

sofia

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse

**Corona-bedingte Finanzhilfen des Bundes
zur Entlastung der kommunalen Haushalte**

Eine finanzwissenschaftliche Bewertung

Thomas Döring

sofia-Diskussionsbeiträge 20-4, Darmstadt 2020

ISBN: 978-3-941627-81-9

sofia-Diskussionsbeiträge
zur Institutionenanalyse
Nr. 20-4

ISSN 1437-126X

ISBN 978-3-941627-81-9

**Corona-bedingte Finanzhilfen des Bundes
zur Entlastung der kommunalen Haushalte**

Eine finanzwissenschaftliche Bewertung

Thomas Döring

Darmstadt, September 2020

Inhalt

1 Ausgangspunkt und Gegenstand der Bewertung	3
2 Erhöhung der Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung	5
3 Ausgleich krisenbedingter Mindereinnahmen der Kommunen bei der Gewerbesteuer.....	10
4 Fazit.....	15
5 Literatur	16

1

Ausgangspunkt und Gegenstand der Bewertung

Die Corona-Krise hat – angebots- wie nachfrageseitig – einen makroökonomischen Schock ausgelöst, der zur stärksten Rezession in der bundesdeutschen Geschichte geführt hat. Die Bewältigung der Pandemie fordert neben Bund und Ländern auch die Kommunen. Dabei verursachen zum einen krisenbedingte Aufgaben (Gesundheitsschutz, Durchsetzung von Kontaktsperren, Unterstützung der lokalen Wirtschaft) nicht geplante zusätzliche Ausgaben. Hinzu kommen zum anderen hohe Ausfälle bei den Steuereinnahmen, die in erster Linie aus kurzfristig wirksamen Einnahmerückgängen bei der Gewerbesteuer sowie dem kommunalen Anteil an der Einkommensteuer resultieren (siehe Freier/Geißler 2020). Während Bund und Länder die grundgesetzlich verankerte Ausnahmeregelung der Schuldenbremse für eine kreditfinanzierte Ausgabentätigkeit bzw. zur Kompensation von Einnahmeausfällen nutzen können, sind die Kommunen diesbezüglich haushaltsrechtlich deutlich stärker beschränkt. Angesichts der aktuellen Wirtschaftssituation ebenso wie des Haushaltsrechts droht vielen Kommunen daher kurzfristig eine finanzielle Notlage. Dies zu verhindern, fällt entsprechend der bundesdeutschen Föderal- und Finanzverfassung in erster Linie in die Verantwortung der Länder. Angesichts des historischen Ausmaßes der Krise kann auch der Bund *zeitlich begrenzt* zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen beitragen. Vor diesem Hintergrund sind die beiden Gesetzesinitiativen mit ihren auf eine entsprechende fiskalische Unterstützung der kommunalen Haushalte sowie der ostdeutschen Länder formulierten Maßnahmen zu verorten (Deutscher Bundestag 2020a und 2020b):

- Der Bund beteiligt sich ab sofort dauerhaft mit bis zu 74% an den kommunalen Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach § 22 Abs. 1 SGB II. Zur Umsetzung dieser Maßnahme beabsichtigt die Bundesregierung eine Änderung der grundgesetzlichen Regelungen in Art. 104a Abs. 3 GG, welche die Bundesbeteiligung an den genannten Ausgaben bislang auf unter 50 % begrenzt, um die Beteiligungsform in Gestalt der Bundesauftragsverwaltung zu vermeiden.
- Der Bund trägt zudem – gemeinsam mit den Ländern – in 2020 einmalig und in pauschaler Form zur Kompensation der krisenbedingten Gewerbesteuermindereinnahmen der Kommunen in Höhe von 6,134 Mrd. Euro (gesamter Kompensationsbetrag unter Einbezug des Länderanteils: 10,968 Mrd. Euro) bei. Der Ausgleich soll von den Ländern an die Gemeinden auf Grundlage der erwarteten Gewerbesteuerausfälle weitergeleitet werden. Für die Umsetzung dieser Maßnahme beabsichtigt die Bundesregierung eine Ergänzung des Grundgesetzes in Form von Art. 104h GG, da die unmittelbare Bundeshilfe zugunsten der Kommunen die föderale Zuständigkeitsverteilung unterläuft, der zufolge nur die

Länder – nicht aber der Bund – in unmittelbare finanzielle Beziehungen zu den Kommunen treten dürfen.

Zusätzlich zu den direkten Hilfen an die Kommunen sollen zudem die Haushalte der ostdeutschen Länder im Zeitraum von 2021-2024 im Umfang von 1,422 Mrd. Euro entlastet werden, um auf diese Weise finanzielle Spielräume zur Stärkung der kommunalen Investitionen zu generieren. Zu diesem Zweck beabsichtigt die Bundesregierung, ihren Anteil an den Erstattungen für die Aufwendungen der Rentenversicherung aus den Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR von bislang 40 % auf 50 % zu erhöhen. Im Gegenzug soll der von den Ländern im Beitrittsgebiet zu tragende Anteil von 60 % auf nur noch 50 % sinken. Da diese Unterstützungsleistung aus finanzwissenschaftlicher Sicht als unproblematisch eingestuft werden kann, wird sich im vorliegenden Beitrag, bei dem es sich um die überarbeitete Fassung einer Stellungnahme des Autors als Sachverständiger im Rahmen einer öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags am 7. September 2020 handelt, auf eine ökonomische Bewertung der direkten Finanzhilfen des Bundes für die Kommunen konzentriert.

2

Erhöhung der Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung

Angesichts der negativen fiskalischen Folgewirkung der COVID-19-Pandemie auf die Haushaltssituation der Kommunen in Deutschland *ist eine finanzielle Unterstützung von Städten und Gemeinden in der aktuellen Ausnahmesituation generell zu begrüßen*, um die Erfüllung von pflichtigen wie freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben im Bereich von kommunaler Daseinsvorsorge und Infrastrukturbereitstellung zu gewährleisten. Aus Sicht der föderalen Finanzverfassung sollten hierbei jedoch Landeshilfen vor Bundeshilfen den Vorrang haben. Eine Beteiligung des Bundes an den Mehrausgaben der Kommunen muss im Gegenzug eine absolute Ausnahme bleiben. Hierfür spricht auch die Erwartung, dass auf Länderebene noch vor der Bundesebene mit einem Erreichen des Vor-Corona-Niveaus bei den Steuereinnahmen gerechnet werden kann, was u.a. auf die vom Bund für diverse Länderaufgaben zusätzlich abgegebenen Umsatzsteueranteile zurückzuführen ist. Dass der Bund nun beabsichtigt, die Kommunen gerade bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung in der Grundversicherung für Arbeitssuchende zu unterstützen, ist zwar insofern nicht überraschend, wie die kommunalen Mehrbelastungen krisenbedingt vornehmlich bei den Ausgaben für Gesundheit und Soziales – davon geschätzt 2 Mrd. Euro allein im genannten Aufgabenbereich gemäß SGB II (Henneke 2020) – anfallen. Als problematisch kann dennoch der Sachverhalt bewertet werden, dass die geplante erhöhte KdU-Beteiligung – anders als im Fall der Gewerbesteuererminderungen – nicht einmalig, sondern dauerhaft und damit über den krisenbedingten Anlass hinaus erfolgen soll.

Für eine differenzierte Bewertung der genannten Maßnahme sind jenseits dessen zudem die folgenden finanzwissenschaftlichen Erkenntnisse von grundlegender Bedeutung (Döring 2001):

- Um die aus allokativen Gründen ökonomisch wünschenswerte politische Selbst- und Eigenverantwortung nachgeordneter Staatsebenen (hier: Länder und Kommunen) zu stärken, wird aus Sicht des Fiskalföderalismus allgemein gefordert, dass die *Zuordnung von Ausgabenkompetenzen an der Verteilung der Aufgabenkompetenzen* orientiert ist. So ist zum einen eine parlamentarische Kontrolle nur gegenüber einer Verwaltung möglich, die für die Erfüllung der Aufgaben und die dafür erforderlichen Ausgaben gleichermaßen verantwortlich ist. Die Ausrichtung der Ausgaben an der Aufgabenkompetenz wird zum anderen aber auch mit der Erfahrung begründet, dass nur im Fall einer vertikalen Kongruenz von Aufgaben- und Ausgabenverteilung jene „Kräfte zum Zuge [kommen], die den Erfordernissen einer geordneten und wirtschaftlichen Haushaltsführung Geltung zu schaffen suchen“ (Fischer-Mens-

hausen 1980: 643). Eine diesen Überlegungen folgende Ausgabenzuordnung wird bekanntermaßen mit der Realisierung des Prinzips der Konnexität gleichgesetzt.

- Die Realisierung des Konnexitätsprinzips gilt allerdings in den Fällen als problematisch, in denen die verschiedenen Teilkompetenzen einer staatlichen Aufgabe nicht ungeteilt sind, was vor allem dann gilt, wenn *Entscheidungs- und Vollzugskompetenzen auseinanderfallen*. Welcher der beiden Aufgabenkompetenzen die Ausgabenzuständigkeit folgen soll, ist finanzwissenschaftlich allerdings umstritten (siehe etwa Wust 1981, Geske 1998; Döring 2004). So wird zum einen die Orientierung an der Vollzugskompetenz gefordert, wie dies in Deutschland der Fall ist, wo die Länder (und ihre Kommunen) – von wenigen Ausnahmen abgesehen – für die Gesetzesdurchführung verantwortlich sind (Art. 83 GG in Verbindung mit Art. 104a Abs. 1 GG). Zum anderen – und von den meisten Ökonomen gefordert – gilt die Ausrichtung an der Entscheidungskompetenz als angemessen („wer bestellt, soll auch bezahlen“). Eine Zuordnung der Ausgabenkompetenz kann aus Sicht des Fiskalföderalismus jedoch nur dann eindeutig erfolgen, wenn die Entscheidungs- und Vollzugskompetenzen selbst nicht von mehreren Ebenen wahrgenommen werden.
- Solche *Mischkompetenzen* können insbesondere zwei Ausprägungen haben: (1) Die gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung durch mehrere Gebietskörperschaftsebenen (Bund, Länder, Kommunen) sowie (2) die Rahmensetzung einer übergeordneten Staatsebene (Bund) für Tätigkeiten der nachgeordneten Gebietskörperschaften (Länder und Kommunen). Der hier zu betrachtende Fall der erhöhten Kostenübernahme durch den Bund bei Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rahmen der grundgesetzlichen Regelungen zu den Geldleistungsgesetzen (Art. 104a Abs. 3 GG) fällt in die zweite Kategorie. Die damit einhergehende Rahmensetzung wird dabei aus finanzwissenschaftlicher Sicht insofern als problematisch angesehen, wie diese dazu führen kann, dass übergeordnete Staatsebenen die Aufgabenerfüllung von Umfang und Struktur her weitgehend determinieren bei gleichzeitiger Externalisierung der damit verbundenen Finanzierungslasten. In diesem Zusammenhang ist auch allgemein vom Problem des unsichtbaren (vertikalen) Finanzausgleichs die Rede.
- Werden die aus einer Aufgabe und der damit verbundenen Ausgaben resultierenden Finanzierungslasten nicht einer Ebene allein zugewiesen, kommt es – so auch bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung – zu sogenannten *Mischfinanzierungen in der Aufgabenerfüllung*. Solche Mischfinanzierungen bergen allerdings die Gefahr, Ausgabenentscheidungen zu verzerren, da die politischen Akteure einer jeden Gebietskör-

perschaftsebene dem gesamten Nutzen einer öffentlichen Aufgabenerfüllung nicht die gesamten Kosten, sondern lediglich die eigenen Finanzierungsbeiträge gegenüberstellen. Zugleich enthalten solche Mischfinanzierungen eine Tendenz „zu undurchschaubaren Entscheidungs- und Koordinierungsbürokratismen, die einen Anstieg der Verwaltungskosten bedeuten“ (Bösinger 1999: 44). In Anbetracht dessen wurden in der Vergangenheit wiederholt unter anderen auch die grundgesetzlichen Regelungen zu den Geldleistungsgesetzen (Art. 104a Abs. 3 GG) kritisiert, da sie von einer dem Konnexitätsprinzip entsprechenden Zuordnung der Ausgabenverantwortung abweichen.

Bewertet man vor dem Hintergrund dieser grundlegenden finanzwissenschaftlichen Überlegungen die geplante dauerhafte Anhebung der Übernahme der Leistungen für Unterkunft und Heizung durch den Bund, ergeben sich die folgenden Schlussfolgerungen: Einerseits kann der um 25 % auf dann 74 % angestiegene Finanzierungsanteil des Bundes an den Kosten von Unterkunft und Heizung gemäß SGB II insofern als *gesteigerte Realisierung des Konnexitätsprinzips im Sinne einer Orientierung an der Gesetzgebungskompetenz* eingestuft werden, wie dies den Entscheidungsbefugnissen des Bundes im genannten Aufgabenbereich besser als bislang Rechnung trägt. Positiv zu bewerten ist zudem, dass es zu keiner vollständigen Übernahme der Kosten von Leistungen für Unterkunft und Heizung kommt, da eine vollständige Erstattung aller mit dem Gesetzesvollzug verbundenen Kosten durch den Bund zu Fehlanreizen führen würde. Dies gilt insofern, wie die Kosten der Aufgabenerfüllung in diesem Bereich nicht allein durch die gesetzliche Regelung der Aufgabe, sondern ebenso durch den Vollzug bestimmt sind (Oebbecke 2020; Döring/Stahl 2000). Da Ländern und Kommunen im Gesetzesvollzug durchführungsbezogene Ermessensspielräume offenstehen, würde eine Garantie der vollständigen Kostenübernahme zu ineffizienten Ergebnissen führen. Dies betrifft nicht allein die Verwaltungsausgaben, sondern ebenso die Zweckausgaben, da Länder und Kommunen unter einer Konnexitätsregel im Sinne der Gesetzeskausalität weder daran interessiert sein dürften, die Kosten je Einzelfall der Inanspruchnahme von KdU-Leistungen noch die Zahl der Fälle insgesamt in Grenzen zu halten (siehe hierzu auch die kritischen Anmerkungen des Bundesrechnungshofs 2020). Unter der Zielsetzung einer effizienten Ausgabenpolitik wäre eine über die 75 %-Grenze hinausgehende Kostenübernahme daher wenig zweckdienlich.

Andererseits ändert sich durch die Steigerung des Bundesanteils an den Kosten für Unterkunft und Heizung nichts am Tatbestand, dass es sich hierbei *auch weiterhin um eine Form der Mischfinanzierung* mit den oben beschriebenen Folgewirkungen in Gestalt einer *potenziell ebenso ineffizienten wie mit (parlamentarischen) Kontrollproblemen* versehenen Aufgabenerfüllung handelt. In diesem Zusammenhang kann daher kritisiert werden, dass die zur Steigerung des Bundesanteils an den Kosten für Unterkunft und Heizung beabsichtigte Verfassungsänderung, womit die grundgesetzlich geregelten Voraussetzungen

der Bundesauftragsverwaltung modifiziert werden sollen, als „verfassungssystematisch falsch“ einzustufen ist (Bundesrechnungshof 2020: 10). Die bislang diesbezüglich geltende Verfassungsregel sieht bekanntermaßen vor, dass in Fällen der Bundesauftragsverwaltung (Art 85 GG), zu denen bislang auch Geldleistungsgesetze mit einer Bundesbeteiligung von 50 % und mehr zählen, der Bund sowohl allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen kann als auch die Landesbehörden (einschließlich der involvierten Kommunen) den Weisungen des Bundes unterstehen. Zwar handeln die Länder auch im Rahmen der Auftragsverwaltung in eigener Verantwortung, sie unterliegen jedoch der uneingeschränkten Bundesaufsicht. Die Aufsicht bezieht sich dabei auf die Gesetzmäßigkeit ebenso wie die Zweckmäßigkeit der Aufgabenausführung (einschließlich eines Prüfrechts gemäß § 91 BHO durch den Bundesrechnungshof).

Unter den bestehenden Regelungen der Bundesauftragsverwaltung könnte im Fall einer gestiegenen Bundesbeteiligung besser kontrolliert werden, inwieweit die Kommunen – wie in der Vergangenheit wiederholt geschehen – als Aufgabenträger vor Ort dem Bund tendenziell zu hohe Beträge mit Blick auf die Kosten für Unterkunft und Heizung in Rechnung stellen. Auch erleichtert eine Aufgabenerfüllung im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung die *parlamentarische Kontrolle der Mittelverwendung durch die Bundesebene*, da sie im Unterschied zur Lastverteilungsregel gemäß Art. 104 Abs. 3 GG für eine stärkere institutionelle Kongruenz in der Verantwortung von Aufgabenerfüllung und den dafür zu tätigen Ausgaben sorgen würde, wie dies aus Sicht des Fiskalföderalismus grundsätzlich gefordert wird. Aus diesem Blickwinkel ist folglich die beabsichtigte Änderung des Grundgesetzes keineswegs zwingend notwendig. Für diese Einschätzung spricht auch, dass der Bund in ähnlich gelagerten Fällen – so etwa bei der Mitfinanzierung der Betriebskosten von neu geschaffenen Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen (siehe Gesetz zum weiteren quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung, BGBl, Nr. 40 vom 29.06.2017) – die Mittel über ein Sondervermögen an die Länder auszahlt und auf die vereinbarte Weitergabe an die Kommunen vertraut.

Gegen eine Bundesauftragsverwaltung bei den hier in Rede stehenden Geldleistungen, bei der die Länder fachlich wie finanziell der Bundesaufsicht unterstehen würden, könnte allerdings sprechen, dass davon auszugehen ist, dass Länder und Kommunen gerade im Sozialbereich im Unterschied zum Bund über bessere Kenntnisse der arbeitsmarkt- und sozialpolitisch relevanten Gegebenheiten vor Ort verfügen und insofern eine lokal adäquatere Falleinschätzung und Maßnahmenplanung gewährleisten können. Im Einklang mit dem Subsidiaritätsgrundsatz, demzufolge eine untere Staatsebene nur im Falle der systematischen Überforderung durch eine höhere Ebene unterstützt werden sollte, ist daher aus finanzwissenschaftlicher Sicht auch eine *weitgehende Dezentralisierung der Finanzierungsverantwortung* im Fall der Leistungen für Unterkunft und Heizung prinzipiell *vorstellbar*, was wiederum dem Konzept der Vollzugskausa-

lität, wie es in Art. 104a Abs. 1 GG festgeschrieben ist, entspricht. Der Unterschied zu einer Konnexitätsregel im Sinne der Gesetzeskausalität ist darin zu sehen, dass die aufgrund der Sozialgesetzgebungskompetenz des Bundes auch in diesem Fall erfolgen müssende Kompensationszahlung des Bundes nicht variabel in Orientierung an den tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung, sondern pauschaliert zu erfolgen hätte (z.B. über einen höheren Umsatzsteueranteil von Ländern und Kommunen oder höhere Bundeszuweisungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs).

Mit solchen Pauschaltransfers wird das im Rahmen der Kostenanlastung gemäß der Gesetzeskausalität bestehende Anreizproblem einer übermäßigen Ausdehnung der Kosten von vornherein ausgeschlossen (Huber/Lichtblau 1999; Döring/Stahl 2000; siehe hierzu allgemein Fisher 1996). Für eine solch stärker auf Länderebene verankerte Aufgaben- und Ausgabenkompetenz würde zudem sprechen, dass dadurch verhindert werden könnte, dass sich *die Länder ihrer Finanzierungsverantwortung gegenüber den Kommunen entziehen*, wie dies in der Vergangenheit bisweilen dann der Fall war, wenn Bundesmittel zur Unterstützung von kommunalen Aufgaben gewährt wurden. Die sogenannten Regionalisierungsmittel des Bundes, die Bundeshilfen im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes oder auch die Krankenhausfinanzierung können als Belege dafür gelten, dass entsprechende finanzielle Unterstützungsleistungen des Bundes entweder nicht vollumfänglich von den Ländern an die Kommunen weitergegeben wurden oder die Länder entsprechende Bundeshilfen dazu genutzt haben, um sich selbst nicht länger adäquat an der Erfüllung kommunaler Aufgaben zu beteiligen.

3 Ausgleich krisenbedingter Mindereinnahmen der Kommunen bei der Gewerbesteuer

Nicht allein mit Blick auf die Aufgabenerfüllung und die damit verbundene Ausgabentätigkeit der Kommunen, sondern auch bezogen auf die Einnahmeseite der kommunalen Haushalte sind hinsichtlich der Folgewirkungen der COVID-19-Pandemie *finanzielle Hilfen generell gerechtfertigt*. Von den wichtigsten Finanzierungsquellen der Kommunen, zu denen neben den Steuern (2019: 104,4 Mrd. Euro) ebenso Zuweisungen (2019: 100,7 Mrd. Euro) und Gebühren (2019: 33,6 Mrd. Euro) zählen, sind alle drei genannten Einnahmearten von der Wirtschaftskrise betroffen (Freier/Geißler 2020). Richtet man den Blick allein auf die kommunalen Steuereinnahmen, nehmen hier sowohl die Gewerbesteuer (2019: 42,6 Mrd. Euro nach Abzug der Umlagen an Bund und Land) als auch der Anteil der Kommunen an der Einkommensteuer (2019: 39,7 Mrd. Euro) eine zentrale Stellung ein. Anders als die Grundsteuer sowie der kommunale Umsatzsteueranteil, die beide nur von geringem fiskalischem Gewicht und zudem wenig konjunktur reagibel sind, korreliert das Aufkommen der Gewerbesteuer ebenso wie jenes aus dem Anteil an der Einkommensteuer direkt mit der wirtschaftlichen Entwicklung. Wenn nun der Bund in dieser Situation – und nicht allein die Länder, wie dies die föderale Finanzordnung nahelegen würde – durch entsprechende Finanzhilfen zur Stabilisierung der Finanzlage der Kommunen mit beiträgt, kann dies aus ökonomischer Sicht insofern als gerechtfertigt gelten, wie der Bund im Rahmen seiner infektiions- und seuchenschutzpolitischen Kompetenzen durch den verhängten Lock-down die aktuelle finanzielle Schieflage der Kommunen maßgeblich mit verursacht hat.

Jenseits dessen sollte allerdings auch klar sein, dass krisenbedingt nicht allein mit Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer, sondern *ebenso mit nennenswerten Einnahmeausfällen der Kommunen bei der Einkommensteuer gerechnet werden muss*, für die bislang jedoch keine fiskalische Kompensation vorgesehen ist. Zwar dürften die Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer – nicht zuletzt aufgrund der „Sockelgrenze“ (Zimmermann/Döring 2019) – weniger ausgeprägt als bei der Gewerbesteuer sein. Nichtsdestotrotz reagiert die Einkommensteuer auf Verwerfungen am Arbeitsmarkt, was die Kommunen mit ihrem Anteil an der Einkommensteuer am allgemeinen Steuerrückgang beteiligt. Hier deutet das „hohe Ausmaß der Kurzarbeit [...] einen Anstieg der Arbeitslosigkeit, zumindest jedoch einen Rückgang der Einkommenssumme an“ (Freier/Geißler 2020: 357). Insofern kann nicht ausgeschlossen werden, dass neben der Gewerbesteuer auch mit Blick auf den kommunalen Einkommensteueranteil ebenfalls eine entsprechende Kompensation der Einnahmeausfälle erforderlich sein wird, die nicht allein von den Ländern, sondern ebenso auch vom Bund zu leisten wäre.

Weit dramatischer dürfte jedoch der Einbruch bei der Gewerbesteuer (netto) ausfallen, bei der – je nach Annahme bezüglich des zu erwartenden BIP-Rückgangs – mit Steuerausfällen zwischen 5,8 Mrd. und 28,7 Mrd. Euro gerechnet wird. Der weitüberwiegende Teil der Gewerbesteuermindereinnahmen fällt dabei mit 4,9 Mrd. bzw. 25,5 Mrd. Euro bei den Kommunen in den westlichen Ländern an. Die Gründe für die dramatischen Gewerbesteuerausfälle ist auf deren Bemessungsgrundlage zurückzuführen, wonach im Wesentlichen die Gewinne der Unternehmen besteuert werden. Eine wirtschaftliche Krise im aktuellen Ausmaß führt bei den meisten Unternehmen zu erheblichen Gewinneinbußen bzw. zu Verlusten. Dies bedingt in weiterer Folge eine *hohe Volatilität der Gewerbesteuer*. Darüber hinaus kann sich in einer einzelnen Kommune die Situation gänzlich anders – mithin deutlich dramatischer – darstellen. Dabei gilt allgemein, dass je höher der Finanzierungsanteil der Gewerbesteuer an den gesamten kommunalen Einnahmen ist, desto größer fällt der Einnahmenverlust in der gegenwärtigen Rezession aus. Dies werden viele Kommunen nicht verkraften können, auch wenn bei den vor allem steuerstarken Kommunen aufgrund der in den letzten Jahren zu verzeichnenden Zuwächse bei den Bar- und Sichteinlagen deren Resilienz deutlich ausgeprägter sein dürfte, als dies bei den steuerschwachen Kommunen der Fall ist (Bertelsmann Stiftung 2019; Freier/Geißler 2020).

Anders als in der Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h) vom 3. Juli 2020 gefordert, wird eine *Streichung des Passus „auf Grundlage der erwarteten Mindereinnahmen“* als Orientierungsmaßstab für die Verteilung der Ausgleichszahlungen von Bund und Ländern zur Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen als *nicht erforderlich* angesehen. Begründet wurde die Forderung nach Streichung damit, dass die im Gesetzentwurf genannte Verteilungsregel so „ausgelegt werden [kann], dass die erwarteten Mindereinnahmen jeder einzelnen Kommune zugrunde gelegt werden müssen“, was weder als leistbar noch als belastbar eingeschätzt wird (Bundesrat 2020). Demgegenüber ist jedoch damit zu rechnen, dass von den Ländern für die Verteilung der bereitgestellten Mittel die durchschnittlichen Einnahmen der zurückliegenden Jahre, die über die Finanzstatistik vorliegen, einen naheliegenden Maßstab bilden werden. Zudem sollten die gewährten Kompensationsmittel als eigene Einnahmen der Kommunen verbucht werden, um auf diese Weise zur Stabilisierung der kommunalen Finanzausgleiche beizutragen.

Der notwendig gewordene Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen der Kommunen verweist im Kern allerdings auf ein tieferliegendes Problem, nämlich eine nach wie vor ausstehende grundlegende Reform der Gewerbesteuer bzw. des kommunalen Einnahmensystems insgesamt. Für eine solchermaßen strukturelle Reform sind aus finanzwissenschaftlicher Sicht die folgenden Kriterien relevant (Döring/Feld 2005, Zimmermann/Döring 2019):

- Im Mittelpunkt steht erstens das Ziel einer *Verstetigung der kommunalen Einnahmen*, d.h. konjunkturelle Schwankungen sollen nicht so stark auf die kommunalen Einnahmen durchschlagen, wie dies aktuell krisenbedingt vor allem bei der Gewerbesteuer der Fall ist. Eine stabile und bedarfsgerechte Einnahmenerzielung ist dabei insofern bedeutsam, als die überwiegende Zahl der kommunalen Ausgaben (Personalausgaben, Infrastruktur, Gebäudeunterhaltung etc.) unabhängig von kurzfristigen konjunkturellen Schwankungen anfällt. Im Bereich der kommunalen Sozialleistungen verändert sich der Ausgabebedarf sogar prozyklisch, d.h. in der Rezession steigen die finanziellen Belastungen. Überdies belastet eine Fluktuation der Steuereinnahmen die Planbarkeit des gemeindlichen Haushalts erheblich.
- Zweitens sollten die Kommunen über eine oder mehrere vom Aufkommen her *nennenswerte Steuerquelle(n) mit Hebesatzrecht* verfügen, wie dies Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG zur Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung normiert. Aus ökonomischer Sicht kann damit dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz Rechnung getragen werden, dessen Erfüllung eine an den Präferenzen der ortsansässigen Wohnbevölkerung und Unternehmen orientierte Aufgabenerfüllung gewährleistet. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982) hat in diesem Zusammenhang den Begriff des Interessenausgleichs geprägt. Er besagt, dass die spezifischen Bedarfe einer sozialen Gruppe (Wohnbevölkerung, Unternehmen) innerhalb einer Kommune durch das Aufkommen aus Abgaben finanziert werden sollen, die von den Mitgliedern der gleichen Gruppe aufgebracht werden.
- Als weitere Zielsetzung wird drittens eine möglichst *geringe interkommunale Streuung des Steueraufkommens* gefordert. Es handelt sich dabei um eine das spezifisch deutsche Verständnis von Föderalismus kennzeichnende Forderung, die im grundgesetzlichen Postulat der Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 GG) seinen Niederschlag gefunden hat. Auf die kommunale Ebene angewendet besagt dieser Grundsatz, dass die Einnahmenausstattung zwischen den Kommunen nicht zu stark differieren soll, um ein möglichst gleichmäßiges Angebot an lokalen öffentlichen Leistungen sicherzustellen. Ein Ausgleich von Einnahmendisparitäten kann dabei grundsätzlich über den kommunalen Finanzausgleich (Zuweisungen der Länder) erfolgen. Um die Abhängigkeit der Kommunen von der Ebene der Länder jedoch nicht zu groß werden zu lassen, sollten die kommunalen Steuereinnahmen nach Möglichkeit so verteilt sein, dass auf umfangreiche korrigierende Ausgleichszahlungen über den Finanzausgleich verzichtet werden kann.

- Viertens ist schließlich eine *Substanzbesteuerung zu vermeiden*. Unternehmen sollen durch die Besteuerung nicht zur Aufgabe ihres Geschäftsbetriebs gezwungen werden und daher nur Steuern zahlen, wenn sie auch Gewinne erzielen. Aufgrund einer Substanzbesteuerung würden Unternehmen aus dem Markt ausscheiden, die sich ohne diese Form der Besteuerung dort halten könnten. Aus diesem Grund wurden in früheren Reformen der Gemeindefinanzen bereits die Lohnsummensteuer und die Gewerbekapitalsteuer abgeschafft.

Vor allem der im letztgenannten Punkt bereits enthaltene Verweis auf die Gewerbesteuer und die Beschneidung von deren Bemessungsgrundlage über die Zeit auf eine *mittlerweile reine Ertrags- bzw. Gewinnsteuer erklärt deren extreme Konjunkturereagibilität*, die in dieser Ausgestaltung keinen Beitrag zur Verstärkung der kommunalen Einnahmen leisten kann. Auch fällt die interkommunale Streuung des Gewerbesteueraufkommens – bundesländerübergreifend und infolge einer räumlich unterschiedlichen Verteilung von Wirtschafts- und Steuerkraft – vergleichsweise groß aus. Zwar gewährleistet die Gewerbesteuer durch das bestehende Hebesatzrecht die Verwirklichung kommunaler Finanzautonomie. Dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz wird aber nur begrenzt Rechnung getragen, was vor allem Ergebnis einer in der Vergangenheit stetigen Beschneidung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer ist. Dies findet seinen Ausdruck in zahlreichen Befreiungen von der Steuerpflicht (ausgenommen sind Land- und Forstwirtschaft, freie Berufe, Wohnungswirtschaft und öffentliche Betriebe) sowie in immer wieder angehobenen Freibeträgen (für Einzelunternehmen und Personengesellschaften) und einer 1992 eingeführten, progressiv wirkenden Messzahlenstaffel. Die Gewerbesteuer ist damit über die Zeit zu einer Steuer auf mittlere und große Unternehmen (vornehmlich Kapitalgesellschaften) degeneriert (Fuest/Huber, 2003). Zudem hängt das Gewerbesteueraufkommen selbst größerer Städte von nur wenigen Unternehmen ab, wobei Insolvenzen oder unternehmenspolitische Entscheidungen von Jahr zu Jahr zu schmerzlichen Steuerausfällen führen können.

Zu berücksichtigen ist schließlich auch, dass der Gewerbesteuer mit der Steuerreform 2000 im System der Unternehmensbesteuerung eine völlig neue Rolle zugewiesen wurde (Döring/Feld 2005). Während für Kapitalgesellschaften durch eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes das allgemeine Belastungsniveau der Ertragsteuern niedrig gehalten wurde, konnte eine vergleichbare Entlastung der einkommensteuerpflichtigen Einzelunternehmen und Personengesellschaften nur durch eine pauschale Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer realisiert werden. Dies hat jedoch zur Folge, dass die Entlastung der Personenunternehmen unter anderem von den weiteren Einkommensteuerpflichtigen, also auch den Arbeitnehmern, die Lohnsteuer zahlen, mitgetragen wird, für welche – bei gleichem Einkommensteueraufkommen – die Steuerbelastung ohne Gewerbesteueranrechnung niedriger ausfallen würde.

Im Ergebnis wird mit dieser partiellen Weiterwälzung der Gewerbesteuer das Ziel des *Interessenausgleichs im Sinne einer gleichmäßigen und angemessenen Steuerlastverteilung zwischen Unternehmen und Wohnbevölkerung nicht mehr gewährleistet*. In der Entwicklung der Ausgestaltung der Gewerbesteuer in den zurückliegenden Jahrzehnten spiegelt sich somit auch eine Form des Politikversagens.

In Anbetracht der genannten Defizite der bestehenden Gewerbesteuer kann die Feststellung nicht überraschen, dass nach wie vor deren Reform hohe politische Priorität haben sollte. Viele immer noch aktuelle Vorschläge wurden hierzu bereits in der ersten Hälfte der 2000er Jahre vorgelegt, ohne dass es bei irgendeinem dieser Vorschläge bislang zu einer politischen Umsetzung gekommen wäre. Einer groben Einteilung folgend kann dabei zwischen wertschöpfungsorientierten Modernisierungsmodellen einerseits sowie einkommensorientierten Zuschlagsmodellen andererseits unterschieden werden (Broer 2004; Henckel 2004, Döring/Feld 2005). Zu den wertschöpfungsorientierten Reformvorschlägen zählen – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – hierbei Modelle wie etwa jenes der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2003), das im Kern auf eine „Revitalisierung“ der Gewerbesteuer hinausläuft. Zentrale Elemente dieses Vorschlags sind die Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen auf alle Produktions- und Dienstleistungsbetriebe sowie die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage in Richtung der gesamten Nettowertschöpfung bei gleichzeitig massiver Senkung der bisherigen Steuermesszahlen (siehe hierzu auch die Vorschläge von Hessisches Ministerium der Finanzen 2002; Scherf 2002; Oberhauser 2003; Färber et al. 2003; Jarass/Obermeier 2003; Bundesministerium der Finanzen 2003).

Als Beispiel für den zweiten Modelltyp kann der Reformvorschlag des Bundesverbands der Deutschen Industrie und des Verbands der Chemischen Industrie (2001) gelten, der auf eine Abschaffung der bestehenden Gewerbesteuer und deren Ersatz durch einen kommunalen Zuschlag zur Körperschaftsteuer (alternativ ist auch eine Betriebssteuer mit Zuschlagsrecht denkbar – siehe Kronberger Kreis 2003) sowie den Ersatz des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer durch eine – ebenfalls durch Einführung eines Zuschlagsrechts bewirkte – direkte Einkommensbesteuerung der Bürger durch ihre Kommunen abzielt (weitere Vorschläge dieser Art stammen von Schemmel 2002; Fuest/Thöne 2003; Jachmann 2003; Döring 2007). Ohne diese Modelle im Detail hier bewerten zu wollen, verdeutlicht die Fülle an Reformvorschlägen zweifelsohne, dass gerade mit Blick auf die Gewerbesteuer – aber auch das kommunale Einnahmensystem insgesamt – ein grundlegender Reformbedarf besteht, der durch eine Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen der Kommunen zum aktuellen Zeitpunkt lediglich kurzfristig abgemildert, aber keineswegs strukturell behoben wird.

4

Fazit

Unabhängig von der zurückliegenden Bewertung der betrachteten Finanzhilfen für die Kommunen ist zunächst grundsätzlich zu begrüßen (und sollte daher hier nicht vergessen werden zu betonen), dass der Bund bereit ist, umfangreiche Mittel zur Milderung der krisenbedingten Finanzierungslasten der Kommunen im Sozialbereich sowie zum Ausgleich der kommunalen Gewerbesteuermindereinnahmen einzusetzen, anstatt diese etwa zur *Beteiligung an einem Fonds zur Tilgung kommunaler Altschulden* zu verwenden. Die Lösung des Altschuldenproblems sollte selbst unter dem Eindruck der aktuellen Krisensituation im Sinne des Subsidiaritätsprinzips und seiner Anwendung auf die föderalen Finanzbeziehungen vorrangig Sache der Kommunen sowie – wenn diese nachweislich mit der Lösung des Problems überfordert sein sollten – gegebenenfalls der Länder sein. Eine Beteiligung des Bundes ist demgegenüber nicht zwingend erforderlich. Jenseits dessen gilt für Finanzhilfen des Bundes an die Kommunen, dass diese unter den gegebenen Rahmenbedingungen dann als ökonomisch gerechtfertigt angesehen werden können, wenn sie in klarem Bezug zur momentanen Krisensituation stehen und damit lediglich einmalig bzw. zeitlich befristet gewährt werden. Demgegenüber sollte eine unsachgerechte Vermischung von kurzfristigen Interventionen zur fiskalischen Bewältigung der Corona-Krise mit grundlegenden Reformnotwendigkeiten der föderalen Finanzordnung vermieden werden. Insofern bleibt anzunehmen, dass beides – sowohl die dauerhaft höhere Beteiligung des Bundes an den finanziellen Lasten der Leistungen für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende als auch der einmalige Ausgleich der krisenbedingten Gewerbesteuermindereinnahmen – lediglich ad-hoc-Maßnahmen darstellen, welche die nach wie vor aus finanzwissenschaftlicher Sicht anstehenden Reformen bei den Bund-Länder-Finanzbeziehungen ebenso wie mit Blick auf das Gemeindefinanzierungssystem nicht ersetzen können.

5 Literatur

- Bertelsmann Stiftung (2019): *Kommunaler Finanzreport 2019*, Teil C: Bargeld und Sichteinlagen, Gütersloh.
- Bösinger, R. (1999): Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 1995, Frankfurt am Main et al.
- Broer, M. (2004): Ist die Körperschaftssteuer eine gute Gemeindesteuer?, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 84, S. 117-120.
- Bundesministerium der Finanzen (2003): Gemeindefinanzreform, Monatsberichte des BMF, 9/2003, S. 49-55.
- Bundesrat (2020): Stellungnahme des Bundesrates – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h), Drucksache 363/20 (Beschluss) vom 3. Juli 2020.
- Bundesrechnungshof (2020): Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofs zur öffentlichen Anhörung über das Verfahren zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 (BT-Drs. 19/20000) und zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets (BT-Drs. 19/20057), Berlin.
- Bundesverband der Deutschen Industrie und Verband der Chemischen Industrie (2001): Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer, Köln.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2003): Vorschlag für eine modernisierte Gewerbesteuer, Mitteilung vom 28. Februar 2003, Köln.
- Deutscher Bundestag (2020a): Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h), Drucksache 19/20595.
- Deutscher Bundestag (2020b): Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder, Drucksache 19/20598.
- Döring T. und L.P. Feld (2005): Reform der Gewerbesteuer: Wie es Euch gefällt? – eine Nachlese, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Jg. 6, S. 207-232.
- Döring, T. (2001): Institutionenökonomische Fundierung finanzwissenschaftlicher Politikberatung – Grundfragen und Anwendungsfall der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems in Deutschland, Marburg.
- Döring, T. (2004): Konnexitätsprinzip, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 33, S. 609-613.
- Döring, T. (2007): Das Gemeindesteuersystem erneut auf dem Prüfstand – Ökonomische Bewertung der Erfolgsaussichten einer modifizierten Variante des Reformmodells der Stiftung Marktwirtschaft, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 56, S. 25-53.

- Döring, T. und D. Stahl (2000): Die föderale Finanzverfassung – grundlegend reformbedürftig?, in: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 58, S. 512-518.
- Färber, G., Fugmann-Heesing, A. und M. Junkernheinrich (2003): Reform der Gemeindefinanzen – ein Vorschlag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Fischer-Menshausen, H. (1980): Finanzausgleich II – Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 2, Stuttgart et al., S. 636-662.
- Fisher, R.C. (1996): State and Local Public Finance, 2. Auflage, Chicago et al.
- Freier, R. und R. Geißler (2020): Kommunale Finanzen in der Corona-Krise – Effekte und Reaktionen, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 100, S. 356-363.
- Fuest, C. und B. Huber (2003): Lösungsmöglichkeiten und Probleme bei der Gewerbesteuerreform, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 83, S. 560-565.
- Fuest, C. und M. Thöne (2003): Ein modifiziertes Zuschlagsmodell zur Reform der Gemeindesteuer, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 83, S. 164-169.
- Geske, O.-E. (1998): Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips?, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 78, S. 556-564.
- Henckel, N.-F. (2004): Die kommunale Wirtschaftsbesteuerung strukturell reformieren, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 105, S. 30-35.
- Henneke, H.G. (2020): Kommunen sind Stabilitätsanker in der Krise, in: *Der Landkreis*, Jg. 90, S. 146-148.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (2002): Vorschlag zur Neuordnung der Gemeindefinanzen, Arbeitspapier, Wiesbaden.
- Huber, B. und K. Lichtblau (1999): Reform der deutschen Finanzverfassung – die Rolle des Konnexitätsprinzips, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Jg. 44, S. 69-93.
- Jachmann, M. (2003): Gewerbesteuerreform, Stuttgart et al.
- Jarass, L. und G.M. Obermaier (2003): Von der Gewerbesteuer zur kommunalen Betriebssteuer, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 83, S. 157-163.
- Kronberger Kreis (2003): Gute Gemeindesteuer, Berlin.
- Oberhauser, A. (2003): Zielgerichtete Reform der Gemeindesteuern durch eine kommunale Wertschöpfungssteuer, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 83, S. 565-568.
- Oebbecke, J. (2020): Konnexitätszuweisungen für übertragene Aufgaben – Einordnung, Rechtsprechung, Vorteile und Probleme, in: Schweisfurth, T. und W. Wallmann (Hrsg.), Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, S. 357-376.
- Schemmel, L. (2002): Kommunale Steuerautonomie und Gewerbesteuerabbau, Wiesbaden.
- Scherf, W. (2002): Ersatz der Gewerbesteuer durch eine anrechenbare Wertschöpfungssteuer, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 82, S. 603-608.

- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982): Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- Wust, H. (1981): Föderalismus – Grundlage für Effizienz in der Staatswirtschaft, Göttingen.
- Zimmermann, H. und T. Döring (2019): Kommunalfinanzen – Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, 4. überarbeitete und erweiterte Auflage, Berlin.