

Dipl.-Volkswirt Wolfram Schwabbacher, Dipl.-Volkswirt Stefan Dittrich,
Dipl.-Wirtschaftsinformatiker (FH) Henry Mailahn

Politikberatung durch Mikrosimulationen – Berechnungen für die Gemeindefinanzkommission

In diesem Beitrag werden die vom Statistischen Bundesamt für die Gemeindefinanzkommission durchgeführten Quantifizierungen des Prüfmodells der Bundesregierung sowie des Niedersächsischen Modells zur Gemeindefinanzreform vorgestellt. Die Arbeiten wurden in Kooperation mit dem Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik FIT und dem Institut für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover durchgeführt. Die Berechnungen basieren in erster Linie auf den Einzeldaten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik.

Neben den Auswirkungen auf das Gesamtsteueraufkommen konnten durch die Simulationsrechnungen auch die interkommunalen Verteilungswirkungen der Modelle ermittelt werden. Auch wenn in der Gemeindefinanzkommission keine Einigung auf ein Reformmodell erzielt werden konnte, wurde durch die intensive Prüfung der Modelle eine Grundlage für künftige Diskussionen geschaffen.¹

1 Bedeutung von Mikrosimulationen für Gesetzesfolgenabschätzungen

Mikrosimulationen sind eine Möglichkeit zur empirischen Analyse, Maßnahmenplanung oder Erfolgskontrolle in der Politik.² Durch die Variation von Merkmalen realer Einzeldaten können finanzielle Auswirkungen von steuerlich relevan-

ten Maßnahmen bei einzelnen Steuerpflichtigen beobachtet und diese anschließend entsprechend der Fragestellung zu größeren Einheiten aggregiert werden. Mikrosimulationsmodelle stellen eine Alternative zu Gruppen- oder Makromodellen dar. Während Gruppenmodelle aus aggregierten Daten erstellt werden und somit auf die vorab berücksichtigten Gliederungsvariablen beschränkt sind, bieten Mikrosimulationen insbesondere bei komplexen Fragestellungen die Möglichkeit, auch differenzierte Aussagen zu treffen. So konnten bei den Untersuchungen zur Gemeindefinanzreform auch zahlreiche strukturelle Merkmale der Gemeinden wie Steuerkraft, Anzahl der Einwohner oder Siedlungstyp berücksichtigt werden. Der höheren Aussagekraft von Mikrosimulationsmodellen stehen als Nachteile die Abhängigkeit von den verfügbaren Einzeldaten, ein hoher Aufwand und besondere Anforderungen hinsichtlich des Datenschutzes gegenüber. Probleme ergeben sich zum Beispiel, wenn Tatbestände untersucht werden sollen, zu denen keine adäquaten Einzeldaten vorliegen.

Zu unterscheiden sind statische und dynamische Mikrosimulationen³. Erstere beschränken sich auf Analysen zum Ursprungszeitpunkt der verwendeten Daten oder Untersuchungen nach exogenen Vorgaben strukturell fortgeschriebener Daten. Bei dynamischen Mikrosimulationen werden der Umfang und die Struktur der beobachteten Einheiten der Ausgangsdaten auf den Zielzeitraum durch endogene Bestimmung der Veränderungen aus dem Modell heraus fortgeschrieben. In diesem Zusammenhang können auch Verhaltensreaktionen der Beobachtungseinheiten berücksichtigt werden.

¹ Siehe Bundesministerium der Finanzen (Herausgeber): „Gemeindefinanzkommission – Ausgangslage und Ergebnisse“ in Monatsbericht des BMF, August 2011, Seite 39 ff., Abschnitt 3.3.

² Siehe Spahn, P.B. und andere: „Mikrosimulation in der Steuerpolitik“, Heidelberg 1992, Seite 41 f.

³ Siehe Spahn, P.B. (Fußnote 2), hier: Seite 14 ff.

Bei den vorliegenden Untersuchungen zur Gemeindefinanzreform wurde bei beiden vom Statistischen Bundesamt berechneten Modellen ein statischer Ansatz gewählt. Das Prüfmodell der Bundesregierung basiert auf Einzeldaten der Steuerstatistiken 2004, die durch das Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik FIT rechtlich und konjunkturell auf die Jahre 2008, 2010 und 2014 fortgeschrieben wurden. Das Niedersächsische Modell zur Gemeindefinanzreform wurde vom Statistischen Bundesamt auf Basis der Steuerstatistiken 2004 für das Jahr 2006 berechnet.

2 Gemeindefinanzreform 2010

2.1 Ausgangslage

Die Kommunalfinanzierung war bereits in der Vergangenheit immer wieder Gegenstand von Reformbemühungen. Problematisch bei der aktuellen Finanzierung wird von politischer wie auch von wissenschaftlicher Seite die Divergenz zwischen konjunktur reagiblen Gewerbesteuererinnahmen einerseits und relativ konstanten, im Wesentlichen von Personalkosten und Sozialleistungen geprägten Ausgaben andererseits gesehen. Daneben ist eine Spreizung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden zu beobachten. Des Weiteren gibt es Forderungen, die Gewerbesteuer aufgrund ihrer Elemente der Substanzbesteuerung, ihrer negativen Auswirkungen auf Investitionsentscheidungen und der fehlenden Finanzierungs- und Rechtsformneutralität abzuschaffen.⁴ Zudem wird argumentiert, dass sich die Gewerbesteuer zu einer Großbetriebssteuer entwickelt hat, die Gemeinden mit solchen Großbetrieben begünstigt.

Im Februar 2010 hatte das Bundeskabinett eine Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung (Gemeindefinanzkommission) eingesetzt. Die konstituierende Sitzung fand am 4. März 2010 statt, die abschließende Sitzung am 15. Juni 2011. Die der Gemeindefinanzkommission zuarbeitende Arbeitsgruppe Kommunalsteuern beauftragte den Arbeitskreis Quantifizierung (AK Quantifizierung), dem auch das Statistische Bundesamt angehörte, unter anderem mit der Untersuchung der interkommunalen Effekte des zur Diskussion stehenden Prüfmodells der Bundesregierung. Zudem sollten auch die Auswirkungen des von den kommunalen Spitzenverbänden in die Beratungen eingebrachten Modells betrachtet werden.

Das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport hatte das Statistische Bundesamt darüber hinaus mit Modellrechnungen für ein eigenes Alternativmodell, das Niedersächsische Modell zur Gemeindefinanzreform, beispielhaft für das Land Niedersachsen, beauftragt. Einem Wunsch des niedersächsischen Innenministeriums an das Bundesministerium der Finanzen folgend quantifizierte das Statistische Bundesamt das Niedersächsische Modell auch für ganz Deutschland.

⁴ Siehe Spengel, C.: „Die Umgestaltung der Gewerbesteuer ist überfällig“ in Der Betrieb Nr. 31/2010, Seite M1.

2.2 Modellvorschläge

2.2.1 Prüfmodell der Bundesregierung

Das Prüfmodell der Bundesregierung umfasst die Abschaffung der Gewerbesteuer und entsprechend den Wegfall der Anrechnung der Gewerbesteuer der Personenunternehmen auf die Einkommensteuer. Der bisherige Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wird ebenfalls abgeschafft und der Einkommensteuertarif in seinem gesamten Verlauf um 15 % abgesenkt. Auf den abgesenkten Einkommensteuertarif wird ein mit Hebesatzrecht ausgestatteter Kommunalzuschlag mit einem durchschnittlichen Hebesatz von 17,65 % in der rechtlichen Ausgestaltung einer kommunalen Annexsteuer erhoben.⁵ Der kommunale Anteil an der Einkommensteuer auf die Gewinneinkünfte wird dabei den Betriebsstättengemeinden zugeteilt, die übrigen Einkünfte der Wohnsitzgemeinde des Steuerpflichtigen. Bei beschränkt Steuerpflichtigen wird ein pauschaler kommunaler Zuschlag in Höhe von 17,65 % erhoben, der nach dem Verteilungsschlüssel des Umsatzsteueranteils der Gemeinden verteilt wird. Der Körperschaftsteuersatz wird nach dem Prüfmodell von 15 % auf 25 % angehoben. Die 25 % betragende Abgeltungsteuer/Kapitalertragsteuer wird in einen Bund-Länder-Anteil von je 42,5 % und einen pauschalen Kommunalanteil von 15 % aufgeteilt. Der Solidaritätszuschlag wird nur noch auf die abgesenkte Einkommensteuer und auf die tarifliche Körperschaftsteuer, nicht aber auf den Kommunalzuschlag zur Einkommensteuer erhoben. Der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer wird so stark angehoben, dass den Gemeinden im Durchschnitt keine Mindereinnahmen aus der Reform entstehen. Die Verteilung der Umsatzsteuer soll langfristig nach sozialversicherungspflichtigen Entgelten erfolgen.

2.2.2 Niedersächsisches Modell zur Gemeindefinanzreform

Das Niedersächsische Modell zur Gemeindefinanzreform baut auf dem Vier-Säulen-Modell der Stiftung Marktwirtschaft auf und sieht den Ersatz der heutigen Gewerbesteuer durch eine neue kommunale Unternehmensteuer und eine Beteiligung der Gemeinden am Lohnsteueraufkommen vor.

Die kommunale Unternehmensteuer unterscheidet sich von der bisherigen Gewerbesteuer insbesondere dadurch, dass die Freiberufler sowie die Land- und Forstwirte einbezogen werden. Um Körperschaften gegenüber dem geltenden Recht nicht zu entlasten, ist mit der kommunalen Unternehmensteuer eine Anhebung des Körperschaftsteuersatzes verbunden. Bei den der Einkommensteuer unterliegenden Gewinneinkünften ist eine Anrechnung der kommunalen Unternehmensteuer auf die Einkommensteuer und den neuen Gemeindeanteil an der Einkommensteuer vorgesehen. Um zu starke Umverteilungen der Steuereinnahmen von Bund und Ländern an die Gemeinden zu vermeiden,

⁵ Siehe Bericht des Arbeitskreises Quantifizierung vom 24. Januar 2011 zum kommunalen Steueraufkommen nach geltendem Recht, zu den interkommunalen Auswirkungen des Prüfmodells und zu den finanziellen Auswirkungen des Kommunalmodells, Seite 30 f. (www.bundesfinanzministerium.de, Bereich Wirtschaft und Verwaltung → Finanz-, Haushalts- und Wirtschaftspolitik → Föderale Finanzbeziehungen → Kommunal Finanzen → Download; abgerufen am 16. November 2011).

werden 35 % der kommunalen Unternehmensteuer an das jeweilige Land umverteilt und 15 % an den Bund.

Als wesentliches Einnahmeelement erhalten die Gemeinden nach dem Niedersächsischen Modell einen Anteil am Lohnsteueraufkommen in der Betriebsstättengemeinde, berechnet anhand der Bruttolöhne. Damit soll neben einer Verstärkung der Steuereinnahmen ein Anreiz geschaffen werden, die Ansiedlung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in den Gemeinden zu fördern. Die Beteiligung der Gemeinden am Arbeitslohn wird von den Unternehmen in vollem Umfang bei der Lohnsteuer gegengerechnet, sodass diese Maßnahme für Unternehmen und Bürger belastungsneutral ist.

Der bestehende Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer in Höhe von 15 % wird nach dem Niedersächsischen Modell durch eine direkte Besteuerung des Einkommens durch die Gemeinden mit Hebesatzrecht ersetzt. Entgegen geltendem Recht soll der neue Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nicht als Zuweisung aus dem Kassenaufkommen der Einkommensteuer, sondern als Quellensteuer erhoben werden. Dadurch soll für die Bürger der den Gemeinden zufließende Anteil an der Einkommensteuer transparenter werden. In der praktischen Umsetzung bedeutet diese Maßnahme zunächst, dass der Einkommensteuertarif um etwa 14 % abgesenkt wird und eine gesonderte Kommunale Einkommensteuer in Höhe von 4 % auf das zu versteuernde Einkommen mit Hebesatzrecht eingeführt wird.

Die weiteren Steuereinnahmen der Gemeinden – insbesondere die Grundsteuer und der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer – werden vom Niedersächsischen Modell zur Gemeindefinanzreform nicht berührt.

2.2.3 Modell der Kommunalen Spitzenverbände

Das von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vorgelegte Modell (Kommunalmodell) wurde als dritte Alternative untersucht. Es basiert auf dem für die Gemeindefinanzkommission 2002/2003 erarbeiteten Vorschlag der Kommunalen Spitzenverbände und wurde im Mai 2010 aktualisiert und neu vorgelegt. Da dieses Modell mithilfe des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) quantifiziert wurde, wird es hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt.⁶ Im Gegensatz zu den anderen beiden Modellen wird hier grundsätzlich an der bestehenden Kommunalfinanzierung festgehalten, das heißt vor allem an der Erhebung der Gewerbesteuer.

Das Kommunalmodell sieht vor, dass Freiberufler (§ 18 Einkommensteuergesetz⁷) gewerbesteuerpflichtig werden. Bei diesem erweiterten Kreis von Steuerpflichtigen wird davon ausgegangen, dass die gezahlte Gewerbesteuer auf die zu zahlende Einkommensteuer angerechnet werden kann. Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft sowie nicht gewerblicher Vermietung bleiben weiterhin von der Gewerbesteuer-

pflicht ausgeschlossen. Den gezahlten Zinsen werden Mieten und Pachten in voller Höhe sowie Leasingraten in Höhe der Finanzierungsanteile hinzugerechnet (25 % bei beweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens, 75 % bei Immobilien des Anlagevermögens sowie 100 % bei sonstigen Wirtschaftsgütern). Es wird ein Freibetrag von 25 000 Euro – bezogen auf die Summe der Finanzierungsanteile – berücksichtigt. Veräußerungsgewinne werden vollständig erfasst, mit Ausnahme des gewährten Freibetrags nach § 16 Absatz 4 Einkommensteuergesetz. Das derzeitige Hebesatzrecht der Gemeinden und damit auch die Gewerbesteuererlegung bleiben unverändert. Die erhöhten Steuereinnahmen, die sich durch die Gewerbesteuerpflicht der Freiberufler sowie durch die Anpassung der Bemessungsgrundlage ergeben, sollen zu einer Absenkung der Steuermesszahl genutzt werden. Das daraus unter Umständen resultierende Ungleichgewicht zwischen Personen- und Kapitalgesellschaften soll durch eine Anhebung des Körperschaftsteuertarifs ausgeglichen werden. Hierfür schlagen die kommunalen Spitzenverbände eine Senkung der Gewerbesteuermesszahl von 3,5 % auf 2,5 % und eine Erhöhung des Körperschaftsteuertarifs von 15 % auf 17 % vor. Gegebenenfalls sei eine Differenzierung zwischen Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften in Bezug auf die Messzahlen einzuführen.

3 Modellierungen

Gegenüber früheren Berechnungen⁸, die einen ähnlichen Untersuchungsgegenstand hatten, zeichnen sich die hier beschriebenen Modellierungen durch eine Reihe wichtiger Weiterentwicklungen aus. Bei den zum Prüfmodell der Bundesregierung und zum Niedersächsischen Modell zur Gemeindefinanzreform durchgeführten Berechnungen wurden erstmals sowohl alle Einkommensteuerpflichtigen als auch alle Gemeinden einbezogen. Die so ermittelten Ergebnisse lassen daher präzise Rückschlüsse auf die zu erwartenden Auswirkungen für die Gesamtheit der Gemeinden zu, während bei der sonst angewendeten Betrachtung von Modellgemeinden lediglich grundsätzliche Tendenzen abzulesen sind. Darüber hinaus konnten durch Fortschreibung die Berechnungen zum Prüfmodell der Bundesregierung für Zeiträume durchgeführt werden, die zum Zeitpunkt der Arbeiten zum Teil noch in der Zukunft lagen. So konnten Aussagen zur Wirkung des Modells unter aktuellen Gegebenheiten getroffen werden, die bei einer Beschränkung der Berechnungen auf Jahre, für die alle relevanten Statistiken bereits vorlagen, nicht möglich gewesen wären.

Ziel der im Folgenden beschriebenen Modellierungen war es, das Steueraufkommen jeder Gemeinde nach dem aktuell gültigen Recht und die Einnahmen bei Umsetzung der Reformmodelle zu ermitteln, um so die Auswirkungen der Modelle untersuchen zu können. Hierzu wurden alle den Gemeinden im geltenden Recht zur Verfügung stehenden und in den Modellen vorgesehenen neuen Steuereinnahmen gemeindescharf kalkuliert.

⁶ Siehe Bericht des Arbeitskreises Quantifizierung vom 24. Januar 2011, Seite 78 ff.

⁷ Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I Seite 3366, 3862), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. November 2011 (BGBl. I Seite 2131).

⁸ Siehe zum Beispiel Zwick, M./Buschle, N./Habla, H./Maiterth, R.: „Reform der Gemeindefinanz – die kommunale Einnahmeseite“ in WiSta 7/2003, Seite 633 ff.

3.1 Prüfmodell der Bundesregierung

3.1.1 Datengrundlage

Die Modellrechnungen zum Prüfmodell der Bundesregierung basieren in erster Linie auf den Einzeldaten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik des Veranlagungsjahres 2004. Ebenfalls eine große Bedeutung kam der Kassenstatistik der Steuereinnahmen der Gemeinden der Jahre 2003 bis 2008 zu. Zur Darstellung relativer Aufkommensveränderungen wurden auch Steuerarten wie die Grundsteuer berücksichtigt, auch wenn diese durch das Reformmodell nicht verändert wurden.

In die Berechnungen einbezogen wurden weiterhin die Einzeldaten der Gewerbesteuerstatistik 2004, die Schlüsselzahlen für die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommen- und an der Umsatzsteuer und die Ergebnisse der regionalisierten Steuerschätzung. Zudem wurden Daten der Bundesagentur für Arbeit zur Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und zur Höhe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte in den einzelnen Gemeinden verwendet.

3.1.2 Modellierung

Die Lohn- und Einkommensteuerstatistik musste in vielerlei Hinsicht an die Anforderungen der Simulation angepasst werden. Aufgrund der langen Veranlagungs- und Aufbereitungsdauer lagen die Ergebnisse der Lohn- und Einkommensteuerstatistik zum Zeitpunkt der Modellrechnungen lediglich bis zum Jahr 2004 vor.⁹ Da die Modellrechnungen für die Jahre 2008, 2010 und 2014 durchgeführt werden sollten, musste die zwischenzeitliche und die künftig zu erwartende Entwicklung der Konjunktur auf das Datenmaterial übertragen werden. Ebenso war es notwendig, den aktuellen Stand des Einkommensteuerrechts auf das Material zu übertragen. Diese Arbeiten wurden vom Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik FIT durchgeführt. Hierzu lag dem Institut gemäß § 7 Absatz 6a des Gesetzes über Steuerstatistiken¹⁰ eine 10%-Stichprobe der Grundgesamtheit der Lohn- und Einkommensteuerstatistik für die Entwicklung und den Betrieb von Mikrosimulationsmodellen im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen vor.¹¹ Des Weiteren modellierte das Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik FIT alle die Einkommensteuer betreffenden Maßnahmen des Prüfmodells, darunter den aus der Abschaffung der Gewerbesteuer resultierenden Wegfall der Abzugsfähigkeit bei der Einkommensteuer und die Absenkung des Einkommensteuertarifs um 15 %, was dem bisherigen Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer entspricht. Als Ergebnis dieser Berechnungen wurden dem Statistischen Bundesamt für jedes

der drei betrachteten Jahre für jeden Steuerpflichtigen der Stichprobe die Einkommensteuer nach geltendem Recht, die Einkommensteuer im Prüfmodell und die Bemessungsgrundlage für den neuen Kommunalzuschlag auf die Einkommensteuer übermittelt.

Aus Geheimhaltungsgründen ist das tiefste regionale Schichtungsmerkmal der dem Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik FIT vorliegenden 10%-Stichprobe der Lohn- und Einkommensteuerstatistik die Landesebene. Um die geforderten gemeindescharfen Berechnungen in der gebotenen Qualität erstellen zu können, war es notwendig, die Simulationsrechnungen auf der Grundlage des Gesamtmaterials der Lohn- und Einkommensteuerstatistik durchzuführen. Hierzu mussten die Ergebnisse der Berechnungen des Fraunhofer-Instituts für Angewandte Informationstechnik FIT von der Stichprobe auf das Gesamtmaterial übertragen werden. Dafür wurden die in der 10%-Stichprobe enthaltenen Fälle anhand einer Ordnungsnummer identifiziert und direkt in das Gesamtmaterial übernommen. Bei den restlichen Fällen des Gesamtmaterials wurde durch ein Schichtungsmodell jeweils ein möglichst ähnlicher Fall aus der 10%-Stichprobe gesucht. Anschließend wurden die relativen Abweichungen zwischen dem geltenden Recht und den Simulationsergebnissen für 2008, 2010 und 2014 übertragen. Durch Proberechnungen konnte nachgewiesen werden, dass sich die Gesamtvolumina auf diese Weise sehr gut nachbilden lassen. Im Ergebnis liegen Einzeldaten für jeden Steuerpflichtigen des Statistikjahres 2004 nach geltendem und neuem Recht für die Jahre 2008, 2010 und 2014 vor. Nicht berücksichtigt werden bei diesem Vorgehen strukturelle Veränderungen wie zum Beispiel Bevölkerungsbewegungen zwischen dem Statistikjahr 2004 und den betrachteten Zeiträumen.

a) Kommunale Steuereinnahmen nach geltendem Recht

Bei der Modellierung der gemeindlichen Steuereinnahmen nach geltendem Recht konnte der betrachtete Zeitraum in zwei Teile untergliedert werden. Zum Zeitpunkt der Berechnungen lagen für das Jahr 2008 – das erste Jahr, für das die Modellrechnungen durchgeführt wurden – viele relevante Daten bereits vor, sodass auf diese zurückgegriffen werden konnte. Die beiden anderen betrachteten Jahre, 2010 und 2014, waren dagegen noch nicht abgeschlossen beziehungsweise lagen in der Zukunft, sodass die benötigten Angaben teilweise aus anderen Quellen bezogen werden mussten.

Eine der wichtigsten Einzelmaßnahmen des Prüfmodells ist die Abschaffung der Gewerbesteuer. Das in den Berechnungen zu berücksichtigende Gesamtaufkommen wurde für alle drei betrachteten Jahre vom Arbeitskreis Quantifizierung auf Grundlage der Steuerschätzung vorgegeben. Die Verteilung der Nettoeinnahmen auf die einzelnen Gemeinden konnte für das Jahr 2008 anhand der bereits verfügbaren Kassenstatistik zum Gewerbesteueraufkommen hergeleitet werden. Für die Jahre 2010 und 2014 wurde eine zweistufige Verteilung verwendet. In einem ersten Schritt wurden die zu verteilenden Volumina anhand der regionalisierten Steuerschätzung auf die Länder verteilt. Für den zweiten Schritt, die Verteilung des Aufkommens auf die Gemeinden inner-

⁹ Die Daten der Einkommensteuerveranlagungen werden elektronisch von den Rechenzentren der Landesfinanzbehörden an die Statistischen Ämter der Länder übermittelt. Von den nicht veranlagten Steuerpflichtigen werden die Angaben der elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen beziehungsweise der Lohnsteuerkarten in die Statistik einbezogen.

¹⁰ Gesetz über Steuerstatistiken (StStatG) vom 11. Oktober 1995 (BGBl. I Seite 1250, 1409), zuletzt geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I Seite 1768).

¹¹ Zur Dokumentation des Modells siehe zum Beispiel Flory, J./Stöwhase, S: "MIKMOD-EST – A Static Microsimulation Model for the Evaluation of Personal Income Taxation in Germany", Discussion Paper, 2010 (www.scb.se/Grupp/Produkter_Tjanster/Kurser/_Dokument/IMA/stoewhase_paper.pdf; abgerufen am 16. November 2011).

Tabelle 1 Varianten zur Ausgestaltung der Hebesätze der Gemeindezuschläge auf die Einkommen- und die Körperschaftsteuer

	Hebesatz für Einkommensteuer auf Gewinneinkünfte und Körperschaftsteuer	Hebesatz für Einkommensteuer auf Überschusseinkünfte
Szenario 1	– variabel, sodass die bisherige Finanzausstattung der Gemeinde erreicht wird – Mindesthebesatz 0%	17,65 %
Szenario 2	– Schwankung um durchschnittlichen Hebesatz von 17,65 % wie Gewerbesteuerhebesatz um durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatz	17,65 %
Szenario 3	17,65 %	17,65 %
Szenario 4	– einheitlich für alle Einkunftsarten – variabel, sodass die bisherige Finanzausstattung der Gemeinde erreicht wird – Mindesthebesatz 0%	
Szenario 5	– einheitlich für alle Einkunftsarten – Schwankung um durchschnittlichen Hebesatz von 17,65 % wie Gewerbesteuerhebesatz um durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatz	

Annahme, dass sich die Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit ähnlich wie die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Freien Berufen auf die Gemeinden verteilen, erfolgte die Verteilung anhand der Anzahl der Beschäftigten in für Freiberufler typischen Wirtschaftszweigen. Hierzu wurden in einem ersten Schritt die über 70 relevanten Wirtschaftszweige¹⁶ in fünf Berufsgruppen¹⁷ zusammengefasst und der jeweilige Anteil der Berufsgruppen an den gesamten Einkünften aus selbstständiger Tätigkeit ermittelt. Die so errechneten Gewichte wurden dann mit dem Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der einzelnen Berufsgruppen in jeder Gemeinde an der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten jeder Berufsgruppe multipliziert. Dieses Vorgehen berücksichtigt somit sowohl strukturelle Unterschiede bei der Zusammensetzung der Einkünfte aus selbstständiger Arbeit in den Gemeinden als auch bestehende Unterschiede bei der Höhe der Einkünfte in den fünf Berufsgruppen.

Auf die so ermittelten Bemessungsgrundlagen für die kommunalen Zuschläge auf die Einkommensteuer getrennt nach Gewinn- und Überschusseinkünften konnten durch Anwendung der Hebesätze die Einnahmen der Gemeinden aus dieser Steuer ermittelt werden. Zur Ausgestaltung der Hebesätze wurden fünf Varianten betrachtet (siehe Tabelle 1). Bei den Szenarien 1 und 4 wurde zusätzlich ermittelt, welche Mehreinnahmen bei der Anwendung eines Mindesthebesatzes in Höhe von 8,825 % entstehen. Der Mindesthebesatz wurde so bemessen, dass er sich zum durchschnittlichen Hebesatz von 17,65 % genauso verhält, wie der Mindesthebesatz der Gewerbesteuer zum durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatz.

Neben den Veränderungen bei der Einkommensteuer kommt der Umsatzsteuer eine Schlüsselrolle im Prüfmodell der Bundesregierung zu. Die erhöhte Beteiligung der Gemeinden hat zur Folge, dass die Umsatzsteuer – bezogen auf das Volumen – zur wichtigsten steuerlichen Einnahmeposition der Gemeinden würde. Entsprechend der deutlich gestiegenen Relevanz kam der Umsatzsteuer bei den Modellrechnungen

besondere Aufmerksamkeit zu. Das Volumen für den neuen Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer sollte so bemessen werden, dass bei dem für die Einkommensteuerpflichtigen belastungsneutralen durchschnittlichen Gemeindezuschlag auf die Einkommen- und die Körperschaftsteuer in Höhe von 17,65 % die Umsetzung des Prüfmodells für die Gemeinden insgesamt aufkommensneutral wäre. Die Ermittlung des für Aufkommensneutralität notwendigen Volumens ergab, dass dieses in der betrachteten Periode von 2008 bis 2014 starken Schwankungen unterliegen würde und somit für jedes Jahr neu festgesetzt werden müsste. Da dies zugunsten eines einmalig festzulegenden Anteils vermieden werden sollte, wurden in den Modellrechnungen zwei Varianten berücksichtigt. In Variante A bemisst sich der Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer an dem vom Bundesministerium der Finanzen prognostizierten durchschnittlichen notwendigen Ausgleichsvolumen in der betrachteten Periode. Der Anteil der Gemeinden bei Variante B entspricht dem Maximum der für die betrachteten Jahre errechneten zusätzlichen Anteile. Demzufolge erhöht sich der Umsatzsteueranteil der Gemeinden von bisher 2,2 % bei Variante A um 10,03 Prozentpunkte und bei Variante B um 12,02 Prozentpunkte, sodass auf die Gemeinden insgesamt 12,23 % beziehungsweise 14,22 % des Umsatzsteueraufkommens als Kompensation für Einnahmeausfälle verteilt werden.

Für die Verteilung des bisherigen und des zusätzlichen Umsatzsteueranteils sollten langfristig die sozialversicherungspflichtigen Entgelte (ohne öffentlichen Dienst im engeren Sinn) maßgeblich sein. Da sich deren Verteilung über die Gemeinden von der Verteilung der zu kompensierenden Gewerbesteuer stark unterscheidet, wurden weitere Verteilungsschlüssel in die Modellrechnungen einbezogen, die den Übergang auf den endgültigen Verteilungsschlüssel ohne große kurzfristige Verwerfungen ermöglichen sollten. Für die Auswahl eines geeigneten Übergangsschlüssels wurden sieben mögliche Varianten entwickelt, die durch verschiedene Kombinationen der folgenden Daten erzeugt wurden:

- › Gewerbesteueraufkommen 1990 bis 1997 und 2001 bis 2008,
- › sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 1990 bis 1998 und 2004 bis 2006,

¹⁶ Für eine detaillierte Aufstellung siehe Bericht des Arbeitskreises Quantifizierung vom 24. Januar 2011 (Fußnote 5), hier: Anlage 1 zur Anlage 4 des Berichts.

¹⁷ Heilkundliche Berufe, rechts- und wirtschaftsberatende Berufe, technische und naturwissenschaftliche Berufe, pädagogische und übersetzende Berufe, publizistische und künstlerische Berufe.

- › Gewerbesteuer-Messbeträge 1995,
- › sozialversicherungspflichtige Entgelte 2003 bis 2005,
- › Kommunalzuschläge auf Körperschaftsteuer im Szenario 2 im Jahr 2014,
- › Gewerbesteuer laut Modellrechnungen 2014.

Als weiteres kompensatorisches Element für den Entfall der Gewerbesteuer sollten die Gemeinden auch ein Zuschlagsrecht auf die Körperschaftsteuer erhalten. Da bei der Erhebung der Körperschaftsteuer nach bisherigem Recht keine Zerlegung auf die einzelnen Betriebsstätten des Steuerpflichtigen erfolgt, musste auch hier ein alternativer Weg gefunden werden, um das vom Arbeitskreis Quantifizierung ermittelte Gesamtaufkommen aus dieser Steuer auf die Betriebsstädtengemeinden zu verteilen. Analog zum Vorgehen bei den Einkünften aus Gewerbebetrieb erfolgte die Zuordnung anhand des auf Kapitalgesellschaften entfallenden Anteils am Gewerbesteueraufkommen einer Gemeinde im Jahr 2008. Dieser wurde – wie dort bereits beschrieben – anhand des in der Kassenstatistik für das Jahr 2008 nachgewiesenen Gewerbesteueraufkommens und der Ergebnisse der Gewerbesteuerstatistik 2004 geschätzt. Durch Anwendung des Hebesatzes auf die so zerlegte Körperschaftsteuer wurde der Zuschlag je Gemeinde ermittelt.

Durch das Prüfmodell wird ebenfalls der Gemeindeanteil an der Kapitalertrag- beziehungsweise Abgeltungsteuer verändert. Die gesamtstaatlichen, auf die Gemeinden zu verteilenden Volumina wurden vom Arbeitskreis Quantifizierung ermittelt. Die Verteilung auf die Gemeinden erfolgte in den verschiedenen Modellvarianten mit demselben Schlüssel, der für die Verteilung des erhöhten Umsatzsteueranteils verwendet wurde.

Da das Prüfmodell keine Modifikationen zur Grundsteuer vorsah, konnte derselbe Berechnungsansatz wie im geltenden Recht verwendet werden.

3.2 Niedersächsisches Modell zur Gemeindefinanzreform

3.2.1 Datengrundlage

Wie beim Prüfmodell der Bundesregierung waren auch beim Niedersächsischen Modell zur Gemeindefinanzreform die Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2004 die Grundlage für die durchgeführten Berechnungen. Ergänzend zu den Daten dieser in 3-jährlichem Turnus durchgeführten Erhebung wurden die Daten der jährlichen Einkommensteuerstatistik 2006 verwendet. Eine weitere wichtige Datenquelle war die Kassenstatistik der Steuereinnahmen der Gemeinden 2006. Hieraus wurden die Angaben zu den Gemeindeanteilen an der Umsatz- und an der Einkommensteuer sowie die Gewerbesteuer und die Gewerbesteuerumlage entnommen. Zur Darstellung der relativen Veränderungen der kommunalen Steuereinnahmen wurden auch das dort nachgewiesene Aufkommen aus der Grundsteuer und der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer verwendet.

Übersicht 1

Zur Einkommensteuer existieren in der amtlichen Statistik zwei Statistiken. Neben der 3-jährlich durchgeführten Lohn- und Einkommensteuerstatistik (sogenannte Bundesstatistik) wird eine jährliche Einkommensteuerstatistik (sogenannte Geschäftsstatistik) erhoben. Die beiden Statistiken unterscheiden sich neben der abweichenden Periodizität vor allem hinsichtlich der abgebildeten Grundgesamtheit, der durchgeführten Plausibilitätsprüfungen und der regionalen Gliederung.

Die wichtigsten Unterschiede zwischen Geschäftsstatistik und Bundesstatistik über die Lohn- und Einkommensteuer im Überblick:

	Geschäftsstatistik	Bundesstatistik
Grundgesamtheit		
› Einkommensteuer- veranlagungen	ja	ja
› Nicht veranlagte Lohn- steuerpflichtige	nein	ja
Periodizität	jährlich	3-jährlich
Berichtsweg	zentral	dezentral
Fiskalpolitische Aufgaben		
› Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	nein	ja
› Lohnsteuerzerlegung	nein	ja
Plausibilitätsprüfungen	selektiv	ja
Regionale Gliederung	Land	Gemeinde

Weitere Erläuterungen enthält der Beitrag „Jährliche Einkommensteuerstatistik auf Basis der bisherigen Geschäftsstatistik der Finanzverwaltung“ (Lietmeyer, V./Kordsmeyer, V./Gräb, C./Vorgrimler, D.) in WiSta 7/2005, Seite 671 ff.

Des Weiteren wurden die Lohnsumme auf Kreisebene aus den Ergebnissen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sowie die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit für die Berechnungen herangezogen.

3.2.2 Modellierung

Die Modellberechnungen zum Niedersächsischen Modell zur Gemeindefinanzreform lassen sich in drei Schritte gliedern. Im ersten Schritt wurden die verwendeten Daten auf das Zieljahr der Analysen fortgeschrieben. Danach wurden die Steuereinnahmen in der Situation nach geltendem Recht ermittelt und im letzten Schritt die Einnahmen, wie sie bei der Anwendung des Niedersächsischen Modells zu erwarten wären, simuliert.

Beim Prüfmodell der Bundesregierung hatte das Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik FIT im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen wichtige Arbeiten übernommen, insbesondere die Mikrosimulationsarbeiten, welche die Einkommensteuer betrafen. Die Arbeiten zum Niedersächsischen Modell zur Gemeindefinanzreform wurden hingegen vollständig im Statistischen Bundesamt mit methodischer Unterstützung durch die Leibniz Universität Hannover geleistet. Für die Fortschreibung der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2004 auf das Jahr 2006, für das die Berechnungen durchgeführt werden sollten, wurde die

jährliche Einkommensteuerstatistik 2006 zu Hilfe genommen. Die Simulationen direkt auf das Material aus dem Jahr 2006 zu stützen, war aufgrund der Restriktionen, denen die Daten aus der jährlichen Einkommensteuerstatistik unterliegen, nicht möglich. Dies ist vor allem in der für gemeinscharfe Berechnungen nicht ausreichenden Qualität des nachgewiesenen amtlichen Gemeindegchlüssels und dem Fehlen der nichtveranlagten Steuerpflichtigen in der jährlichen Einkommensteuerstatistik begründet (siehe Übersicht 1).

Die Fortschreibung der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2004 auf das Zieljahr 2006 erfolgte sowohl hinsichtlich der Änderungen des Rechtsstands, der konjunkturellen Entwicklung sowie der strukturellen Veränderungen bei den abgebildeten Steuerpflichtigen. Ebenfalls in diesem Rahmen wurden die die Einkommensteuer betreffenden Maßnahmen des Niedersächsischen Modells modelliert. Hierzu zählen die Abschaffung der Gewerbesteuer und die damit ebenfalls entfallende Anrechenbarkeit bei der Einkommensteuer sowie die Absenkung des Tarifs der Einkommensteuer um 14 %, da der bisherige Gemeindeanteil an der Einkommensteuer beim Niedersächsischen Modell ebenfalls entfallen soll.

a) Kommunale Steuereinnahmen nach geltendem Recht

Das Volumen des Anteils der Gemeinden am Aufkommen aus der Einkommensteuer wurde der auf das Jahr 2006 fortgeschriebenen Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2004 entnommen. Die Verteilung auf Länderebene erfolgte in denselben Verhältnissen wie in der Kassenstatistik 2006. Die Verteilung auf die einzelnen Gemeinden innerhalb eines Landes wurde mittels der 2006 anzuwendenden Schlüsselzahlen vorgenommen.

Die Gewerbesteuer (abzüglich der Umlage), der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und das Aufkommen aus der Grundsteuer wurden wie in der Kassenstatistik 2006 nachgewiesen den Gemeinden zugeordnet.

b) Kommunale Steuereinnahmen nach dem Niedersächsischen Modell

Um die Bemessungsgrundlage für die kommunale Unternehmensteuer zu ermitteln, war es – ähnlich wie beim Prüfmodell der Bundesregierung – notwendig, die der Einkommensteuer unterliegenden Gewinneinkunftsarten und das Aufkommen aus der Körperschaftsteuer den Betriebsstätengemeinden zuzuordnen. Bei den Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft wurde derselbe Ansatz wie beim Prüfmodell der Bundesregierung gewählt, das heißt die Zuordnung erfolgte anhand des in der Lohn- und Einkommensteuerstatistik nachgewiesenen amtlichen Gemeindegchlüssels. Die Einkünfte aus Gewerbebetrieb wurden ebenfalls nach derselben Methodik wie beim Prüfmodell der Bundesregierung zugeordnet. Davon abweichend wurde die Kassenstatistik des Jahres 2006 zugrunde gelegt, da die Modellrechnungen zum Niedersächsischen Modell für dieses Jahr durchzuführen waren. Das Verfahren zur Zuordnung der Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit wurde gegenüber dem beim Prüfmodell der Bundesregierung angewendeten erweitert. Um zusätzlich diejenigen Selbstständigen zu berücksichtigen, bei denen Arbeits- und Wohnort identisch sind, wurde

der angewendete Verteilungsschlüssel aus zwei Bestandteilen zusammengesetzt. Er besteht jeweils zur Hälfte aus dem beim Prüfmodell der Bundesregierung angewendeten Schlüssel und aus dem Anteil jeder Gemeinde an den gesamten Einkünften aus selbstständiger Tätigkeit, ermittelt aus der auf das Jahr 2006 fortgeschriebenen Lohn- und Einkommensteuerstatistik.

Die Einkommensteuer besteht im Niedersächsischen Modell zur Gemeindefinanzreform aus zwei Komponenten. Neben der im gesamten Tarifverlauf um 14 % abgesenkten bisherigen Einkommensteuer, die nun vollständig zu gleichen Teilen dem Bund und den Ländern zusteht, wird auf dieselbe Bemessungsgrundlage eine Flat Tax mit den 2006 gültigen Freibeträgen in Höhe von durchschnittlich 4 % erhoben. Diese hebesatzbewehrte neue kommunale Einkommensteuer steht in vollem Umfang der Wohnsitzgemeinde des Steuerpflichtigen zu. Bei beiden Steuerkomponenten ist die vom Steuerpflichtigen entrichtete Unternehmensteuer abzugsfähig.

Die Einkommensteuer und der neue kommunale Anteil an der Einkommensteuer wurden für jeden Steuerpflichtigen anhand der auf 2006 fortgeschriebenen Lohn- und Einkommensteuerstatistik ermittelt. Die für diesen Zweck auf individueller Ebene errechnete kommunale Unternehmensteuer wurde entsprechend dem Verhältnis der beiden Einkommensteuerkomponenten zueinander bei diesen abgezogen, sofern dadurch keine negative Einkommensteuer resultierte. Dies ist immer dann der Fall, wenn der anrechenbare Anteil der kommunalen Unternehmensteuer die jeweilige Komponente der Einkommensteuer übersteigt. Durch die nicht vollständige Anrechenbarkeit kommt es in diesen Fällen zu einer Definitivbelastung des Steuerpflichtigen durch die kommunale Unternehmensteuer.

Grundlage für die Ermittlung der Beteiligung der Gemeinden an der in der Gemeinde gezahlten Lohnsumme waren Angaben aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder. Da die Lohnsummen nur auf Kreisebene vorlagen, musste zunächst eine weitergehende Disaggregation bis auf die Gemeindeebene erfolgen. Hierfür wurde als Verteilungsmaßstab die Anzahl der Beschäftigten in den einzelnen Gemeinden herangezogen, die aus der Summe der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und der Anzahl der Beamten gebildet wurde. Die so ermittelte Bemessungsgrundlage für die Beteiligung der Gemeinden am Lohnaufkommen wurde anschließend mit dem vorgegebenen Steuersatz in Höhe von 2 % multipliziert. Die Beteiligung an den Löhnen wird vollständig durch eine Anrechnung auf die Lohnsteuer kompensiert, sodass weder Unternehmen noch Bürger zusätzlich belastet werden.

Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und die Grundsteuer bleiben im Niedersächsischen Modell unverändert erhalten. Daher konnten die für das geltende Recht ermittelten Werte übernommen werden.

3.3 Modell der Kommunalen Spitzenverbände

Um die Auswirkungen des Kommunalmodells darzustellen, hatte das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung

die Unternehmensbesteuerung für die Jahre 2008 bis 2014 simuliert. Die darin enthaltenden Einzeldaten für Unternehmen und Freiberufler stammten insbesondere aus der Gewerbesteuerstatistik 2004 und der Körperschaftsteuerstatistik 2004 (für die Unternehmen) sowie aus der Einkommensteuerstatistik 2004 (für die Freiberufler). Die Einzeldaten wurden unter Verwendung verschiedener Statistiken bis in das Jahr 2014 fortgeschrieben. Eine nähere Beschreibung enthält der Bericht des Arbeitskreises Quantifizierung zur Gemeindefinanzreform.¹⁸

4 Ausgewählte Ergebnisse

4.1 Prüfmodell

Im Fokus der Ausführungen zu den Ergebnissen des Prüfmodells der Bundesregierung stehen die interkommunalen Auswirkungen, die auf der Grundlage der Arbeiten des Statistischen Bundesamtes analysiert werden konnten¹⁹. Die Betrachtung der Auswirkungen erfolgt gegliedert nach Gemeindetypenklassen. Aussagen für einzelne Gemeinden sind trotz gemeindegrober Berechnungen nicht sinnvoll, da das Berechnungsergebnis einer einzelnen Gemeinde zu großen Unsicherheiten unterliegt. Es wurden neun Gemeindetypenklassen gebildet: Kernstädte, Umlandgemeinden und Gemeinden im ländlichen Raum – jeweils differenziert nach ihrer Steuerkraft (steuerschwach, mittlere Steuerkraft, steuerstark). Die Steuerkraft einer Gemeinde wurde anhand der Steuereinnahmen in den Jahren 2005 bis 2008 bestimmt. Gemeinden, deren Steuereinnahmen je Einwohner weniger als 80 % des Durchschnitts aller Gemeinden desselben Siedlungstyps betragen, sind als steuerschwach kategorisiert. Gemeinden mit mehr als 120 % der durchschnittlichen Steuereinnahmen werden als steuerstark klassifiziert.

Die hier dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf das Jahr 2008 und auf die Modellvariante mit dem nach dem endgültigen Schlüssel (sozialversicherungspflichtige Entgelte) verteilten neuen Umsatzsteueranteil der Gemeinden in Höhe von 12,02 %. Die Ausgestaltung der Hebesätze erfolgte nach Szenario 2 (siehe Tabelle 1). Durch Variation der Hebesätze für den Kommunalzuschlag auf die Einkommensteuer, der Höhe des zusätzlichen Umsatzsteueranteils für die Gemeinden und des Umsatzsteuerverteilungsschlüssels für die drei betrachteten Jahre wurden insgesamt 240 Modellvarianten analysiert. Die hier getroffene Auswahl stellt die im Bericht des Arbeitskreises Quantifizierung am ausführlichsten dargestellte Variante dar.

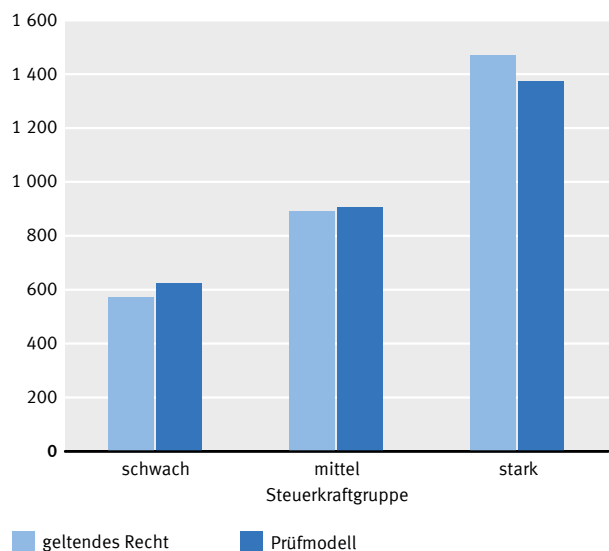
Nach geltendem Recht hat die Gewerbesteuer mit einem Anteil von 45,4 % am gesamten kommunalen Steueraufkommen eine dominierende Stellung. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit 33,7 % und die Grundsteuer mit 14,4 % sind die weiteren Haupteinnahmequellen der Gemeinden. Der Umsatzsteueranteil und die Kapitalertrag- und Abgeltungsteuer tragen zusammen 6,5 % zu den Steuereinnahmen der Gemeinden bei.

Nach dem Prüfmodell der Bundesregierung setzen sich die Steuereinnahmen der Gemeinden folgendermaßen zusammen: Auf den Kommunalzuschlag zur Einkommensteuer entfallen 40,8 % der gesamten Steuereinnahmen, auf die Umsatzsteuer sowie die Kapitalertrag- und Abgeltungsteuer 36,5 %, auf die Grundsteuer unverändert 14,4 % und auf den Kommunalzuschlag zur Körperschaftsteuer 8,2 %. Der ertragsteuerbezogene Anteil der kommunalen Steuereinnahmen würde gegenüber geltendem Recht von 79,1 % auf 49,0 % zugunsten des gestiegenen Umsatzsteueranteils sinken.

Das Hebesatzrecht der Gemeinden würde gegenüber 59,8 % der Steuereinnahmen im geltenden Recht (Grundsteuer, Gewerbesteuer) auf 63,4 % (Kommunalzuschläge auf Einkommen- und Körperschaftsteuer, Grundsteuer) ausgeweitet.

Da das Prüfmodell grundsätzlich aufkommensneutral konzipiert ist, stehen den Gemeinden insgesamt Steuereinnahmen in der gleichen Höhe wie im geltenden Recht zur Verfügung²⁰. Wie in Schaubild 1 dargestellt, kommt es zwischen

Schaubild 1 Steuereinnahmen der Gemeinden 2008 nach geltendem Recht und nach dem Prüfmodell der Bundesregierung nach Steuerkraftgruppen
EUR je Einwohner/-in



2011 - 01 - 0712

den einzelnen Steuerkraftgruppen hingegen zu Verschiebungen. Insbesondere steuerschwache Gemeinden können im Prüfmodell der Bundesregierung im Durchschnitt eine Zunahme der Steuereinnahmen je Einwohner gegenüber dem geltenden Recht verzeichnen. Die Zugewinne gehen vor allem auf Kosten der steuerstarken Gemeinden, die im Durchschnitt merkliche Einnahmeverluste hinnehmen müssen. Gemeinden mit mittlerer Steuerkraft können ihre Einnahmen je Einwohner insgesamt steigern.

¹⁸ Siehe Bericht des Arbeitskreises Quantifizierung vom 24. Januar 2011 (Fußnote 5), hier: Seite 80 ff.

¹⁹ Zu den gesamtstaatlichen Auswirkungen siehe Bericht des Arbeitskreises Quantifizierung vom 24. Januar 2011 (Fußnote 5), hier: Seite 29 ff.

²⁰ In einzelnen Modellvarianten kommt es durch die Anwendung eines Mindesthebesatzes in Höhe von 0 % zu geringfügigen Mehreinnahmen bei den Gemeinden.

Tabelle 2 Veränderung der Steuereinnahmen der Gemeinden 2008 nach dem Prüfmodell der Bundesregierung gegenüber dem geltenden Recht nach Gemeindetypen und Steuerkraftgruppen

	Veränderung		Besser gestellte	Unveränderte	Schlechter gestellte
	EUR je Einwohner/-in	%	Gemeinden		
Kernstädte	+ 25	+ 2,2	105	7	41
stark	- 104	- 5,9	6	-	13
mittel	+ 53	+ 4,7	45	7	20
schwach	+ 90	+ 12,1	54	-	8
Umlandgemeinden	- 25	- 2,8	1 283	133	1 868
stark	-112	- 7,5	93	11	218
mittel	- 7	- 1,6	291	54	567
schwach	+ 10	+ 1,7	899	68	1 083
Gemeinden im ländlichen Raum	- 3	- 0,4	4 021	322	4 447
stark	- 73	- 6,7	288	21	590
mittel	+ 2	+ 0,3	617	60	1 120
schwach	+ 42	+ 10,5	3 116	241	2 737
Alle Gemeinden	+ 1	+ 0,1	5 409	462	6 356
stark	- 96	- 6,5	387	32	821
mittel	+ 14	+ 1,6	953	121	1 707
schwach	+ 51	+ 8,9	4 069	309	3 828

Diese Grundtendenz ist bei den Kernstädten am stärksten ausgeprägt. Wie in Tabelle 2 dargestellt, werden steuerschwache Kernstädte im Prüfmodell bis auf wenige Ausnahmen besser gestellt als nach geltendem Recht. Auch Kernstädte mit mittlerer Steuerkraft profitieren im Durchschnitt. Steuerstarke Kernstädte verlieren hingegen überwiegend.

Bei den Umlandgemeinden ist das Ergebnis uneinheitlicher. Zwar bekommen steuerschwache Umlandgemeinden insgesamt mehr Steuereinnahmen je Einwohner, dennoch muss mehr als die Hälfte dieser Gemeinden mit Einnahmerückgängen rechnen. Steuerstarke Umlandgemeinden und solche mit mittlerer Steuerkraft gehören in der Mehrzahl zu den Verlierern des Reformvorschlags. Auch die Einnahmen je Einwohner sinken im Durchschnitt, besonders bei den steuerstarken Umlandgemeinden.

Steuerschwache Gemeinden im ländlichen Raum können ihre Steuereinnahmen je Einwohner zum Teil steigern. Auch wenn die Anzahl der Gewinnergemeinden leicht überwiegt, verlieren auch viele steuerschwache Gemeinden im ländlichen Raum Steuereinnahmen. Bei den Gemeinden im ländlichen Raum mit mittlerer und hoher Steuerkraft zeichnen sich ähnliche Ergebnisse wie bei den Umlandgemeinden ab. Bei diesen überwiegen Gemeinden, die weniger Steuern einnehmen würden. Insbesondere die steuerstarken Gemeinden zählen häufig zu den Verlierern. Sie müssen zudem im Durchschnitt mit relativ großen Rückgängen der Steuereinnahmen rechnen.

Das Modell ist so konzipiert, dass die Belastung der verschiedenen Gruppen von Steuerpflichtigen (Kapitalgesellschaften, Personenunternehmen, Freiberufler, übrige Einkommensteuerpflichtige) bei einem einheitlichen Hebesatz für den Kommunalzuschlag auf die Einkommensteuer in Höhe von 17,65 % im Durchschnitt nahezu unverändert bleibt. Durch andere Ausgestaltung des Hebesatzes können die individuellen Belastungen einzelner Steuerpflichtiger unter- und oberhalb des Niveaus nach geltendem Recht liegen.

4.2 Niedersächsisches Modell

Bei den Berechnungen wurde nach 2006 geltendem Recht ein Steueraufkommen in Höhe von 67 064 Millionen Euro für die Gemeinden ermittelt. Das Aufkommen nach dem Niedersächsischen Modell zur Gemeindefinanzreform beträgt 66 328 Millionen Euro. Eine Umstellung der kommunalen Finanzierung auf das Niedersächsische Modell mit den vorgegebenen Steuersätzen würde demnach zu Mindereinnahmen der Gemeinden in Höhe von 736 Millionen Euro (1,1 %) führen.

Nach 2006 geltendem Recht hat die Gewerbesteuer mit einem Anteil von 47,0 % am gesamten kommunalen Steueraufkommen eine dominierende Stellung. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit 31,8 % und die Grundsteuer mit 15,5 % sind die weiteren Haupteinnahmequellen der Gemeinden.

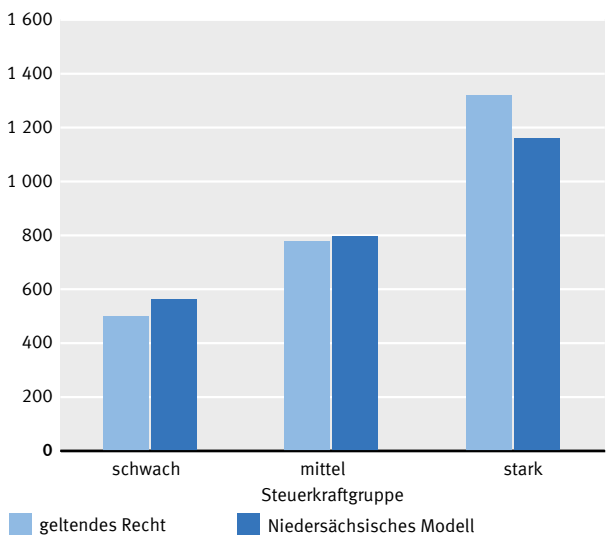
Nach dem Niedersächsischen Modell würden die Gemeinden vier bedeutende Einnahmequellen erhalten: den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit einem Anteil von 32,8 % an den gesamten Steuereinnahmen, die kommunale Unternehmensteuer (17,8 %), die Beteiligung an der Lohnsteuer (27,9 %) und die Grundsteuer (15,7 %). Der wirtschaftsbezogene Anteil der kommunalen Steuereinnahmen würde gegenüber geltendem Recht geringfügig von 47,0 % auf 45,7 % (17,8 % kommunale Unternehmensteuer und 27,9 % Lohnsteuer) sinken.

Das Hebesatzrecht der Gemeinden würde gegenüber 62,5 % der Steuereinnahmen im geltenden Recht (Grundsteuer, Gewerbesteuer) auf 66,3 % (kommunale Unternehmensteuer, kommunale Einkommensteuer, Grundsteuer) ausgeweitet.

Die Mindereinnahmen der Gemeinden fallen bei einer Betrachtung nach Bundesländern recht unterschiedlich aus. Während die Gemeinden in den neuen Ländern (ohne Berlin) im Durchschnitt 25 % höhere Steuereinnahmen hätten, würde das Steueraufkommen in Hamburg um 27 % niedriger

als nach geltendem Recht ausfallen. Ein erheblich geringeres durchschnittliches Steueraufkommen hätten daneben die Gemeinden in Hessen (- 10 %) und Nordrhein-Westfalen (- 8 %). Höhere Steuereinnahmen als nach geltendem Recht hätten im früheren Bundesgebiet insbesondere die Gemeinden in Niedersachsen (+ 8 %) sowie Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein (je + 6 %). Eine Betrachtung nach der Steuerkraft²¹ der Gemeinden zeigt, dass nach dem Niedersächsischen Modell zur Gemeindefinanzreform die steuerschwachen und die Gemeinden mit mittlerer Steuerkraft Einnahmeverbesserungen aufweisen (siehe Schaubild 2). Die steuerschwachen und die Gemeinden mit mittlerer Steuerkraft haben eine Zunahme der Steuereinnahmen je Einwohner um 12,3 % beziehungsweise 2,3 %, die steuerstarken Gemeinden einen Rückgang dieser Einnahmen um 12,1 % zu verzeichnen.

Schaubild 2 Steuereinnahmen der Gemeinden 2006 nach geltendem Recht und nach dem Niedersächsischen Modell zur Gemeindefinanzreform nach Steuerkraftgruppen
EUR je Einwohner/-in



2011 - 01 - 0713

Insgesamt würden sich in 9 234 der 12 227 Gemeinden die Steuereinnahmen verbessern (siehe Tabelle 3). Darunter befinden sich 89 Kernstädte, 2 361 Umlandgemeinden und 6 784 Gemeinden im ländlichen Raum. Durchschnittlich können die besser gestellten Gemeinden ihre Steuereinnahmen um 16,3 % steigern. Die höchste durchschnittliche Steigerungsrate weisen die besser gestellten Gemeinden im ländlichen Raum mit 20,6 % auf. Bei den besser gestellten Umlandgemeinden beträgt der Zuwachs durchschnittlich 14,7 %, bei den Städten 13,2 %. 2 993 Gemeinden würden in ihrer Steuerausstattung schlechter gestellt werden: 64 Kernstädte, 923 Umlandgemeinden und 2 006 Gemeinden im ländlichen Raum. Die Steuereinnahmen vermindern sich durchschnittlich um 13,5 %. Bei den 64 Städten ist der Rückgang mit 13,9 % am höchsten, die Umlandgemeinden

²¹ Die Einteilung der Gemeinden nach ihrer Steuerkraft erfolgt wie beim Regierungsmodell – siehe Abschnitt 4.1.

Tabelle 3 Veränderung der Steuereinnahmen der Gemeinden 2006 nach dem Niedersächsischen Modell zur Gemeindefinanzreform gegenüber dem geltenden Recht nach Gemeindetypen und Steuerkraftgruppen

	Veränderung		Besser gestellte	Schlechter gestellte
	EUR je Einwohner/-in	%	Gemeinden	
Kernstädte	- 78	- 7,3	89	64
stark	- 315	- 18,6	3	16
mittel	- 22	- 2,2	36	36
schwach	+ 32	+ 4,6	50	12
Umlandgemeinden	+ 17	+ 2,3	2 361	923
stark	- 99	- 7,7	113	209
mittel	+ 28	+ 3,8	570	342
schwach	+ 69	+ 15,2	1 678	372
Gemeinden im ländlichen Raum	+ 48	+ 8,3	6 784	2 006
stark	- 28	- 3,0	386	513
mittel	+ 54	+ 9,7	1 243	554
schwach	+ 88	+ 27,1	5 155	939
Alle Gemeinden	- 9	- 1,1	9 234	2 993
stark	- 159	- 12,1	502	738
mittel	+ 18	+ 2,3	1 849	932
schwach	+ 61	+ 12,3	6 883	1 323

verzeichnen einen durchschnittlichen Rückgang der Steuereinnahmen um 12,6 % und die Gemeinden im ländlichen Raum einen um 13,5 %.

4.3 Modell der Kommunalen Spitzenverbände

Die höheren Steuereinnahmen, die sich durch die Gewerbesteuerpflicht für Freiberufler und die Anpassung der Bemessungsgrundlage bei der Hinzurechnung von Finanzierungsaufwendungen sowie durch die Gewerbesteuerpflicht für Veräußerungsgewinne ergeben, würden im Kommunalmodell für die Modelljahre 2008 bis 2014 durchschnittlich zu Mehreinnahmen von rund 14 Milliarden Euro für die Gemeinden führen. Wegen kompensatorischer Maßnahmen (unter anderem Senkung der Gewerbesteuermesszahl) käme es zu durchschnittlichen Mindereinnahmen in Höhe von 12,1 Milliarden Euro, die den Mehreinnahmen gegengerechnet werden müssten. Somit würden die durchschnittlichen Mehreinnahmen für die Gemeinden für die Modelljahre 1,9 Milliarden Euro betragen.

Insgesamt wurden durchschnittliche Mehreinnahmen von rund 2,3 Milliarden Euro für das Kommunalmodell errechnet. Diese Mehreinnahmen ergeben sich zum einen aus den um 2,9 Milliarden Euro höheren Einnahmen der Gewerbesteuer und den Mindereinnahmen aus der Einkommensteuer in Höhe von 3,7 Milliarden Euro. Durch den höheren Körperschaftsteuertarif entstünden Mehreinnahmen aus der Körperschaftsteuer in Höhe von 3,1 Milliarden Euro. Beim Solidaritätszuschlag gleichen sich Mindereinnahmen (Einkommensteuer) und Mehreinnahmen (Körperschaftsteuer) nahezu aus. Die Gesamtsumme von 2,3 Milliarden Euro ist als Steuer mehrbelastung für die Unternehmen anzusehen. Die geprüfte Variante des Kommunalmodells ist somit

nicht aufkommens- und belastungsneutral umzusetzen. Hinsichtlich dieses Ziels ist eine Anpassung des Modells erforderlich.

5 Fazit und Ausblick

Im vorliegenden Aufsatz wurden Methodik und ausgewählte Ergebnisse der durchgeführten Mikrosimulationen zu den Modellen der Gemeindefinanzreform 2010 dargestellt. Es wurde gezeigt, dass mit diesen Simulationsrechnungen entscheidende Verbesserungen gegenüber früheren Modellrechnungen zur Gemeindefinanzierung umgesetzt werden konnten. Zu aussagekräftigeren Ergebnissen führte insbesondere, dass die Berechnungen von ausgewählten Modellgemeinden auf die Gesamtheit der Gemeinden ausgedehnt wurden. Darüber hinaus wurde beim Modell der Bundesregierung durch die Zusammenarbeit mit dem Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik FIT eine Fortschreibung der Datenbasis auf künftige Zeiträume umgesetzt, mit der auch mittelfristige Auswirkungen des Modells dargestellt werden können. Zudem konnten Tatbestände, die nicht unmittelbar aus den Steuerstatistiken quantifizierbar waren, durch geeignete Integration anderer Datenquellen ergänzt werden.

Auch wenn in der Gemeindefinanzkommission keine Einigung auf ein Reformmodell erzielt werden konnte, wurden durch die beschriebenen Modellrechnungen Grundlagen für künftige Reformvorhaben geschaffen.

Das Statistische Bundesamt wird seine Methodenkompetenz im Bereich der Mikrosimulationen zur Gesetzesfolgenabschätzung weiter ausbauen. Zurzeit wird im Statistischen Bundesamt daran gearbeitet, drei unterschiedliche Ansätze für eine Reform der Grundsteuer auf ihre Auswirkungen zu überprüfen. [u](#)

Auszug aus Wirtschaft und Statistik

Herausgeber

Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

www.destatis.de

Schriftleitung

Roderich Egeler, Präsident des Statistischen Bundesamtes

Brigitte Reimann (verantwortlich für den Inhalt)

Telefon: + 49 (0) 6 11 / 75 20 86

Ihr Kontakt zu uns

www.destatis.de/kontakt

Statistischer Informationsservice

Telefon: + 49 (0) 6 11 / 75 24 05

Telefax: + 49 (0) 6 11 / 75 33 30

Abkürzungen

WiSta	=	Wirtschaft und Statistik
MD	=	Monatsdurchschnitt
VjD	=	Vierteljahresdurchschnitt
HjD	=	Halbjahresdurchschnitt
JD	=	Jahresdurchschnitt
D	=	Durchschnitt (bei nicht addierfähigen Größen)
Vj	=	Vierteljahr
Hj	=	Halbjahr
a. n. g.	=	anderweitig nicht genannt
o. a. S.	=	ohne ausgeprägten Schwerpunkt
St	=	Stück
Mill.	=	Million
Mrd.	=	Milliarde

Zeichenerklärung

p	=	vorläufige Zahl
r	=	berichtigte Zahl
s	=	geschätzte Zahl
–	=	nichts vorhanden
0	=	weniger als die Hälfte von 1 in der letzten besetzten Stelle, jedoch mehr als nichts
.	=	Zahlenwert unbekannt oder geheim zu halten
...	=	Angabe fällt später an
X	=	Tabellenfach gesperrt, weil Aussage nicht sinnvoll
I oder —	=	grundsätzliche Änderung innerhalb einer Reihe, die den zeitlichen Vergleich beeinträchtigt
/	=	keine Angaben, da Zahlenwert nicht sicher genug
()	=	Aussagewert eingeschränkt, da der Zahlenwert statistisch relativ unsicher ist

Abweichungen in den Summen ergeben sich durch Runden der Zahlen.