

# Eine nachhaltige Reform der Gemeindefinanzierung

Das Drei-Säulen-Modell der  
Bertelsmann Stiftung



# Inhalt

Vorwort	2
Zusammenfassung der Vorschläge	4
Strukturelle Krise der Gemeindefinanzen erfordert eine nachhaltige Reform des Gemeindefinanzsystems	6
Grundanforderungen an das Gemeindefinanzsystem	7
Drei-Säulen-Modell der Bertelsmann Stiftung	9
Kommunale Wirtschaftssteuer: Die Gewerbesteuer ersetzen	11
Reformierte Grundsteuer: Die Bodennutzung heranziehen	16
Kommunale Bürgersteuer: Das Band zwischen Bürgern und Gemeinde stärken	24

# Vorwort

## **Eine nachhaltige Reform der Gemeindefinanzen – das Drei-Säulen-Modell der Bertelsmann Stiftung**

Um die finanzielle Situation der Kommunen ist es alles andere als gut bestellt – und das nicht erst seit der Finanz- und Wirtschaftskrise. Die Ausgaben, insbesondere im Sozialbereich, haben beängstigende Größenordnungen angenommen, die Einnahmen sind in den letzten Jahren enorm eingebrochen, der Umfang der Kassenkredite lässt die Alarmglocken schrillen. Umso mehr ist es geboten, zumindest die Einnahmesituation der Kommunen gleichmäßig, berechenbar und den Aufgaben angemessen zu gestalten.

Dies erfordert eine grundlegende und nachhaltige Reform des Gemeindefinanzsystems. Die bislang vorgelegten Reformvorschläge entsprechen dieser Forderung bestenfalls in Teilen. Die Bertelsmann Stiftung möchte deshalb mit ihrem **Drei-Säulen-Modell** einen Lösungsansatz einbringen, der frei von dogmatischen Verengungen ist, die Einnahmen der Kommunen planbarer macht und die Nutzer der kommunalen Leistungen – die Wirtschaft, die Grundstückseigentümer sowie die Bürger insgesamt – gleichmäßiger und angemessener an der Finanzierung beteiligt.

Dieses Modell ist gerechter, einfacher zu administrieren und krisensicherer als die übrigen vorgelegten Lösungen. Es soll die laufende Diskussion befruchten und einen Beitrag zu einem nachhaltigen Weg aus der kommunalen Finanzkrise leisten. Dieser Weg muss uns gelingen, denn nur finanziell gesunde Kommunen können die vor uns liegenden

Herausforderungen wie den demographischen Wandel, die Globalisierung und letztlich die Staats- und Politikverdrossenheit erfolgreich meistern.

Herzlich danken möchte ich den Verfassern des vorliegenden Papiers, Frau Dr. Annette Fugmann-Heesing sowie Herrn Professor Dr. Martin Junkernheinrich.



*Kirsten Witte*

Dr. Kirsten Witte  
*Leiterin Programm LebensWerte Kommune  
Bertelsmann Stiftung*

*Gütersloh, im Januar 2011*

## Zusammenfassung der Vorschläge

Die deutschen Kommunen befinden sich seit über 20 Jahren in einem krisenhaften Entwicklungsprozess, der unter den aktuellen Bedingungen einem Höhepunkt zustrebt. Die Krise ist vielschichtig und struktureller Natur. Sie steht im Zusammenhang mit

- starken Einnahmeverlusten (Finanzkrise),
- wachsenden Aufgaben und steigenden Ausgabenbelastungen (Aufgabenkrise),
- einer unflexiblen Organisation mit intransparenten Kostenstrukturen (Organisationskrise) sowie
- einer mangelhaften Beteiligung der Bürger an der politischen Willensbildung in den Gemeinden und Gemeindeverbänden (Demokratiekrise).

Diese Krisen sind nicht durch ein kurzfristiges finanzielles Notprogramm für die Kommunen zu meistern, sondern müssen durch die Behebung ihrer Ursachen überwunden werden. Zentraler Ansatzpunkt ist dabei das Gemeindefinanzsystem. Es weist schwerwiegende Mängel auf, ist durch zahlreiche Fehlentwicklungen in eine Schiefelage geraten und hat damit wesentlich zur Krise beigetragen.

Die Bertelsmann Stiftung schlägt deswegen eine umfassende Reform des Gemeindefinanzsystems, das aufbauend auf drei Säulen – einer kommunalen Wirtschaftssteuer, einer reformierten Grundsteuer und der Bürgersteuer – eine kontinuierlichere Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen, ein bedarfsgerechteres Einnahmenniveau, eine grundsätzliche Verringerung der interkommunalen Einnahmedisparitäten, eine größere Autonomie der Kommunen und eine direktere Beteiligung der Bürger ermöglichen soll.

Im Einzelnen sind kurz- und mittelfristig folgende Reformen anzustreben:

- Der Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer sowie die Kompensationszahlungen im Familienleistungsausgleich sind abzuschaffen. An ihre Stelle ist eine im Gesamtvolumen gleich hohe **kommunale Bürgersteuer** einzuführen. Sie ist von den Kommunen direkt zu erheben. Die Steuerfestsetzung erfolgt oberhalb des steuerfreien Existenzminimums mit einem proportionalen Steuersatz auf das bundeseinheitlich nach dem Einkommensteuerrecht ermittelte zu versteuernde Einkommen.
- Die Gewerbesteuer ist in ihrer jetzigen Form nicht weiterzuführen. Vielmehr ist eine **kommunale Wirtschaftssteuer** einzuführen, die alle lokalen Unternehmen und wirtschaftlich tätigen Personen erfasst, das heißt auch Freiberufler sowie die Land- und Forstwirtschaft. Je umfassender die Nutzer kommunaler Leistungen erfasst werden und je breiter die Bemessungsgrundlage ist, desto niedriger können die Steuersätze sein.
- Die **Grundsteuer B** ist auf ein einfacheres und zeitnäheres Bemessungsverfahren umzustellen, das an den tatsächlichen Werten von Grundstücken anknüpft und die Nutzungsintensität über einen noch zu bestimmenden Faktor einfließen lässt.
- Die **Grundsteuer A** ist abzuschaffen. Die Besteuerung der Land- und Forstwirtschaft ist in die kommunale Wirtschaftssteuer zu integrieren.
- Für bereits bestehende an die Kommunen übertragene Aufgaben sind die Gesetze und Verordnungen von Bund, Ländern und Europäischer Union zu überprüfen und kommunale Handlungsspielräume durch eine Entfrachtung der Vorgaben von Detailregelungen zu erweitern.

Die Vorschläge bilden einen Gesamtzusammenhang. Sie können nicht isoliert gesehen werden, denn sie bauen aufeinander auf und sind aufeinander bezogen. Jedes Herausbrechen einzelner Teile unterläuft die

Logik des Gesamtwerkes und führt zu Verwerfungen. Die Bertelsmann Stiftung begreift die Gemeindefinanzreform als einen längerfristigen Prozess, in dem die Beteiligten bereit sein müssen, im Verfahren zu lernen und gegebenenfalls nachzujustieren. Die anstehende Gemeindefinanzreform kann nach Meinung der Bertelsmann Stiftung nur ein erster – aber wichtiger – Schritt sein. Sie ist mit weiteren Reformbausteinen zu verknüpfen.

## **Strukturelle Krise der Gemeindefinanzen erfordert eine nachhaltige Reform des Gemeindefinanzsystems**

Seit nunmehr rund 30 Jahren befinden sich die deutschen Kommunen in einem krisenhaften Entwicklungsprozess, der nach einer kurzen Zeit der Entspannung und Hoffnung gegenwärtig wieder einmal einem neuen Höhepunkt zustrebt. Die im Kern strukturelle Krise der Gemeindefinanzen ist nicht allein durch ein kurzfristiges finanzielles Notprogramm für die Kommunen zu meistern. Sie kann nur durch die Behebung ihrer Ursachen überwunden werden. Zentraler Ansatzpunkt ist dabei das Gemeindefinanzsystem. Es weist trotz der Reform der Gewerbesteuer in den Jahren 2003 und 2008, der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Jahr 2005 sowie der gesetzlichen Verankerung des Konnexitätsprinzips auf Länderebene immer noch schwerwiegende Mängel auf. Ein funktionsfähiges und finanzwirtschaftlich nachhaltiges Gemeindefinanzsystem beruht auf dem austarierten Zusammenspiel von zu erfüllenden kommunalen Aufgaben, dafür zu leistenden Ausgaben und entsprechend bereitzustellenden Einnahmen. Der Reform der Gemeindesteuern ist dabei besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Die Ziele einer solchen Reform sind eine konjunkturunabhängigere Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen, ein bedarfsgerechteres Einnahmenniveau, eine größere Autonomie der Kommunen und eine direktere Beteiligung der Bürger.

## Grundanforderungen an das Gemeindefinanzsystem

Ein funktionierendes Gemeindefinanzsystem muss folgende Elemente berücksichtigen:

- **Bürgerorientierung:** Das Gemeindefinanzsystem hat Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmern vor Ort zu dienen. Bürger und Wirtschaft sollten sich in diesem System wiederfinden und es vom Prinzip her verstehen. Erst dadurch ist ihnen im Rahmen der demokratischen Grundordnung die Möglichkeit zur Mitentscheidung über kommunale Politik möglich.
- **Aufgabengerechte Finanzausstattung:** Das Gemeindefinanzsystem muss allen Kommunen eine aufgabengerechte Finanzierungsbasis sichern. Entsprechend der unterschiedlichen Größe und Funktion muss es für eine bedarfs- und verteilungsgerechte Finanzmittelbereitstellung unter den Kommunen sorgen.
- **Wer bestellt, bezahlt:** Ausgabenwirksame Entscheidungen von Europäischer Union, Bund und Ländern dürfen für die Kommunen nur bei gleichzeitiger Übernahme der Kosten durch die gesetzgebende Ebene oder zumindest Klärung der Finanzierungsfrage getroffen werden. Dieser Grundsatz ist umso enger zu fassen, je detaillierter der Vollzug geregelt und/oder ausgabenwirksame Leistungen an Dritte festgelegt werden (Prinzip der Konnexität von Aufgabenverteilung und Ausgabenverantwortung).
- **Anreizorientierung:** Das Gemeindefinanzsystem muss Anreize zu wirtschaftlichem Verhalten in den Kommunen setzen. Dazu muss es Elemente des Wettbewerbs aufgreifen, die sowohl einen sparsamen Umgang mit den Steuergeldern und Abgaben der Bürger bewirken als auch zu innovativen und verbesserten Formen kommunaler Aufgabenerfüllung anregen. Die direkte Fühlbarkeit von lokalen Hebesatz-

unterschieden schafft Anreize zur Ausgabensenkung und zur bürgernahen Politikgestaltung.

- **Anpassungsflexibilität:** Das Gemeindefinanzsystem muss ein hohes Maß an autonomer Anpassungsfähigkeit besitzen, um zukunftsfähig zu sein, das heißt es muss Anpassungsmechanismen enthalten, die eine zügige Reaktion auf eine Veränderung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen ermöglichen.
- **Kommunale Selbstverwaltung:** Von Bund und Ländern auf die Gemeinden und Gemeindeverbände übertragene Aufgaben dürfen nur in ihrer Grundstruktur einheitlich geregelt werden. In Detailfragen der Ausführung sind den Kommunen eigenverantwortliche, effizienzfördernde Handlungsspielräume zu gewährleisten (Prinzip der Autonomie der Kommunalverwaltung).
- **Wettbewerbsfähiges Gesamtsteuersystem:** Das Gemeindefinanzsystem muss die Anforderungen eines insgesamt wettbewerbsfähigen Gesamtsteuersystems beachten. Aufgaben und Einnahmefähigkeiten sind aufeinander abzustimmen.

Damit das Gemeindefinanzsystem seine Funktion erfüllen kann, dürfen sektorale Einzelinteressen nicht die Oberhand über seine Ausgestaltung erhalten oder isolierte, im Gesamtsystem widersprüchliche Maßnahmen vorgenommen werden. Es ist notwendig, dass die Systemzusammenhänge zwischen den diversen Elementen berücksichtigt und bewährte finanzwissenschaftliche Grundsätze wieder deutlich stärker beachtet werden.

Die *Kommunale Steuerhoheit* muss in den Vordergrund gerückt werden. Nur wenn die Gemeinden über autonom auszuschöpfende Steuerquellen verfügen, ist ihre verfassungsrechtlich garantierte Stellung im föderalen Staat gewährleistet (Prinzip der Finanzautonomie).

Die einzelnen Steuerarten müssen zur Wahrung der *Steuergerechtigkeit* so ausgestaltet werden, dass sich alle Mitglieder der jeweiligen

Nutzergruppe (z. B. Unternehmer und Freiberufler, Grundstücksbesitzer) an den Finanzierungskosten des Gemeinwesens beteiligen (Prinzip der Allgemeinheit und Gerechtigkeit des Steuersystems).

Um einer Anspruchsinflation gegenüber der Kommune zu begegnen, sollen Bürgerinnen und Bürger, die lokale Wirtschaft und die Eigentümer von Grund und Boden als Nutzer kommunaler Leistungen *spürbar* und adäquat an der Finanzierung kommunaler Leistungen beteiligt werden (Prinzip der fiskalischen Gruppenäquivalenz).

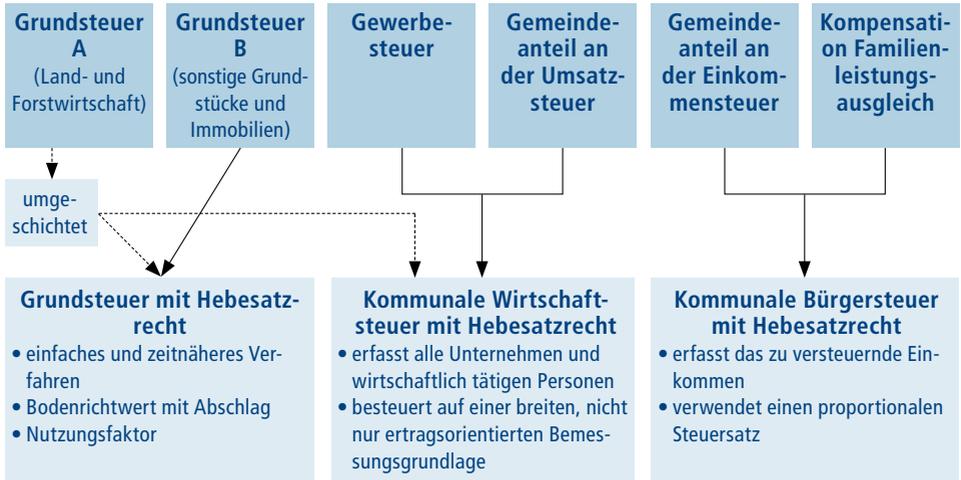
## Drei-Säulen-Modell der Bertelsmann Stiftung

Um das Gemeindefinanzsystem nachhaltig und erfolgreich zu reformieren, sind Veränderungen bei der Gewerbesteuer, der Grundsteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer anzustreben: Das von der Bertelsmann Stiftung 2003 in einem ersten Konzept vorgeschlagene und anschließend weiterentwickelte Modell beinhaltet eine Umwandlung von Gewerbesteuer und Umsatzsteueranteil in eine kommunale Wirtschaftssteuer, eine für alle Grundstücksarten verkehrswertbezogene Grundsteuer und die Einführung einer kommunalen Bürgersteuer mit eigenem Hebesatzrecht auf das zu versteuernde Einkommen.

Die Vorschläge bilden ein Gesamtsystem. Sie können nicht isoliert gesehen oder gar getrennt umgesetzt werden, denn sie bauen aufeinander auf, ergänzen sich und sind aufeinander bezogen. Jedes Herausbrechen einzelner Teile unterläuft die Logik der Gesamtreform und führt zu neuen Verwerfungen. So ist die vorgestellte Bürgersteuer an die umfassende Reform der Wirtschaftssteuer zwingend gekoppelt und wäre auch ohne eine enge Fassung des Konnexitätsprinzips auf der Aufgaben- seite kaum sinnvoll. Unabhängig davon ist es aber realistisch davon auszugehen, dass eine umfassende und grundsätzliche Reform nicht in einem Schritt umzusetzen ist. Hierfür ist der Reformbedarf sowohl auf der kommunalen Ebene selbst als auch in den finanziellen Beziehungen zu Bund, Ländern und EU zu umfangreich. Die Bertelsmann Stiftung

begreift eine solche Gemeindefinanzreform als einen längerfristigen und vielschichtigen Prozess, in dem schrittweise die einzelnen Probleme aufgegriffen und abgearbeitet werden müssen.

### Der Weg zum Drei-Säulen-Modell der Bertelsmann Stiftung



Die von der Bertelsmann Stiftung vorgeschlagene Reform erfordert bei jedem Schritt einen fairen Interessenausgleich sowie Offenheit und Anpassungsbereitschaft. Eine weitere Erstarrung der Partikularinteressen, welche die Fehlentwicklungen verstärkt hat, wäre für alle Beteiligten von großem Schaden. Unternehmen, die nicht bereit sind, sich im Wettbewerb anzupassen, überleben nicht. Gesellschaften, die im Streit divergierender Interessen erstarren und nicht die Kraft und den Mut finden, notwendige Anpassungen und Weiterentwicklungen vorzunehmen, setzen ihren erreichten Wohlstand aufs Spiel. Dabei gibt es keine Gewinner.

Nachfolgend werden die einzelnen Säulen des Modells vorgestellt.

## Kommunale Wirtschaftssteuer: Die Gewerbesteuer ersetzen

Derzeit wird die Wirtschaft im Rahmen der kommunalen Steuergesetzgebung nur über die Gewerbesteuer fühlbar zur Finanzierung kommunaler Leistungen herangezogen. Als wirtschaftsbezogene Kommunalsteuer ist sie jedoch mittlerweile vollkommen degeneriert:

- sie weist regional große Aufkommensunterschiede auf;
- ihr Aufkommen schwankt periodisch sehr stark;
- sie wird nur von einer geringen Zahl von Unternehmen getragen, die deshalb umso stärker belastet werden;
- mit der Gewerbesteuerumlage besteht für Bund und die Länder ein Instrument, mit dem sie – wie sich immer wieder gezeigt hat – zur Sicherung ihrer eigenen Haushalte in den kommunalen Steuertöpf greifen.

Die Bertelsmann Stiftung hat 2003 das Modell einer kommunalen Wirtschaftssteuer vorgestellt, das eine Entflechtung der Finanzströme, eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und den Einbezug aller Wirtschaftssubjekte fordert. Die Reformen der Gewerbesteuer in den Jahren 2003 und 2008 haben Vorschläge des Konzeptes der Bertelsmann Stiftung aufgegriffen und Teilaspekte verwirklicht:

- Die Gewerbesteuer wurde umfassend von der Körperschaftsteuer abgekoppelt. Mit der Abschaffung der In-Sich-Anrechnung sowie der Abzugsfähigkeit bei der Gewinnermittlung bei der Körperschaftsteuer wurde die Steuer transparenter. Das ermöglicht eine Senkung nominaler Steuersätze und verstärkt die unmittelbare Auswirkung des Hebesatzes auf die Besteuerung der Unternehmen.
- Die anteilige Hinzurechnung der Fremdkapitalzinsen und der Finanzierungsanteile von Mieten, Pachten, Leasingraten und Lizenzen

ist ein wichtiger Schritt, um die Ungleichbehandlung von Eigen- und Fremdkapital zu beseitigen.

- Die Reduzierung der Gewerbesteuerumlage vermindert die Finanzverflechtung von Bund, Ländern und Gemeinden.

Dennoch ist die Reform von einer kommunalen Wirtschaftssteuer weit entfernt. Die Gleichbehandlung aller Wertschöpfungsbestandteile ist noch immer nicht ausreichend gewährleistet. Denn der für die Hinzurechnung zu berücksichtigende Anteil der Fremdkapitalzinsen und Finanzierungsanteile ist noch zu gering, die Lohnsumme findet überhaupt keine Berücksichtigung. Dem Problem der starken Konjunkturreakibilität der Gewerbesteuer konnte deshalb durch die bisherigen Veränderungen nicht begegnet werden. Auch sind noch immer nicht alle lokalen Unternehmen und wirtschaftlich tätigen Personen erfasst, so dass Freiberufler grundsätzlich von der Gewerbesteuer ausgenommen sind. Die Land- und Forstwirtschaft wird nur der Grundsteuer A und nicht der Gewerbesteuer unterworfen und würde bei gleichzeitiger Abschaffung der Grundsteuer A (s. u.) nicht zur Beteiligung an der Finanzierung kommunaler Leistungen herangezogen werden.

Grundsätzlich ist eine kommunale Wirtschaftssteuer als kollektive Gegenleistung der Unternehmen für die Bereitstellung der kommunalen Infrastruktur sinnvoll. Schließlich fließt die Infrastruktur als Vorleistung in die Produktion der Unternehmen ein und trägt damit zur Erzeugung privater Wertschöpfung und zur Erzielung von Gewinnen bei. Wie andere betriebliche Vorleistungen können aber auch kommunale Leistungen nicht zum Nulltarif bereitgestellt werden. Das Interesse der Unternehmen an einer dauerhaft funktionsfähigen Infrastruktur muss deshalb sein Gegenstück in einem kontinuierlichen Finanzierungsbeitrag finden.

Im internationalen Vergleich ist eine kommunale Wirtschaftssteuer in den unterschiedlichsten Ausprägungen anzutreffen. Dabei werden auch Besteuerungstatbestände mit Bezügen zu gewinnunabhängigen

Komponenten definiert (z. B. Investitionen), die in Deutschland bisher nicht zum Einsatz kamen. Auch Gliedstaaten greifen auf gewinnunabhängige Besteuerungselemente zu. Entsprechend ist die Gewerbesteuer i. d. R. kein zentraler Hinderungsgrund für die Ansiedlung von Unternehmen. Standortfaktoren wie Arbeitskräfte, lokale und regionale Infrastrukturen, Bildung u. Ä. sowie deren Qualität sind für Unternehmen von deutlich größerer Bedeutung als die Gewerbesteuer.

In der Bundesrepublik Deutschland sind derzeit als Alternativen verschiedene Reformmodelle in der Diskussion. Sie reichen von allein gewinnorientierten Steuern (z. B. Zuschlag zur Körperschaftsteuer mit Hebesatzrecht der Kommune) bis hin zu Steuervorschlägen, die sich an die Wertschöpfungssteuer anlehnen, aber versuchen, deren Nachteile hinsichtlich der internationalen Steuerkonkurrenz auszugleichen. Der Bertelsmann Stiftung ist wichtig, dass der Ersatz für die derzeitige Gewerbesteuer wieder bewährten finanzwissenschaftlichen Prinzipien folgt:

Der Kreis der Steuerpflichtigen muss unter Beibehaltung einer direkten Besteuerung auf die breite Basis aller Nutzer kommunaler Leistungen aus der Wirtschaft (Unternehmen, Freiberufler, Land- und Forstwirtschaft etc.) gestellt werden. Das

- stärkt durch eine breite Fühlbarkeit das Band zwischen Wirtschaft und Kommune (Prinzip der Gruppenäquivalenz und der demokratischen Partizipation),
- senkt die Steuerlast der derzeit wenigen tatsächlichen Steuerzahler (Steuergerechtigkeit, Allgemeinheit der Besteuerung) und führt zu einer die internationale Wettbewerbsfähigkeit kaum belastenden, niedrigen durchschnittlichen Besteuerung der einzelnen Steuerpflichtigen,
- verringert die Streuung des Steueraufkommens zwischen den Kommunen und senkt damit den horizontalen Ausgleichsbedarf des kommunalen Finanzausgleichs,

- sichert den Kommunen eine Verstetigung der Einnahmen durch Minderung des Ausfallrisikos auch bei konjunkturellen Schwankungen und
- bietet eine stabilere Absicherung gegen die lokale Abhängigkeit von einer einseitigen Wirtschaftsstruktur.

Hinsichtlich der Bemessungsgrundlage ist eine Entscheidung zwischen dem alleinigen Bezug auf den Gewinn bzw. das Einkommen und der Einbeziehung gewinnunabhängiger Wertschöpfungsbestandteile zu treffen.

Der alleinige Bezug auf den Gewinn bzw. das Einkommen dient nur oberflächlich den Interessen der Wirtschaft und insbesondere exportorientierten Unternehmen. Eine allein gewinnabhängige Steuer ist stark konjunkturabhängig und führt zu großen Unsicherheiten in der Finanzierung der kommunalen Infrastruktur. Das Beispiel der Körperschaftsteuer, deren Aufkommen im Jahr 2001 um 24 Milliarden Euro auf einen Minusbetrag abgerutscht ist, zeigt, welche Einschnitte Kommunen im schlimmsten Fall erwarten müssten. Diese Unsicherheit würde auch den Interessen der Unternehmen schaden, die auf eine verlässliche kommunale Infrastruktur angewiesen sind. Der vergleichsweise feste Aufgabenkanon der Kommunen lässt – im Gegensatz zu Bund und Ländern – nur eine begrenzte Ausgabenflexibilität zu. Deshalb kann der einseitige Bezug auf den Gewinn keine hinreichende Basis für eine kommunale Wirtschaftssteuer sein. Die ausgeprägte Konjunkturresilienz einer gewinnorientierten Besteuerungsgrundlage sollte durch gewinnunabhängige Wertschöpfungsbestandteile ergänzt werden.

Vor dem Hintergrund eines beide Seiten berücksichtigenden Interessenausgleichs präferiert die Bertelsmann Stiftung ein Modell, das die kommunale Wirtschaftssteuer auf eine breite, wertschöpfungsorientierte Grundlage stellt. Je umfassender die Nutzer kommunaler Leistungen erfasst werden (Unternehmen, Freiberufler, Land- und Forstwirtschaft etc.) und je breiter die Bemessungsgrundlage ist, desto niedriger kann der Steuersatz angesetzt und damit die Steuerbelastung begrenzt wer-

den. Durch eine gleichmäßige Belastung von Eigen- und Fremdkapital soll verhindert werden, dass Unternehmen aus steuerpolitischen Gründen in die Fremdfinanzierung einsteigen müssen. Eine gleichmäßige Belastung von Sachanlagen und Lohnsumme sichert die Neutralität der Besteuerung in Bezug auf den Einsatz von Arbeit und Kapital.

## Reformierte Grundsteuer: Die Bodennutzung heranziehen

Eine Reform des Gemeindefinanzsystems wird die kommunale Selbstverwaltung nach Auffassung der Bertelsmann Stiftung nur nachhaltig stärken, wenn sie das Band zwischen Wirtschaft, Bürgern und Kommune enger knüpft. Deshalb sollte das Finanzsystem nicht ausschließlich wirtschafts-, sondern auch bürgerbezogen ausgestaltet werden. Das gelingt nur, wenn die Säulen Grundsteuer und Bürgersteuer neben die Wirtschaftssteuer treten.

Derzeit gibt es zwei Grundsteuerarten mit unterschiedlich hohen Steuermesszahlen. Die Grundsteuer A ist eine Sollertragsteuer für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, die Grundsteuer B wird als Wertsteuer auf bebaute oder bebaubare Grundstücke erhoben.<sup>1</sup>

Die mit eigenem Hebesatzrecht ausgestattete und von Erträgen und Gewinnen unabhängige Grundsteuer ist aktuell im Gemeindefinanzsystem nach der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer die drittergiebigste Steuerquelle der Kommunen. Sie ist wegen ihrer stetigen und kaum konjunkturabhängigen Entwicklung eine stabile dritte Säule des Gemeindesteuersystems. Die Bertelsmann Stiftung plädiert dafür, diese für eine kontinuierliche kommunale Aufgabenerfüllung wichtige Steuerart verfassungsfest zu reformieren und

---

<sup>1</sup> Nähere Ausführungen dazu enthält REFORM DER GRUNDSTEUER. Bericht des Bayrischen Staatsministers der Finanzen und des Ministers der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz an die Finanzministerkonferenz. Januar 2004: 12 ff.

in ihrer Bedeutung so auszubauen, dass die drei Säulen der Gemeindesteuern gleichberechtigt nebeneinander stehen.

Die Grundsteuer ist dringend reformbedürftig, weil die gegenwärtige Ausgestaltung unter rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkten unbefriedigend ist. Schon seit 1995 beschäftigt sich die Finanzministerkonferenz mit dieser Frage, ist aber trotz mehrfacher Anläufe bis heute zu keinem abschließenden Ergebnis gekommen. Dabei kommt mannigfaltige Kritik am bestehenden System aus verschiedenen Richtungen, sie hat normative, (verwaltungs-)ökonomische und steuerungspolitische Aspekte.

Die normative Kritik setzt an zwei Punkten an: Zum einen wird jede Art von Grundbesteuerung infrage gestellt, weil der Anknüpfungspunkt allein der Wert des Grundstücks sowie der darauf stehenden Gebäude ist, und die persönlichen Verhältnisse des Eigentümers keine Rolle spielen. Diese Kritik an der mit der Grundsteuer möglicherweise verbundenen Substanzbesteuerung trägt allerdings nicht. Im Juli 2006 hat das Bundesverfassungsgericht eine mit dieser Begründung eingereichte Klage zurückgewiesen.<sup>2</sup> Die Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Grundsteuer folgen aus einem anderen Schutzgedanken der Verfassung, dem Gleichbehandlungsgebot. Die aufgrund von Einheitswerten ermittelte Bemessungsgrundlage führt zu einer ungleichen Behandlung von Immobilien- und Grundvermögen. Im Erbschaftsteuerrecht hatte dies bereits Konsequenzen für die Wertermittlung der Grundstücke. Im Rahmen der Grundsteuer gibt es aber immer noch eine Reihe von nicht plausiblen Ungleichheiten zwischen Grundstücken in Ost- und Westdeutschland (Wertverhältnisse von 1935 bzw. 1964), aber auch in ein und derselben Gemeinde. Deshalb hat der Bundesfinanzhof in einem Urteil vom 30. Juni 2010<sup>3</sup> zu erkennen gegeben, dass er die Besteuerung auf der Grundlage der bisherigen Einheitswerte in Zukunft wohl für verfassungswidrig hält.

---

2 Focus newsletter 3.7.2006.

3 BFH, Urteil vom 30.6.2010, II R 60/08.

Administrativ unbefriedigend ist der hohe Erhebungsaufwand für die Grundsteuer A. Beispielsweise entfielen in Rheinland-Pfalz im Jahre 2000 20,7 Prozent der Erhebungskosten für die Grundsteuer auf die Grundsteuer A, deren Anteil am Steueraufkommen betrug aber nur 4,7 Prozent. In Bayern sind die Relationen ähnlich.

Ergänzt wird die verfassungsrechtliche und verwaltungsökonomische Kritik durch Forderungen nach einer wirksamen Verhaltenssteuerung durch die Grundsteuer. Da die aktuelle Grundsteuerbelastung relativ niedrig ist, geht von ihr kein Impuls für ressourcenschonendes Verhalten aus.

Als Antwort auf die mit der gegenwärtigen Ausgestaltung verbundenen verfassungsrechtlichen und administrativen Probleme schlägt die Bertelsmann Stiftung ein Modell vor, das nach Abschaffung der Grundsteuer A nur noch eine Grundsteuerart vorsieht, deren Bemessungsgrundlage die Bodenverkehrswerte multipliziert mit einem Faktor für die Nutzungsintensität bilden.

Mit diesem Modell kann die Grundsteuer als wichtige Einnahmesäule der Kommunen nicht nur gestärkt, sondern rechtssicher und gerechter ausgestaltet werden. Dasungsverfahren wird wesentlich vereinfacht und damit auch kostengünstiger und transparenter. Die Erhöhung des Grundsteueraufkommens zugunsten der Gewinnbesteuerung harmonisiert das Gemeindefinanzsystem stärker mit internationalen Standards und stärkt damit auch die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts.

Die Vorschläge der Bertelsmann Stiftung zur Gemeindefinanzreform orientieren sich am Äquivalenzprinzip.<sup>4</sup> Dieses gilt für alle kommunalen Steuern. Bei der praktischen Anwendung dieses Prinzips kann zwischen einer nutzen- und einer kostenorientierten Ausprägung unterschieden werden:

---

<sup>4</sup> Dazu ausführlich Witte, Kerstin, Günter Tebbe, Annette Fugmann-Heesing, Martin Junkernheinrich und Gerhard Micosatt. *Von der Gewerbesteuer zur kommunalen Wirtschaftssteuer. Ein Reformkonzept der Bertelsmann Stiftung*. Gütersloh 2006: 26 ff.

- Die nutzenorientierte Äquivalenz orientiert sich am Wert- und Preisbildungsprozess für private Güter. Umfang und Struktur kommunaler Aktivitäten generieren einen Nutzen für den Bodenbesitzer, dessen Wert als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer herangezogen werden kann.
- Die kostenorientierte Äquivalenz sieht den Bodennutzer in einer Kommune als Kostenverursacher (Nutzung kommunaler Leistungen) und will ihn zur Begleichung seines Kostenanteils am kommunalen Budget heranziehen.

Der Vorschlag der Bertelsmann Stiftung zur Reform der kommunalen Grundsteuer will beide Aspekte berücksichtigen, denn für den Wert eines Grundstücks und seine Nutzbarkeit sind viele Leistungen einer Gemeinde entscheidend. Von der Planung über die Erschließung, die Gestaltung des gesamten Stadtquartiers bis zur Situation in Schulen und Freizeiteinrichtungen und dem Kulturangebot sind kommunale Entscheidungen und Dienstleistungen direkt oder indirekt wertbildend. Dafür ist ein Maßstab zu wählen, der die Grundsatzentscheidung (adäquate Belastung für die Nutzensteigerung und die Nutzungsintensität) folgerichtig umsetzt.<sup>5</sup>

Der verlässlichste Indikator für die nutzenorientierte Äquivalenz ist der Verkehrswert der Grundstücke. Eine rein flächenbezogene Bemessungsgrundlage könnte die wert- und preisbildenden Leistungen der Kommune in keiner Weise widerspiegeln. Diese Leistungen sind die kommunale Planung, die Art und Umfang der Nutzung festsetzt und damit ein Grundstück zu Bauland macht, sowie Faktoren wie die städtebauliche Qualität, Infrastruktur und Verkehrsanbindung. Es ist ein erheblicher Unterschied, ob ein Grundstück für Wohnzwecke oder für Gewerbezwecke ausgewiesen ist, ob es intensiv oder nur mit einer geringen Geschossfläche bebaut werden kann. Deshalb darf eine am

---

5 Zu dieser Anforderung BverfG, 1 BvL 10/02 vom 7.11.2006: 97.

Äquivalenzgedanken orientierte Belastungsentscheidung für die Grundbesteuerung nicht allein die Fläche zum Maßstab haben, sondern muss den Wert berücksichtigen.

Als Indikator für die nutzenorientierte Äquivalenz ist auch nur der Verkehrswert des Grundstücks geeignet. Die Gebäude sind zwar wesentliche Bestandteile des Grundstücks, ihr Wert wird aber allein durch eigene Investitionen des Eigentümers bestimmt. Zwar gibt die Kommune über die Bauplanung den Rahmen für die Nutzungsart und Nutzungsintensität der Bebauung. Art und Maß der Nutzung sind aber bereits wertbildend für das Grundstück selbst.

Die Bertelsmann Stiftung hat bereits im Jahr 2003 vorgeschlagen, diesen Wert anhand der Bodenrichtwerte zu ermitteln. Nach § 196 BauGB müssen die Gutachterausschüsse aufgrund von Kaufpreissammlungen durchschnittliche Lagewerte unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Entwicklungszustands ermitteln. Dafür werden Richtwertzonen definiert, die nach Art und Maß der Nutzung weitgehend übereinstimmen.

Zwar lassen auch diese typisierenden Bewertungen<sup>6</sup> keine Isolierung des kommunalen Anteils an der Preisbildung zu, sie sind aber bei problemadäquater Zonierung als Grobindikatoren im Sinne der Gruppenäquivalenz finanzpolitisch hinreichend präzise. Das hat auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 7. November 2006<sup>7</sup> im Grundsatz akzeptiert, indem es darauf hinweist, dass eine Orientierung am Bodenrichtwert die Wertverhältnisse eines Grundstücks realitätsgerecht abbildet, wenn die jeweils aktuellen Richtwerte oder entwicklungsbegleitend fortgeschriebene Vergangenheitswerte Anwendung finden. Unter Beachtung dieser Rechtsprechung hatte die Bertelsmann Stiftung gefordert, dass

---

6 Die typisierende Bewertung ist verfassungsrechtlich hinnehmbar, BVerfG v. 7.11.2006, s. o. FN 30: 167.

7 Vgl. ebd.

- die Bodenrichtwerte für die Grundbesteuerung alle zwei Jahre aktualisiert werden,
- die Richtwertzonen in Lagen mit stark differierenden Grundstückswerten (z. B. Innenstadtlagen) eng geschnitten werden und für Fälle extremer Einzelwertabweichungen dem Steuerpflichtigen die Möglichkeit eröffnet wird, diese nachzuweisen, um so seinen Anspruch auf die Feststellung des „adäquaten Wertes“ verwirklichen zu können und
- im Baugesetzbuch auch eine Verpflichtung der Gutachterausschüsse verankert würde, die Bodenrichtwerte für nicht bebaubare Grundstücke zu ermitteln.<sup>8</sup>

Diese Forderungen sind mit der Novellierung des § 193 BauGB im Rahmen des Erbschaftsteuerreformgesetzes mit Wirkung vom 1. Juli 2009 und der Neufassung der Immobilienwertermittlungsverordnung, die am 1. Juli 2010 in Kraft getreten ist, weitestgehend erfüllt. Nur der Anspruch auf Einzelfeststellung müsste noch im Grundsteuergesetz geregelt werden.

Die Bertelsmann Stiftung schlägt weiter vor, von den Bodenrichtwerten generell einen Abschlag von 20 Prozent zu machen. Zwar ist dieser Abschlag aus verfassungsrechtlichen Gründen wohl nicht zwingend, um etwaige Abweichungen des tatsächlichen Verkehrswertes vom ermittelten Bodenrichtwert auszugleichen, er ist aber geeignet, die Akzeptanz der Besteuerungsgrundlage zu erhöhen.

Der Gebäudewert – das zweite Bemessungsgrundlagenelement in der Grundbesteuerung – kann kaum als Indikator für die vom Grund-

---

<sup>8</sup> Der Praxistest des Difu hat ergeben, dass der dadurch entstehende Aufwand als nicht problematisch anzusehen ist. Vgl. Lehmbrock, Michael, und Diana Coulmas: *Grundsteuerreform im Praxistest. Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung, Baulandmobilisierung*. Stuttgart 2001: 141.

stück ausgehende Nutzung der kommunalen Infrastruktur angesehen werden. Für die Berücksichtigung der nutzungs- bzw. kostenorientierten Äquivalenz stellt diese Größe nur einen sehr groben Anhaltspunkt dar. Von einer Villa, die von vier Personen bewohnt wird, geht die gleiche Nutzungsintensität aus wie vom Reihenhaus mit gleicher Bewohnerzahl, obwohl die Verkehrswerte beider Gebäude höchst unterschiedlich sein können. Deshalb schlägt die Bertelsmann Stiftung vor, einen besseren Maßstab für die vom Grundstück ausgehende Nutzungsintensität kommunaler Leistungen zu entwickeln.

Zu diesem Zweck sind Bodenarten mit möglichst homogenen Nutzungsmustern abzugrenzen, die sich in ihrer Nutzungs- bzw. Kostenintensität merklich unterscheiden. Ziel ist dabei nicht die grundstücks-scharfe Erfassung der Nutzungsintensität, sondern eine grobe – leicht administrierbare – nutzungsorientierte Flächentypisierung, mit der der Bodennutzer seinen Kostenanteil am kommunalen Budget begleichen soll. Da der administrative Aufwand zur einzelnutzerorientierten Abschätzung der verursachten Kosten prohibitiv hoch wäre, kann nur eine typisierende Steuerlösung zur Anwendung kommen. Der unterschiedlich intensiven Nutzung bzw. Kostenintensität sind Faktoren mit maximal zehn unterschiedlichen Werten zuzuordnen, mit denen dann die Berechnungsgrundlage zu multiplizieren ist. Die Nutzungsfaktoren sind auf der Grundlage von Hypothesen zur Nutzungs- und Kostenintensität unterschiedlicher Flächennutzungen zu entwickeln, die quantitativ grob unterlegt werden müssen. In empirischer Hinsicht kann dazu auf die Ergebnisse der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Konsumforschung zurückgegriffen werden. Relevante Daten können beispielsweise der Pendlerstatistik, dem Mikrozensus und dem sozio-oekonomischen Panel (SOEP) entnommen werden. Für die Abschätzung der Kostenwirksamkeit sind – stichprobenartige – Erhebungen sinnvoll.

Die Formel für die Bemessungsgrundlage lautet dann:

**Bodenrichtwert x Grundstücksfläche x Nutzungsfaktor**

Auf diese Bemessungsgrundlage ist eine einheitliche Steuermesszahl anzuwenden. Damit ist eine Bemessungsgrundlage geschaffen, die die aus der nutzen- und nutzungsorientierten Äquivalenz abgeleitete Belastungsentscheidung folgerichtig umsetzt und mit einem vertretbaren Aufwand zu ermitteln ist. Der Steuermessbetrag sollte von der Kommune mit einem einheitlichen Hebesatz vervielfältigt werden.

Normative und erhebungspraktische Gründe haben die Bertelsmann Stiftung veranlasst, die Abschaffung der Grundsteuer A zu empfehlen, landwirtschaftliche Betriebe der kommunalen Wirtschaftssteuer zu unterwerfen und die bebauten Grundstücke der Land- und Forstwirtschaft in die Grundsteuer B mit einzubeziehen. Angesichts des geringen Aufkommens dieser Steuerart, des hohen Verwaltungsaufwands für die Ermittlung des Steuermessbetrages und der Kompensation ist nicht mit größeren Steuerausfällen zu rechnen. Allerdings ist das Gewicht der Grundsteuer A in den neuen Ländern deutlich höher als in den alten Ländern.<sup>9</sup> Deshalb hat die Finanzministerkonferenz empfohlen, es der Entscheidung der Länder zu überlassen, ob sie weiterhin eine Grundsteuer A erheben wollen. Aus systematischen Gründen schließt sich die Bertelsmann Stiftung diesem Vorschlag nicht an, denn in ihrem Drei-Säulen-Modell werden landwirtschaftliche Betriebe der kommunalen Wirtschaftssteuer unterworfen. Eine gleichzeitig erhobene Sollertragsteuer (Grundsteuer A) ist damit nicht vereinbar.

Die von der Bertelsmann Stiftung vorgeschlagene Grundsteuer ist in ihrer Festsetzung nicht besonders verwaltungsaufwendig. Sie kann deshalb in einem einstufigen Verfahren von den kommunalen Steuerämtern erhoben werden. Die Feststellung der Bodenrichtwerte durch

---

9 In Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern liegt der Anteil des Steueraufkommens der Grundsteuer A am gesamten Grundsteueraufkommen bei 9,8 bzw. 8,8 Prozent. Vgl. Statistisches Bundesamt: *Realsteuervergleich 2005. Realsteuern und kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligung*. Wiesbaden 2006: Tab. 2.1. (= Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 10.1).

die Gutachterausschüsse könnte in diesem Verfahren als Vorbereitung einer Verwaltungsentscheidung behandelt werden.

## **Kommunale Bürgersteuer: Das Band zwischen Bürgern und Gemeinde stärken**

Bürger tragen – in der Regel ohne es zu wissen – mit ihrer Lohn- und Einkommensteuer, der Abgeltungssteuer sowie der Umsatzsteuer zur Finanzierung kommunaler Aufgaben bei. Die kommunalen Anteile am Steueraufkommen fließen den Gemeinden nach einem bundeseinheitlichen Schlüssel als eigene Einnahme von den Ländern zu. Die Städte und Gemeinden erhalten somit lediglich eine zuweisungsähnliche Beteiligung aus Verbundsteuern ohne lokale Steuerungsmöglichkeiten.

Darüber hinaus erhalten die Gemeinden als Ausgleich für Einnahmeverluste beim Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer durch den Familienleistungsausgleich (Kindergeld) – anstelle einer systemgerechten Erhöhung ihres Steueranteils – seit 1996 eine gesonderte Kompensationszahlung aus dem Umsatzsteueranteil der Länder. Die Mehrzahl der Länder verteilt diese Finanzmittel nach dem Verteilungsschlüssel des Gemeindeanteils an der Lohn- und Einkommensteuer und damit als eigene Einnahmen der Gemeinden. Einzelne Bundesländer haben diese Finanzmittel aber in den kommunalen Finanzausgleich integriert und damit zweckentfremdet. Die ursprünglich kommunale Steuerbeteiligung ist so zur Landeszuweisung an die Kommunen degeneriert.

Die Bertelsmann Stiftung bewertet die „Verteilungspraxis“ beim Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer als einen gravierenden Verstoß gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Die Ausgestaltung dieser Einnahmequelle stellt in den Gemeinden keine Beziehung zwischen dem Leistungsangebot, der Leistungsanspruchnahme und der Zahlungsverantwortung her. Die Konsequenzen daraus schaden einer nachhaltigen und bürgerschaftlichen Kommunalpolitik. Vor diesem Hintergrund plädiert die Bertelsmann Stiftung für eine Abkehr vom

seit mehr als 30 Jahren praktizierten Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer.

Die Bertelsmann Stiftung befürwortet eine direkt am zu versteuernden Einkommen der Bürger ansetzende kommunale Bürgersteuer. Damit grenzt sich die Stiftung von den Vorschlägen zu einem Hebesatzrecht auf die durch die Steuerprogression geprägte Einkommensteuer ab, die die interkommunalen Aufkommensunterschiede unnötig verschärfen würde. Jedem Steuerpflichtigen soll dabei – wie jetzt bei der Gewerbesteuer – ein Steuerbescheid von der Gemeinde zugesandt werden, der ihm verdeutlicht, mit welchem Betrag er zur Finanzierung kommunaler Leistungen herangezogen wird. Dies stärkt die Wahrnehmung der Bürger für die Kosten kommunaler Dienstleistungen und lässt das Interesse an der kommunalen Politik wachsen. Mit ihrer Wahlentscheidung könnten die Bürger dann bei jeder Kommunalwahl zusammen mit ihrem Votum für eines der von den Parteien und Wählervereinigungen vorgestellten Pakete auch die Höhe der Steuerbelastung mitbestimmen und innerhalb der Legislaturperioden unter Nutzung verschiedener Beteiligungsformen Prioritäten für den Einsatz der Mittel setzen. Auch Politik und Verwaltung müssten so im Umgang mit den Steuergeldern der Bürger transparenter und damit sensibler und verantwortungsvoller werden.

Dazu sind der Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer sowie die Kompensationszahlungen im Familienleistungsausgleich abzuschaffen. An ihrer Stelle ist eine kommunale Bürgersteuer einzuführen. Sie ist von den Kommunen direkt zu erheben. Die Steuerfestsetzung erfolgt oberhalb des steuerfreien Existenzminimums mit einem von den Kommunen festzulegenden proportionalen Steuersatz auf das bundeseinheitlich nach dem Einkommensteuerrecht ermittelte zu versteuernde Einkommen. Da auf der kommunalen Ebene der Gedanke der gruppenmäßigen Äquivalenz im Vordergrund steht, ist ein progressiver, die Leistungsfähigkeit berücksichtigender Steuertarif allein der Bundesebene vorbehalten. In administrativer Hinsicht ist auf eine möglichst einfache Umsetzung zu achten.

Grundsätzlich sollte für die Erhebung der Steuer das Wohnortprinzip gelten. Für betriebliche Einkommen aus Personengesellschaften, bei denen keine Identität von Wohn- und Arbeitsort vorliegt, ist im Sinne eines Interessenausgleichs zwischen Arbeits- und Wohnort eine Aufteilung des Steuerbetrages abzuwägen. Bürger nutzen die kommunale Infrastruktur zunehmend nicht nur am Wohnort, sondern auch am Arbeitsort. Entsprechend wäre es möglich, die Arbeitsorte bzw. Kernstädte bei den Lohneinkommen am Steueraufkommen zu beteiligen. Hierüber kann allerdings nur in Kenntnis der tatsächlichen Reform der kommunalen Wirtschaftssteuer und der daraus resultierenden Wirkungen entschieden werden.

Die Einführung der Bürgersteuer soll im Volumen aufkommensneutral den Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer und die Kompensationszahlung im Familienleistungsausgleich ersetzen. Hierfür wäre je nach Ausgestaltung ein Steuersatz von 3 bis 4 Prozent notwendig. Dementsprechend ist eine gleichwertige Senkung des Einkommensteuertarifs für Bund und Länder vorzunehmen. Die neu eröffnete Möglichkeit der kommunalen Einflussnahme auf den Steuersatz wird im Weiteren zu lokalen Differenzierungen der Steuersätze führen. Maßgebend ist dabei die Abstimmung zwischen den kommunalen Aufgaben und den dazu notwendigen Steuereinnahmen entsprechend den lokalen Prioritäten und Wünschen. Die Öffnung des Steuersatzrechts für die Landkreise ist vor diesem Hintergrund ebenfalls zu prüfen!

Die direkte lokale Besteuerung der Löhne und Einkommen wird eine etwas größere Streuung des Steueraufkommens unter den Gemeinden hervorrufen als der Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer, einschließlich der Kompensationszahlung für den Familienleistungsausgleich (derzeitiges System). Diese Streuung liegt aber deutlich unter derjenigen, die sich beim kommunalen Hebesatzrecht auf die durch den progressiven Tarif bestimmte Lohn- und Einkommensteuerschuld einstellen würde. Dennoch wird häufig befürchtet, dass eine Bürgersteuer mit Hebesatz zu einer massiven Umverteilung der Einkommensteuereinnahmen im Stadt-Umland-Kontext (Verschärfung des „Speck-

gürtelproblems“) führen könnte. Dieses Argument verliert allerdings bei Berücksichtigung der Ausgleichseffekte des Finanzausgleichs erheblich an Schärfe. So konnte in Modellrechnungen auf kommunaler Ebene für das Land Nordrhein-Westfalen gezeigt werden, dass schon geringfügige Hebesatzanpassungen (<0,15 Prozent) in den meisten Fällen genügen, um die Bürgersteuer aufkommensneutral zu halten. Allerdings zeigt sich, dass vor allem abundante Kommunen von einer kommunalen Bürgersteuer profitieren würden. In Ländern, die über das System der Abundanzumlage auch diese Gemeinden an den Kosten des Finanzausgleichs beteiligen, würde dieser Effekt deutlich schwächer ausfallen. In den übrigen Ländern könnte die Einführung eines solchen Mechanismus ungewollte Disparitäten der Gemeindefinanzierung ausgleichen. Dabei sollte aber nicht die gewollt stärkere Effizienzorientierung des Steuersystems durch den kommunalen Finanzausgleich unterlaufen werden.

Wenn allein die Bürgersteuer eingeführt würde, verbliebe jedoch ein Zielkonflikt zwischen einer bedarfsgerechten interkommunalen Steuerverteilung und den allokativen Vorzügen einer kommunalen Bürgersteuer mit Hebesatzrecht. Gerade den besonders strukturschwachen Gemeinden und Regionen, die über viele Jahre durch die zunehmende Verengung der Gewerbesteuer auf den Gewinn und durch die gleichzeitig wachsenden Sozialausgaben benachteiligt wurden, würden weitere Belastungen auf der Einnahmenseite zugemutet werden. Zumindest dort würde sich kurzfristig die kommunale Finanzkrise verstärken. Die isolierte Einführung einer kommunalen Bürgersteuer ist deshalb kein Ziel der Bertelsmann Stiftung. Der Verweis auf die Ausgleichsfunktion des Finanzausgleichs würde dann als Lösung des Problems nur wenig überzeugen. Schon heute ist die Ausgleichsintensität in den kommunalen Finanzausgleichssystemen der Bundesländer sehr hoch. Steigende Einnahmedisparitäten würden letztlich den Druck auf den kommunalen Finanzausgleich nur weiter erhöhen.

Die Einführung der kommunalen Bürgersteuer ist deshalb aus Sicht der Bertelsmann Stiftung nur sinnvoll und zulässig, wenn sie im Ver-

bund mit der Umsetzung der anderen Reformmaßnahmen erfolgt, insbesondere der kommunalen Wirtschaftssteuer. Der Streuungszunahme durch die Bürgersteuer steht eine Verringerung der Streuung durch die in diesem Papier vorgeschlagene Einführung einer breit angelegten kommunalen Wirtschaftssteuer gegenüber. Eine weitere Voraussetzung ist, dass bundesstaatlich geregelte Sozialleistungen auch durch den Bund oder die Länder finanziert werden, damit die lokalen Bürger nicht durch extern verursachte Finanzknappheit zu Abgaben gezwungen werden, die in die Finanzverantwortung des Staates gehören.

Die Reform des kommunalen Steuersystems ist daher mit einer konnexitätsorientierten Finanzierung von bundes- und landesseitig regulierten Aufgaben zu verknüpfen. Zwar ist das Konnexitätsprinzip gesetzlich mittlerweile auf Bundes- und Länderebene umgesetzt. Gelebt wird es aber noch nicht wirklich. Für bereits bestehende, an die Kommunen übertragene Aufgaben sind die Gesetze und Verordnungen von Bund, Ländern und Europäischer Union weiter zu überprüfen und kommunale Handlungsspielräume durch eine Entfrachtung der Vorgaben von Detailregelungen zu erweitern. Im Sozialbereich ist die Beteiligung des Bundes deutlich zu erhöhen.

## Impressum

© 2011 Bertelsmann Stiftung  
Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256, 33311 Gütersloh  
Telefon 05241 81-0  
Fax 05241 81-81999  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

### **Autoren**

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich,  
Dr. Annette Fugmann-Heesing

### **Verantwortlich**

Dr. Kirsten Witte, Günter Tebbe, Bertelsmann Stiftung

### **Gestaltung**

VISIO Kommunikation GmbH, Bielefeld

## | BertelsmannStiftung

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256

33311 Gütersloh

Telefon 05241 81-81363

Fax 05241 81-681363

[Alexandra.Dordevic@bertelsmann-stiftung.de](mailto:Alexandra.Dordevic@bertelsmann-stiftung.de)

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)