

Geske, Otto-Erich

Article — Digitized Version

## Verstetigung durch Umsatzsteuerbeteiligung?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Geske, Otto-Erich (1980) : Verstetigung durch Umsatzsteuerbeteiligung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 60, Iss. 5, pp. 242-247

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135439>

**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.*

# Verstetigung durch Umsatzsteuerbeteiligung?

Otto-Erich Geske, Bonn

Erneut wird eine direkte Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer diskutiert. Konkrete Lösungen sind seit dem „Troeger-Gutachten“ zur Finanzreform nicht präsentiert worden. Im Bundesfinanzministerium ist untersucht worden, ob eine Verstetigung der Gemeindefinanzen durch eine Beteiligung an der Umsatzsteuer nicht zu Lasten der dynamischen Entwicklung der kommunalen Finanzen geht, deren Grundlagen mit der Finanzreform von 1969 gelegt worden sind. Dr. Geske schildert die Ergebnisse.

---

Die Diskussion anlässlich des Steueränderungsgesetzes 1979 hat erneut grundsätzlichere Überlegungen zur Ausgestaltung der kommunalen Finanzausstattung ausgelöst. Dabei wird auch die Forderung nach Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer erhoben. Es herrscht aber keine Einigung über die Zielsetzung: Die einen wollen damit den Ausgleich für eine völlige Abschaffung der Gewerbesteuer, die anderen – wie vor allem die Diskussion in den Gremien der kommunalen Spitzenverbände zeigt – wollen durch eine Umsatzsteuerbeteiligung unter Beibehaltung der Gewerbesteuer mit ihrem für die kommunale Selbstverwaltung so wesentlichen Hebesatzrecht eine breitere Basis für die kommunalen Steuereinnahmen schaffen.

Den Fragen, ob die Vorstellung von der Ergänzung einer ansonsten in der Struktur unveränderten kommunalen Finanzausstattung durch eine gemeindliche Beteiligung an der Umsatzsteuer nicht illusionär ist und ob nicht gerade die verstärkte Diskussion um eine Umsatzsteuerbeteiligung zu einem erhöhten Druck in Richtung auf eine Abschaffung der Gewerbesteuer führt, soll hier nicht weiter nachgegangen werden. Fraglich ist allerdings, ob der Zeitraum seit der Gemeindefinanzreform nicht zu kurz ist, um eine Veränderung zu fordern, die auf eine erneute Verfassungsreform abzielt und gravierend den Kern der Finanzverfassung trifft. Dies gilt um so mehr, als die Forderung nach einer Beteiligung an der Umsatzsteuer und deren Motivation bisher nicht ausdiskutiert ist. Die bisher ge-

äußerten kritischen Einwände gegen eine kommunale Umsatzsteuerbeteiligung sind so schwergewichtig, daß nicht darüber hinweggegangen werden kann, und die mit einer solchen Beteiligung auch verbundenen finanzwirtschaftlichen und finanzverfassungspolitischen Zusammenhänge sind bislang nicht hinreichend untersucht worden und deshalb vielfach unbekannt. Bei Kenntnis dieser vielfältigen Problematik<sup>1</sup> und angesichts der finanzwirtschaftlichen Entwicklung aller vier Ebenen – Bund, Länder, Gemeinden und Europäische Gemeinschaft – wäre es erstaunlich, wenn kommunale Praktiker die Umsatzsteuerbeteiligung zur politischen Forderung erheben würden.

## Wirkungen der Gemeindefinanzreform

Die Gemeindefinanzreform des Jahres 1969 hatte neben der Verstärkung der kommunalen Finanzmasse auch die strukturelle Verbesserung der Gemeindefinanzen zum Ziel. Bereits bei den wissenschaftlichen Vorarbeiten für die Gemeindefinanzreform hatte die „Troeger-Kommission“ in ihrem Gutachten auch eine Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer untersucht, und zwar in Form einer Gemeindeumsatzsteuer, die als variabler Zuschlag auf die Einzelhandelsumsätze erhoben werden sollte. Diese Lösung war wegen steuersystematischer und verwaltungsmäßiger Schwierigkeiten sowie im Hinblick auf die zusätzliche Belastung der Verbraucher abgelehnt worden. Die Kommission hatte sich dagegen für eine Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer ausgesprochen. Der politische Kompromiß der Parteien der Großen Koalition für die Finanzreform enthielt dementsprechend die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer in Höhe von 14 % bei gleichzeitiger

<sup>1</sup> Auf alle anstehenden Fragen müßte erst eine einvernehmliche Antwort gefunden werden, da jede direkte Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer eine Zweidrittel-Mehrheit im Bundestag und im Bundesrat voraussetzt.

---

*Dr. Otto-Erich Geske, 48, Dipl.-Volkswirt und Jurist, ist Ministerialdirektor im Bundesministerium der Finanzen in Bonn. Er leitet die Abteilung Finanzbeziehungen zu den EG, Ländern und Gemeinden; internationale Wirtschaftsbeziehungen.*

Einführung der Gewerbesteuerumlage. Durch diese Konstruktion wurden wesentliche Verbesserungen des kommunalen Finanzsystems erzielt: Die Steuerkraftunterschiede zwischen steuerstarken und steuer-schwachen Gemeinden gleicher Größenordnung wurden bei Beibehaltung des Steuerkraftgefälles zwischen kleinen und großen Gemeinden verringert. Gleichzeitig hat die Gemeindefinanzreform zu einer deutlichen Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung beigetragen.

Unter Einbeziehung der Auswirkungen des Steueränderungsgesetzes 1979 wird die Gemeindefinanzreform den Gemeinden bis einschließlich 1980 allein aus dem Austausch Einkommensteuerbeteiligung gegen Gewerbesteuerumlage einen Betrag von mehr als 75

**Tabelle 1**  
**Gewinn der Gemeinden<sup>1</sup> aus der**  
**Gemeindefinanzreform**

Jahr	Einkommensteueranteil		Gewerbesteuerumlage		Gewinn Mrd. DM
	Mrd. DM	%	Mrd. DM	%	
1970	6,28	—	3,85	—	2,43
1971	7,71	+22,8	4,68	+21,6	3,03
1972	9,27	+20,2	5,30	+13,2	3,97
1973	11,35	+22,4	6,40	+20,8	4,95
1974	12,56	+10,7	6,68	+ 4,4	5,88
1975	12,94	+ 3,0	6,12	- 8,4	6,82
1976	14,18	+ 9,6	6,68	+ 9,2	7,50
1977	16,40	+15,7	7,83	+17,2	8,57
1978	16,70	+ 1,8	7,97	+ 1,8	8,73
1979	17,57	+ 5,2	8,65	+ 8,5	8,92
1980 <sup>a,b</sup>	20,30	+15,5	5,83	-32,6	14,47
1970-1980 insges.	145,26	—	69,99	—	75,27
Durchschnitt					
1970-1980	—	+12,4	—	+ 4,2	—
1975-1980	—	+ 9,4	—	- 1,0	—

<sup>1</sup> Ohne Stadtstaaten.

<sup>a</sup> Schätzung. <sup>b</sup> Einschließlich der Erhöhung des Anteils von 14 auf 15 % und Senkung der Gewerbesteuerumlage von 120 auf 80 % bei Wegfall der Lohnsummensteuer in Höhe von 2,9 Mrd. DM (1979).

Mrd. DM gebracht haben (vgl. Tab. 1)<sup>2</sup>. Dies hat auch Auswirkungen auf den Anteil der Gemeinden am gesamten Steueraufkommen: Der kommunale Anteil, der im Jahre 1969 bei 10,8 % lag, wird im Jahre 1980 voraussichtlich 12,7 % betragen; ohne die Gemeindefinanzreform wäre er auf 8,7 % abgesunken. Nicht zuletzt der im Verhältnis zu den staatlichen Ebenen hohe

<sup>2</sup> Läßt man die Auswirkungen des Steueränderungsgesetzes 1979 – Anhebung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer um 1 % und Senkung der Gewerbesteuerumlage um ein Drittel – unberücksichtigt, so reduziert sich für 1980 das Aufkommen aus dem Einkommensteueranteil auf 18,95 Mrd. DM, die Gewerbesteuerumlage dagegen steigt auf 8,75 Mrd. DM. Daraus ergibt sich für 1980 ein (fiktiver) Gewinn von 10,2 Mrd. DM; der Gesamtgewinn im Zeitraum von 1970-1980 würde sich auf 71 Mrd. DM vermindern. Ohne die Anhebung des Anteils von 14 auf 15 % würde die Zuwachsrate des Einkommensteueranteils für 1980 7,9 % betragen; für den Durchschnitt der Jahre 1970 bis 1980 ergäbe sich eine Steigerungsrate von 11,7 %, für den Zeitraum von 1975 bis 1980 eine jahresdurchschnittliche Steigerung um 7,9 %.

Anteil der Einkommensteuer an den gesamten Steuereinnahmen der Gemeinden hat dieses Ergebnis bewirkt. Auch nach einer Entwicklung von zehn Jahren läßt sich also unverändert feststellen, daß die Gemeindefinanzreform eine historische und auf die Gemeindefinanzen positiv fortwirkende Entscheidung war.

### Kommunale Einwände

Welche Gründe liegen also den Klagen der Gemeindegremien zugrunde? Die im Einkommensteuertarif angelegte Progression bewirkt bei jährlich steigenden Einkommen eine Dynamik des Einkommensteueraufkommens, die von Zeit zu Zeit zugunsten der steuerzahlenden Bürger Korrekturen erfordert. Das führt zwangsläufig im Vergleich zu den hypothetisch hohen Zuwächsen ohne Steuersenkungen zu verringerten Steigerungsraten – aber niemals zu einer Abnahme des Aufkommens. Dies wirkt sich auf die jeweiligen Finanzplanungen aller öffentlichen Ebenen aus. Auch die Gemeinden müssen sich auf – gegenüber den ursprünglich hohen Erwartungen – korrigierte Steigerungsraten einstellen. Diese Folgen sind unabdingbar: Wer an einer so dynamischen Steuer wie der Einkommensteuer partizipiert, muß auch die politisch von allen Parteien gewollten Korrekturen zugunsten der Steuerzahler mittragen. Diese Tatsache erkennen die kommunalen Spitzenverbände auch an; sie haben ausdrücklich bestätigt, „daß die Städte und Gemeinden die Konsequenzen aus der Rückgabe progressionsbedingter ‚heimlicher Steuererhöhungen‘ an die Einkommensteuerpflichtigen ihren Anteil an der Lohn- und Einkommensteuer entsprechend mittragen sollten“ (Gemeindefinanzbericht 1980).

Der Effekt der Tarifkorrekturen über den gesamten Zeitraum der 70er Jahre hinweg ist schwer zu ermitteln; grob abschätzen läßt sich aber, daß die jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der Einkommensteuer in Höhe von 8,1 % im Zeitraum von 1975 bis 1980 ohne die drei Steuerreformen nahezu dreimal höher gewesen wäre; entsprechendes gilt auch für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.

Obwohl in der Bundesrepublik im Rahmen der Finanzplanung eine jährliche Überprüfung und Fortschreibung vorgenommen wird, sind die zusätzlichen Revisionsnotwendigkeiten durch die Einkommensteuerkorrekturen und die damit verbundenen Planungsunsicherheiten offensichtlich mit ein Grund für die Kämmerer, eine vermeintlich sicherere, einfacher kalkulierbare Einnahmequelle in Form einer Beteiligung an der Umsatzsteuer zu wünschen. Die Mehrwertsteuer wird zudem als eine der ergiebigsten Steuerquellen angesehen; konjunktur- und strukturpolitische sowie

steuersystematisch motivierte Korrekturen des Satzes nach unten sind bei der Umsatzsteuer künftig kaum zu erwarten. Das relativ konjunkturneutrale Wachstum der Umsatzsteuer läßt sie danach für eine stetige Zuwachsrate der kommunalen Einnahmen geeignet erscheinen.

### Wunsch nach Verstetigung

Bei einer Betrachtung der Mehrwertsteuer ist jedoch nicht nur die Entwicklung des gesamten Aufkommens mit seinen unterschiedlichen jährlichen Zuwachsraten bedeutsam, sondern ebenso gewichtig ist der für die nationalen Haushalte in der Bundesrepublik verbleibende Teil mit seinen wesentlich geringeren Zuwachsraten. Zunächst ist es zutreffend, daß die Mehrwertsteuer so große Schwankungsbreiten wie beim Einkommensteueranteil nicht kennt (vgl. Tab. 2). Sie zeigt darüber hinaus – wenn auch nicht in jedem einzelnen Jahr, so doch bei der Betrachtung eines längeren Zeitraums – einen recht engen Zusammenhang mit den Veränderungsdaten des Bruttosozialproduktes.

Die geringere Schwankungsbreite der Steigerungsraten und die – im Vergleich zur Einkommensteuer – niedrigere Aufkommenselastizität der Mehrwertsteuer bedeuten jedoch keinesfalls, daß sie – wie gefordert – zur Verstetigung des gesamten kommunalen Steuersystems geeignet ist. Stetigkeit bei den gesamten kommunalen Steuereinnahmen bedeutet im Idealfall unveränderte Wachstumsraten über einen längeren Zeitraum. Die Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen von 1970 bis 1980 ist – bedingt durch die Schwankungen bei der Einkommensteuerbeteiligung und insbesondere bei der Gewerbesteuer – von diesem Idealfall weit entfernt (vgl. Tab. 3).

Eine Steuer, die zu einer Verstetigung des kommunalen Steuersystems insgesamt führen könnte, müßte

Entwicklungstendenzen haben, die denen der Hauptgemeindesteuern – Gewerbesteuer und Einkommensteueranteil – entgegenlaufen;

einen so hohen Anteil an den kommunalen Steuereinnahmen erhalten, daß diese gegenläufigen Effekte auch Wirkung zeigen können.

Von einer gegenläufigen Entwicklung der Steigerungsraten der Mehrwertsteuer zu denen der gesamten kommunalen Steuereinnahmen kann jedoch nicht die Rede sein. Einen leicht verstetigenden Effekt könnte die Mehrwertsteuer auch nur dann haben, wenn sie – wie von kommunaler Seite gefordert wird – tatsächlich mindestens als gegenüber der Einkommensteuer und der Gewerbesteuer quantitativ gleichgroßes „drit-

tes Bein“ der kommunalen Steuereinnahmen ausgebildet würde. Unterstellt man einmal, daß bei einer Mehrwertsteuerbeteiligung keine Abstriche bei dem Einkommensteueranteil gemacht würden, so hätte im Jahr 1978 die Mehrwertsteuerbeteiligung einen Betrag von ca. 18 Mrd. DM erbringen müssen, um die Funktion des „dritten Beins“ quantitativ voll übernehmen zu können. Dies entspräche annähernd einem Viertel des gesamten Mehrwertsteueraufkommens oder drei Prozentpunkten des jetzigen Mehrwertsteuersatzes. Das ist weder unter dem Gesichtspunkt der Belastung der Steuerzahler vertretbar, noch entspricht es dem Verfassungsgrundsatz der ausgewogenen Finanzausstattung der öffentlichen Ebenen.

### Rechnerische Auswirkungen

In ihrer Ergiebigkeit für die kommunale Haushaltsfinanzierung steht die Mehrwertsteuer der Einkommensteuer erheblich nach. Ausschließlich zur anschaulichen Darstellung dieser Aussage läßt sich hypothe-

**Tabelle 2**  
Entwicklung des Mehrwertsteueraufkommens

Jahr	tatsächliches Aufkommen		geschätztes Aufkommen o. Steuersatzerhöhungen	
	Mrd. DM	%	Mrd. DM	%
1970	38,12	–		
1971	42,90	+12,5		
1972	46,98	+ 9,5		
1973	49,48	+ 5,3		
1974	51,17	+ 3,4		
1975	54,08	+ 5,7		
1976	58,46	+ 8,1		
1977	62,68	+ 7,2		
1978	73,27	+16,9	68,0	+ 8,5
1979	84,21	+14,9	75,0	+10,3
1980 <sup>a</sup>	94,20	+11,9	80,0	+ 6,7
Durchschnitt				
1970-1980	–	+ 9,5	–	+ 7,7
1975-1980	–	+11,7	–	+ 8,1

<sup>a</sup> Schätzung.

**Tabelle 3**  
Steuereinnahmen der Gemeinden<sup>1</sup>

Jahr	Mrd. DM	in % gegenüber Vorjahr
1970	16,7	–
1971	19,3	+15,5
1972	23,2	+20,5
1973	27,4	+17,9
1974	29,6	+ 8,2
1975	30,3	+ 2,5
1976	33,9	+12,1
1977	38,5	+13,4
1978	39,8	+ 3,5
1979	41,3	+ 3,5
1980 <sup>a</sup>	46,3	+12,3
Durchschnitt		
1970-1980	–	+10,7
1975-1980	–	+ 8,8

<sup>1</sup> ohne Stadtstaaten. <sup>a</sup> Schätzung.

tisch folgender Fall konstruieren<sup>3</sup>: Die Gemeinden wären im Jahre 1969 nicht mit 14 % an der Einkommensteuer beteiligt worden, sondern nur mit 7 %; das ausfallende Einnahmenvolumen wäre durch eine Beteiligung an der Umsatzsteuer ersetzt worden. Für die Gemeinden hätte sich aus dieser Berechnung für das Jahr 1970 ein Umsatzsteueranteil von rd. 8,2 % ergeben. Bei einer solchen Finanzstruktur hätten sich die Einnahmen der Gemeinden in den 70er Jahren erheblich schlechter entwickelt: von 1970 bis 1980 hätten die

**Tabelle 4**  
**Rechnerische Auswirkungen einer fiktiven Umsatzsteuerbeteiligung**

Jahr	7% EST-Anteil + 8,2% MWSt-Anteil		14% EST-Anteil		Saldo Mrd. DM
	Mrd. DM	%	Mrd. DM	%	
1970	6,28	—	6,28	—	—
1971	7,37	+17,4	7,71	+22,8	- 0,34
1972	8,49	+15,2	9,27	+20,2	- 0,78
1973	9,73	+14,6	11,35	+22,4	- 1,62
1974	10,48	+ 7,7	12,56	+10,7	- 2,08
1975	10,90	+ 4,0	12,94	+ 3,0	- 2,04
1976	11,88	+ 9,0	14,18	+ 9,6	- 2,30
1977	13,34	+12,3	16,40	+15,7	- 3,06
1978	14,36	+ 7,6	16,70	+ 1,8	- 2,34
1979	15,69	+ 9,3	17,57	+ 5,2	- 1,88
1980 <sup>a</sup>	17,87	+13,9	20,30	+15,5	- 2,43
1970-1980	126,39	+11,0	145,26	+12,4	-18,87

<sup>a</sup> Schätzung.

Gemeinden fast 19 Mrd. DM weniger eingenommen (vgl. Tab. 4).

Zusammenfassend läßt sich an dieser Stelle festhalten:

- In der Vergangenheit hätte eine Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer anstelle einer Beteiligung an der Einkommensteuer den Kommunen erhebliche finanzielle Nachteile gebracht.
- Die Entwicklung der Umsatzsteuer war zwar kontinuierlicher; die Schwankungen in der Entwicklung ihres Aufkommens wären jedoch in den 70er Jahren nicht geeignet gewesen, weder die gesamten Einnahmen noch die kommunalen Steuereinnahmen zu verstetigen.

**Modelle einer Beteiligung**

Die Eignung einer Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer unter den Aspekten der Verstetigung und der Ergiebigkeit hängt ganz wesentlich von den möglichen Ausgestaltungsformen ab. Zwangsläufig

<sup>3</sup> Bei dieser fiktiven Rechnung bleibt außer acht, daß das national verfügbare Umsatzsteueraufkommen durch die EG-Finanzierung vermindert wird und ob eine finanztechnische und -rechtliche Beteiligung der Gemeinden am gesamten Umsatzsteueraufkommen möglich ist.

fig kann eine Verstetigung der kommunalen Steuereinnahmen nur zu Lasten der beiden staatlichen Ebenen, Bund und Länder, Erfolg haben. Ein uneingeschränktes Postulat nach Verstetigung ist nicht in Übereinstimmung zu bringen mit der Zielsetzung einer möglichst parallelen Entwicklung der Steuereinnahmen in allen öffentlichen Haushalten, wie sie mit der Einführung des großen Steuerverbundes durch die Finanzreform des Jahres 1969 beabsichtigt war. Die Verstetigung der Einnahmen einer Ebene statt der parallelen Entwicklung bei Bund, Ländern und Gemeinden ist mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des Art. 106 GG, der eine finanzwirtschaftliche Ausgleichspflicht formuliert, nicht vereinbar. Außerdem ist unsere Finanzverfassung so angelegt, daß die Entwicklung der Steuereinnahmen nicht nur von der strukturellen Zusammensetzung der Einnahmeseite beeinflusst wird, sondern über die Umsatzsteuerverteilung in Abhängigkeit steht zum Ausgabenbedarf der einzelnen öffentlichen Ebenen.

Wer die Forderung nach einer kommunalen Umsatzsteuerbeteiligung aufstellt, ist – wegen der fundamentalen Unterschiede der verschiedenen Modelle – auch aufgefordert, gleichzeitig zu erklären, in welcher Form die kommunale Ebene am Gesamtaufkommen aus der Umsatzsteuer beteiligt werden soll. Sollen die Gemeinden

- eine eigene Ertragshoheit an der Mehrwertsteuer erhalten und dann entsprechend der Regelung des Art. 106 Abs. 3 des Grundgesetzes an den Verhandlungen über die Neuverteilung der Umsatzsteuer teilnehmen oder
- mit einem bestimmten Prozentsatz an dem zur nationalen Disposition stehenden Teil des Umsatzsteueraufkommens beteiligt werden oder
- das Aufkommen aus einer festen Zahl von Prozentpunkten des Mehrwertsteuersatzes zugeteilt bekommen<sup>4</sup>?

Wer sich für die erste Variante ausspricht, muß sich bereit erklären, daß sich die Höhe der Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer an den unterschiedlichen Deckungsquoten<sup>5</sup> der einzelnen öffentlichen Ebenen messen läßt, denn nach Art. 106 Abs. 3 des Grundgesetzes haben die staatlichen Ebenen „gleich-

<sup>4</sup> In der Wissenschaft werden weitere Modelle einer kommunalen Verbrauchsteuer (-beteiligung) diskutiert, die jedoch nicht im Zusammenhang mit dem gegenwärtigen System der Mehrwertsteuer stehen und deswegen hier auch nicht behandelt werden sollen.

<sup>5</sup> Verhältnis der nicht kreditfinanzierten Einnahmen zu den Gesamtausgaben; daraus ist abzuleiten, in welchem Umfang die einzelnen öffentlichen Ebenen Kredite in Anspruch nehmen müssen, um ihre Aufgaben zu finanzieren.

mäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben“<sup>6</sup>.

Die Umsatzsteuerverteilung ist nach der Finanzverfassung seit 1969 das Instrument zur Korrektur der unterschiedlichen Entwicklung der Finanzausstattung von Bund und Ländern. Sie dient der Abstimmung der Deckungsbedürfnisse der beiden staatlichen Ebenen in der Form, „daß ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung des Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird“<sup>7</sup>.

Nach der Finanzverfassung sind die Gemeinden Teil der Länder. Sie werden daher bisher in den Verhandlungen über eine mögliche Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile von den Ländern vertreten.

Diese Situation würde sich jedoch entscheidend ändern, wenn den Gemeinden neben dem Bund und den Ländern ein eigener originärer Anteil an der Umsatzsteuer zugestanden würde: die Gemeinden wären dann als gleichberechtigter dritter Partner an der Umsatzsteuerverteilung zu beteiligen. Die Ertragshoheit der Gemeinden über einen Anteil an der Umsatzsteuer würde aber eine Reihe verfassungsrechtlicher Probleme aufwerfen, die kaum lösbar erscheinen.

So müßte als erstes die Frage beantwortet werden, auf welche Weise die Repräsentanz der mehr als 8500 Gemeinden und Gemeindeverbände auf Bundesebene institutionalisiert werden könnte. Da eine „dritte

<sup>6</sup> Hätten beispielsweise im Jahr 1978 die Gemeinden statt einer Deckungsquote von 98,1 % die gleiche Deckungsquote wie die Länder mit 92,9 % gehabt, so hätten die Gemeinden eine Nettokreditaufnahme von 8,4 Mrd. DM statt 3,0 Mrd. DM in Anspruch nehmen müssen; bei einer Deckungsquote, wie sie der Bund mit 86,0 % hinnehmen mußte, hätte die kommunale Nettokreditaufnahme sogar bei 16,6 Mrd. DM gelegen.

<sup>7</sup> Auf die Problematik, die sich daraus ergibt, daß der Ausgleich der Belastungsveränderungen zwischen den föderativen Ebenen durch eine Steueraufteilung erfolgt, die eine Konsensbildung zwischen der Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat sowie den Regierungschefs der elf Länder erfordert, kann hier nicht näher eingegangen werden, obwohl damit eine Kernfrage unserer föderativen Ordnung angesprochen wird. Die in der Verfassung verankerten Bestimmungen haben bisher nicht geholfen, die im Zusammenhang mit notwendigen Neuregelungen des Anteilsverhältnisses auftretenden heftigen Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern zu verhindern. Diese Streitigkeiten gehören zu den schwierigsten finanzpolitischen Auseinandersetzungen im Bund-Länder-Verhältnis.

Kammer“ neben Bundestag und Bundesrat als Kommunalvertretung zu Recht auch von den Gemeinden selbst abgelehnt wird, dürfte bereits an dieser Frage die Übertragung der Ertragshoheit über einen Umsatzsteueranteil an die Kommunen scheitern.

Wie sich aus der zweiten Variante ergibt, wird zu Recht die Tatsache in die Überlegungen eingeführt, daß an dem Aufkommen aus der Umsatzsteuer heute schon drei Ebenen beteiligt sind. Nicht nur der Bund und die Länder teilen sich diese Gemeinschaftsteuer, sondern auch die sog. vierte Ebene, die Europäische Gemeinschaft, ist an ihr beteiligt, und zwar zu Lasten der nationalen Haushalte<sup>8</sup>.

Die deutsche Beteiligung an der Finanzierung des EG-Haushaltes hat sich etwa parallel zu dessen schwunghaftem Anstieg entwickelt; 1979 waren es über 12 Mrd. DM. Dieser Betrag setzt sich aus den Zolleinnahmen und den Agrarabschöpfungen zusammen, die der Gemeinschaft voll zustehen, sowie aus Einnahmen aus der Mehrwertsteuer, die von den Mehrwertsteuereinnahmen des Bundes abgesetzt werden. Der jahresdurchschnittliche Anstieg der Mehrwertsteuerabführung an die EG liegt im Zeitraum von 1975 bis 1980 bei 20,8 %.

Wenn man auch für die Zukunft eine Steigerung des EG-Haushaltes von 20 % bei einer jährlichen Steigerung der Zölle um 6 % unterstellt, so würde ab 1989 der der nationalen Disposition verbleibende Anteil am Mehrwertsteueraufkommen absolut stagnieren und zu Beginn der 90er Jahre sogar rückläufig sein. Für den Bundesanteil – und zwar in absoluten Beträgen – würde sich diese rückläufige Entwicklung – gleiche Verteilung zwischen Bund und Ländern wie 1980 sowie Beibehaltung der Ergänzungszuweisungen in der bisherigen Höhe unterstellt – noch früher einstellen<sup>9</sup>.

Auch wenn Prognosen für einen solchen Zeitraum nur einen eingeschränkten Aussagewert besitzen, so

<sup>8</sup> Mehrwertsteuerabführungen an die EG: 1975 2,76, 1976 2,87, 1977 4,22, 1978 5,25, 1979 6,13 und 1980 7,09 Mrd. DM.

<sup>9</sup> Bei dieser modellhaften Betrachtung ist die rechtliche Begrenzung des EG-Anteils auf maximal 1 % der einheitlichen Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer (= Summe der steuerpflichtigen Umsätze) außer acht gelassen.

## KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

macht dies doch deutlich, daß von der Entwicklung des Finanzbedarfs der EG ein erheblicher Unsicherheitsfaktor für das zukünftige national disponible Mehrwertsteueraufkommen ausgeht; zumindest stellt sich die Frage, welche Anreize für die kommunale Ebene besteht, sich an einer Steuer zu beteiligen, um deren Verteilung schon bisher Bund, Länder und EG permanent hart ringen.

Die verfassungsrechtlichen Probleme lassen sich auch durch die dritte Variante – die Zuteilung des Aufkommens aus einer festgeschriebenen Zahl von Prozentpunkten des Mehrwertsteuersatzes – nicht lösen. Eine solche Konstruktion würde darüber hinaus die Gemeinden nicht an den von den Befürwortern einer Mehrwertsteuerbeteiligung erwarteten Steuersatzvariationen bei der Mehrwertsteuer partizipieren lassen; die Entwicklung einer so ausgestatteten Mehrwertsteuerbeteiligung wird auch in den 80er Jahren unter der des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer liegen.

#### Probleme eines Verteilungsmaßstabes

Bei der Erweiterung des Steuerverbundes an der Umsatzsteuer um einen zusätzlichen kommunalen Verbundpartner sind schließlich auch die – bisher schon ausführlich diskutierten, aber noch nicht gelösten – Fragen zu beantworten, nach welchen Kriterien die einzelne Gemeinde am Aufkommen der Umsatzsteuer beteiligt werden soll. Sollte dies geschehen

nach dem örtlichen Aufkommen? Der Grundsatz der Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen gilt außer für die Umsatzsteuer für alle anderen Steuereinnahmen der Länder. Es scheint zumindest sehr zweifelhaft, ob für die Gemeinden eine solche Verteilung in Frage kommt. Hiergegen spricht schon allein die starke Streuung im Pro-Kopf-Aufkommen auch zwischen Gemeinden gleicher Größenordnung (Supermärkte „auf der grünen Wiese“, Versandhäuser).

nach der Einwohnerzahl? Auch die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer richtet sich grundsätzlich nach der Einwohnerzahl. Eine solche Verteilung würde eine Einnahmennivellierung bewirken, die keine Rücksicht auf die mit steigender Einwohnerzahl zunehmenden Ausgabenbedürfnisse je Bürger nähme. Die Pro-Kopf-Verteilung wird als reine Finanzzuweisung von Bund/Ländern an die Gemeinden auch von den kommunalen Spitzenverbänden abgelehnt.

Um den „Zuweisungscharakter“ einer Mehrwertsteuerbeteiligung zu reduzieren oder gar völlig zu beseitigen, werden in der Diskussion um die Verteilung des Anteils auf die einzelnen Gemeinden verstärkt

Schlüssel vorgeschlagen, die Gesichtspunkte einbeziehen, die mit der Umsatzsteuer in keinem sachlichen Zusammenhang stehen, so z. B. eine Verteilung nach der Lohnsumme oder dem Gewerbekapital oder dem Gewerbeertrag.

Alle diese Verteilungsmaßstäbe wurden mit dem Ziel vorgeschlagen, die Gewerbesteuer zu beseitigen und dennoch das gemeindliche Interesse an der Ansiedlung von Wirtschaftsbetrieben wachzuhalten. Gegen diese Verteilungskriterien spricht:

Die Verteilungsschlüssel würden einen erheblichen verwaltungsmäßigen Aufwand mit sich bringen, weil alle wesentlichen Daten bei der Veranlagung weiter erfaßt und zentral ausgewertet werden müßten.

Die Entwicklung des Aufkommens in der einzelnen Gemeinde wäre weniger kontinuierlich.

Die Überschaubarkeit der Entwicklung des Anteils für den Kämmerer der einzelnen Gemeinde, die gerade noch als erheblicher Vorteil einer Umsatz- gegenüber einer Einkommensteuerbeteiligung angeführt wurde, ginge verloren, weil möglicherweise jährlich – abhängig von der Dynamik der dem Schlüssel zugrunde liegenden Elemente – für alle Gemeinden des Bundesgebietes der jeweilige Umsatzsteueranteil ermittelt werden müßte.

Die bisherigen Diskussionen über die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer haben sich darauf beschränkt, die Verteilungswirkungen aus der Sicht der Gemeinden zu betrachten. Nicht erörtert wurden dagegen die bei einer – von den Befürwortern einer kommunalen Umsatzsteuerbeteiligung angestrebten – Verfassungsreform zunächst zu entscheidenden globalen Aspekte einer Umsatzsteuerbeteiligung. Dazu gehören die Entwicklung des für die übrigen drei Ebenen verfügbaren Umsatzsteueraufkommens, nämlich die Aufteilung auf die Europäische Gemeinschaft, den Bund und die Länder, sowie die Bewertung der dabei schon bestehenden schwierigen Verteilungskämpfe. Außerdem wurde nicht betrachtet, wie sich die Finanzierungsbedürfnisse aller Ebenen entsprechend der Forderung des Grundgesetzes nach ausgewogenen Finanzanteilen stellen würden, und ebensowenig die der verfassungsmäßigen Forderung entgegenstehenden tatsächlichen, sehr ungleichmäßig verteilten Nettokreditaufnahmen bei Bund, Ländern und Gemeinden. Schließlich wurde bisher die Frage nicht beantwortet, was die Gemeinden im Austausch gegen eine Umsatzsteuerbeteiligung an dynamischen Finanzmitteln und kommunaler Autonomie aufgeben wollen, um etwas mehr Stetigkeit, aber dafür eine geringere Dynamik bei ihren Steuereinnahmen zu erreichen.