

ENGELBERT RECKER

Das kommunale Steuersystem aus räumlicher Sicht

Stellungnahme zu einer Anhörung der FDP-Bundestagsfraktion und der FDP-Kommission
„Föderalismus und Finanzverfassung“

Die FDP-Bundestagsfraktion und die FDP-Kommission „Föderalismus und Finanzverfassung“ veranstalteten am 23. November 1982 eine Anhörung zum Gemeindefinanzsystem. Grundlage der Anhörung waren die Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister der Finanzen über eine Wertschöpfungssteuer, des Instituts „Finanzen und Steuern“ über eine Umsatzsteuerbeteiligung mit Gewerbekapital und Lohnsumme als Verteilungsschlüssel und des Deutschen Industrie- und Handelstages über eine Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Umsatzsteuerzahllast¹. Neben Vertretern von Wissenschaft und Wirtschaft wurde auch die räumliche Planung um eine Stellungnahme zu dem vorgegebenen Fragenkatalog gebeten (vgl. den beifolgenden Fragenkatalog).

1. Das Gemeindesteuersystem als Bindeglied zwischen Bürgern und Gemeinde

Wie aus der vorstehenden Formulierung hervorgeht, soll das Gemeindesteuersystem die Verbindung zwischen den Bürgern und ihrer Gemeinde schaffen. Dabei stehen zwei Ge-

sichtspunkte im Vordergrund: Der Grundsatz kommunaler Autonomie und das Äquivalenzprinzip. Beide Prinzipien ergänzen sich einander. Die kommunale Autonomie soll sicherstellen, daß örtliche Angelegenheiten im Interesse und nach den Wünschen der Bürger erledigt werden können. Das Äquivalenzprinzip stellt die Beziehung her zwischen der geforderten kommunalen Leistung und den Abgaben, die dafür erhoben werden müssen, sei es als Gebühren, sei es als Steuern. Dabei ist es offensichtlich, daß das Äquivalenzprinzip nur ein sehr großer Maßstab ist, nur einen grundsätzlichen Zusammenhang charakterisiert, und vor allen Dingen im Gemeindesteuersystem nicht auf individueller Ebene gilt wie etwa bei den Gebühren. Beide Prinzipien sind die Grundlage für die Forderung nach solchen kommunalen Steuern, die allgemein erhoben werden und für den Gemeindebürger fühlbar sind. Damit soll eine Mäßigung der Ansprüche und eine Identifikation der Bürger mit ihrer Gemeinde und den gemeindlichen Angelegenheiten erreicht werden. Nur dann besteht auch ausreichendes Interesse, die kommunale Politik kritisch zu begleiten und zu beobachten².

1 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister der Finanzen (Hrsg.): Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland. – Bonn 1982. = Schriftenreihe des Bundesministers der Finanzen, H. 31. / Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.): Gewerbesteuer auf neuem Kurs. Mängel beseitigen, Vorteile erhalten. – Bonn 1982. / Institut „Finanzen und Steuern“ (Hrsg.): Mo-

dell für die Ablösung der Gewerbesteuer durch einen Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. In: Brief Nr. 211. – Bonn 1982.

2 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister der Finanzen (Hrsg.): Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland. – Bonn 1968. = Schriftenreihe des Bundesministers der Finanzen, H. 10.

*Fragenkatalog zur Anhörung
über das Gemeindesteuersystem*

1. Welche Anforderungen sind nach Ihrer Auffassung an ein sachgerechtes Gemeindesteuersystem zu stellen, z. B. im Hinblick auf
 - a) das Verhältnis zwischen Bürgern und Gemeinde
 - b) das Verhältnis zwischen Wirtschaftsunternehmen und Gemeinde
 - c) die Wettbewerbsverhältnisse der Unternehmen untereinander sowohl unter nationalen als auch unter internationalen Aspekten
 - d) die Finanzausstattung der Gemeinden in unterschiedlichen konjunkturellen Situationen
 - e) die Belastung der Wirtschaftsunternehmen in unterschiedlichen konjunkturellen Situationen
 - f) die räumliche Verteilung des Gemeindesteueraufkommens?

2. Erfüllt unser gegenwärtiges Gemeindesteuersystem die von Ihnen genannten Kriterien?

3. Falls Sie zu einer negativen Beurteilung des derzeitigen Gemeindesteuersystems – insbesondere der Gewerbesteuer – kommen:
 - a) In welcher Form sollte eine Umgestaltung des Gemeindesteuersystems erfolgen?
 - b) Wie beurteilen Sie eine Abschaffung der Gewerbesteuer unter der Voraussetzung, daß den Gemeinden eine entsprechende Ersatzfinanzierungsquelle zugewiesen wird? Wie sollte diese Ersatzfinanzierungsquelle ausgestaltet sein?

Neben diesem allgemeinpolitischen Zusammenhang, der Demokratie, Bürgerbeteiligung und Identifikation anregen und unterstützen soll, dient das Postulat nach Allgemeinheit und Fühlbarkeit ebenfalls dazu, im ökonomischen Sinne auf eine optimale Allokation der Ressourcen hinzuwirken. Die allokativen Vorteile sind nicht nur bei einzelnen Maßnahmen der Kommune von Bedeutung – die Bürger wissen besser, was ihnen frommt –, sondern auch bei der Allokation der Produktivkräfte im Raum. Sie kann nur dann erreicht werden, wenn über die autonome kommunale Finanzpolitik die sozialen Kosten der Erstellung öffentlicher Leistungen in den privaten Wirtschaftsrechnungen ihren Niederschlag finden.

Zwei prinzipielle Lösungen sind für die Förderung der optimalen Allokation denkbar. Die öffentlichen Leistungen sollen gleichmäßig erfüllt und durch örtlich radizierte Steuern finanziert werden. Die Vor- und Nachteile verschiedener Standorte zeigen sich dann in unterschiedlichen Steuerlasten. Wird dagegen eine gleichmäßige Steuerlast angestrebt, so kommt es zwangsläufig zu Unterschieden in den öffentlichen Leistungen. Beide Vorgehensweisen fördern die optimale Allokation der Produktivkräfte im Raum. Der Grundsatz der Gemeinde-

autonomie und die Gerechtigkeitsvorstellungen hinsichtlich der Versorgung mit öffentlichen Leistungen lassen den ersten Weg geeigneter erscheinen³.

Die Frage, ob beide Prinzipien auch die gewünschten Effekte in der Steuerung der Allokation und der Förderung der demokratischen Teilnahme am Willensbildungsprozeß über die Gemeindeentwicklung überhaupt haben können, wird in der politischen Diskussion in der Regel ungeprüft bejaht. Dagegen zeigt die Realität, daß in weiten Teilen von einem Vorliegen der Voraussetzungen nicht die Rede sein kann.

So setzt das Fühlbarkeitsprinzip, wie es hier dargestellt worden ist, voraus, daß die kommunalen Aktivitäten von den Bürgern mit Blick auf die sie und die Gemeinde insgesamt betreffenden Auswirkungen beurteilt werden können. Insbesondere bei größeren Städten – und dazu sind schon Kommunen von 30 000 Einwohnern und mehr zu rechnen – muß man dies in Frage stellen, da allenfalls das eigene Stadtviertel betreffende kommunale Maßnahmen für die allermeisten Bürger auf Interesse stoßen; für mehr reichen allzu häufig weder der Kenntnisstand noch das Zeitbudget der Bürger. Eine Lenkung der Gemeindeentwicklung von Millionenstädten auf diese Weise erscheint erst recht als nicht möglich und nicht sinnvoll. Hier überwiegen auch auf Gemeindeebene die Elemente der repräsentativen Demokratie.

Ferner beschränken sich die Aktivitäten der Gemeindebürger nur in wenigen Fällen auf das jeweilige Gemeindegebiet. So hat die Trennung von Wohnort und Arbeitsort einschließlich der Effekte auf das Einkaufsverhalten eher zugenommen als abgenommen. Das gilt insbesondere in den großen Verdichtungsräumen, weniger in solitären Klein- und Mittelstädten. Auch die Benutzung der Infrastruktur z. B. im Bildungswesen ist keineswegs auf die Wohnsitzgemeinde beschränkt. In solchen Fällen werden Ansprüche angemeldet und Leistungen genutzt, für die an die Leistungsträger kein Steueräquivalent gezahlt wird. Wegen der Komplexität der Austauschbeziehungen wäre das auch nur mit großem bürokratischen Aufwand möglich. Auch die Vergrößerung der Gemeindegebiete durch die Gebietsreform hat hier keinen wesentlichen Fortschritt in der Übereinstimmung bzw. in der Begrenzung der Austauschbeziehungen auf das jeweilige Gemeindegebiet gebracht.

Geht man davon aus, daß die durch die Einwohner bedingten kommunalen Ausgaben von diesen getragen werden sollen, so kann dafür die Form einer kommunalen Einkommensteuer oder, wie es gegenwärtig praktiziert wird, die Form einer kommunalen Beteiligung an der staatlichen Einkommensteuer gewählt werden. Auch wenn man unterschiedliche Bedarfe annimmt, stellt sich die Frage, ob die Einnahmeunterschiede, die sich ergeben, den möglichen Bedarfsunterschieden auf der Leistungsseite entsprechen. Hier sind erhebliche Zweifel angebracht. Unterschiede im Gemeindeanteil an der Einkommensteuer von mehr als 100 % pro Einwohner (vgl. Tabelle 1) erscheinen nicht durch unterschiedliche Bedarfe, auch nicht durch unterschiedliche Kostenintensität begründbar. Soweit unterschiedliche Faktorkosten zur Produktion

3 Recker, Engelbert: Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden aus der Sicht der Raumordnung. Ziele und Modellrechnungen. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1979) H. 11/12, S. 691 f.

Tabelle 1: Einkommensteueranteil und Gewerbesteuer nach Raumordnungsregionen 1980

Raumordnungsregionen mit Teilregionen	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer je Einwohner		Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital je Einwohner		Gewerbesteuer netto je Einwohner	
	DM	%	DM	%	DM	%
10 SCHLESWIG	285.	78.67	260.	58.90	192.	57.60
20 MITTELMOLSTEIN	355.	98.10	300.	67.94	226.	67.61
30 DITHMARSCHEN	288.	79.69	336.	76.22	241.	72.07
40 OSTHOLSTEIN	344.	94.91	339.	76.91	256.	76.70
51 UMLAND HAMBURG-NORD	376.	103.78	334.	75.69	238.	71.21
52 HAMBURG	525.	144.92	816.	185.01	637.	190.74
53 UNTERELBE	321.	88.76	306.	69.31	227.	68.02
60 LUENEBURG *	285.	78.79	277.	62.81	210.	62.84
71 UNTERWESER	291.	80.31	181.	40.97	135.	40.38
72 BREMERHAVEN	383.	105.83	284.	64.44	225.	67.41
80 WILHELMSHAVEN	362.	99.95	454.	103.03	348.	104.23
90 OSTFRIESLAND	248.	68.55	341.	77.34	258.	77.35
100 OLDENBURG	260.	71.96	357.	80.97	273.	81.61
110 EMSLAND	224.	62.01	327.	74.13	240.	71.74
120 OSNABRUECK *	279.	76.94	401.	90.93	303.	90.59
131 BREMEN-UMLAND	276.	76.37	278.	63.15	205.	61.26
132 BREMEN	431.	119.17	673.	152.65	533.	159.67
141 SÜDEHEIDE *	310.	85.52	384.	87.12	284.	84.90
142 HANNOVER	391.	105.25	492.	111.56	388.	116.08
143 HILDESHEIM	328.	90.63	396.	89.69	300.	89.73
150 BRAUNSCHWEIG	373.	103.04	488.	110.59	375.	112.24
160 GOETTINGEN *	293.	81.04	306.	69.32	236.	70.66
171 NOERDLICHES MUENSTERLA	256.	70.69	288.	65.34	203.	60.69
172 MUENSTER *	332.	91.68	346.	78.45	248.	74.33
180 BIELEFELD	350.	96.63	425.	96.26	307.	92.01
190 PADERBORN	278.	76.66	240.	54.43	167.	49.86
201 SAUERLAND	310.	85.73	314.	71.18	224.	66.92
202 DORTMUND	356.	98.21	347.	78.76	259.	77.50
210 BOCHUM	358.	98.81	338.	76.62	260.	77.78
221 NOERDLICHES RUHRGEBIET	331.	91.47	366.	83.08	281.	84.17
222 MUELHEIM-OBERHAUSEN *	442.	122.03	360.	81.65	277.	82.81
223 ESSEN	400.	110.50	481.	109.13	366.	109.58
230 DUISBURG	394.	108.75	400.	90.65	301.	90.16
240 KREFELD	356.	98.46	410.	92.98	305.	91.36
250 MOENCHENGLADBACH *	365.	100.76	332.	75.33	247.	74.02
260 AACHEN	335.	92.58	315.	71.50	230.	68.95
270 DUESSELDORF *	454.	125.32	642.	145.55	477.	142.83
280 WUPPERTAL	454.	125.34	528.	119.81	401.	120.02
290 HAGEN	418.	115.47	431.	97.62	316.	94.62
300 SIEGEN	349.	96.32	410.	93.05	298.	89.16
310 KOELN *	424.	117.25	531.	120.39	399.	119.59
320 BONN	425.	117.44	283.	64.24	205.	61.27
330 NORDHESSEN	303.	83.83	310.	70.29	233.	69.80
340 MITTELHESSEN	304.	84.02	323.	73.35	244.	72.95
351 VOGELSBERG	246.	67.93	230.	52.25	170.	50.78
352 FULDA	261.	72.06	227.	51.44	162.	48.49

kommunaler Leistungen auftreten, sollten sie aus allokativen Gründen sowieso nicht ausgeglichen werden. Denn dann verlore das Gemeindefinanzsystem seine Allokationsfunktion.

2. Das Gemeindesteuersystem als Bindeglied zwischen Wirtschaftsunternehmen und Gemeinde

Auch was das Verhältnis der Gemeinde zu ihren Wirtschaftsunternehmen angeht, steht die Funktion der kommunalen Steuern als Bindeglied im Vordergrund. Dabei kommt es darauf an, daß die Kommunen für die Belastungen, die ihnen aus der örtlichen Produktion erwachsen, entgolten werden. Der Umfang der kommunalen Last sollte deshalb zugleich das Maß für die steuerliche Belastung der Wirtschaftsunternehmen sein. Die Möglichkeit, die örtliche Produktion steuerlich zugunsten der Sitzgemeinde zu belasten, wobei dieser dann das Aufkommen daraus zusteht, schafft das notwendige Interessenband, den Belangen der örtlichen Wirtschaft Rechnung zu tragen. Dabei muß insbesondere ein Gleichgewicht hergestellt werden zwischen der Belastung der Produk-

tion und der Belastung der Einwohner. Andernfalls könnte es zu einer einseitigen Bevorzugung der Wohn- oder aber der Produktionsfunktionen einer Kommune kommen.

Die Funktion der steuerlichen Belastung als Entgelt für die Bereitstellung kommunaler Leistungen, die die Wirtschaftsunternehmen für sich in Anspruch nehmen, setzt voraus, daß diese auch die Last selbst tragen und nicht auf andere Teilnehmer am Wirtschaftsprozeß überwälzen.

Die gegenwärtige Gewerbesteuer genügt diesen Bedingungen nicht. Wie Tabelle 1 zeigt, ergeben sich sehr große Differenzen in den Pro-Kopf-Einnahmen aus der Gewerbesteuer. Diese entsprechen kaum den Kostenunterschieden, die das Produzierende Gewerbe in den verschiedenen Gemeinden verursacht. Diese sollten aufgrund des Äquivalenzprinzips aber das Maß für die Steuerbelastung darstellen. Weiterhin schaffen diese Einnahmeunterschiede für die reicheren Kommunen Vorsprünge und Freiräume zur weiteren Verbesserung ihrer kommunalen Leistungen. Über die Leistungsdifferenzen können Betriebe und Einwohner gewonnen werden, ob- schon sich die Grenzkosten der kommunalen Leistungserstel-

Tabelle 1: Einkommensteueranteil und Gewerbesteuer nach Raumordnungsregionen 1980 (Schluß)

Raumordnungsregionen mit Teilregionen	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer je Einwohner		Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital je Einwohner		Gewerbesteuer netto je Einwohner	
	DM	%	DM	%	DM	%
360 UNTERMAIN	445.	122.83	704.	159.62	548.	164.16
370 STARKENBURG	368.	101.62	369.	83.57	282.	84.42
381 LIMBURG	297.	92.14	317.	71.80	235.	70.49
392 WIESBADEN	412.	113.76	469.	106.32	366.	109.48
390 MITTLERHEIN-WESTERWALD	316.	87.26	321.	72.75	242.	72.42
400 TRIER	252.	69.59	292.	66.24	221.	66.15
410 RHEINHESSEN-NAHE	349.	96.47	508.	115.30	392.	117.45
421 SÜDPFALZ *	317.	87.50	408.	92.50	309.	92.48
422 LUDWIGSHAFEN	424.	117.11	632.	143.33	490.	146.68
430 WESTPFALZ	313.	86.58	306.	69.29	235.	70.31
440 SAAR	271.	74.74	330.	74.91	260.	77.98
450 UNTERER NECKAR	417.	115.29	512.	116.02	395.	118.22
460 FRANKEN	326.	90.16	498.	112.83	375.	112.34
470 MITTLERER OBERRHEIN	431.	119.05	544.	123.42	411.	123.11
480 NORDSCHWARZWALD	395.	109.04	487.	110.50	360.	107.84
490 MITTLERER NECKAR	496.	137.02	709.	160.73	538.	161.12
500 OSTWÜRTTEMBERG *	360.	99.47	397.	90.09	297.	88.93
510 DONAU-ILLER (BADEN-WUE	351.	96.85	484.	109.71	359.	107.55
520 NECKAR-ALB	401.	110.82	428.	97.08	320.	95.89
530 SCHWARZWALD-BAAR-HEUBE	393.	108.65	461.	104.49	344.	103.08
540 SÜDLICHER OBERRHEIN *	344.	95.02	404.	91.71	306.	91.51
550 HOCHRHEIN-BODENSEE	365.	100.78	437.	99.13	325.	97.21
560 BODENSEE-OBERSCHWABEN	329.	90.82	353.	80.14	261.	78.04
570 BAYERISCHER UNTERMAIN	328.	90.59	353.	80.01	264.	79.13
580 WÜRTZBURG *	310.	85.54	326.	73.94	249.	74.54
590 MAIN-RHOEN *	282.	77.80	264.	59.91	199.	59.55
600 OBERFRANKEN-WEST	300.	82.94	340.	77.03	255.	76.40
610 OBERFRANKEN-OST	314.	86.73	304.	69.02	228.	68.41
620 OBERPFALZ-NORD	265.	73.30	316.	71.70	239.	71.51
630 MITTELFRANKEN	418.	115.54	605.	137.21	475.	142.35
640 WESTMITTELFRANKEN	262.	72.39	285.	64.59	216.	64.81
650 AUGSBURG	339.	93.70	423.	95.83	330.	98.80
660 INGOLSTADT	306.	84.58	578.	130.97	441.	131.89
670 REGENSBURG	275.	75.88	331.	75.02	253.	75.88
680 DONAU-WALD	227.	62.67	282.	63.88	215.	64.50
690 LANDSHUT	256.	70.72	454.	102.88	342.	102.50
700 MÜNCHEN *	461.	127.46	646.	146.45	518.	155.04
710 DONAU-ILLER (BAYERN)	309.	85.33	387.	87.65	286.	85.76
720 ALLGÄU *	310.	85.64	352.	79.75	264.	79.03
730 OBERLAND	345.	95.17	340.	77.13	250.	74.86
740 SÜDOSTOBERBAYERN *	286.	79.02	387.	87.83	290.	86.84
750 BERLIN (WEST)	221.	61.00	257.	58.32	154.	46.23
99 BUNDESGEBIET	362.	100.00	441.	100.00	334.	100.00

Quelle: Laufende Raumberechnungen der BfLR

lung nicht mehr vollständig über die Steuerbelastung in den Wirtschaftsrechnungen der Privaten niederschlagen. Die Ursache des Auseinanderfallens von verursachter Belastung bei den Kommunen und steuerlichem Ausgleich liegt in der Art der Bemessungsgrundlagen für die Gewerbesteuer begründet.

Wenn die Gewerbesteuer übergewälzt wird, wie es in großen Teilen geschieht, tragen nicht die Unternehmen der Gemeinde die Steuerlast, sondern alle Abnehmer der in der Gemeinde erzeugten Produkte. Es fehlt an der örtlichen Radizierbarkeit der Steuer⁴. Von den erzeugten Produkten wird jeweils nur ein sehr geringer Teil, insbesondere bei Großunternehmen, in der jeweiligen Gemeinde verbraucht. So finanzieren beispielsweise alle Käufer von Mercedes-Wagen die kommunalen Leistungen von Sindelfingen bzw. von VW die kommunalen Leistungen von Wolfsburg mit.

Die vielfachen Änderungen bei der Gewerbesteuer haben dazu geführt, daß diese sich mehr oder weniger zu einer Groß-

betriebssteuer entwickelt hat. Kleinbetriebe sind aus wirtschafts- und ordnungspolitischen Gründen von der Steuerlast weitgehend befreit. Auch deshalb besitzen die mit der Wirtschaftsförderung betroffenen Stellen in den Kommunen im allgemeinen nur eine geringe Kenntnis der Standortprobleme und Entwicklungsabsichten dieser Betriebsgruppe. Ihre Vernachlässigung kann unter fiskalischen, arbeitsmarktpolitischen und städtebaulichen Gesichtspunkten aber eine Kommune teuer zu stehen kommen.

Die Gewerbesteuerproduktivität pro Beschäftigten ist nämlich entgegen den Erwartungen in den kleinen und mittleren Betrieben größer als in den Unternehmen mit mehr als 1 000 Beschäftigten, wie die Untersuchungen in der Stadt München ergeben haben⁵ (vgl. Tabelle 2). Hier zeigen sich erste Auswirkungen, wenn das Bindeglied fehlt, das ausgleichend auf die

4 Zwilling, Ernst: Untersuchungen zu einem rationalen Steuersystem der Gemeinden. – Meisenheim am Glan 1971.

5 Glaser, Gundolf: Lohnt sich die Neuansiedlung von Industrie aus fiskalischer Sicht der Kommune? In: Ballung und öffentliche Finanzen. – Hannover 1980. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 134, S. 189.

Tabelle 2: *Gewerbesteueraufkommen je Beschäftigten in München*

Betriebsgrößenklassen	Gewerbesteueraufkommen DM/Jahr je Beschäftigten 1975	
	Wirtschafts- abteilung 2	Gesamt
1 b. u. 20 Beschäftigte	876,-	1 534,-
20 b. u. 200 Beschäftigte	1 860,-	1 827,-
200 b. u. 1 000 Beschäftigte	1 336,-	1 114,-
1 000 u. mehr Beschäftigte	749,-	1 228,-
Durchschnitt	948,-	1 275,-

Quelle: Glaser, a.a.O., S. 189.

Interessen von Unternehmen und Kommune einwirken könnte. Die Unternehmen mit kleinen Beschäftigtenzahlen geraten dabei unter die Räder. Solche Effekte sind auch deswegen zu befürchten, weil sich die veränderte Interessenabbildung in den Gemeinden (Lehrer verdrängen Handwerker) in einer eher wohnungsorientierten Politik niederschlägt. Deshalb gerade soll die Gewerbebesteuer das kommunale Interesse an Gewerbebetrieben trotz der von ihnen verursachten städtebaulichen Probleme aufrechterhalten. Mit diesem Argument wehren sich jedenfalls die Städte und Gemeinden berechtigt gegen eine weitere Erhöhung der Freibeträge bzw. die völlige Abschaffung der Gewerbebesteuer.

3. Zur Notwendigkeit eines Hebesatzrechts

Das Recht auf die Anwendung eines Hebesatzrechtes wird von den Kommunen insbesondere damit begründet, daß es unabdingbar zur kommunalen Autonomie gehöre. Im Prinzip würde die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde gestärkt und die Abhängigkeit von Entscheidungen übergeordneter Gebietskörperschaften verringert. Darüber hinaus könnten die Gemeinden über das Hebesatzrecht ihrem jeweiligen örtlichen Bedarf entsprechend die Einnahmen bestimmen.

Gegen ein Hebesatzrecht werden die technischen Probleme sowie die möglichen negativen gesamtwirtschaftlichen Folgen bei zu großen Hebesatzdifferenzierungen ins Feld geführt. Ein Hebesatzrecht ist aus raumordnungs- und stadtentwicklungspolitischen Gesichtspunkten eher schädlich. Allokationseffekte gehen von unterschiedlichen Hebesätzen kaum aus, weil die Differenzierung aus gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen gering bleiben muß. Sie erreicht damit kaum die Schwelle der Fühlbarkeit und Merkhlichkeit, wie Untersuchungen gezeigt haben⁶. Darüber hinaus stellen die Hebesatzunterschiede nur einen Standortfaktor dar und müssen besonders im Zusammenhang mit dem kommunalen Leistungsangebot gesehen werden.

Auch wird das Hebesatzrecht nicht angewendet, um auf spezifische örtliche Bedarfssituationen zu reagieren, sondern es handelt sich eindeutig, wie die Haushaltsreden vieler Kämmerer zeigen, um ein Instrument, mit dem der kommunale

Haushalt global und nicht projektbezogen zum Ausgleich gebracht wird. Dieses Verhalten ist auch die Grundlage der Erwartung im Rahmen des Steueränderungsgesetzes von 1978 gewesen, nachdem die Kommunen die Gewinne aus der Reduktion der Gewerbesteuerumlage und der Anhebung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer über eine Senkung der Hebesätze an die örtliche Wirtschaft zurückgeben sollten. Eine rationale Lenkung kommunaler Aktivitäten und Entwicklungen über die Hebesatzanspannung scheint unwahrscheinlich, wenn nicht unmöglich. Abgesehen davon, gehört das Hebesatzrecht auch nicht zu den den Gemeinden nach dem Grundgesetz zu gewährleistenden Rechten.

4. Verfälschung der Wettbewerbsverhältnisse

Die unterschiedliche Belastung der Unternehmen mit Gewerbesteuern führt tendenziell zu einer Benachteiligung der Unternehmen in den Gemeinden, in denen besonders hohe Gewerbesteuern erhoben werden. Für diese Benachteiligung ist es unerheblich, ob es sich dabei im Sinne optimaler Allokation um gerechtfertigte Wettbewerbsnachteile handelt oder aber um ungerechtfertigte. Vor allem wenn der Markt eine Überwälzung der Gewerbesteuern nicht zuläßt, sind negative Auswirkungen der Wettbewerbsnachteile zu befürchten. Diese müssen sich nicht in standörtlichen Reaktionen der Unternehmen niederschlagen, sondern betreffen zuerst einmal Produktion und Faktoreinsatz, z. B. die Zahl der Arbeitsplätze. Im nationalen Vergleich scheinen allerdings keine allzu großen Wettbewerbsverfälschungen hervorgerufen zu werden, wie die relativ geringen Belastungsunterschiede zeigen. Anders ist die Belastung durch die Gewerbebesteuer im internationalen Rahmen zu beurteilen. Hier bedeutet sie einen deutlichen Nachteil für Unternehmen der Bundesrepublik, weil die Gewerbebesteuer im grenzüberschreitenden Warenverkehr nicht ausgeglichen wird. Das heißt, sie wird weder beim Export verrechnet oder vergütet noch umgekehrt beim Import an der Grenze erhoben. Bei dem Umfang, den die Gewerbebesteuer mittlerweile erreicht hat, ist das ein ernstzunehmender Wettbewerbsnachteil⁷.

5. Konjunkturabhängigkeit der Gemeinden

Die konjunkturpolitischen Erfordernisse lassen eine Verstärkung der kommunalen Finanzwirtschaft dringend angezeigt sein. Eine antizyklische Haushaltsführung, wie sie von Bund und Ländern erwartet wird, ist von einer einzelnen Gemeinde nicht zu leisten. Die gegenwärtigen Einnahmequellen, insbesondere die Gewerbebesteuer, wie auch die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer sind in hohem Maße konjunkturabhängig.

Entsprechend verhalten sich viele Kommunen. In Boomzeiten, wenn die Kassen übertoll sind, werden die Ausgaben erhöht, während sie in Rezessionsphasen aufgrund sinkender Einnahmen zurückgenommen werden. Wenn es auch aus vielerlei Gründen nicht möglich ist, eine antizyklische Finanzpo-

6 Kirsch, Bernd; Klaus Schußmann: Kommunale Gewerbebesteuerpolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1978) H. 2/3, S. 105 f.

7 Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.): Gewerbebesteuer auf neuem Kurs, a.a.O.

litik auf der Ebene einzelner Gemeinden zu betreiben, so erscheint es dennoch notwendig, das kommunale Finanzgebaren zu verstetigen.

Aus der Forderung nach Verstetigung der kommunalen Einnahmen wird zum einen die Forderung abgeleitet, daß die Gemeindesteuern möglichst konjunkturunabhängig sein sollen, und zum anderen die Forderung, daß das Aufkommen aus einer Gemeindesteuer möglichst wachstumsproportional verlaufen soll⁸. Das hätte zur Folge, daß die Einnahmen der Kommunen einigermaßen gleichmäßig Schritt halten mit der Entwicklung der Gemeindeausgaben. Diese sind weitgehend gleichlaufend mit dem allgemeinen Wirtschaftswachstum.

6. Konjunkturabhängigkeit der Belastungswirkungen

In dem Maße, wie das Gemeindesteuersystem an ertragsunabhängigen Elementen anknüpft, besteht eine gegenläufige Belastungswirkung für die Wirtschaft im Konjunkturverlauf. So sinkt die Belastung in konjunkturellen Boom-Phasen ab, während sie in Rezessionsjahren zunimmt. Aus kommunaler Sicht ist diese Ertragsunabhängigkeit allerdings unverzichtbar. Das ergibt sich aus der Forderung nach Verstetigung der kommunalen Einnahmen, aber auch aus der Äquivalenzbeziehung. Die Belastungen der Kommunen sind weitgehend konjunkturunabhängig.

Hier stehen die kommunalen Anforderungen an eine Gemeindesteuer zweifellos im Widerspruch zu den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen. Einen Kompromiß zu finden, bei dem sowohl Ertragsunabhängigkeit wie eine möglichst geringe regressive Wirkung eben dieser Ertragsunabhängigkeit gewährleistet ist, ist nur möglich, wenn die Belastungswirkung durch die Gemeindesteuer relativ gering gehalten wird. Nur dann kann sie auch in Rezessionsphasen von den Unternehmen erbracht werden. Soll überhaupt gar keine regressive Wirkung durch die Kommunalsteuer auftreten, so bleibt als Lösung nur die Beteiligung der Gemeinden an einer weiteren Verbundsteuer.

7. Räumliche Verteilung und räumliche Wirkungen der Gemeindesteuern

Die bedeutendsten negativen Wirkungen aus räumlicher Sicht ergeben sich sowohl bei der Gemeindebeteiligung an der Einkommensteuer wie auch bei der Gewerbesteuer aus bestimmten Verhaltensweisen der Kommunen, das heißt die Kommunen sind bereit, und zum Teil fühlen sie sich sogar genötigt, mit Blick auf die finanziellen Konsequenzen Gewerbepolitik, Wohnungs- und Bodenpolitik zu betreiben. Das soll im folgenden an einigen Beispielen erläutert werden.

In der zweiten Hälfte der 70er Jahre entspann sich eine erbitterte Diskussion über die politische und finanzielle Lage der Städte. Die erhobenen Klagen konzentrierten sich insbesondere auf die Probleme, die vermeintlich oder tatsächlich mit der Veränderung von Bevölkerung und Betrieben in den Städten und Gemeinden der Verdichtungsregionen in Zusammenhang standen. So führte die SPD Anfang 1977 eine kom-

munalpolitische Bundesfachkonferenz durch, die unter dem Thema stand: „Schrumpfen sich unsere Städte krank?“ Man fürchtete um die Funktionsfähigkeit der Städte und wollte um jeden Preis an fiktiven Einwohnerzahlen festhalten und Abwanderungen verhindern. Wesentlicher Grund dafür war das kommunale Finanzsystem. So führte der Bürgermeister von Bremen auf der kommunalpolitischen Bundesfachkonferenz aus: „Als Folge der Randwanderung ergeben sich für die Städte beachtliche Verringerungen der Steuerkraft“⁹.

Die pro Abwanderer zum Teil sehr hoch angesetzten Einkommensverluste riefen nach Maßnahmen zur Gegensteuerung. Diese wurden insbesondere mit Blick auf die Konkurrenzsituation zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden entworfen. Man wollte die Abwanderer zurückhalten. Was lag da näher, als ihnen innerhalb der Kernstadt die Möglichkeiten zu bieten, die sie bis dahin nur außerhalb gefunden hatten. So entstanden die Einfamilienhaus-Programme. Nach einer Umfrage des Deutschen Städtetages von 1980 hatten 18 von 36 befragten Großstädten kommunale Eigenheim-Programme mit Subventionen im Bereich der Grundstücks- und Erschließungskosten aufgelegt. Der Erfolg war trotz hoher eigener Kosten auch nach eigener Einschätzung zweifelhaft¹⁰.

Die Einfamilienhaus-Programme sind ein Beispiel für eine vom kommunalen Finanzsystem induzierte stadtentwicklungspolitischen Strategie. Es war auch zum Zeitpunkt der Konzeption bereits absehbar, daß diese Maßnahmen die finanzielle Lage der Städte kaum ausreichend würden verbessern können. Darüber hinaus waren auch die finanziellen Argumente nicht zu halten, wie Untersuchungen ergeben haben. Hinzu kamen die hohen Subventionskosten, die den städtischen Etat belasteten und für wirksamere Maßnahmen im Bereich der Wohnversorgung für Einkommensschwächere, in der Wohnumfeldverbesserung und der Revitalisierung alter Wohngebiete nicht mehr zur Verfügung standen und so den kommunalpolitischen Spielraum einschränkten. Von überaus großer Bedeutung ist auch die Tatsache, daß diese Flächen unwiederbringlich für andere stadtentwicklungspolitische Maßnahmen, z. B. Freiflächen, Geschloßwohnungsbau, verloren sind.

Die Stadtentwicklung im Wettbewerb um den Einwohner findet ihre Entsprechung in einer Wirtschaftsförderung um der Gewerbesteuer willen. Diese beeinträchtigt die Regionalpolitik und die Stadtentwicklung. So wollte die Stadt Hannover Erholungsräume ihrer Bürger für die Ansiedlung eines Computerunternehmens opfern. Im Jahre 1976 forderte der Oberbürgermeister der Stadt Stuttgart, den Wachstumskarneval in den Umlandgemeinden zu beenden, und rief den baden-württembergischen Landtag zu regional- und landespolitischen Konsequenzen auf. Seit 1981 versucht die Stadt Köln, Gewerbegebiete im Gesamtumfang von gut 200 ha neu auszuweisen bzw. zu erweitern, die nach dem – wenn auch noch im Entwurf befindlichen – Gebietsentwicklungsplan Freizonen bilden sollten. Einzeln oder zusammen genommen, haben sie beachtliche nachteilige Konsequenzen für die Freiraumbe-

9 Koschnik, Hans: Schrumpfen sich unsere Städte krank? In: Demokratische Gemeinde. (1977) Nr. 5, S. 13.

10 Deutscher Städtetag (Hrsg.): Probleme der Stadtentwicklung. – Köln 1981. = DST-Beiträge zur Stadtentwicklung, H. 9, S. 66 ff.

8 Zwilling, a.a.O.

lastung und für die Immissionsbelastung im Verdichtungsgebiet¹¹.

Weil es sich für die Kommunen als besonders lukrativ erweist, Gewerbebetriebe zur Ansiedlung zu gewinnen, betreiben sie eine kommunale Wirtschaftsförderung, gegen die es erhebliche Widerstände in den Bereichen der Landesplanung und der staatlichen regionalen Wirtschaftspolitik gibt. Von vielen politischen Stellen wird die konterkarierende Wirkung gegenüber der regionalen Wirtschaftsförderung beklagt. Dadurch entstehen Effizienz- und Zielverluste staatlicher Regionalpolitik, ganz zu schweigen von der Tatsache, daß die Wirtschaftsförderungsmaßnahmen, durch die Gewbesteuer finanziert, auf dem Wege der Überwälzung nicht oder nur zu einem sehr kleinen Teil von den begünstigten Einwohnern selbst aufgebracht werden. Die Hauptlast tragen möglicherweise gerade die Einwohner von Regionen und Gemeinden, die weniger prosperieren und die sich deshalb keine direkte Wirtschaftsförderung leisten können und auch beim Ausbau und Angebot kommunaler Infrastruktur und Dienstleistungen zurückbleiben.

Die interregionale Konkurrenzsituation mit konterkarierenden Effekten gegenüber der staatlichen Regionalpolitik wiederholt sich intraregional vor allem in den Verdichtungsgebieten zwischen den Kernstädten und ihren Umlandgemeinden. Hier wird, wie das angeführte Beispiel der Stadt Stuttgart zeigt, ein Konkurrenzkampf mit zum Teil ruinösen Methoden betrieben. Die intraregionale Abwerbungskonkurrenz führt letztlich zu dem Ergebnis, daß ein Teil des vorhandenen Instrumentariums nicht eingesetzt werden kann. Außerdem muß vermutet werden, daß viel zu viele Wirtschaftsförderungsmaßnahmen ergriffen werden, so daß die verfügbaren Standortangebote wesentlich über die Nachfrage der Unternehmen hinausgehen und so volkswirtschaftliches Kapital brach liegt. So steht in der Bundesrepublik einer in Flächennutzungsplänen ausgewiesenen Ansiedlungsfläche der Gemeinden von 900 000 ha nur ein Bedarf von 280 000 ha bis 1985 gegenüber¹².

Die angeführten Beispiele zeigen, daß die Kommunen in der Regel bereit und willens sind, aus Gründen der Einnahmemaximierung stadtentwicklungspolitisch nachteilige Flächennutzungsentscheidungen herbeizuführen. Diese gehen in der Regel zu Lasten der ökonomisch weniger rentablen Nutzungen wie der Frei- und Grünflächen bzw. zu Lasten von städtischen Wohngebieten, in denen weniger einkommensstarke Bewohner leben, wenn etwa durch weitere und intensivere Gewerbenutzung die Immissionsbelastungen ansteigen.

Die Steueränderungen von 1978 haben das Gewicht der Gewbesteuer im kommunalen Steuerbukettt wieder erhöht. Die nachteiligen Wirkungen der Gewbesteuer wurden dadurch wieder verstärkt, nachdem sie durch die Gemeindefinanzreform von 1969 in beachtlichem Umfang abgebaut werden konnten. Besonders nachteilig sind die Freibetragsanhebungen aus kommunaler Sicht, aber auch aus regionaler Sicht.

Die Gemeinden in strukturschwachen Regionen leiden besonders darunter, weil der Anteil kleiner Betriebe dort besonders groß ist und relativ mehr Gewerbesteuerzahler aus der Gewerbebesteuerung herausfallen. Die Senkung der Gewerbesteuerumlage erhöht die Aufkommensdisparitäten und treibt den beschriebenen Wirtschaftsförderungs- und Siedlungsprozeß wieder an.

9. Modellvorstellungen eines raumordnungs- und stadtentwicklungspolitisch optimalen Finanz- und Steuersystems

Es gibt keine optimale Kommunalsteuer, die alle Anforderungen zu erfüllen vermag. Aus diesem Grunde erscheint es notwendig, durch ein System verschiedener Steuern die kommunalen Aufgaben zu finanzieren. Dabei kommt es nicht unbedingt darauf an, daß es sich in jedem Fall um eine eigenständige Steuer handeln muß. Steuerbeteiligungen eignen sich ebenfalls.

Die Mängel bei der Gemeindebeteiligung an der Einkommensteuer sind mehr punktueller Art und schwächen sich durch ein Festhalten an niedrigen Sockelgrenzen deutlich ab. Bei der Grundsteuer handelt es sich ebenfalls um eine prinzipiell geeignete Steuer. Hier kommt es nur darauf an, daß zeitgemäße Besteuerungsgrundlagen angesetzt werden.

Der größte Problemdruck geht von der Gewbesteuer aus. Hier sind Änderungen unabdingbar. Diese Änderungen sollten unter zwei Gesichtspunkten durchgeführt werden. Zum einen muß das Gewicht der Gewbesteuer beträchtlich reduziert, zum anderen die Allgemeinheit der Belastung wiederhergestellt werden.

Gegen einen vollständigen Abbau der Gewbesteuer wehren sich die Kommunen zu Recht. Das würde ihr Interesse an der örtlichen Wirtschaft beträchtlich mindern. Um dieses aber zu stärken, kommt es darauf an, die verbleibende Gewbesteuer so umzugestalten, daß eine geringere Belastung pro Unternehmen und zugleich eine stärkere Allgemeinheit der Besteuerung erreicht wird. Auf diese Weise könnte auch das Äquivalenzprinzip im Verhältnis zwischen Wirtschaft und Kommune wieder stärker als gegenwärtig zum Tragen gebracht werden.

Für die Rückführung der Gewbesteuer müssen die Gemeinden einen Ersatz erhalten. Dieser Ersatz kann aber wegen des politischen Widerstandes kaum in einer neuen Steuer bestehen. Darüber hinaus würde eine neue Steuer auch dem Prinzip der Vereinfachung des Steuersystems widersprechen und seine Übersichtlichkeit vermindern. Auch die in den ersten Punkten genannten Anforderungen, die grundsätzlich an eine Gemeindesteuer zu stellen wären, sind unter den gegenwärtigen ökonomischen und sozialen Verhältnissen auch bei einer neuen Steuer nur sehr eingeschränkt realisierbar. Der Ersatz für den Abbau oder sogar den Wegfall der Gewbesteuerung müßte über eine Steuerbeteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer gesucht werden.

Welche Form die Gewbesteuer dann konkret annehmen sollte, ist aus raumordnungspolitischer Sicht relativ einfach zu beantworten. Sie müßte, um einen Belastungsausgleich herzustellen, im wesentlichen in der Art einer Standortsteuer ausgestaltet werden.

11 Recker, Engelbert: Probleme der Gewbesteuer und der Gemeindebeteiligung an der Einkommensteuer aus räumlicher Sicht. Erscheint in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft. – Göttingen 1983.

12 Ebenda.

Da aber die Belastungseffekte der Kommunen durch die örtliche Wirtschaft kaum konkret quantifizierbar sind, müßten Bemessungsgrundlagen herangezogen werden, die stellvertretend diese Funktion der Belastungsmessung übernehmen. Diese Ersatzindikatoren könnten im Faktorverbrauch und -einsatz einerseits oder aber in der Wertschöpfung der Unternehmen andererseits bestehen. Dabei muß darauf geachtet werden, daß keine den Faktoreinsatz verzerrenden Wirkungen von der Gestaltung dieser Standort- oder Wertschöpfungssteuer ausgehen.

Die Einführung einer Mehrwertsteuerbeteiligung bietet die Chance zu einer Strukturverbesserung des gesamten kommunalen Finanz- und Steuersystems. Das betrifft zum einen die Gewerbesteuer; zum anderen böte sich aber die Gelegenheit zum Abbau des umfangreichen und undurchsichtigen Zuweisungssystems, worüber die Gemeinden bereits heute – wenn auch indirekt – an der Mehrwertsteuer beteiligt sind. Wesentliche Teile der Verbundmasse für den kommunalen Finanzausgleich entstammen dem jeweiligen einwohnerabhängigen Länderanteil an der Mehrwertsteuer.

Besonders folgende weitere Vorteile lassen eine Beteiligung der Gemeinden an der Mehrwertsteuer als begrüßenswert erscheinen:

- Die Mehrwertsteuer ist eine der ergiebigsten Steuerquellen.
- Das Aufkommen ist weitgehend konjunkturneutral und wachstumsproportional. Damit würde sich eine bedeutende, konjunkturpolitisch erwünschte Stabilität für die kommunale Haushaltswirtschaft ergeben.
- Eine konjunktur-, sozial- und strukturpolitische Instrumentierung der Umsatzsteuer ist kaum zu erwarten.

Trotz dieser Vorteile, die von allen Beteiligten gesehen werden, wird der Vorschlag einer Beteiligung der Gemeinden an der Mehrwertsteuer mit Skepsis betrachtet, da in der Frage der konkreten Ausgestaltung etwa als eigene Verbrauchssteuer, als Zuschlag zur Mehrwertsteuer gemäß örtlichem Aufkommen oder als quotale Zuweisung aus dem Mehrwertsteueraufkommen die eigentlichen Verteilungsprobleme verborgen sind.

Die Argumente für und wider eine kommunale Verbrauchssteuer sind vielfach erörtert worden. Im Ergebnis jedenfalls kann aus raumordnungs- und stadtentwicklungspolitischer Sicht eine kommunale Verbrauchssteuer nicht befürwortet werden. Damit bleibt systematisch nur noch die Beteiligung der Gemeinden mit einer Quote an der Mehrwertsteuer im Rahmen eines Steuerverbundes.

Nun ist eine solche Quote einer Beteiligung an der Gemeinschaftssteuer nicht das gleiche wie eine eigene kommunale Steuer. So wird von den kommunalen Interessenvertretern als ein wesentliches Argument, das gegen einen kommunalen Mehrwertsteueranteil ohne Zuschlags- oder Hebesatzrecht spricht, die fehlende Entscheidungsmöglichkeit über Höhe und Ausgestaltung angeführt. Insbesondere wird ein Ersatz der Gewerbesteuer, die landläufig als idealtypische Kommunalsteuer gilt, durch die Steuerbeteiligung verworfen. Diese Argumente können aber nicht überzeugen, da Äquivalenz- und Autonomieprinzipien auch bei der gegenwärtigen Ge-

werbesteuer, wie die Ausführungen zu Beginn gezeigt haben, nur sehr eingeschränkt zur Wirkung kommen. Ein Verfassungsanspruch auf das Hebesatzrecht haben die Kommunen außerdem nicht.

Darüber hinaus sind wesentliche wirtschaftliche Prinzipien, die gemeinhin an eine kommunale Steuer gestellt werden, nicht erfüllt. So ist die Belastung zwar allgemein, aber ebenso wie bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nicht für den einzelnen Bürger fühlbar. Gerade von der Betroffenheit des einzelnen Bürgers versprechen sich die Kommunen demokratische Teilnahme am Willensbildungsprozeß über die Gemeindeentwicklung.

Die vorgeschlagene Beteiligung an der Umsatzsteuer verliert zwar wegen der fehlenden Orientierung am örtlichen Aufkommen den Charakter der örtlichen Radizierbarkeit. Wenn aber gleichzeitig eine Entkoppelung zwischen Aufkommen und Verausgabung erfolgt, so besteht die Möglichkeit zur Lenkung der privaten Investitionen nach wie vor. Allerdings bedarf es nun einer expliziten politischen Entscheidung über die regionale Verteilung der Finanzmittel mit den Konsequenzen für die Höhe des kommunalen Leistungsangebots, während sie sich bei der örtlich radizierbaren Steuer durch die vorhandene Streuung der Bemessungsgrundlagen als „marktwirtschaftliches Resultat“ ergibt.

Als Schlüssel für die Verteilung des Mehrwertsteueranteils scheiden aus raumordnungspolitischer Sicht der Umsatz insgesamt, der Einzelhandelsumsatz wie auch das örtliche Umsatzsteueraufkommen aus. In der Diskussion finden sich als weitere Verteilungsschlüssel die örtliche Lohnsumme und/oder das Gewerbekapital. Da es dazu keine entsprechenden statistischen Unterlagen gibt, lassen sich die regionalen Unterschiede im Aufkommen bei einem solchen Schlüssel nicht quantitativ belegen. Dennoch darf mit Recht angenommen werden, daß sich eine ähnliche Struktur wie bei der jetzt geltenden Gewerbesteuer ergibt, die vom wirtschaftlichen Aktivitätsniveau der Region oder Gemeinde abhängt. Auch diesem Verteilungsschlüssel kann aus raumordnungs- und stadtentwicklungspolitischer Sicht wegen seiner systematischen Benachteiligung stukturschwacher Regionen und Gemeinden nicht zugestimmt werden. Das gilt für alle Schlüssel, die in sehr engem Zusammenhang mit den vorhandenen Wirtschaftsaktivitäten stehen.

Den raumordnungspolitischen Zielen entspricht deshalb in besonderem Maße eine Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer nach der Zahl der Einwohner. Ohne Zweifel ist dieser Verteilungsschlüssel politisch stark umstritten. Von verschiedener Seite wird deshalb als Verteilungsschlüssel eine entsprechend den Popitzschen Vorstellungen „veredelte“ Zahl von Einwohnern gefordert. Untersuchungen¹³ haben die Eignung der aus raumordnungspolitischen Überlegungen abgeleiteten Forderung nach einer Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer nach der Zahl der örtlichen Einwohner bestätigt. Dabei kann durchaus eine gewisse „Veredlung“ vorgenommen werden, ohne daß die raumordnungspolitischen Zielsetzungen vollkommen konterkariert würden. Ausrei-

13 Recker, Engelbert: Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden aus der Sicht der Raumordnung. Ziele und Modellrechnungen. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1979) H. 11/12, S. 689 ff.

chende Steuerkraftunterschiede als Ausdruck und zur Entfaltung des kommunalen Autonomiespielraums bleiben dennoch bestehen.

10. Bemerkungen zur vorgeschlagenen Wertschöpfungssteuer

Nach den Vorstellungen des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen ist die Wertschöpfungssteuer als alleiniger Ersatz der Gewerbesteuer vorgesehen. Grundsätzlich ist eine solche Wertschöpfungssteuer zu begrüßen. Dabei ist aber darauf zu achten, welche konkrete Ausgestaltung sie erhalten soll. Für die dort geäußerten Vorstellungen ist aus raumordnungspolitischer Sicht von besonderer Bedeutung, daß das Aufkommen in gleicher Weise regional und kommunal streuen wird wie die gegenwärtige Gewerbesteuer. Die Wertschöpfung als Bemessungsgrundlage weist nämlich ebenfalls sehr hohe Unterschiede auf, die voll auf die Wertschöpfungssteuer durchschlagen würden.

Interregionaler Ansiedlungswettbewerb, städtebauliche Fehlentwicklungen und konterkarierende Effekte gegenüber der regionalen Wirtschaftsförderung wären ebenfalls zu erwarten. Da von einer Überwälzbarkeit der Wertschöpfungssteuer auf die Konsumenten der örtlichen Produktion ausgegangen wird, ergibt sich auch keine Verstärkung des Äquivalenzprinzips. Das gilt sowohl hinsichtlich der Höhe des Belastungsausgleichs wie hinsichtlich der Interessenartikulation und -kanalisierung. Selbst wenn die unternehmerisch verursachten kommunalen Lasten Grundlage der Bemessung der Steuerlast sein sollen, bestünde kein Zweifel, daß die Wertschöpfungssteuer in vielen Fällen mehr als die unternehmerischen Lasten ausgleichen würde. Bei freier Überschußverwendung durch die Kommunen entstünde dadurch ein Wettbewerbs- und Standortvorteil, der kaum mehr von anderen Kommunen und Regionen aufgeholt werden könnte.

Die beabsichtigte Einbeziehung der Selbständigen ebenso wie der Behörden erscheint aus raumordnungs- und stadtentwicklungspolitischen Gesichtspunkten als sehr sinnvoll, denn diese tragen ja zu den Belastungen der Kommune bei in dem Maße, wie sie die gemeindlichen Leistungen in Anspruch nehmen. Aus systematischen Gründen sollte sowohl die Landwirtschaft wie auch die Wohnungswirtschaft von einer Wertschöpfungssteuer erfaßt werden. Dies entspricht dem Vorschlag des wissenschaftlichen Beirats. Durch die Ausweitung der Steuerpflichtigen könnte die Abgabe im Einzelfall wesent-

lich niedriger gehalten werden. Auf diese Weise würden Allgemeinheit und Fühlbarkeit als kommunale Steuerprinzipien gestärkt. Unter konjunkturpolitischen Aspekten ist eine Wertschöpfungssteuer nicht wesentlich günstiger zu beurteilen als die Gewerbesteuer.

11. Umsatzsteuerbeteiligung mit wirtschaftsabhängigen Schlüsseln

Der Vorschlag des DIHT, die Gewerbesteuer auf die Umsatzsteuer anzurechnen, ist im Endeffekt nichts anderes als eine Umsatzsteuerbeteiligung, die nach einem speziellen Schlüssel, der bisherigen Gewerbesteuer, zugeteilt wird. Dabei ist an einen vollständigen Ersatz der bisherigen Gewerbesteuer gedacht. Diese Lösung kann aus raumordnungspolitischen Gründen nicht akzeptiert werden. Hieraus ergeben sich – ebenso wie bei der bisherigen Gewerbesteuer – starke regionale und kommunale Niveauunterschiede. Der Äquivalenzgedanke ist nicht Grundlage der Steuerbemessung. Die Überwälzbarkeit der Gewerbe- bzw. Umsatzsteuer führt dazu, daß nicht die ortsansässigen Unternehmen die Last tragen. Die jeweiligen Standortkosten werden somit auf diesem Wege nicht in den Wirtschaftsrechnungen der Privaten sichtbar, so daß allokative Vorteile von dieser Form nicht ausgehen können. Im Gegenteil: es bleiben alle negativen Elemente der bisherigen Gewerbesteuer erhalten.

Bei einem vollständigen Ersatz der Gewerbesteuer durch eine Umsatzsteuerbeteiligung mit dem Schlüssel Lohnsumme und/oder Gewerbekapital, wie es vom Institut „Finanzen und Steuern“ vorgeschlagen wurde, bestehen im Prinzip die gleichen Bedenken. In beiden Fällen ist neben den engeren raumordnungs- und stadtentwicklungspolitischen Gesichtspunkten, die verletzt werden, von besonderer Bedeutung, daß ein vollständiger Ersatz der Gewerbesteuer dadurch erfolgen soll. Das kann nicht im Interesse der Wirtschaft liegen, aber auch nicht im Interesse der Kommunen. Eine Form der Gewerbesteuer mit niedrigem Belastungsniveau und größerer Allgemeinheit der Besteuerung ist zwingend notwendig, da andernfalls Interessenverflechtungen zwischen Unternehmen und Gemeinde, dem Prinzip des Belastungsausgleichs und der Notwendigkeit einer Förderung der optimalen Allokation durch das kommunale Steuersystem nicht Rechnung getragen wird.