

# Kommunale Steuerfinanzierung

Eingangsreferat im Rahmen der 36. Berliner Steuergespräche



Andreas Oestreicher  
Institut für deutsche und internationale Besteuerung  
Georg-August-Universität, Göttingen

# Einführung

Mittelfristige Steuerpolitik steht unter der Zielsetzung das Unternehmenssteuerrecht (aufkommensneutral) weiter zu modernisieren und international wettbewerbsfähig zu machen (Koalitionsvertrag, Textziffer 1.2, Randnummern 269 bis 273)

Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung soll auch den Ersatz der Gewerbesteuer durch einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer und einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer mit eigenem Hebesatz prüfen

Die Arbeitsgruppe Kommunalsteuern hat den Auftrag, Vorschläge zur Zukunft der Gewerbesteuer unter Einbeziehung von Alternativmodellen zu unterbreiten und die Vorschläge an Hand von Prüfkriterien zu bewerten (Zwischenbericht, 2010/0477346)

Ziel der Kommission ist es über eine strukturell verbesserte Gemeindefinanzierung eine stabile Finanzausstattung der Kommunen sicherzustellen (Deutscher Bundestag, Drucksache 17/1508)

Es wird ein Modell geprüft, welches kommunale Zuschlagsrechte bei der Körperschaft- und Einkommensteuer sowie einen höheren kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer vorsieht. Daneben werden ein Kommunalmodell, welches eine Stärkung der Gewerbesteuer vorsieht, sowie eine modifizierte Version des Modells der Stiftung Marktwirtschaft in die Prüfung einbezogen

Einführung

Einführung

Modelle

Anforderungskriterien

Analyse

Finanzausgleich

Schlussfolgerungen

Modelle

Einführung

Modelle

Anforderungskriterien

Analyse

Finanzausgleich

Schlussfolgerungen

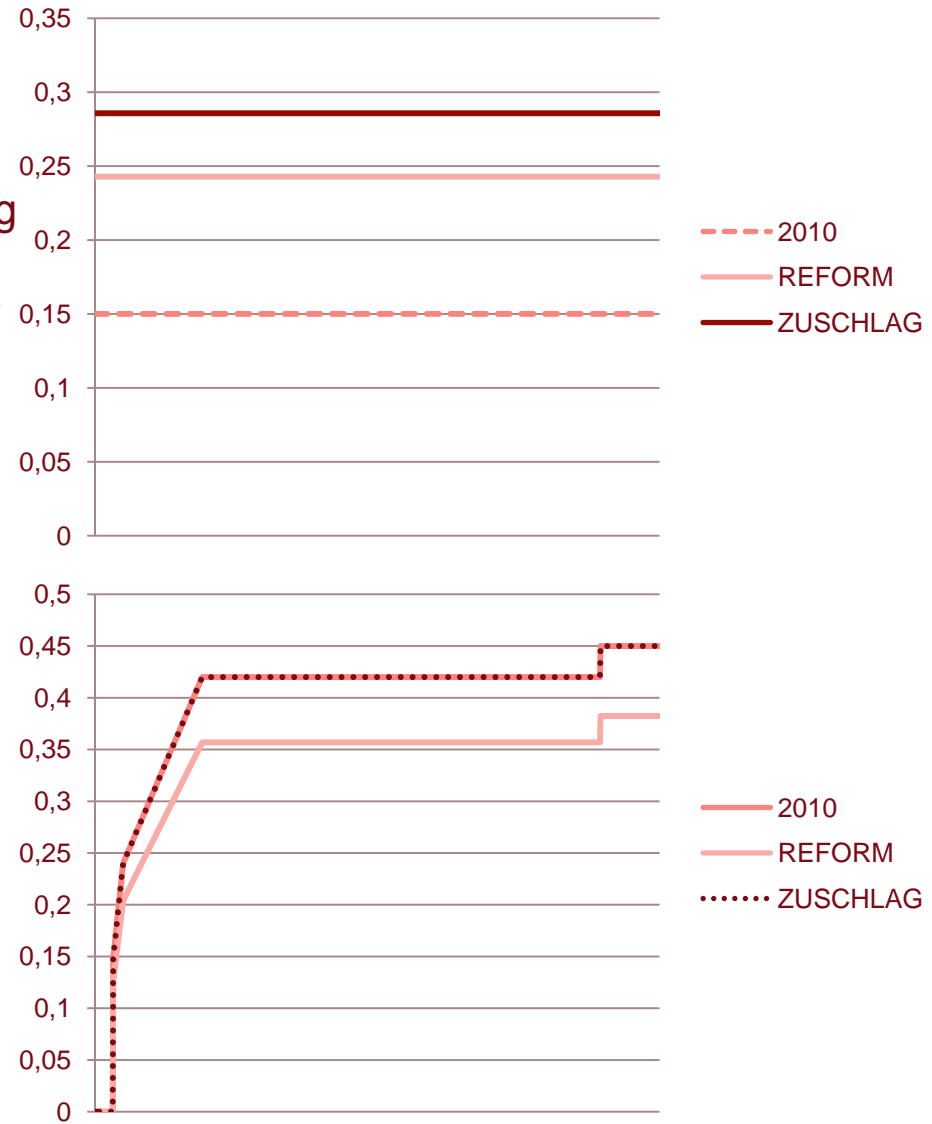
# Modelle

„Prüfmodell“

Abschaffung der Gewerbesteuer und Einführung eines kommunalen, mit einem Hebesatzrecht verbundenen Zuschlags zur Körperschaftsteuer

Ersatz des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer (15 Prozent) durch einen kommunalen, ebenfalls mit einem Hebesatzrecht verbundenen Zuschlag zur Einkommensteuer

Erhöhung des Anteils der Gemeinden an der Umsatzsteuer



# Modelle

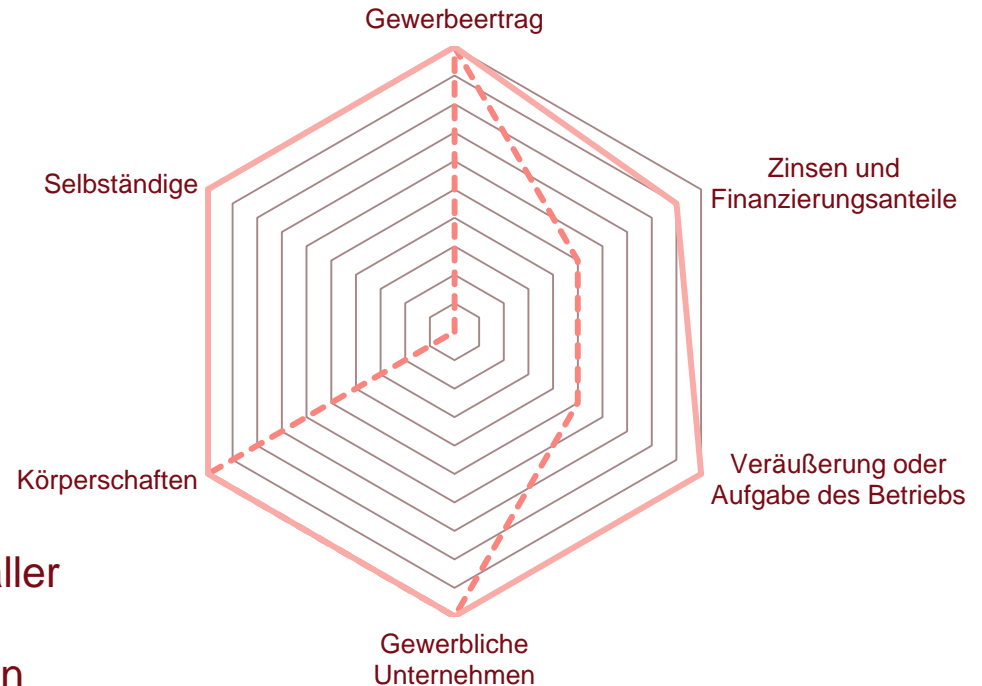
## „Kommunalmodell“

Ausdehnung der Gewerbesteuer auf die Einkünfte aus selbständiger Arbeit

--- 2010  
— Revitalisierung

Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage (Hinzurechnung aller Zinsen und von der Höhe nach unterschiedlichen Finanzierungsanteilen in Mieten, Pachten und Leasingraten), Erfassung der Gewinne aus der Veräußerung und Aufgabe des Betriebs

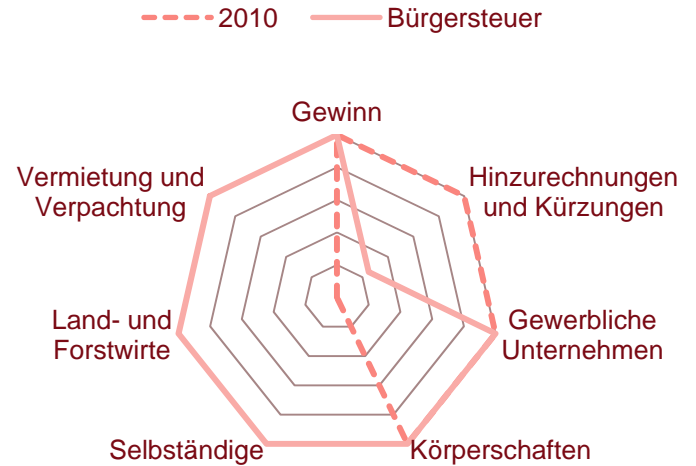
Differenzierte Messzahlen für Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften



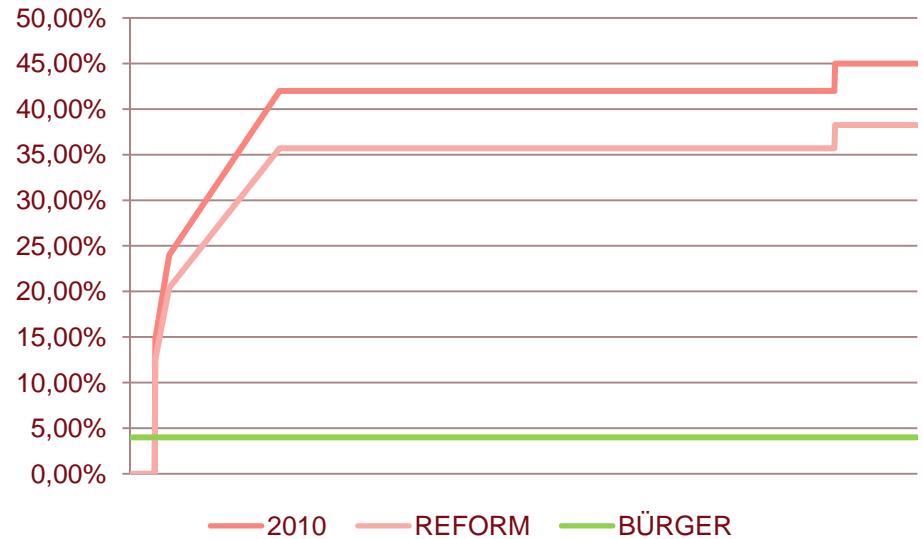
# Modelle

## „modifiziertes Stiftungsmodell“

Abschaffung der Gewerbesteuer zugunsten der Einführung einer kommunalen Unternehmen- oder Wirtschaftsteuer mit Hebesatzrecht auf Gewinne im Sinne der Einkommen- und Körperschaftsteuer



Beteiligung der Betriebsstättengemeinden am örtlichen Lohnsteueraufkommen (als Ersatz für die Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen)



Einführung einer Bürgersteuer in Höhe des bereits bestehenden Anteils der Kommunen an der Einkommensteuer

Anforderungskriterien

Einführung

Modelle

Anforderungskriterien

Analyse

Finanzausgleich

Schlussfolgerungen



# Anforderungskriterien

## Bedarfsgerechte Erzielung von Einnahmen

Stabile Einnahmen, die im Hinblick auf die Struktur der kommunalen Ausgaben (Personalausgaben, Sozialleistungen, Infrastruktur ...) unabhängig von kurzfristigen konjunkturellen Schwankungen anfallen

## Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung

Die durch das GG garantierte Selbständigkeit der Gemeinden umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung, sie bildet ein Kernelement der kommunalen Selbstverwaltung und schließt die Übernahme der politischen Verantwortung für die Besteuerung der Betroffenen ein

## Fiskalische Äquivalenz (Interessenausgleich)

Finanzierung der Bedarfe einer sozialen Gruppe innerhalb einer Kommune (Unternehmen, Wohnbevölkerung) durch das Aufkommen aus Abgaben, die von den Mitgliedern der gleichen Gruppe aufgebracht werden; ist für die Wohnbevölkerung und die betroffenen Unternehmen in Bezug auf die Standortentscheidung relevant

## Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Sicherstellung eines möglichst gleichmäßigen Angebots an lokalen öffentlichen Leistungen durch geringe interkommunale Streuung des Steueraufkommens; steht in Konflikt mit der Bereitstellung kommunaler Leistungen nach den lokal unterschiedlichen Präferenzen der Bürger

Analyse

Einführung

Modelle

Anforderungskriterien

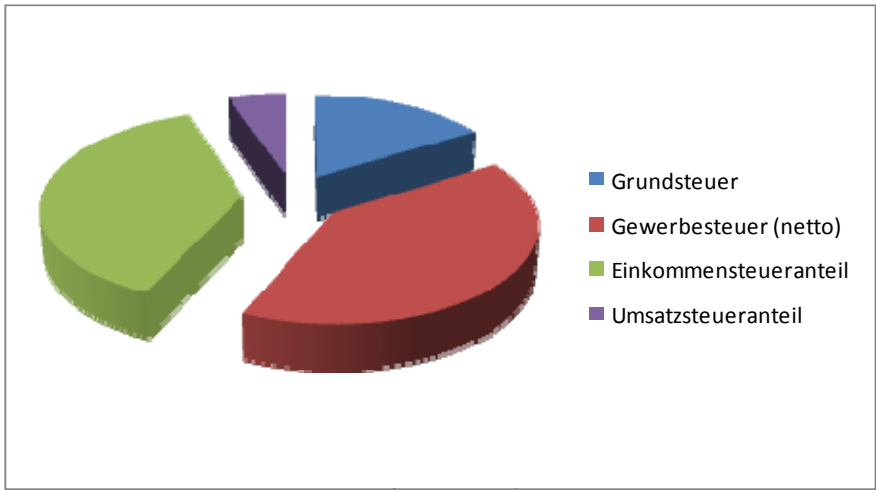
Analyse

Finanzausgleich

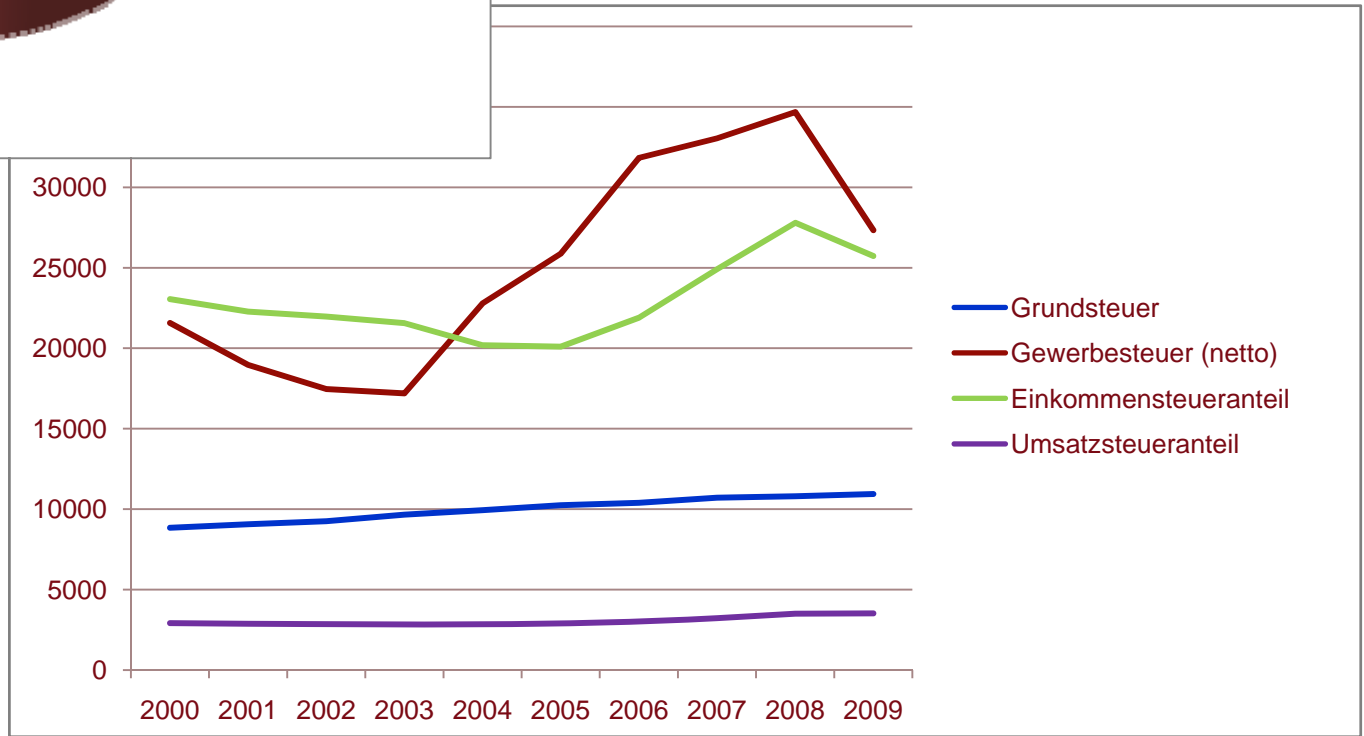
Schlussfolgerungen

# Analyse

## Bedarfsgerechte Erzielung von Einnahmen



Deutschland  
(in Millionen EUR)



# Analyse

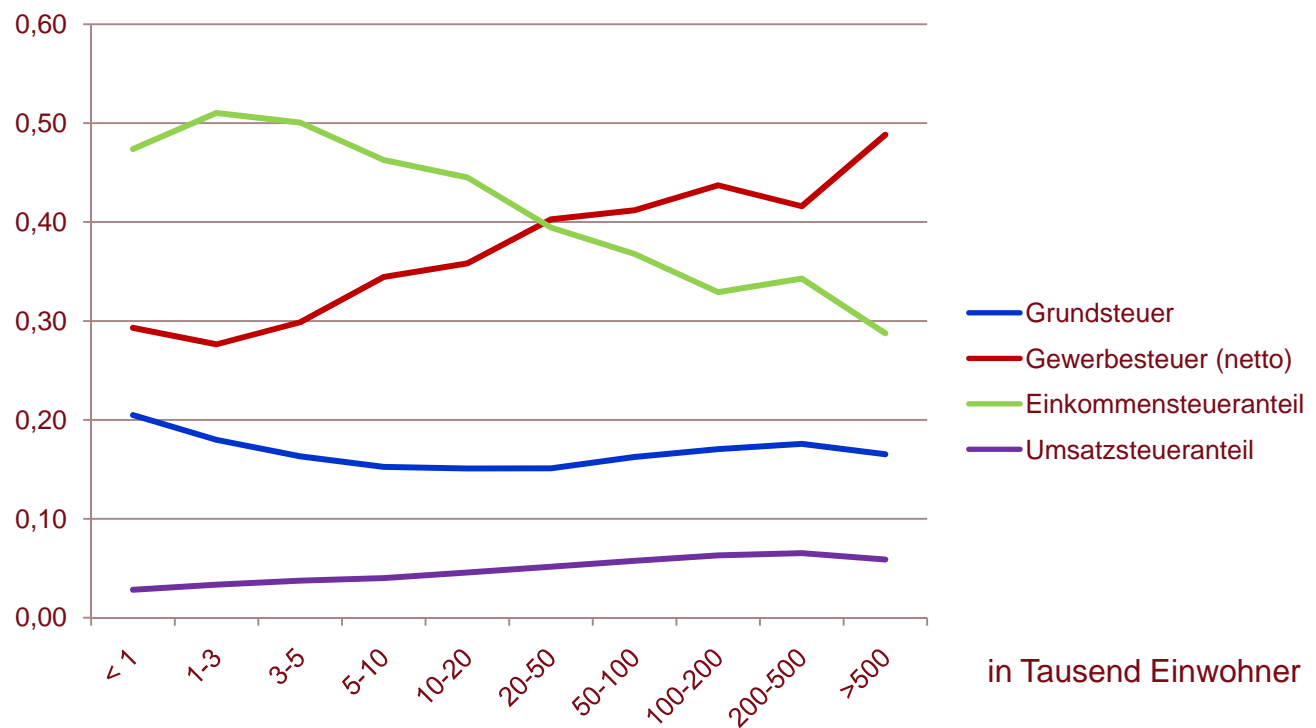
## Erzielung von Einnahmen

	Erzielung von Einnahmen
Prüfmodell	Dürfte die Konjunkturabhängigkeit der Einnahmen verringern; Verschiebung des kommunalen Steueraufkommens zulasten der Betriebsstättengemeinden; kann zur Abwanderung der Wohnbevölkerung führen
Kommunalmodell	Kann das Gewerbesteueraufkommen kurzfristig erhöhen; hat erhebliche Risiken (wirkt krisenverschärfend, weitet das Quellenprinzip aus, benachteiligt Sachvermögen, kollidiert mit Europarecht); Differenzierung der Steuermesszahlen setzt ebenfalls Anreize zur Anpassung
Stiftungsmodell	Zeichnet sich durch mehrere stabilisierende Elemente aus in der Bürgersteuer (breite Bemessungsgrundlage), der Unternehmensteuer (alle Bezieher unternehmerischer Einkünfte), Lohnsteueraufkommen (weniger variabel), vermeidet Verschiebungen des kommunalen Steueraufkommens; kann (vor allem) bei kleineren Gemeinden, die sich durch starke Gewerbesteuerzahler auszeichnen Einnahmeausfälle bedeuten

# Analyse

## Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung

Struktur der Steuereinnahmen nach Gemeindegrößenklassen



# Analyse

## Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung

	Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung
Prüfmodell	Dürfte durch das Prüfmodell nicht eingeschränkt werden; Hebesatzrechte auf lokale Einkommen- und Körperschaftsteuer sollten die lokale Finanzautonomie erhöhen
Kommunalmodell	Kann die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung stärken; die Abhängigkeit der Kommunen von nur wenigen Großbetrieben sollte erheblich verringert werden
Stiftungsmodell	Würde durch Hebesatzrechte auf kommunale Unternehmens- und Bürgersteuer gestärkt werden; daneben stellt die Beteiligung am Lohnsteueraufkommen einen unmittelbaren Zusammenhang mit der Wirtschaftskraft der Kommune her

# Analyse

## Fiskalische Äquivalenz

	Fiskalische Äquivalenz
Prüfmodell	Sollte Äquivalenz dem Grunde nach stärken; führt aber zu Steuerlastverschiebungen zulasten der privaten Haushalte; Wegfall der Gewerbesteuer könnte die Notwendigkeit vergleichsweise hoher Zuschlagssätze bedeuten, die die Äquivalenz in Frage stellen; bewirkt Anreize zur Wohnsitzverlagerung besonders bei Steuerpflichtigen, die besonders hoch besteuert werden
Kommunalmodell	Differenziert nicht ausreichend zwischen Unternehmen und Wohnbevölkerung; Zusammenhang zwischen dem Gewerbeertrag und der dem Betrieb anzulastenden Kosten ist vage und steht aufgrund der Anrechnung von Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer zusätzlich in Frage
Stiftungsmodell	Dürfte Äquivalenzprinzip erfüllen, das Interesse der Bürger an den Angelegenheiten der Gemeinde stärken und Wohnsitzverlagerungen entgegenwirken; daneben folgt auch die kommunale Unternehmenssteuer dem Äquivalenzgedanken; die Höhe der Steuerbelastung müsste sich an der Infrastruktur orientieren, die den Unternehmen zugute komme; die Beteiligung an der Lohnsteuer lässt sich kaum durch Äquivalenz begründen

# Analyse

## Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse

	Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse
Prüfmodell	Dürfte aufgrund der Einkommensteuerprogression zu erheblichen Disparitäten im Steueraufkommen der Kommunen führen
Kommunalmodell	Würde, da die Gewerbesteuer aufgrund der starken Streuung ihres Aufkommens zwischen Kommunen gleicher Größe und ähnlicher räumlicher Funktion das Ziele einer bedarfsgerechten Finanzausstattung (begünstigt Gemeinden in denen Großbetriebe ansässig sind) verletzt, durch Ausdehnung der Gewerbesteuer auf die Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit der starken interkommunalen Streuung des Steueraufkommens entgegenwirken
Stiftungsmodell	Dürfte der interkommunalen Streuung des Steueraufkommens entgegen stehen; ebenso hätte die proportionale Bürgersteuer aufgrund des proportionalen Steuersatzes eine im Vergleich zu einem Zuschlag, der durch den progressiven Tarif der Einkommensteuer bestimmt wird, geringere Streuung des interkommunalen Steueraufkommens zur Folge



Finanzausgleich

Einführung

Modelle

Anforderungskriterien

Analyse

Finanzausgleich

Schlussfolgerungen

# Finanzausgleich

Der kommunale Finanzausgleich hat Einfluss auf die Möglichkeiten, die Ziele einer Reform der kommunalen Steuerfinanzierung zu erreichen

Zweck des Finanzausgleichs ist es, die Pro-Kopf-Ausgaben der eingezogenen Gebietskörperschaften trotz unterschiedlicher Steuerkraft weitgehend anzugleichen

# Finanzausgleich

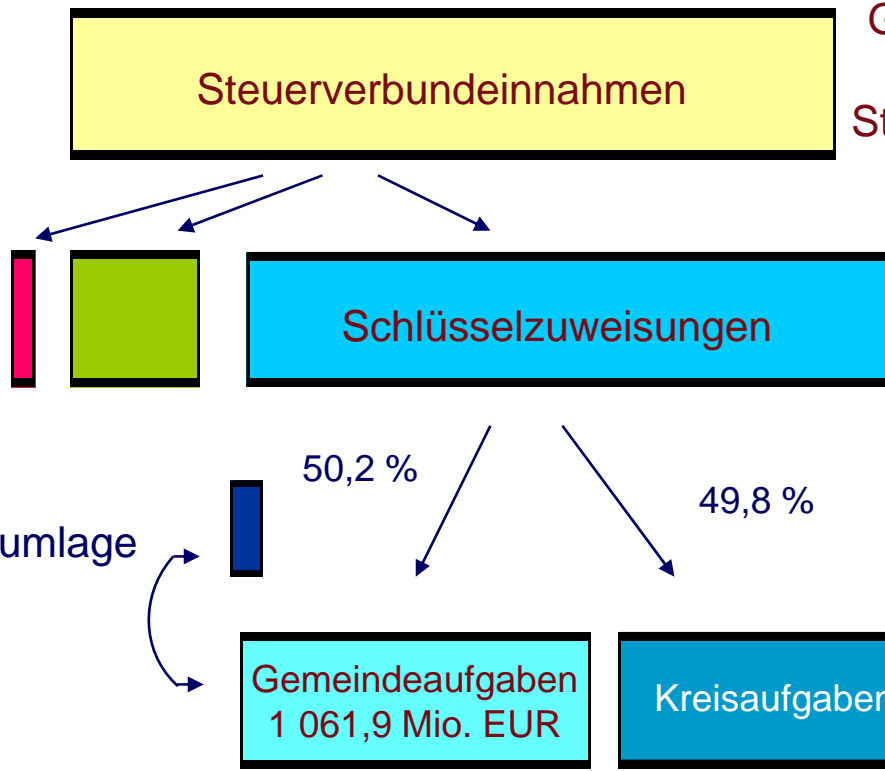
am Beispiel des Landes Niedersachsen (2010)

Berechnung auf Basis der Steuereinnahmen des Landes, der Verbundquote, des Anteils der Gemeinden an der Grunderwerbsteuer sowie der Steuerverbundabrechnung

Bedarfszuweisungen (1,6%)

Zuweisungen für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (EUR je Einwohner)

Zuweisungen zur Ergänzung und zum Ausgleich der Steuerkraft der Gemeinden und der Umlagekraft der Landkreise (EUR je Einwohner)

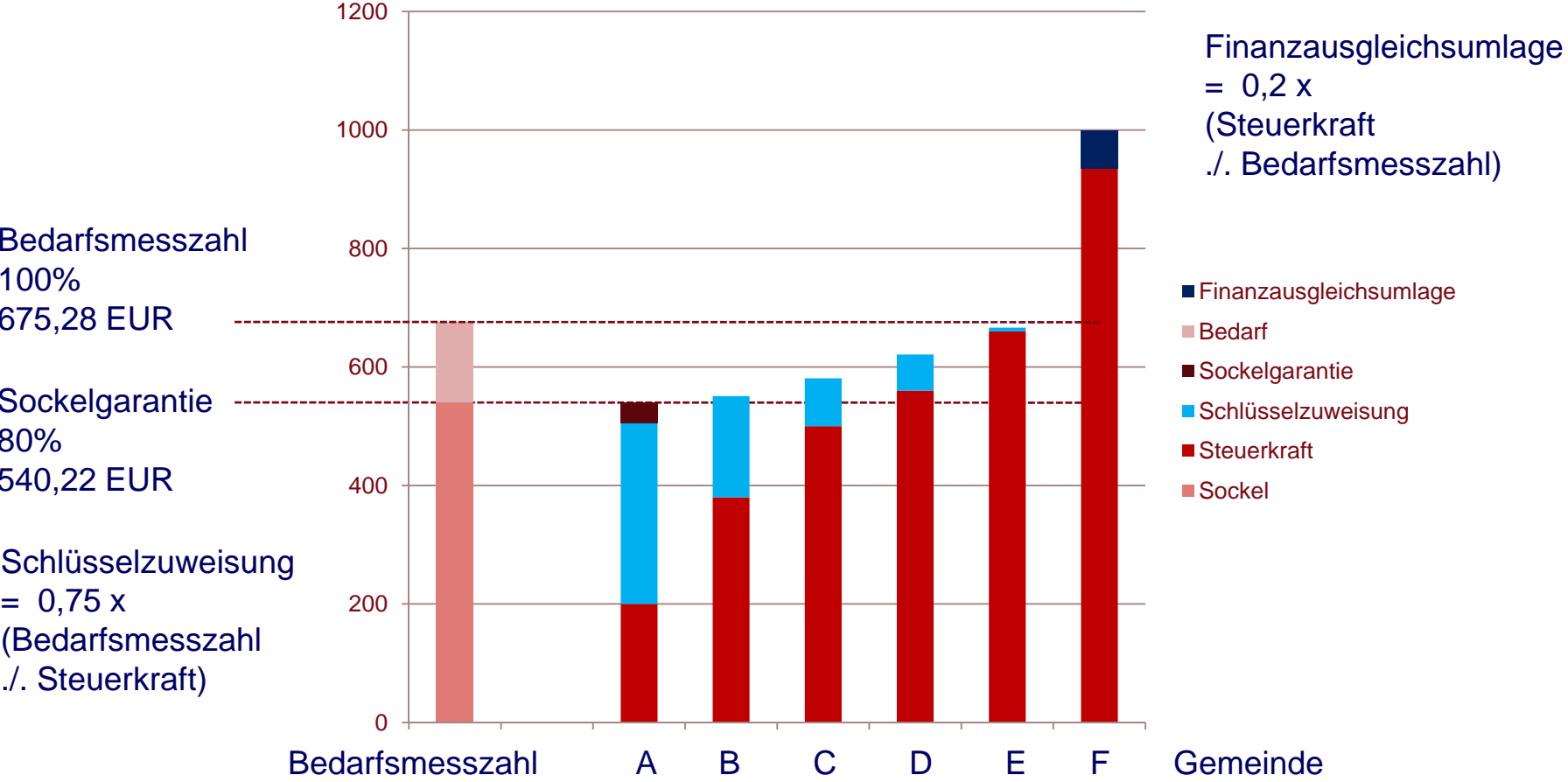


Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben zuzüglich Zuweisungen aus der Finanzausgleichsumlage

Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben

# Finanzausgleich

am Beispiel des Landes Niedersachsen (2010)

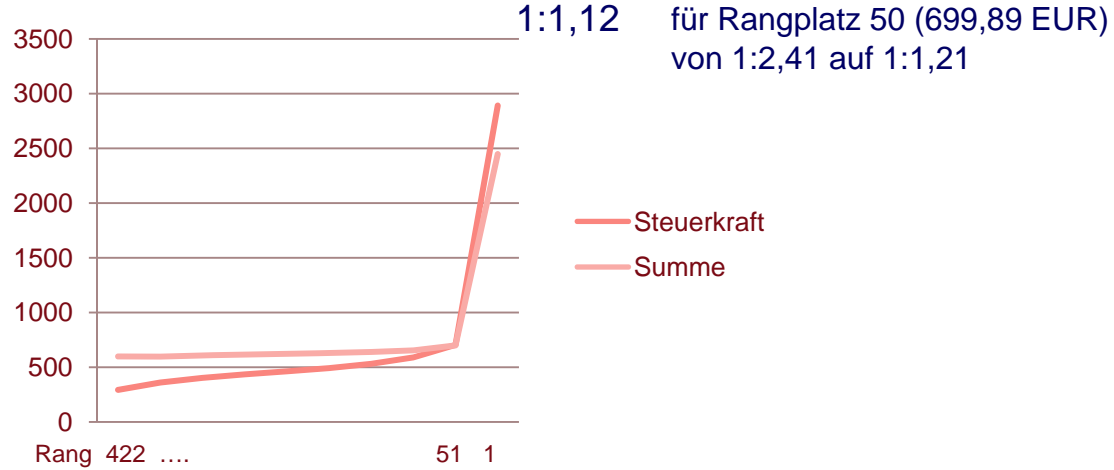
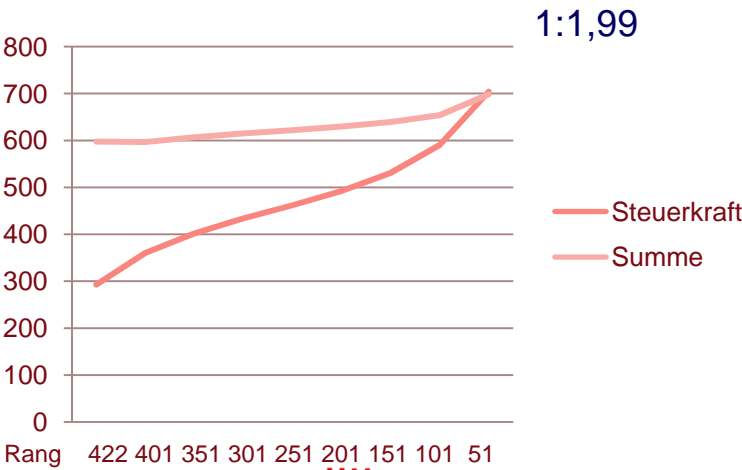


mit Bedarfsmesszahl = Grundbetrag x Einwohnerzahl x Gemeindegrößenansatz (in Prozent)  
 und Steuerkraft = (normierte Realsteuereinnahmen plus Gemeindeanteile (Einkommen- und Umsatzsteuer)) x 0,9

# Finanzausgleich

## am Beispiel des Landes Niedersachsen (2010)

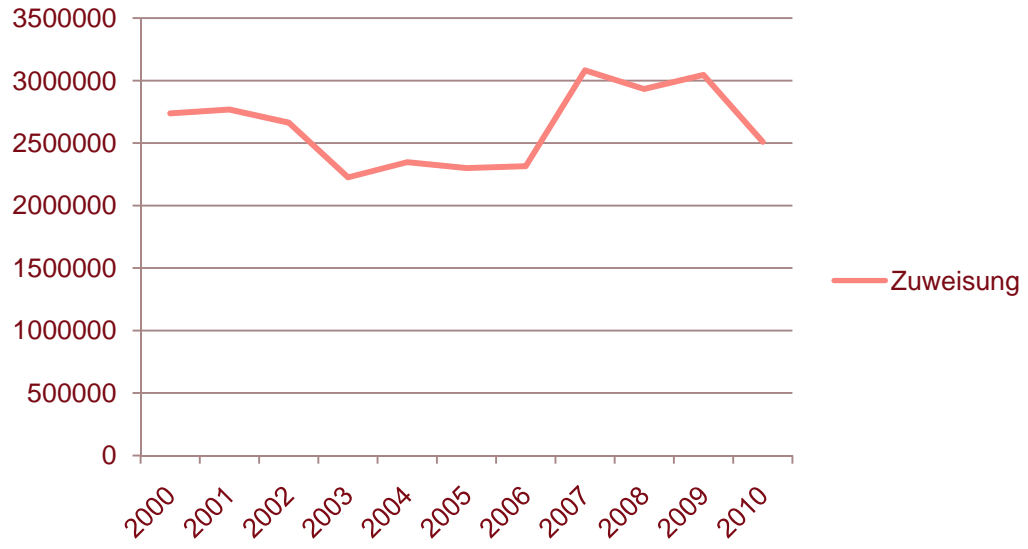
	Einwohnerzahl	Gemeindegrößenansatz	Bedarfsansatz	Steuerkraftmesszahlen			Schlüsselzuweisungen			Summe abzüglich Finanzzuweisungen		
				1000 EUR	/ Bedarfsansatz	Rangfolge	1000 EUR	/ Bedarfsansatz	1000 EUR	/ Bedarfsansatz	Rangfolge	
Brookemerland	13.401	103,4	13.854	4.056	292,73	422	3.976	286,92	8.032	579,64	422	
Göttingen	121.361	148,6	180.342	82.846	459,38	254	29.202	161,92	112.047	621,31	254	
Hannover	519.212	180,0	943.582	544.973	583,12	105	64.599	69,12	609.572	652,24	105	
Wolfsburg	120.751	148,5	179.315	234.296	1306,62	8	-	-	211.654	1180,35	8	
Rehden	5.801	100,0	5.801	16.776	2891,84	1	-	-	14.204	2448,53	1	



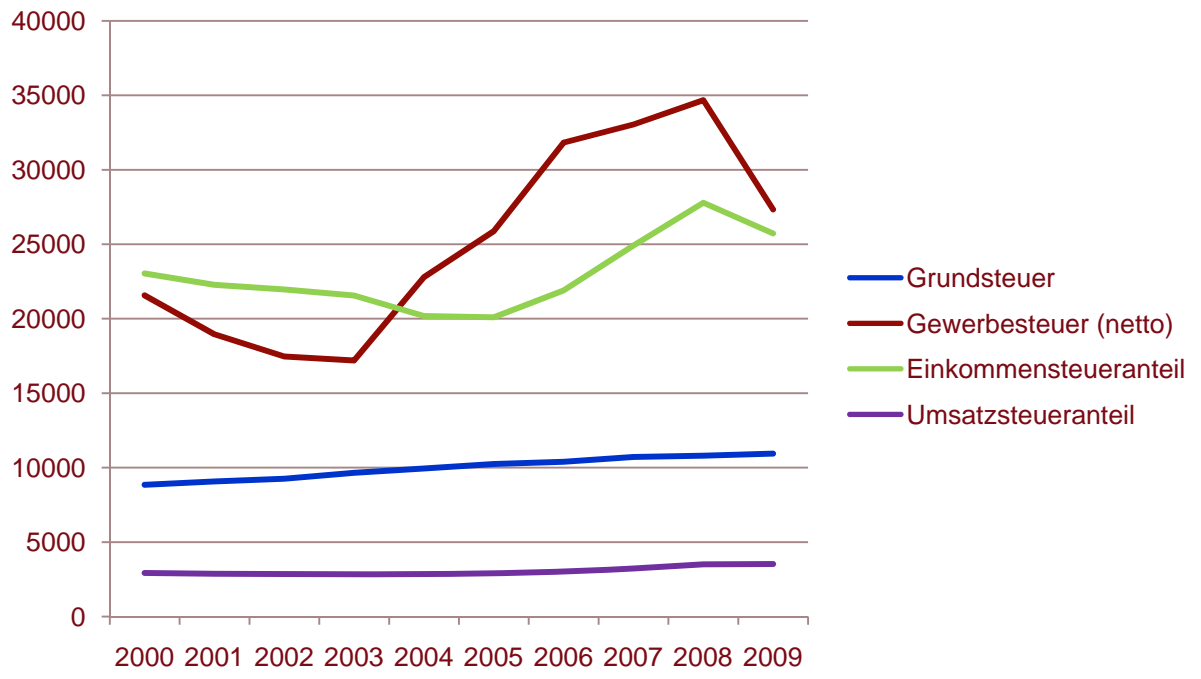
# Finanzausgleich

## Einnahmen

Niedersachsen  
(in TEUR)



Deutschland  
(in Millionen EUR)



# Finanzausgleich

Da die finanziellen Ressourcen der Gemeinden auf diese Weise weitgehend durch Einnahmen beruhen, die durch Landes- und Bundesgesetze bestimmt werden, verletzt der Finanzausgleich seinem Wesen nach die lokale Finanzautonomie, was auch aus der Sicht des europäischen Beihilferechts nicht unproblematisch ist (EuGH vom 11.9.2008, C-428/06 bis 434/06, La Rioja)

*„Steuern und Zuweisungen aus dem Finanzausgleich machen rund 60 Prozent unserer Gesamteinnahmen aus — das sind Erträge, die wir der Höhe nach nicht um einen Deut beeinflussen können“<sup>1</sup>*

Da die Zuweisungen aus der Steuerkraft des Landes und (soweit die Mittel aus dem Länderfinanzausgleich stammen) des Bundes gespeist werden, hat dies zur Folge, dass die kommunalen Ausgaben zu weiten Teilen von Bürgern finanziert werden, die nicht in der betreffenden Kommune wohnen. Damit stellt der Finanzausgleich ferner eine bewusste Verletzung des Äquivalenzprinzips dar

<sup>1</sup> Wolfgang Meyer, Haushaltsrede anlässlich der Einbringung des Haushaltsplanentwurfs 2010, Göttingen 6.11.2009

# Finanzausgleich

Der Finanzausgleich steht aber auch im Konflikt mit dem Ziel der **politischen Verantwortlichkeit**, da die Regelungen des Finanzausgleichs schwer zu durchschauen sind und damit den Zusammenhang zwischen politischen Entscheidungen und kommunalen Leistungen verwischen.

Schließlich verändern Finanzausgleichssysteme die **Anreize**, denen die Entscheidungsträger in föderalen Staaten ausgesetzt sind. Sie greifen in die Abwägung der politischen Entscheidungsträger ein, kommunale **Hebesätze zu verändern**, da die finanziellen Auswirkungen (höhere Bemessungsgrundlage versus aufgrund von Abwanderungen sinkende Anzahl von Unternehmen) teilweise kompensiert werden

Steigt in einer Gemeinde die Steuerkraft aufgrund ansteigender Gewerbesteuererinnahmen

- (1) sinken die Schlüsselzuweisungen / steigt die Finanzausgleichsumlage,
- (2) steigt die Gewerbesteuerumlage
- (3) steigt die Kreisumlage oder sinken die Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben;

Konsequenz

Die Intensität, mit der die Länder ihren Steueranspruch durchsetzen, nimmt ab, wenn der Anteil, der von dem Steueraufkommen im jeweiligen Bundesland verbleibt, sinkt

wird im Verhältnis zum ursprünglichen Anstieg der Steuerkraft gemessen und als Abschöpfungsquote bezeichnet



# Schlussfolgerungen

Einführung

Modelle

Anforderungskriterien

Analyse

Finanzausgleich

Schlussfolgerungen

# Schlussfolgerungen

Nach dem Koalitionsvertrag steht die mittelfristige Steuerpolitik unter der **Zielsetzung**, das Unternehmenssteuerrecht (aufkommensneutral) weiter zu „modernisieren“ und international wettbewerbsfähig zu machen; das Ziel der Modernisierung ist nicht völlig klar, der hierzu entwickelte Kriterienkatalog ist umfassend

Das „**Prüfmodell**“ kann zur Verschiebung des kommunalen Steueraufkommens zulasten der Betriebsstättengemeinden und der privaten Haushalte führen, könnte in einem Teil der Gemeinden die Notwendigkeit hoher Zuschlagsätze bedeuten und (aufgrund der Progression) zu Disparitäten im Steueraufkommen der Kommunen führen

Das „**Kommunalmodell**“ birgt erhebliche Aufkommensrisiken, würde die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen weiter belasten, differenziert nicht ausreichend zwischen Unternehmen und Wohnbevölkerung, kann aber der gegenwärtigen Streuung des Aufkommens zwischen den Kommunen zum Teil entgegenwirken

Das „**Stiftungsmodell**“ zeichnet sich durch Einnahmen stabilisierende Element aus, dürfte das Äquivalenzprinzip stärken und eine geringere Streuung des interkommunalen Aufkommens zur Folge haben

Beschränkung auf die Reform der Gemeindesteuern greift zu kurz. Eine Neuordnung, die die Finanzierung der Gemeinden in kommunaler Eigenverantwortung stabilisieren und die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands stärken soll, muss auch die Regelwerke des **kommunalen Finanzausgleichs** einbeziehen

Vielen Dank für Ihr Interesse!