

# **Arbeitspapier**

herausgegeben von der  
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 104  
Prof. Dr. Bernd Huber (ext.)

## **Föderalismusreform**

### **Gemeindefinanzreform: Problemlage und Lösungsansätze**

Sankt Augustin, Februar 2003

Ansprechpartner: Prof. Dr. Udo Margedant  
„Innenpolitik und Soziale Marktwirtschaft“  
Team Staat und Gesellschaft  
Telefon: 0 22 41/246-308  
E-Mail: udo.margedant@kas.de

Ass. jur. Martin Kippenberg  
„Politische Bildung und Kommunalpolitik“  
Fachbereich Bürger und Kommune  
Telefon: 0 22 36/ 707-418  
E-Mail: martin.kippenberg@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin

## **Vorwort**

Die Konrad-Adenauer-Stiftung greift strukturelle Fragen der Staatsordnung insbesondere in Projekten zum Föderalismus und zur Kommunalpolitik auf, die in den letzten Jahren in Politik, Wissenschaft und Wirtschaft intensiv diskutiert werden. Die Ergebnisse der ersten Arbeitsschritte der Projekte Föderalismusreform und Reform der Kommunalfinanzen haben gezeigt, dass im Mittelpunkt der Kritik der Kompetenzverlust infolge Politikverflechtung steht. Außerdem verlieren in der Finanzordnung der Bundesrepublik Länder und Kommunen die Fähigkeit zur eigenständigen Politikgestaltung.

Die derzeitige Finanzausstattung bedroht die kommunale Selbstverwaltung. Da den Kommunen zunehmend Aufgaben ohne ausreichenden Kostenersatz und ohne ausreichende eigene Steuerquellen auferlegt werden, sind sie immer weniger in der Lage, ihre originären Angelegenheiten eigenständig zu gestalten. Diese Entwicklung erfordert ein Gegenlenken, um dem Subsidiaritätsprinzip wieder verstärkt Geltung zu verschaffen.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung stellt mit dem vorliegenden Arbeitspapier mögliche Lösungsansätze vor und verbindet damit die Erwartung einer weiterführenden Diskussion. Wir danken Herrn Professor Bernd Huber, Universität München, für seine Expertise, die aktuelle Reformansätze kritisch untersucht und mit eigenen Reformüberlegungen verbindet.

Ass. iur. Martin Kippenberg

Prof. Dr. Udo Margedant

## **Gemeindefinanzreform: Problemlage und Lösungsansätze**

<b>I. Einführung</b>	4
<b>II. Reform der Kommunalsteuern</b>	5
1. Die Ausgangssituation	5
2. Die Probleme der Gewerbesteuer	7
3. Reformansätze bei der Gewerbesteuer	11
3.1 Reform der Gewerbesteuer durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage	11
3.2 Zuschlags- oder Hebesatzrechte bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer	15
3.3 Reform oder Abschaffung der Gewerbesteuer	19
<b>III. Arbeitslosen und Sozialhilfe</b>	21
1. Das gegenwärtige System und seine Probleme	21
2. Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe	22
<b>IV. Fazit</b>	26
<b>Literaturverzeichnis</b>	27
<b>Projekt: Föderalismusreform</b>	28

## **I. Einführung**

Die Reform der Kommunalfinanzen zählt seit Jahren zu den Dauerbrennern der finanzpolitischen Diskussion. Die Bundesregierung hat nun eine Kommission eingesetzt, die Vorschläge für eine Reform entwickeln soll. Dabei stehen zwei Schwerpunkte im Vordergrund: Im Rahmen der Arbeitsgruppe "Kommunalsteuern" geht es vor allem um die Reform der Gewerbesteuer. Die Diskussion erhält hier besondere Brisanz, weil insbesondere verschiedene Großstädte in diesem und im letzten Jahr einen deutlichen Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen zu verzeichnen haben, der die Finanzprobleme dieser Kommunen weiter verschärft hat. In der zweiten Arbeitsgruppe "Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe" sollen Vorschläge zur Kombination dieser beiden Grundsicherungssysteme untersucht werden. Daneben werden sich in der Kommission wohl weitere Fragen insbesondere nach der grundsätzlichen Verteilung von Aufgaben und Einnahmen bei den Kommunen stellen.

In dem vorliegenden Beitrag geht es darum, die verschiedenen Vorschläge zur Reform der Gemeindefinanzen zu sichten und zu bewerten. Angesichts der aktuellen Diskussion wird in Abschnitt II zunächst auf die Reform der Kommunalsteuern eingegangen und in Abschnitt III dann der Komplex Arbeitslosen- und Sozialhilfe behandelt. In Abschnitt IV werden die Ergebnisse der Analyse zusammengefasst.

## **II. Reform der Kommunalsteuern**

### **1. Die Ausgangssituation**

Es ist unstrittig, dass die Gemeinden insbesondere zur Finanzierung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben über eine hinreichende Einnahmenautonomie verfügen müssen, also in der Lage sein müssen, zumindest in gewissen Grenzen die Höhe ihrer Einnahmen selbständig bestimmen zu können.<sup>1</sup> Dies lässt sich letztlich nur verwirklichen, wenn den Gemeinden in genügendem Umfang eigene Steuerquellen zugewiesen werden.

Tatsächlich sind jedoch gegenwärtig die Möglichkeiten der Gemeinden, eigene Steuereinnahmen zu erzielen, sehr begrenzt. Die Einnahmen der Gemeinden stammen im Wesentlichen aus den folgenden Quellen: Im Jahr 1997 entfielen gut 13 Prozent der Einnahmen der Kommunen auf Gebühren.<sup>2</sup> Da bei der kommunalen Gebührensatzung das Prinzip der Kostendeckung gilt, können die Gebühreneinnahmen grundsätzlich kaum einen Beitrag zu den allgemeinen Haushaltsmitteln der Kommunen leisten. Der Anteil der Steuereinnahmen der Kommunen, der im Folgenden noch näher diskutiert wird, belief sich auf 31 Prozent. Mit fast 56 Prozent bildeten jedoch Zuweisungen der Länder (einschließlich sonstiger Einnahmen) den Löwenanteil bei den Einnahmen der Kommunen. Diese Zuweisungen resultieren zum einen aus dem kommunalen Finanzausgleich. Art. 106 Abs. 7 GG verpflichtet die Bundesländer, von ihrem Aufkommen aus den Gemeinschaftsteuern ihren Gemeinden und Gemeindeverbänden einen durch Landesgesetz zu bestimmenden Anteil abzugeben (sog. obligatorischer Steuerverbund). Daneben kann ein Bundesland im Rahmen des sog. fakultativen Steuerverbundes seine Gemeinden (Gemeindeverbände) auch am Aufkommen der Landessteuern beteiligen. Daneben erhalten die Kommunen weitere Zuweisungen von den Ländern z.B. zur Finanzierung bestimmter Investitionsvorhaben.

Der hohe Anteil der Zuweisungen an den Einnahmen der Kommunen zeigt schon, dass die Einnahmenautonomie der Kommunen relativ gering ist und eine starke Abhängigkeit vom Land besteht. Der geringe Grad der Einnahmenautonomie wird noch deutlicher, wenn man die Struktur der kommunalen Steuereinnahmen näher be-

---

<sup>1</sup> Vgl. z.B. Peffekoven (1996).

trachtet, die – wie erwähnt – knapp ein Drittel der Gesamteinnahmen ausmachen. Im Jahr 1999 flossen den Kommunen Steuereinnahmen von rund 110 Mrd. DM zu.<sup>3</sup> Mit knapp 40 Prozent war dabei die Einkommensteuer – dicht gefolgt von der Gewerbesteuer – die größte Steuerquelle. Die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer ist im Zuge der großen Finanzreform 1969 eingeführt worden. Gegenwärtig erhalten die Gemeinden einen Anteil von 15 Prozent des Aufkommens der Einkommensteuer (Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer), während sich Bund und Länder die verbleibenden 85 Prozent je zur Hälfte teilen. Der Einkommensteueranteil der Gemeinden wird zwischen den Gemeinden nach dem Wohnsitzprinzip verteilt, wobei allerdings eine sog. Sockelregelung gilt, die eine Kappung ab einer bestimmten Höhe des zu versteuernden Einkommens vorsieht. Beim Einkommensteueranteil der Gemeinden ist zu bedenken, dass die Gemeinden gegenwärtig keine Möglichkeit haben, durch Hebesatzrechte die Höhe der Einnahmen zu beeinflussen. Mit knapp 39 Prozent bildete die im Folgenden noch näher diskutierte Gewerbesteuer (netto) die zweite bedeutsame Steuerart für die Gemeinden. Bei der Gewerbesteuer verfügen die Gemeinden über ein Hebesatzrecht; insoweit ist hier also eine Finanzautonomie tatsächlich gegeben. Auch bei der Grundsteuer sowie diversen Bagatellsteuern, die insgesamt knapp 17 Prozent zu den kommunalen Steuereinnahmen im Jahr 1999 beitrugen, können die Kommunen durch Hebesatzrechte autonom die Höhe ihrer Steuereinnahmen beeinflussen. Allerdings ist zu bedenken, dass insgesamt die mit Hebesatzrechten ausgestatteten kommunalen Steuern nur knapp 17 Prozent der Gesamteinnahmen der Kommunen ausmachen, die Finanzautonomie sich also nur auf einen relativ geringen Anteil der kommunalen Einnahmen erstreckt.<sup>4</sup> Schließlich fließen den Gemeinden 2,2 Prozent des (um 5,63 Prozent zu Gunsten des Bundes verminderten) Aufkommens der Umsatzsteuer zu, die insgesamt mit 5,7 Mrd. DM (1999) rund fünf Prozent an den Steuereinnahmen der Gemeinden ausmachen. Die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer wurde als Ausgleich für die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer im Jahre 1998 eingeführt. Die Verteilung des Gemeindeanteils auf die Gemeinden erfolgt nach einem komplizierten Schlüssel, der ab dem Jahr 2003 revidiert werden soll.

---

<sup>2</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1997).

<sup>3</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt.

<sup>4</sup> Natürlich liegt in einzelnen Gemeinden wie z.B. in Großstädten mit hohen Gewerbesteuerereinnahmen dieser Anteil teilweise deutlich höher, dafür aber in anderen Gemeinden deutlich niedriger.

Man kann also Folgendes feststellen: Die Kommunen sind bei ihren Einnahmen in erheblichem Umfang von den Zuweisungen der Länder abhängig. Finanzautonomie besteht vor allem bei der Gewerbesteuer, die allerdings, wie im nächsten Abschnitt diskutiert wird, unter verschiedenen konzeptionellen und ökonomischen Schwächen leidet.

## **2. Die Probleme der Gewerbesteuer**

Die Gewerbesteuer spielt für die meisten Gemeinden eine Schlüsselrolle, weil sie neben der Grundsteuer die einzige Einnahmequelle ist, bei der die Gemeinden durch ihre Hebesatzentscheidungen die Höhe ihrer Einnahmen selbständig gestalten können. Diese Möglichkeit ist vor allem deswegen so bedeutsam, weil die Gemeinden im Hinblick auf ihre Verschuldungsmöglichkeiten rechtlichen Beschränkungen unterliegen. Insoweit übernimmt die Gewerbesteuer (und daneben auch die Grundsteuer) die Rolle des "variablen Elements" auf der Einnahmenseite. Es ist ein Zeichen für den wachsenden Finanzbedarf der Gemeinden, dass über die Jahre der Hebesatz der Gewerbesteuer kontinuierlich angestiegen ist.

Die Gewerbesteuer weist aber nun gerade verschiedene Defizite und Probleme auf. Diese ergeben sich schon mit Blick auf ihre historische Entwicklung. Die heutige Gewerbesteuer war ursprünglich Teil eines kommunalen Unternehmensteuersystems, das die Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag, die Gewerbesteuer nach dem Gewerbekapital und die Lohnsummensteuer umfasste. Die Lohnsummensteuer wurde bereits 1980, die Gewerbekapitalsteuer im Jahr 1998 abgeschafft, so dass die kommunale Besteuerung der Unternehmen heute auf die Gewerbeertragsteuer reduziert ist.

Im Einzelnen wird die Gewerbe(ertrag)steuer folgendermaßen ermittelt: Ausgangspunkt ist der steuerpflichtige Gewinn, aus dem durch verschiedene Hinzurechnungen wie z.B. der Hälfte der Dauerschuldzinsen und Kürzungen wie z.B. Gewinne ausländischer Betriebsstätten der Gewerbeertrag ermittelt wird. Konzeptionell entspricht der Gewerbeertrag dem Ertrag des gesamten in einem inländischen Gewerbebetrieb eingesetzten Kapitals. Im Gegensatz zur Besteuerung der Einkünfte aus Gewerbebetrieb bzw. der Körperschaftsteuer unterliegt also nicht der Ertrag des Eigenkapitals, sondern grundsätzlich der des Gesamtkapitals der Gewerbesteuer. Durch die

Multiplikation des Gewerbeertrags mit der Steuermesszahl ergibt sich der Steuermessbetrag. Die Steuermesszahl beträgt bei Kapitalgesellschaften fünf Prozent, bei Personengesellschaften kommt ein Staffeltarif zur Anwendung, bei dem ab einem Gewerbeertrag von 144.000 DM die Steuermesszahl ebenfalls bei fünf Prozent liegt. Die Begünstigung der Personenunternehmen wird dabei mit der Möglichkeit der Kapitalgesellschaften begründet, Geschäftsführergehälter der Gesellschafter steuer-mindernd abzusetzen.

Der Steuermessbetrag unterliegt dem Hebesatz der Gemeinden, wobei sich die Höhe der Gewerbesteuer aus der Multiplikation des Steuermessbetrags mit dem Hebesatz ergibt. Die resultierende Gewerbesteuerschuld ist wiederum als Betriebsausgabe bei der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer abziehbar. Die Höhe der Hebesätze ist im Zeitablauf deutlich angestiegen und variiert auch erheblich zwischen den Gemeinden. In Großstädten liegen die Hebesätze teilweise bei mehr als 450 Prozent (1998), in kleineren Gemeinden bei unter 300 Prozent. Für die Unternehmen stellt die Gewerbesteuer eine erhebliche Belastung dar. Schätzungen gehen dahin, dass sie auf eine effektive Belastung der Unternehmensgewinne von 13 Prozent hinausläuft.<sup>5</sup>

Die Gewerbesteuer in ihrer heutigen Form ist aus verschiedenen Gründen negativ zu beurteilen. Zunächst einmal hat sich die Gewerbesteuer zu einer selektiven Steuer entwickelt, die nur einen relativ kleinen Teil der Unternehmen belastet. Dies wird mitunter unter dem Schlagwort "Gewerbesteuer als Großbetriebssteuer" zusammengefasst. Von den insgesamt rund 2,14 Mio. Unternehmen im Jahr 1995 zahlten knapp 1,2 Mio. überhaupt keine Gewerbesteuer, weil sie keinen positiven Steuermessbetrag aufwiesen. Auch bei den gewerbesteuerzahlenden Gewerbebetrieben ergibt sich eine bemerkenswerte Konzentration: Rund 90 Prozent des gesamten Steuermessbetrags entfielen auf nur rund zehn Prozent aller Unternehmen. Die Unternehmen mit einem Gewerbeertrag über eine Million DM, die einen Anteil von 2,5 Prozent ausmachen, tragen fast 60 Prozent zum gesamten Steuermessbetrag bei. Damit ist der Gedanke, mit der Gewerbesteuer alle in einer Gemeinde angesiedelten Betriebe einer nach dem Äquivalenzprinzip gestalteten Abgabe zu unterwerfen, unvereinbar. Auch der fiskalischen Ergiebigkeit einer derart selektiven Steuer sind von

---

<sup>5</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001).



vornherein Grenzen gesetzt und dementsprechend höhere Hebesätze erforderlich, um für die Gemeinden genügend Aufkommen zu erzielen.

Auch im Hinblick auf den Kreis der Steuerpflichtigen ist die Gewerbesteuer als kritisch zu beurteilen. Während Gewerbebetriebe dieser Steuer unterliegen, bleiben Freiberufler, Landwirte und auch Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung ausgeklammert. Dies ist insoweit als problematisch anzusehen, als z.B. moderne Dienstleistungsunternehmen durchaus strukturell viele Gemeinsamkeiten mit Freiberuflern aufweisen. Allerdings wird diese Benachteiligung der Gewerbebetriebe bei Personenbetrieben im Rahmen der Einkommensteuer durch die pauschalierte Anrechnung der Gewerbesteuer kompensiert. Nach § 35 EStG können bei Einkünften aus Gewerbebetrieb 180 Prozent des Gewerbesteuermessbetrags von der Einkommensteuerschuld abgezogen werden. Unterstellt man einen Grenzsteuersatz von 50 Prozent und einen Hebesatz von 360 Prozent, werden im Ergebnis durch den Abzug der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe und die Regelung des § 35 EStG die Mehrbelastungen von Gewerbebetrieben durch die Gewerbesteuer im Rahmen der Einkommensteuer vollständig ausgeglichen. Auch die Kapitalgesellschaften erhalten durch den niedrigen Körperschaftsteuersatz von 25 Prozent eine Kompensation für die Gewerbesteuer. Insoweit sind Forderungen, aus Gründen der steuerlichen Gleichbehandlung die Gewerbesteuer z.B. auf die freien Berufe auszudehnen, nicht zu rechtfertigen.

Steuersystematisch ist die Gewerbesteuer dennoch schwer zu rechtfertigen. Die Regelungen des § 35 EStG und der niedrige Körperschaftsteuersatz führen im Ergebnis dazu, dass – wenigstens in pauschalierter Form – die Belastung der Betriebe durch die Gewerbesteuer kompensiert wird. Würde man die Gewerbesteuer abschaffen, könnte die Sonderregelung für gewerbliche Einkünfte aufgegeben und der Körperschaftsteuersatz auf die Höhe des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer angehoben werden. Insoweit trägt die Gewerbesteuer erheblich zur Komplikation des Unternehmensteuerrechts bei und verhindert eine Unternehmensteuerreform aus einem Guss.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Vgl. auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001).

Die Gewerbesteuer hat aber noch weitere Nachteile. Insbesondere ist sie eine stark konjunkturabhängige Einnahmenquelle, was ein prozyklisches Ausgabeverhalten der Kommunen begünstigt. Besonders problematisch ist, dass die Gemeinden in eine starke Abhängigkeit von lokalen und mitunter rein unternehmensspezifischen Entwicklungen geraten. Aufgrund ihres Charakters als Großbetriebssteuer wird die Einnahmensituation einer einzelnen Gemeinde teilweise stark von der wirtschaftlichen Situation einiger weniger Unternehmen beeinflusst. Dies ist schon unter elementaren Versicherungsgesichtspunkten als nachteilig zu beurteilen.

Die Gewerbesteuer ist auch unter standortpolitischen Gesichtspunkten problematisch. Ökonomisch stellt die Gewerbesteuer eine Besteuerung des Faktors Kapital dar und trägt insoweit zu einer Verschlechterung der deutschen Position im internationalen Steuerwettbewerb bei. Dies wäre nur anders, wenn die Gewerbesteuer nach dem Äquivalenzprinzip als Ausgleich für kommunale Leistungen für die Gewerbebetriebe gestaltet wäre. Eine solche Besteuerung nach dem Äquivalenzprinzip ist für die Gemeinden aber kaum realisierbar, da sie außer der Gewerbesteuer kaum über autonome gestaltbare Einnahmequellen verfügen. Die Gewerbesteuer wird von den Gemeinden dann zwangsläufig vor allem fiskalisch zum Haushaltsausgleich und weniger als Instrument zur Äquivalenzbesteuerung eingesetzt.

Dies weist auf ein weiteres Problem des gegenwärtigen Gemeindefinanzsystems hin: Die Gemeinden können zwar mit der Gewerbesteuer die lokal ansässigen Betriebe besteuern, verfügen aber über kein Instrument zur Besteuerung der Wohnbevölkerung, wenn man von der relativ schwerfälligen Grundsteuer einmal absieht. Damit ist der Gedanke, über die kommunalen Steuern einen Interessenausgleich zwischen Gewerbe und Wohnbevölkerung vorzunehmen, nicht zu verwirklichen.<sup>7</sup> Deswegen müsste in einem ökonomisch rationalen kommunalen Steuersystem die Gewerbesteuer durch eine geeignete Besteuerung der Wohnbevölkerung ergänzt werden.

Alles dies zeigt: Die Gewerbesteuer weist gravierende Nachteile auf. Insoweit ist die gegenwärtige Diskussion über eine Reform der Gewerbesteuer zu begrüßen. Im Folgenden geht es nun darum, die verschiedenen Reformansätze zu diskutieren.

### **3. Reformansätze bei der Gewerbesteuer**

In der Literatur und in der politischen Diskussion gibt es mittlerweile eine kaum mehr zu überblickende Zahl von Vorschlägen zur Reform der Gewerbesteuer.<sup>8</sup> Alle Reformansätze haben zwei Eckpunkte gemeinsam:

- Alle sehen ein Hebesatzrecht für die Kommunen vor, orientieren sich also am Ziel, die Finanzautonomie der Kommunen zu erhalten.
- Alle Reformkonzepte sehen eine Besteuerung an der allerdings unterschiedlich definierten lokalen Wirtschaftskraft vor. Insoweit bleibt bei allen Konzepten ein fiskalischer Anreiz der Gemeinden, Gewerbebetriebe anzusiedeln, erhalten.

Des Weiteren lassen sich – bei allen Unterschieden im Detail – zwei Gruppen von Reformvorschlägen unterscheiden. Die erste Gruppe geht von der gegenwärtigen Gewerbesteuer aus und zielt bei einer Reform auf eine Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen und/oder eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer. In diese Gruppe fallen Reformkonzepte, die von der sog. Revitalisierung der Gewerbesteuer bis zur Einführung einer Wertschöpfungssteuer reichen. Der zweite Reformansatz sieht grundsätzlich die Abschaffung der Gewerbesteuer vor, die statt dessen durch kommunale Hebesatz- oder Zuschlagsrechte bei der Einkommensteuer ersetzt werden soll. Diese beiden Reformtypen werden im Folgenden zunächst näher vorgestellt und dann miteinander verglichen.

#### **3.1. Reform der Gewerbesteuer durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage**

Ein Weg zur Reform der Gewerbesteuer besteht darin, den Kreis der Steuerpflichtigen zu erweitern. So fordert der Deutsche Städtetag, alle örtlichen Wirtschaftseinheiten und dabei insbesondere die freien Berufe der Gewerbesteuer zu unterwerfen.<sup>9</sup> Im Ergebnis würde dadurch die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer – vermutlich deutlich – verbreitert werden. Allerdings ist diese Lösung auch mit Problemen

---

<sup>7</sup> Vgl. zum Prinzip des Interessenausgleichs Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982).

<sup>8</sup> Vgl. z.B. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982), Ritter (1983), Hansmeyer/Zimmermann (1993), Homburg (1996), Bundesverband der deutschen Industrie und Verband der Chemischen Industrie (2001), Fuest/Huber (2001), Karl-Bräuer-Institut (2002), Deutscher Städtetag (2002).

<sup>9</sup> Vgl. Deutscher Städtetag (2002).

verbunden. Würde man die freien Berufe oder andere Einkünfte gewerbesteuerpflichtig machen, müsste man diesen Gruppen wohl auch die – oben erwähnte – Anrechnung der Gewerbesteuer nach § 35 EStG bei der Einkommensteuer gewähren. Im Ergebnis würde die Gesamtsteuerbelastung der Betroffenen sich dann wohl nur wenig ändern. Durch die Möglichkeit, die Gewerbesteuer als Betriebsausgabe abzusetzen, und die Anrechnung nach § 35 EStG wird die zusätzliche Gewerbesteuerbelastung durch eine Verminderung der Einkommensteuer ausgeglichen.<sup>10</sup> Den Mehreinnahmen der Gemeinden bei der Gewerbesteuer würde also ein Rückgang des Aufkommens der Einkommensteuer, der vor allem zu Lasten von Bund und Ländern geht, gegenüberstehen. Angesichts der angespannten Finanzsituation bei Bund und Ländern ist nicht damit zu rechnen, dass sie eine solche Verschiebung von Steuereinnahmen zu Gunsten der Gemeinden hinnehmen. Das probate Gegenmittel ist eine Anhebung der Gewerbesteuerumlage, mit der Bund und Länder seit 1969 einen Teil des Gewerbesteueraufkommens der Gemeinden abschöpfen. Im Ergebnis würde sich die Ausdehnung der Gewerbsteuerpflicht für die Kommunen dann im Wesentlichen als Nullsummenspiel erweisen. Allerdings würde sich die steuerliche Situation für viele Steuerpflichtige weiter komplizieren, so dass diese Lösung jedenfalls unter dem Gesichtspunkt der Vereinfachung des Steuersystems als problematisch erscheint.

Es gibt auch Vorschläge, die Bemessungsgrundlage der bestehenden Gewerbesteuer zu erweitern. Hier gibt es einmal die Forderung, den bestehenden Staffeltarif bei der Gewerbesteuer abzuschaffen.<sup>11</sup> Diese Regelung betrifft Einzelunternehmer und Personengesellschaften, bei denen bei den Steuermessbeträgen ein Freibetrag von 48.000 DM gilt und für die übersteigenden Beträge die Steuermesszahl in 24.000 DM-Schritten von ein Prozent bis zum Normalsatz von fünf Prozent angehoben wird. Im Ergebnis kommt der Normalsatz erst ab einem Gewerbeertrag von 144.000 DM zur Anwendung. Eine Abschaffung dieser Regelung ist insoweit problematisch, als – wie erwähnt – diese Vergünstigung den Personenunternehmen gewährt wird, weil die Kapitalgesellschaften die Möglichkeit haben, Geschäftsführergehälter ihrer Gesellschafter als Betriebsausgaben abzusetzen. Insoweit würde die Abschaffung des

---

<sup>10</sup> Je nach der Höhe des Gewerbsteuersatzes einer Gemeinde können sich natürlich Nettoent- oder –belastungen ergeben: Eine vollständige Kompensation ergibt sich – wie erwähnt – bei einem Grenzsteuersatz von 50 % und einem Hebesatz von 360 %.

<sup>11</sup> Vgl. Deutscher Städtetag (2002).

Staffeltarifs zu einer Diskriminierung der Personen- gegenüber den Kapitalgesellschaften führen, es also zu einer Verletzung des Prinzips der Rechtsformenneutralität kommen. Es ist auch keineswegs klar, ob die Abschaffung des Staffeltarifs wirklich zu einer deutlichen Erhöhung des Gewerbesteueraufkommens führt. Zwar wird der Staffeltarif mitunter dafür verantwortlich gemacht, dass sich die Gewerbesteuer zu einer Großbetriebssteuer entwickelt hat. Tatsächlich zahlen aber mehr als die Hälfte der Unternehmen keine Gewerbesteuer, weil der Gewerbeertrag nicht positiv ist. Daran würde sich durch die Abschaffung des Staffeltarifs nichts ändern.

Zum zweiten gibt es Forderungen, durch Änderungen bei den Hinzurechnungen und Kürzungen, durch die der Gewerbeertrag aus dem steuerpflichtigen Gewinn ermittelt wird, die Bemessungsgrundlage zu erweitern. Insbesondere wird hier für die volle Einbeziehung der Dauerschuldzinsen plädiert.<sup>12</sup> Diese Forderung ist insoweit konsequent, als die Gewerbesteuer konzeptionell den Ertrag des gesamten örtlich eingesetzten Kapitals – unabhängig von der Finanzierung – besteuert. Die nur hälftige Einbeziehung der Dauerschuldzinsen ist daher nur schwer zu rechtfertigen und führt zu einer Begünstigung der Fremd- gegenüber der Eigenfinanzierung. Gegen eine vollständige Einbeziehung wird allerdings ins Feld geführt, dass Unternehmen mit niedrigen Gewinnen oder Verlusten dann durch die Gewerbesteuer übermäßig belastet würden. Dieser Einwand ist aber nicht aufrechtzuerhalten, wenn man in der Gewerbesteuer eine Steuer auf den Ertrag des gesamten betrieblich eingesetzten Kapitals sieht, mit der nach dem Äquivalenzprinzip die Inanspruchnahme kommunaler Leistungen durch den Faktor Kapital abgegolten wird. Sieht man in der Gewerbesteuer eine Unternehmensteuer, die sich am betrieblichen Gewinn orientieren soll, müsste konsequenterweise die Gewerbesteuer zu einer kommunalen Gewinnsteuer umgestaltet werden. Die gegenwärtig geltende hälftige Einberechnung ist jedenfalls konzeptionell und systematisch nur schwer zu rechtfertigen.

Verschiedentlich wird im Zusammenhang mit der vollen Einbeziehung der Dauerschuldzinsen auch eine Begrenzung der Verlustvortragsmöglichkeiten und eine Begrenzung der gewerbesteuerlichen Organschaft gefordert.<sup>13</sup> Ziel ist dabei, die steuermindernde Verrechnung von positiven und negativen Gewerbeerträgen in zeitlicher Hinsicht und zwischen Betrieben einzuschränken. Problematisch ist daran, dass der

---

<sup>12</sup> Vgl. Deutscher Städtetag (2002).

Fiskus damit zum asymmetrischen Partner der Unternehmen wird, der zwar an den positiven Erträgen partizipiert, Verluste hingegen steuerlich nicht mitträgt. Eine solche Regelung wäre nur zu rechtfertigen, wenn an anderer Stelle z.B. durch Steuerbegünstigungen bei Veräußerungserlösen Asymmetrien bestehen, welche die Unternehmen begünstigen. Ansonsten ist bei einer Einschränkung der Verlustverrechnungsmöglichkeiten mit negativen Effekten auf die Risikobereitschaft der Unternehmen zu rechnen.

Die bisherigen Reformüberlegungen richteten sich darauf, im Rahmen der bestehenden Gewerbesteuer Reformen vorzunehmen. Eine andere Reformalternative besteht darin, die Gewerbesteuer, die im Kern die Erträge des Faktors Kapital belastet, zu einer allgemeinen Steuer auf alle in den Unternehmen eingesetzten Produktionsfaktoren umzubauen. Dabei ist vor allem der Vorschlag einer kommunalen Wertschöpfungsteuer zu nennen.<sup>14</sup> Bemessungsgrundlage dieser Steuer wäre die betriebliche Wertschöpfung, die sich aus der Summe von Gewinnen und der Summe aller Faktorentgelte, also Löhne, Mieten, Zinsen usw. ergibt.<sup>15</sup> Als Vorteil der Wertschöpfungsteuer wird vor allem angeführt, dass sie zu einer gleichmäßigen Belastung aller Produktionsfaktoren führt, also eine steuerliche Diskriminierung des Faktors Kapital vermeidet. Zudem ist die Bemessungsgrundlage der Wertschöpfungsteuer breiter als die der Gewerbesteuer, so dass das bisherige Aufkommen der Gewerbesteuer mit einem deutlich niedrigeren Steuersatz bzw. Hebesatz erzielt werden könnte. Dieser Effekt ist noch ausgeprägter, wenn, was konzeptionell richtig ist, auch die freien Berufe, der landwirtschaftliche Sektor usw. der Wertschöpfungsteuer unterliegen.

Die kommunale Wertschöpfungsteuer wirft aber auch Probleme auf. Im Hinblick auf die politische Umsetzung müsste eine Doppelbesteuerung vermieden werden. Doppelbesteuerungsprobleme ergeben sich beispielsweise, wenn ein Unternehmen von einem anderen Unternehmen Gewinnanteile oder Zinszahlungen erhält, die dort der Wertschöpfungsteuer unterworfen wurden. Diese Zahlungen müssten beim empfangenden Unternehmen herausgerechnet werden, um eine Doppelbelastung zu vermeiden. Derartige Korrekturen dürften zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand für

---

<sup>13</sup> Vgl. Deutscher Städtetag (2002).

<sup>14</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982). Die jüngst vom hessischen Finanzminister Weinar vorgeschlagene Gemeindegewerbesteuer ähnelt der Wertschöpfungsteuer.

<sup>15</sup> Damit wird die Wertschöpfung nach der sog. additiven Methode ermittelt. Alternativ könnte auch die allerdings wohl aufwändigere sog. subtraktive Methode angewandt werden.

die Steuerpflichtigen und die Finanzämter führen. Zudem ist die Wertschöpfungsteuer auch konzeptionell nicht unproblematisch. Ökonomisch entspricht die Wertschöpfungsteuer einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer durch die volle Einbeziehung der Fremdkapitalzinsen und die Wiedereinführung der 1980 abgeschafften Lohnsummensteuer.<sup>16</sup> Dies erscheint aus mehreren Gründen problematisch: Zum einen würde die Wertschöpfungsteuer den Faktor Arbeit belasten und damit allen in den letzten Jahren unternommenen Versuchen, die Lohnnebenkosten zu senken, zuwiderlaufen. Zum zweiten gilt in noch stärkerem Ausmaß als bei der Gewerbesteuer, dass die Wertschöpfungsteuer eine gewinnunabhängige Steuer ist, also auch Unternehmen belastet, die geringe Gewinne aufweisen oder mit Verlust arbeiten. Schließlich ist auch zu bedenken, dass die Wertschöpfungsteuer auf die Einführung einer völlig neuen Steuer hinausläuft, was erfahrungsgemäß auf erhebliche Widerstände stoßen dürfte.

### **3.2. Zuschlags- oder Hebesatzrechte bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer**

Während die in 2.1. vorgestellten Reformansätze wenigstens konzeptionell an der bestehenden Gewerbesteuer anknüpfen, sieht die zweite Gruppe von Reformvorschlägen eine vollständige Abschaffung der Gewerbesteuer vor. Stattdessen soll den Gemeinden ein Zuschlags- bzw. Hebesatzrecht bei der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer eingeräumt werden.<sup>17</sup> Das Konzept eines kommunalen Zuschlagsrechts bei Einkommen- und Körperschaftsteuer bietet eine Reihe von Vorzügen. Zunächst einmal knüpft die Besteuerung an zwei bereits bestehende Steuern an; es würde demnach die Notwendigkeit entfallen, neben Einkommen- und Körperschaftsteuer eine separate kommunale Steuer wie die Gewerbe- oder Wertschöpfungsteuer zu erheben. Aus Sicht der Unternehmen wird das Problem der gewinnunabhängigen Besteuerung entschärft, da die Steuer an den Einkünften aus Gewerbebetrieb bzw. dem körperschaftsteuerpflichtigen Gewinn ansetzt. Schließlich erlaubt ein Zuschlagssystem bei der Einkommensteuer auch eine kommunale Besteuerung der Wohnbevölkerung, was im Hinblick auf das Äquivalenzprinzip bzw. das Prinzip des

---

<sup>16</sup> Unterschiede ergeben sich nur im Hinblick auf die Behandlung des Faktors Boden und die Annahme gleicher Steuersätze auf die Faktoren Arbeit und Kapital.

<sup>17</sup> Da Hebesatz- und Zuschlagsrechte ökonomisch letztlich äquivalent sind und sich nur im Hinblick auf die technische Ausgestaltung der Besteuerung unterscheiden, wird im Folgenden nur noch der Begriff Zuschlagsrecht verwendet.

Interessenausgleichs geboten ist. Dabei ist auch zu bedenken, dass Art. 106 Abs. 5 GG bereits ein Hebesatzrecht der Gemeinden bei der Einkommensteuer vorsieht.

Zur konkreten Umsetzung gibt es verschiedene Vorschläge, die auch die spezifischen Probleme kommunaler Zuschlags- bzw. Hebesatzrechte illustrieren. Ein sehr weitgehendes Reformmodell haben der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und der Verband der Chemischen Industrie (VCI) vorgelegt. Danach soll mit der Gewerbesteuer gleichzeitig auch der Gemeindeanteil der Einkommensteuer abgeschafft werden. Bei der Einkommensteuer würde nach diesem Reformkonzept der Eingangssatz auf 11,5 und der Spitzensteuersatz auf 32,2 Prozent abgesenkt, bei der Körperschaftsteuer der Steuersatz hingegen von 25 auf 28,6 Prozent angehoben werden. Nach den Berechnungen des BDI/VCI-Konzepts würden sich dann bei einem durchschnittlichen kommunalen Zuschlag von 30,3 Prozent zur Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld die gleichen steuerlichen Belastungen und die gleiche Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften wie im gegenwärtigen System einstellen.

Das BDI/VCI-Konzept liefert damit einen Ansatz, wie die Gewerbesteuer zumindest grundsätzlich durch ein kommunales Zuschlagsrecht bei Einkommen- und Körperschaftsteuer ersetzt werden kann. Es illustriert aber auch einige der Probleme, die mit einer solchen Umstellung verbunden sind. Eine erste Schwierigkeit besteht darin, dass der Wegfall der Gewerbesteuer keineswegs nur die Kommunen, sondern auch Bund und Länder betrifft. Zum einen fallen für Bund und Länder die Einnahmen aus der Gewerbesteuerumlage weg, zum zweiten führt die Abschaffung der Gewerbesteuer zu Mehreinnahmen bei Einkommen- und Körperschaftsteuer, weil der Betriebsausgabenabzug für die Gewerbesteuer nicht länger in Anspruch genommen wird. Per saldo profitieren Bund und Länder in erheblichem Umfang von der Abschaffung der Gewerbesteuer. Im BDI/VCI-Konzept wird dem durch die Absenkung der Steuersätze bei der Einkommensteuer Rechnung getragen.

Eine weitere Frage ist, wie das Prinzip der Rechtsformenneutralität bei Personen- und Kapitalgesellschaften gewahrt werden soll. Im Rahmen der Besteuerung gewerblicher Einkünfte muss hierzu die Besteuerung der Betriebsstättengemeinde zugewiesen werden, während ansonsten die Wohnsitzgemeinde den Einkommensteu-



erzuschlag festlegt. Dementsprechend müsste in einem Zuschlagssystem der auf gewerbliche Einkünfte entfallende Teil der Einkommensteuerschuld ermittelt werden. Hier könnte man eine Regelung analog zu der des § 34c Abs. 1 EStG wählen. Unterhält ein Unternehmen Betriebsstätten in mehreren Gemeinden, müsste eine Zerlegung des Gewinns bzw. der Steuerschuld auf die Betriebsstättengemeinde vorgenommen werden. Wie bisher könnte man dabei die örtliche Lohnsumme als Zuschlagsmaßstab zugrunde legen oder andere Schlüsselverfahren wie z.B. den lokalen Kapitaleinsatz wählen. Unter pragmatischen Gesichtspunkten spricht einiges dafür, bei der Zerlegung nach der Lohnsumme zu bleiben.

Auch wenn sich gesamtwirtschaftlich die Einnahmen der Gebietskörperschaften und die Belastungen der Steuerpflichtigen beim Übergang auf ein Zuschlagssystem nicht wesentlich verändern würden, könnte es innerhalb der verschiedenen Gruppen zu beträchtlichen Verschiebungen kommen. Besonders problematisch ist hier die Situation gewerbesteuerstarker Großstädte zu beurteilen. Die Kommunen müssten, um den Wegfall der Gewerbesteuer zu kompensieren, relativ hohe Zuschlagssätze erheben. Dadurch kommt es unter Umständen zu einer Umverteilung der Steuerbelastung zugunsten der Unternehmen und zu Lasten der Wohnbevölkerung. Um solche Verschiebungen auszuschließen oder abzumildern, könnte man ein System differenzierter Zuschlagssätze vorsehen, bei dem die Kommunen spezifische Zuschlagssätze zur Einkommensteuer (ohne gewerbliche Einkünfte) und für gewerbliche Einkünfte bzw. Kapitalgesellschaften festlegen.<sup>18</sup> Eine Differenzierung der Zuschlagssätze würde zudem den Vorteil bieten, dass im Sinne des Prinzips des Interessenausgleichs die steuerliche Belastung von Wohnbevölkerung und Gewerbebetrieben nach den gemeindespezifischen Bedürfnissen und Verhältnissen austariert werden könnte.

Eine Differenzierung der Zuschlagssätze könnte auch dazu beitragen, ein zweites Problem der Großstädte zu entschärfen: Wird die Gewerbesteuer durch ein Zuschlagssystem ersetzt, muss man damit rechnen, dass die Zuschlagssätze zur Einkommensteuer in Großstädten deutlich über denen von Umlandgemeinden liegen. So zeigen überschlägige Rechnungen für das Saarland, dass hier der Zuschlagssatz im Stadtverband Saarbrücken bei 21 Prozent, hingegen im Landkreis St. Wendel nur

bei knapp 8,5 Prozent liegen würde.<sup>19</sup> Im Rahmen eines differenzierten Zuschlags-systems könnte man die Zuschlagsbelastung bei der Wohnbevölkerung absenken und diejenige der Unternehmen entsprechend anheben.

Eine wichtige grundsätzliche Frage ist in diesem Zusammenhang, ob unterschiedliche Zuschlagssätze bei der Einkommensteuer möglicherweise unerwünschte Wanderungen zwischen Gemeinden auslösen können. Aus ökonomischer Sicht sind dabei Wanderungsbewegungen zwischen den Kommunen durchaus positiv zu beurteilen. Die Bürger würden sich im Sinne eines kommunalen Wettbewerbs in der Gemeinde niederlassen, die ihnen das für sie attraktivste Bündel an kommunalen Leistungen und Steuern offeriert.<sup>20</sup> Ein solcher Wettbewerb hätte auch durchaus heilsame Folgen für das Verhalten der Gemeinden, da sie ihre Anstrengungen intensivieren müsste, ihren Bürgern die kommunalen Leistungen zu möglichst geringen Kosten bereitzustellen. Ebenso würde die Transparenz und die Verantwortlichkeit der Gemeindepolitik gestärkt werden, da die Finanzierung kommunaler Leistungen den Bürgern offengelegt werden müsste. Dabei ist im Übrigen auch keinesfalls ein steuerlicher Unterbietungswettbewerb, ein race-to-the-bottom, zu befürchten. Eine Gemeinde kann ohne Weiteres höhere Steuern als andere erheben, wenn sie entsprechend höhere kommunale Leistungen anbietet. Auch die Erfahrungen an anderen Föderalstaaten wie der Vereinigten Staaten oder der Schweiz belegen, dass durchaus erhebliche regionale oder lokale Unterschiede bei den Steuern herrschen können, ohne dass es dadurch zu einem ruinösen Wettbewerb zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften kommt. Will man dennoch einen Über- oder Unterbietungswettbewerb begrenzen, könnte man bindende Ober- und Untergrenzen für die Zuschlagssätze der Gemeinden vorsehen.

Problematisch sind allerdings Scheinwanderungen, bei denen aus steuerlichen Gründen der Wohnsitz offiziell in eine Niedrigsteuergemeinde verlegt wird, der Steuerpflichtige tatsächlich aber weiter in seiner ursprünglichen Gemeinde wohnt. Ein Beispiel ist der Fall eines gut verdienenden Steuerbürgers, der offiziell in einer Niedrigsteuergemeinde gemeldet ist, aber z.B. tatsächlich in der Wohnung des Lebens-

---

<sup>18</sup> Vgl. Fuest/Huber (2001) zu einem solchen System. Das BDI/VCI-Konzept sieht eine solche Differenzierung allerdings nicht vor.

<sup>19</sup> Vgl. Fuest/Huber (2001).

<sup>20</sup> Vgl. dazu auch Baretta/Fenge/Huber/Leibfritz (2000).

partners in einer Hochsteuergemeinde wohnt. Solche scheinbaren Wohnsitzwechsel stellen aus Sicht der Finanzbehörden ein zusätzliches Kontrollproblem dar. Welcher zusätzliche administrative Aufwand damit verbunden ist, den tatsächlichen Wohnsitz korrekt festzustellen, ist schwer einzuschätzen, dürfte aber vor allem davon abhängen, in welchem Umfang solche Scheinverlagerungen in einem Zuschlagssystem auftreten. Aus anderen Föderalstaaten wie der Schweiz gibt es gewisse anekdotische Hinweise auf zum Schein vorgenommene Wohnsitzwechsel. Jedenfalls muss man in einem Zuschlagssystem zumindest in gewissem Umfang mit einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand zur Feststellung und Kontrolle des tatsächlichen Wohnsitzes rechnen.

Fazit: Ein Zuschlagssystem bietet eine gangbare Alternative zur Gewerbesteuer. Allerdings gibt es durchaus auch eine Reihe von Einzelproblemen wie die Frage differenzierter Zuschlagssätze oder die Möglichkeit zum Schein vorgenommener Wohnsitzverlagerungen, die im Rahmen eines Zuschlagssystems gelöst werden müssten.

### **3.3. Reform oder Abschaffung der Gewerbesteuer?**

Vergleicht man die beiden grundsätzlichen Reformalternativen, nämlich die Reform oder die Abschaffung der Gewerbesteuer, kann man zunächst festhalten, dass die Idee, die bisherige Gewerbesteuer durch die Einbeziehung der freien Berufe u.a. oder eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage zu revitalisieren, wenig aussichtsreich erscheint. Insbesondere die Idee, den Kreis der Steuerpflichtigen zu erweitern, führt, wie unter Abschnitt 2.1. erläutert wurde, letztlich nur zu einem reinen Nullsummenspiel zwischen den Gebietskörperschaften. Auch nach den Erfahrungen in der Vergangenheit dürften sich die Gemeinden hier wohl nicht allzu viele Hoffnungen machen, auf diesem Wege zusätzliche Einnahmen zu Lasten von Bund und Ländern zu erzielen. Insoweit eröffnet die Revitalisierungsstrategie wenig Chancen, die Finanzmisere der Gemeinden zu lindern.

Im Wesentlichen verbleibt daher nur die Alternative, die bisherige Gewerbesteuer entweder durch eine Wertschöpfungsteuer oder ein Zuschlagssystem bei Einkommen- und Körperschaftsteuer zu ersetzen. Beide Modelle weisen, wie oben erläutert wurde, durchaus Vorzüge, aber eben auch Probleme auf. In der Summe aller Argumente spricht einiges für das Zuschlagssystem als die beste Lösung. Zum einen

vermeidet das Zuschlagssystem das Problem einer ganz eigenen kommunalen Besteuerung der Unternehmen, sondern knüpft direkt an die bestehende Einkommen- und Körperschaftsteuer an. Zweitens eröffnet das Zuschlagssystem, was ökonomisch sinnvoll ist, die Möglichkeit, auch die Wohnbevölkerung auf der Gemeindeebene zu besteuern. Deswegen erscheint bei der anstehenden Gemeindefinanzreform die Einführung eines Zuschlagssystems als Ersatz für die Gewerbesteuer als der richtige Weg. Allerdings ist dies insbesondere mit Blick auf die Großstädte wohl nur dann ein gangbarer Weg, wenn eine differenzierte Zuschlagsbesteuerung bei gewerblichen Einkünften (bzw. der Körperschaftsteuer) und bei der Einkommensteuer zugelassen wird.

### **III. Arbeitslosen- und Sozialhilfe**

Das zweite große Thema der Gemeindefinanzreform ist die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Eine Zusammenlegung wird hier diskutiert, weil Deutschland mit Arbeitslosen- und Sozialhilfe parallel zwei steuerfinanzierte Grundversicherungssysteme unterhält, die zudem von unterschiedlichen Gebietskörperschaften finanziert werden. Während der Bund die Arbeitslosenhilfe bezahlt, werden die Ausgaben der Sozialhilfe weitgehend von den Kommunen getragen. Das Nebeneinander beider Systeme führt zu verschiedenen Ineffizienzen und Problemen, die eine Zusammenführung sinnvoll erscheinen lassen. Im Folgenden sollen zunächst kurz das derzeit geltende System analysiert und dann die Möglichkeiten einer Zusammenlegung diskutiert werden.

#### **1. Das gegenwärtige System und seine Probleme**

Arbeitslosenhilfe wird typischerweise nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes, dessen Bezugsdauer bei maximal 32 Monaten liegen kann, gewährt. Bei der Arbeitslosenhilfe handelt es sich nicht etwa um eine Versicherungsleistung, sondern um einen vom Bund finanzierten Transfer. Der Transfercharakter ergibt sich auch daraus, dass die Arbeitslosenhilfe nur bei Bedürftigkeit gewährt wird. Die Höhe der Arbeitslosenhilfe liegt bei bis zu 57 Prozent des letzten Nettoarbeitsgehalts und wird unbefristet gezahlt. Durch die hohe Arbeitslosigkeit wird der Bund durch die Ausgaben für Arbeitslosenhilfe in erheblichem Umfang belastet. Im Jahr 2000 lagen die Ausgaben bei 25,7 Mrd. DM, im Jahr 2001 immerhin noch bei 22,6 Mrd. DM. Zudem weist die Arbeitslosenhilfe einen stark prozyklischen Charakter auf. So lagen die Ausgaben in den 90er Jahren teilweise deutlich über 30 Mrd. DM.

Auch die Sozialhilfe setzt die Bedürftigkeit des Empfängers voraus. Neben der Hilfe in besonderen Lebenslagen, die rund die Hälfte der Sozialhilfeausgaben ausmacht und vor allem älteren und kranken Menschen zugute kommt, wird im Rahmen der Sozialhilfe die sog. Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt, die arbeitsmarktpolitisch bedeutsam ist. Von den rund 1,6 Mio. Empfängern der Hilfe zum Lebensunterhalt in erwerbsfähigem Alter sind gut 60 Prozent als arbeitsfähig einzustufen.

Die Ausgaben für die Sozialhilfe werden zu rund 80 Prozent von den Kommunen getragen.<sup>21</sup> Die Sozialhilfeausgaben sind über die Jahre beträchtlich gestiegen und führen zu einer erheblichen Belastung der Kommunen, bei denen die Sozialhilfe mit gut 20 Prozent des Gesamthaushalts zu Buche schlägt.

Das Nebeneinander von Arbeitslosen- und Sozialhilfe führt zu verschiedenen Problemen. Zum einen überschneiden sich die Systeme teilweise, was zu Doppelarbeit von Arbeits- und Sozialämtern führt. So erhalten gut zehn Prozent der Empfänger von Arbeitslosenhilfe auch noch ergänzende Sozialhilfe. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ist aber das eigentliche Problem das Phänomen der "Verschiebebahnhöfe", bei denen Kommunen und Bund jeweils versuchen, Transferempfänger in das Grundversicherungssystem der anderen Gebietskörperschaft abzuschieben. Bei den Kommunen wird dazu die Strategie verfolgt, arbeitslose Sozialhilfeempfänger in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften einzustellen, bis sie Ansprüche auf Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe erworben haben und in die Unterstützungssysteme des Bundes entlassen werden können. Der Bund kann sich umgekehrt durch Einschränkungen der Arbeitslosenhilfe auf Kosten der Kommunen entlasten. Jüngstes Beispiel war die Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe.

## **2. Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe**

Aus diesen Gründen erscheint das bestehende Nebeneinander von Arbeitslosen- und Sozialhilfe als problematisch und eine Zusammenführung sinnvoll. Hierfür kommen grundsätzlich zwei Modelle in Frage. Einmal könnte man die Leistungen für die Hilfe zum Lebensunterhalt zumindest der arbeitsfähigen Empfänger in die bestehende Arbeitslosenhilfe integrieren. Die Aufgabe, diese Leistungen von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu finanzieren und die Beschäftigungschancen der Empfänger zu verbessern, würde damit dem Bund übertragen werden. Alternativ könnten Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf kommunaler Ebene zusammengefasst werden. Für welche Lösung man sich entscheidet, hängt vor allem davon ab, welcher Ebene man eher zutraut, die Empfänger von Arbeitslosen- bzw. Sozialhilfe wieder in den regulären Arbeitsmarkt zu integrieren. Legt man die Erfahrungen anderer Länder zugrunde, spricht einiges für eine Zusammenfassung auf kommunaler Ebene. So ist in den

---

<sup>21</sup> Die Länder finanzieren Leistungen der Sozialhilfe beispielsweise im Bereich stationäre Behandlung. Der Bund beteiligt sich – abgesehen von unbedeutenden Ausnahmen – nicht an den Sozialhilfeausgaben.

USA in den neunziger Jahren im Rahmen des sog. "Welfare Reform Act" die Aufgabe, die Grundsicherung zu finanzieren und zu verwalten, weitgehend regionalisiert worden.

Beide Varianten haben aber auch erhebliche Konsequenzen für die Haushalte des Bundes und der Kommunen. Übernimmt der Bund die Arbeitslosen- und Sozialhilfe, würden die Kommunen finanziell entlastet, der Bund hingegen würde mit den Ausgaben belastet und dementsprechend wohl auf eine Kompensation drängen. Für einen Ausgleich kommt einmal eine Änderung der vertikalen Verteilung des Aufkommens der Einkommensteuer in Frage. Dabei müsste der Anteil der Kommunen (gegenwärtig 15 Prozent) abgesenkt, der des Bundes entsprechend angehoben werden.<sup>22</sup> Alternativ könnte auch die Gewerbesteuerumlage erhöht und das zusätzliche Einkommen dem Bund zugewiesen werden. Welche Lösung man dabei auch ansteuert, es ist auf jeden Fall mit Umverteilungswirkungen zwischen den Kommunen zu rechnen, denn einige Kommunen werden durch den Wegfall der Sozialhilfeausgaben und den Rückgang ihrer Steuereinnahmen per saldo begünstigt, andere hingegen Einbußen erleiden. Solche Effekte sind bei einer pauschalen Anpassung der Steuerverteilung letztlich nicht zu vermeiden und könnten höchstens im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs aufgefangen werden.<sup>23</sup>

Noch schwieriger liegen die Probleme, wenn Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf kommunaler Ebene gebündelt werden. Zunächst einmal entsteht dann eine Situation mit einer gemischten Zuständigkeit, bei welcher der Bund für die Gesetzgebung, die Kommunen hingegen für die Ausführung und Verwaltung verantwortlich sind. Damit stellt sich sofort die Frage, ob eher die gesetzgebende Gebietskörperschaft, also der Bund, die Ausgaben tragen soll (sog. Veranlassungskonnexität) oder die ausführende Gebietskörperschaft, also die Gemeinde (sog. Ausführungskonnexität). Die deutsche Finanzverfassung weist grundsätzlich nach Art. 104a GG die Ausgabenverantwortung der ausführenden Gebietskörperschaft zu, orientiert sich also am Prinzip der Ausführungskonnexität, das im Übrigen schon gegenwärtig bei der Sozialhilfe gilt. Die Kommunen haben diese Regelung immer wieder kritisiert und einen

---

<sup>22</sup> Da Art. 106 Abs. 1 GG eine hälftige Teilung der Einkommensteuer zwischen Bund und Ländern nach Abzug eines Gemeindeanteils vorsieht, müsste hierzu wohl die Verfassung geändert werden.

<sup>23</sup> Soweit Verschiebungen zwischen den Bundesländern auftreten, müsste nach einer Kompensation im Rahmen des Länderfinanzausgleichs gesucht werden.

teilweisen oder vollständigen Übergang auf das Prinzip der Veranlassungskonnexität gefordert.<sup>24</sup> Aus Sicht der Kommunen besteht bei dem geltenden Prinzip der Ausführungskonnexität die Gefahr, dass der Bund großzügige gesetzliche Regelungen beschließt, deren Kosten dann die Kommunen zu tragen haben. Tatsächlich gibt es Beispiele für ein solches Verhalten des Bundes wie z.B. den gesetzlichen Anspruch auf einen Kindergartenplatz, der vom Bund gesetzlich verabschiedet wurde, diese Folgelasten aber von den Kommunen getragen werden mussten.

Nichtsdestotrotz ist aus ökonomischer Sicht die Ausführungs- der Veranlassungskonnexität eindeutig vorzuziehen. Nur über das Prinzip der Ausführungskonnexität lässt sich nämlich sicherstellen, dass die durchführende Gebietskörperschaft die ihr übertragenen Aufgaben effizient und kostengünstig erfüllt.<sup>25</sup> Würde man stattdessen die Finanzierung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe nach dem Prinzip der Veranlassungskonnexität regeln, erhielten die Kommunen ihre Ausgaben vom Bund erstattet und hätten keine finanziellen Anreize, die Leistungsempfänger in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Deswegen sollte bei einer Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe die Finanzierung wie bisher schon bei der Sozialhilfe nach dem Prinzip der Ausführungskonnexität geregelt werden.

Um eine kostspielige Gesetzgebung des Bundes zu Lasten der Kommunen zu vermeiden, könnte man Regelungen finden, die einen pauschalen Ausgleich zusätzlicher Ausgabenbelastungen durch den Bund vorsehen. Im Fall der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist eine solche Kompensation sogar unabdingbar, denn die kommunalen Haushalte wären sicherlich überfordert, wenn sie die gegenwärtigen Ausgaben von rund 25 Mrd. DM für die Arbeitslosenhilfe übernehmen müssten. Aus ökonomischer Sicht ist es dabei entscheidend, dass eine Kompensation in pauschalierter Form erfolgt, sich also nicht an den Ist-Ausgaben einer Kommune orientiert. Nur so ist nämlich eine effiziente und kostengünstige Aufgabendurchführung gewährleistet.

Am Einfachsten lässt sich eine Kompensation der Kommunen für die zusätzlichen Ausgaben der Arbeitslosenhilfe durch eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung

---

<sup>24</sup> So kürzlich Deutscher Städtetag (2002), Deutscher Landkreistag (2002).

<sup>25</sup> Aus der ökonomischen Theorie ergibt sich die Ausführungskonnexität als Lösung eines einfachen Prinzipal-Agenten-Problems. Vgl. Huber/Lichtblau (1999).



erreichen. Dabei würde der Bund zu Gunsten der Kommunen auf einen Teil seiner Einnahmen aus der Umsatzsteuer verzichten. Legt man die Situation des Jahres 2000 zugrunde, müssten die Kommunen zusätzlich zu ihrem gegenwärtigen Anteil rund neun Prozent des Umsatzsteueraufkommens erhalten, um die Ausgaben für Arbeitslosenhilfe finanzieren zu können.

Bei der Verteilung dieses zusätzlichen Umsatzsteueraufkommens zwischen den Kommunen bietet sich grundsätzlich eine Verteilung nach den Einwohnerzahlen an. Allerdings sind die Ausgaben für Arbeitslosenhilfe regional unterschiedlich verteilt und besonders hoch in den neuen Ländern. Eine Verteilung des Umsatzsteueraufkommens nach einem Einwohnerschlüssel würde daher zu einer Umverteilung zwischen den Kommunen führen. So würden die Kommunen in Ostdeutschland um bis zu 520 DM je Einwohner zusätzlich belastet, während die westdeutschen Kommunen um bis zu 200 DM entlastet würden.<sup>26</sup> Um solche Umverteilungseffekte zu vermeiden, könnten der Einwohnerschlüssel durch pauschalisierte Zu- oder Abschläge modifiziert werden. Grundsätzlich lassen sich diese Zuschläge so gestalten, dass jede Kommune die bei ihr anfallenden Ausgaben für Arbeitslosenhilfe im Startjahr der Reform als zusätzliches Umsatzsteueraufkommen erhält.<sup>27</sup> Angesichts der gewaltigen finanziellen Belastungen durch die Arbeitslosenhilfe ist aber auch klar, dass jede Regelung über die Verteilung der Finanzlasten zwischen Bund und Kommunen und zwischen den Kommunen erheblichen politischen Konfliktstoff in sich birgt.

Man kann also Folgendes festhalten: Bei einer ökonomisch gebotenen Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe kommt es zu einer beträchtlichen Verschiebung von Ausgabenlasten zwischen Bund und Kommunen, die Korrekturen bei der vertikalen Steuerverteilung erforderlich macht. Zudem ist auch mit Umverteilungseffekten zwischen den Kommunen zu rechnen. Grundsätzlich lassen sich hier aber durchaus, wie oben erläutert wurde, sachgerechte Lösungen entwickeln.

---

<sup>26</sup> Vgl. im Einzelnen Huber/Lichtblau (2002).

<sup>27</sup> Vgl. Huber/Lichtblau (2002).

## **Fazit**

Die bisherigen Überlegungen haben gezeigt, dass sowohl bei der Gewerbesteuer als auch der Arbeitslosen- und Sozialhilfe erheblicher Reformbedarf besteht. Aus ökonomischer Sicht erscheint von den verschiedenen Reformmodelle für die Gewerbesteuer ihre Abschaffung und die Einführung eines kommunalen Zuschlagssystems bei Einkommen- und Körperschaftsteuer als die am besten geeignete Reformalternative. Bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist wohl die Bündelung auf kommunaler Ebene arbeitsmarktpolitisch vorzuziehen. Die Mehrbelastungen für die Kommunen könnten durch eine höhere Umsatzsteuerbeteiligung sowie ein System von Zu- oder Abschlägen zum Ausgleich interkommunaler Umverteilungswirkungen aufgefangen werden. Wichtig ist dabei, dass Ausgleichsleistungen des Bundes in pauschalierter Form erfolgen, insoweit also das ökonomisch sachgerechte Prinzip der Ausführungskonnexität gewahrt bleibt.

## **Literaturverzeichnis:**

Baretti, Christian/ Fenge, Robert/ Huber, Bernd/ Leibfritz, Willi/ Steinherr, Matthias (2000): Chancen und Grenzen des föderalen Wettbewerbs, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Nr. 1, München 2000.

Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) und Verband der chemischen Industrie (VCI) (2001): Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer – Konzept einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer, Köln 2001.

Deutscher Landkreistag (2002): Positionierung des Deutschen Landkreistages zur Reform der Kommunalfinanzen vom 17./18.06.2002.

Deutscher Städtetag (2002): Grundsätze und Prüfsteine. Beschluss des Präsidiums vom 10.04.2002, Köln.

Fuest, Clemens, Huber, Bernd (2001): Zur Reform der Gewerbesteuer, München 2001.

Hansmeyer, Karl-Heinrich/ Zimmermann, Horst (1992): Möglichkeiten der Einführung eines Hebesatzrechtes beim gemeindlichen Einkommensteueranteil, in: Wirtschaftsdienst, 72. Jg., 1992, S. 490-496.

Homburg, Stefan (1996): Eine kommunale Unternehmensteuer für Deutschland, in: Wirtschaftsdienst 76. Jg., 1996, S. 491-496.

Huber, Bernd/ Lichtblau, Karl (1999): Reform der deutschen Finanzverfassung - die Rolle des Konnexitätsprinzips, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 44 (1999), S. 69-93.

Huber, Bernd/ Lichtblau, Karl (2002): Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, in: Wirtschaftsdienst 82. Jahrgang, Heft 2, 2002, S. 77-82.

Karl-Bräuer-Institut (1984): Abbau und Ersatz der Gewerbesteuer, Wiesbaden 1984.

Peffekoven, Rolf (1996): Gemeindesteuersystem und kommunale Selbstverwaltung in: Martin Junkenreich und Paul Klemmer (Hrsg.): Neuordnung des Gemeindefinanzsystems, Berlin, S. 27-44.

Ritter, Wolfgang (1983): Abbau der Gewerbesteuer, in: Betriebsberater, S. 383-396.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1998). Jahrgutachten 1998/99, in: BT-Drucksache 14/73.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahrgutachten 2001/2002, in: BT-Drucksache 14/7569.

Statistisches Bundesamt Wiesbaden, verschiedene Jahrgänge.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen(1982): Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31, Bonn 1982.

## **Projekt: Föderalismusreform**

Seit mehreren Jahren wird in Politik und Wissenschaft über eine Reform der föderalen Ordnung in Deutschland diskutiert. Auf dem Prüfstand – auch vor dem Hintergrund der europäischen Integration – stehen das Zusammenspiel und die Kompetenzen von Bund, Ländern und Kommunen. Gefordert werden mehr Wettbewerb der Länder untereinander, größere Handlungsspielräume und mehr Autonomie von Ländern und Gemeinden durch klare Kompetenzzuweisung und Umgestaltung der Finanzpolitik. Aber es ist auch die Frage zu stellen, ob der deutsche Föderalismus den Herausforderungen der Zukunft gewachsen ist.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung möchte mit dem Projekt „Föderalismusreform“ solche Überlegungen aufgreifen und die öffentliche Diskussion intensivieren. Anhand der beiden Schwerpunktthemen Finanzordnung und Kompetenzaufteilung sollen Möglichkeiten der Reform des Föderalismus im Sinne der Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und des Wettbewerbsprinzips vorgestellt und diskutiert werden.

## **Publikationen:**

*Hans-Wolfgang Arndt*: Wege zur Stärkung der Finanzkraft von Ländern und Kommunen. Arbeitspapier Nr. 40/2001, Sankt Augustin, 2001

*Matthias Hartwig/Werner Heun/Ferdinand Kirchhof/Christian Waldhoff*: Föderalismus in der Diskussion. Zukunftsforum Politik Nr. 36, Sankt Augustin 2001

*Bernd Huber*: Die Mischfinanzierungen im deutschen Föderalismus – Ökonomische Probleme und Reformmöglichkeiten. Arbeitspapier Nr. 48/2001, Sankt Augustin 2001

*Roland Koch/Christoph Böhr*: Reform des Föderalismus. Zukunftsforum Politik Nr. 20, Sankt Augustin 2001

Kulturföderalismus als Verfassungsfolklore? Dokumentation, Sankt Augustin 2000

*Udo Margedant*: Die Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland. Arbeitspapier Nr. 37/2001, Sankt Augustin, 2001

*Udo Margedant* (Hrsg.): Föderalismusreform: Föderalismus in Europa I. Zukunftsforum Politik Nr. 50, Sankt Augustin 2002

*Udo Margedant* (Hrsg.): Föderalismusreform: Föderalismus in Europa II. Zukunftsforum Politik Nr. 51, Sankt Augustin 2002

Ansprechpartner: Prof. Dr. Udo Margedant, Tel. 02241/246-308  
e-mail: udo.margedant@kas.de

Bestellungen an: Gabriele Klesz, e-mail: gabriele.klesz@kas.de