

Hagemann, Reiner

Article — Digitized Version

Die Gemeindefinanzen nach der Steuerreform

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hagemann, Reiner (1974) : Die Gemeindefinanzen nach der Steuerreform, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 54, Iss. 4, pp. 188-190

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134668>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

zumal der Staat von der Ausgabenseite her gesehen Inflationsverlierer ist ⁶⁾).

Bei allen theoretischen Überlegungen für die Erarbeitung eines praktischen Vorschlags sollten gesetzgebungs- und verwaltungstechnische Nebenbedingungen nicht vergessen werden. Auch wenn Änderungen des Einkommensteuerrechts in einem beschleunigten Gesetzgebungsverfahren Gesetz werden, ist eine Zeit von zwei bis drei Monaten erforderlich, sofern wirklich ernsthaft beraten wird. Dabei ist schon eine erhebliche Strapazierung von Bundesrat, Bundestag und deren Ausschüssen unterstellt. Ausschußsitzungen müßten während der Plenarsitzungen, in den sitzungsfreien Wochen und in den Parlamentsferien stattfinden.

⁶⁾ Vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1971, S. 81/82.

Wird weiterhin realistischerweise unterstellt, daß Privatwirtschaft und staatliche Verwaltung insgesamt drei Monate brauchen, um sich auf die Neuregelungen einzustellen, dann vergehen etwa sechs Monate von der Gesetzesinitiative bis zur Anwendung des Gesetzes. So gesehen muß zwangsläufig der Streit um eine vorzeitige Entlastung im Einkommensteuerbereich in eine Beratung der Steuerreform ab Juni 1974 übergehen. Ansonsten würde das Inkrafttreten der Einkommensteuerreform zum 1. Januar 1975 illusorisch. Es ist deshalb zu erwarten, daß der Streit durch Zeitablauf sich von selbst erledigt. Eine Steuerreform, die gleichzeitig zu Entlastungen führt, wird für die Bevölkerung auch schmackhafter sein ⁷⁾.

⁷⁾ Vgl. Heinz Haller: Ideale und weniger ideale Bedingungen für eine Steuerreform, in: Finanzarchiv, Bd. 32, Heft 1, 1973, S. 21-24.

Die Gemeindefinanzen nach der Steuerreform

Reiner Hagemann, Freiburg

K

Die Konsequenzen der Steuerreform für die Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden sind bisher in der öffentlichen Diskussion kaum beachtet worden. Während sich die Steuermindereinnahmen zwischen Bund und Ländern über eine Variation des Verteilungsschlüssels bei der Umsatzsteuer relativ leicht umverteilen lassen ¹⁾, sind jedoch die Auswirkungen der Steuerreform für die Gemeinden wesentlich komplexer und schwerwiegender.

Die Gemeinden weisen im Vergleich zu Bund und Ländern die geringste Steuerdeckungsquote auf. Sie liegt im Durchschnitt bei knapp 30% ²⁾. Die übrigen Ausgaben werden im wesentlichen durch Gebühren, Finanzaufweisungen und Krediteinnahmen gedeckt. Innerhalb der Gruppe der Steuereinnahmen verfügen die Gemeinden über drei wichtige Steuerquellen:

- den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer,
- die Gewerbesteuer und
- die Grundsteuer.

Alle drei Steuern sind Gegenstand von Reformüberlegungen bzw. -gesetzen ³⁾.

Reiner Hagemann, 26, Dipl.-Volkswirt, arbeitet seit 1972 als wissenschaftlicher Mitarbeiter von Prof. Werner Ehrlicher am Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg.

Die Grundsteuerreform, die zum 1. 1. 1974 in Kraft getreten ist, wird den Gemeinden ca. 750 Mill. DM an Mehreinnahmen erbringen. Die geplante Neuordnung der Gewerbesteuer wird dagegen wegen der Anhebung des Grundfreibetrages auf 15 000 DM zu erheblichen Mindereinnahmen führen, von denen die Gemeinden ca. 60% zu tragen haben. Die übrigen 40% werden über eine Reduktion der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder weitergegeben. Der globale Steuerausfall wird mit 785 Mill. DM jährlich beziffert.

Interkommunale Aufkommensdisparitäten

Diese Neuregelung führt nicht nur zu einer Verschlechterung der gemeindlichen Einnahmeposi-

¹⁾ Nach Art. 106, Abs. 4 Grundgesetz stellt die Umsatzsteuer das variable Element in der Steuerverteilung dar. Für das Jahr 1974 wurde der Länderanteil von 35% auf 37% angehoben, für 1975 ist eine weitere Steigerung um einen Prozentpunkt vorgesehen. Vgl. BMF-Finanznachrichten Nr. 32/1973 vom 29. 11. 1973, S. 1 f.

²⁾ Berechnet nach Angaben des Finanzberichtes 1974, Hrsg. Bundesministerium der Finanzen, Bonn.

³⁾ Vgl. Gesetz zur Reform des Grundsteuerrechts vom 7. 8. 1973 (BGBl. I, S. 965) sowie Entwurf eines Zweiten und Dritten Steuerreformgesetzes, Bundestagsdrucksachen 7/78 und 7/1470.

tion insgesamt, sondern erhöht zugleich die interkommunalen Steuerkraftunterschiede. Schon heute weist die Gewerbesteuer in ihrem Aufkommen eine hohe interkommunale Disparität auf, so daß ihre Eignung als Gemeindesteuer generell in Frage steht⁴⁾. Denn die Unternehmen mit einem gewerbesteuerpflichtigen Ertrag von über 1 Million DM (sie machen 0,3% aller gewerbesteuerpflichtigen Unternehmen aus) tragen schon nach geltendem Recht mit 45% zum Gewerbesteuerertrag bei. Die Konzentration der Gewerbesteuer auf diese Unternehmensgruppe wird durch die Reform noch verstärkt, da die Steuerbefreiung durch die Erhöhung des Grundfreibetrages nunmehr auf ca. 50% aller Unternehmen ausgedehnt wird.

Die Reduktion der Gewerbesteuerpflicht auf ca. 800 000 Unternehmen wird daher zweifellos zu einer Verschärfung der interkommunalen Steuerkraftdifferenzen führen. Die durch die Gemeindesteuerreform von 1969 erzielten Abmilderungen der Steuerkraftunterschiede werden dadurch – zumindest teilweise – wieder rückgängig gemacht⁵⁾. Eine Kompensation dieser Entwicklung könnte nur durch eine Erweiterung des kommunalen Finanzausgleichs erzielt werden, wodurch Strukturverschiebungen im Einnahmesystem zu Lasten der gemeindlichen Steuereinnahmen eintreten würden.

Mehrbelastung der Gemeindehaushalte

Bei der Reform der Einkommensteuer, die derzeit im Finanzausschuß des Bundestages beraten wird, ergeben sich für die Gemeinden folgende Aspekte: Durch das Gemeindefinanzreformgesetz von 1969⁶⁾ wurden die Gemeinden mit 14% an der Lohn- und Einkommensteuer beteiligt. Sie sollten damit an einer wachstumsstarken Steuer partizipieren, deren Streuung regional nicht allzu groß ist. Die Beteiligung am gesamten Steuerertrag hat nun allerdings zur Folge, daß die Gemeinden mit dem vollen Anteilssatz an den geplanten Steuermindereinnahmen teilnehmen. Die Steuermindereinnahmen werden nach dem Entwurf eines Dritten Steuerreformgesetzes bei der Einkommensteuer insgesamt über 10 Mrd. DM im ersten Jahr der vollen Geltung ausmachen⁷⁾.

Zu den quantitativen Auswirkungen der gesamten Steuerreform für die Gemeinden hat die Bun-

4) Aus raumordnungspolitischen Gründen soll das kommunale Steueraufkommen bei einheitlichen Tarifen eine möglichst geringe Streuung zwischen den Gemeinden aufweisen. Dies liegt im Interesse einer standortpolitischen Neutralität des Steuersystems. Vgl. W. Ehrlicher unter Mitarbeit von R. Gruber und H. Voigtländer: Kommunalen Finanzausgleich und Raumordnung, Hannover 1967, S. 73.

5) Vgl. Gutachten der Steuerreformkommission 1971, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn 1971, Anlage 50, S. 1111 f.

6) Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen vom 8. 9. 1969, (BGBl. I, S. 1587).

7) Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 139 vom 27. 10. 1973, S. 1385 ff.

desregierung in Beantwortung einer Kleinen Anfrage der CDU/CSU mitgeteilt, daß sich die haushaltsmäßigen Belastungen (Steuermindereinnahmen minus Steuermehreinnahmen plus Haushaltsmehrausgaben minus Haushaltsminderausgaben) kassenmäßig bei den Gemeinden im Finanzplanungszeitraum wie folgt niederschlagen⁸⁾:

1975: 2,2 Mrd. DM

1976: 2,3 Mrd. DM

1977: 2,4 Mrd. DM

Diese unter der Prämisse der geltenden Aufgaben- und Steuerverteilung ermittelten Haushaltsbelastungen sollen nach Auffassung der Bundesregierung bei der Neuverteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern berücksichtigt werden. Auch der Finanzausschuß des Deutschen Bundestages hat sich dafür ausgesprochen, die Belastungsverschiebungen mit Hilfe des Finanzausgleichs zu korrigieren⁹⁾. Dieses Vorgehen hätte für die Gemeinden die Konsequenz, daß die Mindereinnahmen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer durch zusätzliche Finanzausweisungen der Länder (teilweise) kompensiert würden. Die Verbesserung der Steuerausstattung der Gemeinden, die durch die Gemeindefinanzreform erzielt wurde¹⁰⁾, wird damit jedoch wieder in Frage gestellt, da sie in noch stärkerem Maße als bisher vom kommunalen Finanzausgleich abhängig gemacht würden. Diesen Umschichtungen im Einnahmesystem der Gemeinden kann nur durch eine Anhebung ihres Anteilssatzes begegnet werden, wie es seit längerem von den Gemeinden gefordert wird¹¹⁾.

Neben den globalen Mindereinnahmen sind auch beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer einige interkommunale Verteilungsaspekte zu berücksichtigen. Das den Gemeinden zustehende Steueraufkommen wird ihnen länderweise mit Hilfe sogenannter Schlüsselzahlen zugeteilt. Die Schlüsselzahlen geben den Anteilssatz an, der der einzelnen Gemeinde am jeweiligen Landesertrag an Einkommensteuer zusteht. Zur Berechnung der Schlüsselzahl wird das örtliche Steueraufkommen zum Landesertrag an Einkommen- und Lohnsteuer ins Verhältnis gesetzt. Um die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden kleiner zu halten, werden jedoch nur die Steuereinnahmen berücksichtigt, die auf Einkommen bis zu einer Höhe von 16 000 DM bzw. 32 000 DM bei Zusammenveranlagung entfallen. Die Steuerbeträge, die auf steuerpflichtige Ein-

8) Vgl. Bundestagsdrucksache 7/1120, S. 3.

9) Vgl. Bundestagsdrucksache 7/1389, S. 4.

10) Infolge der Gemeindefinanzreform war die Steuerdeckungsquote gestiegen.

11) Vgl. Entschließung des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 20. 12. 1972, in: Der Städtetag, N. F., 26. Jg. (1973), H. 1, S. 1.

kommen oberhalb dieser Sockeleinkommen entfallen, sind für die Aufteilung des Gemeindeanteils irrelevant.

Änderung der Verteilungsrelationen

Die Erhöhung des Grundfreibetrages, die Ausdehnung der Proportionalzone und die Variation des Proportionalsteuersatzes können daher zu einer Verschiebung der interkommunalen Verteilungsrelation führen:

Durch die Erhöhung des Grundfreibetrages von 1680 DM auf 3000 DM werden die auf die Sockeleinkommen entfallenden Steuerbeträge gekürzt. Da jedoch nicht alle bisher Steuerpflichtigen die Anhebung des Grundfreibetrages voll in Anspruch nehmen können, kann es zu geringfügigen Verschiebungen in den Schlüsselzahlen kommen.

Die Erhöhung des Proportionalsteuersatzes von 19% auf 22% führt ebenfalls zu prozentual ungleichen Steuermehreinnahmen, da nicht alle Steuerpflichtigen mit dem gesamten Sockelbetrag von der Steuersatzvariation betroffen werden. Die Gemeinden, die über relativ mehr Steuerzahler verfügen, die den Sockelbetrag ausschöpfen, erfahren daher eine Besserstellung gegenüber Gemeinden mit geringem Einkommensniveau.

Ein entgegengesetzter Effekt ergibt sich jedoch aus der Verdoppelung der Proportionalzone auf 16 000 DM bzw. 32 000 DM. Damit sinken die Grenzsteuersätze für die Einkommen, die heute bereits unter den progressiven Tarif von über 22% fallen, nach der Reform jedoch mit dem Proportionalsteuersatz belegt werden. Die hieraus resultierenden Steuermindereinnahmen treffen gerade die Gemeinden, deren Bürger Einkommen an oder über der Grenze der Sockeleinnahmen erzielen. Ihr Anteilssatz am Gemeindeanteil der Einkommensteuer wird relativ verringert.

Ausmaß und Richtung der Verteilungsänderungen, die durch die drei aufgezeigten Faktoren eintreten können, lassen sich derzeit nicht eindeutig ermitteln. Sie sollten jedoch nach Abschluß der Steuerreform beobachtet werden, um sie gegebenenfalls bei der Neuordnung der Gemeindefinanzen berücksichtigen zu können.

Die vorangegangenen Überlegungen machen deutlich, daß die Durchführung der geplanten Steuerreform mit einer Fortführung der Gemeindefinanzreform gekoppelt werden muß, wenn sie nicht zu einer quantitativen und qualitativen Verschlechterung des Gemeindefinanzsystems führen soll.



Ständig steigt das Interesse an den Vorgängen in Überseegebieten. Das hat weniger mit Romantik zu tun als mit der Notwendigkeit, sich mit den vielfältigen und oft verwirrenden Entwicklungen in der überseeischen Welt auseinanderzusetzen. Zuverlässigkeit, ein abgewogenes Urteil und eine moderne, großzügige Aufmachung sind die Merkmale der angesehenen Vierteljahres-Zeitschrift.

ÜBERSEE RUNDSCHAU

Herausgeber: Afrika-Verein, Ibero-Amerika-Verein, Ostasiatischer Verein, Australien-Neuseeland-Verein.

Unsere Autoren und Korrespondenten in Übersee behandeln die gesamte Vielfalt der deutschen Beziehungen zu den überseeischen Ländern und unterrichten Sie zuverlässig und anschaulich durch Sachinformation und Strukturanalysen über die wichtigsten wirtschaftlichen und politischen Vorgänge in Übersee.

Jahresabonnement DM 37,50 zuzüglich Versandkosten.

Auf Wunsch erhalten Sie kostenlos ein Probeheft

ÜBERSEE-VERLAG

2 HAMBURG 76 - SCHÖNE AUSSICHT 23
Telefon: (040) 22 85 226