

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 283

Probleme der Kommunal финанzen

Von

Gisela Färber, Karl-Dieter Gröske, Michael Maier,
Wolfgang Scherf, Hans Georg Schmitz

Herausgegeben von

Norbert Andel



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 283

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 283

Probleme der Kommunalfinanzen



Duncker & Humblot · Berlin

Probleme der Kommunal финанzen

Von

Gisela Färber, Karl-Dieter Gröske, Michael Maier,
Wolfgang Scherf, Hans Georg Schmitz

Herausgegeben von

Norbert Andel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Probleme der Kommunalfinanzen : Hrsg.: Norbert Andel. –
Berlin : Duncker und Humblot, 2001
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 283)
ISBN 3-428-10618-0

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Salignow Verlagsservice, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-10618-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Der Finanzwissenschaftliche Ausschuß hat sich im Jahre 2000 auf der Tagung in Konstanz mit „Problemen der Kommunal финанzen“ befaßt. Dieser Band enthält die dort vorgelegten Beiträge.

Im Zentrum der Arbeit von *Wolfgang Scherf* „Perspektiven der kommunalen Besteuerung“ steht der Vorschlag, die Gewerbesteuer zugunsten einer Wertschöpfungssteuer aufzugeben, die auf die Umsatzsteuer – alternativ auf die Einkommensteuer – anrechenbar ist. Zuvor gibt der Verfasser einen Überblick über die grundgesetzlichen Vorgaben und über die konkrete Praxis des Gemeindesteuersystems in der Bundesrepublik. Vor dem Hintergrund der Kriterien für ein rationales Gemeindesteuersystem werden die Mängel der Gewerbesteuer aufgezeigt und die beiden wichtigsten Reformalternativen kommunale Wertschöpfungssteuer und Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden gegenübergestellt. Der Verfasser konstatiert einen Interessengegensatz zwischen Unternehmern einerseits, die eine Wertschöpfungssteuer ablehnen und für die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer plädieren, und den Gemeinden andererseits, für die das Hebesatzrecht unverzichtbar ist. Vor diesem Hintergrund präsentiert er seinen Vorschlag, die Gewerbesteuer durch eine Wertschöpfungssteuer abzulösen, die mit der Umsatzsteuer – gegebenenfalls auch mit der Einkommensteuerschuld – verrechenbar ist. Den Schluß bilden Ausführungen zur Reform des Einkommensteuerverbundes.

Gisela Färber befaßt sich mit „Theorie und Praxis kommunaler Gebührenkalkulation“. Im theorieorientierten Abschnitt „Theoretische Anforderungen an kommunale Gebühren-, Preise“ untersucht sie die Legitimation der kommunalen Gebühren und deren Stellung im Rahmen der kommunalen Willensbildung, ihren möglichen Einsatz zur Nachfragesteuerung, zur Berücksichtigung externer Effekte und zur Verfolgung verteilungspolitischer Ziele. Das Schwergewicht der Arbeit liegt in dem Abschnitt „Praxis der kommunalen Gebührenkalkulation“. Hier wird zunächst der vorgegebene rechtliche bundesdeutsche Rahmen dargelegt, sodann die Praxis der Gebührenpolitik ganz überwiegend am Beispiel der Gemeinde Speyer aufgezeigt. Die Arbeit schließt mit einer zusammenfassenden Beurteilung und mit Reformvorschlägen.

Hans Georg Schmitz untersucht das traditionelle gemeindliche Rechnungswesen und diskutiert Reformvorschläge. Im Zentrum der Kritik an der Kameralistik stehen die Beschränkung auf Zahlungsvorgänge, die verwirrende Begriffsverwendung, der Mangel an griffigen Rechnungsgrößen, an denen sich die Finanzlage der Kommunen ablesen ließe, sowie die sehr weitgehende Vernachlässigung der leistungswirt-

schaftlichen Seite. Der Verfasser betont die Notwendigkeit, von der Darstellung des Geldverbrauchs auf die Darstellung des Ressourcenverbrauchs überzugehen. Er zeigt auf, wie dies durch Modifikation der traditionellen Kameralistik oder – von ihm bevorzugt – durch den konsequenten Übergang zur Doppik geschehen kann. Der Darstellung der Grundstruktur des neuen Rechnungswesens mit den Hauptkomponenten Laufende Rechnung, Investitionsrechnung und Bilanz folgt die Untersuchung von Einzelproblemen. Schmitz plädiert unter anderem dafür, die „Schattenwirtschaft der Haushaltsreste“ abzuschaffen, den Haushaltsausgleich auf die Gegenüberstellung von Ressourcenverzehr und Ressourcenzufluß abzustellen sowie die Haushalte entsprechend der Zuständigkeitsverteilung nach Fachbereichen zu gliedern.

Karl-Dieter Gröske und *Michael Maier* befassen sich mit dem Neuen Steuerungsmodell (NSM), das seit Jahren im Zentrum der Diskussion der Verwaltungsreform steht. Ausgehend vom Reformmaßstab Allokations- und Produktionseffizienz werden die Ursachen für Unwirtschaftlichkeit in der traditionellen Kommunalverwaltung aufgezeigt sowie Ansätze zu einer theoretischen Fundierung einer Verwaltungsreform skizziert (Institutionenökonomik, Public-Choice-Theorie, Managerialismus). Vor diesem Hintergrund stellen Gröske und Maier Grundidee, Hauptelemente und Effizienzpotentiale des NSM auf der kommunalen Ebene dar sowie die Umsetzung in der Praxis; es folgt eine kritische Würdigung.

Das Controlling und damit eng verbunden die Kosten- und Leistungsrechnung nehmen im NSM eine zentrale Stellung ein. Mit den damit verbundenen Problemen setzen sich die Autoren im letzten Hauptteil auseinander.

Frankfurt am Main, April 2001

Norbert Andel

Inhaltsverzeichnis

Perspektiven der kommunalen Besteuerung

Von *Wolfgang Scherf*, Gießen 9

Theorie und Praxis kommunaler Gebührenkalkulation

Von *Gisela Färber*, Speyer 57

Die Diskussion über ein neues Rechnungskonzept für die deutschen Kommunen

Von *Hans Georg Schmitz*, Nürnberg 125

Das Neue Steuerungsmodell in der kommunalen Verwaltung: Grundlagen, Zwischenbilanz und kritische Analyse

Von *Karl-Dieter Gröske* und *Michael Maier*, Nürnberg 171

Perspektiven der kommunalen Besteuerung

Von *Wolfgang Scherf*, Gießen

A. Kommunalfinanzen unter Reformdruck

Die Reform des kommunalen Steuersystems steht seit langem auf der Agenda der Finanzpolitik. Insbesondere die Diskussion über die Gewerbesteuer hat sich zur unendlichen Geschichte entwickelt (*Hansmeyer, 1997*). Die Gewerbesteuer ist eine anerkannt schlechte Steuer und vor allem für die Gemeinden in nahezu jeder Hinsicht ungeeignet. Daß sie trotz aller Reformbemühungen immer noch existiert, verdankt sie aber gerade ihrer Funktion als Kommunalsteuer, denn es ist bislang nicht gelungen, einen adäquaten und darüber hinaus konsensfähigen Ersatz in Form einer produktionsbezogenen Gemeindesteuer mit vergleichbarem Grad an Finanzautonomie zu finden.

Die langwierige Reformdebatte hat insbesondere den Gemeinden geschadet. Anstelle einer geeigneten kommunalen Unternehmensteuer steht ihnen inzwischen nur noch eine Restgewerbesteuer in Form der Gewerbeertragsteuer zur Verfügung. Zwar wurde den Gemeinden die Abschaffung der Gewerkekapitalsteuer durch eine Beteiligung an der Umsatzsteuer versüßt, doch stellt dieser politische Kompromiß aus finanzwissenschaftlicher Sicht allenfalls eine Third-Best-Lösung dar. Das heutige System zeichnet sich durch die weit fortgeschrittene Aushöhlung der Gewerbesteuer¹ und die zunehmende Delegation von ausgabenintensiven Aufgaben auf die lokale Ebene² aus. Beides ging zu Lasten der Verhandlungsposition der Städte und Gemeinden, die mittlerweile aus fiskalischen Gründen bereit sind, auch Reformmodelle zu akzeptieren, die sie lange Zeit und mit guten Gründen abgelehnt haben (*Junkernheinrich/Notheis, 1996, S. 5*).

Die Aufhebung der Gewerkekapitalsteuer zugunsten einer Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden deutet darauf hin, daß die Notwendigkeit einer fundamentalen Umgestaltung des kommunalen Steuersystems aus dem Blickfeld der Politik geraten ist. Die anhaltende Kritik an der verbliebenen Gewerbeertragsteuer zielt auf eine Abschaffung ohne adäquaten Ersatz. Infolgedessen erscheint auch die kommunale Selbstverwaltung gefährdet, deren Kernstück eigene Steuern mit Hebesatzrecht dar-

¹ Diese Entwicklung basiert auf der Abschaffung der Lohnsummensteuer, der Anhebung der Freibeträge für Gewerbeertrag und Gewerkekapital, der Kürzung der Hinzurechnungen für Dauerschulden und Dauerschuldzinsen und schließlich der Abschaffung der Gewerkekapitalsteuer.

² Zu denken ist insbesondere an die Sozialhilfe, aber auch an die Bereitstellung von Kinder-gartenplätzen.

stellen (*Hansmeyer*, 1997, S. 159). Vor diesem Hintergrund umfaßt die Analyse der Perspektiven des kommunalen Steuersystems vor allem die Frage nach der Zukunft der Gewerbesteuer.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist die Antwort eigentlich klar. Als First-Best-Lösung des Gemeindesteuerproblems gilt seit langem die kommunale Wertschöpfungsteuer³. Sie wurde vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen entwickelt und mit deutlicher Mehrheit empfohlen (*Wissenschaftlicher Beirat*, 1982, S. 135 ff.). Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat sich mehrfach für die kommunale Wertschöpfungsteuer mit Hebesatzrecht ausgesprochen (*Sachverständigenrat*, 1995, Ziff. 346 ff.). Dieser Vorschlag stieß jedoch auf den entschiedenen Widerstand der Wirtschaftsverbände (*DIHT* u. a., 1984) und war nicht zuletzt deshalb politisch bislang nicht durchsetzbar.

Der Versuch, eine konsensfähige Variante der kommunalen Wertschöpfungsteuer zu entwerfen, steht daher im Zentrum der folgenden Überlegungen. Zuvor werden das heutige Gemeindesteuersystem (Kapitel B) sowie die Kriterien zur Beurteilung kommunaler Steuern (Kapitel C) kurz dargestellt. Anschließend erfolgt ein Vergleich der kommunalen Wertschöpfungsteuer mit einer Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer (Kapitel D). Er bildet den Ausgangspunkt für die Entwicklung des Modells einer anrechenbaren Wertschöpfungsteuer, das in verschiedenen Varianten diskutiert wird (Kapitel E). Einige Überlegungen zur Reform des weniger umstrittenen Einkommensteuerverbands runden die Untersuchung ab (Kapitel F).

B. Das kommunale Steuersystem im Überblick

Die Diskussion der Perspektiven der kommunalen Besteuerung muß an den Defekten des derzeitigen Gemeindesteuersystems ansetzen. Der folgende Überblick resümiert die aktuellen Regelungen.

I. Die Gemeindesteuern im Grundgesetz

Im Gegensatz zu den Aufgaben der Gemeinden, die in Art. 28 Abs. 2 GG nur relativ allgemein festgelegt werden, regelt das Grundgesetz sehr genau, welche (Steuer-

³ Natürlich gibt es auch bezüglich der kommunalen Unternehmensbesteuerung verschiedene Empfehlungen aus der Wissenschaft. Dennoch dürfte die kommunale Wertschöpfungsteuer weiterhin auf überwiegende Zustimmung stoßen. Andere Vorschläge zielen entweder auf eine Second-Best-Lösung im Sinne einer Revitalisierung der Gewerbesteuer oder auf den Einstieg in ein konsumorientiertes Steuersystem durch Einführung einer Cash-Flow-Steuer. Letztere hat aufgrund ihrer allokativen Eigenschaften wissenschaftliche Aufmerksamkeit gefunden (*Cansier*, 1990; *Richter/Wiegard*, 1991 a), spielt aber in der politischen Diskussion bislang eine untergeordnete Rolle und ist auch nicht unbedingt als Gemeindesteuer geeignet (vgl. Abschnitt D. II. 5).

er-)Einnahmen den Gemeinden zustehen⁴. (1) Nach Art. 106 Abs. 5 GG sind die Gemeinden an der Einkommensteuer (nicht aber an der Körperschaftsteuer) zu beteiligen. Der Anteil der einzelnen Gemeinde richtet sich nach der Höhe der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner. (2) Seit 1998 werden die Gemeinden als Kompensation für den Wegfall der Gewerbesteuer auch am Umsatzaufkommen beteiligt. Art. 106 Abs. 5 a GG schreibt diesbezüglich eine Verteilung der Einnahmen auf der Basis eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels vor. (3) Art. 106 Abs. 6 GG enthält die sogenannte Realsteuergarantie. Das Aufkommen der Gewerbe- und der Grundsteuer steht den Gemeinden zu, die zudem über ein Hebesatzrecht verfügen. Bund und Länder können über eine Umlage am Gewerbesteueraufkommen beteiligt werden. (4) Gemäß Art. 106 Abs. 6 GG fließen den Gemeinden bzw. den Gemeindeverbänden auch die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu. (5) Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG müssen die Gemeinden zur Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung über eine Steuerquelle verfügen, die einen Bezug zur kommunalen Wirtschaftskraft aufweist und den Gemeinden die Anwendung eines Hebesatzes ermöglicht.

II. Zur Gestaltung der Gemeindesteuern

1. Die Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer beabsichtigt die Heranziehung der ortsansässigen Unternehmen zur Finanzierung der kommunalen Leistungen. Allerdings unterliegen große Teile der Wirtschaft, insbesondere die Land- und Forstwirtschaft sowie die freien Berufe, nicht der Gewerbesteuerpflicht. Nach Abschaffung der Gewerbesteuer belastet die Gewerbesteuer nur noch den Ertrag der inländischen Gewerbebetriebe. Dieser wird auf der Grundlage des einkommensteuerlichen Gewinns unter Berücksichtigung der Hinzurechnungen und Kürzungen sowie eines Freibetrags in Höhe von 48 000 DM für natürliche Personen und Personengesellschaften ermittelt.

Aus dem Gewerbeertrag resultiert nach Multiplikation mit der Steuermeßzahl der Steuermeßbetrag, auf den die Gemeinde ihren Hebesatz anwendet. Sofern ein Unternehmen Betriebsstätten in mehreren Gemeinden unterhält, erfolgt eine Zerlegung des Steuermeßbetrags nach den Arbeitsentgelten. Die Steuermeßzahl beträgt für Kapitalgesellschaften 5 %. Bei natürlichen Personen und Personengesellschaften wird eine Steuermeßzahlstaffel angewandt, die einen geringeren Durchschnittssteuersatz, aber eine mit dem Gewerbeertrag progressiv steigende Belastung bewirkt⁵.

Seit der Gemeindefinanzreform 1969 sind Bund und Länder über die Gewerbesteuerumlage am Gewerbesteueraufkommen beteiligt. Die Umlage sollte nur vor-

⁴ Hierbei wird lediglich auf die Ertragshoheit abgestellt. Die Gesetzgebungshoheit liegt nach Art. 105 GG im wesentlichen beim Bund (mit Zustimmungspflicht der Länder).

⁵ Die Meßzahl beträgt 1 % für die ersten 24 000 DM und steigt danach jeweils für weitere 24 000 DM in 1-Prozentpunkt-Schritten bis auf 5 % des zusätzlichen Gewerbeertrags.