

Chancen und Grenzen kommunaler Steuerautonomie

A. Einführung

In Deutschland erfolgt die Bereitstellung staatlicher Leistungen arbeitsteilig durch Bund, Länder und Gemeinden. Dies dient der politischen Gewaltenteilung und verspricht aus ökonomischer Sicht eine bessere Berücksichtigung regional differenzierter Bürgerpräferenzen. Hierfür müssen alle Gebietskörperschaften über eine substantielle Finanzautonomie verfügen, d.h. ihre Einnahmen und Ausgaben wesentlich selbst bestimmen können. Dieser Beitrag geht der Frage nach, inwieweit das deutsche Gemeindesteuersystem eine angemessene Finanzierung der kommunalen Aufgaben und Ausgaben gewährleistet und welche Möglichkeiten zur Erweiterung der kommunalen Finanzautonomie bestehen.

Reformoptionen auf der Ausgabenseite bleiben hier unberücksichtigt. Dies darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass Finanzierungsengpässe der Gemeinden auf der Zuweisung von Aufgaben und Ausgaben durch Bund und Länder ohne Bereitstellung entsprechender Finanzmittel beruhen können. Mehr kommunale Steuerautonomie löst dieses Problem allein jedoch nicht. Vielmehr muss die Finanzverantwortung nach dem Konnexitätsprinzip von der Gebietskörperschaft übernommen werden, die die Ausgaben veranlasst.

Die weiteren Überlegungen konzentrieren sich auf die Einnahmenseite und sind folgendermaßen aufgebaut: Kapitel B vermittelt einen Überblick über die Gemeindefinanzen und erläutert die Bedeutung der kommunalen Steuerautonomie. Vor diesem Hintergrund werden in Kapitel C Defizite des heutigen Gemeindesteuersystems identifiziert und Reformoptionen ausgelotet. Kapitel D diskutiert die Interdependenzen zwischen Besteuerung und Finanzausgleich. Auf beiden Feldern lassen sich kommunale Selbstverantwortung und Finanzautonomie erweitern. Mit einem kurzen Fazit schließt Kapitel E die Untersuchung ab.

B. Kommunalfinanzen, Dezentralisierung und Steuerautonomie

I. Kommunalfinanzen im Überblick

Die kommunalen Ausgaben (ohne Stadtstaaten) belaufen sich im Jahr 2016 auf insgesamt 229,3 Mrd. Euro.² 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

¹ Prof. Dr. Wolfgang Scherf ist Inhaber der Professur für Öffentliche Finanzen – VWL II an der Justus-Liebig-Universität Gießen. Dieser Beitrag basiert auf Scherf, W. (2018).

² Vgl. zu den Ausgangsdaten: Deutscher Städte- und Gemeindebund (2017).

von 233,7 Mrd. Euro gegenüber, d.h. der Finanzierungssaldo der Gemeinden liegt 2016 infolge der guten Konjunktur mit 4,5 Mrd. Euro im Plus. Allerdings haben viele Städte und Gemeinden weiterhin erhebliche strukturelle Schuldenprobleme.

Die Einnahmen bestehen überwiegend und mit annähernd gleichem Gewicht aus Steuern (38,4%) und Finanzaufweisungen (39,8%). Der Rest entfällt auf Gebühren und sonstige Einnahmen (21,8%). Mit den Finanzaufweisungen 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 Einkommensteuerbeteiligung (37,2%), gefolgt von der Grundsteuer (13,6%) und der Umsatzsteuerbeteiligung (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 der hohe Anteil der Finanzaufweisungen problematisch. Das gilt vor allem für die Zweckaufweisungen, die von den Ländern eingesetzt werden, um Lenkungsziele zu erreichen. Dagegen unterscheiden sich die Schlüsselzuweisungen, die primär nach der Pro-Kopf-Finanzkraft verteilt werden, nur wenig von den Steueranteilen. In beiden Fällen haben die Gemeinden zwar keinen Einfluss auf die Höhe der Einnahmen, können diese aber frei verwenden.

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 allerdings neben den freiwilligen auch pflichtige Leistungen, deren Wahrnehmung von den Ländern erheblich reglementiert wird. Für kommunale Fremdverwaltungsaufgaben müssen Land oder Bund nach dem Konnexitätsprinzip die erforderlichen Steuermittel über Finanzaufweisungen oder einen entsprechenden Anteil am (Gemeinschaft-) Steueraufkommen an die Gemeinden abtreten.

II. Dezentralisierung und fiskalische Äquivalenz

Nach Oates ist eine dezentrale Bereitstellung öffentlicher Leistungen vorteilhaft, sofern regional unterschiedliche Präferenzen vorliegen, die Leistungen hauptsächlich den ortsansässigen Bürgern und Unternehmen zugutekommen und die Bereitstellungskosten annähernd übereinstimmen.³ Die Vorzüge kommen allerdings nur bei institutioneller Kongruenz voll zum Tragen, d.h. Nutznießer, Entscheidungsträger und Steuerzahler müssen weitgehend identisch sein.⁴ Dann besteht auch fiskalische Äquivalenz zwischen Staatsleistung und Gegenleistung der Steuerzahler. Letztere dürfen als Wähler (mit-) entscheiden und erhalten einen Anreiz, den Nutzen der Staatstätigkeit genauer gegen die Kosten abzuwägen, die sie selbst tragen müssen.

³ Vgl. Oates, W. E. (1972), S. 35.

⁴ Vgl. Blankart, C. B. (2008), S. 548.

Im Sinne der fiskalischen Äquivalenz sollten die zur Finanzierung benötigten Gemeindesteuern (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 ähnlichem Finanzbedarf aufweisen soll,⁵ während das zweite Kriterium eine Steueranpassung gestattet, wenn der Finanzbedarf infolge eigener Entscheidungen von dem vergleichbarer Gemeinden abweicht.

Nach dem Prinzip der regionalen Äquivalenz müssen Leistungen und Gegenleistungen innerhalb einer Gebietskörperschaft ausgeglichen sein. Relativ wirtschaftsschwache Regionen können dann aber nur im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten öffentliche Leistungen beanspruchen.⁶ Wenn gleiche Steuerlasten mit räumlich unterschiedlichen Leistungen einhergehen, besteht für die Steuerzahler jedoch keine interregionale Äquivalenz. Zudem verstoßen die Versorgungsdifferenzen gegen das Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Eine gleichmäßige regionale Verteilung der Steuerbasis ist von Vorteil für die Wertschätzung dezentraler und differenzierter Staatsleistungen.

Der kommunale Steuerwettbewerb kann sich 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 außerdem den horizontalen Ausgleichsbedarf zwischen unterschiedlich steuerstarken Kommunen und schwächen insofern das regionale Äquivalenzprinzip.

III. Niveau und Struktur der Kommunalfinanzen

Regionale sowie interregionale Äquivalenz verlangen ein kommunales Steuersystem, das eine möglichst bedarfsgerechte Verteilung der Steuereinnahmen herbeiführt und zugleich Spielraum für autonome Entscheidungen der Gemeinden schafft. Diese Forderung bezieht sich nicht allein auf die freiwillig wahrgenommenen Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden, sondern auf alle Aufgaben, die direkt oder indirekt (via Finanzausweisungen) aus Steuermitteln zu finanzieren sind. Nicht darunter fallen die Gebührenhaushalte, bei denen spezifische Leistungen nach dem Äquivalenzprinzip von den Nutzern finanziert werden.

Der Finanzbedarf der Kommunen hängt wesentlich von der Zuordnung der öffentlichen Aufgaben und Ausgaben ab. Der vertikale Finanzausgleich soll eine insgesamt angemessene

⁵ Vgl. Feld, L. / Fritz, B. (2012), S. 68.

⁶ Vgl. Scherf, W. (2013), S. 13.

sene Finanzausstattung der kommunalen Ebene sichern. Was angemessen ist, kann dabei nur relativ zu anderen Ebenen konkretisiert werden. Einen groben Maßstab liefert der länderspezifische Kommunalisierungsgrad der Einnahmen relativ zum Kommunalisierungsgrad der Ausgaben. Dabei wird der Anteil der Gemeinden an den gesamten Steuereinnahmen von Land und Gemeinden mit der entsprechenden Quote der steuerfinanzierten Ausgaben verglichen. Der Grundsatz der Verteilungssymmetrie verlangt eine annähernde Übereinstimmung der Kommunalisierungsgrade. Unterschreitet der kommunale Einnahmenanteil den Ausgabenanteil systematisch, dann weisen die Gemeinden eine geringere Deckungsquote als das Land auf und werden demzufolge finanziell benachteiligt.⁷

Die Einnahmen- und Ausgabenanteile sagen nur wenig über den Autonomiegrad der Kommunalfinanzen aus. Eine im Durchschnitt relativ zum Land faire Finanzausstattung kann mit einem geringen Autonomiegrad einhergehen, weil auf der Ausgabenseite Pflicht- und Fremdverwaltungsaufgaben sowie auf der Einnahmenseite Finanzausweisungen und Verbundsteuern dominieren. Ein autonomiefreundlicher vertikaler Finanzausgleich würde bei der Einnahmenverteilung die kommunalen Steuereinnahmen zulasten der Finanzausweisungen stärken, die Zweckzuweisungen zugunsten der Schlüsselzuweisungen zurückfahren und den Einkommensteuerverbund durch ein Hebesatzrecht ergänzen.

Der Spielraum für solche Strukturveränderungen im vertikalen Finanzausgleich zwischen Land und Kommunen hängt vor allem von den Eigenschaften der Gemeindesteuern ab. Je mehr sie vorab eine bedarfsgerechte Einnahmenverteilung gewährleisten, desto weniger muss im Nachhinein über den Finanzausgleich korrigiert werden. Im Folgenden wird geprüft, welchen spezifischen Beitrag die einzelnen Kommunalsteuern zur bedarfsgerechten Finanzausstattung leisten bzw. nach geeigneter Reform leisten können. Die Überlegungen fokussieren sich auf die wichtigsten Steuerquellen der Gemeinden, also auf Gewerbe- und Grundsteuer sowie den Anteil an der Einkommensteuer.

C. Defizite und Reformoptionen des Gemeindesteuersystems

I. Wertschöpfungsteuer statt 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. Wohnbevölkerung und ortsansässige Unternehmen profitieren von den kommunalen Leistungen und 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 Unternehmen. Demgemäß sind spezifische Be-

⁷ Vgl. Scherf, W. (2017), S. 9 ff.

darfe einer sozialen Gruppe durch Abgaben zu finanzieren, die von den Mitgliedern der gleichen Gruppe aufgebracht werden.⁸ 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.⁹ 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

⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982), S. 33.

⁹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982), S. 52 ff.

wirtschaftsbezogenen Leistungen und Steuerbelastung. Insgesamt erfüllt die Wertschöpfungsteuer die Forderung nach fiskalischer Äquivalenz weit besser als die Gewerbesteuer. Weitere Vorteile liegen in der relativ geringeren Konjunktorelastizität 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 Gewerbekapitalsteuer 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 Unternehmen, 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 Konjunkturreisistenz der kommunalen Einnahmen und Ausgaben aufgewogen. Die auch vom Sachverständigenrat lange Zeit favorisierte Wertschöpfungsteuer ist weiterhin die beste Option für eine kommunale Unternehmensteuer mit Hebesatzrecht.¹⁰

¹⁰ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1982), S. 148; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1995), S. 14 f.

II. Hebesatzrecht 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 derzeit 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 andere Gruppen (Unternehmer, Immobilienbesitzer) bei denen ein Hebesatzrecht besteht, Ausgaben für die Wohnbevölkerung ohne Grund mitfinanzieren müssen.

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.¹¹ Zwar wäre ein Steuerzuschlag nur auf die gesamte Einkommensteuerschuld anwendbar und die Sockelbeträge müssten insoweit entfallen. Dies würde die progressionsbedingte Konjunkturanfälligkeit der Gemeindeeinnahmen erhöhen und die interkommunalen Finanzkraftunterschiede verstärken.¹² Allerdings beteiligt auch das heutige Verbundsystem die Gemeinden an konjunkturellen Aufkommensschwankungen. Überdies könnte man den Basisanteil an der Einkommensteuer von derzeit 15% wie bisher verteilen und nur die hebesatzbedingten Mehr- oder Mindereinnahmen vollständig den einzelnen Gemeinden zurechnen.

Auf Bedenken stoßen oftmals auch steuerinduzierte Wanderungsbewegungen, die durch lokal differenzierte Hebesätze angeregt werden. Diese sind zwar nicht zu beanstanden, soweit sie auf einer Abwägung zwischen Steuernachteilen und Leistungsvorteilen beruhen.

¹¹ Vgl. Scherf, W. (2001), S. 47 ff. Zur Gestaltung: Stiftung Marktwirtschaft (2014), S. 13 ff.

¹² Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982), S. 122 ff.

Verletzt wird der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz aber, wenn Einwohner von Kernstädten sich der Steuerbelastung durch Abwanderung in das Umland entziehen, die öffentlichen Einrichtungen der bisherigen Wohnorte jedoch weiter nutzen können.¹³ 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 (oder im Finanzausgleich kompensiert werden).

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.¹⁴ Dies unterstreicht eigentlich 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.¹⁵

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 aufkommensneutra-

¹³ Vgl. Pitlik, H. u.a. (2012), S. 77 f.

¹⁴ Vgl. Döring, T. / Feld, L. (2005), S. 229.

¹⁵ Vgl. Scherf, W. (2001), S. 50 ff.

len 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.

III. Grundsteuer vereinfachen oder abschaffen

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 stark 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, denn das geschieht bereits auf breiter Basis durch die beiden anderen Steuern¹⁶. 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.¹⁷

Überwiegend als Vorzug gewertet wird die alloкатive 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 Anspan-

¹⁶ Vgl. Bach, S. (2018), S. 2.

¹⁷ Vgl. Löhr, D. (2011), S. 338.

nung 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.¹⁸

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.¹⁹ Alternativ könnte man die Abschaffung mit einer Erhöhung der kommunalen Anteile an den Gemeinschaftsteuern verknüpfen.²⁰ 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 teils beeinflussen, und damit das Äquivalenzprinzip stärker betonen.

D. Mehr Steuerautonomie, 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.²¹ 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

¹⁸ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017), S. 3.

¹⁹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982), S. 138 ff.

²⁰ Vgl. Homburg, S. (2018); van Suntum, U. / Schultewolter, D. (2018), S. 353 ff.

²¹ Vgl. zu den Ausgangsdaten: Deutscher Städte- und Gemeindebund (2017).

immerhin 10% der laufenden Zuweisungen ausmachen. Der Anteil der Finanzaufweisungen 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.

Das Reservoir für eine Umschichtung ließe sich weiter vergrößern, wenn staatliche Einrichtungen und Grundstücke in die kommunale Besteuerung integriert würden. Derzeit zahlen Bund und Länder keine Realsteuern. Für die Befreiung von der Grundsteuer gab es noch nie ein überzeugendes Argument. Die Ausnahme von der Gewerbesteuer erscheint heute noch gerechtfertigt, weil der Staat keine Gewinne erzielt. Bei einem Wechsel zur Wertschöpfungssteuer würde diese Begründung jedoch entfallen.

Für die Einbeziehung der staatlichen Wertschöpfung in die kommunale Unternehmensbesteuerung spricht, dass bei der Erstellung staatlicher Leistungen kommunale Vorleistungen genauso in Anspruch genommen werden wie bei der privaten Produktion. Als Bemessungsgrundlage könnten vereinfachend die gezahlten Löhne und Gehälter verwendet werden.²² Sollte die Grundsteuer in der Wertschöpfungssteuer aufgehen, wären keine weiteren Maßnahmen erforderlich. Im Falle der Beibehaltung sollte die (reformierte) Grundsteuer jedoch auf staatliche Immobilien ausgedehnt werden.

Die Integration der staatlichen Wertschöpfung und des Grundbesitzes hätte den bedeutenden Vorteil, dass Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Behördenbesatz (Verwaltungs- und Universitätsstädte) von diesen Adressaten kommunaler Leistungen originäre Einnahmen erhielten. Ihre Benachteiligung gegenüber Gemeinden ohne entsprechende Einrichtungen entfiere und die Steuerkraftdifferenzen zwischen den Kommunen würden schwinden. Die besser an den Finanzbedarf angepasste Finanzausstattung der Gemeinden ermöglicht eine Reduktion des nachsteuernden Finanzausgleichs. Somit können Bund und Länder die Steuerzahlungen an die Kommunen durch geringere vertikale Ausgleichszahlungen kompensieren.

Auch die kommunalen Einrichtungen und Grundstücke sollten in die Besteuerung einbezogen werden. Dadurch erfolgt nicht nur eine interne und damit verzichtbare Verrechnung. Vielmehr bestehen, insbesondere im kreisangehörigen Raum, vielfältige interkommunale Verflechtungen, die eine vollständige Integration nahelegen. Dann würde z.B. die Kreisverwaltung an ihrem Sitzort Steuern für die erhaltenen Leistungen zahlen, die sie via Kreisumlage den mitbegünstigten übrigen Kreisgemeinden in Rechnung stellen könnte.

Die genannten Maßnahmen zur Entflechtung der föderalen Finanzbeziehungen zeichnen sich dadurch aus, dass die Verteilung der Steuereinnahmen der Aufgabenverteilung (einschließlich besonderer Funktionen) besser entspricht. Dies eröffnet nicht nur einen Spiel-

²² Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982), S. 61 f.

raum für die Reduktion vertikaler Ausgleichszahlungen mit horizontalen Effekten, sondern entlastet den Finanzausgleich darüber hinaus bei der Dotierung von Sonderbedarfen. Die autonomiefreundlicheren Schlüsselzuweisungen können daher zulasten der Zweckzuweisungen verstärkt und auf den Ausgleich der Finanzkraftdifferenzen konzentriert werden.

E. Fazit

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.

Leider ist die Reformwahrscheinlichkeit eher gering. Mehr Autonomie für dezentrale Staatsebenen scheint den Bürgern in Deutschland nicht sehr am Herzen zu liegen. Der politische Zeitgeist favorisiert im Zweifel Gemeinschaftslösungen, vor allem wenn sie zusätzliche Staatsleistungen versprechen, ohne die Finanzierung hervorzuheben. Der damit verbundene Freiheitsverlust scheint demgegenüber nicht schwer zu wiegen. Möglicherweise wird er von (Kommunal-) Politikern sogar als Entlastung von der Verantwortung geschätzt.

Literatur

Bach, Stefan (2018): Grundsteuerreform: Aufwändige Neubewertung oder pragmatische Alternativen, in: DIW aktuell 9/2018, <http://bit.ly/2He6Fkv> (10.06.2018).

Blankart, Charles B. (2008): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 7. Aufl., München.

Bundesministerium der Finanzen (2017): Struktur und Entwicklung der Einnahmen der Gemeinden aus den Realsteuern seit 1992, <http://bit.ly/2JGz9rQ> (10.06.2018).

Deutscher Städte- und Gemeindebund (2017): Kommunalfinanzen bis 2020 – Prognose der kommunalen Spitzenverbände, <http://bit.ly/2HiaOE8> (10.06.2018).

Döring, Thomas / Feld, Lars (2005): Reform der Gewerbesteuer: Wie es Euch gefällt? – Eine Nachlese, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 6(2), S. 207–232.

Feld, Lars / Fritz, Benedikt (2012): Das Finanzsystem der Kommunen aus ökonomischer Sicht, in: Kommunalsteuern und -abgaben, hrsg. von Joachim Wieland, Köln, S. 61–84.

Homburg, Stefan (2018): Grundsteuerreform – aber wie?, www.oekonomenstimme.org, <http://bit.ly/2JdYp4H> (10.06.2018).

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

- Oates, Wallace Eugene (1972): Fiscal federalism, New York.
- Pitlik, Hans / Schratzenstaller, Margit / Bauer, Helfried / Biwald, Peter / Haindl Anita (2012): Optionen zur Stärkung der Abgabenaufonomie der österreichischen Gemeinden, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, <http://bit.ly/2sNGAUUp> (11.06.2018).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1982): Jahresgutachten 1982/83, Wiesbaden, <http://bit.ly/2K35XZ5> (10.06.2018).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1995): Jahresgutachten 1995/96, Wiesbaden, <http://bit.ly/2Hfs7FR> (10.06.2018).
- Scherf, Wolfgang (2001): Perspektiven der kommunalen Besteuerung, in: Probleme der Kommunalfinanzien, hrsg. von Norbert Andel, Berlin, S. 9–55.
- Scherf, Wolfgang (2013): Unternehmensbezogene Infrastruktur und regionale Steuerkraft, Gießen, <http://bit.ly/2JcxTIZ> (10.06.2018).
- Scherf, Wolfgang (2017): Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz, Gießen, <http://bit.ly/2KXBULt> (10.06.2018).
- Scherf, Wolfgang (2018): Das kommunale Steuersystem: Defizite und Reformoptionen, in: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 10/2018, S. 26–31.
- Stiftung Marktwirtschaft (2014): Autonomie für Länder und Kommunen bei der Einkommensteuer, Berlin, <http://bit.ly/2JA3FjP> (11.06.2018).
- van Suntum, Ulrich / Schultewolter, Daniel (2018): Grundsteuer durch einen kommunalen Einkommensteuerzuschlag ersetzen, in: Wirtschaftsdienst 5/2018, S. 353–356.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982): Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, BMF-Schriftenreihe Heft 31, Bonn.