

## Anmerkungen zum „Niedersächsischen Modell zur Gemeindefinanzreform“

Die Stiftung Marktwirtschaft begrüßt die Initiative des niedersächsischen Ministers für Inneres und Sport sowie des niedersächsischen Wirtschaftsministers zur Präzisierung der Prüfaufträge bzw. zur Öffnung für aussichtsreichere Reformoptionen in der Gemeindefinanzkommission der Bundesregierung. Wir sind dem Land Niedersachsen dankbar dafür, in **Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt Wiesbaden** den **Reformvorschlag der Kommission „Steuergesetzbuch“ der Stiftung Marktwirtschaft** für bessere Kommunalfinanzen **flächendeckend für alle 1024 niedersächsischen Kommunen durchgerechnet** zu haben.

### Ergebnis:

- Die **Kommunen profitieren** im Vergleichsjahr 2006 gegenüber dem damaligen Ist insgesamt **deutlich (+ 7,3%, 409 Mill. Euro Mehreinnahmen)**, zudem wird ein **überaus günstiges Verhältnis von Gewinnern und Verlierern erreicht (83 : 17)**.
- Das **Hebesatzrecht der Kommunen** würde gegenüber 62,5% (Gewerbe- und Grundsteuer) der Steuereinnahmen im geltenden System auf 67,5 % (Kommunale Unternehmensteuer, kommunaler Einkommensteueranteil, Grundsteuer) **ausgeweitet**.
- Die **Gemeindefinanzierung** hängt nicht mehr an der volatilen Gewerbesteuer (42,9 % des Aufkommens im geltenden Recht 2006), sie **steht gleichmäßiger auf mehreren tragenden Säulen** (Beteiligung an der Lohnsteuer 26,8%, kommunale Unternehmensteuer 16,7%, Grundsteuer 18,2% und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wie im geltenden Recht 32,5%).
- Es gibt **keine typischen Gewinner oder Verlierer**, in beiden Kategorien befinden sich Städte, Umlandgemeinden und Gemeinden im ländlichen Raum. Der **Ansatz benachteiligt keinen Kommumentyp strukturell, begünstigt wie gewünscht etwas stärker steuerschwache und durchschnittlich starke Kommunen**. Auch Großstädte gewinnen aber hinzu!
- Der Vorschlag führt auf dieser Basis zu einer **für Bürger und Unternehmen belastungsneutralen Reform** bzw. Verbesserung der Kommunalfinanzen!
- Das Konzept ist **in doppelter Hinsicht berechenbar**: Man kann es kalkulieren und die Kommunen können darauf zählen: Die weitgehende **Verstetigung kommunaler Einnahmen ist erreichbar**.
- Das Konzept ist **flexibel**. Veränderungen in der Höhe der jeweiligen Sätze bzw. Belastungen sind ohne strukturelle Auswirkungen auf den Vorschlag insgesamt möglich. Gleiches gilt, wie das niedersächsische Beispiel zeigt, auch für einen veränderten Verteilungsschlüssel bei den Einnahmen.
- **Widerlegt** sind wie schon durch die baden-württembergischen Berechnungen von 2010 **Mutmaßungen, nach denen Bürger zugunsten der Wirtschaft belastet würden, Großstädte gefährdet oder Umlandgemeinden bedroht seien**.

Die Kalkulationen des „Niedersächsischen Modells zur Gemeindefinanzreform“ erfolgten auf folgenden Grundlagen und im Austausch mit der Stiftung Marktwirtschaft:

- Basis ist das **aus Anlass der Arbeit der Gemeindefinanzkommission aktualisierte Konzept der Stiftung** (im Gegensatz zu 2006 bestehend aus drei statt vier Säulen):
  - Beteiligung am Lohnsteueraufkommen in der Betriebstättengemeinde, 2% berechnet anhand der Lohnhöhe – Unternehmen und Arbeitgeber (öffentliche und private) mindern entsprechend die Lohnsteuerschuld.
  - Kommunale Unternehmen-/Wirtschaftsteuer rein ertragsorientiert 8%, bei Kapitalgesellschaften Bemessungsgrundlage analog zur Körperschaftsteuer, bei Personengesellschaften und Selbständigen Bezug zu Gewinneinkünften, dort anrechenbar auf die Einkommensteuer.
  - Kommunaler Anteil an der Einkommensteuer: Offene Ausweisung des heute an die Wohnsitzkommunen fließenden Anteils an der Einkommensteuer von 15% und Ausgestaltung mit Hebesatzrecht.

Die Grundsteuer blieb danach außen vor bzw. unveränderter, stetiger Bestandteil der Gemeindefinanzierung), Stand Oktober 2010 (Papier „Verstetigung der Kommunalfinanzen“).

- Für den Vergleich herangezogen wurde das **Jahr 2006**, das die Stiftung stets als geeignetes Ausgangsniveau für die angestrebte Verstetigung angesehen hat: Reformbemühungen möglichst ohne Verlierer auf dem Niveau von 2008 wären zum Scheitern verurteilt, das Vergleichsjahr 2009 den Kommunen nicht recht. Es ist richtig, dass Bund und Länder mit ihrer größeren Haushaltsflexibilität in Krisenzeiten Garantien für die Kommunen tragen, umgekehrt aber im Hoch mehr profitieren.
- Aufgrund der Erfahrung aus den baden-württembergischen Beispielrechnungen von 2010 (Stuttgart, Calw, Walldorf) wurde der offen ausgewiesene kommunale Anteil an der Einkommensteuer (mit später möglichem Hebesatz) als Quellensteuer so ausgestaltet, dass **bei Nichtnutzung des Hebesatzrechts außer der erreichten Transparenz grundsätzlich keine Veränderung für die Bürger erfolgt**. Ausnahme: Da bei der kommunalen Einkommensteuer stets ein Kinderfreibetrag gewährt wurde, den auch Kindergeldbezieher erhalten, kommt es bei der niedersächsischen Rechen-Variante sogar zu einer **Entlastung für einkommensschwächere Familien**.
- Das Konzept der Stiftung wurde **in einem wichtigen Punkt abgewandelt**, um die Verlagerung von Steuereinnahmen innerhalb der Gebietskörperschaften bzw. die **Einnahmeausfälle für Bund und Land zu begrenzen**. Hierzu wurden **analog zur heute bestehenden Gewerbesteuerumlage** Teile (genauer: die Hälfte) der kommunalen Unternehmensteuer (rein ertragsbezogen, 8% auf Gewinneinkünfte aus gewerblicher, selbständiger und land-/forstwirtschaftlicher Tätigkeit) **dem Bund (15 Prozent des Aufkommens) und dem Land Niedersachsen (35 Prozent)** zugerechnet. **Steuersystematisch und vor dem Hintergrund des Ziels der Entflechtung der Finanzbeziehungen ist dies problematisch, fiskalisch aber verständlich**. Gegenüber dem Originalkonzept der drei Säulen an dieser Stelle die Mehr-Einnahmen der Kommunen zu begrenzen, ist allerdings wegen des Verstetigungsziels noch die am wenigsten schädliche Veränderung: Es handelt sich bei der kommunalen Unternehmensteuer um die einzige noch stark volatile Einnahmequelle, während Einkommensteuer, Lohnsteueranteil und Grundsteuer die gewünschte Verlässlichkeit bewirken.

Änderungen des Konzepts sind möglich:

- Würde der Ansatz der Stiftung 1 : 1 umgesetzt und käme die Kommunale Unternehmensteuer wie geplant den Kommunen zu 100% zu, würden im Vergleichsjahr Bund und Land übermäßig belastet. Die Einnahmen der Kommunen stiegen zu diesem Preis wesentlich stärker, das Verhältnis Gewinner – Verlierer läge bei 90 : 10, das Hebesatzrecht griffe bei über 70% der kommunalen Einnahmen und die drei Säulen Kommunale Unternehmensteuer, Lohnsteueranteil und kommunaler Anteil an der Einkommensteuer wären vergleichbar stark.
- Eine „**Zwei-Säulen-Reform**“ mit wie bisher intransparentem kommunalen Anteil an der Einkommensteuer und ohne Hebesatzrecht wäre technisch problemlos durchführbar und hätte zahlenmäßig die gleichen positiven Resultate mitsamt Verstetigung zur Folge – allerdings auch, dass dann das **Hebesatzrecht** bzw. der „zu verhebesetzende“ Anteil kommunaler Einnahmen **deutlich niedriger** ausfiele. Wer den kommunalen Einkommensteueranteil mit Hebesatz ablehnt, sollte dann nicht über zu wenig Hebesatzrecht klagen! Zudem entfielen bei diesem Vorgehen die Entlastung für einkommensschwächere Familien, vor allem aber würde die Chance zu mehr Transparenz und Belebung der Kommunalpolitik und damit zur Realisierung des bis heute unerfüllten Auftrages des Grundgesetzes verpasst.