

Reform der Gemeindefinanzen – ein Vorschlag der Bertelsmann Stiftung



unter Mitwirkung von:
Prof. Dr. Gisela Färber
Dr. Annette Fugmann Heesing
Prof. Dr. Martin Junkernheinrich

Reform der Gemeindefinanzen – ein Vorschlag der Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung

Gütersloh im Februar 2003

Inhalt

Executive Summary	4
1 Demokratie fängt in der Gemeinde an.....	9
2 Finanzpolitische Leitlinien für die Gemeindefinanzreform.....	11
3 Kommunale Einnahmen	16
3.1 Eine kommunale Steuer auf das Einkommen der Bürger ¹ : Die Bürgersteuer	16
3.2 Eine kommunale Steuer für die lokale Wirtschaft: Die Wirtschaftsteuer.....	23
3.3 Eine kommunale Steuer auf Grundstücke und Immobilien: Die Grundsteuer.....	27
4 Kommunale Aufgaben und Ausgaben	29
5 Finanzausgleich	33
6 Gesamtkonzept und Reformperspektive	35
7 Bürgergesellschaft und Gemeindefinanzen	36

¹ Diese Publikation verwendet vorwiegend die männliche Sprachform. Bei allen männlichen Funktionsbezeichnungen sind stets auch Frauen gemeint.

Executive Summary

Die deutschen Kommunen befinden sich seit über 20 Jahren in einem krisenhaften Entwicklungsprozess, der unter den aktuellen Bedingungen einem Höhepunkt zustrebt. Die Krise ist vielschichtig und struktureller Natur. Sie steht im Zusammenhang mit

- starken Einnahmeverlusten (Finanzkrise),
- wachsenden Aufgaben und steigenden Ausgabenbelastungen (Aufgabenkrise),
- einer unflexiblen Organisation mit intransparenten Kostenstrukturen (Organisationskrise) sowie
- einer mangelhaften Beteiligung der Bürger an der politischen Willensbildung in den Gemeinden und Gemeindeverbänden (Demokratiekrise).

Diese Krisen sind nicht durch ein kurzfristiges finanzielles Notprogramm für die Kommunen zu meistern, sondern müssen durch die Behebung ihrer Ursachen überwunden werden. Zentraler Ansatzpunkt ist dabei das Gemeindefinanzsystem. Es weist schwerwiegende Mängel auf, ist durch zahlreiche Fehlentwicklungen in eine Schiefelage geraten und hat damit wesentlich zur Krise beigetragen.

Die fünf Grundforderungen der Bertelsmann Stiftung an ein Gemeindefinanzsystem sind:

- Das Gemeindefinanzsystem hat Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen vor Ort zu dienen. Mehr noch: Bürger und Wirtschaft sollten sich in diesem System wiederfinden und es verstehen. Ihnen ist die Möglichkeit zur Mitentscheidung über kommunale Politik zu geben. Von der Funktion einer solchen Klammer ist das Gemeindefinanzsystem derzeit weit entfernt.
- Das Gemeindefinanzsystem muss allen Kommunen eine aufgabengerechte Finanzierungsbasis sichern. Entsprechend der unterschiedlichen Größe und Funktion muss es für eine ausreichende

Ausstattungs- und Verteilungsgerechtigkeit der Finanzmittelbereitstellung unter den Kommunen sorgen.

- Das Gemeindefinanzsystem muss Anreize zu wirtschaftlichem Verhalten in den Kommunen bieten. Dazu es muss Elemente des Wettbewerbs aufgreifen, die sowohl einen sparsamen Umgang mit den Steuergeldern und Abgaben der Bürger bewirken als auch zu innovativen und verbesserten Formen kommunaler Aufgabenerfüllung ermutigen.
- Das Gemeindefinanzsystem muss ein hohes Maß an autonomer Anpassungsfähigkeit besitzen, um zukunftsfähig zu sein, d.h. es muss Anpassungsmechanismen enthalten, die auf eine Veränderung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zügig reagieren.
- Das Gemeindefinanzsystem muss die Anforderungen an ein insgesamt wettbewerbsfähiges Gesamtsteuersystem beachten. Aufgaben und Einnahmemöglichkeiten sind aufeinander abzustimmen.

Zentral für einen nachhaltigen Reformprozess ist, dass finanzwissenschaftliche Grundsätze wieder beachtet werden:

- Ausgabenwirksame Entscheidungen von Europäischer Union, Bund und Ländern dürfen für die Kommunen nur bei gleichzeitiger Klärung der Finanzierungsfrage getroffen werden: Wer bestellt, bezahlt! Dieser Grundsatz ist umso enger zu fassen, je detaillierter der Vollzug geregelt und ausgabenwirksame Leistungen an Dritte festgelegt sind. (Prinzip der Konnexität von Aufgaben und Ausgaben)
- Von Bund und Ländern auf die Gemeinden und Gemeindeverbände übertragene Aufgaben dürfen nur in ihrer Grundstruktur einheitlich geregelt werden. In Detailfragen der Ausführung sind den Kommunen eigenverantwortliche, effizienzfördernde Handlungsspielräume zu gewährleisten. (Prinzip der Autonomie der Kommunalverwaltung)
- Bürger, die lokale Wirtschaft sowie die Eigentümer von Grund, Boden und Immobilien als Nutzer kommunaler Leistungen müssen fühlbar an der Finanzierung kommunaler Leistungen beteiligt werden. (Prinzip der fiskalischen Gruppenäquivalenz).

- Die kommunale Wirtschaftssteuer ist von der gesamten ortsansässigen Wirtschaft zu tragen. (Prinzip der Allgemeinheit und Gerechtigkeit des Steuersystems)
- Gemeinden und Gemeindeverbände müssen über autonom bestimmbare Besteuerungsgrundlagen verfügen, und somit ihre verfassungsrechtlich garantierte Stellung im föderalen Staat sichern. (Prinzip der Finanzautonomie)

Im Einzelnen sind kurz- und mittelfristig folgende Reformen anzustreben:

- Der Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer sowie die Kompensationszahlungen im Familienleistungsausgleich sind abzuschaffen. An ihre Stelle ist eine im Gesamtvolumen gleich hohe **kommunale Bürgersteuer** einzuführen. Sie ist von den Kommunen direkt zu erheben. Die Steuerfestsetzung erfolgt oberhalb des steuerfreien Existenzminimums mit einem proportionalen Steuersatz auf das bundeseinheitlich nach dem Einkommensteuerrecht ermittelte zu versteuernde Einkommen.
- Die Gewerbesteuer ist in ihrer jetzigen Form nicht weiterzuführen. Vielmehr ist eine **kommunale Wirtschaftssteuer** einzuführen, die alle lokalen Unternehmen und wirtschaftlich tätigen Personen erfasst, d.h. auch Freiberufler sowie die Land- und Forstwirtschaft. Je umfassender die Nutzer kommunaler Leistungen erfasst werden und je breiter die Bemessungsgrundlage ist, desto niedriger können die Steuersätze sein.
- Die **Grundsteuer B** ist auf ein einfacheres und zeitnäheres Bemessungsverfahren umzustellen, das an den tatsächlichen Werten von Grundstücken und Immobilien anknüpft.
- Die **Grundsteuer A** ist abzuschaffen. Die Besteuerung der Land- und Forstwirtschaft ist in die kommunale Wirtschaftssteuer zu integrieren.
- Aufgabenübertragungen von Bund und Ländern an die Kommunen dürfen nur unter gleichzeitiger Entscheidung über die Kostenträgerschaft getroffen werden. Ferner dürfen nur unbedingt notwendige Rahmenrichtlinien vorgegeben werden, um kommunale Handlungsspielräume in der Ausführung zu erhalten.

-
- Für bereits bestehende an die Kommunen übertragene Aufgaben sind die Gesetze und Verordnungen von Bund, Ländern und Europäischer Union zu überprüfen und kommunale Handlungsspielräume durch eine Entfrachtung der Vorgaben von Detailregelungen zu erweitern.

Als Ergänzung der Reform des Gemeindefinanzsystems sind Reformen in zwei weiteren Bereichen notwendig.

- Das kommunale Dienst- und Arbeitsrecht ist flexibler auszugestalten, um kommunale Handlungsspielräume zur Organisationsanpassung zu erweitern und weitere Leistungsanreize für die Mitarbeiter zu schaffen.
- Mit einem neuen kommunalen Finanzmanagement ist Kostentransparenz und damit auch Kostenverantwortung herzustellen.

Von der Umsetzung der Vorschläge erwartet die Bertelsmann Stiftung vor allem eine kontinuierlichere Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen, ein bedarfsgerechteres Einnahmenniveau, eine grundsätzliche Verringerung der interkommunalen Einnahmendisparitäten, eine größere Autonomie der Kommunen und eine direktere Beteiligung der Bürger.

Die Vorschläge bilden einen Gesamtzusammenhang. Sie können nicht isoliert gesehen werden, denn sie bauen aufeinander auf und sind aufeinander bezogen. Jedes Herausbrechen einzelner Teile unterläuft die Logik des Gesamtwerks und führt zu Verwerfungen.

Eine umfassende und grundsätzliche Reform ist nicht in nur einem Schritt umzusetzen. Hierfür ist der Reformbedarf sowohl auf der kommunalen Ebene selbst als auch in den finanziellen Beziehungen zu Bund, Ländern und EU zu umfangreich. Die Bertelsmann Stiftung begreift die Gemeindefinanzreform - und ergänzend dazu die Reform des kommunalen Dienst- und Arbeitsrechts sowie das Neue Kommunale Finanzmanagement - als einen längerfristigen und vielschichtigen Prozess, in dem schrittweise die einzelnen Probleme aufgegriffen und abgearbeitet werden müssen.

Die anstehende Gemeindefinanzreform kann nur ein erster Schritt sein. Doch selbst hierzu ist der Ansatz der von der Bundesregierung im Jahr

2002 eingesetzten Reformkommission zu eng gefasst; zu viele Fragen wurden ausgeklammert. Mit der jetzt diskutierten Reform muss aber eine grundlegende Kurskorrektur vorgenommen werden. Die Gemeindefinanzreform muss zudem entscheidende Abhilfe für die kommunalen Probleme schaffen. Halbherzige Reformansätze können dies nicht leisten. Auch können die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht mehr auf die Ergebnisse einer Reform der deutschen und der europäischen Finanzverfassung warten, deren Vollendung ungewiss ist.

Die von der Bertelsmann Stiftung vorgeschlagene Reform erfordert bei jedem Schritt einen fairen Interessenausgleich sowie Offenheit und Anpassungsbereitschaft. Eine weitere Erstarrung der Partikularinteressen, welche die Fehlentwicklungen verstärkt hat, wäre für alle Beteiligten von großem Schaden.

Unternehmen, die nicht bereit sind, sich im Wettbewerb anzupassen, überleben nicht. Gesellschaften, die im Streit divergierender Interessen erstarren und nicht die Kraft und den Mut finden, notwendige Anpassungen und Weiterentwicklungen vorzunehmen, setzen ihren erreichten Wohlstand aufs Spiel. Dabei gibt es keine Gewinner.

1 Demokratie fängt in der Gemeinde an

Die Gemeinden bilden die unterste Stufe im deutschen Staatsaufbau:

- In der Gemeinde erfahren Bürger unmittelbar die Auswirkungen der Staatstätigkeit, denn hier prägt die Bereitstellung öffentlicher Leistungen in z.B. Kindergärten, Schulen, Sozialeinrichtungen oder Theatern ihre Lebensgestaltung, hier nutzen sie das Infrastrukturangebot (Straßen, ÖPNV, Energie, Wasser, Entsorgung etc.) und haben unmittelbaren Behördenkontakt.
- In der Gemeinde haben Bürger die Möglichkeit, „ihren“ Staat, d.h. ihr Gemeinwesen, unmittelbar mitzugestalten.

Die Gemeinde ist für Bürger ein elementarer Bestandteil ihres gesellschaftlichen Lebens.

Die Gemeinde ist auch der Ort, an dem die Entscheidungen über Infrastrukturen die lokale Grundlage für den Erfolg der Wirtschaft bilden. Die Kombination von privatem Kapital, unternehmerischem Know-how und qualifizierten Arbeitnehmern sowie öffentlichen Infrastrukturleistungen bilden - im Rahmen der globalen Wettbewerbsbedingungen - die Basis regionalen und lokalen Wohlstands. Somit liegen die Möglichkeiten der - individuellen wie kollektiven - Lebensgestaltung auch in den wirtschaftlichen Aktivitäten und deren Erfolg in den Gemeinden begründet. Daraus resultierende Steuerleistungen bestimmen wiederum das Angebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen - für Bürger und Wirtschaft.

Repräsentative Demokratie und soziale Marktwirtschaft haben sich im Wettbewerb der Ordnungssysteme bewährt. Es ist jedoch ein Verdienst der föderalen Verfassung mit starken Kommunen und einem begrenzten Wettbewerb derselben untereinander, eine Balance zwischen gleichwertigen Lebensverhältnissen auf der einen Seite und lokaler wie regionaler Vielfalt, eigenverantwortlicher Initiative und Kreativität auf der anderen Seite erzeugt zu haben.

Die Erfolgsgeschichte der deutschen Kommunen hat jedoch einen deutlichen Einbruch erlitten.

- Die Gemeinden befinden sich offensichtlich in einer **Finanzkrise**. Ihre Einnahmen erodieren nicht erst seit den Steuerausfällen der Jahre 2001 und 2002; der Anteil autonom bestimmbarer Steuereinnahmen sinkt kontinuierlich, und Bund und Länder belasten die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Eingriffe in die kommunalen Steuergrundlagen immer stärker mit den Folgen ihrer Politik. Auf der Ausgabenseite belasten vor allem unflexible Personalbudgets und hohe Sozialausgaben die Haushalte. Ferner verschärft ein schleichender Prozess der Aufgabenübertragung von Bund und Ländern auf die Kommunen die Belastungen. Die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben konnte deshalb seit 1980 nur in sieben Jahren geschlossen werden; überwiegend blieben die kommunalen Haushalte bei teilweise hohen Defiziten unausgeglichen. Die - auch durch erhebliche Vermögensveräußerungen - erzielten Überschüsse der Jahre 1998 bis 2000 verdecken die andauernden strukturellen Defizite der Verwaltungshaushalte. Disparitäten des wirtschaftlichen Wachstums zwischen den Kommunen führen allerdings dazu, dass die Finanzkrise kommunale und regionale Unterschiede aufweist. Insbesondere die strukturschwachen Kommunen befinden sich in einer fast ausgeweglosen finanziellen Situation.
- Das wachsende Ungleichgewicht zwischen mittlerweile fast ausschließlich fremdbestimmten Aufgaben und sinkenden sowie instabilen Einnahmen hat zu einer **Aufgabenkrise** geführt. Notwendige Einsparungen treffen vor allem die freiwilligen Aufgaben, die ein zentraler Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung sind, sowie die Investitionen. Die Aufgabenkrise wird dadurch verschärft, dass inputorientierte Verwaltungsstrukturen, stark von gesetzlichen Regelungen geprägtes Verwaltungshandeln und ein unflexibles Dienstrecht verhindern, dass die Kommunen den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel vor Ort adäquat begleiten und ihre Aufgaben erfüllen können.
- Derzeit können die Bürger (sowie die Wirtschaft) nur sehr begrenzt an der politischen Willensbildung in den Gemeinden mitwirken. Wollen sie sich nicht in den Parteien engagieren, verbleiben ihnen - neben aktivem und passivem Kommunalwahlrecht, Anhörungen und Bürgeranträgen - lediglich Bürgerbegehren oder Bür

gerentscheide, die offensichtlich mehr als Abwehr-, denn als Gestaltungsmittel zum Einsatz kommen. Positive Mitwirkungsmöglichkeiten sind rar. Die Unkenntnis der meisten Bürger darüber, dass 15 % ihrer Lohn- bzw. Einkommensteuer in den Gemeinden und Gemeindeverbänden verausgabt werden, ist dabei mit ein Grund für das meist geringe Interesse an lokaler Politik. In der Konsequenz ist auf der lokalen Ebene eine zunehmende Entfremdung zwischen Bürgern und kommunaler Politik festzustellen (Politik- bzw. Parteienverdrossenheit). Langfristig kann sich daraus eine **Demokratiekrise** mit schädlichen Folgen für die Gesellschaft entwickeln.

Wesentliche Ursachen der Probleme liegen nach Auffassung der Bertelsmann Stiftung in Fehlentwicklungen des Gemeindefinanzsystems sowie in einer Erstarrung der kommunalen Politik und Organisation.

Notwendige Reformen wurden in den neunziger Jahren in Teilen begonnen. Sie betreffen vor allem die Organisationsreform sowie die Aufgabenkritik. Mit der neuerlichen Talfahrt der Einnahmen und den wieder wachsenden Problemen bei den Sozialausgaben wird aber eines immer deutlicher: Alle Einsparbemühungen der letzten Jahre und alle effizienzsteigernden Verwaltungsreformen verlieren ihre Wirkung, wenn die mühsam erarbeiteten finanziellen Handlungsspielräume durch Einnahmenerosion und/oder von den Kommunen nicht zu verantwortende wachsende Soziallasten wieder aufgefressen werden.

2 Finanzpolitische Leitlinien für die Gemeindefinanzreform

Die Bertelsmann Stiftung schlägt vor, dass im Zuge der Gemeindefinanzreform die Gemeindesteuern wieder stärker an bewährte finanzpolitische Prinzipien gebunden werden.

Die Gemeindesteuern müssen - neben den allgemeinen Anforderungen an Steuern - folgende Bedingungen erfüllen, um den Kommunen eine aufgabenangemessene, effizienzfördernde und an unterschiedliche kommunale Aufgaben anpassbare Finanzierungsbasis zu sichern.

- Sie müssen für Niveaugerechtigkeit sorgen, indem sie

- abgestimmt mit den Ausgleichsleistungen des kommunalen Finanzausgleichs ein bedarfsgerechtes Aufkommen sichern,
 - zur Stetigkeit des Steueraufkommens beitragen, um eine kontinuierliche Kommunalentwicklung sicherzustellen,
 - eine proportionale Wachstumsreagibilität aufweisen, um die Kommunen am Wohlstandszuwachs angemessen zu beteiligen und
 - eine geringe Konjunkturereagibilität besitzen, um den hohen Anteil konjunkturunabhängiger laufender Ausgaben finanzieren zu können.
- Sie müssen zur Strukturgerechtigkeit beitragen, indem sie
 - zur Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse die Verteilung der Steuerkraft stärker am Bedarf orientieren und damit zugleich den kommunalen Finanzausgleich als nachgelagertes Instrument entlasten und
 - eine Abhängigkeit von einer einseitigen lokalen Wirtschaftsstruktur vermeiden.
 - Sie müssen die politische Eigenverantwortung in den Kommunen stärken, indem sie
 - die Finanzierungsbasis im wesentlichen sichern,
 - eine begrenzte örtliche Anpassungsfähigkeit besitzen, um das Steueraufkommen an den lokalen Präferenzen ausrichten zu können,
 - einen örtlichen Bezug zu den Nutzern lokaler Leistungen aufweisen und einen Interessenausgleich unter diesen herbeiführen,
 - für Bürger sowie die Wirtschaft direkt fühlbar sein, um der Anspruchsinflation entgegenzuwirken und das Interesse an kommunaler Politik und der Beteiligung daran im Rahmen der Bürgergesellschaft zu stärken.

Aus der Verletzung finanzpolitischer Prinzipien leiten wir folgende Vorschläge für die Reform des Gemeindefinanzsystems ab:

- Bürger und Wirtschaft als Nutzer kommunaler Leistungen nehmen diese oftmals ohne einen spürbaren Finanzierungsbeitrag in Anspruch; zumindest ist er ihnen vielfach nicht bewusst:
 - Gebühren werden nur begrenzt als Finanzierungsinstrument genutzt,
 - die Grundsteuer ist sehr niedrig und taucht für viele nur als Posten in der Nebenkostenabrechnung des Vermieters auf,
 - die Gewerbesteuer wird nur von wenigen Unternehmen gezahlt: angesichts knapp 2,9 Mill. umsatzsteuerpflichtiger Unternehmen (1999) und weiterer von der Umsatzsteuer befreiter Berufe (z.B. niedergelassene Anwälte und Ärzte) bzw. 2,1 Mill. Gewerbesteuerpflichtiger (1995) stellen rd. 951.000 Gewerbesteuerzahler eine deutliche Minderheit dar; dabei entrichten wiederum 22 533 Gewerbebetriebe allein 73,4 % des Gewerbesteueraufkommens;
 - Bürgern ist nicht bewusst, dass 15 % ihrer Lohn- und Einkommensteuer an die Kommunen fließen.

Diese Intransparenz zwischen Nutzung einer kommunalen Leistung und ihrer Bezahlung verletzt die Prinzipien der fiskalischen Gruppenäquivalenz und der Fühlbarkeit. Damit tendiert das System zur Anspruchsinflation von Bürgern und Wirtschaft gegenüber der Kommune (es fehlt der Bezug zur Zahlung) sowie zur Vernachlässigung von lokalen Präferenzen und Wirtschaftlichkeit durch Politik und Kommunalverwaltung (es fehlt der Bezug zum Zahler). Die Konzentration der Gewerbesteuer auf nur wenige Steuerzahler verstößt zudem in Bezug auf die Zahler gegen die Prinzipien der Allgemeinheit und der Gerechtigkeit des Steuersystems. Darüber hinaus beinhaltet diese Konzentration für die Gemeinden als Zahlungsempfänger große Risiken, weil eine stetige und wirtschaftsstrukturell unabhängige Einnahmenerzielung nicht gewährleistet ist.

- Die fiskalische Äquivalenz ist durch eine enge Verzahnung von Zahlern und Nutzern kommunaler Leistungen sowie den kommunalen Entscheidungsträgern herzustellen.

- ➔ Aus Gründen der Steuergerechtigkeit sind die verschiedenen Nutzergruppen kommunaler Leistungen (Bürger, Unternehmer und Freiberufler sowie Grund- und Immobilienbesitzer) an den Finanzierungskosten des Gemeinwesens zu beteiligen. Bei jeder einzelnen Steuerquelle sind die Prinzipien der Allgemeinheit, der Steuergerechtigkeit und der Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen.

- Für die Kommunen ausgabenwirksame Bestimmungen von Europäischer Union, Bund und Ländern werden oftmals ohne die notwendigen Entscheidungen über die Finanzierungsfrage getroffen. Die Verletzung des Konnexitätsprinzips mindert aber die Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns. Insbesondere im Bereich der sozialen Leistungen wird dieses Missverhältnis deutlich. Während der Bund die Entscheidungskompetenz für die sozialen Sicherungssysteme trägt, finanzieren die Kommunen die seit den siebziger Jahren weit überdurchschnittlich angestiegenen Sozialhilfeausgaben aus ihren eigenen Mitteln. Weder können die Kommunen auf die aufgrund überregionaler wirtschaftlicher Entwicklungen entstehenden Sozialhilfebedarfe nachhaltig einwirken, noch haben sie Einfluss auf die für die Sozialhilfe ebenfalls relevanten anderen Bereiche der sozialen Sicherung wie z.B. Arbeitslosenversicherung, Arbeitslosenhilfe oder Unterhaltsgesetze.

- ➔ Die Konnexität ist bei allen ausgabenwirksamen Entscheidungen institutionell zu verankern. Einer klaren Aufgabenverteilung muss eine klare Ausgabenverantwortung folgen: Wer bestellt, bezahlt.

- Nur noch begrenzt wird über Art und Intensität der kommunalen Aufgabenerfüllung tatsächlich in den Kommunen entschieden. Zwar verpflichtet der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Bundes- und Landesgesetzgeber dazu, viele Aufgaben einheitlich zu regeln, um, wie z.B. im Sozialbereich und bei Kindergartenplätzen, ein bundesweit gleichwertiges Versorgungsniveau bei öffentlichen Leistungen zu gewährleisten. Die Regelungsdichte durch Bundes- und Landesgesetze und -verordnungen und ihr Detailgrad wie auch ein einheitliches, unflexibles Dienstrecht drohen aber die Vorteile des föderalen Staatsaufbaus

in Deutschland zu ersticken und bedeuten eine Verletzung des Prinzips der Autonomie der Kommunalverwaltung.

- ➔ Durch die Rücknahme von Regelungsdichte und Detailvorgaben sind die Entscheidungs- und Gestaltungsbefugnisse in den Kommunen zu stärken. Mehr lokale und regionale Eigenständigkeit sind Grundlage für mehr bürgernahe und präferenzgerechte Entscheidungen wie auch für mehr Wettbewerb als Voraussetzung für einen kreativen und innovativen Entwicklungsprozess in der Gesellschaft. Die Regelungen sind, soweit das verfassungsrechtlich möglich ist, auf ein Mindestversorgungsniveau zu beziehen (Welche Aufgabe soll geleistet werden?). Die Kommunen müssen die Aufgaben in Eigenverantwortung erfüllen (Wie soll die Aufgabe erbracht werden?). Die Zahlungsbereitschaft der Nutzer soll schließlich das Niveau kommunaler Leistungen mitbestimmen (Welcher Standard soll zu welchem Preis erfüllt werden?).
- Durch die Eingriffe von Bund und Ländern in die kommunalen Steuern sind in der Vergangenheit die autonom bestimmbaren Besteuerungsgrundlagen der Kommunen immer weiter eingeengt worden. Damit ist ihre verfassungsrechtlich garantierte Finanzautonomie und damit auch ihre Funktionsfähigkeit in Frage gestellt. Die Einengung der Gewerbesteuer auf die Bemessungsgrundlage Gewinn, die Ausweitung der Gewerbesteuerumlage, auch die Einführung einer separaten, in die Entscheidungsfreiheit der Länder und nicht der Kommunen fallenden Kompensationszahlung zum Familienleistungsausgleich und die Beteiligung der Gemeinden an den steuerpolitischen Beschlüssen des Bundes und der Länder (z.B. Kindergeld) sind Beispiele föderalismusfeindlicher Eingriffe.
- ➔ Die Finanzautonomie der Gemeinden und Gemeindeverbände muss durch eine Verbreiterung autonom bestimmbarer Besteuerungsgrundlagen gestärkt werden, damit sie ihre verfassungsrechtlich garantierte Stellung im föderalen Staat erhalten können.

3 Kommunale Einnahmen

3.1 Eine kommunale Steuer auf das Einkommen der Bürger: Die Bürgersteuer

Die Bertelsmann Stiftung schlägt eine direkte kommunale Bürgersteuer anstelle des Gemeindeanteils an der Lohn- und Einkommensteuer vor.

Bürger tragen - in der Regel ohne es zu wissen - mit 15 % ihrer Lohn- und Einkommensteuer (und 12 % der Zinsabschlagsteuer) zur Finanzierung kommunaler Aufgaben bei. Dieser kommunale Anteil am Aufkommen fließt den Gemeinden nach einem bundeseinheitlichen Schlüssel als eigene Einnahme von den Ländern zu. Die Städte und Gemeinden erhalten somit lediglich eine zuweisungsähnliche Beteiligung an einer Verbundsteuer ohne lokale Steuerungsmöglichkeiten.

Darüber hinaus erhalten die Gemeinden als Ausgleich für Einnahmeneinbußen beim Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer durch den Familienleistungsausgleich (Kindergeld) - anstelle einer systemgerechten Erhöhung ihres Steueranteils - seit 1996 eine gesonderte Kompensationszahlung aus dem Umsatzsteueranteil der Länder. Die Mehrzahl der Länder verteilt diese Finanzmittel nach dem Verteilungsschlüssel des Gemeindeanteils an der Lohn- und Einkommensteuer und damit als eigene Einnahmen der Gemeinden. Einzelne Bundesländer haben diese Finanzmittel aber in den kommunalen Finanzausgleich integriert und damit zweckentfremdet. Die ursprünglich kommunale Steuerbeteiligung ist so zur Landeszuweisung an die Kommunen degeneriert.

Die Bertelsmann Stiftung bewertet die „Verteilungspraxis“ beim Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer als einen gravierenden Verstoß gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Die Ausgestaltung dieser Einnahmequelle stellt in den Gemeinden keine Beziehung zwischen dem Leistungsangebot, der Leistungsanspruchnahme und der Zahlungsverantwortung her. Die Konsequenzen daraus schaden einer nachhaltigen und bürgerschaftlichen Kommunalpolitik:

-
- Die fehlende Fühlbarkeit und daraus resultierend das unzureichende Bewusstsein für Kosten und Finanzierungslasten kommunaler Leistungen auf Seiten der Bürger
 - mindern das Interesse an Kommunalpolitik, bürgerschaftlichem Engagement sowie das Verantwortungsgefühl für das eigene lokale Lebensumfeld und
 - fördern die Anspruchsmentalität gegenüber kommunalen Leistungen.

 - Die fehlende Beziehung der kommunalpolitischen Akteure zum kommunalen Steuerzahler begünstigt auf Seiten der Kommunalpolitik und der Verwaltung
 - eine Missachtung der lokalen Präferenzen der Bürger und
 - unwirtschaftliches Verhalten,
 - weil der Sachzusammenhang von Aufgabenwahrnehmung, Ausgabenbelastung und finanzieller Deckung aus Steuermitteln weitgehend verloren geht. Schließlich hat
 - die demokratisch bestimmte Rechenschaftspflicht der Politik keine vollständige Basis und ist mithin nur unvollkommen möglich.

 - Die fehlende Beeinflussbarkeit der Höhe des Gemeindeanteils an der Lohn- und Einkommensteuer durch die Gemeinden hat zur Folge, dass die kommunalpolitischen Akteure den Bürgern keine alternativen Angebote über Art, Umfang und Intensität - und damit Kosten - kommunaler Leistungen unterbreiten können und diese keine Möglichkeit haben, ihre Präferenzen durch eine unterschiedliche Zahlungsbereitschaft stärker zum Ausdruck zu bringen.

Die Kompensationszahlung für den Familienleistungsausgleich verstärkt diese Mängel. Mit ihr steigt die Komplexität des Gemeindefinanzsystems in unnötiger Weise und die Intransparenz der föderalen Finanzbeziehungen nimmt zu. Zusammen mit dem zusätzlichen und in Teilen auch realisierten Einfluss der Länder auf den Verteilungsmodus stellt die Kompensationszahlung folglich eine weitere gravierende Fehlentwicklung im Gemeindefinanzsystem dar. Gerade dort, wo der Bürger der

Verausgabung seines Geldes am nächsten ist, fehlt ein wesentliches Element zur Weiterentwicklung eines Bürgerstaates.

Vor diesem Hintergrund plädiert die Bertelsmann Stiftung für eine Abkehr vom seit mehr als 30 Jahren praktizierten Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer. Wir bevorzugen eine direkte kommunale Bürgersteuer.

Im internationalen Vergleich ist die deutsche Art der intransparenten steuerlichen Beteiligung der Bürger an den kommunalen Aufgaben eher die Ausnahme. In anderen Ländern wird auf die direkte Steuerquelle mehr Wert gelegt:

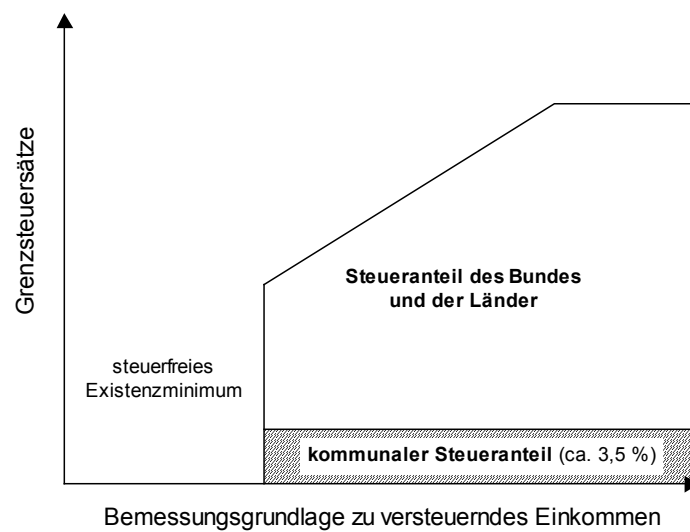
- Schweiz: Die Kommunen erheben entsprechend ihren Ausgaben einen von ihnen selbst festzulegenden Zuschlag auf die progressiven kantonalen Einkommenssteuern der natürlichen Personen. Auf gleiche Weise besteuern sie deren Vermögen.
- Belgien: Die Kommunen erheben einen Zuschlag auf die progressive staatliche Einkommensteuer.
- Dänemark, Norwegen, Schweden und Finnland: Die Kommunen erheben einen proportionalen Steuersatz auf das Einkommen; diese Einnahmequelle bildet das Rückgrat der Gemeindefinanzierung.
- Japan: In der als Trennsystem eingerichteten Einkommensbesteuerung können die Kommunen auf der Grundlage einer für alle staatlichen Ebenen einheitlichen Bemessungsgrundlage eigene Steuern erheben.
- USA: Es besteht kein bundesweit einheitliches System. Die Besteuerung der Einkommen von Bürgern durch die Kommunen ist individuell und ausdifferenziert, im Volumen und Verbreitung eher von geringer, aber langsam zunehmender Bedeutung.

Eine direkt erhobene kommunale Bürgersteuer wird von den Betroffenen nicht zwangsläufig als Belastung empfunden. Sie kann sogar mit einer hohen Zustimmung zum demokratischen System verbunden sein. In Dänemark z.B., einem Land mit einer direkten lokalen Bürgersteuer und vergleichsweise hohen Steuersätzen, sind rd. 75 % der Bevölke

rung mit dem demokratischen System zufrieden, während es in Deutschland derzeit lediglich rd. 50 % sind.

Die Bertelsmann Stiftung befürwortet eine direkt am zu versteuernden Einkommen der Bürger ansetzende kommunale Bürgersteuer. Jedem Steuerpflichtigen soll dabei - wie jetzt bei der Gewerbesteuer - ein Steuerbescheid von der Gemeinde zugesandt werden, der ihm verdeutlicht, mit welchem Betrag er zur Finanzierung kommunaler Leistungen herangezogen wird. Dies stärkt die Wahrnehmung der Bürger für die Kosten kommunaler Dienstleistungen und lässt das Interesse an der kommunalen Politik wachsen. Mit ihrer Wahlentscheidung könnten die Bürger dann bei jeder Kommunalwahl zusammen mit ihrem Votum für eines der von den Parteien und Wählervereinigungen vorgestellten Pakete auch die Höhe der Steuerbelastung mitbestimmen und innerhalb der Legislaturperioden unter Nutzung verschiedener Beteiligungsformen Prioritäten für den Einsatz der Mittel setzen. Auch Politik und Verwaltung müssten so im Umgang mit den Steuergeldern der Bürger transparenter und damit sensibler und verantwortungsvoller werden.

Da auf der kommunalen Ebene der Gedanke der gruppenmäßigen Äquivalenz im Vordergrund steht, ist für die Bürgersteuer ein proportionaler, d.h. für alle Bürger gleicher Steuersatz auf die Bemessungsgrundlage anzusetzen. Das Existenzminimum bleibt auch hierbei steuerfrei. Der progressive, die Leistungsfähigkeit berücksichtigende Steuertarif ist allein der Bundesebene vorbehalten. Der Bundestarif würde, wie in der folgenden Abbildung schematisch dargestellt, auf den kommunalen Tarif aufsetzen.



Ein progressiver Steuertarif auf der kommunalen Ebene ist in einem föderalen System nicht sachgerecht:

- Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben die Aufgabe, lokale Güter und Dienstleistungen kontinuierlich bereitzustellen. Eine interregional einheitliche, sozial- bzw. gesellschaftspolitisch motivierte Umverteilung von Einkommen ist dagegen Aufgabe der zentralen Staatsebene.
- Ein progressiver Steuersatz auf der kommunalen Ebene würde die Aufkommensdisparitäten zwischen den Gemeinden wegen der Streuung des steuerbaren Einkommens deutlich verstärken und damit den Finanzausgleichsbedarf erhöhen.

Die Einführung der Bürgersteuer soll im Volumen aufkommensneutral den Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer und die Kompensationszahlung im Familienleistungsausgleich ersetzen. Hierfür wäre ein Steuersatz von ca. 3,5 % notwendig. Dementsprechend ist eine gleichwertige Senkung des Einkommensteuertarifs für Bund und Länder vorzunehmen. Die neu eröffnete Möglichkeit der kommunalen Einflussnahme auf den Steuersatz wird im Weiteren zu lokalen Differenzierungen der Steuersätze führen. Maßgebend ist dabei die Abstimmung zwischen den kommunalen Aufgaben und den dazu notwendigen Steuereinnahmen entsprechend den lokalen Prioritäten und Wünschen. Die Öffnung des Steuersatzrechts für die Landkreise ist vor diesem Hintergrund ebenfalls zu prüfen!

Grundsätzlich sollte für die Erhebung der Steuer das Wohnortprinzip gelten. Für betriebliche Einkommen aus Personengesellschaften, bei denen keine Identität von Wohn- und Arbeitsort vorliegt, ist im Sinne eines Interessenausgleichs zwischen Arbeits- und Wohnort eine Aufteilung des Steuerbetrages abzuwägen. Hierüber kann allerdings nur in Kenntnis der tatsächlichen Reform der kommunalen Wirtschaftssteuer und der daraus resultierenden Wirkungen entschieden werden.

Der Verwaltungsaufwand für die Bürgersteuer dürfte angesichts fortschreitender Möglichkeiten der Datenverarbeitung gering sein und in keinem Verhältnis zu den gewonnenen Vorteilen stehen.

Die direkte lokale Besteuerung der Löhne und Einkommen wird eine etwas größere Streuung des Steueraufkommens unter den Gemeinden hervorrufen als der Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer, einschließlich der Kompensationszahlung für den Familienleistungsausgleich (derzeitiges System). Diese Streuung liegt aber deutlich unter derjenigen, die sich beim kommunalen Hebesatzrecht auf die durch den progressiven Tarif bestimmte Lohn- und Einkommensteuerschuld einstellen würde (einer der aktuellen Reformvorschlag). Auch für viele Kommunen in Ostdeutschland dürfte sich eine Verbesserung gegenüber dem Status Quo einstellen.

Wenn allein die Bürgersteuer eingeführt würde, verbliebe jedoch ein Zielkonflikt zwischen einer bedarfsgerechten interkommunalen Steuerverteilung und den allokativen Vorzügen einer kommunalen Bürgersteuer mit Hebesatzrecht. Gerade den besonders strukturschwachen Gemeinden und Regionen, die über viele Jahre durch die zunehmende Verengung der Gewerbesteuer auf den Gewinn und durch die gleichzeitig wachsenden Sozialausgaben benachteiligt wurden, würden weitere Belastungen auf der Einnahmenseite zugemutet werden. Zumindest dort würde sich kurzfristig die kommunale Finanzkrise verstärken. Die isolierte Einführung einer kommunalen Bürgersteuer ist deshalb kein Ziel der Bertelsmann Stiftung. Der übliche Verweis auf die Ausgleichsfunktion des Finanzausgleichs würde als Lösung des Problems hier nur wenig überzeugen. Schon heute ist die Ausgleichsintensität in den kommunalen Finanzausgleichssystemen der Bundesländer sehr hoch. Steigende Einnahmendisparitäten würden letztlich den Druck auf den kommunalen Finanzausgleich nur weiter erhöhen. Damit würde auch die gewollt stär

kere Effizienzorientierung des Steuersystems durch den kommunalen Finanzausgleich unterlaufen werden. Die Einführung der kommunalen Bürgersteuer ist deshalb aus Sicht der Bertelsmann Stiftung nur sinnvoll und zulässig, wenn sie im Verbund mit der Umsetzung der anderen Reformmaßnahmen erfolgt, insbesondere der kommunalen Wirtschaftssteuer. Der Steuergewinn durch die Bürgersteuer steht eine Verringerung der Steuergewinn durch die in diesem Papier vorgeschlagene Einführung einer breit angelegten kommunalen Wirtschaftssteuer gegenüber. Die Entlastung der Kommunen von hohen Sozialausgaben durch die geforderte konsequente Berücksichtigung des Konnexitätsprinzips führt ebenfalls zu einer weiteren Entlastung im Gesamtsystem der Gemeindefinanzen und insbesondere in strukturschwachen Kommunen (etwa in Ostdeutschland und im Ruhrgebiet).

Unter dieser Prämisse geht die Bertelsmann Stiftung auch davon aus, dass es nur begrenzt zu steuerlich motivierten Stadt-Umland-Wanderungen kommen wird. Die gewollte Fühlbarkeit der Bürgersteuer wird unzweifelhaft das Verhalten der Bürger beeinflussen. Eine Wanderungsentscheidung wird aber - wie im Fall von Wirtschaft und Gewerbesteuer - nicht allein auf einen Steuersatz gegründet. Sie erfolgt in der Abwägung verschiedener Faktoren wie Arbeitsplatzpotenzial, Wohnortzufriedenheit, Wunsch nach einem Eigenheim, Versorgung mit öffentlichen Infrastrukturen etc. Zu diesem Kanon fügt sich der Steuersatz der Bürgersteuer hinzu. Dabei spricht der eher niedrige kommunale Steuersatz von 3-4 % und daraus resultierenden geringen interkommunalen Differenzen gegen einen wesentlichen Einfluss. Der Steuersatz kann aber das Zünglein an der Waage sein, wenn alternative Standorte eine gleichwertige Attraktivität aufweisen. Dies sollte für die Kommunen ein Anreiz sein, gleichartige öffentliche Güter möglichst effizient zu erstellen.

3.2 Eine kommunale Steuer für die lokale Wirtschaft: Die Wirtschaftssteuer

Die Bertelsmann Stiftung schlägt eine kommunale Wirtschaftssteuer vor, die auch Freiberufler sowie die Land- und Forstwirtschaft erfasst.

Derzeit wird die Wirtschaft im Rahmen der kommunalen Steuergesetzgebung nur über die Gewerbesteuer fühlbar zur Finanzierung kommunaler Leistungen herangezogen. Als wirtschaftsbezogene Kommunalsteuer ist sie jedoch mittlerweile vollkommen degeneriert:

- sie weist regional große Aufkommensunterschiede auf;
- ihr Aufkommen schwankt periodisch sehr stark;
- sie wird nur von einer geringen Zahl von Unternehmen getragen, die deshalb umso stärker belastet werden;
- mit der Gewerbesteuerumlage besteht für Bund und die Länder ein Instrument, mit dem sie - wie sich immer wieder gezeigt hat - zur Sicherung ihrer eigenen Haushalte in den kommunalen Steuertopf greifen.

Die Bertelsmann Stiftung ist deshalb der Auffassung, dass die Gewerbesteuer in ihrer jetzigen Form nicht weitergeführt werden darf.

Ebenso darf der erst 1998 eingeführte Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer nicht als Ersatz für eine Gewerbesteuer ausgebaut werden. Dieser wird zwar nach wirtschaftsbezogenen Kriterien verteilt, kann aber nicht als originärer Steuerbeitrag der Wirtschaft aufgefasst werden. Wegen fehlender lokaler Fühlbarkeit bei den Unternehmen (keine Interessenklammer) wie auch mangelnder Beeinflussbarkeit durch die Kommunen (kein Hebesatzrecht) eignet er sich nicht als wirtschaftsbezogene Kommunalsteuer.

Im internationalen Vergleich ist eine kommunale Wirtschaftssteuer in unterschiedlicher Ausprägung anzutreffen:

- Österreich: Als betriebliche Kommunalsteuer wird eine Lohnsummensteuer erhoben. Steuerpflichtig sind Gewerbetreibende, Freiberufler, Land- und Forstwirte und Vermieter. Die Kommunen haben allerdings kein Hebesatzrecht.

- Frankreich: Es besteht eine Gemeindewirtschaftsteuer für Gewerbetreibende und Freiberufler (taxe professionnelle). Besteuert werden der Katastermietwert (tatsächlicher oder fiktiver Miet- oder Pachtzins der Wirtschaftsgüter) und 18 % der Lohnsumme. Die Besteuerung der Lohnsumme ist seit 1999 gemindert und wird ab 2003 entfallen.
- Italien: Es besteht eine Steuer auf produktive Tätigkeiten (IRAP). Besteuert wird die Wertschöpfung (Betriebserfolg) laut Handelsbilanz im Inland.
- Großbritannien: Für eine lokale Wirtschaftssteuer wird der fiktive Nettojahresmietwert der betrieblich genutzten Grundstücke, der Maschinen und des Inventars als Besteuerungsgrundlage herangezogen (business rate).
- Norwegen: Es wird eine Investitionssteuer für die Inbetriebnahme dauerhafter Betriebsmittel erhoben.
- USA: Es bestehen in einigen Bundesstaaten gewerbesteuerähnliche Steuern, bei denen der Gewinn, Kapital, Art des konzessionierten Geschäftsbetriebs und die Lohnsumme, teilweise differenziert nach Unternehmensarten, besteuert werden.

Die ausgewählten Beispiele belegen, dass kommunale Wirtschaftsteuern keine deutsche Ausnahme darstellen, sondern lediglich in unterschiedlicher Ausprägung existieren. Dabei werden auch Besteuerungstatbestände mit Bezügen zu gewinnunabhängigen Komponenten definiert (z.B. Investitionen), die in Deutschland bisher nicht zum Einsatz kamen. Auch Gliedstaaten (z.B. in Kanada und Australien) greifen auf gewinnunabhängige Besteuerungselemente zu.

Die kommunale Wirtschaftsteuer ist als kollektive Gegenleistung der Unternehmen für die Bereitstellung der kommunalen Infrastruktur sinnvoll. Schließlich fließt die Infrastruktur als Vorleistung in die Produktion der Unternehmen ein und trägt damit zur Erzeugung privater Wertschöpfung und zur Erzielung von Gewinnen bei. Wie andere betriebliche Vorleistungen können aber auch kommunale Leistungen nicht zum Nulltarif bereitgestellt werden. Das Interesse der Unternehmen an einer dauerhaft funktionsfähigen Infrastruktur muss deshalb sein Gegenstück in einem kontinuierlichen Finanzierungsbeitrag finden. Die Gewerbe

steuer ist i.d.R. kein zentraler Hinderungsgrund für die Ansiedlung von Unternehmen. Standortfaktoren wie Arbeitskräfte, lokale und regionale Infrastrukturen, Bildung u.ä., sowie deren Qualität sind für Unternehmen von deutlich größerer Bedeutung als die Gewerbesteuer.

Verschiedene Reformmodelle sind derzeit als Alternativen in der Diskussion. Sie reichen von allein gewinnorientierten Steuern bis hin zu Steuervorschlägen, die sich an die Wertschöpfungssteuer anlehnen, aber versuchen, deren Nachteile hinsichtlich der internationalen Steuerkonkurrenz auszugleichen. Der Bertelsmann Stiftung ist wichtig, dass der Ersatz für die derzeitige Gewerbesteuer wieder bewährten finanzwissenschaftlichen Prinzipien folgt:

- Der Kreis der Steuerpflichtigen muss unter Beibehaltung einer direkten Besteuerung auf die breite Basis aller Nutzer kommunaler Leistungen aus der Wirtschaft (Unternehmen, Freiberufler etc.) gestellt werden. Das
 - stärkt durch eine breite Fühlbarkeit das Band zwischen Wirtschaft und Kommune (Prinzip der Gruppenäquivalenz und der demokratische Partizipation),
 - senkt die Steuerlast der derzeit wenigen tatsächlichen Steuerzahler (Steurgerechtigkeit, Allgemeinheit der Besteuerung) und führt zu einer die internationale Wettbewerbsfähigkeit kaum belastenden niedrigen durchschnittlichen Besteuerung der einzelnen Steuerpflichtigen,
 - verringert die Streuung des Steueraufkommens zwischen den Kommunen und senkt damit den horizontalen Ausgleichsbedarf des kommunalen Finanzausgleichs,
 - sichert den Kommunen eine Verstetigung der Einnahmen durch Minderung des Ausfallrisikos auch bei konjunkturellen Schwankungen und
 - bietet eine stabilere Absicherung gegen die lokale Abhängigkeit von einer einseitigen Wirtschaftsstruktur.
- Hinsichtlich der Bemessungsgrundlage ist eine Entscheidung zwischen dem alleinigen Bezug auf den Gewinn bzw. das Einkom

men und der Einbeziehung gewinnunabhängiger Wertschöpfungsbestandteile zu treffen.

- Der alleinige Bezug auf den Gewinn bzw. das Einkommen dient nur oberflächlich den Interessen der Wirtschaft und insbesondere exportorientierten Unternehmen. Die damit verbundene Zunahme der Konjunkturreakibilität des kommunalen Steueraufkommens führt zur Unsicherheit der Finanzierung der kommunalen Infrastruktur, an der die Unternehmen wiederum ein Interesse haben. Das Beispiel der Körperschaftsteuer, deren Aufkommen im Jahr 2001 um 24 Mrd. Euro auf einen Minusbetrag abgerutscht ist, zeigt, welche Einschnitte Kommunen im schlimmsten Fall erwarten müssen. Der einseitige Bezug auf den Gewinn kann deshalb keine hinreichende Basis für eine kommunale Wirtschaftsteuer sein.
- Gewinnunabhängige Wertschöpfungsbestandteile sind als Besteuerungsgrundlagen für eine stetige Finanzierung der Kommunen von größerem Vorteil. Der vergleichsweise feste Aufgabenkanon der Kommunen lässt - im Gegensatz zu Bund und Ländern - nur eine begrenzte Ausgabenflexibilität zu.

Vor dem Hintergrund eines beide Seiten berücksichtigenden Interessenausgleichs präferiert die Bertelsmann Stiftung diejenigen Modelle, die die kommunale Wirtschaftsteuer auf eine breite, wertschöpfungsorientierte Grundlage stellen. Je umfassender die Nutzer kommunaler Leistungen erfasst werden (Unternehmen, Freiberufler, Land- und Forstwirtschaft etc.) und je breiter die Bemessungsgrundlage ist, desto niedriger kann der Steuersatz angesetzt und damit die Steuerbelastung begrenzt werden.

3.3 Eine kommunale Steuer auf Grundstücke und Immobilien: Die Grundsteuer

Die Bertelsmann Stiftung schlägt ein einfaches und an den tatsächlichen Werten orientiertes Bemessungsverfahren der Grundsteuer B sowie deren Ausdehnung auf öffentliche Einrichtungen vor.

- Grundsteuer B -

Die Grundsteuer B bildet zur Zeit die dritte, quantitativ aber weniger bedeutsame Säule der Kommunalsteuern. Das lokale Aufkommen dieser Kommunalsteuer kann von den Kommunen durch die Möglichkeit der Hebesatzvariation autonom bestimmt werden. Angesichts der Immobilität des Steuergegenstands sind Hebesatzfestlegungen vergleichsweise unproblematisch für die Kommunen. Dieses haben sie in der Vergangenheit durch deutliche Hebesatzerhöhungen reichlich genutzt. Angesichts der bereits Anfang der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts erreichten und nicht mehr weiter zu erhöhenden steuerlichen Belastung der Gewerbebetriebe mit der Gewerbesteuer und der fehlenden Einflussmöglichkeiten auf den kommunalen Einkommensteueranteil verblieb den Kommunen allein die Grundsteuer B – die Grundsteuer A war kaum von Bedeutung – als steuerpolitisches Instrument zur Einnahmenerhöhung.

Die Grundsteuer B ist wegen der Immobilität des Steuergegenstandes eine ideale Kommunalsteuer. Zugleich weist sie einen spezifischen Zusammenhang zwischen kommunaler Leistung und ihrer Finanzierung auf, zumal auch Volumen und Struktur kommunaler Infrastrukturleistungen den wirtschaftlichen Wert des Grundvermögens entscheidend mitbestimmen. Die derzeitige Ausgestaltung der Grundsteuer B ist jedoch in mehrfacher Hinsicht zu kritisieren.

- Sie beinhaltet Mängel in der monetären Bewertung des Steuergegenstandes (z.B. die aufwändige Einheitsbewertung bei der Erst-einstufung der Bemessungsgrundlage, die veraltete Bewertungsgrundlage).

- Sie belastet Miethäuser höher als Ein- und Zweifamilienhäuser (Tarifungleichheit).
- Sie gibt den Kommunen Anreize zum Freiflächenverbrauch durch Baulandausweisungen, was angesichts der bestehenden hohen Siedlungsdichte und nichtvermehrbarer Boden- und Naturressourcen immer problematischer wird.

Eine Grundsteuer wird in fast allen Industriestaaten erhoben, z.B.:

- USA und Kanada: property tax,
- Australien: rates,
- Großbritannien: council tax auf privat genutzte Grundstücke und business tax auf gewerbliche Grundstücke,
- Frankreich: taxe foncière und taxe d'habitation,
- Dänemark: Bodenwertsteuer,
- Norwegen: Grundsteuer.

In allen Fällen ist die Bewertung von Grundstücken bzw. Gebäuden problematisch und eine Lösung scheint nirgends vollständig überzeugend gelungen.

Die Besteuerung der Flächennutzung soll nach Meinung der Bertelsmann Stiftung erhalten bleiben. Die Immobilität des Steuergegenstand ist Grundlage für eine äquivalenzbezogene Besteuerung und eine stetige Einnahme (fiskalisches Ziel). Eine Reform soll die Bewertungs- und Tarifgerechtigkeit stärken und durch die Einführung pauschalierter Verfahren den Verwaltungsaufwand bei der Bewertung vereinfachen.

- Die Bewertung der Grundstücke soll sich an den tatsächlichen aktuellen Werten orientieren. Hierzu können die Bodenrichtwerte der Gutachterausschüsse herangezogen werden. Alle fünf Jahre wäre dann eine vergleichsweise problemlose Aktualisierung auf der Basis des Liegenschaftskatasters vorzunehmen.

Es ist sicherzustellen, dass bei gravierenden Änderungen der Flächennutzungsausweisung bestehende Nutzungen durch Wertsteigerungen und damit Erhöhungen der Steuer nicht verdrängt werden. Stadtentwicklungspolitische Ziele dürfen nicht über die

Grundsteuer B verfolgt werden. Hierfür sind Instrumente des Baurechts heranzuziehen.

- Die Bewertung der Gebäude soll sich an der tatsächlichen Nutzung orientieren. Hierzu können vereinfachte Ertragswerte herangezogen werden.
- Auf die Bewertungen sollen zur rechtlichen Absicherung Sicherheitsabschläge von mindestens 10 % gewährt werden.

- Grundsteuer A -

Die Grundsteuer A wird in ihrer bisherigen Form abgeschafft. Die Besteuerung der Land- und Forstwirtschaft wird in die kommunale Wirtschaftsteuer eingebunden.

4 Kommunale Aufgaben und Ausgaben

Die Bertelsmann Stiftung schlägt die verbindliche Einführung des Konnexitätsprinzips sowie die Flexibilisierung der gesetzlich vorgegebenen Rahmenbedingungen für die kommunale Aufgabenerfüllung vor.

Die Krise der Gemeindefinanzen ist nicht allein eine Krise der Einnahmen. Das Gemeindefinanzsystem steht auch auf der Aufgabenseite unter hohem Anpassungsdruck. Dieser resultiert aus

- der andauernden Übertragung von Aufgaben durch Bund und Länder an die Kommunen, ohne die Kostenfrage zu regeln,
- der schnellen Veränderung der Lebens- und Arbeitswelt, die an die Kommunen neue Anforderungen stellen,
- dem in den nächsten Jahren bzw. Jahrzehnten kaum noch abzuwendenden erheblichen Bevölkerungsrückgang und den Verschiebungen in der Altersstruktur, wodurch es im Niveau wie auch in der Struktur zu Bedarfsverschiebungen bei kommunalen Leistungen kommen wird,
- der allgemein hohen Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland, die eine Erhöhung der Abgabenquote nicht erlaubt und eher eine Senkung und damit eine Reduktion von Aufgaben nahe legt.

Den Anpassungserfordernissen stehen jedoch erhebliche Hemmnisse gegenüber:

- Die Aufgaben sind den Kommunen zum weitaus überwiegenden Teil gesetzlich vorgegeben. Lediglich bei freiwilligen Aufgaben verfügen sie - sofern es die Finanzen erlauben - über echte Gestaltungsmöglichkeiten.
- Neben den aufgabenbezogenen Einengungen der kommunalen Handlungsspielräume hindert ein unflexibles Dienstrecht die Gemeinden und Gemeindeverbände zudem daran,
 - ihre Organisationsstruktur den neuen Anforderungen zügig anzupassen,
 - die Motivation der Mitarbeiter durch Leistungsanreize zu steigern und
 - insgesamt die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung zu erhöhen.
- Letztlich führt auch das kameralistische Haushaltsrecht der Kommunen zu einem intransparenten Mitteleinsatz mit der Folge, dass sowohl die Grundlage für eine effiziente Aufgabenwahrnehmung als auch eine individuelle Kostenverantwortung fehlt.

Die Reform des Gemeindefinanzsystems muss folglich auch auf der Aufgabenseite einen Kurswechsel einleiten:

- Für die Aufgabenübertragung an die Kommunen muss das Konnexitätsprinzip bestimmend sein, d.h. dass für von Bund und Ländern „verordnete“ Aufgaben auch eine entsprechende Finanzierung sichergestellt sein muss. Wer eine Aufgabe oder Ausgabe prägt, steht auch an erster Stelle bei der Finanzierungsverantwortung. Um eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung durch die Kommunen sicherzustellen, sind sie aber an den Kosten zu beteiligen. Die Aufgabenübertragung sollte nur mit einem Minimum an (Durchführungs-)Regelungen für die Kommunen erfolgen. Die Sicherstellung eines ausreichenden Gestaltungsspielraumes soll die Kreativität und Effizienz in den Kommunen fördern.

Die diesbezüglich wohl größte Korrektur bei übertragenen Aufgaben besteht im Sozial- und Jugendhilfebereich. Fiskalisch bindet

er in den alten Bundesländern knapp 20 % in den neuen Bundesländern knapp 16 % der bereinigten Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge), Tendenz steigend. Aufgrund der Konzentration sozialer Problemlagen vor allem in den Kernstädten finden sich hier die höchsten finanziellen Belastungen. Aber auch in regionaler Hinsicht lassen sich große Disparitäten erkennen, so dass die Belastung in strukturschwachen Gebieten auf bis zu 23 % ansteigt. Dies liegt vor allem an der mit den wirtschaftlichen Problemen regional differierenden Anzahl von Empfängern der Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe) und der Jugendhilfe.

Die Kommunen sind bei der Sozialhilfe lediglich ausführende und zahlende Organe der Bundes- und Landesgesetzgebung. Ihr Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung und damit auf die Sozialhilfe wie auch auf die demographische und gesundheitliche Entwicklung der Bevölkerung ist begrenzt. Wenngleich in einzelnen Projekten gezeigt werden konnte, dass Kommunen und andere lokale Akteure durch innovative Strategien und Konzepte Erfolge bei der Eingliederung von Empfängern von Sozialhilfe in den ersten oder zweiten Arbeitsmarkt erzielen können, liegt die grundsätzliche Verantwortung und Entscheidungskompetenz beim Bund. Solange dieser aber nicht von den finanziellen Folgen seiner Entscheidungen (direkt) betroffen ist, sind die Anreize zur Erarbeitung innovativer Lösungen und grundsätzlicher Reformen für die strukturellen Grundprobleme eher gering einzustufen.

Dass derartige Lösungen möglich sind, zeigen die Entwicklungen in anderen Staaten: die Umsetzung des Prinzips „Fördern und Fordern“, der Systemwandel der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Institutionen durch Verringerung der Schnittstellen der Teilsysteme und Flexibilisierung, die Integration von Leistungen oder auch die Einführung neuer Managementmethoden. Dabei setzen die Staaten unterschiedliche Instrumente ein bzw. kombinieren das arbeitsmarkt- und sozialpolitische Instrumentarium entsprechend den nationalen Rahmenbedingungen auf verschiedene Weise. Beispielhaft sei verwiesen auf:

- Niederlande: u.a. Privatisierung der Arbeitsvermittlung,

- Dänemark: u.a. Verkürzung der Bezugszeiten von Hilfeleistungen,
- Spanien: Stärkung des Versicherungssystems,
- Schweiz, Großbritannien, USA: u.a. Kombilohnmodelle,
- Singapur: Weiterbildungsfonds
- Österreich: Drei-Zonen-Modell der Betreuung - Kunden(strom)-Management (Selbstinformation der Kunden, Normalbetreuung und -beratung, Betreuung von Problemkunden).

Die Bertelsmann Stiftung stellt fest, dass das originäre Hartz-Papier in die richtige Richtung weist. Diesbezüglich hat die Bertelsmann Stiftung ein eigenständiges Positionspapier vorgelegt, auf das hier verwiesen werden kann.² Die ausländischen Beispiele zeigen, dass die Reform ein langwieriger Prozess mit vielen Hindernissen ist. Nachhaltige Erfolge benötigen Jahre. Deutschland steht hier noch am Anfang.

- Hinsichtlich der Aufgabenverteilung in einem föderativen Bundesstaat mit fiskalisch verwobenen Staatsebenen ist grundsätzlich eine stärkere Einbindung der kommunalen Ebene in die Entscheidung über die Aufgabenverteilung notwendig. Die derzeitige Regelung, die den Kommunen lediglich begrenzte Anhörungsrechte gewährt, wird deren Stellung und Aufgabenverantwortung nicht gerecht. Hier ist ein Konsultationsausschuss, wie er z.B. in Österreich besteht, eine sinnvolle und notwendige Weiterentwicklung des staatlichen Abstimmungsprozesses.
- Wesentliches Element für eine Reform der Verwaltungsstrukturen ist die Einführung einer dezentralen Ressourcenverantwortung. Dazu gehört eine Verringerung der Regelungsdichte und eine Verkürzung der Entscheidungswege. Die Kommunen müssen den Wandel vom aufgabenorientierten Denken zum zielorientierten Handeln massiv vorantreiben.
- Die Reform des kommunalen Finanzmanagements muss die Reform der Verwaltungsstrukturen ergänzen und unterstützen. Dazu

2 Bertelsmann Stiftung: Eckpunkte einer Reform von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Positionspapier). Gütersloh, Juni 2002.

ist ein Rechnungswesen einzuführen, dass den Ressourcenverbrauch offen legt und damit ineffizientes Verwaltungshandeln sichtbar macht.

- Letztendlich ist das Dienstrecht zu flexibilisieren. Es muss Änderungen in der Verwaltungsorganisation unterstützen statt sie zu blockieren. Ferner sind Elemente einzuführen, die die Motivation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter fördern.

5 Finanzausgleich

Die Realisierung der Reformvorschläge verändert die Finanzkraft der Kommunen nicht nur absolut, sondern auch relativ untereinander. Insofern hat die Reform der Kommunal Finanzen Auswirkungen auf die Finanzmittelverteilung zwischen den Gebietskörperschaften. Sie wirkt über den bundesstaatlichen Finanzausgleich, wo den Ländern die kommunale Finanzkraft ihrer Gemeinden teilweise angerechnet wird, auf die Finanzkraftverteilung zwischen den Ländern. Über den obligatorischen und den fakultativen Steuerverbund sind die Kommunen überdies an der Finanzkraft ihrer Länder beteiligt, so dass es zu weiteren Rückwirkungen auf die Finanzausstattung der Kommunen kommt. Vor allem aber wirkt die Reform auf die Steuerkraftverteilung und die Bedarfsansätze (Sozialbereich) zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden und damit auf ihre Position im Steuerkraft-Bedarfs-Ausgleich der jeweiligen kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder. Die Umsetzung der Reformvorschläge wird folglich automatisch Reaktionen der kommunalen Finanzausgleichssysteme hervorrufen.

Es ist schlechterdings keine Zuteilung von Steuerquellen denkbar, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden eine bedarfsgerechte Finanzausstattung aus einem „Guss“ gewährleistet und damit einen kommunalen Finanzausgleich erübrigt. Neben seiner Funktion der weiteren Mittelaufstockung wird nach einer Reform der Gemeindesteuern und der Aufgaben- und Ausgabenverteilung der mehrstufige Finanzausgleich ein notwendiges ergänzendes Instrument der interkommunalen Solidarität und zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten kommunalen Leistungsangebots darstellen. Es wird jedoch noch zu untersuchen sein, wie groß der Ausgleichsbedarf dann sein wird, ob der Finanzausgleich

diese Ausgleichsaufgabe erfüllen kann und ob er die Ziele der Gemeindefinanzreform unterstützt oder ihre Wirkung unverhältnismäßig abschwächt.

Die derzeitige Steuerausstattung der Kommunen wie auch die sozio-ökonomisch bedingten Bedarfsunterschiede überfordern das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zunehmend. Gerade als Folge der Steuerreformen der letzten Jahre divergiert die kommunale Steuerkraft immer stärker, was das Ausgleichsvolumen zwischen den Kommunen, aber auch zwischen den Ländern aufgebläht hat.

Die Bertelsmann Stiftung erwartet, dass die umfassende Umsetzung ihrer Vorschläge zu den Gemeindesteuern und der Aufgaben- und Ausgabenverteilung den kommunalen Finanzausgleich - aber auch den Länderfinanzausgleich - generell entlasten wird. Insgesamt sollte die Streuung der Steuerkraft abnehmen und ihre Entwicklung an Kontinuität gewinnen.

Leicht benachteiligt würden von einer veränderten Steuerausstattung allerdings diejenigen Kommunen, in denen ein längerfristiger Strukturwandel stattfindet (z.B. ganze Industriezweige wegbrechen). In diesen Städten und Gemeinden gehen die Steuereinnahmen aufgrund nachlassender Wirtschaftskraft zurück bzw. stagnieren, während gleichzeitig die Ausgabenbelastung insbesondere durch wachsende soziale Belastungen zunehmen und damit für den Strukturwandel notwendige Investitionsmittel binden. Die Transferzahlungen der Länder verdecken oft nur mühsam die prekäre Finanzlage dieser Gemeinden und Gemeindeverbände. Hier könnte sich für einen Teil der Kommunen eine Erhöhung des Ausgleichsbedarfs einstellen.

Eine Möglichkeit, diese Gefahr eines erhöhten Ausgleichsbedarfs zu verringern, besteht darin, den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, der finanzgeschichtlich als Ersatz für die Gewerbesteuer entstanden ist, als niveau- und strukturstabilisierendes Element im Rahmen der Gemeindefinanzreform umzubauen. Die Entlastung des kommunalen Finanzausgleichs durch eine tendenziell bedarfsorientierte Umsatzsteuerverteilung (nicht nach wirtschaftsbezogenen Kriterien) verringert die Gefahr der Pervertierung des Gesamtsystems durch eine zu hohe Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs. Die Anreizeffekte der drei

vorgeschlagenen kommunalen Kernsteuern würden dadurch nicht geschwächt, weil der Finanzausgleich die Ausgleichsintensität nicht erhöhen sondern sogar senken könnte. Damit könnte auch der kommunale Finanzausgleich die Ziele der Gemeindefinanzreform unterstützen.

Diese Vorschläge sind kurzfristig mit komplexen Folgen für die Finanzausstattung der Kommunen, aber auch der Länder verbunden. Mittel- und langfristig erwarten wir erhebliche Vorteile in Form höherer Eigenverantwortlichkeit und Bürgernähe der kommunalen Politik sowie einer insgesamt wirtschaftlicheren und präferenzgerechteren Verwendung der Mittel der lokalen Steuerzahler.

6 Gesamtkonzept und Reformperspektive

Die Vorschläge der Bertelsmann Stiftung sind derart angelegt, dass sie zielgerecht auf den komplexen Systemzusammenhang eingehen und folglich eine Einheit bilden. Nur in dieser sind sie logisch. Einzelne Teile der empfohlenen Reform können nicht isoliert gesehen werden, denn sie bauen aufeinander auf und sind aufeinander bezogen. Jedes Herausbrechen einzelner Teile unterläuft die Logik des Gesamtvorschlages und führt zu neuen Verwerfungen. Es darf nicht zu Detailinterventionismus kommen, der Systemzusammenhänge ignoriert.

So ist es z.B. wenig sinnvoll, eine kommunale Bürgersteuer einzuführen, die zu einer etwas stärkeren Streuung der kommunalen Steuereinnahmen als der derzeitige Verteilungsmodus führen dürfte, wenn nicht gleichzeitig eine kommunale Wirtschaftssteuer mit breiter Bemessungsgrundlage und umfassendem Kreis der Steuerpflichtigen eingeführt wird, die zu einer Minderung der Streuung beiträgt und damit diesen Effekt kompensiert. Zumindest die Bürgersteuer ist an die umfassende Reform der Wirtschaftssteuer zwingend gekoppelt. Ferner ist eine kommunale Bürgersteuer kaum sinnvoll, wenn nicht ebenfalls das Konnexitätsprinzip auf der Aufgabenseite umgesetzt wird und damit die kommunalen Aufgaben und Ausgaben weit weniger fremdbestimmt werden. Die Bürgersteuer würde im Durchschnitt einen Anteil von rd. 16-17 % an den kommunalen Einnahmen insgesamt haben. Damit dieser Anteil nicht allein der Deckung kommunaler Pflichtaufgaben dient,

müssen die kommunalen Handlungsspielräume folglich auch auf der Aufgaben- und Ausgabenseite größer werden.

Von der kompletten Umsetzung der Vorschläge erwartet die Bertelsmann Stiftung eine kontinuierlichere Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen, ein bedarfsgerechteres Einnahmenniveau, eine grundsätzliche Verringerung der interkommunalen Einnahmendisparitäten, eine größere Autonomie der Kommunen und eine direktere Beteiligung der Bürger. Aufgrund der Komplexität des Gemeindefinanzsystems sowie seiner Rückkopplung mit anderen, z.T. ebenfalls im Reformprozess befindlichen Systemen (Reform der Einkommen- und Unternehmenssteuern, Reform der Rentenbesteuerung, Reform der Arbeitslosenfinanzierung etc.) ist eine umfassende Bewertung der Wirkungen nicht möglich.

Die Bertelsmann Stiftung begreift die Gemeindefinanzreform als einen längerfristigen Prozess, in dem die Beteiligten bereit sein müssen, im Verfahren zu lernen und gegebenenfalls nachzujustieren. Die anstehende Gemeindefinanzreform kann nach Meinung der Bertelsmann Stiftung nur ein erster Schritt sein. Sie ist mit weiteren Reformbausteinen zu verknüpfen.

7 Bürgergesellschaft und Gemeindefinanzen

In den letzten Jahren ist es zunehmend zu einer Entfremdung zwischen Politik und Bürgern in Deutschland gekommen. Die repräsentative Demokratie, unzweifelhaft die erfolgreichste Gesellschaftsform in der Geschichte, zeigt in ihrer realen Ausprägung deutliche Schrammen. Eine sinkende Wahlbeteiligung - insbesondere auf kommunaler Ebene - ist Ausdruck der Abkehr vieler von der Politik und eines Misstrauens in die Lösungskompetenz der Politik. Dies ist nicht zu verwechseln mit einem zunehmenden Desinteresse an der Gesellschaft. Nicht zuletzt die große Solidarität während der Flutkatastrophe im August 2002, belegt, dass die Menschen in Deutschland eine Gemeinschaft bilden und für sie einstehen können - wenn sie dazu eine Gelegenheit bekommen.

Sieht man davon ab, dass es vielfältige, sicherlich auch kontrovers zu diskutierende Ursachen für die Politikentfremdung und Parteienverdros

senheit gibt, so ist der Mangel an Mitwirkungsmöglichkeiten an politischen Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen wohl von zentraler Bedeutung für die Entfremdung. Wer nicht mitwirken kann, verliert nach dem Interesse auch das Gespür für Verantwortung in der Gesellschaft. Dieser Trend ist umso stärker, je hilfloser sich Bürger gegenüber den zu lösenden Problemen fühlen.

Die Gemeindefinanzreform bietet die Gelegenheit, das entstandene Demokratiedefizit zu mildern. Die direkt am Bürger ansetzende kommunale Bürgersteuer ist dazu ein wesentlicher Ansatz. Unabhängig von der Ausgestaltung dieser Steuer stärkt ihre Fühlbarkeit das Band zwischen Bürgern und Gemeinde bzw. Politik. Die miteinander um die politische Macht konkurrierenden Parteien könnten ihre kommunalpolitischen Programme zusammen mit den dafür notwendigen Finanzierungskonzepten dem Bürger zur Entscheidung vorlegen. Dieser stünde dann in der Verantwortung, sich mit seiner Wahl auch für die Höhe seines Finanzierungsbeitrags zu entscheiden. Hierfür ist es notwendig, die gesetzlichen Vorgaben kommunalen Handelns deutlich zu verringern und Handlungsspielräume zu schaffen, die Alternativen überhaupt zulassen.

Auf diese Weise wird die in der jüngeren Vergangenheit schon durch Elemente wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheide erweiterte Beteiligung der Bürger am kommunalen Willensbildungsprozess nicht nur um eine Finanzkomponente ergänzt. Damit verbunden ist vielmehr der Beginn einer ausführlicheren Debatte über die Frage, welche öffentlichen Leistungen in welcher Qualität die Gemeinden aus der Sicht der Bürger überhaupt bereitstellen sollen. Dies führt letztlich zur Diskussion über das Selbstverständnis von Gemeinden und ihrer Einwohner.

Am Wandel des Staatsverständnisses vom alles regelnden zum aktivierenden Staat sind die Bürger derzeit nur als Zuschauer beteiligt. Dieser Wandel wird seitens der Akteure in Politik und Verwaltung insbesondere vor dem Hintergrund der erkannten Grenzen der staatlichen Leistungsfähigkeit betrieben. Der Staat muss nun aber auch den nächsten Schritt wagen. Er muss Beteiligung und Mitsprache in neuen Formen zulassen. Das heißt auch, dass er konkrete Alternativen zur Abstimmung stellt und fragt: „Was soll öffentliche Leistung sein?“. Die Beantwortung dieser Frage prägt das Lebensumfeld jedes einzelnen Bürgers. Die Bürger

sollen und können in Freiheit und Eigenverantwortung in die künftige Entwicklung ihrer Kommune stärker einbezogen werden.

Damit wird nicht das Prinzip der repräsentativen Demokratie aufgehoben, sondern um kooperative und direkte Elemente ergänzt und Demokratie wieder gestärkt und belebt.

Demokratie fängt in der Gemeinde an.

Impressum

© Bertelsmann Stiftung 2003

Prof. Dr. Marga Pröhl, Birgit Stach, Günter Tebbe, Bertelsmann Stiftung

Redaktion: Gerhard Micosatt

www.bertelsmann-stiftung.de