

Die Position Nordrhein-Westfalens zur Gemeindefinanzreform.

Hartmut Beuß *

In der Einladung zur heutigen Veranstaltung ist mein Beitrag zum Thema Gemeindefinanzreform überschrieben mit „Die Vorstellungen eines Bundeslandes am Beispiel Nordrhein-Westfalen“. Hierzu sind zwei Vorbemerkungen notwendig:

1. Die Überschrift über mein Referat sollte Sie nicht dazu verleiten, die nordrhein-westfälische Positionsbeschreibung auf alle anderen Länder zu übertragen. Zwar haben die Länder auch bei diesem Thema gemeinsame Interessen und Vorstellungen, aber natürlich hat auch jedes Land eigene Vorstellungen.
2. Auch in Nordrhein-Westfalen ist die abschließende Position von Landtag und Landesregierung zum Thema Gemeindefinanzreformkommission noch nicht endgültig festgelegt. Es gibt eine EntschlieÙung des Landtags von Dezember 2001, es gibt ein erstes Positionspapier der drei federführenden Ressorts. Auf beides werde ich später noch eingehen. Aber selbstverständlich gibt es auch bei uns noch keine „flächendeckenden“ Festlegungen, schon gar nicht in Details.

Das ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt weder verwunderlich noch dramatisch. Trotzdem muss diese Vorbemerkung einer Positionsbeschreibung vorangestellt werden.

Zum Thema selbst:

Die Kommission zur Gemeindefinanzreform hat sich bei ihrer konstituierenden Sitzung am 23. Mai auf zwei Themenschwerpunkte verständigt. Zum einen auf den Themenschwerpunkt „Kommunalsteuern“, zum anderen auf den Themenschwerpunkt „Sozialhilfe/ Arbeitslosenhilfe“.

Deshalb möchte ich mich in der Beschreibung der nordrhein-westfälischen Position auf diese beiden Themenbereiche konzentrieren. Ich tue dies sehr wohl in dem Bewusstsein, dass z.B. die kommunalen Spitzenverbände den Auftrag der Kommission gerne umfassender formuliert hätten. Ich nenne als Stichworte nur das Thema „Konnexität“ und das Thema „institutionalisierte Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren“. Ich glaube aber auch, dass die Beschränkung auf die beiden genannten Schwerpunkte allein deshalb vertretbar ist, weil diese Beschränkung noch die beste Gewähr dafür bietet, dass tatsächlich bis Mitte des nächsten Jahres konkrete Ergebnisse vorliegen. Und dies immerhin in den Bereichen, die für die kommunalen Haushalte von ganz besonderer Bedeutung sind.

Bevor ich auf diese beiden Bereiche eingehe, ein paar Worte zur Ausgangslage:

Die Gemeindefinanzreform ist deshalb notwendig, weil der Zustand der kommunalen Finanzen besorgniserregend, wenn nicht sogar dramatisch ist. Das gilt nicht für alle Kommunen, weder in Nordrhein-Westfalen noch im Bundesgebiet insgesamt. Aber der Trend insbesondere der beiden letzten Jahre ist – vorsichtig formuliert – negativ.

Auch die Kommission ist eingerichtet, weil diese Einsicht inzwischen auf allen Ebenen vorhanden ist. Deshalb muss allen Beteiligten aber auch klar sein (oder aber ständig in Erinnerung gerufen werden), dass es nicht um die Erhaltung des Status quo gehen kann. Es geht vielmehr für die kommunalen Haushalte um Verbesserungen auf der Einnahmenseite und/oder die Entlastung auf der Ausgabenseite. An diesem Ziel wird sich die Arbeit und das Ergebnis der Kommission messen lassen müssen.

Nun aber zu den Themenschwerpunkten der Kommission und zur nordrhein-westfälischen Position:

Die Eckpunkte für die nordrhein-westfälische Position zur künftigen Gestaltung kommunaler Steuereinnahmen hat unser Landtag mit seiner EntschlieÙung vom 19. Dezember 2001 aufgezeigt. Sie lauten:

- Die Gemeindefinanzierung muss auch künftig so erfolgen, dass der Interessenzusammenhang zwischen Kommunen und örtlicher Wirtschaft erhalten bleibt. Ein etwa gleichgewichtiges Nebeneinander wirtschafts- und einwohner- bzw. Wohnsitzbezogener Steuern hat sich bewährt und sollte fortgeschrieben werden.
- Die kommunalen Einnahmen sind verlässlicher und stetiger zu machen.
- Die kommunale Finanzautonomie ist primär durch eine Fortentwicklung der Gewerbesteuer und der Grundsteuer zu erhalten und auszubauen. Wesentlicher Bestandteil der Finanzautonomie ist das kommunale Hebesatzrecht.
- Eine höhere Beteiligung der Kommunen an dem Aufkommen der Gemeinschaftssteuern, insbesondere an der Umsatzsteuer, ist zu prüfen.

An diesen Eckpunkten orientiert sich ein erstes Positionspapier, das eine Arbeitsgruppe aus den federführenden Ressorts Innenministerium, Finanzministerium sowie Arbeits- und Sozialministerium erarbeitet hat.

Wir sprechen uns dort – ich beginne mit der Einnahmeseite - für den Erhalt der Gewerbesteuer aus, aber für deren Modernisierung. Ich will dies kurz begründen:

Die *Gewerbesteuer* ist grundsätzlich eine gute Kommunalsteuer, weil ihr Hebesatzrecht die Finanzautonomie stärkt und weil sie zugleich ein Interessenband zwischen Kommune und örtlicher Wirtschaft darstellt. Die Gewerbesteuer hat allerdings – jedenfalls in ihrer jetzigen Ausgestaltung – erhebliche Schwächen. Diese Schwächen liegen zum einen – unter dem Gesichtspunkt der Steuergerechtigkeit – in ihrer Beschränkung auf eine immer kleiner werdende Zahl von Steuerpflichtigen. Die Schwächen liegen zum anderen – mit Blick auf die kommunalen Haushalte – in der Konjunkturabhängigkeit der Gewerbesteuer und neuerdings auch in ihrer Anfälligkeit

gegenüber den steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten insbesondere international operierender Konzerne.

Diesen Schwächen kann man nur mit einer grundlegenden Reform der Gewerbesteuer begegnen. Eine Modernisierung der Gewerbesteuer muss an ihren Schwächen ansetzen. D.h. sie muss zum einen den Kreis der Steuerpflichtigen erweitern, z.B. die Freiberufler einbeziehen, zum anderen muss sie die Bemessungsgrundlage verbreitern.

Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zielt ebenso darauf ab, die Gewerbesteuer weniger konjunkturanfällig zu machen. Deshalb plädieren wir zumindest für eine Einbeziehung aller Zinsen und Entgelte für Finanzierungskosten sowie die Einbeziehung von Miet-, Pacht- und Leasingaufwendungen in die Bemessungsgrundlage.

Diese Position – davon kann man mit gutem Grund ausgehen – wird in der Kommission nicht unumstritten sein. Es gibt starke Interessen, die auf eine völlige Abschaffung der Gewerbesteuer hinarbeiten. Trotzdem bleibt es aus unserer Sicht dabei: Wer die Gewerbesteuer abschaffen will, muss erst einen qualitativ und quantitativ gleichwertigen Kompensationsvorschlag machen. Es gibt Vorschläge, ich erinnere an die sog. Brühler Empfehlungen oder an das Modell des Bdl/VCI. Ob sie tatsächlich echte Kompensation bieten, ist aus unserer Sicht allerdings zweifelhaft.

Neben der Gewerbesteuer ist auch die Grundsteuer eigentlich schon seit Jahren immer wieder in der Reformdiskussion. Die Finanzkommission wird sich mit dieser Steuer ebenfalls beschäftigen. Aus unserer Sicht ist dabei zu allererst zu prüfen, ob nicht die Grundlagen für Besteuerung – das sind zurzeit die Einheitswerte zum 01.01.1964 – an die Wertentwicklung auf dem Grundstücksmarkt anzupassen sind.

Das niedrige Wertniveau bei der Bemessungsgrundlage kann zwar durch Hebesätze weitgehend ausgeglichen werden. Aber wir sehen durch die unterschiedliche Wertentwicklung am Grundstücksmarkt Verzerrungen zwischen den einzelnen

Grundstücksarten. Diese führen bei der Besteuerung des Grundbesitzes zu unterschiedlichen Belastungen, die sachlich nicht gerechtfertigt erscheinen. Deshalb befürworten wir in unserem Positionspapier eine zeitnahe Bewertung des Grundbesitzes als Grundlage für eine moderne Grundsteuer.

Konkret favorisieren wir ein Modell, das in die Bemessungsgrundlage sowohl den Bodenwert als auch – bei bebauten Grundstücken – den Gebäudewert einbezieht. Die so gefundenen Grundstückswerte sollten regelmäßig (z.B. alle 6 Jahre) an die neuen Wertverhältnisse angepasst und aktualisiert werden. Den Gemeinden sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, gesonderte Hebesätze für baureife Grundstücke oder Mietwohngrundstücke festzusetzen.

Zumindest zu prüfen ist, ob regional unterschiedliche Hebesätze innerhalb einer Gemeinde („zonierte Hebesatzrecht“) dem Reformziel entsprechen. Dieses Reformziel ist zum einen Verstärkung der Einnahmen und zum anderen Stärkung der Möglichkeiten zum eigenverantwortlichen Handeln.

Ein abschließender Hinweis zu diesem Thema:

Die Grundsteuer wird zur Zeit in einem zweistufigen Verfahren erhoben. Den Einheitswert stellt die Finanzverwaltung fest, den endgültigen Steuerbescheid erlässt die Kommune. Die Finanzverwaltung ist schon längere Zeit daran interessiert, auch die Aufgabe der Bewertung auf die Kommunen zu verlagern. Die Innenminister wollen bisher (bis hin zu einem Beschluss der Innenministerkonferenz) an dem zweistufigen Verfahren festhalten. Das hat natürlich in erster Linie mit dem personellen Aufwand für die Bewertung zu tun. Immerhin geht die Finanzverwaltung nach – allerdings nicht offiziellen – Zahlen von bundesweit über 5.000 Stellen aus. Der zusätzliche Stellenbedarf auf kommunaler Ebene ginge – das ist unstrittig – sogar noch darüber hinaus.

Auch mit diesem Aspekt wird sich die Finanzreformkommission voraussichtlich beschäftigen.

Beim Thema Kommunalsteuern kann die Beteiligung der Kommunen an Gemeinschaftssteuern natürlich nicht außen vor bleiben. Kommunale Forderungen nach einem höheren Anteil an der Einkommensteuer oder an der Umsatzsteuer liegen ja auch auf dem Tisch.

Soweit eine erhöhte Beteiligung an diesen Steuern eine Kompensation für Ausfälle bei oder sogar für den Wegfall der Gewerbesteuer insgesamt sein soll, kann ich auf das verweisen, was ich zur Gewerbesteuer bereits gesagt habe.

Natürlich kann eine Erhöhung des kommunalen Anteils an Gemeinschaftssteuern aber auch als eine flankierende Maßnahme eines Reformpakets in Frage kommen. Hier sage ich ganz offen, dass sich unser Positionspapier zu einer solchen Möglichkeit nicht äußert. Dabei spielt natürlich eine Rolle, dass es für die Finanzminister in Bund und Ländern undenkbar ist, auf Steuereinnahmen zu Gunsten der Kommunen zu verzichten. Bei der Mehrwertsteuer bliebe als „Schlupfloch“ vielleicht noch eine Erhöhung des Steuersatzes. Aber auch wenn dies mit Blick auf die Harmonisierung innerhalb der EU noch vertretbar sein mag, wirft eine solche Erhöhung natürlich sozialpolitische und verteilungspolitische Fragen auf.

Diese Anmerkungen erledigen natürlich das Thema nicht. Sie machen aber deutlich, dass sich in der Finanzreformkommission auch an dieser Stelle unterschiedliche Interessen gegenüberstehen.

Ich komme zum zweiten Themenschwerpunkt der Kommission, dem Bereich *Sozialhilfe/Arbeitslosenhilfe*.

Auch bei diesem Themenschwerpunkt halte ich es für notwendig, die Zielsetzung der Kommission noch einmal in Erinnerung zu rufen. Es geht um Entlastung der kommunalen Haushalte. Und es ist völlig richtig, dass auf der Ausgabenseite der Bereich der Sozialhilfe nicht ausgeklammert werden darf. Denn dieser Bereich ist für die Schieflage vieler kommunaler Haushalte in erheblichem Maße mitverantwortlich.

Eine Entlastung kann im Prinzip auf drei Wegen erreicht werden. Diese Wege schließen sich im Übrigen nicht gegenseitig aus:

Andere Ebenen (Bund und/oder Länder) – dies ist *der erste Weg* - können Teile der auf die Kommunen entfallenden Ausgaben im Sozialhilfebereich übernehmen. Der Deutsche Städtetag fordert z.B. die Übernahme der Sozialhilfe für Langzeitarbeitslose durch den Bund. Ich kann solche Forderungen verstehen, halte sie aber angesichts der Haushaltslage von Bund und Ländern für wenig realistisch.

Der *zweite Weg* führt über eine Reduzierung von Leistungen. Hierzu bedarf es im Zweifel Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Stichwort: Leistungskürzung. Die sozial- und gesellschaftspolitische Brisanz dieses Weges muss nicht besonders betont werden.

Der *dritte Weg* setzt auf Effizienzsteigerungen und damit Kosteneinsparungen bei der sozialen Verwaltung. Dieser Weg geht über Verwaltungsvereinfachung, Pauschalierung und ähnlichem. So hat die Konferenz der Arbeits- und Sozialminister für den Beginn der nächsten Legislaturperiode eine entsprechende Strukturreform zur Weiterentwicklung und Modernisierung der Sozialhilfe gefordert.

Als Teil dieses dritten Weges wird – jedenfalls von einigen – allerdings auch die Zusammenlegung der Kompetenzen für Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe gesehen. Die Vorteile einer insoweit einheitlichen Leistungsgewährung, aber auch der einheitlichen Betreuung der Leistungsempfänger liegen auf der Hand. Deshalb unterstützen wir Bestrebungen, die in diese Richtung gehen. Das gilt aber nur unter der alles entscheidenden Voraussetzung, dass eine solche Zusammenlegung keinesfalls zusätzliche finanzielle Belastungen für die Kommunen mit sich bringen darf. Im Gegenteil: Insgesamt ist auch bei diesem Themenschwerpunkt Entlastung für die Kommunen angesagt!

Ich komme zum Schluss: Die Gemeindefinanzreform ist ein in jeder Hinsicht ehrgeiziges Projekt, sowohl mit Blick auf die Inhalte als auch mit Blick auf die

„Terminsetzung“. Ich glaube allerdings auch, dass die Einsicht in die Notwendigkeit einer solchen Reform gegenwärtig so verbreitet ist wie nie zuvor. Und das sollte bei allen zu erwartenden Problemen optimistisch stimmen.

Anmerkungen:

* Hartmut Beuß, Leitender Ministerialrat im Innenministerium des Landes Nordrhein – Westfalen, Düsseldorf. Vortrag gehalten auf der Arbeitstagung der Fachverbände der Kämmerer in Niedersachsen Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein am 13./14.06.2002 in Bad Oeynhausen.