

Prof. Dr. Markus Zwick

Stefan Dittrich

Wolfram Schwabbacher

Natalie Zifonun-Kopp

**Bericht zur Quantifizierung des „Niedersächsischen Modells zur
Gemeindefinanzreform“ für das Jahr 2006
(Kurzfassung)**

Inhaltsverzeichnis

- I. Vorbemerkungen
- II. Abgrenzung der Untersuchungen
- III. Beschreibung des „Niedersächsischen Modells zur Gemeindfinanzreform“
- IV. Ergebnisse der Berechnungen

I. Vorbemerkungen

Das Statistische Bundesamt hat mit Unterstützung von Prof. Dr. Maiterth (Humboldt-Universität zu Berlin), Prof. Dr. Houben (Leibniz Universität Hannover) und dem Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) eine Quantifizierung des „Niedersächsischen Modells zur Gemeindefinanzreform“ im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vorgenommen. Das Modell basiert auf dem Modell der Stiftung Marktwirtschaft und sieht den Ersatz der Gewerbesteuer durch eine kommunale Unternehmensteuer und eine Beteiligung der Kommunen an der Lohnsteuer sowie ein Hebesatzrecht der Kommunen auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer vor.

Die Berechnungen basieren in erster Linie auf den Bundesstatistiken zur Lohn- und Einkommensteuer und zur Gewerbesteuer 2004. Diese Daten wurden auf den Rechtsstand 2006 fortgeschrieben. Darüber hinaus wurden Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Niedersachsen und der Statistik über die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Bundesagentur für Arbeit als Ausgangsgrößen verwendet.

II. Abgrenzung der Untersuchungen

Die Grundsteuer, der Gemeindeanteil an der Kapitalertragsteuer und der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer werden nach dem „Niedersächsischen Modell zur Gemeindefinanzreform“ nicht verändert. Eine gesonderte Betrachtung dieser Steuern nach geltendem bzw. nach neuem Recht ist daher nicht notwendig. Beim Ausweis relativer Veränderungsdaten des Steueraufkommens in den Ergebnistabellen werden diese Steuern jedoch berücksichtigt.

Die Berechnungen beziehen sich ausschließlich auf die niedersächsischen Gemeinden.

III. Beschreibung des „Niedersächsischen Modells zur Gemeindefinanzreform“

Aufbauend auf dem Vier-Säulen-Modell der „Stiftung Marktwirtschaft“ sieht das „Niedersächsische Modell zur Gemeindefinanzreform“ den Ersatz der heutigen Gewerbesteuer durch eine neue kommunale Unternehmensteuer und eine Beteiligung der Kommunen am Lohnsteueraufkommen vor. Darüber hinaus soll die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer um ein Hebesatzrecht erweitert werden.

Das Modell ist für Bürger und Unternehmen grundsätzlich belastungsneutral gegenüber dem geltenden Recht konzipiert.

a) Kommunale Unternehmensteuer

Die kommunale Unternehmensteuer unterscheidet sich von der bisherigen Gewerbesteuer insbesondere durch die Einbeziehung der Freiberufler und der Land- und Forstwirte. Um Körperschaften gegenüber dem geltenden Recht nicht zu entlasten, ist mit der kommunalen Unternehmensteuer eine Anhebung des Körperschaftsteuersatzes verbunden. Bei den der Einkommensteuer unterliegenden Gewinneinkünften ist eine

Anrechnung der kommunalen Unternehmensteuer auf die Einkommensteuer vorgesehen. Um zu starke Umverteilungen der Steuereinnahmen von Bund und Ländern an die Kommunen zu vermeiden werden 35% der Kommunalen Unternehmensteuer an das Land umverteilt und 15% an den Bund.

b) Beteiligung am Lohnsteueraufkommen

Als wesentliches Einnahmeelement erhalten die Kommunen nach dem „Niedersächsischen Modell“ einen Anteil am Lohnsteueraufkommen in der Betriebsstättengemeinde, berechnet anhand der Bruttolöhne. Damit soll neben einer Verstärkung der Steuereinnahmen ein Anreiz zur Ansiedlung und Erhaltung von Arbeitsplätzen für die Kommunen geschaffen werden. Die Beteiligung der Kommunen am Arbeitslohn wird von den Unternehmen in vollem Umfang bei der Lohnsteuer gegengerechnet, so dass die Maßnahme für Unternehmen und Bürger belastungsneutral ist. Es handelt sich letztlich lediglich um eine Umverteilung von Lohnsteueraufkommen von Bund und Ländern an die Kommunen.

c) Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Der bestehende Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer in Höhe von 15% wird nach dem „Niedersächsischen Modell“ durch eine direkte Besteuerung des Einkommens durch die Kommunen mit Hebesatzrecht ersetzt. Entgegen dem geltenden Recht soll der neue Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nicht als Zuweisung aus dem Kassenaufkommen der Einkommensteuer, sondern als Quellensteuer erhoben werden. Dadurch soll für die Bürger der den Kommunen zufließende Anteil an der Einkommensteuer transparenter werden. In der praktischen Umsetzung bedeutet diese Maßnahme zunächst eine Absenkung des Einkommensteuertarifs um ca. 14% und eine gesonderte Kommunale Einkommensteuer in Höhe von 4% auf das zu versteuernde Einkommen mit Hebesatzrecht. Ohne Berücksichtigung von Hebesatzauswirkungen sind die Maßnahmen in der Summe für die Bürger belastungsneutral.

d) Weitere Steuereinnahmen der Gemeinden

Die weiteren Steuereinnahmen der Gemeinden - insbesondere die Grundsteuer und der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer werden vom „Niedersächsischen Modell zur Gemeindefinanzreform“ nicht berührt.

IV. Ergebnisse der Berechnungen

IV.1 Gesamtauswirkungen auf die kommunalen Steuereinnahmen

Bei den Berechnungen wurde nach 2006 geltendem Recht ein Steueraufkommen i.H.v. 5.620 Mill. Euro für die Kommunen in Niedersachsen ermittelt. Das Aufkommen nach dem „Niedersächsischen Modell zur Gemeindefinanzreform“ beträgt 6.029 Mill. Euro. Eine Umstellung der kommunalen Finanzierung auf das „Niedersächsische Modell“ mit den

vorgegebenen Steuersätzen würde demnach zu Mehreinnahmen der Kommunen i.H.v. 409 Mill. Euro (7,3%) führen.

Im geltenden Recht hat die Gewerbesteuer mit einem Anteil von 42,9% am gesamten kommunalen Steueraufkommen eine dominierende Stellung. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit 31,4% und die Grundsteuer mit 19,6% sind die weiteren Haupteinnahmequellen der niedersächsischen Kommunen.

Nach dem „Niedersächsischen Modell“ würden die Kommunen vier bedeutende Einnahmequellen erhalten: den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit einem Anteil von 32,5% an den gesamten Steuereinnahmen, die kommunale Unternehmensteuer (16,7%), die Beteiligung an der Lohnsteuer (26,8%) und die Grundsteuer (18,2%). Der wirtschaftsbezogene Anteil der kommunalen Steuereinnahmen würde gegenüber geltendem Recht geringfügig von 42,9% auf 43,6 (16,7% kommunale Unternehmensteuer und 26,8% Lohnsteuer) steigen.

Das Hebesatzrecht der Kommunen würde gegenüber 62,5% der Steuereinnahmen im geltenden Recht (Grundsteuer, Gewerbesteuer) auf 67,5% (Kommunale Unternehmensteuer, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Grundsteuer) ausgeweitet.

IV.2 Auswirkungen für Bund und Land

Bei der Beurteilung der vorliegenden Aufkommensauswirkungen des „Niedersächsischen Modells“ ist zu beachten, dass die Simulationsrechnungen für das Jahr 2006 durchgeführt wurden. Die Mindereinnahmen aufgrund der Unternehmensteuerreform 2008 sind somit beim Ist-Aufkommen noch nicht berücksichtigt.

Mit den vorgesehenen Hebesätzen i.H.v. 8% bei der kommunalen Unternehmensteuer und 4% beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ergeben sich für die niedersächsischen Gemeinden, das Land Niedersachsen und den auf die niedersächsischen Steuerpflichtigen entfallenden Anteil an den Steuereinnahmen des Bundes Steuermindereinnahmen von 93 Mill. Euro. Während für die niedersächsischen Kommunen ein Steuer Mehraufkommen von insgesamt 409 Mill. Euro zu verzeichnen ist, hätten das Land Niedersachsen Mindereinnahmen von 187 Mill. Euro und der Bund in Höhe von 316 Mill. Euro.

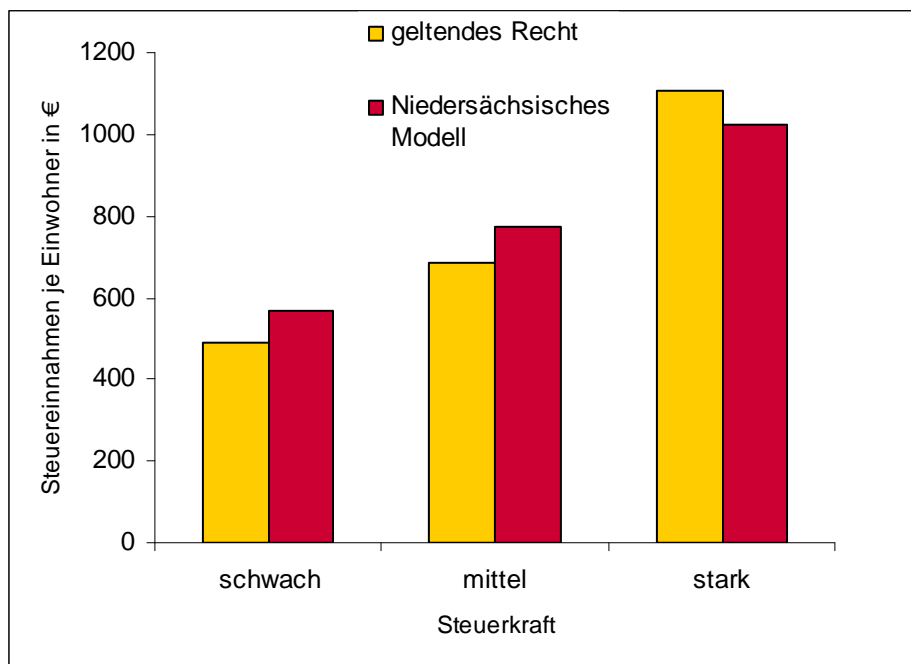
Tabelle 1: Finanzielle Auswirkungen des „Niedersächsischen Modells zur Gemeindefinanzreform“ nach Steuerarten und Gebietskörperschaften

| Steuerart | Gesamt | Bund | Land Niedersachsen | Gemeinden |
|--------------------------------|---------------|------|-----------------------|-----------|
| | in Mill. Euro | | | |
| Gewerbesteuer | -3.013 | -131 | -470 | -2.412 |
| Einkommensteuer | -232 | -213 | -213 | 194 |
| Kommunale Unternehmensteuer | 2.018 | 303 | 706 | 1.009 |
| Körperschaftsteuer | 1.134 | 535 | 599 | 0 |
| Lohnsteuer | 0 | -809 | -809 | 1.618 |
| Insgesamt | -93 | -316 | -187 | 409 |

IV.3 Interkommunale Umverteilung

Nach geltendem Recht erhalten die niedersächsischen Gemeinden durchschnittlich 690 Euro pro Einwohner Steuereinnahmen (ohne sonstige Steuern und steuerähnliche Einnahmen). Durch das „Niedersächsisches Modell zur Gemeindefinanzreform“ würden sich die Einnahmen um 7,4% auf durchschnittlich 741 Euro erhöhen. Die größten Steigerungsraten sind bei den im geltenden Recht unterdurchschnittlich ausgestatteten kleineren und mittleren Gemeinden zu beobachten. So verzeichnen die 126 Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern einen Steuerzuwachs je Einwohner von 12,4% oder 68 Euro. Unterdurchschnittlich profitieren insbesondere die 12 Gemeinden mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern. Hier beträgt der Pro-Kopf Zuwachs lediglich 23 Euro bzw. 2,9%. Dabei ist zu beachten, dass diese Gemeinden bereits im geltenden Recht überdurchschnittlich gut ausgestattet sind.

Grafik 1: Steuereinnahmen der Kommunen je Einwohner nach geltendem Recht und dem „Niedersächsischen Modell zur Gemeindefinanzreform“ nach Steuerkraftgruppen

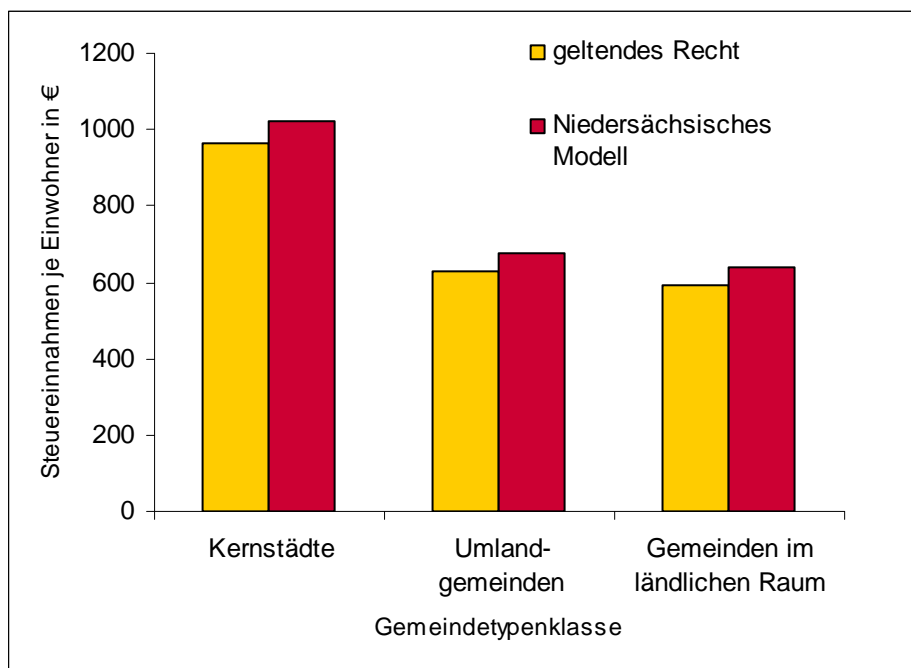


Eine Betrachtung nach der Steuerstärke¹ der Gemeinden zeigt, dass nach dem „Niedersächsischen Modell zur Gemeindefinanzreform“ die steuerschwachen und durchschnittlich starken Kommunen größere Einnahmeverbesserungen aufweisen als die steuerstarken Kommunen (Grafik 1). Während die steuerschwachen und durchschnittlich starken Kommunen eine Zunahme der Steuereinnahmen je Einwohner um 15,8% bzw. 13,0% aufweisen haben die steuerstarken Kommunen einen Rückgang um 7,5% zu verzeichnen.

¹ Als steuerschwach werden Gemeinden eingeteilt, deren Steuereinnahmen je Einwohner 80% oder weniger des Durchschnitts aller Gemeinden betragen, steuerstark sind Gemeinden mit Steuereinnahmen je Einwohner von 120% oder mehr des Durchschnitts.

Die folgende Grafik 2 zeigt die Veränderung der Steuereinnahmen je Einwohner nach Gemeindetypenklassen. Kernstädte verbessern ihre Steuereinnahmen um durchschnittlich 6,0%. Eine etwas größere Steigerung weisen die Umlandgemeinden und die Gemeinden im ländlichen Raum mit 7,8% und 8,4% auf. Die Unterschiede sind jedoch deutlich geringer als bei der Betrachtung der Gemeinden nach ihrer Steuerstärke.

Grafik 2: Steuereinnahmen der Kommunen je Einwohner nach geltendem Recht und dem „Niedersächsischen Modell zur Gemeindefinanzreform“ nach Gemeindetypenklassen



IV.4 Besser-/ Schlechterstellungen

Insgesamt können 854 der 1.024 niedersächsischen Gemeinden ihre Steuereinnahmen verbessern. Darunter befinden sich 9 Kernstädte, 179 Umlandgemeinden und 646 Gemeinden im ländlichen Raum. Durchschnittlich können die besser gestellten Gemeinden ihre Steuereinnahmen um 17,7 % steigern. Die höchsten Steigerungsraten weisen die Städte und die Kommunen im ländlichen Raum mit 19,6% bzw. 19,0% auf. Die Zuwächse der besser gestellten Umlandgemeinden sind mit 14,6% etwas geringer.

Tabelle 2: Kommunale Steuereinnahmen im geltenden Recht und nach dem „Niedersächsischen Modell zur Gemeindefinanzreform“

– Besser gestellte Gemeinden – (Angaben in Mill. Euro)

| | Städte | | Umland | | Ländlicher Raum | | Gemeinden insgesamt | |
|--|-------------|-----------------------------|-------------|-----------------------------|-----------------|-----------------------------|---------------------|-----------------------------|
| | gelt. Recht | „Nieder-sächsisches Modell“ | gelt. Recht | „Nieder-sächsisches Modell“ | gelt. Recht | „Nieder-sächsisches Modell“ | gelt. Recht | „Nieder-sächsisches Modell“ |
| 1. Gewerbesteuer (netto) | 413 | | 367 | | 532 | | 1.312 | |
| 2. ESt-Anteil | 269 | | 546 | | 557 | | 1.371 | |
| 3. USt-Anteil | 49 | 49 | 38 | 38 | 67 | 67 | 154 | 154 |
| 4. Grundsteuer | 183 | 183 | 278 | 278 | 358 | 358 | 819 | 819 |
| 5. Unternehmensteuer | | 159 | | 191 | | 285 | | 635 |
| 6. Kommunale Einkommensteuer | | 312 | | 613 | | 596 | | 1.521 |
| 7. Lohnsteuer | | 390 | | 288 | | 495 | | 1.174 |
| Summe | 914 | 1.094 | 1.229 | 1.408 | 1.513 | 1.801 | 3.656 | 4.303 |
| Differenz („Nieder-sächsisches Modell“. – gelt. Recht) | 179 | | 179 | | 288 | | 646 | |
| Differenz in % | 19,60% | | 14,60% | | 19,01% | | 17,68% | |
| Anzahl der Gemeinden | 9 | | 261 | | 584 | | 854 | |

Tabelle 3 kann entnommen werden, dass durch das „Niedersächsische Modell zur Gemeindefinanzreform“ insgesamt 170 Gemeinden in ihrer Steuerausstattung schlechter gestellt werden: 3 Städte, 36 Umlandgemeinden und 131 Gemeinden im ländlichen Raum. Der Verminderung der Steuereinnahmen beträgt durchschnittlich 12,8% - bei den 3 Städten ist der Rückgang mit 8,5% am geringsten, die Umlandgemeinden verzeichnen einen Rückgang von 13,9% und die Gemeinden im ländlichen Raum einen Rückgang von 18,2%.

Tabelle 3: Kommunale Steuereinnahmen im geltenden Recht und nach dem „Niedersächsischen Modell zur Gemeindefinanzreform“

– Schlechter gestellte Gemeinden – (Angaben in Mill. Euro)

| | Städte | | Umland | | Ländlicher Raum | | Gemeinden insgesamt | |
|---|-------------|----------------------------|-------------|----------------------------|-----------------|----------------------------|---------------------|----------------------------|
| | gelt. Recht | „Niedersächsisches Modell“ | gelt. Recht | „Niedersächsisches Modell“ | gelt. Recht | „Niedersächsisches Modell“ | gelt. Recht | „Niedersächsisches Modell“ |
| 1. Gewerbesteuer (netto) | 500 | | 216 | | 385 | | 1.101 | |
| 2. ESt-Anteil | 166 | | 104 | | 123 | | 393 | |
| 3. USt-Anteil | 46 | 46 | 11 | 11 | 22 | 22 | 79 | 79 |
| 4. Grundsteuer | 150 | 150 | 54 | 54 | 77 | 77 | 281 | 281 |
| 5. Unternehmensteuer | | 145 | | 80 | | 150 | | 374 |
| 6. Kommunale Einkommensteuer | | 193 | | 115 | | 129 | | 437 |
| 7. Lohnsteuer | | 255 | | 71 | | 118 | | 445 |
| Summe | 861 | 788 | 386 | 332 | 607 | 496 | 1.854 | 1.617 |
| Differenz („Niedersächsisches Modell“. – gelt. Recht) | -73 | | -54 | | -111 | | -237 | |
| Differenz in % | -8,46% | | -13,94% | | -18,21% | | -12,79% | |
| Anzahl der Gemeinden | 3 | | 36 | | 131 | | 170 | |

IV.5 Auswirkungen auf die Steuerpflichtigen

Wie bereits geschildert ist das „Niedersächsische Modell zur Gemeindefinanzreform“ grundsätzlich belastungsneutral für Bürger und Unternehmen konzipiert. In der für die Modellrechnung gewählten Ausgestaltung (4% Kommunaler Anteil an der Einkommensteuer, 8% Kommunale Unternehmensteuer, keine Hebesatzschwankungen, 6 Prozentpunkte Erhöhung der Körperschaftsteuer) kommt es zu einer gewissen Entlastung der Bürger und entsprechenden Mehrbelastung der Unternehmen. Diese Verschiebung liegt insbesondere an der generellen Gewährung eines Kinderfreibetrags im Rahmen des neuen Gemeindeanteils an der Einkommensteuer. Diese aus erhebungstechnischen Gründen vorgenommene Maßnahme führt isoliert betrachtet zu einer Entlastung der Familien von ca. 300 Mill. Euro. Je nach endgültiger Ausgestaltung des Modells ließe sich jedoch auch mit einem entsprechend veränderten Einkommensteuertarif eine Belastungsneutralität für Bürger und Unternehmen erzielen.

Inwiefern die Kommunen von ihrem zusätzlichen Hebesatzrecht bei der Einkommensbesteuerung gebrauch machen würden und sich damit zusätzliche Be- oder Entlastungen für die Bürger ergeben würden lässt sich im Rahmen der Modellrechnungen nicht ermitteln.