

Kommunal Finanzen: Das Vier-Säulen-Modell 2020

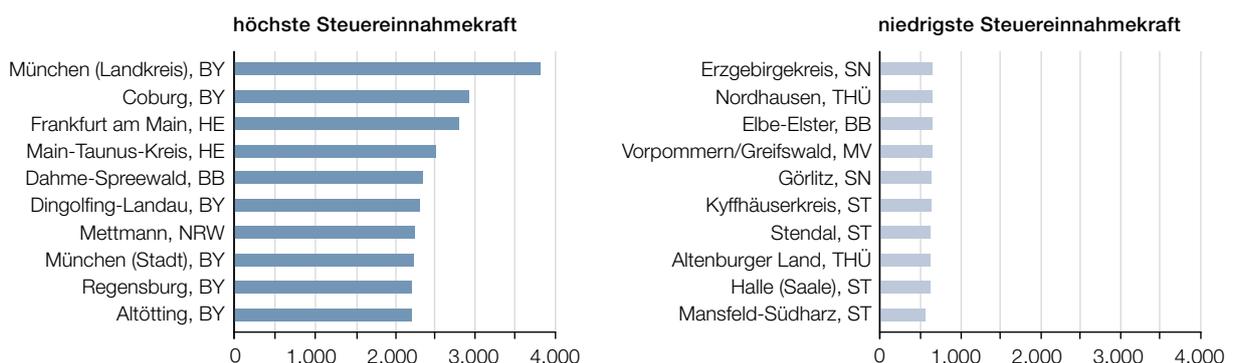
Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

- Angesichts der unverändert prekären finanziellen Situation vieler Kommunen, einer sich eintrübenden wirtschaftlichen Lage und einem zunehmenden internationalen Steuerwettbewerb stellt sich die Frage nach einer auskömmlichen, stetigen und mit den richtigen Anreizen verbundenen Finanzierung der Kommunen neu.
- Eine simple Altschulden-Übernahme wäre mit neuen Fehlanreizen verbunden und ohne eine Veränderung der Strukturen der Kommunalfinanzierung bestenfalls ein teures Strohfeder.
- Das Vier-Säulen-Modell verbindet eine Verstärkung der kommunalen Einnahmen mit einer Modernisierung der Unternehmensbesteuerung und gewährt den Kommunen über ein zusätzliches Hebesatzrecht ein größeres Maß an Handlungsfähigkeit. Es basiert auf den folgenden vier Säulen:
 1. Säule: die reformierte Grundsteuer (mit Hebesatzrecht)
 2. Säule: Bürgersteuer (mit Hebesatzrecht)
 3. Säule: kommunale Unternehmenssteuer (mit Hebesatzrecht)
 4. Säule: kommunaler Anteil an der Lohnsteuer

Hintergrund

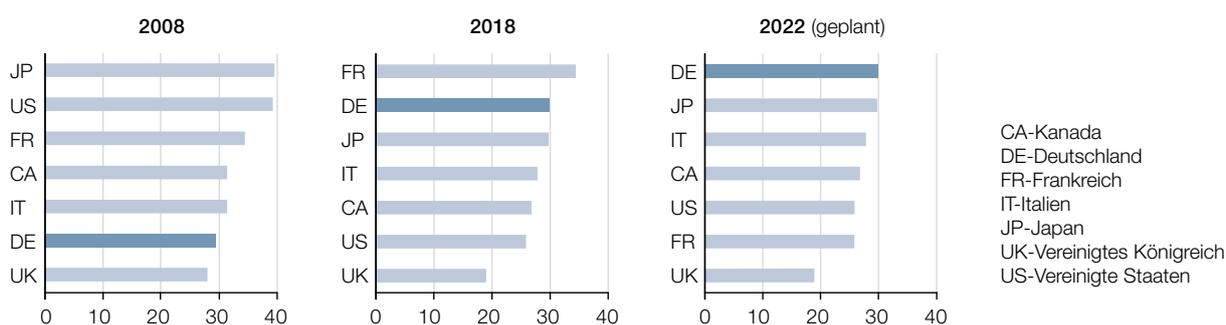
Die wirtschaftliche Lage Deutschlands sieht (noch) gut aus, aber Verschlechterungen sind in Sicht. Der Brexit, die Unwägbarkeiten beim Welthandel u. Ä. führen zu konjunkturellen Eintrübungen. Der Bundesfinanzminister warnt davor, stetig wachsende Steuereinnahmen als garantiert wahrzunehmen („Die fetten Jahre sind vorbei“). Angesichts der **Heterogenität** der finanziellen Situation deutscher Kommunen (Abbildung 1) stellt sich die Frage nach der **Angemessenheit und Eignung** der derzeitigen Kommunalfinanzierung. Auf der einen Seite stehen reiche Kommunen, die in einem knappen Jahrzehnt des Aufschwungs von hohen Steuereinnahmen profitieren und das kommunale Angebot an Schulen, Krankenhäusern, gemeindlicher Infrastruktur ausbauen konnten sowie einen Zuzug von Arbeitnehmern und Unternehmen zu verzeichnen haben. Diesen steht eine bedrückend hohe Zahl an Kommunen gegenüber, die eine enorme Schuldenlast drückt und die über immer weniger finanzielle Mittel verfügen, um die Grundversorgung ihrer Bürger zu gewährleisten. Angesichts der **Grundsteuerreform** erscheint es angebracht, die in der Struktur und in vielen ihrer Ergebnisse unbefriedigende Kommunalfinanzierung insgesamt neu zu betrachten, um den Kommunen mehr Gestaltungsmöglichkeiten und damit Eigenständigkeit zu geben.

Abbildung 1: Liste der jeweils zehn kreisfreien Städte und Gesamtkreise mit der höchsten bzw. niedrigsten Steuereinnahmekraft 2017 (in Euro je Einwohner)



Gleichzeitig nimmt der **internationale Steuerwettbewerb** stetig zu. In einem Umfeld sinkender Unternehmenssteuersätze ist Deutschland innerhalb der G7-Staaten auf dem Weg zur höchsten Steuerbelastung (Abbildung 2). Dies liegt nicht zuletzt an der Gewerbesteuer, die mit steigenden Hebesätzen und den Hinzurechnungen einen großen Teil der Steuerbelastung für Unternehmen ausmacht. Für Reformbestrebungen bei der Unternehmensbesteuerung – sei es, um auf nationaler Ebene eine Antwort auf den zunehmenden Steuerwettbewerb zu finden, sei es international für das Projekt der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage (GKKB) – stellt die Gewerbesteuer ein **ernstzunehmendes Reformhindernis** dar.¹ Im internationalen Besteuerungsrecht ist die Gewerbesteuer ein Fremdkörper und kann – mangels Anrechenbarkeit – zu Doppelbesteuerung führen. Die Körperschaftsteuer droht dagegen marginalisiert zu werden. Angesichts des sich verschärfenden Steuerwettbewerbs wäre es jetzt an der Zeit, das Steuersystem zu modernisieren, um auf diesen Wettbewerb reagieren zu können.

Abbildung 2: **Tarifliche Steuersätze auf Unternehmensgewinne der G7-Staaten**



Tarifliche Besteuerung des Gewinns von Kapitalgesellschaften (nominal) in Prozent unter Berücksichtigung von Steuern auf Ebene des Zentralstaats und der Gebietskörperschaften.

Quelle: Kronberger Kreis / OECD / eigene Recherche.

Anforderungen an Kommunalfinanzierung

Gemäß Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG) erledigen die Kommunen alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung. Zum Kern der gemeindlichen Selbstverwaltung gehört die **finanzielle Autonomie**. Sofern der Nutzen einer kommunalen Leistung direkt zugeordnet werden kann, können Gebühren und Beiträge direkt erhoben werden. Insoweit eine direkte Zuordnung nicht möglich ist, erfolgt die Finanzierung über Steuern.

Reformziel sollte sowohl ein größerer Gestaltungsspielraum für die Kommunen, als auch eine bessere Verteilung der Belastung und des Aufkommens sein – jedoch keine stärkere Belastung von Bürgern und Unternehmen (**Aufkommensneutralität**). Im Interesse aller Beteiligten sollte dabei die **Administrierbarkeit** der Abgabenerhebung im Auge behalten werden.

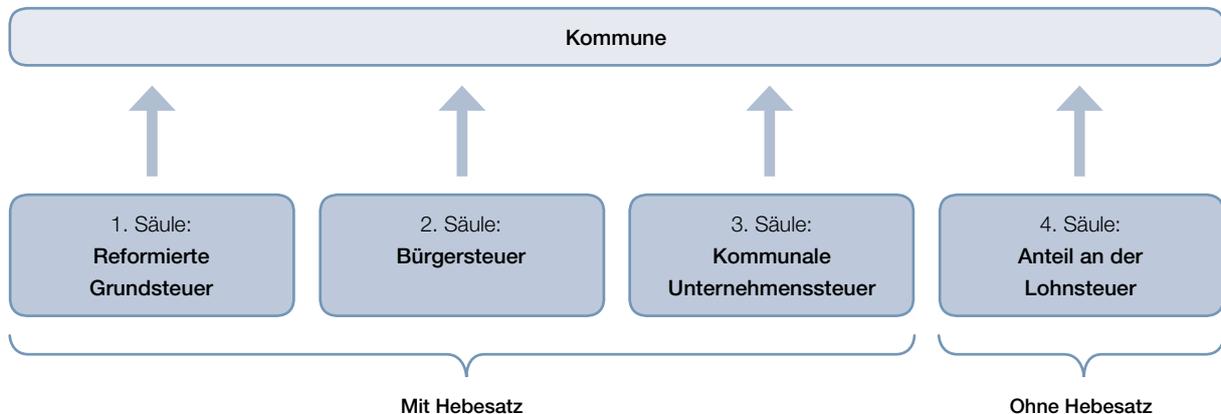
Aus Sicht der Kommunen ist der Aspekt der **Planbarkeit** und der **Stetigkeit** des gemeindlichen Steueraufkommens von besonderer Bedeutung. Es gilt, die Einnahmequellen zu verstetigen, ohne die Unternehmen durch ertragsunabhängige Besteuerung ungebührlich zu belasten (**keine Substanzbesteuerung**).

Der Finanzierungsbeitrag sollte möglichst **alle Nutzer kommunaler Infrastruktur** einschließen: Grundbesitzer, lokale Unternehmen und Bewohner in einer fairen Lastenverteilung, die keinen der Beteiligten übermäßig trifft. Die gleichmäßige Belastung sämtlicher Nutzer gemeindlicher Infrastruktur begünstigt eine ausgewogene Ansiedlungspolitik der Gemeinde und soll für **Wachstum und Beschäftigung** sorgen. Dabei kommt als Belastungsprinzip die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, d.h. die Höhe der Steuer richtet sich nach der persönlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen, oder die Besteuerung nach dem Äquivalenzprinzip in Betracht. Da es hier um die Anlastung der Kosten lokaler Infrastruktur geht, spricht viel für letzteres. Gemäß Äquivalenzprinzip bemisst sich der Finanzierungsbeitrag eines Einzelnen zu einer staatlichen Leistung nach Maßgabe des Vorteils, den er aus dieser Leistung erzielt.

Eine transparente und nachvollziehbare Kommunalfinanzierung ist darüber hinaus geeignet, den Zusammenhang zwischen Unternehmen bzw. Bürgern und ihrer Kommune zu stärken. **Hebesatzrechte** fördern die Eigenständigkeit der Kommunen und bieten diesen Handlungsspielräume.

Das Vier-Säulen-Modell der Stiftung Marktwirtschaft

Das Vier-Säulen-Modell wurde im Rahmen der Arbeiten der Kommission „Steuergesetzbuch“ der Stiftung Marktwirtschaft als Teil umfassender Vorschläge für Steuerstrukturreformen erarbeitet.



Das Vier-Säulen-Modell bietet den Kommunen einen **größeren Gestaltungsspielraum** als bisher – statt bislang zwei, sind drei Bestandteile mit Hebesatzrecht ausgestaltet.

1. Säule: Die reformierte Grundsteuer

Die Grundsteuer ist eine der ältesten Steuerarten und eine wichtige Säule der Gemeindefinanzen, denen das Aufkommen zusteht. Steuerobjekt ist der auf dem Gemeindegebiet gelegene Grundbesitz. Die Grundsteuer ist eine **gute Gemeindesteuer**. Es besteht ein klarer örtlicher Bezug zwischen dem Grundstück und dessen Nutzern und kommunalen Leistungen. Aufgrund der Immobilität von Grund und Boden sind Ausweicheffekte praktisch nicht denkbar. Das Aufkommen ist konstant und bietet der Kommune Planungssicherheit.

Die Grundsteuer ist unverzichtbarer Bestandteil der Kommunalfinanzen und bildet die erste Säule des Modells. Angesichts der Komplexität der vom Bundestag beschlossenen Neuregelung (ohne die Rechtfertigung einer größeren Einzelfallgerechtigkeit) wäre es wünschenswert, wenn einige Bundesländer von der Möglichkeit der Abweichung Gebrauch machen und ein einfaches und transparentes Alternativmodell (**Flächenmodell**) wählen.

2. Säule: Die Bürgersteuer

Gemäß Art. 106 Abs. 5 GG erhalten die Kommunen einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist. Allerdings kann die Gemeinde diesen Zufluss, der in Form einer Zuweisung erfolgt, nicht beeinflussen. Der Bürger wiederum ist sich regelmäßig nicht bewusst, dass ein Teil seiner Einkommensteuerlast seiner Wohnsitzkommune zufließt. Es fehlt der Bezug zwischen dem Leistungsangebot bzw. der Leistungsverpflichtung einer Gemeinde und der Steuerzahlung des Bürgers.

Vorzugswürdig wäre eine Umwandlung des Einkommensteueranteils der Kommune in eine **Bürgersteuer** verbunden mit einem **Hebesatzrecht**. Die Einkommensteuer wird um den bisherigen gemeindlichen Anteil gesenkt. Der Bürger wird durch den separaten Ausweis der Bürgersteuer nicht höher belastet, sondern erfährt mehr Transparenz. Das hätte den Vorteil, dass ein sichtbarer Bezug zwischen der Steuerzahlung des Bürgers und den Leistungen der Kommune hergestellt wird. Dies fördert die **Demokratie auf kommunaler Ebene** und animiert den Bürger, seine Kontrollrechte auf kommunaler Ebene auszuüben und zu prüfen, was die Gemeinde mit seinem Geld macht. Die Kommune wiederum hat über den Hebesatz Einflussmöglichkeit auf ihre finanziellen Spielräume und gewinnt so an Handlungsfreiheit. Der Bürger kann im Idealfall bei Kommunalwahlen zwischen verschiedenen Varianten abstimmen, z.B. für ein neues Schwimmbad bei einer höheren oder für weniger Leistungen bei einer niedrigeren Bürgersteuer. Auch die Akzeptanz von Gewerbeansiedlung kann steigen, da dies meist zu höherem Gewerbesteueraufkommen führt und dem Gemeinderat die Möglichkeit bietet, den Einkommensteuerhebesatz zu senken. Um allzu große Steuerausschläge zu vermeiden, ist ein **Hebesatzkorridor** denkbar.

Ein Hebesatzrecht ist auch bezüglich des **Länderanteils** an der Einkommensteuer möglich, um die Demokratie auf Länderebene zu beleben und den Landtagen Steuergestaltungsspielraum zu geben – abseits vom Bundesrat als Vertretung der Landesregierungen.

3. Säule: Die kommunale Unternehmenssteuer

Ein wesentlicher Baustein der Kommunalfinanzen ist die **Beteiligung der örtlichen Wirtschaft** an den Kosten der gemeindlichen Infrastruktur, insbesondere an den Kosten, die typischerweise mit Unternehmensaktivitäten korrespondieren und nicht anderweitig, z.B. über Beiträge oder Gebühren, zu finanzieren sind. Bislang wird dieser Aspekt über die Gewerbesteuer abgedeckt als eine gemäß Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle. Die **Gewerbesteuer** ist jedoch **volatil und krisenanfällig**. Die Hinzurechnungen von Kostenelementen wie Zinsen oder Mieten als verstetigende Elemente belasten Unternehmen vor allem in Krisenzeiten zusätzlich und schaffen für die Gemeinde dennoch nicht ausreichend **Planungssicherheit**. Ertragsunabhängige Elemente in der Ertragsbesteuerung erscheinen daher nur bedingt zur Verstetigung der Kommunalfinanzen geeignet zu sein.

Um das Dilemma zwischen dem Bedürfnis der Kommunen nach einer Verstetigung ihrer Einnahmen und der Vermeidung ertragsunabhängiger Besteuerung zu lösen, beinhaltet das Vier-Säulen-Modell zwei Elemente zur Einbeziehung der örtlichen Unternehmen: die kommunale Unternehmenssteuer und einen Anteil an der Lohnsteuer (4. Säule). Das verstetigende Element wird so aus der Ertragsbesteuerung herausgelöst.

Die kommunale Unternehmenssteuer basierte ursprünglich auf einer (für Kapitalgesellschaften und Personengesellschaften) einheitlichen Unternehmenssteuer. Die kommunale Unternehmenssteuer wird auf der **gleichen Bemessungsgrundlage** erhoben, verbunden mit einem Hebesatzrecht für die Kommunen. Die komplexe Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer entfiel. Als Steuersatz war im ursprünglichen Modell ein Satz von ca. 8% angedacht. Im bestehenden System einer dualen Unternehmenssteuer müsste die Struktur angepasst sowie der Steuersatz überprüft werden. Unter der Voraussetzung des Wegfalls von Hinzurechnungen wäre eine Einbeziehung von Freiberuflern und Selbständigen in die kommunale Unternehmenssteuer denkbar.

4. Säule: Anteil an der Lohnsteuer (Betriebslohnsteuer)

Als **verstetigendes Element** beinhaltet das Vier-Säulen-Modell einen Anteil an der Lohnsteuer für die (Betriebsstätten-)Kommune. Die Lohnsumme ist im Gegensatz zur Unternehmenssteuer wenig volatil und bleibt auch in der Krise relativ stabil. Für die Unternehmen bedeutet der Anteil an der Lohnsteuer keine zusätzliche Belastung. Die ohnehin anfallende Lohnsteuerlast muss lediglich aufgeteilt werden. Ein kleiner Anteil der abzuführenden Lohnsteuer (im ursprünglichen Konzept 2% der Lohnsumme als Rechengröße) fließt direkt an die Betriebsstättenkommune. Im Zuge fortschreitender Digitalisierung ist der Verwaltungsaufwand vertretbar.

Da der Anteil an der Lohnsteuer der Betriebsstättenkommune zusteht, werden für die Kommune **Anreize** geschaffen, nicht nur Wohnen, sondern auch **Arbeitsplätze**, also insbesondere arbeitsplatzintensive Betriebe, in der Kommune anzusiedeln. Der Anteil an der Lohnsteuer wird für alle Arbeitsplätze fällig, d.h. auch Unternehmen und Einrichtungen, die bislang nicht der Gewerbesteuer unterliegen, beteiligen sich an der Finanzierung der gemeindlichen Infrastruktur.

Das Vier-Säulen-Modell wurde – in zum Nachteil der Kommunen leicht abgewandelter Form – als sog. Niedersächsisches Modell vom Statistischen Bundesamt für alle ca. 12.000 Kommunen in Deutschland mit dem Ergebnis berechnet, dass sich die weit überwiegende Mehrheit der Kommunen besser stellen würde.² Zudem verfügten alle Kommunalparlamente statt über zwei (Grund- und Gewerbesteuer) über drei Hebesatzrechte (Grund-, Bürger- und kommunale Unternehmenssteuer). Dem Interesse der Wirtschaft an der Vermeidung einer Substanzbesteuerung würde Rechnung getragen.

1 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums der Finanzen 1/2019 „Stellungnahme zur US-Steuerreform 2018: Steuerpolitische Folgerungen für Deutschland.“

2 Die Berechnungen erfolgten 2010/2011 basierend auf der Rechtslage 2006, vgl. ausführlich Lang/Eilfort (2013) „Strukturreform der deutschen Ertragsteuern“.