

Bundespolitik und Kommunalfinanzen – Aktuelle Aspekte

- 1. Zusammenfassung**
- 2. Positive Entwicklung der Kommunalfinanzen setzt sich fort**
- 3. Sicherung der Steuerbasis durch die Unternehmensteuerreform**
- 4. Außerordentliche Entlastung der Kommunen bei Unterkunftskosten**

1. Zusammenfassung

Die finanzielle Situation der Kommunen insgesamt verbessert sich – trotz der schwierigen finanziellen Lage einer Anzahl von Städten, Gemeinden und Landkreisen – weiter. Die kommunale Ebene als Ganzes dürfte in 2006 und 2007 wohl Finanzierungsüberschüsse erzielen. Zurückzuführen ist diese Entwicklung insbesondere auf das erneut kräftige Wachstum der kommunalen Steuereinnahmen. Die kommunalen Steuereinnahmen entwickeln sich – mit Ausnahme des Jahres 2007 – deutlich dynamischer als jene von Bund und Ländern.

Von der Stärkung des Standorts Deutschland durch die Unternehmensteuerreform werden auch die Kommunen profitieren. Während die Anschubfinanzierung im Wesentlichen durch Bund und Länder zu tragen ist, kommt den Kommunen u.a. die Stabilisierung der Gewerbesteuer durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zugute. Auch kommunale Spitzenverbände äußern sich zustimmend zu den bislang vorgelegten Eckpunkten.

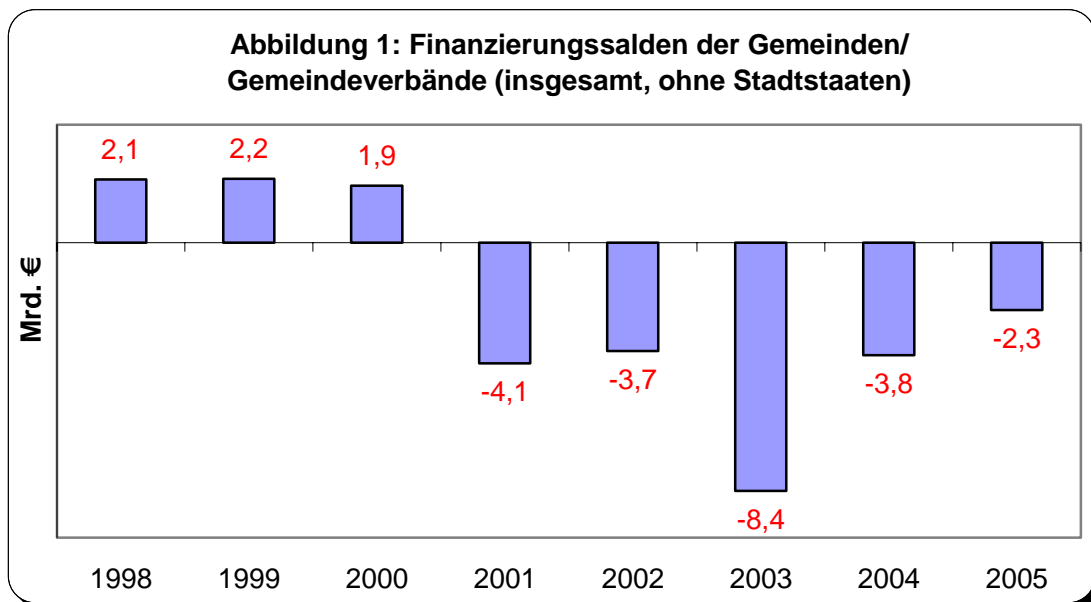
Mit der Neuregelung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft im Zusammenhang mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende werden die Kommunen ab 1. Januar 2007 – wie bereits in den Vorjahren – jährlich um deutlich mehr als die zugesagten 2,5 Mrd. € entlastet. Damit stehen den Kommunen – entgegen abweichender Berechnungen aus dem kommunalen Raum – auch die finanziellen Mittel in Höhe von jährlich 1,5 Mrd. € zur Einrichtung eines bedarfsgerechten Angebots an Tagesbetreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren zur Verfügung.

2. Positive Entwicklung der Kommunalfinanzen setzt sich fort

Mit einem Defizit von nur noch 1,7 Mrd. € im 1. Halbjahr 2006 hat sich der Fehlbetrag der kommunalen Haushalte im Vergleich zum 1. Halbjahr 2005 mehr als halbiert. Die deutliche Reduzierung des Defizits geht insbesondere auf die äußerst positive Entwicklung der Steuereinnahmen zurück: Im 1. Halbjahr 2006 erhöhten sie sich gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 12,3 %.

Bereits im Jahr 2005 hatte sich die finanzielle Situation der Kommunen weiter verbessert. Das Defizit der Kommunen sank gegenüber dem Vorjahr um 1,5 Mrd. € auf 2,3 Mrd. € Zurückzuführen war diese Entwicklung insbesondere auf einen Anstieg der kommunalen Einnahmen um 3,9 %, wozu – neben gestiegenen Steuereinnahmen – zusätzliche Leistungen des Bundes und der Länder an die Kommunen im Rahmen von Hartz IV beitrugen. Nicht zuletzt im Zusammenhang mit dieser Umstellung von der Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II durch Hartz IV stiegen im Jahr 2005 auch die kommunalen Ausgaben. Der Ausgabenzuwachs insgesamt blieb aber mit + 2,8 % hinter dem Anstieg der Einnahmen zurück.¹

Aufgrund der bisher auch im 2. Halbjahr 2006 positiven Entwicklung der Steuereinnahmen dürfte die kommunale Ebene insgesamt im Gesamtjahr 2006 – und wohl auch im Jahr 2007 – Finanzierungsüberschüsse erzielen. Damit setzt sich wie bereits in den Vorjahren die Gesundung der kommunalen Finanzen weiter fort.



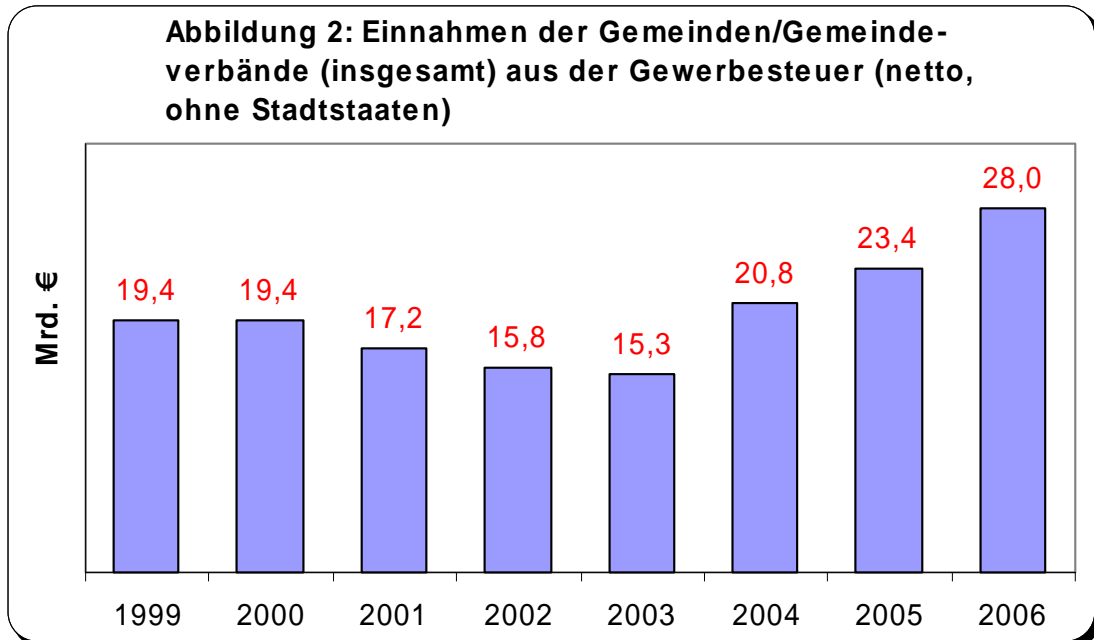
Quelle: 1998 bis 2004 Jahresrechnungsstatistik, 2005 Kassenstatistik (Statistisches Bundesamt)

Der weiter steigende Bestand an Kassenkrediten – bei gleichzeitigem Rückgang des Finanzierungsdefizits – stützt die Vermutung einer größer werdenden Kluft zwischen strukturschwachen und -starken Kommunen. Während der kommunale Finanzierungssaldo im 1. Halbjahr 2006 mit - 1,7 Mrd. € deutlich unter dem des 1. Halbjahr 2005 (- 3,9 Mrd. €) lag, stieg der Bestand an Kassenkrediten von rund 23,3 Mrd. € (Stand 30. Juni 2005) auf rund 27,6 Mrd. € (Stand 30. Juni 2006) erneut deutlich.

Die jedoch grundsätzlich positive Entwicklung in 2006 lässt sich wesentlich auf die erneut starke Zunahme bei den Steuereinnahmen zurückführen. Die aktuelle Steuerschätzung November 2006 schätzt die Steuereinnahmen aller Gemeinden (einschl. Gemeindesteuern der

¹ Zur Finanzsituation der Kommunen in 2005 vgl. Monatsbericht des BMF, Juni 2006, S. 49 ff.

Stadtstaaten) für 2006 auf rund 66,8 Mrd. € und für 2007 auf rund 67,8 Mrd. €. Die Schätzungen liegen damit um jeweils rund 4 Mrd. € über den Werten aus der Mai-Steuerschätzung. Dem liegt insbesondere ein starker Anstieg der Gewerbesteuererinnahmen zugrunde: Diese steigen 2006 nach den Ergebnissen der aktuellen Steuerschätzung um 19,8 % auf rund 28 Mrd. € (netto, ohne Stadtstaaten) und verzeichnen so im dritten Jahr in Folge ein Rekordergebnis.



Quelle: 1999 bis 2005 Statistisches Bundesamt, 2006 Steuerschätzung und eigene Berechnungen

Die Entwicklung der Steuereinnahmen aller Gemeinden in den Jahren 2005 und 2006 ist eindeutig dynamischer als bei Bund und Ländern. Nach der letzten mittelfristigen Steuerschätzung vom Mai 2006 wird dies – mit Ausnahme des Jahres 2007 – auch bis 2010 gelten.²

Nach der aktuellen Steuerschätzung vom November 2006 – die nur den Zeitraum bis zum Jahr 2007 umfasst – steigen die Steuereinnahmen der Gemeinden insgesamt (einschließlich der Gemeindesteuereinnahmen der Stadtstaaten) im Jahr 2006 gegenüber dem Vorjahr um annähernd 12 %. Dazu trägt der Anstieg der Gewerbesteuer (netto) mit rund 20 % überdurchschnittlich bei. Damit liegt die Entwicklung bei den Gemeinden deutlich über dem durchschnittlichen Anstieg der Steuereinnahmen aller staatlichen Ebenen von rund 7 %. Für die kommunale Investitionstätigkeit eröffnen sich somit neue Spielräume.

Zwar ist der Zuwachs der kommunalen Steuereinnahmen in 2007 – u. a. aufgrund der Umsatzsteuererhöhung – geringer als bei Bund und Ländern, die Gemeinden partizipieren über den kommunalen Finanzausgleich aber mittelbar an den Mehreinnahmen der Länder aus der

² Zu den Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften bis 2010 auf der Basis der Steuerschätzung Mai 2006 vgl. Monatsbericht des BMF, Juni 2006, S. 56

höheren Umsatzsteuer. In der Steuerschätzung ist dieser für die Gemeinden positive Effekt nicht berücksichtigt.

Entwicklung der Steuereinnahmen (Beträge in Mrd. €) *

	Ist	Schätzung	
	2005	2006	2007
1. Bund	190,2	202,4	219,4
Veränderung gegenüber Vorjahr	+ 1,7%	+ 6,4%	+ 8,4%
2. Länder	180,4	193,4	202,7
Veränderung gegenüber Vorjahr	+ 0,3%	+ 7,2%	+ 4,8%
3. Gemeinden	59,8	66,8	67,8
Veränderung gegenüber Vorjahr	+ 6,0%	+ 11,8%	+ 1,5%
- dar. Gewerbesteuer (netto)	25,9	31,0	30,3
Veränderung gegenüber Vorjahr	+ 14,1%	+ 19,7%	- 2,2%
4. Steuereinnahmen insgesamt	452,1	484,9	514,1
Veränderung gegenüber Vorjahr	+ 2,1%	+ 7,2%	+ 6,0%

* Quelle: Steuerschätzung vom November 2006; Länder ohne, Gemeinden mit Gemeindesteuereinnahmen der Stadtstaaten; „Steuereinnahmen insgesamt“ einschließlich EU

3. Sicherung der Steuerbasis durch die Unternehmensteuerreform

Die Kommunen insgesamt werden von der Unternehmensteuerreform profitieren, deren Eckpunkte beschlossen wurden. Durch die höhere Attraktivität des Standorts Deutschland werden auch die Kommunen gewinnen. Sie können damit weiterhin auf einer verlässlichen Einnahmehasis wirtschaften und profitieren von der Unternehmensteuerreform, die langfristig über mehr Wachstum und zusätzliche Arbeitsplätze auch den Haushalten der Städte und Gemeinden zugute kommt. Die Einschränkung vielfältiger Gestaltungsmöglichkeiten zur Steuervermeidung leistet einen wichtigen Beitrag zur Verstetigung des kommunalen Steueraufkommens. Damit sind die Voraussetzungen zur Sicherung und Stärkung der Investitionskraft der Kommunen geschaffen, die etwa 60 % aller öffentlichen Investitionen tätigen. Dies wird nicht zuletzt dem arbeitsintensiven deutschen Mittelstand nutzen.

Durch die Unternehmensteuerreform – die zum 1. Januar 2008 in Kraft treten soll – entstehen den Kommunen insgesamt, gemessen am Jahr der vollen Wirksamkeit, im Gegensatz zu Bund und Ländern keine Mindereinnahmen. Die folgenden Einzelmaßnahmen des Koalitionsbeschlusses haben über die Gewerbesteuer bzw. über die Einkommensteuer unmittelbare finanzielle Auswirkungen (sowohl Belastungen als auch Entlastungen) auf die Kommunen:

- Senkung der Gewerbesteuer-Messzahl von 5 % auf 3,5 %,
- Abschaffung des Staffeltarifs bei der Gewerbesteuer,
- Anhebung des Anrechnungsfaktors der Gewerbesteuer bei der Einkommensteuer von 1,8 auf 3,8,

- Maßnahmen zur Einschränkung von Gestaltungsmöglichkeiten (Einführung einer Zins-schranke von 30 % mit einer Freigrenze von 1 Mio. € und Escape-Klausel als Ersatz für den Wegfall der Bestimmungen für die Gesellschafter-Fremdfinanzierung nach § 8a KStG, Einschränkung von Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der Wertpapierleihe, Besteuerung von „Funktionsverlagerungen“, Verschärfung der Mantelkaufregelungen),
- Mehraufkommen durch Sicherung des nationalen Steuersubstrats,
- Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (Ersatz der 50 % - Hinzurechnung von Dauerschuldzinsen einschließlich Mieten und Pachten durch eine 25 % - Hinzurechnung aller Zinsen und der pauschalierten Finanzierungsanteile bei Mieten, Pachten, Leasing und Lizenzen unter Berücksichtigung eines Freibetrags von 100.000 €),
- Gegenfinanzierung u. a. durch die Abschaffung der Abziehbarkeit der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe, die Abschaffung der degressiven AfA und die Begrenzung der Sofortabschreibung für geringwertige Wirtschaftsgüter für Unternehmen, die § 7g EStG in Anspruch nehmen können,
- Entlastung auch der Personenunternehmen bei der Einkommensteuer durch eine verbesserte Ansparabschreibung nach § 7g EStG sowie durch eine Thesaurierungsbegünstigung,
- Einführung einer Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge mit Veranlagungsoption in Höhe von 25 % ab dem Jahr 2009.

Durch die beschlossenen Maßnahmen wird die Struktur der Gewerbesteuer nicht verändert. Die Änderungen bei den Hinzurechnungen verbreitern die Bemessungsgrundlage durch die Einbeziehung weiterer ertragsunabhängiger Elemente und stabilisieren so die kommunalen Finanzen. Sie vereinfachen die Gewerbesteuer, weil nicht mehr zwischen kurzfristigen und langfristigen Verbindlichkeiten unterschieden werden muss und sie sorgen gleichzeitig dafür, dass Ausweichgestaltungen erschwert werden.

Die kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund) haben die Einigung der Koalitionsparteien zur Unternehmensteuerreform begrüßt. Als besonderer Erfolg der Kommunen sei zu werten, dass die Gewerbesteuer als wichtigste Einnahmequelle der Städte erhalten bleibe und stabilisiert werden solle, als Realsteuer eher noch verbessert werde und die ursprünglich geplante Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen von Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer durch Streichung der Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer nicht zum Tragen komme.

4. Außerordentliche Entlastung der Kommunen bei Unterkunftskosten

Der Bundestag hat auf ein einstimmiges Votum des Bundesrates hin beschlossen, dass der Bund sich im Jahr 2007 in Baden-Württemberg mit 35,2 %, in Rheinland-Pfalz mit 41,2 % und in den übrigen Ländern mit 31,2 % an den Leistungen der kommunalen Träger für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende beteiligt. Der Bund wird damit von den Leistungen in Höhe von insgesamt voraussichtlich 13,5 Mrd. € einen Anteil von 4,3 Mrd. € an den Kosten der Unterkunft übernehmen. Die Kommunen werden einen Betrag in Höhe von 9,2 Mrd. € tragen. Es ist unabdingbar, dass die Länder ihre Entlastungen beim Wohngeld vollständig an die Kommunen weitergeben.

Unter Beachtung aller Be- und Entlastungen der Kommunen im Zusammenhang mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt werden die Kommunen damit wie schon in den Jahren 2005 und 2006 um deutlich mehr als die zugesagten 2,5 Mrd. € entlastet. Dabei ist – im Unterschied zu den Berechnungen der kommunalen Spitzenverbände – berücksichtigt, dass ohne die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum 1. Januar 2005 die Sozialhilfeausgaben der Kommunen ausgehend vom damaligen Niveau weiter gestiegen wären.

Da sich Bund und Länder über eine Gesamtberechnung nicht verständigen konnten, wurde auf politischer Ebene beschlossen, die Bundesbeteiligung auf die Höhe von 31,8 % festzusetzen, auch um den Kommunen zum 1. Januar 2007 Planungssicherheit zu geben. Das einstimmige Votum des Bundesrates zur Notwendigkeit einer Umverteilung unter den Ländern aufgreifend, ist der Beteiligungssatz für das Jahr 2007 daraufhin für 14 Länder von 31,8 % auf 31,2 % reduziert worden. Im Gegenzug ist für das Land Baden-Württemberg die Höhe der Bundesbeteiligung auf insgesamt 35,2 % und für das Land Rheinland-Pfalz auf 41,2 % erhöht worden. Auf dieser Grundlage wird die Entlastung der Kommunen auch für die Jahre 2008 bis 2010 festgeschrieben. Eine grundsätzlich jährlich vorzunehmende Anpassung durch Bundesgesetz bewirkt zudem, dass Änderungen bei den Kosten der Unterkunft aufgrund von Änderungen bei der Zahl der Bedarfsgemeinschaften über den Bundesanteil ausgeglichen werden.

Den Kommunen stehen damit jährlich weiterhin die 1,5 Mrd. € für den Ausbau der Betreuungsangebote für unter dreijährige Kinder zur Verfügung, mit denen der Bund ihnen den finanziellen Spielraum zur Einrichtung von zusätzlich 230.000 Tagesbetreuungsplätzen sichert. Für Kinder im Alter unter drei Jahren ist gemäß Achtem Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vorzuhalten. Die Kommunen sind gemäß Tagesbetreuungsbaugesetz – was in der Koalitionsvereinbarung bekräftigt wurde – verpflichtet, die dafür notwendigen zusätzlichen Betreuungsplätze bis zum Jahr 2010 einzurichten.