

Hansmeyer, Karl-Heinrich; Zimmermann, Horst

Article — Digitized Version

Bewegliche Einkommensbesteuerung durch die Gemeinden

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hansmeyer, Karl-Heinrich; Zimmermann, Horst (1991) : Bewegliche Einkommensbesteuerung durch die Gemeinden, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 12, pp. 639-644

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/136833>

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.

Karl-Heinrich Hansmeyer, Horst Zimmermann

Bewegliche Einkommensbesteuerung durch die Gemeinden

Gegenwärtig können die Gemeinden nur die Sätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuer variieren. Ihr Anteil an der Einkommensteuer kann demgegenüber von ihnen nicht beeinflusst werden. Auch ist dem Bürger nicht bekannt, wie hoch sein Gemeindeanteil aus der Einkommensteuerzahlung ist. Was spricht für oder gegen eine „bewegliche“ Einkommensbesteuerung durch die Gemeinden?

Unter der „Beweglichkeit“ einer Steuer versteht man in der Finanzwissenschaft das Recht einer Gebietskörperschaft (Bund, Land, Gemeinde), die Höhe des Aufkommens ihrer Steuern zu bestimmen. Abgesehen von der „Pflege der Steuerquellen“, die hier nicht gemeint ist, setzt sich diese steuerliche Beweglichkeit aus mehreren Elementen zusammen:

- der Variationsmöglichkeit des Steuersatzes,
- dem Recht zur strukturellen Änderung einer Steuer, insbesondere ihrer Bemessungsgrundlagen, und schließlich
- dem Recht zur Einführung und Abschaffung ganzer Steuern.

Eine in diesem Sinne volle Beweglichkeit der Besteuerung gibt es in der Bundesrepublik Deutschland nur beim Bund und auch dort nur für dessen eigene Steuern, z. B. die Mineralölsteuer oder die Tabaksteuer. Für die Steuern der Bundesländer gilt sie praktisch überhaupt nicht, was eine eigene Untersuchung wert wäre. Im Bereich der Gemeindesteuern ist „Beweglichkeit“, wenn man von den sogenannten kleinen Gemeindesteuern wie der Hund- oder der Vergnügungssteuer einmal absieht, generell nur für Grund- und Gewerbesteuer gegeben und hier auch nur für die sogenannten Hebesätze. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist hingegen nicht beweglich. Da ein Recht der Gemeinden, auch die Bemessungsgrundlagen ihrer größeren Steuern eigenständig zu be-

stimmen, im politischen System der Bundesrepublik Deutschland kaum realistisch sein dürfte (auch wenn es aus prinzipiellen Gründen durchaus wünschenswert erscheinen mag), beziehen sich die folgenden Ausführungen zur steuerpolitischen Beweglichkeit allein auf das Element des Steuersatzrechts.

Struktur des Gemeindesteuersystems

Die Kommunalsteuern erbrachten in den alten Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1990 29% der gesamten Gemeindeeinnahmen. Davon entfielen je 13 Prozentpunkte auf die Gewerbesteuer (nach Abzug der an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlage) und auf den Einkommensteueranteil der Gemeinden. Etwa 3% machte die Grundsteuer aus, und ein zu vernachlässigender Anteil entfiel auf die kleinen Gemeindesteuern¹.

Von diesen Gemeindesteuern bieten Gewerbesteuer und Grundsteuer – wenn man von den kleinen Gemeindesteuern einmal absieht – die Möglichkeit, den Hebesatz zu variieren. Ein anderer Bestandteil des Steuertarifs, die Steuermeßzahl, wird hingegen bundeseinheitlich festgelegt. Bei der Gewerbesteuer bestimmen die Steuermeßzahlen auf Gewerbeertrag und Gewerkekapital außerdem, in welchem Ausmaß die Ausgangswerte (Gewerbeertrag bzw. Gewerkekapital) in die Bemessungsgrundlage für den gemeindlichen Hebesatz eingehen. Damit legen sie gleichzeitig das Besteuerungsverhältnis beider Teilgrößen fest; folgerichtig erscheinen sie dann auch gelegentlich als ein gesondertes Element in Reformvorschlägen². Mit dieser bundeseinheitlichen Regelung der

Prof. Dr. Karl-Heinrich Hansmeyer, 62, und Prof. Dr. Horst Zimmermann, 57, sind Ordinarien für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an den Universitäten Köln bzw. Marburg und Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

¹ Siehe hierzu H. Karrenberg, E. Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1990, in: Städtetag, NF, Jg. 44 (1991), S. 131.

² Vorschlag des Deutschen Städtetages zur Umgestaltung der Gewerbesteuer, in: Städtetag, NF, Jg. 39 (1986), S. 776-784.

Steuermeßzahlen ist den Gemeinden mithin ein Teil des Steuersatzrechts entzogen.

Die Anwendung des Hebesatzrechtes führt bei der Gewerbesteuer zu erheblichen Unterschieden in den Hebesätzen. Bei der Grundsteuer dagegen sind die Unterschiede zwischen Gemeinden und die Variation im Zeitablauf geringer. Das mag nicht zuletzt darin begründet sein, daß die Bemessungsgrundlage extrem veraltet ist (Wertverhältnisse von 1964), so daß bei hohen Steuerbelastungen die ungerechtfertigten Unterschiede in der Steuerbelastung stärker hervortreten würden. Bei beiden Steuern kann eine Gemeinde im übrigen im Prinzip durch die Festlegung eines Hebesatzes von Null auf die Erhebung der Steuer verzichten.

Von diesen beweglichen Elementen des deutschen Gemeindesteuersystems hebt sich die – neben der Gewerbesteuer – zweite große Steuerquelle, der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, deutlich ab. Er fließt den Gemeinden vielmehr ohne ein Hebesatzrecht zu und ist damit nicht „beweglich“. Vielmehr ist für das Aufkommen der Gemeinden eines Bundeslandes zunächst das Aufkommen der Einkommensteuer insgesamt in einem Bundesland maßgeblich, denn davon werden 15% an die Gemeinden als Gesamtheit verteilt. Der Aufteilungsschlüssel zwischen den Gemeinden jedes Landes läßt sodann die Steuerbeträge außer acht, die auf Einkommen oberhalb der sogenannten Sockelgrenze (zu versteuerndes Einkommen von 32000 DM für Ledige und 64000 DM für Ehepaare) entfallen.

Der Tatbestand, daß den Gemeinden das Aufkommen ihrer großen Steuer auf private Haushalte (auch die

Grundsteuer wird zum Teil von privaten Haushalten gezahlt) zufließt, ohne daß die Möglichkeit besteht, den Satz zu variieren, wurde in den großen Gutachten zur Gemeindesteuerreform immer wieder kritisch beleuchtet³. Immerhin führte die Diskussion aber dazu, daß 1969 im Grundgesetz die Möglichkeit eröffnet wurde, der einzelnen Gemeinde durch Gesetz ein Hebesatzrecht auf diesen Einkommensteueranteil einzuräumen (Artikel 106 Absatz 5 Satz 3), doch wurde diese Möglichkeit vom Gesetzgeber bisher nicht genutzt. Für eine Auswahl unter den möglichen Formen beweglicher Einkommensbesteuerung durch die Gemeinden ist dieser Tatbestand dennoch von Bedeutung.

Ein gemeindliches Hebesatzrecht oder eine andere Form einer beweglichen Einkommensbesteuerung durch die Gemeinden steht derzeit nicht im Zentrum der Steuerreformdiskussion. Vielmehr richtet sich das Interesse allgemein auf eine Unternehmenssteuerreform, und dabei nimmt die Gewerbesteuer mit ihren Ersatz- oder Reformmöglichkeiten einen zentralen Platz ein. Gleichwohl steht im deutschen Vereinigungsprozeß der gesamte Finanzausgleich auf dem Prüfstand. Dazu gehört es auch, die Wünschbarkeit und Durchführbarkeit einer „beweglichen“ Einkommensbesteuerung für die Gemeinden zu erörtern.

³ So etwa Gutachten der Steuerreformkommission 1971 (Eberhard-Kommission), Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 17, Bonn 1971, S. 733-735 (Tz 157-178); vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland, in: ders.: Entschlüsse, Stellungnahmen und Gutachten 1949-1973, Tübingen 1974, S. 400-435, insbesondere S. 421 ff.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Yoshihide Ishiyama

**INTERNATIONAL MONETARY REFORM
IN THE 1990s:
ISSUES AND PROSPECTS**

Großoktav,
52 Seiten, 1990
brosch. DM 53,-
ISBN 3-87895-405-0

Die Sasakawa Peace Foundation hat von 1988 bis 1990 ein Forschungsprogramm zur Reform des internationalen Währungssystems durchgeführt. Beteiligt waren das Institute for International Economics, Washington, D.C., das HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg und ein Komitee hochkarätiger japanischer Experten, dessen Generalsekretär der Verfasser dieses Buches ist. Die Studie setzt sich mit den wichtigsten währungspolitischen Problemen und Lösungsansätzen auseinander, die von der Gutachtergruppe diskutiert wurden.

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Die siebziger Jahre brachten international eine neue Diskussion um das Für und Wider föderativer Staatsstrukturen mit eigenständigen Ländern und starken Gemeinden in Gang, diesmal im Gegensatz zu früheren eher staatsrechtlichen Erörterungen nunmehr unter ökonomischen Vorzeichen⁴. Gerade diese Diskussion hat eine Besonderheit des deutschen Gemeindesteuersystems deutlich gemacht. Wenn man im Ausland über deutsche Gemeindesteuern spricht, das hiesige Interesse an kommunaler Finanzautonomie betont und dann die jahrelange Diskussion zur Gewerbesteuerreform kommentiert, in der Lösungen mit und ohne Hebesatzrecht – etwa bei Umsatzsteuerbeteiligung – zur Wahl stehen, dann folgt oft die erstaunte Frage, warum diese Diskussion zur „beweglichen“ Besteuerung sich nicht auch in Deutschland primär auf die gemeindliche Besteuerung privater Haushalte beziehe. Dies sei doch das Feld, auf dem der Bürger und damit zugleich der Wähler angesprochen werde und auf dem folglich über Bürgerbeteiligung, „fiscal responsibility“ bzw. „fiscal accountability“ oder allgemein über die Realisierung der „fiskalischen Äquivalenz“ entschieden werde.

Es fällt auf, daß diese Begriffe nicht ohne Grund im Ausland entwickelt wurden und nur schwer ins Deutsche übersetzbar sind, wo diese Fragen offenbar nicht so im Vordergrund stehen. Im westlichen Ausland ist diesen Forderungen entsprechend die wichtigste bewegliche Gemeindesteuer entweder primär auf die privaten Haushalte ausgerichtet (beispielsweise die kommunale Einkommensteuer in der Schweiz und neuerdings die britische „Poll Tax“), oder sie wird dort von Haushalten und Unternehmen gleichermaßen erhoben (amerikanische „Property Tax“ und die frühere britische „Rates“). Gemeindliche aktive Steuerpolitik ist also dort primär auf die Gesamtheit der Bürger bezogen. In Deutschland hingegen ist sie primär auf Unternehmen ausgerichtet; hinzu kommt, daß sie sich bei der derzeitigen Form der Gewerbesteuer (freie Berufe und andere Bereiche sind ausgespart, hohe Freibeträge etc.) allein auf mittlere und größere Unternehmen konzentriert. Die Grundsteuer zählt hier kaum, da sie im Volumen gering ist und wegen der erwähnten antiquierten Basiswerte kaum beweglich gehandhabt werden kann; eine Reform mit anschließender Erhöhung erscheint überdies politisch schwierig⁵.

„Beweglichkeit“ auf Bundesebene

Unter den zahlreichen Kriterien⁶ für die zweckmäßige Ausgestaltung eines kommunalen Steuersystems sind hier solche anzusprechen, die auf den Steuersatz (Hebesatz) einer kommunalen Einkommensbesteuerung ausgerichtet sind; aus den eingangs genannten Elementen

dieser „Beweglichkeit“ wird im folgenden nur die Satzvariation erörtert. Wenn der Satz auch auf Null gesetzt werden kann, ist damit implizit die Möglichkeit der Abschaffung einer Steuer für diese Gemeinde eingeschlossen.

Die Wirkungen einer Variationsmöglichkeit der gemeindlichen Steuersätze werden deutlich, wenn man sich bei der „beweglichsten“ Ebene in der Bundesrepublik Deutschland, dem Bund, die Wirkung seiner steuerpolitischen Bewegungsfreiheit vor Augen führt. Jede größere zusätzliche Ausgabe ist prinzipiell mit dem Erfordernis einer Steuererhöhung abzuwägen, denn es gibt, anders als auf der Gemeindeebene, keine Zuweisung anderer Ebenen. Da bei derartigen Entscheidungen nie das Budget im ganzen, sondern immer nur Budgetvariationen zur Diskussion stehen, kann man hier das sonst eher abstrakt erscheinende Marginalkalkül in der Praxis verfolgen: Die politischen Gewinne aus den prinzipiell beliebten zusätzlichen Ausgaben müssen höher sein als die politischen Verluste aus den durchweg unbeliebten Steuererhöhungen, wenn ein Budgetvorschlag noch akzeptabel sein soll. Wegen der Breite der Bundessteuern sowie der vom Bund ebenfalls festgelegten Gemeinschaftsteuern, die alle privaten Haushalte und Unternehmen erfassen, muß die Mehrheit der Wähler überzeugt werden, andernfalls droht Abwahl.

Sicherung der fiskalischen Äquivalenz

Diese politische Wirkung, die bei zusätzlichen Ausgaben zu größerer Verantwortlichkeit der Finanzpolitik vor dem Bürger führt, ist auch auf der Gemeindeebene wünschenswert. Der instrumentelle Hebel hierfür ist die Merklichkeit einer Steuer. Sie wird dadurch erhöht – wenn nicht überhaupt geschaffen –, daß der Steuersatz in einer für den Bürger sichtbaren Weise politisch entschieden und in Zeitabständen so variiert wird, daß eine Verbindung mit Ausgabeentscheidungen deutlich erkennbar ist und dann auch zu Belastungsunterschieden zwischen Gemeinden führt.

Der heutige Einkommensteueranteil der Gemeinden hingegen ist – wie bemerkt – für den Bürger unmerklich. Der einzelne Bürger weiß kaum, daß er überhaupt auf diese Weise zum Gemeindehaushalt beiträgt, und mit Sicherheit kann er auch bei Kenntnis des Tatbestandes

⁴ Die erste größere einflußreiche Arbeit war W. E. Oates: *Fiscal Federalism*, New York u. a. 1972.

⁵ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: *Die Einheitsbewertung in der Bundesrepublik Deutschland*, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 41, Bonn 1989.

⁶ Vgl. H. Zimmermann, R.-D. Postlep: *Beurteilungsmaßstäbe für Gemeindesteuern*, in: *WIRTSCHAFTSDIENST*, 60 Jg. (1980), H. 5, S. 248-253.

nicht annähernd angeben, in welchem Ausmaß er dazu beiträgt. Hingegen weiß der Kämmerer einer Gemeinde recht genau, von welchen Bevölkerungsgruppen er wie große Einkommensteuerzahlungen zu erwarten hat. Der Informationsfluß führt bei dieser Gemeindesteuer also nur in eine Richtung. Bei einer beweglichen Steuer würde er hingegen in beide Richtungen gehen; hierfür sorgt allein schon der gesonderte Bescheid oder gesonderte Ausweis in der Lohnsteuerkarte, den eine bewegliche Steuer erfordert.

Die größere Merklichkeit einer Steuer führt in der Regel gleichzeitig zu einer stärkeren Einbindung der Bürger in die gemeindlichen Entscheidungen. Das Bewußtsein wächst, daß das „eigene“ Geld für die zusätzlich diskutierten Projekte verwendet werden soll; dies kann insbesondere in kleineren Gemeinden eine stärkere politische Betätigung, etwa in Parteien oder Wählervereinigungen, bewirken. Diese Forderungen nach verstärkter Einbindung der Bürger und nach Intensivierung des Bewußtseins, daß über das eigene Geld politisch entschieden wird, werden offensichtlich in anderen Staaten, etwa den USA oder der Schweiz, mit größerem Nachdruck erhoben. In Deutschland zielen Vorschläge wie verstärkte Direktwahl der Bürgermeister oder vermehrte Referenden auf kommunaler Ebene in die gleiche Richtung. Näherliegend ist hier aber dann wohl eine bewegliche Steuer für alle Bürger.

Beide Aspekte, die erhöhte Merklichkeit und die stärkere Einbeziehung der Bürger, sind komplementäre Faktoren für die Erfüllung der wichtigsten Forderung, die innerhalb eines föderativen Systems zu beachten ist, die Sicherung der fiskalischen Äquivalenz (M. Olson) auch auf kommunaler Ebene. Die Forderung besagt, daß der Entscheidungsträger, der über Ausgaben und ihre Vorteile für seine Wähler beschließen darf, auch verpflichtet sein muß, diese Wähler zugleich mit den entsprechenden Einnahmen zu belasten. Diese unter dem Allokationsziel wichtige Wirkung ist im Bereich der Besteuerung nur mit beweglichen Steuern möglich, wenn man von der Erhebung von Entgelten absieht.

In diesem Zusammenhang ist der Einwand erhoben worden, daß interregionale Ineffizienz auftreten kann, wenn die regionale Steuerinzidenz nicht einigermaßen genau „den Beitrag eines Bürgers zum Entstehen lokaler Aufgaben... widerspiegelt“⁷, weil es dann zu Verzerrungen bei der Wohnortwahl kommen könnte. Diesem Einwand wird einigermaßen Rechnung getragen, wenn die

gemeindliche an die staatliche Einkommensteuerbemessungsgrundlage angekoppelt wird und wenn auch die Ähnlichkeit der Tarifstruktur einigermaßen gesichert ist. In solchen Fällen ist die Belastung der Gemeindebürger bei Berücksichtigung der Sockelgrenzen eher in der Nähe der proportionalen Belastung, als wenn die staatliche Einkommensteuer allein herangezogen würde.

Präferenzen der Bürger

Nur durch eine bewegliche Einkommensteuer auf Gemeindeebene ist prinzipiell die Ausrichtung der Staatstätigkeit nach Art und Umfang an den Präferenzen der Bürger zu sichern, und zwar auch in der Grenz betrachtung, also bei laufenden Entscheidungen schon während der Legislaturperiode. Diese Ausrichtung der kommunalen Aufgaben und Ausgaben einerseits und der dafür erforderlichen Einnahmen andererseits an den Präferenzen der Bürger ist die zentrale allokativen bzw. ordnungspolitische Forderung aus der neueren ökonomischen Diskussion des Föderalismus.

Man könnte einwenden, daß die deutsche Einkommensteuer die Ausrichtung der kommunalen Entscheidungen an den Präferenzen der privaten Haushalte insoweit nicht leisten kann, wie sie für die Eigentümer von Einzelunternehmen und Personengesellschaften zugleich Gewinnsteuer ist. In dieser Funktion sei sie statt dessen auf einer Ebene mit der auf Unternehmen ausgerichteten gemeindlichen Gewerbeertragsteuer und der staatlichen Körperschaftsteuer zu erörtern. Dabei wird aber übersehen, daß die Einkommensteuer insoweit eben auch die Unternehmenshaushalte und ihre haushaltsbezogenen Präferenzen einbezieht, denn auch ihr Aufkommen als Gewinnsteuer wird auf die Gemeinden nach dem Wohnortprinzip aufgeteilt, fließt ihnen dementsprechend mit dem Gemeindeanteil zu und würde bei einer beweglichen Einkommensbesteuerung dem gemeindlichen Steuersatzrecht unterliegen. Ähnlich wirkt auch die Körperschaftsteuer auf ausgeschüttete Gewinne, weil sie durch das Anrechnungsverfahren in die Einkommensteuer eingeht. Nur in dem Maße, wie eine Körperschaft Gewinn thesauriert, ist ihr Eigentümer und damit sein Unternehmenshaushalt nicht mit dem Budget seiner Wohnortgemeinde verbunden⁸.

Der Mechanismus der laufenden Abwägung zusätzlicher Ausgaben mit den erforderlichen Einnahmen setzt natürlich voraus, daß auch die Ausgaben in einem gewissen Maße flexibel sind, also verringert oder vermehrt wer-

⁷ B. Diekmann, D. Schütz: Die Kopfsteuer als Komponente eines Gemeindesteuersystems? Das britische Beispiel, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 28. Jg. (1989), S. 241.

⁸ Eine eher indirekte Verbindung ergibt sich dadurch, daß der Landesanteil an der Körperschaftsteuer Bestandteil der Verbundmasse des Kommunalfinanzausgleichs sein kann und dann die Gemeinden in Form der Zuweisung erreicht.

den können. Diese notwendige Ausgabenflexibilität ist bei genauerem Hinsehen in den Gemeindehaushalten durchaus gegeben, wie sich insbesondere bei zurückgehenden Steuer- und Zuweisungseinnahmen und der dann einsetzenden Ausgabenkritik zeigt.

Bewegliche Besteuerung der Privaten

Nicht zuletzt würde durch eine bewegliche Besteuerung privater Haushalte dem gemeindlichen Interessenausgleich zwischen privaten Haushalten und Unternehmen gedient⁹. An beiden Gruppen sollte die Gemeinde in gleicher Weise interessiert sein; Arbeitsplätze und unternehmensorientierte GemeindefLeistungen sowie Wohnungen und haushaltsbezogene kommunale Leistungen ergänzen einander. Gewiß: Die Gemeinde ist mit beiden Gruppen über die Bemessungsgrundlagen der Gewerbesteuer und des Einkommensteueranteils in eher passiver Form verbunden. Als aktives steuerliches Finanzierungsinstrument steht bei Finanznot oder wünschenswerten Projekten heute aber nur die Gewerbesteuer zur Verfügung. Das birgt die Gefahr in sich, daß Wünsche der Bürger (die vielleicht sogar überwiegend auswärts oder auf nicht besteuerten Arbeitsplätzen arbeiten) einseitig zu Überforderungen der Unternehmen führen.

Eine bewegliche kommunale Besteuerung privater Haushalte darf in ihrer differenzierenden Wirkung freilich nicht durch den kommunalen Finanzausgleich neutralisiert werden. Dies wäre dann der Fall, wenn die Mehreinnahmen aus einer Steuererhöhung zu weit ausgleichsmindernd angerechnet werden. Eine Lösung wie bei der Gewerbe- und Grundsteuer wäre hier hilfreich: Bei ihnen werden Mehreinnahmen insoweit nicht in Ansatz gebracht, wie sie über den Normhebesätzen (Nivellierungshebesätzen) liegen; diese werden im Finanzausgleichsgesetz des Landes festgesetzt, um die Steuereinnahmen beweglicher Steuern in vergleichbarer Weise nach dem Steuerkraftprinzip einbeziehen zu können. Insoweit behalten die Gemeinden heute die Mehreinnahmen in nennenswertem Maße, und Mindereinnahmen unter dem Nivellierungshebesatz werden ihnen nicht voll zurückerstattet, doch ist insgesamt der Ausgleichsgrad immer noch sehr hoch¹⁰.

Faßt man diese Überlegungen zusammen, so ist eine bewegliche Besteuerung privater Haushalte durch die

⁹ Zum Argument des Interessenausgleichs vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 31, Bonn 1982, S. 33.

¹⁰ Die Kritik hieraus betrifft insbesondere den heutigen kommunalen Anteil an der Einkommensteuer, weil er eben nicht mit einem Hebesatzrecht versehen ist und insoweit weitestgehend in die Bemessungsgrundlage des Finanzausgleichs eingeht.

Gemeinden wünschenswert. Die Frage nach der Form einer solchen Besteuerung schließt sich an. Wenn eine gemeindliche Steuer auf private Haushalte fiskalisches Gewicht haben soll, so bleibt wohl nur eine am Einkommen orientierte Steuer übrig. Aufkommensstarke Steuern auf Grund und Boden oder Vermögen („Property Tax“, englische „Rates“) führen wegen einseitiger Belastungswirkungen und mangelnder Orientierung an der finanziellen Leistungsfähigkeit zu unerträglichen Zuständen, die zu Steuerreferenden oder Steuerstreiks führen können. Gemeindliche Steuern, die am privaten Konsum anknüpfen (amerikanische „Sales Taxes“) können wohl auch nur eine ergänzende Funktion übernehmen, zumal hier gegen ein Hebesatzrecht steuersystematische Bedenken bestehen.

Formen beweglicher Einkommensbesteuerung

Die zahlreichen Vorschläge zu einer gemeindlichen Einkommensbesteuerung, die im Laufe der langen Diskussion um die Änderung des Gemeindesteuersystems entstanden sind, lassen sich in drei Gruppen zusammenfassen:

- eine gesondert konzipierte Einkommensteuer der Gemeinden,
- vereinfachte auf den Bürger bezogene Steuern und
- eine gemeindliche Einkommensteuer in Anlehnung an die bestehende staatliche Einkommensteuer, aber mit gemeindlichem Hebesatz.

Wenn man unter den Zielen für ein gemeindliches Steuersystem ausschließlich diejenigen heranzieht, die sich auf die Gemeindefinanzen selbst beziehen (also diejenigen außer acht läßt, die die Kompatibilität mit dem übrigen Steuersystem und den gesamtwirtschaftlichen Zielen betonen), so erscheint es denkbar, eine gesonderte Einkommensteuer für die Gemeinden zu konzipieren¹¹. Auf diese Weise könnte man auch niedrige Einkommen mit einer entsprechend niedrigen Steuer belasten, um nahezu jeden privaten Haushalt finanziell mit seiner Gemeinde zu verbinden. Auch ließen sich auf diese Weise unterschiedliche Vorstellungen über eine zweckmäßige Einkommensbesteuerung durch regionale Differenzierungen dieser Steuer realisieren.

Auf der anderen Seite wäre aber eine solche Steuer gesamtwirtschaftlich gesehen sehr aufwendig, denn sie würde ein gesondertes Veranlagungsverfahren erfor-

¹¹ Vgl. E. Zwilling: Untersuchungen zu einem rationalen Steuersystem der Gemeinden, Meisenheim am Glan 1971, S. 108-127; vgl. auch P. Marcus: Umriss einer kommunalspezifischen Besteuerungssystematik, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 77, Stuttgart u. a. 1986, S. 150-162.

dern, das sowohl für den Steuerzahler (Entrichtungsbiligkeit) als auch für den Fiskus (Erhebungsbiligkeit) hohe Kosten verursacht. Außerdem würden wichtige Ziele der staatlichen Einkommensteuer konterkariert. Beispielsweise wäre die bei beiden Steuern – der staatlichen und der kommunalen – sich ergebende addierte Progressionswirkung nicht mehr abschätzbar, etwa weil die Tarife differieren oder die Behandlung des Familienstandes unterschiedlich ausfiele. Gerade weil die Einkommensteuer so zahlreiche Ziele der Wirtschafts- und Sozialpolitik berücksichtigt, eignet sie sich nicht für eine solche zusätzliche Erhebungsform.

Unter dem Eindruck dieser Argumente läge es näher, den umgekehrten Weg zu gehen und für eine gemeindliche Steuer auf private Haushalte vereinfachte Formen zu wählen. Hierzu zählen frühere Beispiele und Vorschläge für Bürgersteuern¹² ebenso wie die nur kurzlebige britische „Community Charge“ („Poll Tax“), die auf die Anlehnung an Einkommen oder an einkommensnahe Indikatoren generell verzichtete. Das Beispiel der „Poll Tax“ zeigt im übrigen, daß solche Steuern, wenn sie über geringe Beträge hinausgehen, sehr ungerecht wirken. Dies trifft möglicherweise gesamtwirtschaftlich nicht zu, weil ein gewünschter Umverteilungsgrad mittels der staatlichen Einkommensteuer erreicht worden sein kann und vor diesem Hintergrund eine hierbei bereits berücksichtigte kommunale Kopfsteuer (oder annähernde Kopfsteuer) verteilungspolitisch durchaus angemessen erscheinen mag. In den Gemeinden selbst aber leben dann Bezieher hoher und niedriger Einkommen nebeneinander, die

beide den gleichen – und erheblichen – Beitrag an die Gemeinden leisten. Dies ist politisch nicht durchzuhalten, wie die englische Erfahrung zeigt.

Hebesatzrecht für Einkommensteuer

Werden beide Fälle negativ beurteilt, so bleibt als realistische Möglichkeit bei einer bereits bestehenden staatlichen Einkommensteuer nur der Weg, eine gemeindliche Einkommensbesteuerung in Anlehnung an die staatliche Einkommensteuer zu konzipieren. Wenn diese Steuer eine Steuersatzvariation ermöglichen soll, so sind hierfür einige Varianten denkbar. Ein Weg ist das Huckepack-Verfahren („Piggy-Backing“), bei dem zur bestehenden staatlichen Steuer, möglicherweise mit kleineren Variationen der Bemessungsgrundlage, ein gemeindlicher Zuschlag erhoben wird. Diese Steuerform ist in den USA als Gemeinde- oder auch als Bundeslandsteuer üblich¹³. In der Bundesrepublik Deutschland ist die Ausgangssituation allerdings eine andere. Bund, Land und Gemeinde partizipieren gemeinsam an der Einkommensteuer, die, wie erwähnt, im wesentlichen nach dem örtlichen Aufkommen zugewiesen wird.

Schon um die Diskussion um eine bewegliche Einkommensbesteuerung mit nicht zu großem Reformbedarf zu belasten, liegt es daher nahe, einen Weg zu suchen, bei dem dieses Verfahren soweit wie möglich erhalten bleibt und dennoch ein Hebesatzrecht der Gemeinden ermöglicht wird. Hierfür spricht insbesondere der Tatbestand, daß dieser Weg durch Artikel 106 GG so weit geebnet ist, daß eine solche Regelung ohne Verfassungsänderung möglich wäre. Daher erscheint es zweckmäßig, eine realistische Diskussion um eine bewegliche Einkommensbesteuerung der Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland auf diesen Fall zu konzentrieren, nämlich auf die Einführung eines Hebesatzrechts im Rahmen des bestehenden Einkommensteueranteils der Gemeinden.

¹² Vgl. W. Bickel: Ertragsteuern, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 2. Bd., Tübingen 1956, S. 410; E. Döring: Kritische Analyse der Vorschläge zur Gemeindesteuerreform, Diss., Frankfurt 1964; Institut „Finanzen und Steuern“: Die große Finanzreform, Gutachten, Bonn 1966.

¹³ Zu den amerikanischen Formen der gemeindlichen Einkommensbesteuerung vgl. Advisory Commission on Intergovernmental Relations: Local Revenue Diversification: Local Income Taxes, Washington D. C. 1988.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Erhard Kantzenbach, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah) **Geschäftsführend:** Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION: Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Wiebke Bruderhausen, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Christoph Kreienbaum, Dipl.-Vw. Ira Lanz, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562306/307

VERLAG UND VERTRIEB: Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562500

Bezugspreise: Einzelheft: DM 9,-, Jahresabonnement DM 106,- (Studenten: DM 53,-) zuzüglich Porto

Anzeigenpreisliste: Nr. 13 vom 1. 1. 1983

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 8430 Neumarkt/Opf.

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Für unverlangt eingereichte Manuskripte und Besprechungsexemplare wird keine Haftung übernommen. Beiträge werden nur zur Alleinveröffentlichung angenommen. Die Redaktion behält sich bei zur Veröffentlichung vorgesehenen Aufsätzen eine Bearbeitung vor. Das Copyright liegt beim Verlag Weltarchiv GmbH.