

Wolfgang Scherf

Das kommunale Steuersystem: Defizite und Reformoptionen

Justus-Liebig-Universität Gießen

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Originalpublikation: [WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium](#) 10/2018, 26 – 31.

Das kommunale Steuersystem: Defizite und Reformoptionen

Ein föderaler Staat hat aus ökonomischer Sicht den Vorteil, dass staatliche Leistungen dezentral bereitgestellt und damit besser an den Bürgerpräferenzen orientiert werden können. Voraussetzung hierfür ist eine substantielle Finanzautonomie der untergeordneten Gebietskörperschaften. Die folgenden Überlegungen gehen der Frage nach, inwieweit das deutsche Gemeindesteuersystem zur Finanzierung der kommunalen Aufgaben geeignet ist und welche Möglichkeiten einer zielgerichteten Neuordnung bestehen.

1. Kommunale Aufgaben und Steuerautonomie

Die kommunale Ebene bildet die Basis eines föderalen Staates und erscheint aufgrund ihrer Bürgernähe besonders gut geeignet, das öffentliche Leistungsangebot an den Wünschen der Nutzer auszurichten. Nach dem **Dezentralisierungstheorem** von Oates (1972, S. 35) verspricht eine dezentrale Bereitstellung staatlicher Leistungen Wohlfahrtsgewinne, sofern regional unterschiedliche Präferenzen vorliegen und externe Effekte oder Skalenerträge bei der Produktion keine erhebliche Rolle spielen. Die Vorteile kommen allerdings nur dann voll zum Tragen, wenn die Nutznießer, Entscheidungsträger und Steuerzahler weitgehend übereinstimmen und somit **institutionelle Kongruenz** besteht. Wenn die „Bürgerschaft als Ganze bezahlt, was sie selbst beschließt“ (Blankart 2008, S. 548), herrscht **fiskalische Äquivalenz** zwischen der Staatsleistung und der Gegenleistung der Gruppe der Steuerzahler. Davon gehen besonders in einer direkten Demokratie, in der die Bürger selbst entscheiden dürfen, wirksame Anreize zur Abwägung von Kosten und Nutzen kommunaler Leistungen aus. In einer repräsentativen Demokratie ist der Effekt schwächer, auf der Gemeindeebene aber dennoch ausgeprägt aufgrund der noch relativ engen Beziehung zwischen Politikern und Wählern.

Das Recht auf eigene, teils autonome Steuern lebt von der Idee, dass die Gemeinden Leistungen erbringen, über deren Art und Umfang sie selbst entscheiden. Zu diesen **Selbstverwaltungsaufgaben** gehören neben den freiwilligen allerdings auch pflichtige Leistungen, deren Wahrnehmung von den Ländern erheblich reglementiert wird. Soweit die Kommunen reine **Fremdverwaltungsaufgaben** im Auftrag des Landes oder Bundes durchführen, sind andere Gebietskörperschaften für die Leistungen und – nach dem **Konnexitätsprinzip** – auch für deren Finanzierung verantwortlich. Bei Auftragsangelegenheiten muss also die veranlassende der durchführenden Ebene die erforderlichen Steuermittel abtreten. Praktisch kann dies über einen entsprechenden Anteil am (Gemeinschaft-) Steueraufkommen oder Finanzaufweisungen an die Gemeinden erfolgen.

Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass die Gemeinden über eine substantielle **Finanzautonomie** verfügen sollen, um einen wesentlichen Teil ihrer (Selbstverwaltungs-) Aufgaben eigenständig wahrnehmen zu können. Idealerweise sollten die zur Finanzierung benötigten Gemeindesteuern im Interesse der fiskalischen Äquivalenz (1) ein gleichartiges Leistungsniveau bei gleichen Steuersätzen, aber auch (2) vom Durchschnitt abweichende Leistungen bei entsprechend differenzierten Steuersätzen ermöglichen. Das erste Kriterium zielt darauf ab, dass die kommunale **Steuerkraft** keine ausgeprägte Streuung zwischen Gemeinden mit gleichartigem Finanzbedarf aufweisen soll, während das zweite Kriterium eine Anpassung des Steueraufkommens gestattet, wenn der **Finanzbedarf** infolge eigener Entscheidungen von dem vergleichbarer Gebietskörperschaften abweicht.

Nach dem Prinzip der **regionalen Äquivalenz** müssen Leistungen und Gegenleistungen zwar innerhalb einer Gebietskörperschaft ausgeglichen sein. In Kauf genommen wird aber, dass relativ wirtschaftsschwache Regionen nur im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten öffentliche Leistungen beanspruchen können (vgl. *Scherf* 2013, S. 13). Aus der Sicht der Steuerzahler wird die **interregionale Äquivalenz** verletzt, wenn gleiche Steuerlasten mit räumlich unterschiedlichen Leistungen einhergehen. Zudem verstoßen die Versorgungsdifferenzen gegen das Ziel der Schaffung **gleichwertiger Lebensverhältnisse** im Bundesgebiet. Eine gleichmäßige regionale Verteilung der Steuerbasis ist daher von Vorteil für die Wertschätzung dezentraler und differenzierter Staatsleistungen.

Zudem kann sich der kommunale **Steuerwettbewerb** besser entfalten, wenn die Startchancen der Gemeinden annähernd übereinstimmen. Bei gleicher Finanzkraft konkurrieren Gemeinden mit Leistungen und Steuerlasten, die sich in Niveau und Struktur unterscheiden, um die Zustimmung von Bürgern und Unternehmen. Dagegen verschafft eine allzu divergente Ausgangslage den steuerstarken Kommunen einen kaum einholbaren Vorsprung, den sie für überdurchschnittliche Leistungen oder unterdurchschnittliche Steuersätze nutzen können. Große Versorgungsunterschiede erhöhen den Bedarf an einem horizontalen **Finanzausgleich** zwischen unterschiedlich steuerstarken Kommunen, der das regionale Äquivalenzprinzip schwächt.

2. Analyse der wichtigsten Gemeindesteuern

Im Sinne der regionalen sowie interregionalen Äquivalenz sollte ein kommunales Steuersystem eine möglichst bedarfsgerechte Verteilung der **originären Steuereinnahmen** herbeiführen und zugleich Spielraum für autonome Entscheidungen der Gemeinden schaffen. Die einzelnen Kommunalsteuern sind danach zu beurteilen, welchen spezifischen Beitrag sie hierzu leisten und inwieweit dieser zum Gesamtsystem passt. Die Überlegungen fokussieren sich auf die quantitativ wichtigsten **Steuerquellen** der Gemeinden, also auf Gewerbe- und Grundsteuer sowie den Anteil an der Einkommensteuer.

2.1. Die kommunalen Finanzen im Überblick

Die kommunalen **Ausgaben** (ohne Stadtstaaten) belaufen sich im Jahr 2016 auf insgesamt 229,3 Mrd. Euro (vgl. *DStGB* 2017). Der größte Ausgabeposten sind die **Sozialleistungen** (25,8%), gefolgt von den Ausgaben für Personal (24,7%) und Sachaufwand (21,1%). Nur ein relativ geringer Anteil entfällt auf die Investitionen (10,4%). Den Ausgaben stehen **Einnahmen** in Höhe von 233,7 Mrd. Euro gegenüber, d.h. die Gemeinden hatten 2016 infolge der guten Konjunktur einen positiven **Finanzierungssaldo** von 4,5 Mrd. Euro. Dies darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass viele Städte und Gemeinden erhebliche strukturelle Schuldenprobleme aufweisen.

Die regulären Einnahmen verteilen sich überwiegend und mit annähernd gleichem Gewicht auf **Steuern** (38,4%) und **Finanzzuweisungen** (39,8%). Der Rest entfällt auf **Gebühren** und sonstige Einnahmen (21,8%). Mit den Finanzzuweisungen wird ein Teil der Steuerkraft der Länder an die Gemeinden transferiert, insbesondere zum Ausgleich interkommunaler Finanzkraftdifferenzen. Unter den Steuereinnahmen dominieren die **Gewerbesteuer** (42,7%) und die Beteiligung an der **Einkommensteuer** (37,2%), gefolgt von der **Grundsteuer** (13,6%) und der Beteiligung an der **Umsatzsteuer** (4,9%). Bei Gewerbe- und Grundsteuer verfügen die Gemeinden über ein Hebesatzrecht und können damit das Steueraufkommen eigenständig variieren.

Unter dem Aspekt der kommunalen Finanzautonomie erscheint zunächst der hohe Anteil der Finanzzuweisungen problematisch. Das gilt vor allem für die **Zweckzuweisungen**, die von den Ländern eingesetzt werden, um Lenkungsziele zu erreichen. Dagegen unterscheiden sich die **Schlüsselzuweisungen**, die vornehmlich nach der Pro-Kopf-Finanzkraft verteilt werden, nur wenig von den Einkommen- und Umsatzsteuerquoten. In beiden Fällen haben die Gemeinden keinen Einfluss auf die Höhe der Einnahmen, die sie aber jeweils frei verwenden können. Der Bezug zur lokalen Leistung ist allerdings unterschiedlich ausgeprägt. Inwieweit die diversen Einnahmen der fiskalischen **Äquivalenz** dienen, hängt bei den Steuern von der regionalen Verteilung der Bemessungsgrundlagen und bei den Finanzzuweisungen von den Schlüsselgrößen für die Verteilung an die Gemeinden ab.

2.2. Elementarer Reformbedarf bei der Gewerbesteuer

Unter Autonomiegesichtspunkten ist die Gewerbesteuer mit Hebesatzrecht die wichtigste Kommunalsteuer. Sie bildet neben der Beteiligung an der Einkommensteuer die zweite **tragende Säule** des kommunalen Steuersystems. Sowohl die Wohnbevölkerung als auch die ortsansässigen Unternehmen profitieren von den kommunalen Leistungen. Beide Gruppen sollen daher zur Finanzierung der Ausgaben beitragen. Die finanzielle Verbindung zwischen den Steuerzahlern und ihrer Gemeinde unterstützt eine ausgewogene Kommunalpolitik im Sinne eines **Interessenausgleichs** zwischen Einwohnern und Unter-

nehmen. Demgemäß sind spezifische Bedarfe einer sozialen Gruppe durch Abgaben zu finanzieren, die von den Mitgliedern der gleichen Gruppe aufgebracht werden (vgl. *BMF-Beirat* 1982, S. 33). Das **Hebesatzrecht** dient der Abstimmung von Leistung und Gegenleistung und dem Standortwettbewerb. Die Gemeinden können ihre Hebesätze anpassen, wenn sie ihren Unternehmen eine außerordentliche Infrastruktur oder günstige Steuerkonditionen bieten wollen.

Die heutige Gewerbesteuer gewährleistet freilich weder die fiskalische Äquivalenz noch den fairen Ausgleich der Einwohner- und Unternehmensinteressen. Der **Kreis der Steuerpflichtigen** weicht gravierend von dem Kreis der Unternehmen ab, die von den kommunalen Leistungen profitieren. Land- und Forstwirtschaft sowie freie Berufe unterliegen nicht der Gewerbesteuer. Damit werden innerhalb der Gemeinden Äquivalenz und Interessenausgleich verletzt. Auch der persönliche **Freibetrag**, der kleine und mittlere Unternehmen begünstigt, ist mit dem Äquivalenzprinzip nicht vereinbar.

Noch gravierender sind die Mängel im interkommunalen Vergleich. Der **Gewerbeertrag** als Bemessungsgrundlage sorgt für eine ungleichmäßige **Streuung** des Steueraufkommens. Je nach Wirtschafts- und Unternehmensstruktur können die Steuereinnahmen auch bei gleicher regionaler Wertschöpfung erheblich differieren. Daher erfüllt das Hebesatzrecht bei der Gewerbesteuer seinen Zweck nur schlecht. Gemeinden mit hoher **Gewerbesteuerkraft** können bessere (gleiche) Leistungen zu gleichen (niedrigeren) Hebesätzen bereitstellen und erlangen damit einen **Standortvorteil**. Die bei der Gewerbesteuer besonders ausgeprägten Steuerkraftdifferenzen erodieren das interregionale Äquivalenzprinzip.

Auch weitere Kriterien einer kommunalen Unternehmensteuer erfüllt die Gewerbesteuer nur schlecht. Gewinne und Steueraufkommen schwanken im Konjunkturverlauf relativ stark. Infolge der einnahmenorientierten Ausgabenpolitik der Gemeinden resultieren daraus **prozyklische Effekte**, die besonders die öffentlichen Investitionen treffen. Daneben verstößt die Gewerbesteuer gegen die **Wettbewerbsneutralität**, da sie nur einen Teil der Unternehmen belastet. Bisweilen wird die Gewerbesteuer auch als Sonderbelastung deutscher Unternehmen und damit als Hindernis im internationalen Steuerwettbewerb angesehen. Eine Erstattung beim Export wäre allerdings mit dem Charakter eines Entgelts für kommunale (Vor-) Leistungen kaum vereinbar.

Zum Ausgleich der Gewerbesteuer bietet sich die kommunale **Wertschöpfungsteuer** an (vgl. *BMF-Beirat* 1982, S. 52 ff.). Sie verbreitert die Bemessungsgrundlage auf **sämtliche Einkommen** sowie den Kreis der Steuerpflichtigen auf **alle Unternehmen**. Damit sorgt die Wertschöpfungsteuer für eine gleichmäßigere Steuerbelastung der Unternehmen und reduziert die Steuerkraftdifferenzen zwischen den Gemeinden. Das Hebesatzrecht ermöglicht eine Balance zwischen wirtschaftsbezogenen Leistungen und Steuerbelastung. Insgesamt erfüllt die Wertschöpfungsteuer die zentrale Forderung nach fiskalischer

Äquivalenz weit besser als die Gewerbesteuer. Weitere Vorteile liegen in der relativ geringeren Konjunkturoelastizität der Bemessungsgrundlage und der weitgehenden Wettbewerbsneutralität für heimische Unternehmen.

In der Wirtschaft findet die Wertschöpfungsteuer dennoch wenig Unterstützung. Vielleicht hofft man auf einen **Wegfall der Gewerbesteuer** bei Kompensation der kommunalen Einnahmeausfälle durch Abgaben, die die Unternehmen scheinbar weniger belasten. Dabei wird übersehen, dass sich die **effektive Steuerinzidenz** bei gleichem Aufkommen nicht wesentlich ändert. Der Ersatz der Gewerbesteuer durch eine Kostensteuer (Umsatzsteuer, Wertschöpfungsteuer) entlastet die Unternehmen im Durchschnitt nicht. Eine Verschiebung auf die Einkommensteuer (kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer) reduziert die Unternehmensteuerlast, schmälert aber zugleich das verfügbare Einkommen und damit die kaufkräftige Nachfrage. Was die Unternehmen an Steuern sparen, büßen sie bei den Erlösen wieder ein. Ein Wegfall der Gewerbesteuer bringt also wenig und ist angesichts der gegenteiligen Interessenlage der Kommunen auch nicht durchsetzbar.

Bei einem belastungsneutralen Wechsel zur kommunalen Wertschöpfungsteuer kann neben der Gewerbesteuer (einschließlich Gewerbesteuerumlage) auch die als Ersatz der Gewerbesteuer eingeführte Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden entfallen. Dies würde den intransparenten **Steuerverbund** entflechten und das Steuersystem vereinfachen. Die bedarfsgerechtere regionale Streuung und die geringere Konjunkturanfälligkeit der Wertschöpfungsteuer stabilisiert die Gemeindefinanzen und damit auch die öffentlichen Investitionen. Davon profitieren die Unternehmen ebenso wie von der **engen Verknüpfung** ihrer Steuerlast mit den kommunalen Haushalten, die das Interesse der Gemeinden an der ortsansässigen Wirtschaft stärkt.

Äquivalenz und Interessenausgleich profitieren davon, dass alle unternehmerischen Aktivitäten, nicht nur die Gewerbebetriebe, der Wertschöpfungsteuer unterliegen. Mangels eines individuell anwendbaren Indikators für den Bezug kommunaler Leistungen wird der wirtschaftsbezogene Steueranteil nach Maßgabe der Wertschöpfung und damit nach der **Leistungskraft** von den Unternehmen aufgebracht. Im Vergleich zur Gewerbesteuer ist die Steuerlast weniger gewinnabhängig. Dieser Nachteil wird jedoch durch die größere Konjunkturreistenz der kommunalen Einnahmen und Ausgaben aufgewogen. Die Wertschöpfungsteuer, die lange Zeit auch vom *Sachverständigenrat* (1982, S. 148; 1995, S. 14/15) favorisiert wurde, ist weiterhin die **beste Option** für eine kommunale Unternehmensteuer.

Als Alternative mit weitgehend vergleichbaren Eigenschaften, aber ohne Hebesatzrecht kommt eine Ausweitung der **Umsatzsteuerbeteiligung** bei Wegfall der Gewerbesteuer in Betracht. Prinzipiell könnte dieselbe regionale Streuung wie bei der Wertschöpfungsteuer erzielt werden, indem man die lokale Wertschöpfung als Schlüsselgröße für die Verteilung des Aufkommens verwendet. Da der Konsum weniger schwankt als die Wertschöpfung,

wären die Einnahmen sogar konjunkturstabiler (und ertragsunabhängiger). Diese Lösung würde das Steuersystem deutlich vereinfachen, aber auch die kommunale **Finanzautonomie** schwächen. Im Vergleich zur Gewerbesteuer, bei der die positive Rolle des Hebesatzrechts durch die wenig bedarfsgerechte Streuung der Bemessungsgrundlage beeinträchtigt wird, wäre der Verlust aber nicht übermäßig groß und die Vorteile dürften auch bei dieser Second-Best-Lösung überwiegen.

2.3. Mehr Autonomie wagen bei der Einkommensteuer

Der Einkommensteueranteil der Gemeinden stellt mit Blick auf die Unterschiede im kommunalen Finanzbedarf ein notwendiges Gegengewicht zur wirtschaftsbezogenen Gewerbesteuer dar. Er setzt Anreize zur Erhöhung der Attraktivität der Gemeinden für die **Wohnbevölkerung** und dient insofern durchaus der fiskalischen Äquivalenz und dem Interessenausgleich. Allerdings erlaubt die Einkommensteuerbeteiligung im Gegensatz zur Gewerbesteuer **keine Steuersatzautonomie**, so dass ein Instrument zur Anpassung der Einnahmen an die einwohnerbezogenen Leistungen fehlt. Dies erschwert die Herstellung fiskalischer Äquivalenz und erhöht die Gefahr, dass Ausgaben für die Wohnbevölkerung durch andere Gruppen (Unternehmer, Immobilienbesitzer) mitfinanziert werden, bei denen ein Hebesatzrecht besteht, das in diesem Fall jedoch ungerechtfertigt genutzt wird.

Die Gemeinden erhalten 15% vom Aufkommen der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer sowie 12% vom Aufkommen der Abgeltungsteuer. Der **Gemeindeanteil** bezieht sich auf das Landesaufkommen unter Berücksichtigung der Zerlegung der Einkommensteuer auf die Bundesländer (Art. 107 Abs. 1 GG). Innerhalb der Länder wird der Gemeindeanteil nach der Einkommensteuerleistung der Einwohner bis zu **Sockelgrenzen** von aktuell 35.000/70.000 Euro (Ledige/Verheiratete) auf die Gemeinden verteilt. Die Sockelgrenzen bewirken eine **Nivellierung** des lokalen Aufkommens, da die Steuerzahlungen wohlhabender Gemeindebürger bei der Verteilung des Gemeindeanteils nicht voll berücksichtigt werden. Dennoch bleibt es für die Gemeinden attraktiv, besser verdienende Einwohner anzuziehen, um ihre Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil zu erhöhen.

Ausgehend von den Funktionen des Gemeindesteuersystems erscheint es verwunderlich, dass die Möglichkeit kommunaler **Hebesätze** auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (Art. 106 Abs. 5 GG) bislang nicht genutzt wurde (vgl. *Scherf* 2001, S. 47 ff.). Dagegen wird eingewandt, dass ein Hebesatzrecht nur auf die gesamte Einkommensteuerschuld anwendbar wäre und die Sockelbeträge dann entfallen müssten. Dies würde die progressionsbedingte Konjunkturanfälligkeit der Gemeindeeinnahmen erhöhen und die interkommunalen Finanzkraftunterschiede verstärken (vgl. *BMF-Beirat* 1982, S. 122 ff.). Dem ist entgegenzuhalten, dass auch das heutige Verbundsystem die Gemeinden an konjunkturellen Aufkommensschwankungen beteiligt. Außerdem könnte man den normalen

Anteil von beispielsweise 15% wie bisher verteilen und nur die hebesatzbedingten **Mehr- oder Mindereinnahmen** vollständig den Gemeinden zurechnen.

Auf Bedenken stoßen oftmals auch die steuerinduzierten **Wanderungsbewegungen**, die durch lokal differenzierte Hebesätze angeregt werden. Diese sind jedoch nicht zu beanstanden, soweit sie auf einer Abwägung zwischen Steuernachteilen und Leistungsvorteilen beruhen. Verletzt wird der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz jedoch, wenn Einwohner sich der Steuerbelastung durch Abwanderung in das Umland entziehen, die öffentlichen Einrichtungen der bisherigen Wohnorte aber weiter nutzen können. Wie bei der kommunalen Unternehmensteuer stärkt das Hebesatzrecht Selbstverantwortung und Finanzautonomie nur unter der Voraussetzung, dass **Spillover-Effekte** zwischen den Gebietskörperschaften keine entscheidende Rolle spielen.

Die Relevanz steuerinduzierter Wanderungsbewegungen sollte freilich nicht überschätzt werden. Die Bürger können eine mehrheitlich unerwünschte Steuerpolitik – ganz im Sinne der fiskalischen Äquivalenz – auch mit entsprechenden **Wahlentscheidungen** beantworten. Diesbezüglich ließe sich der Bürgereinfluss durch (obligatorische) Referenden über Steuerbeschlüsse deutlich erhöhen. Im Übrigen bremsen vielfältige Kosten die Neigung, auf Steuerbelastungsdifferenzen mit Abwanderung zu reagieren. Schließlich lassen sich die Spielräume der Kommunalpolitik und die daraus resultierenden Wirkungen durch einen **Hebesatzkorridor** auf ein als vertretbar angesehenes Maß begrenzen.

Insgesamt sprechen daher keine überzeugenden Gründe gegen ein Hebesatzrecht bei der Einkommensteuer. Das **Bürgerinteresse** an der Kommunalpolitik wird gestärkt und die relativ große Zahl der Betroffenen wirkt einer Politik zulasten einer kleinen Gruppe von Steuerzahlern entgegen. Vielleicht zeigen Kommunalpolitiker gerade deshalb kein übermäßiges Engagement für mehr Autonomie. Sie scheuen den Wettbewerbsdruck und den steigenden Zwang zur Begründung kommunaler Ausgaben. Dies unterstreicht im Grunde nur die Vorzüge eines Instruments, das die Kommunalpolitik zu sparsamen und an den Bürgerpräferenzen orientierten Entscheidungen veranlassen soll.

Der bestehende **Einkommensteuerverbund** ließe sich nicht nur durch die Einführung eines Hebesatzrechts, sondern auch durch eine Neuordnung der Verbundregeln verbessern. Derzeit sind die kommunalen Einnahmen aus der Einkommensteuer in starkem Maße abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie von der Steuerpolitik von Bund und Ländern. Beides ist im Prinzip unvermeidlich, doch sollte man die unerwünschten Einflüsse auf die Gemeindefinanzen möglichst minimieren. Hierfür kommen zwei **Reformoptionen** in Betracht: (1) die Abkoppelung von der staatlichen Finanzpolitik und (2) die Verstetigung der Steuereinnahmen (vgl. *Scherf* 2001, S. 50 ff.).

Ersteres erfordert eine Bereinigung der **Bezugsgröße** des kommunalen Steueranteils von allen Abzügen, die nichts mit der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit zu tun haben,

sondern wirtschaftspolitischen Lenkungs Zwecken dienen. Nach einer aufkommensneutralen Umstellung würden die Kommunen nicht mehr an neuen **Steuersubventionen** beteiligt, sondern Bund und Länder hätten die Folgen ihrer finanzpolitischen Entscheidungen ganz im Sinne des Konnexitätsprinzips allein zu verantworten. Zwar bringt die Ermittlung einer gesonderten Bezugsgröße einige Abgrenzungsprobleme und steuertechnische Komplikationen mit sich. Dennoch sollte eine auf eindeutige und quantitativ bedeutsame Faktoren begrenzte **Bereinigung** des Steueraufkommens in Erwägung gezogen werden.

Die zweite, mit der ersten kombinierbare Reformoption besteht darin, den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer von einer Quote am Steueraufkommen auf einen Anteil an der Bemessungsgrundlage umzustellen. Bei gegebenem Durchschnittssteuersatz sind die Verfahren äquivalent. Ein fester **Anteil an der Bemessungsgrundlage** neutralisiert jedoch die Wirkungen einer Veränderung des Durchschnittssteuersatzes auf die kommunalen Steuereinnahmen. Konjunkturelle Schwankungen des Progressionsgrades oder finanzpolitisch motivierte Tarifreformen schlagen dann nicht mehr auf die Gemeinden durch. Im Gegenzug verstärken sich die Aufkommensschwankungen bei Bund und Ländern, was mit Blick auf die stabilitätspolitischen Kompetenzen sachgerecht erscheint. Die **Verstetigung** der kommunalen Einnahmen würde zudem einer prozyklischen Anpassung der Ausgaben entgegenwirken und damit die staatliche Konjunkturpolitik entlasten.

2.4. Die Grundsteuer als Ventil für klamme Kommunen

Gewerbesteuer und Einkommensteuerbeteiligung als Hauptsäulen des kommunalen Steuersystems adressieren mit den ortsansässigen Unternehmen und der Wohnbevölkerung die wesentlichen Nutzergruppen kommunaler Leistungen. Daher stellt sich bei der quantitativ durchaus ins Gewicht fallenden **Grundsteuer** als dritter Quelle die Frage nach ihrer **Legitimation**. Hierfür reicht es nicht aus, dass die Besteuerung der Grundstücke die Bürger und Unternehmen in die Finanzierung der kommunalen öffentlichen Leistungen einbindet (vgl. *Bach* 2018, S. 2), denn das geschieht bereits auf breiter Basis durch die beiden anderen Steuern. Auch der Hinweis auf einen positiven Zusammenhang zwischen kommunaler Infrastruktur und Immobilienpreisen kann nicht recht überzeugen. Zum einen werden Leistungen für Grundbesitzer häufig bereits durch **Gebühren und Beiträge** finanziert, zum anderen ist der Wert der allein von den Eigentümern bezahlten Gebäude von den Leistungen der Kommune unabhängig (vgl. *Löhr* 2011, S. 338).

Überwiegend als Vorzug gewertet wird die allokative **Effizienz** der Grundsteuer. Nutzer von Immobilien können sich der Besteuerung kaum entziehen, was für relativ geringe Ausweichreaktionen und Zusatzlasten sorgt. Die Kehrseite der Medaille besteht jedoch darin, dass die Kommunalpolitik genau diese Eigenschaft als Einladung für eine Anspannung der **Hebesätze** ohne nennenswerten Bezug zu kommunalen Leistungen versteht. Die Hebesatzentwicklung in der jüngeren Vergangenheit deutet jedenfalls darauf hin, dass die

Grundsteuer als **Ventil** zur Lösung kommunaler Haushaltsprobleme genutzt wurde. Von 1992 bis 2016 stieg das Aufkommen der quantitativ dominanten Grundsteuer B um 151% (Gewerbsteuer: 120%). Ein Anteil von 52% der Veränderung entfiel auf höhere Hebesätze (Gewerbsteuer: 12%), der Rest auf höhere Grundbeträge (vgl. *BMF* 2017, S. 3).

In ihrer bisherigen Form ist die Grundsteuer vor dem Verfassungsgericht gescheitert, weil ihre **Bewertungsgrundlagen** (Einheitswerte) völlig veraltet sind und gravierende Ungleichbehandlungen verursachen. Ein Wechsel von der Gewerbesteuer zur kommunalen Wertschöpfungssteuer würde die Option eröffnen, Land- und Wohnungswirtschaft zu integrieren und dafür auf die Grundsteuer zu verzichten (vgl. *BMF-Beirat* 1982, S. 138 ff.). Alternativ könnte man die Abschaffung mit einer Erhöhung der kommunalen Anteile an den Gemeinschaftsteuern verknüpfen (vgl. *Homburg* 2018). Im wahrscheinlicheren Fall einer Neuregelung wäre eine Besteuerung der Boden- und Gebäudeflächen die einfachste und kostengünstigste Lösung. Eine **Bodenwertsteuer** würde die Gemeinden an den Lagerrenten beteiligen, die sie mit ihren kommunalen Leistungen beeinflussen, und damit das Äquivalenzprinzip stärker betonen.

3. Mehr Finanzautonomie, weniger Finanzausgleich

Mit einer zielgerichteten Reform des kommunalen Steuersystems kann eine deutlich bessere Anpassung von Steuerkraft und Finanzbedarf der Gemeinden erreicht werden. Dies führt auch zu einem geringeren Bedarf an nachträglichen Korrekturen über den kommunalen **Finanzausgleich**. Dessen Gesamtvolumen könnte entsprechend reduziert werden. Im Gegenzug müssten die Länder Steuereinnahmen abtreten, die den Gemeinden dann nicht mehr via Finanzausgleich, sondern als originäre Steuerkraft direkt zufließen. Soweit die steuerlichen Umstellungen auch den Bund betreffen, wäre eine ergänzende Kompensation im Bund-Länder-Finanzausgleich erforderlich.

Im Fall der Einführung einer kommunalen **Wertschöpfungssteuer** würde die bisherige Gewerbesteuerumlage und die Umsatzsteuerbeteiligung entfallen. Ersteres entlastet die Gemeinden im Jahr 2016 um 7,4 Mrd. Euro, letzteres belastet sie mit 4,4 Mrd. Euro, so dass per Saldo ein Gewinn von 3 Mrd. Euro entsteht. Darüber hinaus könnte der (Basis-) Anteil an der mit Hebesatzrecht ausgestatteten **Einkommensteuer** von 15% auf z.B. 17,5% erhöht werden, was 2016 weitere Mehreinnahmen von 5,6 Mrd. Euro erzeugt hätte. Die dadurch insgesamt mögliche Kürzung der Finanzausweisungen um 8,6 Mrd. Euro würde immerhin 10% der laufenden Zuweisungen ausmachen. Der Anteil der Finanzausweisungen an den Einnahmen würde von 39,8% auf 36,1% sinken, der Steueranteil von 38,4% auf 42,1% steigen. Die erreichbare Strukturverschiebung signalisiert das hohe Potential für einen Zuwachs an kommunaler **Steuerautonomie**.

Mithilfe der diskutierten Reformen lässt sich die Finanzausstattung der Gemeinden strukturell verbessern und der Zusammenhang zu den kommunalen Leistungen stärker betonen. Bürger und Unternehmen erhalten stärkere **Anreize**, die Kommunalpolitik kritisch zu begleiten; Kommunalpolitiker können sich weniger hinter intransparenten Finanzsystemen verstecken und müssen den Präferenzen der Wähler mehr Aufmerksamkeit widmen. Der **fiskalische Wettbewerb** erhält eine tauglichere Steuerbasis und seine effizienzfördernden Wirkungen können sich besser entfalten. Die Reformwahrscheinlichkeit ist dennoch gering. Grundlegende steuerpolitische Maßnahmen erfolgen scheinbar nur noch auf Verlangen des Bundesverfassungsgerichts und nur in zwingend nötigem Umfang.

Literatur

Bach, S. (2018), Grundsteuerreform: Aufwändige Neubewertung oder pragmatische Alternativen, DIW aktuell 9/2018 [<http://bit.ly/2He6Fkv>].

Blankart, C. B. (2008), Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 7. Auflage, München.

BMF (2017), Bundesministerium der Finanzen, Struktur und Entwicklung der Einnahmen der Gemeinden aus den Realsteuern seit 1992 [<http://bit.ly/2K3knso>].

BMF-Beirat (1982), Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, BMF-Schriftenreihe Heft 31, Bonn.

DStGB (2017), Deutscher Städte- und Gemeindebund, Kommunalfinanzen bis 2020 – Prognose der kommunalen Spitzenverbände [<http://bit.ly/2HiaOE8>]

Homburg, S. (2018), Grundsteuerreform – aber wie? [<http://bit.ly/2dYp4H>].

Löhr, D. (2011), Reform der Grundsteuer, in: Wirtschaftsdienst 5/2011, S. 333-338.

Oates, W. E. (1972), Fiscal federalism, New York.

Sachverständigenrat (1982, 1995), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1982/83 [<http://bit.ly/2K35XZ5>], Jahresgutachten 1995/96 [<http://bit.ly/2Hfs7FR>], Wiesbaden.

Scherf, W. (2001), Perspektiven der kommunalen Besteuerung, in: *Andel, N.* (Hrsg.), Probleme der Kommunalfinanzen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 283, S. 9-55.

Scherf, W. (2013), Unternehmensbezogene Infrastruktur und regionale Steuerkraft, Gutachten für die IHK Lahn-Dill, Gießen 2013 [<http://bit.ly/2JcxTIZ>].