

# Gemeindefinanzreform gescheitert: Warum sich die Kommunen querlegen

Von Martin Simmler und Florian Walch

Die jüngsten Bemühungen zur Reform der Gemeindefinanzierung sind gescheitert. Die von der Bundesregierung vorgeschlagene kommunale Zuschlagsteuer auf Einkommen- und Körperschaftsteuer wird von den Kommunen abgelehnt. Die Gewerbesteuer bleibt erhalten. Ein Blick auf die kommunale Einnahmeseite verrät die Gründe. Im geltenden Recht sorgt nur der Einkommensteueranteil der Gemeinden für eine gleichmäßige Verteilung der kommunalen Steuereinnahmen. Mit der Einführung einer kommunalen Zuschlagsteuer auf die örtlich festgesetzte Einkommensteuer würde die bestehende Ungleichverteilung weiter verstärkt. Das gilt auch für die von der Bundesregierung vorgeschlagene Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Gemeinden. Wesentliche Mängel des bestehenden Systems – ungleichmäßige Verteilung und Volatilität der Gewerbesteuereinnahmen – würden durch den Reformvorschlag der Bundesregierung wohl nicht wesentlich entschärft werden. Es gibt aber Möglichkeiten, die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden (fiskalische Äquivalenz) und eine angemessene kommunale Finanzausstattung gleichermaßen zu stärken. Vorgeschlagen wird eine aufkommensneutrale kommunale Umsatzsteuerzuweisung pro Einwohner, die die erhöhte Ungleichverteilung bei einer Zuschlagsteuer ausgleicht, stabile Einnahmen generiert und die richtigen wirtschaftlichen Anreize setzt.

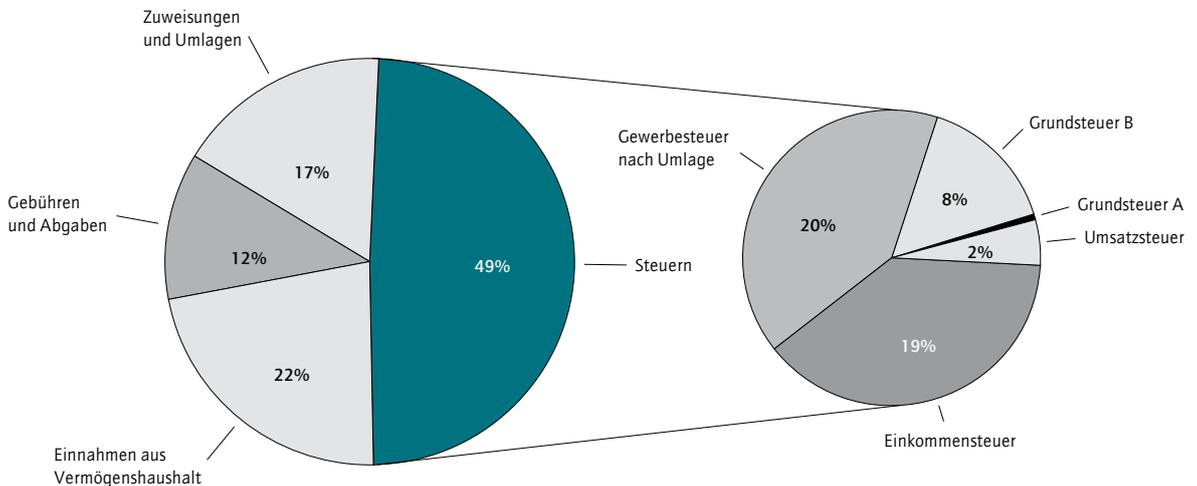
Die von der Bundesregierung eingesetzte Gemeindefinanzkommission hat nach gut einjähriger Arbeit im Juni 2011 ihren Abschlussbericht vorgelegt. Trotz der von allen Seiten anerkannten Reformbedürftigkeit der Gemeindefinanzierung konnte keine Einigung erzielt werden. In Anbetracht der kontroversen Zielvorstellungen überrascht das nicht. Die Bundesregierung brachte das sogenannte „Prüfmodell“ in die Diskussion ein. Dieses sieht vor, die Gewerbesteuer aufzugeben und durch ein kommunales Zuschlagsrecht bei Einkommen- und Körperschaftsteuer (Zuschlagsteuer) sowie einen höheren Anteil am Volumen der Umsatzsteuer zu ersetzen. Dabei soll der kommunale Anteil am Gesamtaufkommen aus diesen Steuern gleich bleiben. Dieses Modell wurde jedoch bis zuletzt von den kommunalen Vertretern in der Kommission abgelehnt. Sie propagierten stattdessen das alternative „Kommunalmodell“, das eine Ausweitung der gewerbesteuerlichen Bemessungsgrundlage vorschlägt und damit für eine Verstärkung der kommunalen Einnahmen sorgen soll.<sup>1</sup>

Aus wissenschaftlicher Sicht spricht Vieles für die Ablösung der Gewerbesteuer durch eine rechtsformunabhängige Unternehmenssteuer auf Basis einer einheitlichen Bemessungsgrundlage, auch im Hinblick auf die mögliche Einführung einer gemeinsamen unternehmenssteuerlichen Bemessungsgrundlage auf europäischer Ebene. Darüber hinaus legen theoretische Überlegungen nahe, das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz stärker in der Kommunalfinanzierung zu verankern. Danach sollen Entscheidungsträger, Nutznießer lokaler öffentlicher Güter und deren Kostenträger identisch sein.<sup>2</sup> Dieses Prinzip ist bisher ansatzweise für die Unternehmen, nicht jedoch für die Einwohner einer Kommune erfüllt. Das fiskalische Äquivalenzprinzip könnte auch in Bezug auf die Einwohner zur Geltung gebracht werden, wenn die Gemeinden über einen kom-

<sup>1</sup> Vgl. Resolution „Kommunale Handlungsfähigkeit sichern“ des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 15. Juni 2010, [www.staedtetag.de/imperia/md/content/presmediennr/2010/14.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/presmediennr/2010/14.pdf).

<sup>2</sup> Für eine ausführliche Darstellung des Prinzips siehe Blankart, C. (2003): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. 570.

Abbildung 1

**Einnahmequellen deutscher Kommunen im Durchschnitt der Jahre 1998 bis 2008**

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Steuern und steuerähnliche Einnahmen machen knapp die Hälfte der kommunalen Einnahmen aus.

munalen Zuschlag auf die örtlich festgesetzte Einkommensteuer eine eigene einwohnerbezogene Einnahmequelle erhielten. Ziel dieser Untersuchung ist es, die Verteilungswirkungen einer solchen Zuschlagsteuer zu analysieren. Datengrundlage sind dabei die Datenbank Statistik Lokal für 1998 bis 2008 sowie die Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes für die Jahre 2003 bis 2006. Die Auswertungen beziehen sich auf Werte in Preisen von 2000.

### Gewerbesteuer und Einkommensteueranteil sind die wichtigsten Einnahmequellen der Kommunen

Die Einnahmen der Kommunen gliedern sich in Steuern, Gebühren und Abgaben, Zuweisungen und Umlagen sowie Einnahmen aus dem Vermögenshaushalt, wobei die Steuern über den Beobachtungszeitraum im Schnitt 50 Prozent des Einnahmenvolumens ausmachten (Abbildung 1). Unter den Steuern entfielen auf die Gewerbesteuer und die kommunalen Anteile an der Einkommensteuer je 20 Prozentpunkte, auf die Grundsteuer gut acht Prozentpunkte und auf die Umsatzsteueranteile zwei Prozentpunkte. Die Finanzierung der Gemeinden hängt somit durchschnittlich zu rund 40 Prozent von ertragsabhängigen Steuern ab.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Wenn man von der Finanzierung der Landeszuweisungen, die ebenfalls teilweise über die Einkommensteuer finanziert werden, absieht.

Die Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen während des Beobachtungszeitraums zeigt, dass sich die Ertragsteuern – und unter ihnen insbesondere die Gewerbesteuer – dynamisch und im Zeitverlauf schwankend entwickelt haben (Abbildung 2). Das Kassenaufkommen der Gewerbesteuer hat sich innerhalb weniger Jahre von einem Tiefpunkt bei 15,6 Milliarden Euro im Jahr 2003 auf 32,2 Milliarden Euro im Jahr 2008 mehr als verdoppelt.<sup>4</sup> Das Aufkommen aus der Umsatzsteuer fluktuiert dagegen deutlich schwächer. Der Umsatzsteueranteil der Kommunen wuchs über den Beobachtungszeitraum um durchschnittlich vier Prozent jährlich. Die Grundsteuern entwickelten sich am stabilsten mit einer jährlichen Wachstumsrate von drei Prozent.

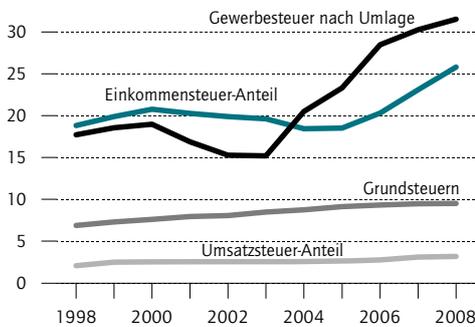
### Struktur und Volumen des Steueraufkommens unterscheiden sich deutlich unter den Kommunen

Für die Analyse von Verteilung und Volatilität kommunaler Einnahmen werden im Folgenden die Einnahmen pro Einwohner verwendet. Damit wird berücksichtigt, dass alle Kommunen grundsätzlich ähnliche öffentliche Leistungen pro Bürger zu erbringen haben. Diese können sich allerdings in Niveau und Struktur je nach Größe unterscheiden.

<sup>4</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass 2004 die Verlustverrechnung eingeschränkt und dass die Hinzurechnungen und Kürzungen durch die Unternehmenssteuerreform 2008 wesentlich verändert worden sind.

Abbildung 2

**Kommunale Einnahmen nach Steuerarten**  
In Milliarden Euro



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Gewerbesteuer- und Einkommensteueranteile sind die wichtigsten Steuerquellen für die Kommunen – beide sind konjunkturabhängig.

ße sowie Wirtschafts- und Sozialstrukturen der Kommunen deutlich unterscheiden. Im Zeitraum 1998 bis 2008 nahmen die deutschen Kommunen durchschnittlich 131 Euro Gewerbesteuer, 204 Euro Einkommensteuer und 16 Euro Umsatzsteuer pro Einwohner ein (Tabelle 1). Dabei zeigen sich starke Unterschiede zwischen den Gemeinden. Das Verhältnis zwischen dem 25. und dem 75. Perzentil in der Rangfolge der Gemeinden beträgt für die Gewerbesteuer rund eins zu fünf, für die Umsatzsteuer eins zu vier und für die Einkommensteuer eins zu drei. Dass die Gewerbe- und die Umsatzsteuer ungleichmäßiger verteilt sind, bestätigt sich beim Vergleich der Mittelwerte mit dem jeweiligen Median. Während für viele Kommunen die Einkommensteuer eine sehr wichtige Rolle spielt, fallen die Gewerbe- und Umsatzsteuer aufgrund ihrer Konzentration auf wenige Gemeinden als ergiebige Steuerquelle in vielen Gemeinden weitgehend aus. Diese Verhältnisse spiegeln sich auch in einem anderen Streuungsmaß, dem Gini-Koeffizienten, wider. Für die Gewerbesteuer ist er mehr als doppelt so hoch wie für die Einkommensteuer.

Die Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gemeinden hängt neben der Steuerbasis maßgeblich vom jeweiligen Zuweisungsschlüssel ab. Die Gewerbesteuer verbleibt – abgesehen von der Umlage an den Bund und die Länder – in der Gemeinde, in der sie entstanden ist. Eine Umverteilung findet nicht statt, so dass sich aufgrund der unterschiedlichen Verteilung der Steuerbasis eine starke Ungleichverteilung ergibt. Die Umsatzsteuer liegt hinsichtlich der Ungleichverteilung zwischen Gewerbe- und Einkommensteuer. Angesichts der Kopplung des Zuweisungsschlüssels einerseits an

Tabelle 1

**Durchschnittliches Pro-Kopf-Aufkommen der Gemeinden 1998–2008**  
In Euro

	Durchschnitt	25. Perzentil	Median	75. Perzentil	Gini-Koeffizient <sup>1</sup>
Gewerbesteuer <sup>2</sup>	131	28	64	144	0,61
Einkommensteuer-Anteil <sup>3</sup>	204	90	216	278	0,29
Umsatzsteuer-Anteil <sup>3</sup>	16	5	10	20	0,54
<b>Zusammen</b>	<b>352</b>	<b>185</b>	<b>296</b>	<b>432</b>	<b>0,37</b>

1 Der Gini-Koeffizient kann Werte von 0 bis 1 annehmen. Je höher die Werte sind, umso größer ist die Ungleichheit zwischen den Gemeinden in Bezug auf das Pro-Kopf-Aufkommen.  
2 Nach Umlage an den Bund und die Länder.  
3 Zur Verteilung der Einkommen- und Umsatzsteuer auf die Gemeinden siehe Kasten.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Gewerbe- und Umsatzsteuer sind sehr ungleich über die Gemeinden verteilt, die Abweichungen bei der Einkommensteuer sind deutlich geringer.

das Gewerbesteueraufkommen sowie andererseits an die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einer Gemeinde verwundert dies nicht (Kasten). Die Einkommensteuer ist aufgrund des Höchstbetrages gleichmäßiger verteilt. Dadurch und durch den erheblichen Anteil der Einkommensteuer an den Gesamtsteuereinnahmen der Gemeinden wird die Spreizung der Einnahmen zwischen den Kommunen gedämpft.

**Ostdeutsche und kleine Gemeinden mit niedrigem Steueraufkommen**

Eine genauere Betrachtung der Verteilung der Gemeinden nach dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Aufkommen aus Gewerbe-, Einkommen- und Umsatzsteuer zeigt, dass die ostdeutschen Gemeinden im untersten Viertel (Quartil) der Verteilung stark über- und in den restlichen Quartilen stark unterrepräsentiert sind (Tabelle 2). Vielerorts in Ostdeutschland sind weder Unternehmen noch einkommensteuerstarke Bürger in großer Zahl ansässig, so dass selbst durch den Zuweisungsschlüssel der Einkommensteuer keine ausreichenden Steuereinnahmen zur Verfügung stehen. In West- wie in Ostdeutschland sind Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern im niedrigsten Quartil überrepräsentiert, während sich Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern vorwiegend im höchsten Quartil befinden. Dies resultiert daraus, dass die Gewerbesteuer im Wesentlichen in größeren Gemeinden anfällt.

**Die Volatilität des Steueraufkommens ist in einigen Kommunen sehr hoch**

Als ein Problem der Gemeindefinanzierung gilt die Schwankung der Steuereinnahmen über den Konjunk-

Kasten

### Schlüssel für die Zuweisung von Einkommen- und Umsatzsteuer an die Gemeinden

(1) Einkommensteuer: Der Anteil der Kommunen an der Einkommensteuer beträgt seit dem 1. Januar 1994 15 Prozent des jährlichen Kassenaufkommens. Die Aufteilung der Einkommensteuer auf die Bundesländer erfolgt nach der am Wohnsitz festgesetzten Einkommensteuer. Die Länderanteile werden alle drei Jahre neu bestimmt. Für 2006 bis 2008 war die festgesetzte Einkommensteuer von 2001 maßgeblich. Der Schlüssel ist meist mehr als sechs Jahre alt.

Die Verteilung auf die einzelnen Gemeinden innerhalb eines Landes richtet sich nach einem speziellen Verteilungsschlüssel, der ebenfalls auf der am Wohnort festgesetzten Einkommensteuer der zurückliegenden Jahre beruht. Dabei wird jedoch nur derjenige Teil der festgesetzten Steuer berücksichtigt, der auf zu versteuerndes Einkommen unterhalb einer gewissen Obergrenze anfällt. Diese Höchstbeträge wurden in den vergangenen Jahren regelmäßig angepasst. Seit 2006 sind sie bundeseinheitlich und betragen 30 000 Euro für Unverheiratete und 60 000 Euro für Verheiratete. Die Festlegung von Höchstbeträgen des zu versteuernden Einkommens führt bei der Verteilung der Einkommensteuer auf die Kommunen zu einem gewissen Ausgleich zwischen Gemeinden mit relativ vielen einkommensstarken Einwohnern und solchen mit relativ vielen einkommensschwächeren Einwohnern.

Des Weiteren erhalten die Kommunen einen Anteil am Kassenaufkommen der Kapitalertragsteuer beziehungsweise der 2009 eingeführten Abgeltungsteuer. Dieser Anteil beträgt zwölf Prozent. Die Aufteilung ist dieselbe wie für die kassenmäßig vereinnahmte Einkommensteuer.

(2) Umsatzsteuer: Vom Gesamtaufkommen aus der Umsatzsteuer wurde im Zeitraum 1998 bis 2008 ein Anteil von 2,2 Prozent auf die Kommunen verteilt, 15 Prozent davon entfielen auf ostdeutsche und 85 Prozent auf westdeutsche Kommunen. Der Anteil der jeweiligen Gemeinde richtet sich für Ostdeutschland nach dem örtlichen Gewerbesteueraufkommen der Jahre 1992 bis 1997 (70 Prozent) und der durchschnittlichen Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten jeweils zum 30. Juni der Jahre 1996 und 1998 (30 Prozent), für Westdeutschland wurde zusätzlich das örtliche Gewerbekapitalsteueraufkommen 1995, gewichtet mit dem durchschnittlichen örtlichen Hebesatz der Jahre 1995 bis 1998 berücksichtigt.

Ab dem Jahr 2017 soll die Zuteilung nach einem neuen bundeseinheitlichen Zuweisungsschlüssel erfolgen. Dieser setzt sich wie folgt zusammen: 25 Prozent des Gewerbesteueraufkommens der Jahre 2001 bis 2006, 50 Prozent der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten jeweils am 30. Juni 2004 bis 2006 und 25 Prozent der sozialversicherungspflichtigen Entgelte der Jahre 2003 bis 2005. Die beiden letzten Komponenten werden mit der Abweichung des örtlichen Hebesatzes vom durchschnittlichen bundesweiten Gewerbesteuer-Hebesatz gewichtet. Für die Jahre 2009 bis 2011 setzt sich der Zuweisungsschlüssel zu 75 Prozent nach dem alten und zu 25 Prozent aus dem neuen Schlüssel zusammen, für 2012 bis 2013 jeweils zu 50 Prozent und für 2015 bis 2017 zu 25 Prozent aus dem ehemaligen und zu 75 Prozent aus dem neuen Schlüssel.

turzyklus. Zwar könnte man annehmen, dass Kommunen in der Lage sind, ihre Einnahmen über die Zeit durch Kreditgeschäfte zu glätten. Die politökonomische Realität und die Zunahme der Verschuldung einiger Kommunen legen jedoch nahe, dass Kredite zum Konjunkturrückgang nicht getilgt werden, sondern stattdessen die Ausgaben an den kurzfristigen Einnahmewachstum angepasst werden. Die mit Abstand volatilste der drei Steuerarten ist die Gewerbesteuer (Tabelle 3). Insbesondere bei Gemeinden mit hohen Gewerbesteuereinnahmen weist sie sehr deutliche Schwankungen über die Jahre auf. Die Einkommensteuer ist aufgrund ihrer Abhängigkeit vom Ertrag etwas volatilster als die Umsatzsteuer. Je nach Konjunkturlage zum Zeitpunkt der Neuberechnung der Verteilungsschlüssel können einzelne Gemeinden ihren Anteil am zu verteilenden Aggregat ausbauen oder müssen Einschnitte hinnehmen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Die Gewerbesteuer stellt nur für einen Bruchteil aller Gemeinden eine wesentliche Einnahmequelle dar und ist aufgrund ihrer Abhängigkeit vom Ertrag sehr volatil. Gleiches lässt sich daher auch für eine Zuschlagsteuer auf die Körperschaftsteuer vermuten.

Die Umsatzsteuer ist aufgrund des Zuweisungsschlüssels ähnlich auf die Gemeinden verteilt wie die Gewerbesteuer, so dass bei Beibehaltung des Zuweisungsschlüssels die von der Bundesregierung vorgeschlagene Erhöhung des kommunalen Umsatzsteueranteils nur wenigen Gemeinden zugute käme. Die Einnahmen aus der Umsatzsteuer sind jedoch im Zeitverlauf deutlich stabiler als die aus der Gewerbesteuer.

Die Einkommensteuer ist zurzeit die am gleichmäßigsten verteilte Steuereinnahme. Entscheidend dafür ist der

ausgleichend wirkende Verteilungsschlüssel. Fraglich ist damit, wie sich die Verteilung der Einkommensteuer ändern würde, wenn das derzeitige Zuweisungsverfahren – wie im aktuellen Reformmodell der Bundesregierung vorgesehen – durch einen Zuschlag der Gemeinden auf die örtlich festgesetzte Einkommensteuer ersetzt würde.

### Simulation einer Gemeindefinanzreform in zwei Schritten

Zur besseren Illustration der Umverteilungswirkung eines kommunalen Zuschlagsatzes auf die festgesetzte Einkommensteuer wird eine Simulation in zwei Stufen vorgenommen. Im ersten Schritt wird nur der auf den vorangegangenen Jahren basierende Verteilungsschlüssel durch einen Verteilungsschlüssel ersetzt, dem die im betrachteten Jahr festgesetzte Einkommensteuer zugrunde liegt. Dieses Szenario wird mit dem geltenden Recht verglichen und dient zudem als Referenzszenario für die im zweiten Schritt umgesetzte Simulation der Zuschlagsteuer. Durch diese Vorgehensweise wird eine genauere Analyse der Verteilungswirkung einer kommunalen Zuschlagsteuer und der Abschaffung des auf vorangegangenen Jahren basierenden Einkommensteuer-Verteilungsschlüssels ermöglicht.

Im zweiten Schritt wird neben der kommunalen Zuschlagsteuer eine pauschale Grundfinanzierung simuliert. Ausgangspunkt dafür ist die Tatsache, dass sowohl im geltenden System also auch bei Einführung einer kommunalen Zuschlagsteuer eine starke Ungleichverteilung der Einnahmen vorherrscht. Aktuell wird dieses Problem durch einen umfangreichen vertikalen und horizontalen Ausgleichsmechanismus gelöst, der finanzschwachen Kommunen eine Grundausstattung gewährleistet. Allerdings durchbricht der kommunale Finanzausgleich das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und schafft eine Vielzahl von verzerrenden Anreizen für die Kommunen, zum Beispiel bei der Wahl der Hebesätze.<sup>5</sup>

Als alternativer Weg zur Sicherstellung ausreichender Finanzmittel in den Kommunen wird gelegentlich eine Reform der Grundsteuer vorgeschlagen. Bei allen Vorteilen dieser Steuer scheint es jedoch fragwürdig, ob tatsächlich jede Kommune ein ausreichendes Aufkommen aus dieser Quelle generieren kann, da auch die Preise für Grundstücke und Gebäude nach Größe und Lage der Gemeinden stark schwanken. Außerdem lehnen kommunale Entscheidungsträger eine Aufwertung der Grundsteuer aufgrund ihrer Überwälzung auf die Mieter ab.

<sup>5</sup> Siehe hierzu Büttner, T. (2006): The incentive effect of fiscal equalization on tax policy. Journal of Public Economics 90 (3), 477-497.

Tabelle 2

### Durchschnittliches Pro-Kopf-Aufkommen an Gewerbe-, Umsatz- und Einkommensteuer der Gemeinden 1998–2008

In Prozent

	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil	Zahl der Gemeinden
Westdeutsche Gemeinden	3,9	28,5	33,5	34,1	8 496
Ostdeutsche Gemeinden	73,4	17,3	5,4	3,9	3 846
Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern	0,0	2,4	9,8	87,8	82
Gemeinden mit 20 000 bis 100 000 Einwohnern	1,0	10,9	11,0	77,1	589
Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern	26,9	25,9	25,6	21,6	11 671

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Ostdeutsche Gemeinden und kleine Kommunen verfügen im Schnitt über geringere Einnahmen pro Kopf.

Tabelle 3

### Volatilität des Pro-Kopf-Aufkommens der Gemeinden 1998–2008

Variationskoeffizient<sup>1</sup>

	Durchschnitt	25. Perzentil	Median	75. Perzentil
Gewerbesteuer <sup>2</sup>	0,8	0,41	0,59	0,87
Einkommensteuer-Anteil <sup>3</sup>	0,2	0,12	0,15	0,25
Umsatzsteuer-Anteil <sup>3</sup>	0,2	0,09	0,13	0,21
<b>Insgesamt</b>	<b>0,3</b>	<b>0,16</b>	<b>0,22</b>	<b>0,34</b>

<sup>1</sup> Je höher der Variationskoeffizient ist, desto stärker schwanken die Pro-Kopf-Aufkommen im Zeitverlauf.

<sup>2</sup> Nach Umlage an den Bund und die Länder.

<sup>3</sup> Zur Verteilung der Einkommen- und Umsatzsteuer auf die Gemeinden siehe Kasten.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Die Gewerbesteuer ist deutlich volatil als die Einkommen- und die Umsatzsteuer.

Eine dritte Möglichkeit der Grundfinanzierung von Kommunen sieht eine aufgabenorientierte Mittelausstattung vor, die durch eine pauschalisierte Grundfinanzierung oder die Erstattung von Aufwendungen erreicht wird. Diese Variante ist in mehreren Nachbarländern anzutreffen und wird im Bereich der Sozialausgaben vereinzelt auch in Deutschland praktiziert. Der Vorteil einer pauschalen Zuweisung pro Kopf, wie sie in der vorliegenden Studie simuliert wird, liegt darin, dass sie weitgehend ohne verzerrende Anreize auskommt und jedem Einwohner einkommensunabhängig den gleichen „Wert“ beimisst. Sie ist damit gut zur Finanzierung einer Basisausstattung geeignet.

Tabelle 4

**Durchschnittliches Pro-Kopf-Aufkommen der Gemeinden 2003–2008**  
In Euro

		Durchschnitt	25. Perzentil	Median	75. Perzentil	Gini-Koeffizient <sup>1</sup>
Einkommensteuer	Geltendes Recht	211	102	219	285	0,29
	Modell 1	231	167	231	283	0,20
	Modell 2	227	160	210	270	0,23
Umsatzsteuer	Geltendes Recht	17	5	11	21	0,54
	Modell 1	17	5	11	21	0,54
	Modell 2	337	337	337	337	0,00
Summe einschließlich Gewerbesteuer	Geltendes Recht	387	197	312	462	0,38
	Modell 1	407	235	330	462	0,34
Insgesamt einschließlich allgemeiner Zuweisungen	Geltendes Recht	648	456	548	696	0,24
	Modell 2	722	550	639	777	0,19

<sup>1</sup> Der Gini-Koeffizient kann Werte von 0 bis 1 annehmen. Je höher die Werte sind, umso größer ist die Ungleichheit zwischen den Gemeinden in Bezug auf das Pro-Kopf-Aufkommen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Die Einführung einer Zuschlagsteuer verstärkt die Ungleichverteilung der Kommunaleinnahmen.

Im zweiten Schritt der Simulation werden daher alle allgemeinen Zuweisungen des Bundes und der Flächenstaaten an die Kommunen<sup>6</sup> sowie die Einnahmen aus dem kommunalen Umsatzsteueranteil durch eine einwohnerbezogene Umsatzsteuerzuweisung aufkommensneutral ersetzt. Die Aufkommensneutralität wird für das Jahr 2002 hergestellt. Für die Stadtstaaten wird der für die Flächenländer ermittelte Pro-Kopf-Umsatzsteueranteil übernommen. Für beide Teilaspekte der Simulation wird angenommen, dass die anvisierte Reform im Jahr 2003 in Kraft getreten wäre. Die der Simulation zugrunde liegende Verteilung der festgesetzten Einkommensteuer basiert auf einer Auswertung der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2004 auf Gemeindeebene, die für die Jahre 2003 bis 2008 mit der Kassenstatistik fortgeschrieben wurde.

**Aktuellerer Verteilungsschlüssel verringert Ungleichverteilung der Steuereinnahmen**

Die Berechnungen zeigen, dass die ungleiche Verteilung der Steuereinnahmen bei Einführung eines aktuellen, auf der Steuerfestsetzung im jeweiligen Jahr basierenden Schlüssels für die Verteilung der Einkommensteuer auf die Bundesländer abnimmt (Tabelle 4). Der Gini-Koeffizient reduziert sich von 0,29 (geltendes

<sup>6</sup> Unter der Annahme, dass sich die Zuteilung kommunaler Aufgaben zwischen den Bundesländern nicht unterscheidet, werden die Landeszuweisungen an Bezirke, Landkreise und Samtgemeinden hierbei vereinfachend außer Acht gelassen.

Recht) auf 0,20 („Modell 1“). Das Aufkommen läge am 25. Perzentil der Gemeinden bei 167 Euro, bei geltendem Recht sind es 102 Euro. Am Median ergibt sich ein Anstieg um zwölf Euro. Die geringere Ungleichverteilung wird vor allem durch das höhere Aufkommen der ostdeutschen Gemeinden erreicht, da die Einkommensteuer in den ostdeutschen Bundesländern relativ stark gestiegen ist (Tabelle 5).

Die stärksten durchschnittlichen Zuwächse verzeichnen brandenburgische Gemeinden mit 90 Euro, gefolgt von Mecklenburg-Vorpommern mit rund 80 Euro. Die stärksten Einbußen entstehen in Hessen mit rund 40 Euro. Jedoch verzeichnen auch einzelne Länder im Westen moderate Zuwächse, zum Beispiel Niedersachsen. Dieses Bild zeigt sich auch beim Blick auf die Anzahl der Gewinner und Verlierer (Tabelle 6). Während in Ostdeutschland alle Kommunen besser gestellt werden, beträgt der Anteil der westdeutschen Kommunen mit Aufkommenszuwächsen nur 53 Prozent. Zudem zeigt sich, dass Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern größtenteils mit einem geringeren Einkommensteueranteil auskommen müssen (68 beziehungsweise 63 Prozent), wohingegen rund 70 Prozent der Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern besser gestellt sind.

**Kommunale Zuschlagsteuer führt zu einer stärkeren Ungleichverteilung**

Die Einführung eines kommunalen Zuschlags („Modell 2“) führt im Vergleich zu „Modell 1“ zu einer stärkeren Ungleichverteilung: Der Gini-Koeffizient steigt von 0,20 auf 0,23. Das Einkommensteueraufkommen sinkt am 25., 50. und 75. Perzentil, wobei die Reduktion am Median mit 21 Euro pro Einwohner am stärksten ist. Das verdeutlicht, dass die Verteilung insbesondere durch die starke Konzentration des Aufkommens am obersten Ende der Verteilung bestimmt wird. Ein Blick auf die Anzahl der Gewinner und Verlierer zeigt, dass der zurzeit gültige Verteilungsschlüssel zu einer erheblichen Umverteilung zwischen einkommenstärkeren und -schwachen Kommunen führt; nur rund 35 Prozent der Gemeinden würden durch die Einführung einer kommunalen Zuschlagsteuer besser gestellt. Diese Umverteilung ist in Westdeutschland mit 26 Prozent Gewinnern aufgrund des größeren Einkommensgefälles zwischen Stadt und Land stärker ausgeprägt als in Ostdeutschland (rund 55 Prozent Gewinner). Ein Vergleich der Gemeinden nach Einwohnerzahlen bestätigt dieses Bild: Durch die Einführung einer kommunalen Zuschlagsteuer würden insbesondere große Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern gewinnen (Anteil der Gewinner rund 55 Prozent).

Tabelle 5

### Durchschnittliches Pro-Kopf-Aufkommen der Gemeinden aus Gewerbe-, Einkommen- und Umsatzsteuer nach Bundesländern 2003–2008

In Euro

		Durchschnitt	25. Perzentil	Median	75. Perzentil	Gini-Koeffizient <sup>1</sup>
Schleswig-Holstein	Geltendes Recht	430	246	303	386	0,38
	Modell 1	447	261	320	404	0,37
	Modell 2	771	573	642	737	0,22
Niedersachsen	Geltendes Recht	373	254	319	421	0,25
	Modell 1	398	279	344	449	0,24
	Modell 2	712	583	656	774	0,14
Nordrhein-Westfalen	Geltendes Recht	613	474	580	699	0,17
	Modell 1	591	454	558	677	0,18
	Modell 2	893	758	856	979	0,12
Hessen	Geltendes Recht	564	393	488	661	0,23
	Modell 1	526	360	452	616	0,24
	Modell 2	814	631	731	901	0,17
Rheinland-Pfalz	Geltendes Recht	339	233	291	384	0,25
	Modell 1	355	248	309	405	0,25
	Modell 2	667	548	618	727	0,14
Baden-Württemberg	Geltendes Recht	615	441	542	685	0,23
	Modell 1	589	415	516	657	0,23
	Modell 2	891	714	819	960	0,16
Bayern	Geltendes Recht	502	344	425	559	0,25
	Modell 1	485	330	407	540	0,25
	Modell 2	788	622	703	847	0,17
Saarland	Geltendes Recht	452	308	327	526	0,25
	Modell 1	463	319	338	535	0,24
	Modell 2	775	623	652	868	0,15
Brandenburg	Geltendes Recht	246	119	161	247	0,43
	Modell 1	339	194	253	357	0,35
	Modell 2	660	518	572	667	0,18
Mecklenburg-Vorpommern	Geltendes Recht	163	87	122	180	0,37
	Modell 1	241	152	204	277	0,30
	Modell 2	585	488	541	613	0,13
Sachsen	Geltendes Recht	249	147	198	285	0,31
	Modell 1	306	199	254	348	0,27
	Modell 2	618	516	572	658	0,13
Sachsen-Anhalt	Geltendes Recht	270	106	141	203	0,55
	Modell 1	321	149	196	261	0,48
	Modell 2	657	487	535	613	0,23
Thüringen	Geltendes Recht	239	100	140	219	0,49
	Modell 1	302	157	207	290	0,40
	Modell 2	627	483	536	620	0,19

<sup>1</sup> Der Gini-Koeffizient kann Werte von 0 bis 1 annehmen. Je höher die Werte sind, umso größer ist die Ungleichheit zwischen den Gemeinden in Bezug auf das Pro-Kopf-Aufkommen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Ostdeutsche Bundesländer profitieren besonders von der Aktualisierung des Zuweisungsschlüssels in „Modell 1“.

### Pauschalfinanzierung stellt Mindestfinanzierung sicher

Im Folgenden wird geprüft, inwieweit diese Umverteilungswirkungen einer kommunalen Zuschlagsteuer durch eine pauschale Grundfinanzierung ausgeglichen werden können. Für das Jahr 2002 gerechnet erhöht

sich durch den Wegfall der rund 20 Milliarden Euro Landeszuweisungen der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer von 2,2 auf 19,7 Prozent.<sup>7</sup> Es ergibt sich eine durchschnittliche Pro-Kopf-Zuweisung in Höhe von

<sup>7</sup> Dieser Anteil wird auch für die Jahre 2003 bis 2008 zugrunde gelegt.

Tabelle 6

**Gewinner und Verlierer unterschiedlicher Reform-Modelle**  
In Prozent

Vergleich von		Alle Gemeinden		Westdeutsche Gemeinden		Ostdeutsche Gemeinden		Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern		Gemeinden mit 20 000 bis 100 000 Einwohnern		Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern	
		Gewinner	Verlierer	Gewinner	Verlierer	Gewinner	Verlierer	Gewinner	Verlierer	Gewinner	Verlierer	Gewinner	Verlierer
Einkommensteuer	Model 1 zu geltendem Recht	68	32	53	47	100	0	32	68	37	63	70	30
Gewerbe-, Einkommen-, Umsatzsteuer und allgemeine Zuweisungen	Model 1 zu geltendem Recht	68	32	53	47	100	0	32	68	37	63	70	30
Einkommensteuer	Model 2 zu Model 1	35	65	26	74	55	45	55	45	30	70	35	65
Umsatzsteuer	Model 2 zu Model 1	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0
Gewerbe-, Einkommen-, Umsatzsteuer und allgemeine Zuweisungen	Model 2 zu Model 1	71	29	82	18	48	52	33	68	72	28	72	28
Einkommensteuer	Model 2 zu geltendem Recht	53	47	32	68	100	0	48	52	41	59	54	46
Umsatzsteuer	Model 2 zu geltendem Recht	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0
Gewerbe-, Einkommen-, Umsatzsteuer und allgemeine Zuweisungen	Model 2 zu geltendem Recht	79	21	80	20	79	21	31	69	74	26	80	20

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

Über 70 Prozent der Gemeinden profitieren von einer Zuschlagsteuer sowie einer Pauschalfinanzierung.

337 Euro. In „Modell 1“ wird aufgrund der komplexen bundeslandspezifischen Ausgestaltung der Zuweisungen keine Anpassung der Landeszuweisungen an den neuen Einkommensteueranteil vorgenommen. Daher wird im Folgenden das durchschnittliche Steueraufkommen einer Gemeinde einschließlich Zuweisungen mit dem gelten Recht unter Berücksichtigung der aus „Modell 1“ gewonnenen Erkenntnisse verglichen.

Ein Vergleich der durchschnittlichen Steuereinnahmen einschließlich Zuweisungen mit dem geltenden Recht zeigt: Sowohl der Durchschnitt als auch das Aufkommen am 25., 50. und 75. Perzentil steigen, wobei der Anstieg für das 75. Perzentil am geringsten ist (Tabelle 4). Berücksichtigt man jedoch, dass die Umstellung auf einen aktuelleren Verteilungsschlüssel („Modell 1“) vor allem finanzschwachen Gemeinden zugute kommt, profitieren von der durchschnittlichen Grundfinanzierung auch teilweise die kleineren und mittleren finanzstarken Kommunen.

Ein Blick auf die Zahl der Gewinner und Verlierer verdeutlicht dies. Der Anteil der kleinen Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern, die im Vergleich zum

geltenden Recht besser gestellt werden, beträgt rund 80 Prozent. Betrachtet man jedoch nur die Verteilungswirkung der Zuschlagsteuer, beträgt der Anteil der Gewinner 54 Prozent. Ein ähnliches Bild ergibt sich für die Gemeinden mit 20 000 bis 100 000 Einwohnern. Für Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern kehrt sich dieses Bild um: Der Anteil der Gewinner beträgt bei Einführung einer Zuschlagsteuer 48 Prozent, durch die Einführung der Grundfinanzierung verringert er sich auf 30 Prozent. Dies ist mit dem Wegfall der hohen Zuweisungen für größere Städte zu erklären. Dass insgesamt der Effekt der Grundfinanzierung für die Gemeinden mit geringen eigenen Steuereinnahmen überwiegt, zeigt sich auch am Gini-Koeffizienten für das Pro-Kopf-Steueraufkommen einschließlich Zuweisungen einer Gemeinde. Dieser sinkt um 0,05 auf 0,19, das heißt die Ungleichheit der Einnahmeverteilung nimmt ab.

Insgesamt beträgt der Anteil der Gemeinden, die durch die vorgeschlagene Reform gegenüber dem geltenden Recht besser gestellt werden, rund 80 Prozent. Er unterscheidet sich nicht zwischen Ost- und Westdeutschland. Während ostdeutsche Kommunen vor allem vom aktuellen Zuweisungsschlüssel profitieren, käme westdeut-

Tabelle 7

### Volatilität des Pro-Kopf-Aufkommens der Gemeinden 2003–2008

Variationskoeffizient<sup>1</sup>

	Durchschnitt	25. Perzentil	Median	75. Perzentil
Geltendes Recht	0,27	0,17	0,22	0,32
Modell 1	0,27	0,16	0,22	0,34
Modell 2	0,22	0,12	0,15	0,20

<sup>1</sup> Je höher der Variationskoeffizient ist, desto stärker schwanken die Pro-Kopf-Aufkommen im Zeitverlauf.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2011

#### Die Pauschalfinanzierung dämpft die Volatilität der Gemeindeeinnahmen.

schen Kommunen die pauschale Zuweisung zugute. Dies ist wie bereits angesprochen damit zu erklären, dass unter dem bisherigen Recht vielfach der Anteil der Zuweisung negativ von den eigenen Steuereinnahmen abhängt.

In Bezug auf die Volatilität der neuen Einnahmestruktur zeigt sich deutlich, dass mittels eines Pro-Kopf-Umsatzsteueranteils für die Kommunen die Volatilität sowohl im Durchschnitt als auch am 25., 50. und 75. Perzentil reduziert werden kann (Tabelle 7). Die Abnahme ist für das 75. Perzentil absolut am größten.

### Fazit

Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Ablösung der Gewerbesteuer durch eine kommunale Zuschlag-

steuer auf Einkommen und Unternehmensgewinne klingt zunächst verlockend. Sie wird jedoch der Komplexität der Gemeindefinanzierung nicht gerecht. Die Gewerbesteuereinnahmen sind volatil und stark ungleich verteilt. Gleiches kann für eine Zuschlagsteuer auf Unternehmensgewinne angenommen werden. Das Ersetzen des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer, der zurzeit für einen Ausgleich zwischen einkommensstarken und -schwachen Kommunen sorgt, durch einen Zuschlag auf die örtlich festgesetzte Einkommensteuer verstärkt die Unterschiede in der Finanzausstattung der Kommunen. Unter anderem deshalb konnte das Angebot der Bundesregierung die Kommunen nicht überzeugen.

Mit Hilfe der Simulationsrechnung konnte zudem gezeigt werden, dass die Ungleichheit der Einnahmenverteilung mit der Einführung einer Pro-Kopf-Zuweisung aus dem Umsatzsteueraufkommen stark zurückgeführt werden kann. Dieses Modell verbindet die Anreizwirkungen einer kommunalen Zuschlagsteuer mit stabilen Mindesteinnahmen für die Kommunen. Bei dieser Simulationsrechnung wurde angenommen, dass eine Pro-Kopf-Zuweisung den Unterschieden im kommunalen Leistungsangebot gerecht wird. Inwieweit dies zutrifft, stand nicht im Fokus dieser Studie und bedarf einer weitergehenden Analyse.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass auf mittlere Sicht eine Reform der kommunalen Finanzen unvermeidbar ist. Eine stärkere Verankerung des fiskalischen Äquivalenzprinzips ist hierbei anzustreben. Ein weiterer wesentlicher Bestandteil einer solchen Reform muss eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen sein, damit diese bereit sind, sich vom bisherigen System zu lösen.

**Martin Simmler** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin | [msimmler@diw.de](mailto:msimmler@diw.de)

**Florian Walch** war wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin.

JEL: H71, H25, H24

Keywords: Gemeindefinanzreform, Zuschlagsteuer, Fiskalföderalismus



DIW Berlin – Deutsches Institut  
für Wirtschaftsforschung e.V.  
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin  
T +49 30 897 89 -0  
F +49 30 897 89 -200  
[www.diw.de](http://www.diw.de)  
78. Jahrgang

#### Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake  
Prof. Dr. Tilman Brück  
Prof. Dr. Christian Dreger  
Dr. Ferdinand Fichtner  
PD Dr. Joachim R. Frick  
Prof. Dr. Martin Gornig  
Prof. Dr. Peter Haan  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Karsten Neuhoff, Ph.D.  
Prof. Dr. Jürgen Schupp  
Prof Dr. C. Katharina Spieß  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Prof. Georg Weizsäcker, Ph.D.

#### Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert  
Sabine Fiedler

#### Redaktion

Renate Bogdanovic  
PD Dr. Elke Holst  
Dr. Wolf-Peter Schill

#### Lektorat

Alexander Eickelpasch

#### Pressestelle

Renate Bogdanovic  
Tel. +49-30-89789-249  
[presse@diw.de](mailto:presse@diw.de)

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 7477649  
Offenburg  
[leserservice@diw.de](mailto:leserservice@diw.de)  
Tel. 01805 - 19 88 88, 14 Cent./min.  
ISSN 0012-1304

#### Gestaltung

Edenspiekermann

#### Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

#### Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –  
auch auszugsweise – nur mit Quellen-  
angabe und unter Zusendung eines  
Belegexemplars an die Stabsabteilung  
Kommunikation des DIW Berlin  
([kundenservice@diw.de](mailto:kundenservice@diw.de)) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.