

07/2021

DIE KONJUNKTURABHÄNGIGKEIT DES GEMEINDESTEUERSYSTEMS IM FOKUS

Die Corona-Krise gibt neuen Anlass für eine alte Diskussion

AUF EINEN BLICK

Die Gewerbesteuer ist in vielerlei Hinsicht eine gute Gemeindesteuer. Ihre Schwäche ist, dass in wirtschaftlichen Krisen ihr Steueraufkommen massiven Schwankungen unterworfen ist. Will man die Gewerbesteuer als ein wichtiges Element des Gemeindesteuersystems beibehalten und ihre Konjunkturreakibilität abschwächen, könnte eine Lösung darin bestehen, die Grundsteuer zu stärken und zugleich die Schwankungsrisiken der Gewerbesteuer durch eine veränderte vertikale Steuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen abzumildern.

Die Corona-Krise hat eine alte Schwäche des kommunalen Steuersystems besonders drastisch transparent gemacht. Die kommunalen Steuern gehen bei einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) überproportional stark zurück. Wenn sich – wie in der Corona-Krise – das Sozialprodukt des Jahres 2020 um rund sechs Prozent verringert, trifft dies die Kommunen besonders hart, weil ihre aufkommensstärksten Steuern – die Gewerbesteuer und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer – stark mit dem BIP korrelieren.¹ Im Gegensatz zu Bund und Ländern haben sie auch in stark rezessiven Phasen nahezu keine Möglichkeiten, durch erhöhte Kreditaufnahme ihre Steuerausfälle zu kompensieren und die staatliche Nachfrage (vor allem die kommunalen Investitionen) aufrechtzuerhalten.

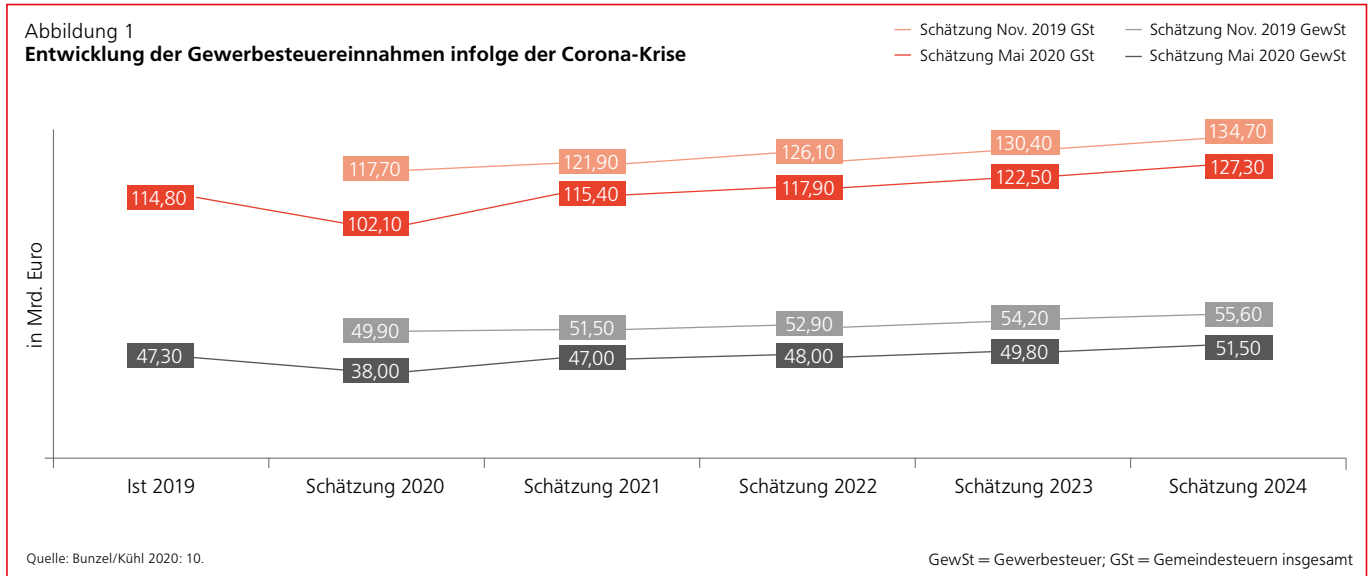
Wenn man sich die Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen infolge der Krise vor Augen führt, wird deutlich, dass vor allem die Konjunkturreakibilität der Gewerbesteuer ursächlich für die starken Ausschläge bei den Gemeindesteuern ist (siehe Abbildung 1 auf Seite 2). Dass Bund und Länder in ihrem Konjunkturpaket zur Bewältigung der Corona-Krise den Kommunen zugesagt haben, die stark eingebrochenen Gewerbesteuereinnahmen temporär zu ersetzen, ist konjunkturpolitisch vernünftig, aus dem Selbstverständnis kommunaler Selbstverwaltung aber nur eine Second-Best-Lösung.

KRITERIEN EINER GUTEN GEMEINDESTEUER

Seitdem die Gewerbesteuer 1958 den Kommunen als eigene Einnahme zugewiesen wurde, gibt es kontroverse Diskussionen über deren Eignung als Gemeindesteuer. Fakt ist, dass die Gewerbesteuer – auch nach Einführung der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder 1969 – nicht nur die aufkommensstärkste Steuer der Kommunen ist, sondern auch relevante Kriterien eines guten Gemeindesteuersystems erfüllt. Sie ist örtlich gut radizierbar und erfüllt damit eine wichtige Voraussetzung, um dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (wer einen Vorteil aus der kommunalen Leistungsbereitstellung hat, soll auch mit seiner Steuerzahlung zur Finanzierung beitragen) und dem Interessensprinzip (Gewerbesteuerzahlung als Anreiz der Kommunalpolitik, sich um gute Standortbedingungen zu kümmern) Rechnung zu tragen. Zudem ist das Recht der Kommunen, den Steuersatz zu bestimmen (Hebesatzrecht), Ausdruck des Autonomieprinzips.

Im Zentrum unserer Überlegungen steht das Ziel, die Konjunkturreakibilität des Gemeindesteuersystems abzu-schwächen. Indikator für die Stetigkeit ist die Standardabweichung bezüglich der Wachstumsraten des Steueraufkommens. Je geringer die Standardabweichung, desto geringer ist die Konjunkturreakibilität. Eine wichtige Nebenbedingung ist, dass die Ergiebigkeit des kommunalen Steuersystems – also die Forderung, dass das Gemeindesteueraufkommen möglichst mit einer stärkeren Dynamik wächst als das BIP – gewahrt wird. Indikator für die Ergiebigkeit ist die Elastizität des Steueraufkommens bezüglich des Bruttoinlandsprodukts bzw. die durchschnittliche Wachstumsrate des Steueraufkommens.

>



ERSATZ DER GEWERBESTEUER?

Für die kommunalen Spitzenverbände war die Gewerbesteuer aus vielerlei – und auch aus verbandspolitisch nachvollziehbaren – Gründen in den vergangenen Jahrzehnten sakrosankt. Im Grundsatz standen sich zwei Reformmodelle gegenüber: auf der einen Seite eine Revitalisierung der Gewerbesteuer, z. B. durch Einbeziehung der freien Berufe und/oder durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bis hin zur alternativen Einführung einer Wertschöpfungsteuer; auf der anderen Seite die Abschaffung der Gewerbesteuer bei gleichzeitiger Einführung eines Hebesatzrechts der Kommunen auf ihren 15-prozentigen Anteil an der Einkommensteuer. Diese Reformalternativen sind in den vergangenen Jahren wissenschaftlich und politisch ausführlich diskutiert worden. Ihrer Umsetzung standen parteipolitisch ebenso wie verbandspolitisch scheinbar unversöhnliche Positionen gegenüber. Sie weisen auch steuersystematisch Schwächen auf.

Wenn es erklärtes Ziel ist, die Konjunkturreaktivität des kommunalen Steuersystems abzuschwächen, lässt eine Standardabweichung von 6,94 Prozent (1999–2018) nicht erwarten, dass dies bei einer Substitution von Gewerbesteuererträgen durch ein kommunales Hebesatzrecht bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer hinreichend gut gelingen könnte (siehe Tabelle 1). Unabhängig von diesem K.o.-Kriterium ist diese Reformalternative schwer mit dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz in Einklang zu bringen. Schließlich wären Fehlanreize, „kleine Steueroasen“ für Bezieher_innen hoher Einkommen im Inland zu etablieren, nicht auszuschließen.

Die Wertschöpfungsteuer – also eine kommunale Steuer, die an den Entgelten für die Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Kapital ansetzt – weist zwar mit 1,55 Prozent eine gute Stetigkeit und eine akzeptable Ergiebigkeit auf. Sie wird in der Literatur aber vor allem wegen der Einbeziehung der Löhne und Gehälter in die Bemessungsgrundlage kritisiert (Avella 2004: 184f.). Weil dies den Faktor Arbeit verteuert, muss die Wertschöpfungsteuer als ein Rückschritt gegenüber der Gewerbesteuer angesehen werden, nachdem dort die Lohnsummensteuer abgeschafft wurde.

Die örtliche Radizierbarkeit und damit auch die fiskali-

sche Äquivalenz sind bei der Wertschöpfungsteuer nur teilweise gegeben. Weil in der Regel nur ein Teil der Arbeitnehmerschaft in der Standortkommune wohnt, ist das Interessensprinzip unzureichend umgesetzt. Allerdings kann den Kommunen ein Hebesatzrecht eingeräumt werden (Autonomieprinzip).

Schließlich müsste die Wertschöpfungsteuer wegen des Verbots der Doppelbesteuerung die Gewerbesteuer faktisch komplett ersetzen, d. h. sie könnte nicht komplementär zur Gewerbesteuer erhoben werden.

Tabelle 1
Ergiebigkeit und konjunkturelle Schwankungen verschiedener Gemeindefinanzierungsoptionen

1995–2018 (Jahresbasis für Berechnungen)	Ergiebigkeit		Stetigkeit
	Aufkommens- elastizität (bzgl. BIP)	durchschnittliche Wachstumsraten des Aufkommens	Standardab- weichung (bzgl. Wachstumsraten)
a) ertragsorientierte kommunale Steuern			
Gewerbesteuer	2,25	4,15 %	8,86 %
Wertschöpfung- steuer	0,96	3,04 %	1,55 %
b) Beteiligung an Gemeinschaftsteuern			
höherer USt-Anteil	0,91	3,14 %	3,68 %
Hebesatzrecht an ESt/KSt-Anteil	1,38	3,66 %	6,94 %
c) Grundsteuermodelle			
Bundesmodell	1,10	3,04 %	1,55 %
Bodenwertsteuer	3,47	4,05 %	3,24 %
flächenbezogene Modelle		→ 0	

USt = Umsatzsteuer; ESt/KSt = Einkommensteuer/Körperschaftsteuer

Quelle: Daten aus: Destatis (2019); BMF (2018); BMF (2020); eigene Berechnungen.

GRÖßERE RESILIENZ DURCH NEUGEWICHTUNG DES GEMEINDESTEUERSYSTEMS

Ein pragmatischer Ansatz, um die Konjunkturresilienz des Gemeindesteuersystems zu reduzieren, könnte darin bestehen, die Grundsteuer im kommunalen Steuersystem zu stärken und mehr Aufkommensanteile von der konjunkturresilienten Gewerbesteuer auf Bund und Länder zu verlagern. Um die innerstaatliche Verteilung des Steueraufkommens insgesamt nicht zu verändern, sollte der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer entsprechend erhöht werden. Die Konjunkturresilienz der Umsatzsteuer ist geringer als die der Gewerbesteuer. Dies wird im Folgenden exemplarisch erläutert.

Tabelle 2
Reformiertes System der Kommalfinanzen
anhand eines Beispiels, das sich an gegenwärtigen
Größenordnungen orientiert

in Mrd. Euro	Kommunen	Bund/Länder
Ausgangssituation		
GewSt		
ursprünglich	56	00
(Normal)Umlage	-6	+6
verfügbar	50	06
GrSt		
	14	00
Summe	64	06
Reform		
GewSt		
gegenwärtig (nach Umlage)	50	06
Substitution durch GrSt/BwSt (= Senken der GewSt)	-14	00
erhöhte GewSt-Umlage	-11	+ 11
verfügbar	25	17
USt (Umlage)/Steuer-Swap	11	-11
GrSt/BwSt		
ursprünglich	14	00
zusätzliches Aufkommen, Nichtwohnen (= erhöhte Grundsteuer für gewerblich genutzten Boden)	+14	00
neues Aufkommen	28	00
Summe	64	06

GewSt = Gewerbesteuer; GrSt = Grundsteuer; BwSt = Bodenwertsteuer;
USt = Umsatzsteuer; (Normal)Umlage = Anteile von Bund und Ländern an der
GewSt ohne spezielle Verrechnungen

Quelle: eigene Berechnungen

Im Rahmen der Ende 2019 durchgeführten Grundsteuerreform wurde den Ländern die Möglichkeit eröffnet, vom Bundesmodell der Grundsteuer abzuweichen. Dabei sind die flächenbezogenen Grundsteuermodelle aber für eine (teilweise) Ersetzung von Gewerbesteuereinnahmen ungeeignet. Sie weisen zwar quasi ex definitione ein konjunkturstabiles Steueraufkommen auf, sie erfüllen aber das Kriterium der Ergiebigkeit überhaupt nicht. Außerdem sind sie verteilungspolitisch problematisch.

Die Grundsteuer nach dem Bundesmodell und die Bodenwertsteuer weisen hingegen bezüglich der Ergiebigkeit und Stetigkeit Werte auf, die mit Blick auf die Konjunkturresilienz eine relevante Verbesserung erwarten lassen und als hinreichend ergiebig angesehen werden können, wenn sie zur partiellen Substitution der Gewerbesteuer herangezogen werden.

Um die Steuerlast der Wohnbevölkerung im Verhältnis zu den Unternehmen nicht zulasten der privaten Haushalte zu verändern, müssten die Steuermesszahlen der Grundsteuer bei einer partiellen Substitution verändert werden. Will man – so wie im Beispiel (siehe Tabelle 2) – das Grundsteueraufkommen verdoppeln und das Gewerbesteueraufkommen entsprechend reduzieren, müsste die über die Steuermesszahl zu gestaltende Belastungsdifferenzierung für den Bereich des Nichtwohnens um das 3,5-Fache höher als beim Bereich Wohnen angesetzt werden (Kühl/Löhr 2020: 325). Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und das Interessensprinzip wären damit in etwa analog zur Ausgangssituation gewahrt.

Durch die Verdopplung des Grundsteueraufkommens (im Beispiel von 14 auf 28 Mrd. Euro) und durch die gleichzeitige Absenkung des kommunalen Aufkommens aus der Gewerbesteuer um 14 Mrd. Euro würde das Gemeindesteuersystem in einem ersten Schritt bereits signifikant konjunkturstabiler. In einem zweiten Schritt ließe sich die Konjunkturresilienz der Kommunen durch einen Steuer-Swap, also einen Steuertausch, zwischen den Kommunen auf der einen Seite sowie Bund und Ländern auf der anderen Seite weiter verbessern. Wenn die Kommunen von Bund und Ländern Umsatzsteueranteile (im Beispiel 11 Mrd. Euro) erhalten und im Gegenzug entsprechend Gewerbesteueranteile abgeben, führt das angesichts der deutlich geringeren Standardabweichung der Umsatzsteuer im Vergleich zur Gewerbesteuer zu einer Verstärkung des Gemeindesteueraufkommens. Veränderungen bei der Gewerbesteuerumlage sind gängige Praxis im System des Finanzausgleichs. So wurde die Gewerbesteuerumlage in den vergangenen 30 Jahren immer wieder variiert, um die Mitfinanzierung der Kommunen an den Kosten der Einheit abzuwickeln.

Da mit dem höheren Anteil am Umsatzsteueraufkommen kein kommunales Hebesatzrecht verbunden ist, wäre der Steuertausch per saldo zwar mit einer gewissen Einbuße an kommunaler Autonomie verbunden; dem steht jedoch die höhere Sicherheit der kommunalen Finanzierung gegenüber – ein Aspekt, den man für die kommunale Autonomie (Unabhängigkeit von Dritten) wiederum durchaus auch als positiv erachten kann.

Mit dem Steuer-Swap wird Konjunkturresilienz von den Kommunen auf die höheren staatlichen Ebenen verlagert. Das ist keine Problemverlagerung, weil Bund und Länder im

Gegensatz zu den kommunalen Schuldenregeln haben, die ihnen explizit erlauben, in rezessiven Phasen wegbrechende Steuereinnahmen durch zusätzliche Kreditaufnahme zu kompensieren.

FAZIT

Im Konjunkturverlauf stark schwankende Steuereinnahmen bedrohen die kommunale Autonomie. Aufgrund restriktiver Verschuldungsmöglichkeiten sind Kommunen insbesondere in harten Rezessionsphasen gezwungen, ihre freiwilligen Ausgaben zurückzufahren und sich prozyklisch zu verhalten, indem sie ihre Investitionen einschränken. Wenn sie – wie im ersten Jahr der Corona-Krise – ihre Gewerbesteuerausfälle diskretionär von Bund und Ländern erstattet bekommen, werden sie zwar fiskalisch kompensiert, ihre Handlungsfähigkeit hängt aber vom „Goodwill“ Dritter ab.

Der hier dargestellte Lösungsansatz versucht aufzuzeigen, wie man die Konjunkturabhängigkeit der Kommunen im bestehenden Gemeindesteuersystem abschwächen und damit ihre Autonomie stärken kann. Die relative Aufwertung der Grundsteuer kann dabei als systematische Verbesserung angesehen werden, insbesondere wenn Länder von der Option Gebrauch machen, abweichend von den bundesrechtlichen Regelungen eine Bodenwertsteuer einzuführen.

Bezüglich der räumlichen Verteilungswirkungen besteht die Vermutung, dass eine Substitution von Gewerbesteuer aufkommen durch Umsatz- und Grundsteueraufkommen eher nivellierend wirken sollte.

Autoren

Prof. Dr. Carsten Kühl ist Wissenschaftlicher Direktor und Geschäftsführer des Deutschen Instituts für Urbanistik in Berlin und Köln.

Prof. Dr. Dirk Löhr vertritt die Fachgebiete Steuerlehre und Ökologische Ökonomik an der Hochschule Trier, Umwelt-Campus Birkenfeld.

Anmerkungen

1 – Der Anteil der Gewerbesteuer an den kommunalen Steuereinnahmen beträgt 41 Prozent und der Anteil der Gewerbesteuer (netto) an den kommunalen Gesamteinnahmen 17 Prozent.

Literaturverzeichnis

Avella, F.-A. 2004: Substitution der Gewerbesteuer – unter Berücksichtigung von Steuervereinfachung und Weiterentwicklung der Unternehmensbesteuerung, Diss., Mannheim.

BMF (Bundesministerium der Finanzen) 2018: Kassenmäßige Steuereinnahmen 1950 bis 2017, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/2-kassenmaessige-steuereinnahmen-nach-steuerarten-1950-bis-2017.html (26.1.2021).

BMF 2020: Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten und Gebietskörperschaften (Aktuelle Ergebnisse), https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/1-kassenmaessige-steuereinnahmen-nach-steuerarten-und-gebietskoerperschaften.html (26.1.2021).

Bunzel, A.; Kühl, C. 2020: Stadtentwicklung in Coronazeiten – eine Standortbestimmung, Difu-Sonderveröffentlichung, Berlin.

Destatis 2019: Realsteueraufkommen und gewogene Durchschnittsbeiträge ab 1949, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Steuereinnahmen/Tabellen/realsteuervergleich-zeitreihe-realsteuern.html?view=main> (26.1.2021).

Kühl, C.; Löhr, D. 2020: Corona-Krise: Das Gemeindesteuersystem auf dem Prüfstand, in: Junkernheinrich, M. et al. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen, Berlin.

Impressum

© 2021

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax 0228 883 9202, 030 26935 9229,
www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Mareike Le Pelley, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-96250-817-3