

Wolfgang Scherf / Kai Hofmann

Die kommunale Finanzverfassung in Deutschland

– Darstellung, Probleme und Reformansätze –

Die bundesstaatliche Ordnung wirkt einer staatspolitisch unerwünschten Machtkonzentration durch vertikale Gewaltenteilung entgegen. Die Dezentralisierung der Macht sichert Freiheit und Pluralität, erhöht die politischen Einflußmöglichkeiten der Bürger und schützt Minderheiten. Der föderale Staatsaufbau dient aber auch ökonomischen Zielen. Die politische Struktur und die damit korrespondierende Finanzverfassung eines Landes hat erheblichen Einfluß auf seine langfristige ökonomische Entwicklung. Gegenüber dem Einheitsstaat ist der föderale Staat im Prinzip besser dafür gerüstet, sich an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen, denn im Föderalismus ist ein politischer Wettbewerb als Entdeckungsverfahren angelegt¹. Dessen Vorteile kommen jedoch nur zum Tragen, wenn Bürger und Politiker alternative Lösungen zulassen und nebeneinander anwenden². Die damit verbundenen politischen und gesellschaftlichen Unterschiede sind unerläßlich und nützlich, weil optimale Lösungen nicht von vornherein bekannt sind, sondern erprobt werden müssen. Dies gilt auch für die Frage, welche Kombination aus Steuern und Staatsleistungen den Wünschen der Bürger am besten entspricht.

Machtbegrenzung und politischer Wettbewerb setzen voraus, daß Bund, Länder und Gemeinden eigenverantwortlich und unabhängig voneinander handeln können. Diese Gebietskörperschaften erfüllen den weit überwiegenden Teil aller öffentlichen Aufgaben und stellen vielfältige Leistungen für die Bürger bereit. Die Aufteilung der Aufgaben, der Zuständigkeiten und der Finanzen auf die verschiedenen staatlichen Ebenen bildet den Kern der Finanzordnung oder *Finanzverfassung*. Formal sind die verschiedenen Staatsebenen finanziell selbständig und unabhängig. Bund, Länder und Gemeinden stellen eigene Haushaltspläne auf. Eine substantielle Finanzautonomie verlangt allerdings, daß die Gebietskörperschaften über Finanzmittel verfügen, die ihren Aufgaben entsprechen, und daß sie generell auch das Recht erhalten, über ihre Ausgaben und Einnahmen selbst bestimmen zu können. Nur wenn die eigenen Einnahmen nicht ausreichen, muß eine begrenzte Umverteilung zwischen *armen* und *reichen* Gebietskörperschaften erfolgen.

I. Ökonomische Grundlagen der föderalen Finanzverfassung

1. Die Verteilung der Aufgaben und Ausgaben

Kaum eine staatliche Aufgabe kann heutzutage ohne den Einsatz von Finanzmitteln erbracht werden. Bund, Länder und Gemeinden benötigen daher eine *angemessene* Finanzausstattung. Was angemessen ist, muß mit Blick auf die jeweiligen Aufgaben festgelegt werden. Bei der Aufgabenverteilung wird von dem Grundsatz ausgegangen, daß staatliche Leistungen den Bedürfnissen der Bürger bzw. ihren Präferenzen entsprechen sollen. Öffentliche Aufgaben sollen nach dem *Subsidiaritätsprinzip* nur dann von einer höheren Ebene – zum Beispiel vom Land anstelle der Gemeinden – wahrgenommen werden, wenn dafür eine sachliche Notwendigkeit besteht und das Ergebnis für die Bürger insgesamt vorteilhaft ist. Regionale Unterschiede in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben sind demnach in gewissem Umfang hinzunehmen, soweit die Gleichwertigkeit – nicht die Einheitlichkeit – der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet dadurch nicht gefährdet wird.

Die ökonomische Theorie des Föderalismus versucht, die *sachgerechte* Verteilung der Aufgaben auf die verschiedenen staatlichen Ebenen ökonomisch zu begründen. Dabei spielen mehrere Kriterien eine Rolle, die sich aus den Zielen der Finanzpolitik ableiten und nach *allokativen*, *distributiven* sowie *stabilitätspolitischen* Gesichtspunkten differenzieren lassen³. Die allokativen Kriterien, die eine effiziente Bereitstellung staatlicher Leistungen gemäß der Präferenzen der Bürger verlangen, spielen eine herausgehobene Rolle für die Begründung eines föderativen Staatsaufbaus, während distributive und stabilitätspolitische Kriterien eher für eine zentrale Aufgabenerfüllung sprechen.

Aus allokativer Sicht erleichtert die größere Bürgernähe und die Überschaubarkeit der untergeordneten Gebietskörperschaften die bedarfsgerechte und insofern effiziente Versorgung mit staatlichen Leistungen. Dies spricht prinzipiell für eine dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter und rechtfertigt die Übertragung der finanzpolitischen Verantwortung für Ausgaben und Einnahmen auf lokale Regierungen mit weitgehender Finanzautonomie. Die Vorteilhaftigkeit eines föderalen Staatsaufbaus hängt allerdings davon ab, daß Entscheidungsträger, Nutznießer und Finanzierungsträger der Staatsleistungen räumlich weitgehend übereinstimmen. Nur in diesem Fall sind neben dem Autonomieprinzip auch die finanzwissenschaftlichen Prinzipien der *Konnexität* und der *fiskalischen Äquivalenz* erfüllt.

Konnexität beinhaltet die Verknüpfung der Aufgaben- und Ausgabenkompetenz und damit die Übereinstimmung der politischen Entscheidungs- und Kostenträger staatlicher Leistungen („Wer bestellt, bezahlt“). Darüber hinaus sollen nach dem Prinzip der fiskali-

schen Äquivalenz die Nutznießer der Staatsleistungen auch die mit der Bereitstellung verbundenen Kosten tragen. Konnexität und fiskalische Äquivalenz erhöhen die Intensität des Abwägens zwischen den positiven Wirkungen der öffentlichen Ausgaben und den negativen Belastungseffekten der Besteuerung. Die Entscheidungsträger sollen alle relevanten Kosten und Nutzen berücksichtigen und keine Ausdehnung der Staatsleistungen zu Lasten Dritter beschließen können.

Allokative Effizienz beinhaltet aber nicht nur die Berücksichtigung der Bürgerwünsche, sondern auch die kosteneffiziente Bereitstellung der staatlichen Leistungen. Die Produktions- bzw. Kosteneffizienz spricht für eine zentrale Aufgabenerfüllung, wenn die Durchschnittskosten bei steigender Produktionsmenge sinken, wenn also *Skalenerträge* vorliegen, die bei dezentraler Bereitstellung der Leistungen nicht genutzt werden können. Beispielsweise wäre es nicht sinnvoll, in jeder Stadt eine Universität zu gründen, weil die Ausbildungskosten pro Kopf mit wachsender Studentenzahl fallen. Insgesamt verlangen die allokativen Überlegungen also keine möglichst dezentrale Versorgung der Bürger mit staatlichen Leistungen, sondern ein differenziertes Angebot mit je nach Aufgabenstellung unterschiedlichem Zentralisierungsgrad. Die Differenzierung muß aber aus organisatorischen Gründen auf wenige staatliche Ebenen – Bund, Länder und Gemeinden (einschließlich der Gemeindeverbände⁴) – begrenzt werden.

Den kommunalen Gebietskörperschaften fallen im Rahmen eines idealtypischen föderativen Systems Aufgaben zu, deren Erfüllung nahezu ausschließlich die jeweiligen Einwohner und Unternehmen betrifft (z.B. Kindergärten, Gemeindestraßen). In diesem Sinne haben die deutschen Gemeinden nach dem Grundgesetz das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Regional begrenzte Aufgaben, die den Wirkungskreis der Gemeinden überschreiten, aber noch nicht den Gesamtstaat betreffen, sollen die Länder als mittlere Gebietskörperschaften übernehmen. In Deutschland sind die Länder nach der Verfassung für alle staatlichen Aufgaben zuständig, soweit die Zuständigkeit nicht ausdrücklich dem Bund eingeräumt wird. Die Aufgabenschwerpunkte der Länder liegen in den Bereichen Schulwesen, Universitäten, Polizei und öffentliche Verwaltung.

Der Zentralstaat hat aus ökonomischer Sicht für die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter zu sorgen. Demnach ist der Bund vor allem dann zuständig, wenn eine Aufgabe ihrer Natur nach für das gesamte Staatsgebiet erbracht wird (z.B. Landesverteidigung, Bundesstraßen, Währungspolitik). Darüber hinaus muß der Bund die Verantwortung für das System der sozialen Sicherung tragen. Eine Föderation, die ihren Bürgern Freizügigkeit einräumt, kann keine effiziente dezentrale Sozial- und Verteilungspolitik betreiben, weil überdurchschnittlich zur Umverteilung neigende Gebietskörperschaften Steuerzahler abstoßen und Transferempfänger anziehen würden. Schließlich muß die Zentralinstanz

die Aufgabe der wirtschaftlichen Stabilisierung übernehmen. Die untergeordneten Gebietskörperschaften haben weder einen Anreiz zur Durchführung konjunkturpolitischer Maßnahmen, noch verfügen sie über das Potential, konjunkturellen Krisen durch eine antizyklische Finanzpolitik wirksam entgegenzutreten.

2. Die Verteilung der Einnahmen

Die Verteilung der Aufgaben auf die Gebietskörperschaften determiniert in starkem Maße die Verteilung der Ausgaben. Im Sinne des Konnexitätsprinzips sollte die Ausgabenkompetenz eng mit der Aufgabenkompetenz gekoppelt sein. Bei der Primärverteilung der öffentlichen Einnahmen muß darauf geachtet werden, daß die einzelnen Gebietskörperschaften Finanzmittel erhalten, die der aus der Aufgabenerfüllung resultierenden Ausgabenbelastung möglichst gut entsprechen. Soweit Ausgabenentscheidungen dezentral und autonom erfolgen, muß eine Gebietskörperschaft auch über eigene Steuern verfügen, die sie (begrenzt) gestalten kann. Daher sollte jede aufgaben- und ausgabenverantwortliche Staatsebene über mindestens eine fiskalisch gewichtige Steuer verfügen, deren Aufkommen sie eigenständig zu beeinflussen vermag.

Die Zuordnung der Steuern umfaßt drei Elemente: (1) Für die Beurteilung der Finanzausstattung von Bund, Ländern und Gemeinden ist die *Ertragshoheit*, d.h. der Anspruch auf die Steuereinnahmen entscheidend. (2) Die *Gesetzgebungshoheit* regelt, welche Ebene Steuern einführen, gestalten und abschaffen darf. Dies beinhaltet vor allem das Recht, Steuersätze und Bemessungsgrundlagen zu verändern und damit die Einnahmen zu erhöhen oder zu senken. (3) Schließlich klärt die *Verwaltungshoheit*, welche staatliche Ebene für die Erhebung, Durchführung und Kontrolle der Steuern verantwortlich zeichnet. In Deutschland liegt das Schwergewicht der Gesetzgebungstätigkeit faktisch beim Bund. Das erleichtert zwar die Schaffung *gleichwertiger Lebensverhältnisse* im Bundesgebiet, begrenzt aber auch die Finanzautonomie der untergeordneten Gebietskörperschaften.

Für die Zuordnung der verschiedenen Steuerhoheiten kommen mehrere idealtypische Systeme in Betracht, die in der Praxis teils nebeneinander, teils in Kombination auftreten. Ein hohes Maß an Finanzautonomie gewährt das *Trennsystem*. Dabei steht der volle Ertrag einer Steuer einer Gebietskörperschaft exklusiv zur Verfügung. In der Praxis dominieren gebundene Trennsysteme, bei denen der Oberverband die Gesetzgebungshoheit ausübt und die Steuerart festlegt, um Doppel- und Mehrfachbelastungen einzelner Steuerquellen zu vermeiden. Die Alternative zur strikten Trennung der Steuerarten ist die Aufteilung des Aufkommens quantitativ bedeutsamer Steuern auf mehrere Staatsebenen. In Betracht kommt zum einen das *Verbundsystem*, in dem das Steueraufkommen nach Quoten auf die Gebietskörperschaften verteilt wird, zum anderen das *Zuschlagsystem*, in

dem die untergeordnete Ebene durch einen von ihr festgesetzten Zuschlag am Ertrag einer Steuer beteiligt ist, die von der übergeordneten Ebene erhoben wird.

Die Finanzautonomie der Gebietskörperschaften ist auch im Verbundsystem noch relativ hoch, da jede Ebene das Recht auf einen bestimmten Anteil am Steueraufkommen hat und darüber frei verfügen kann. Bedeutend geringer fällt der Autonomiegrad im *Zuweisungssystem* aus. Dort werden die Zuweisungsempfänger von der übergeordneten oder auch von der untergeordneten Ebene alimentiert. Bei den Zuweisungen *von oben nach unten* stellt der Oberverband (z.B. das Land) Mittel zur Verfügung, die nach einem Schlüssel oder auch zweckgebunden den unteren Ebenen (z.B. den Gemeinden) zugeteilt werden. Zuweisungen *von unten nach oben* dienen in der Regel der Finanzierung von Aufgaben, welche die einzelnen Gliedkörperschaften nicht mehr sinnvoll erfüllen können und die daher von einer übergeordneten Ebene (z.B. von Landkreisen und Zweckverbänden) wahrgenommen werden.

Bei der Auswahl und Zuordnung geeigneter Steuern für Bund, Länder und Gemeinden sind wiederum allokativer, distributive und stabilitätspolitische Kriterien zu beachten. Aus allokativer Sicht sollten die nachgeordneten Körperschaften Steuern mit Äquivalenzcharakter erheben, die einen Bezug zu den örtlichen Leistungen und einen örtlich begrenzten Wirkungsgrad aufweisen. Der Zentralstaat sollte dagegen über die Gesetzgebungshoheit, die keine alleinige Ertragshoheit bedeutet, bei den Steuern verfügen, mit denen das Leistungsfähigkeitsprinzip und das Umverteilungsziel verfolgt werden. Aus stabilitätspolitischen Gründen wären auch die stark konjunkturrelastischen Steuereinnahmen überwiegend dem Bund zuzuweisen.

Allerdings lassen sich die genannten Kriterien der Einnahmenverteilung nicht in vollem Umfang gleichzeitig verwirklichen. Es ist kaum möglich, jeder Ebene eine fiskalisch ergiebige Steuer zuzuordnen, die zudem auch noch allen wirtschaftspolitischen Zielen genügt. Die Hauptsteuern des deutschen Steuersystems, Einkommensteuer und Umsatzsteuer, eignen sich für eine Übertragung auf den Oberverband⁵, doch sprechen fiskalische Überlegungen gegen eine solche Lösung. Länder und Gemeinden könnten ohne eine angemessene Beteiligung an diesen aufkommensergiebigen Steuern ihren Finanzbedarf nicht decken. Der deutsche Steuerverbund ist – bei all seinen Schwächen – durchaus als eine Lösung interpretierbar, die einen Kompromiß zwischen den Erfordernissen eines föderativen Staatsaufbaus und eines rationalen Steuersystems darstellt.

Charakteristisch für das deutsche Steuersystem ist das große Gewicht der Einkommen- (vor allem der Lohn-) und Körperschaftsteuer. Über 40% der gesamten Steuereinnahmen entfallen auf diese Steuern, bei denen das Leistungsfähigkeitsprinzip als Besteuerungsgrundsatz am deutlichsten zur Geltung kommt. Daneben spielt die Umsatz- bzw. Mehrwertsteuer, die den privaten Konsum belastet, mit einem Anteil von ca. 30% am Steuer-

aufkommen eine herausragende Rolle. Hinzu kommen spezielle Verbrauchsteuern (z.B. Tabaksteuer, Mineralölsteuer) und Vermögensteuern (Grundsteuer, Erbschaftsteuer).

Die Verteilung dieser Steuern umfaßt eine vertikale und eine horizontale Komponente. Von *vertikaler Steuerverteilung* spricht man bei der Verteilung der Steuererträge auf die verschiedenen Staatsebenen. Ein Teil der Steuereinnahmen ist nach dem Trennsystem jeweils einer bestimmten Ebene zugeordnet. Reine Bundessteuern sind z.B. die Mineralölsteuer und die Tabaksteuer. Den Ländern stehen sämtliche Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer, Biersteuer und Erbschaftsteuer zu. Als Gemeindesteuern sind insbesondere die Gewerbesteuer und die Grundsteuer zu nennen.

Entscheidend für die Finanzausstattung der einzelnen Gebietskörperschaften sind jedoch die *Gemeinschaftsteuern* (Einkommen- und Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer), die mehr als zwei Drittel des gesamten Steueraufkommens erbringen. Die Verteilung der Gemeinschaftsteuern erfolgt nach dem Verbundsystem, bei dem die verschiedenen Ebenen einen prozentualen Anteil an den Einnahmen erhalten. Für die erforderliche Flexibilität sorgt vor allem die vertikale Umsatzsteuerverteilung. Durch Variation der Beteiligungsquoten kann das Steueraufkommen zwischen Bund und Ländern verschoben werden, wenn sich die finanzielle Leistungskraft oder die Aufgabenbelastung einer Ebene verändert hat. Da Gemeinden und Gemeindeverbände staatsrechtlich als Teil der Länder angesehen werden, sind Finanzbedarf und Finanzkraft der Gemeinden in diesem Zusammenhang auf der Ländersseite zu berücksichtigen. Für eine adäquate Finanzausstattung der Gemeinden müssen freilich die Länder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sorgen.

Nach der vertikalen Zuordnung einzelner Steuern und der Festlegung der Verbundsteueranteile von Bund, Ländern und Gemeinden müssen die Einnahmen noch unter den Gebietskörperschaften einer Ebene – zwischen den Ländern oder zwischen den Gemeinden eines Landes – aufgeteilt werden. Die *horizontale Steuerverteilung* erfolgt grundsätzlich nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens, d.h. die Steuern stehen den einzelnen Ländern und Gemeinden insoweit zu, als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt werden. Allerdings wird dieses Prinzip bei der Verteilung der Verbundsteuern modifiziert, um schon bei der Steuerverteilung eine gleichmäßigere Finanzausstattung zu erzielen. Dies betrifft u.a. den Einkommensteueranteil der Gemeinden.

II. Die Stellung der Gemeinden in der Finanzverfassung

Die Regelung der föderalen Finanzbeziehungen im Grundgesetz bezieht sich vor allem auf das Verhältnis von Bund und Ländern. Von außerordentlicher Bedeutung für die Stellung der Gemeinden in der Finanzverfassung ist allerdings Art. 28 Abs. 2 GG, der das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden garantiert. Daneben sind die Bestimmungen in Art. 106 Abs. 5-9 GG entscheidend. Den Gemeinden steht danach das Aufkommen aus den *Realsteuern* (Grund- und Gewerbesteuer) zu und sie haben ein Recht auf Teilhabe an den Ländereinnahmen aus den Gemeinschaftsteuern.

1. Selbstverwaltung und Aufgaben der Gemeinden

Art. 28 Abs. 2 GG bildet die Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung. Danach haben die Gemeinden das Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Im Einzelfall hängt der von einer Gemeinde zu übernehmende Aufgabenkreis von ihren strukturellen Gegebenheiten, insbesondere von den Faktoren Einwohnerzahl, Gebietsgröße, Wirtschaftsstruktur und finanzielle Leistungsfähigkeit ab. Aufgaben, die kleinere Gemeinden nicht mehr bewältigen können, sind in größeren Gemeinden oftmals noch als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft zu betrachten. Generell dürfen die Gemeinden neue, die örtliche Gemeinschaft betreffende Aufgaben übernehmen, sofern diese Aufgaben nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern zugewiesen wurden. Die *Universalität* (Allzuständigkeit) bedeutet allerdings nicht die dauerhafte Sicherung eines bestimmten Aufgabenbestandes.

Das wichtigste Merkmal der kommunalen Selbstverwaltung ist das Recht zur selbständigen, von staatlicher Einflußnahme weitgehend freien Erledigung der kommunalen Aufgaben. Selbstverwaltung setzt jedoch nicht nur ein hohes Maß an Aufgabenautonomie, sondern auch eine entsprechende Flexibilität auf der Ausgaben- und Einnahmenseite voraus. Folgerichtig gewährleistet Art. 28 Abs. 2 GG auch die kommunale Finanzhoheit, „die den Kommunen die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft eröffnet und ihnen damit selbst die Entscheidung überläßt, wie und wofür sie ihre Mittel verwenden wollen“⁶. Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung ergeben sich aus dem „Rahmen der Gesetze“, der sich sowohl auf die prinzipielle Zuordnung einer Aufgabe auf die Gemeindeebene, als auch auf die Art und Weise der Durchführung der örtlichen Angelegenheit beziehen kann.

Bei der Zuordnung und Gestaltung kommunaler Aufgaben spielt der Landesgesetzgeber eine dominierende Rolle. Die konkrete Aufgabenstruktur spiegelt sich in den Kommunal-

verfassungen der Länder⁷. Dabei werden mit den *Selbstverwaltungsaufgaben* und den *Fremdverwaltungsaufgaben* im wesentlichen zwei Aufgabengruppen differenziert. Die Selbstverwaltungsaufgaben werden von den Kommunen in eigener Verantwortung wahrgenommen. Sie unterliegen dabei lediglich einer Rechtsaufsicht durch staatliche (nicht kommunale) Stellen. Diese Aufgaben lassen sich in *pflichtige* und *freiwillige* Selbstverwaltungsaufgaben aufteilen. Bei der ersten Gruppe sind die Kommunen zur Aufgabenwahrnehmung gesetzlich verpflichtet, doch steht ihnen die Art der Aufgabenerfüllung prinzipiell frei. Bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben besitzen die Gemeinden darüber hinaus ein Aufgabenfindungsrecht, d.h. sie entscheiden auch darüber, ob sie eine Aufgabe überhaupt übernehmen wollen.

Beispiele für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben sind vor allem kulturelle und soziale Einrichtungen, wie z.B. Theater, Museen, Sozialstationen, aber auch die kommunale Wirtschaftsförderung. Zu den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben zählen insbesondere die Sozialhilfe, die Grundschulen, die Bauplanung oder die Abfall- und Abwasserbeseitigung. Als Problem erweist sich der zunehmende staatliche Einfluß auf die Aufgabenwahrnehmung, der das eigenverantwortliche kommunale Handeln beeinträchtigt. Eine klare Trennung zwischen den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und den Aufgaben der Fremdverwaltung ist in vielen Fällen kaum noch möglich.

Fremdverwaltungsaufgaben sind im wesentlichen *Auftragsangelegenheiten* (Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises), die von den Gemeinden im Namen der übergeordneten Gebietskörperschaften ausgeführt werden. Dabei handelt es sich um staatliche Aufgaben, die von Bund oder Land auf die Kommunen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen übertragen werden. Der Staat besitzt, sofern Gesetze keine anderen Regelungen vorsehen, eine umfassende Weisungsbefugnis, die auch Detailregelungen ermöglicht. Die Personal- und Organisationshoheit liegt allerdings bei den Kommunen.

Innerhalb der kommunalen Ebene bestehen Unterschiede zwischen Gemeinden und Kreisen hinsichtlich des Aufgabenfindungsrechtes sowie der Einordnung in den Verwaltungsaufbau des Landes. Die Kreise sind nicht nur kommunale Gebietskörperschaften, sondern zugleich unterste Ebene im staatlichen Verwaltungsaufbau. Daraus resultiert im Vergleich zu den Gemeinden ein stärkeres Gewicht der Fremdverwaltungsaufgaben. Die kreisfreien Städte nehmen eine besondere Stellung auf der kommunalen Ebene ein, da bei ihnen Gemeinde- und Kreisaufgaben zusammenfallen.

Die Erfüllung der kommunalen Aufgaben ist mit Ausgaben verbunden. Im Jahr 2001 beliefen sich die Gesamtausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften auf ca. 148 Mrd. €⁸. Betrachtet man die Ausgabenstruktur, so zeigt sich eine Dominanz der Personalausgaben mit einem Anteil von 26,6%. Es folgen die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand mit 19,3% sowie die sozialen Leistungen mit 18,5%. Nur 16,4% der kommunalen

Ausgaben fließen in Sachinvestitionen und 15,7% entfallen auf sonstige Ausgaben. Der Anteil des Schuldendienstes beläuft sich auf 3,6%. Die Ausgabenentwicklung ist seit mehreren Jahren durch deutliche Konsolidierungsbemühungen charakterisiert, die sich vor allem in einer moderaten Entwicklung der Personalausgaben, aber auch in einer deutlichen Rückführung der Sachinvestitionen niedergeschlagen haben.

2. Die Einnahmen der Gemeinden

Zur Deckung der Ausgaben stehen den Kommunen verschiedene Einnahmequellen zur Verfügung. Die gesamten kommunalen Einnahmen (ohne Kreditaufnahme) betragen im Jahr 2001 ca. 144 Mrd. €. Hauptsächlich erfolgt die Finanzierung aus Steuern, deren Anteil an den Einnahmen bei 34,1% liegt. Fast auf gleichem Niveau bewegen sich die Finanzzuweisungen mit 33%. Hinzu kommen Gebühren und Beiträge mit 13,1%, Veräußerungserlöse mit 4,8% und sonstige Einnahmen mit 15,1% (Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Konzessionsabgaben). Die Verschuldung spielt aufgrund restriktiver Regelungen im Vergleich zu Bund und Ländern eine eher untergeordnete Rolle. Nur 2,7% der Gemeindeausgaben werden über Kredite finanziert.

Gebühren werden für die individuelle Inanspruchnahme bestimmter kommunaler Leistungen erhoben. Sie lassen sich weiter untergliedern in preisähnliche Benutzungsgebühren (z.B. Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung) und steuerähnliche Verwaltungsgebühren (Gebühren für Amtshandlungen). Beiträge werden vor allem zur Finanzierung von Erschließungsmaßnahmen in Baugebieten erhoben (Erschließungsbeiträge). Wie die Gebühren stellen auch die Beiträge ein Entgelt für spezielle Leistungen dar. Der wesentliche Unterschied besteht darin, daß die Leistungen nur auf Nutzergruppen, aber nicht auf einzelne Personen zugerechnet werden können.

Bei den Gebühren und Beiträgen handelt es sich um das primäre Instrument der Kommunen zur Finanzierung ihrer Ausgaben. Eine Erhöhung der Realsteuerhebesätze oder der Verschuldung zur Deckung der Ausgaben ist im Grunde erst dann zulässig, wenn die Möglichkeiten der Gebührenfinanzierung weitgehend ausgeschöpft sind⁹. Grenzen der Gebührenfinanzierung ergeben sich dabei insbesondere aus den realisierten Kostendeckungsgraden in den einzelnen Gebührenhaushalten. Sofern eine volle Kostendeckung erreicht ist, wie z.B. im Bereich der Abfall- und Abwasserentsorgung, sind weitere Gebührenerhöhungen unzulässig, weil grundsätzlich keine Gebührenüberschüsse erwirtschaftet werden dürfen.

Während das Grundgesetz die Aufgaben der Gemeinden nur allgemein regelt, legt es sehr genau fest, welche (Steuer-) Einnahmen den Gemeinden zustehen (Ertragshoheit). Sie erhalten gemäß Art. 106 Abs. 5 GG seit 1969 einen Anteil an der Einkommensteuer (aber

nicht an der Körperschaftsteuer) sowie nach Art. 106 Abs. 5a GG seit 1998 einen Anteil an der Umsatzsteuer. Darüber hinaus steht den Kommunen nach Art. 106 Abs. 6 GG das Aufkommen der Gewerbe- und der Grundsteuer zu (*Realsteuergarantie*), dessen Höhe die einzelnen Gemeinden durch die Festlegung von Hebesätzen beeinflussen können. Besondere Bedeutung für das kommunale Steuersystem besitzt in diesem Kontext Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG, der den Gemeinden zur Sicherung ihres Selbstverwaltungsrechts auch in Zukunft eine Steuerquelle mit Bezug zur kommunalen Wirtschaftskraft und Hebesatzrecht garantiert. Schließlich steht den Gemeinden bzw. den Gemeindeverbänden das Aufkommen der fiskalisch unbedeutenden örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu¹⁰.

Quantitativ ist die Beteiligung an der Einkommensteuer mit einem Anteil von 41,6% der Steuereinnahmen im Jahr 2001 die wichtigste kommunale Steuer. Die Gemeinden erhalten derzeit 15% des jeweiligen Landesaufkommens aus der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer sowie 12% des Aufkommens aus dem Zinsabschlag. Die Zerlegung des kommunalen Anteils auf die Gemeinden eines Bundeslandes richtet sich nach der Einkommensteuer der Gemeindeglieder. Dabei werden jedoch nur Steuereinnahmen bis zu einem Höchstbetrag des zu versteuernden Einkommens berücksichtigt¹¹. Diese Schlüsselzahl vermindert die horizontale Streuung des Steueraufkommens, denn sie sorgt dafür, daß einkommensteuerschwache Gemeinden mehr und einkommensteuerstarke Gemeinden weniger Einkommensteuer erhalten, als ihnen bei einer Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen zustehen würde.

Die Kommunen sind seit 1998 mit einem Anteil von 2,2% an dem Aufkommen der Umsatzsteuer beteiligt, das nach Abzug eines Vorweganteils von 5,63% für den Bund verbleibt. Der Anteil an den gesamten kommunalen Steuereinnahmen liegt im Jahr 2001 bei 5,5%. Die Verteilung auf die einzelnen Länder sowie innerhalb der Länder auf die einzelnen Gemeinden erfolgt derzeit nach einem komplizierten zweistufigen Verfahren¹². Ab 2003 ist die Umstellung auf einen einheitlichen Schlüssel vorgesehen, der sich auf die Komponenten Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne Staat), Sachanlagen, Vorräte sowie Löhne und Gehälter stützen wird.

Unter Autonomiegesichtspunkten ist die Gewerbesteuer die wichtigste Kommunalsteuer. Ihr Anteil an den kommunalen Steuereinnahmen liegt 2001 bei 34,9% (netto). Der Besteuerung unterliegt heute nur noch der Ertrag der inländischen Gewerbebetriebe. Der *Gewerbeertrag* wird auf der Grundlage des einkommen- oder körperschaftsteuerlichen Gewinns unter Berücksichtigung einiger Hinzurechnungen und Kürzungen sowie eines Freibetrags für natürliche Personen und Personengesellschaften in Höhe von 24.500 € ermittelt. Aus dem Gewerbeertrag ergibt sich nach Multiplikation mit einer *Steuermaßzahl* der *Steuermaßbetrag*, auf den die Gemeinde ihren Hebesatz anwendet. Sofern ein Unternehmen Betriebsstätten in mehreren Gemeinden unterhält, erfolgt eine Zerlegung

des Steuermeßbetrags nach den Arbeitsentgelten. Die Steuermeßzahl beläuft sich für Kapitalgesellschaften auf 5%. Bei natürlichen Personen und Personengesellschaften wird eine Steuermeßzahlstaffel angewandt. Die Meßzahl beträgt 1% für die ersten 12.000 € und steigt für jeweils weitere 12.000 € in 1-Prozentpunkt-Schritten bis auf 5% des hinzukommenden Gewerbeertrags.

Die Gewerbesteuer kann als Betriebsausgabe von ihrer eigenen und von der Bemessungsgrundlage der Einkommen- und Körperschaftsteuer abgezogen werden. Zum Ausgleich der Begünstigung der Kapitalgesellschaften durch die *Steuerreform 2000* können Einzelunternehmen und Personengesellschaften darüber hinaus den 1,8-fachen Gewerbesteuermeßbetrag von der Einkommensteuerschuld abziehen. Schon seit der Gemeindefinanzreform 1969 sind Bund und Länder über die Gewerbesteuerumlage an der Gewerbesteuer beteiligt (derzeit mit mehr als einem Fünftel des Steueraufkommens).

Zu den Realsteuern. zählt neben der Gewerbesteuer die Grundsteuer, bei der die Gemeinden ebenfalls über ein Hebesatzrecht verfügen. Der Anteil an den kommunalen Steuereinnahmen 2001 beträgt 16,5%. Der Besteuerung unterliegt der *Einheitswert* des inländischen Grundbesitzes, der sich immer noch nach den Wertverhältnissen von 1964 richtet. Der Einheitswert wird mit der Steuermeßzahl multipliziert, die je nach Grundstücksart zwischen 2,6‰ und 3,5‰ beträgt¹³. Auf den so berechneten Steuermeßbetrag wendet die Gemeinde ihren Hebesatz an, wobei der Hebesatz für land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitz (Grundsteuer A) in der Regel deutlich unter dem Hebesatz für Betriebs- und Wohngrundstücke (Grundsteuer B) liegt¹⁴.

3. Der kommunale Finanzausgleich

Mit dem kommunalen Finanzausgleich werden im wesentlichen zwei Ziele verfolgt. Die *fiskalische Funktion* des Finanzausgleichs besteht darin, die originäre Finanzausstattung der kommunalen Ebene soweit aufzustocken, daß sie ihre Fremd- und Selbstverwaltungsaufgaben insgesamt erfüllen kann. Die *redistributive Funktion* des Finanzausgleichs betrifft den Abbau interkommunaler Unterschiede in der Finanzausstattung, soweit diese Unterschiede nicht durch autonome Entscheidungen der Gemeinden verursacht werden. Damit soll bei allen Gemeinden eine möglichst gute Übereinstimmung zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf erreicht werden. Neben den beiden Hauptzielen hat der kommunale Finanzausgleich auch die raumordnungspolitische Funktion, die Durchsetzung landesplanerischer Ziele zu fördern. Schließlich kann der kommunale Finanzausgleich eine stabilitätspolitische Funktion erfüllen, vorausgesetzt die Länder gestalten das System so, daß die Einnahmen der Gemeinden im Konjunkturverlauf verstetigt werden.

Der Gemeindefinanzausgleich ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt. Die im folgenden dargestellte grundsätzliche Vorgehensweise stimmt jedoch in allen Ländern überein. Finanzielle Basis des kommunalen Finanzausgleichs ist die *Finanzausgleichsmasse* (Verbundmasse). Die Bundesländer sind nach Art. 106 Abs. 7 GG dazu verpflichtet, ihre Gemeinden am Länderanteil an der Einkommen-, Umsatz- und Körperschaftsteuer zu beteiligen (*obligatorischer Steuerverbund*). Zudem können die Länder die Einnahmen aus den Landessteuern (Kfz-Steuer, Grunderwerbsteuer) oder aus dem Länderfinanzausgleich in den Steuerverbund einbeziehen (*fakultativer Steuerverbund*). Die Höhe der Beteiligungsquote (Verbundquote) wird von den Bundesländern festgelegt. Sie hängt primär von der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen, aber auch von der „Kommunalfreundlichkeit“ des Landes ab.

Aus der Finanzausgleichsmasse werden *allgemeine* und *zweckgebundene* Finanzzuweisungen an Gemeinden und Landkreise gezahlt. Allgemeine Finanzzuweisungen, zu denen insbesondere die *Schlüsselzuweisungen* zählen, sind ungebundene Finanzmittel, die zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs dienen. Mit ihrer Vergabe sind horizontale Ausgleichswirkungen zwischen den Kommunen verbunden und beabsichtigt. Durch Zweckzuweisungen werden bestimmte Aufgaben und konkrete Bedarfe der Kommunen dotiert. Der größte Teil entfällt auf Investitionszuweisungen. Daneben werden aber auch Kostenersatzungen für Auftragsangelegenheiten gewährt. Die Mittel für die Zweckzuweisungen werden in der Regel vorweg aus der Finanzausgleichsmasse entnommen.

Der Stärkung der kommunalen Finanzkraft sowie dem Abbau von Finanzkraftdifferenzen dienen vor allem die Schlüsselzuweisungen. Sie bilden das Kernstück des kommunalen Finanzausgleichs. Dotiert werden die Schlüsselzuweisungen aus der *Schlüsselmasse*, die sich aus der Verbundmasse nach Abzug der Zweckzuweisungen ergibt. Die Schlüsselmasse wird häufig in einem ersten Schritt nach Quoten auf die einzelnen kommunalen Ebenen (Gemeinden, Kreise und kreisfreie Städte) zerlegt. Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf die einzelnen Gemeinden orientiert sich an ihrem Finanzbedarf relativ zu ihrer Finanzkraft. Diese Größen werden durch eine *Bedarfsmeßzahl* bzw. eine *Steuerkraftmeßzahl* zum Ausdruck gebracht. Die Vergabe der Schlüsselzuweisungen an die kreisfreien Städte und an die Landkreise erfolgt nach demselben Muster¹⁵.

Die Bedarfsmeßzahl einer Gemeinde (BMZ) ergibt sich als Produkt aus dem *Gesamtansatz* und dem *Grundbetrag*. Der Gesamtansatz entspricht der Summe aus dem *Hauptansatz* sowie den *Ergänzungsansätzen*. Der Hauptansatz basiert auf der Einwohnerzahl, die in den meisten Ländern in Abhängigkeit von der Gemeindegröße mit einem steigenden Faktor „veredelt“ wird. Damit soll den Unterschieden in den zentralörtlichen Funktionen der Gemeinden sowie in den Kosten der Leistungserstellung Rechnung getragen werden. Einige Länder verzichten jedoch auf die sehr umstrittene Einwohnerveredelung¹⁶ und

operieren statt dessen mit dem „Einwohner = Einwohner“-Prinzip. Die Ergänzungsansätze unterscheiden sich zwischen den Ländern erheblich. Sie dienen der Berücksichtigung besonderer Bedarfe der Gemeinden (z.B. Größe und Wachstum der Gemeinden, Stationierungsstreitkräfte, Schülerzahl, Sozialhilfebelaugung). Die Ausgleichsansprüche der Gemeinden werden nicht absolut fixiert, sondern über den flexiblen Grundbetrag der verfügbaren Schlüsselmasse angepaßt.

Die Steuerkraftmeßzahl einer Gemeinde (SMZ) ergibt sich im wesentlichen aus den Einnahmen aus den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie dem Aufkommen der Grund- und Gewerbesteuer (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage). Allerdings geht nicht das tatsächliche, sondern das auf der Basis normierter Hebesätze ermittelte Realsteueraufkommen in die Steuerkraftmeßzahl ein. Auf diese Weise wird sichergestellt, daß die kommunale Hebesatzpolitik keinen Einfluß auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden hat. Übersteigt die Bedarfsmeßzahl die Steuerkraftmeßzahl ($BMZ > SMZ$), so wird die Differenz nach Maßgabe des Ausgleichstarifs durch Schlüsselzuweisungen (SZ) abgebaut. Im einfachsten Fall eines proportionalen Ausgleichstarifs mit dem Gleichsatz a gilt also: $SZ = a (BMZ - SMZ)$. Oftmals beinhaltet der Tarif neben dem allgemeinen Gleichsatz auch eine Mindestfinanzkraftgarantie. Übersteigt die Steuerkraftmeßzahl die Bedarfsmeßzahl ($SMZ > BMZ$), spricht man von einer *abundanten* Gemeinde, die grundsätzlich keine Schlüsselzuweisungen erhält. In einigen Ländern werden die Überschüsse teilweise durch eine Finanzausgleichsumlage abgeschöpft und dann in der Regel der Finanzausgleichsmasse zugeschlagen.

Über die Ausgleichseffekte der Schlüsselzuweisungen entscheidet vor allem die Schlüsselmasse. Bei einer Erhöhung der Schlüsselmasse steigt der Grundbetrag und alle zuweisungsberechtigten kommunalen Gebietskörperschaften erhalten zusätzlich gleiche Beträge pro (veredeltem) Einwohner. Die relativen Abstände zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gebietskörperschaften werden also verringert, wenn die gesamte Schlüsselmasse wächst. Darüber hinaus spielen aber auch die in den einzelnen Ländern recht unterschiedlichen Bestimmungen zur Ermittlung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs sowie der jeweilige Ausgleichstarif eine erhebliche Rolle für die Nivellierungsintensität des Gemeindefinanzausgleichs. Der Gesetzgeber muß bei der Gestaltung dieser Parameter beachten, daß die Umverteilung in latentem Konflikt zur Selbstverantwortung und Finanzautonomie der Gemeinden steht. Das Interesse der Gemeinden an der Ausschöpfung und Pflege der eigenen Steuerquellen darf jedenfalls durch den Finanzausgleich nicht gefährdet werden.

4. Aufgaben und Einnahmen der Landkreise

Im kreisangehörigen Raum werden die kommunalen Aufgaben teilweise von den Landkreisen und teilweise von den kreisangehörigen Gemeinden erfüllt. Daher stellt sich das Problem der Verteilung der kommunalen Aufgaben auf die Kreis- und Gemeindeebene. Das Grundgesetz garantiert auch den Landkreisen (und anderen Gemeindeverbänden) das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Allerdings verfügen die Kreise im Gegensatz zu den Gemeinden über keinen originären Aufgabenbereich, sondern das Land weist den Kreisen bestimmte Aufgabenbereiche gesetzlich zu. Klar geregelt ist dadurch die Übertragung von Fremdverwaltungsaufgaben sowie pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben auf die Gemeinden respektive Landkreise. Zuordnungsprobleme treten jedoch bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben auf.

Grundsätzlich gilt im Verhältnis zwischen Gemeinden und Kreisen der Vorrang der gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung. Aufgaben dürfen nur auf die Kreise übertragen werden, wenn Gründe des Gemeinwohls, z.B. die Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung, dies zwingend erfordern. Die Kreise sollen demgemäß übergemeindliche, ergänzende sowie ausgleichende Aufgaben wahrnehmen. Zu den übergemeindlichen zählen vor allem die *kreisintegralen Aufgaben*. Sie betreffen einen kreisweiten Nutzerkreis und können daher selbst bei ausreichender Verwaltungs- oder Finanzkraft im allgemeinen nicht sinnvoll von den einzelnen Gemeinden erfüllt werden. Beispiele sind der Bau und die Unterhaltung von Kreisstraßen, die Landschaftsplanung, der Immissionsschutz oder auch die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur.

Bei den ergänzenden Aufgaben, zu denen z.B. die Bereitstellung von Alten- und Jugendheimen, Musikschulen und Hallen oder die Bildung von Versorgungsunternehmen zählen, handelt es sich um Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die aufgrund fehlender Leistungsfähigkeit jedenfalls nicht von allen kreisangehörigen Gemeinden in vollem Umfang erbracht werden können. Zur Sicherung einer gleichmäßigen Versorgung der Kreiseinwohner mit öffentlichen Leistungen übernimmt der Kreis die Aufgaben, wobei sich die Aufgabenwahrnehmung nicht auf das gesamte Kreisgebiet erstrecken muß. Die Aufgabenübertragung infolge der unausgewogenen Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden sorgt für erhebliche Unterschiede im Aufgabenumfang der Kreise.

Im Rahmen der ausgleichenden Aufgaben steht das regionale Verteilungsziel im Vordergrund. Der Kreis versucht, eine gleichmäßigere Verteilung öffentlicher Leistungen im Kreisgebiet zu erreichen und zudem Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden abzumildern, die trotz Finanzausgleich noch bestehen. Relativ unproblematisch sind die Ausgleichswirkungen, die von der administrativen und personellen Hilfe des Kreises für leistungsschwache Gemeinden ausgehen. Fraglich erscheint jedoch, ob

der Kreis auch durch die Gewährung finanzieller Hilfen an die Gemeinden seiner Ausgleichsaufgabe nachkommen darf, da hierdurch die Ausgleichssystematik des kommunalen Finanzausgleichs modifiziert und möglicherweise beeinträchtigt wird.

Im Gegensatz zu den Gemeinden verfügen die Kreise über keine nennenswerten eigenen Steuereinnahmen. Sie sind daher bei der Finanzierung ihrer Ausgaben auf die Einnahmen aus Gebühren und Finanzaufweisungen sowie auf die Kreisumlage angewiesen. Mit der Kreisumlage können die Landkreise auf die Finanzkraft ihrer Gemeinden (Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen) zurückgreifen. Der Umlagesatz ist in der Regel für alle Gemeinden gleich. Über die erforderliche Höhe der Umlage entscheidet vor allem die Aufgabenteilung zwischen Kreis und Gemeinden, die jedoch nicht von vornherein feststeht, sondern kreisintern geregelt werden muß. Aus der Sicht der Landkreise ist die Umlage die einzige gestaltbare Einnahmequelle, aus der Sicht der Gemeinden ist sie jedoch eine Abgabe aus eigenen Mitteln, so daß die Höhe der Umlage verständlicherweise immer wieder zu Konflikten zwischen Kreis- und Gemeindeebene führt.

In den Finanzausgleichsgesetzen der Länder wird die Kreisumlage lediglich als subsidiäres Instrument zur Finanzierung eines nicht durch andere Einnahmen gedeckten notwendigen Finanzbedarfs der Kreise angesehen. Ihre faktische Bedeutung stimmt mit dieser Charakterisierung schon lange nicht mehr überein. Mit einem Anteil von deutlich mehr als 40% ist die Umlage die dominierende Einnahmequelle der Kreise. Zum Anstieg der Kreisumlage beigetragen hat eine verstärkte Aufgabenübertragung auf die Gemeindeverbände, ohne daß von Seiten der Länder eine ausreichende Kostenerstattung vorgenommen wurde. Die daraus resultierenden zusätzlichen Belastungen konnten die Kreise nur durch eine Anhebung der Kreisumlage zu Lasten der Gemeinden kompensieren.

III. Probleme der Kommunalfinanzen und Ansätze einer Reform

Das derzeitige Gemeindefinanzsystem wird schon seit langem kritisiert, wobei der Fokus der Diskussion vor allem auf der Gewerbesteuer und deren Eignung als Gemeindesteuer liegt. In den letzten Jahren ist das Problem einer steigenden Aufgabenbelastung der Kommunen ohne hinreichenden finanziellen Ausgleich hinzugetreten.

1. Ersatz der Gewerbesteuer durch die Wertschöpfungsteuer

Die Gewerbesteuer bildet neben der Beteiligung an der Einkommensteuer die zweite tragende Säule des kommunalen Steuersystems¹⁷. Über die Einkommensteuerbeteiligung finanziert die Wohnbevölkerung einen erheblichen Teil der Gemeindeausgaben. Die kommunalen Leistungen kommen aber nicht nur den Einwohnern, sondern auch den ortsansässigen Unternehmen zugute. Sie sollen daher – gemäß dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz – ebenfalls zur Finanzierung der Ausgaben beitragen. Durch die Verteilung der Lasten auf Einwohner und Unternehmen wird außerdem ein Interessenausgleich zwischen diesen beiden Gruppen angestrebt, d.h. spezifische Bedarfe einer sozialen Gruppe sollen durch Abgaben ihrer Mitglieder finanziert werden¹⁸. Das Hebesatzrecht dient der Abstimmung von Leistung und Gegenleistung und damit dem kommunalen Standortwettbewerb. Gemeinden können die Hebesätze anpassen, wenn sie ihren Unternehmen eine außerordentliche Infrastruktur oder günstige Steuerkonditionen anbieten wollen.

Die heutige Gewerbesteuer gewährleistet freilich weder die fiskalische Äquivalenz noch den fairen Ausgleich der Einwohner- und Unternehmensinteressen. Weite Teile der Wirtschaft, insbesondere die Land- und Forstwirtschaft sowie die freien Berufe, unterliegen nicht der Gewerbesteuerpflicht. Darüber hinaus trifft die Gewerbesteuer wegen der hohen Freibeträge nur die mittleren und großen Gewerbebetriebe. Der Kreis der materiell Steuerpflichtigen weicht also gravierend von dem Kreis der Unternehmen ab, die von den kommunalen Leistungen profitieren und die entsprechenden Kosten übernehmen sollen. In vielen Fällen resultiert daraus eine für die kommunalpolitische Willensbildung problematische wechselseitige Abhängigkeit zwischen Gemeinden und einzelnen ortsansässigen Unternehmen.

Schon aufgrund der unbefriedigenden Abgrenzung der Steuerpflicht verteilt sich das Aufkommen der Gewerbesteuer nicht bedarfsgerecht auf die Gemeinden. Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur führen zu regionalen Disparitäten des Steueraufkommens, die durch die ungleichmäßige Streuung der Bemessungsgrundlage *Gewerbeertrag* erheblich ver-

stärkt werden. Die Gewerbesteuer ist daher ein Störfaktor der räumlichen Ordnung. Selbst bei gleichen Hebesätzen können die Einnahmen von Gemeinden ähnlicher Größe und Wirtschaftskraft weit auseinanderfallen. Infolgedessen trägt auch das prinzipiell sinnvolle Hebesatzrecht bei dieser Steuer wenig zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und Finanzautonomie bei.

Auch aus konjunkturpolitischer Sicht erweist sich die Gewerbesteuer als nachteilig, denn ihr Aufkommen schwankt im Konjunkturverlauf stärker als das Sozialprodukt. Da die Gemeinden ihre Ausgaben an den instabilen Einnahmen orientieren, kommt es zu prozyklischen, konjunkturverschärfenden Variationen der kommunalen Ausgaben, insbesondere der öffentlichen Investitionen. Schließlich ist zu beanstanden, daß die Gewerbesteuer die Steuerbelastung auf eine kleine Gruppe von Unternehmen konzentriert und daher im Hinblick auf die Wettbewerbsneutralität der Besteuerung kaum zu vertreten ist. Da die Gewerbesteuer im Gegensatz zur Umsatzsteuer beim Export nicht erstattet werden kann (Grenzausgleich), sieht sich die Gewerbesteuer darüber hinaus dem Vorwurf ausgesetzt, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen zu beeinträchtigen.

Die Fehler der Gewerbesteuer sind seit langem bekannt. Auch an Reformvorschlägen mangelt es nicht. Einige dieser Vorschläge zeichnen sich allerdings durch wenig Rücksichtnahme auf die Interessen der Gemeinden aus. Dies gilt auch für die seit vielen Jahren diskutierte und inzwischen in geringem Umfang eingeführte Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer. Das ansonsten bestechend einfache Modell ist mit einem kommunalen Hebesatzrecht unvereinbar. Wegen der Gefährdung der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Finanzautonomie kommt der vollständige Ersatz der Gewerbesteuer durch eine (höhere) Beteiligung an der Umsatzsteuer nicht in Betracht.

Auch das von BDI und VCI propagierte Modell einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer¹⁹ widerspricht den elementaren Anforderungen an eine Gemeindesteuer. Der Ersatz der Gewerbesteuer durch eine Einkommens- und Gewinnsteuer würde das Steueraufkommen von den Wirtschaftszentren in die Wohnorte verlagern²⁰. Die Gemeinden erhielten keine Gegenleistung mehr für die unternehmensbezogene Infrastruktur. Der finanzielle Anreiz zur Ansiedlung von Unternehmen und Arbeitsplätzen fiel weitgehend weg. Damit wären fiskalische Äquivalenz und Interessenausgleich stark gefährdet. Zudem würde die Konjunkturanfälligkeit der Kommunalfinanzen kaum verringert.

Vor diesem Hintergrund kommt als Ersatz der Gewerbesteuer (inklusive der daraus abgeleiteten Umsatzsteuerbeteiligung) im Grunde nur die kommunale *Wertschöpfungsteuer* in Betracht²¹. Sie erfaßt die bei der örtlichen Produktion entstehenden Einkommen. Eine gleichmäßige Besteuerung der lokalen Wertschöpfung erfordert die Einbeziehung der freien Berufe und der staatlichen Einrichtungen. Bei Abschaffung der Grundsteuer könnten

auch die Land- und Wohnungswirtschaft einbezogen werden. Als Objektsteuer weist die Wertschöpfungsteuer einen proportionalen Steuersatz auf, der wegen der breiten Bemessungsgrundlage relativ niedrig sein kann (2,5 – 3%). Um die kommunale Finanzautonomie zu gewährleisten und zu vertiefen, ist den Gemeinden ein Hebesatzrecht einzuräumen.

Die Wertschöpfungsteuer weist eine Reihe von Eigenschaften auf, die sie als Kommunalsteuer besonders qualifizieren. Sie beteiligt die Gemeinden gleichmäßig an der lokalen Wirtschaftskraft, die in der Wertschöpfung zum Ausdruck kommt. Im Sinne des Äquivalenzprinzips und des Interessenausgleichs finanzieren die Unternehmen auf diese Weise die kommunalen Leistungen, von denen sie als Gruppe profitieren. Da der Kreis der Steuerpflichtigen und die Bemessungsgrundlage erweitert werden, führt die Wertschöpfungsteuer im Vergleich zur Gewerbesteuer zu einer gleichmäßigeren Verteilung des Aufkommens. Verbessert wird auch die Stabilität des Steueraufkommens im Konjunkturverlauf. Gesamtwirtschaftlich entspricht die Wertschöpfung dem Sozialprodukt, so daß die Einnahmen der Gemeinden nicht mehr stärker schwanken als die wirtschaftliche Aktivität.

Ein weiterer Vorteil der Wertschöpfungsteuer ist ihre hohe Wettbewerbsneutralität. Wettbewerbsverzerrungen auf nationaler Ebene treten kaum noch auf, soweit alle Unternehmen gleichmäßig zur Finanzierung der kommunalen Leistungen herangezogen werden. Zudem ist die Wertschöpfungsteuer neutral bezüglich des Einsatzes der Produktionsfaktoren. Allerdings kann – wie bei der Gewerbesteuer – eine Freistellung der Exporte nicht vorgenommen werden, so daß die deutschen Anbieter im internationalen Wettbewerb weiterhin benachteiligt erscheinen. Andererseits erfordert die gesamtwirtschaftliche Effizienz auch die Belastung der Unternehmen mit zurechenbaren Infrastrukturkosten. Insofern liegt hier ein Konflikt zwischen wettbewerbspolitischen Zielen und den Prinzipien der fiskalischen Äquivalenz und des Interessenausgleichs vor. Die Freistellung der in den Exporten enthaltenen Wertschöpfung dient so gesehen weniger der Neutralität der Besteuerung als der verdeckten Exportförderung. Im übrigen muß jede Steuererleichterung für die Exportwirtschaft bei konstantem Steueraufkommen durch eine höhere direkte oder indirekte Belastung der übrigen Unternehmen erkauft werden.

Die ohnehin nicht überzeugende Kritik an der Wertschöpfungsteuer entfällt weitgehend, wenn man eine Verrechnung der Wertschöpfungsteuer mit einer entsprechend erhöhten Umsatzsteuer vorsieht²². Die Unternehmen dürfen dann die mit Hilfe des durchschnittlichen Hebesatzes *normierte Wertschöpfungsteuer* von der Umsatzsteuer abziehen. Die Gemeinden erhalten jedoch eine Wertschöpfungsteuer mit Hebesatzrecht und allen Vorzügen gegenüber der heutigen Gewerbesteuer. Für die Unternehmen läuft die Reform im Durchschnitt (aber nicht im Einzelfall) auf einen Ersatz der bisherigen Gewerbesteuer durch eine Erhöhung der Umsatzsteuer hinaus. Die Lösung beinhaltet also die von den Unternehmen gewünschte Freistellung der Investitionen und der Exporte. Somit erscheint

das Modell einer auf die Umsatzsteuer anrechenbaren Wertschöpfungssteuer geeignet, den Interessenkonflikt zwischen Gemeinden und Unternehmen weitgehend aufzulösen und damit der kommunalen Wertschöpfungssteuer zum Durchbruch zu verhelfen. Dies wäre ein entscheidender Beitrag zur langfristigen Stabilisierung der kommunalen Haushalte.

2. Konsequente Anwendung des Konnexitätsprinzips

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben müssen die Kommunen über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. Die Frage der *angemessenen* Finanzausstattung ist für eine Vielzahl von Streitigkeiten zwischen den Ländern und ihren Kommunen verantwortlich. Dabei besteht weitgehender Konsens darüber, daß der Schutz des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung eine Finanzausstattung erfordert, mit der alle Weisungsaufgaben, alle pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben erfüllt werden können. Hieraus resultiert jedoch kein Anspruch auf ein von vornherein festgelegtes und unveränderliches Finanzvolumen. Vielmehr ist bei prinzipieller Gleichrangigkeit der Aufgaben der drei Gebietskörperschaftsebenen auch die finanzielle Situation von Bund und Ländern zu berücksichtigen.

Mit der Verteilung der Aufgaben muß auch die Zuordnung der Ausgabenverpflichtungen auf die verschiedenen Staatsebenen geklärt werden. Im Verhältnis zwischen dem Bund auf der einen und den Ländern mit ihren Kommunen auf der anderen Seite gilt grundsätzlich das Verursacher- bzw. Konnexitätsprinzip. Nach Art. 104a Abs. 1 GG tragen Bund und Länder jeweils die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Das Verursacherprinzip wird allerdings nicht als „Wer bestellt, bezahlt“-Regel, sondern als *Verwaltungskausalität* verstanden. Danach muß nicht die Ebene, die eine Aufgabe beschließt, sondern die Ebene, die eine Aufgabe ausführt, im allgemeinen auch die Kosten der Aufgabenwahrnehmung tragen. Dabei wird implizit vorausgesetzt, daß die Länder (und Kommunen) über einen ausreichenden finanziellen Handlungsspielraum zur Aufgabenerfüllung verfügen.

Das Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG beschränkt sich im wesentlichen auf das Verhältnis zwischen Bund und Ländern und hat damit nur geringe Auswirkungen auf die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen oder zwischen Ländern und Kommunen. Zu beachten ist auch, daß der Bund weder Aufgaben noch Finanzzuweisungen unter Umgehung der Länder direkt an die Kommunen übertragen darf, da hierdurch die Organisationshoheit der Länder verletzt würde. Der kommunale Anspruch auf einen Kostenausgleich für Fremdverwaltungsaufgaben richtet sich daher gegen das Land, wobei sich die konkrete Verpflichtung des Landes zur Kostenerstattung aus den Bestimmungen der jeweiligen Landesverfassung ergibt.

Die Konnexitätsregelungen in den Landesverfassungen weisen im einzelnen erhebliche Unterschiede auf. Manche Länder begnügen sich mit der Maxime, daß die kommunale Finanzausstattung insgesamt so bemessen werden muß, daß die Kommunen ihre Selbst- und Fremdverwaltungsaufgaben erfüllen können. Sie verzichten auf eine Kostenerstattung für einzelne Aufgaben, wie sie das Konnexitätsprinzip eigentlich nahe legt. In anderen Ländern dürfen Aufgaben nur auf die Kommunen übertragen werden, wenn zugleich eine Regelung der Kostenfrage erfolgt. Diese Verpflichtung beschränkt sich jedoch gewöhnlich auf eine nicht näher präzierte Regelung der Kostenübernahme, sieht aber keine exakte Kostenerstattung im Sinne des strikten Konnexitätsprinzips vor. Daher verwundert es nicht, daß das Konnexitätsprinzip bislang keinen ausreichenden Schutz der kommunalen Finanzausstattung gewährleisten konnte.

Bund und Länder verstoßen immer wieder gegen das Konnexitätsprinzip, indem sie Aufgaben festlegen und deren Durchführung den Gemeinden übertragen, ohne einen entsprechenden Ausgleich der Kosten sicherzustellen. Das Problem tritt nicht nur bei Auftragsangelegenheiten, sondern auch bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben auf. Hier sind die Kommunen oftmals mit einem Kostenanstieg konfrontiert, der auf detaillierte bundes- und landesrechtliche Regelungen zurückgeht. Dies betrifft beispielsweise die Sozialhilfe, die sich in der Vergangenheit zu einer erheblichen Belastung der kommunalen Haushalte entwickelt hat. Die dadurch gebundenen Mittel reduzieren den Spielraum für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben und schwächen damit die kommunale Selbstverwaltung. Besonderes Gewicht erhält dieser Sachverhalt aufgrund der fehlenden direkten kommunalen Beteiligung am staatlichen Entscheidungsprozeß. Die Bundesländer, die ihre Gemeinden vertreten sollen, verfolgen oftmals eigene Ziele und verhalten sich nicht immer als Anwalt kommunaler Interessen.

Nur eine konsequentere Anwendung des Konnexitätsprinzips kann den teilweise praktizierten Mißbrauch der Kommunen als Verschiebeparkplatz für kostenintensive Staatsaufgaben in Zukunft verhindern. Dazu bedarf es einer Abkehr von der Verwaltungskausalität zugunsten der Gesetzeskausalität, d.h. die mit der Gesetzgebungskompetenz ausgestattete Ebene sollte auch die finanzielle (Haupt-) Verantwortung für ihre Entscheidungen tragen. In der Praxis bereitet die Umsetzung der Gesetzeskausalität gewisse Schwierigkeiten, da sich oftmals nicht genau zwischen den Kosten trennen läßt, die durch die Aufgabenwahrnehmung einerseits und durch die Ausnutzung von Ermessensspielräumen andererseits entstehen. Daher ist die Beteiligung der ausführenden Ebene in Form einer *Interessenquote* sinnvoll, um die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu fördern.

3. Maßnahmen zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen

Ein Hauptproblem des kommunalen Finanzsystems ist die Instabilität der kommunalen Einnahmen. Sie basiert vor allem auf konjunkturellen Einflüssen, aber auch auf den finanzpolitischen Entscheidungen der übergeordneten Gebietskörperschaften. Auf die ausgeprägte Konjunkturanfälligkeit der Gewerbesteuer wurde bereits hingewiesen. Auch die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer trägt, allerdings in geringerem Maße, zur insgesamt starken Konjunkturabhängigkeit der kommunalen Steuereinnahmen bei. Dies wäre weniger problematisch, wenn die Länder konjunkturelle Steuerausfälle der Gemeinden durch höhere Finanzausgleichszuweisungen ausgleichen würden. Erfahrungsgemäß ist jedoch eher das Gegenteil zu erwarten. Die Länder beteiligen die Kommunen über den Finanzausgleich an ihren eigenen konjunkturellen Mindereinnahmen oder betrachten den Finanzausgleich bei angespannter Haushaltslage sogar als Reservekasse.

Zur Verstetigung der Steuereinnahmen würde ein Ersatz der Gewerbesteuer durch eine kommunale Wertschöpfungssteuer erheblich beitragen. Mit Blick auf die kommunale Finanzautonomie sollte im Zuge einer solchen Reform die bisherige Umlage zugunsten von Bund und Ländern ebenso entfallen wie die systemwidrige Anrechnung der kommunalen Unternehmenssteuer auf die Einkommensteuer der Personalunternehmen. Dies würde den Steuerverbund entflechten und die fiskalische Äquivalenz stärken. Eine weitere Stabilisierung der kommunalen Steuereinnahmen wäre mit einer einfachen Modifikation des Einkommensteuerverbunds zu erreichen. Der Gemeindeanteil könnte sich am durchschnittlichen Einkommensteueraufkommen mehrerer Jahre statt an den laufenden Steuereinnahmen orientieren, was die konjunkturellen Schwankungen der kommunalen Einnahmen deutlich glätten würde. Bund und Länder hätten auf der anderen Seite stärkere Ausschläge ihrer Einkommensteuereinnahmen hinzunehmen, doch entspräche dies der stabilitätspolitischen Rollenverteilung in einem föderalen Staat weit besser als die heutige Lösung.

Neben diesen Maßnahmen zur konjunkturellen Stabilisierung der Gemeindefinanzen erscheint es durchaus diskutabel, den Gemeinden ein (begrenztes) Zuschlagsrecht zur Einkommensteuer einzuräumen, wie es das Grundgesetz in Art. 106 Abs. 5 bereits vorsieht. Der Zweck eines Zuschlagsrechts besteht aber nicht darin, anderweitig verursachte Finanzprobleme zu kompensieren. Vielmehr sollen die Gemeinden damit – analog zur Gewerbesteuer – eine bessere Abstimmung zwischen den Präferenzen der Wohnbevölkerung und dem kommunalen Leistungsangebot herbeiführen. Selbstverständlich kann das Zuschlagsrecht bei der Einkommensteuer eine Gewerbesteuerreform nicht ersetzen. Es macht wenig Sinn, bei der Einwohnersteuer die Finanzautonomie zu vergrößern, bei der Unternehmensbesteuerung aber den umgekehrten Weg einzuschlagen und den Steuerverbund zu erweitern.

4. Ausblick

Die aktuelle Krise der Kommunalfinanzen unterstreicht die Reformbedürftigkeit des Systems. Die Bundesregierung hat 2002 eine Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen eingesetzt, die sich im wesentlichen mit der Gewerbesteuerreform und der Sozialhilfe-problematik beschäftigen wird. Die Erfolgsaussichten dürfen sicher nicht überschätzt werden²³. Ein Ersatz der Gewerbesteuer durch die Wertschöpfungssteuer und eine klare Zuordnung der Sozialhilfelasten nach dem Konnexitätsprinzip wären eher überraschende Resultate. Daß Problembewußtsein allein noch keine überzeugenden Lösungen garantiert, belegt die Diskussion über die Gewerbesteuer. Bereits vor über 30 Jahren stellte eine *Steuerreformkommission* der Gewerbesteuer ein vernichtendes Zeugnis aus: „Nach Auffassung der Kommission hat die Gewerbesteuer in ihrer heutigen Form so schwerwiegende Mängel, daß sie zu den Hauptproblemen der Steuerreform gehört“²⁴. Daran hat sich bis heute nichts geändert.

Anmerkungen

¹ Vgl. Reformkommission Soziale Marktwirtschaft: Reform der Finanzverfassung, Bertelsmann Stiftung – Heinz Nixdorf Stiftung – Ludwig-Erhard-Stiftung, 1998.

² Wie zum Beispiel die bildungspolitische Debatte über die Pisa-Studie zeigt, ist eine solche Bereitschaft nicht ohne weiteres vorauszusetzen.

³ Diese Dreiteilung, die sich in der Finanzwissenschaft weitgehend durchgesetzt hat, geht auf *Musgrave* zurück, der die Staatstätigkeit nach Funktionsbereichen gliedert: (1) Die Allokationsfunktion umfaßt die Korrektur der Güterversorgung des Marktes für den Fall eines Marktversagens. (2) Die Distributionsfunktion zielt auf eine Veränderung der Einkommens- und Vermögensverteilung des Marktes ab, soweit diese den gesellschaftlichen Gerechtigkeitsvorstellungen widerspricht. (3) Die Stabilisierungsfunktion fordert einen staatlichen Beitrag zur gleichgewichtigen Auslastung (Konjunktur) und Entwicklung (Wachstum) der Wirtschaft. Vgl. *Musgrave*, Richard A. / *Musgrave*, Peggy B. / *Kullmer*, Lore: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 1, 6. Auflage, Tübingen 1994, S. 5 ff.

⁴ Als Gemeindeverbände gelten unter anderem Ämter, Landkreise und Bezirksverbände; die Zweckverbände sind mit einbezogen.

⁵ Die Einkommensteuer dient in starkem Maße verteilungs- und stabilitätspolitischen Zielen, die vom Zentralstaat besser erfüllt werden können. Bei der Umsatzsteuer sprechen die regionalen Disparitäten, die mit einer Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen verbunden wären, für die Übertragung auf den Bund.

⁶ *Volkman*, Uwe: Der Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 12, 2001, S. 500.

⁷ Vgl. zu den kommunalrechtlichen Aspekten z.B. *Henneke*, Hans-Günter: Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder: Darstellung, 3. Auflage, Wiesbaden 1998, S. 40 ff.

⁸ Vgl. zu den statistischen Angaben *Karrenberg*, Hanns / *Münstermann*, Engelbert: Gemeindefinanzbericht 2002, Städtische Finanzen: Kollaps oder Reform!, in: der städtetag, Heft 4, 2002, S. 81 und eigene Berechnungen.

⁹ Vgl. *Färber*, Gisela: Theorie und Praxis kommunaler Gebührenkalkulation, in: *Andel*, Norbert (Hrsg.): Probleme der Kommunalfinanzen, Berlin 2000, S. 85.

¹⁰ Dazu rechnen Vergnügungssteuer, Getränkesteuer, Hundesteuer, Zweitwohnungsteuer, Jagd- und Fischereisteuer, Schankerlaubnissteuer, Verpackungsteuer.

¹¹ Die Höchstbeträge liegen derzeit bei 50.000 DM (Ehegatten 100.000 DM) in Westdeutschland und 40.000 DM (Ehegatten 80.000 DM) in Ostdeutschland.

¹² Die Beteiligung an der Umsatzsteuer sollte 1998 die Abschaffung der Gewerbesteuer kompensieren. Da die Gewerbesteuer in den neuen Bundesländern nie erhoben wurde, konnte der Umsatzsteueranteil nicht nach einem bundeseinheitlichen Schlüssel zerlegt werden. Er wird momentan zunächst zwischen alten (85%) und neuen Ländern (15%) aufgeteilt. Die Verteilung auf die einzelnen Länder sowie innerhalb der Länder auf die einzelnen Gemeinden erfolgt nach einem Schlüssel, der das Gewerbesteueraufkommen und die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie in Westdeutschland auch das frühere Gewerbesteueraufkommen beinhaltet.

¹³ In Ostdeutschland wird sogar von den Einheitswerten des Jahres 1935 ausgegangen. Zum Ausgleich der geringeren Wertansätze werden höhere Steuermaßzahlen angewandt (5% bis 10%).

¹⁴ Infolge der Mängel der Einheitsbewertung ist die Grundsteuer in ihrer heutigen Form kaum zu rechtfertigen. Sie könnte in einer kommunalen Wertschöpfungssteuer aufgehen (vgl. Kapitel III.1) oder müßte zumindest auf eine andere Bemessungsgrundlage umgestellt werden (z.B. Grundstücksfläche, Miete).

¹⁵ Der wesentliche Unterschied besteht darin, daß auf der Kreisebene die Umlagekraftmeßzahl (Steuereinnahmen und Finanzaufwendungen der Gemeinden) an die Stelle der Steuerkraftmeßzahl tritt.

¹⁶ Vgl. zur Kritik an der Einwohnerveredelung *Scherf*, Wolfgang: Der Länderfinanzausgleich in Deutschland. Ungelöste Probleme und Ansatzpunkte einer Reform, Frankfurt a.M. 2000, S. 153 ff.

¹⁷ Vgl. zum folgenden *Scherf*, Wolfgang: Perspektiven der kommunalen Besteuerung, in: *Andel*, Norbert (Hrsg.): Probleme der Kommunalfinanzen, Berlin 2000, S. 21 ff und *Scherf*, Wolfgang: Ersatz der Gewerbesteuer durch eine anrechenbare Wertschöpfungssteuer, in: Wirtschaftsdienst, Heft 10, 2002, S. 603 ff.

¹⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Band 31, Bonn 1982, S. 33.

¹⁹ Vgl. Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) und Verband der Chemischen Industrie (VCI): Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer. Konzept einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer, Köln 2001.

²⁰ Zwar sollen die unternehmerischen Einkünfte den Betriebsgemeinden zugerechnet werden, aber der größte Teil der Bemessungsgrundlage entfällt auf die übrigen Einkünfte, vor allem auf die Arbeitsentgelte, die den Wohngemeinden zugute kommen.

²¹ Der Vorschlag stammt vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 135 ff.

²² Vgl. zum Anrechnungsmodell *Scherf*, Wolfgang: a.a.O., 2000, S. 32 ff.

²³ *Junkernheinrich* geht davon aus, „dass die primäre Besetzung der Kommission mit Vertretern spezifischer Ressortinteressen ein großes Erschwernis für eine sachgerechte Gemeindefinanzreform darstellen dürfte. Die zwischenzeitlich bekannt gewordenen – und in hohem Maße ergebnisrelevanten – Vorentscheidungen zur Besetzung der Kommission und ihrer Arbeitsgruppen sowie die Ausklammerung kommunalfinanzpolitisch zentraler Reformaspekte stärken diese Zweifel“. *Junkernheinrich*, Martin: Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 12. Juni 2002 zur Reform des Gemeindefinanzsystems, www.uni-trier.de/~kuk/aktuelles/aktuelles_gutachten_gemeindefinanzreform.html (06.06.2002).

²⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen (Hrsg.): Gutachten der Steuerreformkommission 1971, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 17, Bonn, S. 915.

Weiterführende Literatur

Haverkamp, Franz: Die Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden, in: *Arnold*, Volker / *Geske*, Otto-Erich (Hrsg.): Öffentliche Finanzwirtschaft, München 1988, S. 55 – 120.

Henneke, Hans-Günter: Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, 3. Auflage, Wiesbaden 1998.

Zimmermann, Horst: Kommunal Finanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, Baden-Baden 1999.

Aktuelle Informationen zur Entwicklung der kommunalen Haushalte finden sich vor allem im jährlich erscheinenden Gemeindefinanzbericht, der vom Deutschen Städtetag herausgegeben wird.