

## Reform der Kommunalfinanzen: Finanzierung krisenfest und stetig machen

Die finanzielle Lage vieler Kommunen ist pandemiebedingt kritisch, und kurzfristige Unterstützung durch Bund und Länder ist erforderlich. Die Probleme in der Krise zeigen einmal mehr, dass die Gemeindefinanzierung reformbedürftig ist. Es spricht viel für einen neuen Anlauf, um die finanzielle Resilienz der Gemeinden zu erhöhen. Dies ist zwar durchaus komplex, und es gibt vielfach politische Widerstände – auch von kommunaler Seite. Gerade für die Kommunen wäre eine stetige, verlässliche Haushaltspolitik aber wünschenswert, nicht zuletzt um die Investitionstätigkeit zu stabilisieren. Wiederholt erforderliche Ad-hoc-Notmaßnahmen mit teils langwierigen Verhandlungen scheinen wenig effizient.

Ein Kernproblem ist die hohe Abhängigkeit der Gemeinden von der stark schwankenden Gewerbesteuer. Bei ihr sind auch aktuell die erwarteten Ausfälle am höchsten. Die Gewerbesteuer macht die Unternehmensbesteuerung zudem deutlich komplexer. So weicht ihre Bemessungsgrundlage von denen der Einkommen- und der Körperschaftsteuer ab. Für eine gewisse Verstetigung werden dabei beispielsweise Zinsen, Mieten und Lizenzgebühren (also Kosten) teilweise mitbesteuert. Im Ergebnis wird damit aber auch die Substanz belastet. Dies kann für Unternehmen krisenverschärfend wirken. Nicht zuletzt bemüht sich insbesondere Deutschland in Europa um eine einheitliche Bemessungsgrundlage bei der Besteuerung von Kapitalgesellschaften. Auch dies erschwert die spezielle deutsche Gewerbesteuer.

### Ein früherer grundlegender Reformvorschlag

Ein naheliegender Ansatzpunkt für eine grundlegende Reform der Gemeindefinan-

zen wäre, die Gewerbesteuer abzuschaffen. Sie könnte durch einen kommunalen Zuschlag (mit lokal festzulegendem Hebesatz) auf die Körperschaft- und die Einkommensteuer ersetzt werden. Damit würde die Unternehmensbesteuerung wesentlich vereinfacht. Eine solche Reform wurde zuletzt 2011 in der Gemeindefinanzkommission auf Vorschlag der damaligen Bundesregierung intensiver diskutiert (sog. Prüfmodell). Als stabilisierendes Element war vorgesehen, die Kommunen stärker am Umsatzsteueraufkommen zu beteiligen.<sup>1)</sup> Mit diesem Ansatz würden die Steuereinnahmen weniger stark nach dem Sitz der Unternehmen und stärker nach dem Wohnsitz der Bevölkerung verteilt. Der Vorschlag scheiterte letztlich an politischem Widerstand, und dieser bleibt weiterhin zu erwarten.

### Ein modifizierter Ansatz

Denkbar sind aber auch andere Ausgestaltungen, um spürbare Verbesserungen zu erreichen. So könnte die Gewerbesteuer beibehalten, aber die Besonderheiten ihrer Bemessungsgrundlage abgeschafft werden. Dieses Angleichen der Bemessungsgrundlagen der Unternehmensteuern würde das Besteuerungsverfahren vereinfachen. Zudem würde der Einstieg in die europäische Harmonisierung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen erleichtert. Die Kommunen würden in diesem Fall die Gewerbesteuer mit einem örtlich festzulegenden Hebesatz behalten. Die lokalen Unternehmen trügen über die modifizierte Gewerbesteuer weiter die Kosten der von ihnen genutzten Infrastruktur mit.

<sup>1</sup> Für eine Bewertung des Vorschlags vgl.: Sachverständigenrat für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung (2010), S. 227 ff.

Ohne substanzbesteuernde Elemente würden die Einnahmen aus der Gewerbesteuer allerdings noch stärker schwanken als bisher. Um eine Verstetigung der Gemeindefinanzierung zu erreichen, sollte das Gewicht der Gewerbesteuer daher deutlich sinken, und aufkommensstabilisierende Elemente sollten hinzukommen. Eine solche Umschichtung lässt sich so gestalten, dass die gesamtstaatlichen Einnahmen sowie die Aufteilung auf Bund, Länder und Gemeinden im Endergebnis weitgehend unverändert bleiben. Auch die Belastung der Unternehmen kann, wenn gewünscht, weitgehend beibehalten werden, indem eine geringere Gewerbesteuer mit einer höheren Körperschaftsteuer verbunden wird.<sup>2)</sup>

Zur Aufkommensstabilisierung könnten die Gemeinden in einem zweiten Baustein stärker als bisher am Lohnsteueraufkommen beteiligt werden.<sup>3)</sup> Wie beim entfallenden Teil der Gewerbesteuer könnte hierbei der Bezug zur Wirtschaftskraft hergestellt werden: Jede Gemeinde erhielte einen Betrag, der den Anteil der jeweils örtlich Beschäftigten an der landesweit erzielten Lohnsumme reflektiert (Betriebsstättenprinzip). Die Belastung der Beschäftigten und der Unternehmen änderte sich durch dieses Reformelement nicht: Die vorhandenen Lohnsteuereinnahmen würden lediglich anders innerstaatlich verteilt.

Als möglicher dritter Baustein ließe sich die kommunale Einnahmenautonomie bei der allgemeinen Einkommensbesteuerung stärken. Hierzu könnte die vorhandene wohnsitzbezogene Gemeindebeteiligung um ein örtliches Hebesatzrecht ergänzt werden. Dieses könnte auf dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer<sup>4)</sup> aufsetzen und ist bereits in Artikel 106 Absatz 5 Grundgesetz angelegt. Damit würde die Wohnbevölkerung ergänzend zur Grundsteuer nachvoll-

ziehbarer an der Finanzierung der kommunalen öffentlichen Leistungen beteiligt.

### **Volatilität im kommunalen Finanzausgleich begrenzen**

Die beschriebenen Änderungen würden die Möglichkeiten der einzelnen Gemeinden erweitern, bedarfsgerechte Einnahmen zu erheben. Die Aufkommensschwankungen würden zugleich begrenzt. Schwankungen sollten aber auch bei den kommunalen Finanzausgleichssystemen verringert werden. Soweit diese für die Gemeinden feste Anteile an den Steuereinnahmen der Länder vorsehen, brechen die Länderzuweisungen an die Kommunen beispielsweise im kommenden Jahr ein – sofern nicht ad hoc gegengesteuert wird. Eine solch unstetige Entwicklung könnte vermieden werden, wenn die Länderzuweisungen neben der lokalen Bevölkerungsentwicklung nicht mehr an das Steueraufkommen der Länder, sondern etwa an den glatteren gesamtwirtschaftlichen Wachstumstrend gekoppelt würden. Zusätzlich könnten die Zuweisungen in stärkerem Maße bedarfsbezogene Elemente aufnehmen.

---

**2** Auch zwischen den Kommunen wäre ein Ausgleich zu finden, eventuell unter Einbezug der kommunalen Finanzausgleichssysteme. Denkbar wäre auch, Aufkommensanteile oder Steuerlasten zu verändern – etwa für Unternehmen. Dies wird hier aber nicht diskutiert.

**3** Die drei hier genannten Bausteine lehnen sich an das Vier-Säulen-Modell an, vgl.: Stiftung Marktwirtschaft (2020). Eine weitere Säule bildet dabei die Grundsteuer, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2018 bereits reformiert wird.

**4** Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wird auf die Gemeinden im Prinzip gemäß dem örtlichen Aufkommen verteilt. Dabei wird aber nur das Einkommen bis zu einer Obergrenze berücksichtigt. Die Grenze liegt bei einem zu versteuernden Einkommen von derzeit 40 000 €/80 000 € für allein/zusammen Veranlagte. Hält man an einer solchen Grenze fest, wäre folgerichtig, den örtlichen Hebesatz nur bis dahin anzuwenden. Damit würden dann auch die Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden nur begrenzt zu Buche schlagen.