

Betrachtungen zur Gemeindefinanzreform

Einleitung : Zur Bedeutung der kommunalen Finanzen

1. Die Gemeindefinanzreform von 1969
2. Das Steueränderungsgesetz 1979
3. Die Entwicklung der kommunalen Steuern im Saarland
4. Vorstellungen zu einer künftigen Reform

Einleitung: Zur Bedeutung der kommunalen Finanzen

Die finanzielle Lage der Gemeinden ist in jüngster Zeit verstärkt Gegenstand des öffentlichen Interesses geworden. Waren die vergangenen Jahre, während und nach der hartnäckigen Rezession, von auffälligen Konsolidierungsbemühungen und z.T. auch -erfolgen geprägt, so sah sich die kommunale Haushaltspolitik anschließend der Kritik ausgesetzt, sie habe den Bogen der Sparpolitik überspannt und ihre konjunktur- und beschäftigungspolitische Verantwortung außer acht gelassen.

In der Tat haben die Gemeinden ihr Sanierungsprogramm dort eingesetzt, wo ihnen nach Berücksichtigung aller gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen noch der größte Handlungsspielraum verbleibt, nämlich im Investitionshaushalt, also jenem Teilbereich auf der Seite der öffentlichen Ausgaben, von dem der stärkste konjunkturelle Impuls ausgeht. Da rund zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen von der kommunalen Ebene getätigt werden und darüber hinaus der überwiegende Teil der kommunalen Investitionsaufwendungen für Baumaßnahmen verwendet wird, lag es nahe, den Gemeinden und Kreisen eine gehörige Mitschuld an der Instabilität der wirtschaftlichen Erholung und vor allem an der krisenhaften Entwicklung des Baugewerbes anzulasten.

Mittlerweile hat sich der Aufschwung gefestigt; die Auftriebskräfte werden auch spürbar von der inländischen Nachfrageseite getragen. Selbst die Bauindustrie scheint, bundesweit gesehen, die Talsohle durchschritten zu haben und auf einem Wachstumspfad wieder Tritt zu fassen. Doch im Saarland, wo wegen des überdurchschnittlich hohen Sättigungsgrades bei der privaten Wohnungsbaunachfrage dem öffentlichen Bau ein höheres Gewicht zukommt, geht der Bausektor weiter schweren Zeiten entgegen. Denn hier sind die Baumaßnahmen der öffentlichen Hand, konträr zum bundesdurchschnittlichen Ergebnis, auch 1985 gesunken. Erreichte das Bauvolumen von Land und Kommunen noch 1980 die Summe von 519 Mio. DM, so war der entsprechende Wert für 1985 auf 395 Mio. DM geschrumpft. Auffällig ist dabei die gegenläufige Entwicklung: Während das Land seine Bauausgaben von 75 Mio. DM im Jahre 1980 kontinuierlich steigerte bis auf 133 Mio. DM im Jahre 1985, drosselten die Kommunen im gleichen Zeitraum ihre Bauaufträge von 444 Mio. DM Jahr für Jahr bis auf zuletzt 262 Mio. DM. Anhand dieser Dimensionen wird die Konsequenz der kommunalen Sparpolitik im Hinblick auf die heimische Bauwirtschaft unmittelbar ersichtlich. Das Problem einer angespannten Haushaltsituation zeigt seine Auswirkungen somit über die Ausgabenseite. Die Ursache hierfür ist aber wohl in einer ungenügenden Finanzausstattung, also auf der Einnahmenseite, zu suchen.

1. Die Gemeindefinanzreform von 1969

Tragende Säulen der kommunalen Finanzwirtschaft sind naturgemäß die gemeindlichen Steuern, flankiert von Gebühren und Beiträgen, ergänzt durch Leistungen aus dem Finanzausgleich, darüber hinaus vervollständigt durch Kreditaufnahmen für investive Vorhaben. Während der sechziger Jahre gab insbesondere die Gewerbesteuer immer häufiger Anlaß zur Kritik, da sie als aufkommensstärkste Ein-

nahmequelle zu heftig auf konjunkturelle Schwankungen reagierte und damit ihre Kalkulierbarkeit und Zuverlässigkeit mehr und mehr zu verlieren drohte. Überlegungen zu einer Verbesserung des gemeindlichen Steuersystems fanden ihren Niederschlag in verschiedenen Gutachten ¹⁾. Die Finanzausstattung der Kommunen sollte im Rahmen einer Neuordnung überprüft werden mit der Zielsetzung,

- die Selbstverwaltung und Finanzautonomie der Gemeinden zu stärken,
- die Konjunkturabhängigkeit der kommunalen Haushaltswirtschaft zu verringern,
- die gemeindlichen Steuerkraftunterschiede zu mildern und
- eine sinnvolle Raumordnung zu fördern.

Kernstück der Reformvorstellungen war die Gewerbesteuer, und sie soll auch Gegenstand dieser Untersuchung sein.

Mit dem „Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz)“ vom 8. September 1969 wurde das Instrument der Gewerbesteuerumlage eingeführt. Ab 1970 mußten die Gemeinden 120 Hebesatzpunkte ihres Gewerbesteueraufkommens zu gleichen Teilen an Land und Bund abführen. Mit dieser Umlage, die sich anfänglich, bei einem bundesdurchschnittlichen Hebesatz von rund 300 %, auf vier Zehntel der Bruttoeinnahmen aus der Gewerbesteuer belief, sollte den Gemeinden nicht länger das gesamte Ausmaß der Unzulänglichkeit dieser Steuerart aufgebürdet werden. Erklärtes Ziel war es auch, das häufig einseitig an möglichst hohen Gewerbesteuereinnahmen ausgerichtete Haushaltsgebaren der Kommunen abzuschwächen. Mehreinnahmen aufgrund von Erhöhungen der örtlichen Hebesätze blieben den Gemeinden dagegen in vollem Umfang erhalten und hatten keinen Einfluß auf den Betrag der abzuführenden Umlage. Eine Reihe von Nachteilen der Gewerbesteuer, wie z.B. ihre wettbewerbs-

1) So z.B. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1968. Auch: Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966.

verzerrenden Effekte, konnte aber auch durch die neue Gewerbesteuerumlage nicht beseitigt werden.

Zum Ausgleich für die Einnahmeverluste wurden die Gemeinden in den Einkommensteuerverbund einbezogen. 14 % des Aufkommens an Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer, das bisher vollständig dem Bund und den Ländern zustand, flossen ab 1970 in die Kassen der Gemeinden. Mit diesem Ersatz für einen Teil der Gewerbesteuer wurden nicht nur die starken, sachlich kaum vertretbaren örtlichen Unterschiede in der Steuerkraft, die überwiegend aus der Konstruktion der Gewerbeertragsteuer resultierten, deutlich gemildert. Die Kommunen erhielten auch eine Einnahmequelle, die ein gleichmäßiges und stetiges Steueraufkommen garantierte und so die gemeindliche Finanzplanung und den Haushaltsvollzug wieder auf eine verlässliche, gegenüber äußeren Schwankungen stabilere Basis stellte. Durch diese Änderung reduzierte sich das in der Vergangenheit häufig überspannte Wettstreben der Gemeinden um Industrieansiedlung wieder auf ein „vernünftiges“ Maß; mit der Beteiligung an der Einkommensteuer wurde das kommunalpolitische Interesse an der Erhaltung und Vergrößerung der Wohnbevölkerung neu geweckt. Zudem erwies sich der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer als eine sehr ergiebige Einnahmeart, die den Verlust des Gewerbesteuerumlagebetrages schon bald überkompensierte. Insgesamt gesehen hat die Gemeindefinanzreform von 1969 zu einer erheblichen Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung beigetragen, und die Einnahmestruktur wird seither nicht mehr so dominant von der Gewerbesteuer geprägt.

2. Das Steueränderungsgesetz 1979

Der nächste große Einschnitt in das gemeindliche Steuersystem geschah durch das Steueränderungsgesetz 1979 vom 30. November 1978.¹⁾ Zum 1. Januar 1980 traten folgende für das kommunale Finanzwesen relevante

1) Die Bundesregierung hatte sich auf dem Weltwirtschaftsgipfel in Bonn im Juli 1978 verpflichtet, einen Beitrag zur Stärkung der Nachfrage und zur Verbesserung der Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen zu leisten.

Anderungen in Kraft: Die Lohnsummensteuer, ein Bestandteil der Gewerbesteuer, wurde abgeschafft, die abzuführende Gewerbesteuerumlage verringerte sich um ein Drittel auf 80 Hebesatzpunkte, und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer stieg von 14 % auf 15 %. Zugleich war eine Anhebung der Freibeträge bei der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital vorgesehen. Mit diesen Eingriffen wurde das Gewicht der Gewerbesteuer weiter zurückgedrängt zugunsten der Einkommensteuerbeteiligung.

Der Wegfall der Lohnsummensteuer betraf nur etwa 800 der rund 8 500 bundesdeutschen Gemeinden. Zum Ausgleich der Verluste sollten diese Kommunen, unter Berücksichtigung der übrigen Verbesserungen, ihre Gewerbesteuerhebesätze entsprechend anspannen. So stieg von 1979 auf 1980 der gewogene Durchschnittshebesatz derjenigen Gemeinden, die bislang die Lohnsummensteuer erhoben hatten, von 305 % auf 342 % an. Umgekehrt wurde der überwiegenden Mehrzahl der Kommunen, die auch vorher keine Lohnsummensteuer beanspruchten, geraten, die finanziellen Vorteile aus dem Steueränderungsgesetz der gewerblichen Wirtschaft auch zukommen zu lassen und die Hebesätze in angemessener Weise herabzusetzen. Diesem Ansinnen mochten die Gemeinden nicht so recht nachkommen; ihr gewogener Durchschnittshebesatz für die Gewerbesteuer sank von 341 % auf lediglich 322 %. Vielmehr wurde die günstigere Einnahmesituation größtenteils als willkommener Anlaß empfunden, die angespannte Kassenlage generell aufzubessern. In ihrem Handeln bestärkt fühlten sich die Kommunen durch die Empfehlung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, bei einer geplanten Hebesatzsenkung „jedoch aus kommunaler als auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht die seit langem gebotene Konsolidierung der kommunalen Haushalte nicht außer acht“ zu lassen.

Die Abschaffung der Lohnsummensteuer als eine Art Arbeitskraftsteuer diene, ebenso wie die Erhöhung der Freibeträge bei der Gewerkekapitalsteuer und der Gewerbeertragsteuer, dem Zweck, die Gesamtwirtschaft zu entlasten und die krisenhafte Lage auf dem Arbeitsmarkt

zu verbessern. Aus der Sicht der gemeindlichen Finanz- und Steuerpolitik sind diese Änderungen freilich anders zu werten: Mit jeder weiteren Stufe, auf die die Gewerbesteuer zurückgedrängt wird, verliert das System der Realsteuern mehr und mehr seinen klassischen Charakter, objektgebunden und produktionsorientiert zu sein. Auf diesem Wege degeneriert die Gewerbesteuer allmählich zu einer Großbetriebssteuer.

Eine solche Entwicklung bringt unerwünschte Folgen mit sich: Die Empfindlichkeit der Steuereinnahmen gegenüber konjunkturellen Schwankungen steigt an, die Ungleichmäßigkeit im örtlichen Aufkommen wird gefördert, und die Unterschiedlichkeit in der Besteuerung der Gewerbetreibenden verstärkt sich. Sicherlich ist aus der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung heraus eine generelle Steuerentlastung zu befürworten; über den hier eingeschlagenen Weg verliert die Gewerbesteuer jedoch ihre Berechtigung als Hauptstütze der kommunalen Finanzwirtschaft, wenn sie nicht mehr dazu dient, die vom ortsansässigen Gewerbe verursachten Bedarfe zu decken. Die Tatsache, daß nunmehr noch weniger Steuerpflichtige zu den bedeutendsten Einnahmen einer Gemeinde beitragen, birgt die Gefahr von Konflikten in der Kommunalpolitik in sich. Schließlich löste jede Intervention des Gesetzgebers in den Bereich der gemeindlichen Finanzen fühlbare Störungen aus, die von Ort zu Ort unterschiedliche Ausmaße annehmen und somit kommunalpolitische Entscheidungen nicht nur finanzieller Art, sondern in vielerlei Hinsicht unmittelbar beeinflussen. Eingriffe in das gemeindliche Steuerrecht sollten deshalb sorgfältig vorbereitet, auf lange Sicht konzipiert und den kommunalpolitischen Belangen angepaßt werden.

Der Weg, der mit dem Gemeindefinanzreformgesetz von 1969 begann, wurde mit dem Steueränderungsgesetz 1979 keinesfalls konsequent fortgesetzt. Auch die nachfolgenden Änderungen der Gemeindefinanzreform, so vor allem das Haushaltsbegleitgesetz 1983 mit der nur noch anteiligen Hinzurechnung von Schuldzinsen zum gewerbesteuerpflichtigen Gewinn und der Verringerung des Gewerbesteuerumlagesatzes auf zunächst 58 und nunmehr 52 Hebesatzpunkte,

haben die Position der Gewerbesteuer noch weiter geschwächt.

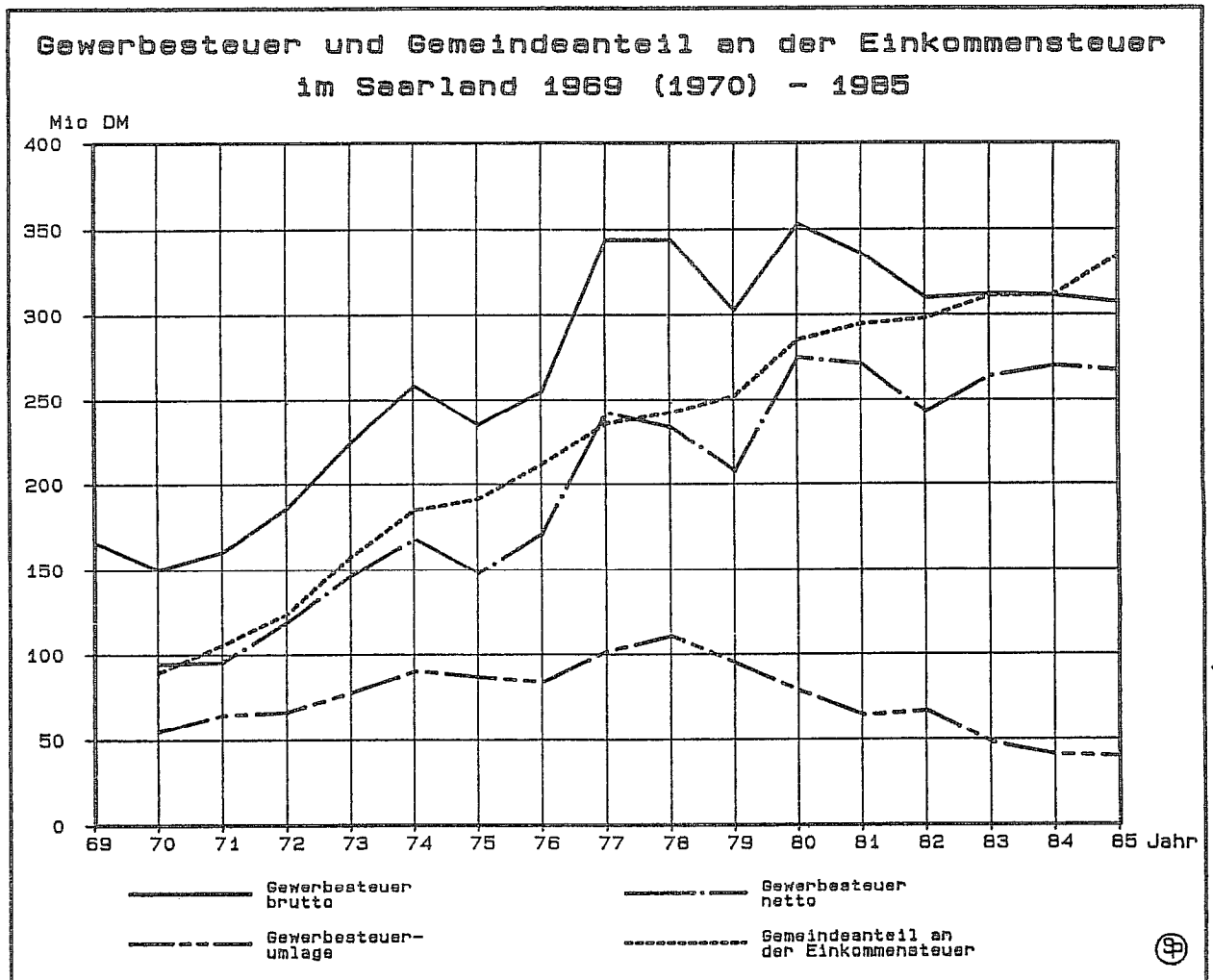
3. Die Entwicklung der kommunalen Steuern im Saarland

Zur Veranschaulichung der Auswirkungen der Gemeindefinanzreform soll das kommunale Steueraufkommen im Saarland, so wie es sich seit 1970 entwickelt hat, dargestellt werden. Das Saarland mag hierfür sogar ein gutes Beispiel sein, entsprach es doch mit seiner geographischen Randlage, seiner monostrukturell, von einer starken örtlichen Streuung geprägten Wirtschaft und seiner generellen Finanzschwäche gerade jener Charakteristik, der man mit dem Reformgesetz von 1969 entgegenzukommen versuchte.

Das gesamte Steueraufkommen der saarländischen Gemeinden belief sich im Jahre 1969

auf 208 Mio. DM, das entspricht einem Pro-Kopf-Betrag von 185 DM je Einwohner. Die Streuungsbreite erstreckte sich von 74 DM je Einwohner in der kleinsten Gemeindegrößenklasse (unter 3 000 Einwohner) bis zu 396 DM je Einwohner bei der Stadt Saarbrücken. Im Jahre 1970 nahmen die Steuereinnahmen netto, d. h. nach Abzug der Gewerbesteuerumlage und unter Hinzurechnung des Einkommensteueranteils, um gut 6 % auf 197 DM je Einwohner zu. Die Streuung verringerte sich auf den Bereich von 88 bis 348 DM je Einwohner, wurde also um rund ein Viertel gekürzt. Die Gewerbesteuer, die 1969 noch 80 % des gesamten gemeindlichen Steueraufkommens stellte, sank 1970 mit ihrem Anteil auf 43 % ab, während der Einkommensteueranteil auf Anhieb 39 % erbrachte.

In der Folgezeit erwies sich die Einkommensteuerbeteiligung als der stabilisierende Faktor im gemeindlichen Haushaltswesen. Ihr Aufkommen stieg von Jahr zu Jahr — und durch alle ge-



samtwirtschaftlichen Auf- und Abschwünge hindurch — mit stets positiven Wachstumsraten an. Die durchschnittliche jährliche Veränderung liegt für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Zeitraum von 1970 bis 1985 bei + 9,2 %. Derweil erreichte die Gewerbesteuer mit ihrem Bruttoaufkommen nur eine mittlere jährliche Zuwachsrate von 4,9 % und mußte dabei, wie Grafik 1 zeigt, auch alle konjunkturellen „Wechselbäder“ durchlaufen. Ihr bisher bestes Ergebnis erzielte sie im Jahre 1980 mit 353 Mio. DM. Die Höhe dieses Betrages ist jedoch durch die Ankündigung der Steueränderungen beeinflusst, denn verschiedentlich erreichten Gemeinden mit dem Mittel der Gewerbesteuerstundung, daß ursprünglich im Jahre 1979 fällige Zahlungen auf 1980 verschoben wurden und so die abzuführende Gewerbesteuerumlage, die ab 1980 ja um ein Drittel niedriger anzusetzen war, entsprechend geringer ausfiel. Der gleiche Effekt, jedoch mit umgekehrtem Vorzeichen, war schon 1969/70 zu beobachten, als Gewerbesteuerzahlungen wegen der Einführung der Umlage vorverlagert wurden.

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer war in seiner ursprünglichen Konzeption gedacht als Ersatz für einen Teil der Gewerbesteuer, um die unerwünschten Schwankungen des Gewerbesteueraufkommens partiell aufzufangen. Von Anfang an übertraf er den abzuführenden Betrag der Umlage. Sehr rasch entfaltete der Einkommensteuerverbund seine Wachstumskräfte, und schon 1971 erbrachte er höhere Einnahmen als der den Gemeinden verbleibende Teil des Gewerbesteueraufkommens. Diese Entwicklung verstärkte sich bis zum heutigen Tage, mit einer geringfügigen Unterbrechung im Jahre 1977 (vgl.

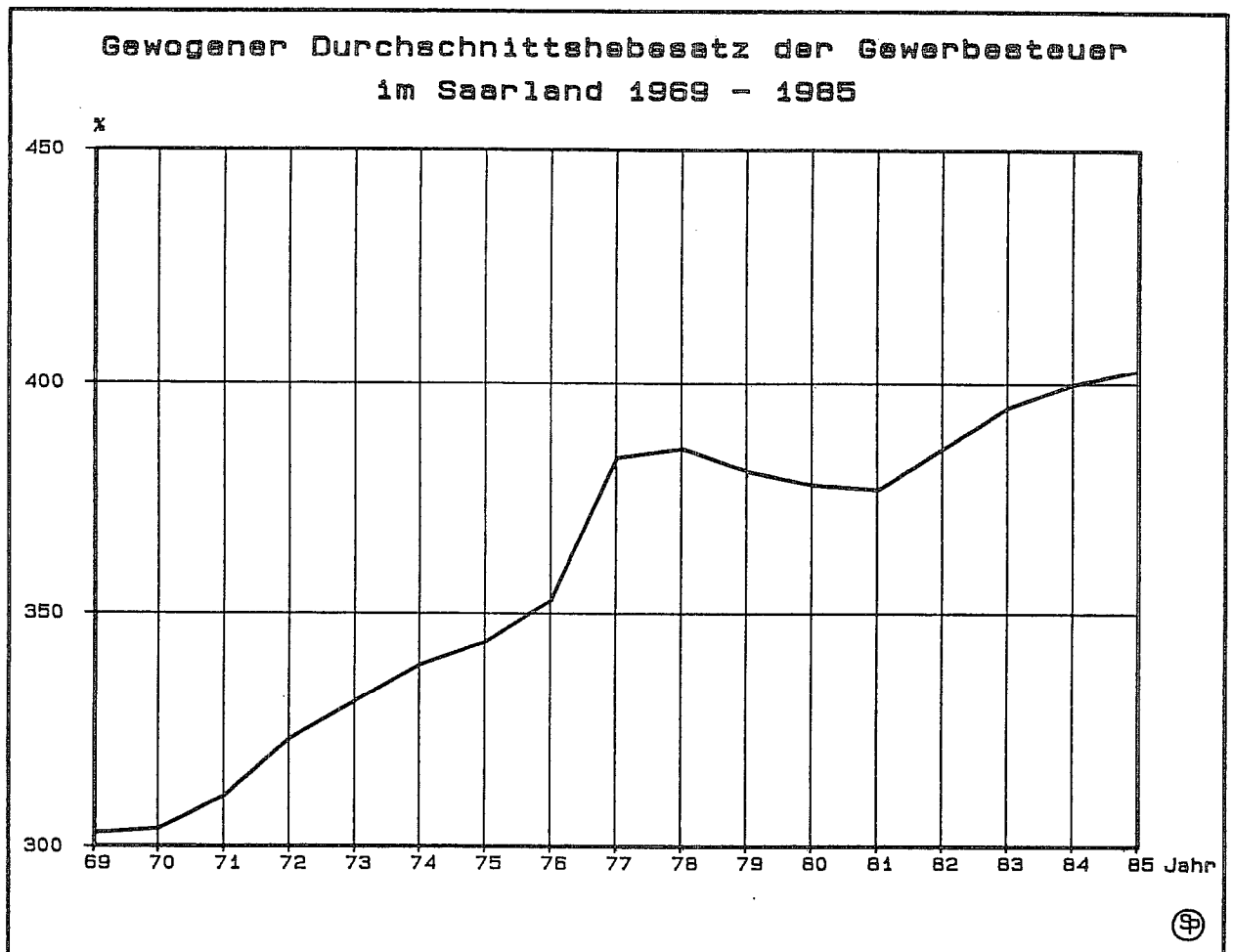
Grafik 1). Entsprechend deutlich wuchs die Differenz zwischen dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und der Gewerbesteuerumlage, also der Überschuß, von 34,5 Mio. DM im Jahre 1970 bis auf rund 295 Mio. DM im Jahre 1985 an.

Diese hohen Differenzen sind, besonders seit Beginn der achtziger Jahre, vornehmlich auf die Steueränderungen zurückzuführen, so vor allem auf das Steueränderungsgesetz 1979, später auch auf das Haushaltsbegleitgesetz 1983. Nach 1980 verflachte die Gewerbesteuer zusehends, und seit 1982 erbringt sie jährlich nur noch etwa 310 Mio. DM.

Diese Entwicklung führte dazu, daß seit 1984 sogar das Bruttoaufkommen der Gewerbesteuer vom Einkommensteueranteil überflügelt wird. Eine solche Tendenz war vom Gesetzgeber sicherlich nicht beabsichtigt, und die Eingriffe in das kommunale Steuersystem müssen von daher massiv in Frage gestellt werden. Angesichts ihrer eigenen Finanznot aufgrund der fortschreitenden Aushöhlung der Gewerbesteuer sahen sich die Gemeinden des Saarlandes, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, im Jahre 1980 deshalb auch nicht in der Lage, der ausgesprochenen Empfehlung zur Hebesatzsenkung in dem jeweils vorgeschlagenen Ausmaß zu folgen, obwohl die wegfallende Lohnsummensteuer im Saarland ohnehin nicht erhoben wurde. Für 1980 ging der gewogene landesdurchschnittliche Gewerbesteuerhebesatz von 381 % auf lediglich 378 % zurück; bald stieg er allerdings wieder an und erreichte 1985 den bisherigen Spitzensatz von 403 %, der auch im Vergleich aller Bundesländer den Höchstwert der Gewerbesteueranspannung bedeutet.

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und Gewerbesteuerumlage im Saarland 1970 bis 1985 in Mio. DM

Steuerart	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	89,7	106,2	124,0	158,0	185,1	191,4	211,6	235,8	242,4	252,5	285,6	294,9	298,0	311,4	311,9	334,7
Gewerbesteuerumlage	55,2	65,0	66,9	78,0	90,3	86,7	83,8	102,0	110,8	94,8	78,5	64,5	67,1	48,0	40,8	39,8
Überschuß	34,5	41,2	57,1	80,0	94,8	104,7	127,8	133,8	131,6	157,7	207,1	230,4	230,9	263,4	271,1	294,9



Das Beispiel des Saarlandes macht ersichtlich, daß die Fortführung der Gewerbesteuerreform in eine falsche Bahn gelenkt wurde. Immer mehr Beschneidungen der Gewerbesteuer haben bewirkt, daß immer weniger Gewerbesteuerzahler ¹⁾ zur kommunalen Kasse gebeten werden. Welche Gefahren darin bestehen, daß das finanzielle Wohl einer Gemeinde von einigen wenigen Großbetrieben abhängt, zeigt das Beispiel einer saarländischen Stadt, die 1984 eine Gewerbesteuer-Rückzahlung in Millionenhöhe leisten mußte, wodurch das gesamte Gewerbesteuer-Bruttoaufkommen im Saarland unter das Vorjahresergebnis abrutschte (während es im Bundesdurchschnitt um 8 % zunahm). Daß die Kommunen, angesichts der Reduzierung der Gewerbesteuer, zur Aufrechterhaltung ihrer Steuereinnahmen von ihrem Hebesatzrecht Gebrauch machen und die Steueraufschläge teilweise bis zur Grenze des Erträglichen heraufsetzen, muß als Ausdruck der finanziellen Not und Notwendigkeit verstanden werden.

4. Vorstellungen zu einer künftigen Reform

Ausgehend von der vielfach beklagten Mangelhaftigkeit der heutigen Gewerbesteuer, die wohl kaum noch eine Korrektur zum Besseren durch Rücknahme bisheriger Änderungen erwarten läßt, tendieren die Reformvorschläge zu einer Neugestaltung der Gemeindesteuerstruktur, ja sogar bis hin zur Abschaffung der Gewerbesteuer und Einführung neuer Einnahmequellen. Je nach dem politischen oder wirtschaftlichen Standpunkt werden unterschiedliche Modelle favorisiert:

– Renovierung der Gewerbesteuer

Die eher konservative Linie wird von den kommunalen Spitzenverbänden vertreten. Sie plädieren für eine Beibehaltung der Gewerbesteuer mit der Forderung nach ihrer Renovierung, d. h. Vergrößerung des Kreises der Steuerpflichtigen und Ausweitung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen. Zur Wahrung der Aufkommensneu-

tralität soll die Belastung der jetzigen Gewerbesteuerzahler entsprechend vermindert werden. Den Städten und Gemeinden kommt es insbesondere darauf an, das Hebesatzrecht als Eckpfeiler der kommunalen Finanzautonomie ebenso zu bewahren wie den wirtschaftsbezogenen Charakter der Steuer zur Aufrechterhaltung eines finanziellen Interessenbandes zwischen der Gemeinde und dem örtlichen Gewerbe.

– Wertschöpfungsteuer

Solche Voraussetzungen könnte auch eine Wertschöpfungsteuer erfüllen, wie sie vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung und vom sog. Kronberger Kreis (von Wirtschaftswissenschaftlern) befürwortet wird. Steuergegenstand sollte demnach die umfassende wirtschaftliche Leistung in einer Gemeinde sein. Unter Einbeziehung bisher nicht gewerbesteuerpflichtiger Bereiche, der Land- und Forstwirtschaft sowie der Wohnungswirtschaft könnten nicht nur die Gewerbesteuer, sondern auch die Grundsteuern ersetzt werden. Als Steuerbemessungsgrundlage kämen alle Einkunftsarten (Löhne und Gehälter, Gewinne, Zinsen, Mieten und Pachten) in Betracht. Von Seiten der amtlichen Statistik muß allerdings eingewandt werden, daß mit dem derzeit bestehenden Erhebungsprogramm die Bereitstellung der erforderlichen Daten bis hin zur kommunalen Ebene nicht möglich ist. Hierzu wären zunächst umfangreiche Vorleistungen vonnöten, bevor überhaupt eine gemeindeindividuelle „Wertschöpfungsteuerkraft“ ermittelt werden könnte.

– Anrechnung

Gegen die Wertschöpfungsteuer sprechen sich der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) und große Wirtschaftsverbände aus. Sie befürchten eine breitgestreute zusätzliche Steuerbelastung der Gewerbetreibenden, ohne daß die wesentlichen Nachteile der Gewerbesteuer (hohe örtliche Streuung, großer Anteil der ertragsunab-

hängigen Komponenten) beseitigt würden. Stattdessen schlägt der DIHT vor, daß Unternehmen ihre Gewerbesteuerzahlungen, ähnlich wie die Vorsteuer, von der Umsatzsteuer abziehen können. Denkbar sei auch eine nur teilweise Anrechnung der Gewerbesteuer, so der rheinland-pfälzische Finanzminister. Beträge bis zu einem bestimmten Hebesatz (z. B. 200 %) sollten auf die Umsatzsteuer oder aber auch auf die Einkommen-/Körperschaftsteuer angerechnet werden. Der überschießende Teil verbliebe den Gemeinden weiterhin als „echte Kommunalsteuer“.

– Beteiligung an der Umsatzsteuer

Schließlich plädiert das Institut „Finanzen und Steuern“ für einen Ersatz der Gewerbesteuer durch eine direkte Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer. Als Verteilungsschlüssel wird eine Kombination von Lohnsumme und Betriebskapital vorgeschlagen. Ähnlich argumentiert der Bund der Steuerzahler, der jedoch einen einfacheren Verteilungsschlüssel, z. B. die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten oder den örtlichen Nettoumsatz, empfiehlt. Bei diesen Konstruktionen bliebe allerdings kein Raum mehr für das gemeindliche Hebesatzrecht. Als Kompromiß ist deshalb ein weiterer Vorschlag zu sehen, die Gewerbesteuer deutlich zu reduzieren und den Steuerausfall durch eine Umsatzsteuerbeteiligung zu ersetzen. Es kann hier nicht der Ort sein, die vorgestellten Reformmodelle auf ihre Tauglichkeit hin zu überprüfen. Die Diskussion zur Verbesserung des Gemeindesteuersystems besteht ebenso lange, wie die Gewerbesteuer im Spannungsfeld zwischen kommunalem Interesse und einzel- bzw. gesamtwirtschaftlichen Belangen steht. Solange diese Polarität vorherrscht, wird eine künftige Entscheidung für eine bessere Gemeindesteuer, wie auch immer sie gestaltet sein mag, eine Kompromißlösung darstellen. Zu hoffen bleibt, daß die gegenwärtige Unsicherheit über die Fortentwicklung der Kommunalfinanzen, die vielerorts als Hemmschuh in der gemeindlichen Investitionspolitik betrachtet wird, baldmöglichst einer guten Lösung weichen wird.

Karl Schneider

Dipl. Volkswirt

1) Leider existieren hierzu keine amtlichen Ergebnisse, da eine Gewerbesteuerstatistik lediglich bis zu den frühen siebziger Jahren durchgeführt wurde, um die Auswirkungen der Gemeindefinanzreform zu beobachten. Schätzungen zufolge unterlag 1980 nur noch jeder dritte Gewerbebetrieb der Gewerbeertragsteuer und jeder sechste der Gewerkekapitalsteuer.