

VOLKER KUNZ

Erneuerung des kommunalen Finanzsystems

Regionalpolitische Anmerkungen zu einer Gewerbesteuerreform

Kurzfassung

Die sozialen und wirtschaftlichen Lebensbedingungen hängen in hohem Maße von den Investitionen und Dienstleistungsangeboten der Städte und Gemeinden ab. Der kommunalen Finanzausstattung kommt daher eine besondere Bedeutung zu.

Seit einiger Zeit hat sich die Diskussion zur Gewerbesteuerreform intensiviert. Die wichtigsten Reformvorschläge wurden vorgestellt und bewertet. Als normativer Maßstab dient die Forderung nach Regionalisierung und Dezentralisierung raumwirksamer Politiken.

Die Kommunen spielen eine erhebliche Rolle bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Sie sind die Hauptinvestoren der öffentlichen Hand und nehmen damit eine wichtige wirtschafts- und konjunkturpolitische Funktion wahr. Die ökonomischen, demographischen und ökologischen Entwicklungen stellen die Gemeinden vor weitreichende Herausforderungen (1).

Die Fülle der zu bewältigenden Aufgaben ist durch die Vereinigung Deutschlands noch gestiegen. Ohne eine ausreichende finanzielle Ausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften sind die anstehenden Aufgaben nicht zu erledigen. Nur bei einem genügend großen finanziellen Handlungsspielraum können die Gemeinden ein bedarfsgerechtes, leistungsfähiges und regional ausgewogenes Angebot an öffentlicher Infrastruktur und Dienstleistungen erstellen und unterhalten. Grundpfeiler ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit sind die verfügbaren Steuereinnahmen (2).

Folgerichtig ist das kommunale Steuersystem als eine Kombination von einwohner- und produktionsorientierten Steuern konstruiert. Aber die den bundesdeutschen Föderalismus dominierende Politikverflechtung besteht auch als Ressourcenverflechtung (3): Der Bundesgesetzgeber entscheidet mit der einseitig auf ihn konzentrierten Kompetenz zur Steuergesetzgebung zugleich über den kommunalen Finanzierungsspielraum. Und seine wiederholten Eingriffe in die Gewerbesteuer, die sich aus der Gewerbeertrags- und Gewerkekapitalsteuer zusammensetzt, haben bereits seit längerer Zeit zu Auseinandersetzungen um das kommunale Finanzsystem geführt.

Inzwischen liegen zahlreiche Reformvorschläge zur Neugestaltung des Gemeindesteuersystems vor. Im Mittelpunkt der Überlegungen steht die Umgestaltung bzw. Abschaffung der Gewerbesteuer. Die Diskussion hat durch die Steuerpolitik der amtierenden Bundesregierung und die Vereinigung Deutschlands an Aktualität gewonnen. Allerdings wird sie von politisch-ideologischen Auseinandersetzungen dominiert. Empirische Untersuchungen liegen nur vereinzelt vor. Ohne Zweifel erschwert dies eine Beurteilung der einzelnen Vorschläge zur Reform des kommunalen Steuersystems erheblich. Dennoch soll hier zu den wichtigsten Reformvor-

stellungen unter einem regionalpolitischen Blickwinkel Stellung genommen werden. Selbstverständlich richtet sich eine solche Bewertung in erster Linie danach, "welche raumordnungspolitische und regionalpolitische Funktion und welche räumliche Ordnungsvorstellung unterstellt wird." (4) Eine differenzierte Diskussion unter Berücksichtigung aller Argumente zur Gestaltung des kommunalen Einnahmesystems ist an dieser Stelle nicht beabsichtigt.

1. Ausgangspunkt der Reformvorstellungen: Die Kritik an der Gewerbesteuer

Die vor dem Hintergrund veränderter ökonomischer Rahmenbedingungen in den 80er Jahren vielfach diskutierten Fehlentwicklungen im kommunalen Einnahmesystem sind in erster Linie auf die Eingriffe in die Gewerbesteuer zurückzuführen. Mit der kontinuierlichen Veränderung der Besteuerungsgrundlagen wurden die aus raumordnungspolitischen Sicht positiven Effekte der Gemeindefinanzreform von 1969 konterkariert (5): Die Einnahmeausfälle der mit dem Ziel der steuerlichen Entlastung der Wirtschaft begründeten zentralstaatlichen Regelungen mußten zwangsläufig auch die Gemeinden im Rahmen ihres Anteils am Gesamtsteueraufkommen mittragen. Die Gewerbesteuer degenerierte zu einer Großbetriebssteuer mit erheblicher Ertragsabhängigkeit (6). Damit erhöhte sich die Konjunkturreakibilität der kommunalen Einnahmen bei zugleich wachsenden Handlungsverpflichtungen der Gemeinden insbesondere durch die zunehmende Zahl an Sozialhilfeempfängern. Insofern ist es nicht verwunderlich, daß von verschiedenen Seiten Vorschläge zu einer erneuten Gemeindefinanzreform vorliegen. Die Vereinigung Deutschlands, die Aussetzung der Gewerkekapitalsteuer in den neuen Bundesländern, ihre von der christlich-liberalen Bundesregierung geplante Abschaffung auch in den alten Bundesländern und der beschleunigte europäische Integrationsprozeß haben die Diskussion nochmals verstärkt. Zu beachten sind allerdings die unterschiedlichen Motivbindungen der Hauptbetroffenen und -akteure für ihr Ansinnen bzw. Nicht-Ansinnen einer grundlegenden Reform (7):

– Der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT), der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) u.a. bestehen als Vertreter der Wirtschaft auf einer Fortsetzung der Politik der Steuerentlastung auch im Bereich der kommunalen Finanzen. Mit der Abschaffung der Gewerbesteuer soll die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Industrie erhöht und eine verstärkte Investitionstätigkeit angeregt werden. Die Vorschläge implizieren, bei im Detail abweichenden Vorstellungen, eine Umschichtung der im kommunalen Steuersystem verankerten Lasten von der Wirtschaft auf den Endverbrauch. Regional- und kommunalpolitische Zielsetzungen verlieren dagegen an Problemrelevanz; sie werden dem Hauptziel "Entlastung" untergeordnet.

- Von kommunaler Seite und insbesondere von städtischer Seite wird eine stärkere Ausrichtung des kommunalen Steuersystems auf die unterschiedlichen Bedarfs- und Problemlagen vor Ort angestrebt. Die Anforderungen, die sich aus dem gesellschaftlichen Problemdruck (Arbeitslosigkeit, Umweltstandards, Energieversorgung usw.) ergeben, seien mit der derzeitigen Ausgestaltung des kommunalen Finanzsystems nicht mehr zu bewältigen. Gefordert wird daher eine Reform des Gemeindefinanzsystems nach den Kriterien Bedarfsgerechtigkeit, Stetigkeit und autonomer Gestaltbarkeit. Als strukturelle Einschränkung muß allerdings die außerordentlich hohe Heterogenität der Finanzsituation der Kommunen und der große Differenzierungsgrad bei der lokalen Problemverarbeitung betrachtet werden. Die sich daraus ergebenden Interessengegensätze ("Verteilungskämpfe" (8)) können eine interne Blockierung der kommunalen Motivbindung implizieren.
- Bund und Länder verfolgen keine gemeinsame Strategie zur Gemeindefinanzreform. Gemeinsamkeiten gibt es allein schon aufgrund der unterschiedlichen Positionen der Parteien zur Gewerbesteuerfrage nur wenige. F.D.P., CSU und CDU treten für weitere Gewerbesteuerentlastungen der Wirtschaft ein; SPD und GRÜNE unterstützen dagegen eine Revitalisierung der Gewerbesteuer (9). Zudem lassen die strukturellen Defizite der Politikverflechtung mit ihren für Plausibilitätsüberlegungen nicht zugänglichen paradoxen Handlungsfolgen ("Politikverflechtungs-Fälle" (10)) einheitliche Zielvorstellungen und Handlungsprogramme von Bund und Ländern als wenig wahrscheinlich erscheinen (11). Es ist zu befürchten, daß sich diese Problematik durch den Beitritt der fünf neuen Bundesländer verschärft (12).

2. Anforderungen an ein kommunales Finanz- und Steuersystem aus raumordnungspolitischer Sicht

Die raumordnungspolitischen Prämissen gründen sich hier auf ein in Wissenschaft und Praxis vielfach vertretenes Dezentralisierungsparadigma, "das eine Aufwertung dezentraler Problemlösungsfordernissen, kooperativer und konsensgestützter Handlungsweisen, problemorientierter, an den unmittelbaren Bedürfnissen und Engpässen ansetzender Steuerungsformen sowie partizipatorischer Interaktionen mit gesellschaftlichen Gruppen beinhaltet." (13) Dieser normative Referenzrahmen steht im Kontext einer in zunehmenden Maße vertretenen Einschätzung eingeschränkter zentralstaatlicher Steuerungsfähigkeit (14). Der Hinweis mag an dieser Stelle genügen, daß damit pathologische Problemlösungsdefizite des politisch-administrativen Zentralsystems anerkannt werden; auch und gerade in Zeiten struktureller Krisenerscheinungen (15). "Angesichts der Erfolglosigkeit von Raumordnung und Landesplanung im Bemühen, die von ihnen postulierten Ziele zu erreichen, sind die alten Handlungskonzepte bzw. Koordinierungsinstrumente in den letzten Jahren zunehmend auf Kritik gestoßen." (16) Der fehlende "generalized political support" (17) nicht nur für die Raumordnungspolitik führt zu der Forderung nach Umkehr des politischen Aktivismus, indem auf die allgemeine und policy-orientierte Endogenität regionaler Entwicklungschancen verwiesen wird: "Die bessere Nutzung regionaler Entwicklungspotentiale erfordert konkrete politische Maßnahmen. Für deren Ausgestaltung sollten zwei wesentliche Grundsätze gelten: Erstens mehr regionalisierte und zweitens mehr dezentralisierte Politik." (18)

Regionalentwicklung läßt sich nach dieser Auffassung nicht staatlich verordnen, schon gar nicht in föderalistisch organisierten

Systemen. Regionalisierung meint unter Rückgriff auf Plausibilitätserwägungen (19), daß "ein Großteil der Aufgaben zentralstaatlicher Raumordnung, von denen regionale Institutionen und Bevölkerungen unmittelbar betroffen werden, (können) besser auf regionaler (und lokaler, V.K.) Ebene umgesetzt werden kann(V.K.) als – allein und direkt – auf dem Wege von 'oben nach unten'. Die Gestaltung des engeren Lebensraumes durch selbständige Entscheidungsträger auf regionaler Ebene ist vermutlich nicht nur wirkungsvoller, sondern auch wirtschaftlicher." (20) Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen verweist auf allokativen Vorteile einer starken kommunalen Selbstverwaltung, indem er annimmt, "daß die Kommunen eher als staatliche Behörden in der Lage sind, mit Hilfe spezifischer, auf die örtlichen Besonderheiten ausgerichteter Maßnahmen die Bedürfnisse der Bürger zu befriedigen – vorausgesetzt, die Kommunen können frei über entsprechende finanzielle Mittel verfügen, die zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben erforderlich sind." (21) Diese Vorstellung deckt sich weitgehend mit der regionalpolitisch motivierten Forderung nach Dezentralisierung. Sie impliziert, "Entbürokratisierung, Stärkung der Selbstverwaltung, Selbsthilfe, Eigenverantwortung u.a. . . . Raumordnungspolitik muß (V.K.) deshalb . . . daran interessiert sein, die vertikale Verbundplanung zu lockern, Entscheidungen und Kompetenzen zu dezentralisieren, d.h. den Gemeinden und Regionen eigene Entscheidungsspielräume (bei der Mittelverteilung und –verwendung) zuzugestehen." (22) Zur Förderung der notwendigen Aufbauleistungen in den neuen Bundesländern gewinnen diese Forderungen aktuelle Handlungsrelevanz.

Die Ziele der Regionalisierung und Dezentralisierung, unter dem Schlagwort der "Regionalisierung der Regionalpolitik" inzwischen Allgemeinplatz und nunmehr wiederholt angemahnt (23), erfordern eine Ausweitung der rechtlichen Kompetenz und des finanziellen Handlungsspielraums der Kommunen. Unter diesem Blickwinkel ist jeder Reformansatz der Gemeindefinanzen und insbesondere der Gewerbesteuer, der das Verfügungspotential der Gemeinden und Städte über finanzielle Ressourcen begrenzt, abzulehnen. Die Überschneidungen zu den Motivbindungen kommunaler Politikstrategien sind offensichtlich. Allerdings sollte die innerhalb der Diskussion zur Finanzreform auf kommunaler Seite vom Deutschen Städtetag dominierte Formulierung der Zielvorstellungen um eine stärkere Betonung der Probleme und Defizite des ländlichen Raums ergänzt werden. Eine regionalpolitische Beurteilung der Reformvorschläge zum kommunalen Finanzsystem kann sich nicht ausschließlich an städtischen Erfordernissen orientieren; dies gilt insbesondere auf der Grundlage von endogen orientierten Begründungszusammenhängen. Die unterstellte Notwendigkeit dezentraler Entscheidungen impliziert starke und handlungsfähige kommunale Akteure in allen Teilräumen der Bundesrepublik. Im übrigen ergibt sich die besondere Berücksichtigung des ländlichen Raums auch aus den im Bundesraumordnungsprogramm niedergelegten Zielvorstellungen (24).

Folgt man den bisherigen Überlegungen, so ist bei einer Neugestaltung des kommunalen Finanzsystems, im Einklang mit der Selbstverwaltungsgarantie nach Artikel 28 GG, der Stärkung der kommunalen Autonomie und Handlungsfähigkeit ein hoher Stellenwert einzuräumen. Hierfür erscheint eine Ausweitung des vertikalen kommunalen Finanzausgleichs als wenig sinnvoll. Zweckzuweisungen sind mit dem Makel staatlicher Steuerungsinstrumente behaftet (25); die Höhe der Verbundmasse für die allgemeinen Finanzaufweisungen unterliegt den für die kommunale Ebene nicht immer zugänglichen Rationalitäten landespolitischer Entscheidungsprozesse (26). So erscheint eine sinnvolle Ausgestaltung der Gemeindesteuern als die einzige und zugleich praktikable Möglichkeit, die regionalpolitisch wünschenswerte

kommunale Handlungsfähigkeit zu stärken. Soweit nicht eine umfassende Regionalisierung der Finanzpolitik (27) in Betracht gezogen wird, und diese Entwicklung ist nicht in Sicht, impliziert dezentrale Handlungsautonomie zumindest ein Hebesatzrecht, "mit dem das Steueraufkommen einer Gemeinde in gewissem Rahmen an örtliche Prioritätensetzungen und zeitweilige Ausgabenanspannungen angepaßt werden kann." (28) Größere Einnahmeautonomie führt zu einer größeren Ausgabenverantwortung für die Kommunen. Insgesamt nimmt die "politische Erfolgshaftung" zu (29), und eingeschränkt werden Möglichkeiten der "fiscal illusion" (30). Handlungsfähigkeit wird aber nur dann erreicht, wenn Zahl und Art der zu besteuerten Objekte weit streuen. Exit-Optionen (31) der lokalen Wirtschaftseliten verlieren unter diesen Bedingungen ihr Konfliktpotential. Zudem geht die strukturelle Reagibilität der kommunalen Einnahmen zurück, wenn z.B. auch Dienstleistungsbetriebe wieder vermehrt mit Kommunalsteuern belastet werden.

Unter diesen Gesichtspunkten ist nachdrücklich eine allgemeine Steuergrundlage mit einem hohen Anteil ertragsunabhängiger Komponenten zu befürworten. Mit Bezug auf den Auftrag des Grundgesetzes, die Herstellung gleicher Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik, müssen stabile Mindestniveaus der für die Versorgung der Bevölkerung mit Kollektivgütern wichtigen kommunalen Finanzierungsmittel garantiert sein. Konjunkturelle Empfindlichkeiten, gegeben bei der derzeitigen Gewerbesteuer infolge ihrer hohen Ertragsabhängigkeit, schränken in der Regel die dezentralen Handlungsmöglichkeiten ein.

Auch eine wachstumsproportionale Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen ist aus der Sicht der Raumordnung wünschenswert, um von vorneherein mögliche Gewichtsverlagerungen bei den kommunalen Einnahmen zugunsten staatlicher Transferleistungen oder konfliktträchtige Verschiebungen innerhalb des Steuerverbundes zu vermeiden. Mehr als die bisherigen Regelungen würde ein solches Arrangement der Dichotomie im deutschen Föderalismus zwischen gemeinsamen Produktions- und unterschiedlichen Verteilungsinteressen der Beteiligten gerecht werden und könnte dazu beitragen, den vorherrschenden Bargaining-Modus in der Praxis der Politikverflechtung zu entlasten (32).

Wenn man die bisherigen Überlegungen und Zielvorstellungen akzeptiert, ist der zusammenfassenden Einschätzung von Roth (33) zuzustimmen: "Das Ziel weitmöglichster Dezentralisierung erfordert für die Kommunen einen dezentralen Einfluß auf ihre Einnahmeentwicklung, der durch eine eigenständige, ergiebige, relativ wenig konjunkturrempfindliche und wachstumsproportionale Gemeindesteuer mit Hebesatzrecht gewährleistet werden sollte. Die Besteuerungsgrundlage muß dabei so allgemein gehalten werden, daß alle Gemeinden unabhängig von Größe und Struktur an dieser Steuer teilhaben können, wobei dies nicht heißt, daß das Aufkommen dieser Steuer völlig unabhängig von den unterschiedlichen Bedarfen verschieden großer und verschieden strukturierter Kommunen sein muß."

Diese Forderungen an eine Gemeindesteuer stehen zum Teil in Konkurrenz, zum Teil aber auch in Übereinstimmung mit anderweitigen Kriterien zur Ausgestaltung des kommunalen Steuersystems. Hier sind erster Linie beschäftigungspolitische, verteilungspolitische, ökologische und nunmehr auch aufbaupolitische Ziele zu nennen (34). Es ist verständlich, daß in diesen Zusammenhängen, aus unterschiedlichen Interessenlagen motiviert, variationsreiche Einschätzungen zum gegenwärtigen Gemeindesteuersystem vertreten werden. Dabei liegt der Gedanke nicht fern, daß ein kommunales Steuersystem vor allem mit der Befrachtung gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen (z.B. der Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit) überfordert ist, "selbst

wenn man die dahinterstehenden – zweifelhaften – wirtschaftstheoretischen Modelle teilen würde." (35) Die letztjährigen Erfahrungen aus den zentralstaatlich implementierten Steuer- und Leistungsgesetzen der 70er und 80er Jahre haben dies in aller Deutlichkeit gezeigt. Besonders die Kommunen in strukturschwachen Räumen wurden mit erheblichen Einnahmefällen bei gleichzeitig überdurchschnittlich hohen Problemlösungsanforderungen konfrontiert (36). Für die Kommunen in den neuen Bundesländern werden sich diese Probleme potenzieren.

3. Zentrale Reformvorschläge und ihre Bewertung

Die Diskussion zu einer neuerlichen Gemeindefinanzreform wird beherrscht von den Vorschlägen zu einer Abschaffung bzw. Umgestaltung der Gewerbesteuer (37). Die zentralen Reformvorschläge sollen in gebotener Kürze zusammengefaßt werden (38). Andere Varianten sind dazwischen angesiedelt und kombinieren in zum Teil unterschiedlicher Weise die gleichen Reformelemente (39). Prinzipiell lassen sich unterscheiden:

- (a) Kompensationsmodelle, die bei einer vollständigen Abschaffung der Gewerbesteuer eine Beteiligung der Gemeinden an einer der großen Verbundsteuern, vor allem der Umsatzsteuer, vorsehen (Modell des Instituts für Finanzen und Steuern);
- (b) Anrechnungsmodelle, bei denen die Gewerbesteuer zwar beibehalten, die Steuerschuld aber vom Unternehmen gegen eine andere Steuerschuld (Umsatzsteuerschuld o.ä.) verrechnet wird (DIHT-Modell);
- (c) Kombinationsmodelle, mit denen eine teilweise Senkung der Gewerbesteuer durch Kompensationslösungen ausgeglichen wird (Ritter-Modell);
- (d) Substitutionsmodelle, die zwar eine Abschaffung der Gewerbesteuer implizieren, aber nach denen eine neue Gemeindesteuer implementiert werden soll (Beirats-Modell), und schließlich
- (e) Revitalisierungsmodelle, nach denen die Gewerbesteuer unter Ausweitung der Steuerpflicht und der Bemessungsgrundlagen beibehalten wird (StädteTAGS-Modell).

Die Bewertungen der nachfolgend vorgestellten Reformmodelle halten sich im Rahmen plausibler Erwägungen.

3.1 Kommunale Beteiligung an der Umsatzsteuer

Die in erster Linie vom Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT) und dem Institut für Finanzen und Steuern entwickelten Reformmodelle kommen den Interessen der Wirtschaft weitgehend entgegen. Vor allem das vom Institut für Finanzen und Steuern vorgeschlagene Modell erfreut sich in Wirtschaftskreisen großer Beliebtheit, da es die vollständige Abschaffung der Gewerbesteuer vorsieht. Statt dessen soll eine leicht auf die Endverbraucher umwälzbare schlüsselmäßige kommunale Beteiligung an der Umsatzsteuer, die an den Importen, Lieferungen und sonstigen Leistungen eines Unternehmens anknüpft, implementiert werden (40). Als Verteilungsschlüssel sind die örtliche Lohnsumme und das örtlich eingesetzte Betriebsvermögen vorgesehen. Ziel dieser Regelung ist eine bedarfsgerechte Verteilung des Umsatzsteueranteils entsprechend den lokalen Belastungen durch die Wirtschaftstätigkeiten. Ein Hebesatzrecht wird abgelehnt und ist nach EG-Recht offensichtlich nicht möglich (41).

Dieser Reformvorschlag wird in der sogenannten Ritter-Variante vom BDI geteilt (42). Mit der Abschaffung aller ertragsunabhängi-

gen Komponenten soll die Gewerbesteuer auf ungefähr ein Drittel ihres Aufkommens reduziert werden. Zum Ausgleich steht nach diesem Modell den Gemeinden entsprechend dem Vorschlag des Instituts für Finanzen und Steuern eine Beteiligung an der Umsatzsteuer zu. Für den übriggebliebenen Teil der Gewerbesteuer sollen die Gemeinden weiterhin das Hebesatzrecht behalten, allerdings innerhalb von Kopplungsvorschriften zu den Hebesätzen der Grundsteuern.

Eine weitere Variante sieht der DIHT-Vorschlag vor (43). *Rieger* konkretisiert diesen Vorschlag folgendermaßen: "Um die Wirtschaft in verwaltungsmäßiger, steuersystematischer und belastungsmäßiger Hinsicht von der Gewerbesteuer zu entlasten, soll die Gewerbesteuer vom Unternehmen mit der zu zahlenden Umsatzsteuer verrechnet werden; überschüssende Beträge werden vom Finanzamt erstattet. Der gesetzlich fixierte Verrechnungsanspruch führt dazu, daß bei 100%iger Verrechnung die gewinnmindernde Wirkung der Gewerbesteuer neutralisiert wird." (44) Damit läuft dieser Vorschlag darauf hinaus, daß der primäre und die Reformdiskussion weitgehend dominierende Interessengegensatz zwischen steuereinnehmender Gemeinde und steuerzahlenden Unternehmen zu Lasten Dritter, des Bundes und der gleichfalls am Umsatzsteuerverbund beteiligten Länder, aufgelöst würde (45).

Nach den zuvor formulierten Anforderungen an ein kommunales Steuersystem muß als wesentlicher Einwand gegen eine kommunale Beteiligung an der Umsatzsteuer die Einschränkung der finanzpolitischen Handlungsfreiheit der Gemeinden genannt werden. Das vom Institut für Finanzen und Steuern entwickelte Reformmodell sieht kein Hebesatzrecht mehr vor; nach dem *Ritter*-Modell ist es nur noch auf eine weitgehend reduzierte Gewerbesteuer anzuwenden. Diese unterliegt infolge der vollständigen Ertragsabhängigkeit zudem erheblichen Konjunktorempfindlichkeiten. Beim DIHT-Modell sind enge rechtliche Schranken des Hebesatzrechts zu erwarten, da bei Hebesatzerhöhungen das Umsatzsteueraufkommen für Bund und Länder beschnitten wird. Allerdings könnte eine Variante des DIHT-Vorschlags, die Anrechnung der Umsatzsteuerschuld nur bis zur Höhe eines fiktiven Hebesatzes zuzulassen, dieser Problematik gerecht werden (46). Darüber hinaus implementierte Hebesätze würden dann ausschließlich die örtlichen Unternehmen belasten.

Bedenklich ist mit der Umsatzsteuerbeteiligung vor allem nach dem Instituts-Modell auch die faktische Beseitigung einer eigenen Gemeindesteuer (47). Die Kommunalsteuern würden unter diesen Bedingungen zu ungefähr 90 % aus dem Steuerverbund stammen. Ob das Selbstmanagement der kommunalen Ebene ihr rechtlich fixiertes Machtdefizit gegenüber Bund und Ländern in diesem Zusammenhang ausgleichen kann, ist zu bezweifeln. Die solidarische Verfolgung des Gesamtinteresses der Kommunen kann vielmehr in eine "interorganisatorische Falle" (48) der Konkurrenz zwischen den Städten, den Umlandgemeinden und den Kommunen im ländlichen Raum umschlagen. Um die kommunale Ebene gegenüber "Steuerverteilungskämpfen" (49) des Bundes und der Länder zu schützen, wäre allerdings ein verfassungsrechtlich verankertes Vetorecht der Gemeinden gegen Steuereingriffe, die sie betreffen, denkbar (50).

Ohne Zweifel besteht ein Vorteil der kommunalen Umsatzsteuerbeteiligung in der Verstärkung der kommunalen Steuereinnahmen durch ihre konjunkturelle Stabilität. Außerdem garantiert sie ein wachstumsproportionales Aufkommen. Und wie die Ergebnisse von *Strauss* zeigen, läßt sich zudem ein bedarfsgerechter Verteilungsschlüssel implementieren (51). Hinzu kommt, daß beschäftigungspolitische Bedenken kaum vorhanden sind. Verteilungspolitisch ist allerdings die Ausweitung indirekter Steuern problematisch.

Zusammenfassend ergibt sich, und hier ist *Roth* zu folgen, "als zentraler Einwand gegen eine Ersetzung der Gewerbesteuer durch eine Gemeindebeteiligung an der USt (Umsatzsteuer, V.K.) die Beschränkung der kommunalen Autonomie durch eine Beseitigung bzw. Beschneidung des Hebesatzrechts. Eine Beurteilung dieser Modelle hängt somit entscheidend von dem Stellenwert ab, dem man dieses Recht für die Gemeindeautonomie einräumt. Auch die Ersetzung einer eigenen Gemeindesteuer (GewSt) durch eine Beteiligung am Steuerverbund würde zu einer Schwächung der kommunalen Eigenständigkeit beitragen." (52) Der Vorschlag der ehemaligen niedersächsischen Finanzministerin *Breuel*, den Kommunen zum Ausgleich ein Hebesatzrecht auf die Lohn- und Einkommensteuer zuzugestehen, könnte diese Kritikpunkte relativieren. Sowieso ist nicht einsichtig, warum auf diese vom Grundgesetz offengehaltene Möglichkeit weiterhin verzichtet werden soll (53). Allerdings gibt es "keinen Grund, bei Einführung eines Hebesatzrechtes für die gemeindliche Einkommensteuerbeteiligung das Hebesatzrecht für die wirtschaftsbezogene Gemeindesteuer abzuschaffen. Eine unmittelbare Beteiligung der Städte und Gemeinden an der Umsatzsteuer schließt aber nach Expertenmeinung örtlich variierbare Hebesätze aus." (54)

3.2 Wertschöpfungsteuer

Als Gegenmodell zur Umsatzsteuerbeteiligung kann die Implementierung einer Wertschöpfungsteuer charakterisiert werden. Sie scheint der Interessenlage der Gemeinden am weitesten entgegenzukommen, trifft jedoch auf der Seite der Wirtschaft auf entschiedenen Widerstand (55). Die Wertschöpfungsteuer wurde 1982 vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen als Ersatz für die Gewerbesteuer vorgeschlagen (56). Mit dieser völlig neuen Steuer soll der Kreis der Steuerpflichtigen erheblich erweitert werden: Unter die Steuerpflicht sollen alle zur Wertschöpfung beitragenden Wirtschaftssubjekte fallen, also alle Industriebetriebe, alle Handels- und Dienstleistungsunternehmen, alle Selbständigen, auch die staatlichen und halbstaatlichen Einrichtungen sowie grundsätzlich die Landwirtschaft und Wohnungswirtschaft.

Littmann charakterisiert die Wertschöpfungsteuer wie folgt: "Rechtlich ist die Wertschöpfungsteuer als Realsteuer zu klassifizieren. Wirtschaftlich handelt es sich – nach übereinstimmender Auffassung in der Literatur – um einen Steuertyp, der engste Verwandtschaft zur Umsatzsteuer aufweist. Die Ähnlichkeiten mit einer Nettoumsatzsteuer sind so ausgeprägt, daß nicht wenige Autoren eine Wertschöpfungsteuer unmittelbar der Klasse der Umsatzsteuer zurechnen." (57) Im Unterschied zur herkömmlichen Umsatzsteuer knüpft die Wertschöpfungsteuer allerdings nicht an den Lieferungen und sonstigen Leistungen eines Unternehmens an. Ihre Bemessungsgrundlage ist vielmehr die gesamte Wertschöpfung des Unternehmens, die sich nach der vom Wissenschaftlichen Beirat bevorzugten additiven Methode aus den gezahlten Löhnen, den zu zahlenden Zinsen und Pachten sowie den Gewinnen des Unternehmens abzüglich der empfangenen Zinsen, Dividenden und Gewinne zusammensetzt (Nettowertschöpfung) (58). Auch die 1988 vom Kronberger Kreis vorgeschlagene Betriebsteuer hat einen ausgeprägten Wertschöpfungsteuercharakter (59).

Durch den breiten Kreis der Steuerpflichtigen ist bei Implementierung der Wertschöpfungsteuer gegenüber der derzeitigen Gewerbesteuer auch jenen Gemeinden eine Ressourcenbasis gesichert, die keine großindustriellen Betriebe beherbergen. Bei Standortgemeinden könnten sich einseitige Abhängigkeiten redu-

zieren. Die kommunale Handlungsfreiheit gewinnt auch durch das beabsichtigte Zugeständnis eines Hebesatzrechts, das nach den Vorstellungen des Kronberger Kreises allerdings eingeschränkt werden soll. Für die raumordnungs- wie kommunalpolitisch wünschenswerte Verstetigung der Kommunaleinnahmen spricht die weitgehende Ertragsunabhängigkeit der Wertschöpfungsteuer; wichtigstes Kriterium bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage ist der Personalaufwand bzw. die Lohnsumme eines Betriebs. Die alte Lohnsummensteuer wurde allerdings erst 1980 abgeschafft (60).

Nach den Berechnungen von *Strauss* ergibt sich bei Einführung einer Wertschöpfungsteuer eine tendenzielle Begünstigung der Ballungsgebiete (61). Ballungsrandgebiete und ländliche Zonen gehören zu den Verlierern. Dies kann "als Verstoß gegen raumwirtschaftliche Ziele (Entballung) interpretiert werden. Zu beachten ist jedoch, daß die Streuung der WSt (Wertschöpfungsteuer, V.K.) im Zusammenwirken mit dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer beurteilt werden muß, der stärker nivellierend wirkt und in den letzten Jahren die Großstädte benachteiligte. Bei der Diskussion der raumwirtschaftlichen Wirkungen der WSt ist zudem zu berücksichtigen, daß sich in den Agglomerationszentren ein überdurchschnittlicher ökologischer und städtebaulicher Sanierungsbedarf angestaut hat, der eine Stärkung der Finanzkraft erforderlich macht (62). Zudem würden durch die WSt Zusatzbelastungen aus der Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen (Arbeitsstätten, Handels-, Dienstleistungs- und Verwaltungszentralität) steuerlich abgegolten." (63) Es liegt daher nahe, die Wertschöpfungsteuer gegenüber der derzeitigen Gewerbesteuer als bedarfsgerechter zu bezeichnen. Allerdings werden auch andere Einschätzungen zur Streuung der Wertschöpfungsteuer vertreten (64).

Wenn sich die Mängel der Gewerbesteuer nicht durch gewerbesteuerspezifische Reformen lösen lassen, ist die Wertschöpfungsteuer durchaus eine als raumordnungspolitisch geeignet zu bezeichnende Alternative: Ein breiter Kreis von Steuerpflichtigen, damit auch ein relativ niedriger Steuersatz, relativ große Ertragsunabhängigkeit, grundsätzlich kommunale Handlungsfreiheit und in der Tendenz eine bedarfsgerechte Verteilung erfüllen die Kriterien der regionalpolitischen Problemperzeption dieser Arbeit. Kritisch sind allerdings die umstrittenen beschäftigungspolitischen Auswirkungen (65) und die infolge der guten Umwälzbarkeit auftretenden verteilungspolitischen Probleme bei Einführung der Wertschöpfungsteuer anzumerken.

3.3 Revitalisierung der Gewerbesteuer

Insbesondere von kommunaler Seite wird die Erhaltung und Wiederbelebung der Gewerbesteuer präferiert (66). Die Begründung liegt in erster Linie in den vorhandenen und bewährten Begriffen und Regelungen des Gewerbesteuergesetzes, um so auch die bestehenden Erfahrungen aus Verwaltung und Rechtsprechung weiterhin nutzbar zu machen (67). In der politischen Praxis dürfte der auf eine Gemeindefinanzreform zurückgehende Verwaltungsaufwand eine nicht unerhebliche Programmbindung der Akteure bewirken (68).

Die Revitalisierung der Gewerbesteuer soll unter Beibehaltung des Hebesatzrechts durch eine Verbreiterung ihrer Besteuerungsgrundlagen und Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen erreicht werden. Gewerbesteuerpflichtig sollen demnach wie bei der Wertschöpfungsteuer alle Unternehmen einschließlich der selbständigen und freiberuflichen Tätigkeiten sein. Entgegen zur Konzeption der Wertschöpfungsteuer und im Einklang mit den bestehenden Regelungen werden nach diesem Reformansatz aber

die nichtgewerblichen Tätigkeiten der juristischen Personen des öffentlichen Rechts nicht der reformierten Gewerbesteuer unterworfen. Freibeträge sind nur ausnahmsweise zu gewähren. Die Besteuerungsgrundlagen knüpfen an die örtliche Wirtschaftstätigkeit an. An die Stelle von Gewerbeertrag und Gewerbekapital sollen allerdings die Gewinne, die aufgewendeten Mieten und Pachten, Zinsen sowie die Lohnsumme treten. Den ertragsunabhängigen Bestandteilen der Wertschöpfung (Löhne, Mieten, Pachten, Zinsen) wird ein geringeres Gewicht als bei der Wertschöpfungsteuer, die alle Wertschöpfungsbestandteile nach dem gleichen Steuersatz behandelt, zugemessen. Dieser Vorschlag ist daher als eine Kompromißlösung zwischen kommunalen und wirtschaftlichen Interessen zu interpretieren. Die konkrete Festlegung der einzelnen Steuermaßzahlen ist offen.

Wie die Wertschöpfungsteuer greift auch die reformierte Gewerbesteuer das Ergebnis des Wirtschaftsprozesses gleichmäßiger als die derzeitige Gewerbesteuer an (69). Die Verstetigung der kommunalen Steuereinnahmen dürfte infolge der Abwertung ertragsunabhängiger Bemessungsgrundlagen allerdings geringer ausfallen. Die räumliche Streuung vergrößert sich vermutlich gegenüber der Wertschöpfungsteuer. *Schmitt* weist darauf hin, daß der Steuerkraftvorsprung der Großstädte mit mehr als 500 000 Einwohnern erheblich kleiner wird, wenn Staat und private Organisationen ohne Erwerbszweck steuerpflichtig sind (70). Ansonsten bliebe aber die räumliche Streuung weitgehend erhalten. Es entfielen jedoch wie bei der Wertschöpfungsteuer der raumwirtschaftlich unerwünschte Anreiz zur Großansiedlung: "Auch die Attrahierung bzw. Erhaltung kleinerer Betriebe würde zu GewSt-Einnahmen führen." (71) Da zudem die kommunale Einnahmeautonomie durch die Wahrung des Hebesatzrechts gesichert ist, könnte dieser Reformvorschlag auch unter endogen-orientierten Raumordnungsprämissen eine geeignete Kompromißlösung darstellen. Wie bei allen vorgestellten Reformmodellen beruht das Gemeindefinanzsystem weiterhin auf einem wünschenswerten Mix von einwohner- und produktionsbezogenen Steuern. Dies ist nach dem vor kurzem präsentierten Vorschlag der Kommission zur Verbesserung der steuerlichen Bedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze kaum noch der Fall (72). Mit der anvisierten Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer verschärfen sich vielmehr die derzeitigen Mängel der Gewerbesteuer. Auch der geplante Wegfall der Gewerbesteuerumlage ändert daran nichts. Außerdem sollen die Hebesätze der Restgewerbesteuer und der Grundsteuer aneinandergekoppelt werden. Und die geforderte Angleichung der Einheitswerte der Grundstücke an die Verkehrswerte ist seit langem überfällig.

Die entscheidende Frage bei einer Gemeindefinanzreform bleibt letztlich, ob man regional- bzw. kommunalpolitischen oder allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen den Vorrang einräumen will. Je nach Problemperzeption werden auch die Vertreter des Wissenschaftssystems für unterschiedliche Reformmodelle plädieren. Die Verwirklichung der Präferenzordnungen bleibt den demokratisch legitimierten politischen Entscheidungsinstanzen vorbehalten; eine vermeintlich rationale Begründung wird sich immer finden lassen. Die Entscheidung hängt von den mehrheitsfähigen gesellschaftspolitischen Vorstellungen ab. Ein breiter politischer Konsens ist nicht in Sicht. Aber nur mit einer gezielten Stärkung der finanziellen, eigenverantwortlich gestaltbaren Ressourcenbasis der kommunalen Handlungsakteure kann der Forderung nach Regionalisierung und Dezentralisierung raumwirksamer Politiken Rechnung getragen werden. Doch ist zu berücksichtigen, daß empirisch gesicherte Grundlagenkenntnisse zur kommunalen Finanzpolitik in nur geringem Maße vorliegen. Dies betrifft vor allem die Bedarfsbestimmung kommunaler Ausgaben, die Bedeutung einzelner Finanzierungsquellen sowie

ihre Abhängigkeit von den sozio-ökonomischen und politischen Strukturmerkmalen der Städte und Gemeinden. Aus dem gesellschaftlichen und politisch-administrativen Strukturwandel ergeben sich weitreichende Forschungsaufgaben.

Anmerkungen

- (1) Vgl. *Gabriel, Oscar W.; Kunz, Volker; Zapf-Schramm, Thomas*: Bestimmungsfaktoren des kommunalen Investitionsverhaltens. – München 1990; *Schmid, Hansdieter*: Kommunale Investitionen – gestern, heute, morgen. Zur Bedeutung und Entwicklung kommunaler Investitionen. In: *Zeitschrift für Kommunal финанzen*, 40 (1990), S. 194–199, 225–229, 247–250, 273–276; *Winkel, Rainer F.*: Bedarfsveränderungen für die öffentliche Infrastrukturversorgung in den Gemeinden. In: *Der Städtetag*, 42 (1989), S. 18–21
- (2) Zu den Grundlagen des kommunalen Finanzsystems vgl. *Kunz, Volker*: Die Finanzierung kommunaler Aufgaben. In: *Gabriel Oscar W.* (Hrsg.): *Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung*. – München 1989, S. 59–105; *Marcus, Paul*: Das kommunale Finanzsystem der Bundesrepublik Deutschland. – Darmstadt 1987
- (3) *Boldt, Hans*: Politikverflechtung als Ressourcenverflechtung. Zur Finanzverfassung der Bundesrepublik. In: *Bürger im Staat*, 29 (1979), S. 9–14
- (4) *Ewringmann, Dieter*: Das kommunale Finanzsystem unter Veränderungsdruck. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (1983) H. 6/7, S. 371–392, hier S. 387
- (5) Vgl. z.B. *Hotz, Dieter; Hillesheim, Dieter*: Raumwirksamkeit wirtschaftsbezogener Kommunalsteuern, dargestellt am Beispiel der Gewerbesteuer. In: *Raumforschung und Raumordnung*, 43 Jg. (1985) H. 5, S. 186–200, hier S. 193
- (6) Vgl. zusammenfassend *Spahn, P. Bernd*: Zur Reform der Gemeindefinanzen. In: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 28 (1989), S. 67–85, hier S. 72
- (7) Vgl. *Roth, Bernhard*: Reform der Kommunalfinanzen. Vorstudie im Auftrag der GRÜNEN im Landtag von Baden-Württemberg. – Bremen: Progress-Institut für Wirtschaftsforschung 1986, S. 1 f.
- (8) *Heinrichs, Wilhelm*: Das kommunale Finanzsystem aus räumlicher Sicht. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (1983) H. 6/7, S. 549–557, hier S. 550
- (9) Zu den Positionen der Parteien vgl. im Detail *Karrenberg, Hanns*: Unternehmensbesteuerung und Gewerbesteuer. Zur aktuellen Reformdiskussion. In: *Zeitschrift für Kommunal финанzen*, 40 (1990), S. 2–7, hier S. 3 f.
- (10) *Scharpf, Fritz W.*: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 26 (1985), S. 323–356
- (11) 1990 lagen mit dem *Breuel-Plan*, dem *Bayern-Modell* und der *rheinland-pfälzischen Teilanrechnungskonzepktion* allein drei Reformvorschläge zur Umgestaltung der Gewerbesteuer aus unionsregierten Ländern vor.

- (12) Vgl. *Scharpf, Fritz W.*: Entwicklungslinien des bundesdeutschen Föderalismus. – Bonn: Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung 1990. Inwieweit diese Mängel hier überwunden werden können, ist ein wichtiges Feld weiterer Forschungsprogramme. Sie können Aufschluß darüber geben, welche Randbedingungen, Einstellungen, Motivbindungen und Verhandlungsstrategien in konsensabhängigen Entscheidungssituationen den Übergang zwischen Nicht-Entscheidung, Bargaining und Problemlösen steuern. Vgl. auch *Scharpf, Fritz W.*, 1985, a.a.O., S. 352
- (13) *Benz, Arthur*: Zur Dynamik der föderativen Staatsorganisation. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 25 (1984), S. 53–73, hier S. 66. In der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik liegen mit der Reform der Europäischen Strukturfonds sowie den Zukunftsinitiativen in Nordrhein-Westfalen erste Ansätze in diese Richtung vor. Vgl. *Gabriel, Hans; Menzel, Waltraud*: Neuordnung der EG-Strukturfonds. Anstöße, Probleme und Chancen für die Regionalpolitik. In: *WSI-Mitteilungen*, 42 (1989), S. 584–595, und *Hesse, Joachim Jens; Backhaus-Maul, Holger; Benz, Angelika; Benz, Arthur*: Regionalisierte Wirtschaftspolitik. Das Beispiel "Zukunftsinitiative Montanregion". – Baden-Baden 1991
- (14) Diese Diskussion wird in den Sozialwissenschaften mit variierendem Problembezug und sehr unterschiedlichen Annahmen und theoretischen Konzeptionen, die bis zur Negation der Steuerbarkeit gesellschaftlicher und politischer Teilsysteme reichen, geführt. Vgl. mit lesenswerten Einzelheiten z.B. *Eichmann, Rainer*: Diskurs gesellschaftlicher Teilsysteme. Zur Abstimmung von Bildungssystem und Beschäftigungssystem. – Wiesbaden 1989; *Elster, Jon*: Nuts and Bolts for the Social Sciences. Cambridge u.a. 1989, S. 159 ff.; *Kruse, Heinz*: Reform durch Regionalisierung. Eine politische Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft. – Frankfurt, New York 1990; *Willke, Helmut*: Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation. – Weinheim, München 1990; *Winkel, Rainer*: Neue Möglichkeiten öffentlicher Infrastrukturversorgung durch verknüpfte Netze multifunktionaler Einrichtungen. In: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 30 (1990), S. 64–77, sowie die Beiträge in: *Schuster, Franz* (Hrsg.): *Dezentralisierung des politischen Handelns I–III*. – Melle 1979–1987
- (15) Vgl. hierzu grundlegend und empirisch gehaltvoll: *Scharpf, Fritz W.*, 1985, a.a.O., sowie ders.: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: *Schmidt, Manfred G.* (Hrsg.): *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*. – Opladen 1988. = PVS-Sonderheft 19/1988, S. 61–87, und auch *Scharpf, Fritz W.*: Der Bundesrat und die Kooperation auf der "dritten Ebene". In: *Bundesrat* (Hrsg.): *Vierzig Jahre Bundesrat*. – Baden-Baden 1989, S. 121–162
- (16) *Gatzweiler, Hans-Peter*: Die Entwicklung in den Regionen des Bundesgebietes. In: *Friedrichs, Jürgen* (Hrsg.): *Die Städte in den 80er Jahren. Demographische, ökonomische und technologische Entwicklungen*. – Opladen 1985, S. 214–246, hier S. 242
- (17) *Parsons, Talcott*: *Sociological Theory an the Modern Society*. – New York 1967, S. 231 ff.
- (18) *Gatzweiler, Hans-Peter*, a.a.O., S. 243
- (19) Natürlich gilt auch für eine Dezentralisierungspolitik, daß "eine Organisationsänderung in der öffentlichen Verwaltung ungeachtet eines vielleicht alle Beteiligten überzeugenden Änderungskonzepts eigentlich immer ein Experiment mit ungewissem Ausgang ist." (so treffend *Helmut Klages*, zitiert nach: *Benz, Arthur*, a.a.O., S. 71)
- (20) *Stiens, Gerhard*: Endogene Entwicklungsstrategien? Einführung. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (1984) H. 1/2, S. I–IV, hier S. IV. Vgl. auch *Biehl, Dieter* u.a.: *Dezentralisierung des politischen Handelns* (III). *Konzeption und Handlungsfelder*. – Melle 1987. = Forschungsbericht 61 der Konrad-Adenauer-Stiftung

- (21)
Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland. – Bonn 1982. = Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 31, S. 2
- (22)
Gatzweiler, Hans-Peter, a.a.O., S. 244. Vgl. auch Spahn, P. Bernd, a.a.O., S. 67 f.
- (23)
Vgl. z. Ragnitz, Joachim: Regionalpolitische Aufgaben in den neuen Bundesländern. In: Wirtschaftsdienst, 71 (1991), S. 411–415, hier S. 415
- (24)
Vgl. Schmitt, Klaus: Räumliche Wirkungen von Gemeindesteuerreformvorschlägen. Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie. – München: Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung 1986, S. 71 ff.
- (25)
Vgl. Gabriel, Oscar W.; Kunz, Volker; Zapf-Schramm, Thomas, a.a.O. oder Reissert, Bernd: Staatliche Finanzzuweisungen und kommunale Investitionspolitik. – Berlin 1984, Diss. Freie Universität Berlin
- (26)
Vgl. Junkernheinrich, Martin: Räumliche Aspekte einer Reform des kommunalen Finanzausgleichs. Methodische Anmerkungen zum Gutachten einer Expertengruppe beim Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen. In: RaumPlanung, 38 (1987), S. 107–111, hier S. 107; Kops, Manfred: Landeszuweisungen als Instrument der Raumordnung? In: Informationen zur Raumentwicklung (1983) H. 6/7, S. 487–502, hier S. 495. Die Situation der Städte und Gemeinden in den neuen Ländern erfordert allerdings auf unabsehbare Zeit überproportionale Transferzahlungen.
- (27)
Sie sollte sich am Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz zwischen Einnahmen und Ausgaben orientieren. Vgl. mit der Forderung nach Regionalisierung der Finanzpolitik z.B. Kruse, Heinz, a.a.O., S. 110
- (28)
Roth, Bernhard, a.a.O., S. 31
- (29)
Vgl. Scharpf, Fritz W.: Regionalisierung des europäischen Raums. Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen. In: Alemann, Ulrich von; Heinze, Rolf G.; Hombach, Bodo (Hrsg.): Die Kraft der Region: Nordrhein-Westfalen in Europa. – Bonn 1990, S. 32–46, hier S. 42
- (30)
Cameron, David, R.: The Expansion of the Public Economy. A Comparative Analysis. In: American Political Science Review, 72 (1978), S. 1243–1261, hier S. 1246. Vgl. hierzu auch Reissert, Bernd: Kommunales Hebesatzrecht zur Einkommensteuer. In: Demokratische Gemeinde, Sondernummer 1986, S. 40–45
- (31)
Hirschman, Albert O.: Exit, Voice and Loyalty. – Cambridge, Mass. 1970
- (32)
Vgl. zu dieser Argumentation die grundsätzlichen Überlegungen bei Scharpf, Fritz W., 1985, 1988, a.a.O.
- (33)
Roth, Bernhard, a.a.O., S. 33
- (34)
Vgl. z.B. Roth, Bernhard, a.a.O., S. 33 ff.
- (35)
Roth, Bernhard, a.a.O., S. 48, Hervorhebung im Original. Vgl. hierzu auch Rehm, Hannes: Das kommunale Finanzproblem. Möglichkeiten und Grenzen einer Lösung. In: Finanzarchiv, 39 (1982), S. 185–191
- (36)
Vgl. Postlep, Rolf-Dieter; Stegmann, Helmut: Regionalpolitisch relevante Effekte der Steuerreform und ihrer Finanzierung. In: Raumforschung und Raumordnung, 46 Jg. (1988) H. 3, S. 81–87
- (37)
Zu einkommensteuerorientierten Reformvarianten vgl. Bach, Rolf: Grundlegende Veränderungen der Gemeindefinanzierung – eine Voraussetzung für eine ökologische Kommunalpolitik. In: Alternative Kommunalpolitik, 5 (1985), S. 48–50; Hickel, Rudolf: Zum Gemeindeanteil an der Einkommensteuer als städtische Einnahmequelle – Erfahrungen und Reformvorschläge. In: Der Städtetag, 41 (1988), S. 327–330; Scharpf, Fritz, W.: Plädoyer für ein kommunales Hebesatzrecht bei der Einkommensteuer. Schwedisches Modell erweitert politischen Handlungsspielraum. In: Alternative Kommunalpolitik, Sonderheft 4 (1984), S. 22–23
- (38)
Vgl. im einzelnen Hansmeyer, Karl-Heinrich: Finanzwissenschaft und Kommunalwissenschaften. Eine Bestandsaufnahme an ausgewählten Beispielen. In: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): Kommunalwissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland. – Baden-Baden 1989, S. 155–206, hier S. 176 ff.; Karrenberg, Hanns: Neuordnung des Gemeindesteuersystems – für oder gegen die Städte. In: Der Gemeindehaushalt, 85 (1984), S. 77–81; Karrenberg, Hanns: Die Bedeutung der Gewerbesteuer für die Städte. – Stuttgart u.a. 1985, S. 91 ff.; Karrenberg, Hanns; Münstermann, Engelbert: Gemeindefinanzbericht 1990. In: Der Städtetag, 43 (1990), S. 82–135, hier S. 96 ff.; Noll, Werner: Eine Reform des Gemeindesteuersystems. Anmerkungen zum Vorschlag des Kronberger Kreises. In: Der Städtetag, 41 (1988), S. 746–749; Schmid, Hans-Peter: Unding mit Hebel. Die Politiker ringen um einen Ersatz für die Gewerbesteuer. In: Die ZEIT v. 13.3.88, S. 31.; Schmid, Kurt: Alternativen zur Gewerbesteuer. In: Der Städtetag, 41 (1988), S. 317–320; Zapf-Schramm, Thomas: Institutionelle Grundlagen, Entwicklungstrends und Reformproblem der kommunalen Einnahmen. – Mainz: Universität Mainz, Institut für Politikwissenschaft 1985; Zeidler, Achim: Möglichkeiten zur Fortsetzung der Gemeindefinanzreform. Eine theoretische und empirische Analyse. – Frankfurt u.a. 1985; O.V.: Modelle zur Neuordnung der Gemeindefinanzen. In: Der Gemeindehaushalt, 83 (1984), S. 167–172 und die Beiträge in: Government and Policy, 5 (1987), S. 1–103.
- (39)
Vgl. z.B. Clemens, Reinhard; Held, Thomas: Gewerbesteuerreform im Spannungsfeld von Unternehmensteuerbelastung und kommunaler Finanzautonomie. – Stuttgart 1986; Deutscher Städtetag: Argumente zur Gewerbesteuerdiskussion. In: Der Städtetag, 42 (1989), S. 135–138; ders.: Weitere Eingriffe behindern Reform der Gewerbesteuer. In: Der Städtetag, 42 (1989), S. 717; Engels, Wolfram u.a.: Reform der Unternehmensbesteuerung. – Bad Homburg 1989. = Schriftenreihe des Kronberger Kreises, Bd. 18; Schemmel, Lothar; Krahwinkel, W.: Abbau und Ersatz der Gewerbesteuer. Darstellung, Kritik und Vorschläge. – Wiesbaden: Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler 1984; Spahn, P. Bernd, a.a.O.; Handelsblatt vom 23.11.1989, S. 5.
- (40)
Vgl. Heckt, Wilhelm: Modell zur Ablösung der Gewerbesteuer durch einen Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. – Bonn 1982. = Institut für Finanzen und Steuern (Hrsg.), Brief Nr. 211. Neuerdings Hegelau, Hans: Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine Reform der Gemeindesteuern. – Bonn 1990. = Institut für Finanzen und Steuern (Hrsg.), Brief Nr. 299
- (41)
Vgl. Littmann, Konrad: Anmerkungen zur Wertschöpfungssteuer. In: Der Städtetag, 41 (1988), S. 314–317, hier S. 315
- (42)
Ritter, Wolfgang: Abbau der Gewerbesteuer – Konzept eines Brückenschlags zwischen Wirtschaft und Gemeinden. In: Der Gemeindehaushalt, 84 (1983), S. 188–191
- (43)
Deutscher Industrie- und Handelstag: Gewerbesteuer auf neuem Kurs. Mängel beseitigen, Vorteile erhalten. – Bonn 1982

- (44)
Rieger, Georg: Gewerbesteuer auf neuem Kurs: Entlastung der Wirtschaft durch Verrechnung der Gewerbesteuer auf die Umsatzsteuerbelastung. In: Der Gemeindehaushalt, 84 (1983), S. 187–188, hier S. 188. Das Vollanrechnungsmodell des DIHT ist u.a. von der früheren CDU/FDP-Landesregierung in Rheinland-Pfalz um ein Teilanrechnungsmodell ergänzt worden. Vgl. Karrenberg, Hanns; Münstermann, Engelbert: Gemeindefinanzbericht 1987. In: Der Städtetag, 40 (1987), S. 48–97, hier S. 77
- (45)
Zapf-Schramm, Thomas, a.a.O., S. 4–11
- (46)
Karrenberg, Hanns, a.a.O., S. 116
- (47)
Karrenberg, Hanns; Münstermann, Engelbert: Gemeindefinanzbericht 1985. In: Der Städtetag, 38 (1985), S. 72–117, hier S. 106; Roth, Bernhard, a.a.O., S. 71; Schmidt, Kurt, a.a.O., S. 319
- (48)
Scharpf, Fritz W.: Inflation und Arbeitslosigkeit in Westeuropa. Eine spieltheoretische Interpretation. In: Politische Vierteljahresschrift, 29 (1988), S. 6–41, hier S. 31
- (49)
Roth, Bernhard, a.a.O., S. 72
- (50)
Vgl. Roth, Bernhard, a.a.O., S. 77. Im übrigen ist auch das Strukturhilfegesetz ein prägnantes Beispiel dafür, daß sich bei knappen Ressourcen eine Problemverschiebung innerhalb des politisch-administrativen Bereichs auf Akteure mit unzureichendem Sanktionspotential bzw. den geringsten Abwehrmöglichkeiten der Konfliktverlagerung, hier den Kommunen, ergibt. Vgl. Fürst Dietrich; Hesse, Joachim Jens: Zentralisierung oder Dezentralisierung politischer Problemverarbeitung? Zur Krise der Politikverflechtung in der Bundesrepublik. In: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. – Baden-Baden 1978, S. 191–204, hier S. 192. Vgl. ausführlich mit Bezug auf das Strukturhilfegesetz die informative Studie von Mäding, Heinrich: Autonomie und Abhängigkeit in finanzpolitischen Entscheidungsprozessen im föderativen Staat: das Beispiel Strukturhilfe. In: Politische Vierteljahresschrift, 31 (1990), S. 567–584
- (51)
Strauss, Wolfgang: Probleme und Möglichkeiten einer Substituierung der Gewerbesteuer. – Opladen 1984. Aussagen zur räumlichen Streuung der kommunalen Umsatzsteuerbeteiligung lassen sich allerdings nicht generalisierend treffen; das Ausmaß der Verteilungseffekte hängt in in erster Linie von der Wahl des Verteilungsschlüssels ab. Vgl. auch Schmitt, Klaus, a.a.O.
- (52)
Roth, Bernhard, a.a.O. S. 72 f.
- (53)
Vgl. auch Scharpf, Fritz W., 1984, a.a.O.; ders., 1989, a.a.O., S. 150, und Reissert, Bernd, 1986, a.a.O.
- (54)
Deutscher Städtetag: Argumente zur Gewerbesteuerdiskussion, a.a.O., S. 137
- (55)
Vgl. Gemeinsame Stellungnahme von Diht u.a.: Kommunale Wertschöpfungssteuer. Der falsche Weg, 2. Aufl. – Bonn, Köln 1984; Ritter, Wolfgang, a.a.O.
- (56)
Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland. – Bonn 1982. = Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 31
- (57)
Littmann, Konrad: Ergebnisse und Empfehlungen des Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zur Reform der Gemeindesteuern. Sollte die Gewerbesteuer durch eine Wertschöpfungssteuer ersetzt werden? In: Der Gemeindehaushalt, 84 (1983), S. 178–184, hier S. 181
- (58)
Vgl. Littmann, Konrad, 1983, a.a.O., S. 181 f.
- (59)
Vgl. Engels, Wolfram u.a., a.a.O.; Noll, Werner, a.a.O.
- (60)
Vgl. hierzu Fürst, Dietrich; Hesse, Joachim Jens; Richter, Hartmut: Stadt und Staat. Verdichtungsräume im Prozeß der föderalstaatlichen Problemverarbeitung. – Baden-Baden 1983, S. 265 ff.
- (61)
Vgl. Strauss, Wolfgang, 1984, a.a.O.; Schmitt, Klaus, 1986, a.a.O.
- (62)
Vgl. hierzu auch Reidenbach, Michael; Kühn, Gerd: Die Erhaltung der städtischen Infrastruktur. Probleme, Finanzbedarf, Strategien – Stuttgart u.a. 1989 (Anmerkung von V.K.)
- (63)
Roth, Bernhard, a.a.O. S. 58 f.
- (64)
Vgl. z.B. o.V.: Modelle zur Neuordnung der Gemeindefinanzen, a.a.O., S. 170
- (65)
Durch die Bemessungsgrundlage Lohnsumme sind lohn- bzw. arbeitsintensive Betriebe von einer Wertschöpfungssteuer stärker betroffen als kapitalintensive Unternehmen. Die arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen sind allerdings ungeklärt und kaum abschätzbar.
- (66)
Vgl. Deutscher Städtetag: Vorschlag des Deutschen Städtetages zur Umgestaltung der Gewerbesteuer. In: Der Städtetag, 39 (1986), S. 776–784; Karrenberg, Hanns; Münstermann, Engelbert: Gemeindefinanzbericht 1990, a.a.O., S. 96 f.; Schäfer, Hans-Joachim: Vorschlag des Deutschen Städtetages zur Umgestaltung der Gewerbesteuer. In: Der Städtetag, 41 (1988), S. 320–321
- (67)
Vgl. Deutscher Städtetag, 1986, a.a.O., S. 777
- (68)
Vgl. z.B. o.V.: Modelle zur Neuordnung der Gemeindefinanzen, a.a.O., S. 172
- (69)
Vgl. Littmann, Konrad, a.a.O., S. 315
- (70)
Schmitt, Klaus, a.a.O., S. 186, 192
- (71)
Roth, Bernhard, a.a.O., S. 67
- (72)
Kommission zur Verbesserung der steuerlichen Bedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze: Thesen. – Bonn: Bundesministerium der Finanzen 1990

Volker Kunz, M.A.
Bundesforschungsanstalt für
Landeskunde und Raumordnung
Am Michaelshof 8
5300 Bonn 2