

Stand: 26. Januar 2011

Berichts des Arbeitskreises Strukturanalyse
--

1	Einleitung	2
2	Problemlage.....	3
2.1	Entwicklung des kommunalen Finanzierungssaldos.....	3
2.2	Entwicklung der (ordentlichen) kommunalen Verschuldung	5
2.3	Entwicklung des kommunalen Kassenkreditbestandes.....	6
2.4	Betroffenheit aller kommunalen Ebenen.....	6
3	Ausgaben- und Einnahmenstrukturen der Kommunen	8
3.1	Ausgabenprobleme der Kommunen	8
3.2	Die Einnahmen im kommunalen Gesamthaushalt	12
3.3	Regionale Verteilung der gemeindlichen Steuereinnahmen	16
3.4	Demographieabhängigkeit	17
3.5	Äquivalenzfinanzierung	18
3.6	Effizienz des Verwaltungshandelns	20
3.7	Das Potential der Grundsteuer als kommunale Einnahmequelle	22
3.8	Zwischenfazit	24
4	Weiterentwicklung der Gemeindefinanzierung (Einnahmen).....	25
4.1	Das Prüfmodell.....	25
4.2	Das Kommunalmodell.....	26
5	Gesamtwirtschaftliche Aspekte des Prüfmodells	26
5.1	Standortattraktivität	28
5.2	Binnennachfrage.....	29
5.3	Arbeits- und Leistungsanreize.....	30
5.4	Aufkommensverschiebungen und gestalterischer Wohnsitzwechsel.....	31
5.5	Stadt-Umland-Problematik.....	32
5.6	Sicherung des Steuersubstrats	32
6	Gesamtwirtschaftliche Aspekte des Kommunalmodells.....	32
6.1	Standortattraktivität	33
6.2	Binnennachfrage.....	33
6.3	Arbeits- und Leistungsanreize.....	33
6.4	Aufkommensverschiebungen und gestalterischer Wohnsitzwechsel.....	34
6.5	Stadt-Umland-Problematik.....	34
6.6	Sicherung des Steuersubstrats	34
7	Fazit Synopse der konträren Positionen	35
7.1	Prüfmodell	35
7.2	Kommunalmodell.....	50
7.3	Sondervotum des Freistaates Bayern	52

1 Einleitung

Auch die Kommunen in Deutschland leiden – wie alle staatlichen Ebenen – unter der Wirtschaftskrise. Ihre Finanzprobleme wurden dadurch verschärft. Das aktuell starke Wirtschaftswachstum und die erhebliche Beschäftigungszunahme führen jedoch zunehmend zu Verbesserungen der öffentlichen Haushalte, einschließlich der Kommunen. Dennoch erfordern strukturelle Probleme eine Überprüfung des kommunalen Finanzsystems.

Die Bundesregierung hat deshalb am 24. Februar 2010 die Einsetzung einer Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung durch den Bundesminister der Finanzen beschlossen. Die Gemeindefinanzkommission soll auf Basis einer Bestandsaufnahme Vorschläge zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung erarbeiten und diese Vorschläge bewerten. Einvernehmen besteht bei allen Beteiligten, dass die aktuellen Probleme der Kommunen nicht allein über die Einnahmeseite zu lösen sind. Deswegen werden auch Entlastungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite in die Prüfung einbezogen.

Die Kommission setzte die Arbeitsgruppe Kommunalsteuern ein, um eine Bestandsaufnahme der bestehenden Gewerbesteuer zu erstellen und Reformvorschläge zu bewerten. Die Arbeitsgruppe Kommunalsteuer setzte wiederum den Arbeitskreis Strukturanalyse ein, da bei der Beurteilung von Reformoptionen im Bereich der Kommunalfinanzen eine ausschließliche Betrachtung der Einnahmenseite zu kurz greifen würde. Es ist wichtig, auch die Strukturen der Ausgabenseite sowie die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von Reformoptionen zu betrachten. Nur unter Berücksichtigung der ökonomischen Effekte sind zielorientierte, nachhaltige Lösungen für die Kommunalfinanzen erreichbar.

Der Arbeitskreis Strukturanalyse – bestehend aus Vertretern des BMF, des BMWi, den Ländern Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen sowie den drei kommunalen Spitzenverbänden (DST, DStGB, DLT) – tagte vier Mal, um die Ausgaben- und Einnahmenstruktur der Kommunen, sowie die zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Effekte der beiden zur Diskussion stehenden Reformmodelle zu diskutieren.

Diese Bestandsaufnahme blieb in weiten Teilen kontrovers und wird nicht von allen Mitgliedern des Arbeitskreises geteilt, ohne dass dies im folgenden Text einzelfallweise

kenntlich gemacht würde. Wertende Aussagen in den Abschnitten 2 bis 6 geben ausschließlich die Sichtweise des Bundes wieder.

Eine Synopse in Abschnitt 7 stellt zentrale Positionen gegenüber und verdeutlicht die Auffassungsunterschiede im Arbeitskreis. Abschnitt 7 enthält auch ein Sondervotum Bayerns.

2 Problemlage

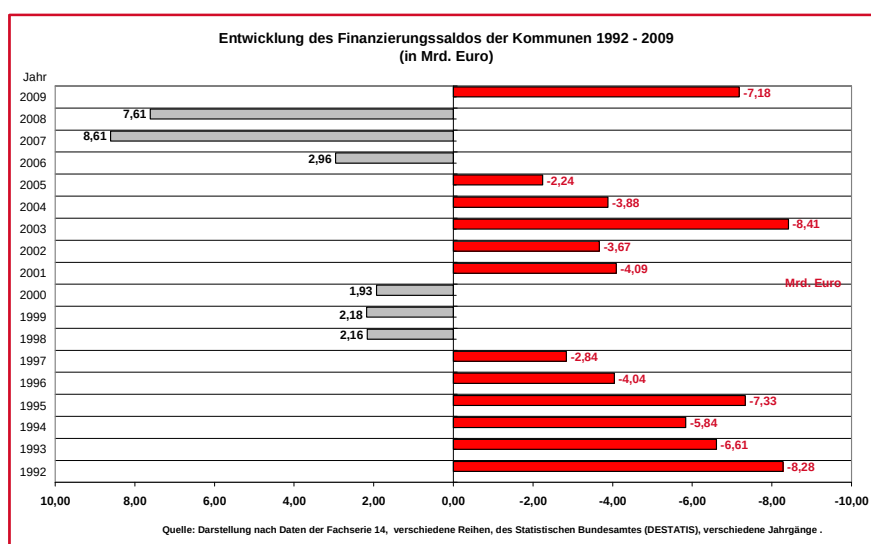
Gängige Indikatoren zur Beurteilung der finanziellen Lage der Städte, Landkreise und Gemeinden sind auf gesamtwirtschaftlicher Ebene u. a. der Finanzierungssaldo, die Verschuldungssituation und insbesondere die Entwicklung und der Bestand der Kassenkredite. Alle drei Indikatoren können indes aufgrund der voneinander abweichenden haushaltsrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht direkt ohne Erläuterungen und Modifikationen ebenenübergreifend zum Vergleich zwischen Bund, Ländern und Kommunen herangezogen werden.

Die hier aufgezeigten Analysen basieren auf aggregierten Daten. Die regional äußerst unterschiedlichen Entwicklungen – wie z.B. dass nur 25 Gemeinden 50 % der Kassenkredite in Anspruch nehmen – werden hierdurch nicht erfasst.

2.1 Entwicklung des kommunalen Finanzierungssaldos

Im Jahresvergleich 2009 gegenüber 2008 ist die Situation der Kommunalfinanzen von einer Verschlechterung des Finanzierungssaldos um 14,89 Mrd. € geprägt. Nach einem Überschuss in Höhe von 7,71 Mrd. € in 2008 wurde 2009 ein Defizit von 7,18 Mrd. € realisiert. Ein genaues Auseinanderdividieren, welcher Teil dieser gravierenden Veränderungen auf die Besonderheiten der Finanz- und Wirtschaftskrise zurückzuführen ist, ist vom Arbeitskreis nicht zu erbringen. Ohne Zweifel hat die Krise die Lage stark beeinflusst, dies geschah in den einzelnen Städten, Landkreisen und Gemeinden aber auf ganz unterschiedliche Art. Die einzelnen Determinanten sind hier nicht quantifiziert. Nach einer aktuellen Umfrage des Deutschen Städtetages wird die Entwicklung der Gewerbesteuer besser ausfallen, als die letzte Steuerschätzung erwartet. Die Auswirkungen auf den kommunalen Finanzierungssaldo 2010 bleiben abzuwarten.

Mit der nachfolgenden Grafik wird ein Bild gegeben, wie sich der kommunale Finanzierungssaldo in den Jahren seit 1992 entwickelt hat. Wird von den Jahren 1998 bis 2000 abgesehen, die von vergleichsweise hohen Veräußerungserlösen (ursächlich: Veräußerung von Anteilen an regionalen Energieversorgern) gekennzeichnet waren, in denen jeweils ein Überschuss von rund 2 Mrd. € erzielt wurde, so zeigt sich, dass die kommunalen Haushalte in ihrer Gesamtheit nur 2006 und v.a. in den wirtschaftsstarken Jahren 2007 und 2008, in denen auch Bund und Länder Einnahmenzuwächse verzeichneten, einen Überschuss aufwiesen. In den beiden letztgenannten Jahren entfielen allein zwei Drittel des Überschusses auf die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen. In den übrigen Jahren waren die kommunalen Haushalte in einer Gesamtbetrachtung durchweg defizitär.¹ Dagegen hat der Bund selbst in den konjunkturell günstigen Jahren keine Überschüsse erzielen können, die zum Abbau seines Schuldenberges hätten beitragen können.



Gerade die Betrachtung des kommunalen Finanzierungssaldos zeigt, dass unabhängig von der Finanz- und Wirtschaftskrise strukturelle finanzielle Probleme bestehen. Allerdings wirkt die Finanz- und Wirtschaftskrise verstärkend und lässt die Problemlage besonders deutlich hervortreten.

In den kommenden Jahren ist mit einer weiteren Verschlechterung der kommunalen Finanzsituation zu rechnen. 2010 wird von Bund, Ländern und Kommunen übereinstimmend

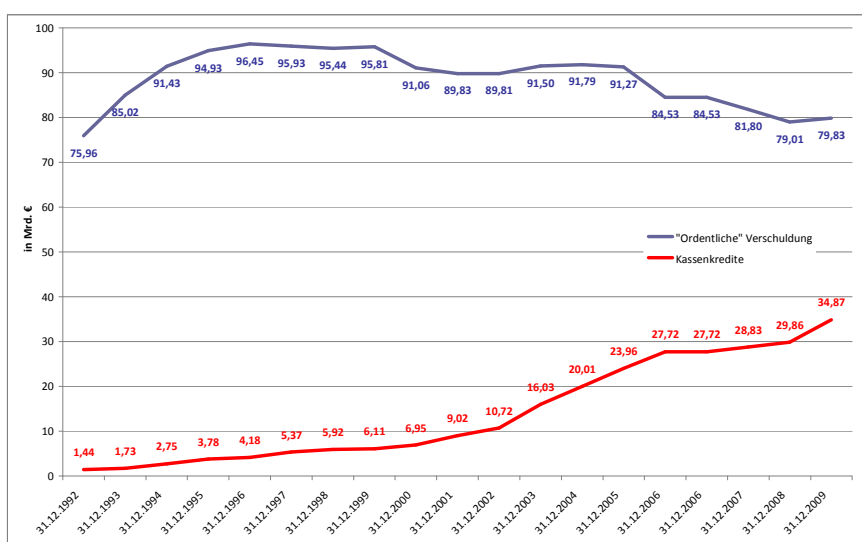
¹ Ein durchgängiges Defizit wäre dann unproblematisch, wenn der Kreditaufnahme entsprechende investive Vermögenswerte gegenüberstehen. Nachfolgend wird jedoch gezeigt, dass im Zeitablauf tendenziell eine Verschiebung der Kreditfinanzierung von Investitionen hin zu Kassenkrediten für laufende Ausgaben stattgefunden hat, wobei auch hier die unterschiedliche interkommunale Finanzsituation zu beachten ist.

ein kommunales Rekorddefizit von -11 Mrd. € erwartet, welches damit noch die bisherigen negativen Höchstwerte aus den Jahren 1992 und 2003 noch deutlich übertreffen wird. Auch für die nachfolgenden Jahre der mittelfristigen Planungsperiode bis 2013 wird nur mit einem leichten Sinken des negativen Finanzierungssalden gerechnet. Eine Aktualisierung dieser Einschätzung im Lichte der aktuell positiv verlaufenden gesamtwirtschaftlichen Entwicklung dürfte zu einem insgesamt deutlich günstigeren Ergebnis auch hinsichtlich Lage und Entwicklungsperspektive der Kommunalhaushalte führen.

2.2 Entwicklung der (ordentlichen) kommunalen Verschuldung

Anders als bei Bund und Ländern ist die ordentliche kommunale Verschuldung nur ein eingeschränkter Indikator zur Beurteilung der kommunalen Finanzsituation. Aufgrund der haushaltsrechtlichen Beschränkungen der Kommunen ist eine Finanzierung der Defizite aus laufenden Ausgaben über Kredite nicht erlaubt. Auch ist die kommunale Kreditaufnahme an das Merkmal der Leistungsfähigkeit gebunden, so dass gerade finanzschwachen Kommunen oft eine (ordentliche) Kreditaufnahme nicht mehr oder nur in einem sehr eingeschränkten Maße möglich ist.

Seit 1996, nachdem sie von 1992 bis 1996 um etwa 10 Mrd. € aufwuchs, sank die (ordentliche) kommunale Verschuldung bis Ende 2009 auf rd. 80 Mrd. €.



2.3 Entwicklung des kommunalen Kassenkreditbestandes

Eine ganz andere Entwicklung haben die kommunalen Kassenkredite genommen. Haushaltsrechtlich als unterjähriger Überbrückungskredit angelegt, der die unterjährigen Schwankungen bei Einnahmееingang und Ausgabeausgang ausgleichen sollen, wurde der Kassenkredit in den vergangenen Jahren mehr und mehr in Gebrauch genommen, um die zunehmenden Deckungslücken in den Verwaltungshaushalten zu schließen. In der Folge haben sich die Kassenkredite auf einen Höchststand von mittlerweile 39,4 Mrd. € zum 30.06.2010 aufaddiert.

Im Zeitablauf lässt sich ein kontinuierlicher Anstieg der kommunalen Kassenkredite feststellen, beschleunigt seit 2001. Die kommunalen Kassenkredite wurden 1961 erstmals in der Statistik ausgewiesen. Sie betrugen 0,27 % der kommunalen Gesamtverschuldung. Von 1961-1993 haben die Kassenkredite nie mehr als 3 % der kommunalen Gesamtschulden ausgemacht, 1994 (2,6 Mrd. €) wurde erstmals die 3 %-Grenze überschritten.

Seit 1994 hat sich der kommunale Kassenkreditbestand stetig, ab dem Jahr 2001 besonders schnell erhöht, wobei äußerst bedenklich ist, dass selbst in den ertragsstarken Jahren 2007 und 2008 eine Zunahme der Kassenkreditbestände zu verzeichnen war. Letzteres deutet mutmaßlich auf erheblich divergierende Entwicklungen zwischen den Kommunen hin (einige haben sich entschulden können, andere nicht). Mittlerweile machen die Kassenkredite bereits mit 33,1 % ein Drittel der kommunalen Gesamtverschuldung aus.

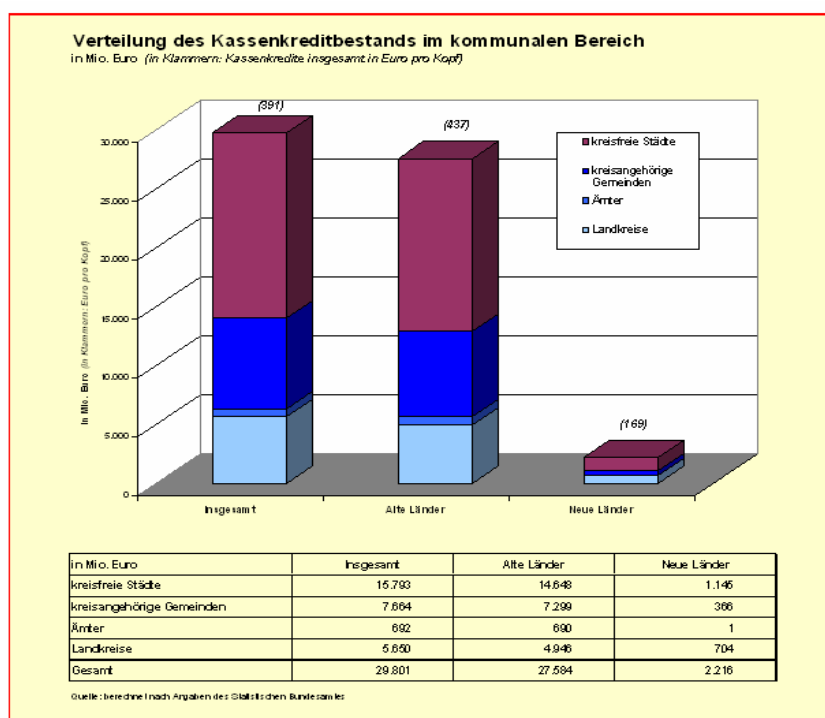
Der hohe Kassenkreditbestand der kommunalen Ebene und die Tatsache, dass es selbst in den Überschussjahren nicht gelungen ist, diesen Bestand zu reduzieren, ist ein deutliches Indiz dafür, dass gravierende Schwachstellen im kommunalen Finanzsystem bestehen.

Entwickeln sich die Kassenkreditbestände wie bisher, so kann es bei den zu erwartenden hohen Finanzierungsdefiziten der kommenden Jahre einen weiteren Anstieg des Kassenkreditvolumens geben.

2.4 Betroffenheit aller kommunalen Ebenen

Die strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Ebene ist kein Problem einer einzelnen Ebene. Vielmehr sind alle drei Ebenen (kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden nebst Ämtern) betroffen. Auf allen drei Ebenen hat sich der Kassenkreditbestand

von 1992 bis 2009 in einem vergleichbaren Ausmaß entwickelt. Im Volumen teilt sich dabei der Kassenkreditbestand zwischen den kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum (Landkreise und kreisangehörige Gemeinden) nahezu hälftig auf. Der Anteil der Kassenkredite an der Gesamtverschuldung ist bei allen drei kommunalen Ebenen äußerst hoch.



(Stand: 2008)

Besonders hohe Kassenkreditbelastungen konzentrieren sich sowohl der absoluten Höhe nach als auch beim Bestand je Einwohner auf fünf Länder (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Hessen, Saarland). In Hessen und Niedersachsen sind insbesondere die Landkreise, in Nordrhein-Westfalen, Saarland und Rheinland-Pfalz die kreisfreien Städte betroffen. Die vergleichsweise hohen Bestände für die kreisangehörigen Gemeinden in Niedersachsen und im Saarland beruhen auf Besonderheiten (dort sind z. B. Hannover bzw. Saarbrücken dieser Gebietskörperschaftsgruppe zugeordnet). Unterschiede in den Ländern bestehen aber auch in der Lastverteilung zwischen den kommunalen Ebenen. Dies ist Folge der unterschiedlichen Ausgestaltung der kommunalen Finanzausgleiche und der Aufsichtspolitik des Landes (in Nordrhein-Westfalen und im Saarland besteht etwa die Maßgabe, dass die Kreise Fehlbeträge über die Anspannung der Kreisumlage ausgleichen müssen, so dass sich hier die Kassenkredite allein auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden konzentrieren). Die Verteilung der Kassenkredite ist zwischen den Kommunen äußerst heterogen. Während einige Gemeinden relativ glimpflich durch die Krise kommen,

sind andere ungewöhnlich stark betroffen. Der kommunale Finanzausgleich schafft die Annäherung in einigen Ländern nicht im erhofften Maße.

**Kommunalisierungsgrad der Länder
Durchschnitt 2000-2004**

Saarland	33,8 %
Thüringen	37,3 %
Mecklenburg-Vorpommern	40,4 %
Sachsen-Anhalt	40,7 %
Brandenburg	40,8 %
Schleswig-Holstein	41,5 %
Rheinland-Pfalz	42,5 %
Niedersachsen	42,6 %
Sachsen	43,0 %
Baden-Württemberg	44,7 %
Bayern	45,7 %
Hessen	46,5 %
Nordrhein-Westfalen	48,2 %

Quelle:

Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz 03/2007

Dies ist u.a. dadurch zu erklären, dass die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen in den Ländern recht unterschiedlich verteilt ist. Das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz erstellte z.B. 2007 eine vergleichende Studie zum Kommunalisierungsgrad der Länder. Dieser Kommunalisierungsgrad drückt die unmittelbaren Ausgaben der kommunalen Ebene des Landes als Anteil an den bereinigten unmittelbaren Ausgaben von Land und Kommune zusammen aus. Hiernach zeigt Nordrhein-Westfalen mit 48,2 % den höchsten und das Saarland mit 33,8 % den niedrigsten Kommunalisierungsgrad. Den nordrheinwestfälischen Kommunen werden folglich deutlich mehr Aufgaben übertragen als den saarländischen. Die Ausstattung der Kommunen mit Finanzmitteln durch das Land ist jedoch keineswegs höher, wenn mehr Aufgaben übertragen werden – so z.B. in Nordrhein-Westfalen.

3 Ausgaben- und Einnahmenstrukturen der Kommunen

3.1 Ausgabenprobleme der Kommunen

Ansätze zur Erklärung der Entwicklung einzelner Ausgabenkategorien

Die kommunalen Ausgaben sind von einer ganzen Reihe von Faktoren abhängig. Das kann im Einzelfall dazu führen, dass in einer Kommune mehrere Gründe für Ausgabensteigerungen z. B. im sozialen Bereich zusammentreffen. Wenn diese Faktoren im kommunalen

Finanzausgleich nicht hinreichend genau abgebildet sind bzw. das Volumen des kommunalen Finanzausgleichs nicht ausreichend ist, besteht die Gefahr, dass die entsprechende Kommune finanziell überfordert wird. Denn in vielen Aufgabenbereichen besteht keine ausreichende Flexibilität, um auf eine Problemballung an anderer Stelle zu reagieren.

Die Bestimmungsgründe lassen sich in drei Kategorien einteilen:

- Politische Entscheidungen des Landes- und Bundesgesetzgebers sowie der EU:

Steuerpolitik des Bundes, die zu Steuerausfällen der Kommunen führen kann.

Standards und Leistungen (z. B. Einführung oder Ausweitung eines Rechtsanspruchs, Veränderungen bei der Heranziehung vorrangig Unterhaltsverpflichteter im Sozialrecht)

Gemeindewirtschaftsrecht/Gebührenrecht (z. B. aufgrund EU-Recht verringerte Gewinnerzielungsmöglichkeiten für kommunale Unternehmen mit daraus folgend erhöhtem Zuschussbedarf)

- Wirtschaftsbezogene und fiskalische Faktoren:

Wirtschaftsbezogene bzw. zyklische Faktoren:

- Konjunkturentwicklung - Auswirkungen (z. B. Ausgaben für SGB II, soweit nicht durch konjunkturpolitische Maßnahmen gedämpft)
- Wirtschaftliches Niveau - langfristige bzw. strukturelle Faktoren (z.B. Einkommensentwicklung und Arbeitslosigkeit, auf lange Sicht auch Zunahme der Bedeutung der Grundsicherung im Alter).
- Preisniveauentwicklung in einzelnen Segmenten (z.B. als Bezieher von diversen Leistungen - z. B. Energie, Bauleistungen - sind die Kommunen von Preisniveauänderungen direkt betroffen. Die Energiekosten wirken sich zudem indirekt bei den Kosten der Unterkunft aus.)

Fiskalische Situation:

Die fiskalische Situation einer Kommune bestimmt nicht nur den Umfang der freiwilligen Leistungen im Allgemeinen und der Investitionen im Besonderen. Eine über Jahre angespannte finanzielle Situation führt kurzfristig oftmals zu einem „Entsparen“ in der öffentlichen Infrastruktur (unzureichender Unterhaltungsaufwand). Mittel- und langfristig werden Investitionen durch notdürftige Reparaturarbeiten ersetzt.

- Aus kommunaler Sicht schwer zu beeinflussende Faktoren sind insbesondere:

Demographiebezogene Faktoren:

Unterschiedliche Personengruppen nehmen die verschiedenen kommunalen Leistungen in höchst unterschiedlichem Umfang in Anspruch. Die höchsten Kosten je Einwohner ergeben sich bei den Ausgaben für:

- Kinder
- älteren Einwohnern

- Angehörige besonderer sozialer Gruppen, wie behinderte Menschen oder sozial schwache Bürger

Entwicklung Einwohneranzahl

(Aufgrund der Remanenzkosten bei der Bereitstellung der Infrastruktur und anderen kommunalen Leistungen ist bei einer schrumpfenden Bevölkerung mit vorübergehenden höheren Pro-Kopf-Ausgaben als in der Vergangenheit zu rechnen. Gegenzurechnen sind möglicherweise entlastende Effekte an anderer Stelle.)

Siedlungsstruktur

(Die Siedlungsstruktur oder auch topographische Besonderheiten sind im Allgemeinen konstant, können aber durchaus die Höhe bestimmter Ausgaben beeinflussen, wie z.B. die Infrastrukturkosten.)

Wertewandel

(Sich wandelnde gesellschaftliche Orientierungen beeinflussen wesentlich die Inanspruchnahme kommunaler Leistungen, z.B. im Bereich der Kindertagesbetreuung.)

Gerade bei den demographiebezogenen Faktoren kann es neben Kostenentlastung in der mittleren Frist auch zu einer Kumulation von kostentreibenden Entwicklungen kommen, die durch die wirtschaftliche Entwicklung noch verstärkt wird.

Die Arbeitsgruppe Standards befasst sich intensiv mit den durch Bundesrecht gesetzten Rechtsnormen und deren finanziellen Auswirkungen auf die Kommunen (z. B. Kosten der Unterkunft) und bewertet diese. Die Herausforderungen für die öffentlichen Haushalte und die sozialen Sicherungssysteme werden sich in Zukunft aufgrund der demographischen Entwicklung weiter verschärfen. Um die zukünftigen Handlungsspielräume in allen öffentlichen Haushalten zu sichern, muss daher rechtzeitig reagiert werden. Die großen sozialen Aufgaben werden durch die öffentliche Hand nur finanziert werden können, wenn alle Rationalisierungsmöglichkeiten der Verwaltung genutzt werden, z.B. in Form verbesserter interkommunaler Zusammenarbeit oder auch einer verbesserten Abstimmung zwischen den Ebenen der öffentlichen Verwaltung. Darüber hinaus gilt es, vertretbare Standardkürzungen möglichst umfassend umzusetzen, um auf diesem Weg zur Entlastung beizutragen. Es ist abzuwarten, wie die in der Arbeitsgruppe Standards erarbeiteten Prüfaufträge, mit der Fachseite umgesetzt werden können.

Ausgaben der Kommunen

Die Ausgaben der Kommunen insgesamt erreichten im Jahr 2009 rund 177,2 Mrd. €. Mit Ausnahme der Zinsausgaben erhöhten sich alle wesentlichen Ausgaben; die Ausgaben für soziale Leistungen stiegen auf rund 40,3 Mrd. €. Hervorzuheben ist, dass der Tiefpunkt bei den Sachinvestitionen bundesweit überwunden ist. Seit dem Jahr 2006 steigen die

kommunalen Sachinvestitionen insgesamt wieder an. 2009 erhöhten sie sich um 5,3 % auf 21,9 Mrd. € (darunter die Baumaßnahmen + 7,0 % auf 16,8 Mrd. €). Dazu haben insbesondere auch die im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes zur Verfügung gestellten Finanzhilfen des Bundes positiv beigetragen.

Tabelle: Entwicklung der Ausgaben 2006 - 2009 *)

	2006	2007	2008	2009
	in Mrd. €			
Ausgaben insgesamt	157,4	161,5	167,3	177,2
darunter:				
Personal	40,6	40,6	42,2	44,3
Sachaufwand	32,1	33,3	34,5	36,4
Soziale Leistungen	36,8	37,9	38,5	40,3
Zinsen	4,9	5,2	5,2	4,4
Sachinvestitionen	19,4	20,0	20,8	21,9
(darunter: Baumaßnahmen)	14,9	15,5	15,7	16,8
	Veränderung gegenüber Vorjahr in %			
Ausgaben insgesamt	+2,7	+2,6	+3,6	+5,9
darunter:				
Personal	-0,3	-0,1	+4,0	+4,9
Sachaufwand	+6,2	+3,6	+3,7	+5,6
Soziale Leistungen	+4,6	+3,0	+1,7	+4,6
Zinsen	+3,0	+6,1	-0,4	-15,0
Sachinvestitionen	+3,6	+3,2	+3,7	+5,3
(darunter: Baumaßnahmen)	+3,7	+4,0	+1,4	+7,0

*) Ohne Stadtstaaten; Differenzen in den Summen durch Rundungen der Zahlen

Quelle: Statistisches Bundesamt

In den Jahren 2007 und 2008 stiegen die Ausgaben für soziale Leistungen deutlich geringer als in den Vorjahren (+ 3,0 % bzw. + 1,7 %). Dies dürfte auch auf die positive konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen sein. 2009 erhöhten sich allerdings die Ausgaben für soziale Leistungen wieder (+ 4,6 %). Der aktuell zu verzeichnende erhebliche Zuwachs bei den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen dürfte zu einer entsprechenden Entspannung auch bei den kommunalen Haushaltsbelastungen durch soziale Leistungen führen. Im Zwischenbericht der AG Standards ist die Entwicklung im Einzelnen dargestellt.

Die finanzielle Situation der Kommunen verbesserte der Bund in den letzten Jahren durch folgende Maßnahmen:

- Die Bundesbeteiligung an den im Rahmen des Arbeitslosengeldes II anfallenden Kosten der Unterkunft und Heizung entlastet die Kommunen – unter Beachtung aller Be- und Entlastungen bei der Durchführung des SGB II – um mehr als 2,5 Mrd. Euro jährlich.

- Mit der erfolgten Änderung des Grundgesetzes wird die verfassungsrechtliche Grundlage für eine Fortsetzung der im Grundsatz bewährten Zusammenarbeit von Arbeitsagenturen und Kommunen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende geschaffen worden.
- Die im Rahmen des Konjunkturpaketes II zur Verfügung stehenden Bundesmittel von 10 Mrd. Euro für Investitionen in die kommunale Infrastruktur (zuzüglich eines 25 %-Anteils von Ländern und Kommunen) sind bereits weitgehend belegt. Insgesamt werden 11,5 Mrd. Euro auf kommunaler Ebene investiert.
- Zur Finanzierung eines bedarfsgerechten Ausbaus der Betreuungsinfrastruktur für Kinder unter drei Jahren stellt der Bund 4 Mrd. Euro bereit.

3.2 Die Einnahmen im kommunalen Gesamthaushalt

Die Einnahmen des kommunalen Gesamthaushalts beliefen sich im Jahre 2009² auf 170,0 Mrd. Euro. Sie setzen sich in ihren wesentlichen Elementen zusammen aus den Einnahmen aus der Gewerbesteuer (14,7 %), der Grundsteuer (5,7 %), den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer (14,0%) und der Umsatzsteuer (1,9 %), den Schlüsselzuweisungen (16,0 %), den Investitionszuweisungen (4,7 %), den Einnahmen aus Gebühren (9,3 %), sowie sonstigen Einnahmen (33,7 %).

In den neuen Ländern hat die Gewerbesteuer eine deutlich geringere Bedeutung für die Finanzierung der Kommunalhaushalte als in den alten Ländern; ihr Anteil an den Einnahmen beläuft sich im Jahr 2009 in den neuen Ländern auf lediglich 9,3 %, während er in den alten Ländern im Durchschnitt bei 15,8 % liegt.

Die Gewerbesteuer³

Im Zeitraum 1995 bis 2009 ist das Aufkommen der Gewerbesteuer um 50 % (3,6 % p.a.) gewachsen; im Zeitraum 1998 bis 2009 sogar nur um 26 % (1,8 % p.a.) (1995: 22 Mrd. Euro; 1989: 2,7 Mrd. Euro; 2009: 32 Mrd. Euro). Nach der aktuellen Steuerschätzung vom November 2010 werden für 2010 geringere Einnahmen als 2009 erwartet. Somit weist die Gewerbesteuer bei einem erweiterten Vergleichszeitraum ein Wachstum in Höhe von 45 % auf.

² Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte

³ Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14 R 10.1

Das Aufkommen der Gewerbesteuer ist stark konjunkturabhängig. Beispielhaft sei jedoch angemerkt, dass die Gewerbesteuereinnahmen im Jahr 2009 (gegenüber 2008) um 21 % zurückgingen und somit einen Großteil des Wachstums der vergangenen Jahre wieder aufzehrten.

Die Gewerbesteuereinnahmen der Gemeinden weisen eine hohe Schwankungsbreite auf (siehe Graphik). Dafür sind neben konjunkturellen Aufkommensreaktionen insbesondere auch Rechtsänderungen verantwortlich, namentlich die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer (ab 1998), die Mindestgewinnbesteuerung (ab 2004) sowie die Änderungen aus dem Unternehmensteuerreformgesetz 2008.

Der große Bestand an Verlustvorträgen von 569 Mrd. € (Stand 31.12.2004) in Verbindung mit jüngsten Gerichtsurteilen lassen an der Dynamik der Gewerbesteuer zweifeln. Insbesondere hat sich die aktuelle Rechtsprechung für erweiterte Verrechnungsmöglichkeiten mit ausländischen Verlusten auch bei der Gewerbesteuer ausgesprochen. Zudem sieht der BFH zunehmend verfassungsrechtliche Probleme bei der geltenden Mindestgewinnbesteuerung, die auch für die Gewerbesteuer ein wichtiges Stabilisierungselement darstellt.

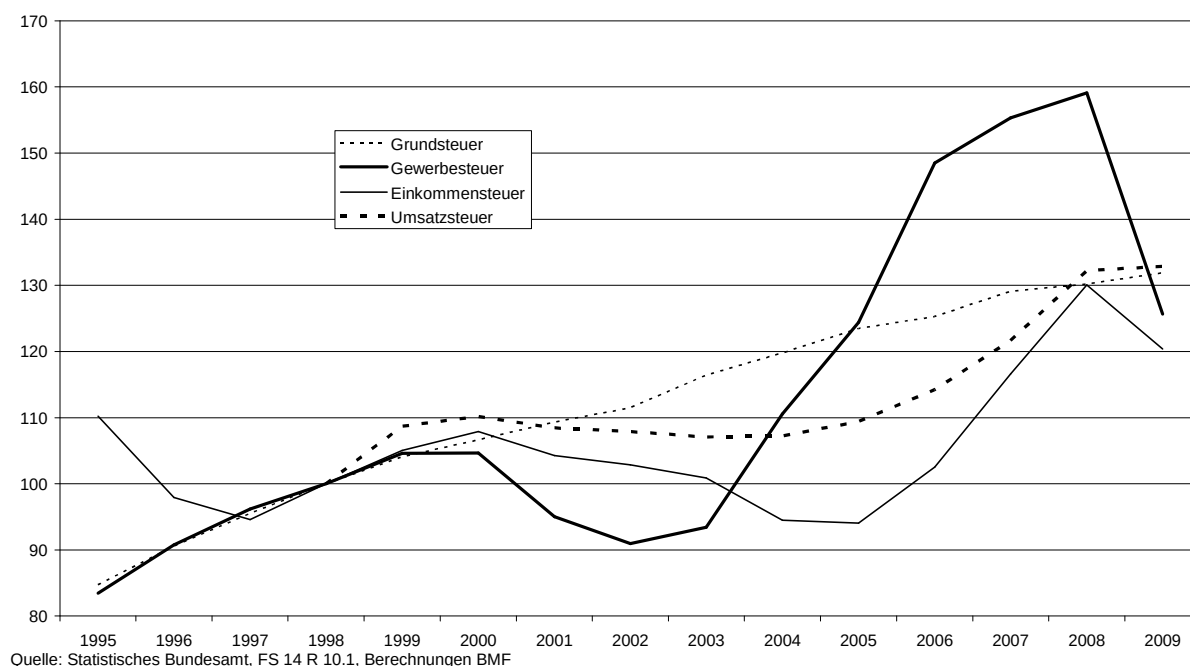
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer⁴

Seit 1998 werden die Gemeinden als Ersatz für die entfallene Gewerbekapitalsteuer mit einem Anteil von rd. 2 %⁵ (1998: 2,7 Mrd. Euro; 2009: 3,5 Mrd. Euro) an der Umsatzsteuer beteiligt. Die Graphik zeigt, dass die Einnahmen aus Umsatzsteuer deutlich stabiler fließen als die Einnahmen aus Gewerbesteuer. Im Zeitraum 1998 bis 2009 ist der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer um 33 % gewachsen (3 % p.a.).

⁴ Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14 R 10.1

⁵ 2,2 % des nach Vorabträgen zu Gunsten des Bundes verbleibenden Aufkommens

Index der Realsteuereinnahmen der Gemeinden (1998=100)



Aus Ergebnissen des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes ergibt sich, dass es zwischen 1999 und 2008 trotz insgesamt steigender Gewerbesteuererinnahmen bei 30 % bis 40 % der Kommunen im jeweiligen Vorjahresvergleich bei der Gewerbesteuer zu einem Aufkommensrückgang kommt, der bei 10 % der Kommunen sogar 50 % des Aufkommens und mehr betragen kann. Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass es in einzelnen Gemeinden zu einem Totalausfall der Gewerbesteuer kommt, da in manchen Fällen die Kommune in Vorjahren vereinnahmte Vorauszahlungen erstatten muss. Demgegenüber gibt es bei der Umsatzsteuerbeteiligung erheblich geringere Schwankungen. Ein Totalausfall oder gar die Rückerstattung früher empfangener Umsatzsteuerbeträge ist ausgeschlossen. Damit stellt die Umsatzsteuerbeteiligung im Vergleich zur Gewerbesteuer eine stabilere und verlässlichere Einnahmebasis dar, die grundsätzlich genauso an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung teilnimmt wie die Gewerbesteuer.

Die Grundsteuer⁶

Im Zeitraum 1995 bis 2009 ist die Grundsteuer um 56 %, also durchschnittlich 4,0 % p.a., gewachsen (1995: 7,0 Mrd Euro, 2009: 11,0 Mrd Euro). Die Grundsteuer weist keine Konjunkturabhängigkeit auf.

⁶ Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14 R 10.1

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer⁷

Im Zeitraum 1995 bis 2009 ist der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer um 9 % gewachsen, d.h. durchschnittlich um 0,66 % (1995: 23,5 Mrd Euro; 2009: 25,7 Mrd Euro).

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer unterliegt konjunkturellen Schwankungen. Die Schwankungsbreite ist jedoch geringer als die der Gewerbesteuer. 2008 ergab sich der höchste Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in Höhe von rund 27,8 Mrd. Euro.

Gebühren⁸

Das Aufkommen aus kommunalen Gebühren ist von rd. 19,9 Mrd Euro (1995) auf rd. 15,8 Mrd Euro (2009) gefallen; dies bedeutet im Trend einen jahresdurchschnittlichen Rückgang um 1,6 %. Dieser Rückgang dürfte zumindest teilweise auf die Ausgliederung von Einrichtungen aus den Kommunalhaushalten zurückzuführen sein, ohne dass dieser Effekt im Einzelnen zu quantifizieren wäre.

Zwischenfazit

Die Gewerbesteuer ist stark konjunkturabhängig und weist im konjunkturellen Aufschwung demgemäß eine hohe Wachstumsdynamik auf; ihr Aufkommen ist seit 1995 bis zum Rekordjahr 2008 stark angewachsen, brach jedoch 2009 krisenbedingt ein. Der große Bestand an Verlustvorträgen von weit über 500 Mrd. Euro in Verbindung mit der jüngsten Rechtsprechung birgt eine Gefahr für das künftige Gewerbesteueraufkommen. Die Grundsteuer ist im gleichen Zeitraum um mehr als die Hälfte gewachsen.

Die Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen zeigt eine erheblich geringere Schwankungsbreite als die Gewerbesteuer. Damit ist die Umsatzsteuerbeteiligung im Vergleich zur Gewerbesteuer eine stabilere und verlässlichere Einnahmebasis.

Der Anteil der Gebühren an der Finanzierung der Kommunalhaushalte nimmt beständig ab; dieser Rückgang dürfte zumindest teilweise auf Ausgliederungen aus den Haushalten zurückzuführen sein.

⁷ Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14 R 10.1

⁸ Statistisches Bundesamt; Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte; Fachserie 14, Reihe 3.3; 2009: Kassenstatistik

3.3 Regionale Verteilung der gemeindlichen Steuereinnahmen

Im Jahre 2008 lagen die durchschnittlichen gemeindlichen Steuereinnahmen bei 1 013 Euro je Einwohner; in den alten Flächenländern waren es 1 087 Euro je Einwohner, in den neuen Flächenländern 555 Euro und in den Stadtstaaten 1 237 Euro.

Unter den kreisfreien Städten hatte das höchste Steueraufkommen Frankfurt/Main mit 3 398 Euro je Einwohner, das niedrigste Weimar mit 481 Euro; unter den Landkreisen lagen die Steuereinnahmen der Gemeinden im Landkreis München mit 2 585 Euro je Einwohner an der Spitze, das niedrigste Aufkommen verzeichneten die Gemeinden im Landkreis Uecker-Randow mit 302 Euro.

Insgesamt zeigt sich, dass die gemeindlichen Steuereinnahmen im Bundesgebiet höchst unterschiedlich verteilt sind. Analysiert man allerdings die Verhältnisse innerhalb eines Landes, dann drängt sich der Eindruck auf, dass ein Verhältnis von 2 : 1 zwischen reichster und ärmster kommunaler Gliederung (kreisfreier Stadt bzw. nach Landkreisen zusammengefasste Gemeinden) selten überschritten wird.

Gewerbesteuer

Eine Analyse des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) zeigt das Pro-Kopf-Aufkommen der Gewerbesteuer: Sowohl im Westen wie im Osten besteht ein deutliches Gefälle von den Kernstädten zu den ländlichen Gebieten, im Westen jedoch auf wesentlich höherem Niveau. Im Osten liegt der Betrag im Mittel um rund 200 Euro unter dem des Westens. Besonders groß ist der Unterschied zwischen den Agglomerationsräumen des Ostens (290 Euro) und denen des Westens (540 Euro). Letztere haben im Zeitverlauf besonders ab 2002 bis zum Berichtsjahr 2007 einen starken Zuwachs erfahren. Innerhalb der westlichen Regionen ist – wie auch bei der Einkommensteuer – eine wesentlich größere Streuung in den einzelnen Siedlungsstrukturtypen zu beobachten als in den östlichen Regionen, vor allem wieder in den Agglomerationsräumen. Die Spannbreite geht hier von knapp 30 Euro (Bonn – hier allerdings als einmaliger Sonderfall) bis 2 080 Euro (Frankfurt/Main).

Hinsichtlich der Größenklassenverteilung ergibt sich bei den kreisfreien Städten kein eindeutiger Befund: Das höchste Aufkommen der Gewerbesteuer haben mit durchschnittlich 859 Euro je Einwohner die Städte mit mehr als 500 000 Einwohnern, das niedrigste die Städte

mit 50 000 bis 100 000 Einwohnern (449 Euro). Etwas klarer sind die Verhältnisse bei den kreisangehörigen Gemeinden: diejenigen mit der höchsten Einwohnerzahl (100 000 und mehr) haben das höchste Aufkommen (654 Euro), die Gemeinden unter 1 000 Einwohnern hingegen das niedrigste Aufkommen (177 Euro). Die regional sehr ungleiche Verteilung der Gewerbesteureinnahmen führt zu Problemen zwischen den Kommunen.

Einkommensteuer

Bei der Verteilung der Steuereinnahmen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer zeigt sich immer noch eine klassische Ost-West-Verteilung. Die Analyse des BBR zeigt den Anteil am Einkommensteueraufkommen bezogen auf die Einwohner: Im Westen ist der Betrag mit über 300 Euro je Einwohner doppelt so hoch wie im Osten. Die Spitzenwerte der Agglomerationsräume sind sogar viermal so hoch wie der Ostdurchschnitt. Sowohl im Osten wie im Westen gibt es ein deutliches Gefälle von den Agglomerationen hin zu den ländlichen Räumen, wobei die Streuung im Westen wesentlich höher ist. Bei der Veränderung gegenüber 2002 fällt besonders auf, dass in West wie Ost die stärksten Zunahmen in den ländlichen Räumen zu verzeichnen sind. In den neuen Ländern haben die Regionen in Mecklenburg-Vorpommern und im Umland von Berlin besonders aufgeholt, im Westen besonders der Großraum München-Nürnberg und das Umland Frankfurts. Zu beachten ist bei diesem Zeitvergleich allerdings das unterschiedlich hohe Ausgangsniveau in den Regionen.

3.4 Demographieabhängigkeit

Die Demographieabhängigkeit der kommunalen Ausgaben ist höchst unterschiedlich. Bei zunehmender Alterung der Gesellschaft und damit einhergehenden Abnahme des Erwerbstätigenpotenzials treten Arbeitsmarktprobleme in Zukunft voraussichtlich in anderer Form auf als bisher. Insgesamt könnte zukünftig mit weniger erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (ALG II) zu rechnen sein als dies noch heute der Fall ist. Somit könnten zukünftig die Ausgabenbelastungen der Kommunen für diesen Bereich sinken. Dem stehen allerdings Belastungen aus der Eingliederungshilfe, der Hilfe zur Pflege und der Grundsicherung im Alter gegenüber.

Das Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer ist ebenfalls in hohem Maße demographieabhängig: Bei einer möglichen Reduktion des Anteils Erwerbstätiger an der Gesamtbevölkerung steigt das Aufkommen je Einwohner aus der Besteuerung von Arbeitslöhnen rechnerisch mit geringerer Rate als das Aufkommen je Erwerbstätigen. Aus

dem Übergang zur nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften resultieren für sich genommen dagegen positive Aufkommenswirkungen. Das Aufkommen der Umsatzsteuer wird sich voraussichtlich relativ zum Aufkommen der Einkommensteuer stärker entwickeln.

In einer alternden Gesellschaft wird ein zunehmender Anteil des Bruttoinlandprodukts im Dienstleistungs- und Gesundheitssektor erwirtschaftet werden. Insbesondere der letztere Bereich ist jedoch grundsätzlich nicht gewerbesteuerpflichtig, sodass durch die demographische Entwicklung eher mit rückläufigen Gewerbesteuereinnahmen zu rechnen sein wird.

Feststellen lässt sich: Fallen heutige unterdurchschnittliche Steuerkraft und eine stark negative demografische Entwicklung zusammen, wie dies in vielen Kommunen Ostdeutschlands, aber auch in einigen westdeutschen Regionen der Fall ist, kann sich daraus ein besonderer finanzieller Problemdruck ergeben.

3.5 Äquivalenzfinanzierung

Soweit möglich ist eine Äquivalenzfinanzierung der Steuerfinanzierung aus Effizienzgründen vorzuziehen. Das Prinzip der Nutzenäquivalenz (marktmäßige Äquivalenz) stößt jedoch in der Realität sehr schnell an Grenzen. Die Bürger und Unternehmen kennen zum Teil den Nutzen einer Leistung gar nicht oder schätzen die Nutzenhöhe falsch ein. Außerdem führt strategisches Handeln dazu, dass der Nutzen nicht aufgedeckt und die individuelle Zahlungsbereitschaft verschleiert wird, um weniger zahlen zu müssen. Schließlich macht es bei manchen Leistungen überhaupt keinen Sinn, dass der Nutzer dafür (direkt) zahlt, nämlich bei Umverteilungsleistungen (Sozialleistungen).

In einem föderalistisch aufgebauten Staat herrscht in der Regel Arbeitsteilung: Die zentrale Instanz bietet reine öffentlichen Güter an, wie Verteidigung, Außenpolitik, Stabilisierungspolitik, Umverteilung, während die dezentralen Gebietskörperschaften diejenigen Leistungen anbieten, deren individuelle Nutzen zumindest ähnlich einem „privaten Gut“ dem einzelnen Bürger näherungsweise zurechenbar ist. Bürgernähe ist hier das Stichwort. Um bei der Leistungserstellung der Kommune so weit wie möglich die Vorteile der Äquivalenzfinanzierung nutzen zu können, haben die Entgelte (Gebühren und Beiträge) sowie Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung, einschließlich der Erträge aus kommunalem Vermögen in allen Gemeindeordnungen der deutschen Länder eine

Vorrangstellung und zwar ausdrücklich zumindest vor den Steuern und insbesondere vor der Kreditfinanzierung.

Wenn derzeit danach gefragt wird, ob die Entgeltfinanzierung weiter ausgebaut werden soll, so stehen häufig die einnahmeschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände im Mittelpunkt. Diese stehen nicht vor der Entscheidung, ob sie die Entgelte zur Schonung ihrer Bürgerinnen und Bürger senken können, sondern wie weit sie die Entgeltforderungen anheben können, um weitere Hebesatzsteigerungen und zusätzliche Kreditaufnahme zu vermeiden.

Während das Allokationsziel, also Ressourcenschonung und Nutzenorientierung, eindeutig für einen weitest möglichen Ausbau der Entgeltfinanzierung sprechen, zeigen sowohl die finanzwissenschaftliche Theorie als auch die Rechtslage Grenzen auf, die allerdings nicht scharf gezogen, sondern interpretationsbedürftig sind. Die Vorrangsstellung der Entgelt- und Steuerfinanzierung wird in allen Gemeindeordnungen durch den Zusatz beschränkt, „...soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen.“

Abgesehen davon, dass eine Bemessung der Entgelte am individuellen Nutzen der Bürger aus den geschilderten Gründen ohnehin schwer möglich ist und in der Praxis auf das Konzept der kostenmäßigen Äquivalenz ausgewichen wird, können im Einzelfall kulturpolitische, gesundheitspolitische, oder sozialpolitische Ziele gegen eine unbegrenzte Ausweitung der Entgeltfinanzierung sprechen. Offenbar besteht der politische Wunsch, dass die Sportplatznutzung, die Bibliothek, der Kindergarten oder das kommunale Theater Eintrittspreise (Gebühren) deutlich unterhalb der tatsächlich anfallenden Kosten zu erheben. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist jedoch zu verlangen, dass die Kalkulation von Entgelten für die klassischen kommunalen Aufgaben an der Obergrenze der kostenmäßigen Äquivalenz auszurichten ist und dass diese Entgelte tatsächlich auch eingefordert werden.

Gerade bei angespannter kommunaler Finanzlage muss das Allokationsziel gegenüber anderen Zielen neu gewichtet werden. Außerdem muss die Zuordnung von Politikzielen zu den einzelnen Gebietskörperschaftsebenen wieder stärker an der systematischen Argumentation der Finanzwissenschaft ausgerichtet werden. Dies bedeutet, dass die Finanzierung klassischer Aufgaben der zentralen Ebene, wie beispielsweise sozialpolitisch motivierte Umverteilung, vornehmlich von der zentralen Ebene zu finanzieren ist. Um die effiziente Umsetzung dieser Aufgaben vor Ort zu gewährleisten, ist es freilich notwendig, die durchführende Ebene an den Kosten angemessen zu beteiligen. Ohne diese Beteiligung der

ausführenden Ebene wäre eine überbordende Leistungserstellung auf Kosten der zahlenden Ebene zu befürchten.

Folgt man dieser Orientierung, dann verbleiben noch zwei Probleme. Zunächst wird auf das Problem der Kostenkalkulation verwiesen, denn sowohl die ökonomische Theorie (Allokationseffizienz) als auch die gegebene Rechtslage erlauben Entgelte nur bis zur Höhe der Kosten, die dem Anbieter einer öffentlichen Leistung entstehen. Dass Preiserhöhungsspielräume bestehen belegt die Fachliteratur zur kommunalen Haushaltskonsolidierung einschließlich der Prüfberichte der Rechnungshöfe. Spielräume bestehen sowohl hinsichtlich der Kostendeckungsgrade als auch insbesondere bei der Ernsthaftigkeit der Einforderung von Entgelten oder Beitreibung offener Forderungen.

Das zweite und wahrscheinlich ernsthaftere Problem ist der mangelnde Wille und die unzureichende politische Kraft, den Wählerinnen und Wählern kostendeckende Preise abzuverlangen. Dies ist eine Konsequenz aus dem gegebenen System der kommunalen Finanzen, in dem jeweils unterschiedliche Personengruppen über die Bereitstellung öffentlicher Leistungen entscheiden, diese nutzen und diese bezahlen. Soll die Gemeinde ein neues Bürgerhaus bekommen, dann muss sie sich dafür entscheiden können mit dem klaren Wissen über die Kosten, die sie als Gemeinde zu tragen hat: über Gebühren oder Eintrittspreise (Entgeltfinanzierung) und nur zu allerletzt über Kreditaufnahme.

Eine Ausweitung der Äquivalenzfinanzierung ist aus finanzwissenschaftlicher Sicht sinnvoll, faktisch und rechtlich möglich und fiskalisch notwendig.

3.6 Effizienz des Verwaltungshandelns

Ein übergeordnetes Ziel von Bund, Ländern und Kommunen besteht von jeher darin, die Zielerreichung (Effektivität) und die Kosten-Nutzen-Relation (Effizienz) des Verwaltungshandelns zu verbessern. Die Reformen seit den neunziger Jahren des vorherigen Jahrhunderts setzen vor allem auf mehr Effizienz (kostengünstige Verwaltungsstrukturen) und hatten den bürgernahen, modernen Dienstleister Verwaltung im Blick. Beispielhaft werden hier die Reformsysteme (i) Verwaltungsmodernisierung, (ii) Verwaltungsreform und (iii) Neues Steuerungsmodell genannt, die vielfach synonym verwandt werden, jedoch nur teilweise inhaltsgleich sind, differenzierte Anliegen haben und unterschiedliche Ziele verfolgen.

Die Anwendung dieser Systeme in unterschiedlicher Ausprägung, konnte jedoch nicht verhindern, dass viele Kommunen ihren Aufgaben nur noch mit Mühe und auf Kosten einer überhöhten Kreditaufnahme nachgekommen sind. Eine beträchtliche Zahl von Kommunen operiert inzwischen sogar mit von der Kommunalaufsicht nicht genehmigten Haushalten.

Die Verwaltung agiert in einem Spannungsfeld zwischen steigender Ressourcenknappheit einerseits und der Notwendigkeit, Freiräume für zusätzliche Aufgaben zu schaffen. Daneben spielen die Vorgaben der Politik in Form gesetzlicher und normativer Regelungen sowohl in quantitativer Hinsicht als auch auf Grund ihrer häufigen Änderungen eine prägende Rolle. Zudem wachsen die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen hinsichtlich Qualität und Schnelligkeit öffentlicher Dienstleistungen. Der Zielkonflikt zwischen Leistungssteigerung und Kostensenkung wird nur gelöst werden können, wenn die bestehenden Rationalisierungs- und Qualitätssteigerungspotenziale konsequent ausgeschöpft werden.

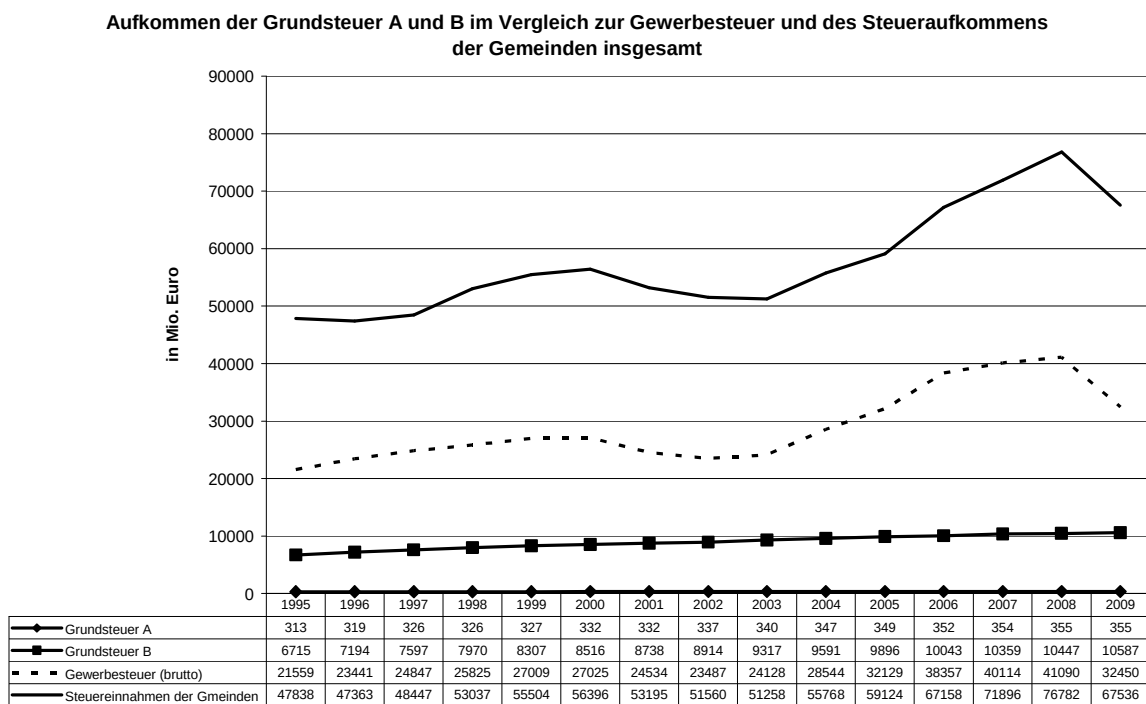
Die Erkenntnis, dass nur ein ganzheitlicher Ansatz auf Dauer eine Lösung dieser Probleme ermöglicht, relativiert zugleich den Stellenwert von isolierten, auf einzelne Bereiche konzentrierten Strategien. Insbesondere reicht es nicht aus, Rationalisierungspotenziale auszuloten und auszuschöpfen. Ebenso führt die Erschließung interner Leistungsreserven, die sich nur auf funktionale Teilaspekte der Verwaltungsprozesse beziehen, lediglich zu begrenzten Erfolgen.

Allen Reformkonzepten gemeinsam ist das Ziel, die Funktionsweise der überkommenen Verwaltungsverfahren außer Kraft zu setzen und durch grundlegend neue, den veränderten Anforderungen der modernen Gesellschaft weitgehend angepasste Strukturprinzipien zu ersetzen. Der Reformprozess ist bei Weitem noch nicht abgeschlossen.

Es darf nicht erwartet werden, dass allein durch eine weitere Effizienzsteigerung bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben alle Finanzprobleme der Kommunen spürbar gemildert werden können. Dennoch können sie einen wichtigen Beitrag leisten. So sind beispielsweise im Bereich der regionalen Kooperation Entlastungen von Kommunen in besonders schwieriger Lage denkbar.

3.7 Das Potential der Grundsteuer als kommunale Einnahmequelle

Die Grundsteuereinnahmen haben sich im Vergleich zu den sonstigen kommunalen Steuereinnahmen äußerst stetig entwickelt. Insgesamt wuchsen die Einnahmen aus Grundsteuer im Beobachtungszeitraum 1995-2009 um 56 % also durchschnittlich 4,0 % p.a. In diesem Zeitraum schwankte der Anteil der Grundsteuereinnahmen an den Steuereinnahmen der Gemeinden zwischen 14,1 % (2008) und 18,8 % (2003) der kommunalen Steuereinnahmen. Die Abbildung zeigt recht deutlich, dass die Variation des Anteils der Grundsteuer durch die Schwankung der gesamten Steuereinnahmen induziert ist. Die Grundsteuer A ist vom Aufkommen her sehr gering, kann aber für einzelne Gemeinden bedeutsam sein. Der weit überwiegende Anteil der Grundsteuereinnahmen wird über die Grundsteuer B auf Grundstücke erzielt.



Quelle: Statistisches Bundesamt, FS 14 R 10.1

Die Grundsteuer B hat in der öffentlichen Diskussion als Standortfaktor bisher keine große Rolle gespielt. Dass jemand ein Grundstück wegen der Höhe der Grundsteuer verkauft oder ein Mieter wegen der hohen Grundsteuer aus der Gemeinde wegzieht, erscheint bei der derzeitigen Belastung mit Grundsteuer eher unwahrscheinlich.

Für den Gewerbetreibenden ist die Gewerbesteuer aufgrund ihrer wesentlich größeren Höhe ein wichtigerer Standortfaktor. Außerdem ist die Grundsteuer für betrieblich genutzte

Grundstücke als Betriebsausgabe bei der Ermittlung des der Ertragsbesteuerung unterliegenden Gewinns bzw. in Vermietungsfällen als Werbungskosten bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung abziehbar.

Für den Eigentümer oder Mieter einer Wohnung dürften die Preisunterschiede für Grund und Boden wesentlich stärker für die Standortwahl relevant sein als unterschiedliche Hebesätze der Kommunen bei der Grundsteuer. Die Grundsteuer ist bei den derzeitigen Sätzen im Rahmen der Betriebskostenabrechnung eher ein nachrangiger Posten, der in der Regel hinter den Kosten von Heizung, Warmwasser, Wasserver- und -entsorgung, Müllabfuhr etc. zurücktritt.

Dass die Grundsteuer von den Kommunen nicht stärker als Finanzierungsquelle gemeindlicher Aufgaben in Anspruch genommen wird, dürfte soziale Gründe haben. Sie trifft eben nicht nur Wohlhabende („Grundstücksbesitzer“), sondern durch ihre Überwälzung auf die Mieter im Prinzip alle Einwohner.

Die Grundsteuer bietet aufgrund ihrer Stetigkeit und Berechenbarkeit für die Kommunen eine hohe Planungssicherheit. Aus Sicht des Steuergläubigers Gemeinde wäre sie eine ideale Steuer, um die (nicht durch Beiträge und Gebühren abgedeckten) Aufgaben, die die Gemeinde für ihre Einwohner erfüllt, von diesen finanzieren zu lassen.

Reformbedürftig ist insbesondere das Bewertungsrecht für Zwecke der Grundsteuer. Die Einheitswerte nach den Wertverhältnissen auf den 1. Januar 1964 in den alten Ländern sowie die Einheitswerte nach den Wertverhältnissen auf den 1. Januar 1935, die Ersatzbemessungsgrundlage und die Ersatzwirtschaftswerte in den neuen Ländern stellen keine realitäts- und relationsgerechte Bemessungsgrundlage für die Ermittlung der Grundsteuer mehr dar. Darüber hinaus äußerte jüngst der Bundesfinanzhof verfassungsrechtliche Zweifel an der Einheitsbewertung des Grundvermögens. Der Aufwand trifft die Länder, da die Steuerverwaltungen der Länder die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer, die Einheitswerte und die darauf aufbauenden sog. Grundsteuermessbeträge, feststellen.

3.8 Zwischenfazit

Einnahmen und Ausgaben von Kommunen sind in einem nicht unerheblichen Umfang durch externe Faktoren bestimmt, die entweder nicht oder nur mittelbar durch die Kommunen beeinflussbar sind. Deutlich wurde auch, dass ein Teil der Ausgaben zyklischer Natur ist. In wirtschaftlich rezessiven Phasen – bzw. zeitlich verzögert – steigen z. B. Ausgaben für bestimmte soziale Transferleistungen, ohne dass diesen Ausgaben zyklische Einnahmen gegenüber stünden, die in rezessiven Phasen ebenfalls stiegen. Im Gegenteil: Ein Rückgang der (zyklischen) Einnahmen geht mit einem Anstieg der (zyklischen) Ausgaben einher. Eine Einnahmequelle, die kontrazyklisch ist und diesen ‚mis-match‘ beheben könnte ist nicht zu erkennen.

An dieser Stelle sei auf den rheinlandpfälzischen Stabilisierungsfond hingewiesen, der antizyklisch wirkt. Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt sind ebenfalls so ausgestaltet, dass sie zu einer Verstetigung der kommunalen Einnahmen führen. Der KFA hätte das Potential den ‚mis-match‘ abzumildern.

Die Zusammensetzung der kommunalen Einnahmen hat aber auch gezeigt, dass ein signifikanter Anteil der Einnahmen stark konjunkturabhängig ist (z.B. lohn- und ertragsabhängige Steuern). Ein gänzliches Wegbrechen aller Einnahmen in wirtschaftlich rezessiven Phasen konnte trotzdem nicht festgestellt werden. Es gibt Einnahmequellen (z.B. Grundsteuer) die praktisch unabhängig vom konjunkturellen Einfluss sind. Solche Einnahmequellen könnte ausgebaut werden.

Die Analyse zeigt, dass es sinnvoll ist, die Einnahmen der Kommunen zu verstetigen.

Die Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen zeigt eine erheblich geringere Schwankungsbreite als die Gewerbesteuer. Damit stellt die Umsatzsteuerbeteiligung im Vergleich zur Gewerbesteuer eine stabilere und verlässlichere Einnahmebasis dar, die grundsätzlich genauso an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung teilnimmt wie die Gewerbesteuer.

4 Weiterentwicklung der Gemeindefinanzierung (Einnahmen)

4.1 Das Prüfmodell

Die Arbeitsgruppe Kommunalsteuern hat in ihrer 2. Sitzung die Arbeitskreise Administrierbarkeit und Quantifizierung damit beauftragt, das Prüfmodell weiterzuentwickeln und problematische Aspekte des Prüfmodells zu beheben. Im Wesentlichen besteht das Prüfmodell aus den folgenden Elementen:

- Die Gewerbesteuer einschließlich der Gewerbesteuer-Umlage wird abgeschafft, damit entfällt auch die Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer.
- Die Beteiligung der Gemeinden von 15 % am gesamtstaatlichen Einkommensteueraufkommen entfällt (und wird durch einen Zuschlag in gleicher Höhe auf die Einkommensteuer ersetzt).
- Der Einkommensteuertarif wird in seinem gesamten Verlauf durchgängig um 15 % abgesenkt;
- Der Körperschaftsteuertarif wird auf 25 % erhöht;
- Ein hebesatzbewehrter Kommunalzuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer in Höhe von durchschnittlich 17,65 % wird eingeführt;
- Die auf die Gewinneinkünfte entfallenden Kommunalzuschläge zur Einkommen- und Körperschaftsteuer stehen den Betriebsstättengemeinden zu, die auf die übrigen Einkünfte entfallenden Kommunalzuschläge werden der Wohnsitzgemeinde zugeordnet (Prüfauftrag zur Fortentwicklung des Prüfmodells zur Vermeidung/Reduzierung interkommunaler Verschiebungen);
- Die Hebesätze für den Kommunalzuschlag auf Gewinneinkünfte einerseits und auf übrige Einkünfte andererseits können von den Gemeinden unterschiedlich festgesetzt werden („gespaltener Hebesatz“) (Prüfauftrag zur Weiterentwicklung des Prüfmodells mit dem Ziel, mehr kommunale Flexibilität zu erreichen);
- Die Steuersätze der Abgeltungssteuer/Kapitalertragsteuer werden von 25 % um 15 % auf 21,25 % gesenkt. Hierauf wird ein pauschaler Kommunalzuschlag von 17,65 % erhoben. Im Ergebnis bleibt es für den Bürger bei einer Belastung der Kapitalerträge in Höhe von 25 %;
- Zur Stabilisierung des kommunalen Steueraufkommens wird der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer erhöht.

4.2 Das Kommunalmodell

Das Kommunalmodell sieht vor, die Gewerbesteuer grundsätzlich beizubehalten und sie hinsichtlich der Hinzurechnungstatbestände sowie des Kreises der Steuerpflichtigen deutlich auszubauen. Im Einzelnen sieht das Kommunalmodell Folgendes vor:

- Anknüpfungspunkt:
Aus Vereinfachungsgründen soll die Modellspezifikation auf der Rechtslage 1.1.2009 aufsetzen.
- Kreis der Steuerpflichtigen:
Gewerbetreibende und Selbständige i. S. des § 18 EStG, nicht Landwirtschaft und nicht Vermietung und Verpachtung.
- Erweiterung der Bemessungsgrundlage bezogen auf Rechtslage 1.1.2009:
 - Volle Hinzurechnung aller gezahlter Zinsen (100%)
 - Hinzurechnung der Mieten/Pachten/Leasingraten in Höhe des Finanzierungsanteils:
 - 25 % bei beweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens
 - 75 % bei Immobilien des Anlagevermögens
 - 100 % bei sonstigen Wirtschaftsgütern
 - Freibetrag von 25.000 € bezogen auf die Summe dieser Hinzurechnungen
 - Veräußerungsgewinne vollständig erfassen (Ausnahme: Freibetrag gem. § 16 Abs. 4 EStG)
- Steuererhebung:
Kommunales Hebesatzrecht, Zerlegung auf Betriebsstättengemeinden
- Sonstiges:
ggf. differenzierte Messzahlen für Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften
- Ertragsteuerliche Behandlung:
Rechtslage 1.1.2009
- Kompensatorische Elemente:
Ermittlung des Potenzials für Messzahlensenkungen

5 Gesamtwirtschaftliche Aspekte des Prüfmodells

Die Hauptfunktion von Steuern ist u.a. die Generierung von Einnahmen in einem Umfang, der ausreicht, eine angemessene Aufgabenerfüllung sicherzustellen. Eine gute Gemeindesteuer sollte darüber hinaus u. a. gestaltbar und nachhaltig ergiebig sein, eine möglichst geringe

Konjunkturanfälligkeit haben und das Band zwischen Gemeinde und ihren Bürgern und Betrieben stärken. Alle diese Kriterien erfüllt das Prüfmodell. Das Prüfmodell verringert durch die stärkere Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer die Konjunkturanfälligkeit, erhöht durch die mit Hebesatzrecht ausgestatteten Zuschläge bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer die Gestaltbarkeit vor Ort und stärkt so das Band zwischen der Gemeinde und ihren Bürgern und Betrieben.

Das Prüfmodell sieht gegenüber der geltenden Rechtslage eine deutlich stärkere Beteiligung der kommunalen Ebene an der Umsatzsteuer vor. Da die Umsatzsteuer aufkommensstabiler als die Gewerbesteuer ist, führt dies zu einer durchgängigen und nachhaltigen Verstetigung des kommunalen Steueraufkommens. Dies trägt dazu bei, die Einnahmen stärker mit den Ausgaben in Einklang zu bringen: Das Prüfmodell ist damit ein effektiver Beitrag zur strukturellen Verbesserung der Gemeindefinanzierung.

Ein wichtiges Element bei der Reform der gemeindlichen Steuerbasis ist der Ersatz der Gewerbesteuer, an deren Stelle – neben den Kommunalzuschlägen – in erheblichem Umfang eine erhöhte Umsatzsteuerbeteiligung tritt. Es spricht nichts dafür, dass diese Umstellung für sich genommen die Aufkommensdynamik der kommunalen Steuerbasis schwächt. Es liegt in der Natur einer Steuer mit starken Aufkommensschwankungen – wie der Gewerbesteuer –, dass es auch Phasen mit erheblicher Zuwachsdynamik gibt. Entscheidend ist die nachhaltige Aufkommensentwicklung, die sich anhand der kumulierten Steuereinnahmen darstellen lässt. Im Zeitraum von 1998 bis 2006, in dem sich Steuerrechtsänderungen kaum ausgewirkt haben, hat sich das kumulierte Aufkommen beider Steuerarten insgesamt nahezu gleich entwickelt. Geht man vom Basisjahr 2007 aus und betrachtet die Entwicklung des kumulierten Umsatzsteuer- und Gewerbesteueraufkommens bis 2014 auf der Grundlage der mittelfristigen Steuerschätzung, so steigt das kumulierte Umsatzsteueraufkommen sogar stärker als das kumulierte Gewerbesteueraufkommen. Insgesamt bleibt es bei dem Fazit, dass zwar keine der beiden Steuerarten im Vergleich zur anderen einen nachhaltigen Dynamisierungsvorteil hat; der entscheidende Vorteil der stärkeren Umsatzsteuerfinanzierung im Prüfmodell liegt darin, dass für die einzelne Gemeinde das Aufkommenswachstum sehr viel stetiger und verlässlicher eintritt als heute mit stark schwankenden Gewerbesteuereinnahmen.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung äußert sich in seinem aktuellen Jahresgutachten 2010/11 in Tz. 397 wie folgt:

„Die Steuerbasis der Kommunen würde durch das Prüfmodell wesentlich stabiler, da ein größerer Teil ihrer Einnahmen auf die konjunkturstabilere Umsatzsteuer entfallen würde. Da die Hebesätze durch Anwendung auf die Einkommensteuer auf eine breitere Basis angewandt würden, könnten die Gemeinden ihre Einnahmen besser gestalten und neue Handlungsspielräume gewinnen. Von einem über kommunale Hebesätze ausgetragenen Steuerwettbewerb wären Effizienzgewinne zu erwarten. Die stärkere Orientierung am Einkommen der Bürger würde dem Sachverhalt Rechnung tragen, dass viele Leistungen der Gemeinden für alle Bürger und nicht nur für die ansässigen Unternehmen erbracht werden. Die Verteilung der Steuereinnahmen zwischen den Gemeinden würde deutlich einheitlicher ausfallen, da sich das Pro-Kopf-Einkommen regional wesentlich weniger unterscheidet als die Unternehmensgewinne. Dies bedeutet aber auch, dass es zu Aufkommensverschiebungen von den bislang von der Gewerbesteuer profitierenden Betriebsstättengemeinden hin zu den Wohnstättengemeinden kommen würde. Damit würde aber nur die bestehende regionale Ungleichverteilung des Gewerbesteueraufkommens korrigiert.“

Die fiskalischen Auswirkungen des Prüfmodells werden vom Arbeitskreis Quantifizierung ermittelt. Neben den fiskalischen Auswirkungen hat das Prüfmodell aus ökonomischer Sicht folgende gesamtwirtschaftliche Effekte.

5.1 Standortattraktivität

Die Auswirkungen des Prüfmodells auf die Standortattraktivität hängen zum großen Teil von den jeweiligen kommunalen Hebesätzen für Körperschaft- und Einkommensteuer ab, die die Kommunen im Wettbewerb festsetzen werden. Niedrigere Hebesätze, aber auch bessere Infrastruktur finanziert durch höhere Sätze, können die Kommunen im interregionalen und internationalen Standortwettbewerb stärken.

Die Ergebnisse des Arbeitskreises Quantifizierung zeigen, dass an Stelle des heute bestehenden erheblichen Steuersatzgefälles zwischen Kernstädten einerseits und Gemeinden im Umland und im ländlichen Raum andererseits das Prüfmodell bei Sicherung der bisherigen kommunalen Steuereinnahmehasis eine Hebesatzgestaltung ermöglicht, die zu einer Angleichung des Steuerbelastungsniveaus in den verschiedenen Gemeindegruppen führt.

Eine generelle Verbesserung der Standortattraktivität wird auch durch ein transparenteres und einfacheres Steuersystem erreicht. Nach dem Prüfmodell müssen Unternehmen nicht mehr zwei Steuererklärungen (für Körperschaft- und Gewerbesteuer) abgeben, für die die Gewinnermittlung jeweils unterschiedlich geregelt ist.

Das schon heute durch die Gewerbesteuer bestehende Band zwischen lokaler Wirtschaft und der Kommune wird durch den Zuschlag zur Körperschaftsteuer aufrecht erhalten und durch den Einkommensteuerzuschlag um eine zusätzliche Verbindung der Kommune zu den lokalen Arbeitnehmern und allen Selbstständigen ergänzt.

Eine Verstetigung der kommunalen Einnahmen wird durch einen Kommunalzuschlag und einen höheren Umsatzsteueranteil entstehen – die Kommunen können langfristige Projekte zum Beispiel zur Verbesserung der Standortattraktivität bzw. Wohnsituation in Angriff nehmen.

5.2 Binnennachfrage

Nach Berechnungen des Arbeitskreises Quantifizierung kommt es zu gesamtstaatlichen Mindereinnahmen durch das Prüfmodell. Diese Mindereinnahmen sind überwiegend durch den generellen Abzug von Kinderfreibeträgen und Sonderausgabenabzug Altersvorsorge verursacht und bedeuten eine Steuerentlastung der privaten Haushalte in Höhe rund 3 Mrd. Euro pro Jahr. Diese Steuerentlastung stärkt die Binnennachfrage und wird einen positiven Wachstumseffekt haben.

Die Kommunen sind innerhalb des öffentlichen Sektors der wichtigste Auftraggeber nicht zuletzt für ortsnahe mittelständische Unternehmen. Die nachhaltige Verstetigung der kommunalen Steuereinnahmen mit einem nach der Reform stabilen Aufkommensanteil von rd. 80 % statt 43 % nach geltendem Recht, dürfte zu einer Stärkung der gemeindlichen Investitionsfähigkeit beitragen.

Der mit einem Hebesatz versehene Kommunalzuschlag zur Einkommensteuer führt je nach Höhe des Gesamtsteuersatzes zu einem Rückgang oder einer Erhöhung des verfügbaren Einkommens der Haushalte. Darüber kommt es zu einer entsprechenden Veränderung der Konsumausgaben. Der Umfang der Veränderung hängt von dem zu zahlenden Gesamtsteuersatz und der Einkommenselastizität der Haushaltsnachfrage ab. Nach dem

Modell, nach dem der Einkommensteuertarif jeweils um 15% abgesenkt wird, führt ein durchschnittlicher Kommunalzuschlag von 18,62 % zu einer gleichen Belastung des Einkommens.

Der Zuschlag zur Körperschaftsteuer ersetzt im Wesentlichen die Wirkung der Gewerbesteuer bei Kapitalgesellschaften. Die Abschaffung der Gewerbesteuer führt für sich betrachtet zu einer Vereinfachung der Unternehmensbesteuerung und zu einer niedrigeren Bürokratiebelastung der Unternehmen. Es muss nur noch eine Steuererklärung abgegeben werden, anstatt bisher zwei mit jeweils unterschiedlichen Ermittlungsmethoden. Allerdings führen die wohnortabhängigen Zuschläge zur Einkommensteuer der Arbeitnehmer zu einer bürokratischen Mehrbelastung der Unternehmen.

Durch die Kommunalzuschläge wird der Finanzierungsbeitrag jedes einzelnen Bürgers an der Finanzierung der Gemeindeaufgaben transparent und direkt erkennbar. Eine Erhöhung der Transparenz des finanziellen Beitrags zur Gemeindefinanzierung erhöht das Interesse der Bürger am Zusammenhang zwischen Leistungen ihrer Gemeinde und deren Finanzierung. Durch die Verbesserung der Entscheidung über die Bereitstellung kommunaler Leistungen wird die Allokationseffizienz deutlich erhöht. Dies wirkt tendenziell positiv auf die Binnennachfrage, da durch die verbesserte Allokation knapper Ressourcen wachstumsstärkende Effizienzreserven freigesetzt werden können. Ein gesteigertes kommunalpolitisches Interesse der Bürger wäre letztendlich auch ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der Demokratie vor Ort.

5.3 *Arbeits- und Leistungsanreize*

Im Prüfmodell erheben die Gemeinden Zuschläge auf die abgesenkte Einkommensteuer. Wird die Absenkung nur ausgeglichen, verändert sich an den Arbeitsanreizen für die Steuerzahler nichts. Heben die Zuschläge den Tarifverlauf allerdings über das geltende Recht hinaus, würden Leistungsanreize gedämpft und die Wachstumsbedingungen verschlechtern sich. Das Gegenteil gilt, wenn die Zuschläge das bisherige Tarifniveau nicht erreichen. Der Finanzbedarf der Kommunen spricht dafür, dass die Zuschläge eher das bestehende Niveau überschreiten werden. Der interkommunale Wettbewerb dürfte dafür sorgen, dass die Zuschläge um einen Mittelwert schwanken, der nahe am bisher geltenden Niveau liegt. Das bedeutet für die Gesamtwirtschaft, dass es – bei allen regionalen Differenzierungen – wohl

keine spürbaren Auswirkungen auf das Wachstum durch veränderte Leistungsanreize wegen kommunaler Zuschläge geben wird.

5.4 Aufkommensverschiebungen und gestalterischer Wohnsitzwechsel

Das ursprüngliche Prüfmodells führte zu Verschiebungen von kommunalem Steueraufkommen zulasten der Betriebsstättengemeinden, die bisher die Gewerbesteuer der Personenunternehmen erhalten. Gründe hierfür waren, dass (i) die Einnahmen aus den Kommunalzuschlägen den Wohnsitzgemeinden zufließen sollte, als auch, dass (ii) durch den bisher diskutierten Verteilungsschlüssel die Wohnsitzgemeinden tendenziell besser gestellt worden wären.

Die Gemeindefinanzkommission hat in ihrer zweiten Sitzung am 8. Juli 2010 die Arbeitskreise Administrierbarkeit und Quantifizierung damit beauftragt Lösungen zur Vermeidung von Aufkommensverschiebungen zwischen Wohnsitz- und Betriebsstättenkommunen, sowie zur Eindämmung gestalterischen Wohnsitzwechsel, zu finden.

Das Prüfmodell wird zu einer Verstetigung der kommunalen Einnahmen führen. Dies liegt daran, dass der erhöhte kommunale Anteil am Umsatzsteueraufkommen weniger konjunkturvolatil ist als die Gewerbesteuer. Auf die Konjunktur-Volatilität des gesamtstaatlichen Einnahmesystems entstehen keine großen Auswirkungen, weil das Volumen der wegfallenden Gewerbesteuer im Verhältnis zu den gesamtstaatlichen Einnahmen gering ist. Insgesamt zeigt sich eine maßvolle Umverteilung zugunsten der Kommunen in eher strukturschwachen Regionen insbesondere in Ostdeutschland.

Im neuen Regelwerk der „Schuldenbremse“ würde eine höhere Volatilität der Steuereinnahmen des Bundes zu einer höheren Budgetelastizität des Bundes und damit zu einem stärker schwankenden Kreditfinanzierungsspielraum führen. Mit Blick auf die konjunkturstabilisierende Wirkung der öffentlichen Haushalte, die im System der Schuldenbremse über das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren erfolgt, ist dies positiv zu bewerten.

5.5 Stadt-Umland-Problematik

Die bereits im heutigen Recht bestehende Stadt-Umland-Problematik ist durch steuerrechtliche Maßnahmen allein nicht zu lösen. Im Verhältnis Stadt-Umland ist u. a. eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit sowie ein passgenauer kommunaler Finanzausgleich erforderlich. Die Länder verfügen mit dem kommunalen Finanzausgleich über das geeignete Instrument, um auf finanzielle Divergenzen zwischen Stadt und Umland sowie zwischen strukturschwachen und strukturstarken Kommunen zu reagieren.

Das Prüfmodell leistet einen Beitrag zur Entschärfung der Stadt-Umlandproblematik. Das heutige Einnahmegefälle zwischen Städten, Umlandgemeinden und ländlichem Raum wird sich verringern.

5.6 Sicherung des Steuersubstrats

Der Charakter der Gewerbesteuer als lokale Steuer verhindert, dass Verluste aus dem Ausland in die Gewerbesteuerberechnung einfließen. Die Anrechnung ausländischer Verluste erfolgt – soweit nach geltendem Recht möglich – nur bei allgemeinen Ertragsteuern, wie der KSt. Dies führt dazu, dass es aufgrund des im internationalen Vergleich niedrigen deutschen Kapitalsteuersatzes von 15 % für Unternehmen meist nicht rentabel ist, Verluste nach Deutschland zu ‚transportieren‘. Andere Länder mit höheren KSt-Sätzen bieten höhere ‚Verlustverrechnungsrenditen‘ und sind deshalb als ‚Zielland‘ für Verluste attraktiver.

Sollte nun die Gewerbesteuer wie im Prüfmodell vorgesehen entfallen, so stiege der Körperschaftsteuersatz deutlich von heute 15 % auf 25 %, wodurch für sich betrachtet der Anreiz gesteigert würde, ausländische Verluste in Deutschland zu realisieren.

Doppelbesteuerungsabkommen dämpfen jedoch diesen Effekt hinreichend ein, sodass die Möglichkeit, Verluste in Deutschland zu realisieren, nur für Verluste aus relativ wenigen Ländern besteht, mit denen kein diesbezügliches Doppelbesteuerungsabkommen existiert.

6 Gesamtwirtschaftliche Aspekte des Kommunalmodells

Die fiskalischen Auswirkungen des Kommunalmodells werden vom Arbeitskreis Quantifizierung ermittelt. Neben den fiskalischen Auswirkungen hat das Kommunalmodell aus ökonomischer Sicht folgende gesamtwirtschaftliche Effekte.

6.1 Standortattraktivität

Das Kommunalmodell sieht eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer durch eine Ausweitung der Hinzurechnung vor. Hierdurch mindern Kostenbestandteile deutlich weniger den Gewerbeertrag als im geltenden Recht. Die Ertragsunabhängigkeit der Gewerbesteuer würde deutlich ausgeweitet.

Im Ergebnis würden Unternehmen hierdurch wesentlich stärker belastet, da ohne realen Gewinn höhere Steuern auf die Substanz gezahlt werden müssten als im geltenden Recht. Die Steuerlast würde stärker vom Gewinn entkoppelt als im geltenden Recht. In konjunkturell ungünstigen Zeiten wäre die Existenz zahlreicher Unternehmen gefährdet, es könnte zu Substanzbesteuerung kommen. Dies kann die Standortattraktivität Deutschlands negativ beeinflussen.

6.2 Binnennachfrage

Da die Substanz steuernden Elemente der Gewerbesteuer durch das Kommunalmodell ausgebaut werden sollen, wirkt dies, ohne entsprechende Absenkung der Steuermesszahl (von der Betrieben ohne Gewerbeertrag nicht profitieren würden), dämpfend auf die Binnennachfrage. Die Steuerlast der Unternehmen würde steigen und deren Nachfrage nach Investitionsgütern sinken.

Die Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen hätte mutmaßlich keine Auswirkung auf die Binnennachfrage, da das verfügbare Einkommen der neu gewerbesteuerpflichtigen Freien Berufe – bei Beibehaltung des § 35 EStG – überwiegend auf die Einkommensteuer angerechnet werden könnte.

6.3 Arbeits- und Leistungsanreize

Da das Kommunalmodell keine Veränderung der Einkommensteuersätze vorsieht, sind keine Veränderungen der Arbeits- und Leistungsanreize zu erwarten. Auch durch die Ausweitung der Steuerpflichtigen sind aufgrund der einkommensteuerlichen Anrechnung der Gewerbesteuer keine signifikanten Anreizeinschränkungen zu erwarten.

6.4 Aufkommensverschiebungen und gestalterischer Wohnsitzwechsel

Da das Kommunalmodell eine Ausweitung der bestehenden Gewerbesteuer vorsieht, ist bei entsprechender Anpassung der Steuermesszahlen grundsätzlich keine Aufkommensverschiebung zwischen Betriebsstättengemeinde und Wohnort zu erwarten. Grund hierfür ist, dass die Erweiterung der Bemessungsgrundlage durch eine Anpassung der Steuermesszahl entsprechend kompensiert werden kann, sodass es zu keiner Mehrbelastung der bereits im geltenden Recht gewerbesteuerpflichtigen Unternehmen kommt.

Das Kommunalmodell sieht jedoch durch Einbeziehung der Freien Berufe eine deutliche Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen vor. Bleibt die Anrechnung der Gewerbesteuer nach § 35 EStG unverändert erhalten, so ist davon auszugehen, dass es zu einer deutliche Aufkommensverschiebung von Bund und Ländern zugunsten der Kommunen kommt. Durch die einkommensteuerliche Anrechnung der Gewerbesteuer werden die Freien Berufe effektiv nur in Ausnahmefällen belastet. Es reduzieren sich allerdings die Steuereinnahmen aus der Einkommensteuer. Diese Mindereinnahmen haben zu 85 % Bund und Länder zu tragen. Gleichzeitig kommt es durch die Einbeziehung der Freien Berufe zu Mehreinnahmen für die Kommunen.

6.5 Stadt-Umland-Problematik

Die bereits im heutigen Recht bestehende Stadt-Umland-Problematik wird durch das Kommunalmodell nicht behoben. Es gilt auch hier, dass die Länder mit dem kommunalen Finanzausgleich über das geeignete Instrument verfügen, um auf finanzielle Divergenzen zwischen den strukturschwachen und strukturstarken Kommunen zu reagieren.

6.6 Sicherung des Steuersubstrats

Es ist ein legitimes Anliegen eines Staates, das im Inland mit der hier zur Verfügung gestellten Infrastruktur produzierte Substrat auch im Inland zu besteuern. Die gewerbesteuerlichen Hinzurechnungstatbestände, die durch das Kommunalmodell ausgebaut würden, mindern grundsätzlich den Anreiz zur Steuergestaltung. Allerdings sind die Zinsschranke sowie die zahlreichen Doppelbesteuerungsabkommen bereits im geltenden Recht effektive Instrumente zur Sicherung des Steuersubstrats.

Der Belastungsvorteil, der sich durch Gewinnverlagerung für international tätige Unternehmen ergäbe, ist vernachlässigbar. Näher Erläuterungen und Berechnungen hierzu finden sich im Zwischenbericht des Arbeitskreises Quantifizierung (S. 17).

7 Fazit | Synopse der konträren Positionen

Die kommunalen Spitzenverbände und die im Arbeitskreis Strukturanalyse vertretenen Länder sehen sich bereits aus methodischen Gründen außerstande, auf Basis der zur Verfügung stehenden Informationen gemeinsam mit dem Bundesministerium der Finanzen zu einer abschließenden Bewertung zu gelangen. Die Ergebnisse des AK Quantifizierung und die dort vorgenommene Modifizierung des Prüfmodells wurden zu keinem Zeitpunkt im AK Strukturanalyse diskutiert und standen dem Arbeitskreismitglied Hamburg nicht zur Verfügung, da es nicht gleichzeitig auch Mitglied im Arbeitskreis Quantifizierung war. Hinzu kommt, dass bereits von Anfang an zwischen dem Bund einerseits, den kommunalen Spitzenverbänden und den im Arbeitskreis Strukturanalyse vertretenen Ländern andererseits gravierende Auffassungsunterschiede zu den für den Arbeitskreis Strukturanalyse relevanten Fragestellungen, die methodische Herangehensweise und die zu ziehenden Schlussfolgerungen bestanden, die unverändert Bestand haben.

Die kommunalen Spitzenverbände und die meisten im Arbeitskreis Strukturanalyse vertretenen Länder greifen deshalb im nachfolgenden Abschnitt lediglich mit Blick auf die Diskussion um den Ersatz der Gewerbesteuer durch das Prüfmodell verschiedene Bewertungen des Bundes aus den vorangehenden Abschnitten auf und stellen ihnen synoptisch ihre abweichenden Auffassungen gegenüber. Sie stellen in diesem Zusammenhang heraus, dass mit der Synopse lediglich punktuell zu dem Bericht Stellung genommen wird. Sie ist eine rudimentär bleibende Stellungnahme zu der Auffassung des Bundes und kann eine an sich gebotene grundlegende und vollständige Kommentierung und Überarbeitung des Endberichts nicht ersetzen.

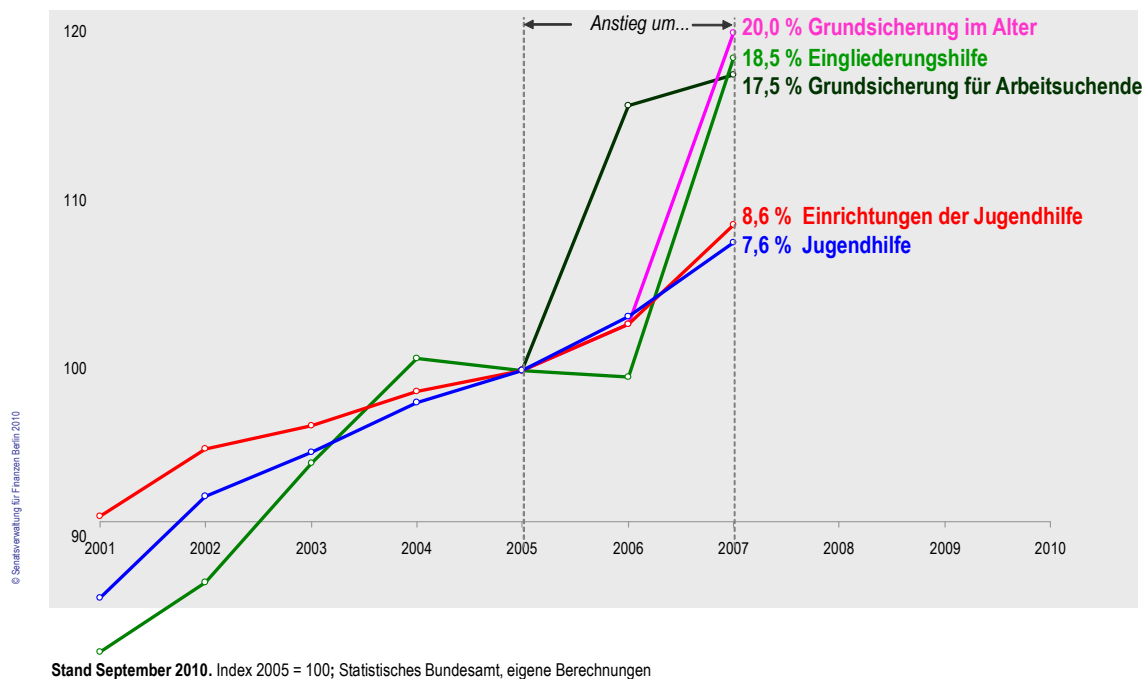
7.1 Prüfmodell

Position des Bundes	Position der Kommunalen Spitzenverbände sowie der Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen
Die gegenwärtige finanzielle Lage der Kommunen wird ohne Zweifel durch die	Es ist unzweifelhaft, dass die kommunale Ebene ein dauerhaftes Finanzproblem hat,

Position des Bundes	Position der Kommunalen Spitzenverbände sowie der Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen
Wirtschafts- und Finanzkrise verschärft und dadurch überzeichnet. Aber auch ohne Berücksichtigung dieses temporären Effektes scheint die kommunale Ebene ein strukturelles finanzielles Problem zu haben, dass allerdings regional sehr unterschiedlich ausgeprägt ist.	das stetig durch die hohe Dynamik der Sozialausgaben verschärft wird. Die nachfolgende Übersicht zeigt den Zuwachs wichtiger Teile der Sozialausgaben.

Graphik der Kommunalen Spitzenverbände sowie der Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen

Ausgabenanstieg für soziale Leistungen (kommunale Ebene)

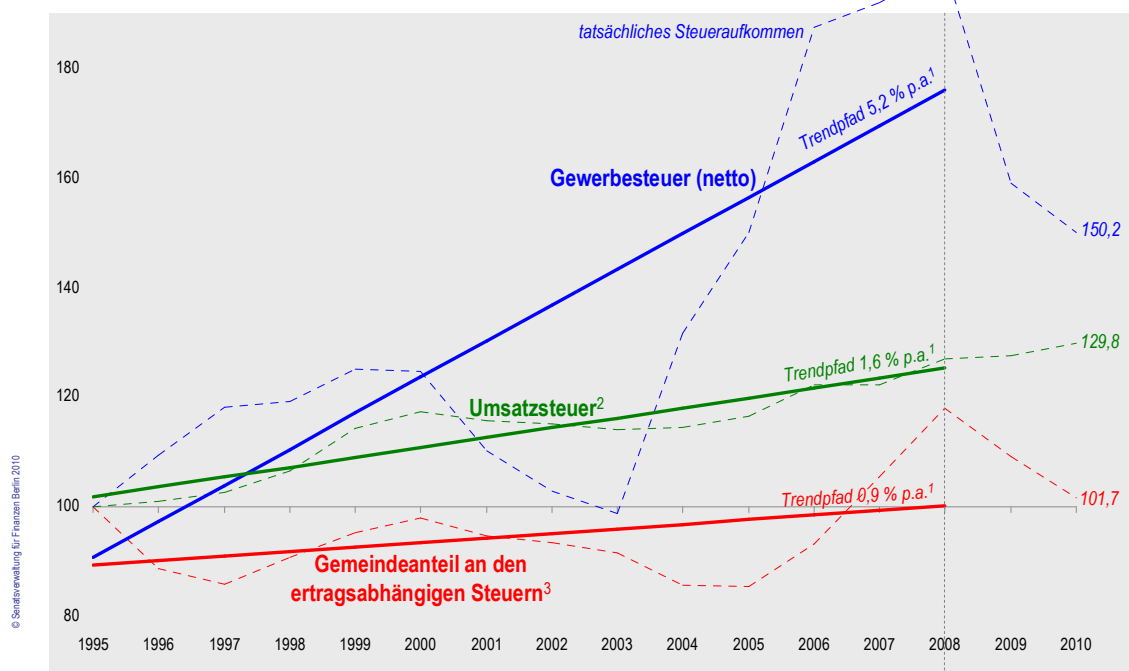


Position des Bundes	Position der Kommunalen Spitzenverbände sowie der Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen
Verstetigung der kommunalen Einnahmen, Aufkommensdynamik	
Das Prüfmodell sieht gegenüber der geltenden Rechtslage eine deutlich stärkere Beteiligung der kommunalen Ebene an der Umsatzsteuer vor. Da die Umsatzsteuer aufkommensstabiler als die Gewerbesteuer ist, führt dies zu einer durchgängigen und nachhaltigen Verstetigung des kommunalen Steueraufkommens. Dies trägt dazu bei, die Einnahmen stärker mit den Ausgaben in Einklang zu bringen und ist ein effektiver Beitrag zur strukturellen Verbesserung der Gemeindefinanzierung. (S. 27)	Eine Verstetigung der kommunalen Einnahmen ist sinnvoll, aber nicht um den Preis einer stark verringerten Aufkommensdynamik. Eine Verstetigung löst zudem nicht die strukturellen Probleme der Kommunalfinanzen, die zu dem Aufwuchs der Kassenkredite auf über 40 Mrd. Euro geführt haben.
Ein wichtiges Element bei der Reform der gemeindlichen Steuerbasis ist der Ersatz der Gewerbesteuer, an deren Stelle – neben den Kommunalzuschlägen – in erheblichem Umfang eine erhöhte Umsatzsteuerbeteiligung tritt. Es spricht nichts dafür, dass diese Umstellung für sich genommen die Aufkommensdynamik der kommunalen Steuerbasis schwächt. (S. 29)	Eine Vergleichsbetrachtung der Jahre 1995 und 2009 ist nicht sinnvoll, weil das Steueraufkommen des Jahres 2009 – und zwar je nach Steuerart in höchst unterschiedlicher Weise – wesentlich von der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise beeinflusst ist. Belastbare Vergleichszahlen können deshalb nur auf der Grundlage einer Betrachtung der Jahre 1995 bis 2008 gewonnen werden. Um Zufallsergebnisse zu vermeiden, ist in der folgenden graphischen Darstellung jeweils die Trendentwicklung berechnet worden; dies ist ein gängiges statistisches Verfahren, bei dem das Aufkommen jedes einzelnen Jahres im Umfeld der längerfristigen Entwicklung berücksichtigt und der Einfluss einzelner »Ausreißer« stark gedämpft wird. Bezogen auf den betrachteten Zeitraum wuchs das Aufkommen der Gewerbesteuer damit dreieinhalb Mal so schnell wie das der Umsatzsteuer und sogar siebeneinhalb Mal so schnell wie das der anderen ertragsabhängigen Steuern.

Position des Bundes	Position der Kommunalen Spitzenverbände sowie der Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen
	Absehbar wird eine Umsatzsteuer- Beteiligung auch in Zukunft keine größere Dynamik entwickeln als die Unternehmenssteuern.

Graphik der Kommunalen Spitzenverbände sowie der Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen

Index der Gemeindesteuern



Stand September 2010 Index 1995=100, Finanzbericht 2010, Steuerschätzung Mai 2010, eigene Berechnungen 1 linearer Trend 2 ohne Anhebung des Umsatzsteuer-Normalsatzes zum 1. Januar 2007 3 Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer und an Zinsabschlag/Abgeltungsteuer

Position des Bundes	Position der Kommunalen Spitzenverbände sowie der Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen
Das Thema „Verlustvorträge“ ist im Arbeitskreis Quantifizierung hinreichend beleuchtet worden. Der große Bestand an Verlustvorträgen von 569 Mrd. € (Stand 31.12.2004) in Verbindung mit jüngsten Gerichtsurteilen lassen an der Dynamik der Gewerbesteuer zweifeln. Insbesondere hat sich die aktuelle Rechtsprechung für erweiterte Verrechnungsmöglichkeiten mit ausländischen Verlusten auch bei der Gewerbesteuer ausgesprochen. Zudem sieht der BFH zunehmend verfassungsrechtliche Probleme bei der geltenden Mindestgewinnbesteuerung, die auch für die Gewerbesteuer ein wichtiges Stabilisierungselement darstellt. (S. 13)	Im Arbeitskreis Strukturanalyse ist das Thema »Verlustvorträge« zu keinem Zeitpunkt erörtert worden. Die Verlustvorträge bestehen schon seit langer Zeit in hohen Volumina, ohne dass sich deshalb bisher die Dynamik der Gewerbesteuer verringert hätte. Im Gegenteil: Gerade die Entwicklung des Jahres 2010 zeigt erneut, dass die Gewerbesteuer weit dynamischer ist als alle anderen Steuerarten. Ein großer Teil der Verlustvorträge liegt ohnehin bei Betrieben, die in absehbarer Zukunft keine Steuern zahlen. Im Übrigen stellt sich das Problem der hohen Verlustvorträge auch bei der Körperschaftsteuer. Sollte es in Zukunft dazu kommen, dass vermehrt Verluste steuerlich geltend gemacht werden, dann müsste bereits wegen der Körperschaftsteuer eine Lösung gefunden werden.
Die Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen zeigt eine erheblich geringere Schwankungsbreite als die Gewerbesteuer. Damit stellt die Umsatzsteuerbeteiligung im Vergleich zur Gewerbesteuer eine stabilere und verlässlichere Einnahmehasis dar, die grundsätzlich genauso an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung teilnimmt wie die Gewerbesteuer. (S. 15)	Auch diese Formulierung verbirgt die maßgeblichen Fakten; selbstverständlich nimmt die Umsatzsteuer grundsätzlich genauso an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung teil, nur ist ihre Aufkommensdynamik eine gänzlich andere als die der sehr wachstumsdynamischen Gewerbesteuer. Die Umsatzsteuer ist als konsumabhängige Steuer (die für die Unternehmen i.d.R. nur ein durchlaufender Posten ist) kein adäquater Ersatz für die im Art. 28 GG vorgesehene wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle. Diese Verfassungsvorschrift ist im Zuge der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer 1997 mit Bedacht so formuliert worden, um die Verknüpfung mit der Unternehmenssphäre

Position des Bundes	Position der Kommunalen Spitzenverbände sowie der Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen
	zu erhalten.
Aus Ergebnissen des Realsteuervergleichs des Statistischen Bundesamtes ergibt sich, dass es zwischen 1999 und 2008 trotz insgesamt steigender Gewerbesteuereinnahmen bei 30 % bis 40 % der Kommunen im jeweiligen Vorjahresvergleich bei der Gewerbesteuer zu einem Aufkommensrückgang kommt, der bei 10 % der Kommunen sogar 50 % des Aufkommens und mehr betragen kann. Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass es in einzelnen Gemeinden zu einem Totalausfall der Gewerbesteuer kommt, da in manchen Fällen die Kommune in Vorjahren vereinnahmte Vorauszahlungen erstatten muss. Demgegenüber gibt es bei der Umsatzsteuerbeteiligung erheblich geringere Schwankungen. Ein Totalausfall oder gar die Rückerstattung früher empfangener Umsatzsteuerbeträge ist ausgeschlossen. (S. 14)	Die gemeindeindividuellen Schwankungen der Gewerbesteuer wurden nicht im AK Strukturanalyse behandelt; deshalb überrascht die Darstellung von Bundesseite. Die Aussagekraft, die ein nur zum direkten Vorjahr gezogener Vergleich bietet, ist grundsätzlich zu bezweifeln. Ein hoher Aufkommensrückgang (bzw. -plus) kann auch lediglich ein Reflex auf ein außergewöhnliches Aufkommensplus (bzw. -rückgang) im Vorjahr sein und ist dann in einer Mehrjahresbetrachtung als Rückkehr zur »Normallinie« zu bewerten. Insbesondere einmalig über den bundesweiten Anstieg hinausgehende Steigerungen werden zudem in den Gemeinden keinesfalls als dauerhaft fortzuschreibende Niveauverschiebung interpretiert. Daher ist die vermeintliche Problematik der gemeindeindividuellen Schwankungen höchstens dann gegeben, wenn ein Rückgang nicht nur in Bezug auf das direkte Vorjahr, sondern auch in Bezug auf das Vorvorjahr auftritt. Für die Zwecke der Analyse des Prüfmodells ist die Beantwortung der Frage, inwiefern sich die Schwankungen bei Übergang auf das Prüfmodell vergrößern oder verkleinern würden, von größerer Bedeutung als die Darstellung der Schwankungen selbst. Schwankungen können daher nicht isoliert bewertet werden.
Wettbewerb unter den Kommunen	
Die Auswirkungen des Prüfmodells auf die Standortattraktivität hängen zum großen Teil von den jeweiligen kommunalen Hebesätzen für Körperschaft- und Einkommensteuer ab, die die Kommunen im Wettbewerb festsetzen werden. Niedrigere Hebesätze,	Die Ausgaben der Kommunen sind weit überwiegend bundesgesetzlich bestimmt; für einen »interkommunalen Wettbewerb« über Zuschlagsätze besteht daher kein Spielraum – umso weniger, als die Ausgangsbedingungen höchst unterschiedlich sind. Insbe-

Position des Bundes	Position der Kommunalen Spitzenverbände sowie der Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen
aber auch bessere Infrastruktur finanziert durch höhere Sätze, können die Kommunen im interregionalen und internationalen Standortwettbewerb stärken. (S. 28)	sondere für strukturschwache Regionen beinhaltet das Prüfmodell – unabhängig davon, ob über das ursprüngliche oder das modifizierte Prüfmodell gesprochen wird – keine Verbesserungen (die veränderte Zu-rechnung der Gewinneinkünfte zur Betriebs-stätten – oder Wohnsitzgemeinde verschiebt lediglich den Schwerpunkt der Verlierer-kommunen zwischen den Kernstädten einerseits und den Land- und Umland-gemeinden andererseits). Die Möglichkeit, durch Anhebung der Zuschlagsätze ein spürbares Mehraufkommen zu erzielen und damit eine bessere Infrastruktur zu finanzieren, ist sehr eingeschränkt, da die Steuerbasis selbst schon gering ist.
Der Bund bezeichnet einen Wettbewerb, der lediglich über Steuersätze geführt wird, nicht als „harmful tax competition“. Keine oder besonders niedrige Steuern sind zwar Wesensmerkmale, aber nicht die entscheidenden Attribute eines steuerschädlichen Regimes. Ein übermäßiger Steuerwettbewerb könnte im Übrigen leicht verhindert werden, in dem ein Korridor für die Hebesätze vorgegeben wird.	Insbesondere finanzschwächeren Kommunen würde ein schädlicher Steuerwettbewerb drohen, der auf internationaler Ebene völlig zu Recht unter dem Stichwort »harmful tax competition« abgelehnt wird. Ein Auseinanderdriften unter den Kommunen wäre die Folge. Ein solcher Systemmangel kann auch nicht durch die kommunalen Finanzausgleichssysteme behoben werden.
Steuervereinfachung	
Eine generelle Verbesserung der Standortattraktivität wird auch durch ein transparenteres und einfacheres Steuersystem erreicht. Nach dem Prüfmodell müssen Unternehmen nicht mehr zwei Steuererklärungen (für Körperschaft- und Gewerbesteuer) abgeben, für die die Gewinnermittlung jeweils unterschiedlich geregelt ist. (S. 29) Allerdings führen die wohnortabhängigen Zuschläge zur	In der betrieblichen Praxis ist die Erstellung einer Steuererklärung für die Gewerbesteuer eingeführt und stellt kein wirkliches Problem dar. Hingegen stiege bei Einführung des Prüfmodells die Bürokratiebelastung bei Arbeitgebern deutlich an; dies gibt auch der Bund zu. Gleiches gilt für die Finanzverwaltung.

Position des Bundes	Position der Kommunalen Spitzenverbände sowie der Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen
Einkommensteuer der Arbeitnehmer zu einer bürokratischen Mehrbelastung der Unternehmen. (S. 30) Insgesamt betrachtet überwiegen die steuervereinfachenden Momente.	
Band zwischen Kommunen, Unternehmen und Bürgern	
Das schon heute durch die Gewerbesteuer bestehende Band zwischen lokaler Wirtschaft und der Kommune wird durch den Zuschlag zur Körperschaftsteuer aufrecht erhalten und durch den Einkommensteuerzuschlag um eine zusätzliche Verbindung der Kommune zu den lokalen Arbeitnehmern und nicht gewerbesteuerpflichtigen Selbstständigen ergänzt. (S. 29)	Die bestehende Gewerbesteuer leistet einen erheblichen Beitrag, das Band zwischen lokaler Wirtschaft und Kommune aufrechtzuerhalten. Ein Zuschlag zur Körperschaftsteuer (bzw. zur Einkommensteuer, soweit Gewinne von Personenunternehmen betroffen sind) kann diesen Anreiz wegen des zu geringen Volumens nicht annähernd ersetzen. Die Einführung eines Kommunalzuschlages auch für Arbeitnehmer und Rentner verringert die Bedeutung des bestehenden Bandes zwischen Unternehmen und Kommunen. Wirtschaftsansiedlung und Bestandspflege könnten aus der Sicht der Wirtschaft künftig wesentlich schwieriger werden, insbesondere bei potentiell immissionsträchtigen Gewerbezweigen.
Ein gesteigertes kommunalpolitisches Interesse der Bürger wäre letztendlich auch ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der Demokratie vor Ort. (S. 30)	Durch die Zuweisung von Umsatzsteuer wird den Kommunen eine eigene, durch die Höhe der Hebesätze selbst gestaltbare Einnahmequelle teilweise genommen. Finanzautonomie wie auch Demokratie vor Ort werden geschwächt. Im modifizierten Prüfmodell wird zudem bei den Freiberuflern und den Personengeschaftern ohne weiteren Einkommensquellen die avisierte Stärkung der Demokratie vor Ort nicht erreicht. Seine Einnahmen werden vollständig der Betriebsstättengemeinde zugerechnet, wo er aber kein Wähler ist. Seine Wohnsitzgemeinde, in der er Wahlberechtigung

Position des Bundes	Position der Kommunalen Spitzenverbände sowie der Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen
	besitzt, kann demgegenüber nicht die Verbindung zwischen Leistung der Gemeinde und „Steuerbeitrag“ des Bürgers herstellen.
Aufkommensverschiebungen zwischen den Gemeinden	
Insgesamt zeigt sich eine maßvolle Umverteilung zugunsten der Kommunen in eher strukturschwachen Regionen insbesondere in Ostdeutschland (S. 31)	Das Prüfmodell führt zu interkommunalen Aufkommensverschiebungen, bei denen in der Einführungsphase 58 % der Kommunen finanziell schlechter gestellt werden. Betroffen davon sind in hohem Maße auch steuerschwache Gemeinden, bei diesen führt das Prüfmodell anfangs in weniger als 40 % zu einer Verbesserung der Steuerausstattung. Steuerstarke Gemeinden hingegen gewinnen hinzu. Die Bewertung des Bundes fixiert sich zudem einseitig auf den Abbau von Belastungsunterschieden der Unternehmen und blendet aus, dass diesen möglicherweise Standortnachteile entgegenstehen, die diese Differenzierung rechtfertigen können. Durch die Schwächung der steuerschwachen Gemeinden werden diese im Standortwettbewerb noch weiter zurückgeworfen.
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	
Interkommunale Verteilungswirkungen sind unter Berücksichtigung aller Elemente des Prüfmodells zu bewerten. Einzelne Elemente herauszugreifen, führt zu nicht belastbaren Aussagen. So ist z.B. beim Ersatz des Gemeindeanteils an der ESt die zukünftig nach dem modifizierten Prüfmodell den Betriebsstättengemeinden zufließende ESt zu berücksichtigen.	Mit dem Prüfmodell würde die Sockelbetragsregelung entfallen, die nach geltendem Recht den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nivelliert und die für sich bereits eine Art Finanzausgleichselement darstellt. Hierdurch erhöht sich die Volatilität des Einkommensteuerzuschlags auf Überschusseinkünfte gegenüber dem bisherigen Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Auch der Einkommensteuerzuschlag auf Gewinneinkünfte schwankt voraussichtlich stärker als die Gewerbesteuer; destabilisierend wirkt hier z. B. der Wegfall der Hinzurechnungen.

Position des Bundes	Position der Kommunalen Spitzenverbände sowie der Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen
Rückwirkungen auf die Länderfinanzen	
Steuerrechtsänderungen – so auch die des Prüfmodells – beeinflussen grundsätzlich immer die länderweise Verteilung der Steuereinnahmen und mithin auch die Zahlungsströme des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.	Von der steuerlichen Umverteilung unter den Kommunen bleiben die Länder nicht unberührt. Der Länderfinanzausgleich wird Verteilungsänderungen nur teilweise kompensieren. Das Ausmaß der Veränderungen ist nicht absehbar. Nicht ausgeschlossen ist, dass die finanziellen Auswirkungen der seinerzeitigen Verhandlungen zum geltenden Länderfinanzausgleich – politische Festlegung: kein Land darf mehr als 6 Euro je Einwohner gewinnen oder verlieren – für einzelne Länder übertroffen wird.
Verbleibendes Defizit Bund/Länder	
Das jährliche Gesamtdefizit beträgt zwischen knapp 4 Mrd. € im Jahr 2008 und 4,5 Mrd. € für das Jahr 2014 und ist gegenüber der ursprünglichen Version des Prüfmodells um rund 1 ½ Mrd. € geringer. (Bericht AK Quantifizierung, S. 30)	Das verbleibende Defizit in Milliardenhöhe entspricht nicht der Beschluss- und Auftragslage in der Kommission (aufkommensneutrales Modell).
Beitrag der Steuerpflichtigengruppen zur kommunalen Steuerausstattung	
Das Prüfmodell ist unter Berücksichtigung der ursprünglich zugrunde liegenden Annahmen (einheitlicher Zuschlagsatz) so „konstruiert“, dass bei einem kommunalen Zuschlagsatz von 17,65 % die Belastung der Steuerpflichtigen grundsätzlich unverändert bleibt. Trotz grundsätzlich unveränderter individueller Steuergesamtbelastung lassen sich Änderungen beim Beitrag zur kommunalen Steuerbasis nicht ausschließen. Ein höherer oder geringerer Beitrag einer bestimmten Gruppe von Steuerpflichtigen zur kommunalen Steuerbasis darf aber nicht	Der Beitrag der Steuerpflichtigengruppen zur kommunalen Steuerausstattung ändert sich durch das Prüfmodell wesentlich. So sinkt der Beitrag der Kapitalgesellschaften zur kommunalen Steuerbasis von bisher 20,6 Mrd. Euro auf 6,2 Mrd. Euro. Auch der Beitrag der Personenunternehmen verringert sich von derzeit 16,3 Mrd. Euro auf 5,3 Mrd. Euro erheblich. Damit nimmt die Bedeutung der hebesatzbestimmten Beiträge der Unternehmen zur Kommunalfinanzierung drastisch ab. Die kommunalen Möglichkeiten zur Herausbildung unterschiedlicher Standortprofile werden entscheidend

Position des Bundes	Position der Kommunalen Spitzenverbände sowie der Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen
mit Steuermehrbelastungen bzw. Steuerentlastungen gleichgesetzt werden. Die nach Abschaffung der Gewerbesteuer höhere Körperschaftsteuerbelastung der Kapitalgesellschaften infolge der KSt-Tarifanhebung wird über Bund und Länder in Form des erhöhten Umsatzsteueranteils an die Kommunen weitergeleitet und ist daher materiell als Beitrag der Kapitalgesellschaften für die Kommunen zu werten. Die Gewerbesteuerzahlungen der Personenunternehmen werden infolge der Einkommensteueranrechnung im geltenden Recht letztlich von Bund, Ländern und Gemeinden getragen (entsprechend der Ertragshoheit für die Einkommensteuer). Insgesamt hat die Analyse der Gruppenbeiträge zur Kommunalfinanzierung keinen Erkenntniswert für die Steuerbelastung und die Wirkungszusammenhänge beim „Interessenband“ zwischen Steuerpflichtigen und Kommune. (Bericht AK Quantifizierung, S. 53ff)	geschwächt.
Verteilungswirkungen des Prüfmodells zwischen Unternehmen und Konsumenten	
Unter Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags ergibt sich keine Erhöhung der durchschnittlichen Steuertarifbelastung für Nichtgewinneinkünfte. Die durchschnittliche Einkommensteuerspitzenbelastung verringert sich von 47,48 % um 0,36 %-Punkte auf 47,12 %. Gleichzeitig erhöht sich die Thesaurierungsbelastung der Kapitalgesellschaften um rd. 2 %-Punkte in den alten Ländern und verringert sich sehr gering in den neuen Ländern. (Bericht des	Es ist allerdings nicht zu erwarten, dass es in der Praxis bei Einführung des Prüfmodells zu einheitlichen Zuschlagsätzen käme. Dadurch könnte sich sehr wohl eine Erhöhung der durchschnittlichen Steuertarifbelastung für Nichtgewinneinkünfte ergeben. Auch schafft die im modifizierten Prüfmodell vorgesehene Möglichkeit der Einführung von gespaltenen Hebesätzen die Möglichkeit der (isolierten) Erhöhung der Steuertarifbelastung für Nichtgewinneinkünfte.

Position des Bundes	Position der Kommunalen Spitzenverbände sowie der Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen
AK Quantifizierung, S. 76)	Das BMF springt im Bericht des AK Quantifizierung – je nach Belieben – zwischen den Ergebnissen nach dem Übergangsschlüssel und dem endgültigen Schlüssel. Eine quantitative Darstellung des Prüfmodells, die durchgehend nach endgültigen oder/und nach dem Übergangsschlüssel erfolgt, ist nicht erkennbar.
Stadt-Umland-Problematik	
Die bereits im heutigen Recht bestehende Stadt-Umland-Problematik ist durch steuerrechtliche Maßnahmen allein nicht zu lösen. Im Verhältnis Stadt-Umland ist u. a. eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit sowie ein passgenauer Kommunalen Finanzausgleich erforderlich. Das Prüfmodell leistet einen Beitrag zur Entschärfung der Stadt-Umlandproblematik. Das heutige Einnahmegefälle zwischen Städten, Umlandgemeinden und ländlichem Raum wird sich verringern. (S. 32)	Das bisherige Stadt-Umland- bzw. Stadt-Land-Belastungsgefälle wird damit - gemessen an den bisherigen Durchschnittswerten - zugunsten der Kernstädte weitgehend abgebaut. Dies bedeutet insbesondere, dass Gemeinden im Umland und im ländlichen Raum zur Wahrung ihres heutigen Steueraufkommens die Hebe- bzw. Zuschlagsätze entsprechend anspannen müssen. Bei den Umlandgemeinden und den Gemeinden im ländlichen Raum stünden daher künftig allgemeinen Standortnachteilen nur noch vernachlässigbar geringe steuerliche Standortvorteile gegenüber.
Sicherung des Steuersubstrats und gestalterischer Wohnsitzwechsel	
Sollte nun die Gewerbesteuer wie im Prüfmodells vorgesehen entfallen, so stiege der Körperschaftsteuersatz deutlich von heute 15 % auf 25 %, wodurch für sich betrachtet der Anreiz gesteigert würde, ausländische Verluste in Deutschland zu realisieren. Doppelbesteuerungsabkommen dämpfen jedoch diesen Effekt hinreichend ein, sodass die Möglichkeit, Verluste in Deutschland zu realisieren, nur für Verluste aus relativ wenigen Ländern besteht, mit denen kein diesbezügliches	Bereits jetzt hält der Bundesfinanzhof – in Anwendung einschlägiger EuGH-Urteile – die Berücksichtigung endgültiger ausländischer Verluste bei der Körperschaftsteuer ausnahmsweise für möglich. Eine Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes würde damit den Anreiz verstärken, Gestaltungsmodelle mit Abzugsfähigkeit ausländischer Verluste im Inland zu entwickeln. Im Übrigen besteht jederzeit die Möglichkeit, Verluste aus oder über Länder zu importieren, mit denen kein

Position des Bundes	Position der Kommunalen Spitzenverbände sowie der Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen
Doppelbesteuerungsabkommen existiert. (S. 32)	Doppelbesteuerungsabkommen besteht.
Schuldenbremse und Prüfmodell	
Im neuen Regelwerk der „Schuldenbremse“ würde eine höhere Volatilität der Steuereinnahmen des Bundes zu einer höheren Budgetelastizität des Bundes und damit zu einem stärker schwankenden Kreditfinanzierungsspielraum führen. Mit Blick auf die konjunkturstabilisierende Wirkung der öffentlichen Haushalte, die im System der Schuldenbremse über das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren erfolgt, ist dies positiv zu bewerten. (S. 31)	Soweit seitens des Bundes die Auffassung besteht, ihm selbst falle es leichter, die Lasten einer stabilisierenden Konjunktursteuerung zu übernehmen, spricht nichts gegen eine höhere kommunale Beteiligung an der Umsatzsteuer. Für den Zweck einer Stabilisierung kommunaler Einnahmen jedoch den überwiegenden Teil des kommunalen Steuersystems auf den Kopf zu stellen, stellt einen unverhältnismäßigen Eingriff dar. Im Übrigen sei darauf aufmerksam gemacht, dass die automatischen Stabilisatoren weit überwiegend über die progressiv ausgestaltete Einkommensteuer wirken – und über die Zuschlagsätze auch wieder die kommunale Ebene treffen.
Grundsteuer	
Die Grundsteuer nimmt gegenwärtig nur eine nachgeordnete Rolle ein. Dies ist bedauerlich, da sie eine besonders gute Eignung als kommunale Finanzierungsquelle aufweist. Sie wäre durchaus ein Ansatzpunkt, mit dem die Gemeinden aus eigener Kraft ihre schwierige finanzielle Situation mildern können.	Die Grundsteuer ist eine Substanzsteuer. Angesichts der heftigen Kritik des Bundes an den Hinzurechnungstatbeständen der Gewerbesteuer überrascht, dass er die Grundsteuer für ausbaufähig hält. Anders als die Gewerbesteuer kann die Grundsteuer nicht auf die Einkommensteuer angerechnet werden!
Zusammenfassendes Fazit zum Prüfmodell	
Das Prüfmodell verringert durch die stärkere Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer die Konjunkturanfälligkeit, erhöht durch die mit Hebesatzrecht ausgestatteten Zuschläge bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer die	Das Prüfmodell ist kompliziert, führt zu einem jährlichen Gesamtdefizit zwischen 4 und 4 ½ Mrd. Euro und kann nach derzeitigem Stand wegen der erst zu schaffenden verwaltungsmäßigen Strukturen frühestens im Jahre 2016 eingeführt werden

Position des Bundes	Position der Kommunalen Spitzenverbände sowie der Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen
Gestaltbarkeit vor Ort und stärkt so das Band zwischen der Gemeinde und ihren Bürgern und Betrieben. (S. 27)	(bei bestimmten Varianten zur Vermeidung nicht erwünschter Wirkungen sind noch weitere zeitliche Verzögerungen zu erwarten). Die Kommunen sind jedoch auf eine schnelle finanzielle Hilfestellung angewiesen, wobei die derzeit ungebremsste Dynamik der Sozialausgaben zu berücksichtigen ist. Ohne eine ausreichende Dynamik der kommunalen Einnahmen wird eine Stabilisierung der kommunalen Finanzen nicht möglich sein. Mit dem Prüfmodell wird zudem das Band zwischen Gemeinden und ihren Unternehmen wird nicht gestärkt, sondern geschwächt. Aus diesen – und weiteren, vorangehend genannten Gründen – erscheint das Prüfmodell nicht akzeptabel.
Der entscheidende Vorteil der stärkeren Umsatzsteuerfinanzierung im Prüfmodell liegt darin, dass für die einzelne Gemeinde das Aufkommenswachstum sehr viel stetiger und verlässlicher eintritt als heute mit stark schwankenden Gewerbesteuerereinnahmen. (S. 27)	Eine aus globaler Sicht verringerte Konjunkturanfälligkeit müsste die kommunale Ebene mit einer stark eingeschränkten Aufkommensdynamik bezahlen. Das finanzielle Problem der Kommunen liegt nicht vorrangig in der Unstetigkeit der Einnahmen, sondern vor allem in dem Auseinanderdriften von Finanzbedarf – vor allem bedingt durch die Sozialausgaben – und längerfristiger Einnahmenentwicklung.

7.2 Kommunalmodell

Position des Bundes	Position der Kommunalen Spitzenverbände sowie der Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg und Rheinland-Pfalz
Substanzbesteuerung	
Das Kommunalmodell sieht eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer durch eine Ausweitung der	Anders als der Bund suggeriert, ist das Ziel des Kommunalmodells nicht die Erhöhung der Steuereinnahmen, sondern die

Position des Bundes	Position der Kommunalen Spitzenverbände sowie der Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg und Rheinland-Pfalz
Hinzurechnung vor. Hierdurch mindern Kostenbestandteilen deutlich weniger den Gewerbeertrag als im geltenden Recht. Die Ertragsunabhängigkeit der Gewerbesteuer würde deutlich ausgeweitet. Im Ergebnis würden Unternehmen hierdurch wesentlich stärker belastet, da ohne realen Gewinn höhere Steuern auf die Substanz gezahlt werden müssten als im geltenden Recht. Die Steuerlast würde stärker vom Gewinn entkoppelt als im geltenden Recht. In konjunkturell ungünstigen Zeiten wäre die Existenz zahlreicher Unternehmen gefährdet, es könnte zu Substanzbesteuerung kommen. Dies kann die Standortattraktivität Deutschlands negativ beeinflussen. (S. 33)	Verbreiterung der Bemessungsgrundlage; eine entsprechende Absenkung der Steuermesszahl ist daher Bestandteil des Kommunalmodells. Mit einer geringeren Konzentration der Steuerzahlerlast unter den Unternehmen wird die Steuergerechtigkeit erhöht. Die Kritik des Bundes an der Substanzbesteuerung von Unternehmen ist deswegen bemerkenswert, weil er selbst den Ausbau der Grundsteuer anregt – und damit einer Substanzsteuer <i>par excellence</i> (siehe oben, Stichwort Grundsteuer, S. 49).
Einkommensteuerliche Anrechnung	
Durch die einkommensteuerliche Anrechnung der Gewerbesteuer werden die Freien Berufe effektiv nur in Ausnahmefällen belastet. Es reduzieren sich allerdings die Steuereinnahmen aus der Einkommensteuer. Diese Mindereinnahmen haben zu 85 % Bund und Länder zu tragen. Gleichzeitig kommt es durch die Einbeziehung der Freien Berufe zu deutlichen Mehreinnahmen für die Kommunen. (S. 34)	Die Kritik des Bundes geht von falschen Voraussetzungen aus (siehe auch vorangehende Kommentierung). Im Übrigen folgt die Einbeziehung der Freiberufler im Kommunalmodell den Vorgaben des modifizierten Prüfmodells.
Stadt-Umland-Problematik	
Die bereits im heutigen Recht bestehende Stadt-Umland-Problematik wird durch das Kommunalmodell nicht behoben. Es gilt auch hier, dass die Länder mit dem kommunalen Finanzausgleich über das geeignete Instrument verfügen, um auf finanzielle Divergenzen zwischen den strukturschwachen und strukturstarken	Während das Prüfmodell die Stadt-Umland-Beziehungen erheblich tangiert (was der Bund unkommentiert lässt), wirft der Bund hier dem Kommunalmodell vor, dass es die Stadt-Umland-Problematik nicht behebe. Das allerdings wird kein Steuermodell leisten können. Entscheidend ist jedoch, dass es

Position des Bundes	Position der Kommunalen Spitzenverbände sowie der Länder Berlin, Brandenburg, Hamburg und Rheinland-Pfalz
Kommunen zu reagieren. (S. 34)	nicht zu zusätzlichen Verwerfungen kommt. Der kommunale Finanzausgleich mag eine gleichmäßigere oder bedarfsgerechtere Entwicklung der Einnahmen des kreisfreien und des kreisangehörigen Raumes bezwecken; zur Behebung lokaler Probleme im Verhältnis einer Stadt zu ihrem Umland ist er nicht geeignet.
Zusammenfassendes Fazit zum Kommunalmodell	
Eine Stabilisierung der Gemeindeeinnahmen durch Umstellung auf Umsatzsteueranteile, wie im Prüfmodell vorgesehen, wirkt wachstumspolitisch besser als eine Weiterentwicklung der Gewerbesteuer mit Ausweitung der wachstumshemmenden gewerbesteuerlichen Hinzurechnungen, wie sie das Kommunalmodell vorsieht. Die Probleme der Kommunen sind nur in einem Gesamtpaket zu lösen. Lösungen sind hauptsächlich durch Verstetigung der Einnahmen als auch Entlastung auf der Ausgabenseite zu suchen.	Das Kommunalmodell kann unverzüglich und ohne administrativen Mehraufwand umgesetzt werden; Umsetzungsrisiken bestehen nicht. Das Kommunalmodell schafft eine breitere Besteuerungsbasis, stabilisiert die kommunalen Einnahmen und erhöht die Steuergerechtigkeit.

7.3 Sondervotum des Freistaates Bayern

1. Allgemein

Die Vertreter Bayerns im AK „Strukturanalyse“ haben Vorbehalte gegen die im Bericht zum Ausdruck kommenden durchweg positiven Einschätzungen der Auswirkungen des Prüfmodells auf die Situation der kommunalen Steuereinnahmen. Insbesondere halten sie eine hinreichende Darstellung der mit dem Prüfmodell verbundenen Aufkommensverschiebungen zwischen den Kommunen und der Problematik für steuerstarke Kernstädte, die im Vergleich zur geltenden Streuung der Gewerbesteuer-Hebesätze überproportionale Kommunalzuschlagsteuersätze festlegen müssten, für erforderlich. Andererseits kann die Position der kommunalen Spitzenverbände und der anderen Länder wegen deren

Befürwortung des Ausbaus der sog. substanzbesteuernden Elemente der Gewerbesteuer nicht unterstützt werden. Ein solcher wird von Bayern aus steuer- und standortpolitischen Gründen abgelehnt.

2. Analyse und Schlussfolgerungen

Die Analyse des Arbeitskreises hat gezeigt, dass langfristig gesehen die durchaus beachtlichen Einnahmenezuwächse der Kommunen mit der Ausgabenentwicklung nicht Schritt gehalten haben. Deshalb kommt der Überprüfung der kommunalen Ausgabe Seite eine Schlüsselrolle zu. Insbesondere die Sozialausgaben der Kommunen steigen stetig und überproportional an, wozu neben der demographischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung auch die Erhöhung gesetzlicher Standards und das Zurückdrängen der Subsidiarität einiger dieser Aufgaben beigetragen haben.

Die kommunalen Finanzprobleme lassen sich durch effizientere Verwaltungsstrukturen, eine Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit und durch eine Anhebung von Gebühren und Beiträgen zu einem gewissen Grad mindern, aber nicht lösen. Unabhängig davon müssen Einnahmen und Ausgaben der Kommunen wieder zusammen geführt werden. Dies wird für die gesamte öffentliche Hand nicht zu leisten sein, ohne dass man sich von verzichtbaren gesetzlichen Standards trennt. Daneben erscheint es notwendig, dass sich der Bund als Sozialgesetzgeber in stärkerem Maße als bisher an den „großen Sozialaufgaben“ beteiligt und die Kommunen dadurch entlastet.

Auf der Einnahmenseite der Kommunen war zu prüfen, inwieweit die vorgeschlagenen Modelle zur Verbesserung und Verstetigung der Kommunalfinanzen beitragen können.

3. Das Prüfmodell

Mit dem Prüfmodell sollen die Kommunen eine verlässliche und stabile Einnahmequelle erhalten. Der Kommunalzuschlag auf die Ertragsteuern als Ersatz für die Gewerbesteuer ist jedoch kompliziert, führt bei den Unternehmen zu zusätzlichem Bürokratieaufwand und kann wegen der erst zu schaffenden verwaltungsmäßigen Strukturen nach dem derzeitigen Stand frühestens 2016 eingeführt werden. Die nun vorgenommene Änderung der Hebesatzberechtigung zugunsten der Betriebsstättenkommunen für Gewinne von Personenunternehmen lässt aufgrund des komplexen Aufteilungsmodells weitere zeitliche

Verzögerungen in der Umsetzung erwarten. Die Kommunen sind aber auf eine schnelle finanzielle Hilfestellung angewiesen, wobei die ungebremsste Dynamik der Sozialausgaben zu berücksichtigen ist.

Die bestehende Gewerbesteuer leistet einen erheblichen Beitrag, das Band zwischen lokaler Wirtschaft und Kommune aufrechtzuerhalten. Der im Prüfmodell vorgesehene Kommunalzuschlag auf die Ertragsteuern kann diesen notwendigen Anreiz wegen dessen geringerer Gewichtung im Vergleich zur Gewerbesteuer nicht mehr im gleichen Umfang setzen.

Die Umsatzsteuer-Beteiligung der Kommunen stellt zweifellos eine stabile und verlässliche Einnahmequelle dar. Nicht übersehen werden darf, dass sich – nicht zuletzt auch aufgrund gesetzgeberischer Maßnahmen, z. B. durch die Einführung der Mindestbesteuerung – das Gewerbesteueraufkommen in den letzten Jahren dynamischer entwickelt hat als das Umsatzsteueraufkommen. Vor allem aber ist das Gewerbesteueraufkommen ein Spiegelbild der Entwicklung der Unternehmensgewinne. Es ist nachvollziehbar, dass die Städte und Gemeinden aufgrund der Aufkommensdynamik der Gewerbesteuer nicht auf diese Steuer verzichten wollen, zumal die finanziellen Probleme der Kommunen nicht vorrangig in der Unstetigkeit der Einnahmen liegen, sondern vor allem in dem Auseinanderdriften von Finanzbedarf – vor allem bedingt durch die Sozialausgaben – und längerfristiger Einnahmenentwicklung.

Auch die Einnahmenverschiebungen durch das Prüfmodell zwischen den einzelnen Kommunen sind ein Faktor, der einer entsprechenden Würdigung bedarf. Der Wegfall der geltenden Sockelbetragsregelung bei der Ermittlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer führt gegenüber dem Status quo zu nicht kalkulierbaren Aufkommensrisiken. Die Sockelbetragsregelung nivelliert regionale Aufkommensunterschiede und stellt somit für sich bereits eine Art Finanzausgleichselement dar. Dieser Effekt ginge verloren und es ist sehr fraglich, ob es gelänge, diesen Effekt durch eine Verstärkung bestehender oder die Schaffung zusätzlicher Ausgleichsmechanismen im kommunalen und ggf. im Länder-Finanzausgleich soweit aufzufangen, dass es zu einem Hebesatzwettbewerb unter den Kommunen mit gleichen Ausgangspositionen käme.

4. Das Kommunalmodell

Der Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände, den Kreis der Gewerbesteuerpflichtigen um die Angehörigen der Freien Berufe und sonstigen Selbständigen auszudehnen und das Gewicht der Hinzurechnungen zu stärken, knüpft an vorhandene Verwaltungsstrukturen an. Das Kommunalmodell führt ebenfalls – wenn auch in geringerem Umfang als das Prüfmodell – zu zusätzlichem Bürokratieaufwand für die Wirtschaft wie auch für die Steuerverwaltung.

Eine Stabilisierung der kommunalen Einnahmen durch eine Ausweitung der gewerbesteuerlichen Hinzurechnungen von Zinsen und Zinsanteilen aus Mieten, Pachten, Leasingraten und Lizenzen, wie im Kommunalmodell vorgesehen, ist aus standortpolitischen Gründen problematisch und wird abgelehnt. Eine Verbesserung der Kommunalfinanzen darf nicht auf Kosten von Unternehmen erreicht werden, die aus ihrem Geschäft keinen Gewinn erzielen, aber durch die Hinzurechnungen zu Gewerbesteuerzahlern werden. Dies wäre kontraproduktiv und würde die betroffenen Unternehmen auch noch in ihrer Substanz belasten.