

Einleitung

Innerhalb kürzester Zeit erschien ab Mitte des Jahres 1982 eine Vielzahl von Veröffentlichungen zur Reform des Gemeindesteuersystems.¹ Die Gewerbesteuer-Garantie, die Bundeskanzler Kohl ein Jahr später am 14.6.1983 vor der 22. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages abgab, vermochte das Interesse an einer Reform des kommunalen Steuersystems nur wenig zu verringern; die Zahl der Veröffentlichungen zum Thema Gemeindesteuerreform in Fachzeitschriften wuchs weiter an. Zwischenzeitlich haben sich auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und das Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler zu diesem Thema geäußert.²

Die unterschiedlichen Konzepte zum Umbau des Gemeindesteuersystems sind Spiegelbild divergierender Ansprüche und Erwartungen an eine Reform des Gemeindesteuersystems. Dabei bestehen zunächst Meinungsverschiedenheiten darüber, an welchen Zielen sich eine Neuordnung des Gemeindesteuersystems zu orientieren hat. Außerdem messen die von der Reform betroffenen Gruppen einzelnen Besteuerungsgrundsätzen nicht das gleiche Gewicht bei.

Für die Gruppe der Unternehmen als Steuerschuldner stehen wettbewerbpolitische Gesichtspunkte im nationalen und internationalen Rahmen im Mittelpunkt. Zusätzlich plädieren sie dafür, die durchschnittliche steuerliche Belastung der Unternehmen zu senken. Bund, Länder und Gemeinden als Steuergläubiger sind daran inter-

¹ Vgl. u.a. Gewerbesteuer auf neuem Kurs. Mängel beseitigen, Vorteile erhalten. Hrsg.: Deutscher Industrie- und Handelstag, Bonn 1982.

Institut "Finanzen und Steuer", Brief 211, Modell für die Ablösung der Gewerbesteuer durch einen Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Bonn 1982.

Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland (Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen Heft 31), Bonn 1982.

² Ein Schritt voran, Jahresgutachten 1983/84 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart - Mainz 1983, Ziffer 399 ff.

Abbau und Ersatz der Gewerbesteuer. Darstellung, Kritik, Vorschläge (Heft 57 des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler), Wiesbaden 1984.

essiert, eine wachstumsreagible Einnahmequelle als Ersatz für die Gewerbesteuer zu erhalten. Schließlich möchten die Gemeinden ihren Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum auf der Einnahmeseite (Hebesatzautonomie) nicht beeinträchtigt sehen. Der Bund der Steuerzahler spricht sich dafür aus, im Zuge der Reform das Steuersystem zu vereinfachen, um Erhebungs- und Entrichtungskosten zu sparen.

Auch wenn die Unternehmen nach außen hin einen geschlossenen Standpunkt vertreten, darf dabei nicht übersehen werden, daß sie in unterschiedlichem Ausmaß von der Reform betroffen werden. Die Gewerbesteuersubstitution führt je nach Tarifstruktur, Reichweite und Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage der "Alternativsteuer" zu Veränderungen der Steuerzahllast der von der Reform betroffenen Unternehmen. In Abhängigkeit von Betriebsgröße und Branchenzugehörigkeit schwankt das Ausmaß, in dem einzelne Betriebe durch die Reform steuerlich "benachteiligt" oder "begünstigt" werden. Parallel dazu führt jeder Eingriff in die Struktur des Gemeindesteuersystems auch zu Verschiebungen der Steuereinnahmekraft zwischen Gemeinden. Insoweit kann auch nicht davon ausgegangen werden, daß die Interessenlage aller Gemeinden in Hinblick auf die zu diskutierenden Varianten zur Gewerbesteuersubstitution gleich ist. Vielmehr herrscht auch hier das "Besitzstandsdenken" vor, die Neugestaltung des Gemeindesteuersystems sollte aus der Sicht der einzelnen Gemeinden ihre Steuerkraft nicht reduzieren.

Die vorliegende Arbeit sucht zu ergründen, welches der Konzepte zur Reform des Gemeindesteuersystems am ehesten der Vielzahl widerstreitender Interessen der von der Reform betroffenen Gruppierungen gerecht wird. Im ersten Teil werden das bestehende kommunale Steuersystem sowie die Reformvorschläge kritisch analysiert. Dazu ist es notwendig, zuvor die Kriterien darzulegen, an Hand derer die finanzpolitische Würdigung des Systems kommunaler Steuern vorgenommen wird. Hierbei wird besonders auf die Bestimmungsgründe einer zielgerichteten vertikalen und horizontalen Verteilung der Steuerkraft eingegangen. Der zweite Teil setzt sich zum Ziel, die Auswirkungen einer (partiellen) Substitution der Gewer-

besteueraufbringungskraft durch eine Wertschöpfung- oder (und) Endverbrauchsteuer auf die örtliche Verteilung der Steuerkraft zu quantifizieren. Für die 1.130 Gemeinden in Schleswig-Holstein und die 422 Kommunen in Hessen liegen Daten einer Sonderauswertung vor, die es ermöglichen, festzustellen, in welcher Richtung und in welchem Ausmaß die verschiedenen Konzepte zur Gewerbesteuerersubstitution die Steueraufbringungskraft der Gemeinden verändern. Räumlichen Bezugsrahmen hierzu bilden die zu Gemeindegrößenklassen zusammengefaßten Gruppen von Kommunen ähnlicher Bevölkerungszahl. Der dritte Teil zieht ein Fazit aus den beiden vorangegangenen Teilen. Dabei geht es um die Frage, ob es einen Lösungsvorschlag gibt, der einerseits für eine bedarfsgerechte interkommunale Verteilung der Steuerkraft Sorge trägt, steuersystematische und wettbewerbspolitische Gesichtspunkte berücksichtigt und ferner den kommunalpolitischen Handlungsspielraum der Gemeinden auf der Einnahmeseite nicht einschränkt.