

ROLF-DIETER POSTLEP/HELMUT STEGMANN

Regionalpolitisch relevante Effekte der Steuerreform und ihrer Finanzierung

Kurzfassung

Untersucht wird die Frage, ob sich die Problemgebiete der Regionalpolitik durch die Steuerreform und die finanziellen Ausgleichsmaßnahmen per Saldo im Vergleich zu den übrigen Regionen in ihrer ökonomischen Position verschlechtern. Als wesentliche Ergebnisse werden abgeleitet: Der Zuwachs an Kaufkraft durch die Steuerentlastung und die sekundären Nachfrageeffekte ist in den Fördergebieten unterdurchschnittlich, die Verringerung der Finanzmasse der Gemeinden ist dagegen vergleichsweise gering. Insgesamt werden die Fördergebiete im Vergleich zu den sonstigen Regionen schlechtergestellt, wodurch sich die regionalpolitische Problematik der Abschaffung der Regionalzulage im Zuge der finanziellen Ausgleichsmaßnahmen verschärft.

I. Die räumliche Perspektive in der Steuerreformdiskussion

Die Bundesregierung bereitet derzeit die dritte Stufe eines umfangreichen Steuerreformpakets (1986/88 und 1990) vor, das im wesentlichen aus einer Änderung des Einkommensteuertarifs und der Absenkung des Körperschaftsteuersatzes für einbehaltene Gewinne besteht¹. Die öffentliche Diskussion über diese Steuerreform konzentrierte sich bislang auf drei Fragen:

- (1) Führt die Entlastung zu den gewünschten Wachstumsimpulsen?²
- (2) Ist die relative Entlastung zwischen den Einkommensgruppen horizontal (Familienlastenausgleich) und vertikal (unterschiedlich hohe Einkommen) gerecht verteilt?³
- (3) Welche haushaltspolitischen Konsequenzen ergeben sich beim Bund, vor allem aber bei Ländern und Gemeinden kurz- und mittelfristig?⁴

Kaum erörtert wurden bislang räumliche Wirkungen der Steuerreform. Der räumliche Aspekt ist erst durch die Bekanntmachung der ab 1990 vorgesehenen finanziellen Ausgleichsmaßnahmen in die Diskussion gekommen, insbesondere durch die beabsichtigten Einschränkungen bei der Berlin-

und Regionalförderung. Hier werden Abstriche am regionalpolitischen Zielerreichungsgrad befürchtet, weil durch den Abbau dieser regional gezielten Förderung (trotz der Erhöhung der Zuschüsse der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur") die Standortattraktivität der Förderregionen gegenüber der übrigen Regionen unmittelbar verringert wird. Hinzu kommt, daß auch die zukünftige Beteiligung der Europäischen Gemeinschaft über den Europäischen Regionalfonds eher rückläufig sein wird, wie ganz allgemein der nationalen Regionalpolitik Einschränkungen durch die EG drohen⁵.

Würde man die räumliche Analyse der Steuerreform und ihrer Finanzierung allerdings nur auf diese regional gezielten Maßnahmen beschränken, so wäre dies zu kurz gegriffen. Ein fundierteres Urteil in diesem Zusammenhang ist nur dann zu fällen, wenn auch die impliziten raumdifferenzierenden Wirkungen einbezogen werden. Hier geht es um Effekte, die zwar nicht regional gezielt hervorgerufen werden, die aber trotzdem nicht raumneutral sind, sondern die relative ökonomische Position der Teilregionen zueinander verändern.

Sowohl die expliziten als auch die impliziten raumrelevanten Wirkungen der Steuerreform und ihrer Finanzierung stehen nachfolgend zur Diskussion. Dabei wird von der gegebenen Finanzverfassung ausgegangen, also von in der Diskussion befindlichen Möglichkeiten einer Stärkung der kommunalen Finanzmasse abgesehen⁶.

— Zum analytischen Vorgehen —

Raumrelevante Effekte der Steuersenkung sowie der komplementären finanziellen Ausgleichsmaßnahmen ergeben sich prinzipiell durch

- (1) die räumlich unterschiedlichen Ent- bzw. Belastungswirkungen im privaten Sektor aufgrund der unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen einerseits und der bisher gewährten Steuervergünstigungen andererseits. Hier sind Primärentlastungseffekte von Sekundärwirkungen zu unterscheiden; letztere ergeben sich im Zuge der privaten Anpassungsreaktionen auf die Nettoentlastung (s. Abschnitt II).

- (2) die Mindereinnahmen (Steuersenkung) bzw. Mehreinnahmen (Abbau von Steuervergünstigungen) bei den verschiedenen Gebietskörperschaften, insbesondere auf der Gemeinde- und Kreisebene als dem für die Fördergebiete der Regionalpolitik relevanten administrativen Bezugsrahmen. Auch hier kann man räumlich differenziert zunächst Primär(netto)fiskaleffekte ableiten, sich dann aber auch mit möglichen kommunalpolitischen Anpassungsreaktionen sowie deren Wirkungen auf den privaten Sektor auseinandersetzen (s. Abschnitt III).

Die Analyse dieser räumlichen Effekte soll hier, dem Thema entsprechend, auf die Beantwortung der Frage konzentriert werden, ob sich die Problemgebiete der Regionalpolitik, d.h. vor allem die Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GA)⁷, durch die Steuerreform und die finanziellen Ausgleichsmaßnahmen per Saldo im Vergleich zu den übrigen Regionen der Bundesrepublik in ihrer ökonomischen Position verschlechtern. Die Vermutung einer solchen relativen Verschlechterung wird ganz allgemein dadurch gestützt, daß durch die beabsichtigte Nettoentlastung des privaten Sektors Wachstumsimpulse hervorgerufen werden sollen und daß die größten Wachstumsbeiträge nun einmal in den wirtschaftsstarken Regionen

erbracht werden. Von daher erscheint die Beschäftigung mit der Frage, ob sich durch die Steuerreform und die finanziellen Ausgleichsmaßnahmen ein größerer regionalpolitischer Handlungsbedarf ergibt oder andernfalls Abstriche am Zielerreichungsgrad hinzunehmen sind, durchaus berechtigt. Der Versuch einer Antwort findet sich in Abschnitt IV.

II. Entlastungseffekte im privaten Sektor

1. Überblick über die Entlastungseffekte insgesamt

Die Steuerreform entlastet Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuerzahler über drei Stufen in den Jahren 1986, 1988 und 1990 durch

- Änderung des Tarifs bzw. der Steuersätze,
- Anhebung von Freibeträgen für Familien und
- Verbesserung von bestimmten Abschreibungsvorschriften für kleine und mittlere Betriebe⁸.

Das sich daraus ergebende Bruttoentlastungsvolumen in Höhe von 68 Mrd. DM wird vermindert durch den Abbau bestimmter Steuervergünstigungen im Umfang von 18 Mrd. DM; das Nettoentlastungsvolumen wird insgesamt mit rd. 50 Mrd. DM beziffert⁹.

Tabelle 1:
Vorläufige Entlastungsbeispiele zur Steuerreform 1990
— Steuerpflichtige ohne Vergünstigungen (Bruttoentlastung) —

	Jahres- ein- kommen ¹ 1990	Entlastung im Vergleich zu 1985 in Steuerklasse			
		I		III/2	
		DM	v.H. ²	DM	v.H. ²
1. Arbeitnehmer					
Angelernter Arbeiter ³	22 500	- 480	- 18,5	- 1 260	- 100,0
Arbeiterin in der elektronischen Industrie	33 646	- 839	- 14,9	- 1 788	- 55,7
Arbeiter in der Lederverarbeitung	37 019	- 1 144	- 16,9	- 1 874	- 49,3
Durchschnittsverdiener	42 707	- 1 752	- 19,7	- 1 944	- 39,7
Bankangestellter	47 619	- 2 408	- 22,1	- 1 996	- 33,7
Industriearbeiter	48 195	- 2 472	- 22,2	- 2 000	- 33,1
Bergarbeiter	49 401	- 2 664	- 22,9	- 2 010	- 32,0
Chemiearbeiter	54 049	- 3 310	- 24,2	- 2 086	- 28,4
Automobilarbeiter	55 710	- 3 565	- 24,7	- 2 096	- 27,1
Arbeiter in der Mineralölverarbeitung	64 598	- 4 882	- 26,3	- 2 396	- 23,2
Angestellter	67 291	- 5 259	- 26,5	- 2 592	- 23,2
Angestellter im Bergbau	76 208	- 6 485	- 26,8	- 3 434	- 24,1
Verkaufsleiter ³	120 000	- 10 564	- 22,6	- 9 558	- 29,2
Manager ³	180 000	- 12 245	- 15,6	- 17 776	- 28,6
2. Selbständige					
Gewerbetreibender ²	60 000	- 4 507	- 28,1	- 2 424	- 30,4
Handwerker ³	85 000	- 8 004	- 28,3	- 4 584	- 28,5
Steuerberater ⁴	139 136	- 11 169	- 20,0	- 12 074	- 30,6
Rechtsanwalt ⁴	143 987	- 11 307	- 19,3	- 12 780	- 30,6
Arzt ⁴	221 478	- 13 405	- 13,4	- 21 832	- 26,9
Fabrikant ³	650 000	- 25 736	- 7,8	- 35 410	- 11,4

¹ Bei Arbeitnehmern Bruttojahreslohn nach statistischen Erhebungen für 1986, fortgeschrieben mit 3,5 v.H. jährlich bis 1990. Bei Selbständigen Einkünfte nach Ergebnissen der Einkommensteuerstatistik 1983, mit 3 v.H. jährlich bis 1990 fortgeschrieben.

² Entlastung in v.H. der bisherigen Steuerschuld.

³ Kein statistischer Fall, ausgewähltes Beispiel.

⁴ Wegfall des Freiberufler-Freibetrags berücksichtigt.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Steuerreform 1986/88 und 1990, o.J.

Das Bruttoentlastungsvolumen bei der Einkommensteuer verteilt sich in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe und dem Familienstand unterschiedlich. In Tabelle 1 sind die Entlastungswirkungen für unterschiedlich hohe Einkommen einerseits und die Steuerklassen I (insbesondere ledige Arbeitnehmer) und III/2 (insbesondere verheiratete Arbeitnehmer, hier mit zwei Kindern) andererseits dargestellt. Dabei werden die unterschiedlich hohen Einkommen, soweit möglich, verknüpft mit Durchschnittsverdiensten verschiedener Berufsgruppen¹⁰. Es zeigt sich, daß

- in den ausgewählten Steuerklassen I und III/2 die *absolute* Entlastung sowohl bei Arbeitnehmern als auch bei Selbstständigen mit dem Einkommen steigt. Ledige ohne Kinder werden bis zum einem Einkommen von etwas mehr als 120 000 DM p.a. stärker entlastet als Steuerzahler der Klasse III/2.
- die *relative* Entlastung bei gleich hohen Einkommen der *Arbeitnehmer* im Bereich unterer bis mittlerer Einkommen (hier bis DM 55 710) in Steuerklasse I niedriger ist als in Steuerklasse III/2, dann bis DM 76 208 etwas darüber liegt, um schließlich bei hohen Einkommen wieder deutlich darunter abzusinken,
- die *relative* Entlastung bei *Selbstständigen*, sofern sie gleich hohe Einkommen wie Arbeitnehmer erzielen, in beiden Steuerklassen höher ist,
- die *relative* Entlastung bei *Arbeitnehmern* in Steuerklasse I mit steigendem Einkommen zunächst zunimmt, bei hohen Einkommen jedoch wieder sinkt; in Steuerklasse III/2 stellt sich das Bild gegenläufig dar: Zunächst sinkt die relative Belastung mit steigendem Einkommen, bei hohen Einkommen steigt sie dann wieder an,
- bei *Selbstständigen* in Steuerklasse I die relative Belastung mit steigenden Einkommen abnimmt, in Steuerklasse III/2 dagegen zunächst in etwa gleichbleibt und erst bei sehr hohen Einkommen niedriger wird.

Diese Informationen sind hier insoweit bedeutsam, als in Abschnitt 2 auf die regionale Verteilung der Einkommen bzw. der Einkommensempfänger abgestellt wird.

Die Entlastungen bei der Körperschaftsteuer ergeben sich zum einen aus der Senkung des Satzes für thesaurierte Gewinne von derzeit 56 v.H. auf 50 v.H., zum anderen (wie auch bei der Gewerbesteuer) aus den verbesserten Abschreibungsbedingungen. Sie betreffen kleine und mittlere Unternehmen sowie Gebäudeinvestitionen.

Diesen Bruttoentlastungseffekten sind Mehrbelastungen in Höhe von etwa 18 Mrd. DM durch den Abbau einer Vielzahl von Steuervergünstigungen und steuerlichen Sondertatbeständen gegenzurechnen. Tabelle 2 zeigt hierzu, daß

- diese Mehrbelastungen mit 5,9 Mrd. DM zu knapp einem Drittel gezielt im Unternehmensbereich anfallen, wobei etwa 1,5 Mrd. DM eindeutig den Problemregionen der Regionalpolitik (einschließlich Berlin) zuzuordnen sind.
- insgesamt ca. 2,4 Mrd. DM als Mehrbelastung in diesen Regionen zu erwarten sind, davon knapp 1 Mrd. DM im Nichtunternehmensbereich.

Tabelle 2:
Abbau von Steuervergünstigungen und Transferzahlungen

Maßnahme	Steuerermehreinnahmen in Mio. DM Entstehungsjahr 1990 ¹ insgesamt
I. Maßnahmen im Bereich der Unternehmensbesteuerung (einschl. freie Berufe; ohne Einschränkung der Berlin- und Regionalförderung im Unternehmensbereich) nachrichtlich:	3 487
einschl. Maßnahmen der Berlin- und Regionalförderung im Unternehmensbereich	5 887
II. Maßnahmen im Bereich der Berlin- und Regionalförderung	2 400
III. Maßnahmen im Bereich der Arbeitnehmerbesteuerung	4 065
IV. Sonstige Maßnahmen zur gleichmäßigeren Besteuerung	7 445
V. Maßnahmen im Bereich der steuerlichen Behandlung von Privatausgaben	1 440
VI. Maßnahmen zur Rechtsbereinigung	10
Gesamtsumme	18 847

1 In den ersten 12 Monaten der Wirksamkeit der Rechtsänderung entstehende Steuerermehreinnahmen. Bei auslaufenden Regelungen teilweise unterschiedliche Entstehungsjahre. In der Finanzplanung ist bereits berücksichtigt, daß das Gesetz zur Überleitung steuerrechtlicher Vorschriften für Erfinder und der Freibetrag nach § 14a Abs. 5 EStG nicht über den 31.12.1988 hinaus verlängert werden.

Quelle: Zusammengestellt nach Unterlagen des Bundesministeriums der Finanzen als Material für Presse, verteilt anläßlich der Pressekonferenz des Bundesministers der Finanzen am 14. Januar 1988.

2. Die relative Position der regionalpolitischen Fördergebiete

Das Entlastungsvolumen in den Fördergebieten im Vergleich zu den sonstigen Regionen ergibt sich zunächst als Primäreffekt aus der räumlichen Verteilung der Einkommen bzw. der Einkommen beziehenden Haushalte und der (gewinnerzielenden) Unternehmen.

Die Einkommenssituation im Sinne von Einkommen je Einwohner (oder je Steuerpflichtigen) fällt in den ländlich geprägten Problemregionen der Regionalpolitik unterdurchschnittlich aus¹¹. Wesentliche Ursachen hierfür sind¹²:

- Die Gewerbestruktur ist vergleichsweise ungünstig. Daraus resultieren relativ geringe Einkommenserzielungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer und im Durchschnitt der Unternehmer.
- Die Arbeitslosenzahlen sind überdurchschnittlich hoch.
- Der Besatz mit Selbstständigen außerhalb der Landwirtschaft liegt unter dem Durchschnitt.

Entsprechend fällt die Bruttoentlastung durch die Senkung der Einkommensteuer in den Fördergebieten absolut niedriger aus als im Bundesdurchschnitt. Das bedeutet, daß der im

Hinblick auf regionale Wachstumseffekte relevante Kaufkraftzuwachs in diesen Gebieten hinter dem Bundesdurchschnitt und damit insbesondere hinter den zusätzlichen Kaufkrafteffekten in den günstiger entwickelten Räumen zurückbleibt.

Diese Aussage ist bei gesonderter Betrachtung der Entlastungseffekte im Zuge der verbesserten unternehmerischen Abschreibungsbedingungen zu relativieren, die sich bei der Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer auswirken. Diese verbesserten Abschreibungsbedingungen zielen auf kleine und mittlere Unternehmen, die wiederum typisch für die Struktur des Unternehmenssektors in Fördergebieten sind¹³. Freilich wird die Liquidität im Wege höherer Abschreibungen nur bei solchen Unternehmen erhöht, die auch Steuern zahlen. Mit Blick auf die Gewerbesteuer ist allerdings festzustellen, daß gerade kleine und mittlere Unternehmen ohnehin kaum noch zum Aufkommen dieser Steuer beitragen, somit im Bereich der Gewerbesteuer hier keine zusätzlichen Kaufkrafteffekte entstehen.

Insgesamt kann damit die obige Aussage zur absolut niedrigeren Entlastung in den Fördergebieten durchaus aufrechterhalten werden, zumal die durch die verbesserten Abschreibungsbedingungen bewirkten Entlastungseffekte nur rd. 8 v.H. der Bruttoentlastung ausmachen¹⁴.

Der Eindruck dieser relevanten Verschlechterung der Position der Fördergebiete in der Bruttobetrachtung verstärkt sich bei der Berücksichtigung des Abbaus von Steuervergünstigungen im Zuge der dritten Reformstufe 1990. Hier lassen sich zwei gegenläufige Wirkungen feststellen:

- (1) Sofern Steuervergünstigungen abgebaut werden, bei denen die private Belastung gemäß Grenzsteuersatz wächst, ist in der Tendenz die relative Zusatzbelastung im Sinne von weniger zur Verfügung stehenden Einkommen in Fördergebieten geringer, weil dort die Durchschnittseinkommen in der Ausgangssituation niedriger waren. Entsprechend fällt dort auch der Rückgang der Kaufkraft niedriger aus¹⁵.
- (2) Eine Verschlechterung der Position der Fördergebiete ergibt sich durch die Kürzung der Regionalförderung für die dort ansässigen Unternehmen. Durch die Aufhebung des Investitionszulagengesetzes entfallen für sie insbesondere die Mittel aus der regionalen Zulage nach Paragraph 1 InvZulG (1990: 850 Mio. DM). Diese Kürzung der Regionalförderung wird durch die vorgesehene Erhöhung der GA-Zuschüsse in Höhe von 500 Mio. DM nur teilweise ausgeglichen, zumal diese zu versteuern sind. Der Gesamtverlust an Fördervolumen wird sich daher auf mindestens 350 Mio. DM belaufen¹⁶. Bezieht man darüber hinaus noch die vorgesehenen Kürzungen bei der Berlinförderung in Höhe von 800 Mio. DM ein, die zum Gesamtbereich der Regionalpolitik in der Bundesrepublik gerechnet werden kann, so dürfte die Verringerung der Förderung mit mindestens 1,3 Mrd. DM zu veranschlagen sein. Dies erweist sich für die Fördergebiete insofern als besonders nachteilig, als hier unmittelbar an einem Standortfaktor angesetzt wird, der bislang im Zentrum der regionalpolitischen Bemühungen um einen Ausgleich von Nachteilen im interregionalen Wettbewerbsstand. Im Endeffekt kommt es zu einer (weiteren)

Einebnung des Fördergefälles¹⁷, deren negativer regionalpolitischer Effekt sich noch insofern verstärkt, als mit den erzielten Mehreinnahmen die steuerlichen Entlastungen der Unternehmen in besser entwickelten Räumen z.T. mitfinanziert werden¹⁸.

Bislang wurden lediglich die Primäreffekte der Steuerreform angesprochen. Aus dem niedrigen Kaufkraftzufluß der Fördergebiete ergeben sich jedoch Sekundäreffekte über die Verausgabung der zusätzlichen verfügbaren Einkommen. Selbst wenn man unterstellt, daß bei höheren Entlastungen in besser entwickelten Räumen ein größerer Teil dieser Mittel gespart wird, muß bei den gegebenen großräumlichen Nachfrage- und Absatzstrukturen doch davon ausgegangen werden, daß die Fördergebiete durch die Verausgabung der in ihren Grenzen angefallenen Entlastungsvolumina weniger profitieren als die wirtschaftlichen Zentren, in die einerseits größere Teile des Kaufkraftzuwachses aus den Fördergebieten fließen, andererseits der Kaufkraftzuwachs in ihren Grenzen (abzüglich des Sparens) in weit höherem Maße verbleibt.

III. *Fiskalische Konsequenzen für die Gemeinden*

1. *Effekte auf der Gemeindeebene insgesamt*

Die Gemeinden werden in ihrer Finanzausstattung durch die Steuerreform auf vierfache Weise betroffen:

- dadurch, daß die Einkommensteuer als Gemeinschaftsteuer zu 15 v.H. bei ihnen anfällt,
- über die Zahlungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, der in erster Linie aus den Gemeinschaftssteuern der Länder gespeist wird; hier spielen die Einkommen- und Körperschaftsteuer eine zentrale Rolle,
- durch verringerte Länderausgaben in allgemeinen, insbesondere aber durch geringere Investitionszuweisungen auch außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs, als Konsequenz der Mindereinnahmen bei den Ländern,
- durch verringerte Gewerbesteuereinnahmen, resultierend aus verbesserten Abschreibungsmöglichkeiten im privaten Sektor.

Insgesamt wird davon ausgegangen, daß die Bruttobelastung der Gemeinden aus diesen Mindereinnahmen eine Größenordnung von 10 Mrd. DM erreicht. Der Abbau von Steuervergünstigungen im Rahmen der dritten Stufe der Reform führt zu Mehreinnahmen, auf ca. 2 Mrd. DM beziffert. Sofern die Länder ihre Mehreinnahmen in Höhe von rd. 8,2 Mrd. DM aus dem Abbau von Steuervergünstigungen den geltenden Verbundquoten entsprechend an die Kommunen weitergäben, kämen insgesamt netto Mindereinnahmen in Höhe von ca. 6,5 Mrd. DM auf die Gemeinden zu¹⁹. Diese Mindereinnahmen würden sich in Zukunft naturgemäß insoweit verringern, wie die Ziele der Steuerreform, höheres Wachstum und mehr Beschäftigung, tatsächlich erreicht würden.

Dies bleibt allerdings ungewiß, da die Realisierung dieser Ziele von zahlreichen Faktoren abhängt. Darunter kommt den Reaktionen der Gemeinden (und Länder) auf die zu erwartenden Steuerausfälle eine wichtige Rolle zu. Eine Erhöhung kommunaler Steuern durch höhere Hebesätze senkt beispielsweise die Entlastungseffekte im Unternehmensbe-

reich, eine Erhöhung von kommunalen Gebühren und Beiträgen vermindert tendenziell die Kaufkrafteffekte der Steuerreform für private Haushalte. Eine Anhebung der kommunalen Verschuldung belästigt den Betroffenen der Steuersenkung zunächst die Vorteile aus der Steuerreform. Über die zunehmende Zinsbelastung kommunaler Haushalte werden aber auf längere Sicht die kommunalen Versorgungsleistungen eingeschränkt und/oder die Steuerzahler werden auf Teile ihres Vorteils aus der Steuerreform verzichten müssen.

2. Konsequenzen für Gemeinden in regionalpolitischen Fördergebieten

Die finanzielle Situation von Gemeinden in den regionalpolitischen Fördergebieten ist weitgehend bestimmt durch die wirtschaftliche Lage des privaten Sektors. Damit dürften auf diese Gemeinden im allgemeinen folgende Merkmale zutreffen²⁰:

- relativ geringe Realsteuerkraft, da ein geringer Besatz mit gewinnträchtigen Gewerbebetrieben und niedrige Einheitswerte für die Grundsteuer B vorliegen, wobei die Grundsteuer A hier das interregionale Steuerkraftgefälle etwas einebnert,
- relativ niedriges Aufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, da die privaten Einkommen unterdurchschnittlich ausfallen,
- hohe Abhängigkeit von allgemeinen und speziellen Zuweisungen aus den Haushalten der übergeordneten Gebietskörperschaften und
- hohe Belastungen durch Sozialausgaben.

Die Bruttobelastungen der Gemeinden bei der Gewerbesteuer dürften in Anbetracht dieser Lage vergleichsweise niedrig ausfallen, d.h. die Mindereinnahmen in v.H. der bisherigen Gewerbesteuerereinnahmen dürften niedriger sein als z.B. im Bundesdurchschnitt. Auch die Verluste beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer werden weniger deutlich ausfallen als im Bundesdurchschnitt. Beim kommunalen Finanzausgleich werden die Gemeinden in den Fördergebieten ebenfalls Mindereinnahmen hinnehmen müssen, da die Verbundmassen der Länder — konstante Verbundquoten unterstellt — niedriger ausfallen werden; wegen der relativ weniger gesunkenen Steuerkraft sind eventuell höhere Mindereinnahmen als bei den Gemeinden in Nichtfördergebieten zu erwarten. Insgesamt könnten die Gemeinden in den Fördergebieten fiskalisch durch die Steuerreform weniger belastet werden als Gemeinden in anderen Gebieten.

Fraglich erscheint allerdings, ob die Fördergebietsgemeinden in gleicher Weise an den Mehreinnahmen durch den Abbau von Steuervergünstigungen teilnehmen werden wie andere Gemeinden. Eine ganze Reihe von für den Abbau vorgesehenen Steuervergünstigungen führen vor allem dort zu Mehreinnahmen, wo der Gewerbebesatz vergleichsweise günstig ist. In ähnlicher Weise dürften sich die Mehreinnahmen durch den Abbau von Steuervergünstigungen für Arbeitnehmer verteilen, deren Zahl und Einkommenshöhe in den Fördergebieten — wie bereits ausgeführt — unterdurchschnittlich ausfällt. Besonders betroffen könnten Gemeinden in Fördergebieten durch eine Rückführung der Investitionszuwei-

sungen der Länder werden. Die Fördergebiete können Investitionsbedarf häufig "nur" unter Entwicklungsgesichtspunkten nachweisen, während vor allem in verdichteten Räumen konkrete Engpässe offensichtlich sind, wie etwa im Straßenbau und öffentlichen Nahverkehr.

Denkbar ist auch, daß die Länder den Verlust an regionalpolitischer Manövriermasse durch die Abschaffung der Regionalzulage durch einen stärkeren Einsatz der GA-Haushaltsmittel für die Förderung gewerblicher Investitionen auszugleichen versuchen. Damit würde dann zwar der private Sektor in den Fördergebieten weniger stark belastet, als unter Status-quo-Bedingungen anzunehmen ist, die Gemeinden in diesen Gebieten würden aber regionalpolitisch relevantes Handlungspotential verlieren.

Die Frage, ob die Gemeinden in den Fördergebieten mehr Einschränkungen hinnehmen müssen als in anderen Gebieten, ist nicht eindeutig bestimmbar. Es ist allerdings davon auszugehen, daß die Fördergebietsgemeinden vor allem vor dem Hintergrund ihrer ökonomischen und sozialen Problemlagen über weniger Handlungspotential zum Ausgleich der von ihnen hinzunehmenden Mindereinnahmen (Erhöhung der Realsteuern, Beiträge und Gebühren) verfügen.

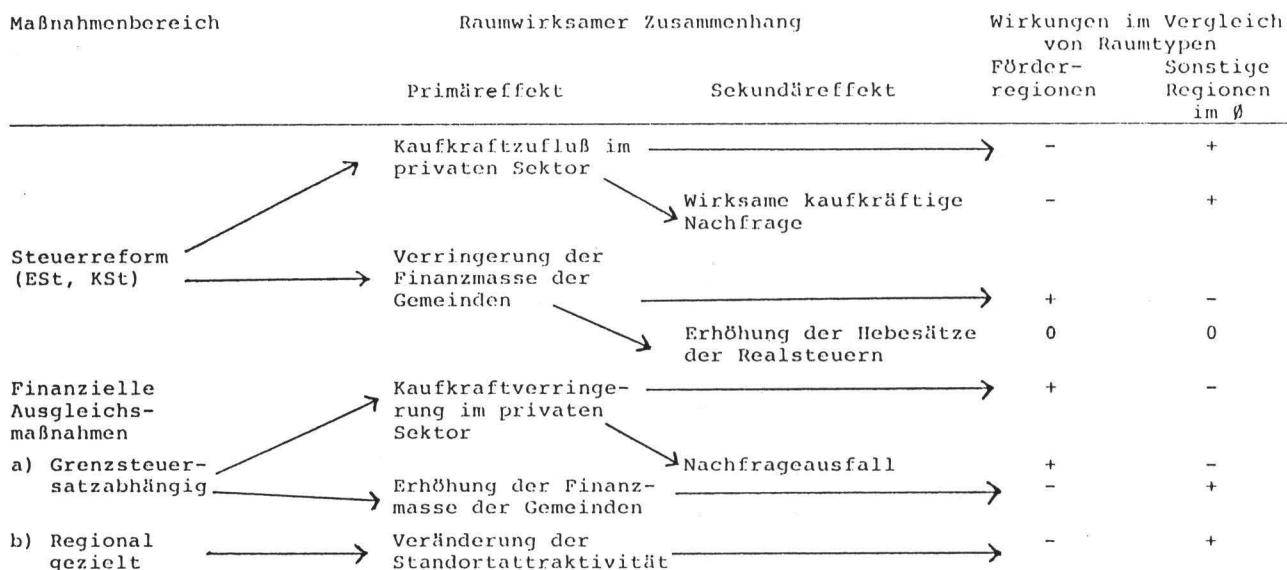
IV. Versuch einer Gesamtbewertung der Steuerreform aus regionalpolitischer Sicht

In der Abbildung 1 sind die räumlichen Wirkungen der Steuerreform und ihrer finanziellen Ausgleichsmaßnahmen, so wie sie in den vorstehenden Ausführungen diskutiert wurden, noch einmal im Überblick dargestellt. Es zeigt sich, daß die primären Gesamtwirkungen der Steuerreform im privaten Sektor über den Zuwachs an verfügbarem Einkommen sowie die sekundären Nachfrageeffekte für eine Benachteiligung der Problemgebiete der Regionalpolitik sprechen. Dabei ist nicht zu bestreiten, daß den Steuerzahlern auch in diesen Gebieten durch die Steuerreform absolut mehr Kaufkraft zur Verfügung steht bzw. stehen wird, als dies etwa 1985 der Fall war. Die regionalpolitische Problematik liegt aber im unterdurchschnittlichen Zuwachs an Kaufkraft und an sekundären Nachfrageeffekten in den Fördergebieten.

Berücksichtigt man zu den Bruttoentlastungen durch die Steuerreform die Belastungen im Zuge der finanziellen Ausgleichsmaßnahmen, so läßt sich folgendes feststellen: Die Fördergebiete schneiden hier mit Blick auf die quantitativ dominierenden grenzsteuersatzabhängigen Maßnahmen im Primäreffekt vergleichsweise gut ab, denn der private Sektor wird relativ weniger stark belastet. Entsprechendes gilt für den Sekundäreffekt. Der Ausfall der kaufkräftigen Nachfrage durch den Abbau von Steuervergünstigungen trifft die Nicht-Fördergebiete stärker, denn diese haben bisher überdurchschnittlich kaufkräftige Nachfrage auf sich gezogen.

Betrachtet man die Minder- und Mehreinnahmen im kommunalen Haushalt, so ist zu konstatieren: Die Steuerreform verringert die Finanzmasse der Gemeinden in den Fördergebieten vergleichsweise weniger als in den sonstigen Regionen. Umgekehrt gilt für die fiskalischen Effekte der finanziellen Ausgleichsmaßnahmen, die allerdings nur etwa ein Viertel des Volumens der Steuerreform ausmachen. Es kommt also netto zu einem eindeutigen Einnahmeverlust, so daß hier die relative Bevorteilung der Fördergebiete durchschlägt.

Abbildung 1:
*Räumliche Wirkungen der Steuerreform und ihrer
 finanziellen Ausgleichsmaßnahmen im Überblick*



Erläuterung der Symbole

- = vergleichsweise geringer ungünstiger Effekt.
- + = vergleichsweise großer günstiger Effekt.
- 0 = keine räumlich differenzierende Wirkung.

Sieht man diesen Aspekt im Zusammenhang mit dem vorgenannten Kaufkraftaspekt, so ist zu bedenken, daß die einleitend angeführte Kaufkraftsteigerung sozusagen zu 100 % zu Buche schlägt, die kommunalen Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer aber nur bezogen auf den 15 %igen Gemeindeanteil anzusetzen sind. Anders ausgedrückt: Eine Senkung der Einkommensteuer hat einerseits ein höheres verfügbares Einkommen in der Region zur Folge; andererseits gehen damit aber kommunale Mindereinnahmen einher, freilich nur bezogen auf den 15 %igen Gemeindeanteil (und indirekt über den kommunalen Finanzausgleich den 42,5%igen Länderanteil).

Berücksichtigt man als Sekundäreffekte die Reaktionen der Gemeinden auf den Nettoeinnahmeausfall und stellt hier nur auf eine mögliche Erhöhung der Hebesätze der Realsteuern ab, so ist zwar festzustellen, daß der Finanzierungsdruck relativ bei den Gemeinden in Förderregionen geringer ist als in den sonstigen Regionen; daraus ist aber nicht auf eine verringerte Anspannung der Realsteuerhebesätze zu schließen, weil die Bemessungsgrundlagen in den Nicht-Fördergebieten ergiebiger sind. Eine prozentual gleiche Hebesatzerhöhung erbringt entsprechend in den Nicht-Fördergebieten ein höheres Aufkommen als in den Fördergebieten. Von daher kann davon ausgegangen werden, daß von den Reaktionen der Kommunen im Bereich der Hebesatzpolitik keine raumdifferenzierenden Wirkungen im Vergleich der beiden Raumtypen ausgehen werden.

Insgesamt werden die Fördergebiete durch die Steuerreform einschließlich der finanziellen Ausgleichsmaßnahmen bei Berücksichtigung von Primär- und Sekundäreffekten im Vergleich zu den sonstigen Regionen wohl benachteiligt. Angesichts dieses Urteils verschärft sich die regionalpolitische

Problematik der Abschaffung der Regionalzulage im Zuge der finanziellen Ausgleichsmaßnahmen. Dabei geht es weniger um die Art der Regionalzulage, sondern mehr um den mit der Abschaffung verbundenen Nettoverlust an Finanzvolumen für die Regionalpolitik, für den die Steuerreform keine Rechtfertigung liefert. Sofern eine Verschärfung der regionalen Disparitäten auch in Zukunft für untragbar gehalten wird, stellt sich somit die Frage nach adäquaten regionalpolitischen Ausgleichsmaßnahmen. Dabei muß die Antwort nicht unbedingt in einer Erhöhung der Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe liegen; eine stärkere Konzentration der Mittel auf besonders erfolgreiche Fördertatbestände und/oder auf jene Fördergebiete, die im Sinne der ökonomischen Abgrenzungskriterien als besonders förderungsbedürftig erscheinen, ist ebenfalls denkbar.

Anmerkungen

1 S. dazu ausführlich o.V.: Steuerreform 1986/88 und 1990. In: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 15, Bonn 1987.

2 Vgl. etwa der Bundesminister für Wirtschaft (Hrsg.): Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen einer hohen Staatsquote. BWI Dokumentation, Nr. 278, Bonn 1986, insbesondere S. 4 ff.

3 Vgl. z.B. Hinterberger, Friedrich und Müller, Klaus: Verteilungswirkungen der Einkommensteuertarifreform 1990. Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Justus-Liebig-Universität Gießen, Arbeitspapier Nr. 9, Mai 1987.

4 Vgl. mit Blick auf die Gemeindeebene das Zeitgespräch "Steuerreform und Gemeindefinanzen". In: Wirtschaftsdienst, Nr. 11, Nov. 87, 67. Jg., S. 543–552.

5 Vgl. Zimmermann, Horst: EG-Begrenzung für die deutsche Regionalpolitik. In: Wirtschaftsdienst, Heft 2, Febr. 86, 66. Jg., S. 92 ff.; vgl. auch Spiekermann, Bernd: Künftige Möglichkeiten einer regionalen Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Eigenständige Entwicklung von Regionen und Gemeinden und die Politik der Europäischen Gemeinschaft. Beiträge Bd. 105 (erscheint demnächst).

6 Vgl. u.a. Steuerreform 1990: Städte fordern ergänzenden steuerlichen Ausgleich — Einstimmiger Beschluß des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 10.11.87. In: Der Städtetag, Heft 12, Dezember 1987, N.F., 40 Jg., S. 703 f.

7 Nachdem in den 70er Jahren Teile der altindustrialisierten Regionen zu Fördergebieten wurden, stellen die Problemregionen der Regionalpolitik sicherlich keine einheitliche Kategorie mehr dar. Trotz einiger gemeinsamer Probleme sind die wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen sehr unterschiedlich. Deshalb wird die Argumentation im folgenden nur auf einen Typ der Fördergebiete konzentriert, nämlich die ländlich geprägten, meist peripher gelegenen, wirtschaftsschwachen Regionen.

8 1986 ist zusätzlich eine Verkürzung der Abschreibungsdauer für Wirtschaftsgebäude wirksam geworden.

9 Vgl. Bundesfinanzminister Dr. Gerhard Stoltenberg zur Steuerreform 1990: Steuerentlastung — Steuergerechtigkeit — Beschäftigungsimpulse, Die dritte Stufe der Großen Steuerreform. In: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 9, Bonn 1988, S. 1.

10 Der Bundesminister der Finanzen hat auch einen Auszug aus der allgemeinen Lohnsteuerjahrestabelle mit Vergleichsangaben für die Jahre 1985, 1986 und 1990 veröffentlicht; s. ebenda, S. 8 ff. Diese Angaben sind allerdings für die hier angestellte Betrachtung kaum auswertbar, da entsprechend regionalisierte Daten nicht vorliegen.

11 Das läßt sich in der Tendenz durch den Einkommensteueranteil der Gemeinden in DM je Einwohner zeigen. Vgl. hierzu Recker, Engelbert: Räumliche Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 159, Hannover 1985, S. 313 ff., insbesondere S. 319.

12 Die folgenden Hypothesen lassen sich belegen anhand der "Übersicht über Strukturdaten und Ziele der Regionalen Aktionsprogramme" der GA, vgl. u.a. Sechzehnter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", Deutscher Bundestag, Drucksache 11/583 vom 01.07.87, Anhang C,

S. 176 f. sowie Ewers, Hans-Jürgen; Fritsch, Michael und Klein, Josef: Bildungs- und qualifikationsorientierte Strategien der Regionalförderung unter besonderer Berücksichtigung kleiner und mittlerer Unternehmen. Schriftenreihe 06 "Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft Nr. 06.053, Bonn-Bad Godesberg 1984, S. 3f.

13 Vgl. z.B. Zimmermann, Horst: Kleine und mittlere Unternehmen im regionalen Entwicklungsprozeß. In: Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Die gesamtwirtschaftliche Funktion kleiner und mittlerer Unternehmen. — München 1986, S. 253 ff., insbesondere S. 276 f.

14 Dabei wurde von Steuermindereinnahmen im Jahr 1990 in Höhe von 1,5 Mrd. DM durch die Sonderabschreibungen für kleine und mittlere Betriebe nach Paragraph 7g EStG und rd. 4 Mrd. DM durch das Gesetz zur Verbesserung der Abschreibungsbedingungen für Wirtschaftsgebäude und für moderne Heizungs- und Warmwasseranlagen ausgegangen.

15 Entgegen dieser Aussage könnte sich eventuell die Einführung der Arbeitnehmerpauschale auswirken, soweit zum einen die finanziellen Raumüberwindungskosten für Arbeitnehmer im peripheren ländlichen Raum prinzipiell höher sind (vgl. Sinz, Manfred: Fahrtzeit- und Entfernungsstrukturen des PKW-Verkehrs im regionalen Vergleich. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10, 1979, S. 545–557) und zum anderen die Fahrtkosten bislang auch schon über der Pauschale von 2 000 DM lagen. In diesem Fall entfielen dann nämlich ab 1990 der heute zusätzlich gewährte Arbeitnehmer- und der Weihnachtsfreibetrag. Allerdings würde auch dieser Effekt durch die vorge-sehene Erhöhung der Kilometerpauschale überlagert.

16 Dabei bleiben hier die Umverteilungseffekte zwischen den Fördergebietsländern unberücksichtigt, die sich unabhängig von der Höhe der Kürzung der Regionalförderung aus der Umstrukturierung im Maßnahmenbereich ergeben können.

17 Vgl. ausführlich Postlep, Rolf-Dieter und Stegmann, Helmut: Die Einebnung des Fördergefälles als Problem der Regionalpolitik. In: Wirtschaftsdienst, Nr. 7, Juli 1986, 66 Jg., S. 357 ff.

18 Siehe dazu Schneider, Dieter: Die Steuerreform und ihre Finanzierung in ihren Folgen für Unternehmensfinanzierung mit Risikokapital. In: Der Betrieb, Heft 50, 40. Jg. 1987, S. 2529–2535, hier S. 2530.

19 Vgl. Steuerreform 1990: Städte fordern ergänzenden steuerlichen Ausgleich, a.a.O., S. 703.

20 Vgl. z.B. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Räumliche Perspektiven des kommunalen Finanzsystems. = Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, Bonn 1983.