebenen darauf hingewiesen, dass es sehr kostenträchtige Standards gibt, die nicht unmittelbar in der Verantwortung einer der in der Kommission vertretenen Gruppe liegen, sondern von der EU gesetzt werden oder aus der Rechtsprechung abzuleiten sind oder versicherungsrechtlicher Herkunft sind.

Um das offensichtlich sehr umfangreiche Themenspektrum dennoch mit dem Ziel eines abschließenden Berichts im Herbst dieses Jahres noch abarbeiten zu können, wurde versucht, zwischen kurzfristig lösbaren und schwierigeren Themen zu trennen. Als einziger Hoffnungsträger einer Soforthilfe für die kommunale Finanzlage wurde aber die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung (SGB II) genannt, was das Hauptaugenmerk in dieser Frage auf den Vermittlungsausschuss zum Sechsten Änderungsgesetz des SGB II lenkte.

Den Ergebnissen der allgemeinen Aussprache folgend, blieb es bei den geplanten drei Arbeitsgruppen (**Anlage 2**), allerdings mit der Konkretisierung, dass der Begriff „Standard“ sehr breit interpretiert werden muss, weil er auch beispielsweise Sozialstandards oder versicherungsrechtlich verursachte Standards und deren Finanzierungsverantwortung umfassen muss. Obwohl die Implementierung eines Konnexitätsprinzips zwischen Bundes- und kommunaler Ebene aus verschiedenen Gründen von der Kommission nicht wieder explizit thematisiert werden soll, findet sich das hiermit verknüpfte Kernanliegen der Kommunen und der Länder doch in der weiten Interpretation von „Standards“ und der Verteilung ihrer Finanzierungsverantwortung widergespiegelt und ist Gegenstand der Diskussion in der zweiten Arbeitsgruppe. Ob es hier wirklich positive Ergebnisse geben wird, hängt von der Kompromissbereitschaft des Bundes ab, der auch abschließend betonte, dass eine „Ebenenverschiebung“ in der Finanzierungsverantwortung von Sozialausgaben seinerseits nicht geplant sei.

Das Bundesfinanzministerium wird in Kürze zu den ersten Sitzungen der Arbeitsgruppen einladen, die grundsätzlich für alle Kommissionsmitglieder offen sein sollen. Die „demokratische“, aber nicht unbedingt arbeitsökonomische „offene“ Organisation der Arbeitsgruppen birgt die Gefahr, dass außer der Themenvielfalt auch noch Terminschwierigkeiten und Rücksicht auf Partikularinteressen das Kommissionsergebnis verwässern. Es könnte befürchtet werden, dass der Bund bereits einen Entwurf des Abschlussberichts verfasst, während sich die Länder- und Kommunalvertreter in den AGs abarbeiten.

Dr. Walter Müller

Kabinettsbeschluss

*Anlage 1 zum
Ergebnisprotokoll*
24. Februar 2010

Einsetzung einer Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung (Gemeindefinanzkommission)

Die Bundesregierung beschließt die Einsetzung einer Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung (Gemeindefinanzkommission) durch den Bundesminister der Finanzen.

Der Gemeindefinanzkommission gehören der Bundesminister der Finanzen, der Bundesminister des Innern, der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie und Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und der Länder an. Die Gemeindefinanzkommission tagt unter dem Vorsitz des Bundesministers der Finanzen.

Die Kommission wird sich mit dem Prüfauftrag des Koalitionsvertrages befassen und Vorschläge zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung erarbeiten. Hierbei wird auch der aufkommensneutrale Ersatz der Gewerbesteuer durch einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer und einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer mit eigenem Hebesatz geprüft werden. Dabei hat die Kommission auf die Vermeidung von Aufkommens- und Lastenverschiebungen insbesondere zwischen dem Bund auf der einen und Ländern und Kommunen auf der anderen Seite zu achten.

Darüber hinaus sollen Handlungsempfehlungen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung erarbeitet werden. Als Stichworte nennt der Koalitionsvertrag u. a. „Fragen nach der Güte kommunaler Leistungsfähigkeit“ und „Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung des Bundes“.

Daneben werden Entlastungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite (beispielsweise durch Flexibilisierung von Standards) geprüft. Sofern Zuständigkeiten anderer Ressorts betroffen sind, werden diese eingebunden.

Aufgabe der Kommission ist es, auf der Basis einer zeitnahen Bestandsaufnahme Lösungsvorschläge zu den drängenden Problemen des kommunalen Finanzsystems zu erarbeiten und zu bewerten. Ein von allen Beteiligten getragener Bericht soll möglichst zügig vorgelegt werden.

Für einen Arbeitsschwerpunkt „Kommunalsteuern“ wird eine Arbeitsgruppe eingerichtet, deren Vorsitz beim Bundesministerium der Finanzen liegt. Für einen Arbeitsschwerpunkt „EU-Rechtssetzung und Kommunen“ wird eine Arbeitsgruppe eingerichtet, deren Vorsitz beim Bundesministerium des Innern liegt. Die Arbeitsgruppen arbeiten der Kommission zu.

Den Arbeitsgruppen können Arbeitskreise zugeordnet werden, beispielsweise für „Quantifizierung“ und „Administrierbarkeit“.

Vertreter von Wissenschaft, Wirtschaft und Gewerkschaften sollen in geeigneter Weise eingebunden werden.

Tischvorlage für die Konstituierende Sitzung der Gemeindefinanzkommission

**Arbeitsauftrag
für die Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“**

Nach dem Kabinettsbeschluss vom 24. Februar 2010 soll u.a. der Ersatz der Gewerbesteuer durch einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer mit eigenem Hebesatz und einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer geprüft werden. Hierzu wird eine Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ eingerichtet.

Auftrag

Die Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ hat den Auftrag, eine Bestandsaufnahme der bestehenden Gewerbesteuer vorzunehmen und der Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung Vorschläge zur Zukunft der Gewerbesteuer unter Einbeziehung von Alternativmodellen zu unterbreiten und die Vorschläge anhand von Prüfkriterien zu bewerten. Bei der Analyse der Kommunalfinanzen ist die Rolle der Grundsteuer zu beachten. Von besonderer Bedeutung sind die Struktur der Kommunalaufgaben und die sich daraus ergebenden Ausgabenzwänge, aus denen spezielle Anforderungen an die Elastizität der Einnahmenstruktur entstehen können.

Bericht

Das Ergebnis ihrer Arbeit hat die Arbeitsgruppe der Kommission in einem Bericht vorzulegen.

Leitung

Bundesministerium der Finanzen (Staatssekretär Dr. Beus)

Mitglieder

Wie Kommission

Arbeitskreise

Arbeitskreis „Quantifizierung“ (Leitung BMF, Ref. I A 5, Mitarbeit des Statistischen Bundesamtes): Ermittlung der fiskalischen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte; Berechnungen zu den Auswirkungen auf verschiedene Gemeindetypen; Beispielsrechnungen zu den Be-/Entlastungswirkungen bei den Steuerpflichtigen.

Arbeitskreis „Administrierbarkeit“ (Leitung BMF, Abt. IV oder ein Bundesland): Auswirkungen auf Verwaltungsabläufe bei der öffentlichen Verwaltung und bei den Steuerpflichtigen, Schätzung des Bürokratieaufwands der verschiedenen Modelle.

Arbeitskreis „Strukturanalyse“ (Leitung BMF): Für die Beurteilung von Reformoptionen im Bereich der Kommunalfinanzen greift eine ausschließliche Betrachtung der Steuereinnahmen der Kommunen zu kurz. Daneben sind die gesamten Einnahmenstrukturen – einschließlich Gebühren und Abgaben – und die Ausgabenstrukturen sowie die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen (Wachstum, Arbeitsplätze, etc.) von Reformoptionen zu betrachten. Nur unter Berücksichtigung der ökonomischen Effekte sind zielorientierte, nachhaltige Lösungen für die Kommunalfinanzen erreichbar.

Modelle

Im Rahmen einer Gemeindefinanzreform in den Jahren 2002/2003 wurden auf Ebene einer damaligen Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ aus Kreisen eines wissenschaftlichen Beirats und Arbeitsgruppenmitgliedern zehn Modelle in die Diskussionen eingebracht. Hiervon wurden zwei Modelle näher untersucht. Dies waren das im Wesentlichen der heutigen Gewerbesteuer entsprechende Modell der kommunalen Spitzenverbände und das vom BDI/VCI vorgeschlagene Modell einer „Kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer“, das einen Zuschlag auf die tarifmäßig überarbeitete Einkommen- und Körperschaftsteuer vorsah. Die Bundesregierung hatte seinerzeit eine Gemeindefinanzreform in Form einer um Hinzurechnungselemente bereinigten Gewerbesteuer unter Einbezug von Freiberuflern vorgeschlagen.

Im Nachgang zur Gemeindefinanzreform 2002/2003 wurden zwei weitere Modelle (vgl. nachfolgende Synopse) diskutiert. Demnach sieht ein Modell der FDP einen in seinen Grundzügen dem seinerzeitigen BDI/VCI Modell entsprechenden Ansatz vor. Ein von der Stiftung Marktwirtschaft hervorgebrachtes Modell stellt die Finanzierung der Kommunen neben einer reformierten Grundsteuer auf die Erhebung einer Bürgersteuer, Unternehmenssteuer und einer Beteiligung am Lohnsteueraufkommen ab.

Zusammenfassende Darstellung der Grundzüge
der bestehenden Gewerbesteuer und der bekanntesten Alternativmodelle

	bestehende Gewerbesteuer	Elemente von Zuschlagsmodellen zur ESt und KSt
Steuerschuldner	Gewerbliche Unternehmen (nicht Land- und Forstwirte und Freiberufler) mit ihren inländischen Betriebstätten	Alle unbeschränkt und beschränkt Einkommen- und Körperschaftsteuerpflichtigen
Steuerbemessungsgrundlage	Gewerbeertrag = Inländischer Gewinn zuzüglich Hinzurechnungen (u.a. auf Zinsen und Zinsanteilen aus Mieten, Pachten, Lizenzen) und abzüglich Kürzungen zur Vermeidung von Doppelbelastungen	Einkommen- und Körperschaftsteuer (Unter Berücksichtigung möglicher Tarifierpassungen bzw. Streichung der bisherigen Anrechnung der GewSt auf die ESt nach § 35 EStG)
Steuererhebung	Zweistufiges Verfahren. • Festsetzung eines Gewerbesteuermessbetrags durch Finanzverwaltung • Erlass des Steuerbescheids durch Kommune Hebesatzberechtigung der Betriebsstättenkommune. Zerlegung des Messbetrags nach Arbeitslöhnen.	Einstufiges Erhebungsverfahren: • Festsetzung der Einkommen- und Körperschaftsteuer durch Finanzverwaltung einschl. des „Kommunalzuschlags“ oder Ausgestaltung des „Kommunalzuschlags“ als eigenständige Steuer/Steuern. Zuschlag bereits im Lohnsteuer- und Kapitalertragsteuerabzugsverfahren zu berücksichtigen. Zuschlagsberechtigung der jeweiligen Kommune, in der der Steuerschuldner Betriebstätten, Wohnsitz oder Einkommensquellen unterhält. Übermittlung der Daten über Hebesätze von Kommunen an Finanzverwaltung notwendig.
Flankierende Aufkommensstabilisierung		• Anpassung USt-Anteil der Kommunen • Einführung einer Steuer auf die Lohnsumme • Reform der Grundsteuer

Prüfkriterien für die Modelle zum Ersatz der Gewerbesteuer

1. Interessenband zwischen Kommunen und örtlicher Wirtschaft
2. Hebesatzrecht der Kommunen
3. Aufkommenswirkungen
 - a) bundesweit (insgesamt für die Gebietskörperschaften)
 - b) Konjunkturereagibilität (Verringerung)
 - c) Wachstumsereagibilität
4. Sicherung des deutschen Steuersubstrats
5. Verteilungswirkungen
 - a) zwischen Bund, Ländern und Kommunen
 - b) zwischen Gemeinden
6. Be-/Entlastungswirkungen zwischen den Steuerpflichtigen
7. Breite der Bemessungsgrundlage
8. Rechtsvereinfachung
9. Gestaltungsanfälligkeit
10. Administrierbarkeit
 - a) aus der Sicht der Steuerpflichtigen
 - b) aus der Sicht der Verwaltung
11. Qualität des Standortes Deutschland
12. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht
 - a) Grundgesetz
 - b) EU-Recht
 - c) Internationale Verträge

Tischvorlage für die Konstituierende Sitzung der Gemeindefinanzkommission

**Arbeitsauftrag
für die Arbeitsgruppe „Standards“**

Das Bundeskabinett hat am 24. Februar 2010 die Einsetzung einer Gemeindefinanzkommission beschlossen. Der Kommission soll u.a. die Arbeitsgruppe „Standards“ zuarbeiten.

Auftrag

- Benennung durch Bundesrecht gesetzter Standards mit finanziellen Auswirkungen auf die Kommunen. Erste Zusammenstellung von Standards als Arbeitsgrundlage durch Länder und Kommunen. Sie verfügen über das entsprechende Wissen, welche Standards nach ihrer Einschätzung die Kommunen belasten.
- Volumen der Auswirkung auf die Kommunalfinanzen beziffern.
- Mögliche Flexibilisierung der Standards definieren und entsprechende Entlastungsvolumina benennen.
- Fachliche Pro-/Contra-Abwägung zu den benannten Flexibilisierungsmöglichkeiten.
- Notwendige Gesetzesänderungen benennen (keine Ausformulierung, sondern Zusammenstellung der betroffenen Gesetze).

Bericht

Das Ergebnis ihrer Arbeit hat die Arbeitsgruppe der Kommission in einem Bericht vorzulegen.

Mitglieder

Wie Kommission

Leitung

Bundesministerium der Finanzen (Staatssekretär Gatzert)

Tischvorlage für die Konstituierende Sitzung der Gemeindefinanzkommission

**Arbeitsauftrag
für die Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“**

Nach dem Kabinettsbeschluss vom 24. Februar 2010 soll sich die Gemeindefinanzkommission u.a. mit der Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung des Bundes sowie insbesondere an der EU-Rechtsetzung befassen und Handlungsempfehlungen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung erarbeiten. Hierzu wird eine Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ eingerichtet.

Auftrag

Die Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ hat den Auftrag, die bestehende Praxis zur Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung des Bundes sowie an der EU-Rechtsetzung vor dem Hintergrund der mit dem Vertrag von Lissabon und den Begleitgesetzen eingeführten Verfahren darzustellen, Vorschläge zur stärkeren Berücksichtigung der kommunalen Interessen in diesen Verfahren zu unterbreiten und die Vorschläge zu bewerten.

Bericht

Das Ergebnis ihrer Arbeit hat die Arbeitsgruppe der Kommission in einem Bericht vorzulegen.

Mitglieder

Wie Kommission

Leitung

Bundesministerium des Innern (Staatssekretärin Rogall-Grothe)