

Achim Zeidler

# Möglichkeiten zur Fortsetzung der Gemeindefinanzreform



Achim Zeidler

## **Möglichkeiten zur Fortsetzung der Gemeindefinanzreform**

Das bestehende Gefüge kommunaler Steuern mit der Gewerbesteuer als einem Eckpfeiler des Gemeindesteuersystems wird essentiellen Besteuerungsgrundsätzen nicht gerecht, so daß eine Reform unausweichlich erscheint. Dabei stellt sich die Frage, ob es zweckmäßig ist, die Gewerbesteuer durch eine Wertschöpfungssteuer oder eine allgemeine Verbrauchsteuer zu ersetzen. Die vorliegende Arbeit untersucht auf der Grundlage zweier Sonderauswertungen der Statistischen Landesämter Schleswig-Holstein und Hessen für das Jahr 1978 u.a., inwieweit die (partielle) Substitution der Gewerbesteuer durch eine Wertschöpfungs- oder (und) eine Verbrauchsteuer die Verteilung der Steueraufbringungskraft innerhalb und zwischen Gemeindegrößenklassen verändert.

Achim Zeidler, Jahrgang 1952. Abitur 1972 in Preetz/Holstein. Nach dem Wehrdienst Studium der Volkswirtschaftslehre an der Christian-Albrechts-Universität in Kiel. Diplom-Prüfung im Wintersemester 1980/81. Vom 1.2. bis 30.9.1981 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Betriebswirtschaftslehre in Kiel. Seit 1.10.1981 Wissenschaftlicher Assistent am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften in Kiel.

**Möglichkeiten zur Fortsetzung  
der Gemeindefinanzreform**

# FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Herausgegeben von den Professoren  
Albers, Krause-Junk, Littmann, Oberhauser, Pohmer, Schmidt

Band 27



**Verlag Peter Lang**

Frankfurt am Main · Bern · New York

Achim Zeidler

Möglichkeiten  
zur Fortsetzung der  
Gemeindefinanzreform  
Eine theoretische und empirische Analyse



**Verlag Peter Lang**  
Frankfurt am Main · Bern · New York

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Zeidler, Achim:**

Möglichkeiten zur Fortsetzung der Gemeindefinanzreform : e. theoret. u. empir. Analyse / Achim Zeidler. – Frankfurt am Main ; Bern ; New York : Lang, 1985.

(Finanzwissenschaftliche Schriften ; Bd. 27)

ISBN 3-8204-8534-1

NE: GT

Open Access: The online version of this publication is published on [www.peterlang.com](http://www.peterlang.com) and [www.econstor.eu](http://www.econstor.eu) under the international Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on how you can use and share this work: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.



This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

ISSN 0170-8252

ISBN 3-8204-8534-1

ISBN 978-3-631-75149-7 (eBook)

© Verlag Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 1985

Alle Rechte vorbehalten.

Nachdruck oder Vervielfältigung, auch auszugsweise, in allen Formen wie Mikrofilm, Xerographie, Mikrofiche, Mikrocard, Offset verboten.

Druck und Bindung: Weihert-Druck GmbH, Darmstadt

Grete Albers - 9783631751497

Downloaded from PubFactory at 06/15/2021 10:37:37AM

via free access

A. M.

MEINEN ELTERN





Inhaltsübersicht

	<u>Seite</u>
Einleitung	
<u>1. Teil:</u> Theoretische Überlegungen zur zielorientierten Gestaltung kommunaler Steuersysteme	4
A. Analyse des bestehenden Gemeindesteuersystems	4
I. Kriterien zur Beurteilung des Gemeindesteuersystems	4
II. Darstellung und Beurteilung des herrschenden Gemeindesteuersystems	52
B. Vorschläge zur zielgerichteten Veränderung des Gemeindesteuersystems	75
I. Ausbau und Modifikation bestehender Steuerquellen	75
II. Erschließung neuer Steuerquellen	102
<u>2. Teil:</u> Empirische Analyse der örtlichen Verteilung der Aufbringungskraft von Gemeindesteuern sowie von Gemeindesteuersystemen in Schleswig-Holstein, Hessen und im Saarland	143
A. Gegenstand, Zielsetzung und Instrumente der empirischen Analyse	143
I. Gegenstand der empirischen Untersuchung - Datenmaterial und Gemeindestruktur	143
II. Zielsetzung der Untersuchung	155
III. Statistische Konzepte und Parameter zur Messung der horizontalen und vertikalen Streuung der Aufbringungskraft von Steuern und Steuersystemen	157
IV. Grenzen der Aussagefähigkeit der Untersuchung	161

	<u>Seite</u>
B. Darstellung und Interpretation der Ergebnisse der empirischen Untersuchung	166
I. Die Verteilung der Steuerkraft einzelner Gemeindesteuern	166
II. Die Verteilung der Steuerkraft von Steuersystemen	220
<u>3. Teil:</u> Die Beziehungen zwischen einzelnen Grundsätzen der Besteuerung und die Auswahl geeigneter Alternativen zum Umbau des Gemeindesteuersystems	274
A. Die Beziehungen zwischen einzelnen Grundsätzen der Besteuerung	274
B. Bewertung des bestehenden Gemeindesteuersystems sowie der Reformvorschläge unter Berücksichtigung der theoretischen Anforderungen an Steuern sowie der Ergebnisse der empirischen Analyse	278

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder	XIV - XX
Einleitung	1
<u>1. Teil:</u> Theoretische Überlegungen zur zielorientierten Gestaltung kommunaler Steuersysteme	4
A. ANALYSE DES BESTEHENDEN GEMEINDESTEUERSYSTEMS	4
I. Kriterien zur Beurteilung des Gemeindesteuersystems	4
1. Vorbemerkungen	4
2. Ausgewählte allgemeine Grundsätze der Besteuerung	7
2.1 Gerechtigkeit der Besteuerung	7
2.2 Wettbewerbsneutralität	8
2.3 Systematische Einordnung in das nationale und internationale Steuersystem	9
2.4 Erhebungs- und Entrichtungsbilligkeit	11
3. Gemeindebezogene Prinzipien der Besteuerung	13
3.1 Der Grundsatz des Interessenausgleichs	13
3.1.1 Ökonomische Grundlagen des Prinzips des Interessenausgleichs	13
3.1.2 Politische Dimension des Prinzips des Interessenausgleichs	18
3.2 Entwicklungsfähigkeit und geringe Konjunkturreagibilität	20
3.3 Vermeidung hebesatzinduzierter räumlicher Fehlallokationen	22
3.4 Bedarfsgerechte interkommunale Verteilung der Steuerkraft	25
3.4.1 Grundlagen und Voraussetzungen zur Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs	25

3.4.1.1	Kommunale Aufgaben, Bedarfsträger, Versorgungsniveau, kommunaler Finanzbedarf - eine Begriffsbestimmung	25
3.4.1.2	Kommunale Infrastrukturprojekte	28
3.4.1.2.1	Charakteristika von Infrastrukturinvestitionen	28
3.4.1.2.2	Bedeutung der Infrastruktur für die sozio-ökonomische Entwicklung im Raum	29
3.4.2	Kriterien für die zweckrationale räumliche Allokation kommunaler Infrastrukturprojekte	32
3.4.2.1	Die wünschenswerte räumliche Verteilung kommunaler Infrastrukturinvestitionen unter dem Blickwinkel ausgewählter regionalpolitischer Ziele	32
3.4.2.1.1	Vorbemerkungen	32
3.4.2.1.2	Das Wachstumsziel	33
3.4.2.1.3	Das Gerechtigkeitsziel	37
3.4.2.2	Die wünschenswerte räumliche Verteilung kommunaler Infrastrukturinvestitionen unter dem Blickwinkel der Nachfrager nach Infrastrukturleistungen	41
3.4.2.2.1	Die regionale Verteilung der Nachfrage nach haushaltsorientierten Infrastrukturleistungen	41
3.4.2.2.2	Die regionale Verteilung der Nachfrage nach unternehmensorientierten Infrastrukturleistungen	43

3.4.2.3	Die Allokation kommunaler Infrastrukturprojekte aus dem Zusammenwirken von Angebots- und Nachfragedeterminanten und die daraus resultierenden Konsequenzen für die wünschenswerte interkommunale Steuerkraftverteilung	46
Exkurs:	Die Orientierung des Finanzbedarfs an den tatsächlichen Ist-Ausgaben der Kommunen	51
II.	Darstellung und Beurteilung des herrschenden Gemeindesteuersystems	52
1	Die Ertragsteuern	52
1.1	Gegenwärtige Ausgestaltung der Ertragsbesteuerung	52
1.2	Finanzpolitische Würdigung des Systems der Ertragsbesteuerung	56
1.2.1	Ausgewählte allgemeine Grundsätze der Besteuerung	56
1.2.1.1	Gerechtigkeit der Besteuerung und Wettbewerbsneutralität	56
1.2.1.2	Systematische Einordnung in das nationale und internationale Steuersystem	62
1.2.1.3	Erhebungs- und Entrichtungsbilligkeit	65
1.2.2	Gemeindebezogene Prinzipien der Besteuerung	66
1.2.2.1	Grundsatz des Interessenausgleichs	66
1.2.2.2	Entwicklungsfähigkeit und geringe Konjunkturereagibilität	69
2	Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	70
2.1	Konzeption der kommunalen Einkommensteuerbeteiligung	70
2.2	Finanzpolitische Würdigung der kommunalen Einkommensteuerbeteiligung	72
2.2.1	Allgemeine Besteuerungsgrundsätze	72
2.2.2	Gemeindebezogene Besteuerungsprinzipien	73

B.	VORSCHLÄGE ZUR ZIELGERICHTETEN VERÄNDERUNG DES GEMEINDESTEUERSYSTEMS	75
I.	Ausbau und Modifikation bestehender Steuerquellen	75
1	Beteiligung der Gemeinden an der Mehrwertsteuer	75
1.1	Konzeption der kommunalen Mehrwertsteuerbeteiligung	75
1.2	Finanzpolitische Würdigung der kommunalen Mehrwertsteuerbeteiligung	76
1.2.1	Ausgewählte allgemeine Grundsätze der Besteuerung	76
1.2.1.1	Wettbewerbsneutralität	76
1.2.1.2	Systematische Einordnung in das nationale und internationale Steuersystem	77
1.2.1.3	Erhebungs- und Entrichtungsbillichkeit	79
1.2.2	Gemeindebezogene Prinzipien der Besteuerung	79
1.2.2.1	Grundsatz des Interessenausgleichs und örtliche Verteilung des Steueraufkommens	79
1.2.2.2	Sicherung des Selbstverwaltungsspielraumes der Gemeinden durch die Erhaltung der kommunalen Einnahmeautonomie	83
1.2.2.3	Entwicklungsfähigkeit und geringe Konjunkturereagibilität	85
2	Erweiterung des Spielraumes der Gemeinden bei der Ausgestaltung und Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer	86
2.1	Anhebung des Plafonds	86
2.2	Modifikation des Verbundsystems durch die Einführung des Hebesatzrechtes	93
3	Veränderung der Struktur der Gewerbebesteuerung	97
3.1	Verwirklichung einer reinen Ertragsbesteuerung	97

3.1.1	Konzeption einer kommunalen Ertragsteuer	97
3.1.2	Finanzpolitische Würdigung des Systems der Ertragsbesteuerung	97
3.2	Das DIHT-Reformmodell	100
3.2.1	Konzeption des DIHT-Reformmodells	100
3.2.2	Finanzpolitische Würdigung des DIHT-Reformmodells	101
II.	Erschließung neuer Steuerquellen	102
1	Die kommunale Wertschöpfungsteuer	102
1.1	Konzeption der kommunalen Wertschöpfungsteuer	102
1.1.1	Bemessungsgrundlage und Reichweite	102
1.1.2	Tarifstruktur und Belastungskonzeption	109
1.2	Finanzpolitische Würdigung der kommunalen Wertschöpfungsteuer	113
1.2.1	Ausgewählte allgemeine Grundsätze der Besteuerung	113
1.2.1.1	Gerechtigkeit der Besteuerung	113
1.2.1.2	Wettbewerbsneutralität	113
1.2.1.3	Systematische Einordnung in das nationale und internationale Steuersystem	114
1.2.1.4	Erhebungs- und Entrichtungsbilligkeit	116
1.2.2	Gemeindebezogene Prinzipien	117
1.2.2.1	Grundsatz des Interessenausgleichs	117
1.2.2.2	Entwicklungsfähigkeit und geringe Konjunkturreagibilität	119
2	Die allgemeine kommunale Verbrauchsteuer	120
2.1	Konzeption der kommunalen Verbrauchsteuer	120
2.1.1	Bemessungsgrundlage und Reichweite	120
2.1.2	Tarifstruktur und Belastungskonzeption	126
2.1.3	Erhebungsform und Steuertechnik	127