

Jürgen Wixforth

Auswirkungen einer geänderten Lohnsteuerzerlegung zwischen Stadtstaat und Umland – das Beispiel Hamburg

Effects of a modified income tax distribution between a city state and suburbia – the example of Hamburg

Kurzfassung

Bei den Stadtstaaten führt die Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitz zu überproportionalen Einnahmeverlusten, da diese damit den Gemeinde- und Länderanteil durch einpendelnde Arbeitnehmer an die umliegenden Wohnsitzgemeinden und -länder verlieren. Der Beitrag simuliert die veränderten Verteilungen des örtlichen Lohnsteueraufkommens bei einer hälftigen Aufteilung nach Wohnsitz und Arbeitsort. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den steuerlichen Auswirkungen in den Umlandgemeinden. Am Beispiel der Stadtregion Hamburg wird gezeigt, dass mit veränderten Zerlegungsvorschriften neben der Kernstadt auch die größeren Zentren im Umland profitieren würden.

Abstract

Within German city states the income tax distribution according to registered residence leads to disproportionately high revenue losses. Due to commuting employees city states lose both their municipal and federal rates to their surrounding residential municipalities and Federal States. This paper simulates the modified distribution of the local income tax revenue in case of an equal split between registered residence and place of work. Emphasis is laid on the fiscal impacts for suburbia. Considering the Hamburg region as an example it is shown that both the city state and the suburban centres would profit from a modified allocation.

1 Einführung

Die westdeutschen Stadtstaaten Hamburg und Bremen thematisieren seit langem und wiederkehrend die aus ihrer Sicht ungerechten Bestimmungen zur wohnsitzabhängigen Verteilung der Lohnsteuer. Hintergrund ist, dass die Lohnsteuer am Wohnort des Steuerpflichtigen veranlagt wird, also Arbeitnehmer, die im Umland wohnen und in der Kernstadt arbeiten, jeden Abend ihren entsprechenden Anteil am Aufkommen dieser Steuer „mit nach Hause nehmen“. Gerade für Stadtstaaten zieht diese Regelung überproportionale negative Belastungen nach sich, da sich dort der mitgenommene Anteil eines jeden Arbeitnehmers einerseits aus dem kommunalen und andererseits aus

dem länderbezogenen Anteil zusammensetzt. Hinzu kommt noch eine weitere Benachteiligung für die Stadtstaaten: Als „Hauptstädte ohne Umland“ besteht für sie im Gegensatz zu Kernstädten in Flächenländern keine Möglichkeit zu einem landesinternen Finanzausgleich. Diese benachteiligenden Effekte werden auch als „Stadtstaatenproblematik“ beschrieben (Kitterer et al. 2004, S. 118).

Auch wenn in der Literatur zunehmend die gestärkte Rolle von Stadt-Umland-Verbänden thematisiert wird, gibt es dennoch zwei Gründe, die eine interkommunale Zusammenarbeit in dem hier angesprochenen Themenbereich unwahrscheinlich erscheinen lassen: Erstens ist daran zu erinnern, dass sich die derzeitigen

Regionalverbände (Hannover, Frankfurt/Main, Stuttgart) nur innerhalb eines Bundeslandes gebildet haben. Und zweitens berührt jegliche Form interkommunaler Kooperation bislang nicht die originären Steuereinnahmen.

Ziel dieses Beitrags ist es, die finanziellen Auswirkungen von geänderten Rahmenbedingungen bei der Verteilung der Lohnsteuer nachzuvollziehen. An der Region Hamburg¹ wird dargestellt, welche fiskalischen Umverteilungen stattfänden, wenn die Lohnsteuer je zur Hälfte an die Wohnsitz- und die Arbeitsortgemeinde verteilt würde. Die Ausführungen zu den finanziellen Gewinnen und Verlusten fokussieren sich jedoch nicht auf den Stadtstaat Hamburg als Kernstadt (dazu liegen verschiedene Modellrechnungen vor), sondern auf die finanziellen Auswirkungen in den Umlandgemeinden. Trotz insgesamt zu vermutender Einbußen für die Suburbia von Hamburg soll auch überprüft werden, inwieweit die zunehmende Ausdifferenzierung des Umlandgefüges bei einer derartigen hälftigen Verteilung zu unterschiedlichen finanziellen Betroffenheiten der dortigen Städte und Gemeinden führen würde.

Der Beitrag liefert einen möglichen Baustein zu der Frage einer gerechteren Aufkommensverteilung zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden bei der einwohnerorientierten Lohnsteuer. Bei dieser Steuerart handelt es sich jedoch nur um eine Umverteilung. Damit jedoch die Kommunen ihren Aufgabenkanon auch zukünftig noch erledigen können, bedarf es zusätzlich einer Stärkung der eigenen Steuerquellen. Dazu sollte vor allem die mit unübersehbaren Mängeln behaftete Gewerbesteuer dienen, indem sie wieder breiter angelegt wird, ertragsunabhängige Elemente besteuert und die Selbstständigen in die Steuerpflicht einbezieht. Zur Frage einer möglichen Stärkung der Gewerbesteuer wurden 2006 verschiedene Konzepte vorgelegt (zusammenfassend Pohl 2006).

2 Rechtliche Vorgaben und Grundzüge der Lohnsteuerzerlegung

Zum besseren Verständnis seien hier zunächst die Begriffe Lohnsteuer und Einkommensteuer erläutert: Die Lohnsteuer ist eine besondere Erhebungsform der Einkommensteuer. Sie ist die vom Arbeitslohn abgezogene Einkommensteuer auf Einkünfte aus nicht selbstständiger Arbeit, während die Einkommensteuer auf alle Einkünfte mit Ausnahme der Einkünfte aus nicht selbstständiger Arbeit erhoben wird. Die Einkommensteuer (d. h. auch die Lohnsteuer) steht dem Wohnsitzland des Steuerpflichtigen zu. Da die Lohnsteuer aber nicht in allen Fällen an ein Finanzamt im Wohnsitz-

land gezahlt wird, kann hierbei ein Zerlegungsbedarf entstehen.

Die Lohnsteuer ist für die Kommunen mittlerweile die quantitativ bedeutsamste Steuereinnahme. Ihre vertikale Aufteilung zwischen dem Bund und den Ländern ist in Art. 106 GG geregelt. Danach erhalten die Gemeinden einen 15 %-igen Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer, der Rest wird zwischen dem Bund und den Ländern zu je 42,5 % verteilt. Die horizontale Verteilung der Einkommensteuer auf die einzelnen Länder regelt Art. 107 Abs. 1 GG:

„Das Aufkommen der Landessteuern und der Länderanteil am Aufkommen der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer stehen den einzelnen Ländern insoweit zu, als die Steuern von den Finanzbehörden in ihrem Gebiet vereinnahmt werden (örtliches Aufkommen). Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, sind für die Körperschaftsteuer und die Lohnsteuer nähere Bestimmungen über die Abgrenzung sowie über Art und Umfang der Zerlegung des örtlichen Aufkommens zu treffen.“

Der Passus des Grundgesetzes besagt, dass den Ländern der Anteil am Steueraufkommen zusteht, der von den jeweiligen Finanzbehörden vereinnahmt wird, das sog. „örtliche Aufkommen“. Jedoch bestimmt ein Zusatz, dass explizit für die Lohnsteuer durch Bundesgesetz nähere Bestimmungen für die Zerlegung des örtlichen Aufkommens zu treffen sind, da der Gesetzgeber der Meinung ist, dass sich „steuertechnische Besonderheiten ergeben, die korrekturbedürftig sind“ (Kitterer et al. 2004, S. 22). Die entsprechenden Grundsätze werden mithilfe eines Zerlegungsgesetzes konkretisiert, das festhält, dass die Lohnsteuer vom Wohnsitzland des Besteuernten vereinnahmt wird.

Bei der veranlagten Einkommensteuer entsteht kein Zerlegungsbedarf, da sie der Zuständigkeit des Wohnsitzfinanzamts des Steuerpflichtigen obliegt. Anders bei der Lohnsteuer: Sie ist auf Einkünfte aus nicht-selbstständiger Arbeit zu entrichten und wird zunächst an das Finanzamt des Betriebsstättenlandes abgeführt. Dabei ist die räumliche Übereinstimmung von Wohnort und Ort der Einkommenserzielung häufig nicht gegeben, d. h. das zuständige Finanzamt der Betriebsstätte liegt in einem anderen Bundesland als der Wohnort der Arbeitnehmer. Dann wird die abgeführte Lohnsteuer dem Wohnsitzland zugeführt. Dieses Auseinanderfallen kann zwei Gründe haben (Kitterer et al. 2004, S. 22 ff.; Schüler 1999, S. 53):

(1) Großunternehmen mit mehreren Betriebsstätten führen häufig eine zentrale Lohnabrechnung durch. Das zumeist am Hauptsitz des Unternehmens angesiedelte Rechnungswesen führt in diesen Fällen die gesamte Lohnsteuer der an verschiedenen Standorten

in Deutschland beschäftigten Lohnempfänger an das Finanzamt des Hauptsitzes ab. In diesem Fall scheint die Lohnsteuererlegung gerechtfertigt, da der Hauptsitz mit der zentralisierten Lohnabrechnung nur eine administrative Zentralitätsfunktion erfüllt, die Wertschöpfung zum Großteil aber in den unterschiedlichen Betriebsstätten und damit außerhalb des Bundeslandes der vereinnahmten Lohnsteuer generiert wird.

(2) Die meisten Unternehmen führen die Lohnsteuer ihrer Arbeitnehmer an das jeweilige Finanzamt der Betriebsstätte ab. Dementsprechend vereinnahmt dieses auch die Lohnsteuer derjenigen Arbeitnehmer, die nicht am Ort der Arbeitsstätte wohnen, sondern einpendeln. Über das Betriebsstättenfinanzamt fließt die Lohnsteuer dann dem Bundesland zu, aus dem die Arbeitnehmer einpendeln. In diesem Fall hat das Wohnsitzprinzip für alle diejenigen Länder einen Abfluss von Steuermitteln zur Folge, die über einen positiven Pendlersaldo verfügen. In besonderem Maße sind die Stadtstaaten davon betroffen, weil ihnen durch die Pendler neben dem 15 %-igen Gemeindeanteil auch noch der 42,5 %-ige Länderanteil der Lohnsteuer verloren geht. Als Zentren von Ballungsräumen erfüllen ihre Arbeitsstätten zwar zumeist eine überörtliche Funktion, jedoch wird die von den Einpendlern erbrachte Wertschöpfung gewissermaßen allabendlich „nach Hause“ in andere Bundesländer „mitgenommen“. Bei dieser Überlassung des Länder- und Gemeindeanteils der Lohnsteuer an die Wohngemeinden fällt der Kreis der Kosten- und Nutzenträger auseinander. So nutzen die Pendler aus dem Umland die bereitgestellten Leistungen (z. B. Straßen und öffentlichen Personennahverkehr), ohne eine steuerlich adäquate Gegenleistung zu erbringen. Mehr noch, die Stadtstaaten werden für ihre Funktion als Arbeitsstättenland „bestraft“, indem die Lohnsteuererle-

gung die Wohnorte steuerlich begünstigt. Im Gegensatz zu den großen Städten in Flächenländern, die ebenfalls überregionale Arbeitsorte mit Einpendlerüberschüssen darstellen, besteht für die Stadtstaaten auch nicht die Möglichkeit, das Ungleichgewicht zum Teil über den kommunalen Finanzausgleich zu kompensieren.

Tabelle 1 zeigt somit auch die drastischen Unterschiede zwischen den Stadtstaaten Hamburg und Bremen einerseits und den Flächenländern andererseits. Hamburg musste aufgrund der Verteilung des den einzelnen Bundesländern zustehenden Anteils am Lohnsteueraufkommen 2002 pro Einwohner 788 € an die restlichen Länder abgeben (Spalte „Zerlegungssaldo“), Bremen immerhin noch 309 €. Die Flächenländer erhielten durchschnittlich 20 €. Gemessen am örtlichen Aufkommen bestätigt sich die überproportionale Benachteiligung von Hamburg und Bremen. So muss Hamburg ein Drittel seines Länder- und Gemeindeanteils an der Lohnsteuer an die anderen Länder abführen, Bremen mehr als ein Fünftel.

Mithilfe von Tabelle 1 kann allerdings nicht geklärt werden, inwieweit der jeweilige Zerlegungssaldo auf den Pendlerüberschuss einerseits und auf überdurchschnittlich viele Firmenzentralen mit zentraler Lohnabrechnung andererseits zurückgeführt werden kann. Dieser Aspekt wird im folgenden Kapitel anhand regionalspezifischer Daten zu den Zerlegungsfällen und zu den Pendlerverflechtungen näherungsweise quantifiziert.

Für Berlin spielt die Zerlegungsproblematik der Lohnsteuer keine Rolle. So profitiert die Stadt sogar noch in geringem Ausmaß, obwohl bei einem auch für Berlin feststellbaren Einpendlerüberschuss das Gegenteil plausibel wäre. Seit Jahren wird zwar prognostiziert,

Tabelle 1
Auswirkungen der Lohnsteuererlegung auf die Länder 2002

	Bevölkerung 2002 (in 1 000)	Länder- und Gemeindeanteil an der Lohnsteuer 2002 (57,5 %)				
		Örtliches Aufkommen in Mio. €	Örtliches Aufkommen in € je Ew.	Zerlegungs- saldo in Mio. €	Zerlegungs- saldo in € je Ew.	Anteil am örtlichen Aufkommen in %
Hamburg	1.727	4.027	2.331	-1.362	-788	-33,8
Bremen	660	935	1.416	-204	-309	-21,8
Berlin	3.390	3.665	1.081	62	18	1,7
Summe: Stadtstaaten	5.778	8.627	1.493	-1.504	-260	-17,4
Summe: Flächenländer	76.704	87.230	1.137	1.504	20	1,7

Quelle: Statistisches Bundesamt 2003, Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2004, eigene Berechnungen

dass sich mit der Zunahme der Verflechtungen mit dem Umland die Zerlegungsanteile für die Hauptstadt zunehmend negativ entwickeln werden (DIW 2001, S. 176), jedoch können aktuelle Zahlen dies nicht belegen. Durch die Lohnsteuerzerlegung hat Berlin 1999 einen Zerlegungsbetrag von 17 € je Einwohner bekommen (eigene Berechnungen nach Kitterer et al. 2004, S. 25), 2002 einen Betrag von 18 € (Tab. 1) und 2004 sogar von 32 € (eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt 2005).² Für den unverändert positiven Zerlegungssaldo der Lohnsteuer können folgende wesentliche Gründe angenommen werden:

- Die Gehälter für die Bundesbediensteten werden zentral in Bonn abgerechnet und die Lohnsteuer wird somit an die dortigen Finanzämter abgeführt. Anschließend erfolgt die Weiterleitung der Zerlegungsbeträge nach Berlin.
- Eine Vielzahl von großen Firmen unterhält Repräsentanzen in der Hauptstadt, die aber die Lohnsteuer für ihre Berliner Beschäftigten am Sitz der Firmenzentralen abführen. Diese vereinnahmte Lohnsteuer der Hauptstadtbeschäftigten wird anschließend wieder nach Berlin abgeführt.

3 Simulation der fiskalischen Effekte der Lohnsteuerzerlegung nach dem Halbteilungsprinzip in der Region Hamburg

Nachdem dargelegt wurde, dass insbesondere die Stadtstaaten Hamburg und Bremen durch den Zerlegungsverlust von Landes- und Gemeindeanteilen finanziell benachteiligt werden, werden im Folgenden die Einnahme- und Ausgabeneffekte analysiert, die sich bei einer Zerlegung der Lohnsteuer je zur Hälfte nach dem Wohnsitzprinzip und nach dem Betriebsstättenprinzip ergeben würden. Dieser auch „Halbteilungsprinzip“ (Kitterer 2000, S. 128) genannte pragmatische Kompromiss der Zerlegung ist plausibel und wird in der Literatur häufiger vertreten (z. B. auch Freytag 2001, S. 40). Grund für das Heranziehen dieses beispielhaften Schlüssels ist, dass genauere empirische Anhaltspunkte fehlen, in welchem Umfang Pendler Infrastrukturleistungen in Anspruch nehmen und welche Kosten dadurch verursacht werden (Kitterer 2000, S. 128). Der Vorteil einer geänderten Zuordnung des örtlichen Aufkommens der Lohnsteuer wäre, dass sich die auf die Wertschöpfung entfallende Lohnsteuer stärker am Ort der regionalen Wirtschaftskraft orientieren würde und es sich im Fall der Stadtstaaten stärker lohnen würde, ihre Steuerquellen zu pflegen (Freytag 2001, S. 40), da die Lohnsteuer nach dem eingeführten Betriebsstättenprinzip zu einem höheren Anteil im Land verbleiben würde. Somit würde die Schaffung von

Arbeitsplätzen wieder stärker belohnt, und die Wohngemeinden als bislang „stille Nutznießer“ müssten Verluste hinnehmen. Auch die Nutzung von Infrastrukturen durch einpendelnde Arbeitnehmer könnte über diese Regelung abgegolten werden.

Mithilfe gemeindescharf gerichteter Pendlerdaten, die von der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung stehen, kann der pendlerbedingte Zerlegungssaldo für die Stadtregionen Hamburg und Berlin³ für das Jahr 2002 nachvollzogen werden. Da für Berlin wie gesagt kein negativer Saldo der Lohnsteuerzerlegung vorliegt, beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die Region Hamburg.

Nochmals darauf hinzuweisen ist aber, dass neben den Berufspendlern auch die zentrale Lohnabrechnung von Unternehmen zum negativen Zerlegungssaldo der Hansestadt beiträgt, die daraus resultierenden Effekte im Folgenden aber nur vorab näherungsweise quantifiziert werden können. Diese sind jedoch durchaus bedeutsam, da 1995 zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein 176 688 Zerlegungsfälle auftraten, bei denen Hamburg ausgleichspflichtig war (Schüler 1999, S. 57). Unterstellt man für 1995 eine gleich hohe Anzahl an Einpendlern aus Schleswig-Holstein nach Hamburg, wie sie real in 2002 auftrat, so lassen sich damit 140 058 Zerlegungsfälle erklären (115 597 Einpendler aus dem Hamburger Umland und 24 461 Einpendler aus dem restlichen Landesteilen Schleswig-Holsteins). Dies bedeutet, dass die restlichen Fälle – und damit über 20 % – wahrscheinlich auf die zentrale Lohnabrechnung von Firmen mit ihrem Hauptsitz in der Hansestadt zurückzuführen sind. Für Niedersachsen ergeben Rechnungen unter den gleichen Annahmen, dass 27 % der Zerlegungsfälle zwischen der ausgleichspflichtigen Hansestadt und dem südlich angrenzenden Bundesland auf der zentralen Lohnabrechnung beruhen. Einen zunehmenden Anteil am Hamburger Zerlegungssaldo nimmt aber die Ausgleichsverpflichtung gegenüber den nicht räumlich angrenzenden Ländern ein. Diese lag 1995 bereits bei 31,7 % und hat gegenüber den Vorjahren stetig zugenommen (ebda.). Sie dürfte ihre Ursache vor allem in der zentralen Lohnabrechnung haben, da vertretbare Pendeldistanzen zu Hamburg neben Schleswig-Holstein und Niedersachsen nur noch aus Bremen und Westmecklenburg bestehen.

Mit den Einpendlerzahlen lassen sich für Hamburg für das Jahr 2002 271 758 Zerlegungsfälle über Berufspendler erklären. Schüler (1999, S. 56) hat dort aber in 1995 insgesamt 478 727 Fälle ermittelt, in denen die Stadt ausgleichspflichtig ist. Dies bestätigt, dass weniger als 60 % der Zerlegungsfälle Hamburgs auf Pendler zurückzuführen sind. Dies ist bei den folgenden Ausführungen zur Simulation der fiskalischen Effekte der

Lohnsteuerzerlegung im stadtreionalen Kontext zu berücksichtigen.

Der Hamburger Zerlegungsverlust für das Jahr 2002 lag beim Länder- und Gemeindeanteil an der Lohnsteuer (57,5 %) bei 1 362 Mio. € (Tab. 1). Unter der Annahme, dass 60 % des Zerlegungsverlustes auf die Pendlerproblematik zurückzuführen sind, verringert sich der für diese Betrachtungen entscheidende Gesamtverlust auf 817 Mio. €. Bei einem Pendlersaldo mit der gesamten Bundesrepublik von 197 294 Fällen ergibt sich daraus ein Verlust für Hamburg von 4 142 € je „Nettopendler“. Dieser Wert stellt den 57,5 %-igen Landes- und Gemeindeanteil dar, den Hamburg aufgrund seines Einpendlerüberschusses an das Umland verliert. Allein der Gemeindeanteil von 15 % beträgt somit für einen durchschnittlichen Pendler 1 081 €. Dies ist die durchschnittliche Einnahmehöhe an der Lohnsteuer, die die Kommunen um Hamburg für jeden Erwerbstätigen vereinnahmen können, der bei ihnen gemeldet ist und in der Hansestadt arbeitet. Die Bereitstellung der Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistiken für die Kommunen in Schleswig-Holstein und Niedersachsen durch die statistischen Landesämter lässt die Berechnung des durchschnittlichen Gemeindeanteils an der Lohnsteuer in den betrachteten Umlandkommunen zu: Dieser liegt nur bei 820 € je Beschäftigten am Wohnort.⁴ Dies lässt den Rückschluss zu, dass die aus dem Umland in die Hansestadt einpendelnden Arbeitnehmer ein durchschnittlich um ein Viertel höheres Einkommensniveau haben als der Durchschnitt der Arbeitnehmer vor Ort.

Da eine gemeindescharfe Betrachtungsebene gewählt wird, können im Folgenden auch nur die Finanzverschiebungen simuliert werden, die sich aus dem Gemeindeanteil ergeben. Für Hamburg ist der quantitative Verlust jedoch erheblich größer, da der Hansestadt neben dem kommunalen Anteil an der Lohnsteuer in Höhe von 15 % auch noch der Landesanteil von 42,5 % verloren geht. Auch hat Hamburg keine Möglichkeit zum länderinternen Ausgleich (kommunaler Finanzausgleich). Bei einer genauen Modellrechnung wäre auch noch zu berücksichtigen, dass die nachgelagerten Finanzausgleichsmechanismen einen erheblichen Einfluss auf die kassenmäßigen Ergebnisse einer revidierten Lohnsteuerzerlegung hätten. Dies kann aber im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht geleistet werden. Die Wirkungszusammenhänge werden daher nur kurz skizziert:

- Hamburg würde bei einer hälftigen Verteilung der Lohnsteuer vom Landes- und Gemeindeanteil (derzeit 57,5 %) ein höherer Betrag verbleiben. Dessen Höhe würde aber durch die Wirkungen des Länderfinanzausgleichs abgeschwächt, da Hamburg hö-

here Mehreinnahmen verbuchen könnte und damit auch höhere Ausgleichsleistungen zu tätigen hätte. Als Richtwert wird angegeben, dass der Hansestadt etwa ein Drittel der Mehreinnahmen nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs verbleiben würde (Handelskammer Bremen/Handelskammer Hamburg 2000, S. 4).

- Schleswig-Holstein und Niedersachsen würden bei einer Korrektur der Steuerzerlegung Einnahmerückgänge der Landes- und Gemeindeebenen zu verzeichnen haben, die über die noch darzustellenden modellhaften Entwicklungen hinausgehen würden: Auf der einen Seite wirkt sich der Rückgang des 42,5 %-igen Landesanteils mindernd auf die Einnahmen der Länder aus. Auf der anderen Seite sind die Länder verpflichtet, die Finanzausgleichsmasse des kommunalen Finanzausgleichs aus dem im Land verbleibenden Anteil an Gemeinschaftssteuern zu speisen, d. h. auch aus der Lohnsteuer. Durch Umlenkung eines Teils der Lohnsteuer aus den Flächenländern in den Stadtstaat würde sich die Finanzausgleichsmasse in den Ländern verringern, so dass letztendlich die Zuweisungsquote an die Städte und Gemeinden der Länder sinken müsste.

3.1 Anwendung des Halbteilungsprinzips zwischen Hamburg und seinen Umlandgemeinden

Es ist unbestritten, dass ein Kompromiss mit der hälftigen Verteilung der Lohnsteuer nach dem Wohnsitz- und Betriebsstättenprinzip für Hamburg erhebliche finanzielle Vorteile bringen würde. Verschiedene Quellen sprechen von jährlichen Mehreinnahmen für den Hamburger Haushalt von 600 Mio. € (Freytag 2001, S. 40) bzw. von 330 Mio. € (Handelskammer Bremen/Handelskammer Hamburg 2000, S. 4). Nicht untersucht wurden bislang aber die finanziellen Verschiebungen einer geänderten Zerlegungspraxis auf das Umland der Stadtstaaten. Da es sich bei der Neuregelung der Zerlegung um einen insgesamt aufkommensneutralen Vorgang handeln würde, wären die Mehreinnahmen für den Stadtstaat nur über Steuerausfälle anderer administrativer Gebietseinheiten zu erreichen. Ein Großteil des Gemeindeanteils der Lohnsteuer fließt mit dem Wohnsitzprinzip ins Umland ab (Arbeitsmarktzentralität der Stadtstaaten, Randwanderungen ins Umland), so dass in erster Linie die suburbanen Städte und Gemeinden von einem Halbteilungsprinzip zur Aufteilung der Lohnsteuer besonders negativ betroffen wären. Diese sind vielfach Wohnorte der in den Stadtstaaten arbeitenden Beschäftigten und profitieren von der derzeitigen Regelung.⁵

Tabelle 2**Pendlerbeziehungen größerer Umlandstädte mit Hamburg sowie deren Auswirkungen auf den Gemeindeanteil an der Lohnsteuer nach dem Halbteilungsprinzip**

Amtlicher Gemeinde- schlüssel	Gemeinde	sv. Beschäftigte 2002		Pendlersaldo 2002		Gemeindeanteil an der Lohnsteuer in 1 000 € 2002	
		Wohnort	Wohnort gleich Arbeitsort	mit Hamburg	Anteil an sv. Besch. am Wohnort in %	real	hypothetisch (mit Hamburg)
01053032	Geesthacht	10.395	3.562	-3.609	34,7	7.859	6.495
01056015	Elmshorn	16.413	7.209	-2.780	16,9	12.654	11.582
01060063	Norderstedt	28.055	9.618	-5.639	20,1	24.919	22.415
01062001	Ahrensburg	9.985	3.197	-1.791	17,9	9.692	8.823
03353031	Seevetal	14.535	2.229	-7.414	51,0	13.297	9.906
03359038	Stade	14.642	8.695	-1.936	13,2	10.762	10.051

Quelle: Pendlerstatistiken, Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistiken, Statistisches Bundesamt 2003, eigene Berechnungen

Zur Quantifizierung der Auswirkungen der Pendler auf die Lohnsteuer werden in einem ersten Schritt die Pendlersalden nur zwischen Hamburg auf der einen und den jeweiligen Orten des definierten Umlands (s. Anm. 3) auf der anderen Seite berechnet. Diese Daten liegen mit den gerichteten Pendlerbezügen vor. Dazu ist es notwendig, die aus den Umlandgemeinden nach Hamburg einpendelnden Arbeitnehmer mit den aus Hamburg in die jeweiligen Orte auspendelnden Beschäftigten zu verrechnen, da die steuerlichen Effekte der Lohnsteuerzerlegung in beide Richtungen wirksam werden und Hamburg von seinen Auspendlern, die im Umland arbeiten, auch Lohnsteuer vereinnahmen kann.

Tabelle 2 zeigt die Ergebnisse für die jeweils größte Stadt in den an Hamburg angrenzenden Umlandkreisen für 2002. In der ersten Spalte der Tabelle sind die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort abgetragen, d. h. die Arbeitnehmer, die aufgrund ihrer nichtselbständigen Arbeit lohnsteuerpflichtig sind und deren Lohnsteuer dem Wohnort zufließt. In der zweiten Spalte sind die Beschäftigten quantifiziert, die ihren Wohnort wie auch ihren Arbeitsplatz in der gleichen Stadt oder Gemeinde haben. Im Rahmen der Lohnsteuerzerlegung sind dies die „unproblematischen“ Fälle, da bei ihnen Wohn- und Arbeitsort zusammenfallen. Die darauf folgende Spalte zeigt den Pendlersaldo der entsprechenden Orte mit Hamburg, d. h., die Zahlen stellen folgende Differenz dar: Auspendler aus den betrachteten Orten nach Hamburg abzüglich der Einpendler aus Hamburg in die entsprechenden Orte. Der Saldo ist für alle betrachteten Städte negativ, was im stadtreionalen Kontext auch der „Normalfall“ ist. Dies bedeutet für die Lohnsteuerzerlegung, dass alle

betrachteten Orte von der derzeitigen Praxis der Lohnsteuerzerlegung profitieren, da jeweils mehr Auspendler in den Stadtstaat festzustellen sind als Einpendler aus Hamburg. Damit fließt ein größerer Teil der in Hamburg erwirtschafteten Lohnsteuereinnahmen in die betrachteten Städte als umgekehrt aus den Städten nach Hamburg. Dabei wird allerdings ein gleiches Lohnniveau aller Arbeitnehmer unterstellt. Dies gilt auch für die weiteren Ausführungen.

Über die Höhe des lohnsteuerrelevanten Profits der Umlandkommunen gibt die Spalte mit dem Anteil des Pendlersaldos an den Beschäftigten am Wohnort Auskunft. Je höher der Anteil des Pendlersaldos an den Beschäftigten am Wohnort ist, desto höher ist die Abhängigkeit der Beschäftigten mit Wohnort in den Umlandkommunen vom hamburgischen Arbeitsmarkt. So erwirtschaften in der Nettobetrachtung 51 % der Seevetaler ihre Lohnsteuer in Hamburg; diese niedersächsische Stadt profitiert somit am stärksten von der derzeitigen Regelung der Zerlegung der Lohnsteuer. Der geringste Anteil der in der Hansestadt erwirtschafteten Lohnsteuer wandert nach Stade ab, da von den 14 600 Beschäftigten am Wohnort netto nur 13,2 % nach Hamburg pendeln. Auch hat Stade mit 8 700 Arbeitnehmern, die in der Stadt sowohl wohnen als auch arbeiten, eine hohe Binnenpendlerquote, bei denen die Zerlegungsmaßstäbe nicht wirksam werden.

Mithilfe dieses Pendlersaldos lässt sich ein Multiplikator berechnen, der den Gemeindeanteil an der Lohnsteuer entsprechend verringert. Um beim Beispiel Stade zu bleiben: 13,2 % oder 1 936 der dort wohnenden Beschäftigten (insges. 14 642) erzielen ihre Einkünfte und somit auch ihre Lohnsteuer am hamburgischen Arbeitsmarkt. Nach dem Halbteilungsprinzip würden

deren Einkünfte je zur Hälfte nach dem Betriebsstätten- und dem Wohnsitzprinzip verteilt. Daher muss der 13,2 %-ige Anteil durch 2 dividiert werden, so dass Stade unter den getroffenen Annahmen um 6,6 % weniger an der Lohnsteuererlegung profitiert. Bei diesen Annahmen wird wiederum ein gleiches Lohnniveau aller Beschäftigten unterstellt.

In der vorletzten Spalte von Tabelle 2 ist der reale Gemeindeanteil an der Lohnsteuer angegeben, der nach der beschriebenen Methode (s. Anm. 4) um den Anteil an der veranlagten Einkommensteuer verringert ausgewiesen ist. Die letzte Spalte stellt nun das Ergebnis des hypothetischen Gemeindeanteils an der Lohnsteuer nach der 50 : 50-Regelung dar. Dieser Wert errechnet sich, indem der hälftige Anteil des Pendlersaldos mit Hamburg an den Beschäftigten am Wohnort vom realen Gemeindeanteil an der Lohnsteuer subtrahiert wird. Beim Beispiel Stade wird der hypothetische Lohnsteuerwert entsprechend dem Multiplikator um 6,6 % gegenüber dem realen verringert. Dem negativen Pendlersaldo aller Städte und Gemeinden mit Hamburg entsprechend ist auch der hypothetische Gemeindeanteil in allen betrachteten Fällen geringer als der reale. Dies bedeutet, dass die Umlandgemeinden mit dem Kompromiss einer hälftigen Aufteilung gegenüber Hamburg Steuerausfälle verbuchen würden.

Es bestehen jedoch nicht nur Pendelbeziehungen zwischen Hamburg und jeder einzelnen Gemeinde in der Umlandregion, sondern auch zwischen den Umlandgemeinden untereinander. Diese Auswirkungen werden im folgenden Abschnitt mit den gleichen Annahmen quantifiziert.

3.2 Anwendung des Halbteilungsprinzips zwischen den Umlandgemeinden Hamburgs

In der Literatur zur Lohnsteuererlegung findet sich eine solche genauere Betrachtung der Umlandgemeinden und ihrer gemeindeübergreifenden Funktionen für andere Umlandgemeinden nicht. Hintergrund ist, dass zumeist die fiskalischen Effekte der Lohnsteuererlegung und möglicher alternativer Ausgestaltungsoptionen für die Kernstadt als Stadtstaat von Interesse sind und diese Betrachtungen das Umland als homogene räumliche Einheit begreifen. Neuere Untersuchungen zeigen (z.B. Wixforth/Pohlan 2005), dass es auch im suburbanen Umland vielfältige Ausdifferenzierungen in Gemeindetypen gibt, die auch unterschiedliche Funktionalitäten hinsichtlich ihres Arbeitsort- und Wohnortcharakters aufweisen. Dies hätte bei einer Korrektur der Steuererlegung auch unterschiedliche fiskalische Effekte für die einzelnen Umlandgemeinden zur Folge.

Dieser zweite Simulationsschritt betrachtet wiederum den für die Lohnsteuererlegung bedeutsamen Pendlersaldo, jedoch nicht die Gesamtpendlerzahlen, sondern die um die Pendlerinteraktionen mit Hamburg bereinigten Salden. Anhand dieses Pendlersaldos ohne Hamburg lässt sich erkennen, inwieweit einzelne Umlandstädte und -gemeinden jeweils einen Pendlerüberschuss oder ein Pendlerdefizit aufweisen. Sofern bei den Kommunen ein Pendlerüberschuss vorliegt, bedeutet dies für die betrachteten Orte, dass sie – ähnlich wie Hamburg – als subregionale Zentren aufgrund der derzeitigen Ausgestaltung der Lohnsteuererlegung Lohnsteuereinnahmen an die anderen Umlandgemeinden einbüßen. In Tabelle 3 sind analog zu Tabelle 2 die Ergebnisse wiederum für die gleichen Städte dargestellt.

Tabelle 3
Pendlerbeziehungen größerer Umlandstädte ohne Hamburg sowie deren Auswirkungen auf den Gemeindeanteil an der Lohnsteuer nach dem Halbteilungsprinzip

Amtlicher Gemeinde- schlüssel	Gemeinde	Pendler 2002		Pendlersaldo 2002		Gemeindeanteil an der Lohnsteuer in 1 000 € 2002	
		Einpendler ohne Hamburg	Auspendler ohne Hamburg	ohne Hamburg	Anteil an sv. Besch. am Wohnort in %	hypothetisch (mit Hamburg)	hypothetisch (mit restl. Kommunen)
01053032	Geesthacht	4.344	2.331	2.013	19,4	6.495	7.124
01056015	Elmshorn	8.577	5.402	3.175	19,3	11.582	12.702
01060063	Norderstedt	13.019	3.833	9.186	32,7	22.415	26.084
01062001	Ahrensburg	7.515	2.233	5.282	52,9	8.823	11.157
03353031	Seevetal	4.580	2.750	1.830	12,6	9.906	10.529
03359038	Stade	12.498	3.753	8.745	59,7	10.051	13.052

Quelle: Pendlerstatistiken, Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistiken, Statistisches Bundesamt 2003, eigene Berechnungen

Zunächst ist in Tabelle 3 zu erkennen, dass alle Städte und Gemeinden ohne Hamburg einen positiven Pendlersaldo aufweisen. Somit sind die größeren Städte vor allem für ihr eigenes Umland subregionale Arbeitsmarktzentren. Damit erhöhen sich die hypothetischen Lohnsteuereinnahmen in diesem zweiten Berechnungsschritt, da die abgebildeten Städte regionale Arbeitsorte darstellen.

Die zwei nacheinander betrachteten Effekte des Halbtteilungsprinzips bei der Lohnsteuer haben im ersten Schritt für alle betrachteten Kommunen im Hamburger Umland Einkommenseinbußen zur Folge, da der isolierte Pendlersaldo der jeweiligen Orte mit Hamburg negativ ist. Im zweiten Schritt differenzieren sich die Effekte bei den einzelnen Gemeinden im Umland jedoch aus: Sofern eine Umlandkommune ein Arbeitsort ist, sind die fiskalischen Auswirkungen für den zweiten Schritt der Simulation oftmals positiv und können in der Gesamtbilanz die Lohnsteuerrückgänge aufgrund der Salden mit Hamburg sogar kompensieren.

Die unterschiedlichen Wirkungen bei beiden Berechnungsstufen zeigt Tabelle 4. Während für die kleinen Gemeinden um 1 000 Einwohner⁶ eine Revision der Lohnsteuerzerlegung in allen Fällen und in beiden Berechnungsstufen mit erheblichen finanziellen Nachteilen verbunden wäre, zeigt sich bei den größten Städten im Umland ein uneinheitliches Bild: Zwar weisen alle betrachteten Kommunen bei der Zerlegung mit Hamburg negative Einkommenseffekte zwischen -6,6 und -25,5 % auf, können aber in der zweiten Berechnungsstufe mit Zunahmen von +6,3 bis +29,9 % die vorherigen negativen Veränderungsraten z.T. kompensieren. Entscheidend ist dabei, inwieweit die größten Städte im Umland einerseits funktional von der Kernstadt Hamburg abhängig sind (erster Berechnungsschritt) und welche eigene Arbeitsmarktzentralität sie bieten (zweiter Berechnungsschritt). Im Endresultat ergeben sich damit Veränderungen gegenüber dem realen Anteil an der Lohnsteuer von -20,8 % für Seevetal (hoher Pendlersaldo mit Hamburg und geringe Zentralität als Arbeitsort der Region) bis +21,3 % für Stade (niedriger Pendlersaldo mit der Hansestadt und relativ eigenständiger Arbeitsort).

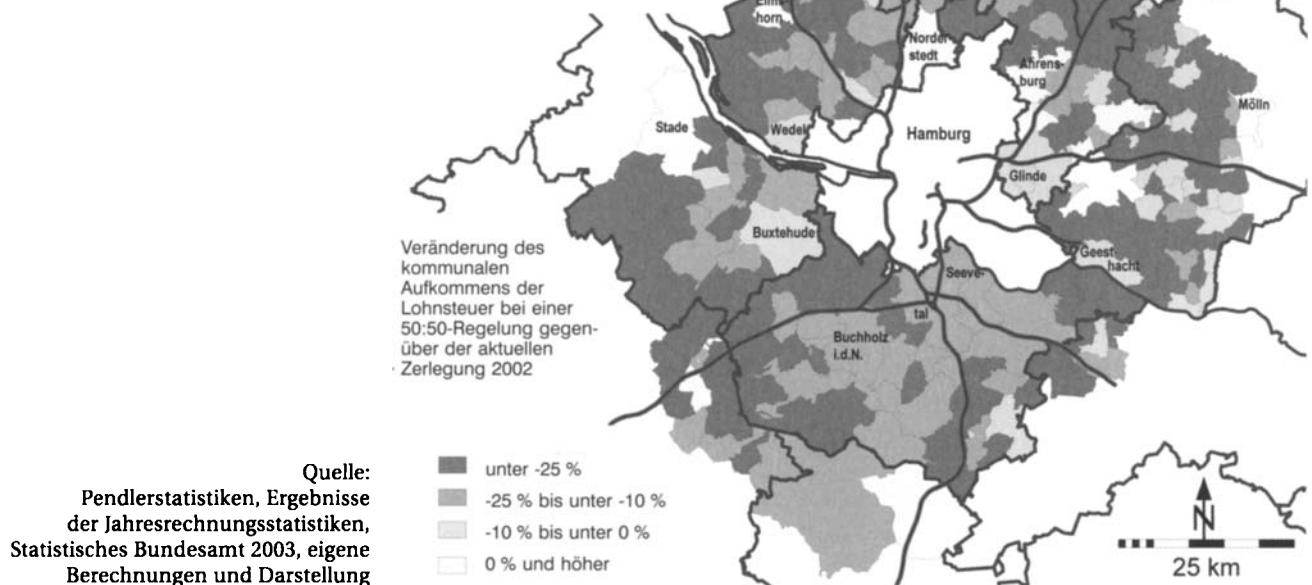
Tabelle 4

Auswirkungen der zwei simulierten Stufen der Zerlegung der Lohnsteuer nach dem Halbtteilungsprinzips auf große und kleine Kommunen in der Region

Amtlicher Gemeinde- schlüssel	Gemeinde	Gemeinde- anteil an der Lohnsteuer in 1 000 € 2002 (real)	Zerlegung mit Hamburg		Zerlegung mit restl. Kommunen		Gesamt- veränderung in % von [4] gegenüber [1]
			Gemeindeanteil an der Lohnsteuer in 1 000 € (hypothetisch)	Veränderung in % von [2] gegenüber [1]	Gemeindeanteil an der Lohnsteuer in 1 000 € (hypothetisch)	Veränderung in % von [4] gegenüber [2]	
		[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
Fünf größte Städte							
01056015	Elmshorn	12.654	11.582	-8,5	12.702	9,7	0,4
01056039	Pinneberg	12.228	10.203	-16,6	10.895	6,8	-10,9
01060063	Norderstedt	24.919	22.415	-10,1	26.084	16,4	4,7
03353031	Seevetal	13.297	9.906	-25,5	10.529	6,3	-20,8
03359038	Stade	10.762	10.051	-6,6	13.052	29,9	21,3
Fünf Gemeinden ab 1 000 Einwohner							
01060095	Weddelbrook	201	180	-10,2	153	-15,0	-23,6
01062078	Todendorf	314	269	-14,6	199	-26,1	-36,9
03353011	Garlstorf	247	204	-17,5	159	-22,0	-35,7
03353028	Regesbostel	229	179	-22,0	159	-11,1	-30,6
03359001	Agathenburg	272	231	-14,8	163	-29,4	-39,8

Quelle: Pendlerstatistiken, Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistiken, Statistisches Bundesamt 2003, eigene Berechnungen

Abbildung 1
Auswirkungen des
Halbteilungsprinzips zur Zerlegung
der Lohnsteuer auf die Gemeinden
in der Region Hamburg 2002



Bei der gesamtregionalen Betrachtung (Abb. 1) der Auswirkungen der Lohnsteuerzerlegung nach dem Halbteilungsprinzip lassen sich jedoch nur wenige, überwiegend größere Städte und Gemeinden mit einer positiven Gesamtbilanz zeigen. Daneben weisen einige kleine Gemeinden v.a. im Hamburger Osten aber eine positive Bilanz auf, da diese ohne die Pendlerbeziehungen zu Hamburg Pendlerüberschüsse verzeichnen. Als einzige Kommune hat die Gemeinde Stapelfeld⁷ gegenüber Hamburg eine positive Pendlerbilanz. Diese Gemeinde weist somit gegenüber der Kernstadt einen negativen Zerlegungssaldo auf.

Die größten Einnahmeeinbußen lassen sich bei der Vielzahl der Klein- und Kleinstgemeinden feststellen, da in diesen ausgeprägten Wohnstandorten beide Berechnungsstufen zu stark negativen Auswirkungen führen. Sie konzentrieren sich überwiegend im weiteren suburbanen Umland und stellen vielfach ein „Umland zweiter Ordnung“ für die suburbanen Zentren dar. Dieser Tatbestand ist z.B. für Gemeinden südlich von Elmshorn oder nördlich von Geesthacht zu beobachten. Die Stadtrandgemeinden müssten bei einer Korrektur der Lohnsteuerzerlegung zwar auch mit Einnahmeeinbußen rechnen, jedoch würden sich die Rückgänge in vielen Fällen im mittleren Bereich bewegen. Der Grund könnte sein, dass trotz der hohen Auspendlerquoten nach Hamburg die Gemeinden des ersten suburbanen Rings zunehmend zu Standorten

von Betrieben werden und damit von der derzeitigen Ausgestaltung der Lohnsteuerzerlegung immer weniger profitieren. Bezeichnend ist hierbei jedoch die unterschiedliche räumliche Ausprägung in den beiden Ländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen: Während es in Schleswig-Holstein mehrere Randgemeinden zu Hamburg gibt, die von der Korrektur der Lohnsteuer profitieren würden (z.B. Norderstedt und Ahrensburg) oder nur geringere Einbußen bis zu -10 % hinnehmen müssten (z.B. Wedel und Glinde), sind diese Kategorien bei den niedersächsischen Randgemeinden nicht besetzt. Dies lässt sich insbesondere darauf zurückführen, dass die Arbeitsstättensuburbanisierung und damit die funktionale Anreicherung im nördlichen Hamburger Umland früher eingesetzt und die Einpendlerzahlen dort stark zugenommen haben.

Obwohl sich eine Vielzahl der Randgemeinden durch relativ hohe Einwohnerwerte bei der Lohn- und Einkommensteuer auszeichnet, kann nicht der Schluss gezogen werden, dass eine Revision der Lohnsteuerzerlegung einkommensadäquat zur Höhe der Lohnsteuer stattfinden würde. Korrelationsanalysen zeigen keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der Höhe des kommunalen Anteils an der Lohnsteuer je Einwohner und der Veränderung des Aufkommens der Lohnsteuer bei einer 50 : 50-Regelung. Dies bedeutet, dass eine Abänderung bei der Lohnsteuer zugunsten des Betriebsstättenprinzips „arme“ und „reiche“ Kommunen glei-

chermaßen betrifft, wobei Rückgänge von über 40% bei der mittlerweile quantitativ wichtigsten kommunalen Steuerquelle für die betroffenen Städte und Gemeinden große Probleme mit sich bringen würden, zumal sich die Umlandkommunen auf hohe Einnahmen eingestellt und auch entsprechende Leistungsstrukturen aufgebaut haben, die zu finanzieren sind.

4 Zusammenfassung und Fazit

Zunächst ist festzustellen, dass der von den Stadtstaaten Hamburg und auch Bremen häufig angeführte Belastungswert (Berlin hingegen profitiert von der Lohnsteuerzerlegung) der negativen Zerlegungssalden zu pauschal ist, da dieser Wert auch die Zerlegungsbeträge aufgrund der zentralen Lohnabrechnung beinhaltet. In diesem Fall ist das Zerlegungsprinzip der Lohnsteuer jedoch gerechtfertigt.

Anders sieht es bei den negativen Zerlegungssalden aufgrund der Pendlerproblematik aus: Dabei wird der Funktion der Stadtstaaten als Orte der Wertschöpfung nicht ausreichend Rechnung getragen, so dass sich die horizontale Verteilung der Lohnsteuer negativ auf die Stadtstaaten auswirkt und diese die mit den Pendlern abwandernden Steuereinnahmen unkompensiert hinnehmen müssen. Dies ist hinreichend bekannt, und in mehreren Studien und Gutachten ist auch modellhaft berechnet worden, welche Auswirkungen sich bei verschiedenen Reformoptionen der Steuerzerlegung ergeben würden.

Die vorliegende Untersuchung hat jedoch einen Perspektivenwechsel eingenommen, da sie den Fokus nicht auf die Quantifizierung der fiskalischen Auswirkungen auf die Kernstadt und somit den Stadtstaat legt, sondern die finanziellen Umschichtungen ermittelt, die sich für die Umlandgemeinden ergeben würden. Diese Umschichtungen wurden nach dem sog. Halbteilungsprinzip simuliert, d.h. die Verteilung der Lohnsteuer erfolgt hälftig nach dem Wohnsitz- und Betriebsstättenprinzip.

Es zeigt sich, dass alle Gemeinden im Hamburger Umland – mit einer Ausnahme – gegenüber der Hansestadt Anteile an ihrem Gemeindeanteil der Lohnsteuer verlieren würden, da der Pendlersaldo der Umlandgemeinden mit dem Stadtstaat negativ ist. Dieser Sachverhalt stellt den wenig überraschenden „Normalfall“ in großstädtischen Regionen dar. Ausdifferenzierungen ergeben sich jedoch, wenn die Pendlerströme der Umlandgemeinden untereinander betrachtet werden, da Änderungen der Zerlegungssystematik sich auch auf die fiskalischen Beziehungen der Umlandgemeinden untereinander auswirken würden. Dieser zweite Teil der Untersuchung trägt dem Umstand Rechnung, dass

die Dynamik des suburbanen Raums dort zunehmend Städte und Gemeinden als Arbeitsorte hat entstehen lassen. Hierbei zeigt sich, dass überwiegend die größeren Kommunen Standorte von Arbeitsstätten sind und diese somit in einer isolierten Umlandbetrachtung Einpendlerüberschüsse aufweisen. In der Folge würden diese Arbeitsorte, d.h. die überwiegend größeren Städte und Gemeinden der Region, gegenüber den kleineren Gemeinden der Region von einer Revision der Lohnsteuerzerlegung profitieren.

In der Gesamtbetrachtung sowohl mit der Kernstadt als auch mit den anderen Kommunen konnte gezeigt werden, dass die kleinen Gemeinden ohne nennenswerte Arbeitsplatzangebote die Verlierer eines neu gestalteten hälftigen Verteilungsgrundsatzes der Lohnsteuer wären. Bei den größeren Städten und Gemeinden sind zwei Aspekte relevant, die die Gesamtbilanz beeinflussen: Je größer die „Emanzipation“ der Umlandgemeinden vom Arbeitsmarkt der Stadtstaaten ist, desto geringer fallen die Verluste einer geänderten Lohnsteuerregelung aus. Je ausgeprägter die Eigenständigkeit der größeren Städte im Umland als Wirtschaftszentrum und Arbeitsort für das restliche Umland ist, desto höhere Zerlegungsgewinne können diese Kommunen gegenüber ihrem kleinräumigen Umland verbuchen.

Die wesentliche Intention der Revision der Lohnsteuerzerlegung liegt darin, den Stadtstaaten und Kernstädten einen höheren Anteil der dort erwirtschafteten Einkommen zu überlassen. Da dies ein einkommensneutraler Vorgang wäre, sind Mehreinnahmen der Zentren gleichzeitig an Mindereinnahmen gekoppelt, die pauschal gesehen die Umlandkommunen treffen würden. Jedoch haben die Ausführungen gezeigt, dass durch die ausdifferenzierten Strukturen und Entwicklungsdynamiken auch einige größere Städte im Umland von einer Neuregelung der Lohnsteuerzerlegung profitieren würden. Aufgrund ihres Einpendlerüberschusses sind diese profitierenden größeren Städte auch Orte der regionalen Wirtschaftskonzentration, von denen Wohlstandsimpulse auch in kleinem Maßstab ausgehen. In diesem Fall hätte eine Neuorganisation der Lohnsteuerzerlegung den gewünschten „Nebeneffekt“, dass diese Arbeits- und vielfach auch Wachstumsorte finanziell stabilisiert und besser gestellt würden. Damit würde diesen Gebietskörperschaften die Möglichkeit gegeben, über eine höhere originäre Steuereinnahmekraft ihre Potenziale zu stärken und somit ihren Wachstumsbeitrag für das suburbane Umland auszubauen.

Dieser einfach umzusetzende Mechanismus der Lohnsteuerzerlegung ist damit ein geeignetes Instrument, um die Wachstumsbedingungen an den vorhandenen Wirtschaftsorten zu stärken. Langfristig wird auch der derzeitige kommunale Finanzausgleich vom aus-

gleichspolitisch motivierten Finanztransfer in ein Finanzierungsinstrument mit stärkerer Berücksichtigung der Wachstumsimpulse der Gebietskörperschaften umzustrukturieren sein (Döring 2005), jedoch ist die konkrete Umsetzung hierzu noch in der theoretischen Diskussion. Die Lohnsteuererlegung bietet hingegen eine zeitnahe Möglichkeit, über einen nachvollziehbaren Umverteilungsmechanismus die Wachstumszentren finanziell adäquater zu fördern.

Die hier isoliert betrachtete Teilung des Gemeindeanteils an der Lohnsteuer sollte aber in Kombination mit weiter gehenden Reformbemühungen der Gemeindefinanzen stehen (Jungfer 2005, S. 215 ff.), die insbesondere auf eine Reform der Gewerbesteuer abzielen. Erst das Zusammenspiel mehrerer Reformoptionen kann der Finanzausstattung von Kernstädten und Umlandgemeinden mit ihren unterschiedlichen Aufgaben und Infrastrukturbedarfen umfassend gerecht werden.

Ich danke Prof. Dieter Läßle, Dr. Jörg Pohlen, Andrea Soyka, Dirk Felgenhauer und zwei anonymen Gutachtern für konstruktive Anregungen, Martin Albrecht daneben noch für die Unterstützung bei der grafischen Umsetzung.

Anmerkungen

(1)

Von der Lohnsteuererlegung sind die Stadtstaaten Hamburg und Bremen negativ betroffen. Hamburg ist im Vergleich zu Bremen als reich einzustufen, so dass die Abflüsse aufgrund der Lohnsteuererlegung dort pro Kopf mehr als doppelt so hoch sind wie die aus Bremen (Tab. 1). Somit lassen sich die fiskalischen Auswirkungen einer geänderten Lohnsteuererlegung am Fallbeispiel Hamburg strukturell besonders gut illustrieren – unabhängig von der Finanzlage der Kernstädte.

(2)

Die für die Lohnsteuererlegung benötigten Daten werden in einem Dreijahres-Turnus erhoben. Für 1999 gilt damit das Erhebungsjahr 1995, für 2002 das Erhebungsjahr 1998 und für 2004 das Jahr 2001. Damit umfasst die dargestellte Entwicklung auch drei statistische Erhebungszeiträume.

(3)

Das betrachtete Umland ist im Rahmen des DFG-Projekts „Suburbanisierung im 21. Jahrhundert: Stadtregionale Entwicklungen des Wohnens und Wirtschaftens“ abgegrenzt worden. Das methodische Vorgehen dazu ist bei Wixforth/Soyka (2005) dokumentiert.

(4)

Dies ist ein geschätzter Wert, da in den Jahresrechnungen der Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer in einer summierten Position ausgewiesen wird. Da jedoch bei der veranlagten Einkommensteuer kein Zerlegungsbedarf entsteht, wurden die Einnahmen der Städte und Gemeinden um den Einkommensteueranteil bereinigt. Dazu wird das Verhältnis des Nettoaufkommens der Lohn- und veranlagten Einkommensteu-

er betrachtet. Die Einkommensteuer erreicht 7,2 % des Aufkommens der Lohnsteuer (Statistisches Bundesamt 2005). Um diesen Wert ist die ausgewiesene Position einheitlich verringert.

(5)

Zur Vollständigkeit sei erwähnt, dass daneben auch die Filialstandorte der in Hamburg ansässigen Unternehmen mit zentraler Lohnabrechnung profitieren.

(6)

Für die Auswahl der kleinen Gemeinden, die räumlich zufällig über die Region streuen sollten, wurden diese der Einwohnergröße nach sortiert und die ersten fünf ausgewählt, die die Schwelle von 1 000 Einwohnern überschritten.

(7)

Stapelfeld ist in einer aktuellen Untersuchung von Einig/Guth (2005, S. 446) auch als „neues Beschäftigungszentrum“ definiert worden, d. h. als Gemeinde ohne oberzentrale Funktionszuweisung und mit erheblichen Beschäftigtenzuwächsen. Damit stellt sie die einzige Gemeinde in dieser Klassifikation um Hamburg dar.

Literatur

DIW (Hrsg.): Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich – mehr als gerechtfertigt. DIW-Wochenbericht (2001) H. 11–12, S. 173–185

Döring, Thomas: Räumliche Aspekte von Föderalismus und Finanzausgleich – von der Allokations- und Verteilungs- zur Wachstumsperspektive. Raumforsch. u. Raumordnung (2005) H. 2, S. 109–122

Einig, Klaus; Guth, Dennis: Neue Beschäftigungszentren in deutschen Stadtregionen: Lage, Spezialisierung, Erreichbarkeit. Raumforsch. u. Raumordnung (2005) H. 6, S. 444–458

Freytag, Michael: Aufgaben und Steuerverteilung im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland und ihre Bedeutung für die Freie und Hansestadt Hamburg. In: Länderfinanzausgleich. Hrsg.: Landeszentrale für politische Bildung, Hamburg. – Hamburg 2001, S. 25–44

Handelskammer Bremen; Handelskammer Hamburg (Hrsg.): Gemeinsames Positionspapier der Handelskammern Bremen und Hamburg zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs. – o. O. 2000

Jungfer, Klaus: Die Stadt in der Krise. Ein Manifest für starke Kommunen. – München, Wien 2005

Kitterer, Wolfgang: Zukunft der Steuererlegung bei Einkommensteuer bzw. Umsatzsteuer. In: Bürgerföderalismus: zukunftsfähige Maßstäbe für den bundesdeutschen Finanzausgleich. Hrsg.: Schmidt-Trenz, Hans-Jörg; Fonger, Matthias – Baden-Baden 2000, S. 123–133

Kitterer, Wolfgang; Burckhardt, Tanja; Löwer, Hajo: Die Einbeziehung der Stadtstaaten in das bundesdeutsche Finanzverteilungssystem. In: Stadtstaaten und Finanzausgleich. Hrsg.: Haller, Frank; Schöner, Matthias. – Bremen 2004, S. 9–146

Pohl, Wolfgang: Reform der Kommunalfinanzen – Wohin des Wegs? Fachzeitschrift f. alternative Kommunalpolitik (2006) H. 3, S. 42–45

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.): Statistik regional. Daten für die Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands. Ausgabe 2004. – o. O. 2004

Schüler, Horst: Aktuelle Ergebnisse der Lohnsteuererlegung. Datengerüst für die Lohnsteuererlegung 1998 bis 2000. Hamburg in Zahlen (1999) H. 3–4, S. 53–59

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Finanzen und Steuern, Steueraushalt. – Wiesbaden 2003. = Fachserie 14/Reihe 4, 4. Vierteljahr und Jahr 2002

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Finanzen und Steuern, Steueraushalt. – Wiesbaden 2005. = Fachserie 14/Reihe 4, 4. Vierteljahr und Jahr 2004

Wixforth, Jürgen; Pohlan, Jörg: Typisierung der Umlandgemeinden in den Stadtregionen Hamburg und Berlin-Potsdam nach sozio-ökonomischen Kriterien – Ein methodischer Beitrag mit ersten Interpretationsansätzen. – Hamburg 2005. = Beiträge zur sozialökonomischen Stadtforschung, Nr. 2

Wixforth, Jürgen; Soyka, Andrea: Abgrenzung der Stadtregionen Hamburg und Berlin-Potsdam auf der Basis von Pendlerverflechtungen. – Hamburg 2005. = Beiträge zur sozialökonomischen Stadtforschung, Nr. 1

Jürgen Wixforth
Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister
Leipziger Straße 3–4
10117 Berlin
E-Mail: juergen.wixforth@zdl-berlin.de