

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Dürr, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/17351 –**

Berichte über Fehlanreize im kommunalen Finanzausgleich

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Bundesminister der Finanzen Olaf Scholz hat im vergangenen Jahr angekündigt, dass der Bund sog. Altschulden von 2 500 Kommunen übernehmen soll. Die Finanzausstattung der Kommunen ist jedoch Aufgabe der Länder. Mithilfe von kommunalen Finanzausgleichen regelt jedes Bundesland im Rahmen der grundgesetzlichen Ordnung selbst die finanzielle Ausstattung der Gemeinden und sorgt bei Bedarf für einen Ausgleich zwischen finanzstarken und strukturschwachen Gemeinden.

Die kommunalen Finanzausgleichssysteme sind sehr unterschiedlich gestaltet. So führen beispielsweise in Sachsen sehr hohe Nivellierungshebesätze dazu, dass die sächsischen Kommunen durch Fehlanreize hohe Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuer ansetzen und in der Folge einen Standortnachteil gegenüber anderen Bundesländern aufweisen. Auf diese Weise läuft der kommunale Steuerwettbewerb über die Hebesatzautonomie der Gemeinden teilweise ins Leere.

(Quellen: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-12/kommunen-olaf-scholz-verschuldung-schuldenhilfe-gemeinden>; https://www.ifo.de/DocDL/ifoD_D_19-06_23-26_Plaul.pdf)

1. Inwieweit ist der Bundesregierung die vom ifo Institut dargestellte Problematik kontraproduktiv ausgestalteter kommunaler Finanzausgleiche bekannt?

Dass die Höhe der Nivellierungshebesätze in den kommunalen Finanzausgleichssystemen einen Einfluss auf die Wahl der Gewerbe- und Grundsteuerhebesätze haben kann, ist allgemein bekannt. Die Feststellung, dass der kommunale Finanzausgleich in Sachsen diesbezüglich kontraproduktiv ausgestaltet sei, ist aus Sicht der Bundesregierung eine Bewertung durch die Fragesteller. Die Bundesregierung verweist darauf, dass die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in alleiniger Kompetenz der einzelnen Länder liegt.

- a) Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus den in der ifo-Studie herausgearbeiteten Fehlanreizen des sächsischen kommunalen Finanzausgleichs?

Die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleiches ist Sache der Länder. Die Bundesregierung zieht schon deshalb keine Konsequenzen aus der ifo-Studie. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

- b) Sieht die Bundesregierung in anderen Ländern ähnliche Merkmale des kommunalen Finanzausgleichs, die ggf. zu ähnlichen Fehlanreizen führen könnten, und wenn ja, in welchen?

Die Höhe der Nivellierungshebesätze wird üblicherweise, einzeln für Gewerbe- und Grundsteuer, in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder geregelt. Teilweise richten sich die Nivellierungshebesätze dabei nach gewichteten, durchschnittlichen Hebesätzen innerhalb des Landes. Daher haben grundsätzlich auch die kommunalen Finanzausgleichssysteme in anderen Ländern einen potenziellen Einfluss auf die Wahl der Gewerbe- und Grundsteuerhebesätze. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

- c) Welche Bestrebungen gibt es seitens der Bundesregierung, sich in die Beseitigung von Fehlanreizen im kommunalen Finanzausgleich einzubringen?

Wie sehen diese Bestrebungen aus?

Auf die Antwort zu Frage 1a wird verwiesen.

2. Hält es die Bundesregierung für möglich, dass Fehlanreize im kommunalen Finanzausgleich dazu geführt haben, dass manche Kommunen noch immer unter einer erheblichen Schuldenlast zu kämpfen haben (bitte begründen)?

Das Bundesministerium der Finanzen hat, zusammen mit Vertretern aller Länder sowie der kommunalen Spitzenverbände, im Rahmen der Facharbeitsgruppe 1 der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ eine umfassende Analyse der kommunalen Altschulden-Problematik durchgeführt. Die relevanten Informationen sind in den Schlussfolgerungen zur Arbeit der Kommission zusammengetragen (abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/unser-plan-fuer-deutschland-langversion-kom-gl.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

Die Ursachen für hohe kommunale Altschulden reichen demnach von strukturellen Faktoren, wie tiefgreifenden Veränderungen der Wirtschafts- und Sozialstruktur, über institutionelle und rechtliche Faktoren, wie die durch die Kommunen nicht maßgeblich beeinflussbare Gesetzgebung des Bundes und der Länder (exogene Faktoren), bis hin zu lokalen kommunalpolitisch steuerbaren Faktoren, wie u. a. das Ausschöpfen von Einnahmepotenzialen (endogene Faktoren).

In den Schlussfolgerungen zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ wird auch die Bedeutung kommunaler Finanzausgleichssysteme hinsichtlich des kommunalen Altschuldenproblems benannt. In diesem Zusammenhang spielten die von den Fragestellern thematisierten „Fehlanreize“ jedoch keine Rolle.

Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass die Verschuldung der kommunalen Ebene im Freistaat Sachsen im bundesweiten Vergleich ausgesprochen niedrig ist.

3. Inwieweit sollten aus Sicht der Bundesregierung zunächst die Fehlanreize im kommunalen Finanzausgleich beseitigt werden, bevor der Bund kommunale Altschulden übernimmt?
 - a) Welche Möglichkeiten zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs hätte ggf. der Bund?
 - b) Könnte nach Kenntnis der Bundesregierung ggf. eine bestimmte Reform des kommunalen Finanzausgleichs einem bestimmten Land gegenüber zur Bedingung für eine Bundeshilfe gemacht werden?
 - c) Plant die Bundesregierung, eine solche Bedingung für eine Bundeshilfe zu schaffen?

Jeglicher Eingriff in die Zuständigkeit der Länder für ihre Kommunen würde die Schaffung einer verfassungsrechtlichen Grundlage erfordern. Dabei wäre zu beachten, dass die im Rahmen des zweistufigen Staatsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland grundgesetzlich festgeschriebene Verantwortung der Länder für die Kommunen gewahrt bleibt. Etwaige verfassungsrechtliche Regelungen im Kontext einer kommunalen Altschulden-Hilfe sollten daher aus Sicht der Bundesregierung auf solche Aspekte beschränkt bleiben, die im eindeutigen und engen Zusammenhang zu dieser Problematik stehen.

4. Inwiefern sieht die Bundesregierung die Gefahr, dass Kommunen nach Übernahme der Schulden durch den Bund erneut in ähnliche Schwierigkeiten geraten wie zuvor, wenn die kommunalen Finanzausgleiche nicht angepasst werden?

Eine hinreichende finanzielle Ausstattung der Kommunen und ein angemessener finanzieller Ausgleich zwischen den Kommunen eines Landes ist neben wirkungsfähigen haushalts- und aufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen eine wichtige Voraussetzung dafür, dass einem neuerlichen Aufwuchs von kommunalen Liquiditätskrediten vorgebeugt ist. Es obliegt grundsätzlich den Ländern, eine hinreichende finanzielle Ausstattung der Kommunen sicherzustellen.

5. Sieht die Bundesregierung die Möglichkeit für Kommunen, eigene Hebesätze anzusetzen und somit kommunalen Steuerwettbewerb zu ermöglichen als wichtigen Bestandteil des Steuersystems?

Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung in diesem Zusammenhang aus dem Vorgehen in Ländern wie Sachsen, das seinen Kommunen durch zu hohe Nivellierungshebesätze den Anreiz für Steuerwettbewerb nimmt?

Die Möglichkeit der Kommunen eigene Hebesätze festzulegen, ist integraler Bestandteil ihrer verfassungsrechtlich garantierten Eigenverantwortung und somit ein wichtiger Bestandteil des Steuersystems. Die sich hieraus ergebende Möglichkeit eines kommunalen Steuerwettbewerbs ist dementsprechend ebenfalls ein wichtiger Bestandteil des Steuersystems. Allerdings kann der Gesetzgeber diese Hebesatzautonomie unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit beschränken; mit der wettbewerblichen Funktion des Hebesatzrechts sind daher gesetzliche Bestimmungen vereinbar, mit denen der Steuerwettbewerb in gemeinwohlverträglichen Bahnen gehalten werden soll (vgl. BVerfGE 125, 141 <167 f.>).

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse vor, dass Sachsen oder andere Länder ihren Kommunen durch die Festsetzung ihrer Nivellierungshebesätze den Anreiz für Steuerwettbewerb nehmen.