

Vesper, Dieter

**Article**

## Was von der Gemeindefinanzreform uebrig blieb

Intervention. Zeitschrift fuer Ökonomie / Journal of Economics

**Provided in Cooperation with:**

Edward Elgar Publishing

*Suggested Citation:* Vesper, Dieter (2004) : Was von der Gemeindefinanzreform uebrig blieb, Intervention. Zeitschrift fuer Ökonomie / Journal of Economics, ISSN 2195-3376, Metropolis-Verlag, Marburg, Vol. 01, Iss. 2, pp. 41-51, <https://doi.org/10.4337/ejeep.2004.02.05>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/277024>

**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.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

## Was von der Gemeindefinanzreform übrig blieb

*Dieter Vesper\**

### *Das Problem*

An die Gemeindefinanzreform waren große Hoffnungen geknüpft, galt sie doch als ein zentrales Reformprojekt der rot-grünen Bundesregierung. Tatsächlich lag die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform der Gemeindefinanzen auf der Hand, denn seit Jahren befinden sich die kommunalen Haushalte in einer finanziellen Schieflage (vgl. Bach/Vesper 2002, Vesper 2004a). Allerdings schlägt sich die chronische Unterfinanzierung nur bedingt im Finanzierungssaldo der Gemeinden nieder. Alarmierend ist vor allem der Verfall ihrer Investitionstätigkeit. Zur Kürzung der Investitionsausgaben sehen sich die Gemeinden gezwungen, weil sie auf sinkende Einnahmen mit einem Tritt auf die Ausgabenbremse reagieren müssen. Anders als Bund und Ländern ist es ihnen nur unter großen Einschränkungen möglich, zur kurzfristigen Kompensation von Einnahmefällen das Instrument der Kreditfinanzierung zu nutzen. Das kommunale Haushaltsrecht zieht enge Grenzen für die gemeindliche Kreditaufnahme, und die Aufsichtsbehörden der Länder wachen darüber, dass die kommunale Verschuldung nicht die »dauerhafte Leistungsfähigkeit« der Gemeinden – sie bemisst sich letztlich nach der örtlichen Finanzkraft – übersteigt. Je höher die Finanzkraft, um so höher ist auch das Kreditaufnahmepotential, denn um so größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Gemeinden ihre Kredite bedienen können.

Diese Konstruktion fördert ein prozyklisches Investitionsverhalten der öffentlichen Hand, denn 60 Prozent aller Sachinvestitionen werden von den Kommunen getätigt. Auch die Zuweisungen der Länder tragen dazu bei, da die Gemeindehaushalte durch den Steuerverbund und die (investiven) Zweckzuweisungen erheblich von den Ländern abhängen. Mindestens ebenso schlägt freilich die konjunkturell stark schwankende Gewerbesteuer, die eine der wichtigsten Einnahmenquellen der Gemeinden ist, zu Buche (Abbildung 1, S. 42). Netto, also nach Abzug der Gewerbesteuerumlage an den Bund und die Länder, sind 2003 aus dieser Quelle über 15 Mrd. € geflossen; dies waren elf Prozent aller Einnahmen.

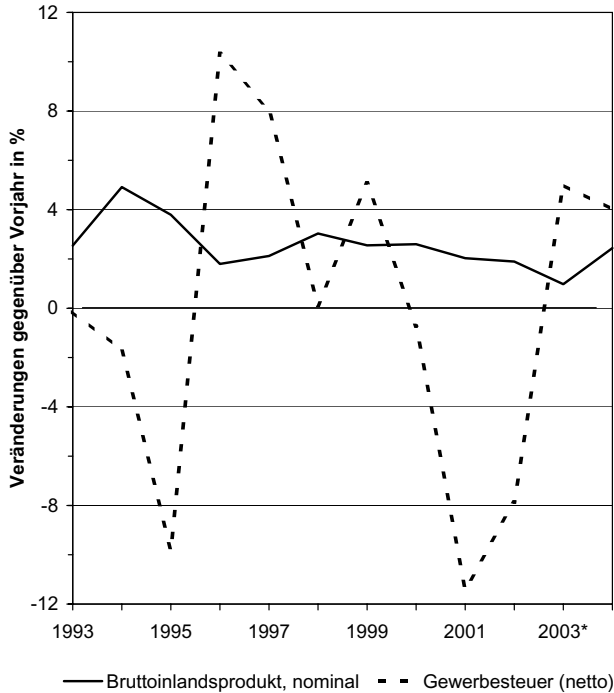
Vor diesem Hintergrund schien es offenkundig, dass sich die kommunale Finanz- und Investitionskrise nur im Rahmen einer grundlegenden Gemeindefinanzreform würde lösen lassen.

### *Einige Fakten*

Die Entwicklung der Kommunalfinanzen im letzten Jahrzehnt lässt sich in drei Phasen einteilen: Im Zuge der Rezession 1993, die dem Vereinigungsboom folgte, gerieten die Kommunen in arge finanzielle Bedrängnis (Tabelle 1 und Abbildung 2, S. 43 f.).

\* Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Abbildung 1: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto) und des nominalen Bruttoinlandsprodukts



\* Schätzung des DIW Berlin

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW Berlin

Bis Mitte der 1990er Jahre waren ihre Haushalte hoch defizitär, in Ostdeutschland auch deshalb, weil ein Teil des infrastrukturellen Nachholbedarfs über Kredite finanziert wurde.

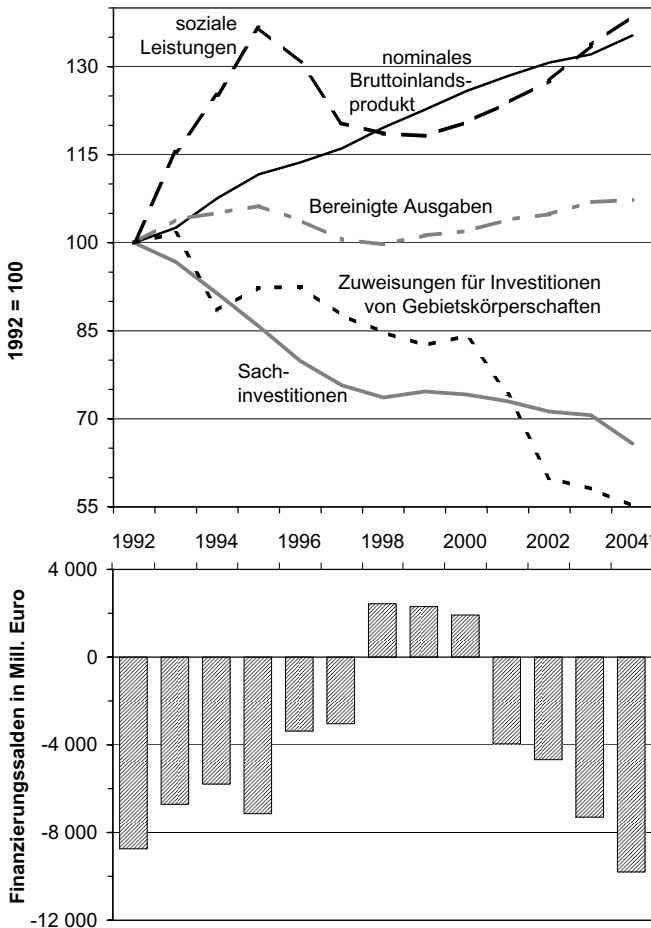
Nach 1995 war ein ausgabenseitiger Konsolidierungsprozess zu beobachten; gleichzeitig wurden die Gemeinden bei der Sozialhilfe durch die Einführung der Pflegeversicherung merklich entlastet. Zudem ließ die konjunkturelle Erholung die (Gewerbe-)Steuerquellen wieder kräftiger sprudeln, so dass Ende der 1990er Jahre die Gemeinden, selbst in Ostdeutschland, sogar wieder Überschüsse verbuchen konnten (vgl. Vesper 2004a). Allerdings sind die kommunalen Defizite trotz einer moderaten Ausgabenpolitik nach dem Jahr 2000 wieder gestiegen. Gleichzeitig erreichten die Investitionen der Gemeinden einen historischen Tiefststand: Sie lagen um ein Drittel unter dem Wert, den sie zehn Jahre früher aufwiesen. Ausschlaggebend für die jüngste Finanzkrise der Kommunen waren neben steigenden Sozialhilfeausgaben infolge zunehmender Langzeitarbeitslosigkeit enorme Einbußen bei den Steuereinnahmen, teils als Folge der anhaltenden wirtschaftlichen Stagnation, teils als Folge umfangreicher Steuerentlastungen im Jahre 2001. Auch in den Jahren 2004 und 2005 ist keine nennenswerte finanzielle Besserung zu erwarten, denn dann werden weitere Steuerentlastungen wirksam.

Tabelle 1: Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden in Deutschland nach Arten

|                                  | 1992      | 1995  | 2000  | 2003  | 1992         | 1995  | 2000  | 2003  |
|----------------------------------|-----------|-------|-------|-------|--------------|-------|-------|-------|
|                                  | Mrd. Euro |       |       |       | Anteile in % |       |       |       |
| Personalausgaben                 | 39,9      | 40,3  | 39,5  | 40,5  | 28,1         | 26,7  | 27,2  | 27,0  |
| Laufender Sachaufwand            | 25,7      | 26,3  | 28,0  | 29,1  | 18,0         | 17,4  | 19,3  | 19,4  |
| Zinsausgaben                     | 4,9       | 5,6   | 5,1   | 5,0   | 3,5          | 3,7   | 3,5   | 3,3   |
| Lfd. Zuweisungen an              | 11,0      | 14,1  | 16,3  | 18,0  | 7,7          | 9,3   | 11,2  | 12,0  |
| – öffentlichen Bereich           | 5,1       | 6,3   | 6,0   | 6,4   | 3,6          | 4,2   | 4,1   | 4,3   |
| – Unternehmen                    | 2,5       | 3,0   | 3,8   | 4,7   | 1,7          | 2,0   | 2,6   | 3,1   |
| – soziale Einrichtungen          | 3,4       | 4,7   | 6,5   | 6,9   | 2,4          | 3,1   | 4,5   | 4,6   |
| Soziale Leistungen u.ä.          | 22,1      | 30,2  | 26,6  | 30,4  | 15,5         | 19,9  | 18,3  | 20,3  |
| Sachinvestitionen                | 33,1      | 28,4  | 24,6  | 21,4  | 23,3         | 18,8  | 16,9  | 14,3  |
| Zuweisungen für Investitionen    | 2,2       | 2,7   | 2,6   | 2,8   | 1,5          | 1,8   | 1,8   | 1,9   |
| Sonstige Ausgaben                | 3,4       | 3,5   | 2,5   | 2,6   | 2,4          | 2,3   | 1,7   | 1,8   |
| Bereinigte Ausgaben              | 142,3     | 151,2 | 145,1 | 149,8 | 100,0        | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Steuern u.ä.                     | 43,7      | 43,9  | 51,9  | 46,8  | 32,7         | 30,5  | 35,3  | 33,1  |
| Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit | 6,2       | 7,0   | 7,7   | 9,3   | 4,6          | 4,9   | 5,2   | 6,6   |
| Laufende Zuweisungen             | 36,0      | 40,3  | 41,3  | 39,5  | 26,9         | 27,9  | 28,1  | 27,9  |
| – von Ländern                    | 34,9      | 39,3  | 40,8  | 39,0  | 26,1         | 27,3  | 27,7  | 27,6  |
| – vom Bund                       | 1,1       | 1,0   | 0,5   | 0,5   | 0,8          | 0,7   | 0,3   | 0,4   |
| Gebühren                         | 17,3      | 19,6  | 16,9  | 16,2  | 12,9         | 13,6  | 11,5  | 11,5  |
| Zuweisungen für Investitionen    | 13,8      | 12,7  | 11,6  | 8,0   | 10,3         | 8,8   | 7,9   | 5,7   |
| – von Ländern                    | 12,8      | 12,1  | 11,3  | 7,7   | 9,6          | 8,4   | 7,7   | 5,4   |
| – vom Bund                       | 1,0       | 0,6   | 0,3   | 0,3   | 0,8          | 0,4   | 0,2   | 0,2   |
| Veräußerung von Vermögen         | 4,6       | 6,6   | 6,9   | 6,7   | 3,5          | 4,6   | 4,7   | 4,7   |
| Sonstige Einnahmen               | 12,0      | 14,0  | 10,8  | 14,9  | 9,0          | 9,7   | 7,3   | 10,6  |
| Bereinigte Einnahmen             | 133,6     | 144,1 | 147,0 | 141,4 | 100,0        | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Finanzierungssaldo               | -8,7      | -7,1  | 1,9   | -8,5  |              |       |       |       |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW Berlin

Abbildung 2: Entwicklung der kommunalen Haushalte



\* Schätzung des DIW Berlin

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW Berlin

Im Vergleich zum Bund und zu den Ländern finanzieren die Kommunen nur den geringeren Teil ihrer Ausgaben aus Steuermitteln. Neben der wirtschaftskraftabhängigen Gewerbesteuer fließen den Gemeinden Einnahmen aus der Einkommensteuer zu. Sie ist eine Gemeinschaftsteuer, an deren Aufkommen die Gemeinden mit 15 Prozent beteiligt sind; die Mittel werden in Abhängigkeit der Steuerleistung der Wohnsitzbürger verteilt. Während die Gemeinden über das Hebesatzrecht auf die Entwicklung der Gewerbesteuer wie auch der Grundsteuer einen gewissen Einfluss nehmen können, verfügen sie bei der Einkommensteuer nicht über diese Möglichkeit.

Im Zeitablauf hat die Gewerbesteuer als Einnahmenquelle für die Gemeinden an Bedeutung eingebüßt. Dies hängt neben ihrer Konjunkturanfälligkeit auch damit zusammen, dass sie durch die verschiedenen Eingriffe des Gesetzgebers (Abschaffung der Lohnsummen- und Gewerbekapitalsteuer, Erhöhung der Freibeträge, gestaffelte Steuermesszahlungen u. a.) zunehmend erodiert ist. Faktisch hat sich durch die sukzessive Aushöhlung der Gewerbesteuer die Steuerlast auf die ertragsstarken Großbetriebe konzentriert, mit der Folge, dass diese bei immer höheren Hebesätzen zunehmend belastet wurden (vgl. Bach/Vesper 2002). Aber auch die Einnahmen aus der Einkommensteuer sind vor allem wegen der aus gesamtwirtschaftlichen Gründen gewährten Steuerentlastungen zurückgegangen.

Der Anteil der Gebühren an den kommunalen Einnahmen ist im Vergleich zu den anderen Gebietskörperschaftsebenen relativ hoch. In dem größeren Gewicht der Gebühren kommt der stärkere Marktbezug lokaler Güter und damit der Äquivalenzgedanke als Finanzierungsprinzip zum Ausdruck (vgl. Zimmermann 1999, Junkernheinrich 1991). Doch die Gebühreneinnahmen sind seit Mitte der 1990er Jahre ebenfalls stark rückläufig.<sup>1</sup> Dies ist zu einem großen Teil darauf zurückzuführen, dass in dieser Zeit verstärkt Aufgaben im gebührenfinanzierten Bereich aus den Kernhaushalten ausgelagert und auf Einrichtungen bzw. Unternehmen übertragen worden sind, die dem nicht-staatlichen Sektor zugerechnet werden.

Weder Steuer- noch Gebühreneinnahmen reichen aus, die kommunalen Leistungen zu finanzieren. Wegen ihres Gewichts haben die Zuweisungen der Länder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs längst keine nur ergänzende Funktion mehr; immerhin ein Drittel der kommunalen Ausgaben wird durch sie finanziert. Der kommunale Finanzausgleich ist ein höchst komplexer und diffiziler Prozess, in dem sehr unterschiedliche Interessen austariert werden müssen (Vesper 2000: 9), und zwar nicht nur zwischen Ländern und Gemeinden, sondern auch zwischen großen und kleinen, zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden, zwischen Gemeinden in wirtschaftlich prosperierenden Regionen und solchen in strukturschwachen Räumen sowie zwischen Gemeinden, die zentralörtliche, und solchen, die diese Aufgaben nicht wahrnehmen. Die Ausgleichsregeln unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland, und sie differieren sowohl hinsichtlich der Verbundgrundlagen und -quoten, durch die eine Beteiligung der Gemeinden an den Ländereinnahmen festgelegt wird, als auch hinsichtlich des Ausgabenbedarfs, der den Gemeinden zugestanden wird. Zumeist wird eine normierte durchschnittliche Ausgabenbelastung zugrunde gelegt und – basierend auf Erfahrungswerten – unterstellt, dass der Finanzbedarf mit wachsender Gemeindegröße überproportional zunimmt. Häufig wird dieser so genannte Hauptansatz durch Nebenansätze ergänzt, die spezifische Bedarfe wie z. B. Schülerlasten oder Sozialhilfelasten zum Ausdruck bringen. Die Formulierung von Finanzbedarfen legt die Vermutung nahe, dass ein Konsens bezüglich des Umfangs und der Art der gemeindlichen Aufgabenerfüllung – quasi ein allgemein gültiger Aufgabenkatalog – existiert. Dies ist aber nicht der Fall.

1 Die kommunalen Gebühreneinnahmen lagen Mitte der 1990er Jahre noch bei knapp 20 Mrd. €, im Jahre 2003 jedoch nur noch bei 16,2 Mrd. €.

Dieser Befund führt zu der Frage, ob das deutsche kommunale Finanzsystem hinsichtlich seiner verschiedenen Funktionen nicht einer grundlegenden Reform bedarf. Die Anzeichen deuten darauf hin, dass die finanzielle Stellung der Gemeinden im föderalen Gefüge zu stark von den Ländern und deren Zuweisungspraxis abhängt. Aus finanzpolitischer Sicht wie aus der makroökonomischen Perspektive wiegt besonders schwer, dass die Mittel für den kommunalen Finanzausgleich an die Einnahmen des Landes gekoppelt und somit prozyklisch ausgerichtet sind. Dabei fällt besonders ins Gewicht, dass die investiven Zweckzuweisungen der Länder an die Gemeinden nicht regelgebunden, sondern diskretionär – gleichsam als Residualgröße – gewährt werden. Selbst wenn der Bund aus stabilisierungs- oder wachstumspolitischen Gründen den Kommunen mehr Mittel zur Verfügung stellen wollte (allerdings gehört es nicht explizit zum kommunalen Aufgabenspektrum, konjunkturpolitisch aktiv zu werden), wäre dies ohne die Einbeziehung der Länder nicht möglich. In der Vergangenheit – jüngstes Beispiel sind die Erfahrungen mit der Umsetzung des Solidarpakts I – haben die Länder immer wieder solche Mittel zur Finanzierung ihrer Aufgaben bzw. zur Konsolidierung ihrer Finanzen genutzt, d.h. die Gemeinden nur unzureichend an diesen Mitteln beteiligt.

Aus historischer Sicht war es keineswegs immer so, dass die Gemeinden mit einem derartig niedrigen Anteil der Steuern am Aufkommen auskommen mussten und in einem so hohen Maße abhängig von den Ländern waren wie heute. Dies sind auch die Gründe, warum eine durchgreifende Reform der Kommunalfinanzen als notwendig angesehen wurde.

### *Anforderungen an ein kommunales Finanzsystem*

Sollen die Gemeinden im föderalen Gefüge eine wirkungsvolle eigenständige Kraft entfalten, wie dies von der Verfassung vorgesehen ist, so erfordert dies nicht nur eine bedarfsgerechte Ausstattung mit finanziellen Mitteln. Die Kommunen müssen darüber hinaus hinreichend über »eigenbestimmte« Steuereinnahmen disponieren können. Hier stellt sich vor allem die Frage, welche Steuern als Gemeindesteuern tauglich sind. Und diese Frage wiederum kann nur anhand der Aufgaben, mit denen die Kommunen betraut sind, beantwortet werden.

Öffentliche Güter werden dann in lokaler Regie angeboten, wenn durch die räumliche Nähe und kleine lokale Nutzerkreise individuelle Bedürfnisse besser berücksichtigt und dadurch »Frustrationskosten« jener Bürger, die mit ihren Bedürfnissen nicht zum Zuge kämen, vermieden werden können. Nicht nur eine größere Präferenznähe, auch Informationsvorteile kommen zum Tragen. Durch die »interne« Homogenität der regionalen Präferenzen können zugleich die Produktionskosten gesenkt werden. Mehr als anderswo kommt das Äquivalenzprinzip, also die Verknüpfung von Nutzen und Kosten, zur Anwendung, da zwischen Nutzern, Zahlern und Entscheidern eine weitgehende räumliche Einheit und auch eine größere »Marktnähe« besteht. Die Leistungen werden in individuell messbaren Quantitäten nachgefragt, eine Ausschließbarkeit ist vielfach gewollt: Wo diese nicht angestrebt wird, werden zumeist verteilungspolitische Ziele verfolgt. Typische Bei-

spiele für gebührenfinanzierte Einrichtungen sind Kindergärten, Büchereien, Wasserver-, Abwasser- und Abfallentsorgung, Straßenbeleuchtung, Ausweisangelegenheiten oder auch die KFZ-Zulassung. In diesen Bereichen ist der gemeindeexterne Nutzerkreis eher klein, und die meritorische Komponente, mit der die privaten Präferenzen korrigiert werden sollen, schlägt nur wenig zu Buche.

Je weniger es sich um eine konkretisierbare Gegenleistung handelt, umso fließender ist der Übergang zu einer Steuer. Bei der Steuerfinanzierung wird mit der »gruppenmäßigen« Äquivalenz argumentiert: Die Kommunen stellen den örtlichen Unternehmen z.B. Infrastruktur zur Verfügung, können jedoch die Aufwendungen hierfür oftmals nicht verursachungsgerecht anlasten, weil räumlich externe Effekte, gemischt genutzte Leistungen oder auch Möglichkeiten des regionalen Steuerexports zum Tragen kommen (Postlep 1993: 219). Deshalb erfolgt die Kostendeckung über eine pauschale Besteuerung. Dabei kann man unternehmensbezogene Steuern (also vor allem die Gewerbesteuer) als Äquivalent für unternehmensorientierte Gemeindeausgaben und haushaltsbezogene Steuern (also der Anteil an der Einkommensteuer) als Äquivalent für haushaltsorientierte Gemeindeausgaben interpretieren. Zwischen beiden sollte ein Gleichgewicht bestehen, damit die Gemeinden nicht nur an der Ansiedelung von Einwohnern, sondern auch von Unternehmen interessiert sind (Wissenschaftlicher Beirat 1982: 30). Die Grundsteuern – als dritte Säule im kommunalen Steuersystem – belasten sowohl Unternehmen wie private Haushalte.

Je geringer der Anteil der Steuer- und Gebührenfinanzierung an der kommunalen Aufgabenwahrnehmung ist, um so höher wird *ceteris paribus* die Bedeutung der Zuweisungen sein müssen. Sie werden nicht nur zum Ausgleich räumlicher externer Effekte oder zum Ausgleich fiskalischer Ungleichgewichte aus den Steuereinnahmen der übergeordneten Ebenen gewährt. Häufig zielen sie auch darauf ab, ein bestimmtes Versorgungsniveau an lokalen öffentlichen Gütern zu gewährleisten. Die Begründung für diese »Meritorisierung« wird vielfach im Schutz der Bedürftigen gesehen und entspringt verteilungspolitischen Zielen. Dennoch bleibt die Frage offen, warum hierzu nationale und nicht lokale Steuermittel notwendig sind. Für die lokalen Entscheidungsträger mögen sie ein verlockendes Finanzierungsinstrument sein, weil das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und damit die »Fühlbarkeit« der Steuer für die Zensiten aufgehoben ist. Doch geht mit einer schleichenden Meritorisierung eine Aushöhlung der kommunalen Handlungsautonomie vorstatten; die Kommunen handeln als unselbstständige Agenten (Napp 1994: 273). Auch diese Überlegung spricht für eine Stärkung der kommunalen Steuerkraft.

### *Die ausgefallene Reform*

Die rot-grüne Bundesregierung hatte als einen zentralen Eckpunkt ihrer Arbeit eine breit angelegte Reform der Gemeindefinanzen angekündigt. Zu diesem Zweck setzte sie eine »Kommission zur Reform der Kommunal Finanzen« ein. Aus der Fülle der Vorschläge zur Reform des Gemeindesteuersystems [(anrechenbare) Wertschöpfungssteuer, höhere Beteiligung an der Umsatzsteuer, kommunale Betriebssteuer, kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer, kommunales Hebesatzrecht an der Einkommensteuer] hat sich die



Kommission auf die Diskussion von zwei konträren, doch als repräsentativ angesehenen Vorschlägen, das »BDI/VCI-Modell« und das »Kommunalmodell«, konzentriert. Das Modell der Industrieverbände sah die Abschaffung der Gewerbesteuer und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und die Einführung eines kommunalen Zuschlags auf Einkommen- und Körperschaftsteuer vor; zugleich sollten die Steuersätze gesenkt werden (vgl. Bundesverband der Deutschen Industrie und Verband der Chemischen Industrie 2001, Fuest/Huber 2002). Das Kommunalmodell setzte dagegen auf eine Reform der Gewerbesteuer, indem der Kreis der Steuerpflichtigen auf Freiberufler ausgedehnt und die Bemessungsgrundlage auf ein breiteres Fundament gestellt werden sollte; u.a. sollten alle Zinsen, Mieten, Pachten und Leasingraten zum Ertrag hinzugerechnet und der gestaffelte Steuertarif abgeschafft werden (vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2003). Allerdings konnte das Kommunalmodell bereits als Kompromiss interpretiert werden, weil die gewinnunabhängige Lohnsumme als wesentlicher Bestandteil der betrieblichen Wertschöpfung ausgeklammert blieb (vgl. Junkernheinrich 2003). Im Grundsatz werden mit dem BDI/VCI- und dem Kommunalmodell ganz unterschiedliche Ziele verfolgt: Letzteres hat stärker die Finanzierung von Kommunalaufgaben im Fokus, während im Rahmen des Vorschlags von BDI und VCI die möglichen Belastungswirkungen für die Unternehmen – ohne auf die »benefits« durch das Infrastrukturangebot zu blicken – im Vordergrund stehen (vgl. Vesper 2004b).

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom August 2003 für eine zur »Gemeindewirtschaftssteuer« umbenannten Gewerbesteuer orientierte sich am Kommunalmodell, allerdings waren substanzbesteuernde Elemente wie die Hinzurechnung von Zinsen, Mieten und Pachten ausgeklammert worden. Im Einzelnen waren folgende Maßnahmen vorgesehen:

- Einbeziehung der Freiberufler in die Kommunalsteuer, wobei die Steuer bis zu einem Hebesatz von 380 Prozent auf die Einkommensteuer angerechnet werden sollte;
- Berücksichtigung aller Zinsen, die an die Gesellschafter für die Überlassung von Fremdkapital gezahlt werden;
- Streichung der Abzugsfähigkeit der Gemeindewirtschaftssteuer als Betriebsausgabe;
- Begrenzung des Verlustvortrags, oberhalb eines Sockelbetrags sollten Erträge nur noch zur Hälfte mit Verlusten verrechnet werden können.

Nach massiven Protesten sah sich die Bundesregierung gezwungen, von ihrem Plan abzurücken; die Gemeinden befürchteten erhebliche Steuerausfälle. Für sie stellte dieser Gesetzentwurf keinen Reformvorschlag zur Gemeindefinanzierung, sondern einen Beitrag zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform dar (vgl. Karrenberg/Münstermann 2003). Das am 17. Oktober 2003 vom Deutschen Bundestag verabschiedete Gesetz war gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf dahingehend modifiziert worden, dass die Schuldzinsen unverändert hälftig zugerechnet werden sollten und die Steuermesszahl nicht 3 Prozent, sondern 3,2 Prozent betragen sollte.<sup>2</sup> Gegenüber dem Gesetzesentwurf vom August

<sup>2</sup> Dabei sollte für Personenunternehmen und Freiberufler in einer Eingangszone zwischen 25.000 und 35.000 € Gewerbeertrag die Messzahl auf 1,6 Prozent halbiert werden.

2003 wurden den Gemeinden Steuermehreinnahmen von 300 Mill. € im Rechnungsjahr 2005, ansteigend auf 500 Mill. € jährlich, in Aussicht gestellt.

Aber auch der Beschluss des Bundestages hatte in den Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern keinen politischen Bestand. Mitte Dezember fassten Bundestag und Bundesrat in einem Gesetzespaket auch Beschlüsse zu Änderungen der Gemeindefinanzierung. Die Bundesratsmehrheit verhinderte sowohl die geplante Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen als auch eine merkliche Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Damit dennoch das den Gemeinden zugesagte Entlastungsvolumen realisiert werden kann, wurde vor allem die Gewerbesteuerumlage – wie von der Opposition im Bundestag gefordert – gesenkt. Dies soll das Steueraufkommen der Kommunen um 2,5 Mrd. € im Jahre 2004 mit leicht steigender Tendenz in den Folgejahren erhöhen. Die Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage fielen indes gering aus:

- Verluste aus früheren Jahren können nur noch bis zu einer Mill. € uneingeschränkt mit dem positiven Gewerbeertrag verrechnet werden, höhere Verluste sind nur noch bis 60 Prozent verrechenbar;
- Fehlbeträge einer Organgesellschaft vor Begründung dieser Organschaft dürfen nicht mehr mit laufenden Gewinnen verrechnet werden;
- Zinszahlungen an Gesellschafter werden nicht nur hälftig, sondern in voller Höhe als Dauerschuldzinsen hinzugerechnet;
- ein Mindesthebesatz von 200 Prozent soll so genannte Gewerbesteuer-Oasen verhindern.

### *Nach der Reform ist vor der Reform?*

Das Ergebnis der Reform der Gemeindefinanzen ist niederschmetternd. Mit dem Kompromiss ist nicht – wie von der Bundesregierung behauptet – ein struktureller Einstieg in eine Reform der Gemeindefinanzen gelungen. Negativ schlägt vor allem zu Buche, dass die Bemessungsgrundlage kaum verbreitert worden ist. Der größte Teil der zusätzlichen Einnahmen resultiert aus der verminderten Gewerbesteuerumlage, die von den Gemeinden an Bund und Länder abzuführen ist. Die Reform wurde vor allem aufgrund des Votums der Wirtschaft verhindert. Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch die Einbeziehung von Fremdkapitalzinsen<sup>3</sup>, Mieten oder gar Teilen der Lohnsumme wurde mit dem Hinweis abgelehnt, dass dann die Unternehmen unabhängig von ihrer Ertragskraft belastet würden. Damit werden weiterhin Eigenkapital und Fremdkapital unterschiedlich behandelt, und der Anreiz für Steuergestaltungen – indem beispielsweise Eigenkapital durch Fremdkapital ersetzt wird und somit Betriebsausgaben in Form von Fremdkapitalzinsen entstehen, die das Betriebsergebnis schmälern – bleibt bestehen. Ebenso wenig fand das Argument Berücksichtigung, dass die Unternehmen in wirtschaftlich guten wie in wirtschaftlich schlechten Zeiten die kommunale Infrastruktur nutzen.

3 Die Fremdkapitalzinsen gehen im Status Quo nur zur Hälfte in die Bemessungsgrundlage ein.

Abgesehen davon hätten bei einer breiteren Bemessungsgrundlage die Steuersätze entsprechend gesenkt werden können. Zudem sollte in der Diskussion um die Steuerbelastung berücksichtigt werden, dass die Unternehmen bereits 2001 durch die Steuerreform erheblich entlastet worden sind und 2004/05 weitere Entlastungen für die Freiberufler und Personengesellschaften wirksam geworden sind bzw. werden. Es war ein Fehler, die Unternehmensreform seinerzeit nicht mit der Reform der Gewerbesteuer zu verknüpfen. Damit hat die Bundesregierung eine große Chance vertan.

Nach wie vor ist das System der Gemeindesteuern in Deutschland weit von den elementaren Anforderungen entfernt, die an ein »rationales« System zu stellen sind (Zimmermann 1999: 151): Weder ist das System fiskalisch hinreichend ergiebig, noch werden das Äquivalenzprinzip, das Fühlbarkeitspostulat, das Prinzip des Interessenausgleichs zwischen Wirtschaft und Bevölkerung noch die Forderung nach Stetigkeit der Aufkommensentwicklung erfüllt. Insofern spricht vieles dafür, dass die Diskussion um eine Reform der Gemeindefinanzen, insbesondere der Gemeindesteuern bald wieder aufleben wird. Diese Einschätzung wird auch nicht dadurch berührt, dass mit den ab 2005 umgesetzten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (»Hartz IV«) eine finanzielle Entlastung der Kommunen einher gehen soll. Noch Ende 2003 waren Bund und Länder von einem Entlastungsvolumen der Gemeinden in Höhe von 2,5 Mrd. € ausgegangen. Nach Berechnungen seitens der Kommunen hätten die vorgesehenen Regelungen indes keine Entlastung, sondern durch die Übertragung der Unterkunftskosten auf die kommunalen Träger und den Wegfall des Wohngeldes erhebliche Mehrbelastungen zur Folge gehabt. Im Zuge des Vermittlungsverfahrens sind die Regelungen zugunsten der Gemeinden zwar nachgebessert worden. Zu einer umfassenden Verbesserung der kommunalen Finanzlage werden sie jedoch nicht beitragen.

### *Literatur*

- Bach, Stefan/Vesper, Dieter (2002): Finanz- und Investitionskrise der Gemeinden erzwingt grundlegende Reform der Kommunalfinanzen, in: Wochenbericht des DIW, Jg. 69, H. 31, S. 505–517
- Bundesverband der Deutschen Industrie und Verband der Chemischen Industrie (2001): Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer, Köln
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2003): Vorschlag für eine modernisierte Gewerbesteuer, Mitteilung vom 28. Februar
- Fuest, Clemens/Huber, Bernd (2002): Neue Wege bei der Finanzierung der Kommunen: Zuschlagsrechte statt Gewerbesteuer, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 82, H. 5, S. 260 bis S. 265
- Junkernheinrich, Martin (2003): Was wird aus der Gewerbesteuer? Über den schwierigen Weg zu einer Gemeindefinanzreform, in: ifo Schnelldienst, Jg. 56, H. 9, S. 3–6
- Junkernheinrich, Martin (1991): Gemeindefinanzen, Berlin
- Karrenberg, Hans/Münstermann, Engelbert (2003): Gemeindefinanzreform vor dem Scheitern?, in: Der Städtetag, Jg. 56, H. 9, S. 4–9

- Napp, Hans-Georg (1994): Kommunale Finanzautonomie und ihre Bedeutung für eine effiziente lokale Finanzwirtschaft, 2. Aufl., Frankfurt/Main
- Postlep, Rolf-Dieter (1993): Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik, Baden-Baden
- Vesper, Dieter (2004a): Länder- und Kommunalhaushalte in Ostdeutschland: Trotz Konsolidierungsbemühungen hohe Finanzierungsdefizite, in: Wochenbericht des DIW, Jg. 71, H. 26, S. 373–381
- Vesper, Dieter (2004b): Gemeindefinanzen und Unternehmensbesteuerung, mimeo
- Vesper, Dieter (2000): Kommunalfinanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg, DIW-Beiträge zur Strukturforschung, H. 185, Berlin
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982): Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 31, Bonn
- Zimmermann, Horst (1999): Kommunalfinanzen, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 163, Baden-Baden

## **Heterodoxie unter sozialpartnerschaftlichen Bedingungen. Der Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (BEIGEWUM)**

*BEIGEWUM*

In den 1980er Jahren begann nicht nur die weltweite Entfaltung des Neoliberalismus. Es war in Österreich auch die Zeit, in der das links-alternative Milieu in den Institutionen Fuß fasste bzw. selbst welche gründete (Grüne Partei, diverse Institute etc.). Ein Milieu, das sich teils als Verbündeter, teils als Gegner neoliberaler Modernisierung erwies. In dieser Zeit wurde auch der Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (BEIGEWUM) gegründet.

Das Ansteigen der Arbeitslosigkeit, der beginnende Abschied vom »Austrokeynesianismus« in der Wirtschaftspolitik und das wachsende Bewusstsein von einer ökologischen Krise waren wahrscheinlich die drei inhaltlichen Kernpunkte, die unter vielen kritischen SozialwissenschaftlerInnen, die die Liberalisierung der Universitäten in den 1970er Jahren hervorgebracht hatte, den Wunsch verstärkten, sich zusammenzutun.

Die Gruppe rekrutierte sich vorwiegend aus WissenschaftlerInnen, die in staatlichen Stellen (Ministerien etc.), Universitäten und der freien ForscherInnenszene – jener sich ausweitenden Gruppe von Leuten, die entweder aus Gründen des Lebensentwurfs oder