

FRIEDEMANN TETSCH

Die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer

Ein Vorschlag zur Reform des Gemeindesteuersystems

1. Die Mängel der deutschen Gewerbesteuer

Das kommunale Steuersystem der Bundesrepublik Deutschland ist zuletzt in der Vorbereitungsphase der Finanzreform von 1969 eingehend im politischen und wissenschaftlichen Bereich diskutiert worden¹. Zumindest die Wissenschaftler stimmten damals in der Beurteilung des Hauptfehlers des kommunalen Steuersystems – der Gewerbesteuer² – weitgehend überein: Die Gewerbesteuer verstößt in eklatanter Weise gegen die wichtigsten Anforderungen, die eine Steuer als Gemeindesteuer zu erfüllen hat³.

1.1 Hohe Streuung des Gewerbesteueraufkommens pro Einwohner

Das Pro-Kopf-Aufkommen aus der Gewerbesteuer weist

- zwischen Gemeinden unterschiedlicher Größe (vertikal),
- zwischen Gemeinden der gleichen Größenklasse (horizontal),
- zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen (regional)

große Unterschiede auf, wobei die Höhe des Pro-Kopf-Aufkommens positiv mit der Höhe der regionalen (lokalen) Wirtschaftskraft korreliert ist. Wird eine solche Steuer den Gemeinden in Ertragshöhe⁴ zugewiesen, so entsteht ein kommunales (regionales) Steuerkraftgefälle, das parallel zum regionalen Wirtschaftskraft- (Wohlstands-)Gefälle verläuft. Gemeinden mit hohem Industrialisierungsgrad und ertragreichen Unternehmen verfügen über weit überdurchschnittliche Steuereinnahmen pro Einwohner⁵. Deshalb können sie absolut höhere öffentliche Leistungen pro Einwohner anbieten oder aber den einzelnen ansässigen Betrieb mit einem geringeren Gewerbesteuer-Hebesatz belasten, als es den Gemeinden mit weniger Industrie und deswegen unterdurch-

schnittlich hohen Gewerbesteuereinnahmen möglich ist. Auf diese Weise sind in der Vergangenheit – und werden auch heute noch – die stark verdichteten Regionen finanziell in die Lage versetzt, private Investitionen und Arbeitskräfte zum Nachteil der ländlichen und finanzschwachen Räume zu attrahieren oder wenigstens deren Abwanderung zu verhindern. Das kommunale Steuersystem mit der Gewerbesteuer als einem tragenden Element ist ein wichtiger Faktor, der den räumlichen Ballungsprozeß fördert und mittlerweile spürbare Gegenkräfte der Ballungstendenzen schwächt⁶.

1.2 Hohe Konjunkturreagibilität der Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer besitzt eine hohe Aufkommenselastizität. Steht die Ertragshöhe über eine solche Steuer den Gemeinden zu, so zwingen fiskalische Gründe die Gemeinden fast zwangsläufig zu einer prozyklischen Finanzpolitik. Die Gemeinden betreiben nämlich unter anderem deswegen eine einnahmenorientierte Ausgaben- und Steuerpolitik, weil

- die Kosten einer antizyklischen Finanzpolitik überwiegend bei der sich konjunkturgerecht verhaltenden Gemeinde anfallen, während der Nutzen dieser Politik häufig auch den Einwohnern anderer Gemeinden zufließt (hohe Spillover-Effekte);
- die Höhe der Kreditaufnahmemöglichkeit einer Kommune von der Höhe der eigenen Einnahmen abhängt (Genehmigungspflicht der Kreditaufnahme, Sicherheitsstreben der kreditgebenden Banken);
- ein im materiellen Sinn ausgeglichener Gemeindehaushalt in Analogie zum Budget eines privaten Haushalts häufig immer noch als Ausdruck einer „gesunden“ Finanzpolitik angesehen wird.

1 Vgl. z. B.: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. (Hrsg.: Kommission für die Finanzreform. – Stuttgart 1966.

2 Die Gewerbesteuer setzt sich aus der Gewerbeertrags-, der Gewerkekaptial- und der Lohnsummensteuer zusammen.

3 Vgl. z. B.: Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland. (Hrsg.: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. – Bonn 1968. = Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 10, S. 14 ff./Zwilling, E.: Untersuchungen zu einem rationalen Steuersystem der Gemeinden. – Meisenheim am Glan 1971. S. 71 ff.

4 Die einzelnen Gemeinden sind dann gemäß dem örtlichen Aufkommen an der Steuer beteiligt.

5 Hier und im folgenden wird immer gleiche Steueranspannung vorausgesetzt.

Die Gewerbesteuer als Gemeindesteuer ist ein wichtiger Faktor, der die konjunkturstabilisierenden Bemühungen von Bund und Ländern konterkariert⁷.

6 Vgl. Tetsch, F.: Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung der Auswirkungen der Finanzreform von 1969 auf die Einnahmenposition der untergeordneten Gebietskörperschaften und ihrer regionalpolitischen Zieladäquanz. – Frankfurt a. M. 1978. = Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 6. S. 98 ff.

7 Vgl. Leibfritz, W.; M. v. S. Teschner: Die Finanzlage der Gemeinden. Eine Untersuchung zur aktuellen Diskussion. In: ifo-schnelldienst. (1978) S. 3–4; hier: S. 4 ff.

1.3 Externe Abhängigkeiten durch die Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer als wichtigstes Element des kommunalen Steuersystems bringt die Gemeinden in Abhängigkeit von Entwicklungen und Entscheidungen, die sie selbst nicht oder nur begrenzt beeinflussen können:

- Wegen der hohen Konjunkturabhängigkeit dieser Steuer hängt die Finanzierungsmöglichkeit der kommunalen Aufgaben sehr stark vom allgemeinen Konjunkturverlauf und den konjunkturpolitischen Eingriffen der übergeordneten Staatsebenen ab.
- Auch bei stabilem allgemeinem Konjunkturverlauf schlagen konjunkturelle und strukturelle Branchenkrisen unmittelbar und häufig dramatisch auf die Finanzlage derjenigen Gemeinden durch, in denen von der sektoralen Krise betroffene Betriebe ansässig sind.
- Auch ohne krisenhafte Wirtschaftsentwicklung sind die einzelnen Gemeinden häufig von wenigen oder gar einem gewerbesteuerkräftigen Betrieb abhängig. Dieser ist möglicherweise in der Lage, durch sein Investitionsverhalten (zum Beispiel Betriebsverlagerung oder -erweiterung) die Steuereinnahmen und damit die Ausgabenmöglichkeiten der einzelnen Gemeinde zu bestimmen und so Druck auf die Entscheidungen der jeweiligen Gemeinde ausüben.

Aus diesen Gründen kann man sagen, daß die kommunale Ertragshoheit über die Gewerbesteuer eine längerfristige Ausgabenplanung der Gemeinden erschwert. Die Gewerbesteuer ist in dieser Hinsicht dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung abträglich.

1.4 Belastung des Wirtschaftswachstums durch die Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer schwächt – unabhängig davon, welcher Ebene des föderativen Staates ihr Aufkommen zufließt – die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie und behindert die Entstehung von Arbeitsplätzen:

- Die Gewerbeertragssteuer belastet zusätzlich zur Einkommen- oder Körperschaftsteuer die Unternehmensgewinne. Da die meisten EG-Staaten diese doppelte Belastung der Unternehmensgewinne nicht kennen, kann dadurch die Wettbewerbsposition deutscher Unternehmen gegenüber solchen aus den anderen EG-Staaten beeinträchtigt werden.
- Die Gewerbekapital- und die Lohnsummensteuer sind ertragsunabhängige Steuern. Sie müssen also auch dann gezahlt werden, wenn ein Unternehmen Verluste macht. Das kann dazu führen, daß
 - Unternehmen, die in Konjunktur- oder Strukturkrisen Verluste machen, auf steuerlichem Wege Liquidität entzogen, damit die Rückkehr in die Gewinnzone erschwert, möglicherweise ihr Zusammenbruch beschleunigt wird;
 - Unternehmen, die ihren Betrieb durch Investitionen erweitern und Arbeitsplätze schaffen wollen, steuerlich

belastet werden, ohne daß und bevor diese Investitionen Gewinne erwirtschaftet haben;

- Unternehmen, die neu gegründet werden, nicht nur mit häufig in der Anfangsphase ihrer Existenz auftretenden Verlusten fertig werden müssen, sondern vom Gründungstag an steuerlich belastet werden. Dadurch können sie leicht zur Einstellung des Betriebes gezwungen werden, bevor sich ihre Rentabilität erwiesen hat.

Aus diesen Gründen muß man wohl die Gewerbesteuer zu den investitions-, arbeitsplatz- und wachstumsfeindlichsten Elementen des deutschen Steuersystems rechnen.

Angesichts dieser gravierenden Mängel der Gewerbesteuer erscheint die von der Bundesregierung beabsichtigte Abschaffung der Lohnsummensteuer⁸ als halbherzig und völlig unzureichend. Man muß sich fragen, ob sich der politische Ärger lohnt, den allein die Ankündigung der Abschaffung der Lohnsummensteuer ausgelöst hat?

2. Die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer

Auf der Grundlage der vorstehenden Mängeldiskussion über die Gewerbesteuer und der dahinter stehenden regionalpolitischen⁹, konjunktur- und wachstumspolitischen Zielvorstellungen wird hier vorgeschlagen, die Gewerbesteuer völlig abzuschaffen. Der dadurch entstehende Steuerausfall – 1974 betrug das Gewerbesteueraufkommen insgesamt rund 21,6 Mrd. DM – sollte durch eine entsprechende Erhöhung des Umsatzsteueraufkommens ausgeglichen werden. Dazu wäre eine Anhebung des Umsatzsteuersatzes um etwa 5 Prozentpunkte erforderlich.

Aus diesem um rund 21,6 Mrd. DM erhöhten Umsatzsteueraufkommen stehen den Gemeinden rund 14,3 Mrd. DM zu. Dieser Gemeindeteil entspricht dem Gewerbesteueraufkommen abzüglich der Gewerbesteuerumlage des Jahres 1974, auf dessen Datenbasis alle folgenden Berechnungen durchgeführt worden sind. Der Restbetrag der Umsatzsteuererhöhung fließt je zur Hälfte Bund und Ländern als Ausgleich für den Wegfall der Gewerbesteuerumlage zu.

Nach diesem Vorschlag setzt sich das kommunale Steuersystem zusammen aus

- den Grundsteuern A und B,
- dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer,
- dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer.

Der Austausch der Gewerbesteuer durch eine entsprechende Anhebung der Mehrwertsteuer kann als weitgehend preiseniveauneutral angesehen werden. In der Diskussion über die Finanzreform von 1969 waren sich die meisten Experten einig, daß die Gewerbesteuer als Kostensteuer über den Produktpreis an die Verbraucher weitergegeben wird. Wird sie gesenkt oder abgeschafft, eröffnen sich für die betroffenen Unternehmen Preissenkungsspielräume. Diese würden durch eine

8 Vgl.: Beschlüsse der Bundesregierung zur Stärkung der Nachfrage und zur Verbesserung des Wirtschaftswachstums. Beitrag der Bundesrepublik zur Abwehr der weltweiten Störungen des wirtschaftlichen Gleichgewichts. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung. (1978) Nr. 85. S. 805 ff.

9 Vgl. Tetsch, F.: Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 28 ff.

Tabelle 1: Die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer gemäß ihrer Einwohnerzahl (Datenbasis 1974)

Gemeindegrößenklassen	Steuereinnahmen ohne Reform ¹		Steuerkraft n a c h der Reform ²		Umverteilungsmasse ³	
	in 1 000 DM	a ⁴	in 1 000 DM	a ⁴	in 1 000 DM	b ⁴
	1	2	3	4	5	6
0 – < 3 000	2 095 000	100	3 293 950	100	+ 1 198 950	+ 57
3 000 – < 5 000	1 180 300	128	1 560 507	108	+ 380 207	+ 32
5 000 – < 10 000	2 504 800	143	3 133 627	113	+ 628 827	+ 25
10 000 – < 20 000	3 232 900	154	3 810 623	116	+ 577 723	+ 18
20 000 – < 50 000	4 437 500	178	4 680 266	125	+ 242 766	+ 6
50 000 – < 100 000	3 152 900	203	2 999 030	136	— 153 870	— 5
100 000 – < 200 000	3 042 900	213	2 642 484	138	— 400 416	— 13
200 000 – < 500 000	3 257 000	214	2 843 309	144	— 413 691	— 13
≤ 500 000	8 744 100	245	6 683 846	154	— 2 060 254	— 24
Insgesamt	31 647 400		31 647 642		+ 3 028 473 — 3 028 231	

1 Grundsteueraufkommen, Gewerbesteueraufkommen und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.
2 Grundsteueraufkommen, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer errechnet sich folgendermaßen: 1974 betrug das Gewerbesteueraufkommen insgesamt 21 567,1 Mill. DM. Nach Abzug der Gewerbesteuerumlage verblieben den Gemeinden 14 259,4 Mill. DM. In Höhe dieses Betrages werden sie hier gemäß ihrer Einwohnerzahl an der um 21,6 Mrd. DM aufgestockten Umsatzsteuer beteiligt. Pro Einwohner erhalten die Gemeinden demnach 229,83 DM.
3 Differenz der Werte aus Spalte 3 und Spalte 1.
4 a = Steuerkraft pro Einwohner in % der untersten Größenklasse.
b = In % der Steuereinnahmen vor der Reform.
Quelle: Eigene Berechnungen.

entsprechende Anhebung der Mehrwertsteuersätze wieder ausgefüllt werden^{9a}. Nicht auszuschließen ist jedoch, daß einzelne Unternehmen diese Umstellung des Steuersystems zum Vorwand für Preiserhöhungen nehmen. Solche Preiserhöhungen sind dann jedoch nicht steuerreform-, sondern marktlagenbedingt.

Im Gegensatz zu Veränderungen des Preisniveaus sind Verschiebungen der Preisstruktur wahrscheinlich. Die Gewerbesteuer geht ja nur in die Preise derjenigen Unternehmen ein, die tatsächlich Gewerbesteuern zahlen, so daß auch nur bei diesen Unternehmen bei Abschaffung der Gewerbesteuer eine Entlastungswirkung anfallen kann. Die Entlastungswirkung hängt zudem von der betriebsindividuellen Ertragshöhe, Kapitalausstattung und Lohnsumme sowie der gemeinde-spezifischen Höhe der Hebesätze ab. Sie wird also von Produkt zu Produkt unterschiedlich ausfallen. Dagegen muß die zusätzliche Mehrwertsteuer von allen Unternehmen aufgebracht werden. Sie geht gleichmäßig in die Preise aller Produkte ein, auch in solche, in denen kein Gewerbesteueranteil enthalten ist.

Von der hier vorgeschlagenen Umstellung des Gemeinde-steuersystems gehen aller Voraussicht nach keine oder nur geringe Wirkungen auf die Einkommensverteilung aus. Dabei ist offen, ob etwaige Verteilungswirkungen, die von Änderungen der Preisstruktur verursacht werden, differenzierend oder nivellierend sind.

2.1 Die tatsächliche Einwohnerzahl als Verteilungskriterium des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer

Für den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer muß ein Kriterium gefunden werden, nach dem seine Verteilung auf die

einzelnen Gemeinden vorgenommen wird. In der Bestimmung dieses Verteilungsschlüssels liegt die Chance, eine solche regionale Verteilung der kommunalen Steuereinnahmen zu schaffen, daß die angestrebten wirtschafts-, insbesondere regionalpolitischen Ziele verwirklicht werden können. In dieser scheinbar technischen Frage liegt aber auch das politische Konfliktpotential dieses Vorschlags.

Mit dem hier vorgelegten Vorschlag zur Änderung des kommunalen Steuersystems wird vor allem angestrebt,

- das kommunale Steuerkraftgefälle in seiner vertikalen, horizontalen und regionalen Dimension abzuschwächen,
- die ballungsfördernden Wirkungen des kommunalen Steuersystems zu begrenzen,
- das kommunale Steuersystem zu einem Instrument der Raumordnungspolitik weiterzuentwickeln¹⁰.

Um diese Ziele zu erreichen, wird hier als Verteilungskriterium des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer die tatsächliche Einwohnerzahl der Gemeinden herangezogen. Dieser Verteilungsschlüssel wird seit der Finanzreform von 1969 schon für die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder verwendet¹¹.

Einige wichtige Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderung des Gemeindesteuersystems auf die Finanzlage der Gemeinden in der Gliederung nach Größenklassen können Tabelle 1 entnommen werden:

- Durch die Reform wird das Steuerkraftgefälle zwischen den Gemeinden unterschiedlicher Größe erheblich abgebaut.

9a Vgl. Heckt, W.: Die Ziele der Gemeindefinanzreform. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung. (1968) Nr. 25, S. 197–201; hier: S. 199.

10 Vgl. Tetsch, F.: Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 131 ff. und 230 ff.
11 Vgl. Tetsch, F.: Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 164 ff.; ferner: Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 28. 8. 1969. BGBl. I, S. 1432 ff., § 2.

Tabelle 2: Die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer gemäß ihrer Einwohnerzahl bei gleichzeitiger Verstärkung der kommunalen Steuerkraft um 30 Prozent (Datenbasis 1974)

Gemeindegrößen- klassen	Steuereinnahmen ohne Reform	Steuerkraft n a c h Reform		Umverteilungsmasse ²
		ohne Steuerkraft- verstärkung	mit Steuerkraft- verstärkung	
	in 1 000 DM 1	in 1 000 DM 2	in 1 000 DM 3	in 1 000 DM 4
0 – < 3 000	2 095 000	3 293 950	4 545 429	+ 2 450 429
3 000 – < 5 000	1 180 300	1 560 507	2 112 027	+ 931 727
5 000 – < 10 000	2 504 800	3 133 627	4 189 917	+ 1 685 117
10 000 – < 20 000	3 232 900	3 810 623	5 058 506	+ 1 825 606
20 000 – < 50 000	4 437 500	4 680 266	6 106 123	+ 1 668 623
50 000 – < 100 000	3 152 900	2 999 030	3 836 410	+ 683 510
100 000 – < 200 000	3 042 900	2.642.484	3 368 305	+ 325 405
200 000 – < 500 000	3 257 000	2 843 309	3 591 320	+ 334 320
≤ 500 000	8 744 100	6 683 846	8 334 428	— 409 672
Insgesamt	31 647 400	31 647 642	41 142 465	+ 9 495 065

1 Die Finanzkraft der Gemeinden wird insgesamt um 30 %, d. h. um 9 495 Mill. DM aufgestockt. In Höhe dieses Betrages werden die Gemeinden zusätzlich an der Umsatzsteuer beteiligt (Gemeindeanteil an Umsatzsteuer: 23 754 Mill. DM). Pro Einwohner erhält jede Gemeinde 382,86 DM aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer.
2 Differenz der Werte aus Spalte 3 und 1.
Quelle: Eigene Berechnungen.

Im Jahr 1974 verfügen die Gemeinden der obersten Größenklasse im Durchschnitt über eine Steuerkraft pro Einwohner, die 245 % derjenigen der Gemeinden der untersten Größenklassen beträgt (Spalte 2). Durch den Austausch der Gewerbesteuer durch die Beteiligung an der Umsatzsteuer gemäß der tatsächlichen Einwohnerzahl sinkt der Steuerkraftvorsprung der größten gegenüber den kleinsten Gemeinden von 145 % auf 54 % (Spalte 4).

– Die Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern büßen durch diese Reform insgesamt Steuereinnahmen in Höhe von 3 Mrd. DM ein, die den Gemeinden mit weniger als 50 000 Einwohnern zufließen. Die Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnern verlieren allein rund 2 Mrd. DM, während die Gemeinden mit weniger als 3 000 Einwohnern rund 1,2 Mrd. DM Steuereinnahmen gewinnen.

Unter der regionalpolitischen Zielsetzung des Abbaus großräumiger Disparitäten¹² ist es wünschenswert, die Steuerkraftunterschiede zwischen großen und kleinen Gemeinden – auch in dem hier vorliegenden Ausmaß – zu verringern. Nach Durchführung dieses Vorschlags stehen den größten Gemeinden immer noch um rund 50 % höhere Steuereinnahmen pro Einwohner zur Verfügung als den kleinsten Gemeinden. Durch diese bessere Ausstattung mit Steuereinnahmen werden den Großstädten die Kosten (pauschal) entgolten, die ihnen durch ihr zentralörtliches Leistungsangebot zugunsten der Umlandgemeinden entstehen. Allerdings dürfte dieser Steuerkraftvorsprung nicht mehr ausreichen, um ballungsbedingte Kostensteigerungen bei der Erstellung öffentlicher Leistungen (Nachteile der Enge) auszugleichen oder gar ihren Einwohnern mehr und/oder bessere öffentliche Leistungen anzubieten. Damit würden Gegenkräfte des Ballungsprozesses

– wie zum Beispiel Infrastrukturengpässe – nicht mehr wie bisher durch die Ausstattung der Gemeinden mit Steuereinnahmen geschwächt oder neutralisiert, sondern könnten sich ungehindert entfalten¹³.

2.2 Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer mit Verstärkung der kommunalen Finanzmasse

Eine wichtige Nebenbedingung jeder Reform des kommunalen Steuersystems ist die Wahrung des finanziellen Besitzstandes der Gemeinden. Diese Nebenbedingung ist bei dem in Tabelle 1 durchgerechneten Reformvorschlag nicht erfüllt. Er dürfte deshalb in dieser Form politisch nicht durchzusetzen sein.

Vor einem ähnlichen Problem stand der Gesetzgeber 1969, als den Gemeinden im Zuge der Finanzreform rund 40 % ihrer Gewerbesteuereinnahmen in Form der Gewerbesteuerumlage entzogen wurden und sie stattdessen 14 % des Einkommensteueraufkommens zugewiesen bekamen. Auch damals widersetzten sich die größeren Städte vehement einer Umverteilung von Steuereinnahmen zugunsten der kleineren Gemeinden. Als Ausweg bot sich damals an, die Steuerkraft der Gemeinden insgesamt zu verstärken. Im Jahr 1974 erhielten die Gemeinden infolge der Finanzreform von 1969 um 36,5 % höhere Steuereinnahmen, als sie ohne Finanzreform bekommen hätten¹⁴. Eine größere Finanzmasse konnte zugunsten der kleineren Gemeinden umverteilt werden, ohne daß die Großstädte – von wenigen Ausnahmen abgesehen – auf Steuereinnahmen verzichten mußten. Nach derselben Methode kann auch heute verfahren werden, um den Wider-

12 Vgl.: Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes vom 30. 4. 1975. BT-Drucksache 7/3584. S. 6 ff.
13 Vgl. Tetsch, F.: Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 120 ff.
14 Vgl. Tetsch, F.: Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 231 f.

stand gegen eine aus konjunktur-, wachstums- und regionalpolitischen Gründen wünschenswerte Reform des Gemeindesteuersystems in Grenzen zu halten und um die Reform politisch durchzusetzen.

In Tabelle 2 ist der Fall durchgerechnet, daß die Steuerkraft der Gemeinden insgesamt um 30 % (= 9,5 Mrd. DM) angehoben wird. Diese zusätzlichen Steuereinnahmen der Gemeinden gehen entweder ganz zu Lasten von Bund und Ländern oder müssen wenigstens teilweise durch eine Steuererhöhung aufgebracht werden.

Die Auswirkungen dieser Steuerkraftverstärkung auf die Steuerkraftposition der einzelnen Gemeinden hängt entscheidend davon ab,

- aus welcher Gemeinschaftsteuer diese 9,5 Mrd. DM stammen,
- nach welchem Verteilungsschlüssel die zusätzliche Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer oder an der Umsatzsteuer auf die einzelnen Gemeinden verteilt wird.

Hier wird unterstellt, daß die Gemeinden in Höhe von 9,5 Mrd. DM zusätzlich an der Umsatzsteuer beteiligt werden und auch dieser Betrag gemäß der tatsächlichen Einwohnerzahl auf die einzelnen Gemeinden verteilt wird.

Bei einer Steuerkraftverstärkung in diesem Ausmaß und einer Verteilung nach der tatsächlichen Einwohnerzahl können alle Gemeinden mit weniger als 500 000 Einwohnern mit reformbedingten Steuermehreinnahmen rechnen (Spalte 4). Die Steuereinnahmen der Gemeinden mit 200 000 – 500 000 Einwohnern erhöhen sich immerhin noch um 334 Mill. DM. Lediglich für die Großstädte mit mehr als 500 000 Einwohnern reicht die hier zugrunde gelegte Steuerkraftverstärkung nicht aus, um den Einnahmefall infolge der Beseitigung der Gewerbesteuer bei gleichzeitiger Beteiligung an der Umsatzsteuer nach der tatsächlichen Einwohnerzahl vollständig auszugleichen. Diese Großstädte büßen gegenüber dem Zustand ohne Reform rund 410 Mill. DM ein.

2.3 Einfluß des Reformvorschlages auf die Steuerkraftposition der Gemeinden in regionaler Gliederung

Die Gliederung der Gemeinden nach Größenklassen erlaubt nur mit Einschränkungen eine regionalpolitische Beurteilung des kommunalen Steuersystems. Dies liegt daran, daß zu den einzelnen Größenklassen Gemeinden zusammengefaßt sind, die in Regionen mit ganz verschiedenen Agglomerationsgraden und Wohlstandsniveaus liegen. Dieser Tatbestand wird in Tabelle 3 berücksichtigt. In ihr sind die Steuerkraftwerte einiger ausgewählter Landkreise und kreisfreier Städte ohne Reform mit denjenigen nach der Reform verglichen. Auf diese Weise lassen sich die regionalpolitisch relevanten Auswirkungen des hier untersuchten Reformvorschlages besser beurteilen.

Aus vier Bundesländern sind jeweils acht Verwaltungsregionen – vier kreisfreie Städte und vier Landkreise – herausgegriffen worden. Ausgewählt wurden jeweils die beiden ohne Reform steuerstärksten kreisfreien Städte (Landkreise) und die beiden steuerschwächsten kreisfreien Städte (Landkreise).

Die tatsächliche Steuerkraft der kreisfreien Städte und der zu Landkreisen zusammengefaßten Gemeinden (Spalte 2) wird gegenübergestellt

- ihrer Steuerkraft nach Abschaffung der Gewerbesteuer und Beteiligung an der Umsatzsteuer gemäß ihrer tatsächlichen Einwohnerzahl ohne Steuerkraftverstärkung (Spalte 7),
- ihrer Steuerkraft nach Reform mit Steuerkraftverstärkung um 30 % in Form einer zusätzlichen Beteiligung an der Umsatzsteuer gemäß ihrer tatsächlichen Einwohnerzahl (Spalte 11).

2.3.1 Auswirkungen der Reform ohne Steuerkraftverstärkung

Nach der Reform des Gemeindesteuersystems ohne Steuerkraftverstärkung ergeben sich unter anderem folgende Änderungen der regionalen Steuerkraftverteilung:

- Die Regionen mit der höchsten Steuerkraft – dabei handelt es sich überwiegend um kreisfreie Städte im Zentrum eines Ballungsraumes und um die umliegenden Landkreise – verlieren in erheblichem Umfang Steuereinnahmen. Die relativ größte Einbuße müssen die kreisfreien Städte Leverkusen (– 48 %) und Ludwigshafen (– 44 %) hinnehmen (Spalte 9), die mit 227 % bzw. 262 % des jeweiligen Landesdurchschnitts (Spalte 3) weit überdurchschnittliche Steuerkraftwerte ohne Reform aufweisen.
- Die steuerschwächsten Regionen – dies sind Landkreise, die fast ausnahmslos in strukturschwachen Problemgebieten liegen (z. B. Ost-Bayern, Eifel, Schleswig-Mittelholstein)¹⁵ – erfahren eine erhebliche Verstärkung ihrer Steuerkraft. So steigen die Steuereinnahmen des Landkreises Freyung-Grafenau um 69 %, die des Landkreises Trier-Saarburg um 59 % (Spalte 9). Tendenziell ist die prozentuale Steuerkraftverstärkung durch die Reform um so größer, je „ärmer“ die Region heute ist.
- Nicht nur die steuerschwächsten Landkreise, auch
 - alle hier untersuchten steuerschwachen kreisfreien Städte (z. B. Gladbeck, Bottrop, Zweibrücken),
 - einige der steuerstärksten Landkreise (z. B. Stormarn, Pinneberg, Neuwied)
 profitieren von dieser Reform.
- Darüber hinaus kommt es zu einer Steuerkraftumverteilung zugunsten der Gemeinden der steuerschwachen Länder (z. B. Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Bayern) und zu Lasten der Gemeinden der steuerstarken Länder (z. B. Baden-Württemberg, Hessen).

2.3.2 Auswirkungen der Reform mit Steuerkraftverstärkung

Die vorgeschlagene Strukturänderung des Gemeindesteuersystems läßt sich politisch nur durchsetzen, wenn gleichzeitig die kommunale Steuerkraft angehoben wird. Bei einer Steuerkraftverstärkung um 30 % und einer Verteilung der zu-

15 Vgl.: Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes, a.a.O., S. 35 ff.

Tabelle 3: Die Steuerkraft der Stadt- und Landkreise bei einer Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer gemäß ihrer Einwohnerzahl und bei kommunaler Finanzkraftverstärkung (Datenbasis 1974)

Kreisfreie Stadt bzw. Landkreis	Einwohner am 30. 6. 74	Steuereinnahme- kraft ohne Reform ¹		Grund- steuer	Gemeindean- teil an Ein- kommenst.	Gemeindean- teil an Um- satzsteuer ²	Steuerein- nahmekraft nach Reform ³	Umverteilungs- masse ⁴		Gemeindeanteil a. UST b. Finanzkraft- verstärkung ⁵	Steuereinnahme- kraft nach Reform b. Finanzkraftverst. ⁶	Umverteilungs- masse ⁷	
	in 1 000	in 1 000 DM	a ⁸	in 1 000 DM	in 1 000 DM	in 1 000 DM	in 1 000 DM	in 1 000 DM	b ⁸	in 1 000 DM	in 1 000 DM	in 1 000 DM	b ⁸
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
<i>Nordrhein-Westfalen:</i>													
Leverkusen	109 629	134 115	227	5 728	39 455	25 196	70 379	- 63 736	- 48	41 972	87 155	- 46 960	- 35
Düsseldorf	623 832	614 944	183	58 054	238 388	143 375	439 817	- 175 127	- 28	238 840	535 282	- 79 662	- 13
Gladbeck	82 009	33 163	75	3 174	15 725	18 848	37 747	+ 4 584	+ 14	31 398	50 297	+ 17 134	+ 52
Bottrop	102 794	40 340	73	3 971	20 182	23 625	47 778	+ 7 438	+ 18	39 356	63 509	+ 23 169	+ 57
Köln (Land)	279 040	177 236	118	15 429	69 523	64 132	149 084	- 28 152	- 16	106 833	191 785	+ 14 549	+ 8
Lüdenscheid	240 286	152 000	117	12 609	67 232	55 225	135 066	- 16 934	- 11	91 996	171 837	+ 19 837	+ 13
Warburg	44 660	12 205	51	2 191	5 823	10 264	18 278	+ 6 073	+ 50	17 099	25 113	+ 12 908	+ 106
Büren	64 031	16 627	48	2 245	8 069	14 716	25 030	+ 8 403	+ 51	24 515	34 829	+ 18 202	+ 109
<i>Schleswig-Holstein:</i>													
Kiel	264 374	162 404	147	12 214	74 794	60 761	147 769	- 14 635	- 9	101 218	188 226	+ 25 822	+ 16
Lübeck	234 870	141 746	145	11 384	59 161	53 980	124 525	- 17 221	- 12	89 922	160 467	+ 18 721	+ 13
Neumünster	86 062	41 913	117	4 068	19 556	19 780	43 404	+ 1 491	+ 4	32 950	56 574	+ 14 661	+ 35
Flensburg	94 960	41 610	105	4 057	24 655	21 825	50 537	+ 8 927	+ 21	36 356	65 068	+ 23 458	+ 56
Pinneberg	252 959	116 257	110	12 511	63 895	58 138	134 544	+ 18 287	+ 16	96 848	173 254	+ 56 997	+ 49
Stormarn	170 904	69 228	97	8 284	37 761	39 279	85 324	+ 16 096	+ 23	65 432	111 477	+ 42 249	+ 61
Plön	131 101	33 681	71	6 231	19 106	25 994	51 331	+ 17 650	+ 52	43 302	68 639	+ 34 958	+ 104
Flensburg-Schleswig	175 727	49 140	67	9 087	25 967	40 387	75 441	+ 26 301	+ 54	67 279	102 333	+ 53 193	+ 108
<i>Bayern:</i>													
Schweinfurt	57 320	47 185	176	6 706	16 488	13 174	36 368	- 10 817	- 23	21 946	45 140	- 2 045	- 4
München	1 321 546	993 757	160	119 951	459 832	303 731	883 514	- 110 243	- 11	505 967	1 085 750	+ 91 993	+ 9
Amberg	47 568	22 664	102	3 112	9 869	10 932	23 913	+ 1 249	+ 6	18 212	31 193	+ 8 529	+ 38
Straubing	44 416	20 950	101	3 621	8 725	10 208	22 554	+ 1 604	+ 8	17 005	29 351	+ 8 401	+ 40
Garmisch-Partenk.	79 072	44 767	121	9 370	30 191	18 173	57 734	+ 12 967	+ 29	30 274	69 835	+ 25 068	+ 56
Altötting	93 105	51 670	118	5 645	15 190	21 398	42 233	- 9 437	- 18	35 646	56 481	+ 4 811	+ 9
Bamberg (Land)	107 949	26 452	52	4 294	12 417	24 810	41 521	+ 15 069	+ 57	41 329	58 040	+ 31 588	+ 119
Freyung-Grafenau	73 596	15 325	44	2 175	6 734	16 915	25 824	+ 10 499	+ 69	28 177	37 086	+ 21 761	+ 142
<i>Rheinland-Pfalz:</i>													
Ludwigshafen	174 356	200 564	262	13 917	57 435	40 187	111 539	- 89 025	- 44	66 945	138 297	- 62 267	- 31
Mainz	183 581	124 677	155	11 524	52 899	42 192	106 615	- 18 062	- 14	70 286	134 709	+ 10 032	+ 8
Speyer	44 180	19 599	101	2 199	10 411	10 154	22 764	+ 3 165	+ 16	16 915	29 525	+ 9 926	+ 51
Zweibrücken	36 799	15 990	99	2 225	8 428	8 458	19 111	+ 3 121	+ 20	14 089	24 742	+ 8 752	+ 55
Mainz-Bingen	154 731	74 422	110	9 087	28 961	35 562	73 610	- 812	- 1	59 240	97 288	+ 22 866	+ 31
Neuwied	153 133	64 948	97	7 941	29 301	35 195	72 437	+ 7 489	+ 12	58 629	95 871	+ 30 923	+ 48
Kusel	78 065	20 627	60	2 969	10 766	17 942	31 677	+ 11 050	+ 54	29 888	43 623	+ 22 996	+ 111
Trier-Saarburg	120 908	29 264	55	5 091	13 776	27 788	46 655	+ 17 391	+ 59	46 291	65 158	+ 35 894	+ 123

1 Grundsteuer, Gewerbesteuer, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.

2 Verteilung gemäß der tatsächlichen Einwohnerzahl. Pro Einwohner erhält jede Gemeinde 229,83 DM.

3 Grundsteuer, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer.

4 Steuereinnahmekraft nach Reform (Sp. 7) minus Steuereinnahmekraft ohne Reform (Sp. 2).

5 Die Finanzkraft der Gemeinden wird um rd. 9,5 Mrd. DM aufgestockt. Pro Einwohner erhalten die Gemeinden 382,86 DM aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, der nun rd. 23,8 Mrd. DM beträgt.

6 Summe der Werte aus Spalte 4, 5 und 10.

7 Differenz der Werte aus Spalte 11 und 2.

8 a = Steuereinnahmekraft (ohne Reform) pro Einwohner in % des jeweiligen Landesdurchschnitts;

b = in % der Steuereinnahmekraft ohne Reform.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 4: Die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer gemäß ihrer „veredelten“ Einwohnerzahl (Datenbasis 1974)

Gemeindegrößenklassen	Tats. Einwohnerzahl ¹	Gewichtungsfaktor	Veredelte Einwohnerzahl ²	Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer ³	Steuerkraft nach Reform ⁴			Umverteilungsmasse ⁵	
	in 1 000		in 1 000	in 1 000 DM	in 1 000 DM	pro Kopf	a ⁶	in 1 000 DM	b ⁶
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
0 – < 3 000	8 178	1	8 178	1 583 179	2 997 579	366,5	100	+ 902 579	+ 43
3 000 – < 5 000	3 604	1	3 604	697 698	1 429 898	396,8	108	+ 249 598	+ 21
5 000 – < 10 000	6 901	1	6 901	1 335 965	2 883 765	417,9	114	+ 378 965	+ 15
10 000 – < 20 000	8 156	1,1	8 972	1 736 889	3 672 789	450,3	123	+ 439 889	+ 14
20 000 – < 50 000	9 316	1,1	10 248	1 983 910	4 523 310	485,5	132	+ 85 810	+ 2
50 000 – < 100 000	5 472	1,2	6 566	1 271 112	3 012 512	550,5	150	– 140 388	– 4
100 000 – < 200 000	4 743	1,3	6 166	1 193 676	2 746 076	579,0	158	– 296 824	– 10
200 000 – < 500 000	4 888	1,4	6 843	1 324 736	3 044 636	622,9	170	– 212 364	– 7
≤ 500 000	10 786	1,5	16 179	3 132 093	7 336 993	680,2	186	– 1 407 107	– 16
Insgesamt	62 042		73 657	14 259 258	31 647 558	510,1		+ 2 056 841 – 2 056 683	

1 Stand 30. 6. 1974.
2 Tatsächliche Einwohnerzahl multipliziert mit Gewichtungsfaktor.
3 Bei einem Anteil an der Umsatzsteuer in Höhe von 14 259,4 Mill. DM erhält jede Gemeinde 193,59 DM pro „veredelten“ Einwohner.
4 Grundsteueraufkommen, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer gemäß der „veredelten“ Einwohnerzahl.
5 Differenz zwischen der Steuerkraft nach Reform und den Steuereinnahmen ohne Reform (Tab. 1, Spalte 1).
6 a = Steuerkraft pro tatsächlichen Einwohner in % der untersten Größenklasse.
b = In % der Steuerkraft ohne Reform.
Quelle: Eigene Berechnungen.

sätzlichen Steuereinnahmen nach der Einwohnerzahl auf die einzelnen Gemeinden verändern sich die Steuereinnahmen der einzelnen Regionen folgendermaßen:

- In den vier untersuchten Bundesländern erhalten alle steuerschwachen kreisfreien Städte und alle Landkreise zusätzliche Steuereinnahmen zugewiesen. Die Steuerkraft der steuerschwächsten Landkreise steigt durch diese Reform um mehr als 100 % (Spalte 13).
- In einigen Ländern stellt die Reform auch steuerstarke kreisfreie Städte finanziell besser (z. B. Kiel, Lübeck, München, Mainz).
- Trotz der Steuerkraftverstärkung büßen die steuerstärksten kreisfreien Städte (Leverkusen, Düsseldorf, Schweinfurt, Ludwigshafen) Steuereinnahmen ein.

2.4 Die veredelte Einwohnerzahl als Verteilungskriterium des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer

Der vorstehend diskutierte Vorschlag zur Reform des kommunalen Steuersystems orientiert sich an dem Ziel, durch Abbau des regionalen Steuerkraftgefälles die regionalen Wohlstandsunterschiede zu verringern. Aus verschiedenen Gründen, zum Beispiel:

- Vermeidung allzu großer Anpassungsschwierigkeiten bei einer Neuverteilung der kommunalen Steuereinnahmen,
- Begrenzung der Steuerkraftverstärkung, die zur politischen Durchsetzung des Reformvorschlags erforderlich ist,
- stärkere Orientierung der Mittelverteilung am aktuellen (lokalen) Finanzbedarf¹⁶,

mag die Abschwächung des regionalen Steuerkraftgefälles, wie sie sich bei einer Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer gemäß der tatsächlichen Einwohnerzahl ergibt, als zu stark erscheinen. Durch eine relativ einfache finanzausgleichstechnische Maßnahme kann der Abbau der regionalen Steuerkraftunterschiede begrenzt, das politisch erwünschte regionale Steuerkraftgefälle – wenigstens annäherungsweise – herbeigeführt werden. Zu diesem Zweck wird der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer nicht gemäß der tatsächlichen, sondern gemäß einer veredelten Einwohnerzahl verteilt. Die veredelte Einwohnerzahl einer Gemeinde wird ermittelt, indem ihre tatsächliche Einwohnerzahl um so stärker gewichtet wird, je größer die Gemeinde tatsächlich ist.

In Tabelle 4 wird der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer ohne Finanzkraftverstärkung nach veredelten Einwohnerzahlen verteilt. Dabei wird zum Beispiel die Einwohnerzahl der Gemeinden mit mehr als 500 000 Einwohnern mit dem Faktor 1,5 gewichtet, so daß eine Großstadt mit genau 500 000 Einwohnern 750 000 veredelte Einwohner angerechnet bekommt (Spalte 2).

Wird der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer gemäß den veredelten Einwohnerzahlen aus Tabelle 4, Spalte 3, auf die einzelnen Gemeinden verteilt, so ergeben sich folgende Auswirkungen:

- Das Steuerkraftgefälle zwischen den Gemeinden unterschiedlicher Größe ist bedeutend schwächer als ohne Reform. Die Gemeinden der obersten Größenklasse verfügen über Steuereinnahmen pro Einwohner, die 186 % der Pro-Kopf-Steuereinnahmen der Gemeinden der untersten Größenklasse betragen (Spalte 7). Ohne die hier vorgeschlagene Reformmaßnahme beläuft sich die relative Steuerkraftposition der größten Gemeinden auf 245 %, bei einer Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer gemäß der tatsächlichen Einwohnerzahl auf 154 %.

16 Vgl. Tetsch, F.: Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 117 ff.

- Der reformbedingte Umverteilungseffekt zugunsten der Gemeinden mit weniger als 50 000 Einwohnern ist mit rund 2 Mrd. DM um ein Drittel geringer als bei Verwendung der tatsächlichen Einwohnerzahl als Verteilungskriterium.
- Die zur politischen Durchsetzung dieses Vorschlags erforderliche Verstärkung der kommunalen Steuerkraft ist entsprechend geringer. Mit einer Aufstockung der kommunalen Steuereinnahmen um 20 % (= rund 6,2 Mrd. DM) kann erreicht werden, daß lediglich die Großstädte der obersten Größenklasse Steuereinnahmen einbüßen.

3. Zusammenfassende Wertung

Nach dem hier untersuchten Vorschlag soll die Gewerbesteuer sowohl aus dem gesamtstaatlichen als auch aus dem kommunalen Steuersystem eliminiert werden. Statt dessen sollen die Gemeinden gemäß ihrer Einwohnerzahl an der Umsatzsteuer beteiligt werden, wobei durch die Festsetzung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer gleichzeitig die kommunalen Steuereinnahmen insgesamt erhöht werden. Mit der Verwirklichung dieser Maßnahmen

- werden die investitions- und wachstumshemmenden Effekte des deutschen Steuersystems abgebaut;

- verringert sich die Konjunkturabhängigkeit der kommunalen Steuereinnahmen, wodurch sich die Wirksamkeit der staatlichen Konjunkturpolitik erhöht;
- verbessern sich die Entwicklungschancen der zurückgebliebenen, strukturschwachen Regionen, ohne daß der finanzielle Spielraum der Ballungsräume in unzumutbarer Weise eingeengt wird;
- wird der auf Länderebene durchgeführte kommunale Finanzausgleich von seiner heutigen Funktion des Ausgleichs der kommunalen Steuerkraftunterschiede entlastet, wodurch sich die Möglichkeit eröffnet, ihn zu einem zielgerechten Instrument der Raumordnungspolitik auszugestalten;
- werden die Abhängigkeiten, in denen sich heute die Gemeinden befinden, abgebaut, insbesondere auch die Abhängigkeit von Zuweisungen der übergeordneten Staatsebenen;
- wird von der finanziellen Seite her der Handlungsspielraum der Gemeinden erweitert und damit dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung gedient.

Die hier zur Diskussion gestellte Änderung des Gemeindesteuersystems verspricht eine solche Vielzahl positiver Auswirkungen, daß die politischen Entscheidungsträger die Mühen und Auseinandersetzungen in Kauf nehmen sollten, die eine solche grundlegende Reform zwangsläufig mit sich bringt.