

Finanzausgleich und Grundsteuer



Wann wächst zusammen, was zusammengehört?

Dirk Lohr

Im Blogbeitrag vom 26. August (FINANZAUSGLEICH – QUOD LICET IOVI, NON LICET BOVI) wurde die Belastung beschrieben, die gerade kreisfreie Städte und Stadtstaaten mit ihren zentralörtlichen Funktionen zu tragen haben.

Hiermit sind hohe Infrastruktur-Fixkosten verbunden, die aber derzeit zu einem erheblichen Teil als externe Effekte („Spillovers“) v. a. den Kommunen im „Speckgürtel“ der großen Städte zugutekommen. Die Stadtstaaten und kreisfreien Städte haben zwar einen entsprechend hohen Fixkostenapparat aus den zentralörtlichen Einrichtungen am Bein, können diesen aber nicht angemessen finanzieren. Leistungsangebot und Finanzausstattung sind entkoppelt. Die Folge ist eine entsprechend hohe Verschuldung. Abbildung 1 illustriert exemplarisch die pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, gereiht nach Gemeindegrößenklassen:

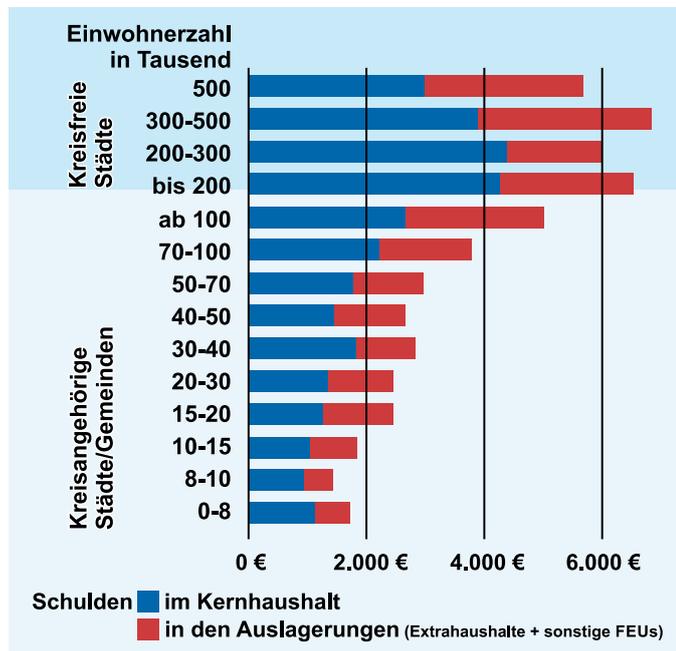


Abbildung 1: NRWs-Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen (Eigene Darstellung, Quelle: Haushaltssteuerung.de^[1])

In unserem anfangs erwähnten Blogbeitrag haben wir ebenfalls dargestellt, dass eine – allerdings oft unpopuläre Option – die Eingemeindung von „Speckgürtel-Kommunen“ sein kann. Den eigentlichen Schlüssel zur Lösung der Verschuldungsproblematik für Zentrale Orte liefert jedoch das Henry George-Theorem^[2] (z. B. Arnott / Stiglitz 1979). Hiernach schafft das

kommunale Leistungsangebot (v. a. die öffentliche Infrastruktur) überhaupt erst die Bodenrenten – die Kommunen und ihr staatlicher „Overhead“ sind „rent-creating institutions“ (Harrison 2006). Umgekehrt können die Bodenrenten auch zur Finanzierung der Fixkosten der öffentlichen Infrastruktur verwendet werden – dies ist das Prinzip der „sich selbst finanzierenden Infrastruktur“ (Harrison 2006). Im Idealfall (Vollabschöpfung der Bodenrente, optimale Bevölkerungsgröße etc.) wären gar keine anderen Steuern für die Finanzierung der Fixkosten der Infrastruktur nötig (die alte Idee der „Single Tax“). Allerdings funktioniert das Prinzip der „sich selbst finanzierenden Infrastruktur“ nur insoweit, wie die durch die (kommunale) Infrastruktur erzeugten Bodenrenten nicht in ganz andere Kassen fließen – seien diese nun privat oder öffentlich. Der anfangs erwähnte Blogartikel stellte dar, dass das Henry George-Prinzip umso mehr erodiert wird, je höher

- der Anteil der privatisierten Bodenrenten ist und
- je stärker der Konnex „Infrastrukturinvestition – Finanzierung aus Bodenrenten“ durch die Vergemeinschaftung von Steuern und den Finanzausgleich auseinandergerissen wird.

Zu a) Den steigenden Anteil der Bodenrente am Volkseinkommen stellt Abbildung 2 dar. Das Henry George-Prinzip der Kopplung von Leistungsangebot und Finanzausstattung wird hier zerrissen, weil nur ein geringer Prozentsatz der kommunal geschaffenen – und in den letzten Jahren stark angestiegenen – Bodenrenten (nach meinen vorläufigen Berechnungen dürfte dieser unterhalb von 15 Prozent liegen) überhaupt durch Steuern abgeschöpft wird.

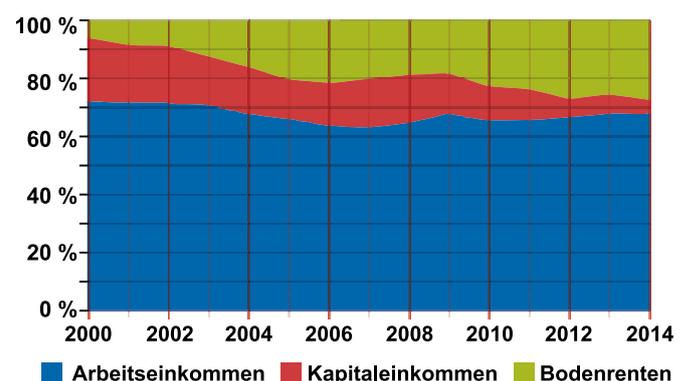


Abbildung 2: Steigender Anteil der Bodenrenten am Volkseinkommen (Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen)

Erst der Steuerstaat macht es möglich, dass die durch die Öffentlichkeit (Agglomeration von Fachkräften, Nachfrage, öffentlicher Infrastruktur) geschaffenen Bodenrenten privatisiert werden; die dadurch entstehende Finanzierungslücke wird durch die Sozialisierung privat geschaffener Werte (= Steuern) mehr schlecht als recht gefüllt.

Zu b) Doch auch im öffentlichen Bereich wird auseinandergerissen, was zusammengehört. Vor allem Gemeinschaftssteuern und Finanzausgleich entkoppeln Leistungsangebot und Finanz-

1 <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-pro-kopf-schulden-der-staedte-und-gemeinden-in-nordrhein-westfalen-im-groessenklassen-vergleich.html>

2 https://en.wikipedia.org/wiki/Henry_George_theorem

ausstattung von Kommunen und Ländern. Nun sind aber die Bodenrenten das Potenzial, aus dem die Steuern letztlich geschöpft werden („ATCOR“: *all tax comes out of rent*; Gaffney 2009). „Radiziert“ sind die Bodenrenten aber in den Kommunen. Diese tragen die Letztverantwortung für die Inwertsetzung von Land. Die aufkommenstärksten Steuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuern) sind aber Gemeinschaftssteuern; sie leiten zunächst einen erheblichen Teil der lokal geschaffenen Bodenrenten in einen zentralen Topf. Im Gegenzug versucht man, die finanziell weitgehend entblößten Kommunen wieder über den Finanzausgleich notdürftig zu bekleiden. Notdürftig, denn von dem Anteil an Bodenrenten, der überhaupt durch Steuern in die öffentliche Hand überführt wird, landet mehr als die Hälfte eben nicht bei Kommunen und Ländern, sondern bleibt beim Bund hängen.

Damit Kommunen (und auch Länder) einen angemessenen Anteil des über ihre Leistungen erzeugten sozialen Überschusses bekommen, bietet sich v. a. eine Stärkung der Grundsteuer an. Die Akzeptanz der Grundsteuer könnte erhöht werden, indem im gleichen Zuge andere Steuern gesenkt werden (Tax Shift). Die Grundsteuer sollte dabei als Bodenwertsteuer ausgestaltet sein, denn nur diese kann den sozialen Überschuss abschöpfen, der in und von den Gemeinden geschaffen wurde – eben die Bodenrente. Will man den Kommunen den Gegenwert dessen zufließen lassen, was durch ihr Leistungsangebot geschaffen wurde, muss die Grundsteuer aber aus dem kommunalen und länderbezogenen Finanzausgleich (bei der Bemessung der Finanzkraft) entlassen werden.

Ein erster Schritt in die richtige Richtung stellt insoweit der jüngste Vorschlag der unionsregierten Bundesländer dar, das System des Länderfinanzausgleichs auf eine neue Basis zu stellen. Entsprechende Konzepte tun allein deswegen Not, weil 2019 der jetzige Länderfinanzausgleich, der Solidarpakt II mit Ostdeutschland und andere Finanzgesetze auslaufen. Nach den Vorstellungen der unionsregierten Länder soll der Länderfinanzausgleich nur noch über den Umsatzsteuer-Ausgleich abgewickelt werden (also den bisherigen Umsatzsteuer-Vorwegausgleich). Der Länderanteil am gesamten Umsatzsteueraufkommen wird dabei entsprechend der Einwohnerzahl den einzelnen Ländern zugeordnet. Im Vorschlag der unionsregierten Länder soll eine – durch den Bund finanzierte – Modifikation die unterschiedliche Finanzkraft der Länder durch Zu- und Abschläge berücksichtigen. Insbesondere die ostdeutschen Länder sollen so nicht schlechter gestellt werden als bisher.

Allerdings haben insbesondere finanzschwache SPD-Länder wie Berlin skeptisch auf diese Pläne reagiert. Auf den Gedanken, die Reform des Finanzausgleichs mit einer Grundsteuerreform zu verbinden und zu diesem Zwecke die Grundsteuer aus dem Finanzausgleich herauszunehmen, kam man ohnehin bislang nicht. Dies,

- obwohl einer sachgerechten Grundsteuerreform neben befürchteten Verschiebungen der Abgabenbelastung bei den Steuerpflichtigen v. a. die Änderung der Finanzmittelverteilung unter den Ländern beim Finanzausgleich im Wege stand (und immer noch steht);
- und obwohl gerade die hochverschuldeten und mehrheitlich SPD-regierten Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen besonders davon profitieren würden, wenn die dort hohen Bodenrenten auch in die eigenen Schatullen fließen könnten. Gerade die Stadtstaaten könnten also von einer Herausnahme der Grundsteuer aus dem Finanzausgleich in besonderer Weise profitieren – dies allerdings nur im Rahmen einer reformierten Grundsteuer, über die sich auch die Bodenrenten abschöpfen lassen.
- Die Herausnahme der Grundsteuer aus dem Länderfinanzausgleich – z. B. auf Grundlage des Unions-Vorschlages – könnte auch die Grundlage für eine länderspezifische Regelung der Grundsteuer darstellen (bzw. eine länderspezifische Öffnungsklausel in einem bundeseinheitlichen Grundsteuergesetz). Dies alles wäre auch ein wichtiger Schritt in Richtung Wettbewerbsföderalismus.

Damit ist freilich noch nichts über den kommunalen Finanzausgleich gesagt, der länderspezifisch geregelt ist. Auch hier sollte die Grundsteuer grundsätzlich herausgenommen werden – dies wäre aber Sache der Länder. 

Weitere zitierte Literatur:

Arnott, R. J. / Stiglitz, J. E. (1979): Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 93 No. 4, S. 471-500.

Gaffney, M. (2009): The Hidden Taxable Capacity of Land: Enough and to Spare, in: International Journal of Social Economics, 36. Jg., S. 328-411.

Harrison, F. (2006): Wheels of Fortune – Self-funding Infrastructure and the Free Market Case for a Land Tax, London (The Institute of Economic Affairs).

Erschienen in „Rent Grabbing“ – <http://rent-grabbing.com/2015/09/20/>

<http://www.grundsteuerreform.net>

Grundsteuer: Zeitgemäß!

Ein bundesweiter Aufruf zur Grundsteuerreform

info@grundsteuerreform.net · www.grundsteuerreform.net

Ein wirtschaftlicher Umgang mit dem knappen Gut Fläche, die innerörtliche Aktivierung von Flächen für Wohnen und Gewerbe und die Ertüchtigung des Gebäudebestands sind dauerhafte Herausforderungen in und für die Städte und Gemeinden überall in Deutschland. Der Grundsteuer könnte hierbei eine Schlüsselrolle zukommen, indem sie mit ihrer Lenkungswirkung die Bewältigung dieser Herausforderungen künftig befördert. Für die Kommunen bundesweit wäre eine zeitgemäße, weil investitionsfreundliche, sozial ausgewogene und zukunftsgerichtete Grundsteuer von großer Bedeutung.

Zum Autor

Prof. Dr. Dirk Lühr, MBA 



Jahrgang 1964, Professor für Steuerlehre und Ökologische Ökonomik an der Hochschule Trier, Umwelt-Campus Birkenfeld. Vorsitzender der Sozialwissenschaftlichen Gesellschaft e. V., Sprecher des Zentrums für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik, Steuerberater.

E-Mail: d.loehr@umwelt-campus.de

Blog: <http://rent-grabbing.com>