

Das Gemeinde- finanzsystem

Geschichte, Ideen, Grundlagen

von Dr. Hermann Elsner



„Worum Stadtparlamente und Kommunalpolitiker ringen und ringen werden, bis sie es erreicht haben, ist ... die Möglichkeit ... auch die Einnahmeseite ihres Budgets nach den besonderen Gesichtspunkten der eigenen Stadt, unter eigener Verantwortung — und zwar Verantwortung lediglich vor der eigenen Bürgerschaft und vor sonst niemand — städtisch-individuell zu gestalten. (Dieser) Wille der Städte (ist) restlos berechtigt ... er ist nichts anderes als die finanzpolitische Seite ihres Lebenswillens selbst.“

(Joseph A. Schumpeter 1928)

W. KOHLHAMMER VERLAG

Inhalt

	Seite
Vorwort	15
Einleitung	17
Erstes Kapitel	21
Grundzüge des Gemeindefinanzsystems von der Reichsgründung 1870/71 bis zur Gegenwart	
Literatur	21
I. Das Gemeindefinanzsystem vor dem 1. Weltkrieg	(22)
Finanzausgleich nach der Reichsverfassung von 1871 — Kommunalbesteuerung — Finanz- und Steuerreform Miquels — Das berühmte Miquelsche Relationensystem — Miquels Lehre von den Besteuerungsprinzipien — Günstige Verhältnisse für Miquels Reform	x
II. Das Gemeindefinanzsystem nach der Erzbergerschen Finanzreform 1919/20	28
1. Darstellung des Gesamtfinanzausgleichs	28
Umkehrung der politischen Verhältnisse — Erzbergers zentralistische Position — Steuerliche Kompetenzen des Reiches — Landessteuergesetz bringt umfassenden Verbund — Kompetenzverteilung des Landessteuergesetzes — Kein dauerhafter Interessenausgleich	
2. Die Verteilung der Überweisungssteuern	32
Folge des Verbunds: Hoch komplizierte Verteilungsschlüssel — Örtliches Aufkommen = Wohnsitz + wirtschaftlicher Ursprung — Auswirkungen des „großen“ Verbunds auf den kommunalen Finanzausgleich — Ergebnisse der Weiterleitung durch die Länder	
3. Die Bürgersteuer (1930—1942)	34
Erste Konkordienformel für Gemeindeeinkommensteuer — Finanzausgleichsgrundsätze des Städtetages in den zwanziger Jahren — Zweite Konkordienformel für Gemeindeeinkommensteuer: Eine Serie frommer Lügen — Ersatzlösung Bürgersteuer — Hoffnung auf dritte Formel für Gemeindeeinkommensteuer?	
4. Erste umfassende Konzeptionen für den kommunalen Finanzausgleich 1938—1944	38
Finanzausgleichsgutachten von Popitz — Reichsgrundsätze für den Finanzausgleich von 1937 — Preußisches Finanzausgleichsgesetz von 1938 — Wesentlicher Inhalt des preußischen FAG von 1938 — Übertragung auf das gesamte Reich	

	Seite
III. Das Gemeindefinanzsystem 1949 bis 1956	42
1. Die Stellung der Gemeinden in der Finanzverfassung Grundgesetz regelt erstmals Grundzüge des Finanzausgleichs — Aber nicht für Gemeinden — Keine Antwort auf Frage nach kommunaler Finanzautonomie	42
2. Die Verfassungsänderung 1956	43
Anhaltende Bemühungen um Besserstellung der Gemeinden — 1956: Gemeinden werden erstmals Partner des bundesstaatlichen Finanzausgleichs — Schwerkraft der finanzpolitischen Verantwortung liegt aber weiterhin bei den Ländern	
3. Inhalt der Realsteuergarantie	45
Vierte Konkordienformel: Realsteuergarantie — Realsteuergarantie kontrovers	
IV. Grundlagen des kommunalen Einnahmesystems nach der Gemeindefinanzreform 1969	46
Sieben Ergebnisse der Finanzreform 1969	
Zweites Kapitel	49
<i>Große Baumeister des Gemeindefinanzsystems, ihre Leitbilder und ihr Nachlaß</i>	
I. <i>Johannes von Miquel (1828—1901) — Vater des neuzeitlichen Gemeindesteuersystems</i>	49
Literatur — Einige Lebensdaten — Miquels Einstellung — Günstige Umstände für Reform — Miquels Konzept — Die Nachwirkung	
II. <i>Matthias Erzberger (1875—1921) — Begründer der Steuerüberweisungen des Staates</i>	53
Literatur — Einige Lebensdaten — Erzbergers Einstellung — Erzbergers Konzept: Großer Steuersouverän Reich — Quotenbeteiligung für Länder und Gemeinden	
III. <i>Johannes Popitz (1884—1945) — Gestalter des kommunalen Finanzausgleichs</i>	58
Literatur — Einige Lebensdaten — Die Einstellung — Popitz' Konzept für den kommunalen Finanzausgleich	
Drittes Kapitel	67
Neuzeitliche Anforderungen an das Gemeindefinanzsystem und Reformbemühungen in der Zeit des Bonner Grundgesetzes	
Literatur	67
I. Neuzeitliche Anforderungen an das Gemeindefinanzsystem	68

1. Einführende Bemerkungen	68
Negative Tendenzen seit Miquel — Ein Thema der Diskussion seit Weimar: Abbau der Gewerbesteuer — Ersatz durch Besteuerung örtlicher Einkommen — Historische Grundsätze auch in Rechtsprechung — Kernproblem: Kriterien für die Zuordnung dezentraler Einnahmen	
2. Die Grundsätze der Baumeister des Gemeindefinanzsystems: Johannes von Miquel und Johannes Popitz	70 X
Grundsätze Miquels — Grundsätze von Popitz	
3. Fortentwicklung der Grundsätze in der Zeit des Bonner Grundgesetzes	73
a) Allgemeine Beschreibung	74
b) Verfassungspolitische Aspekte	76
Keine zeitlose Bestimmung der Selbstverwaltung — Selbstverwaltungsgrundsätze in der höchstrichterlichen Rechtsprechung	
c) Wirtschaftspolitische Implikationen	78
d) Zusammenfassung	80
II. Reformvorschläge in der Zeit des Bonner Grundgesetzes	82
1. Studienkommission „Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs“	82
Modell „Gemeindeeinwohnersteuer“	
2. Kommission für die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland	83
Modell „Gemeindeeinkommensteuer“	
3. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen	84
Kombiniertes Modell verschiedener Vorschläge	
4. Einzelhandelsumsatzsteuer und Wertschöpfungssteuer	85
a) Gerhard Zeitel	85
Modell „Kleinhandelsumsatzsteuer“	
b) Alois Oberhauser	87
Modell „Wertschöpfungssteuer“	
5. Kommunale Spitzenverbände	89
Am Anfang: Historische Argumentation — Verteidigung der Gewerbesteuer — Zehnprozentige Lohnsteuerbeteiligung der Gemeinden — Bedingt positiv zu Troeger — Funktionale Gleichbehandlung der Gemeinden — Inhaltliche Fortsetzung der Gemeindefinanzreform 1969	
6. Kurzgefaßte Kritik der bisherigen Vorschläge	91

	Seite
Zeitnahe Zielbeschreibung — Proportionale Einkommenbesteuerung — Mehrwertsteuer der letzten Stufe — Wertschöpfungssteuer — Offen: Umsatzsteuerbeteiligung	
Viertes Kapitel	95
Grundlagen des geltenden Gemeindefinanzsystems	
I. Die Gemeinden im öffentlichen Gesamthaushalt — eine Kurzanalyse	95
Literatur — Vorbemerkungen	95
1. Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte 1962 bis 1977	96
Gemeindefinanzreform bringt steuerliches Austauschwerk — . . . und Erweiterung der Verbundgrundlagen im kommunalen Finanzausgleich — Erwartungen 1969 — Einzelentwicklungen seit 1969 — Ergebnis der Gemeindefinanzreform 1969	
2. Gesamtentwicklung und -struktur der kommunalen Haushalte 1962 bis 1977	101
Überdurchschnittlicher Anstieg der kommunalen Gesamtausgaben — Verschlechterung der Haushaltstruktur — Laufende Ausgaben mindern nachhaltig die Investitionskraft	
3. Schulden der öffentlichen Haushalte 1962 bis 1977	103
Hypothek der Vergangenheit: Hohe kommunale Verschuldung — Verschlechterung der Haushaltsstruktur mindert zusätzlich Verschuldungsfähigkeit	
II. Das kommunale Steuersystem	109
1. Die Gewerbesteuer	109
Literatur	109
a) Geschichtliche Entwicklung	110
Anfänge der Gewerbesteuer — Entwicklung der Gewerbesteuer: 1810—1820: Einfache Gestalt — 1820 bis 1890/93: Verfeinerung der Veranlagungstechnik — 1890/93—1936: Realsteuern zeitlich überwiegend in kommunaler Ertragshoheit — Ab 1936: Kommunale Ertragshoheit bestätigt oder wiederhergestellt — Übergang zur dreigliedrigen Gewerbesteuer — Weitgehende staatliche Veranlagung — Verkoppelung der Hebesätze — Beginn des heutigen kommunalen Finanzausgleichs — Entwicklung der Lohnsummensteuer	
b) Argumente für die Gewerbesteuer	116
Gewerbesteuer seit Miquel umstritten — Befürworter: Adolph Wagner — Dualistische Konzeption Miquels — Äquivalenzprinzip: individualistische Definition	
aa) Äquivalenz der Gemeindesteuern	117

Äquivalenzprinzip: allgemeine Definition — Durch: Johannes Popitz — Und: Wissenschaftlicher Beirat — Finanzreform-Kommission — Bundesverfassungsgericht — Steuerreformkommission — Renaissance des Äquivalenzprinzips	
bb) Eine zeitnahe Interpretation des Verursachungsprinzips	120
Die Geschichte vom Bürger, der alles verursacht — Die eigentlichen Bedarfsfaktoren: Grundbesitz, Gewerbe, Bürger, Pendler oder . . . — Einwohner, Funktionalräumliche Stellung, Wirtschaftsstruktur, Wachstum	
cc) Inzidenz der Realsteuern	122
dd) Staatspolitische Bedeutung der Realsteuern . . .	123
Definition der kommunalen Einnahmenhoheit in heutiger Zeit	
c) Einzelausgestaltung der Gewerbesteuer	124
Rechtsgrundlage — Besteuerungsgrundlagen — Gegenstand der Besteuerung — Berechnung der Gewerbesteuern — Gewerbeertragssteuer — Gewerbekapitalsteuer — Steuermeßzahl und -meßbetrag — Einheitlicher Steuermeßbetrag — Lohnsummensteuer — Festsetzung der Hebesätze — Qualität des Hebesatzrechtes	
d) Die Gewerbesteuerumlage	128
Gründe für und Versprechen bei ihrer Einführung — Bemessung der Gewerbesteuerumlage	
2. Die Grundsteuer	130
Literatur	130
a) Geschichtliche Entwicklung	130
b) Argumente für die Grundsteuer	135
Örtliche Radizierung — Fühlbarkeit — Geringe Konjunkturreaktibilität — Streuung des Aufkommens — Stetigkeit des Aufkommens — Wettbewerbsneutralität	
c) Einzelausgestaltung der Grundsteuer	137
Rechtsgrundlage — Ertragshoheit — Hebesatzkompetenz — Steuergegenstand — Notwendigkeit einer Zerlegung des Steuermeßbetrages — Ermittlung des Einheitswertes — Ertragswertverfahren für land- und forstwirtschaftliche Betriebe — Einzelbewertung für den übrigen Bereich — Steuermeßzahl — Festsetzung der Grundsteuer	
3. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer . . .	140
Literatur	140
a) Geschichtliche Entwicklung	140

	Seite
b) Einzelausgestaltung	140
Verfassungsrechtliche Grundlage — Zweistufiges Verfahren der Beteiligung nach Gemeindefinanzreformgesetz — Höhe des Anteils — Bemessungsgrundlage: Einkommensteueraufkommen des Landes — Aufteilung nach Schlüssel — Höchstbeträge für Aufteilung — Wohnsitzprinzip allein maßgebend	
4. Die sonstigen Gemeindesteuern	145
Literatur	145
a) Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern	145
Begriff — Übliche kritische Einwände — Rechtfertigung — Vergnügungssteuer — Getränkesteuer — Hundesteuer — Schankerlaubnissteuer — Jagd- und Fischeinsteuern — Zweitwohnungssteuer — Sonstige Gemeindesteuern	
b) Die Grunderwerbsteuer	152
III. Der kommunale Finanzausgleich	153
Literatur	153
1. Begriff und historische Grundlagen	154
Begriff „Finanzausgleich“ — Zwei staatliche Finanzausgleichssysteme — Finanzverantwortung der Länder für ihre Gemeinden — Historische Grundlagen des Finanzausgleichs	
2. Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs	155
Grundlagen des allgemeinen Steuerverbundes — Höhe der Verbundraten — Unmittelbarer Vergleich der Verbundraten zwischen den Ländern nicht möglich — Kommunale Umlagen zur teilweisen Finanzierung des Verbunds — Fakultativer Steuerverbund — Vier Voraussetzungen des allgemeinen Verbunds	
3. Die Verteilung der Mittel im Steuerverbund	158
a) Die Zuweisungsarten	158
Kommunalpolitische Argumentation gegen Zweckzuweisungen — Verteilung der Verbundanteile durch die Länder	
b) Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen	159
Berechnungsgrundlagen der Schlüsselzuweisungen — Haupt- und Ergänzungsansätze — Steuerkraftmeßzahl — Sockelgarantie — Formelmäßige Darstellung — Argumente für die praktizierte Ermittlung der Steuerkraftmeßzahl	
c) Perspektiven	163
Schwache Ermittlung zentralitätspolitischer Bedarfskonzentrationen — Argumente für eine bewegliche Erfas-	

<p>sung der Zentralität — Kommunalpolitische Bedenken gegen eine Atomisierung der Berechnungsgrundlagen — Zum Inhalt der Zentralität einer Gemeinde</p> <p>d) Die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise</p> <p>e) Die Verteilung der Bedarfszuweisungen</p> <p>4. Die Zweckzuweisungen</p> <p>Verdeckter Finanzausgleich durch Zweckzuweisungen — Gewicht der Zweckzuweisungen in der Kommunalfinanzierung — Vier Arten von Zweckzuweisungen — Kommunalpolitische Gefahr der Zweckzuweisungen</p> <p>IV. Die Gebühren</p> <p>Literatur</p> <p>1. Geschichtliches</p> <p>Entstehung des Gebührenwesens — Von den Sporteln zur Gebühr</p> <p>2. Begriff und Arten der Gebühren</p> <p>Drei Begriffsarten — Begriff in Umgangssprache — Juristische und finanzwissenschaftliche Definitionen — Gesetzliche Definition in Nordrhein-Westfalen — Gebühr als Lenkungsmittel — Zwitterstellung der Gebührenpolitik — Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Benutzungsgebühren</p> <p>3. Auswahl der gebührenpflichtigen Leistungen, Deckungsgrade und allgemeine gebührenrechtliche Prinzipien</p> <p>Öffentliche Leistung als Objekt und Motiv der Gebührenerhebung — Die vier Erhebungsprinzipien — Veranlassungsprinzip — Begünstigungsprinzip — Interessenprinzip — Verschuldungsprinzip — Finanzierung durch Steuern oder Gebühren? — Öffentliches Interesse</p> <p>4. Gebührenmaßstäbe</p> <p>Aufgabe der Gebührenmaßstäbe — Nutzen- und Kostentheorie — Äquivalenztheorie — Tautologisches in den Theorien — Leistung/Kosten/Gebühr — Wirklichkeits- und Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe</p> <p>Dokumentation: Aus den Reden und Schriften der drei großen Baumeister des Gemeindefinanzsystems</p> <p>I. Johannes von Miquel</p> <p>Quellen</p> <p>1. Die Ausgangslage</p> <p>Gute Finanzlage und niedrige Steuerquote — Problem: Ungleichheit in der Verteilung der Steuerlasten — Pro-</p>	<p>168</p> <p>169</p> <p>169</p> <p>171</p> <p>171</p> <p>171</p> <p>173</p> <p>176</p> <p>181</p> <p>183</p> <p>183</p> <p>183</p>
--	---

blem: Einseitige Kommunalbesteuerung durch überhöhte Einkommensteuerzuschläge — Harmonische Gesamtreform für Staat und Gemeinden — Allgemeiner Wille zur Reform	
2. Das kommunalpolitische Leitbild Miquels	185
Eigene Steuern für Gemeinden — Gemischtes Kommunalsteuersystem — Keine Dotationen statt eigener Steuern — Miquels Begriff der Finanzhoheit — Finanzhoheit schließt Einnahmenhoheit ein	
3. Die Besteuerungsprinzipien	186
Staat = Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit — Kommunale Steuerbedürfnisse benötigen zwei Prinzipien: Leistungsfähigkeits- und Äquivalenzprinzip	
4. Wichtige Einzelfragen der Finanzreform	187
Realsteuern und Gemeinden — Grundsteuer als Kommunalsteuer — Gewerbesteuer als kommunale Betriebssteuer — Relationen in der Kommunalbesteuerung im Staats- und Gemeindeinteresse	
5. Würdigung der Reform	189
II. Matthias Erzberger	189
Quelle	189
1. Die Ausgangslage	189
Drei Fragen der Finanzreform — Kernpunkt: Gerechte Steuerverteilung — Gerechte Steuerverteilung bei höchster Anspannung — Keine Rettung durch Staatsbankrott	
2. Die Reichseinheit als Erzbergers Leitbild	190
Zwei Aufgaben der Reichsfinanzverwaltung — Reichsfinanzverwaltung als wesentlicher Baustein des Einheitsstaates	
3. Das Dogma vom finanzpolitischen Vorrang des Reiches	191
Großes Steuersouverän Reich — aus Gründen des Einheitsstaates — und des Bedarfs — Weitere Gründe für die Steuergemeinschaft — Kritik der alten Ordnung — Neue Ordnung durch Opfer der Länder und Gemeinden	
4. Die Finanzreformkonzeption in wichtigen Einzelfragen	193
a) Die politische Bedeutung der Finanzreform	193
Übertragung der direkten Steuern auf das Reich	
b) Erste Folge: Neuorganisation der Finanzverwaltung .	193
Der Ertragshoheit folgt die Verwaltungshoheit — Auch aus Gründen der Steuergerechtigkeit und Ertragsmaximierung — Einheitliche Steuerveranlagung — Auch hier: Opfer der Länder	

	Seite
c) Zweite Folge: Quotenbeteiligung der Länder und Gemeinden	194
Föderalistisches Erbe der Vorkriegszeit — Quotenbeteiligung ersetzt Zuschlagsrecht — Ausgleich des Verlustes steuerlicher Rechte durch quantitative Verstärkung — Ausschließlich: quantitative Sicht	
5. Würdigung des Gesamtergebnisses der Reform . . .	195
Auf dem Wege zum Einheitsstaat — Großer Steuersouverän Reich — Berechtigung auch durch Bedarfsverschiebung — Umfassende Steuersouveränität	
III. Johannes Popitz	196
Quellen	196
1. Die Ausgangslage	196
Äußere und innere Gründe der Finanznot — Desorganisation des Staates	
2. Der einheitliche Staatswillen als Leitbild von Popitz	197
Einheitlicher Staatswillen = Wichtigste Aufgabe der Finanzpolitik — Polykratie verhindert einheitliche Führung — Die Folge: Durcheinander für die Wirtschaft — Demokratie und Föderalismus-Widersprüche? — Allgemeiner Inhalt eines einheitlichen Willens — Theoretische Möglichkeiten der Lösung — Einheitlicher Willen bedeutet nicht unbedingt Zentralisation — Dezentralisation beinhaltet vielmehr Verantwortung für Setzung und Durchführung der Aufgaben — Selbstverwaltung als fruchtbares Prinzip — Föderalismus spaltet Regierungsfunktion des Staates	
3. Popitz' Auffassung von der Selbstverwaltung	201
Selbstverwaltung gründet in der Tradition — Selbstverwaltung = rationelle Organisation — . . . die die Gefahr einer Spaltung des Gesamtstaatswillens in sich schließt	
4. Einzelfragen des Finanzausgleichs	202
Klimax der Aufgaben-Primat des Zentralstaates — Anziehungskraft und politische Präponderanz des Zentralstaates — Die Aufgaben des Staates	
Namensverzeichnis	205
Sachverzeichnis	206