

DIETER HOTZ / DIETER HILLESHEIM

Raumwirksamkeit wirtschaftsbezogener Kommunalsteuern — dargestellt am Beispiel der Gewerbesteuer

Kurzfassung

Bei einer Analyse der räumlichen Wirkungen der Gewerbesteuer-einnahmen lassen sich drei Wirkungsmechanismen unterscheiden: Zum ersten die Wirkungen der Gewerbesteuer als Kostenfaktor für Gewerbebetriebe, zum zweiten die Wirkungen der Gewerbesteuer über ihre Finanzierungsfunktion für das kommunale Ausgabenverhalten und zum dritten die Wirkungen der Gewerbesteuer über ihre Anreizfunktion für das kommunale Ausgabenverhalten.

Aufgrund von Literatúrauswertungen und Berechnungen auf der Basis der Daten der Laufenden Raumbbeobachtung wird im Beitrag festgestellt, daß die räumlichen Wirkungen der Gewerbesteuer-einnahmen eher auf psychologischen, denn realen Faktoren beruhen. Dieses Ergebnis sollte bei einer möglichen Substitution der Gewerbesteuer durch andere wirtschaftsbezogene Kommunalsteuern berücksichtigt werden.

Diskussionen über wirtschaftsbezogene kommunale Steuern sind vor allem eine Domäne finanzrechtlicher, finanzpolitischer und wirtschaftspolitischer Disziplinen. Geht es um Veränderungen wirtschaftsbezogener Steuereinnahmen, werden sehr intensiv — wirtschaftspolitische Fragen wie Wettbewerbsneutralität, internationale Wettbewerbsfähigkeit, Konjunkturresistenz, Wachstumsförderung und — finanzpolitische und -rechtliche Fragen wie Steuervereinfachung, Steuerharmonisierung, kommunale Finanzautonomie, Steuergerechtigkeit

diskutiert. Das Institut „Finanzen und Steuern“ stellt z. B. in einer Kritik der Gewerbesteuer als der bedeutendsten wirtschaftsbezogenen Kommunalsteuer fest, daß die Gewerbesteuer eine einseitige Sonderbelastung der gewerblichen Wirtschaft darstelle, die „zusätzlich zu der allgemeinen Belastung durch Einkommen-, Körperschaft- und Vermögensteuer aufzubringen ist und das Wirtschaftswachstum beeinträchtigt. Sie benachteiligt die deutsche Wirtschaft im grenzüberschreitenden Verkehr, wirkt balzungsfördernd und nötigt die Gemeinden durch ihre Konjunktur-empfindlichkeit zu einer zyklischen Finanzpolitik. Die am stärksten risikobelasteten Einkünfte und das ihnen zugrunde liegende Vermögen unterliegen einer diskriminierenden Sonderbelastung.“¹ Dies verdeutlicht, daß räumliche Wirkungen wirtschaftsbezogener Kommunalsteuern in dieser Diskussion nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Die Gewerbesteuer-einnahmen stellen aber auch eine bedeutende stadtentwicklungs- und raumordnungspolitische Größe dar. Dies verdeutlichen folgende Zahlen:

— Trotz vielfältiger Eingriffe in die Gewerbesteuer liegt das jährliche Niveau der kommunalen Gewerbesteuer-einnahmen heute netto über 20 Mrd. DM, während z. B. die Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen nur einen Betrag von ca. 10 Mrd. DM ausmachen².

— Der Anteil der Gewerbesteuer-einnahmen an den kommunalen Gesamteinnahmen liegt derzeit bei 13 %, der Anteil der Gewerbesteuer-einnahmen an den kommunalen Steuereinnahmen bei 41 %, somit jeweils knapp unter dem Anteil des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer³.

Von daher liegt es nahe, die räumlichen Wirkungen der Gewerbesteuer-einnahmen zu analysieren, zumal eine grundsätzliche Reform der Gewerbesteuer heute mehr denn je gefordert wird⁴. Durch die wiederholt vorgetragene Aussage der Bundesregierung, „daß weitere Eingriffe in die Gewerbesteuer in dieser Legislaturperiode nicht zur Diskussion stehen und ohne ein Konzept für die Neuordnung des Gemeindefinanzsystems, dem die Betroffenen zustimmen können, auch später nicht in Betracht kommen“⁵, hat die Raumforschung Zeit gewonnen, systematisch über die räumlichen Wirkungen der Gewerbesteuern und deren Reform nachzudenken und so die Bedeutung räumlicher Kriterien in der politischen Diskussion ähnlich zu stärken, wie dies bei der Reform der Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer bereits geschehen ist⁶.

Grundsätzlich lassen sich folgende räumliche Wirkungen der Gewerbesteuer — wie aller wirtschaftsbezogenen Steuern — unterscheiden:

- a) Wirkungen als Kostenfaktor auf räumlich differenzierte wirtschaftliche Entwicklungen, insbesondere auf das Standortwahlverhalten von Gewerbebetrieben,
- b) Wirkungen auf das kommunale Ausgabenverhalten über — die Finanzierungsfunktion und — die Anreizfunktion⁷.

Aufgrund dieser grundsätzlichen Wirkungen sind aus der Sicht der Raumforschung folgende Fragen zu untersuchen:

1. Haben kommunal unterschiedliche Gewerbesteuerbelastungen aufgrund unterschiedlicher Gewerbesteuerhebesätze Auswirkungen auf räumlich unterschiedliche Wirtschaftsentwicklungen.
2. Welche Wirkungen haben klein- und großräumige Unterschiede des Gewerbesteueraufkommens auf das gesamte kommunale Ausgabenverhalten?
3. Welche Wirkungen entstehen aufgrund der Anreizfunktion der Gewerbesteuer-einnahmen im Rahmen der kommunalen Wirtschaftspolitik?

1. Räumliche Wirkungen der Gewerbesteuer als Kostenfaktor für Gewerbebetriebe

Vielfach wird räumlich unterschiedlichen Gewerbesteuerhebesätzen eine direkte Standortwirkung auf unternehmerisches Investitionsverhalten über ihre Wirkungen als Kosten- oder Gewinnbelastungsfaktor zugesprochen. In Zeiten hoher betrieblicher Mobilität wurde der Hebesatz als ‚Pull-Faktor‘, d. h. als Instru-

ment zur Attrahierung von Gewerbebetrieben angesehen; heute wird vielfach die Bedeutung des Gewerbesteuerhebesatzes als ‚Push-Faktor‘ betont, d. h. als Ursache für die Abwanderung von Gewerbebetrieben⁸. So führte z. B. die Industrie- und Handelskammer zu Düsseldorf 1984 nach einer Umfrage rund 25 % der Abwanderungen von Betrieben auf zu hohe Gewerbesteuerhebesätze zurück. „Bei den Abwanderungen ins Umland lag der Anteil sogar bei 30 %.“⁹

Eine detaillierte Analyse zeigt jedoch, daß sowohl die Pull-Funktion von Gewerbesteuerhebesätzen als auch deren Push-Funktion weit überschätzt werden. Vielmehr dürften Gewerbesteuerhebesätze eher psychologisch, denn als realer Kostenfaktor wirken.

Bereits 1964 hat *Kloten* nach Auswertungen von Standortstudien vermutet, „daß bestehende oder neue Hebesatzdifferenzierungen die Standortwahl der Gewerbebetriebe zumindest seit einigen Jahren nicht oder nur geringfügig beeinflusst haben.“¹⁰ *Kloten* hat drei Faktoren aufgeführt, die das potentielle Standortgewicht der Gewerbesteuer bestimmen:

- a) die absolute Belastungshöhe,
- b) die Belastungsunterschiede bei Hebesatzdifferenzierungen,
- c) die Gewichte der übrigen Standortfaktoren¹¹.

Bei der absoluten Belastungshöhe wird vielfach mit dem Anteil der Gewerbesteuern am Gewinn bzw. Ertrag argumentiert. So ermittelten *Leibfritz* und *Teschner*, daß 1970 die Gewinnbelastung je nach Wirtschaftsbereich brutto zwischen 10,5 und 14,1 % lag. Unter Berücksichtigung der Abzugsfähigkeit der Gewerbesteuer von der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer ermittelten sie eine durchschnittliche Nettobelastung des Gewinns von 6–7 %¹². Aufgrund der Vielzahl der zwischenzeitlich eingetretenen Steuerentlastungen dürften sich diese Werte nicht nach oben entwickelt haben.

Dies zeigt, daß die Bedeutung der Gewerbesteuer als Gewinnbelastungsfaktor relativ niedrig ist. Hinzu kommt, daß beim Standortwahlverhalten nicht der Anteil der Gewerbesteuer am Unternehmensgewinn entscheidend ist, sondern der Anteil der Gewerbesteuer an den betrieblichen Kosten. So gelten die Gewerbesteuern bei der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer-Veranlagung als Betriebsausgaben. Eine Beziehung von einzelnen Ausgaben auf eine gegenüber den Gesamtausgaben geringere Größe als den Gewinn führt automatisch zu numerischen Größenordnungsverschiebungen, ohne daß die reale Wirkung sich vergrößert. Würde man Lohnkosten, Energiekosten, Transportkosten etc. nicht auf die Gesamtausgaben, sondern auf den Gewinn beziehen, wären z. T. über 100 % liegende Gewinnbelastungsfaktoren zu verzeichnen. Derartige Relationen können zwar in politischen Diskussionen plastisch eingesetzt werden, man erkennt dabei jedoch, daß Betriebsgewinne ohne Betriebsausgaben nicht möglich sind. Untersuchungen über die Kostenbelastung der Unternehmen durch die Gewerbesteuer aus dem Jahr 1975 haben ergeben, daß die durchschnittliche Gewerbesteuerbelastung bei 85 % aller Branchen zwischen 0 und 1,5 % liegt. „Mit über 2,5 % Gewerbesteueranteil ist nur 1 % der Branchen belastet.“¹³ Dies zeigt, daß die Bedeutung der Gewerbesteuer als betrieblicher Kostenfaktor i.d.R. gering einzuschätzen ist.

Für die betriebliche Standortwahl ist aber nicht der absolute Kostenanteil, sondern der Kostenunterschied zwischen Kommunen entscheidend. Hier spiegeln auf den ersten Blick Hebesatzun-

terschiede von 100 oder 200 Prozentpunkten psychologisch eine große Bedeutung vor, die in Wirklichkeit weitaus geringer ist. Dies ist auf das inflationär wirkende Hebesatzmaß zurückzuführen, das als Multiplikator in Prozentpunkten und nicht als Dezimalzahl ausgedrückt wird. Hebesatzunterschiede von 100 Prozentpunkten bedeuten so z. B. bei zwei Standorten mit Hebesätzen in Höhe von 300 v. H. und 400 v. H. nur einen relativen Unterschied von $33\frac{1}{3}$ bzw. 25 %. Unter Berücksichtigung der o. a. Anteile der Gewerbesteuer an den Unternehmenskosten ergeben sich so Kostenunterschiede, die unter 1 % liegen. Diese relativ geringen Unterschiede spiegeln jedoch nicht die reale Standortwahlsituation wider. Neben der Bedeutung weiterer Standortfaktoren, auf die weiter unten eingegangen wird, ist zu berücksichtigen, daß bei den Debatten um Hebesatzerhöhungen die Veränderungen noch niedriger liegen, so daß sich die Mehrkosten in der Regel im Promille-Bereich bewegen.

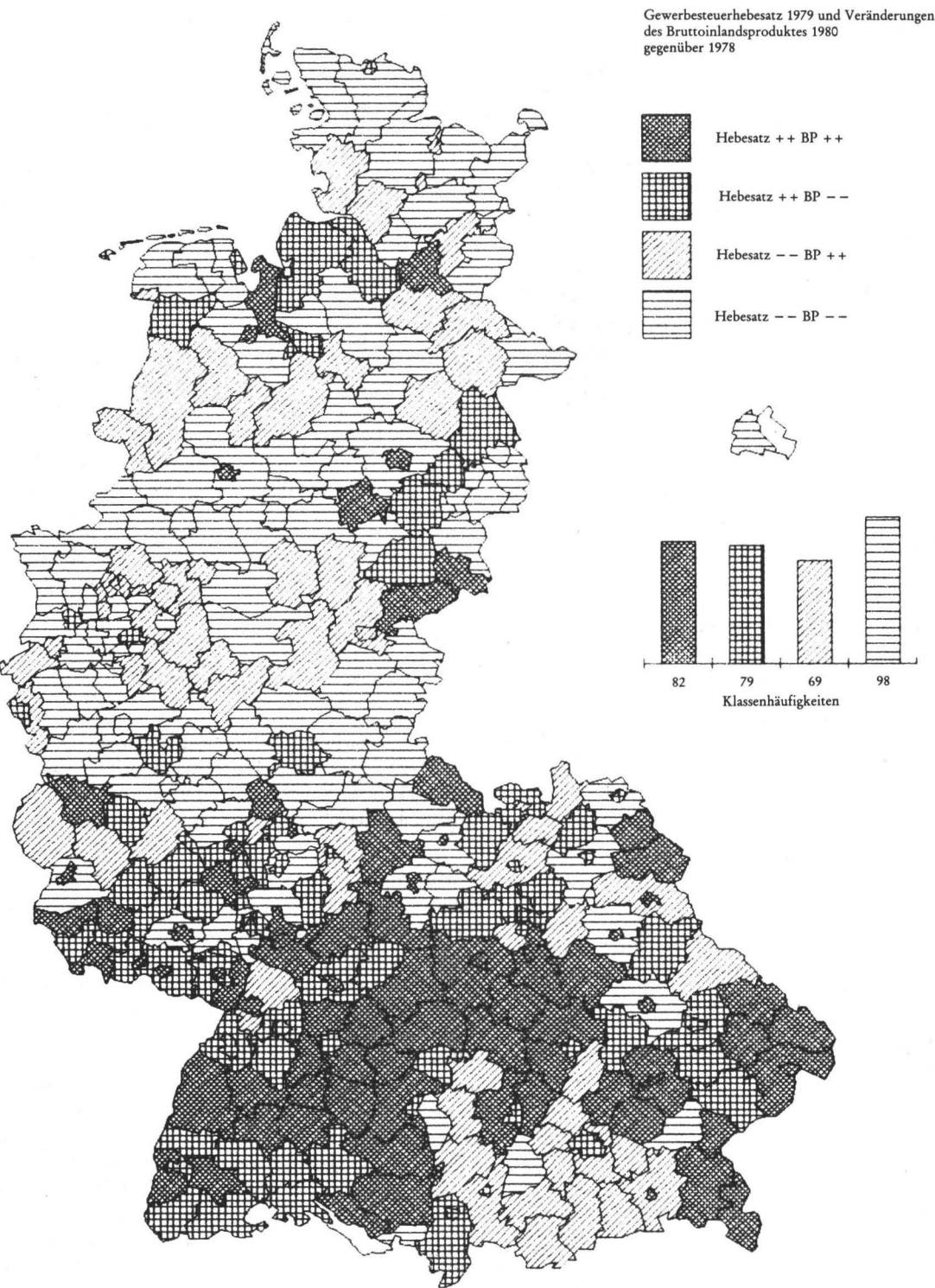
Berücksichtigt man die Gewichte der übrigen Standortfaktoren, zeigt sich aufgrund von Unternehmensbefragungen, daß die Gewerbesteuer einen relativ unbedeutenden Faktor darstellt. Sowohl als ‚Pull-Faktor‘¹⁴ als auch als ‚Push-Faktor‘ spielten bzw. spielen andere Faktoren eine weitaus gewichtigere Rolle. Standortverlagerungen von Betrieben werden insbesondere aus folgenden betrieblichen Gründen vorgenommen:

- keine Erweiterungsmöglichkeiten am alten Standort,
- Modernisierungs- und Rationalisierungsnotwendigkeiten,
- Emissionsprobleme,
- unzureichende bauliche Zustände,
- schlechte verkehrliche Anbindungen,
- Zusammenlegen von Betriebsteilen¹⁵.

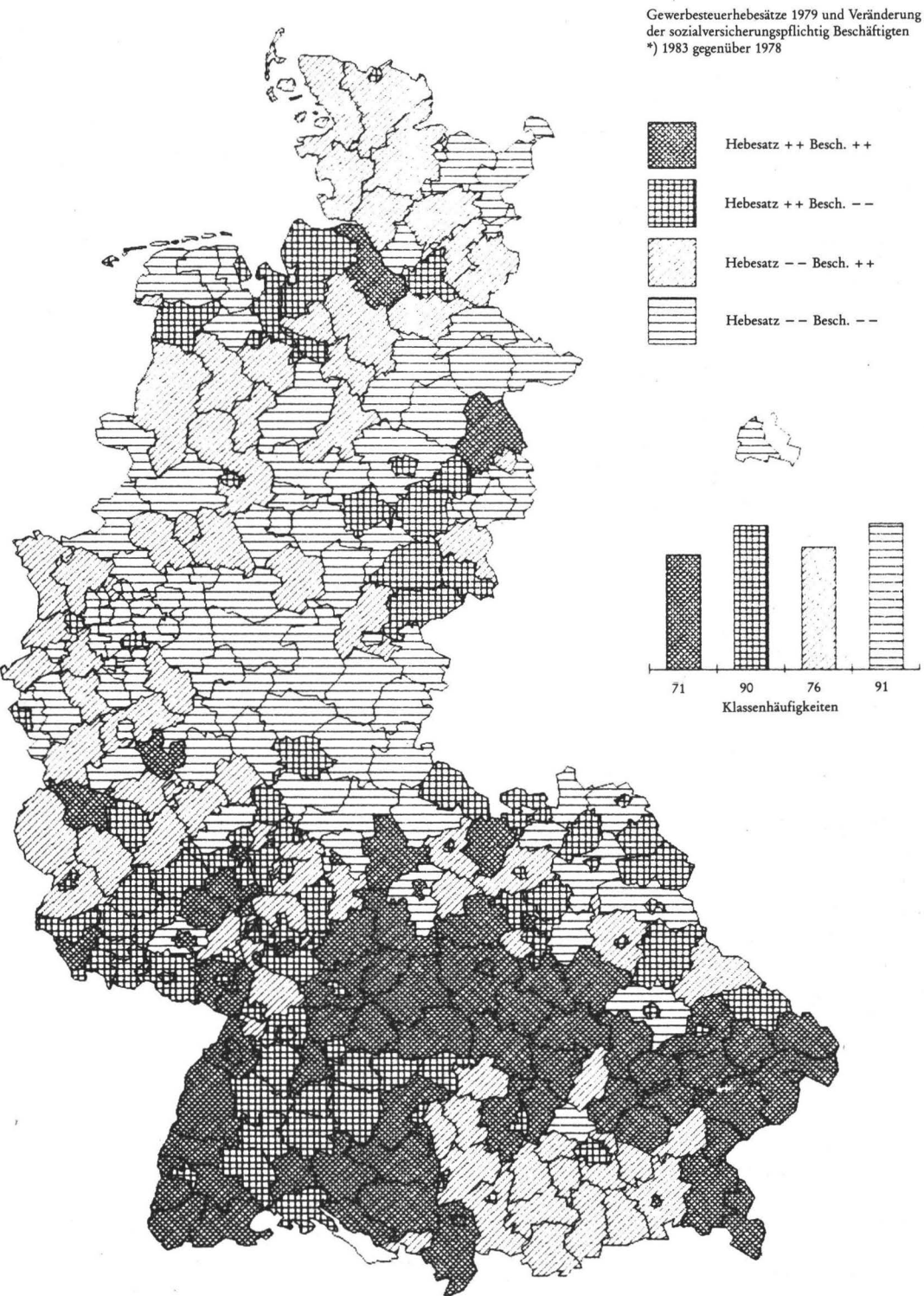
Auch dies bestätigt — wenn auch nur aufgrund von Befragungsergebnissen und nicht von Kostenvergleichen — die Ausgangsthese, daß die Wirkungen der Gewerbesteuer als Kostenfaktor für Gewerbebetriebe häufig überschätzt werden.

Erste Auswertungen von Daten der Laufenden Raumbeobachtung bestätigen ebenfalls, daß unterschiedliche Gewerbesteuerbelastungen aufgrund unterschiedlicher Gewerbesteuerhebesätze nur geringe räumliche Wirkungen haben. Vergleiche der Gewerbesteuerhebesätze mit Veränderungen des Bruttoinlandsprodukts und der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zeigen, daß ein theoretisch denkbarer negativer kontraktiver Multiplikatorprozeß: hohe Gewerbesteuer — sinkende Gewinne — sinkende Investitionen — sinkende Beschäftigung — sinkende Haushaltseinkommen — sinkender Haushaltskonsum — erneute Senkung der Gewinne¹⁶ in der Praxis zumindest nicht generell vorliegt. Korrelationsrechnungen der Gewerbesteuerhebesätze 1979 und der Veränderungen des Bruttoinlandsproduktes 1980 gegenüber 1978 in den Kreisen und kreisfreien Städten der Bundesrepublik haben einen nicht signifikanten, leicht positiven Zusammenhang von $r = 0,16$ ergeben. Zwischen Gewerbesteuerhebesätzen und Veränderungen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne Land- und Forstwirtschaft, Organisationen ohne Erwerbscharakter und Gebietskörperschaften) 1983 gegenüber 1978 haben einen Korrelationskoeffizienten von $r = 0,03$ ergeben. Die Karten 1 und 2 zeigen dementsprechend, daß generell kein direkter Zusammenhang zwischen Hebesätzen und Bruttoinlandsprodukt- sowie Beschäftigtenveränderungen bestehen.

Karte 1: Regionale Gewerbesteuerhebesätze und Veränderungen des Bruttoinlandsproduktes



Karte 2: Regionale Gewerbesteuerhebesätze und Veränderungen der Beschäftigten



LANDES
KUNDE
UND
RAUM
ORDNUNG

*) ohne Land- und -Forstwirtschaft, Organisationen o. Erwerbs-
charakter, Gebietskörperschaften
Quelle: Berechnungen der Bundesforschungsanstalt
für Landeskunde und Raumordnung
Grenzen: Kreise 1981

Tabelle 1:

Gewerbesteuereinnahmen (netto) im Jahresdurchschnitt 1978/1980/1982 in den fünf aufkommensstärksten und -schwächsten Kreisen und kreisfreien Städten (KS) der Bundesrepublik in DM je Einwohner

insgesamt		Kreise		kreisfreie Städte	
Frankfurt KS	877,26	Böblingen	709,99	Frankfurt	877,26
Böblingen	709,99	Dingolfing-Land.	413,46	Wolfsburg	689,02
Wolfsburg	689,02	Rastatt	402,35	Ludwigshafen	679,75
Ludwigshafen KS	679,75	Schwäbisch-Hall	369,72	Stuttgart	645,12
Stuttgart KS	645,12	Hameln-Pyrmont	359,59	Ingolstadt	617,86
Plön	98,57	Plön	98,57	Neustadt a.d.W.	188,55
Würzburg	98,35	Würzburg	98,57	Hamm	171,04
Freyung-Grafenau	90,33	Freyung-Grafenau	90,33	Oberhausen	152,77
Trier-Saarburg	89,99	Trier-Saarburg	89,99	Herne	151,28
Schweinfurt	81,86	Schweinfurt	81,86	Bottrop	130,50
unter 100.000 EW		100.000 bis 500.000 EW		über 500.000 EW	
Ingolstadt KS	617,86	Böblingen	709,99	Frankfurt KS	877,26
Emden KS	517,49	Wolfsburg KS	689,02	Stuttgart KS	645,12
Schweinfurt KS	447,05	Ludwigshafen KS	679,75	Düsseldorf KS	566,40
Aschaffenburg KS	431,42	Mannheim KS	572,33	München KS	560,68
Ulm KS	425,85	Pforzheim KS	562,19	Hamburg	504,42
Neustadt a.d.Wald.	104,47	Regensburg	102,25	Duisburg KS	238,89
Sankt Wendel	104,46	Plön	98,57	Dortmund KS	221,91
Wittmund	104,45	Würzburg	98,35	Berlin	196,35
Straubing-Bogen	99,05	Trier-Saarburg	89,99	Recklinghausen	189,96
Freyung-Grafenau	90,33	Schweinfurt	81,86	Hannover	164,26

Quelle: Berechnungen der BfLR.

Nur in Süddeutschland ist eine in sich homogene Gruppe von Industrieregionen mit überdurchschnittlichen Hebesätzen und überdurchschnittlichen Bruttoinlandsprodukt- wie Beschäftigungsveränderungen festzustellen. Dieses Phänomen deutet in der heute intensiv geführten Diskussion über ein wirtschaftliches Süd-Nord-Gefälle einen neuen Aspekt an: das Erkennen eines „positiven, expansiven Multiplikatorprozesses“¹⁷ zwischen hohen Steuereinnahmen und positiver wirtschaftlicher Entwicklung sowie dessen pragmatische wie lautlose Umsetzung in der Tagespolitik in den wachsenden süddeutschen Industrieregionen.

2. Räumliche Wirkungen der Gewerbesteuer über die Finanzierungsfunktion für das kommunale Ausgabenverhalten

Die räumliche Streuung des Gewerbesteueraufkommens, sei es inter- wie intraregional, horizontal wie vertikal, ist ein wichtiger Kritikpunkt an der Gewerbesteuer¹⁸. Auch nach der durch die Gemeindefinanzreform eingeführten Gewerbesteuerumlage bestehen hohe absolute wie relative Abweichungen zwischen aufkommensstarken und -schwachen Kreisen bzw. kreisfreien Städten. Bei einem Maximalwert von 877,26 DM/EW (Frankfurt) und einem Minimalwert von 81,86 DM/EW (Kreis Schweinfurt) im Jahresdurchschnitt 1978/80/82 ergibt sich eine Spannweite von 795,40 DM/EW oder ein Spannungsverhältnis von 1 : 10,7

zwischen dem aufkommensschwächsten Kreis und der aufkommensstärksten kreisfreien Stadt der Bundesrepublik.

Auch innerhalb der kreisfreien Städte und Kreise sowie Kreisen und kreisfreien Städte gleicher Größenordnung bestehen sehr große Aufkommensunterschiede — vgl. Tabelle 1 und Karte 3. Eine Aggregation der Gewerbesteuereinnahmen nach siedlungsstrukturellen Regions- und Kreistypen¹⁹ — vgl. Tabelle 2 und 3 — zeigt, daß

- in den hochverdichteten Wirtschaftsräumen mit günstiger Struktur die Gewerbesteuereinnahmen 45,8–72,6 % höher liegen als in den übrigen Regionstypen und
- zwischen Kernstädten und Umland Spannungsverhältnisse zwischen 1 : 1,6 und 1 : 2,2 bestehen.

Ein Vergleich zwischen Tabelle 2 und 3 zeigt, daß die Aufkommensunterschiede im Kernstadt-Umlandbereich größer sind als zwischen den siedlungsstrukturellen Regionstypen.

Diese sich sehr drastisch darstellenden Sachverhalte sollten aber in einem vereinfachenden Umkehrschluß nicht sofort zu einem Ruf nach Abschaffung der Gewerbesteuer führen. Vorab sind einige Fragen zu klären: Welchen Beitrag haben die Gemeindefinanzreform und die weiteren Veränderungen der Gewerbesteuer zur räumlichen Ungleichverteilung des Steueraufkommens geleistet?

Karte 3: Regionales Gewerbesteueraufkommen

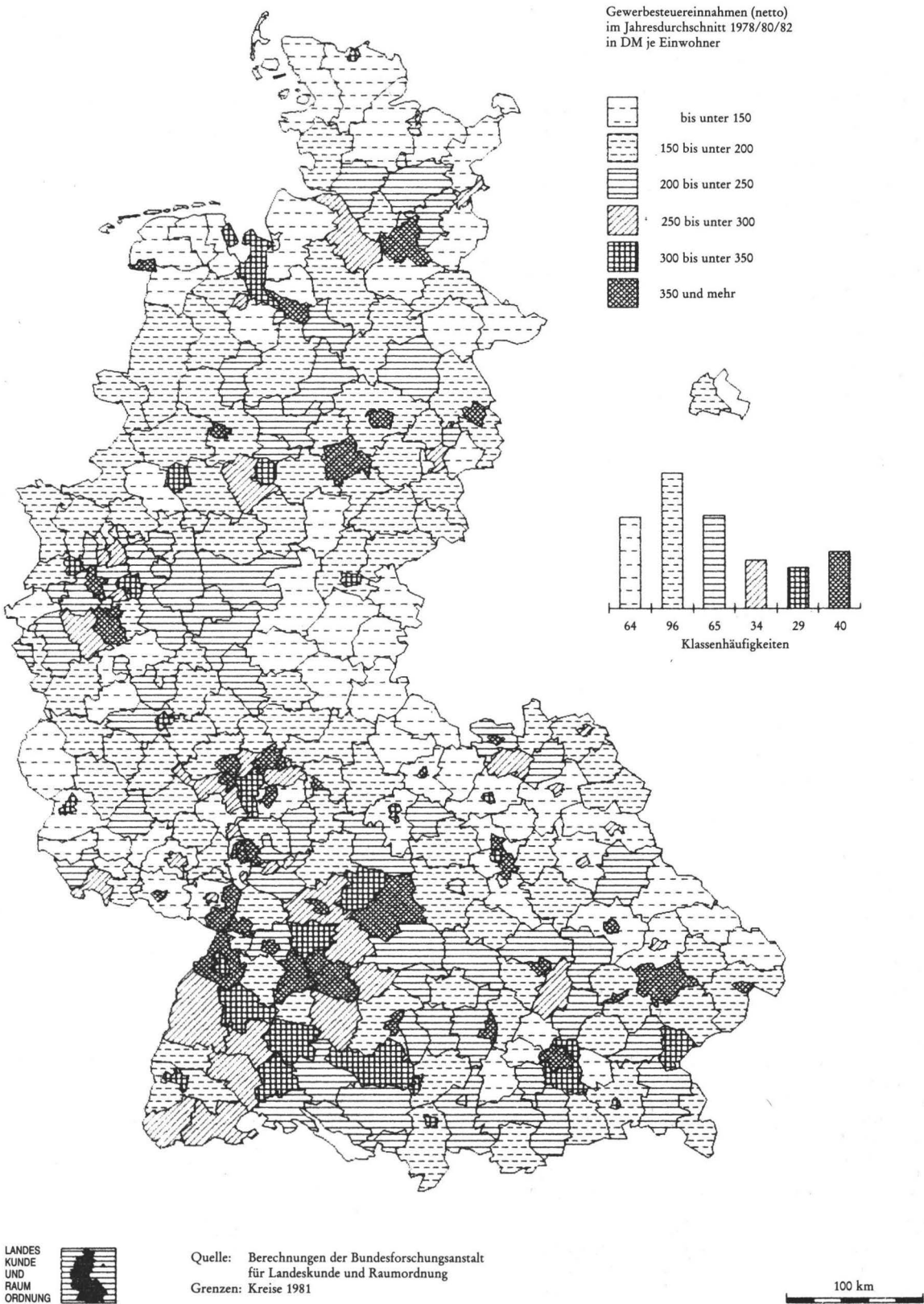


Tabelle 2:
Gewerbesteuererinnahmen (netto) im Jahresdurchschnitt 1978/1980/1982 in den siedlungsstrukturellen Regionstypen der Bundesrepublik in DM je Einwohner

I.	Regionen mit großen Verdichtungs- räumen	
	Typ 1 „hochverdichtet“ mit günstiger Struktur	334,72
	Typ 2 „altindustrialisiert“ mit ungünsti- ger Struktur	207,73
	Typ 3 Berlin (West)	196,35
II.	Regionen mit Verdichtungsansätzen	
	Typ 4 „mit Verdichtungskern“ und mitt- lerer Siedlungsdichte	223,78
III.	Ländlich geprägte Regionen	
	Typ 5 „ländlich“ mit ungünstiger Struktur	193,92
	Typ 6 „Alpenvorland“ mit günstiger Struktur	229,45

Quelle: Berechnungen der BfLR.

Tabelle 3:
Gewerbesteuererinnahmen (netto) im Jahresdurchschnitt 1978/1980/1982 in den siedlungsstrukturellen Kreistypen der Bundesrepublik in DM je Einwohner

I.	Regionen mit großen Verdichtungs- räumen	
	Kernstädte	387,07
	Hochverdichtetes Umland	235,81
	Sonstiges Umland (ländlich)	178,39
II.	Regionen mit Verdichtungsansätzen	
	Kernstädte	337,12
	Umland (ländlich)	196,82
III.	Ländlich geprägte Regionen	202,67

Quelle: Berechnungen der BfLR.

Tabelle 4:
Gewerbesteuererinnahmen (netto) und Schlüsselzuweisungen im Jahresdurchschnitt 1978/1980/1982 in den fünf aufkommensstärksten und -schwächsten Kreisen und kreisfreien Städten (KS) der Bundesrepublik in DM je Einwohner*

insgesamt		Kreise		kreisfreie Städte	
Frankfurt KS	929,48	Böblingen	837,49	Frankfurt	929,48
Stuttgart KS	910,78	Schwäbisch-Hall	665,91	Stuttgart	910,78
Mannheim KS	841,52	Paderborn	623,37	Mannheim	841,52
Böblingen	837,49	Borken	617,63	Karlsruhe	769,53
Karlsruhe KS	769,53	Coesfeld	612,06	Ludwigshafen	696,57
Kaufbeuren KS	327,65	Miesbach	329,24	Memmingen	362,60
Garm. Partenk.	317,07	Ebersberg	327,90	Ansbach	356,71
Dachau	306,68	Garm.-Partenk.	317,07	Kempten	355,01
Schwabach KS	305,22	Dachau	306,68	Kaufbeuren	327,65
Starnberg	293,51	Starnberg	293,51	Schwabach	305,22
unter 100.000 EW		100.000 bis 500.000 EW		über 500.000 EW	
Ingolstadt KS	632,20	Mannheim KS	841,52	Frankfurt KS	929,48
Dingolfing-Landau	611,99	Böblingen	837,49	Stuttgart KS	910,78
Hohenlohekreis	571,74	Karlsruhe KS	769,53	Dortmund KS	605,05
Ulm KS	571,53	Ludwigshafen KS	696,57	Hannover KS	598,49
Bitburg-Prüm	570,48	Wolfsburg KS	689,43	Duisburg KS	585,79
Miesbach	329,24	Ludwigshafen	337,37	Recklinghausen	579,66
Ebersberg	327,90	Harburg	335,68	München KS	564,91
Kaufbeuren KS	327,65	Wolfenbüttel	331,67	Essen KS	555,19
Garm.-Partenk.	317,07	Dachau	306,68	Köln KS	537,14
Schwabach KS	305,22	Starnberg	293,51	Hannover	372,23

* ohne Stadtstaaten
Quelle: Berechnungen der BfLR.

Tabelle 5:
*Gewerbesteuereinnahmen (netto) und Schlüsselzuweisungen im Jahresdurchschnitt 1978/1980/1982 in den siedlungsstrukturellen Regionstypen der Bundesrepublik in DM je Einwohner**

I.	Regionen mit großen Verdichtungsräumen	
	Typ 1 „hochverdichtet“ mit günstiger Struktur	517,83
	Typ 2 „altindustrialisiert“ mit ungünstiger Struktur	557,74
	Typ 3 Berlin (West).	
II.	Regionen mit Verdichtungsansätzen	
	Typ 4 „mit Verdichtungskern“ und mittlerer Siedlungsdichte	474,44
III.	Ländlich geprägte Regionen	
	Typ 5 „ländlich“ mit ungünstiger Struktur	470,12
	Typ 6 „Alpenvorland“ mit günstiger Struktur	430,99

* ohne Stadtstaaten
Quelle: Berechnungen der BfLR.

Tabelle 6:
*Gewerbesteuereinnahmen (netto) und Schlüsselzuweisungen im Jahresdurchschnitt 1978/1980/1982 in den siedlungsstrukturellen Kreistypen der Bundesrepublik in DM je Einwohner**

I.	Regionen mit großen Verdichtungsräumen	
	Kernstädte	593,38
	Hochverdichtetes Umland	485,04
	Sonstiges Umland (ländlich)	460,77
II.	Regionen mit Verdichtungsansätzen	
	Kernstädte	496,48
	Umland (ländlich)	469,39
III.	Ländlich geprägte Regionen	460,46

* ohne Stadtstaaten
Quelle: Berechnungen der BfLR.

Wie ist das Gewerbesteueraufkommen in das gesamte kommunale Einnahmengenüge, insbesondere des Finanzausgleichs, eingebunden? Inwieweit hat das Gewerbesteueraufkommen überhaupt einen Einfluß auf ein bedarfsgerechtes Ausgabenverhalten von Kommunen?

Zu den Wirkungen der Gemeindefinanzreform und den weiteren Veränderungen der Gewerbesteuer läßt sich sicher die These aufrechterhalten, daß diese die räumlichen Unterschiede des Gewerbesteueraufkommens verschärft haben:

— Die durch die Gemeindefinanzreform eingeführte Gewerbesteuerumlage hat zwar die absoluten Differenzen zwischen aufkommensstarken und -schwachen Gemeinden abgebaut; die starren Umlagehebesätze führten jedoch zusammen mit der Abschaffung des vor der Reform bestehenden interkommunalen Gewerbesteuerausgleichs zu einer Vergrößerung der räumlichen Unterschiede im Nettogewerbesteueraufkommen²⁰.

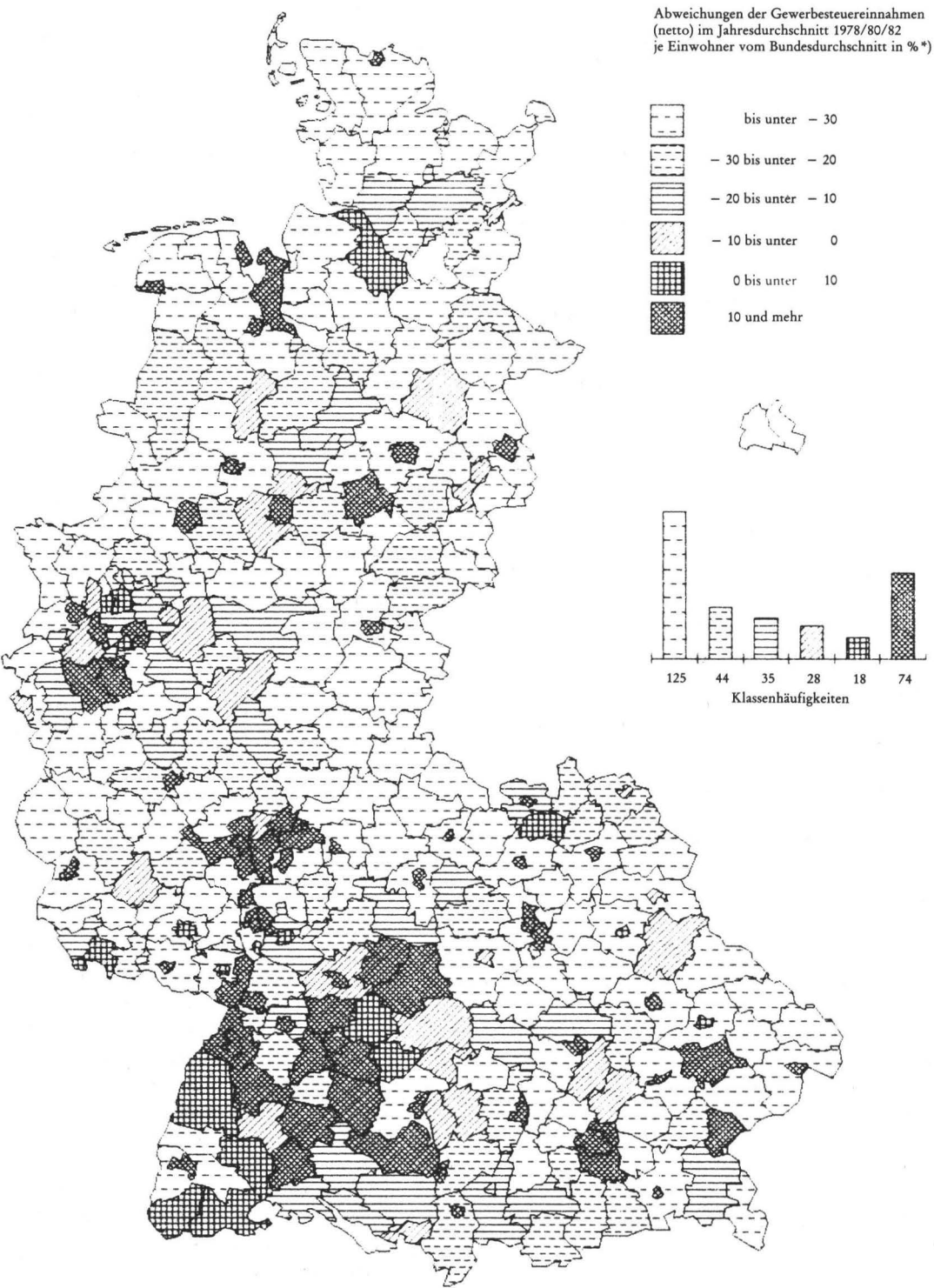
— Durch die Anhebung von Freibeträgen, Schaffung neuer Freibeträge, Anhebung der Steuermeßzahl auf den Gewerbeertrag, Abschaffung der Lohnsummensteuer wurden die vorhandenen Aufkommensunterschiede weiter verstärkt, da hiervon insbesondere Kommunen mit relativ hohem Kleinbetriebsbesatz bzw. mit ertragsschwachen Unternehmen betroffen waren²¹.

Da diese Reformen die in den 60er Jahren bereits vorhandene interkommunale Streuung der Gewerbesteuereinnahmen noch verstärken, kann grundsätzlich statt der endgültigen Abschaffung der Gewerbesteuer auch die Revision von Änderungen im Gewerbesteuerrecht oder das Nachdenken über räumliche Unterschiede abbauende Veränderungen der bestehenden Gewerbesteuer gefordert werden.

Die bisherigen Betrachtungen zur räumlichen Verteilung der Gewerbesteuer leiden insgesamt darunter, daß sie die Einbindung der Gewerbesteuer in das kommunale Einnahmengenüge, insbesondere den kommunalen Finanzausgleich, vernachlässigen. Spätestens mit der Einführung der Gewerbesteuerumlage und der Einbringung der Länderanteile in die Finanzausgleichsmassen der Bundesländer ist es erforderlich, bei der räumlichen Verteilung der Gewerbesteuereinnahmen nicht nur die Absetzung der Gewerbesteuerumlage von den Gewerbesteuerbruttoeinnahmen, sondern auch die Ausgleichseffekte der länderspezifischen Finanzausgleichsregelungen zu berücksichtigen. Da derartige Berechnungen zur Zeit nicht vorliegen, wird im folgenden durch einen Vergleich der Gewerbesteuereinnahmen und der Schlüsselzuweisungen gezeigt, daß durch den interkommunalen Finanzausgleich die bestehenden Steuerkraftunterschiede erheblich ausgeglichen werden. Auch wenn in die Berechnung der Schlüsselzuweisungen sowohl die Grundsteuern mit von Land zu Land unterschiedlichen fiktiven Hebesätzen und die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer mit von Land zu Land verschiedenen Anteilswerten eingehen, verdeutlichen die Karten 4 und 5 sowie die Tabellen 4, 5 und 6 die Ausgleichstendenz des Finanzausgleichs.

Das o.a. Spannungsverhältnis zwischen aufkommensstärkster Stadt und aufkommensschwächstem Kreis wird durch den Finanzausgleich von 1 : 10,7 auf 1 : 3,2 reduziert. Innerhalb der Kreise und kreisfreien Städte sowie innerhalb gleicher Größenordnungen reduzieren sich die Spannungsverhältnisse ebenfalls — vgl. Tabelle 4. Bei den siedlungsstrukturellen Regions- und Kreistypen liegen die Spannungsverhältnisse gar bei 1 : 1,3 — vgl. Tabellen 5 und 6. Während die Kernstädte gegenüber ihrem Umland ein zwar noch etwas größeres Aufkommen besitzen, haben bei den Regionstypen die altindustrialisierten Verdichtungsräume mit ungünstiger Struktur die hochverdichteten mit günstiger Struktur sogar übertroffen. Auch bei ländlich geprägten Regionen kehren sich die Aufkommensunterschiede um. Ein Vergleich der Karten 4 und 5 zeigt deutlich, wie die räumliche Streuung des Gewerbesteueraufkommens durch den Finanzausgleich geglättet wird. Bei einer länderspezifischen Berechnung der Ausgleichswirkungen — der Finanzausgleich wird auf Länderebene durchgeführt — sind die Ausgleichswirkungen noch größer — vgl. Karte 6. Die Karten 4, 5 und 6 machen auch deutlich, wie extrem aufkommensschwache ländliche Regionen in Ost- und Nordost-Bayern, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen nach dem Finanzausgleich überdurchschnittlich ausgestattet sind.

Karte 4: Regionale Unterschiede im Gewerbesteueraufkommen

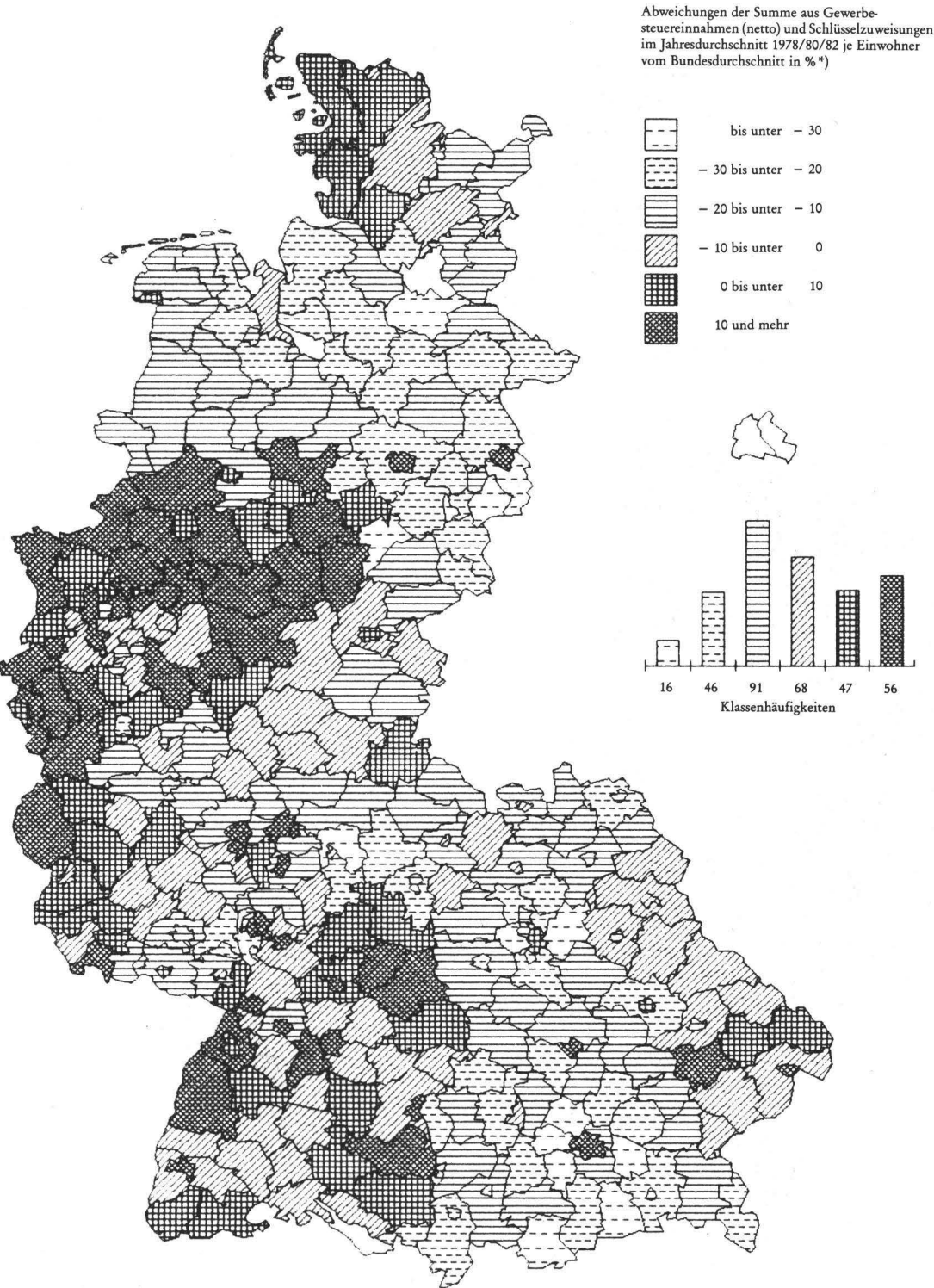


LANDES
KUNDE
UND
RAUM
ORDNUNG

*) ohne Stadtstaaten
Quelle: Berechnungen der Bundesforschungsanstalt
für Landeskunde und Raumordnung
Grenzen: Kreise 1981

100 km

Karte 5: Bundesweite Ausgleichswirkungen der Schlüsselzuweisungen

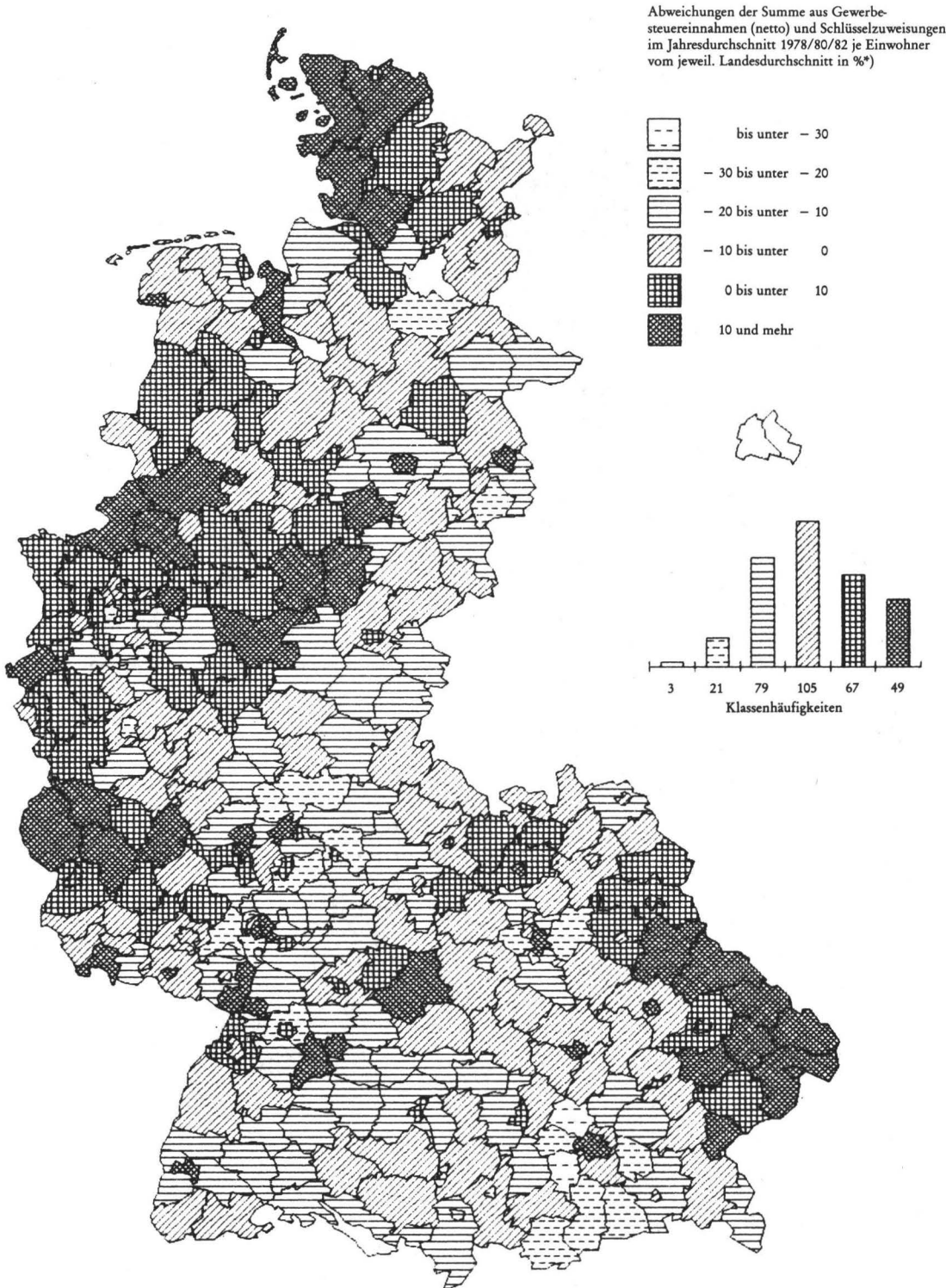


LANDES
KUNDE
UND
RAUM
ORDNUNG

*) ohne Stadtstaaten
Quelle: Berechnungen der Bundesforschungsanstalt
für Landeskunde und Raumordnung
Grenzen: Kreise 1981

100 km

Karte 6: Länderspezifische Ausgleichswirkungen der Schlüsselzuweisungen



Letztendlich ist eine Beurteilung der räumlichen Streuung der Gewerbesteuereinnahmen auch unter dem Aspekt der Bedarfsgerechtigkeit äußerst problematisch. Dies zeigen Auswertungen der Finanzausgleichsregelungen der Länder. Zabel hat z. B. festgestellt, daß die bis 1970 in allen Bundesländern geltende Hauptansatzstaffel bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs, nach der in Anlehnung an Brecht und Popitz ein mit der Gemeindegroße überproportional ansteigender Finanzbedarf je Einwohner unterstellt wird, nicht nur von der Wissenschaft abgelehnt, sondern auch in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz wieder abgeschafft wurde²². In den übrigen Bundesländern existieren sehr uneinheitliche Hauptansatzstaffeln, so daß hier weniger von bedarfs-, denn von allgemeinpolitischen Überlegungen auszugehen ist²³. Ein Vergleich der Zentralen-Orte-Ansätze in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder zeigt ebenfalls höchst unterschiedliche Länderpraktiken²⁴. Da so weitgehend unklar ist, wie eine bedarfsgerechte Finanzausstattung konkret auszusehen hat, ist die Frage nach einer bedarfsgerechten Gewerbesteuerverteilung nur schwerlich zu beantworten.

Hinzu kommt, daß das kommunale Ausgabenverhalten nicht auf einzelne Einnahmen zurückgeführt werden kann. Hohe Netto-Gewerbesteuereinnahmen müssen ebenso wenig zu hohen Ausgaben führen wie niedrige Einnahmen zu niedrigen Ausgaben, da im Kommunalhaushalt vom Gesamtdeckungsprinzip auszugehen ist. D. h., daß die Einnahmen des Verwaltungshaushalts, zu denen auch die Gewerbesteuer gehört, zur Deckung der Ausgaben des Verwaltungshaushalts und die Einnahmen des Vermögenshaushalts zur Deckung der Ausgaben des Vermögenshaushalts dienen. Zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt bestehen gegenseitige Zuführungen, so daß mit Ausnahme der zweckgebundenen Einnahmen alle Einnahmen zur Finanzierung aller Ausgaben dienen können und eine Kommune bei geringen Einnahmen oder Einnahmenminderungen sowie hohen Einnahmen oder Einnahmensteigerungen eine große Bandbreite von Handlungsmöglichkeiten hat, was sowohl das übrige Einnahmenverhalten als auch das Ausgabenverhalten betrifft. So konnten z. B. in einer Querschnittsanalyse der Realsteuerkraft 1969 und Gesamtausgaben, Schulausgaben, Sozialausgaben, Gesundheitsausgaben und öffentliche Einrichtungen 1956–1970 in 250 Gemeinden des Bundesgebietes bundesweit keine und auf Länderebene nur zwei signifikante Zusammenhänge zwischen Gesamtausgaben und Realsteuerkraft ermittelt werden²⁵. Erste Analysen der Daten der Laufenden Raumbeobachtung zeigen, daß die statistischen Zusammenhänge zwischen Gewerbesteuereinnahmen und Gesamtausgaben, Nicht-Gewerbesteuereinnahmen und Gesamtausgaben sowie Gewerbesteuereinnahmen und Nicht-Gewerbesteuereinnahmen in den kreisfreien Städten der Bundesrepublik in etwa gleich groß sind – vgl. Tabelle 7.

3. Räumliche Wirkungen der Gewerbesteuer über die Anreizfunktion für das kommunale Investitionsverhalten

Die Gewerbesteuer haben über ihre Anreizfunktion einen weiteren Einfluß auf die Raumentwicklung. Vielfach werden die Bemühungen von Kommunen um die Neuansiedlung von Betrieben oder die Verhinderung von Verlagerungen damit begründet, daß durch neue Betriebe das Gewerbesteueraufkommen gesteigert

Tabelle 7:
Korrelationskoeffizienten zwischen Gewerbesteuereinnahmen, Nicht-Gewerbesteuereinnahmen und Gesamtausgaben 1978/80/82 in den kreisfreien Städten der Bundesrepublik

	Gewerbesteuer-einnahmen	Nicht-Gewerbe-steuereinnahmen	Gesamtausgaben
Gewerbesteuer-einnahmen	—	—	—
Nicht-Gewerbe-steuereinnahmen	0.64	—	—
Gesamtausgaben	0.78	0.83	—

Quelle: Berechnungen der BfLR.

gert bzw. durch eine Nichtverlagerung über die Gemeindegrenzen hinweg die vorhandenen Gewerbesteuereinnahmen gesichert werden. Es werden also in einer Gemeinde Ausgaben in der Erwartung getätigt, daß sich diese Ausgaben über die Gewerbesteuereinnahmen wieder amortisieren. Ohne hier einen vollständigen Vergleich der mit Gewerbeansiedlungen bzw. der Verhinderung von Gemeindegrenzen überschreitenden Verlagerungen verbundenen Ausgaben und Einnahmen vornehmen zu können²⁶, sind doch einige Anmerkungen angebracht, die die Betonung der Gewerbesteuer als Anreiz für ein bestimmtes Ausgabenverhalten in Frage stellen. Im wesentlichen handelt es sich hier um den bereits unter Punkt 2 beschriebenen Mechanismus, daß Gewerbesteuereinnahmen bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen berücksichtigt werden. Die daraus resultierende Ausgleichstendenz zwischen Gewerbesteuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen läßt sich bereits den Karten 5 und 6 entnehmen.

Diese Tendenz kann beispielhaft am Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen verdeutlicht werden. Die Schlüsselzuweisungen werden so verteilt, daß einer bedarfsorientierten Ausgangsmeßzahl eine Steuerkraftmeßzahl gegenübergestellt wird, wobei Steuerkraftmeßzahl und die Schlüsselzuweisungen zusammen mindestens 90 v. H. der Ausgangsmeßzahl ergeben müssen²⁷. Gewerbesteuerermehreinnahmen erhöhen die Steuerkraftmeßzahl und verringern so in der Regel die Schlüsselzuweisungen. Das jeweilige Ausmaß der Verringerungen ist dabei von der Finanzlage der jeweiligen Gemeinde abhängig: Liegt die Steuerkraftmeßzahl unter 80 % der Ausgangsmeßzahl, werden Erhöhungen der Steuerkraftmeßzahl vollständig bei den Schlüsselzuweisungen abgezogen; liegt die Steuerkraftmeßzahl zwischen 80 und 100 % der Ausgangsmeßzahl, werden ihre Erhöhungen zu 50 % abgezogen; ist die Steuerkraftmeßzahl so groß wie die Ausgangsmeßzahl oder größer, werden Veränderungen der Steuerkraftmeßzahl nicht berücksichtigt, da keine Schlüsselzuweisungen gezahlt werden.

Da die Steuerkraftmeßzahl durch einen fiktiven Hebesatz ermittelt wird, sind bei der Ermittlung der Nettoeffekte von Gewerbesteuerermehreinnahmen auch die örtlichen Hebesätze zu berücksichtigen. Die Gewerbesteuereinnahmen gehen nach der Formel

$$\text{Istaufkommen} \times \frac{\text{starrer fiktiver Hebesatz} - \text{Gewerbesteuerumlagesatz}}{\text{örtlicher Gewerbesteuerhebesatz}}$$

in die Steuerkraftmeßzahl ein. Daraus folgt, daß in Gemeinden, in denen die Steuerkraftmeßzahl nicht über 80 v. H. der Aus-

gangsmeßzahl liegt, von Gewerbesteuermehreinnahmen nach einem Jahr nur folgender Betrag übrig bleibt:

$$\text{Istaufkommen} \left(1 - \frac{\text{starrer fiktiver Hebesatz}}{\text{örtlicher Gewerbesteuerhebesatz}} \right).$$

Deshalb bleiben in Gemeinden, in denen die Steuerkraftmeßzahl unter 80 v. H. der Ausgangsmeßzahl liegt, die Gewerbesteuereinnahmen einer Gemeinde aufgrund von Betriebsansiedlungen relativ unbedeutend, wenn der Gewerbesteuerhebesatz nur unwesentlich über dem den Berechnungen der Schlüsselzuweisungen zugrundeliegenden starren fiktiven Hebesatz liegt.

Tabelle 8 zeigt beispielhaft für das Jahr 1981 die Nettogewerbesteuereinnahmen, die nach einem Jahr von 100 DM Bruttomehreinnahmen in einer Gemeinde verbleiben, deren Steuerkraftmeßzahl unter 80 % der Ausgangsmeßzahl liegt.

Dies macht deutlich, daß bei einer reinen Einnahmenbetrachtung

- a) in der Mehrzahl der Gemeinden die Nettoeffekte von Gewerbesteuereinnahmen gering sind²⁸;
- b) die Gewerbesteuer als Attrahierungs- bzw. Standortverlagerungsverhinderungsziel nur in den Städten und Gemeinden von Bedeutung ist, die über weit überdurchschnittliche Steuereinnahmen verfügen;
- c) in Ausnahmefällen, wenn die örtlichen Gewerbesteuerhebesätze unter dem fiktiven Hebesatz liegen, der der Berechnung der Steuerkraftmeßzahlen zugrunde liegt, der Nettoeffekt sogar negativ sein kann²⁹.

Damit soll in keiner Weise eine aktive kommunale Gewerbeförderung in Abrede gestellt werden. Die derzeitige Arbeitsmarktlage verbietet eine derartige Überlegung von selbst. Es sind vielmehr die komplexen Beziehungen zwischen den einzelnen kommunalen Einnahmen stärker im Rahmen einer kommunalen Gewerbe- und Stadtentwicklungsstrategie zu berücksichtigen. Betrachtungen über betriebsgrößen- und branchenspezifische Gewerbesteueraufkommen, die teilweise als Richtschnur für Zielgruppenbestimmungen gefordert werden und beispielhaft schon ermittelt wurden³⁰, sind aus diesen Gründen nur in finanzstarken Kommunen angebracht.

Statt derartiger Betrachtungen und Attrahierungsstrategien, die zuweilen explizit auf das Abwerben von Betrieben aus Nachbargemeinden ausgerichtet sind und bei denen die fiskalischen Ergeb-

nisse in der Regel überschätzt werden, sind Überlegungen, die auf eine stadtinterne engere Koordination von Gewerbeförderung und Städtebau sowie interkommunale Koordination bei der Gewerbeansiedlung und -verlagerung zielen, unter fiskalischen Gesichtspunkten weitaus angebrachter. Ähnlich wie unter Punkt 1 geschildert, wirken hier jedoch psychologische Faktoren: Eine Gewerbeförderstelle, die die Ansiedlung eines Betriebes aus einer Nachbargemeinde vermelden kann, wird von Politik wie Publizistik ebenso gefeiert, wie eine Stelle, die den Betrieb verloren hat, ins Kreuzfeuer der Kritik gerät. Derartige politisch überhöhte Diskussionen sind wenig sachdienlich und werden bei gegenseitigen interkommunalen Verlagerungen als Nullsummenspiele ad absurdum geführt. Andererseits haben derartige Politiken weitreichende Folgen, was den Flächenverbrauch der gewerblichen Wirtschaft anbelangt. Bei Betriebsverlagerungen beobachtbare Flächensteigerungen von bis zu 1.000 %³¹ sind sicherlich auch darauf zurückzuführen, daß Betriebe bei Verlagerungsverhandlungen mit Kommunen den Grundstückspreis mit Hinweisen auf eventuell öffentlichkeitswirksame Verlagerungen derart senken können, daß die Grundstückskosten bei der betrieblichen Kalkulation vernachlässigt werden können und so kein unmittelbar ökonomischer Anreiz für eine flächensparende Bauweise besteht.

4. Zusammenfassung

Insgesamt läßt sich feststellen, daß die Raumwirksamkeit der Gewerbesteuereinnahmen eher auf psychologischen, denn realen Faktoren beruht:

- a) Die Bedeutung der Gewerbesteuer als Pull- wie als Push-Faktor ist zu vernachlässigen. Gewerbebetriebsattrahierung wie Gewerbestandortsicherung erfordern andere Überlegungen.
- b) Die Bedeutung der Gewerbesteuer aufgrund ihrer Finanzierungsfunktion für kommunale Ausgaben wird bei weitem überschätzt. Tatsächlich vorhandene Aufkommensunterschiede werden durch Finanzausgleichsregelungen stark gemildert. Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß eine Forderung nach einer bedarfsgerechten Gewerbesteuerverteilung mit fehlenden Bedarfsvorstellungen konfligiert. Die Abschaffung der Gewerbesteuer mit dem Hinweis auf ihre räumliche Ungleichverteilung und mangelnde Bedarfsgerechtigkeit zu begründen, greift so sicherlich zu kurz, insbesondere wenn man berücksichtigt, daß seit langem vorhandene Ungleichgewichte durch Veränderungen im Gewerbesteuerbereich verstärkt wurden.
- c) Die Bedeutung der Gewerbesteuer als Anreizinstrument für kommunale Wirtschaftsförderungspolitik wird in der Regel über-

Tabelle 8:
Nettogewerbesteuereinnahmen von 100 DM Bruttoeinnahmen nach einem Jahr in Nordrhein-Westfalen — Stand 1981
(Steuerkraftmeßzahl $\leq$ 0,8 Ausgangsmeßzahl)

Örtlicher Hebesatz	bis 25.000 EW fiktiver Hebesatz 250 v.H.	25.000 — 150.000 EW fiktiver Hebesatz 280 v.H.	über 150.000 EW fiktiver Hebesatz 310 v.H.
280 v.H.	10,71 DM	0 DM	— 10,71 DM
320 v.H.	21,87 DM	12,50 DM	3,13 DM
350 v.H.	28,57 DM	20,00 DM	11,43 DM
370 v.H.	32,43 DM	24,32 DM	16,22 DM
400 v.H.	37,50 DM	30,00 DM	22,50 DM

Quelle: Hotz, D.; Steiner, P., a.a.O., S. 28 — siehe Anm. 26.

schätzt. Die unterstellte Formel ‚mehr Gewerbebetriebe = mehr Gewerbesteuer = größere Finanzkraft‘ gilt nur für eine geringe Zahl relativ reicher Gemeinden. In Einzelfällen können Gewerbesteuerzuwächse netto zu Mindereinnahmen führen. Insgesamt entwickelt die Gewerbesteuer über eine politisch überhöht geführte Anreizdiskussion jedoch eine flächenverbrauchssteigende Raumwirksamkeit.

Überträgt man diese Ergebnisse auf die zur Zeit laufenden Diskussionen über die Reform der Gewerbesteuer bzw. deren Abschaffung, so lassen sich folgende Thesen aufstellen:

1. Bei einer Abschaffung der Gewerbesteuer und deren Ersatz durch eine hebesatzlose Steuereinnahme (z. B. Mehrwertsteuerbeteiligung) entfallen Diskussionen über real nicht vorhandene interkommunale Standortwirkungen von Gewerbesteuerhebesätzen. Eine Beibehaltung der bestehenden Gewerbesteuer in ihren Grundzügen erfordert eine umfassende Informationsarbeit, um Diskussionen über real nicht vorhandene Effekte zu verhindern.
2. Bei der Ermittlung räumlicher Aufkommensunterschiede des Gewerbesteueraufkommens sind nicht nur die Bruttoeffekte von Reformen zu berücksichtigen³², sondern auch die Ausgleichseffekte der länderspezifischen Finanzausgleichsregelungen. Derartige Betrachtungen werden durch die Kompetenzverteilung zwischen Bund (Gewerbesteuer) und Ländern (Finanzausgleich) erschwert. Weiterhin sind die räumlichen Wirkungen entsprechend ihrer Bedeutung für das tatsächliche kommunale Ausgabenverhalten zu relativieren.
3. Eine Reform der Gewerbesteuer wird, was ihre Anreizfunktion für kommunale Gewerbeförderungsausgaben anbelangt, solange zu intensiven Diskussionen um für die kommunale Wirtschaftsförderung attraktive Betriebe führen, wie das im wesentlichen psychologische Moment dieser Argumentation nicht erkannt wird. Der Beitrag von *Alter* und *Stegmann* in diesem Heft zeigt vielfältige Ansatzpunkte auf, in die sich derartige Diskussionen entwickeln können. Umfassende Informationsarbeit ist auch hier erforderlich, insbesondere um flächenverbrauchssteigernde Tendenzen, die über die Anreizfunktion der Gewerbesteuer entstehen, zu beseitigen.

Anmerkungen

1 *Heck, W.; Sander, R.*: Vorschläge zur weiteren Strukturverbesserung der Gewerbesteuer. — Bonn 1981. S. 27. = Institut FSt. Brief 208. Vgl. auch *Deutscher Industrie- und Handelstag* (Hg.): Gewerbesteuer auf neuem Kurs. Mängel beseitigen. Vorteile erhalten. — Bonn 1982.

2 Vgl. *Karrenberg, H.; Münstermann, E.*: Gemeindefinanzbericht 1985. In: *Der Städtetag* (1985) H. 2, S. 112.

3 Ebenda.

4 Vgl. z. B. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland. — Bonn 1982. = Schriftenreihe des Bundesministers der Finanzen. Heft 31; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1983/1984. Bundestags-Drucksache 10/669 vom 24. 11. 1983, Ziffer 399 ff.

5 Bundesregierung: Lage der Städte, Gemeinden und Kreise. Bundestags-Drucksache 10/1506 vom 25. 5. 1984, S. 2.

6 Vgl. z. B. *Fischer, R.; Gschwind, F.; Henkel, P.* (unter Mitarbeit von *Gröber, J.*): Raumordnung und kommunale Steuerverteilung. Die Einkommensteuerbeteiligung der Gemeinden und die Auswirkungen unterschiedlicher Sockelgrenzen aus räumlicher Sicht. — Bonn 1981. = Forschungen zur Raumentwicklung, Bd. 9.

7 Die über die Anreizfunktion vermittelte Folgenausgabenfunktion kommunaler Einnahmen für das kommunale Ausgabenverhalten sei hier der Vollständigkeit halber genannt, wird aber aus Vereinfachungsgründen nicht weiter verfolgt; vgl. zur systematischen Darstellung der Wirkungszusammenhänge zwischen kommunalen Einnahmen, kommunalen Ausgaben und der Raumentwicklung aus finanzwirtschaftlicher Sicht *Leibfritz, W.; Teschner, S.*: Der Einfluß des Steuersystems und des kommunalen Finanzsystems auf die Landesentwicklung. — Berlin 1981. = Schriftenreihe des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung Nr. 108; aus Raumplanungssicht *Hotz, D.*: Wirkungen von Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen auf das kommunale Investitionsverhalten — dargestellt am Beispiel einer Mittelstadt in Nordrhein-Westfalen. Diss. Dortmund 1983. S. 5 f. und 245–249.

8 Vgl. zur Unterscheidung von ‚Push‘ und ‚Pull-Faktoren‘ *Katona, G.; Morgan, J. N.*: The Quantitative Study of Factors Determining Business Relocations. In: *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. LXVI (1952), S. 67–90; *Kaiser, K.-H.*: Industrielle Standortfaktoren und Betriebstypenbildung. — Berlin 1979. S. 35–37. = Betriebswirtschaftliche Forschungsergebnisse. Band 78.

9 *Kreplin, J.*: Haltet den Dieb! In: *Unsere Wirtschaft* (1983) H. 5, S. 267. 10 *Kloten, N.*: Standortwirkungen kommunaler Besteuerungsformen. In: *Timm, H.; Jecht, H.* (Hg.): Kommunale Finanzen und Finanzausgleich. — Berlin 1964. S. 139. = Schriften des Vereins für Socialpolitik. Neue Folge Band 32.

11 Ebenda.

12 Vgl. *Leibfritz, W.; Teschner, S.*, a.a.O., S. 43 f.

13 *Kirsch, B.; Schußmann, K.*: Kommunale Gewerbesteuerpolitik: Hebesatzpolitik versus gewerbesteuerorientierte kommunale Strukturpolitik. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (1978) H. 2/3, S. 105.

14 Vgl. z. B. *Leibfritz, W.; Teschner, S.*, a.a.O., S. 169–176; dieselben: Staatliche Einflüsse auf die Standortwahl der Unternehmen. In: *ifo-Schnelldienst*, (1980) H. 25, S. 9–20; *Kaiser, K.-H.*, a.a.O. und *Schliebe, K.*: Industrieansiedlungen. — Bonn 1982, S. 1–43. = Forschungen zur Raumentwicklung, Bd. 11.

15 Vgl. *Hagedorn, W.; Kühne-Büsing, L.; Osenberg, H.*: Erfolgs- und Wirkungskontrolle von Betriebsverlagerungen in Nordrhein-Westfalen. — Dortmund 1983. S. 42–44. = Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Bd. 2.037.

16 Vgl. *Herhaus, W.*: Die öffentliche Hand in der Regionalwirtschaft. In: *Neues Archiv für Niedersachsen*, Bd. 29 (1980) H. 2, S. 166.

17 Derselbe, S. 170.

18 Vgl. z. B. aus den 60er Jahren *Kloten, N.*, a.a.O., S. 147; Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. — Stuttgart u. a. 1966. S. 98 f.; Fragen der Finanzreform, Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 23. 10. 1967. In: *Bundesministerium des Innern* (Hg.): betrifft, (1971) H. 11, S. 7; *Littmann, K.*: Die Gestaltung des kommunalen Finanzsystems unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten. — Hannover 1968. S. 29–45. = Abhandlungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Bd. 50; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland. — Bonn 1968. S. 21. = Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen. Heft 10.

19 Vgl. zur Abgrenzung Aktuelle Daten und Prognosen zur räumlichen Entwicklung, Bevölkerung und Haushalte bis 2000. Informationen zur Raumentwicklung (1984) H. 12, S. 1268–1271.

20 Vgl. z. B. *Jöhrens, E.*: Wirkungen der Gemeindefinanzreform auf die Verteilung der kommunalen Finanzmasse. — Diss. Freiburg i.B. 1971. S. 60–84; *Sieber, J.; Schneppe, F.*: Gemeindefinanzreform und Ballung. In: *Ballung und öffentliche Finanzen*. Hannover 1980. S. 76–84. = Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 134.

21 Vgl. z. B. *Strauß, W.*: Räumliche Wirkungen der Gewerbesteuer. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, (1983) H. 6/7, S. 407–409.

22 Vgl. *Zabel, G.*: Ist die Hauptansatzstaffel noch zeitgemäß? In: *Informationen zur Raumentwicklung* (1983) H. 6/7, S. 446 f.

23 Vgl. *Ganser, K.*: Das kommunale Finanzsystem als Rahmenbedingung für die räumliche Planung. In: *Bauwelt* (1980) H. 24, S. 1005.

24 Vgl. *Buchholz, H. H.* u. a.: Untersuchung der Finanzausgleichsregelungen, die landesplanerische Ziele berücksichtigen. In: *Kommunaler Finanzausgleich und zentralörtliches System*. — Bonn 1984. S. 18–56. = Schriftenreihe Raumordnung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Band 06.052.

- 25 Vgl. Schäfer, G. S.; Georgieff, P.; Klaczko, S.: Staatliche Zuweisungen: Welche Spielräume bleiben den Gemeinden? In: Stadtforschung und Stadtplanung. — Opladen 1977. S. 31–38. = transfer. Bd. 3.
- 26 Vgl. hierzu z. B. Strauß, W. a.a.O., S. 412 f. sowie Hotz, D.; Steiner, P.: Wirkungskontrolle kommunaler Wirtschaftsförderung. In: Gesellschaft für Wirtschaftsförderung in Nordrhein-Westfalen (Hg.): Thema: Wirtschaftsförderung. — Düsseldorf, (1983) H. 5, S. 21–30.
- 27 Diese Regelung wurde bis 1982 gehandhabt. Seit 1983 sind die Regelungen etwas komplizierter, ohne daß dies jedoch die Grundaussagen einschränkt; vielmehr sind die Ausgleichswirkungen seit 1983 noch stärker als bisher.
- 28 Zu ähnlichen Ergebnissen gelangten Ehrlicher, W.: Sanierung des Stuttgarter Westens und ihre Auswirkungen auf den städtischen Haushalt. — Stuttgart 1983. = Bauök-Papiere 6 und Holtmann, H.; Heuser, U.: Kommunale Finanzplanung und Wirtschaftlichkeitsberechnungen in der Stadtplanung. — Stuttgart 1973. Bauök-Papiere 10.
- 29 Loberg schildert dies anschaulich anhand einer westdeutschen Großstadt. Vgl. Loberg, H.: Mehr Gewerbetriebe — mehr Einnahmen (?) In: Die demokratische Gemeinde (1970) H. 12, S. 1186–1189.
- 30 Vgl. z. B. Flämig, C.: Gemeindefinanzen und kommunale Wirtschaftsentwicklungsplanung. — Baden-Baden 1974, S. 134; Kirsch, B.; Schußmann, K., a.a.O., S. 111 und Glaser, G.: Lohnt sich die Neuansiedlung von Industrie aus fiskalischer Sicht der Kommunen? In: Ballung und öffentliche Finanzen, a.a.O., S. 190.
- 31 Vgl. Hagedorn, W.; Kühne-Büning, L.; Osenberg, H., a.a.O., S. 49.

Anhang 1

Die Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital*

Nach Art. 106, Abs. 6 Grundgesetz (GG) wird den Gemeinden das Aufkommen an den Realsteuern garantiert. Die Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital gehört zu diesen Realsteuern, da ihre Besteuerungsgrundlage ein Objekt ist. Der Staat legt bei der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital die Besteuerungsgrundlagen fest, d. h. er begründet die Berechtigung der Gemeinden, die Gewerbesteuer zu erheben, definiert das Besteuerungsobjekt, legt den Maßstab für die Besteuerung fest und regelt Befreiungen von der Besteuerung. Der Staat kann so über gesetzliche Eingriffe, also über Veränderungen der Freibeträge, Freigrenzen, Zurechnungen und Zuschläge, Ermäßigungen, Staffelungen, Kürzungen, anzurechnende Sockelbeträge und dergleichen mehr das Aufkommen an Gewerbesteuer beeinflussen.

Neben den Eingriffen in die Besteuerungsgrundlagen kann der Staat aber auch den Anteil an der Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital bestimmen, da nach Art. 106, Abs. 6 GG Bund und Länder am Aufkommen der Realsteuern beteiligt werden können. Mit dem Gemeindefinanzreformgesetz (GFG) hat der Staat von dieser Beteiligungsmöglichkeit Gebrauch gemacht. Durch das Gemeindefinanzreformgesetz wurde eine Gewerbesteuerumlage eingeführt, die nach der Formel

$$\text{Gewerbesteueraufkommen} \times \frac{\text{Gewerbesteuerumlagesatz}}{\text{örtlichen Gewerbesteuerhebesatz}}$$

ermittelt wird.

Die Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital wird auf der Grundlage des Gewerbesteuergesetzes (GEWSTG), der Gewerbesteuer-Durchführungsverordnung (GEWSTDV) und der Gewerbesteuerrichtlinien (GEWSTR) erhoben. In § 2 GEWSTG wird jeder ‚stehende Gewerbebetrieb‘, soweit er im Inland betrieben wird, als Steuergegenstand definiert. Damit wird der gesamte Bereich der ‚selbständigen Arbeit‘ im Sinne des § 18 Einkommensteuergesetz (ESTG), also die freien Berufe, von der Gewerbesteuerpflicht ausgenommen. In § 3 GEWSTG werden die Befreiungen von der Gewerbesteuerpflicht geregelt. Befreite Betriebsstätten sind in der Hauptsache gemeinnützige Einrichtungen.

Der zu besteuernde Gewerbeertrag ist der nach den Vorschriften des Einkommensteuer- und Körperschaftsteuergesetzes ermittelte Gewinn aus Gewerbebetrieb. Zur Ermittlung des ‚Steuermeßbetrages‘ wird auf den so ermittelten Gewerbeertrag eine Steuermeßzahl angelegt.

Das Gewerbekapital ist der Einheitswert des Betriebsvermögens, das dem Gewerbebetrieb dient. Der Einheitswert wird alle drei Jahre festgestellt, bei größeren Unternehmen durch Fortschreibung jedes Jahr. Auch auf den ermittelten Einheitswert wird eine Steuermeßzahl angelegt, um den Steuermeßbetrag zu erhalten.

Die Steuermeßbeträge nach Gewerbeertrag und Gewerbekapital werden zu einem einheitlichen Steuermeßbetrag zusammengefaßt. Der einheitliche Steuermeßbetrag wird im Veranlagungsverfahren vom Finanzamt festgestellt und der hebeberechtigten Gemeinde mitgeteilt. Die Gemeinde ermittelt durch Multiplikation mit dem von ihr festgelegten Hebesatz die Steuerschuld. Die Steuermeßbeträge für Unternehmen, die Betriebsstätten in mehreren Gemeinden unterhalten, werden nach §§ 28 bis 34 GEWSTG zerlegt. Zerlegungsmaßstab ist dabei die Summe der in den einzelnen Gemeinden anfallenden Arbeitslöhne, bei Banken und Versicherungen das Verhältnis der Betriebseinnahmen der einzelnen Betriebsstätten.

Das Aufkommen an Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital wird nicht nur durch gesetzliche Eingriffe des Staates modifiziert. Auch die Gemeinden haben die Möglichkeit, Einfluß zu nehmen. Dies geschieht in erster Linie über die Gestaltung der Hebesätze. Nach § 16 Abs. 2 GEWSTG sind die Gemeinden berechtigt, selbständig einen Hebesatz für die Erhebung der Gewerbesteuer festzulegen.

Durch die Festsetzung des Hebesatzes beeinflusst die Gemeinde sowohl die absolute Höhe des Aufkommens an Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital, als auch den Anteil, der als Gewerbesteuerumlage abgeführt wird, da sich die Umlage an einem starren Hebesatz, dem sogenannten Gewerbesteuerumlagesatz, orientiert. Die Gemeinden haben außerdem die Möglichkeit, den Zeitpunkt der Gewerbesteuerzahlungen zu beeinflussen. Dies geschieht durch die Erhebung von Vorauszahlungen (nach § 19 GEWSTG), aber auch durch die aus der Hebeberechtigung abgeleiteten Möglichkeit der Stundung von Steuerschulden.

Anmerkung

* Auszug aus: Hotz, D.; Steiner, P.: Betriebsstättenentwicklungen und Gemeindefinanzen. Auswirkungen einer Gewerbegebietserschließung auf den Haushalt einer westdeutschen Großstadt. — Dortmund, 1982. S. 22 f.

Anhang 2

Ausgewählte Literatur zum Thema „Räumliche Aspekte der Gewerbesteuer“

Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland und Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz; BT-Drucksache V/2861). Erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Bonn 1968. = Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen. Heft 10.

Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland. Erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Bonn 1982. = Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen. Heft 31.

Jöhrens, E.: Wirkungen der Gemeindefinanzreform auf die Verteilung der kommunalen Finanzmasse. Diss. Freiburg i.B. 1971.

Karrenberg, H.: Die Bedeutung der Gewerbesteuer für die Städte. Stuttgart u. a. 1985. = Neue Schriften des Deutschen Städtetages. Heft 52.

Möglichkeiten und Probleme einer angemessenen Steuer- und Finanzreform. Bericht über die Sitzung des Kommunalwissenschaftlichen Arbeitskreises am 24. November 1984 in Köln. Hrsg.: Deutsches Institut für Urbanistik. — Berlin 1979.

Räumliche Perspektiven des kommunalen Finanzsystems. Informationen zur Raumentwicklung (1983) H. 6/7.

Steuereinnahmen und Schuldenstand 1983 im zwischengemeindlichen und zeitlichen Vergleich. Hrsg.: Amt für Statistik und Wahlen der Stadt Dortmund. 1984. = Dortmunder Statistik. Sonderheft 101.

Strauß, W.: Probleme und Möglichkeiten einer Substitution der Gewerbesteuer. — Opladen 1984. = Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen Nr. 3175.

Wolf, F.: Gewerbesteuer — Volkswirtschaftliche Verschwendung und regionale Fehlentwicklung. In: Wirtschaftsdienst. 1977/X. S. 518–522.

Zur Raumbedeutsamkeit des kommunalen Finanzsystems. Informationen zur Raumentwicklung (1987) H. 2/3.