JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN

Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere

Kai Hofmann, Wolfgang Scherf

Die Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die Gemeinden

Arbeitspapier Nr. 60/2001

ISSN 0179-2806

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Prof. Dr. Armin Bohnet
Professur für Volkswirtschaftslehre IV
Licher Straße 66
35394 Gießen
0641 99 22100

Prof. Dr. Wolfgang Scherf
Professur für Volkswirtschaftslehre II
Licher Straße 74
35394 Gießen
0641 99 22080

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 3
2. Die finanzielle Lage der Kommunen 3
3. Darstellung und Wirkungen der Steuerreform 2000 4
   a. Die Reformmaßnahmen im Überblick 4
   b. Wirkungen auf die kommunalen Haushalte 6
4. Beurteilung der Reformmaßnahmen 10
   a. Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer 10
   b. Erhöhung der Gewerbesteuerumlage 11
   c. Aushöhlung der kommunalen Finanzautonomie 14
5. Zusammenfassung 16

Literatur 18

Bisher erschienene Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere 20

Kai *Hofmann* und Wolfgang *Scherf*

Die Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die Gemeinden

1. Einleitung

Mit der im Juli 2000 verabschiedeten Steuerreform beabsichtigt die Bundesregierung eine umfassende Entlastung der Unternehmen und privaten Haushalte. Sie verspricht sich davon eine deutliche Stärkung des Wachstums sowie die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Die Steuerreform ist nach wie vor umstritten. Kritisiert wird sie vor allem im Hinblick auf die steuersystematischen und verteilungspolitischen Probleme, die mit der Reform der Unternehmensbesteuerung verbunden sind[1].

Weit weniger Beachtung in der finanzpolitischen Diskussion fanden die Auswirkungen der Reform auf die kommunalen Haushalte. Das geringe öffentliche Interesse für die kommunalen Belange erklärt sich zum Teil daraus, daß die Gemeinden, anders als Bürger und Unternehmen, Steuergläubiger und nicht Steuerschuldner sind. Allerdings ist die fehlende Aufmerksamkeit vor dem Hintergrund der finanziellen Probleme, mit denen viele Gemeinden, insbesondere in strukturschwachen Regionen und in den neuen Ländern, zu kämpfen haben, und den bereits erbrachten Konsolidierungsleistungen der kommunalen Gebietskörperschaften sachlich nicht angemessen[2]. Zudem ist zu befürchten, daß sich der Reformeifer der Bundesregierung mit der Verabschiedung der Steuerreform weitgehend erschöpft hat. Die dringend notwendige und seit langem geforderte Reform des Gemeindesteuersystems dürfte daher in den kommenden Jahren kaum erreichbar sein.

Der vorliegende Beitrag erörtert die Auswirkungen der Steuerreform auf die Gemeinden. Kapitel 2 enthält einen kurzen Überblick über die finanzielle Situation der Kommunen. In Kapitel 3 werden die Reformmaßnahmen der Bundesregierung sowie die vom Bundesfinanzministerium erwarteten finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden vorgestellt und näher analysiert. Eine kritische Diskussion der Reformmaßnahmen erfolgt in Kapitel 4. Dort werden auch einige Reformoptionen für das kommunale Finanzsystem aufgezeigt.

2. Die finanzielle Lage der Kommunen

Bei den kommunalen Finanzen sind seit mehreren Jahren deutliche Konsolidierungsbemühungen zu verzeichnen, die sich vor allem in einer moderaten Entwicklung der Personalausgaben, aber auch in einer deutlichen Rückführung der Sachinvestitionen niedergeschlagen haben. Zudem wurden die Gemeinden durch Reformmaßnahmen des Bundes im Bereich der sozialen Sicherung (z. B. durch die Einführung

---

[1] Vgl. z. B. Rosen (1999), S. 653 ff.; Peffekoven (2000), S. 80 ff.; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2000), S. 139 ff.; Bareis (2000), S. 602 ff.; Homburg (2001), S. 8 ff.

[2] Vgl. Karrenberg / Münstermann (2000), S. 18 f.

der Pflegeversicherung) entlastet[1]. Eine unerwartet gute Einnahmenentwicklung trug ebenfalls dazu bei, daß die Gemeinden insgesamt in den Jahren 1998 und 1999 einen Haushaltsüberschuß erzielen konnten. *Tabelle 1* gibt einen Überblick über die Entwicklung der Finanzierungssalden in den Jahren 1992 bis 2000.

Tabelle 1: Kommunale Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssaldo 1992 bis 2000 in Mrd. DM

Jahr	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*
Einnahmen	262,9	277,0	282,8	284,3	282,8	275,5	282,3	286,4	285,0
Ausgaben	279,1	289,9	294,2	298,6	290,7	281,0	277,5	281,9	286,5
Finanzierungssaldo	–16,2	–12,9	–11,4	–14,3	–7,9	–5,6	4,8	4,5	–1,5

Quelle: Karrenberg / Münstermann (2000), S. 18.

Die relativ günstigen Daten dürfen jedoch nicht dahingehend interpretiert werden, daß die Finanzlage der Kommunen im Verhältnis zu den übrigen Gebietskörperschaften entspannt sei und daher mögliche Einnahmenverluste aufgrund der steuerpolitischen Aktivitäten der Bundesregierung vergleichsweise leicht verkraftet werden könnten. Vielmehr ist ein Vergleich der Haushaltssituation von Bund und Ländern auf der einen und Gemeinden auf der anderen Seite nicht ohne weiteres möglich, da für die Gemeinden nach dem kommunalen Haushaltsrecht besondere Verschuldungsgrenzen gelten[2]. Zudem wird durch die alleinige Betrachtung des Finanzierungssaldos der Blick auf die erheblichen Unterschiede zwischen den Gemeinden verstellt. So ist z. B. der Finanzierungssaldo aller Gemeinden 1999 insgesamt positiv, doch weisen die Gemeinden in den neuen Ländern ebenso wie viele strukturschwache Kommunen in Westdeutschland ein Finanzierungsdefizit auf.

3. Darstellung und Auswirkungen der Steuerreform 2000

a. Die Reformmaßnahmen im Überblick

Von der Steuerreform 2000 sind die Gemeinden in mehrfacher Hinsicht betroffen. Im folgenden werden die wichtigsten Änderungen kurz vorgestellt. Das Steuersenkungsgesetz (StSenkG)[3] beinhaltet neben der Reform des Einkommensteuertarifs und der Neugestaltung der Unternehmensbesteuerung auch Maßnahmen zur Gegenfinanzierung, die sich auf die kommunalen Haushalte auswirken.

Die Reform des Einkommensteuertarifs vollzieht sich in mehreren Schritten. Zunächst wird die Tarifsenkung der zweiten Stufe (2002) des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002 auf das Jahr 2001 vorgezogen. Dadurch sinkt der Eingangs-

---

[1] Vgl. dazu im einzelnen Bundesministerium der Finanzen (2000a), S. 6 ff.

[2] So dürfen die Kommunen Kredite nur unter relativ restriktiven Bedingungen aufnehmen, die Schuldentilgung muß aus den laufenden Einnahmen finanziert werden und die Kommunalaufsicht fordert von Kommunen mit defizitären Verwaltungshaushalten verbindliche Strategien, wie die Defizite abgebaut werden können. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2000a), S. 6.

[3] Zum Inhalt im einzelnen siehe Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung (StSenkG) sowie Gesetz zur Ergänzung des Steuersenkungsgesetzes (StSenkErgG).

steuersatz auf 19,9 vH im Jahr 2001, der Spitzensteuersatz wird auf 48,5 vH zurückgeführt und der Grundfreibetrag steigt auf 14.000 DM. Im Jahr 2003 sinkt der Eingangssteuersatz weiter auf dann 17 vH und der Spitzensteuersatz auf 47 vH, während der Grundfreibetrag auf 14.500 DM angehoben wird. Für das Jahr 2005 plant die Bundesregierung einen Eingangssteuersatz von 15 vH und einen Spitzensteuersatz von 42 vH ab einem zu versteuernden Einkommen von 102.000 DM. Gleichzeitig will sie den Grundfreibetrag noch einmal auf 15.000 DM erhöhen. Die Kommunen werden an den Mindereinnahmen infolge der Tarifreform nach Maßgabe ihres Anteils am Einkommensteueraufkommen in Höhe von 15 vH beteiligt.

Die Reform der Unternehmensbesteuerung erstreckt sich zum einen auf die Besteuerung der Kapitalgesellschaften und Anteilseigner, zum anderen auf die Besteuerung der Personengesellschaften. Die bedeutendsten Änderungen im Körperschaftsteuerrecht sind die Abschaffung des Vollanrechnungsverfahrens zugunsten des sogenannten Halbeinkünfteverfahrens sowie die zukünftige Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen bei Kapitalgesellschaften. Mit dem Übergang zum Halbeinkünfteverfahren wird der Körperschaftsteuersatz auf einheitlich 25 Prozent gesenkt und die bislang bestehende Spreizung der Körperschaftsteuersätze für einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne abgeschafft[1]. Die Reform der Besteuerung der Personengesellschaften beinhaltet neben der Senkung des Einkommensteuertarifs die Regelung, daß sich die tarifliche Einkommensteuer auf die gewerblichen Einkünfte um das 1,8-fache des Gewerbesteuermeßbetrags ermäßigt. Die Bundesregierung beabsichtigt damit, einen Großteil der Unternehmen durch die Gewerbesteueranrechnung und den Betriebsausgabenabzug in vollem Umfang von der Gewerbesteuer zu entlasten[2].

Zur Gegenfinanzierung wurden neben der Herabsetzung der Beteiligungsgrenze für wesentliche Beteiligungen einige Änderungen im Bereich der Abschreibungsregelungen vorgenommen. Der Abschreibungssatz der degressiven Abschreibung wurde von 30 vH auf 20 vH und der Abschreibungssatz für Betriebsgebäude von 4 vH auf 3 vH gesenkt. Zudem wurden die amtlichen Abschreibungstabellen an eine realitätsnähere Nutzungsdauer angepaßt. Zu den Gegenfinanzierungsmaßnahmen gehört auch der Wegfall der Tarifermäßigung bei gewerblichen Einkünften[3].

Aufgrund der Änderungen der Abschreibungsregeln werden erhebliche Mehreinnahmen vor allem bei der Gewerbesteuer erwartet. Diese kommunalen Mehreinnahmen sollen durch die Anhebung der Gewerbesteuerumlage abgeschöpft werden.

---

[1] Die problematische Spreizung zwischen dem Spitzensteuersatz der Einkommensteuer und dem Steuersatz für einbehaltene Gewinne bleibt jedoch bestehen.

[2] Ursprünglich war vorgesehen, daß die Personenunternehmen das Zweifache des Gewerbesteuermeßbetrages von der Einkommensteuer abziehen dürfen. Diese Absicht wurde jedoch aufgegeben, um eine Überkompensation zu vermeiden. Zudem sollte den Personengesellschaften die Option eingeräumt werden, sich wie Kapitalgesellschaften besteuern zu lassen. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (1999), S. 14 f. Auf diese steuersystematisch unhaltbare Maßnahme wurde jedoch mit dem Hinweis auf die weitere Absenkung des Spitzensteuersatzes auf 42 vH verzichtet.

[3] Danach unterlagen Einkünfte aus gewerblicher Tätigkeit mit 47 vH einem geringeren Spitzensteuersatz, als Einkünfte aus den übrigen Einkunftsarten.

Die nachfolgende *Tabelle 2* gibt einen Überblick über die steuerreformbedingten Veränderungen der Gewerbesteuerumlage für die Jahre 2001 bis 2006.

Tabelle 2: Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage 2000 bis 2006

Jahr	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*
Gesamtumlage	Vervielfältiger in vH						
Alte Länder	74	83	95	107	111	111	105
Neue Länder	45	54	66	78	82	82	76
davon:							
Bund	19	24	30	36	38	38	35
Alte Länder	55	59	65	71	73	73	70
Neue Länder	26	30	36	42	44	44	41

Quelle: Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung.
In den Werten für die westdeutschen Länder ist die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage, die zur Finanzierung des kommunalen Beitrags zum Fonds Deutsche Einheit erhoben wird, nicht berücksichtigt.

b. Wirkungen auf die kommunalen Haushalte

1) Darstellung der finanziellen Auswirkungen[1]

Bei der Reform der Unternehmensbesteuerung geht das Bundesfinanzministerium davon aus, daß die Maßnahmen einschließlich der Gegenfinanzierung zu erheblichen Mehreinnahmen bei den Gemeinden führen werden. Den Einnahmenverlusten der Gemeinden, die vor allem durch die Steuerbefreiung von Veräußerungsgewinnen sowie durch die Ermäßigung der Einkommensteuer um den 1,8-fachen Gewerbesteuermeßbetrag verursacht werden, stehen, so wird vermutet, erheblich größere Mehreinnahmen bei der Einkommen- und vor allem der Gewerbesteuer gegenüber. Sie sind insbesondere auf die Abschaffung der Tarifbegrenzung für gewerbliche Einkünfte sowie die Neuregelung der Abschreibungsmodalitäten zurückzuführen. Die bei den Gemeinden per Saldo eintretenden zusätzlichen Einnahmen sollen jedoch durch die Anhebung der Gewerbesteuerumlage zugunsten von Bund und Ländern wieder abgeschöpft werden.

Während die Reform der Unternehmensbesteuerung über einen Zeitraum von sechs Jahren insgesamt eine leichte Entlastung bedeutet, führt die Absenkung des Einkommensteuertarifs zu erheblichen Steuerausfällen bei den Kommunen (vgl. *Tabelle 3*). Neben den unmittelbaren Mindereinnahmen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer treten bei den Kommunen auch mittelbare Einnahmenverluste im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs auf. Nach Art. 106 Abs. 7 GG sind die Bundesländer verpflichtet, die Kommunen am Länderanteil aus dem Aufkommen der Verbundsteuern (Einkommensteuer, Umsatzsteuer, Körperschaftsteuer) zu beteiligen (obligatorischer Steuerverbund). Zudem können die Länder auch die Einnahmen

[1] Vgl. dazu ausführlich Karrenberg (2000), S. 218 ff.

aus den Landessteuern (z. B. Kfz.-Steuer, Gewerbesteuerumlage) oder aus dem Länderfinanzausgleich in den Steuerverbund einbeziehen (fakultativer Steuerverbund). Die Höhe der Beteiligungsquoten wird von den Bundesländern selbst festgelegt. Sie hängt in hohem Maße von der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen, aber auch von der „Kommunalfreundlichkeit" der jeweiligen Landesregierung ab[1].

Tabelle 3: Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die kommunalen Haushalte

Jahr	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Maßnahmen			in Mrd. DM			
Reform der Unternehmensbesteuerung sowie Anpassung der Abschreibungstabellen	1,14	3,44	6,11	7,01	7,42	6,37
Veränderung der Gewerbesteuerumlage	–1,40	–3,52	–5,63	–6,50	–6,68	–5,76
Reform der Unternehmensbesteuerung insgesamt	–0,26	–0,08	0,48	+0,51	0,74	0,62
Reform des Einkommensteuertarifs	–4,06	0,18	–1,97	–1,88	–6,70	–6,84
Auswirkungen des Steuersenkungsgesetzes insgesamt	–4,31	0,10	–1,49	–1,37	–5,96	–6,23
Auswirkungen einschließlich Beschluß des Bundesrates	–4,46	–0,11	–1,79	–1,67	–6,89	–7,19
Mittelbare Mindereinnahmen	–3,85	-1,96	-2,76	–2,39	–5,29	–5,67
Kommunale Mindereinnahmen insgesamt	–8,31	–2,07	–4,55	–4,06	–12,18	–12,86
Gesamtwirkungen des Steuersenkungsgesetzes	–45,39	–19,21	–29,34	–25,05	–62,76	–67,23
			in vH			
Kommunaler Anteil an den Gesamtwirkungen der Steuerreform	18,3	10,8	15,5	16,2	19,4	19,1

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2000b); Karrenberg (2000a), S. 220. Die mittelbaren Mindereinnahmen wurden auf Basis der Steuerverbundregelungen des Jahres 2000 in den einzelnen Ländern berechnet.

Im Fall eines Rückgangs des Einkommen- oder Körperschaftsteueraufkommens sinkt die für den Ausgleich zur Verfügung stehende Verbundmasse. Bei unveränderten Beteiligungsquoten führt dies zu geringeren Zuweisungen der Länder an die Kommunen. Da die Länder aller Wahrscheinlichkeit nach ihre Kommunen über den Steuerverbund an den reformbedingten Steuerausfällen beteiligen werden, sind neue Auseinandersetzungen zwischen diesen Gebietskörperschaften vorprogrammiert.

[1] In 1999 erhielten die Kommunen insgesamt 91,3 Mrd. DM an Zuweisungen. Davon entfielen auf die alten Länder 63,1 Mrd. DM und auf die neuen Länder 28,2 Mrd. DM. Mit der Steuerschwäche der ostdeutschen Kommunen korrespondiert ein sehr hoher Zuweisungsbedarf, der sich in einem Anteil von 55,6 vH an den gesamten Einnahmen widerspiegelt. In Westdeutschland finanzieren sich die Kommunen lediglich zu 26,8 vH über Zuweisungen. Vgl. Karrenberg / Münstermann (2000), S. 11 f.

2) Beurteilung der finanziellen Auswirkungen

Im Gegensatz zu den ursprünglichen Befürchtungen der Gemeinden[1] werden diese nach den Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen nicht überproportional an den Einnahmenausfällen beteiligt. Vielmehr entsprechen die direkten und indirekten Mindereinnahmen insbesondere in den Jahren 2005 und 2006 in etwa dem bisherigen Anteil der Gemeinden am Steueraufkommen, der etwas unter 20 vH des Gesamtsteueraufkommens liegt. Auch die unmittelbaren Einnahmenausfälle liegen in allen Jahren unterhalb des Anteils der Gemeinden in Höhe von 12,4 vH im Jahre 1999[2]. Die Kritik der Kommunen an den ursprünglichen Steuerplänen zeigte also Wirkung und wurde vom Gesetzgeber zum Teil berücksichtigt. Dennoch stehen die Gemeinden in den kommenden Jahren unter erheblichem Konsolidierungsdruck, der viele Kommunen an den Rand ihrer finanziellen Leistungskraft bringen wird.

Die fiskalischen Effekte stellen allerdings nicht das alleinige Kriterium für die Beurteilung der Reform dar. Vielmehr ist vor allem zu fragen, ob der Anteil einer Gebietskörperschaft am Steueraufkommen überhaupt als geeigneter Maßstab für den Umfang einer Beteiligung an den steuerreformbedingten Mindereinnahmen angesehen werden kann. Ausgesprochen problematisch erscheint bei dieser Vorgehensweise die einseitige Orientierung an der Einnahmenseite. Unberücksichtigt bleiben damit die kommunalen Aufgaben, die zu einem erheblichen Teil fremdbestimmt und damit von den Gemeinden selbst nicht zu beeinflussen sind[3].

Auch die Vorgehensweise bei der Erhöhung der Gewerbesteuerumlage verdient Kritik. Die unterstellten Mehreinnahmen der Kommunen beruhen lediglich auf Schätzungen, und es ist keineswegs sicher, daß sich für die Gemeinden tatsächlich ein Nullsummenspiel ergibt. Vielmehr besteht die Gefahr, daß die Mehreinnahmen nicht den vom Bundesfinanzministerium erwarteten Umfang erreichen. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, daß die Mehreinnahmen, die aus der zeitlichen Streckung der Abschreibungen resultieren, mittelfristig zurückgehen, da durch eine Verlängerung der Abschreibungsdauer lediglich eine Verschiebung der Besteuerung in die Zukunft erfolgt[4]. Dieser Nachholeffekt wird in den Berechnungen des Bundesfinanzministeriums nicht deutlich, da in den Schätzungen auch die unterstellten positiven Effekte der Steuerreform auf die Ausrüstungsinvestitionen enthalten sind. Damit hängen die ermittelten Entlastungswirkungen für die Kommunen in hohem Maße von der Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen in den kommenden Jahren ab, die sich im voraus jedoch kaum zuverlässig prognostizieren läßt[5].

---

[1] Vgl. dazu Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2000), S. 11.

[2] Vgl. Karrenberg (2000a), S. 220.

[3] Als weiteres Problem erweist sich in diesem Zusammenhang, daß der kommunale Steueranteil auch hebesatzabhängige Steuereinnahmen beinhaltet. Da bei der Ermittlung des Gemeindeanteils am Steueraufkommen nicht mit einem „Nivellierungshebesatz“ operiert wird, gehen autonome Entscheidungen der Gemeinden in den vertikalen Finanzausgleich mit ein, obwohl sie dafür grundsätzlich keine Relevanz besitzen.

[4] Mehreinnahmen in den ersten Jahren aufgrund der geringeren Abschreibungsmöglichkeiten stehen Mindereinnahmen in späteren Perioden wegen der dann höheren Abschreibungen gegenüber.

[5] Vgl. Karrenberg / Münstermann (2000), S. 32 ff.

Vor diesem Hintergrund kann sich die jetzt festgelegte Erhöhung der Gewerbesteuerumlage zur Abschöpfung der erwarteten kommunalen Mehreinnahmen durchaus noch als problematisch erweisen. Es besteht die Gefahr, daß Bund und Länder weit mehr an Gewerbesteuer vereinnahmen, als dies durch die tatsächlichen Mehreinnahmen der Gemeinden gerechtfertigt erscheint. Damit ist vor allem dann zu rechnen, wenn von der Steuerreform nicht die unterstellten expansiven Impulse auf die konjunkturelle Entwicklung ausgehen. Insofern erscheint es nicht nachvollziehbar, daß die Höhe der Gewerbesteuerumlage bereits für die nächsten sechs Jahre verbindlich festgeschrieben worden ist. Besser wäre es gewesen, die Umlage jährlich und im nachhinein festzulegen und damit an der tatsächlichen Einnahmenentwicklung der Gemeinden zu orientieren. Auf diese Weise hätte man den Eindruck vermeiden können, daß Bund und Länder die Lasten der Steuerreform auf die Kommunen verschieben wollen.

Des weiteren ist zu berücksichtigen, daß Umlageerhöhung und Gegenfinanzierungseffekte sich nicht in jeder Gemeinde aufheben. Selbst bei insgesamt konstanten Einnahmen kommt es zu einer Umverteilung zwischen den Kommunen. Diese Verschiebungen sollen nach Ansicht des Bundesfinanzministeriums im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ausgeglichen werden[1]. Dagegen spricht zum einen, daß die für den Ausgleich zur Verfügung stehende Finanzmasse durch die Steuerreform reduziert wird. Zum anderen kann aufgrund der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs nicht davon ausgegangen werden, daß alle Gemeinden in den Genuß einer Kompensation kommen[2].

Im kommunalen Finanzausgleich orientiert sich die Verteilung der Schlüsselmasse an der Differenz zwischen der Finanzkraft und dem Finanzbedarf einer Kommune. Kommunen, deren Finanzkraft ihren Finanzbedarf unterschreitet, sind zuweisungsberechtigt, während solche, deren Finanzkraft den Finanzbedarf übersteigt, keine Schlüsselzuweisungen erhalten[3]. Im Vergleich zur Berechnung der Finanzkraft erweist sich die Bestimmung des Finanzbedarfs als wesentlich komplizierter. Eine originäre Ermittlung dieser Größe ist nicht möglich. Statt dessen operiert man mit Hilfsgrößen, wobei die Einwohnerzahl die mit Abstand größte Bedeutung besitzt. Der Finanzbedarf einer Kommune im Ausgleichsverfahren ergibt sich dabei aus der Multiplikation der (oftmals veredelten) Einwohnerzahl mit dem Grundbetrag, der so festgelegt wird, daß die gesamte zur Verfügung stehende Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich verteilt wird. Ein Rückgang der Verbundmasse führt bei konstanten Finanzausgleichsparametern zu einem niedrigeren Grundbetrag. Daher können einige bislang zuweisungsberechtigte Kommunen abundant werden. Sie erhalten damit ebensowenig einen Ausgleich, wie die bereits vorher abundanten Gemeinden, die in jedem Fall zu den Verlierern der Reform zählen[4].

---

[1] Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2000c), S. 9.

[2] Vgl. Kuhn (1997), S. 220.

[3] Sie können allerdings dennoch Empfänger spezieller Schlüsselzuweisungen sein. Diese werden z. B. auch zur Kompensation der Kosten der Auftragsverwaltung genutzt.

[4] Vgl. Kuhn (1997), S. 221.

4. Beurteilung der Reformmaßnahmen

a. Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer

1) Kritik an der Teilanrechnung

Obwohl die Teilanrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer bei den Kommunen zunächst auf heftige Kritik gestoßen ist, haben sie ihren Widerstand gegen dieses Vorhaben aufgegeben. Dies geschah jedoch nicht aus Überzeugung, sondern vor dem Hintergrund der aus Sicht der Kommunen noch ungünstiger zu beurteilenden Alternativen zur Reform der Unternehmensbesteuerung[1]. Die verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber der Reformmaßnahme sind damit aber nicht ausgeräumt. Die Teilanrechnung führt zu einer Begünstigung von gewerblichen Gewinnen, wodurch das Gebot einer gleichmäßigen Belastung der verschiedenen Einkunftsarten verletzt wird[2].

Auch unter steuersystematischen Gesichtspunkten erscheint der Reformvorschlag problematisch[3]. Einer pauschalen oder vollen Anrechnung der Gewerbesteuer stehen prinzipiell die unterschiedlichen Ziele der Gewerbesteuer und der Einkommensteuer entgegen[4]. Während die Gewerbesteuer an der objektiven Ertragskraft der Unternehmen anknüpft und einen Bezug zur kommunalen Infrastruktur herstellen will, orientiert sich die Einkommensteuer an der individuellen Leistungsfähigkeit der Steuerzahler ohne Rücksicht auf die Inanspruchnahme staatlicher Leistungen. Da die Anrechnung der Gewerbesteuer materiell letzten Endes auf eine Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer hinausläuft[5], muß zudem befürchtet werden, daß es im Zuge der Reform der Gewerbesteuer zu einer weiteren Ausweitung des allgemeinen Steuerverbundes kommen wird.

Bei der Teilanrechnung handelt es sich um den Versuch, für Personenunternehmen eine vergleichbare steuerliche Entlastung wie für Kapitalgesellschaften zu erreichen. Damit werden jedoch die aus finanzwissenschaftlicher Sicht äußerst fragwürdigen Regelungen im Bereich der Körperschaftsteuer Ausgangspunkt für weitere problematische Maßnahmen im Bereich der Einkommen- bzw. der Gewerbesteuer[6].

2) Reformansätze

Die Einführung der Teilanrechnung bedeutet eine weitere Schwächung der Gewerbesteuer als Gemeindesteuer[7]. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Reform der

---

1 Vgl. Karrenberg / Münstermann (2000), S. 30 ff.

2 Vgl. Karrenberg / Münstermann (2000), S. 30 f.

3 Vgl. Roland (2000), S. 94.

4 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1988), S. 589. Steuersystematisch korrekt ist jedoch – gerade mit Blick auf den (angestrebten) Äquivalenzcharakter – der Abzug der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer.

5 Vgl. Krause-Junk (1999), S. 337. Dieser Aspekt darf jedoch nicht überbewertet werden, da die Teilanrechnung auf Personenunternehmen begrenzt ist.

6 Vgl. zur Kritik an der Steuerreform auch Bareis (2000), S. 602 ff.; Homburg (2001), S. 8 ff.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000), Z. 319 ff.

7 Zur Problematik der Gewerbesteuer vergleiche ausführlich Scherf (2000), S. 12 f.

kommunalen Unternehmensbesteuerung besonders dringlich. Als Alternativen kommen vor allem eine weitere Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer, die Gewährung eines kommunalen Hebesatzrechtes bei der Einkommensteuer sowie die Einführung der kommunalen Wertschöpfungsteuer in Betracht.

Gegen eine weitere Erhöhung der Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen spricht, daß die Ausdehnung des Umsatzsteuerverbundes die Gewährung eines Hebesatzrechts nicht zuläßt. Die Folge wäre eine weitere ökonomisch und politisch unerwünschte Aushöhlung der kommunalen Finanzautonomie. Dies stände im Widerspruch zu der Bestimmung des Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG, wonach die Gemeinden zur Gewährleistung der Selbstverwaltung über eine Steuerquelle verfügen müssen, die einen Bezug zur kommunalen Wirtschaftskraft aufweist und deren Aufkommen von den Gemeinden über den Hebesatz (in Grenzen) beeinflußt werden kann. Darüber hinaus erscheint eine weitere Intensivierung des Steuerverbundes zwischen Bund, Ländern und Kommunen vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion um eine Stärkung der Autonomie und Eigenständigkeit der einzelnen Gebietskörperschaftsebenen als Anachronismus.

Auch die Einführung eines kommunalen Hebesatzrechts bei der Einkommensteuer kann als Ersatz für die Gewerbesteuer nicht überzeugen, da dadurch der Interessenausgleich zwischen den ortsansässigen Unternehmen und den Gemeinden nicht in hinreichendem Umfang hergestellt werden kann. Als Alternative bietet sich eigentlich nur die vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen[1] vorgeschlagene kommunale Wertschöpfungsteuer an. Sie erfüllt die Anforderungen an eine kommunale Unternehmenssteuer[2] wesentlich besser als die Gewerbesteuer. Ihre Implementierung dürfte sich nicht zuletzt positiv auf die Steuerkraft der ostdeutschen Kommunen auswirken[3].

b. Erhöhung der Gewerbesteuerumlage

Aus kommunaler Sicht bildet neben der Teilanrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage ein grundsätzliches Problem der Steuerreform. Unabhängig von der korrekten Bemessung ihrer Höhe erscheint infolgedessen eine genauere Betrachtung der Umlage vor dem Hintergrund der kommunalen Kritik an diesem „Finanzausgleichsinstrument“ angebracht.

1) Die heutige Gewerbesteuerumlage

Die Gewerbesteuerumlage wurde im Zuge der Gemeindefinanzreform 1969 eingeführt, um die Einnahmenausfälle von Bund und Ländern, die sich aufgrund der Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer ergaben, zu kompensieren. Zudem sollte durch die Umlage das Übergewicht der Gewerbesteuer bei den kommu-

---

[1] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982), S. 52 ff.

[2] Vgl. z. B. Zimmermann / Postlep (1980), S. 248 ff.; Zimmermann (1999), S. 149 ff.

[3] Zur kommunalen Inzidenz einer solchen Reform siehe z. B. Junkernheinrich (1991) sowie Strauß (1988).

nalen Steuereinnahmen reduziert werden[1]. Ursprünglich war geplant, daß die Gewerbesteuerumlage mit der Reform der Gewerbesteuer entfallen sollte. Allerdings hat sie sich offensichtlich als „dauerhaftes Provisorium“[2] erwiesen. Mit einem Aufkommen von 10,6 Mrd. DM im Jahr 1999 schöpfte die Umlage rund ein Fünftel des gesamten Gewerbesteueraufkommens ab[3].

Zur Berechnung der Umlage wird das Ist-Aufkommen der Gewerbesteuer einer Gemeinde durch den gemeindespezifischen Gewerbesteuerhebesatz dividiert. Dadurch wird sichergestellt, daß die Hebesatzpolitik der Gemeinden keine Auswirkungen auf die Höhe der Umlage hat. Die ermittelte Größe, die dem Gewerbesteuermeßbetrag entspricht, wird dann mit einem Vervielfältiger multipliziert, der sich aus der Summe von Bundes- und Landesvervielfältiger ergibt. Bis 1990 entfiel je die Hälfte des Umlageaufkommens auf Bund und Länder. Diese Übereinstimmung wurde jedoch im Zuge der deutschen Einheit aufgegeben, da die alten Länder die Gemeinden u. a. über die Gewerbesteuerumlage an den Kosten der Deutschen Einheit beteiligten. Derzeit beträgt der Bundesvervielfältiger 24 vH. Der Landesvervielfältiger beläuft sich unter Berücksichtigung der Regelung zum Fonds „Deutsche Einheit“ in den alten Ländern auf 67 vH und in den neuen Ländern auf 30 vH[4].

2) Probleme der Gewerbesteuerumlage

Mit dieser „Übergangslösung“ sind eine Vielzahl von Mängeln verbunden, die eine kritische Überprüfung der Umlage spätestens im Zuge einer Reform des Gemeindesteuersystems nahelegen. Die Steuerreform 2000 verstärkt dabei die im folgenden erläuterten Probleme.

(1) Eine hohe Gewerbesteuerumlage führt zu einer Schwächung des mit der Gewerbesteuer verknüpften Interessenausgleichs zwischen den ortsansässigen Unternehmen und den Kommunen[5]. Aufgrund des kräftigen Anstiegs des Vervielfältigers im Zuge der Steuerreform verbleibt den Kommunen vom Bruttoaufkommen der Steuer ein zunehmend geringerer Anteil. Bezogen auf den durchschnittlichen Hebesatz der Gewerbesteuer im Jahre 1998 in Höhe von 390 vH bedeutet z. B. die Anhebung des Vervielfältigers auf 105 vH im Jahr 2006, daß rund 27 vH der kommunalen Steuereinnahmen abgeschöpft werden. Die Gewerbesteuer wird damit ihrer Funktion als Gemeindesteuer, die sie ohnehin nur unzureichend erfüllt, immer weniger gerecht.

(2) Neben der geringen Transparenz der Regelung, die sich vor allem in der Schwierigkeit widerspiegelt, die Determinanten der Umlagenhöhe zu ermitteln, kann die

---

[1] Mit der Reduktion der finanziellen Bedeutung der Gewerbesteuer ist gleichzeitig ein horizontaler Finanzausgleichseffekt zwischen den Kommunen verbunden, da die erheblichen Unterschiede in den Bemessungsgrundlagen abgeschwächt werden. Vgl. Zimmermann (1999), S. 184. Der Finanzausgleichseffekt bezieht sich jedoch auf absolute Größen; die relativen Positionen der Kommunen bleiben durch die Erhebung der Gewerbesteuerumlage unbeeinflußt. Zusätzliche horizontale Ausgleichseffekte ergeben sich durch die Einbeziehung der Gewerbesteuerumlage in die Verbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs.

[2] Hidien (1999), S. 33.

[3] Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2000d), S. 273.

[4] Vgl. Karrenberg (2000b), S. 225.

[5] Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2000), S. 6.

Irreversibilität von einmal getroffenen Entscheidungen bemängelt werden. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage im Rahmen des Solidarpakts kritisch zu betrachten, denn sie fiel weit höher aus, als dies durch die tatsächliche Belastung der Länder zu rechtfertigen war[1]. Aufgrund der fiskalischen Länderinteressen wurde trotz einer im Gesetz vorgesehenen Revisionsklausel bis heute keine Korrektur des Vervielfältigers vorgenommen.

(3) Häufige Veränderungen der Gewerbesteuerumlage stehen einer aus konjunktur- und wachstumspolitischer Sicht wünschenswerten Verstetigung der kommunalen Einnahmen entgegen. Dies ist vor dem Hintergrund der ohnehin ausgeprägten Gewinnabhängigkeit der Gewerbesteuereinnahmen und den damit verbundenen Aufkommensschwankungen besonders problematisch[2].

(4) Die Gewerbesteuerumlage ermöglicht dem Bund einen direkten Zugriff auf die kommunalen Finanzen, ohne daß die Gemeinden dies beeinflussen könnten. Durch die schrittweise Erhöhung wird die Gewerbesteuerumlage immer stärker zu einem unsystematischen Instrument des vertikalen Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Hidien nennt sie daher zu recht ein „negatives Musterbeispiel für (provisorische) Kompromißlösungen im Finanzrecht und die unnötige Vielfalt sich gegenseitig aufhebender Finanzströme im Bundesstaat“[3].

3) Die Rolle der Gewerbesteuerumlage im vertikalen Finanzausgleich

Im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs geht es um die Frage, wie die Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die verschiedenen Ebenen des Staates aufgeteilt werden sollen[4]. Die konkrete Verteilung auf Bund, Länder und Gemeinden ergibt sich dabei aus den Vorschriften des Grundgesetzes[5]. Bei der Einnahmenverteilung müssen jeder Ebene ausreichende Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden, damit sie die aus der Aufgabenwahrnehmung resultierenden Ausgaben leisten können.

Das Grundgesetz sieht für einige Steuerquellen (wie z. B. die Mineralölsteuer) vor, daß diese nach dem Trennsystem auf die verschiedenen staatlichen Ebenen zugeordnet werden. Am Aufkommen der quantitativ bedeutendsten Steuern sind jedoch im Rahmen des Steuerverbunds Bund, Länder und Gemeinden beteiligt. Eine besondere Rolle kommt dabei der Mehrwertsteuer zu, die das „bewegliche Scharnier“ in der Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern darstellt. Mit Hilfe dieses flexiblen Elements sollen Verschiebungen im Finanzbedarf zwischen den beiden Gebietskörperschaftsebenen ausgeglichen werden, wobei der Finanzbedarf der Kom-

---

1 Vgl. Karrenberg / Münstermann (1998a), S. 162 f.

2 Vgl. Karrenberg / Münstermann (1998b), S. 445.

3 Hidien (1999), S. 33.

4 Vgl. dazu ausführlich Peffekoven (1980), S. 608 ff.

5 Die Aufgaben von Bund und Ländern richten sich nach den Vorschriften der Art. 70 ff. GG sowie Art. 83 ff. GG. Der Aufgabenbereich der Kommunen ergibt sich im wesentlichen aus Art. 28 Abs. II GG und dem darin enthaltenen Recht der kommunalen Selbstverwaltung. Die Verteilung der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung regelt die Finanzverfassung. Hier spielen vor allem der Konnexitätsgrundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG sowie die in Art. 106 GG geregelte Steuerertragsverteilung eine dominante Rolle.

munen, die staatsorganisatorisch als Bestandteil der Länder behandelt werden, bei dem Finanzbedarf der Länder berücksichtigt werden soll[1].

Mit der Umsatzsteuerverteilung nennt das Grundgesetz das Instrument, mit dem auf Belastungsverschiebungen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen, wie sie z. B. infolge der Steuerreform auftreten, reagiert werden soll. Es stellt sich daher die Frage, warum zur Abschöpfung der erwarteten kommunalen Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer nicht auf die Umsatzsteuerverteilung zurückgegriffen und statt dessen die Gewerbesteuerumlage eingesetzt wurde[2].

Für die gewählte Vorgehensweise lassen sich im wesentlichen zwei Gründe anführen. Zum einen fallen die erwarteten Mehreinnahmen vor allem bei der Gewerbesteuer an. Es liegt daher nahe, diese zusätzlichen Finanzmittel an ihrem Entstehungsort abzuschöpfen. Zum anderen besteht die Gefahr, daß es zwischen Bund und Ländern bei einer Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile zu heftigen Konflikten kommt, wofür eine Vielzahl von Streitigkeiten – z. B. im Rahmen der Solidarpaktverhandlungen 1993 – ein deutlicher Beleg sind. Der Rückgriff auf die Gewerbesteuerumlage erfolgt vor diesem Hintergrund mit dem Ziel, neue Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern zu verhindern. Damit sprechen für die getroffene Regelung, die in erheblichem Maße zur weiteren Intransparenz des vertikalen Finanzausgleichsverfahrens beiträgt, vor allem politökonomische Argumente.

Das Problem der Gewerbesteuerumlage hätte im Zuge der Steuerreform durchaus eleganter gelöst werden können. Durch einen völligen Verzicht von Bund und Ländern auf die Gewerbesteuerumlage wäre eine Senkung der Gewerbesteuerhebesätze und damit verbunden eine Entlastung der Unternehmen in Höhe von mehr als 10 Mrd. DM möglich gewesen. Problematisch erscheint bei einer solchen Vorgehensweise allenfalls die fehlende Garantie dafür, daß die Kommunen ihre Entlastung in vollem Umfang an die Unternehmen weitergeben. Der Standortwettbewerb zwischen den Gemeinden sowie die Möglichkeit von verbindlichen Absprachen unter den beteiligten Gebietskörperschaften relativieren jedoch dieses Argument.

c. Aushöhlung der kommunalen Finanzautonomie

Die massiven steuerreformbedingten Einnahmenverluste der Kommunen machen erneut die große Bedeutung der zentralstaatlichen Gesetzgebung für die kommuna-

---

[1] Die Begründung liegt in der vom Grundgesetz vorgesehenen Zweistufigkeit des Staatsaufbaus. Zwischen Bund und Kommunen dürfen daher auch keine direkten Finanzbeziehungen bestehen, da andernfalls die Organisationshoheit der Länder nicht gewahrt wäre. Vgl. Hennecke (1998), S. 64.

[2] Eine denkbare Alternative hätte darin bestanden, dem Bund einen höheren Umsatzsteueranteil zuzuweisen. Die Länder hätten die daraus resultierenden Mindereinnahmen über eine Reduktion der Finanzausgleichsmasse kompensieren können. Problematisch sind allerdings die damit einhergehenden interkommunalen Verteilungswirkungen. Von einer solchen Maßnahme betroffen wären vor allem die finanzschwachen Kommunen sowie Kommunen, deren Einkommensteueranteil im Vergleich zum Gewerbesteueraufkommen eine große Rolle spielt. Der letztgenannte Aspekt muß jedoch relativiert werden, da mit Ausnahme von Bayern und Nordrhein-Westfalen in allen westdeutschen Ländern die einkommensteuerstarken Gemeinden von der Finanzierung des kommunalen Beitrages zur Deutschen Einheit über die erhöhte Gewerbesteuerumlage profitieren. Vgl. Münstermann (1999), S. 165 ff.

len Finanzen deutlich. Die Abhängigkeit der kommunalen Ebene beschränkt sich dabei nicht nur auf die Einnahmenseite, sondern ist, wie die Beispiele Kindergarten oder Sozialhilfe zeigen, ebenso auf der Aufgabenseite anzutreffen. Besonderes Gewicht erhält dieser Sachverhalt aufgrund der fehlenden direkten kommunalen Beteiligung am staatlichen Entscheidungsprozeß, die im übrigen in einem denkwürdigen Widerspruch zur relativ starken grundgesetzlichen Stellung der Kommunen im Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland steht. Als organisatorischer Bestandteil der Länder sollen die Interessen der Kommunen von den Bundesländern vertreten werden, die jedoch oftmals andere Ziele als die kommunale Ebene verfolgen und sich, wie die Beispiele Gewerbesteuerumlage oder die Streitigkeiten im kommunalen Finanzausgleich zeigen, nicht immer als Anwalt kommunaler Interessen verhalten.

Zur Lösung dieses Problems bietet sich an erster Stelle eine verstärkte Berücksichtigung des Konnexitätsprinzips im vertikalen Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden an. Das Prinzip fordert, daß Entscheidungsträger und Kostenträger einer staatlichen Maßnahme übereinstimmen müssen. Der Sachverständigenrat führt hierzu aus: „Wer für eine Gesetzgebung zuständig ist, sollte auch die daraus resultierenden Ausgaben übernehmen. [...] Nur dadurch können Verantwortlichkeiten geregelt und Kontrolle über den sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz öffentlichen Geldes erreicht werden“[1]. Das Konnexitätsprinzip bedeutet für die Kommunen, daß sie für die aus der Wahrnehmung von fremdbestimmten Aufgaben resultierenden Kosten vollständig entschädigt werden[2].

Die bereits seit einiger Zeit erhobene Forderung nach einer stärkeren Berücksichtigung des Konnexitätsgrundsatzes gewinnt durch die Steuerreform an Bedeutung. Die Kommunen sehen sich einem unveränderten und zum Großteil fremdbestimmten Aufgabenbereich bei gesunkenen Einnahmen gegenüber. In der Praxis ist die Umsetzung des Prinzips jedoch mit einigen Schwierigkeiten verbunden. So läßt sich z. B. in Bereichen, in denen die Kommunen über einen Ermessensspielraum bei der staatlichen Aufgabenerfüllung verfügen, oftmals nicht genau zwischen den Kosten trennen, die durch die Aufgabenwahrnehmung auf der einen und durch die Ausnutzung des Ermessensspielraums auf der anderen Seite verursacht werden[3].

Einen weiteren Ansatzpunkt zur Stärkung der kommunalen Finanzen stellt die Erhöhung der Einnahmenautonomie dar, wobei hier insbesondere die Einkommensteuer ins Blickfeld rückt,[4] bei der bisher eine direkte Beeinflussung des Steueraufkom-

---

1 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1997), Z. 349.

2 Vgl. zu dieser Problematik z. B. Wimmer (1996), S. 678 ff. Am Beispiel der Sozialhilfe wird deutlich, daß die Kommunen durch eine verstärkte Anwendung des Konnexitätsprinzips zumindest mittelfristig erheblich entlastet werden könnten. Vgl. Junkernheinrich / Notheis (1996), S. 52 ff.

3 Vgl. Geske (1998), S. 559 f.

4 Prinzipiell ist es zudem denkbar, die Finanzsituation der Gemeinden über eine Verstärkung des kommunalen Finanzausgleichs zu verbessern. Unabhängig von den Durchsetzungsschwierigkeiten einer solchen Lösung – die Länder werden aufgrund ihrer ebenfalls schlechten Finanzlage kaum bereit sein die Verbundmasse im kommunalen Finanzausgleich zu erhöhen – ist eine stärkere Gewichtung der Zuweisungen im Vergleich zu den Steuereinnahmen auch aus Autonomiegesichtspunkten abzulehnen.

mens durch die Kommunen nicht möglich ist[1]. Es erscheint daher erwägenswert, den Gemeinden ein (begrenztes) Zuschlagsrecht zur Einkommensteuer einzuräumen, wie es das Grundgesetz in Art. 106 Abs. 5 GG vorsieht[2]. Ein Zuschlagsrecht bietet u. a. die Möglichkeit, auf staatlich verursachte Einnahmenausfälle bei der Einkommensteuer zu reagieren und diese in gewissem Umfang auszugleichen. Jedoch besteht in diesem Fall die Gefahr einer Zweckentfremdung. „Ein kommunales Hebesatz- oder Zuschlagsrecht wäre vielleicht geeignet, die Flexibilität und damit die Reaktionsmöglichkeiten der Gemeinden zu verbessern, doch besteht die Hauptfunktion einer solchen Lösung nicht darin, anderweitig verursachte Haushaltsprobleme zu kompensieren, sondern die Abstimmung zwischen Bürgerpräferenzen und kommunalem Leistungsangebot zu verbessern“[3].

5. Zusammenfassung

Die Steuerreform 2000 wird bei den Kommunen zu erheblichen Mindereinnahmen führen, die sich noch verstärken können, wenn die Schätzungen des Bundesfinanzministeriums, z. B. aufgrund einer ungünstigeren konjunkturellen Entwicklung, nicht in dem erwarteten Ausmaß eintreffen. Vor dem Hintergrund der Konsolidierungsanstrengungen der vergangenen Jahre wird die kommunale Ebene vor eine nur schwer lösbare Aufgabe gestellt.

Die Beurteilung der einzelnen Reformmaßnahmen fällt ausgesprochen kritisch aus. Insbesondere die Anrechnung des 1,8-fachen Gewerbesteuermeßbetrages auf die Einkommensteuerschuld kann aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht überzeugen. Diese unsystematische Kompensationslösung für Personenunternehmen schwächt die Gewerbesteuer, läßt ihre weitere Berechtigung als Gemeindesteuer zweifelhaft erscheinen und legt einen Ersatz durch eine kommunale Wertschöpfungsteuer nahe. Auch die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage erscheint aufgrund der Schätzrisiken problematisch. Generell muß man fragen, welche sinnvolle Funktion diese mit vielen Mängeln behaftete Umlage im föderalen Finanzsystem überhaupt spielen kann. Daß sich die Gemeinden nicht stärker für die Abschaffung der Gewerbesteuerumlage einsetzen, kann wohl nur mit der Wahrung des finanziellen Interesses des Bundes und der Länder an der Gewerbesteuer und damit an deren Fortbestand erklärt werden.

---

[1] Indirekt kann die Gemeinde versuchen, durch die Ansiedlung neuer Einwohner ihre Einkommensteuereinnahmen zu erhöhen.

[2] Vgl. hierzu im einzelnen Hansmeyer / Zimmermann (1993), S. 221 ff.; Beland (1998), S. 104 ff.; Scherf (2000), S. 34 ff. Andere Formen einer alternativen gemeindlichen Einkommensbesteuerung, wie z. B. eine gesonderte gemeindliche Einkommensteuer oder einer vereinfachte, bürgerbezogene Steuer, haben demgegenüber nur geringe Realisierungschancen. Vgl. Hansmeyer / Zimmermann (1993), S. 228 f.

[3] Scherf (2000), S. 37. Allerdings dürfen die positiven Eigenschaften eines gemeindlichen Hebesatzrechts bei der Einkommensteuer nicht darüber hinwegtäuschen, daß mit einer Einführung erhebliche Probleme verbunden sind. So verursacht allein die Steuerreform aufgrund der Vielzahl von Änderungen bei der Finanzverwaltung einen erheblichen Mehraufwand. Die zusätzliche Implementierung des Hebesatzrechts wäre mit weiterem Aufwand verbunden, der die Finanzverwaltung leicht überfordern kann. Zudem ist auch mit einer erheblichen Skepsis der Gemeindevertreter gegenüber einem Zuschlagsrecht zu rechnen.

Die Steuerreform macht erneut die extreme Abhängigkeit der Kommunen von zentralstaatlichen Entscheidungen deutlich. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Erhöhung der kommunalen Finanzautonomie angezeigt. Neben der Stärkung des Konnexitätsprinzips könnte die finanzielle Autonomie der Gemeinden durch ein Hebesatzrechtes bei der Einkommensteuer spürbar verbessert werden. Eine solche Maßnahme ließe sich jedoch nicht kurzfristig realisieren, sondern müßte Bestandteil einer dringend notwendigen, umfassenden Reform des Gemeindesteuersystems sein.

Literatur

Bareis, P. (2000), Die Steuerreform 2000 – ein Jahrtausendwerk?, in: WiSt, Heft 11, S. 602 ff.

Beland, U. (1998), Eine eigene Einkommensteuer für die Gemeinden und das Problem des Wanderungswettbewerbs, in: Archiv für Kommunalwissenschaften I/98, S. 104 ff.

Bundesministerium der Finanzen (1999), Steuerreform 2000. Steuern senken – Wachstum stärken – Arbeitslosigkeit bekämpfen, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2000a), Entwicklung der Kommunalfinanzen in den Ländern 1992 bis 1999, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2000b), Finanzielle Auswirkungen des Gesetzes zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung sowie der Entschließung des Bundesrates vom 14. Juli 2000 (StSenkG), http://www.bundesfinanzministerium.de/infos/auswisteu.pdf (12.11.2000).

Bundesministerium der Finanzen (2000c), Bundespolitik und Kommunalfinanzen, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2000d), Finanzbericht 2001, Berlin.

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2000), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Köln.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2000), Unternehmenssteuerreform – Einstieg in die duale Einkommensteuer?, in DIW-Wochenbericht 11/2000, S. 139 ff.

Deutscher Städtetag (2000), Steuerreform: Bund und Länder sollten nun Entlastung der Städte prüfen, http://www.staedtetag.de/php/print.html?/10/Schwerpunkt/artikel/29/index.html (24.08.2000).

Gesetz zur Ergänzung des Steuersenkungsgesetzes (StSenkErgG), BGBL, Teil 1, Nr. 57, S. 1812 ff.

Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung (StSenkG), BGBL, Teil 1, Nr. 46, S. 1433 ff.

Geske, O.-E. (1998), Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips?, in: Wirtschaftsdienst, Heft 9, S. 556 ff.

Hansmeyer, K.-H. / Zimmermann, H. (1993), Möglichkeiten der Einführung eines Hebesatzrechts beim gemeindlichen Einkommensteueranteil, in: Archiv für Kommunalwissenschaften II/93, Stuttgart, S. 221 ff.

Henneke, H.-G. (1998), Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, Darstellung, Wiesbaden.

Hidien, J. W. (1999), Erläuterungen zum Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz), Das Deutsche Bundesrecht, 836. Lieferung (Nov. 1999), S. 9 ff.

Homburg, S. (2001), Die Unternehmenssteuerreform 2001 aus Sicht der Wissenschaft, in: Steuerberatung, Nr. 1, S. 8 ff.

Junkernheinrich, M. (1991), Reform des Gemeindesteuersystems. Band 1: Analyseergebnisse, Berlin.

Junkernheinrich, M. / Notheis, T. (1996), Bausteine einer Gemeindefinanzreform: Gewerbesteuer und Sozialhilfe, Halle.

Karrenberg, H. (2000a), Das verabschiedete Steuersenkungsgesetz und seine Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, Nr. 10, S. 218 ff.

Karrenberg, H. (2000b), Neue Steuerschätzungen für 2000 und 2001, in: Kommunale Steuerzeitschrift, Zeitschrift für das gesamte Gemeindeabgabewesen, Heft 12, S. 221 ff.

Karrenberg, H. / Münstermann, E. (1998a), Gemeindefinanzbericht 1998. Städtische Finanzen ´98 – Im Zeichen des Steuerverfalls, in: der städtetag, Heft 3, S. 143 ff.

Karrenberg, H. / Münstermann, E. (1998b), Kommunale Finanzen, in: H. Wollmann, R. Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn, S. 437 ff.

Karrenberg, H. / Münstermann, E. (2000), Gemeindefinanzbericht 2000. Städte im Griff von EU, Bund und Ländern, in: der städtetag, Heft 4, S. 4 ff.

Kuhn, T. (1997), Der kommunale Finanzausgleich – Argumente für eine Reform, in: Archiv für Kommunalwissenschaften II/97, S. 211 ff.

Krause-Junk, G. (1999), Zwischen Dividendenfreistellung und klassischem System: Halbheit als Steuerprinzip, in: Wirtschaftsdienst, Heft VI, S. 335 ff.

Münstermann, E. (1999), Räumliche Verteilung der kommunalen Finanzierungsbeiträge zur deutschen Einheit, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägung, Wirkungen und Reaktionen, Forschungs- und Sitzungsbericht 209, Hannover, S. 155 ff.

Peffekoven, R. (1980), Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: W. Albers u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Band 2, Stuttgart u.a.O., S. 608 ff.

Peffekoven, R. (2000), Nach wie vor: Konzeptionelle Unterschiede bei den Plänen für eine Steuerreform, in: Wirtschaftsdienst, Heft II, S. 80 ff.

Roland, F. (2000), Gewerbesteuer – Ein Problem bei der Reform der Unternehmensbesteuerung, in: Wirtschaftsdienst, Heft II, S. 90 ff.

Rosen, R. v. (1999), Reform der Dividendenbesteuerung und ihre Folgen für die Aktienkultur, in: Wirtschaftsdienst, Heft XI, S. 653 ff.

Scherf, W. (2000), Perspektiven der kommunalen Besteuerung, Manuskript für die 43. Tagung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, Gießen, http://www.uni-giessen.de/VWL-II/download/sem/01/Konstanz.PDF (07.03.2001).

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1997), Jahresgutachten 1997/98, Berlin.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000), Jahresgutachten 2000/2001, Berlin.

Strauß, W. (1988), Ökonomische Wirkungen einer Substitution der Gewerbesteuer (Realsteuern) durch die Wertschöpfungsteuer, Frankfurt a.M.

Wimmer, R. (1996), Wieviel Geld schulden die Länder den Kommunen? Zur Höhe der Finanzausgleichssätze in den Länderhaushalten, in: der städtetag, Heft 10, S. 678 ff.

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

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1988), Stellungnahme zu Absichtserklärungen über eine Steuerreform in der Wahlperiode des Deutschen Bundestages vom 14.02.1987, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten und Stellungnahmen 1974 – 1987, Tübingen.

Zimmermann, H. (1999), Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, Baden-Baden.

Zimmermann, H. / Postlep, R.-D. (1980), Beurteilungsmaßstäbe für Gemeindesteuern, in: Wirtschaftsdienst, Heft V, S. 248 ff.

Bisher erschienene Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere

01/1985	Johann Kurt Brunner, Hans-Georg Petersen, Marginale Abgabenbelastung – Zur Lage in Österreich und der Bundesrepublik Deutschland
02/1985	Hans-Georg Petersen Laffer-Kurve und „Schwarze Kasse“ respektive Steuervermeidung und -hinterziehung in einfachen makroökonomischen Modellen
03/1986	Friedrich Hinterberger, Klaus Müller, Hans-Georg Petersen „Gerechte“ Tariftypen bei alternativen Opfertheorien und Nutzenfunktionen
04/1986	Michael Hüther Entstehung und Ausbau der landesherrlichen Steuer im spätmittelalterlichen Bayern. Ein Beitrag zur Finanzgeschichte
05/1986	Josef Falkinger Wachstum und Sättigung
06/1986	Hans-Georg Petersen Theorie und Praxis der Alterssicherung – Stand, Ansatzpunkte für Reformen und ihre Auswirkung in der Bundesrepublik Deutschland
07/1986	Hans-Georg Petersen Programm- und Ergebnissammlung zu: Theorie und Praxis der Alterssicherung
08/1986	Hans-Georg Petersen Mikroökonomische Simulationsmodelle zur Erhöhung der Rationalität in Steuer- und Sozialpolitik
09/1987	Friedrich Hinterberger, Klaus Müller Verteilungswirkungen der Einkommensteuertarifreform 1990
10/1987	Armin Bohnet, Martin Beck Der Einfluß der Einkommensteuer auf Arbeitsleistung und X-Ineffizienz im Unternehmen
11/1987	Hans-Georg Petersen The Laffer Curve and „Illicit Cash“ in Simple Macroeconomic Models
12/1987	Michael Hüther Der Dreißigjährige Krieg als fiskalisches Problem: Lösungsversuche und ihre Konsequenzen
13/1987	Armin Bohnet, Norbert Penkaitis Vergleich des Lebensstandards und der Konsumgewohnheiten zwischen der RSFSR und den baltischen Unionsrepubliken
14/1988	Hans-Georg Petersen Wer trägt die Einkommensteuerlast? Aufkommensentwicklung und Verteilungswirkungen der Lohn- und Einkommensteuer 1965 – 1990
15/1988	Friedrich Hinterberger Zur Interpretation von Umverteilungsmaßen bei sich schneidenden Lorenzkurven
16/1988	Silke Hermann Ansätze zu einer Integration von Steuer- und Sozialsystem
17/1988	Martin Beck, Thomas Luh Die Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland: Darstellung ihrer Ausgestaltung und Analyse ausgewählter Wirkungen
18/1988	Hans-Georg Petersen Realisierungsmöglichkeiten einer umfassenden Steuer- und Sozialreform
19/1989	Armin Bohnet Die Rolle des Staates in den wirtschaftspolitischen Leitbildern des Liberalismus, des Neoliberalismus und des Interventionismus
20/1989	Günther Pöll Ramsey-Regel und indirekte Besteuerung
21/1989	Hans-Georg Petersen Internal and External Pressures to Reform the German Tax and Transfer System – Tax Harmonization, Common Market, and Monetary Integration in a Political-Ecomonic Perspective
22/1989	Friedrich Hinterberger, Matthias Müller, Hans-Georg Petersen Simulation eines Ausgabensteuersystems für die Bundesrepublick Deutschland
23/1989	Michael Hüther Probleme der Tarifgestaltung in integrierten Steuer-Transfer-Systemen

24/1989	Armin Bohnet, Johannes Clemens Konzepte konjunkturneutraler Haushaltsgestaltung: Darstellung und Bewertung
25/1989	Friedrich Hinterberger Zur Messung der Umverteilung: Eine Verallgemeinerung
26/1989	Thomas Nagel Arbeitslosigkeit und die daraus resultierende finanzielle Belastung der Arbeitslosenversicherung und der öffentlichen Haushalte
27/1989	Klaus Müller Produktiver Konsum und Wachstum – ein Problem der Kapital- und Wachstumstheorie
28/1989	Michael Hüther, Matthias Müller, Hans-Georg Petersen, Bernd Schäfer Microsimulation of Alternative Tax and Transfer Systems for the Federal Republic of Germany
29/1989	Michael Hüther Geistesgeschichtliche Ursachen für die Entstehung der Nationalökonomie: Adam Smith, Aufklärung und Theodizee
30/1990	Martin Beck Die Effizienz staatlicher und privater Industrieunternehmen in Polen 1987 – Eine empirische Analyse mittels einer nichtparametrischen Frontier Production Function
31/1990	Friedrich Hinterberger Entscheidungsfreiheit als Erklärungsprinzip und Wert und ihre Bedeutung für die Ableitung wirtschaftspolitischen Handlungsbedarfs
32/1990	Martin Heilmann Ein Klassiker der Finanzwissenschaft. Lorenz von Stein zum 100. Todestag am 23. September 1990
33/1990	Hans-Georg Petersen Ökonomik, Ethik und Demokratie – Eine Einleitung zu einer Vorlesung an der Handelshochschule Leipzig
34/1990	Michael Hüther Zum aktuellen Integrationsbedarf in der deutschen Steuer- und Sozialpolitik
35/1991	Frank Müller, Martin Beck Versteckte Arbeitslosigkeit als wirtschaftspolitisches Problem: Definition und Messung am Beispiel bundesdeutscher Wasserversorgungsunternehmen
36/1991	Friedrich Hinterberger, Michael Hüther Selbstorganisation: Märkte, Staat und Institutionen. Zu Herkunft und Bedeutung der Idee der Selbstorganisation in der Nationalökonomie
37/1991	Friedrich Hinterberger Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aktivitäten aus der Sicht neuerer ökonomischer Theorien privatwirtschaftlichen Verhaltens – Projektbeschreibung
38/1991	Michael Hüther Aufkommens- und Verteilungswirkungen von Grundeinkommensvorschlägen
39/1991	Michael Hüther, Hans-Georg Petersen Taxes and Transfers – Financing German Unification
40/1991	Friedrich Hinterberger Economic Self-Organization and the State
41/1992	Michael Hüther Ist die Finanzpolitik noch zu retten?
42/1992	Holger Schmidt Auswirkungen des EG-Binnenmarktes 1992 auf den Arbeitsmarkt der Bundesrepublik Deutschland
43/1992	Klaus Müller Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung regenerativer Energien – das Beispiel der Windenergie
44/1993	Hans-Georg Petersen Politische Ökonomie von Nationalismus und Migration
45/1994	Hans-Georg Petersen Ökonomische Theorie der Politik. Ihr Beitrag zur Überwindung der Krise der Demokratie
46/1994	Christoph Sowada Landwirtschaft im Systemumbruch am Beispiel Polens. Ausgewählte Probleme aus ökonomischer Sicht

47/1995	Klaus Müller Lean Government – Ursachen von Effizienzdefiziten, Ansatzpunkte und Voraussetzungen einer Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor
48/1997	Wolfgang Scherf Langfristige Sicherheit der Renten – Eine sozialpolitische Illusion?
49/1997	Armin Bohnet Arbeitslosigkeit in Deutschland als soziales und ökonomisches Problem
50/1998	Armin Bohnet, Margit Schratzenstaller Ursachen der Arbeitslosigkeit und Ansätze zur Beschäftigungspolitik
51/1998	Armin Bohnet, Margit Schratzenstaller Fiskalpolitik als Instrument der makroökonomischen Stabilisierung in Marktwirtschaften
52/1998	Martin T. Bohl Testing the Long-Run-Implications of the Neoclassical Stochastic Growth Modell: A Panel-Based Unit Root Investigation for West German Länder 1970-1994
53/1998	Wolfgang Scherf Mehr Gerechtigkeit und mehr Beschäftigung durch die Einkommensteuerreform?
54/1998	Wolfgang Scherf Einkommen, Vermögen und Verteilung aus makroökonomischer Sicht
55/1998	Armin Bohnet, Stephan Heck Die deutsche Wirtschafts- und Finanzpolitik nach der Vereinigung
56/2000	Wolfgang Scherf Orientierungsgrößen und gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Nominallohnpolitik
57/2000	Ivo Bischoff, Kai Hofmann Rent Seeking als Classroom Game – Ein Erfahrungsbericht
58/2000	Ivo Bischoff Industry structure and subsidies – a contribution to the positive theory of subsidization
59/2001	Wolfgang Scherf Das Hessen-Modell zur Reform des Länderfinanzausgleichs
60/2001	Kai Hofmann, Wolfgang Scherf Die Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die Gemeinden