

WOLFGANG STRAUSS

Räumliche Wirkungen einer Gewerbesteuersubstitution — dargestellt am Beispiel Nordrhein-Westfalens

Kurzfassung

Die Gewerbesteuer ist in den letzten zehn Jahren mehrfach modifiziert worden. Diese Veränderungen erfolgten insbesondere aus wachstums- und mittelstandspolitischen Gründen. Mittlerweile liegen vielfältige Vorschläge zur Substitution der Gewerbesteuer durch andere wirtschaftsbezogene Kommunalsteuern vor. Die Diskussion konzentriert sich hier insbesondere auf die kommunale Wertschöpfungsteuer sowie eine kommunale Beteiligung an der Umsatzsteuer.

Die räumlichen Auswirkungen derartiger Substitutionen sind weitgehend unbekannt. Der vorliegende Beitrag schildert am Beispiel Nordrhein-Westfalens die potentiellen Veränderungen der regionalen Streuung des Gewerbesteueraufkommens durch die o. a. Gewerbesteuersubstitutionsmöglichkeiten. Ein besonderes Gewicht wird dabei auf die statistischen Probleme der Ermittlung dieser räumlichen Wirkungen gelegt.

1. Problemstellung

Die Gewerbesteuer ist in den letzten zehn Jahren einer Reihe steuergesetzlicher Eingriffe ausgesetzt worden. Mehrmals wurden die Freibeträge erhöht, die Hinzurechnungen bei Dauerschulden und Dauerschuldzinsen auf 50 % gekürzt, die Mindestgewerbesteuer beseitigt. Diese wachstums- und mittelstandspolitisch motivierten Maßnahmen haben die Gewerbesteuer als kommunale Objektsteuer denaturiert und die Diskussion um ihre gänzliche Abschaffung veranlaßt. Mittlerweile liegen folgende Vorschläge zum Ersatz der Gewerbesteuer vor:

- Der Vorschlag des Deutschen Industrie- und Handelstages¹. Er sieht vor, daß Unternehmen ihre Gewerbesteuerzahlungen von der Mehrwertsteuer abziehen können. Dieses Modell ist für die folgenden Betrachtungen uninteressant, denn es ändert die Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden nicht.
- Die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer, verteilt nach einem geeigneten Schlüssel. Der Vorschlag des Instituts „Finanzen und Steuern“² sieht vor, die Umsatzsteuer um 3 % – Punkte zu erhöhen und die Gemeinden mit 16 % am Gesamtaufkommen der Umsatzsteuer zu beteiligen. Dieser Gemeindeanteil soll anhand des kombinierten Schlüssels Lohnsumme und materielle Wirtschaftsgüter auf die Gemeinden verteilt werden. Nur geringfügig unterscheidet sich der Vorschlag des Bundes der Steuerzahler³. Er plädiert ebenfalls für eine Umsatzsteuerbeteiligung, schlägt jedoch wegen der einfacheren Ermittlung als Verteilungsschlüssel die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bzw. den örtlichen Nettoumsatz vor.

- Der Nachteil einer Umsatzsteuerbeteiligung ist, daß ein kommunales Hebesatzrecht nicht möglich ist. Einen Kompromißvorschlag bildet deshalb der Vorschlag von Ritter⁴, die Gewerbesteuer auf ein Drittel ihres Aufkommens zu reduzieren und den Steuerausfall durch eine Umsatzsteuerbeteiligung zu ersetzen. Für dieses Modell werden hier keine Berechnungen angestellt, die räumliche Streuung ist aber aus der der Gewerbesteuer und einer Umsatzsteuerbeteiligung ableitbar.
- Die Wertschöpfungsteuer nach dem Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister der Finanzen⁵. Die Wertschöpfungsteuer soll in umfassender Weise die Wertschöpfung der Volkswirtschaft erfassen und bei Einbeziehung von Land- und Forstwirtschaft und Wohnungswirtschaft nicht nur die Gewerbesteuer, sondern auch die Grundsteuern ersetzen. Ein Hebesatzrecht ist vorgesehen.

Gemeinsam ist allen diesen Vorschlägen, daß die Bemessungsgrundlage bzw. der Verteilungsschlüssel wirtschaftsbezogen sind. Dies dient der Aufrechterhaltung eines finanziellen Interessenbandes zwischen Gemeinden und örtlicher Wirtschaft. Allerdings wird die örtliche Wirtschaftskraft jeweils in recht unterschiedlicher Weise erfaßt, mit entsprechenden Konsequenzen für die räumliche Streuung der kommunalen Steuerkraft.

Entsprechend den Schwerpunkten der öffentlichen Diskussion werden im folgenden am Beispiel Nordrhein-Westfalens die räumlichen Auswirkungen einer Gewerbesteuersubstitution durch eine kommunale Wertschöpfungsteuer sowie eine kommunale Beteiligung an der Umsatzsteuer geschildert. Ein besonderes Gewicht wird dabei auf statistische Probleme der Ermittlung der räumlichen Auswirkungen gelegt⁶.

2. Die fiskalischen Zielsetzungen einer Gemeindefinanzreform und die Auswirkungen auf die räumliche Verteilung der kommunalen Finanzmasse

Das Ausmaß der Umverteilung kommunaler Finanzkraft durch eine Gemeindefinanzreform hängt nicht nur von der Wahl der Steuerquelle ab, die die Gewerbesteuer ersetzen soll, sondern auch vom Aufkommensniveau der neuen Steuer sowie den notwendigen Anpassungsmaßnahmen im Finanzausgleich. Die Ermittlung der räumlichen Streuung einer Wertschöpfungsteuer oder Umsatzsteuerbeteiligung ist daher nur ein erster Schritt zur Beantwortung der Frage, wie sich die Finanzposition einzelner Gemeinden oder Regionen ändert. Um die Gesamtwirkungen einer Reform zu ermitteln, müßten ihre fiskalischen Zielsetzungen bekannt sein.

Über diese Zielsetzungen wurde bisher noch kaum diskutiert. Sämtliche Vorschläge zur Reform des kommunalen Steuersystems gehen von einem für die kommunale Ebene insgesamt aufkommensneutralen Ersatz der Gewerbesteuer bzw. der Realsteuern durch alternative Steuerquellen aus. Das vorrangige Ziel einer Gewerbesteuersubstitution ist also nicht die Erhöhung der Einnahmenspielräume für die Gemeinden oder die Senkung der Steuerzahllast für die Unternehmen, sondern eine Strukturverbesserung des Steuersystems.

Dennoch könnte — dies ist zur Zeit nicht absehbar — eine Fortführung der Gemeindefinanzreform, wie schon ihre erste Stufe, mit einer Erhöhung des kommunalen Einnahmenniveaus insgesamt verbunden werden. Aber auch, wenn die Höhe der gesamten kommunalen Finanzmasse durch die Reform nicht tangiert wird, können sich durch Veränderung der strukturellen Zusammensetzung regionale Effekte ergeben, etwa wenn das Verhältnis der wirtschaftsbezogenen Steuer, die die Gewerbesteuer ersetzt, zum einwohnerbezogenen Gemeindeanteil an der Einkommensteuer verändert wird oder wenn versucht wird, den Anteil steuerlicher Einnahmen auf Kosten der Zuweisungen zu erhöhen, um die finanzielle Autonomie der Gemeinden zu stärken.

3. *Methodische Fragen einer Berechnung der regionalen Umverteilungswirkungen einer Gewerbesteuersubstitution*

3.1 *Vergleich der Steuerkraft oder der effektiven Einnahmen?*

Bei einer aufkommensneutralen Reform ist die Gesamtsumme des Steueraufkommens gegeben. Der Anteil einer Gemeinde bzw. Region am Gesamtaufkommen ergibt sich dann aus ihrem Anteil an der insgesamt vorhandenen steuerlichen Bemessungsgrundlage bzw. bei einer Umsatzsteuerbeteiligung aus ihrem Anteil am Verteilungsschlüssel und, soweit ein Hebesatzrecht vorhanden ist, aus der Höhe des Hebesatzes. Aus der regionalen Verteilung der Bemessungsgrundlage lassen sich Steuerkraftzahlen errechnen; berücksichtigt man gleichzeitig die regional unterschiedlichen Hebesätze, so gelangt man zum effektiven Aufkommen. Welche Größe soll nun einem Vergleich der räumlichen Streuung alternativer Kommunalsteuern zugrundegelegt werden?

Nach der Idee der kommunalen Finanzautonomie muß es im Belieben der Gemeinden stehen, den Hebesatz entsprechend den kommunalen Bedarfen festzulegen. Deshalb darf — zumindest, wenn die zu vergleichenden Steuern ein Hebesatzrecht aufweisen — nicht das effektive Aufkommen Vergleichsbasis sein, denn dieses spiegelt den Einfluß unterschiedlicher Hebesätze wider. Die Beurteilung der Aufkommenstreuung muß dann anhand von Steuerkraftzahlen erfolgen, die von einem gewogenen Durchschnittsbesatz ausgehen.

Etwas anders liegt die Sachlage, wenn etwa die Gewerbesteuer durch einen Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer ohne kommunales Hebesatzrecht ersetzt wird. Bei einer Umsatzsteuerbeteiligung sind Steuerkraft und effektive Einnahmen identisch, so daß ein Vergleich sowohl mit der Gewerbesteuerkraft als auch den effektiven Einnahmen erfolgen kann. Für den Stadtkämmerer, der wissen will, welche finanziellen Auswirkungen effektiv von einer Steuerreform zu erwarten sind, ist natürlich der Vergleich mit den effektiven Gewerbesteuereinnahmen das Ausschlaggebende. Denn ein reiner Steuerkraftvergleich könnte z. B. einen Anstieg der Steuerkraft durch die Reform signalisieren, während die effektiven Einnahmen sich vermindern. Kompensatorische

Hebesatzvariationen, wie bei einer Wertschöpfungssteuer, wären bei einer Umsatzsteuerbeteiligung ausgeschlossen, der Verlust an Steuereinnahmen endgültig.

Eine weitere Bemerkung zum Finanzausgleich sei angefügt: Die Höhe der allgemeinen Zuweisungen im Finanzausgleich hängt von der Steuerkraft der Gemeinden ab. Die sich aufgrund der verschiedenen Substitutionsvarianten bei den Gemeinden ergebenden Gewinne und Verluste stellen deshalb nicht endgültige Veränderungen der Finanzkraft dar. Vielmehr kommt es durch gegenläufige Veränderungen im Finanzausgleich zu Kompensationseffekten. Nun hängen diese Kompensationseffekte bei einer Gewerbesteuersubstitution stark davon ab, wie die Steuerkraft gemessen wird. Denn die Höhe der Kompensation von Steuerkraftänderungen hängt neben anderen Parametern von der Festlegung der fiktiven Hebesätze ab, mit der die Steuern im Finanzausgleich berücksichtigt werden. Bei Gemeinden, bei denen der tatsächliche Hebesatz der Gewerbesteuer über dem fiktiven liegt, wird nur ein Teil der Steuereinnahmen als Steuerkraft im Finanzausgleich berücksichtigt. Bei einer Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer wären jedoch Steuerkraft und effektive Einnahmen identisch, d. h. die dem Finanzausgleich zugrundegelegte Steuerkraft könnte steigen, während die effektiven Einnahmen sinken. In diesem Fall kämen zu sinkenden Steuereinnahmen sinkende Schlüsselzuweisungen hinzu.

Der Finanzausgleich mildert so tendenziell Umverteilungseffekte im Steuersystem. In welchem Ausmaß er dies tut, kann erst gesagt werden, wenn bekannt ist, wie er einem veränderten Steuersystem angepaßt wird. Damit wird die Frage der räumlichen Streuung neuer Kommunalsteuern in ihrer Bedeutung relativiert. Für einen bedeutenden Teil der Gemeinden, insbesondere finanzschwache Gemeinden, hat sie eher qualitative Bedeutung: Fließen die Einnahmen aus Steuern oder aus staatlichen Finanzzuweisungen? Dies gilt allerdings nicht für überdurchschnittlich gewerbesteuerstarke Gemeinden und solche mit Hebesätzen, die über dem fiktiven, im Finanzausgleich unterstellten, Hebesatz liegen.

3.2 *Regionale Analyseeinheiten zur Berechnung der räumlichen Streuung der Substitutionsvarianten*

Die zur Berechnung der Wertschöpfungssteuer und der Verteilungsschlüssel für einen Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer benötigten Daten liegen in tiefster regionaler Gliederung auf Kreisebene vor. Die im Bereich der Kommunalfinanzen übliche Betrachtungsweise nach Gemeindegrößenklassen beschränkt sich so auf die kreisfreien Städte. Da aus regionalpolitischer Sicht jedoch oft eine Analyse der nach ihrer Siedlungsstruktur typisierten Kreise aussagekräftiger ist, werden die Kreise den einzelnen Zonen derart zugeordnet, daß dies weitgehend der Gemeindezuordnung im Landesentwicklungsplan entspricht. Wo Kreisgrenzen und Grenzen siedlungsstruktureller Zonen sich schneiden, werden die Kreise derjenigen Zone voll zugeschrieben, in der mehr als 50 % der Kreisbevölkerung leben.

Betrachtungen über das durchschnittliche Steueraufkommen in den Zonen der Siedlungsstruktur sagen allerdings wenig, wenn zum Teil Aufkommensdisparitäten zwischen den Kreisen in einer Zone auftreten, die größer sind als die Unterschiede zwischen den verschiedenen Zonen. Solche Aufkommensdisparitäten findet man in Nordrhein-Westfalen vor allem im Verdichtungsgebiet. So

liegt die Gewerbesteuerkraft im Ruhrgebiet weit unter der der ländlichen Zonen, während das übrige Verdichtungsgebiet, insbesondere die Rheinschene, eine weit überdurchschnittliche Gewerbesteuerkraft zu verzeichnen hat. Für das Ruhrgebiet werden deshalb gesonderte Rechnungen durchgeführt.

4. Wertschöpfungsteuer

4.1 Die Ausgestaltung der Wertschöpfungsteuer nach dem Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats

Die räumliche Streuung der Wertschöpfungsteuer hängt von ihrer Reichweite und technischen Ausgestaltung ab. Der Wissenschaftliche Beirat entwickelt in seinem Gutachten folgende Vorstellungen von dieser Steuer: Die Wertschöpfungsteuer soll in umfassender Weise die Nettowertschöpfung der Volkswirtschaft erfassen. Der steuerliche Tatbestand der Nettowertschöpfung soll dabei in Anlehnung an die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) abgegrenzt werden. Dabei ist insofern ein direkter Anschluß an die Gewerbesteuer gegeben, als auf gewerbliche Unternehmen der bedeutendste Teil der Wertschöpfung entfällt. Die Wertschöpfungsteuer könnte auch auf eine breitere Grundlage gestellt werden, falls die Wertschöpfung der freien Berufe, des Gesundheitswesens, der Land- und Wohnungswirtschaft sowie des Staates ebenfalls der Steuer unterworfen wird. Die Einbeziehung dieser beiden Bereiche würde die bisherigen Grundsteuern überflüssig machen. Die Steuerveranlagung soll nach der additiven Methode erfolgen. Hierbei ergibt sich die Wertschöpfung als Summe der im Produktionsprozeß entstehenden Faktoreinkommen Löhne und Gehälter, Gewinne, Zinsen, Mieten und Pachten.

4.2 Statistische Probleme der Erfassung der örtlichen Nettowertschöpfung

Als Grundlage der Berechnung der örtlichen Wertschöpfung dienen die Daten der Bruttowertschöpfung (BWS) aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Inwieweit sind diese Daten für die Rechnung geeignet?

a) Die regionale Zuordnung der erfaßten Wertschöpfungsbestandteile in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Die statistische Datenbasis läßt eine originäre Berechnung der BWS nach Kreisen über den Bruttoproduktionswert und die Vorleistungen nicht zu. Vielmehr wird zunächst die Wertschöpfung für Bund und Länder berechnet und anhand von Schlüsseln für die einzelnen Wirtschaftsbereiche auf die Kreise verteilt. Der Fehlerspielraum bei diesem Verfahren ist nicht exakt abzuschätzen. Das Verfahren der Regionalisierung entspricht allerdings durchaus der Konzeption einer Wertschöpfungsteuer. Zwar ist die Entstehungsrechnung der VGR unternehmensbezogen. Bei der Regionalisierung wird aber auf den Betrieb als zweckmäßigste örtliche Darstellungseinheit abgestellt. Für die sachgemäße Regionalisierung der volkswirtschaftlichen Aggregate werden deshalb die Werte der Mehrbetriebsunternehmen anhand von Schlüsseln auf die einzelnen Arbeitsstätten aufgeteilt, da das Aufkommen der Wertschöpfungsteuer den Betriebsgemeinden zustehen soll. Deshalb muß für Unternehmen mit Betriebsstätten in mehreren Gemeinden eine Zerlegung der Wertschöpfung als Bemessungsgrundlage vorgenommen werden, die auf ähnlichen Schlüsseln, wie sie in der VGR angewandt werden, beruhen müßte.

b) Die sachliche Abgrenzung der erfaßten Wertschöpfungs- bzw. Vorleistungsbestandteile

Entsprechend dem Grundgedanken der Wertschöpfungsteuer als umfassende Steuer auf im Inland entstehende Faktoreinkommen ist die Nettowertschöpfung nach dem Konzept des Nettoinlandproduktes zu Faktorkosten die geeignete Maßgröße der örtlichen Bemessungsgrundlage. Die BWS umfaßt demgegenüber zusätzlich die Abschreibungen und den Saldo aus Produktionssteuern und Subventionen. Da für beide Bereiche durchaus regionale Unterschiede zu vermuten sind, sind Korrekturrechnungen notwendig. Zunächst werden die Landeswerte der Abschreibungen entsprechend der Branchenstruktur auf die Kreise verteilt. Bei den Korrekturen um den Saldo aus Produktionssteuern und Subventionen wird auf eine Untersuchung zurückgegriffen, in der diese Größe regional aufgeschlüsselt wurde. Die verbleibende Restgröße repräsentiert näherungsweise die regionale Nettowertschöpfung.

c) Die branchenmäßige Abgrenzung der zu erfassenden Wertschöpfung

Der Wissenschaftliche Beirat möchte die volkswirtschaftliche Wertschöpfung insgesamt steuerlich erfassen, soweit sie im Unternehmensbereich oder beim Staat anfällt. Ausnahmen von der Steuerpflicht für bestimmte Sektoren oder Wirtschaftszweige soll es nicht geben. Steuerfrei bleiben dürfte damit nur die Wertschöpfung der privaten Haushalte und eventuell der privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter. Die Wertschöpfung dieser Bereiche läßt sich nicht separat ermitteln, allerdings sind gravierende Fehler durch ihren Einbezug nicht zu erwarten, da sie nur ca. 1,8 % der gesamten Wertschöpfung ausmachen. Weiterhin bleibt die Wertschöpfung der Gemeinden selbst, die der Höhe ihrer Personalausgaben entspricht, steuerfrei.

Der Wissenschaftliche Beirat hat einige Hemmnisse gesehen, die der Realisierung einer Wertschöpfungsteuer in umfassender Form entgegenstehen. Insbesondere die Einbeziehung von Land- und Wohnungswirtschaft in die Steuerpflicht wirft Probleme auf, aber auch die politische Durchsetzbarkeit einer Steuerpflicht für staatliche und halbstaatliche Institutionen. Eine Alternative zur umfassenden Wertschöpfungsteuer wäre daher, Staat, Landwirtschaft und Wohnungswirtschaft nicht der Wertschöpfungsteuer zu unterwerfen, dafür aber die Grundsteuern beizubehalten. Eine derart reduzierte Wertschöpfungsteuer mit Steuerpflicht für Gewerbe und freie Berufe hätte so nur die Gewerbesteuer zu ersetzen. Im folgenden wird die umfassende Wertschöpfungsteuer als Typ I, die um Staat, Landwirtschaft und Wohnungswirtschaft reduzierte Steuer als Typ II bezeichnet.

4.3 Die räumliche Streuung der Wertschöpfungsteuer

Das Gesamtbild der Steuerkraftverteilung bei Realsteuern und Wertschöpfungsteuer Typ I (vgl. Tabelle 1) zeigt folgende Einflüsse: Realsteuern und Wertschöpfungsteuer erreichen dort hohe Werte, wo die wirtschaftlichen Aktivitäten konzentriert sind, also in den Großstädten und Ballungskernen. Dies entspricht der Funktion einer wirtschaftsbezogenen Gemeindesteuer. Sie soll einen Ausgleich für die Lasten, die der Gemeinde aus der örtlichen Wirtschaft erwachsen, gewähren. Allerdings erfassen Realsteuern und Wertschöpfungsteuer die örtliche Wirtschaftskraft jeweils in unterschiedlicher Weise. Hieraus resultieren Unterschiede der räumlichen Streuung, die durch die folgenden Faktoren erklärbar sind:

Tabelle 1:
Grundsteuer, Gewerbesteuer- (netto) und Realsteuerkraft (netto) sowie Wertschöpfungssteuerkraft in Nordrhein-Westfalen

	Grundsteuerkraft 1981 in DM je EW	Gewerbesteuerkraft (netto) 1981 in DM je EW	Realsteuerkraft (netto) 1981 in DM je EW	Wertschöpfungssteuerkraft (Typ I) 1979 in DM je EW	Saldo Wertschöpfungssteuerkraft 1979 $\cdot$ Realsteuerkraft 1981	Wertschöpfungssteuerkraft 1981 verminderter Reichweite (Typ II) und Grundsteuerkraft 1981 in DM je EW	Effektive Realsteuereinnahmen (netto) 1981 in DM je EW
1	2	3	4 = 2 + 3	5	6 = 5-4	7	8
Kreisfreie Städte mit 500 000 und mehr EW	108	393	501	584	+ 83	578	580
200 000 — 500 000 EW	93	304	397	448	+ 51	432	431
unter 200 000 EW	89	309	398	382	- 16	401	423
Zusammen	99	344	443	499	+ 56	492	496
Kreisangehörige Gemeinden	88	281	369	317	- 52	329	321
Ballungskerne	98	335	433	490	+ 57	487	490
Ballungsrandzonen	84	276	360	300	- 60	311	327
Solitäre Verdichtungsgebiete ¹	99	408	508	475	- 33	435	513
Verdichtungsgebiete insgesamt	94	323	417	437	+ 20	436	447
darunter Ruhrgebiet	81	267	348	402	+ 54	404	371
Ländl. Zonen	80	284	364	325	- 39	327	314
NW insgesamt	89	309	398	398	0	398	398

¹ Nur Münster und Bielefeld, Siegen und Paderborn wurden der ländlichen Zone zugerechnet.

² Typ I: Grundsteuer A und B werden abgeschafft; Typ II: Grundsteuer A und B werden beibehalten.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen.

- Die Grundsteuer streut relativ gleichmäßig. Die Realsteuerkraft hängt somit weitgehend von der Gewerbesteuerkraft ab.
- Die Gewerbesteuer erreicht in den Regionen hohe Werte, in denen ein großer Teil der Wertschöpfung in Bereichen entsteht, die unter die Gewerbeabgrenzung fallen, und gleichzeitig ertragsstarke Unternehmen vorherrschen, da das Aufkommen der Gewerbesteuer zu ca. 80 % ertragsabhängig ist. Diese selektive Erfassung der örtlichen Wirtschaftskraft führt je nach der Wirtschaftsstruktur vielfach zu unangemessenen hohen oder niedrigen Steuerkraftzahlen. So liegen z. B. die drei Ruhrgebietsstädte Oberhausen, Bottrop und Herne bezüglich ihrer Realsteuerkraft am Ende der Skala in Nordrhein-Westfalen und unter den industriell kaum entwickelten Landkreisen Heinsberg und Coesfeld⁷.
- Von der Wertschöpfungssteuer Typ I profitieren Regionen mit einem hohen Anteil an Wertschöpfung in Bereichen, die nicht unter die Abgrenzung des Gewerbebegriffes fallen, und Regionen, die zwar Gewerbe und damit Wertschöpfung aufweisen, deren Wirtschaft aber ertragsschwach ist, da ca. 75 % der Bemessungsgrundlage einer Wertschöpfungssteuer ertragsunabhängig wären. Neben den beiden Hauptstädten Bonn und Düsseldorf, die von der Einbeziehung der staatlichen Wertschöpfung in die Besteuerung profitieren, könnten z. B. vor allem die Ruhrgebietsstädte, die Standort der ertragsschwachen Montanindustrie sind, an Steuerkraft zulegen⁷.

Tabelle 1 zeigt, daß die kreisfreien Städte insgesamt von einer Wertschöpfungssteuer profitieren, insbesondere die Großstädte mit über 500 000 Einwohnern. Eine Ausnahme bildet hier nur die Größenklasse der Städte unter 200 000 Einwohnern. In dieser Klasse wird das Ergebnis bei insgesamt kleiner Besetzungszahl (7 Städte) dominiert von den im Verhältnis zu ihrer Wertschöpfung besonders gewerbesteuerstarken Städten Leverkusen, Remscheid und Mülheim an der Ruhr. Die kreisangehörigen Gemeinden verlieren insgesamt durch die Wertschöpfungssteuer DM 52,— je Einwohner; das sind ca. 14 % ihrer Realsteuerkraft.

Betrachtet man das Ergebnis in den Zonen nach der Siedlungsstruktur, zeigt Tabelle 1, daß allein die Ballungskerne — die weitgehend identisch mit den kreisfreien Städten sind — von der Wertschöpfungssteuer profitieren. Dagegen müssen die Ballungsrandzonen bis zu ca. 17 % Verlust an Steuerkraft hinnehmen. Eine Erklärung mag sein, daß die Ballungsrandgemeinden zum Teil überwiegend Wohngemeinden sind, die Produktionstätigkeit und damit die Wertschöpfung, bezogen auf die Wohnbevölkerung, gering ist, gleichzeitig aber einige wenige ertragsstarke Unternehmen angesiedelt sind, die für ein entsprechendes Gewerbesteueraufkommen sorgen. Denn in dem im letzten Jahrzehnt zu beobachtenden Prozeß der Gewerbesuburbanisierung haben vor allem solche Betriebe kleiner und mittlerer Größe den Ballungskern verlassen und sich am Ballungsrand neu angesiedelt, die im Kern gesund waren, deren Expansionsabsichten sich am alten

Standort aber nicht realisieren ließen, ein für den Ballungsrand insgesamt positiver Ausleseprozeß. Der Verlust der Solitären Verdichtungsgebiete um DM 33,— je Einwohner erklärt sich aus dem hohen Niveau des Gewerbesteueraufkommens in dieser hier nur Münster und Bielefeld umfassenden Kategorie. Dennoch beläst die Wertschöpfungsteuer diesen Städten ein angemessenes Steuerkraftniveau.

Aufgrund des durchschlagenden Gewichts der Ballungskerne erreichen die Verdichtungsgebiete insgesamt durch die Wertschöpfungsteuer einen Zuwachs an Steuerkraft, während die ländlichen Zonen einen Verlust von DM 39,— je Einwohner (ca. 11 % ihrer Realsteuerkraft) hinnehmen müssen. Sie liegen aber, da in diesen Regionen — zumindest in den zentralen Orten — mehr Produktion konzentriert ist als in den Ballungsrandgebieten, im Aufkommen der Wertschöpfungsteuer deutlich über diesen. Tabelle 2 zeigt, daß sich im Verdichtungsgebiet Gewinner und Verlierer zahlenmäßig die Waage halten, daß die Ballungskerne aber überwiegend Gewinner sind. Weisen bei den Realsteuern nur 8 von 21 Ballungskernen eine überdurchschnittliche Steuerkraft von über DM 400,— je Einwohner auf, sind es bei der Wertschöpfungsteuer 14. Der Ballungsrand verliert dagegen fast durchweg an Steuerkraft; bei einer Wertschöpfungsteuer erreicht kein Kreis mehr die durchschnittliche Steuerkraft. Auch die ländlichen Zonen müssen fast ausnahmslos Verluste hinnehmen.

In welcher Weise ändert sich nun die räumliche Streuung bei einer Wertschöpfungsteuer geringerer Reichweite, d. h., bei Typ II im Vergleich zu Typ I? Tabelle 1 gibt auch hierüber Aufschluß. Die Wertschöpfungsteuer vom Typ II bringt bei Beibehaltung der Grundsteuer A und B leichte Vorteile für die kreisangehörigen Gemeinden und unter diesen insbesondere für die Ballungsrandgemeinden. Diese profitieren aufgrund ihres überdurchschnittlichen Beitrags der Wohnungswirtschaft zur Wertschöpfung vor allem von der höheren Belastung der Wohngrundstücke durch die Grundsteuer B im Vergleich zur Wertschöpfungsteuer. Darüber

hinaus findet eine Umverteilung von Steuerkraft — insbesondere innerhalb der kreisfreien Städte bzw. der Verdichtungsgebiete — statt, vor allem bei den Städten von 200 000 bis 500 000 Einwohnern. In dieser Klasse sind mit Bonn, Münster und Aachen Verwaltungsstädte angesiedelt, die naturgemäß von der Besteuerung der staatlichen Wertschöpfung gemäß Typ I stark profitieren würden. Die Umverteilung zwischen Verdichtungsgebiet und ländlicher Zone ist gering. Innerhalb der Verdichtungsgebiete verschiebt sich die Steuerkraft zugunsten der Ballungsrandzonen. Das Ruhrgebiet, in dem die staatliche Wertschöpfung im Vergleich zum übrigen Verdichtungsgebiet gering ist, kann zum Durchschnitt der Verdichtungsgebiete weiter aufschließen.

Der Vergleich zwischen Wertschöpfungsteuerkraft und effektiven Realsteuereinnahmen läßt deutlich werden, daß Hebesatzunterschiede zwischen den Regionen — wie bei der Gewerbesteuer — bei einer Wertschöpfungsteuer nicht angemessen wären, da die Steuerkraft in Regionen, die jetzt hohe Hebesatzanspannungen benötigen, stark wachsen würde. So liegt die vertikale Streuung der Wertschöpfungsteuerkraft knapp über den effektiven Gewerbesteuereinnahmen. Die Wertschöpfungsteuerkraft ist dem tatsächlichen Finanzbedarf also bereits besser angepaßt als die Gewerbesteuerkraft; es bedarf nicht so starker regionaler Variationen der Steuerkraft durch die Hebesätze.

5. Die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer

5.1 Möglichkeiten und Probleme der Berechnung alternativer Verteilungsschlüssel anhand verfügbarer Statistiken

Die verschiedenen Modelle einer Umsatzsteuerbeteiligung sehen — im Unterschied zur Wertschöpfungsteuer — nur den Ersatz der Gewerbesteuer vor. Die zu berechnenden regionalen Einnahmen aus einer solchen Beteiligung ergeben sich aus der

Tabelle 2:
Realsteuerkraft 1981 und Wertschöpfungsteuerkraft Typ I 1979 der kreisfreien Städte und Kreise Nordrhein-Westfalens

Art der Körperschaft	Anzahl der kreisfreien Städte/ Kreise	Anzahl der kreisfreien Städte/Kreise mit								Bei einer Substitution der Realsteuern durch die Wertschöpfungsteuer Typ I	
Gemeindegrößenklasse		Realsteuerkraft in DM je EW				Wertschöpfungsteuer- kraft in DM je EW					
Zonen der Siedlungsstruktur		un- ter 300	300 — 400	400 — 500	über 500	un- ter 300	300 — 400	400 — 500	über 500	Gewinner	Verlierer
kreisfreie Städte mit 500 000 und mehr EW	5	—	2	1	2	—	—	2	3	5	—
200 000 — 500 000 EW	11	1	6	2	2	—	2	8	1	7	4
unter 200 000 EW	7	3	1	1	2	2	3	1	1	3	4
zusammen	23	4	9	4	6	2	5	11	5	15	8
Kreise ¹	31	4	19	7	1	12	16	3	—	2	27
Ballungskerne	21	3	10	3	5	2	5	9	5	15	6
Ballungsrandzonen	9	1	5	3	—	5	4	—	—	1	8
Solitäre Verdichtungsgebiete	2	—	—	1	1	—	—	2	—	—	2
Verdichtungsgebiet insges.	32	4	15	7	6	7	9	11	5	16	16
darunter Ruhrgebiet	13	4	7	2	—	3	5	4	1	10	3
Ländliche Zonen ¹	22	4	13	4	1	7	12	3	—	1	19

1 Zwei Kreise aus den ländlichen Zonen weisen bei einer Substitution der Gewerbesteuer durch die Wertschöpfungsteuer eine unveränderte Steuerkraft aus, so daß sich in diesen Gebietskategorien Gewinner und Verlierer nicht zur Gesamtzahl der Kreise addieren.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen.

ingesamt zu verteilenden Finanzmasse, die mit den Gewerbesteureinnahmen gleichzusetzen sind, und den jeweiligen Schlüsselzahlen, die den Anteil einer Region am Landeswert des Schlüssels angeben. Diskutiert werden vor allem die Verteilungsschlüssel Lohnsumme, materielle Wirtschaftsgüter, Beschäftigte und Nettoumsatz.

Für die Berechnung des Schlüsselements Lohnsumme stehen aktuelle Daten in der notwendigen regionalen Zuordnung nach dem Arbeitsort weder aus der Lohnsteuerstatistik noch aus der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit zur Verfügung. Die Lohnsumme je Kreis wird deshalb anhand einer Multiplikation der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am 30. 6. 1981 mit den durchschnittlichen Bruttolohn- und -gehaltssummen der Beschäftigten im Bergbau, Industrie und Verarbeitenden Handwerk geschätzt. Dabei wird unterstellt, daß sich in den bei der Lohn- und Gehaltssumme nicht erfaßten Dienstleistungsbereichen ein ähnliches regionales Gefälle der Bruttoverdienste ergibt wie im produzierenden Gewerbe.

Der Indikator Lohnsumme stellt für sich genommen einen brauchbaren Schlüssel zur Verteilung der Umsatzsteuer dar. Jedoch führt der Gedanke, daß neben beschäftigungsintensiven Betrieben auch große, weitgehend automatisierte Produktionsstätten Belastungen in einer Kommune hervorrufen können, zur Forderung nach einem weiteren Schlüssel zur Steuerverteilung, der sich in geeigneter Form am Gewerbekapital orientieren soll. Nach dem Vorschlag des Instituts „Finanzen und Steuern“ solle das zweite, gleichgewichtete Schlüsselement ein Indikator für den Einsatz materieller Wirtschaftsgüter sein. Über die sachge-

rechte Abgrenzung eines Verteilungsschlüssels für das Gewerbekapital — nur Berücksichtigung der materiellen Wirtschaftsgüter oder auch des Betriebskapitals und Finanzvermögens — kann gestritten werden. Mit der Abgrenzung ändert sich jedoch auch die räumliche Streuung. Unabhängig von theoretischen Erwägungen über die sachgemäße Abgrenzung ist zu konstatieren, daß auf Kreisebene regionalisiert nur Daten über das Rohbetriebsvermögen aus der Statistik der Einheitswerte der gewerblichen Betriebe verfügbar sind. Die folgenden Berechnungen über einen Schlüssel für das Gewerbekapital basieren auf diesen Daten, entsprechen also nicht exakt dem Vorschlag des Instituts „Finanzen und Steuern“.

Auch wenn das Rohbetriebsvermögen als geeigneter Schlüssel angesehen wird, ist zu fragen, ob die Einheitswertstatistik zur Erstellung dieses Schlüssels geeignet ist. Sie erfaßt betriebliche Vermögenswerte nur, wenn sie für die Besteuerung (Vermögenssteuer oder Gewerbekapitalsteuer) von Bedeutung sind. Nicht erfaßt wird z. B. das Vermögen solcher Betriebe, deren Gewerbekapital unter der zum Feststellungszeitpunkt der Einheitswerte gültigen steuerlichen Freigrenze lag.

Gravierender als die unvollständige Erfassung des betrieblichen Vermögens wirken allerdings Fehler bei der regionalen Zuordnung. In der Regel werden die Betriebe mit ihrem Vermögen sachgerecht dem Belegenheitskreis zugeordnet. Bei reinen Filialunternehmen wird die Zurechnung allerdings am Sitz des Unternehmens vorgenommen. Die Zerlegung im Rahmen der Gewerbesteuerung erfolgt erst nach Feststellung des einheitlichen Steuermeßbetrages. Dadurch wird der Wert der Statistik für Modellrechnungen stark beeinträchtigt.

Tabelle 3:

Die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer bei unterschiedlichen Verteilungsschlüsseln im Vergleich zur Gewerbesteuer und Wertschöpfungssteuer

Art der Körperschaft	Gewerbesteuer (netto) in DM je EW		Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer bei unter- schiedl. Verteilungsschlüsseln in DM je EW			Wert- schöpfungs- steuer, Typ II, in DM je EW
Gemeindegrößenklasse						
Zonen der Siedlungs- struktur	Steuer- kraft 1981	effekt. Einn. 1981	Sozialvers. pflichtig. Beschäftigte am 30. 6. 1981	Lohn- summe 1981	Lohnsumme 1981 u. Rohbe- triebs- Vermögen 1977	Steuer- kraft 1979
Kreisfreie Städte mit 500 000 und mehr EW	393	459	400	455	614	470
200 000 — 500 000 EW	304	330	351	346	314	339
unter 200 000 EW	309	329	326	335	261	312
zusammen	344	387	369	393	439	393
Kreise	281	247	260	241	204	241
Ballungskerne	335	381	360	387	437	389
Ballungsrandzonen	276	247	255	245	191	227
Solitäre Verdichtungs- gebiete	408	409	377	352	289	336
Verdichtungsgebiete insges.	323	344	332	346	362	342
darunter Ruhrgebiet	267	279	304	312	324	323
Ländliche Zonen	284	243	266	240	210	247
NW insgesamt	309	309	309	309	309	309

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen.

Unkompliziert ist die Ermittlung des Verteilungsschlüssels Beschäftigte. Die Daten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je Kreis entsprechen exakt dem Vorschlag des Bundes der Steuerzahler zur sachlichen und regionalen Abgrenzung des Schlüssels.

Nicht berechnet wird hier der Vorschlag, die Umsatzsteuer nach dem örtlichen Nettoumsatz zu verteilen. Einer Abschätzung des Nettoumsatzes anhand der Umsatzsteuerstatistik steht entgegen, daß diese Umsätze bei Mehrbetriebsunternehmen oft am Unternehmenssitz veranschlagt werden. Für Mehrbetriebsunternehmen müßte also zunächst eine Zerlegung der Umsätze auf die Betriebsstätten der Belegenheitsgemeinden erfolgen, die nur von den Finanzämtern geleistet werden kann. Allerdings besteht zwischen Nettoumsatz und Nettowertschöpfung eine weitgehende Übereinstimmung. Daher kann vermutet werden, daß die Streuung des Nettoumsatzes dem der Wertschöpfungssteuer in ihrer Version geringerer Reichweite ähnelt, bei der der Kreis der Besteueren in etwa mit der der Umsatzsteuer identisch sein dürfte.

5.2 Die räumliche Streuung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer bei alternativen Verteilungsschlüsseln

Der Verteilungsschlüssel Beschäftigte führt überall dort zu überdurchschnittlichen Einnahmen, wo eine überdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung vorliegt und/oder die Wirtschaftsbevöl-

kerung aufgrund von Einpendlerüberschüssen die Wohnbevölkerung übersteigt. Dies ist vor allem in den kreisfreien Städten, den Ballungskernen und den Solitären Verdichtungsgebieten der Fall. Die Ballungsrandzonen, in denen die Wohnfunktion überwiegt, weisen dagegen geringe Werte auf (vgl. Tabelle 3). Die Unterschiede sind allerdings weniger ausgeprägt als beim Schlüssel Lohnsumme. Während beim Schlüssel Beschäftigte praktisch jeder Arbeitsplatz gleich bewertet wird, wirkt sich beim Schlüssel Lohnsumme neben einem hohen Beschäftigungsniveau auch noch das Lohnniveau aus. Dies begünstigt vor allem die Ballungskerne. Die vertikale Streuung würde sich im Vergleich zum Schlüssel Beschäftigte erhöhen. Betrachtet man nun den kombinierten Schlüssel Lohnsumme und Rohbetriebsvermögen, so zeigt sich, daß die Konzentration der Einnahmen auf die Ballungskerne und unter diesen auf die Großstädte über 500 000 Einwohner weiter zunimmt. Letztere erreichen allein einen Anteil von ca. 50 % des gesamten Rohbetriebsvermögens in Nordrhein-Westfalen. Auch wenn das Verteilungsergebnis zugunsten der Großstädte damit überzeichnet sein dürfte, weil ein Teil des Betriebsvermögens bei Mehrbetriebsunternehmen falsch zugeordnet wurde, so läßt sich doch festhalten, daß ein Verteilungsschlüssel, der in der einen oder anderen Form das Gewerbekapital berücksichtigt, zu einer wesentlich stärkeren horizontalen und vertikalen Aufkommensstreuung führt als etwa die Schlüssel Beschäftigte und Lohnsumme. Dies zeigt auch der Vergleich der Variationskoeffizienten in Tabelle 5.

Tabelle 4:
Gewinner und Verlierer an Steuerkraft bzw. effektiven Einnahmen unter den kreisfreien Städten/Kreisen Nordrhein-Westfalens bei Substitution der Gewerbesteuer durch einen Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, verteilt nach verschiedenen Schlüsseln

Art der Körperschaft	Anzahl der Kreisfreien Städte/Kreise	Substitution der Gewerbesteuer durch einen Gemeindeanteil a. d. Umsatzsteuer, verteilt nach d. Schlüssel											
		Beschäftigte				Lohnsumme				Lohnsumme + Rohbetr.vermögen			
		Steuerkraft + effekt. Einn. +	Steuerkraft - effekt. Einn. +	Steuerkraft + effekt. Einn. -	Steuerkraft - effekt. Einn. -	Steuerkraft + effekt. Einn. +	Steuerkraft - effekt. Einn. +	Steuerkraft + effekt. Einn. -	Steuerkraft - effekt. Einn. -	Steuerkraft + effekt. Einn. +	Steuerkraft - effekt. Einn. +	Steuerkraft + effekt. Einn. -	Steuerkraft - effekt. Einn. -
Kreisfreie Städte mit 500 000 u. mehr EW	5	2	—	1	2	3	—	2	1	4	—	—	1
200 000 — 500 000 EW	11	6	—	3	2	6	—	2	2	4	—	2	5
unter 200 000 EW	7	3	—	2	2	4	—	1	2	1	—	1	5
zusammen	23	11	—	6	6	13	—	5	5	9	—	3	11
Kreise ¹	31	8	16	—	7	2	15	—	14	1	5	—	24
Ballungskerne	21	10	—	5	6	12	—	5	4	8	—	3	11
Ballungsrandzonen	9	2	5	—	2	1	3	—	5	1	—	—	8
Solitäre Verdichtungsgebiete	2	—	—	1	1	—	—	—	2	—	—	—	2
Verdichtungsgebiete insges.	32	12	5	5	8	13	3	5	11	9	—	3	21
darunter Ruhrgebiet	13	9	1	1	2	7	2	3	1	5	—	2	6
Ländliche Zonen ¹	22	7	10	—	4	2	12	—	8	1	5	—	15

1 Zwei Kreise aus den ländlichen Zonen weisen bei einer Substitution der Gewerbesteuer durch einen Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer beim Schlüssel Beschäftigte bzw. Lohnsumme + Rohbetriebsvermögen eine unveränderte Steuerkraft auf, so daß sich in diesen Gebietskategorien Gewinner und Verlierer nicht zur Gesamtzahl der Kreise addieren.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen.

Der Vergleich der verschiedenen Modelle einer Umsatzsteuerbeteiligung mit der Gewerbesteuer hat zu berücksichtigen, daß bei letzterer Steuerkraft und effektive Einnahmen auseinanderklaffen. Insbesondere die Großstädte und Ballungskerne nutzen das Hebesatzrecht zu einer Steigerung der Einnahmen, dagegen liegen im Ballungsrand und in den Ländlichen Zonen die effektiven Einnahmen unter der Steuerkraft. Geht man davon aus, daß die unterschiedliche Anspannung des Gewerbesteuerhebesatzes den unterschiedlichen Finanzbedarf der Regionen anzeigt, so sollte die Streuung einer Umsatzsteuerbeteiligung eher der der effektiven Gewerbesteuereinnahmen als der der Steuerkraft entsprechen. Dies ist am ehesten bei einem Verteilungsschlüssel Lohnsumme gegeben. Der Schlüssel Beschäftigte würde dagegen zu einer deutlichen Nivellierung der vertikalen Streuung der Steuereinnahmen führen, ein Schlüssel Rohbetriebsvermögen würde sie unangemessen verstärken. Zum Vergleich wurde in die Tabelle 3 auch die Wertschöpfungsteuer aufgenommen, und zwar in ihrer Version geringerer Reichweite (Typ II), die vom angestrebten Gesamtaufkommen direkt mit der Umsatzsteuerbeteiligung vergleichbar ist.

Tabelle 4 zeigt die Anzahl der Gewinner und Verlierer an Steuerkraft bzw. effektiven Einnahmen bei einer Umsatzsteuerbeteiligung. Auffallend ist, daß 12 kreisfreie Städte bei einem Schlüssel Beschäftigte Verluste gegenüber den effektiven Gewerbesteuereinnahmen hinnehmen müssen, 11 dagegen Gewinne verzeichnen. Der Schlüssel Beschäftigte wirkt auf die horizontale Streuung also stark nivellierend. Gewerbesteuer schwache Städte verzeichnen Gewinne, die Gewerbesteuerhochburgen dagegen schleifen sich ab. In geringerer Weise ist dies auch beim Schlüssel Lohnsumme der Fall. Bei den Kreisen erhöht ein Schlüssel Beschäftigte in drei Vierteln der Fälle die effektiven Einnahmen, der Schlüssel Lohnsumme in gut der Hälfte der Fälle, der Schlüssel

Lohnsumme und Rohbetriebsvermögen nur in einem Fünftel der Fälle.

Aufschlußreich ist die Tabelle auch in den bereits oben angedeuteten Konsequenzen für den Finanzausgleich. Der bloße Austausch der Gewerbesteuerkraftzahlen durch die Steuerkraftzahlen bei einer Umsatzsteuerbeteiligung hätte zur Folge, daß etwa bei einem Schlüssel Beschäftigte 16 Kreise, weil ihre Steuerkraft sinkt, steigende Zuweisungen im Finanzausgleich zu erwarten haben, obwohl ihre effektiven Steuereinnahmen steigen. 6 kreisfreien Städten dagegen würde bei sinkenden effektiven Einnahmen ein Anstieg an Steuerkraft unterstellt mit entsprechenden Konsequenzen für den Finanzausgleich.

6. Vergleich der regionalen Aufkommensstreuung der Gewerbesteuer bzw. der Realsteuern insgesamt und ihrer Substitutionsvarianten

Die Gewerbesteuer bzw. die Realsteuern insgesamt, die Modelle der Umsatzsteuerbeteiligung und die Wertschöpfungsteuer vom Typ I sollen im folgenden anhand der Variationskoeffizienten verglichen werden. Die Variationskoeffizienten drücken aus, um wieviel Prozent die Steuerkraft bzw. das effektive Aufkommen durchschnittlich vom Mittelwert des Regionstyps abweichen. Die Koeffizienten für die Städte und Kreise nach Größenklassen und Siedlungsstruktur geben also Auskunft über das Gleichmaß des Aufkommens in diesen Raumtypen⁸, d. h. über die horizontale Streuung. Der Variationskoeffizient für Nordrhein-Westfalen insgesamt wird dagegen eher durch die vertikale Streuung, d. h. die Unterschiede zwischen den Großstädten und den Landkreisen bestimmt.

Tabelle 5:
Die Variationskoeffizienten der Gewerbesteuer und ihrer Alternativen

Art der Körperschaft Gemeindegrößenklassen Zonen der Siedlungsstruktur	Variationskoeffizienten						
	Gewerbe- steuer- kraft (netto)	Effektive Gewerbe- steuer- einnahmen	Beteiligung an der Umsatzsteuer, verteilt nach dem Schlüssel			Realsteuer- kraft (netto)	Wertschöp- fungsteuer- kraft, Typ I
			Beschäftigte	Lohnsumme	Lohnsumme u. Betriebs- Vermögen		
Kreisfreie Städte mit 500 000 u. mehr EW	35,33	38,86	18,87	20,54	38,84	31,14	30,69
200 000 — unter 500 000 EW	25,34	24,70	9,48	15,89	19,02	21,43	10,20
unter 200 000 EW	39,45	39,32	19,16	33,76	28,57	37,18	22,00
kreisfreie Städte zusammen	34,88	37,34	17,46	25,66	43,84	31,41	26,91
Landkreise	19,89	24,60	15,20	16,52	19,36	16,85	15,90
Ballungskerne	35,79	39,63	19,01	26,29	47,45	32,21	28,45
Ballungsrandzonen	14,49	13,77	10,97	12,73	14,72	13,89	13,70
Verdichtungsgebiete insgesamt	32,34	38,78	21,87	29,36	51,48	35,14	31,11
darunter Ruhrgebiet	25,07	29,27	16,26	20,84	32,97	21,89	21,26
Ländliche Zonen	22,09	27,49	16,44	17,95	20,33	18,39	16,44
NW insgesamt	29,68	39,53	22,58	31,49	49,67	26,66	30,17

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen.

Für die Gewerbesteuer ist zunächst festzustellen, daß die effektiven Einnahmen höhere Werte als die Steuerkraft aufweisen. Das kommunale Hebesatzrecht wird also nicht zu einer Nivellierung bestehender Steuerkraftunterschiede genutzt, sondern verstärkt diese noch.

Von den Modellen zur Umsatzsteuerbeteiligung weist der Schlüssel Beschäftigte die stärkste Nivellierungstendenz sowohl bei der horizontalen als auch bei der vertikalen Streuung auf. Der Schlüssel Lohnsumme nivelliert zwar ebenfalls die Streuung im Vergleich zu den effektiven Gewerbesteuereinnahmen, aber in geringerem Umfang als der Schlüssel Beschäftigte. Die horizontale Streuung entspricht dabei in etwa der der Gewerbesteuerkraft. Ein kombinierter Schlüssel Lohnsumme und Rohbetriebsvermögen würde dagegen, vor allem vertikal, die Aufkommensdisparitäten zwischen den Regionen wohl weiter verstärken, auch wenn man berücksichtigen muß, daß diese Tendenz hier aufgrund der dargestellten Mängel der Datenbasis überzeichnet wird.

Die Realsteuerkraft weist gegenüber der Gewerbesteuerkraft niedrigere Werte auf. Dies erklärt sich dadurch, daß die hier einbezogene Grundsteuer relativ gleichmäßig über die Regionen streut und Aufkommensdisparitäten bei der Gewerbesteuer in geringem Umfang zu kompensieren vermag. Für die Wertschöpfungssteuer vom Typ I, die die Realsteuern insgesamt ersetzen soll, zeichnet sich, wie schon aus Tabelle 1 und 2 abzulesen war, eine Nivellierung der horizontalen Streuung bei einer Verstärkung der vertikalen Streuung ab. Die Variationskoeffizienten sind zwar nur bedingt mit denen der Modelle zur Umsatzsteuerbeteiligung vergleichbar, denn auch bei diesen ist, ähnlich wie bei der Gewerbesteuer, ein geringerer Wert zu erwarten, wenn man die Grundsteuern in die Rechnung einbezieht. Es läßt sich jedoch abschätzen, daß die Wertschöpfungssteuer vom Typ I hinsichtlich der horizontalen und vertikalen Streuung zwischen den Beteiligungsmodellen „Lohnsumme“ und „Lohnsumme und Rohbetriebsvermögen“ einzuordnen ist. Nicht ausgewiesen sind die Variationskoeffizienten für die Wertschöpfungssteuer vom Typ II, da hier die für die Berechnung notwendigen Einzelwerte für die Kreise nicht vorliegen. Die räumliche Streuung dürfte jedoch, bezieht man die Grundsteuern in die Rechnung ein, im Vergleich zur umfassenden Wertschöpfungssteuer etwas geringere Werte aufweisen, da die räumlich relativ gleichmäßig verteilte Wohnungswirtschaft durch die Grundsteuer B stärker belastet wird als bei Einbezug in die Wertschöpfungssteuer.

7. *Schlußbemerkungen*

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen beurteilt zumindestens die horizontalen Aufkommensunterschiede der Gewerbesteuer als so groß, daß sie als Störfaktor der räumlichen Ordnung anzusehen sind. Dagegen hält er die vertikale Streuung im Prinzip für gerechtfertigt⁹. Stimmt man dem zu, so weisen sowohl Wertschöpfungssteuer als auch Umsatzsteuerbeteiligung nach den vorliegenden Berechnungen eine adäquate Streuung auf. Die Wertschöpfungssteuer ist insbesondere geeignet, das Steueraufkommen zwischen den altindustrialisierten Verdichtungsgebieten wie dem Ruhrgebiet und solchen mit günstiger Wirtschaftsstruktur anzugleichen. Die Umsatzsteuerbeteiligung kann je nach Wahl des gegebenenfalls noch zu modifi-

zierenden Verteilungsschlüssels jede gewünschte Streuung annehmen. Wie beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit seiner veränderbaren Sockelgrenze kann die Einnahmeverteilung bei unerwünschten räumlichen Entwicklungen angepaßt werden. Sie verliert damit jedoch den Charakter der Steuerbeteiligung und rückt in die Nähe einer bedarfsorientierten Finanzaufweisung.

Die positive Beurteilung der räumlichen Streuung der Reformmodelle aufgrund des Untersuchungsbefundes kann allerdings nur vorläufig ausfallen. Die Analyse der Rechenergebnisse ist durch folgende Überlegungen zu ergänzen:

- Die Rechenergebnisse bieten eine Momentaufnahme. Sie zeigen nicht die regional unterschiedliche Entwicklungsdynamik der einzelnen Steuerquellen. Die Position einzelner Gebietskategorien im Hinblick auf ihre Steuerkraft im Vergleich zu anderen Regionen kann dadurch im Zeitablauf stark verändert werden.
- Die Ergebnisse für Nordrhein-Westfalen sind nicht ohne weiteres auf das übrige Bundesgebiet zu übertragen. Typisch für Nordrhein-Westfalen ist etwa die besondere Gewerbesteuer-schwäche des Ruhrgebiets im Vergleich zu anderen Ballungsgebieten. Die Steuerkraftunterschiede zwischen Ballungskernen, Randzonen und angrenzenden ländlichen Räumen sind dort in der Regel niedriger als bei anderen Verdichtungsgebieten. Es ist zu vermuten, daß sich für andere Verdichtungsgebiete (Stuttgart, München, Frankfurt) im Vergleich zu den angrenzenden ländlichen Räumen stärkere Steuerkraftunterschiede zeigen. Auch sind für einige periphere ländliche Räume in den übrigen großen Flächenländern deutlich abweichende Ergebnisse im Vergleich zu Nordrhein-Westfalen zu erwarten.

Weiterführende Analysen zur Frage der räumlichen Wirkungen einer Gewerbesteuerreform sind daher insbesondere zu folgenden Fragestellungen notwendig:

- Wie konstant ist die berechnete räumliche Streuung von Steuern im Zeitablauf? Gibt es spezielle Entwicklungstrends zugunsten einzelner Regionen (Ballungskern, Randzonen etc.)?
- Wie sieht die Streuung der Steuern für die anderen Bundesländer aus? Gibt es dort gravierende Abweichungen vom Bild für Nordrhein-Westfalen?
- Wie homogen ist das Steueraufkommen innerhalb der Kreise, die hier als kleinste regionale Einheit verfügbar waren? Läßt die Datenlage Modellrechnungen auf Gemeindeebene zu? Mit welchen Unsicherheiten sind solche Rechnungen behaftet?
- Wie muß der Finanzausgleich an ein verändertes kommunales Steuersystem angepaßt werden? Welche Kompensationseffekte bei einer veränderten Steuerkraftverteilung sind dann von ihm zu erwarten?

Gegenwärtig wird im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau eine Untersuchung durchgeführt, die sich mit diesen weitergehenden Fragestellungen beschäftigt. Ergebnisse sind für das Frühjahr 1986 zu erwarten.

Anmerkungen

1 Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.): Gewerbesteuer auf neuem Kurs, DIHT 201, Bonn 1982.

2 Hecht, W.: Modell für die Ablösung der Gewerbesteuer durch einen Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Institut Finanzen und Steuern, Brief 211, Bonn 1982.

3 Schemmel, L.; Krabwinkel W.: Abbau und Ersatz der Gewerbesteuer. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.), Heft 57, Wiesbaden 1984.

4 Ritter, W.: Abbau der Gewerbesteuer. Ein Beitrag zur überfälligen Reform der Gemeindefinanzen und der Unternehmensbesteuerung. In: Betriebs-Berater, 38. Jg. 1983, S. 389 ff.

5 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31, Bonn 1982.

6 Der vorliegende Bericht basiert auf einer Untersuchung, in der erstmals versucht wurde, die Auswirkungen der einzelnen Reformvorschläge auf

die regionale Verteilung der kommunalen Steuereinnahmen anhand statistischer Daten für das Land Nordrhein-Westfalen zu quantifizieren. Vgl. Strauß, W.: Probleme und Möglichkeiten einer Substituierung der Gewerbesteuer. Opladen 1984.

7 Vgl. ebenda, S. 223 f.

8 Für die Solitären Verdichtungsgebiete wird auf die Ausweisung von Werten verzichtet, da die Berechnung von Werten nur für die beiden Städte Münster und Bielefeld nicht sinnvoll erscheint.

9 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern..., a.a.O., S. 41.