

Fehr, Hans; Tröger, Michael

**Article — Published Version**

## Die verdeckten Verteilungswirkungen des bundesdeutschen Finanzausgleichs

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Fehr, Hans; Tröger, Michael (2002) : Die verdeckten Verteilungswirkungen des bundesdeutschen Finanzausgleichs, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 82, Iss. 10, pp. 609-617

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/41300>

**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.*

Hans Fehr, Michael Tröger

# Die verdeckten Verteilungswirkungen des bundesdeutschen Finanzausgleichs

*Was sind die Ursachen der aktuellen kommunalen Finanzkrise? Welche Aufkommensverluste stellen sich bei den Gemeinden bei einer Abschaffung der Gewerbesteuer ein? Üblicherweise werden solche Fragen im Rahmen des primären Finanzausgleichs diskutiert, der die aufkommensstärksten Steuern auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt. Die indirekten Verteilungswirkungen werden dabei ausgeklammert. Der vorliegende Beitrag erläutert zunächst die zentralen ökonomischen Mechanismen und quantifiziert dann die verdeckten Effekte anhand einiger ausgewählter Maßnahmen der Steuerreform.*

Nicht erst seit der Aufsehen erregenden Haushalts-sperre der Stadt München rückt die Finanzkrise der deutschen Kommunen wieder in den Vordergrund des politischen und wissenschaftlichen Interesses. Die Parteien streiten sich im Wahlkampf heftig über die Ursachen der dramatischen Steuerausfälle und die erforderlichen Korrekturmaßnahmen zugunsten der Gemeinden. Gleichzeitig legen Institute und Verbände in regelmäßigen Abständen neue Ideen zur Reform der Gemeindefinanzen vor. Im Zentrum steht die Zukunft der Gewerbesteuer. Das Spektrum der Vorschläge hierzu reicht von einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bis hin zu ihrer vollständigen Abschaffung und Ersetzung durch eine kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer.

Bei der gesamten Diskussion fällt auf, dass die zentralen Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen nur unzureichend berücksichtigt werden. Denn die vertikalen Verteilungswirkungen der betrachteten Steuerreformen werden fast immer im Rahmen des so genannten primären Finanzausgleichs untersucht. Wenn etwa die Regierung die finanziellen Auswirkungen der Steuerreform 2000 für die Gemeinden zu quantifizieren versucht, dann prognostiziert sie deren Konsequenzen für die Gemeindeanteile bei der Einkommen- und Gewerbesteuer<sup>1</sup>. Ebenso verweist die Opposition vor allem auf den Rückgang dieser beiden Steuern, wenn sie die Steuerreform des Jahres 2000 für den Einbruch bei den Gemeindeeinnahmen verantwortlich macht. Und schließlich glaubt auch der

Bundesfinanzminister, dass die Gemeinden von den Mindereinnahmen bei der Körperschaftsteuer nicht betroffen sind, wenn er mit diesem Argument eine Senkung der jüngst erhöhten Gewerbesteuerumlage ablehnt<sup>2</sup>.

## Nur primärer Finanzausgleich berücksichtigt

Selbst die wissenschaftlichen Studien zu den Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die kommunalen Haushalte beschränken sich in der Regel auf diese primäre Steuerverteilung und erwähnen höchstens die indirekten Effekte über den kommunalen Finanzverbund<sup>3</sup>.

Auch die anstehende Reform der Gewerbesteuer kann zu drastischen vertikalen und horizontalen Aufkommensverschiebungen führen. Umso erstaunlicher ist es, wenn gerade sehr weit reichende Reformvor-

<sup>1</sup> Vgl. dazu etwa Bundesministerium der Finanzen: Finanzielle Auswirkungen des Gesetzes zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung sowie der Entschließung des Bundesrates vom 14. Juli 2000 (StSenkG), Bonn.

<sup>2</sup> Bundesministerium der Finanzen: Bundespolitik und Kommunalfinanzen, Berlin 2002, S. 18.

<sup>3</sup> Deutscher Städte- und Gemeindebund: Auswirkungen des Steuersenkungsgesetzes auf die Haushalte der Städte und Gemeinden, Dokumentation 12 „Steuer-Reform 2000“, Berlin 2000, <http://www.stadt-und-gemeind.de/magazin/doku12.html>. K. Hofmann, W. Scherf: Die Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die Gemeinden, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 40 (2002), S. 97-116. Eine Ausnahme bildet lediglich H. Karrenberg: Das verabschiedete Steuersenkungsgesetz und seine Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, Nr. 10 (2000), S. 218-229. Er quantifiziert zwar so genannte „mittelbare Mindereinnahmen“, allerdings erläutert er nicht genauer, wie diese errechnet wurden.

<sup>4</sup> So beispielsweise etwa L. Schemmel: Kommunale Steuerautonomie und Gewerbesteuerabbau, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 94, Wiesbaden 2002 oder Bundesverband der deutschen Industrie, Verband der Chemischen Industrie: Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer, Köln 2001, <http://www.bdi-online.de>

*Prof. Dr. Hans Fehr, 40, ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität Würzburg; Michael Tröger, 26, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Lehrstuhl.*

schläge bei ihren Berechnungen den Finanzausgleich nicht einmal erwähnen<sup>4</sup>. Andere Autoren klammern derartige Rückwirkungseffekte durch geschickte Annahmen aus. Allerdings weisen sie auf diese Problematik explizit hin, wenn sie nach Abschaffung der Gewerbesteuer die Hebesätze einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer berechnen<sup>5</sup>.

Natürlich ist durchaus verständlich, warum die oben genannten Beiträge von den Rückwirkungen durch sekundären und kommunalen Finanzausgleich abstrahieren. Der sekundäre Finanzausgleich bewirkt im Wesentlichen eine horizontale Umverteilung zwischen den Bundesländern, lediglich über die Fehlbetrags-ergänzungszuweisungen wird die Finanzausstattung von Bund und Ländern verändert. Der kommunale Finanzausgleich wird vor allem deshalb nicht berücksichtigt, weil sich die Regelungen bei den einzelnen Ländern zum Teil ganz beträchtlich unterscheiden und das Zusammenwirken von Länderfinanzausgleich und kommunalem Finanzausgleich überaus kompliziert ist. Trotz dieser verständlichen Überlegungen würde man zu gerne wissen, welche quantitative Bedeutung diesen vertikalen und horizontalen Finanzbeziehungen zukommt. Der vorliegende Beitrag versucht diese Frage zu beantworten, indem er die fiskalischen Konsequenzen unterschiedlicher Steuerreformen für die Gebietskörperschaften unter weitestgehender Einbeziehung des Finanzausgleichssystems untersucht.

Der folgende Abschnitt skizziert zunächst die fiskalische Verzahnung von Bund, Ländern und Gemeinden und die sich daraus ergebenden föderalen Umverteilungswirkungen. Daran anschließend werden die vertikalen und horizontalen Belastungswirkungen der Steuerreform 2000 sowie einer Abschaffung der Gewerbesteuer quantifiziert.

### Das deutsche Finanzausgleichssystem

Der deutsche Bundesstaat ist nach der Verfassung zweistufig aufgebaut. Deshalb stellen die Kommunen keine eigene staatliche Ebene dar, sondern sind aus staatsorganisationsrechtlicher Sicht Bestandteile der Länder. Da der Bund somit bis auf wenige Ausnahmen keine direkten Finanzbeziehungen zu den Kommunen unterhalten darf, werden die Finanzbeziehungen zwi-

schen Bund und Ländern einerseits und zwischen den Ländern und ihren Kommunen andererseits streng getrennt<sup>6</sup>.

Die Grundlage für die Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden bildet Art. 106 GG. Im so genannten primären (vertikalen) Finanzausgleich wird jede Steuerart entweder direkt einer bestimmten Ebene zugeordnet (Bundes-, Länder- und Gemeindesteuern), oder nach festen Beteiligungsquoten auf alle drei Gebietskörperschaften verteilt (Gemeinschaftssteuern). Letztere betreffen die Einkommensteuer, Körperschaftsteuer sowie die Umsatzsteuer, welche zusammen fast drei Viertel der gesamten Steuererträge ausmachen. Vom Aufkommen der Lohnsteuer (einschließlich veranlagter Einkommensteuer) werden zunächst 15%, bei der Zinsabschlagsteuer 12% an die Gemeinden abgeführt. Den verbleibenden Rest teilen sich Bund und Länder je zur Hälfte. Die Körperschaftsteuer (einschließlich Kapitalertragssteuer) wird vollständig je zur Hälfte zwischen Bund und Ländern geteilt.

Die Anteilssätze an der Umsatzsteuer wurden in den vergangenen Jahren durch die Einbeziehung der neuen Länder und durch die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer häufig geändert. Seit 2000 stehen dem Bund vorab ein Anteil von 5,63% des Umsatzsteueraufkommens zur Stabilisierung der Rentenversicherung zu. Anschließend erhalten die Gemeinden 2,2% als Ausgleich für den Wegfall der Gewerbesteuer. Den verbleibenden Rest teilen sich wieder Bund und Länder im Verhältnis 50,25:49,75. Nachdem das Steueraufkommen der Ländergesamtheit zugewiesen wurde, erfolgt im Rahmen des primären (horizontalen) Finanzausgleichs die Aufteilung auf die einzelnen Bundesländer. Auch hier findet ein Mischsystem Anwendung. Die Ländersteuern und der Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer werden nach dem örtlichen Aufkommen, der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird dagegen zu mindestens drei Viertel nach der Einwohnerzahl verteilt.

### Sekundärer Finanzausgleich

Der anschließende so genannte sekundäre (horizontale und vertikale) Finanzausgleich unterscheidet drei Stufen. Im Rahmen des Umsatzsteuervorwegausgleichs werden bis zu einem Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer als Ergänzungsanteile an Länder vergeben, deren bisherige Steuereinnahmen je Einwohner unter 92% des Länderdurchschnitts liegen. Nach der vollständigen Verteilung des Umsatzsteueraufkommens wird im Rahmen des Länderfinanzaus-

<sup>4</sup> C. Fuest, B. Huber: Zur Reform der Gewerbesteuer, Gutachten im Auftrag des Saarlandes, München 2001, S. 34.

<sup>6</sup> Vgl. O.-E. Geske: Der bundesstaatliche Finanzausgleich, München 2001; sowie H.-G. Henneke: Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung: eine systematische Darstellung, Heidelberg 2000 für eine Diskussion des bundesdeutschen Finanzausgleichs; sowie F. Zimmermann: Das System der kommunalen Einnahmen, Köln 1988 für eine Beschreibung der Besonderheiten des kommunalen Finanzausgleichs.

## FINANZAUSGLEICH

**Tabelle 1**  
**Verbundquoten und Verbundgrundlagen im kommunalen Finanzausgleich 2000/2001**  
(in %)

Land	Obligatorischer Steuer-verbund	GewSt-umlage <sup>1</sup>	Fakultativer Steuerverbund				BEZ <sup>6</sup>	
			Kfz-St <sup>2</sup>	Grew-St <sup>3</sup>	VSt <sup>4</sup>	LFA <sup>5</sup>	Fehlbetrag	Sonder
Nordrhein-Westfalen	23,00	-	-	23,00 <sup>a</sup>	-	-	-	-
Bayern	11,54	11,54	65,00	38,00	-	11,54	-	-
Baden-Württemberg	23,00	23,00	23,39	55,00	-	23,00	-	-
Niedersachsen	17,59/17,01	-	-	17,59/17,01 <sup>b</sup>	-	17,59/17,01	17,59/17,01	-
Hessen	22,90/23,00	22,90/23,00	22,90/23,00	22,90/23,00	22,90/23,00	22,90/23,00	-	-
Sachsen	26,365/25,799	26,365/25,799	-	26,365/25,799	-	26,365/25,799	-	26,365/25,799
Rheinland-Pfalz	20,25/21,00	-	-	20,25/21,00	-	20,25/21,00	20,25/21,00	-
Sachsen-Anhalt	24,00	23,0	-	23,00	-	23,00	23,00	37,00/26,30
Schleswig-Holstein	19,00/19,78	19,00/19,78	-	19,00/19,78	-	19,00/19,78	19,00/19,78	-
Thüringen	23,00	23,00	-	23,00	-	23,00	23,00	40,00
Brandenburg	26,10/25,00	26,10/25,00	-	26,10/25,00	-	26,10/25,00	26,10/25,00	26,10/25,00
Mecklenburg-Vorpommern	27,36/26,99	-	-	27,36/26,99	-	27,36/26,99	27,36/26,99	40,00/26,99
Saarland	20,00	-	-	20,00	-	20,00	20,00	-

<sup>1</sup> Gewerbesteuerumlage. <sup>2</sup> Kraftfahrzeugsteuer. <sup>3</sup> Grunderwerbsteuer. <sup>4</sup> Vermögensteuer. <sup>5</sup> Länderfinanzausgleich. <sup>6</sup> Bundesergänzungszuweisungen.

<sup>a</sup> Effektiver Verbundsatz ist 13,143%, da Gemeinden nur an vier Siebtel der Grunderwerbsteuer beteiligt sind. <sup>b</sup> Vom Aufkommen der Grunderwerbsteuer werden allerdings 33,0% abgeführt.

Quelle: H. Karrenberg, E. Münstermann: Gemeindefinanzbericht 2000, in: Der Städtetag, 53 Jg., Heft 4; sowie Gemeindefinanzbericht 2002, in: Der Städtetag, 55 Jg., Heft 4, Finanzausgleichsgesetze der Länder.

gleichs im engen Sinne die unterschiedliche Finanzausstattung der Bundesländer angeglichen. Länder, deren relative Finanzkraft unter dem Länderdurchschnitt liegt, erhalten danach Ausgleichszuweisungen aus den Ausgleichsbeiträgen der Länder, deren relative Finanzkraft über dem Länderdurchschnitt liegt. Das genaue Verfahren ist im Finanzausgleichsgesetz geregelt. Es lohnt sich aber an dieser Stelle nicht, darauf näher einzugehen. Nach Abschluss des Länderfinanzausgleichs folgen auf der letzten Stufe die Bundesergänzungszuweisungen. Einerseits unterstützt der Bund mit diesen Zahlungen diejenigen Länder, deren Finanzausstattung auch nach Abschluss des Länderfinanzausgleichs noch immer unterdurchschnittlich ist (Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen). Andererseits werden mit diesen Zahlungen spezielle Sonderlasten einzelner Länder gewürdigt (Sonder-Bundesergänzungszuweisungen).

### Kommunaler Finanzausgleich

Damit ist der bundesstaatliche Finanzausgleich abgeschlossen. Wir wenden uns nun dem kommunalen Finanzausgleich zu, dessen verfassungsrechtliche Verankerung sich in Art. 106 Abs. 7 GG findet. Danach verpflichtet das Grundgesetz die Länder, „ihren“ Kommunen im Rahmen eines vertikalen kommunalen Finanzausgleichs einen Anteil am Länderanteil der

Gemeinschaftssteuern zur Verfügung zu stellen. Diese so genannten obligatorischen Anteile des Steuerverbundes sind einer Manipulation der Länder entzogen, allerdings können die Länder ihren individuellen Anteilssatz (so genannter Verbundsatz) an der Verbundgrundlage festlegen. Tabelle 1 zeigt die aktuellen Verbundsätze der einzelnen Länder.

Neben diesen obligatorischen Bestandteilen können die einzelnen Länder in ihrem Ermessen fakultative Anteile in den Steuerverbund einfließen lassen. Das jeweilige Land bestimmt dabei völlig frei über die Art der Landeseinnahmen, den entsprechenden Verbundsatz und eine Ausweitung bzw. Verringerung der fakultativen Bestandteile der Verbundmasse. Die fakultativen Verbundanteile sind daher von Land zu Land nicht miteinander vergleichbar. Wie Tabelle 1 zeigt, fließt in einigen Ländern ein Teil der Gewerbesteuerumlage wieder an die Gemeinden zurück. Manche Länder (Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, Hessen) berücksichtigen nur einzelne Landessteuern wie die Kfz-Steuer, die Grunderwerbsteuer oder die Vermögensteuer im fakultativen Steuerverbund, während andere Länder sämtliche Landessteuern mit einbeziehen. Bis auf Nordrhein-Westfalen beteiligen alle Bundesländer ihre Gemeinden an den Ausgleichszuweisungen bzw. -beiträgen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs. Die Bundesländer Nie-

## FINANZAUSGLEICH

dersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Saarland schließlich geben einen Anteil aller vom Bund erhaltener Bundesergänzungszuweisungen an ihre Gemeinden weiter, während andere Bundesländer nur die Fehlbetrags- und/oder Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in ihrer Verbundmasse berücksichtigen.

Damit sind der bundesstaatliche und der kommunale Finanzausgleich auf zweierlei Weise eng verzahnt. Erstens wird im Rahmen des primären Finanzausgleichs die Höhe des Länderanteils der Gemeinschaftssteuern festgelegt, die dann über die obligatorischen Anteile des Steuerverbundes der kommunalen Ebene zufließen. Zweitens wird in den meisten Ländern über fakultative Anteile des Steuerverbundes ein Teil der im Rahmen des Länderfinanzausgleichs empfangenen Zuweisungen bzw. geleisteten Beiträgen sowie der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen an die Kommunen weitergeleitet. Deshalb ist es bei der nun folgenden quantitativen Analyse der Verteilungswirkungen so wichtig, das Zusammenwirken von bundesstaatlichem und kommunalem Finanzausgleich genau abzubilden.

### Vertikale Belastungswirkungen ausgewählter Steuerreformen

Ausgangspunkt für die quantitative Erfassung der Umverteilungswirkungen bilden die Steueraufkommen der Jahre 2000 und 2001. Unsere Berechnungen wurden mit einem Simulationsmodell zum Länderfinanzausgleich durchgeführt, das im Vergleich zu einer früheren Version um die oben beschriebenen landesindividuellen Steuerverbünde erweitert wurde<sup>7</sup>.

Um die Bedeutung der obligatorischen und fakultativen Verbundmasse als Teil der kommunalen Finanzausgleichsmasse herauszuarbeiten, vergleicht Tabelle 2 zunächst die vertikalen Finanzbeziehungen in den beiden Betrachtungsjahren. Die Datengrundlage basiert im Wesentlichen auf den offiziellen Abrechnungen zum Länderfinanzausgleich. Bei den Bundessteuern wurden die aktuellen Angaben des Bundesfinanzministeriums verwendet. Da die Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin eine Sonderstellung bilden, wurden dort die Verbundquoten auf Null gesetzt<sup>8</sup>. Über die Angaben aus Tabelle 1 hinaus

<sup>7</sup> Vgl. dazu H. Fehr: Fiskalische und allokativen Konsequenzen des neuen Länderfinanzausgleichs, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), Heft 10, S. 573-579. Inzwischen ist das Simulationsmodell zum bundesstaatlichen Finanzausgleich auch im Internet unter [www.laenderfinanzausgleich.com](http://www.laenderfinanzausgleich.com) verfügbar.

<sup>8</sup> Die Besonderheiten des § 7 Gemeindefinanzreformgesetz bzgl. Berlin und Hamburg werden daher zusätzlich vernachlässigt.

**Tabelle 2**  
**Vertikale Finanzbeziehungen 2000 und 2001**  
(in Mrd. DM)

	2000	2001	Veränderung	
			absolut	in %
Bund	433,02	419,12	-13,9	-3,20
davon:				
Bundessteuern	147,67	155,1	7,43	5,0
Anteil ESt <sup>1</sup>	129,30	125,24	-4,06	-3,1
Anteil KSt <sup>2</sup>	36,27	20,01	-16,26	-44,8
Anteil USt <sup>3</sup>	143,29	141,32	-1,97	-1,4
GewSt-Umlage <sup>4</sup>	2,58	2,97 (2,34)	0,39 (-0,24)	15,1 (-9,3)
Länder	295,55	278,69	-16,86	-5,70
davon:				
Landessteuern	37,72	40,05	2,33	6,2
Anteil ESt	129,30	125,24	-4,06	-3,1
Anteil KSt	36,27	20,01	-16,26	-44,8
Anteil USt	126,51	124,77	-1,74	-1,4
GewSt-Umlage	8,33	7,90 (7,52)	-0,43 (-0,81)	-5,2 (-9,7)
Fehlbetrags BEZ <sup>5</sup>	7,23	6,34	-0,89	-12,3
Sonst. BEZ	18,86	18,38	-0,48	-2,6
Gemeinden	178,77	167,53	-11,24	-6,29
davon:				
Gemeindesteuern <sup>6</sup>	17,30	17,80	0,5	2,9
Anteil ESt	45,13	43,59	-1,54	-3,4
Anteil USt	5,72	5,64	-0,08	-1,4
Gewerbesteuer (netto)	41,95	36,77 (37,77)	-5,18 (-4,18)	-12,4 (-10,0)
OVA <sup>7</sup>	55,99	51,58	-4,41	-7,9
FVA <sup>8</sup>	12,68	12,15 (12,11)	-0,53	-4,2
Gesamtsumme	907,34	865,34	-42,00	-4,63

<sup>1</sup> Anteile an Lohnsteuer, veranlagter Einkommensteuer und Zinsabschlag. <sup>2</sup> Anteile an Körperschaftsteuer und nicht veranlagter Steuer vom Ertrag. <sup>3</sup> Umsatzsteuer. <sup>4</sup> Gewerbesteuerumlage. <sup>5</sup> Bundesergänzungszuweisungen. <sup>6</sup> Ohne sonstige Gemeindesteuern. <sup>7</sup> Obligatorische Anteile des Steuerverbundes. <sup>8</sup> Fakultative Anteile des Steuerverbundes.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 2003, Berlin 2002.

konnten bei den Berechnungen der Verbundmasse keine weiteren länderspezifischen Regelungen über Verrechnungen, Verbundzeiträume und Korrekturmaßnahmen berücksichtigt werden. Schließlich fließen in die endgültige Finanzausgleichsmasse auch Mittel außerhalb des Steuerverbundes ein, welche hier ausgeblendet wurden. Aus diesen Gründen sind die in Tabelle 2 ausgewiesenen Verbundanteile wesentlich niedriger als die tatsächliche Finanzausgleichsmasse. Das DIW ermittelt etwa in den Jahren 2000 und

<sup>9</sup> Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Finanz- und Investitionskrise der Gemeinden erzwingt grundlegende Reform der Kommunalfinanzen, in: DIW Wochenbericht Nr. 31, 69 Jg. (2002), S. 505-517.

## FINANZAUSGLEICH

2001 Zuweisungen der Länder an die Gemeinden in Höhe von etwa 40 Mrd. Euro. Aufgrund der geringen Veränderung kann es sich hier aber nur um eine grobe Abschätzung handeln<sup>9</sup>.

In Tabelle 2 sind die vertikalen Transfers nur bei den empfangenden Gebietskörperschaften verbucht. Zählt man deshalb die Einnahmen des Bundes zusammen und subtrahiert die bei den Ländern ausgewiesenen Bundesergänzungszuweisungen, so erhält man genau die Summe der ersten Zeile. Ebenso müssen von den Landeseinnahmen die bei den Gemeinden verbuchten obligatorischen und fakultativen Verbundanteile abgezogen werden, um die Gesamteinnahmen der Länder zu erhalten. Tabelle 2 zeigt deutlich, dass die obligatorischen Anteile wesentlich höher sind als die fakultativen Anteile des Steuerverbundes. Selbst bei unserem eher konservativem Vorgehen wird mehr als ein Drittel der gesamten Steuereinnahmen der Gemeinden aus dem kommunalen Steuerverbund erzielt.

### Steueraufkommen der Gemeinden überproportional gesunken

Tabelle 2 gibt aber auch einige erste Hinweise über die Ursachen der aktuellen kommunalen Finanzkrise. Zunächst erkennt man, dass im Jahr 2001 das Steueraufkommen der Gemeinden überproportional gegenüber dem Jahr 2000 gesunken ist. Während das gesamte Steueraufkommen um 4,6% gesunken ist, haben die Gemeinden einen Einnahmeverlust in Höhe von 6,3% zu verkraften. Dies liegt im Wesentlichen am Rückgang der Gewerbesteuer (netto) und der obligatorischen Verbundanteile. Bei der Gewerbesteuer fällt auf, dass die Umlage des Bundes gegenüber dem Jahr 2000 sogar angestiegen ist. Dies liegt an der bereits eingangs angesprochenen Erhöhung der Gewerbesteuerumlage im Jahre 2001, die den allgemeinen Rückgang der Gewerbesteuer für den Bund überkompensiert hat und die Einnahmeverluste der Länder zumindest abdämpft.

Die Gemeinden werden aber umgekehrt doppelt getroffen. Sie erzielen ein geringeres Aufkommen bei der Gewerbesteuer und müssen davon noch einen höheren Anteil an Bund und Länder abführen. In Klammern ist die Gewerbesteuerverteilung mit der bisherigen Umlageberechnung angegeben. Die Gemeinden hätten in diesem Falle im Jahr 2001 ein zusätzliches Gewerbesteueraufkommen in Höhe von etwa 1 Mrd. DM auf Kosten von Bund und Ländern erhalten.

<sup>9</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Bundespolitik und Kommunalfinanzen, a.a.O., S. 18.

**Tabelle 3**  
**Belastungswirkung von Steuerreformen**  
**im Jahr 2000**  
(in Mrd. DM)

	Reduktion Einkommen- steuer	Reduktion Körperschaft- steuer	Abschaffung Gewerbesteuer
<b>Bund</b>			
Primärer Finanzausgleich <sup>1</sup>	-4,06	-16,26	-2,58
Fehlbetrags BEZ <sup>2</sup>	0,08	0,70	0,48
<b>Länder</b>			
Primärer Finanzausgleich <sup>1</sup>	-4,06	-16,26	-8,33
Fehlbetrags BEZ <sup>2</sup>	-0,08	-0,70	-0,48
OVA <sup>3</sup>	0,77	3,12	0,02
FVA <sup>4</sup>	0,08	0,47	0,94
<b>Gemeinden</b>			
Primärer Finanzausgleich <sup>1</sup>	-1,54	0,00	-41,95
OVA <sup>3</sup>	-0,77	-3,12	-0,02
FVA <sup>4</sup>	-0,08	-0,47	-0,94
<b>Summe</b>	<b>-9,66</b>	<b>-32,52</b>	<b>-52,86</b>

<sup>1</sup> Zur Vereinfachung der Darstellung wurde die Verteilung des Gewerbesteueraufkommens dem primären Finanzausgleich zugeordnet. <sup>2</sup> Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. <sup>3</sup> Obligatorische Anteile des Steuerverbundes. <sup>4</sup> Fakultative Anteile des Steuerverbundes.

Neben dem Absinken der Gewerbesteuereinnahmen verschlechtert aber vor allem die um 4,9 Mrd. DM reduzierte Verbundmasse die kommunale Finanzsituation. Um die genaueren Ursachen für diese Einnahmeverluste zu isolieren, unterstellen wir im Jahre 2000 bei der Einkommen- und der Körperschaftsteuer die verminderten Aufkommen des Jahres 2001 und simulieren den sich so ergebenden Finanzausgleich. Die beiden ersten Spalten von Tabelle 3 enthalten die Veränderungen gegenüber dem tatsächlichen Basisjahr 2000.

Insgesamt ist das Aufkommen aus Einkommensteuer und Körperschaftsteuer im Jahr 2001 gegenüber dem Vorjahr um 9,66 Mrd. DM bzw. 32,52 Mrd. DM gesunken. In den Zeilen primärer Finanzausgleich ist noch einmal die bereits aus Tabelle 2 bekannte vertikale Verteilung des Aufkommensverlustes ohne Berücksichtigung des Finanzausgleichssystems wiedergegeben. Dies entspricht auch den eingangs geschilderten Überlegungen des Finanzministeriums, nach dem die Gemeinden „von den Mindereinnahmen bei der Körperschaftsteuer nicht betroffen sind“<sup>10</sup>.

### Verdeckte Verteilungswirkungen

Die veränderten Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen und Verbundanteile zeigen aber auch

<sup>10</sup> Allerdings ist hier zu beachten, dass die zu erwartenden höheren Aufkommen bei Einkommen- und Körperschaftsteuer vernachlässigt wurden.

## FINANZAUSGLEICH

**Tabelle 4**  
**Horizontale Belastungsverteilung der Einkommensteuer-Mindereinnahmen**  
(in Mill. DM)

Land	PFA <sup>1</sup>	UST <sup>2</sup>	Länder		PFA <sup>1</sup>	Gemeinden	
			LFA <sup>3</sup>	Fehl-BEZ <sup>4</sup>		OVA <sup>5</sup>	FVA <sup>6</sup>
Nordrhein-Westfalen	-1321,95	66,13	320,72	0	-502,20	-288,84	0
Bayern	-235,61	44,66	-376,40	0	-104,27	-22,04	-43,44
Baden-Württemberg	-710,25	38,49	169,94	0	-270,52	-154,51	39,09
Niedersachsen	-471,56	142,09	-22,83	-12,61	-174,43	-57,96	-6,24
Hessen	-151,81	22,24	-151,08	0	-49,68	-29,67	-34,60
Sachsen	-156,67	-29,35	-27,30	-11,51	-59,17	-49,05	-7,20
Rheinland-Pfalz	-210,28	14,81	15,58	-10,40	-79,37	-39,58	1,04
Sachsen-Anhalt	46,39	-156,87	-40,45	-6,81	14,15	-26,52	-10,87
Schleswig-Holstein	-135,92	10,20	-2,06	-4,84	-51,21	-23,88	-1,31
Thüringen	9,74	-111,90	-31,40	-6,29	1,38	-23,50	-8,67
Brandenburg	-6,51	-101,99	-30,23	-6,68	-4,60	-28,32	-9,63
Mecklenburg-Vorpommern	-94,71	20,08	-4,93	-4,60	-34,95	-20,42	-2,61
Saarland	-64,95	20,26	-1,72	-2,77	-24,02	-8,94	-0,89
Berlin	-279,56	12,44	72,40	-11,63	-101,47	0	0
Hamburg	-245,09	6,26	129,41	0	-93,07	0	0
Bremen	-24,57	2,44	-19,65	-2,99	-9,44	0	0
Summe	-4053,33	0	0	-81,13	-1542,88	-773,21	-85,32

<sup>1</sup> Primärer Finanzausgleich. <sup>2</sup> Umsatzsteuer. <sup>3</sup> Länderfinanzausgleich. <sup>4</sup> Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. <sup>5</sup> Obligatorische Anteile des Stuververbundes. <sup>6</sup> Fakultative Anteile des Stuververbundes.

die verdeckten Verteilungswirkungen des Finanzausgleichssystems, welche in der politischen Diskussion in der Regel vernachlässigt werden. Für die Belastungverschiebung zwischen Bund und Ländern mag dies noch zulässig sein. Der untere Teil von Tabelle 3 macht jedoch deutlich, dass die Rückwirkungen über das Finanzausgleichssystem für die Gemeinden quantitativ durchaus beachtlich sind. So wird die Belastungswirkung der verminderten Einkommensteuer für die Gemeinden deutlich unterschätzt, wenn die Veränderungen der Stuververbundanteile vernachlässigt werden. Durch den Rückgang der Körperschaftsteuer verlieren nun auch die Gemeinden Steueraufkommen in Höhe von 3,59 Mrd. DM. Dies entspricht etwa 11% der gesamten Aufkommensverminderung. Insgesamt zeigt sich, dass die Veränderungen der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer zu einem großen Teil die in Tabelle 2 beobachtete Reduktion der Finanzmasse des kommunalen Finanzausgleichs erklären.

Die dritte Spalte in Tabelle 3 zeigt die vertikalen Belastungswirkungen einer Abschaffung der Gewerbesteuer im Jahr 2000, wenn alle Rückwirkungen des Finanzausgleichssystems berücksichtigt werden<sup>11</sup>. Auch hier gibt die Zeile primärer Finanzausgleich zunächst die Angaben aus Tabelle 2 wieder. Bund und Länder würden das jeweilige Aufkommen aus der Gewerbesteuerumlage verlieren, die Gemeinden würden die nach der Umlage verbleibende Gewerbesteuer verlieren. Auch in diesem Falle sind die indirekten Belastungswirkungen durchaus bedeutsam. Nun

spart der Bund fast 500 Mill. DM an Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, während gleichzeitig die Gemeinden durch den Stuververbund noch fast eine zusätzliche Mrd. DM an die Länder verlieren. Im Gegensatz zu den beiden ersten Simulationen werden nun vor allem die fakultativen Verbundanteile reduziert, weil die Gewerbesteuerumlage im fakultativen Stuververbund berücksichtigt wird, vgl. Tabelle 1. Auf den ersten Blick mag es verwundern, dass sich überhaupt die obligatorischen Verbundanteile um 20 Mill. DM vermindern, obwohl die Gewerbesteuer nicht bei den Gemeinschaftssteuern des obligatorischen Stuververbundes erfasst wird. Die Abschaffung der Gewerbesteuerumlage verändert jedoch auch die relative Finanzkraft der Länder, was wiederum zu Verschiebungen beim Umsatzsteuervorgangsausgleich und damit auch beim obligatorischen Stuververbund führt.

Diese Überlegungen zeigen schon, dass es möglicherweise ganz hilfreich für das Verständnis der einzelnen Wirkungskanäle ist, wenn Länder und Gemeinden disaggregiert betrachtet werden. Der folgende Abschnitt macht eine derartige Analyse.

### Horizontale Belastungswirkungen

Um die Wirkungsweise des Finanzausgleichssystems besser zu verstehen und möglicherweise länderspezifische Besonderheiten zu isolieren, werden nun die Verteilungswirkungen der im letzten Abschnitt betrachteten Steuerreformen für die Landes- und Gemeindehaushalte der einzelnen Bundesländer be-

## FINANZAUSGLEICH

**Tabelle 5**  
**Horizontale Belastungsverteilung der Körperschaftsteuer-Mindereinnahmen**  
(in Mill. DM)

Land	Länder				Gemeinden		
	PFA <sup>1</sup>	USt <sup>2</sup>	LFA <sup>3</sup>	Fehl-BEZ <sup>4</sup>	PFA <sup>1</sup>	OVA <sup>5</sup>	FVA <sup>6</sup>
Nordrhein-Westfalen	-6451,77	477,45	1709,60	0	0	-1374,10	0
Bayern	-2164,66	322,41	-423,31	0	0	-212,59	-48,85
Baden-Württemberg	-1436,00	277,88	-732,62	0	0	-266,37	-168,50
Niedersachsen	-747,26	-481,63	-124,83	-155,12	0	-216,16	-49,25
Hessen	-1814,77	160,53	415,99	0	0	-378,82	95,26
Sachsen	-204,47	-489,36	-124,71	-38,77	0	-182,93	-32,88
Rheinland-Pfalz	-517,54	106,92	-274,67	-84,13	0	-83,15	-72,66
Sachsen-Anhalt	-256,26	-155,83	-74,07	-23,03	0	-98,90	-22,34
Schleswig-Holstein	-95,70	73,67	-203,09	-280,31	0	-4,18	-91,85
Thüringen	-245,47	-135,56	-68,49	-21,29	0	-87,64	-20,65
Brandenburg	-117,04	-287,65	-72,74	-22,62	0	-105,63	-24,89
Mecklenburg-Vorpommern	-291,87	13,49	-50,04	-15,56	0	-76,17	-17,95
Saarland	-25,19	-141,51	-29,96	-9,32	0	-33,34	-7,85
Berlin	-888,01	196,39	-147,54	-39,75	0	0	0
Hamburg	-845,31	45,22	220,24	0	0	0	0
Bremen	-162,13	17,59	-19,76	-7,78	0	0	0
Summe	-16263,45	0	0	-697,67	0	-3119,97	-462,39

<sup>1</sup> Primärer Finanzausgleich. <sup>2</sup> Umsatzsteuer. <sup>3</sup> Länderfinanzausgleich. <sup>4</sup> Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. <sup>5</sup> Obligatorische Anteile des Steuerverbundes. <sup>6</sup> Fakultative Anteile des Steuerverbundes.

trachtet. Tabelle 4 zeigt zunächst die Belastungsverteilung der verminderten Einkommensteuer.

In der ersten Spalte sind die veränderten Steueraufkommen der einzelnen Bundesländer angegeben. Dabei zeigt sich zunächst, dass vom Steuereinbruch des Jahres 2001 nicht alle Bundesländer in gleicher Weise betroffen waren. Einige westliche Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Niedersachsen verzeichneten dramatische Einbrüche, während etwa Bayern und Hessen vergleichsweise wenig Steueraufkommen verlieren. Manche Bundesländer im Osten, wie etwa Sachsen-Anhalt und Thüringen erzielten sogar ein höheres Steueraufkommen als im Jahr 2000. Die Einnahmeverchiebungen führen zunächst einmal zu veränderten Zahlungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Geberländer wie Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg werden dadurch entlastet, andere Geberländer wie Bayern und Hessen werden dadurch noch weitaus stärker belastet. Bei den genannten Ostländern zeigen sich die oft beklagten Fehlanreize des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Zwar haben sie ihr originäres Steueraufkommen verbessert, aber insgesamt verlieren sie aufgrund der drastisch verminderten Zuweisungen.

Als Nächstes wird die Gemeindeebene der einzelnen Bundesländer betrachtet. Zunächst sollte klar sein, dass der obligatorische Steuerverbund in der Regel die Wirkungen des primären Finanzausgleichs verstärkt. Eine Ausnahme bilden jedoch die Länder Sachsen-Anhalt und Thüringen, weil dort die vermin-

derten Ergänzungszuweisungen des Umsatzsteuervorwegausgleichs dominieren. Bei den fakultativen Verbundwirkungen zeigen sich deutlich die Unterschiede der kommunalen Finanzausgleichssysteme. Während etwa in Nordrhein-Westfalen der fakultative Anteil des Steuerverbundes keine Rolle spielt, sind in anderen Ländern die Wirkungen des fakultativen Steuerverbundes nicht zu unterschätzen. Während sie aber in Bayern und Hessen den Rückgang der Gemeindeeinnahmen noch dramatisch verschärfen, dämpfen sie in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz den Einnahmeverlust aus dem obligatorischen Steuerverbund ab. Die Effekte des fakultativen Steuerverbundes ergeben sich natürlich im Wesentlichen aufgrund der veränderten Ausgleichszuweisungen bzw. -beiträge im Länderfinanzausgleich.

### Rückgang der Körperschaftsteuer

Weiterhin werden die finanziellen Konsequenzen des Rückgangs der Körperschaftsteuer in den einzelnen Bundesländern und deren Gemeinden betrachtet. Tabelle 5 zeigt zunächst, dass alle Bundesländer Aufkommenseinbußen hinnehmen mussten, allerdings wurden Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg und Hessen besonders stark betroffen. Da die finanzstarken Bundesländer überproportional getroffen wurden, sanken die Ergänzungsanteile im Umsatzsteuervorwegausgleich.

Im anschließenden Länderfinanzausgleich müssen nun jedoch Bayern und Baden-Württemberg höhere Ausgleichsbeiträge leisten, während Nordrhein-West-

## FINANZAUSGLEICH

**Tabelle 6**  
**Horizontale Belastungsverteilung einer Abschaffung der Gewerbesteuer**  
(in Mill. DM)

Land	PFA <sup>1</sup>	Länder			Gemeinden		
		UST <sup>2</sup>	LFA <sup>3</sup>	Fehl-BEZ <sup>4</sup>	PFA <sup>1</sup>	OVA <sup>5</sup>	FVA <sup>6</sup>
Nordrhein-Westfalen	-2047,78	70,79	132,86	0	-10910,84	16,28	0
Bayern	-1504,05	47,80	588,60	0	-6815,22	5,52	-105,65
Baden-Württemberg	-1395,71	41,20	918,87	0	-6019,00	9,48	-109,67
Niedersachsen	-789,80	22,27	32,33	-98,90	-3517,07	3,92	-11,71
Hessen	-910,83	23,80	834,15	0	-4625,29	5,45	-17,56
Sachsen	-74,62	-83,60	-705,21	-64,05	-1038,98	-22,04	-205,60
Rheinland-Pfalz	-393,00	15,85	-118,70	-57,94	-1786,91	3,21	-35,77
Sachsen-Anhalt	-48,50	-46,61	-412,85	-37,47	-567,11	-11,19	-115,21
Schleswig-Holstein	-258,89	10,92	-22,27	-43,50	-1011,28	2,08	-12,50
Thüringen	-38,23	-49,44	-396,40	-34,42	-429,38	-11,37	-107,88
Brandenburg	-66,19	-28,92	-355,08	-36,44	-613,54	-7,55	-119,46
Mecklenburg-Vorpommern	-31,05	-35,09	-277,16	-25,10	-347,57	-9,60	-82,70
Saarland	-65,81	-11,61	-98,03	-15,48	-351,69	-2,32	-22,71
Berlin	-269,97	13,32	-485,55	-60,56	-1379,38	0	0
Hamburg	-347,78	6,70	365,75	0	-2102,95	0	0
Bremen	-83,01	2,61	-1,33	-7,71	-430,60	0	0
Summe	-8325,22	0	0	-481,57	-41946,80	-18,14	-946,40

<sup>1</sup> Primärer Finanzausgleich. <sup>2</sup> Umsatzsteuer. <sup>3</sup> Länderfinanzausgleich. <sup>4</sup> Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen. <sup>5</sup> Obligatorische Anteile des Steuerverbundes. <sup>6</sup> Fakultative Anteile des Steuerverbundes.

falen und Hessen geringere Ausgleichsbeiträge abführen. Die Konsequenzen für die kommunale Finanzmasse in diesen Ländern zeigen sich in den beiden rechten Spalten der Tabelle. Während in Nordrhein-Westfalen der primäre Aufkommensverlust über den obligatorischen Steuerverbund auf die Gemeinden durchschlägt, dämpfen in Hessen die erhöhten fakultativen Verbundanteile die Verluste der Gemeinden aus dem obligatorischen Steuerverbund ab. In Bayern und Baden-Württemberg dagegen erhöht der fakultative Steuerverbund die Verluste der Gemeinden, weil diese Länder höhere Ausgleichsbeiträge an den Länderfinanzausgleich abführen.

Besonders interessant ist auch die Situation in Schleswig-Holstein. Hier werden die primären Aufkommensverluste fast neutralisiert durch erhöhte Ergänzungszuweisungen aus dem Umsatzsteuervorgewegausgleich. Allerdings erhält das Land nun wesentlich geringere Ausgleichszuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen vom Bund. Da die Gemeinden in Schleswig-Holstein an beiden beteiligt sind, werden sie vor allem durch den Rückgang der fakultativen Verbundanteile getroffen, während die obligatorischen Verbundanteile nahezu unverändert bleiben. Die ostdeutschen Bundesländer schließlich geben ein sehr einheitliches Bild ab. Sie sind alle finanzschwache Länder, deren primäre Aufkommensverluste durch den bundesstaatlichen Finanzausgleich noch verstärkt werden. Auf der Gemeindeebene dominieren daher

die Effekte des obligatorischen Steuerverbundes. Der fakultative Steuerverbund verstärkt diese lediglich.

### Rückwirkungseffekte einer Abschaffung der Gewerbesteuer

Schließlich werden in Tabelle 6 die Rückwirkungseffekte einer Abschaffung der Gewerbesteuer auf der disaggregierten Länderebene betrachtet. Im Vergleich zur vorangegangenen Simulation fallen sofort zwei Unterschiede auf. Erstens gibt es nun bei den Gemeinden primäre Aufkommenseffekte und zweites dominieren nun die Wirkungen des fakultativen Steuerverbundes die des obligatorischen Steuerverbundes.

Die Veränderung der Verbundmasse im obligatorischen Steuerverbund liegt alleine an den veränderten Ergänzungszuweisungen des Umsatzsteuervorgewegausgleichs. Die ostdeutschen Bundesländer und das Saarland, welche nun weniger Ergänzungszuweisungen erhalten, geben dies auch im Umfang ihrer landesspezifischen Verbundquote an ihre Gemeinden weiter. Insgesamt fällt auf, dass bei den westdeutschen Bundesländern die Rückwirkungen über den Finanzausgleich relativ gering ausfallen. Manche Länder wie Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein beteiligen ihre Gemeinden nicht an der Gewerbesteuerumlage, in den anderen Ländern Bayern, Baden-Württemberg und Hessen heben sich die Wirkungen der Beteiligung an der Gewerbesteuerumlage und der Länderfinanzausgleich-Beiträge nahezu auf. In den ostdeutschen

Bundesländern gibt es jedoch genau den gegenteiligen Effekt. Hier verlieren die Länder neben der Gewerbesteuerumlage auch noch durch die verminderten Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich. Beides wird über den fakultativen Steuerverbund direkt an die jeweiligen Gemeinden weitergegeben, so dass sich in Ostdeutschland durchaus beträchtliche Rückwirkungen einstellen.

Insgesamt hat sich damit gezeigt, dass die aggregierte Betrachtung der vertikalen Verteilungswirkungen in Tabelle 3 des vorangegangenen Abschnitts einerseits die Wirkungsmechanismen des Finanzausgleichssystems nicht deutlich machen kann und gleichzeitig wichtige länderspezifische Unterschiede verdeckt.

### Zusammenfassung

In der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion über die Ursachen der kommunalen Finanzkrise und die Reform der Gewerbesteuer wird in der Regel der kommunale Finanzausgleich vernachlässigt. Unser Beitrag versucht deshalb die Frage zu beantworten, ob die vertikalen Belastungswirkungen von Steuerreformen durch die alleinige Betrachtung des primären Finanzausgleichs ausreichend abgebildet werden. Aus diesem Grund haben wir zunächst das Zusammenwirken von bundesstaatlichem und kommunalem Finanzausgleich herausgearbeitet, um daran anschließend die Rückwirkungseffekte einiger ausgewählter Steuerreformen zu quantifizieren. Anhand der durch die Steuerreform 2000 hervorgerufenen Mindereinnahmen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer ließ sich dabei zeigen, dass der primäre Finanzausgleich die tatsächlichen Belastungen der Gemeinden signifikant unterschätzt. Da die Länder einen Teil ihrer Aufkommensverluste bei den Gemeinschaftssteuern über den Steuerverbund an ihre Gemeinden weiterleiten, werden die Kommunen nicht nur bei der Einkommensteuer höher belastet, sondern tragen auch einen beachtlichen Teil der verminderten Körperschaftsteuer.

Die Analyse der Aufkommenswirkungen in den einzelnen Bundesländern zeigte, dass obligatorischer und fakultativer Steuerverbund ganz unterschiedlich zusammenwirken, je nachdem welche Stellung ein Bundesland im bundesstaatlichen Finanzausgleich einnimmt und wie die landesspezifischen Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs ausfallen. Insgesamt ist deshalb die aktuelle Finanzkrise der Kommunen in viel stärkerem Maße auf die Steuerreform 2000 zurückzuführen, als dies von der Bundesregierung eingestanden wird. Da sie sich alleine auf die primären

Verteilungswirkungen beschränkt und die Rückwirkungen des Finanzausgleichssystems vernachlässigt, unterschätzt sie systematisch die den bundesdeutschen Gemeinden auferlegten Belastungen durch die Steuerreform 2000. Würde man die verdeckten Verteilungswirkungen berücksichtigen, dann hätten die Gemeinden selbst ohne Erhöhung der Gewerbesteuerumlage einen überproportionalen Anteil an den Mindereinnahmen zu verkraften.

### Ausblick

Bei der derzeit diskutierten Ersetzung der Gewerbesteuer durch eine kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer sind die Rückkoppelungseffekte in vertikaler Hinsicht vor allem bei der Gewerbesteuerumlage für Bund und Länder zu beachten. Für die Kommunen als Gesamtheit schlagen sie dagegen quantitativ kaum zu Buche. Diese Aussage gilt allerdings nicht, wenn die einzelnen Bundesländer betrachtet werden. Hier ergeben sich vor allem in den ostdeutschen Bundesländern signifikante Rückwirkungseffekte auch auf der Gemeindeebene. Deshalb ist zu vermuten, dass die kommunalen Hebesätze auf Einkommen- und Körperschaftsteuer, welche alleine anhand der originären Verteilung der Gewerbesteuer ermittelt werden, vor allem in den ostdeutschen Bundesländern signifikant unterschätzt werden. Allerdings kann dies nur eine Tendenzaussage sein, weil wir die Konsequenzen der Einkommen- und Körperschaftsteuerzuschläge nicht berücksichtigt haben.

Insgesamt sehen wir unsere Simulationen aber nur als einen ersten Versuch, wie bei der künftigen Diskussion der föderalen Verteilungswirkungen von Steuerreformen die verdeckten Wirkungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems einbezogen werden könnten. Natürlich kann man diesen Ansatz auch in vielfältiger Hinsicht erweitern. Bei der Abschaffung der Gewerbesteuer wäre etwa der erwartete Anstieg von Einkommen- und Körperschaftsteuer durch geeignete Annahmen zu quantifizieren und darauf aufbauend die kompensierenden Zuschläge auf der Gemeindeebene im Finanzausgleichssystem zu bestimmen. Natürlich könnte man auch die Gemeindeebene (möglicherweise nur in ausgewählten Bundesländern) weiter disaggregieren, um die Umverteilungsmechanismen des kommunalen Finanzausgleichs genauer abzubilden. Unabhängig davon darf man gespannt sein, inwieweit die im Frühjahr von der Bundesregierung eingesetzte Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen die verdeckten Verteilungswirkungen des bundesdeutschen Finanzausgleichs in ihrem Reformkonzept berücksichtigen wird.