

# Die kommunalen Finanzen in Deutschland

Wolfgang Scherf\*

## 1 Einleitung

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 haben 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 angelegt<sup>1</sup>. Dessen Vorteile kommen jedoch nur zum Tragen, wenn Bürger und Politiker alternative Lösungen zulassen und nebeneinander anwenden. 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

---

\* Die frühere Version dieses Beitrag erschien in der 1. Auflage unter dem Titel „Die kommunale Finanzverfassung in Deutschland“. Sie entstand unter Mitwirkung von Kai Hofmann, dem ich hierfür zu Dank verpflichtet bin.

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

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.

## 2 Ökonomische Grundlagen der föderalen Finanzverfassung

### 2.1 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 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 lassen<sup>2</sup>. 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 weitgehen-

---

<sup>2</sup> Diese Dreiteilung hat sich in der Finanzwissenschaft weitgehend durchgesetzt. Sie 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.

der 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 fiskalischen 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 Gemeindeverbände<sup>3</sup>) – 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 Wirkungsbereich 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 nationaler öffentlicher Güter zu sorgen. Demnach ist der Bund vor allem dann zuständig, wenn eine

---

<sup>3</sup> Als Gemeindeverbände gelten unter anderem Ämter, Landkreise und Bezirksverbände, Zweckverbände.

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.

## 2.2 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. Neben den verteilungswirksamen wären danach auch die stark konjunktur-elastischen 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 Oberverband<sup>4</sup>, 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.

---

<sup>4</sup> 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.

Charakteristisch für das deutsche Steuersystem ist das große Gewicht der Einkommensteuern (Lohnsteuer, Veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuern inklusive Zinsabschlag, Solidaritätszuschlag). Auf diese Abgaben, bei denen das Leistungsfähigkeitsprinzip als Besteuerungsgrundsatz am klarsten zur Geltung kommt, entfallen im Jahr 2008 über 40% der gesamten Steuereinnahmen<sup>5</sup>. Allein die Lohnsteuer erbringt gut 25%. Neben der Einkommen- und Körperschaftsteuer spielt die Umsatz- bzw. Mehrwertsteuer, die den privaten Konsum belastet, mit einem Anteil von etwas mehr als 30% am Steueraufkommen eine herausragende Rolle. Hinzu kommen spezielle Verbrauchsteuern (z.B. Energiesteuer, Tabaksteuer) und Vermögenssteuern (Erbschaftsteuer, Grundsteuer).

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 Energiesteuer, Tabaksteuer und Versicherungsteuer, seit 2009 auch die Kfz-Steuer. Den Ländern stehen sämtliche Einnahmen aus der Biersteuer, Grunderwerbsteuer 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 2008 ca. 70% 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 die Gemeinden und Gemeindeverbände staatsrechtlich als Teil der Länder angesehen werden, sind Finanzbedarf und Finanzkraft der Gemeinden in diesem Zusammenhang auf der Länderseite 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

---

<sup>5</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Ergebnis der 134. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“, Mai 2009; eigene Berechnungen.

eine gleichmäßigere Finanzausstattung zu erzielen. Dies betrifft unter anderem den Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer.

### 3 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 (2) GG, der das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden garantiert. Daneben sind die Bestimmungen in Art. 106 (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.

#### 3.1 Selbstverwaltung und Aufgaben der Gemeinden

Art. 28 (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 (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“<sup>6</sup>. 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.

---

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

Bei der Zuordnung und Gestaltung kommunaler Aufgaben spielt der Landesgesetzgeber eine dominierende Rolle. Die konkrete Aufgabenstruktur manifestiert sich in den Kommunalverfassungen der Länder<sup>7</sup>. 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 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. Problematisch ist der ausgeprägte 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 2008 belaufen sich die Gesamtausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften auf

---

<sup>7</sup> 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.

etwas mehr als 167 Mrd. Euro<sup>8</sup>. Betrachtet man die Ausgabenstruktur, so zeigt sich eine Dominanz der Personalausgaben mit einem Anteil von 25%. Es folgen die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand mit 21% sowie die sozialen Leistungen mit 23%. Nur 12% der kommunalen Ausgaben fließen in Sachinvestitionen und 16% entfallen auf sonstige Ausgaben. Der Anteil der Zinszahlungen beläuft sich auf 3%. Die Ausgabenentwicklung ist seit vielen Jahren durch Konsolidierungsdruck charakterisiert, der sich in einer moderaten Entwicklung der Personalausgaben, aber auch in einer auf Dauer problematischen Absenkung der kommunalen Investitionen äußert.

### 3.2 Die Einnahmen der Gemeinden

Zur Deckung der Ausgaben stehen den Kommunen verschiedene Einnahmequellen zur Verfügung. Die gesamten Einnahmen (ohne Kreditaufnahme) betragen im Jahr 2008 ca. 175 Mrd. Euro. Hauptsächlich erfolgt die Finanzierung aus Steuern, deren Anteil an den Einnahmen bei 40% liegt. Auf ähnlichem Niveau bewegen sich die Finanzzuweisungen mit 34%. Hinzu kommen Gebühren und Beiträge mit 10% und sonstige Einnahmen mit 16% (Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Konzessionsabgaben). Die Verschuldung spielt aufgrund restriktiver Regelungen im Vergleich zu Bund und Ländern eine eher untergeordnete Rolle. Im Jahr 2006 erzielten die kommunalen Haushalte sogar einen Überschuss von rund 7,6 Mrd. Euro<sup>9</sup>.

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). 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. Beiträge werden vor allem zur Finanzierung von Erschließungsmaßnahmen in Baugebieten erhoben (Erschließungsbeiträge).

Bei den Gebühren und Beiträgen handelt es sich um das originäre 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 sind<sup>10</sup>. Grenzen der Gebührenfinanzierung ergeben sich dabei insbesondere aus den realisier-

---

<sup>8</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 1999 bis 2008 (Stand: Juli 2009); eigene Berechnungen.

<sup>9</sup> Längerfristige Finanzierungskredite dürfen generell nur für Investitionen, Investitionsfördermaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden. Allerdings wird diese Restriktion in der Praxis häufig durch die revolving Aufnahme kurzfristiger Kassenkredite unterlaufen. Vgl. Heinemann, Friedrich u.a.: Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr, Baden-Baden 2009.

<sup>10</sup> Vgl. Färber, Gisela: Theorie und Praxis kommunaler Gebührenkalkulation, in: Andel, Norbert (Hrsg.): Probleme der Kommunal Finanzen, Berlin 2000, S. 85.

ten Kostendeckungsgraden der einzelnen Gebührenhaushalte. Sofern eine volle Kostendeckung erreicht ist, sind weitere Gebührenerhöhungen unzulässig, weil grundsätzlich keine Gebührenüberschüsse erwirtschaftet werden dürfen.

Während das Grundgesetz die Aufgaben der Gemeinden nur allgemein regelt, legt es in Art. 106 genau fest, welche Steuereinnahmen den Gemeinden zustehen (Ertrags-hoheit). Sie erhalten seit 1969 einen Anteil an der Einkommensteuer (aber nicht an der Körperschaftsteuer) sowie seit 1998 einen Anteil an der Umsatzsteuer. Darüber hinaus steht den Kommunen 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 (2) GG, der den Gemeinden zum Schutz 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 zu (Vergnügungssteuer, Getränkesteuer, Hundesteuer, Zweitwohnungsteuer, Jagd- und Fischereisteuer, Schankerlaubnissteuer).

Quantitativ ist die Beteiligung an der Einkommensteuer mit einem Anteil von 37% der Steuereinnahmen im Jahr 2008 die zweitwichtigste kommunale Steuer nach der Gewerbesteuer<sup>11</sup>. Die Gemeinden erhalten 15% des jeweiligen Landesaufkommens aus der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer sowie 12% des Aufkommens der Teile der Abgeltungsteuer, die bisher dem Zinsabschlag unterlagen. Die Zerlegung des kommunalen Anteils auf die Gemeinden eines Bundeslandes richtet sich nach der Einkommensteuer der Gemeindeinwohner. Dabei werden jedoch nur Steuereinnahmen bis zu einem Höchstbetrag des zu versteuernden Einkommens berücksichtigt (30.000 Euro für Ledige und 60.000 Euro für Ehegatten). Diese Schlüsselzahl vermindert die horizontale Streuung des Steueraufkommens, denn sie sorgt dafür, dass einkommensschwache 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 der Vorweganteile für den Bund verbleibt (effektiv 2%). Der Anteil an den gesamten kommunalen Steuereinnahmen liegt im Jahr 2008 bei 4,5%. Die Verteilung auf die einzelnen Länder sowie innerhalb der Länder auf die einzelnen Gemeinden erfolgt derzeit nach einem komplizierten Übergangsschlüssel, der ab dem Jahr 2018 durch einen neuen und dann endgültigen Schlüssel ersetzt wird. Dieser besteht zu 25% aus der Summe des Gewerbesteueraufkommens der Jahre 2001 bis 2006, zu 50% aus der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten

---

<sup>11</sup> Das relative Gewicht der Gewerbesteuer und des Einkommensteueranteils schwankt im Konjunkturverlauf. In der Rezession sinken die Gewerbesteuereinnahmen überproportional und der Anteil an den Steuereinnahmen geht zurück. In „schlechten Jahren“ kann der Einkommensteueranteil daher die Gewerbesteuereinnahmen überflügeln.

(ohne öffentlichen Dienst) jeweils am 30. Juni der Jahre 2004 bis 2006 und zu 25% aus der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte (ohne öffentlichen Dienst) der Jahre 2003 bis 2005.

Unter Autonomiegesichtspunkten ist die Gewerbesteuer die wichtigste Kommunalsteuer. Ihr Anteil an den kommunalen Steuereinnahmen liegt 2008 bei 44% (netto), ist allerdings starken konjunkturellen Schwankungen unterworfen. Der Besteuerung unterliegt heute nur noch der Ertrag der inländischen Gewerbebetriebe. Aus dem Gewerbeertrag ergibt sich nach Multiplikation mit einer Steuermesszahl der Steuermessbetrag, 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 seit 1.1.2008 für alle Unternehmen einheitlich auf 3,5%. Zudem kann die Gewerbesteuer nicht mehr als Betriebsausgabe von ihrer eigenen und von der Bemessungsgrundlage der Einkommen- und Körperschaftsteuer abgezogen werden. Einzelunternehmen und Personengesellschaften dürfen zum Ausgleich der Begünstigung der Kapitalgesellschaften bei der Gewinnbesteuerung den 3,8-fachen Gewerbesteuermessbetrag von der Einkommensteuerschuld abziehen. Schon seit der Gemeindefinanzreform 1969 sind Bund und Länder über eine Umlage an der Gewerbesteuer beteiligt (im Jahr 2008 mit 16,5% des Gewerbesteueraufkommens).

Zu den Realsteuern zählt neben der Gewerbesteuer die Grundsteuer, bei der die Gemeinden ebenfalls über ein Hebesatzrecht verfügen. Der Anteil an den kommunalen Steuereinnahmen 2008 beträgt 14%. Der Besteuerung unterliegt der Einheitswert des Grundbesitzes<sup>12</sup>. Er wird mit einer nach Grundstücksarten differenzierten Steuermesszahl multipliziert. Auf den so berechneten Steuermessbetrag wendet die Gemeinde ihren Hebesatz an, der für land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitz (Grundsteuer A) in der Regel deutlich geringer ist als für Betriebs- und Wohngrundstücke (Grundsteuer B).

Die Struktur der Einnahmen variiert beträchtlich zwischen den Kommunen der alten und neuen Länder. Aufgrund der immer noch unterentwickelten Wirtschafts- und Steuerkraft der neuen Bundesländer haben die steuerlichen Einnahmen dort ein sehr viel geringeres Gewicht als im Westen (2008: 24% gegenüber 43%). Es dominieren die Finanzaufweisungen (2008: 55% gegenüber 30%), was zugleich eine viel stärkere Abhängigkeit der Gemeinden von der Landespolitik bedeutet.

### 3.3 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 aufzustoßen, dass sie ihre Fremd- und Selbst-

---

<sup>12</sup> Infolge der Mängel der Einheitsbewertung ist die Grundsteuer in ihrer heutigen Form kaum zu rechtfertigen. Sie könnte in einer kommunalen Wertschöpfungsteuer aufgehen (vgl. Kapitel 4.1) oder müsste zumindest auf eine andere Bemessungsgrundlage umgestellt werden (z.B. Grundstücksfläche, Miete).

verwaltungsaufgaben 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.

Das fiskalische Ziel erfordert im Hinblick auf die durchschnittliche Finanzausstattung der kommunalen Ebene eigentlich keine vertikalen Finanzausweisungen der Länder, sondern könnte auch durch eine stärkere Beteiligung der Gemeinden an den Gemeinschaftssteuern zulasten des Länderanteils erreicht werden. Zwar werden die vertikalen Finanzausweisungen mit der Absicht gewährt, horizontale Ausgleichseffekte zu erzielen, aber auch das redistributive Anliegen ließe sich alternativ mittels eines direkten Ausgleichs zwischen armen und reichen Gemeinden erfüllen (analog zum Länderfinanzausgleich).

Neben den beiden Hauptzielen hat der kommunale Finanzausgleich die raumordnungspolitische Funktion, die Durchsetzung landesplanerischer Ziele zu fördern. Diese Intention äußert sich z.B. in der Berücksichtigung der Zentralität im Finanzausgleich. Schließlich kann der kommunale Finanzausgleich eine stabilitätspolitische Funktion erfüllen, vorausgesetzt die Länder gestalten das System so, dass die Einnahmen der Gemeinden im Konjunkturverlauf via Finanzausweisungen verstetigt werden.

Der Gemeindefinanzausgleich ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich organisiert. 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 (7) GG dazu verpflichtet, ihre Gemeinden am Länderanteil an der Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer zu beteiligen (obligatorischer Steuerverbund). Zudem können die Länder die Einnahmen aus den Landessteuern 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. Letztere äußert sich freilich nicht in der Bereitschaft zum fakultativen Steuerverbund, denn die damit einhergehende Verbreiterung der Finanzausgleichsmasse kann durch eine entsprechend geringere Verbundquote leicht kompensiert werden. Man muss also die Stellgrößen Verbundmasse und Verbundquote in Kombination betrachten, wenn es um die Höhe der Finanzausweisungen geht.

Aus der Finanzausgleichsmasse werden allgemeine und zweckgebundene Finanzausweisungen an Gemeinden und Landkreise gezahlt. Allgemeine Finanzausweisungen, 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 Kostenerstattungen 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 Muster. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass auf der Kreisebene die Umlagekraftmesszahl (Steuereinnahmen und Finanzzuweisungen der Gemeinden) an die Stelle der Steuerkraftmesszahl tritt.

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 Einwohnerveredelung und operieren stattdessen mit dem „Einwohner gleich 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, Stationierungstreitkräfte, Schülerzahl, Sozialhilfebelastung).

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.

Die Ausgleichsansprüche der Gemeinden werden im kommunalen Finanzausgleich nicht absolut fixiert, sondern über den flexiblen Grundbetrag der verfügbaren Schlüsselmasse angepasst. Eine Zunahme des Finanzbedarfs bei konstanter Finanzkraft der Gemeinden vermindert nur den Grundbetrag, erhöht aber nicht die Ausgleichszahlungen. Dagegen steigt der Grundbetrag bei einer Erhöhung der Schlüsselmasse. Alle zuweisungsberechtigten kommunalen Gebietskörperschaften erhalten dann gleiche zusätzliche Beträge pro (veredeltem) Einwohner und die relativen Abstände zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gebietskörperschaften werden verringert. Das Volumen der Schlüsselmasse entscheidet also über die Ausgleichseffekte der Schlüsselzuweisungen.

Darüber hinaus spielen 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 fiskalische Interesse der Gemeinden an der Ausschöpfung und Pflege der eigenen Steuerquellen darf durch den Finanzausgleich nicht allzu drastisch reduziert werden.

### **3.4 Aufgaben und Einnahmen der Landkreise**

Im kreisangehörigen Raum 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.

Generell gilt im Verhältnis zwischen Gemeinden und Kreisen der Vorrang der gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung. Die Kreise sollen nur übergemeindliche, ergänzende sowie ausgleichende Aufgaben wahrnehmen. Zu den übergemeindlichen zählen vor allem die kreisintegralen Aufgaben. Sie betreffen einen kreisweiten Nutzerkreis und können daher 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 Versorgungsunter-

nehmen 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 versucht der Kreis, 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 administrativen und personellen Hilfen des Kreises für leistungsschwache Gemeinden ausgehen. Fraglich erscheint jedoch, ob der Kreis auch finanzielle Hilfen an die Gemeinden gewähren darf, da hierdurch die Ausgleichssystematik des kommunalen Finanzausgleichs modifiziert und möglicherweise beeinträchtigt wird.

Die Kreise verfügen über keine nennenswerten eigenen Steuereinnahmen. Sie sind daher auf die Einnahmen aus Gebühren und Finanzausweisungen 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 an den Einnahmen von etwa 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. Diese Entwicklung begünstigt Vorschläge für eine direkte Steuerbeteiligung der Landkreise.

## 4 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. Zu schaffen macht den Kommunen auch die Übertragung und Intensivierung von Aufgaben, die nicht immer mit einem hinreichenden finanziellen Ausgleich einhergeht.

### 4.1 Ersatz der Gewerbesteuer durch die Wertschöpfungsteuer

Die Gewerbesteuer bildet neben der Beteiligung an der Einkommensteuer die zweite tragende Säule des kommunalen Steuersystems<sup>13</sup>. 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 werden. 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. Erhebliche Teile der Wirtschaft, insbesondere die Land- und Forstwirtschaft sowie die freien Berufe, unterliegen nicht der Gewerbesteuerpflicht. Darüber hinaus trifft die Gewerbesteuer wegen des persönlichen Freibetrags vor allem 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 Gewer-

---

<sup>13</sup> 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 Wertschöpfungsteuer, in: Wirtschaftsdienst, Heft 10, 2002, S. 603 ff.

beertrag noch erheblich verstärkt werden. Die Gewerbesteuer ist daher ein Störfaktor der räumlichen Ordnung. Selbst bei gleichen Hebesätzen können die Einnahmen von Gemeinden ähnlicher Größe und Wirtschaftskraft weit auseinander fallen. Infolgedessen trägt auch das prinzipiell sinnvolle Hebesatzrecht bei dieser Steuer wenig zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und Finanzautonomie bei. Gemeinden mit hoher Bemessungsgrundlage können trotz moderater Hebesätze ein gutes Leistungsniveau bereitstellen, während leistungsschwache Gemeinden dieses Defizit im Standortwettbewerb allein mit niedrigen Hebesätzen kaum kompensieren können.

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. Zudem 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 Mängel der Gewerbesteuer sind seit langem bekannt. Auch an Reformvorschlägen fehlt es nicht. Einige dieser Vorschläge zeichnen sich allerdings durch wenig Rücksichtnahme auf die Interessen der Gemeinden aus. So wäre der vollständige Ersatz der Gewerbesteuer durch eine verstärkte Beteiligung an der Umsatzsteuer mit einem kommunalen Hebesatzrecht unvereinbar und daher verfassungsrechtlich unzulässig. Auch eine kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer<sup>14</sup> kommt als Ersatz der Gewerbesteuer kaum in Betracht. Sie würde das Steueraufkommen von den Wirtschaftszentren in die Wohnorte verlagern<sup>15</sup> und damit die finanziellen Anreize der Gemeinden zur Ansiedlung von Unternehmen und Arbeitsplätzen reduzieren.

Zum Ausgleich der Gewerbesteuer (inklusive der Umsatzsteuerbeteiligung) geeignet ist dagegen die kommunale Wertschöpfungsteuer, die 1982 vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen vorgeschlagen wurde<sup>16</sup>. Sie erfasst die bei der örtlichen Produktion entstehenden Einkommen. Eine gleichmäßige Besteuerung der lokalen Wertschöpfung erfordert die Einbeziehung der freien Berufe und der

---

<sup>14</sup> Vgl. Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) und Verband der Chemischen Industrie (VCI): Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer. Konzept einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer, Köln 2001.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.

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, erhalten die Gemeinden ein Hebesatzrecht.

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. Auf nationaler Ebene treten Wettbewerbsverzerrungen kaum noch auf, wenn 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 – keine Freistellung der Exporte erfolgen, so dass deutsche Anbieter im internationalen Wettbewerb weiterhin benachteiligt erscheinen. Andererseits erfordert gesamtwirtschaftliche Effizienz die Belastung der Unternehmen mit zurechenbaren Infrastrukturkosten. Die Freistellung der in den Exporten enthaltenen Wertschöpfung dient weniger der Neutralität der Besteuerung als der verdeckten Exportförderung. Zudem muss jede Steuererleichterung für die Exportwirtschaft bei konstantem Steueraufkommen durch eine höhere Belastung der übrigen Unternehmen erkauft werden.

Vermeintliche Schwachstellen der Wertschöpfungsteuer lassen sich beseitigen, wenn eine Verrechnung der Wertschöpfungsteuer mit einer entsprechend erhöhten Umsatzsteuer zugelassen wird<sup>17</sup>. 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 Wertschöpfungsteuer geeignet, den Interessenkonflikt zwischen Gemeinden und Unternehmen weitgehend aufzulösen und damit der kommunalen Wertschöpfungsteuer

---

<sup>17</sup> Vgl. zum Anrechnungsmodell Scherf, Wolfgang: a.a.O., 2000, S. 32 ff.

zum Durchbruch zu verhelfen. Dies wäre ein entscheidender Beitrag zur langfristigen Stabilisierung der kommunalen Haushalte.

## 4.2 Systematische Anwendung des Konnexitätsprinzips

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben müssen die Kommunen über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. Die Frage der angemessenen Finanzausstattung ist für eine Reihe von Streitigkeiten zwischen den Ländern und ihren Kommunen verantwortlich. Zwar 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 aber 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 Bund und Ländern gilt grundsätzlich das Konnexitätsprinzip. Nach Art. 104a (1) GG tragen sie jeweils die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Das Konnexitätsprinzip wird allerdings nicht im Sinne der Regel „Wer bestellt, der bezahlt“, sondern als Verwaltungskausalität verstanden. Danach muss die Ebene, die eine Aufgabe ausführt, im Allgemeinen die Kosten tragen, nicht die Ebene, die eine Aufgabe beschließt. Implizit vorausgesetzt wird dabei, dass die Länder (und Kommunen) über einen ausreichenden finanziellen Handlungsspielraum zur Aufgabenerfüllung verfügen.

Das Konnexitätsprinzip des Art. 104a (1) GG ist im Wesentlichen auf das Verhältnis zwischen Bund und Ländern beschränkt 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 präzisierende Regelung der Kos-

tenübernahme, 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 angemessenen 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 die Kommunen vor der Verschiebung kostenintensiver Staatsaufgaben schützen. Dazu bedarf es einer Abkehr von der Verwaltungskausalität zugunsten der Gesetzeskausalität, d.h. die mit der Gesetzgebungskompetenz ausgestattete Ebene muss 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. Die hierfür nötigen Finanzmittel müssen bei der Finanzausstattung der ausführenden Ebene im Durchschnitt einkalkuliert werden.

Eine gewisse Stärkung des Konnexitätsprinzips brachte die Föderalismusreform I. Durch Bundesgesetze dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden unmittelbar keine Aufgaben mehr übertragen werden. Diese Änderung erhöht die Durchschlagskraft der in den Landesverfassungen verankerten Konnexitätsregelungen zwischen Ländern und Kommunen.

### 4.3 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 Steu-

ereinnahmen bei. Dies wäre weniger problematisch, wenn die Länder konjunkturelle Steuerausfälle der Gemeinden durch höhere Finanzausweisungen 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 Verstärkung der kommunalen 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 (Gewerbesteuer-)Umlage zugunsten von Bund und Ländern ebenso entfallen wie die systemwidrige Anrechnung der kommunalen Unternehmensteuer auf die Einkommensteuer der Personalunternehmen. Dies würde den Steuerverbund an einer Stelle entflechten, wo er keine Vorteile mit sich bringt, und die fiskalische Äquivalenz auf allen Ebenen 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. Die Lösung ließe sich auf die Länder übertragen. Der Bund hätte auf der anderen Seite stärkere Ausschläge seiner 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 (5) bereits vorsieht. Der Zweck eines Zuschlagsrechts besteht aber nicht darin, anderweitig verursachte Finanzprobleme, insbesondere die Defekte der Gewerbesteuer zu kompensieren. Vielmehr sollen die Gemeinden damit eine bessere Abstimmung zwischen den Präferenzen der Wohnbevölkerung und dem kommunalen Leistungsangebot herbeiführen. Demzufolge kann das Zuschlagsrecht bei der Einkommensteuer eine Gewerbesteuerreform nicht ersetzen. Es macht wenig Sinn, bei der kommunalen Einwohnersteuer die Finanzautonomie zu vergrößern, bei der kommunalen Unternehmensteuer aber den umgekehrten Weg einzuschlagen und den Steuerverbund zu erweitern.

#### 4.4 Ausblick

Die in jeder Rezession eintretende Krise der Kommunalfinanzen unterstreicht die Reformbedürftigkeit des Systems. Insbesondere die Defekte der Gewerbesteuer sind hierfür verantwortlich, was alle Sachverständigen seit langem wissen. 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 Steuerre-

form gehört“<sup>18</sup>. Daran hat sich bis heute nichts geändert. Dennoch sind die vielfältigen Reformbemühungen bislang gescheitert, zum einen an den (nicht immer durchdachten) Interessenstandpunkten der Wirtschaft und der Gemeinden, zum anderen an der fehlenden Bereitschaft des Gesetzgebers, auch ohne Konsens der Beteiligten eine klare Entscheidung zu treffen<sup>19</sup>. Letzteres muss sich ändern, wenn das Gemeindefinanzsystem auf eine tragfähige Basis gestellt werden soll. „Weitere Kommissionen müssen sich mit den Fragen der Gemeindefinanzreform nicht mehr beschäftigen. Es fehlt nicht an wissenschaftlicher Expertise, sondern an politischer Durchsetzung“<sup>20</sup>.

### Literaturhinweise

- 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, 4. Auflage, Wiesbaden 2008.
- Scherf, Wolfgang: Öffentliche Finanzen. Einführung in die Finanzwissenschaft. Stuttgart 2009.
- Zimmermann, Horst: Kommunal Finanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, 2. Auflage, Baden-Baden 2009.

Aktuelle Informationen zur Entwicklung der kommunalen Haushalte finden sich im jährlich erscheinenden Gemeindefinanzbericht, der vom Deutschen Städtetag herausgegeben wird, sowie in den Online-Publikationen des Bundesministeriums der Finanzen.

---

<sup>18</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen (Hrsg.): Gutachten der Steuerreformkommission 1971, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 17, Bonn, S. 915.

<sup>19</sup> Ein schlagendes Beispiel liefert die erfolglose Arbeit der 2002 von der Bundesregierung eingesetzten Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen. Vgl. Junkernheinrich, Martin: Reform des Gemeindefinanzsystems: Mission Impossible?, in: DIW Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 3, 2003, S. 423 ff.

<sup>20</sup> Peffekoven, Rolf: Abschaffung der Gewerbesteuer: Was kann Ersatz sein?, in: Kirchhoff, Paul / Graf Lambsdorff, Otto / Pinkwart, Andreas (Hrsg.): Perspektiven eines modernen Steuerrechts, Festschrift für Hermann Otto Solms zum 65. Geburtstag, Berlin 2005.