

Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen 228

Daniel Schultewolter

Reform des Gemeindefinanzsystems

**Eine ökonomische Analyse unter besonderer Berücksichtigung
der Grundsteuer und des kommunalen Finanzausgleichs**

V&R unipress

Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen

Band 228

Herausgegeben von
Winfried Michels und Ulrich van Suntum
im Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

V&R unipress

Daniel Schultewolter

Reform des Gemeindefinanzsystems

Eine ökonomische Analyse
unter besonderer Berücksichtigung der Grundsteuer
und des kommunalen Finanzausgleichs

Mit 37 Abbildungen

V&R unipress

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISSN 2198-6282
ISBN 978-3-8470-0911-5

Weitere Ausgaben und Online-Angebote sind erhältlich unter: www.v-r.de

© 2018, V&R unipress GmbH, Robert-Bosch-Breite 6, D-37079 Göttingen / www.v-r.de

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Für Marta

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	11
Tabellenverzeichnis	13
Abkürzungsverzeichnis	15
Symbolverzeichnis	17
1 Einleitung	19
2 Das Gemeindefinanzsystem in der Bundesrepublik Deutschland	27
2.1 Überblick und historischer Hintergrund	27
2.2 Die Gemeindefinanzen in der Gegenwart	31
2.2.1 Gewerbesteuer	31
2.2.2 Gewerbesteuerumlage	39
2.2.3 Grundsteuer	43
2.2.4 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	48
2.2.5 Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	51
2.2.6 Schlüsselzuweisungen	54
2.2.7 Zur Entwicklung der Einnahmenautonomie	58
3 Prinzipien der Besteuerung	61
3.1 Allgemeine Prinzipien der Besteuerung	63
3.1.1 Der Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und das Willkürverbot	63
3.1.2 Das Äquivalenzprinzip	64
3.1.3 Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz	65
3.1.4 Das Leistungsfähigkeitsprinzip	67
3.1.5 Neutralität der Besteuerung und Minimierung der Zusatzlast	68
3.1.6 Ergiebigkeit und Kostengünstigkeit der Besteuerung	70

3.2 Kommunalspezifische Prinzipien der Besteuerung	71
3.2.1 Der vertikale Begründungsrahmen	72
3.2.1.1 Konjunkturalneutralität	72
3.2.1.2 Wachstumsproportionalität	73
3.2.1.3 Einnahmenautonomie und Beweglichkeit der Besteuerung	75
3.2.1.4 Fühlbarkeit	76
3.2.1.5 Örtliche Radizierbarkeit des Steueraufkommens	77
3.2.1.6 Interessenausgleich und ausgewogene Wirtschaftsstruktur	77
3.2.2 Der horizontale Begründungsrahmen	78
3.2.2.1 Bedarfsgerechte interkommunale Steuerkraftverteilung	78
3.2.2.2 Interkommunale Belastungsunterschiede	79
4 Die Diskussion über die Grundsteuerreform	81
4.1 Hintergrund	81
4.2 Ökonomische Analyse	85
4.2.1 Bodensteuer	85
4.2.2 Gebäudesteuer	88
4.2.3 Administrierte Mieten	89
4.2.4 Verbundene Gebäude- und Bodensteuer	91
4.3 Ökonomische Bewertung der Grundsteuer	92
4.3.1 Theoretische Analyse der Belastungswirkungen	92
4.3.2 Rechtfertigung mit dem Äquivalenzprinzip	94
4.3.2.1 Flächensteuern	94
4.3.2.2 Wertbezogene Grundsteuer	95
4.3.3 Rechtfertigung mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip	97
4.3.4 Neutralitätsprinzip und Lenkungswirkungen	100
4.3.4.1 Reine Bodensteuer	100
4.3.4.2 Gebäudesteuer	102
4.3.4.3 Flächennutzungssteuer	103
4.3.5 Ergiebigkeit und Kostengünstigkeit	103
4.3.6 Kommunalspezifische Besteuerungsprinzipien	104
4.3.6.1 Konjunkturalneutralität und Wachstumsproportionalität	104
4.3.6.2 Einnahmenautonomie und Beweglichkeit	105
4.3.6.3 Fühlbarkeit	105
4.3.6.4 Interessenausgleich	107
4.3.7 Zusammenfassende Bewertung	108

5 Ein Modell strategischen Wettbewerbs um Unternehmensansiedlungen unter einem Finanzausgleichsregime . . .	111
5.1 Vorbemerkungen	111
5.2 Modell	116
5.3 Wettbewerb ohne Finanzausgleich	120
5.4 Zur disziplinierenden Wirkung des Steuerwettbewerbs	129
5.5 Wettbewerb unter einem Finanzausgleichsregime	132
5.6 Zusammenfassung der Modellergebnisse	137
6 Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen	141
6.1 Ziele, Funktionen und Funktionsweise des Finanzausgleichs	141
6.2 Ermittlung des Finanzbedarfs	147
6.2.1 Einwohnerveredelung im Rahmen des Hauptansatzes	149
6.2.2 Nebenansätze	153
6.3 Ermittlung der Steuerkraft	154
6.3.1 Berücksichtigung der Gemeindeeinnahmen bei der Steuerkraftberechnung	155
6.3.2 Zur Anwendung fiktiver Hebesätze	158
7 Die Anreizwirkungen des kommunalen Finanzsystems	169
7.1 Modell	170
7.2 Fiskalische Wirkungen des Finanzsystems	174
7.2.1 Kommunaler Finanzausgleich ohne Finanzausgleichsumlage.	174
7.2.2 Kommunaler Finanzausgleich mit Finanzausgleichsumlage	182
7.3 Die Grenzbelastungen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen	186
7.3.1 Analyse der Grenzbelastungen	186
7.3.2 Simulation der Möglichkeiten zur Reduzierung der Grenzbelastungen	190
7.4 Diskussion der Ergebnisse	197
8 Ein Reformvorschlag – Die kommunale Einkommensteuer	203
8.1 Steuertechnische Ausgestaltung einer kommunalen Einkommensteuer	204
8.2 Simulationsrechnungen	207
8.2.1 Simulation des Einkommensteuerzuschlags	210
8.2.1.1 Zuschlagssätze ohne kommunalen Finanzausgleich	210
8.2.1.2 Zuschlagssätze unter Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleichs	215
8.2.2 Simulation der Gemeindeeinkommensteuer	221
8.2.2.1 Hebesätze ohne kommunalen Finanzausgleich	222

8.2.2.2 Hebesätze unter Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleichs	224
8.3 Belastungswirkungen und Belastungsverschiebungen	226
8.3.1 Absolute Einkommensteuerbelastung	227
8.3.2 Interkommunale und temporale Belastungsverschiebungen .	231
8.3.3 Individuelle Belastungswirkungen	233
8.4 Ökonomische Beurteilung einer kommunalen Einkommensteuer .	241
8.5 Diskussion des Reformvorschlags	247
9 Schlussbetrachtung	261
Anhang	267
Literaturverzeichnis	315

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Aufkommen der Gewerbesteuer und der Gewerbesteuerumlage in Nordrhein-Westfalen (Mrd. Euro) sowie ausgewählte Reformen (1977 bis 2016)	39
Abbildung 2-2: Gesamtaufkommen der Gewerbesteuerumlage in Mrd. Euro und Entwicklung des Umlagesatzes in den alten Bundesländern (1991 bis 2016)	41
Abbildung 2-3: Gewogener Durchschnitt der Hebesätze (rechte Skala) und der Grundbeträge der Gewerbesteuer- und Grundsteuer (linke Skala, in Tsd. Euro) in Nordrhein-Westfalen (1977 bis 2015)	47
Abbildung 2-4: Aufkommen der Gewerbesteuerumlage und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Nordrhein-Westfalen in Mrd. Euro (1977 bis 2015)	52
Abbildung 2-5: Aufkommen der Schlüsselzuweisungen im Vergleich zum Gemeindesteueraufkommen in Nordrhein-Westfalen in Mrd. Euro (1977–2015)	55
Abbildung 2-6: Das Grundmodell der Schlüsselzuweisungen	57
Abbildung 2-7: Realsteueraufkommen und Summe der Grundbeträge sowie gewogener Durchschnitt der Hebesätze der nordrhein-westfälischen Gemeinden (1977 bis 2015)	60
Abbildung 4-1: Grundsteuerreformmodelle und ihre Bemessungsgrundlagen	84
Abbildung 4-2: Partialmarktanalyse des Bodenmarkts	87
Abbildung 4-3: Partialmarktanalyse des Gebäudemarkts	89
Abbildung 4-4: Partialmarktanalyse des Mietermarkts bei administrierten Mieten	91
Abbildung 5-1: Ansiedlungsgleichgewicht	118
Abbildung 6-1: Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen 2018, Finanzausgleichsmasse und Schlüsselzuweisungen	143
Abbildung 6-2: Ermittlung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens	145
Abbildung 6-3: Die Ausgleichswirkung des kommunalen Finanzausgleichs	146
Abbildung 6-4: Einwohnergewichtung im Rahmen der Hauptansatzstaffel (Nordrhein-Westfalen 2018)	150
Abbildung 6-5: Ermittlung der Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens (2018)	156

Abbildung 6–6: Steuereinnahmen und Steuerkraft je Einwohner nach Gemeindegröße (Nordrhein-Westfalen 2016)	164
Abbildung 7–1: Zusammensetzung der Grenzbelastung des Gewerbesteuer-aufkommens in den nordrhein-westfälischen Gemeinden	188
Abbildung 7–2: Zusammensetzung der Grenzbelastung des Gewerbesteueraufkommens in den nicht-abundanten Gemeinden (links) und den abundanten Gemeinden (rechts)	189
Abbildung 7–3: Gewerbesteuerhebesätze und Grenzbelastungen des Gewerbe-steueraufkommens der nordrhein-westfälischen Gemeinden	190
Abbildung 7–4: Gewerbesteuerhebesätze und Grenzbelastungen des Gewerbe-steueraufkommens der nordrhein-westfälischen Gemeinden nach der Reform	195
Abbildung 7–5: Finanzkraft je Einwohner vor und nach der Reform	196
Abbildung 7–6: Gewogener Durchschnitt der Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B in Nordrhein-Westfalen (2009 bis 2016)	201
Abbildung 7–7: Hebesätze der Grundsteuer B (links) und der Gewerbesteuer (rechts) im Jahr 2015	202
Abbildung 8–1: Hebesätze und Zuschlagssätze für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen (2013)	212
Abbildung 8–2: Einkommensteuer je Steuerpflichtigem und Zuschlagssätze für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen (2013)	214
Abbildung 8–3: Grundbetrag der Grundsteuer und Einkommensteuer je Steuerpflichtigem (2013)	216
Abbildung 8–4: Hebesätze und Zuschlagssätze mit Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleichs (2010)	220
Abbildung 8–5: Hebesätze der Grund- und der Gemeindeeinkommensteuer (oben) sowie zu versteuerndes Einkommen je Steuerpflichtigem und Zuschlagssätze (unten) für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen (2013)	223
Abbildung 8–6: Grundbetrag der Grundsteuer und relevantes zu versteuerndes Einkommen je Steuerpflichtigem (2013)	224
Abbildung 8–7: Hebesätze der Grund- und der Gemeindeeinkommensteuer mit Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleichs (2010)	226
Abbildung 8–8: Grenz- und Durchschnittssteuersätze der Einkommensteuer mit und ohne Einkommensteuerzuschlag (Grundtarif 2018)	228
Abbildung 8–9: Grenz- und Durchschnittssteuersätze der Einkommensteuer mit und ohne Gemeindeeinkommensteuer (Grundtarif 2018)	229
Abbildung 8–10: Grenz- und Durchschnittssteuersätze der Einkommensteuer mit und ohne Einkommensteuerzuschlag (Grundtarif 2018) unter Berücksichtigung einer Sockelgrenze	231
Abbildung 8–11: Veränderungen der Bemessungsgrundlagen der Realsteuern und eines kommunalen Einkommensteuerzuschlags	234
Abbildung 8–12: Berechnungsbeispiel der Belastungswirkungen (Ehepaar mit zwei Kindern)	239

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1:	Überblick über die Vorschläge der Reformkommission und die nachfolgenden (grundlegenden) Steuerreformen des Gemeindefinanzsystems	29
Tabelle 2-2:	Steuereinnahmen der Gemeinden in den alten Bundesländern (in % der Gesamteinnahmen)	30
Tabelle 2-3:	Einnahmen und Finanzsituation der Gemeinden 2016 (in Mrd. Euro)	31
Tabelle 2-4:	Übersicht über die Änderungen der Gewerbesteuer seit der Gemeindefinanzreform (Jahr des Inkrafttretens)	33 f.
Tabelle 2-5:	Abgabenquote und Steuereinnahmen in der OECD und in Deutschland im Zeitverlauf	36
Tabelle 2-6:	Grundsteuermesszahlen für Grundvermögen in ‰ des Einheitswerts	46
Tabelle 2-7:	Beispiel zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen	58
Tabelle 4-1:	Träger der Zahllast einer Grundsteuer mit verbundener Bemessungsgrundlage	91
Tabelle 4-2:	Stilisierte Bewertung der Reformalternativen nach den Besteuerungsprinzipien	108 f.
Tabelle 6-1:	Verbundsatz und Ausgleichsfaktor im Nordrhein-Westfälischen Finanzausgleich	143
Tabelle 6-2:	Numerisches Beispiel zur Verteilungsneutralität (Grunddaten)	160
Tabelle 6-3:	Numerisches Beispiel zur Verteilungsneutralität (Schlüsselzuweisungen)	161
Tabelle 7-1:	Grenzbelastungen des Gemeindefinanzsystems für die nordrhein-westfälischen Kommunen	187
Tabelle 7-2:	Veränderungen der Grenzbelastungen des Gewerbesteueraufkommens infolge einer Finanzausgleichsumlage (Umlagesatz 10 Prozent) zur Erhöhung der Gemeinde-Schlüsselmasse	192
Tabelle 7-3:	Veränderungen der Grenzbelastungen des Gewerbesteueraufkommens infolge einer Erhöhung des Verbundsatzes auf 28,5 Prozent	194
Tabelle 7-4:	Veränderungen der Grenzbelastungen des Gewerbesteueraufkommens	194

Tabelle 8-1:	Bemessungsgrundlagen der Grund- und Gewerbesteuer sowie einer Gemeindeeinkommensteuer für die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen pro Kopf (2013)	209
Tabelle 8-2:	Steuersätze der Grundsteuer sowie des kommunalen Einkommensteuerzuschlags für die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen (2013)	211
Tabelle 8-3:	Quantile der Verteilung der benötigten Zuschlagssätze	212
Tabelle 8-4:	Zuordnung der Kommunen zu vier Gruppen nach Hebe- und Zuschlagssatz	213
Tabelle 8-5:	Zuordnung der Kommunen zu vier Gruppen nach Einkommensteuer je Steuerpflichtigem und Zuschlagssatz	214
Tabelle 8-6:	Zuschlagssätze mit und ohne Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleichs (2010)	218
Tabelle 8-7:	Hebesätze der Grundsteuer sowie der Gemeindeeinkommensteuer für die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen (2013)	222
Tabelle 8-8:	Quantile der Verteilung der benötigten ESt-Hebesätze	222
Tabelle 8-9:	Hebesätze der Gemeindeeinkommensteuer mit und ohne Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleichs (2010)	225
Tabelle 8-10:	Streuung der gemeindlichen Steuerkraft in Nordrhein-Westfalen pro Kopf (2010)	233
Tabelle 8-11:	Zahlkosten für ausgewählte Einkommensniveaus nach dem Grundtarif (2018)	235
Tabelle 8-12:	Durchschnittliche Belastungsveränderungen nach Einkommensklassen, Gemeindegröße und Wohnsituation (Grundtarif 2018)	237 f.
Tabelle 8-13:	Belastungsveränderungen nach Einkommensklassen, Wohn- und Familiensituation	240
Tabelle A-9-1:	Entwicklung des Gewerbesteuerumlagesatzes	267 f.
Tabelle A-9-2:	Grenzbelastungen des Gemeindefinanzsystems für die nordrhein-westfälischen Kommunen	296–303
Tabelle A-9-3:	Datenrevision für die Städte Essen, Herten und Jüchen (2010)	305
Tabelle A-9-4:	Zuschlagssätze bzw. Hebesätze der kommunalen Einkommensteuer für die nordrhein-westfälischen Kommunen (2010)	306–313

Abkürzungsverzeichnis

AO	Abgabenordnung
BauGB	Baugesetzbuch
BetrKV	Betriebskostenverordnung
BewG	Bewertungsgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL	Bundesgesetzblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DM	Deutsche Mark
EFH	Einfamilienhaus
EHW	Einheitswert
ESt	Einkommensteuer
EStG	Einkommensteuergesetz
FAG	Finanzausgleich
FDE	Fonds »Deutsche Einheit«
FKPG	Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms
Fn.	Fußnote
GE	Geldeinheiten
GemFinRefG	Gemeindefinanzreformgesetz
GEST	Gemeindeeinkommensteuer
GewSt	Gewerbesteuer
GewStG	Gewerbesteuergesetz
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz
GG	Grundgesetz
GKSt	Gewerbekapitalsteuer
GrStG	Grundsteuergesetz
GSt	Grundsteuer
ImmoWertV	Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (Immobilienwertermittlungsverordnung)
KFA	kommunaler Finanzausgleich
KFAG	Kommunalfinanzausgleichsgesetz
MFH	Mehrfamilienhaus
NH	Nivellierungshebesatz/fiktiver Hebesatz

RM	Reichsmark
rel. zvE	relevantes zu versteuerndes Einkommen
Rn.	Randnummer
SVB	Sozialversicherungsbeiträge
SZ	Schlüsselzuweisung
Tz.	Textziffer
USt	Umsatzsteuer
VVF	Vervielfältiger
ZerlG	Zerlegungsgesetz
ZFH	Zweifamilienhaus
zvE	zu versteuerndes Einkommen

Symbolverzeichnis

Modell in Kapitel 5

B_i	Parameter; exogene Ressourcenausstattung
b	Parameter; Ausgleichsquote/Ausgleichsfaktor
$c(\cdot)$	Kostenfunktion
F_i	Firmenanzahl
g_i	Öffentlicher Konsum
i	Gemeindeindex
j	Gemeindeindex; alle Gemeinden außer der Gemeinde i
q_i	Öffentliche Investitionen
t_i	Steuersatz
U^i	Nutzen des repräsentativen Individuums
$u(\cdot)$	Nutzenfunktion
Z_i	Transferzahlung
γ	Parameter; Wertschätzung für öffentlichen Konsum
η	Firmentypus/firmenspezifische Ansiedlungspräferenz
$\tilde{\eta}$	Ansiedlungsindifferente Grenzfirma
π_i	Gewinn einer Firma vom Typ η in Gemeinde i
ρ	Parameter; Effektivität öffentlicher Investitionen
ψ	Parameter; exogene Erträge
ω	Parameter; Gewichtungsfaktor für η ; inverses Maß der Mobilität bzw. der Intensität des Wettbewerbs

Modell in Kapitel 7

A	Aufkommen der Finanzausgleichsumlage
A_l	Finanzausgleichsumlage einer Gemeinde
α_l^i	Anteil der gewogenen Bevölkerung der Gemeinde l an der Summe der gewogenen Einwohner aller Gemeinden
β	Umlagesatz/Ausgleichssatz der Finanzausgleichsumlage
G_l	Gesamte Nettoeinnahmen der Gemeinde

\bar{K}_j	Defizit des Kreishaushalts
E_l	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer
$h_l(N_l)$	Gewichtungsfaktor gemäß Hauptansatzstaffel
H_l	Hauptansatz
i	Index der nicht-abundanten Gemeinden
j	Index der Kreise
\bar{K}_j	Kreisumlage
K_{lj}	Kreisumlage der Gemeinde l im Kreis j
k_j	Kreisumlagesatz
l	Gemeindeindex (alle Gemeinden)
MTR_l^{Gew}	Grenzbelastung des Gewerbesteueraufkommens der Gemeinde
MTR_l^{Gr}	Grenzbelastung des Grundsteueraufkommens der Gemeinde
MTR_l^E	Grenzbelastung des Aufkommens des Einkommensteueranteils der Gemeinde
N_l	Einwohnerzahl
ρ	Einheitlicher Grundbetrag
S_l	Steuerkraft der Gemeinden
σ	Umlagesatz der Gewerbesteuerumlage
T_l	Gemeindeaufkommen der Realsteuern
T_l^{Gew}	Gewerbesteueraufkommen
T_l^{Gr}	Grundsteueraufkommen
t_l	Hebesatz der Gewerbesteuer
\hat{t}	Nivellierungshebesatz der Gewerbesteuer
τ_l	Hebesatz der Grundsteuer
$\hat{\tau}$	Nivellierungshebesatz der Grundsteuer
U_l	Gewerbesteuerumlage
\bar{V}	Schlüsselmasse
v	Ausgleichsquote/Ausgleichsfaktor
\bar{X}	Teilschlüsselmasse der Kreise
\bar{X}_j	Schlüsselzuweisung eines Kreises
x	Index der abundanten Gemeinden
y	Steermessbetrag der Gewerbesteuer
\bar{Z}	Teilschlüsselmasse der Gemeinden
Z_l	Schlüsselzuweisung einer Gemeinde

1 Einleitung

Gemeinden stellen in einem föderativ organisierten Staat die unterste Ebene der Gebietskörperschaften dar. Auf dieser Ebene zeigt sich das zivilgesellschaftliche Miteinander in seiner konzentriertesten Form. Entscheidungen, die hier getroffen werden, haben häufig einen direkten und spürbaren Einfluss auf die Lebensqualität der Einwohner der Gemeinden und diese haben hier am ehesten die Möglichkeit, individuell Einfluss auf die demokratische Entscheidungsfindung zu nehmen. Diese Möglichkeiten sind umso größer, je stärker die Finanzautonomie (d.h. die Einnahmen- *und* die Ausgabenautonomie) der Gemeinden ausgeprägt ist. In den Gemeinden findet der Großteil der öffentlichen Investitionstätigkeit statt, sie stemmen einen großen Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge, stellen die örtliche Verkehrsinfrastruktur, Bildungs- und kulturelle Angebote bereit, errichten und betreiben Sporthallen, Schwimmbäder, Schulen, Bibliotheken und Theater, aber auch Parks und viele andere Erholungsangebote. Wie im privaten Bereich können Gemeinden und ihre Einwohner über zusätzliche Ausgaben im Lichte der zusätzlichen Kosten abwägen. Hierzu benötigen sie geeignete Einnahmequellen.

Die Schattenseiten des föderativ und dezentral organisierten Staatsaufbaus können sich in der Tendenz eines Auseinanderdriftens der regionalen Einkommensverhältnisse zeigen. Insbesondere in Deutschland, wo die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse verfassungsrechtlichen Rang besitzt, zeigt sich ein tief liegendes Misstrauen gegenüber dem Wettbewerbsföderalismus.¹ Häufig wird er »mit dem Hinweis auf die Folgen ruinösen Steuerwettbewerbs abgelehnt, ohne sich mit der Tatsache auseinander zu setzen, dass Steuerautonomie keineswegs diese Resultate haben muss.«² Die vergangenen 60 Jahre seit Gründung der Bundesrepublik wurden in der Literatur denn auch als »ein einziger Weg in Richtung Zentralisierung«³ beschrieben. Heute gehört Deutschland

1 Vgl. Zimmermann (2003), S. 789.

2 Keuschnigg/Loretz (2015), S. 1.

3 Vgl. Zimmermann (2003), S. 789.

im internationalen Vergleich zu den Staaten, in denen die Gemeinden eine vergleichsweise geringe Autonomie über die Steuersätze oder -tarife haben.⁴

Das deutsche Gemeindefinanzsystem ist historisch gewachsen. Seine heutige Ausgestaltung beruht auf dem mit der Gemeindefinanzreform im Jahr 1969 geschaffenen Fundament. Die seither erfolgten Reformen hatten in erster Linie intervenierenden Charakter, tiefgreifende, systemische Änderungen wurden nicht vorgenommen. So ruht die Gemeindefinanzierung auf den zwei Säulen Gewerbesteuer und Grundsteuer und wird durch eine dritte Komponente, vertikale Zuweisungen an die Gemeinden in Form einer Beteiligung am Aufkommen der Bundesländer aus der Einkommen- und der Umsatzsteuer sowie Zuweisungen im Rahmen der kommunalen Finanzausgleiche der Länder, komplettiert.

In den nunmehr fast 50 Jahren seit der Gemeindefinanzreform haben sich die Anforderungen an das System der Gemeindefinanzierung hingegen teilweise grundlegend geändert. Im Zuge der Globalisierung sehen sich die Gemeinden mobiler werdenden Bemessungsgrundlagen und somit einer enger werdenden Verknüpfung im nationalen und internationalen Steuerwettbewerb gegenüber. Ihr Aufgabenspektrum unterliegt ebenfalls einem Wandel. So nehmen sie u. a. in zunehmendem Maße sozialpolitische Aufgaben wahr und sollen zudem vermehrt ökologischen Erfordernissen Rechnung tragen. Mithin überrascht es nicht, dass jede einzelne der Finanzierungsquellen in der Reformdebatte zum Teil harscher Kritik ausgesetzt ist. Dabei ist es, etwa seit der Unternehmenssteuerreform 2008, um die Gewerbesteuer erstaunlich ruhig geworden. Die an ihr geübte Kritik – starke Aufkommensschwankungen und interkommunale Steuerkraftstreuung, fehlende Rechtsformneutralität und Nicht-Berücksichtigung der freien Berufe, um nur einige zu nennen – behält jedoch im Grundsatz Gültigkeit, weil die Reform diese Probleme nicht zufriedenstellend lösen und insoweit die an sie gestellten Erwartungen nicht erfüllen konnte. Im Mittelpunkt der gegenwärtigen Reformdebatte steht hingegen die Neugestaltung der Grundsteuer. Dies ist mit der schon länger bestehenden, allgemeinen Einigkeit über die Verfassungswidrigkeit der Einheitswerte zu erklären. Diese Sicht hat mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018 höchstrichterliche Bestätigung erfahren. Von der Politik (und von wissenschaftlicher Seite) wurde daher schon frühzeitig eine Vielzahl von Reformvorschlägen erarbeitet, die eine neue Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer vorsehen.

Die gegenwärtige Debatte kann jedoch nicht als »echte« Reformdiskussion bezeichnet werden. Sie ist vielmehr einseitig auf die Suche nach einer konsensfähigen Bemessungsgrundlage beschränkt, die die fiskalischen und die

4 Vgl. Brühlhart/Schmidheiny (2015), S. 2.

raumordnerischen sowie siedlungspolitischen Interessen der einzelnen Bundesländer möglichst umfassend berücksichtigen soll. Insbesondere scheinen die Bundesländer vor einer Verschiebung der individuellen Steuerbelastungen zurückzuschrecken. Dies muss überraschen, ist doch die Diskussion erst Folge der Vermutung über die Verfassungswidrigkeit der Einheitswerte. Die Veränderungen der Wertverhältnisse seit der Hauptfeststellung 1964 kommen in den Einheitswerten nicht zum Ausdruck und implizieren ungerechte Belastungen. Eine Reform der Grundsteuer, die diese Wertverzerrungen und Ungerechtigkeiten beheben kann, macht somit Belastungsverschiebungen gerade erforderlich. Dem wollen die Länder aber offensichtlich begegnen, indem zum Beispiel eine Länderöffnungsklausel für die Steuermesszahlen eingeführt werden könnte, die ihnen eine nachträgliche Korrektur durch die Reform induzierter Belastungsverschiebungen ermöglicht und damit Wertverzerrungen verursacht, über deren Verfassungswidrigkeit unter den Akteuren gerade Einigkeit bestand.

Die Reformbedürftigkeit der Grundsteuer ist indes allen Beteiligten bewusst. Dies bietet die Gelegenheit, das schon seit längerem in der Kritik stehende, inkonsistente Gemeindesteuersystem in Richtung eines rationalen Steuersystems weiterzuentwickeln. Die Diskussion weckt bisher jedoch nur wenig Hoffnung, dass die sich ergebenden Möglichkeiten zu einer grundlegenden Verbesserung des Systems genutzt werden. Der Reformprozess ist von den fiskalischen Interessen der Akteure geprägt. Dies führt zum Beispiel dazu, dass Forderungen aus der Wissenschaft nach einer Abschaffung der Grundsteuer in der politischen Diskussion bisher keinen Widerhall finden.⁵ Die wissenschaftliche Seite spricht sich darüber hinaus in weitgehender Einigkeit auch gegen das 2016 von der Finanzministerkonferenz vorgeschlagene »Kostenwertmodell« aus.⁶ Dennoch wurde dieses Modell (mit Ausnahme Bayerns und Hamburgs) von allen Bundesländern mitgetragen. Ein Gesetzgebungsverfahren hierzu blieb 2017 erst infolge unüberbrückbarer Differenzen zwischen den Bundesländern und des Widerstands der Bundesregierung ergebnislos.⁷ Es muss jedoch festgehalten werden, dass die Wissenschaft bisher Alternativen weitgehend schuldig geblieben ist, die über die bloße Forderung nach einer neuen Bemessungsgrundlage hinausgehen und die Politik von der Notwendigkeit einer »wissenschaftlichen Steuerreform«⁸ überzeugen könnten. Im Vergleich mit der zu Be-

5 Die Grundsteuer ablehnende Stimmen sind nicht neu. Auch im Zuge der Gemeindefinanzreform 1969 gab es bereits Forderungen nach ihrer Abschaffung (vgl. Schneider/Vieregge (1969)). In der aktuellen Reformdiskussion wurde die Abschaffung zum Beispiel von Graf (2016) und Schulemann (2011) gefordert.

6 Vgl. Homburg (2018), S. 173.

7 Vgl. Henger/Schaefer (2018), S. 175.

8 Zu den Begriffen »politische« und »wissenschaftliche Steuerreform« s. Hansmeyer (1988), S. 61.

ginn des aktuellen Jahrtausends auch im wissenschaftlichen Bereich intensiv geführten Diskussion über die Gewerbesteuerreform sind die bisherigen Grundsteuervorschläge nur wenig innovativ und zudem mit starken Zielkonflikten behaftet. Beispielsweise bedeuten eine Abschaffung der Grundsteuer und eine aufkommensneutrale Aufwertung der Gemeindeanteile an der Einkommen- und der Umsatzsteuer einen Verlust an Einnahmenautonomie und folglich eine Beschneidung des kommunalen Rechts auf Selbstverwaltung.⁹ Aus finanzwissenschaftlicher Sicht stellt dies einen weiteren Schritt in Richtung mehr Zentralisierung und aus der Sicht der Gemeinden einen wenig attraktiven Reformvorschlag dar, der schon deshalb mit nur geringen Erfolgsaussichten gesegnet ist.

Die vorliegende Arbeit knüpft an dieser Stelle an: Zielsetzung ist die Identifikation und die Ausarbeitung von Reformpotenzialen für das Gemeindefinanzsystem, die sowohl finanzwissenschaftlichen Kriterien als auch den Anforderungen an ein rationales Steuersystem genügen. Die Ausführungen beschränken sich auf die Einnahmenseite, also das Finanzierungssystem der Gemeinden, das im folgenden Kapitel zunächst ausführlich vorgestellt wird. Mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz hat die Föderalismustheorie zwei Kriterien herausgestellt, welche die Notwendigkeit unterstreichen, die Gemeinden mit einer gewissen Einnahmenautonomie auszustatten. In dieser Hinsicht stellen (bewegliche) Steuereinnahmen die wichtigste gemeindliche Einnahmequelle dar.¹⁰ Vor dem Hintergrund dieser Einnahmenautonomie liegt der Fokus der Arbeit daher auf den kommunalen Steuerinstrumenten und auf der Beteiligung der Gemeinden am Steuerverbund, namentlich dem Schlüsselzuweisungssystem. Mit diesem System werden den Gemeinden zwar vertikale Transfers zugewiesen, es implementiert jedoch auch einen horizontalen Effekt zwischen den Gemeinden und beeinflusst daher ihre Finanzautonomie.¹¹ Der kommunale Finanzausgleich und – mit Blick auf die aktuelle Reformdiskussion – die Grundsteuer bilden den Schwerpunkt der Untersuchung. Die Probleme der Gewerbesteuer hingegen sind weitgehend bekannt und zu ihrer Behebung wurde bereits ein umfangreiches Portefeuille

9 Diesen Ansatz zur Reform der Grundsteuer hält z. B. Homburg (2018) für möglich.

10 Vgl. Zimmermann (2009), S. 133. »Bewegliche« Steuern sind Steuern, für die die Gemeinden über ein Hebesatzrecht verfügen.

11 Kommunale Entgelte, pauschale Zuweisungen und die kommunale Schuldaufnahme tragen ebenfalls zur Finanzautonomie der Gemeinden bei, sie liegen aus ökonomischer Sicht jedoch auf einer anderen Ebene. Entgelte sollten zur Kostendeckung, nicht zur Einnahmenerzielung erhoben werden. Pauschale Zuweisungen sichern die Ausgabenautonomie, ihre Höhe ist für die Gemeinden nicht oder allerhöchstens indirekt beeinflussbar. Die Vergegenwärtigung der langfristigen Auswirkungen der Verschuldung verdeutlicht die Problematik, dass eine höhere Einnahmenautonomie in der kurzen Frist mit einer langfristigen Einschränkung derselben in Verbindung steht.

von Reformvorschlägen entwickelt. Angesichts ihrer Verflechtung mit den Wirkungen und Herausforderungen des internationalen Steuerwettbewerbs und ihrer Wechselbeziehung zu einkommen- und körperschaftsteuerlichen Fragestellungen geht sie in ihrer Bedeutung außerdem über Fragen nach der Ausgestaltung des Gemeindefinanzsystems weit hinaus. Eine umfassende, zufriedenstellende Behandlung der Gewerbesteuer würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.¹²

Im dritten Kapitel werden die für die Steuerrechtfertigung maßgeblichen Fundamentalprinzipien und das auf Zimmermann und Postlep (1980) zurückgehende Beurteilungsraster für Gemeindesteuern vorgestellt. Wenngleich dieses für die isolierte Beurteilung von Einzelsteuern nicht an Aktualität eingebüßt hat, ist es für die Beurteilung des gesamten gemeindlichen Steuersystems nur bedingt geeignet. In dieser Hinsicht werden die kommunalspezifischen Besteuerungsprinzipien weiterentwickelt. Die Ergebnisse werden im Anschluss zur Bewertung der Grundsteuer herangezogen. Diese Bewertung sowie eine Darstellung und ökonomische Analyse der für eine Reform der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer infrage kommenden Alternativen sind Gegenstand des vierten Kapitels.

In den Kapiteln 5, 6 und 7 stehen die Analyse des Steuerwettbewerbs und des kommunalen Finanzausgleichs im Mittelpunkt. In Kapitel 5 wird ein Modell entwickelt, mit dem die Wirkungen des Wettbewerbs zwischen Kommunen untersucht werden können, die durch die Wahl von öffentlichen Investitionen und Steuersätzen um die Ansiedlung von Unternehmen konkurrieren und zudem einen Teil ihres Steueraufkommens für öffentlichen Konsum verwenden. Das Modell unterscheidet sich von den bisher bekannten durch einen alternativen Modellansatz, der die Berücksichtigung strategischer Effekte bei der Investitionsentscheidung, Heterogenität zwischen den Gemeinden, also die Existenz asymmetrischer Gleichgewichte, sowie die Implementierung eines horizontalen und eines vertikalen Finanzausgleichs erlaubt.

Kapitel 6 liefert eine detaillierte Darstellung und Analyse des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, die durch eine modelltheoretische Analyse des Systems in Kapitel 7 ergänzt werden. Diese theoretische Formulierung kann zu einer Simulation der impliziten Grenzbelastungen des Ausgleichssystems und der Reaktionen des Systems und dieser Belastungen auf Änderungen einzelner Ausgleichsparameter herangezogen werden. Aus der Analyse der Belastungen und ihrer Determinanten können, insbesondere unter

12 Für eine umfassende, nicht mehr ganz aktuelle, aber insbesondere hinsichtlich der steuertheoretischen und steuersystematischen Ausführungen nach wie vor zutreffende Analyse der Gewerbesteuer s. Pfaffernoschke (1990).

Beachtung der Ergebnisse des fünften Kapitels, Rückschlüsse auf Schwachstellen und Reformpotenziale des kommunalen Finanzausgleichs gezogen werden.

Einen Ausgangspunkt für mögliche Reformpotenziale des Gemeindefinanzsystems bieten darüber hinaus die Vorschläge der Kommission für die Reform der Gemeindefinanzen aus dem Jahr 1966 (»Troeger-Kommission«). Diese empfahl schon damals – mit Verweis auf die Einnahmenautonomie der Gemeinden, den Interessenausgleich und die Steuergerechtigkeit – die Einführung einer Gemeindeeinkommensteuer mit kommunalem Hebesatzrecht.¹³ Obwohl dessen Einführung auch von politischer Seite beabsichtigt und die erforderlichen gesetzlichen Voraussetzungen mit dem Gemeindefinanzreformgesetz geschaffen wurden sowie auch in folgenden Gutachten immer wieder die Vorzüge einer Gemeindeeinkommensteuer hervorgehoben wurden,¹⁴ ist eine Umsetzung bis heute nicht erfolgt. Der vorerst letzte Vorschlag zur Einführung einer Gemeindeeinkommensteuer wurde von der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen im Zuge der beabsichtigten Gewerbesteuerreform im Jahr 2003 unterbreitet.¹⁵ Die von der Bundesregierung auf den Weg gebrachten Gesetzesvorschläge verfolgten die Ansätze der Kommission jedoch nicht weiter.¹⁶

Vor diesem Hintergrund muss es überraschen, dass in der Diskussion zur Grundsteuerreform entsprechende Vorschläge bis heute nicht berücksichtigt worden sind. Angesichts der aus finanzwissenschaftlicher Perspektive kritisch zu beurteilenden Grundsteuer und der Vorteile einer Einkommensteuer, werden im achten Kapitel zwei entsprechende Reformvorschläge ausgearbeitet. Der erste Vorschlag stellt einen kommunalen Zuschlag der Gemeinden auf die Einkommensteuer (nicht das Einkommen) der Gemeindeeinwohner dar. Der zweite Vorschlag sieht einen proportionalen Hebesatz der Gemeinden auf das zu versteuernde Einkommen der Einwohner vor. Für beide Vorschläge werden für das Bundesland Nordrhein-Westfalen die Hebesätze empirisch simuliert, welche die Gemeinden für einen aufkommensneutralen Ersatz der Grundsteuer anwenden müssten. Hierbei werden auch die Effekte des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt. Daraufhin werden die Belastungswirkungen der Vorschläge sowohl zwischen den Gemeinden als auch auf individueller Basis und in Abhängigkeit verschiedener Einkommens-, Wohn- und Familiensituationen fallweise dargestellt. Das Kapitel schließt mit einer vergleichenden Analyse beider Reformvorschläge und einer Diskussion einer solchen Reform. Neben dem Ersatz der Grundsteuer wird insbesondere die Möglichkeit einer Reform diskutiert, deren Zielsetzung eine veränderte Aufgabenstellung an die Grundsteuer be-

13 Vgl. Kommission für die Finanzreform (1966), S. 106f.

14 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982).

15 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2003).

16 Vgl. Junkernheinrich (2003).

inhaltet. Die neue Grundsteuer muss den an sie gestellten Ansprüchen sowohl aus politischer als auch aus finanzwissenschaftlicher und steuersystematischer Perspektive genügen können. Für diese Analyse wird auf die Ergebnisse und Implikationen der vorangegangenen Kapitel zurückgegriffen.

Die Arbeit schließt mit einem Überblick und einer kritischen Würdigung der gewonnenen Erkenntnisse sowie der Formulierung offener Forschungsfragen bzgl. des Reformvorschlags, deren Beantwortung weiterer finanzwissenschaftlicher Untersuchungen bedarf.

2 Das Gemeindefinanzsystem in der Bundesrepublik Deutschland

2.1 Überblick und historischer Hintergrund

Das Grundgerüst des deutschen Gemeindefinanzsystems wurde 1969 mit dem »Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen« (Gemeindefinanzreformgesetz) geschaffen. Diese Reform war vor allem deshalb notwendig geworden, weil sich seit der Gründung der Bundesrepublik die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Finanzierung der Gemeinden enorm verschlechtert hatten. So war es in den 20 Jahren vor der Finanzreform zu einem immer stärkeren Übergewicht des konjunkturanfälligen Gewerbesteueraufkommens an den Einnahmen der Gemeinden gekommen. Der Anstieg der Gewerbesteuer war in erster Linie »Ergebnis der Industrialisierung und der hohen Aufkommenselastizität der Gewerbeertragsteuer«¹⁷ und führte dazu, dass im Jahr 1968 82,4 Prozent des Gemeindesteueraufkommens aus der Gewerbesteuer stammten. Gleichzeitig war der Anteil der Steuereinnahmen an den gesamten Einnahmen der Gemeinden zwischen 1962 und 1966 von 37,9 auf 27,9 Prozent zurückgegangen.¹⁸ Zudem wurden etwa zwei Drittel des gesamten Gewerbesteueraufkommens von nur etwa fünf Prozent aller Gewerbesteuerpflichtigen aufgebracht. Die Entwicklung des vergleichsweise schwankungsstabilen Grundsteueraufkommens stagnierte hingegen. Die Folge hiervon war eine geringere Planbarkeit und eine immer unausgewogenere Verteilung des Gemeindesteueraufkommens zwischen den Gemeinden, denn von dem steigenden Gewerbesteueraufkommen profitierten einseitig die Betriebsgemeinden. Bis 1969 standen nämlich die Einnahmen aus der Gewerbesteuer jeweils der Gemeinde zu, in der sich die Betriebstätten der gewerbesteuerpflichtigen Unternehmen befanden. Wohngemeinden konnten gegenüber Betriebsgemeinden

17 Kommission für die Finanzreform (1966), S. 97.

18 Vgl. Matthöfer (1980), S. 221. Die weiteren Einnahmen bildeten mit einem Anteil von jeweils einem Drittel Zuweisungen vom Bund und vom Land sowie Gebühren, Entgelte und Kreditmarktmittel (vgl. Kommission für die Finanzreform (1966), S. 209).

zwar Ansprüche auf Gewerbesteuerausgleich geltend machen, wenn Einwohner der Wohngemeinde ihrer beruflichen Tätigkeit in der Betriebsgemeinde nachgingen; sein Aufkommen war im Vergleich zu den Gewerbesteuereinnahmen jedoch vernachlässigbar gering.¹⁹ Insbesondere die Wohngemeinden bekamen daher zunehmend Probleme bei der Finanzierung ihrer Aufgaben, denen sie auch durch Erhöhungen ihrer Hebesätze nicht ausreichend begegnen konnten.

Diese immer offensichtlicher werdenden Finanznöte der Gemeinden machten eine umfassende Finanzreform notwendig. 1964 wurde deshalb eine Expertenkommission unter dem Vorsitz des damaligen Vizepräsidenten der Deutschen Bundesbank, Heinrich Troeger, gegründet. Das unter dem Namen »Troeger-Gutachten«²⁰ bekannt gewordene Konzept der Kommission war 1966 fertiggestellt und bildete fortan die Grundlage der weiteren Reformdiskussion.²¹ Das Gutachten sah vor, die Gemeindefinanzierung auf drei Säulen zu stellen:

1. Das Grundsteueraufkommen, das in den Jahren zuvor massiv an Bedeutung eingebüßt hatte, sollte durch Erhöhungen der Hebesätze sowie die zu erwartenden Erhöhungen der Einheitswerte infolge der (beabsichtigten, jedoch tatsächlich nie durchgeführten) laufenden Einheitswert-Feststellungen gesteigert werden.
2. Die Gewerbeertragsteuer, die 1964 etwa 87 Prozent des gesamten Gewerbesteueraufkommens erbrachte, sollte abgeschafft werden. Stattdessen sollte die (1965 von nur 1.072 der 23.395 Gemeinden erhobene) Lohnsummensteuer für alle Gemeinden verbindlich eingeführt und mit der Gewerbekapitalsteuer (bei differenzierten Messbeträgen für die Lohnsumme und das Kapital) einem einheitlichen Hebesatz unterworfen werden. Dies sollte gleichzeitig eine Stärkung des auf die Gewerbekapitalsteuer entfallenden Aufkommens bewirken.
3. Als dritte Säule sollten die Gemeinden am Einkommensteueraufkommen des Bundes und der Länder beteiligt werden und hierfür mit einem Hebesatzrecht (beschränkt auf 80 bis 120 Prozent der auf die unterste Tarifstufe²² entfallenden Einkommensteuerzahlungen) ausgestattet werden.

19 Die Gesetzgebungskompetenz für den Gewerbesteuerausgleich lag bei den Bundesländern. Seine Höhe war abhängig von der Anzahl der Arbeitnehmer und von den Gewerbesteuereinnahmen. Sein Anteil an den Einnahmen betrug 1959/1960 3,8 Prozent (vgl. Kommission für die Finanzreform (1966), S. 99, Matthöfer (1980), S. 225, Schneider (1971), S. 88).

20 Kommission für die Finanzreform (1966).

21 Vgl. Gross (1967), S. 599.

22 Die unterste Tarifstufe war bis 1995 proportional ausgestaltet.

Tabelle 2-1: Überblick über die Vorschläge der Reformkommission und die nachfolgenden (grundlegenden) Steuerreformen des Gemeindefinanzsystems

	Reformkommission	Reformen
Grundsteuer	Beibehaltung und Erhöhung des Aufkommens	keine
	vollständige Abschaffung der Gewerbeertragsteuer	Stärkung der Gewerbeertragsteuer
Gewerbesteuer	Ausdehnung der (fakultativ erhobenen) Lohnsummensteuer	Abschaffung der fakultativen Lohnsummensteuer (1980)
	Erhöhung der Gewerbekapitalsteuer	Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer (1998)
Kommunale Einkommensteuer	Gemeindepersonalsteuer (Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit beschränktem Hebesatzrecht)	Unbeweglicher Gemeindeanteil an der Einkommensteuer
Übergang^{a)}	Umsatzsteuererhöhung, Aufhebung von Steuervergünstigungen bei der ESt	Gewerbesteuerumlage
Weiteres	Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Landessteuern (fakultativ) und am Länderanteil am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern	
	Beteiligung der Gemeinden an der Mineralölsteuer	Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer

Anmerkungen: ^{a)} Die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer führte zu Einnahmeausfällen bei Bund und Ländern, die eine Übergangslösung erforderlich machten.

Quelle: Kommission für die Finanzreform (1966), S. 165f., eigene Darstellung.

Erklärtes Ziel dieser Reform waren erstens eine Stärkung und Stabilisierung der Gemeindefinanzen (quantitative Komponente) und zweitens eine Reduzierung der räumlichen Disparitäten des Steueraufkommens, bei gleichzeitiger Stärkung der Einnahmenautonomie der Gemeinden (qualitative Komponente). Das Gemeindefinanzsystem sollte auf eine breitere Grundlage gestellt und die kommunale Finanzmasse insgesamt gestärkt werden. Wenngleich die Lösungsvorschläge der Reformkommission – entgegen ihrer ausdrücklich artikulierten Hoffnung²³ – nicht eins zu eins ins Werk gesetzt wurden, orientierte sich die Bundesregierung bei der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs an deren Vorschlägen. Im Rahmen der nachfolgenden Reform fanden einige der Empfehlungen Eingang in die Gesetzgebung, wenn auch in abgeänderter Form (vgl. Tabelle 2-1). Durch das Gemeindefinanzreformgesetz wurde sowohl der quan-

23 Vgl. Kommission für die Finanzreform (1966), S. 169.