

Hanno Beck, Aloys Prinz

Eine allgemeine kommunale Wohnungsteuer als Alternative zu kommunalen Bagatellsteuern

Die Kommunen leiden nicht erst seit der Wirtschafts- und Finanzkrise unter zunehmenden Finanzierungsproblemen. Sie versuchen, diese durch die Erhebung von Bagatellsteuern zu lösen. Erfolgversprechender wäre eine Steuer, die beitragsähnlichen Charakter hat und an Konsumausgaben mit hoher Einkommenselastizität ansetzt. Deshalb schlagen die Autoren eine Steuer auf die Bruttokaltmiete vor.

Seit dem 7. Januar 2004 erhebt die Stadt Köln eine örtliche Steuer, mit der professionelle sexuelle Aktivitäten im Rotlichtmilieu belastet werden sollen.¹ Unter der Bevölkerung machte rasch die Bezeichnung „Sexsteuer“ die Runde.² Als Bestandteil der örtlichen Vergnügungsteuer wirft sie ein Licht auf das Ausmaß der kommunalen Haushaltsnöte und die Hilflosigkeit der Kommunen.

Nicht erst seit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 stecken die deutschen Kommunen in ernsthaften finanziellen Schwierigkeiten.³ Insbesondere die Explosion der Kassenkredite ist ein Indikator der desolaten Finanzlage:⁴ Diese eigentlich nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe vorgesehenen Darlehen werden inzwischen häufig eingesetzt, um langfristig Deckungslücken bei laufenden Ausgaben zu überbrücken.⁵ Sie sind von etwa 5 Mrd. Euro (1997) auf geschätzte rund 35 Mrd. Euro (2010) gestiegen.⁶ Beeindruckend ist dabei die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate dieser Kredite von rund 16%.

Darüber hinaus scheinen nicht einmal mehr konjunkturell gute Phasen den Trend steigender Kommunalverschuldung bremsen zu können. In drei Bundesländern – Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz – sind bereits Entschuldungsprogramme für Kommunen aufgelegt worden. Deren Hilfen sind zeitlich befristet, dienen in erster Linie der Tilgung von Verbindlichkeiten und sind überwiegend an

Bedingungen für eine weitere Haushaltssanierung und Gebietsreformen geknüpft.⁷

Zwei weitere Entwicklungen sind besorgniserregend (vgl. Abbildung 1). Einerseits sind die kommunalen Ausgaben für Sozialleistungen von rund 30 Mrd. Euro (1995) auf rund 42 Mrd. Euro (2009) gestiegen. Andererseits sind die Sachinvestitionen in den kommunalen Haushalten von rund 29 Mrd. Euro (1995) auf rund 22,5 Mrd. Euro (2009) gesunken. Zudem zeigt Abbildung 1, dass seit 2001 die beiden Ausgabenkurven dauerhaft auseinanderlaufen. Diese Entwicklung deutet darauf hin, dass ein größer werdender Teil der kommunalen Finanzmittel konsumtiv und ein sinkender Teil investiv verwendet wird. Obwohl das nicht notwendigerweise eine Fehlentwicklung anzeigt, sind Befürchtungen angebracht: Da die Kommunen in Deutschland den bei weitem größten Teil der öffentlichen Investitionen tätigen und beispielsweise der Zustand der innerstädtischen Straßen zeigt, dass hier dringend Investitionen erforderlich sind, kann man die in Abbildung 1 dargestellte Entwicklung durchaus als Alarmsignal interpretieren.⁸

Eine Analyse der kommunalen Einnahmen anhand der kommunalen Deckungsquoten (gemessen an den bereinigten Ausgaben, d.h. den Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge) in Abbildung 2 zeigt, dass sich sowohl hinsichtlich der Nettosteureinnahmen als auch bezüglich der Zahlungen von Bund und Land keineswegs dramatische Veränderungen ergeben haben. Im Gegenteil, abgesehen von den Krisenjahren 2008 und 2009 weisen die kommunalen Steuereinnahmen einen steigenden Trend auf. Nur bei der Gebühren- und Beitragsfinanzierung sind die Deckungs-

1 Vgl. Rückwirkende Satzung der Stadt Köln über die Erhebung einer Steuer auf Vergnügungen sexueller Art vom 19. Mai 2010, Abl StK 2010, S. 384, http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/satzungen/r_ckwirkende_satzung_steuern_auf_vergn_gungen_sexueller_art_vom_19_mai_2010.pdf.

2 Siehe dazu beispielsweise <http://www.steuerartenueberblick.de/sexsteuer.htm>.

3 Siehe dazu das Zeitgespräch „Kommunen in der Krise“, in: Wirtschaftsdienst, 90. Jg. (2010), H. 5, S. 283-308.

4 Vgl. Der Städtetag 5/2010: Gemeindefinanzbericht 2010.

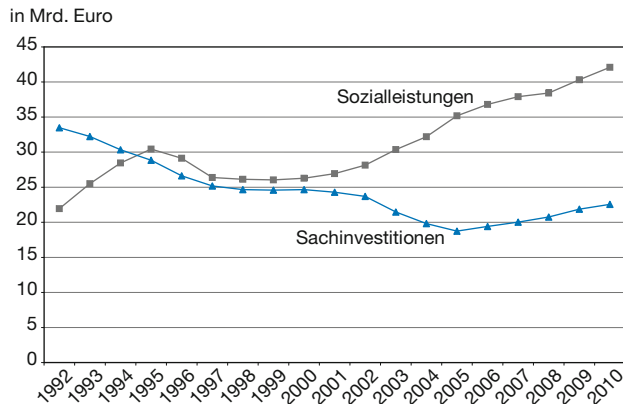
5 Vgl. Deutsche Bundesbank: Zur Entwicklung der Gemeindefinanzen seit dem Jahr 2000, Monatsbericht, Juli 2007, S. 30.

6 Vgl. Der Städtetag 5/2010, a.a.O.

7 DB Research: „Bail-Out“ für Kommunen. Das bündische Prinzip in der Praxis, Frankfurt, November 2010.

8 Im Vergleich zum Investitionsbedarf kann von einem kommunalen Investitionsstau ausgegangen werden; vgl. M. Junkernheinrich, G. Micosatt: Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 – Ein Ländervergleich, Bertelsmann Stiftung, Vorabversion Internet, S. 30 f. Zum kommunalen Investitionsbedarf siehe M. Reidenbach et al.: Der kommunale Investitionsbedarf 2006 bis 2020, Berlin 2008.

Abbildung 1
Kommunale Ausgaben für Sozialleistungen und Sachinvestitionen¹



¹ Ohne Stadtstaaten.

Quellen: Der Städtetag 05/2010: Gemeindefinanzbericht 2010, Tabelle 1a (Tabellenanhang); Daten für 2010 geschätzt im Gemeindefinanzbericht.

quoten in den vergangenen Jahren erheblich gesunken, wobei der Rückgang der Gebühren (Rückgang der Deckungsquote von 1992 bis 2010 von 12,2% auf 8,8%) gegenüber den Beiträgen (Rückgang der Deckungsquote von 1992 bis 2010 von 1,7% auf 0,7%) am stärksten ins Gewicht fällt.⁹

Der Rückgang der Gebührenfinanzierung der Leistungen erweist sich damit als längerfristiges Problem bei den Kommunal финанzen. Die Gründe dieses Rückgangs sind vermutlich politischer Natur: Wenn etwa Leistungen der kommunalen Kinderbetreuung gebührenfrei sein sollen, sinkt notwendigerweise der Anteil der Gebührenfinanzierung an den Ausgaben. Man kann vermuten, dass es gerade jene Belastungen sind, die einen unmittelbaren Bezug zur Nutzung staatlicher Dienstleistungen haben, welche die Bürger als merklich empfinden – und damit eine Entlastung bei diesen Abgaben mit Blick auf das Ziel der Stimmenmaximierung respektive Wiederwahl attraktiv ist.

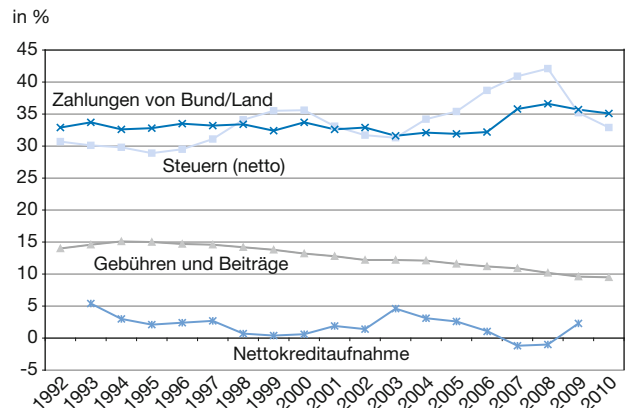
Im Folgenden soll untersucht werden, ob die neuen Kommunalsteuern, die eingeführt worden sind, um die Finanzsituation der Kommunen zu verbessern, von der Einnahmeseite her betrachtet nachhaltig sind und ob sie auch den übrigen Kriterien für „gute“ Steuern bzw. Kommunalsteuern, und zwar der verteilungspolitischen Effektivität und der effizienten Finanzierung lokaler öffentlicher Güter, gerecht werden können.

Struktur der kommunalen Steuereinnahmen

Die Struktur der kommunalen Steuereinnahmen zeigt deutlich die Abhängigkeit der Kommunen von der Gewerbesteuer

⁹ Vgl. Der Städtetag 5/2010, a.a.O., Tabelle 4 (Tabellenanhang).

Abbildung 2
Entwicklung der kommunalen Deckungsquoten¹



¹ Ohne Stadtstaaten sowie Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen und ohne ausgegliederte Einrichtungen.

Quelle: Der Städtetag 05/2010: Gemeindefinanzbericht 2010, Tabelle 4 (Tabellenanhang); Daten für 2010 geschätzt im Gemeindefinanzbericht.

und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (vgl. Abbildung 3). Beide Steuern zusammen machen etwa 80% der kommunalen Steuereinnahmen aus. Während bis zum Jahr 2003 die Einnahmen aus der Einkommensteuer höher waren als aus der Gewerbesteuer, hat sich dies seitdem geändert. Allerdings zeigt die neueste Entwicklung wieder eine Annäherung. Des Weiteren ist der Anteil der Grundsteuereinnahmen an den gesamten kommunalen Steuereinnahmen in den vergangenen Jahren von 11,5% (1992) auf 15,5% (2009) gestiegen. Etwas überraschend ist, dass auf der kommunalen Ebene immer noch lokale Verbrauchs- und Aufwandsteuern erhoben werden; ihr Anteil an den kommunalen Steuereinnahmen beträgt etwas mehr als 1% (1,4% im Jahr 1992, 1,1% im Jahr 2009).

Eine nähere Betrachtung der in Deutschland erhobenen Steuern zeigt eindringlich, dass es auf der Ebene der Kommunen immer noch viele kuriose Steuern gibt; es werden sogar neue Steuerkuriosa eingeführt oder diskutiert. Das ist insofern erstaunlich, als sowohl die Finanzwissenschaft als auch die übrigen Wissenschaften, die sich mit Kommunal-

Prof. Dr. Hanno Beck lehrt Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Pforzheim.

Prof. Dr. Aloys Prinz ist Lehrstuhlinhaber am Institut für Finanzwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

finanzieren beschäftigen, keine überzeugenden Gründe oder Erklärungen für die Existenz dieser Steuern bieten.¹⁰ Die einzig plausible Erklärung ist, dass die umfassenden und ergiebigen Steuerbemessungsgrundlagen bereits von Bund und Ländern okkupiert sind. Da den Gemeinden der Zugriff auf dieselben Bemessungsgrundlagen rechtlich verwehrt ist,¹¹ bleibt ihnen nur der Rückgriff auf teilweise skurrile Bemessungsgrundlagen. Die kommunalen Steuern, um die es hier geht, sind so wenig zeitgemäß, dass es andere Bemessungsgrößen geben muss, die als Grundlage für Kommunalsteuern geeigneter sind.

Klassifikation der kommunalen Steuern

Neben den beiden „großen“ Kommunalsteuern – Gewerbe- und Grundsteuer – sind alle anderen kommunalen Steuern insgesamt als Bagatellsteuern einzustufen. Ihr Aufkommen trägt also weniger als 1% zum Gesamtsteueraufkommen der Kommunen bei.¹² Allerdings kann in einzelnen Kommunen, die diese Steuern erheben, der Anteil am Steueraufkommen deutlich höher sein. Daher ist diese generelle Einschätzung mit Vorsicht zu betrachten. Die Vielfalt der anzutreffenden lokalen Steuern könnte auch den entsprechenden kommunalen Gegebenheiten angemessen sein. Um etwas Ordnung in die Vielfalt zu bringen, ist eine Klassifikation der Gemeindesteuern erforderlich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass längst nicht alle Gemeinden diese Steuern erheben oder erheben dürfen.

Zunächst sind einige Steuern zu nennen, die als Erlaubnissteuern bezeichnet werden könnten, da sie in Zusammenhang mit der Vergabe bestimmter Betätigungsrechte verbunden sind. Zu dieser Gruppe zählen die Schankerlaubnissteuer (Steuergegenstand:¹³ Erlaubnis zum Betrieb einer Gastwirtschaft oder eines Kleinhandels mit Branntwein), die Jagd- und Fischereisteuer (Steuerpflichtiger: Jagdpächter, Bemessungsgrundlage Jahresjagdwert) sowie die Hundesteuer (Steuerpflichtiger: Hundehalter) und die vor allem in Nordrhein-Westfalen diskutierte Pferdesteuer.¹⁴ Auch die Vergnügungsteuer (Steuerschuldner: Veranstalter bestimm-

¹⁰ Nach Konrad Littmann existieren diese „fossilen Phänomene des Steuerwesens“ ausschließlich aus fiskalischen Gründen. Vgl. H. D. Hessler: Finanzwissenschaftliches System der Besteuerung, Tübingen, Düsseldorf 1976, S. 148.

¹¹ Siehe zum Steuersatzungsrecht der Gemeinden D. Birg: Steuerrecht, 13. Aufl., Heidelberg u.a.O. 2010, Ziffer 145 f., S. 42 f.

¹² Nach einem älteren Vorschlag von Nöll von der Nahmer werden Steuern als Bagatellsteuern bezeichnet, wenn sie auf Bundesebene weniger als 0,25%, auf Länderebene weniger als 0,5% und bei den Gemeinden weniger als 1% am Gesamtsteueraufkommen ausmachen. Vgl. H. D. Hessler, a.a.O., S. 148.

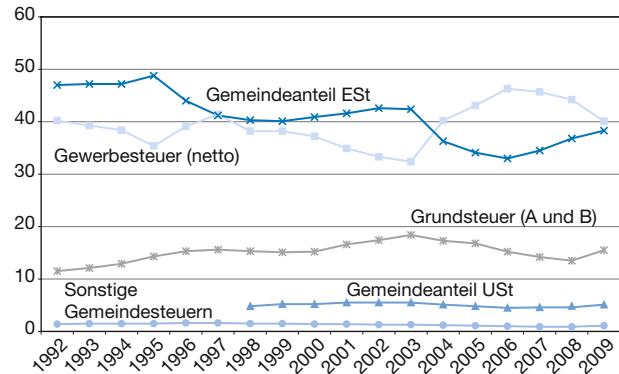
¹³ Soweit nicht anders angegeben basieren die Kurzcharakterisierungen der im Folgenden genannten Steuern auf W. H. Wacker, S. Seibold, M. Oblau: Lexikon der Steuern, München 2000.

¹⁴ Siehe dazu o.V.: Von der Kunst, Steuern zu (er-)finden, in: Der Steuerzahler, in: Die NRW Nachrichten, H. 2 (2011), S. 8 f.

Abbildung 3

Struktur der kommunalen Steuereinnahmen¹

in % der kommunalen Steuereinnahmen (netto) insgesamt



¹ Ohne Stadtstaaten.

Quelle: Der Städtetag 05/2010: Gemeindefinanzbericht 2010, Tabelle 6a (Tabellenanhang).

ter Vergnügungen) ist zu dieser Gruppe zu zählen, und selbst die Gewerbesteuer (Voraussetzung für die Steuerpflicht ist die Ausübung eines Gewerbes) passt hierhin. Diese Steuern zählen zu den seit langer Zeit erhobenen („fossilen“) Gemeindesteuern. Finanzwissenschaftlich sind sie unterschiedlich einzustufen. Sie sind teilweise Lenkungssteuern (Schankerlaubnissteuer zur Beschränkung des Alkoholkonsums, Hundesteuer zur Beschränkung der Zahl der Hunde in der Gemeinde), teilweise Verbrauchsteuern (Vergnügungsteuer) oder Ertragsteuern (Jagd- und Fischereisteuer, Gewerbesteuer).

Als zweite Gruppe können diejenigen Steuern zusammengefasst werden, die (überwiegend) der Verbrauchsbesteuerung dienen. Hierzu zählen die Getränkesteuer (Steuergegenstand: entgeltliche Abgabe bestimmter alkoholischer und nichtalkoholischer Getränke; die Erhebung dieser Steuer ist in einigen Bundesländern rechtlich unzulässig), die neue so genannte „Sexsteuer“, die sich in einigen Kommunen Nordrhein-Westfalens zu etablieren beginnt, als neuer Tatbestand im Rahmen der Vergnügungsteuer (Steuergegenstand: die Ermöglichung des Geschlechtsverkehrs gegen Entgelt), die Bettensteuer (Steuergegenstand: entgeltliche Übernachtungen im Beherbergungsgewerbe) sowie die Solariensteuer (Steuergegenstand: das Betreiben eines Solariums). Obwohl diese Bereiche bereits mit der allgemeinen Verbrauchsteuer, der Umsatzsteuer, belastet sind, kommt hier eine zusätzliche lokale Belastung dazu. In diese Gruppe von Steuern kann auch die vielleicht wichtigste Neuschöpfung der Kommunalsteuern eingeordnet werden, die Zweitwohnungsteuer (Steuergegenstand: Zweitwohnung in der entsprechenden Gemeinde). Mit dieser Steuer wird das Konsumgut Zweitwohnung steuerlich belastet.

Diese Beispiele zeigen, dass der Besteuerungsphantasie wenig Grenzen gesetzt sind. Bei den Erlaubnissteuern wird der Vorteil des kommunalen Ordnungsrechts genutzt, um daran eine Steuer anzuschließen. Dies senkt die Steuererhebungskosten und trägt zur verwaltungstechnischen Effizienz dieser Steuern bei. Für die Steuern, die am Verbrauch anknüpfen, scheint dies nicht in gleichem Umfang zu gelten. Während die Bettensteuer verwaltungs- und erhebungstechnisch einfach zu handhaben ist, ist das für die Getränke- und „Sexsteuer“ deutlich schwieriger.

Finanzierungspotential der (kleinen) Kommunalsteuern

Finanzwissenschaftlich gibt es mehrere Kriterien für die Bewertung von Steuern:

- Das erste Kriterium betrifft die Nachhaltigkeit der Besteuerung. Das Steueraufkommen aus der entsprechenden Steuer soll längerfristig verfügbar sein und über die Zeit zumindest nicht abnehmen (dieses Kriterium ist bei Lenkungssteuern allerdings nachrangig).
- Zweitens ist zu prüfen, ob die Steuern eine effiziente Finanzierungsform für lokale öffentliche Güter darstellen. Dazu sollten bei gegebener Nachhaltigkeit die Zusatzkosten der Steuern relativ gering sein. Darüber hinaus ist zu klären, ob nicht auf Gebühren oder Beiträge zur Finanzierung zurückgegriffen werden kann, da dadurch die tatsächlichen Nutzer der kommunalen Dienstleistungen zu deren Finanzierung herangezogen werden.
- Der dritte Kriterienkomplex betrifft die Verteilungswirkungen der Finanzierungsinstrumente innerhalb der Gemeinde.

Die Nachhaltigkeit der Gemeindefinanzierung ist in Deutschland nicht so leicht zu beurteilen, da die Gemeinden mit ihren jeweiligen Ländern eine Gebietskörperschaft bilden.¹⁵ Die Gemeindefinanzen werden aus ihren eigenen Steuerquellen und aus den Zuweisungen des Landes gespeist. Dazwischen ist der kommunale Finanzausgleich geschaltet, der aber an der prinzipiellen Zweiteilung der Finanzierung nichts ändert (dabei wird die besondere Rolle der Landkreise und kreisfreien Städte nicht betrachtet). Das größte Nachhaltigkeitsproblem der Gemeinden ergibt sich daraus, dass ihnen die stark konjunkturabhängige Gewerbe(ertrag)steuer als eine der Haupteinnahmequellen zugeordnet ist. Da die Bundesländer einen angemessenen Konjunkturausgleich bisher

¹⁵ Ob diese Aussage auch weiterhin für die Finanzverfassung gilt, soll hier nicht erörtert werden; zu diesbezüglichen Bedenken siehe P. Selmer: Zur Reform der bundesstaatlichen Finanzverfassung. Fragestellungen nach Föderalismusreform und Berlin-Urteil des BVerfG, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2007, S. 872-880, hier S. 876, und die dort genannten Quellen.

nicht leisten konnten, ergeben sich immer wieder konjunkturell bedingte finanzielle Engpässe in den Gemeinden. Der relative Rückgang des Gewichts der Einkommensteuer bedeutet dabei eine Verstärkung der Konjunkturprobleme in der Gemeindefinanzierung.¹⁶

Die kleinen kommunalen Steuern können für konjunkturelle Schwankungen der Einnahmen keinen Ausgleich schaffen. Dennoch sollen auch diese Steuern nachhaltig sein. Dies lässt sich mittels der Aufkommenselastizität der betreffenden Steuern konkretisieren und messen. Da der Hauptanknüpfungspunkt der kleinen Gemeindesteuern (sofern sie in erster Linie der Aufkommenserzielung dienen) in bestimmten Bereichen des privaten Verbrauchs liegt, hängt ihr Aufkommen von der Einkommenselastizität dieser Ausgabenbereiche ab. Darüber hinaus sollten die entsprechenden Ausgaben möglichst wenig im Konjunkturzyklus schwanken.

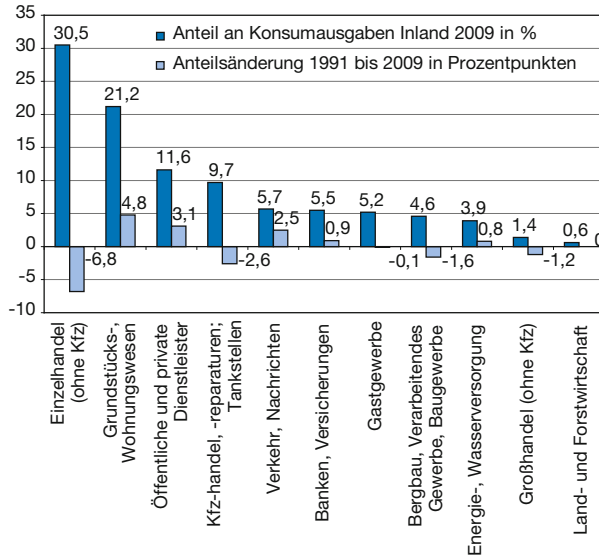
In Abbildung 4 sind die Anteile der Konsumausgaben nach Lieferbereichen für das Jahr 2009 sowie die Änderungen dieser Anteile zwischen 1991 und 2009 dargestellt. Anhand dieser Daten kann die Nachhaltigkeit der kleinen Kommunalsteuern grob geschätzt werden. Zunächst erweist sich das Gastgewerbe mit einem moderaten Anteil von 5,2% an den Konsumausgaben im Inland seit 1991 als recht stabil. Dies lässt darauf schließen, dass die Konsumausgaben für diesen Bereich eine Aufkommenselastizität von etwas kleiner als eins aufweisen. Die Besteuerung, die auf diesen Bereich abzielt, kann daher als grundsätzlich nachhaltig angesehen werden. Ähnliches gilt für diejenigen Abgaben, die auf den Konsumbereich Land- und Forstwirtschaft erhoben werden. Allerdings dürfte die Ergiebigkeit der Besteuerung in diesem Bereich eher gering sein. Die aussichtsreichste Besteuerungsgrundlage ist bezüglich der Nachhaltigkeit der Einnahmen das Grundstücks- und Wohnungswesen. Auf sie entfallen rund ein Fünftel an den gesamten Konsumausgaben im Jahr 2009, ihr Anteil ist in den vergangenen zwanzig Jahren um 4,8 Prozentpunkte gewachsen. Die Einnahmen aus den verbrauchsbezogenen Kommunalsteuern dürften mehr oder weniger stark konjunkturell schwanken. Allerdings ist ihr Aufkommen (sowohl insgesamt als auch einzeln) viel zu gering, um auf der Ebene der Gemeinden insgesamt spürbar zu sein.

Die Verbrauchsteuern weisen hinsichtlich der Konsumgütergruppen, in die sie fallen, keine hohe Preiselastizität der Nachfrage auf. Sie sind aus allokativen Gesichtspunkten allenfalls dahingehend zu kritisieren, dass sie unsystematisch nebeneinander bestehen. Dem kann entgegengehalten werden, dass sie eine Verbindung zur Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter herstellen. Für die Bettensteuer spricht

¹⁶ Zur Volatilität der Gemeindefinanzen vgl. auch Deutsche Bundesbank: Zur Entwicklung der Gemeindefinanzen seit dem Jahr 2000, a.a.O.

Abbildung 4
Konsum nach Lieferbereichen

in % bzw. in Prozentpunkten



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln: Deutschland in Zahlen 2010, Köln 2010, Tabelle 6.11, S. 63.

beispielsweise: Mit der Zahl der Übernachtungen in einer Kommune steigt die Beanspruchung der örtlichen Infrastruktur, insbesondere der Straßen und öffentlichen Gebäude, sowie der örtlichen Ordnungskräfte. Ähnliches gilt für die Vergnügungsteuer. Tanzveranstaltungen, Theater- und Kinovorführungen und das Betreiben von Einrichtungen im Rotlichtmilieu führen zur verstärkten Inanspruchnahme der örtlichen öffentlichen Infrastruktur sowie der Institutionen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit durch Ortsansässige und Ortsfremde. Auch die Zweitwohnungsteuer steht in Verbindung mit der Inanspruchnahme der Infrastruktur am betreffenden Ort. Daneben kann sie allein schon über den kommunalen Finanzausgleich begründet werden.¹⁷ Da bei diesem Ausgleich für die Gemeinde nur die Einwohner mit erstem Wohnsitz zählen, werden diejenigen mit Zweitwohnsitz in der Gemeinde nicht für den Ausgleich berücksichtigt, obwohl sie die örtliche Infrastruktur beanspruchen.

Auch aus verteilungspolitischer Perspektive ist gegen die kleinen Kommunalsteuern kaum etwas einzuwenden. Der Konsum in den besteuerten Bereichen ist über das gesamte Einkommens- und Vermögensspektrum verteilt. Ihre Belastungswirkung ist im Vergleich zur Belastung des entsprechenden Konsums mit Umsatzsteuer allerdings so gering, dass sie kaum ins Gewicht fällt. Daneben kann bei diesen Konsumausgaben angenommen werden, dass sie nahezu

¹⁷ Siehe auch G. Blankenburg: Rechtliche und finanzwissenschaftliche Aspekte der Zweitwohnungssteuer, in: Wirtschaftsdienst, 83. Jg. (2003), H. 4, S.273.

proportional mit dem Einkommen steigen, so dass der Belastungsverlauf möglicherweise nur schwach regressiv ist.

Trotz dieser insgesamt relativ guten Begründung der kleinen Steuern bleibt die entscheidende Frage: Lassen sich mit diesen Steuern die Gemeindehaushalte nachhaltig sanieren bzw. finanzieren? Bezogen auf ihr bisheriges Aufkommen muss diese Frage entschieden verneint werden. Sollten also diese Steuern soweit erhöht werden bzw. sollten so viele weitere Steuern eingeführt werden, bis die Haushaltssanierung bzw. -finanzierung möglich wird?

Eine beitragsähnliche Steuer

Es spricht sehr wenig dafür, dass die kleinen Kommunalsteuern viel zur Sanierung der Gemeindehaushalte beitragen können. Die publikumswirksame Schaffung neuer Bagatellsteuern im Kommunalbereich scheint eher als Instrument benutzt zu werden, auf die schwierige finanzielle Situation der deutschen Kommunen hinzuweisen. Als Mittel zu längerfristigen Haushaltskonsolidierung darf man sie getrost vernachlässigen.

Angenommen, die Gewerbesteuer wird weder reformiert noch abgeschafft und die kommunalen Einnahmen aus der Einkommen- und Umsatzsteuer werden nicht nennenswert erhöht. Was können, was sollen die Kommunen in einer solchen Situation tun? Selbst wenn auf der Ausgabenseite alle noch vorhandenen Spielräume zur Ausgabenreduzierung ausgenutzt werden, bleibt eine beträchtliche Finanzierungslücke, die nur über eine Verbesserung der Einnahmesituation zu schließen ist. Welche Einnahmen sind dafür am besten geeignet?

Finanzwissenschaftlich gesehen stellen die Kommunen in erster Linie lokale öffentliche Güter bereit. Dies sind Güter, die überwiegend den Einwohnern zugute kommen und vorrangig von ihnen aus Effizienz- und Verteilungsgründen zu finanzieren sind. Gerade im kommunalen Bereich stehen dafür Gebühren und Beiträge zur Verfügung bzw. Steuern, die gebühren- bzw. beitragsähnlich sind.

Gebühren und Beiträge zeichnen sich dadurch aus, dass sie ein Leistungs-Gegenleistungs-Verhältnis begründen, bei dem die Beteiligten erkennen, wofür sie zahlen. Der Unterschied zwischen Gebühren und Beiträgen besteht in der individuellen Zurechenbarkeit der Leistung, die der Bürger für seine Zahlung erhält. Bei Gebühren ist die Leistung individuell zurechenbar, bei Beiträgen nur gruppenbezogen. Darauf aufbauend wird hier der Begriff beitragsähnlicher Steuern vorgeschlagen. Dies sind bestimmte Steuerarten, die lokal erhoben und verausgabt werden, um lokale öffentliche Güter zu finanzieren. Bei beitragsähnlichen Steuern besteht ein lokaler Anspruch auf eine Gegenleistung für die Steuer-

zahlung; es gibt allerdings keinen festen Personenkreis, der einen individuellen oder gruppenbezogenen Rechtsanspruch auf genau bestimmte Gegenleistungen hätte. Mithin sind beitragsähnliche Steuern Zwangsabgaben, denen ein lokaler Anspruch auf Gegenleistung gegenübersteht. Diese Abgaben erzeugen weniger Steuerwiderstand als allgemeine Steuern: Erfahrungen aus der Schweiz zeigen, dass in Kantonen mit direktdemokratischer Beteiligung 30% weniger Steuern hinterzogen werden – direktere Beteiligung an der Verwendung der Steuern reduziert den Steuerwiderstand.¹⁸ Diese Beobachtung spricht dafür, dass Steuern, die unmittelbar auf die lokalen Belange der Bürger abstellen, eine höhere Akzeptanz genießen – die Bürger zahlen „ihre“ Steuern.

Kommunale Wohnungsteuer

Auf kommunaler Ebene gibt es mindestens zwei Steuern, die der Definition der beitragsähnlichen Steuer nahe kommen: die Grundsteuer und die Zweitwohnungsteuer. Da beide Steuern auf Immobilienbesitz abzielen, sind sie von ihrem Aufkommen her unmittelbar ortsbezogen. Werden sie auch ortsbezogen für lokale öffentliche Güter verwendet, sind sie beitragsähnliche Steuern gemäß der hier vorgeschlagenen Definition. Der Rückgang der Deckungsquote der Gebühren und Beiträge in Abbildung 2 und der relative Anstieg der Grundsteuereinnahmen in Abbildung 3 sprechen dafür, dass eine ortsbezogene Abgabe zunehmend eine zweite ähnliche Abgabe ersetzt.

Die Grundsteuer und Zweitwohnungsteuer könnten weiter in Richtung beitragsähnliche Steuern entwickelt werden. Eine Möglichkeit könnte darin bestehen, die Grundsteuer und die Zweitwohnungsteuer in eine allgemeine kommunale Wohnungsteuer umzuwandeln. Sie stellt damit keine neue Steuer dar, sondern entwickelt diese Steuern in eine allgemeine Form der Wohnungsbesteuerung weiter. Die bisherige Grundsteuer krankt daran, dass der Einheitswert, auf deren Basis sie nach § 13 GrStG berechnet wird, veraltet ist. Des Weiteren ist sie als Objekt- bzw. Realsteuer kodifiziert; Steuergegenstand ist nach § 2 GrStG der Grundbesitz. Eine allgemeine kommunale Wohnungsteuer wäre demgegenüber hinsichtlich ihrer Bemessungsgrundlage (Kaltmiete) aktuell und darüber hinaus als örtliche Verbrauchsteuer konzipiert. Diese Steuer wäre von allen Wohnungsinhabern (Mietern und Eigentümern) nach reinen Ortstarifen zu zahlen; im Gegenzug wäre die Gemeinde verpflichtet, das Aufkommen dieser Steuer innerhalb der Gemeinde zu verausgaben. Bemessungsgrundlage für diese Steuer könnte die monatliche Kaltmiete (für Wohnungseigentümer die ortsübliche monat-

liche Kaltmiete) sein. Die Steuer wäre von den Eigentümern an die Kommune über die örtlichen Finanzämter abzuführen.

Ein Vorteil einer allgemeinen kommunalen Wohnungsteuer besteht darin, dass sie von den Steuerzahlern als Quasi-Nutzungsentgelt für kommunale Infrastrukturleistungen angesehen werden könnte. Ihre Wirkung entspricht in diesem Fall eher derjenigen von Beiträgen, insbesondere entstehen dann keine Zusatzkosten der Besteuerung.¹⁹ Um zu verhindern, dass die kommunale Wohnungsteuer statt zur Finanzierung der Infrastruktur zu Konsumzwecken verwendet wird, sind besondere Vorkehrungen erforderlich. Eine Möglichkeit, dies zu bewerkstelligen, könnte darin bestehen, sie als Einnahme im Vermögenshaushalt der Gemeinden zu verbuchen. Damit dürfte sie lediglich für Zwecke des Vermögenshaushalts – für Investitionen – verwendet werden. Auf diesem Weg könnte diese Steuer einen Beitrag zur Stabilisierung der kommunalen Investitionen im Konjunkturverlauf leisten. Ob diese institutionell-rechtliche Vorkehrung ausreicht, um die Quasi-Bindung der Steuer an die Investitionen durchzusetzen, müsste letztlich in der praktischen Umsetzung geprüft werden.

Der Unterschied zu einer Bürgersteuer,²⁰ die neben anderen Maßnahmen als Ersatz für die Gewerbesteuer vorgeschlagen wird, besteht darin, dass die Bürgersteuer direkt am Einkommen ansetzt und daher als Wertschöpfungssteuer einzustufen ist. Demgegenüber belastet die allgemeine kommunale Wohnungsteuer die Einkommensverwendung. Generell impliziert dieser Unterschied, dass eine Wohnungsteuer die Ersparnisbildung – im Gegensatz zu Wertschöpfungssteuern – nicht allokativ verzerrt.

Aufkommen und Verteilung

Im Folgenden wird angenommen, dass das Steueraufkommen zumindest so hoch sein soll wie dasjenige der Grundsteuer. Beispielhaft wird für das Jahr 2006 von einem Steueraufkommen von mindestens 10 Mrd. Euro ausgegangen.²¹ Da nur Mieterhaushalte in die Berechnungen einbezogen

18 Vgl. G. Kirchgässner: Moralische Aspekte der Besteuerung, in: M. Rose (Hrsg.): Integriertes Steuer- und Sozialsystem, Heidelberg 2003, S. 215-241.

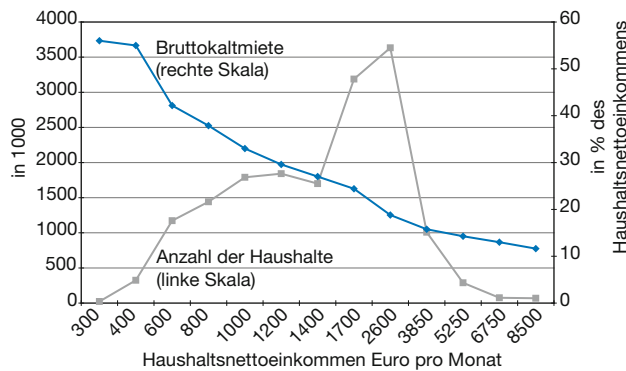
19 Siehe für eine Sichtweise der Grundsteuer (property tax) als Nutzerbeitrag (user fee) bereits H. S. Rosen: Public Finance, Illinois 1985, S. 487 f. Allerdings ist diese Sichtweise umstritten; siehe dazu S. Mandell: The local property tax literature: 100 years of disagreement, <http://www.infra.kth.se/se/byfa/publikationer/sevenkaUppsatserOchRapporter/4Rapport4.pdf>.

20 Die Bürgersteuer (als dritte Säule zur Reform der Kommunalfinanzien der Stiftung Marktwirtschaft) soll beispielsweise als Zuschlag zum kommunalen Anteil an der Einkommensteuer erhoben werden; siehe Stiftung Marktwirtschaft: Verstetigung der Kommunalfinanzien, Stand: Oktober 2010, S. 5, http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/Pressemitteilungen/2010/Verstetigung_der_KommunalfinanzienOkt2010.pdf.

21 Das Ist-Aufkommen der Grundsteuer (A und B) betrug für 2006 in Deutschland 0,352 Mrd. Euro und 10,043 Mrd. Euro, also insgesamt 10,395 Mrd. Euro; vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 14, Reihe 10.1, Realsteuervergleich 2009, Wiesbaden 2010, S. 13.

Abbildung 5
Verteilung der Bruttokaltmieten 2006

in % des Haushaltsnettoeinkommens pro Monat



Die Werte der Haushaltseinkommensskala stellen jeweils die Klassenmitte der Angaben dar, mit Ausnahme der untersten Klasse (300 Euro für „unter 300 Euro“) und der obersten offenen Klasse (8500 Euro für „über 7500 Euro“).

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 5, H. 1, Bautätigkeit und Wohnungen. Mikrozensus-Zusatzerhebung 2006, Wiesbaden 2008, S. 172.

werden, sollte die Wohnungsteuer mindestens 5 Mrd. Euro erbringen, der Rest entfällt auf Eigentümerhaushalte.

Die Tabelle zeigt das Steueraufkommen für eine allgemeine Wohnungsteuer mit Steuersätzen von 5%, 7% und 10%. Den Berechnungen liegen die Hauptmieterhaushalte (insgesamt 16,556 Mio. Haushalte, ohne „Sonstige“) nach der Mikrozensus-Zusatzerhebung 2006 zugrunde. Spalte 2 gibt das Steueraufkommen an, das entsteht, wenn alle Mieterhaushalte gleichmäßig mit dem jeweiligen Steuersatz in % der Bruttokaltmiete im Jahr 2006 belastet worden wären („Vollbesteuerung“). Die dritte Spalte präsentiert das Aufkommen, das entsteht, wenn die drei untersten Einkommensklassen (monatliches Haushaltsnettoeinkommen unter 700 Euro) von dieser Art der Besteuerung ausgenommen würden („Teilbesteuerung“).

Nach den Werten in der Tabelle würde ein Steuersatz von 7% (sowohl bei Voll- als auch bei Teilbesteuerung) genügen, um das angenommene Aufkommen zu generieren. Das entspricht dem zurzeit geltenden ermäßigten Umsatzsteuersatz in Deutschland (Mieten sind grundsätzlich von der Umsatzsteuer befreit). Für eine Bewertung der Verteilungseffekte werden für die Vollbesteuerung die sich jeweils ergebenden Steuerzahlungen auf das monatliche Haushaltsnettoeinkommen bezogen. Abbildung 6 zeigt das Ergebnis. Bei der Teilbesteuerung würde die Besteuerung erst bei einem Haushaltsnettoeinkommen von 800 Euro beginnen.

Aufkommen einer Wohnungsteuer (nur Hauptmieter) im Jahr 2006

Steuersatz	Steueraufkommen (Mrd. Euro pro Jahr)	
	Vollbesteuerung	Teilbesteuerung
5%	4,055	3,832
7%	5,677	5,365
10%	8,110	7,664

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Daten in Statistisches Bundesamt: Fachserie 5, H. 1, a.a.O., S. 172.

Die Belastungswirkungen sind regressiv. Offensichtlich steigen die Wohnungskaltmieten mit dem Haushaltseinkommen nicht so stark an, dass der generell regressiv Effekt von Verbrauchsteuern auf die Einkommensverteilung in diesem speziellen Fall kompensiert werden könnte. Allerdings sind diese regressiven Effekte nicht so stark wie bei einer auf die Wohnfläche bezogenen Steuer mit einem festen Euro-Betrag pro Flächeneinheit.²² Für den mittleren Steuersatz von 7% beträgt die Belastung in der untersten Einkommensklasse knapp 4% des Haushaltsnettoeinkommens, in der obersten unter 1%. Werden die drei untersten Einkommensklassen nicht besteuert, beginnt die Belastung bei einem Wert von 2,65%. Zumindest für die Teilbesteuerung kann davon ausgegangen werden, dass der regressiv Effekt relativ klein ist.

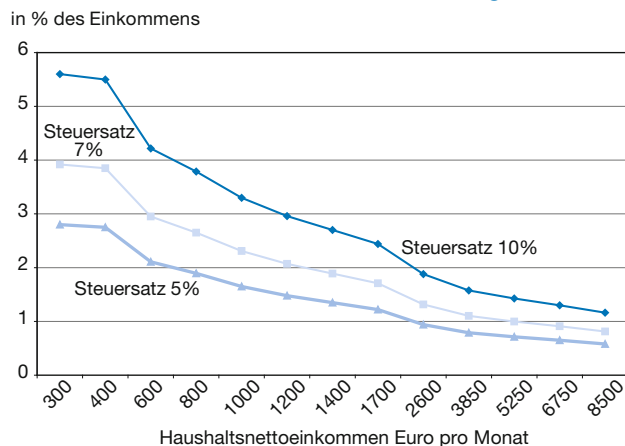
Steuererhebung

Die Teilbesteuerung könnte verwaltungstechnisch abgesichert werden, indem bei Vermietung einer Wohnung und Bezug von Sozialhilfe, Arbeitslosengeld II oder Wohngeld auf die Erhebung der Steuer gegen die Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung beim Vermieter verzichtet wird. Eine andere, kostspieligere Variante besteht darin, einen Ausgleich darüber zu schaffen, dass der Wohngeldanspruch (und der Anspruch auf Sozialhilfe bzw. Arbeitslosengeld II) auf der Basis der Wohnungskosten einschließlich der Wohnungsteuer berechnet wird.

Für die übrigen Haushalte, die der Einkommensteuer unterliegen, könnten die Aufwendungen für die kommunale Wohnungsteuer bei der Einkommensteuer – beispielsweise als pauschaler Abzugsbetrag von der Steuerschuld – absetzbar sein. Damit wären verteilungspolitische Effekte verbunden, zudem macht eine solche Berücksichtigung der Wohnungsteuer bei der Einkommensteuer es möglich, die Bereitstel-

²² Siehe dazu § 42 Absatz 2 GrStG, der für bestimmte Gebäude in den ostdeutschen Bundesländern einen Euro-Betrag pro Quadratmeter als Ersatzbemessungsgrundlage definiert.

Abbildung 6
Belastung des monatlichen
Haushaltsnettoeinkommens mit Wohnungsteuer
 in % des Einkommens



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Daten in Statistisches Bundesamt: Fachserie 5, H. 1, a.a.O., S. 172.

lung lokaler öffentlicher Güter in den Gemeinden zu subventionieren.²³

Darüber hinaus bleiben (neben erhebungstechnischen Details, auf die hier nicht eingegangen werden kann) einige konzeptionelle Punkte zu klären, deren wichtigster wohl die Frage ist, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmaß diese Steuer Gewerbebetrieben und den Angehörigen der freiberuflich tätigen Personen für Betriebsflächen und Geschäfts- sowie Büroräume auferlegt werden sollte. Da diese Personen und Betriebe grundsätzlich auch kommunale Infrastrukturleistungen in Anspruch nehmen, spricht nichts dagegen – bis auf den Tatbestand, dass zumindest die Gewerbebetriebe bereits über die Gewerbesteuer zur Finanzierung kommunaler Leistungen herangezogen werden. Da aber nicht alle Betriebe der Gewerbesteuer unterliegen, könnte die Wohnungsteuer von allen Betrieben erhoben werden; gegebenenfalls könnte sie auf die Gewerbesteuer anrechenbar sein, solange es diese noch gibt.

Bevor die Details einer kommunalen Wohnungsteuer nicht geklärt sind, kann kaum etwas Substantielles über ihre Erhebungskosten gesagt werden. Da die Steuer von den Eigentümern der Grundstücke und Immobilien abgeführt werden soll, ist zu vermuten, dass die Erhebungskosten nicht wesentlich über diejenigen der Grundsteuer hinausgehen werden. Zudem vereinfacht sich die Feststellung der Steuerbemessungsgrundlage gegenüber der Grundsteuer, da die Bruttokaltmieten in den Mietverträgen dokumentiert und verbindlich festgelegt sind. Da die Zahlungen für selbst genutzte Immobilien ebenfalls auf den Mietwert abzielen, dürf-

²³ Vgl. H. S. Rosen, a.a.O.

te auch hier die Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlagen anhand der Vergleichsmieten relativ einfach und kostengünstig durchführbar sein. Es ist demnach nicht erkennbar, dass diese Steuer an zu hohen Erhebungskosten scheitern sollte.

Eine offene Frage ist die verfassungsrechtliche Bewertung einer solchen Steuer. Da aber bereits die Zweitwohnungsteuer vom Bundesverfassungsgericht als örtliche Aufwandsteuer gewertet wurde, ist zumindest nicht von vornherein auszuschließen, dass diese Einschätzung auch für eine allgemeine kommunale Wohnungsteuer gelten könnte: Sie ist auf die sie erhebende Gemeinde beschränkt, und eine Gleichartigkeit zu anderen Steuern ist ebenfalls nicht zu erkennen.²⁴

Abschließende Bemerkungen

Die kommunalen Bagatelsteuern älteren und neueren Datums sind kaum dazu geeignet, die Haushaltsmisere der deutschen Kommunen auch nur zu mildern. Obwohl diese Steuern im Einzelnen durchaus berechtigt sind und ihre finanzwissenschaftliche Beurteilung relativ gut ausfällt, führen sie letztlich dazu, dass das Besteuerungschaos in Deutschland größer und die Effizienz der Besteuerung insgesamt geringer wird.

Ein alternativer Weg zur Haushaltssanierung der Kommunen könnten beitragsähnliche Steuern sein. Bei diesen Steuern steht die Finanzierung lokaler öffentlicher Güter im Vordergrund. Die bereits existierenden Grund- und Zweitwohnungsteuern fallen schon zumindest teilweise unter die Definition der beitragsähnlichen Steuern, da sie Einwohner belasten, welche die lokale Infrastruktur vornehmlich nutzen. Eine Steuer, die diese beiden bereits existierenden Abgaben ersetzt und den Kreis der Steuerzahler erweitern könnte, ist eine allgemeine Wohnungsteuer. Der Nachteil dieser Steuer ist ihre regressive Belastungswirkung. Ein pauschaler Abzug der Wohnungsteuer von der Einkommensteuerschuld könnte dem entgegenwirken. Darüber hinaus können Haushalte, die Sozialhilfe, Arbeitslosengeld II oder Wohngeld beziehen, entweder von der Steuerzahlung befreit werden oder die Steuer kann bei der Berechnung des Wohngeldes und anderer relevanter Sozialtransfers berücksichtigt werden.

Wie man auch immer die Details einer allgemeinen kommunalen Wohnungsteuer festlegt, sie wäre einem wilden Sammelsurium von örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern fiskalisch und ökonomisch überlegen.

²⁴ Vgl. dazu (mit den entsprechenden Nachweisen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts) G. Blankenburg: Rechtliche und finanzwissenschaftliche Aspekte der Zweitwohnungsteuer, a.a.O., S. 273.