

Recker, Engelbert

Article — Digitized Version

## Brauchen wir eine neue Kommunalsteuer?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Recker, Engelbert (1978) : Brauchen wir eine neue Kommunalsteuer?,  
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 58, Iss. 11, pp. 564-568

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135253>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Brauchen wir eine neue Kommunalsteuer?

Engelbert Recker, Bonn

**Durch das neue Steueränderungsgesetz drohen den Gemeinden Einnahmeausfälle von rund 6 Mrd. DM. Diese treten zu den Verlusten von mehr als 4 Mrd. DM aufgrund der Steuerbeschlüsse seit 1975 hinzu. Allen Beteiligten ist klar, daß ein Ausgleich für diese Steuerausfälle der Gemeinden gefunden werden muß. Die bisherigen Vorschläge vernachlässigen jedoch gänzlich raumwirtschaftliche und stadtentwicklungspolitische Aspekte.**

---

Die Konjunktur- und Steuerbeschlüsse der Bundesregierung im Anschluß an den Weltwirtschaftsgipfel in Bonn haben vielerorts Zustimmung erfahren. Das gilt insbesondere für deren Prinzipien. Nachdem vier ausgabeträchtige Konjunkturspritzen nur begrenzte Wirkungen zeigten, wird nun der Weg der Steuerentlastungen beschritten.

Den Gemeinden drohen dadurch Ausfälle im Bereich der Gewerbe- und Lohnsummensteuer von etwa 3 Mrd. DM und im Bereich der Einkommensteuer von ebenfalls etwa 3 Mrd. DM. Die Kommunen haben zwar mit der Beteiligung an der Einkommensteuer bei der Finanzreform im Jahre 1970 ein beträchtliches Finanzvolumen erhalten, das von 2,4 Mrd. DM im Jahre 1970 bereits auf rund 9 Mrd. DM im Jahre 1977 anstieg. Gleichzeitig wurde dabei aber auch die Abhängigkeit von bundesstaatlichen Tarifänderungen eingekauft. Diese führte aufgrund der Steuerbeschlüsse seit 1975 zu Einnahmeverlusten in Höhe von mehr als 4 Mrd. DM (1975: 2,4 Mrd. DM; 1977: 1,7 Mrd. DM). Die finanziellen Vorteile der Gemeindefinanzreform von 1969 durch die Beteiligung an einer dynamischen, wenig konjunktur reagiblen, im regionalen Aufkommen weniger streuenden Einnahmequelle wurden also insgesamt mehr als ausgeglichen.

Wer die Situation in den Städten und Gemeinden in den letzten Jahren aufmerksam verfolgte, mußte deshalb auf den Sturm der Entrüstung gefaßt sein. Und in der Tat ist ein weltwirtschaftlicher Konjunkturbeitrag im wesentlichen auf Kosten der Gemeinden unvorstellbar und würde durch die Schmälerung der Investitionskraft der Gemeinden

den wirtschaftspolitischen Zielsetzungen widersprechen. Allen Beteiligten ist daher klar, daß ein angemessener Ausgleich gefunden werden muß.

Für diesen Ausgleich sind eine Reihe von Modellen im Gespräch und werden finanzpolitisch überprüft. Diese Prüfung bezieht sich jedoch leider nur auf die engere Zielsetzung des globalen Ausgleichs der Steuerausfälle. Dabei ist zumindest für die Lohnsummensteuer evident, daß ein individueller Lösungsweg beschritten werden muß. Auf sie entfällt immerhin der größte Teil der Verluste im Bereich der Gewerbebesteuerung. Aber auch die Vorschläge für den Ersatz der übrigen Steuerausfälle wirken räumlich selektiv, begünstigen bzw. benachteiligen Gemeinden bestimmter Größenklassen, bestimmter Regionen und bestimmter Gewerbe-, Bevölkerungs- und Einkommensstrukturen.

## Regionale Unterschiede

Die räumlichen Wirkungen des bisherigen kommunalen Finanzsystems lassen sich an Tabelle 1 verdeutlichen. Der Vergleich von Regionen mit unterschiedlichen Siedlungsstrukturen zeigt beachtliche Unterschiede in der Höhe der Steuereinnahmen. Danach nehmen mit dem Grad der Verdichtung die Einnahmen aus der Einkommen- und Gewerbebesteuerung zu. Die Differenz beträgt pro Einwohner zwischen den verdichteten und ländlichen Regionen bei der Einkommensteuer 100 bis 150 DM, bei der Gewerbebesteuerung sogar 150 bis 200 DM. Betrachtet man die Situation zwischen den Kernstädten und ihren Umlandgemeinden, so sind die Differenzen um 50 bis 60 DM niedriger.

Die Kommunen in den ländlichen Regionen fernab der Verdichtungsräume schneiden also sehr ungünstig ab. Dabei liegen sie in den Regionen, denen das Interesse der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

---

*Dr. Engelbert Recker, 30, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung in Bonn.*

und insbesondere der Raumordnung gilt. Zwar werden Finanzkraftunterschiede durch den Finanzausgleich in Form von Schlüsselzuweisungen deutlich gemildert, aber dennoch bleiben interregionale Unterschiede beträchtlichen Ausmaßes in der kommunalen Finanzausstattung bestehen. Sie werden hervorgerufen durch die räumliche Verteilung der Zweckzuweisungen für Investitionen, die die Zentren in beinahe ebenso starkem Maße begünstigen wie die ländlichen, wirtschaftsschwachen Gemeinden in den Randlagen der Bundesrepublik.

**Tabelle 1**  
**Einnahmen der Gemeinden (GV) in Regionen 1974**  
(DM/Einwohner)

| Regionen        | Gemeindeanteil an der Einkommensteuer | Gewerbesteuer (netto) einschli. Lohnsummensteuer | Schlüsselzuweisungen | Zuweisungen f. Investitionen | Summe |
|-----------------|---------------------------------------|--|----------------------|------------------------------|-------|
| Oldenburg       | 157                                   | 157  | 134                  | 157                          | 605   |
| Kaiserslautern  | 190                                   | 136  | 166                  | 170                          | 662   |
| Ansbach         | 147                                   | 126  | 211                  | 162                          | 646   |
| Düsseldorf      | 294                                   | 322  | 140                  | 143                          | 899   |
| Frankfurt       | 290                                   | 307  | 146                  | 157                          | 900   |
| Stuttgart       | 300                                   | 302  | 116                  | 147                          | 865   |
| Kernstädte      | 311                                   | 376  | 90                   | 163                          | 940   |
| Umlandgemeinden | 219                                   | 190  | 194                  | 144                          | 747   |

Quelle: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung: Zur Raumbedeutsamkeit des kommunalen Finanzsystems, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/31, Bonn 1978.

**Tabelle 2**  
**Steuereinnahmen und Finanzausweisungen insgesamt 1974**  
(DM/Einwohner)

|                 |      |             |     |
|-----------------|------|-------------|-----|
| Sindelfingen    | 1488 | Bad Nauheim | 499 |
| Wesseling       | 1332 | Mayen       | 497 |
| Schwäbisch Hall | 1178 | Soltau      | 482 |
| Pforzheim       | 976  | Eichstätt   | 471 |

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1975.

Vergleicht man allerdings einzelne Gemeinden miteinander, dann muten diese Differenzen noch gering an (vgl. Tab. 2). So betragen die Einnahmen der Gemeinden aus Steuer- und Finanzausweisungen in den Industriestädten etwa das Zweifache bis Dreifache der Einnahmen ländlicher Gemeinden. Dies entspricht absoluten Differenzen bis 1000 DM pro Einwohner.

Die Anforderungen der Bürger an die Daseinsvorsorge des Staates werden aber auf der Ebene der Städte und Gemeinden virulent. Die Selbstverwaltungsgarantie soll eine den jeweiligen Bedingungen angemessene Problemlösung ermöglichen, die allerdings auch den Anforderungen hinsichtlich gleichwertiger Lebensbedingungen ge-

nügen muß. Die Bereitstellung eines gleichwertigen Angebots an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen setzt eine „gleichwertige“ Ausstattung der Kommunen mit finanziellen Ressourcen voraus. Bei den gegenwärtigen Bedingungen kann davon keine Rede sein; im Gegenteil, bei einer Reihe von Vorschlägen zum Ausgleich der Einnahmeverluste der Kommunen würden die Disparitäten in der Finanzausstattung und daraus folgend in der kommunalen Aufgabenerfüllung beträchtlich zunehmen. Die Lage verschärft sich noch dadurch, daß in den finanzschwachen Regionen die kommunalen Finanzprobleme mit Problemen der Wirtschaftsstruktur, der Arbeitslosigkeit und großräumiger Abwanderung kumulieren. Die Konsequenzen für diese Regionen liegen auf der Hand und stehen im Widerspruch zu allen Forderungen für die Zukunft des ländlichen Raumes.

Die niedrigen Gewerbesteuereinnahmen in den strukturschwachen Regionen werden trotz hoher Zahl der Steuerfälle durch nur sehr geringe Aufkommen pro Steuerfall verursacht. In den schwach strukturierten Regionen dominieren Handwerker, Kleingewerbetreibende und Betriebe bis mittlerer Größe, die zu einem größeren Teil unter die Freigrenzen fallen oder diese nur geringfügig überschreiten. Zudem sind Betriebe und Branchen mit geringerer „Gewerbesteuerproduktivität“ insgesamt stärker vertreten. Auch liegen die Hebesätze in der Regel unter dem Landesdurchschnitt. Die vorgesehene Anhebung des Freibetrages von 24 000 auf 36 000 DM bei der Gewerbeertragsteuer wirkt sich somit aufgrund der Betriebsstruktur in den strukturschwachen Regionen relativ stärker als in den Verdichtungsräumen aus, da es sich ja um eine gleich große Ermäßigung pro Steuerfall und nicht um eine prozentuale Ermäßigung auf die Steuerschuld handelt. Damit haben die dortigen Gemeinden einen relativ größeren Steuereinnahmeausfall zu erleiden. Ähnlich wirkt bereits die Freibetragserhöhung auf 60 000 DM bei der Gewerbesteuer. Der Wegfall der Lohnsummensteuer in den Kommunen des Ruhrgebiets trifft einen besonders problematischen Raum, dessen Strukturkrise ihren Höhepunkt möglicherweise noch nicht einmal erreicht hat und der auf der anderen Seite Gegenstand vielfältiger anderweitiger Förderungsmaßnahmen ist.

### Senkung der Gewerbesteuerumlage

Nun wird als Ersatz für die kommunalen Steuerausfälle eine Senkung der Gewerbesteuerumlage, die seit der Gemeindefinanzreform zu gleichen Teilen an Bund und Länder abgeführt werden muß, gefordert. Auf den ersten Blick eine einleuchtende Möglichkeit, die allerdings bei näherem Hinsehen, insbesondere aus raumordnungs-

und stadtentwicklungspolitischer Sicht, entscheidende Mängel aufweist. Als erstes ist die große Streuung in der Höhe des Gewerbesteueraufkommens zu nennen, die zur Verstärkung der Steuereinnahmeunterschiede zwischen den Kommunen führen würde und eine Auflebung des Bürgermeisterwettbewerbs um ansiedlungswillige Betriebe befürchten ließe. Die Verringerung der Steuerkraftunterschiede und die Minderung der kommunalen Abhängigkeit von der Gewerbesteuer waren gerade die raumordnungs- und stadtentwicklungspolitisch entscheidenden Leistungen der Gemeindefinanzreform. Sie sollten nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden. Zumal den Städten im Ruhrgebiet und den übrigen finanzschwachen Kommunen würde durch die Senkung der Gewerbesteuerumlage kaum geholfen, da sie vielfach Betriebe in ihren Grenzen beheimaten, die keine oder nur geringe Gewerbelinkünfte (Kohlebergbau) aufweisen und folglich auch keine oder kaum Steuern zahlen. Gegen eine Anhebung der Gewerbesteuerhebesätze auf das Niveau des Bundesdurchschnitts ist dagegen aus raumordnungspolitischer Sicht nichts einzuwenden.

### Beteiligung an der Einkommensteuer

Die Differenzen in dem Aufkommen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer sind das Spiegelbild der Einkommens- und Sozialstruktur der Bewohner. Die Verteilung des Anteils auf die Gemeinden erfolgt gegenwärtig anhand eines Schlüssels auf der Basis des Einkommens ihrer Bürger, das in die Proportionalzone von 16 000 DM bzw. 32 000 DM (Sockelgrenze) fällt. Die geringeren Einkommen, die geringere Erwerbsquote und die Abwanderung von Arbeitskräften aus strukturschwachen Regionen wirken sich hier in geringeren Zuweisungen aus dem Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer aus.

Der Rückgang der Einnahmen der Kernstädte wird insbesondere im Zusammenhang mit der Kernstadt-Randwanderung von Einwohnern diskutiert. Er beruht aber zu einem Teil darauf, daß im Zuge der allgemeinen Einkommensentwicklung immer mehr Erwerbstätige besonders in den Umlandgemeinden mit ihrem Einkommen an die Sockelgrenze herangewachsen sind. So kam es zu einer Umverteilung zugunsten der Gemeinden, deren Einwohner mit ihrem Einkommen 1970 relativ weit unter der Sockelgrenze lagen. Je mehr Erwerbstätige die Grenze der Proportionalzone erreichen, desto stärker wird der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zu einer Steuer pro Erwerbstätigen bzw. Einwohner. Bereits kurz nach Einführung der Einkommensteuerbeteiligung der Gemeinden wurde der Ruf nach Erhöhung des

Anteils von 14 % auf 18 % laut. Seitdem ist er nie wieder verstummt, wenngleich sich die Forderungen heute bescheidener ausnehmen, nämlich von 14 % auf 15 %. Ein Prozent bringt dabei etwa 1,4 Mrd. DM jährliche Mehreinnahmen für die Kommunen. Zum Ausgleich der Steuerausfälle wäre somit eine Anhebung um etwa 2–3 Prozentpunkte nötig.

Aber auch dieses steuertechnisch einfache Verfahren ist aus raumordnungs- und stadtentwicklungspolitischer Sicht wegen seiner selektiven Wirkungen ungeeignet. Begünstigt würden die „reicheren“ Gemeinden in den Verdichtungsgebieten. Darüber hinaus würde der Anreiz für die Kernstädte vergrößert, die Stadtentwicklungspolitik durch Eigenheimbau in den Dienst der Einnahmehmung zu stellen. Mittelfristig ist eine gewisse Bevölkerungsabnahme in den alten Stadtteilen zur Verbesserung der Wohnverhältnisse durch Modernisierung unumgänglich. Bevor eine Umorientierung auf den Eigenheimbau für einkommenstarke Schichten erfolgt, sollte abgewartet werden, bis sich die Wirkungen der gerade erst angelaufenen Modernisierungs- und Revitalisierungsmaßnahmen abschätzen lassen. Trotz dieser Nachteile stellt allerdings die Erhöhung des Gemeindeanteils bei Beibehaltung der Verteilung anhand der Einkommen der jeweiligen Gemeindebürger innerhalb der Proportionalzone einen Weg mit relativ geringen Nachteilen dar, da im Zuge der allgemeinen Einkommensentwicklung die bestehenden Einnahmeunterschiede weiter abgebaut werden.

Dieser Weg wird allerdings erschwert, wenn eine Anhebung der Bemessungsgrundlage für den Einkommensteueranteil der Gemeinden auf 40 000

**Tabelle 3**  
**Wirkung der Sockelgrenze beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer**

| (Näherungsrechnung)                   |                 |
|---------------------------------------|-----------------|
| Einkommensteueraufkommen eines Landes | 17 500 Mill. DM |
| Gemeindeanteil 14 %                   | 2 450 Mill. DM  |
| Berechnung der Schlüsselzahl          |                 |
| Landesaufkommen                       |                 |
| Sockelgrenze: 16 000 / 32 000         | 5 848 Mill. DM  |
| Sockelgrenze: 40 000 / 80 000         | 8 704 Mill. DM  |
| Aufkommen in der Gemeinde A           |                 |
| Sockelgrenze: 16 000 / 32 000         | 122 Mill. DM    |
| Sockelgrenze: 40 000 / 80 000         | 136 Mill. DM    |
| Schlüsselzahl *):                     |                 |
| Gemeindeaufkommen: Landesaufkommen    |                 |
| Sockelgrenze: 16 000 / 32 000         | 2,08 %          |
| Sockelgrenze: 40 000 / 80 000         | 1,56 %          |
| Einkommensteueranteil der Gemeinde A  |                 |
| Sockelgrenze: 16 000 / 32 000         | 51 Mill. DM     |
| Sockelgrenze: 40 000 / 80 000         | 38 Mill. DM     |

\*) Die Schlüsselzahl wird auf der Grundlage der in dreijährigem Turnus zu erstellenden Steuerstatistik errechnet und ist mit vier Jahren Verzögerung die folgenden drei Jahre gültig.

DM bzw. 80 000 DM erfolgt. Damit tritt eine beträchtliche Umverteilung unter den Gemeinden zugunsten derjenigen mit einkommenstarken Einwohnern und einer hohen Erwerbsquote ein (vgl. das Rechenbeispiel in Tab. 3). Dazu zählen die größeren Gemeinden in den Verdichtungsgebieten, wie sich an der durchschnittlichen Lohn- und Gehaltssumme (1976) von 2364 DM gegenüber 1913 DM und der Erwerbsquote (1975) von 46,8 % bzw. 37,8 % unschwer erkennen läßt. Hauptverlierer sind die Gemeinden unter 10 000 Einwohner im ländlichen Raum. Der Stand der Raumordnungs- und Regionalpolitik, die sich mit Milliardenbeträgen um eine Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und der Lebensbedingungen in den Problemgebieten bemüht, würde damit nicht gerade erleichtert. Relativ stärkere Ausfälle würden auch für die Kommunen in ländlichen Regionen bei einer Wiedereinführung von Kinderfreibeträgen auftreten.

Die Forderung des Deutschen Städtetages, die Bemessungsgrundlagen auf 75 000 / 150 000 DM festzusetzen, würde auch nur vordergründig die

finanzielle Situation der Kernstädte verbessern. Viele Umlandgemeinden würden nämlich aufgrund ihrer Einkommens- und Sozialstruktur unter Umständen stärker von der Anhebung profitieren. Das Ziel, die Kernstädte finanziell gegenüber dem Umland zu stärken, um die Sogwirkung des Neubaufächenangebots zu mildern, würde nicht erreicht. So würde z. B. der Einkommensteueranteil Stuttgarts auf der Basis der neuen Sockelgrenzen wegen der abgewanderten Bevölkerung dennoch um 27 DM je Einwohner abnehmen, während Leinfelden und Sindelfingen 39 DM bzw. 23 DM je Einwohner gewinnen würden.

Auch stellt die Anhebung keine adäquate Maßnahme gegen die Abwanderung aus den Kernstädten dar, so daß das Problem in Zukunft erneut auftreten würde. Dazu sind nur die Modernisierungs- und Revitalisierungsmaßnahmen geeignet. Zudem würde die Abhängigkeit von der Gewerbesteuer vor 1970 durch die neue Abhängigkeit von der Einkommensteuer nach 1978 ersetzt. Eine Erhöhung des Gemeindeanteils auf 15 % und seine Verteilung nach den neuen Höchstbeträgen kann

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

### NEUERSCHEINUNG

Hans-Eckart Scharrer, Dieter Gehrman, Wolfgang Wetter

### WÄHRUNGSRISIKO UND WÄHRUNGSVERHALTEN DEUTSCHER UNTERNEHMEN IM AUSSENHANDEL

Diese empirische Untersuchung vermittelt erstmals einen umfassenden und differenzierten Einblick in das Währungsverhalten deutscher ex- und importierender Unternehmen. Die Studie stützt sich auf die schriftliche Befragung von mehr als 700 Firmen aller Größen und Branchen, auf zahlreiche Einzelinterviews mit Unternehmen, Banken und Verbänden und auf bisher unveröffentlichte Daten der Deutschen Bundesbank. Zu den im einzelnen analysierten Problemkreisen gehören unter anderem die Geschäftslaufzeiten im Ex- und Import, die Angebots- und Fakturierungspraxis deutscher Unternehmen, ihr Kurssicherungsverhalten bei Fremdwährungsgeschäften und ihre generelle Einstellung zum herrschenden System floatender Wechselkurse.

Großoktav, 449 Seiten, 1978, Preis brosch. DM 43,-

ISBN 3-87895-168-X

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

jetzt kaum befürwortet werden, ohne daß anhand von Modellrechnungen über die regionalen Verteilungswirkungen eine sachliche quantitative Entscheidungsgrundlage geschaffen wird.

### Unsicherer Finanzausgleich

In der Erklärung der Bundesregierung wird unter anderem auf den kommunalen Finanzausgleich in den Ländern hingewiesen, der gewisse Belastungen abzufangen habe. Die Analyse der Schlüsselzuweisungen, die nach mangelnder Steuerkraft gezahlt werden, zeigt, daß sie sich im Prinzip zu einem Teilausgleich eignen. Allerdings wird der Finanzausgleich in keinem Bundesland dazu benutzt, die Finanzausstattung in raumordnungs- und stadtentwicklungspolitisch ausreichendem Maße zwischen den Gemeinden verschiedener Struktur in verschiedenen Regionen einander anzugleichen. Eine Änderung in der politischen Praxis ist nicht zu sehen. Dazu kommt die verständliche Abneigung der Kommunen gegen eine solche Regelung. Sie würden vom Land finanziell noch abhängiger, als sie es bereits jetzt sind. Die Unsicherheiten des jährlichen Finanzausgleichs ließen darüber hinaus kaum eine langfristige kommunale Investitions- und Entwicklungsplanung zu. Eine wesentliche, generelle Erhöhung der Finanzausstattung über den Finanzausgleich ist wohl auch nicht realisierbar und wegen der Selbstverwaltungsgarantie verfassungsrechtlich bedenklich. Für den Ausgleich über die Erhöhung der Zweckzuweisungen gilt dasselbe in noch stärkerem Maße. Hinzu treten die gewichtigen Bedenken, die aus der „Realitäts- und Bürgerferne“ der Ministerialbürokraten resultieren.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, daß keine der bisher vorhandenen kommunalen Steuerquellen und Zuweisungsarten den raumordnungs- und stadtentwicklungspolitischen Anforderungen genügt, die an ein Gemeindefinanzsystem zu stellen sind, das den erklärten raumordnungspolitischen Zielsetzungen für Stadt und Land entspricht. Die Suche nach weiteren Möglichkeiten, die Einnahmeausfälle zu ersetzen, führt daher alsbald zur Umsatzsteuer.

### Beteiligung an der Umsatzsteuer

In der Tat hat bereits bei der Neuregelung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer im Jahre 1977 zumindest bei der Bundesregierung die Vorstellung Pate gestanden, daß die Länder ihren „Gewinn“ von rund 1,1 Mrd. DM wenigstens teilweise an ihre Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs weitergeben würden. Die Länder haben dem zugestimmt. Was liegt näher, als den Ausgleich der kommunalen Steuerausfälle über die Umsatzsteuer zu versuchen. Die Eignung der Umsatzsteuer als Gemeindesteuer ist relativ hoch

zu bewerten. Das Aufkommen verhält sich konjunkturneutral und wachstumsproportional. Würde sie nur von der letzten Stufe als Einzelhandelsumsatzsteuer erhoben, wäre sie örtlich radizierbar und für die Bewohner fühlbar. Die regionale Überwälzbarkeit wäre gering.

Ein solches Verfahren ist allerdings steuertechnisch und wegen zusätzlicher Belastungen des Einzelhandels nicht praktikabel. Statt dessen sollte eine Verteilung des Umsatzsteueranteils im Prinzip anhand der Zahl der Einwohner erfolgen, ausgehend von der Vorstellung, daß jeder Einwohner, gleich in welcher Gemeinde er wohnt, im wesentlichen die gleichen Kosten verursacht. Das besagt nicht, daß Gemeinden mit einem hohen Anteil an Kindern, Alten oder sonstigen Sonderbelastungen wie Wanderungsverlusten oder -gewinnen, die die finanziellen Ressourcen weit überproportional beanspruchen, keine zusätzlichen Zuwendungen erhalten könnten und sollten. Dazu böte sich der kommunale Finanzausgleich geradezu an. Die raumordnungs- und regionalpolitischen Vorteile der Umsatzsteuerbeteiligung liegen in der Unabhängigkeit von der lokalen Wirtschaftsstruktur und in der räumlichen Neutralität.

Für die Selbstverwaltungsgarantie ist zudem die Einnahmehoheit weit weniger bedeutend als die Ausgabehoheit. Erstere besteht sowohl über die Realsteuereinnahmen wie die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Gebühren und Beiträgen. Diese machten 1976 im Bundesdurchschnitt immerhin noch 56,2% aller kommunalen Einnahmen aus. Eine Gefährdung der Selbstverwaltungsgarantie kann in einer kommunalen Beteiligung an der Umsatzsteuer somit wohl kaum gesehen werden.

Die örtliche Radizierbarkeit und Fühlbarkeit für die Gemeindebewohner ist allerdings ebenso wie bei der Einkommensteuerbeteiligung nicht gegeben. Sie ließe sich nur mit hohem Aufwand realisieren und entstammt einer spezifischen Vorstellung von der Selbstverwaltung, die die eigene Betroffenheit von den beschlossenen Maßnahmen fordert. Diese Bedingung war nur in kleinen, überschaubaren Gemeinden jemals Realität. Die Verwaltungsneugliederung in den Ländern hat ein übriges an Entfremdung und Unüberschaubarkeit gebracht. Die größten Steuereinnahmen entstammen der Gewerbesteuer. Davon ist auch nur ein Bruchteil der Gemeindebürger als Steuerzahler direkt betroffen. Fühlbarkeit und Radizierbarkeit sind theoretische Prinzipien, die sich in der arbeitsteiligen, sozial differenzierten und funktional abhängigen Industriegesellschaft unserer Tage kaum einhalten lassen, wie das Beispiel des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer zeigt. Für die Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen sprechen also viele Gründe; ob sie auch überzeugen?