

Hahn, Gerhard

Article — Digitized Version

## Veränderungen des Steuerrechts bei Inflation

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Hahn, Gerhard (1977) : Veränderungen des Steuerrechts bei Inflation, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 57, Iss. 10, pp. 514-518

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135122>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Veränderungen des Steuerrechts bei Inflation

Gerhard Hahn, Nürnberg

**In den vergangenen Jahren ist unter Ökonomen und Politikern eine heftige Diskussion über die Notwendigkeit von Steuerrechtsänderungen bei Inflation entbrannt. Was sind die Gründe für die geforderte Revision des Steuerrechts? Wie könnte eine Anpassung des Steuerrechts an die Inflation aussehen?**

Der Anstoß zur Auseinandersetzung über die Notwendigkeit von Steuerrechtsveränderungen bei Inflation ging meist von der als besonders drückend empfundenen „kalten Progression“ in Lohn- und Einkommensteuer aus. Betrachtet man das Spannungsfeld zwischen Steuergesetzgebung und Geldwertverminderung jedoch etwas näher, so zeigt sich sehr rasch, daß nicht nur die mit der Steuergerechtigkeit kollidierende „kalte Progression“ Anlaß zur Überprüfung des Steuerrechts sein sollte, sondern daß sich Gründe für eine Revision steuergesetzlicher Grundlagen aus ganz unterschiedlichen Blickwinkeln ergeben. Derartige Gründe sollen im folgenden kurz umrissen und einem überaus populären Vorschlag zur Anpassung des Steuerrechts an die Inflation gegenübergestellt werden.

## Allokationswirkungen der Inflation

Eine über einen längeren Zeitraum anhaltende Verschlechterung des Geldwertes führt unter den gegenwärtigen steuergesetzlichen Bedingungen zu einem beschleunigten Anwachsen der volkswirtschaftlichen Steuerquote. Simulationsexperimente haben gezeigt, daß sich die Steuerquote um so rascher erhöht, je größer das Tempo der Geldentwertung ist (Tabelle 1). Ein Ansteigen der volkswirtschaftlichen Steuerquote bedeutet nun aber realwirtschaftlich gesehen eine beträchtliche Umschichtung in der Verfügungsgewalt über die Ressourcen einer Volkswirtschaft vom privaten zum öffentlichen Sektor.

Ohne hier die Frage einer optimalen Verteilung der Ressourcen auf Staats- und Marktwirtschaft anzuschneiden, läßt sich doch feststellen, daß in unterschiedlichsten Verlautbarungen eine verbreitete Abneigung gegenüber einer übermäßiger Ausweitung des Staatsanteils am Sozialprodukt geäußert wird<sup>1)</sup>. Ordnungspolitische Bedenken können daher ein Anstoß zur Revision der Steuergesetzgebung bei Inflation sein. Steuerrechtsändernde Maßnahmen können vor diesem Hintergrund prinzipiell an jedem Element des Steuersystems ansetzen; betrachtet man jedoch die in-

**Tabelle 1**  
**Die volkswirtschaftliche Steuerquote bei alternativen Inflationsraten**

Inflationsdauer in Jahren	Inflationsrate				
	0 %	3 %	5 %	7 %	9 %
1	23,2	23,1	23,0	22,9	22,9
2	23,5	23,7	23,9	24,1	24,2
3	23,8	24,4	24,8	25,2	25,5
4	24,1	25,1	25,7	26,3	26,8
5	24,5	25,7	26,6	27,3	28,1
6	24,8	26,4	27,4	28,4	29,3
7	25,1	27,0	28,3	29,4	30,5
8	25,4	27,7	29,1	30,4	31,6

Quelle: G. Hahn: Inflation und Steueraufkommen, Baden Baden 1977.

fitionsbedingten Verschiebungen in der Struktur des Steueraufkommens (Tabelle 2), so wird die Neigung verständlich, in erster Linie die progressive Lohn- und Einkommensteuer vom Inflationseinfluß freizuhalten.

## Gefahr sinkender Steuermoral

Ganz anders stellt sich das Problem dar, wenn die Überprüfung der steuergesetzlichen Grundlagen primär unter dem Gesichtspunkt der Wahrung des Steuerertrags erfolgt. In vielen Ländern

*Dr. Gerhard Hahn, 29, Dipl.-Volkswirt, ist Assistent am Volkswirtschaftlichen Institut der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Er beschäftigt sich vorwiegend mit Fragen der makroökonomischen Theorie und strukturpolitischen Problemen.*

<sup>1)</sup> Vgl. H. C. Recktenwald: Der Beitrag der öffentlichen Hand zur Inflation, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, 14. Jg. (1975), Nr. 7, S. 2.

**Tabelle 2**  
**Der prozentuale Anteil der Lohn- und Einkommensteuer am gesamten Steueraufkommen bei alternativen Inflationsraten**

Inflationsdauer in Jahren	Inflationsrate				
	0 %	3 %	5 %	7 %	9 %
1	38,0	38,2	38,3	38,4	38,5
2	39,0	40,3	41,2	42,0	42,8
3	39,9	42,3	43,8	45,1	46,4
4	40,8	44,2	46,2	48,0	49,6
5	41,7	46,0	48,4	50,6	52,5
6	42,5	47,6	50,4	52,9	55,0
7	43,4	49,2	52,3	55,0	57,2
8	44,2	50,7	54,1	56,9	59,2

Quelle: G. Hahn: Inflation und Steueraufkommen, a. a. O.

mit permanenter Inflation hat die Erfahrung gelehrt, daß das kassenmäßige Steueraufkommen mehr oder weniger stark hinter der prognostizierten und erwarteten Entwicklung der Steuerschuld zurückblieb<sup>2)</sup>. Diese Diskrepanz wird verständlich, wenn man sich vor Augen hält, daß die Steuerpflichtigen ein breites Spektrum von Möglichkeiten besitzen, um sich auf legale oder illegale Weise dem inflationsbedingten Anwachsen des Steuerdrucks zu entziehen. Der Handlungsspielraum beginnt dabei mit allen denkbaren Versuchen der Steuerausweichung und reicht über eine möglichst weitgehende Verzögerung der Steuerzahlungen bis zu den verschiedenen Varianten des aktiven Steuerwiderstands<sup>3)</sup>. Inwieweit ein derartiger Steuerwiderstand tatsächlich ins Gewicht fällt, hängt natürlich von einer Vielzahl von Faktoren ab, von denen mit der Höhe der Inflationsrate und der Dauer der Inflationserfahrung, der Perfektion der Steuergesetzgebung, der Organisation der Steueradministration und der traditionellen Steuermoral der Zensiten nur die wichtigsten genannt seien.

Es ist sicher nicht vertretbar, die Erfahrungen, die in wirtschaftlich noch nicht voll entwickelten Ländern unter den Bedingungen der Hyperinflation und bei einer Bevölkerung ohne gewachsenes Steuerverständnis gesammelt wurden, auf entwickelte Volkswirtschaften mit „schleichender“ Geldentwertung und langer Steuertradition zu übertragen. Klagen des Bundesfinanzministeriums zeigen jedoch, daß die Gefahr sinkender Steuermoral auch in der Bundesrepublik nicht vollkom-

<sup>2)</sup> Vgl. E. J. Mishan, L. A. Dicks Mireaux: Progressive Taxation in an Inflationary Economy, in: American Economic Review, Vol. 48 (1958), S. 591; A. Barrera de Irimo: Administrative and Political Problems in Raising Tax Yields, in: A. Peacock, G. Hauser (Eds.): Government Finance and Economic Development, Paris 1963, S. 121; C. A. Aguirre, T. Hirao: Maintaining the Level of Income Tax Collection under Inflationary Conditions, in: International Monetary Fund Staff Papers, Vol. 17 (1970), S. 277 ff.

<sup>3)</sup> Zum Begriff des Steuerwiderstands vgl. W. Gerloff: Steuerwirtschaftslehre, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Bd., S. 296 ff. Die verschiedenen Varianten des Steuerwiderstands lassen sich nachlesen bei R. Nöll von der Nahmer: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 1. Bd., Köln, Opladen 1964, S. 256 f.

men gegenstandslos ist<sup>4)</sup>. Die Wahl der steuerrechtsändernden Maßnahmen, mit denen dem Problem begegnet werden soll, wird dann wesentlich davon bestimmt, ob die Möglichkeiten der Steuervermeidung und des aktiven Steuerwiderstands eingeschränkt, ungewollte Steuerwirkungen vermieden oder ob der inflationsbedingte Steuerdruck als Ursache sinkender Steuermoral beseitigt werden soll.

### Aushöhlung der Steuergerechtigkeit

Die inflationsbedingte Zunahme des Steuerdrucks wird noch durch die Erkenntnis verstärkt, daß die bei der Formulierung des Steuersystems als wesentlich erachteten Prinzipien der Steuergerechtigkeit durch die fortschreitende Geldentwertung tendenziell ausgehöhlt werden. Dieser Tatbestand fällt bei Wertsteuern, deren Tarife direkt und/oder indirekt progressiv gestaltet sind, besonders ins Auge. Im Inflationsfall wird bei derartigen Steuern die im Steuertarif zum Ausdruck kommende eigentlich angestrebte steuerliche Belastung der Zensiten sowohl hinsichtlich der Belastung des individuellen Steuerpflichtigen als auch in bezug auf die Steuerlastverteilung zwischen den Zensiten verändert<sup>5)</sup>.

Die inflationsbedingte steuerliche Mehrbelastung des einzelnen Steuerpflichtigen resultiert daraus, daß seine Besteuerungsmenge aufgrund der Preissteigerungen in der Progressionsabstufung des Tarifs weiter nach oben rückt. Die gesamte Besteuerungsmenge unterliegt damit einem höheren Durchschnittsteuersatz, d. h. die Besteuerungsmenge wird in realer Hinsicht steuerlich stärker belastet als eine vergleichbare Besteuerungsmenge bei Preisniveaustabilität (Tabelle 3). Gleichzeitig werden die mit dem Ziel steuerlicher Entlastung eingeführten, nominal begrenzten Freibeträge und andere steuerlich absetzbare Teile der Besteuerungsmenge real vermindert<sup>6)</sup>. Die Inflation führt damit zu einer Erhöhung der steuerlichen Belastung, die mit dem der Tarifgestaltung zugrundeliegenden Leistungsfähigkeitsprinzip nicht in Einklang zu bringen ist<sup>7)</sup>.

<sup>4)</sup> Vgl. Informationen des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1974, zitiert nach Handelsblatt vom 16. 4. 1974 („Steuermoral wird schlechter“).

<sup>5)</sup> Vgl. D. Brümmerhoff: Nominal- oder Realprinzip in der Einkommensbesteuerung, in: Finanzarchiv N. F., Bd. 32 (1973), S. 36; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Indexierung wirtschaftlich relevanter Größen, Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Studienreihe 9, Göttingen 1975, S. 14.

<sup>6)</sup> Vgl. Institut Finanzen und Steuern: Nominalwertprinzip, Geldentwertung und Besteuerung, Brief 134, Bonn 1973, S. 24 ff.; W. Noll: Zur Frage der finanzpolitischen Kompensation inflationsbedingter Steuereinnahmen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 54. Jg. (1974), H. 4, S. 185.

<sup>7)</sup> Vgl. F. Neumark: Einige neuere Aspekte und Probleme der Fiskalpolitik, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 26 (1966), S. 107 ff.; ders.: Indexbindung und Besteuerung, in: W. Ehrlicher (Hrsg.): Probleme der Indexbindung, Beiheft zu Kredit und Kapital Nr. 2, Berlin 1974, S. 80 ff.

**Tabelle 3**  
**Progression der Lohnsteuer und Inflation**

Jahr	Bruttoeinkommen <sup>1)</sup>	Lohnsteuer <sup>2)</sup>	Lohnsteuerquoten		Lohnsteuerbereinigt (4) × (1) : 100	Unterschied in der Lohnsteuerbelastung	
			tatsächlich <sup>3)</sup>	bereinigt <sup>4)</sup>		Proz.-punkte	DM
	DM		%		DM	(3)-(4)	(2)-(5)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1965	11 779	638	5,4	5,4	638	0	0
1966	12 536	774	6,2	5,7	715	0,5	39
1967	12 432	752	6,0	5,5	684	0,5	68
1968	12 980	808	6,2	5,6	727	0,6	81
1969	14 342	1 026	7,2	6,3	904	0,9	122
1970	16 245	1 344	8,3	7,1	1 153	1,2	191
1971	18 345	1 686	9,1	7,8	1 430	1,3	256
1972	20 240	1 994	9,9	8,0	1 611	1,9	375
1973	22 914	2 404	10,5	8,3	1 902	2,2	502
1974	25 465	2 870	11,3	8,7	2 215	2,6	655
1975	27 528 a)	3 258	11,8	8,8	2 423	3,0	835
	27 528 a)	1 992 b)	7,2				

1) Durchschnittseinkommen aus unselbständiger Arbeit des Haushaltsvorstandes der „Indexfamilie“, die dem Preisindex für die Lebenshaltung (4-Personen-Arbeitnehmerhaushalte mit mittlerem Einkommen des alleinvertienenden Haushaltsvorstandes) zugrunde liegt. 2) Laut Jahreslohnsteuertabelle 1965 (BStBl. 1964 I S. 590) Steuerklasse III/2. Dabei wurden die Sozialversicherungsbeiträge bis zur Höchstgrenze der beschränkt abzugsfähigen Sonderausgaben berücksichtigt. 3) Anteil der Lohnsteuer am Bruttoeinkommen. 4) Lohnsteuerquote, die sich ergibt, wenn der Einkommensteuertarif 1965 auf das Bruttoeinkommen, deflationiert mit dem Preisindex für die Lebenshaltung der 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalte (Originalbasis 1970, umbasiert auf 1965 = 100) angewendet wird. a) Eigene Schätzung. b) Laut Jahreslohnsteuertabelle 1975 (BStBl. 1974 I S. 733) Steuerklasse III/2; abzüglich Kindergeld.

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Vor dem Aufschwung, Jahresgutachten 1975/76, S. 68.

Die inflationsbedingte Verletzung des Leistungsfähigkeitsprinzips wird noch deutlicher, wenn ergänzend zur Betrachtung der absoluten Steuerlasten deren Verteilung auf die Steuerpflichtigen in die Überlegungen einbezogen wird<sup>8)</sup>. Die Progression des Steuertarifs findet gewöhnlich bei einem bestimmten Steuerhöchstsatz ihr Ende, der zudem oft geringer ist als der höchste Marginalsatz. Viele Steuerpflichtige, die die Progressionszone noch nicht verlassen haben, müssen so auf inflationsbedingte Zuwächse der Besteuerungsmenge einen höheren marginalen Steuersatz bezahlen als diejenigen Steuerzahler, die bereits die obere Proportionalzone des Tarifs erreicht haben. Dies bedeutet real gesehen eine Verschiebung der interpersonellen steuerlichen Lastverteilung, der keine entsprechende Veränderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit gegenübersteht. Um derartige Inflationswirkungen zu vermeiden, wird vielfach eine realorientierte Besteuerung vorgeschlagen. Die Erläuterung dieses Vorschlags soll jedoch zurückgestellt werden, bis mit der Diskus-

<sup>8)</sup> Vgl. F. Neumark: Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970, S. 183 f.

<sup>9)</sup> Zur empirischen Fundierung vgl. beispielhaft J. C. Bruce: The Wage-Tax Spiral: Canada 1953-1970, in: Economic Journal, Vol. 85 (1975), S. 372 ff.

<sup>10)</sup> Vgl. H. Haller: Das Problem der Geldwertstabilität, Stuttgart 1966, S. 69.

sion wirtschaftspolitischer Gründe der Kreis von Motivation für Veränderungen des Steuerrechts bei Inflation geschlossen ist.

### Stabilisierungspolitische Gesichtspunkte

Wirtschaftliche Entwicklung und Inflation bestimmen nicht einseitig das Steueraufkommen, sondern die Veränderung des Steueraufkommens wirkt zurück auf den Wirtschaftsablauf und letztlich auch auf die Inflation. Dieser Rückkopplungseffekt tritt immer dann ein, wenn inflationsbedingte Steuerlaständerungen in gewissem Umfang in die Dispositionen der Wirtschaftssubjekte Eingang finden. Als Beleg für diese Aussage wird häufig auf eine mögliche inflationsverstärkende Wirkung der kalten Progression in Lohn- und Einkommensteuer hingewiesen, sofern das Streben nach deren Ausgleich als zusätzliches Argument in die Lohnforderungen der Gewerkschaften Eingang findet<sup>9)</sup>. Der Bereich denkbarer „feed-backs“ ist jedoch sehr viel weiter abgesteckt, als das Argument der Steuer-Lohn-Spirale zunächst vermuten läßt. Inflationsinduzierte Steuerwirkungen können so die Erfüllung gesamtwirtschaftlicher Ziele in einem Maße beeinträchtigen, das eine Anpassung der Steuergesetze und damit eine Neutralisierung der destabilisierenden Effekte des Steuersystems bei Inflation ratsam erscheinen läßt.

### Einkommensbesteuerung nach dem Realprinzip

Durch die Klassifizierung potentieller Motivationen für Veränderungen des Steuerrechts bei Inflation soll nicht der Eindruck erweckt werden, daß die verschiedenen Anstöße, aus denen heraus eine Revision der Steuergesetzgebung überdacht werden kann, notwendig zu konkurrierenden Steuerreformvorschlägen führen müssen. Es ist im Gegenteil zu erwarten, daß bestimmte steuerrechtsändernde Maßnahmen gleichzeitig mehreren Zielsetzungen dienen. Die Aufspaltung des Motivationsspektrums soll jedoch verhindern, daß die Diskussion über Steuerrechtsänderungen bei Inflation von vornherein auf wenige populäre Reformvorschläge begrenzt bleibt.

Der meistdiskutierte Vorschlag zur Verbesserung der Steuergesetze im Licht einer nun doch bereits mehrjährigen Inflationserfahrung betrifft die Ausschaltung der „kalten Progression“ in der Lohn- und Einkommensteuer. Dieses Ziel kann grundsätzlich auf zwei Wegen erreicht werden<sup>10)</sup>:

Über eine Neuformulierung der Steuertarife die den inflationsbedingten absoluten und relativen Belastungsänderungen Rechnung trägt, und

über eine Änderung der Vorschriften zur Ermittlung der Besteuerungsmenge, die bereits bei der Festlegung des steuerpflichtigen Volumens

der Bemessungsgrundlage eine Bereinigung der Steuerbasis vom Inflationseinfluß möglich macht.

Das erstgenannte Vorgehen sieht dabei so aus, daß die ursprünglich intendierte, von der Höhe der Besteuerungsmenge abhängige Belastung der Steuerpflichtigen durch eine dem Ausmaß der Geldentwertung entsprechende Ausweitung der Steuerfreibeträge, Steuerproportionalzonen und Progressionsstufen wiederhergestellt wird. Der Steuertarif wird gleichsam im Ausmaß der Inflationsrate „auseinandergezogen“, so daß die steuerliche Belastung der nominal gestiegenen Besteuerungsmengen aus realer Sicht unverändert bleibt<sup>11)</sup>.

Der Alternativvorschlag geht dagegen davon aus, daß die Verschlechterung des Geldwertes bereits bei der Berechnung der Besteuerungsmenge durch Deflationierung ausgeschaltet wird<sup>12)</sup>. Tarifanpassungen erübrigen sich somit. Soll allerdings die rein nominal bedingte Zunahme der Besteuerungsmenge lediglich von der verschärften Progression und nicht von einer Besteuerung an sich befreit werden, so muß der durch diese Vorgehensweise ermittelte Realwert der Steuerschuld in einem zweiten Schritt wieder inflationiert, d. h. auf nominale Größen umgerechnet werden.

**Positive Bewertung**

Ohne auf die grundsätzliche Problematik des Nominal- und Realprinzips in der Einkommensbesteuerung einzugehen und ohne die Frage zu diskutieren, welcher der beiden Vorschläge nun in methodischer und rechtlicher Hinsicht sowie im Hinblick auf die Realisierungsmöglichkeiten vorzuziehen ist<sup>13)</sup>, läßt sich doch erkennen, daß eine Umstellung der Lohn- und Einkommensbesteuerung auf das Realprinzip allen genannten Gründen für Veränderungen des Steuerrechts bei Inflation dienen kann. Das ist wenig überraschend, betrachtet man nur das Ziel der Wahrung steuerlicher Prinzipien. Die Forderung nach einer an realen Größen orientierten Besteuerung geht ja in erster Linie von der Verletzung des Steuergerechtigkeitspostulats aus, und durch die Ausschaltung der „kalten Progression“ wird zumindest ein aus steuertheoretischer Sicht unerwünschter Inflationseffekt vermieden.

Mit der Reform der Einkommensteuer wird aber auch gleichzeitig eine der möglichen Ursachen für ein inflationsbedingtes Absinken der Steuermoral beseitigt. Wenn sich eine nicht auf einer real ge-

stiegenen Leistungsfähigkeit basierende Zunahme des Steuerdrucks und das Gefühl steuerlicher Ungerechtigkeit im interpersonellen Vergleich ausschalten lassen, ist zumindest in dieser Hinsicht keine Veranlassung zu verstärktem passiven und aktiven Steuerwiderstand gegeben.

Aus wirtschaftsablaufpolitischer Sicht schließlich ist eine auf reale Größen gerichtete Lohn- und Einkommensbesteuerung ebenfalls positiv zu bewerten, da weder die Dispositionen der privaten Wirtschaftssubjekte noch das strategische Verhalten der organisierten gesellschaftlichen Gruppen durch das Ringen um die Verteilung der steuerlichen Mehrbelastung stabilitätsinkonform gestört werden.

**Tabelle 4**  
**Die volkswirtschaftliche Steuerquote bei alternativen Einkommensteuertarifen**

Inflationsdauer in Jahren	Die volkswirtschaftliche Steuerquote bei einer Inflationsrate von 5% und		
	inflation-freiem Wachstum	Realbesteuerung	Nominalbesteuerung
1	23,2	22,7	23,0
2	23,5	23,3	23,9
3	23,8	23,8	24,8
4	24,1	24,3	25,7
5	24,5	24,8	26,6
6	24,8	25,3	27,4
7	25,1	25,8	28,3
8	25,4	26,3	29,1

Quelle: G. Hahn: Inflation und Steueraufkommen, a. a. O.

**Tabelle 5**  
**Die Struktur des Steueraufkommens bei alternativen Einkommensteuertarifen**

Inflationsdauer in Jahren	Der prozentuale Anteil der Lohn- und Einkommensteuer am gesamten Steueraufkommen bei einer Inflationsrate von 5% und		
	inflation-freiem Wachstum	Realbesteuerung	Nominalbesteuerung
1	38,0	37,4	38,3
2	39,0	39,4	41,2
3	39,9	41,2	43,8
4	40,8	42,9	46,2
5	41,7	44,5	48,4
6	42,5	45,9	50,4
7	43,4	47,3	52,3
8	44,2	48,6	54,1

Quelle: G. Hahn: Inflation und Steueraufkommen, a. a. O.

Besonders deutlich lassen sich die Allokationswirkungen einer Lohn- und Einkommensteuerreform demonstrieren. Während die simulierte Entwicklung der Modellwirtschaft unter der Annahme eines Einkommensteuertarifs auf nominaler Basis durch ein überaus starkes Anwachsen der volkswirtschaftlichen Steuerquote gekennzeichnet war (Tabelle 1), erhöht sich der Verfügungsanteil des Staates am Sozialprodukt in den Simulationsexperimenten nur unbedeutend, wenn der Einkommens-

<sup>11)</sup> Dieser Vorschlag wird beispielsweise vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft vertreten. Vgl. das bereits zitierte Gutachten „Indexierung wirtschaftlich relevanter Größen“, a. a. O., S. 17 ff.

<sup>12)</sup> Vgl. D. Brümmerhoff: Nominal- oder Realprinzip..., a. a. O., S. 38 ff.

<sup>13)</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Indexierung wirtschaftlich relevanter Größen, a. a. O., S. 18 ff.

besteuerung deflationierte Größen zugrunde gelegt wurden (Tabelle 4). Die volkswirtschaftliche Steuerquote liegt beispielsweise bei einer Inflationsrate von 5 % und einer Inflationsdauer von 8 Perioden nur um 0,9 Prozentpunkte höher als bei inflationsfreiem Wachstum, während diese Differenz bei Gültigkeit des nominalorientierten Steuertarifs immerhin 3,7 Prozentpunkte betrug. Ähnliches gilt auch für die Struktur des Steueraufkommens (Tabelle 5), die bei Anwendung des Reformtarifs durch die Inflation weit weniger verzerrt wird als bei einer nominalorientierten Besteuerung. Das Ausmaß an Streitigkeiten, die sich dadurch etwa in Fragen des Finanzausgleichs vermeiden lassen, kann hier nur angedeutet werden.

### Inflation und Steuersystem

Auch wenn in den vorangegangenen Ausführungen ganz unterschiedliche Gesichtspunkte aufge-

taucht sind, die für eine Einführung des Realprinzips in die Lohn- und Einkommensbesteuerung sprechen, kann sich die Diskussion notwendige Veränderungen des Steuerrechts bei Inflation dennoch nicht auf diese eine Maßnahme beschränken. Die Verschiedenartigkeit der Motivationen aus denen heraus eine Revision der Steuergesetzgebung in Angriff genommen werden kann – genannt wurden ordnungspolitische, finanzwirtschaftliche, steuertheoretische und stabilisierungspolitische Gründe –, macht es erforderlich, das Steuersystem als Ganzes im Licht der Inflationserfahrung überprüft wird. Voraussetzung dafür ist aber eine sorgfältige theoretische und empirische Analyse der vielfältigen Beziehungen zwischen Inflation und Besteuerung, die über die bisher dominierenden Fragestellungen und Lösungsmethoden hinausgeht<sup>14)</sup>.

<sup>14)</sup> Einen Ansatz dazu findet man bei G. H a h n: Inflation und Steueraufkommen, a. a. O., S. 67 ff.

## Gewerbsteuer – Volkswirtschaftliche Verschwendung und regionale Fehlentwicklungen

Folkwin Wolf, Wiesbaden

**Im Steuerstreit der vergangenen Monate spielte auch die Gewerbsteuer wieder eine Rolle, deren stufenweiser Abbau vom Sachverständigenrat in seinem letzten Herbstgutachten gefordert wurde. Warum gestaltet sich die Abschaffung der viel diskutierten und einem modernen Steuersystem nicht mehr adäquaten Gewerbsteuer so schwierig?**

In der bisherigen Diskussion stellt sich die Gewerbsteuer als völlig antiquiert und als ein finanzhistorisches Relikt dar. Sie ist den Wirtschaftlern lästig, den Wirtschaftswissenschaftlern mehr als suspekt, International kaum gebräuchlich, von Politikern umstritten, für die Gemeinden der letzte Hoffnungsschimmer und fiskalisch höchst ergiebig.

*Folkwin Wolf, 36, Dipl.-Volkswirt, war Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Regionalforschung der Hessischen Landesentwicklungs- und Treuhand GmbH. Seit 1975 ist er Referent in der Hessischen Staatskanzlei – Abteilung Landesentwicklung – und Lehrbeauftragter an der Universität Marburg.*

Der wirtschaftliche Aufschwung nach dem Zweite Weltkrieg und insbesondere die industrielle Expansion der sechziger Jahre haben dazu geführt, daß das finanzhistorische Relikt Gewerbesteuer system in zunehmendem Maße negative Folgezeitigte, die in der bisherigen öffentlichen Diskussion nur zum Teil beachtet werden. Im Vordergrund wissenschaftlicher und politischer Auseinandersetzungen, Argumentationen und Abhandlungen<sup>1)</sup> stehen primär steuersystematische sowie wirtschafts- und finanzpolitische Mängel und Ungereimtheiten wie: Verstoß gegen das Leistungs-

<sup>1)</sup> Vgl. z. B. Gutachten der Steuerreformkommission 1971, in Schriftenreihe des Bundesministers der Finanzen, Heft 17; Kai Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler: Zur Reform der Gemeindesteuern, Wiesbaden 1975; Jahresgutachten 1976/77 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestags-Drucksache 7/5902 vom 25.1.1976, Ziffer 353 ff.

fähigkeitsprinzip, Mehrfachbelastung von betrieblichen Erträgen und Vermögen, Konjunkturempfindlichkeit und damit Begünstigung prozyklischer Haushaltspolitik der Gemeinden, regionale Ungerechtigkeiten aufgrund der Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden, Beeinträchtigung der kommunalen Willensbildung und andere mehr. Nur sporadisch wird darauf hingewiesen, daß das bisherige Gewerbesteuer-system raumordnungspolitisch wie betriebswirtschaftlich falsche Standortentscheidungen, einen Anstieg öffentlicher Folgekosten und eine insgesamt unvermeidbare Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen mit sich bringt<sup>2)</sup>.

### Belastende Hypothek

Die ökonomischen, ökologischen, regionalen, siedlungsstrukturellen und städtebaulichen Entwicklungen, wie sie sich in den letzten ca. 15 Jahren vollzogen, haben zu Mißständen, Fehlentwicklungen und einer auf Jahrzehnte hinaus die deutsche Volkswirtschaft belastenden Hypothek geführt, deren Ursachen sowohl direkt als auch indirekt zu einem beträchtlichen Teil – und in Einzelfällen ausschließlich – auf das Gewerbesteuer-system zurückzuführen sein dürften.

Besonders negativ hat sich das Gewerbesteuer-system im Hinblick auf das regionale Gefälle zwischen wirtschaftsschwachen und -starken Regionen und im Hinblick auf siedlungsstrukturelle sowie städtebauliche Entwicklungen und Situationen ausgewirkt. Das Gewerbesteuer-system erweist sich nach wie vor als eines der wesentlichsten Hemmnisse und als konterkarierende Kraft bei der Durchsetzung regional-, raumordnungs- und städtebaupolitischer Zielvorstellungen.

Bis zur Gemeindefinanzreform des Jahres 1969 war die Gewerbesteuer die wichtigste Steuerquelle der Kommunen; der Anteil der Gewerbesteuer einschließlich der Lohnsummensteuer an allen kommunalen Steuereinnahmen lag vor Durchführung des Finanzreformgesetzes bei rd. 80 %. Die extreme Gewerbesteuerabhängigkeit der Gemeinden, die relativ hohe Aufkommenselastizität der Gewerbesteuer im Vergleich zu den übrigen Gemeindesteuern<sup>3)</sup> sowie die Vielzahl von Betriebsgründungen und -verlagerungen, insbesondere in den sechziger Jahren, veranlaßte die Kommunen, ihren steigenden Finanzbedarf dadurch zu decken, daß sie sich verstärkt um die Ansiedlung von Betrieben bemühten.

### Kumulierende Agglomerationskosten

Die bereits ohnehin vorhandene Standortattraktivität der Verdichtungsgebiete und deren – durch die hohen Gewerbesteuer-einnahmen bedingten –

größeren Möglichkeiten, selbst aktiv Wirtschaftsförderung in direkter oder indirekter Form zu betreiben<sup>4)</sup>, führte zu einer verstärkten Konzentration der wirtschaftlichen Entwicklung in den Verdichtungsgebieten. Deren Kernzonen müssen in steigendem Umfang Aufgaben finanzieren, die ausschließlich aus der gestiegenen ökonomischen Bedeutung resultieren (z. B. Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen nicht nur für die Bewohner der Kernstädte, sondern auch für das Umland; überproportional steigende, zum Teil sprungfixe Kosten im Bereich des Verkehrs, der Ver- und Entsorgung, des Gesundheits- und des Schulwesens). Diese Agglomerationskosten, die nicht den Verursachern angelastet werden (und zum Teil auch nicht zurechenbar sind), haben zu einer so großen finanziellen Belastung geführt, daß die Großstädte mangels anderweitiger bedeutender eigener Steuer- bzw. Einnahmequellen nach wie vor Gewerbeansiedlungspolitik betreiben, obwohl sie zum Teil wissen, welche Gefahren – insbesondere städtebaulicher und umweltpolitischer Natur – damit verbunden sind. Je forcierter sie Gewerbeansiedlungspolitik betreiben, um so größer werden ihre – ballungsbedingten – Probleme. Diese wiederum versuchen sie bei dem gegenwärtigen Steuer- und Finanzverteilungssystem dadurch zu bewältigen, daß sie steuerkräftige Betriebe anziehen versuchen. Eine solche Politik bedeutet volkswirtschaftlich aufgrund der sich kumulierenden Agglomerationskosten eine Vergeudung.

Die aus finanziellen Zwängen resultierende Gewerbeansiedlungspolitik (und in deren Gefolge unter anderem die Verkehrspolitik) der Großstädte hat zum Teil zu städtebaulich chaotischen Zuständen, zu einer inhumanen und städtezerstörenden Entwicklung geführt und zu einer Vertreibung der Bewohner aus intakten Wohnquartieren. Die spekulative und Wohnfunktionen zerstörende Politik sowohl von Privaten (Bau- und Bodenspekulanten, Gewinnspekulanten) als auch Kommunen (Gewerbesteuer-„Spekulanten“) hat zur Folge, daß erhebliche Mittel sowohl zur infrastrukturellen Versorgung der ins Umland Abgewanderten aufgebracht werden müssen als auch zur Sanierung der zum Teil funktionsunfähig gewordenen innerstädtischen Gebiete. Die Folge: Die Lebensqualität der Großstädte (insbesondere Wohnumwelt) sinkt weiterhin. Großstädte verlieren durch die Verschlechterung der Sozialstruktur gerade jene Einwohner an das Umland, die auch aus steuer-

2) Vgl. z. B. Empfehlungen des Beirates für Raumordnung beim Bundesminister des Innern, Bonn 1968.

3) Vgl. Hanns Karrenberg: Zur Entwicklung der Finanzsituation der Gemeinden seit der kommunalen Finanzreform von 1969, in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Heft 4, Essen 1974, S. 218 f.

4) Vgl. Wolfgang-Hans Müller: Inhaltliche und formale Organisation kommunaler Wirtschaftsförderung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, II. Halbjahresband 1976, S. 185 ff.

politischen Gesichtspunkten (Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer) für die Kommunen wichtig sind. Für die Großstädte bleibt dann die – finanziell undankbare – Aufgabe, qualifizierte Einrichtungen für die ins Umland abgewanderte, aber in die Großstädte pendelnde Bevölkerung bereitzustellen<sup>5)</sup>.

### Gesamtwirtschaftliche Verschwendung

Der ökonomische Sog der Ballungsgebiete – hervorgerufen primär durch die traditionelle Standortattraktivität und die kommunale Gewerbeansiedlungspolitik und gestützt durch die Tatsache, daß die aus dem Verdichtungsprozeß resultierenden Agglomerationskosten als soziale Zusatzkosten nicht von den Betrieben, sondern von der öffentlichen Hand finanziert werden – führte und führt auch weiterhin zu einem Auseinanderklaffen der regionalen Entwicklung, zu Bevölkerungsabwanderungen aus den strukturschwachen, durch überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten charakterisierten Räumen und damit in diesen Gebieten zu einem Entzug an Entwicklungspotential. Dadurch werden die – mit einem erheblichen staatlichen Aufwand sowohl in der Vergangenheit als auch zukünftig finanzierten – infrastrukturellen Kapazitäten (insbesondere im sozialen und kulturellen Bereich) nicht mehr ausgelastet, während in den Randzonen der Ballungsgebiete zusätzliche Kapazitäten geschaffen werden müssen. Es liegt auf der Hand, daß solche Prozesse gesamtwirtschaftlich eine Verschwendung darstellen.

### Immense kommunale Vorleistungen

Eine weitere, erhebliche Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen aufgrund des bestehenden Gewerbesteuersystems ergibt sich insbesondere auch dadurch, daß zur Industrieansiedlung unter langfristigen Standortaspekten völlig ungeeignete Gemeinden in der Hoffnung, daß sich ein Interessent finden läßt, immense Vorleistungen für die Erschließung, Wirtschaftswerbung und ähnliches erbringen. Die Vielzahl betrieblicher „Ruinen“ bzw. ehemals betrieblich genutzter Grundstücke, die aus Standortgründen unverwertbar sind, bringen die Kommunalpolitiker nicht davon ab, ihr Glück stets aufs neue zu versuchen. Der Kampf der Kommunen um die Gunst der Betriebe geht soweit, daß z. B. Industriegelände verschenkt, nahezu kostenlos erschlossen (sogar unter Mitfinanzierung von Gleisanschlüssen), Gewerbesteuer „gestundet“, langfristige Darlehen zu extrem niedrigen Zinsen gewährt, auf zustehende Erbpachtzinsen für städtische Grundstücke verzichtet, ständig bauleitplanerische Ausnahme-

genehmigungen und Befreiungen erteilt, riskante Grundstücksverträge geschlossen, Bürgschaften bereitgestellt und andere Vergünstigungen gewährt werden.

Zieht man die vorgenannten Fakten in Betracht, so ist festzustellen, daß die Gewerbesteuer in nicht unerheblichem Umfang gesenkt werden könnte, wenn sie nicht mehr den Kommunen zugute käme. Diese stehen dann nämlich nicht mehr unter dem (finanziellen) Zwang des Gewerbeansiedlungserfolges und können darauf verzichten, weiterhin öffentliche Mittel volkswirtschaftlich ineffizient einzusetzen.

Aufgrund des Finanzreformgesetzes vom 12. 5. 1969 bzw. des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 8. 9. 1969 trat zwar eine veränderte Situation im Hinblick auf die kommunalen Steuereinnahmen insofern ein, als die Gewerbesteuerumlage eingeführt wurde (diese lag z. B. 1975 in Hessen bei 35 % des Gewerbesteueraufkommens) und der Gewerbesteuerausgleich zwischen Wohn- und Betriebsgemeinde entfiel. Dennoch ist die Gewerbesteuer als kommunale Steuereinnahmequelle nach wie vor attraktiv, und die Äußerungen kommunaler Stellen in der Öffentlichkeit und in Verhandlungen mit staatlichen Stellen belegen deutlich, daß die Gewerbeansiedlungspolitik aus steuerlichen Gründen immer noch einen hohen Stellenwert einnimmt – auch z. B. aus dem Grund einer durch die Gewerbesteuerumlage sowie durch Erhöhung der Freibeträge reduzierten Gewerbesteuereinnahme: Dabei hat vor allem in Verdichtungsgebieten und Großstadtreionen mit unterdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten das Gewerbesteuerargument eindeutig höhere Priorität.

### Kommunale Steuereinnahmestrukturen (Hessen, 1975)

(In %)

	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Gemeinden insgesamt
Anteil der Gewerbesteuer (netto) an gesamten Steuereinnahmen	39,6	30,8	35,0
Anteil der Lohnsummensteuer an gesamten Steuereinnahmen	16,8	5,7	11,1
Anteil Gewerbe- und Lohnsummensteuer an gesamten Steuereinnahmen	56,4	36,5	46,1
Anteil des Gemeindeanteils aus der Einkommensteuer an gesamten Steuereinnahmen	29,0	51,0	40,4
Gewerbesteuerumlage in % des Gewerbesteueraufkommens	32,1	38,4	35,1
Anteil der kommunalen Steuereinnahmen an den kommunalen Rein-Einnahmen	41,0	34,4	37,4

<sup>5)</sup> Vgl. Hans Koschnick: Fünf vor Zwölf in unseren Städten!, in: Die demokratische Gemeinde, Heft 1/77, S. 10 ff.

Quelle: Statistische Berichte des Hessischen Statistischer Landesamtes, L II 2 – /75.

im Hinblick auf die Ansiedlungspolitik als zum Beispiel in Regionen mit hohen Arbeitslosenquoten.

### Bedeutung der Gewerbesteuer

Einige Zahlen von 1975 für Hessen belegen, wie regional unterschiedlich die Bedeutung der Gewerbesteuer ist, gemessen an ihrem Anteil an den gesamten kommunalen Steuereinnahmen (vgl. Tabelle). In den kreisfreien Städten betrug der Anteil der Gewerbe- und Lohnsummensteuer an den gesamten Steuereinnahmen 56 % (Anteil aus Einkommensteuer dagegen nur 29 %), in den kreisangehörigen Gemeinden dagegen nur rd. 36 % (Anteil aus Einkommensteuer: 51 %). Entsprechend sind auch die kommunalen Argumente: Gewerbestarke Gemeinden weisen darauf hin, daß die Gewerbesteuer als Hauptsteuerquelle beibehalten oder ausgebaut werden muß, um den finanziellen Belastungen weiterhin gewachsen zu sein; wirtschaftsschwache Gemeinden hingegen argumentieren, daß die Einnahmen aus der Einkommensteuer so gering sind, daß der — ohnehin niedrige — Gewerbesteueranteil an den gesamten Steuereinnahmen erhöht werden muß. Sowohl die eine als auch die andere Argumentation läuft darauf hinaus, weiterhin Gewerbeansiedlungspolitik zu betreiben. Zu berücksichtigen ist auch die Tatsache, daß der Anteil der kommunalen Steuereinnahmen an den gesamten kommunalen Einnahmen nur etwas mehr als ein Drittel beträgt und die Möglichkeit einer nachhaltigen und kurzfristigen (sprunghaften) Erhöhung der Steuereinnahmen sich nur aus der Ansiedlung gewerbesteuerträchtiger Betriebe ergibt.

Angesichts der Gewerbesteuerumlage und der Erhöhung der Gewerbesteuerfreibeträge wird seitens der kreisangehörigen Gemeinden zuweilen argumentiert, daß in der Diskussion um die Gewerbesteuerreform die Gewerbesteuer „uninteressant“ und daher nicht abschaffungswürdig sei, weil von dem Gewerbesteueraufkommen ohnehin nicht viel mehr übrig bliebe, zumal ja — nach den jeweiligen Finanzausgleichsgesetzen — Kreisumlagen abzuführen sind und damit die Gewerbesteuerereinnahmen aufgezehrt würden. Dabei ist jedoch zu beachten, daß Grundlage der Kreisumlage unter anderem die Steuerkraftmeßzahlen und Gemeindeschlüsselzuweisungen sind; man könnte ebenso gut oder ebenso falsch behaupten, daß der Gemeindeanteil aus der Einkommensteuer für die Finanzierung der Kreisumlage aufgezehrt würde.

### Regionale Steuereinnahmedisparitäten

Die durch wirtschaftsstrukturelle Verschiebungen (tendenzieller Rückgang im produzierenden Ge-

werbe, anteilmäßige Zunahme des Tertiärsektors) ohnehin zu erwartende und prognostizierte Zunahme des regionalen Gefälles der wirtschaftlichen und bevölkerungsmäßigen Entwicklung<sup>6)</sup> wird sich auch infolge des gegenwärtigen Steuer- und Finanzausgleichssystems verschärfen: Gerade der Tertiärbereich präferiert aufgrund seiner spezifischen räumlichen Absatzbedingungen Regionen mit hoher Wirtschafts- und Bevölkerungsdichte. Schon aus gewerbesteuerpolitischen Gründen werden die Ballungsgebiete dieser Entwicklung mit ihrer zum Teil exzessiven Bodennutzung nicht gegensteuern, um zahlungskräftige Gewerbebetriebe zu bekommen, während den ohnehin schon wirtschafts- und steuerschwachen Regionen Entwicklungspotential vorenthalten oder entzogen wird. Daran können auch Maßnahmen der Wirtschaftsförderung kaum etwas ändern<sup>7)</sup>, zumal diese ohnehin primär auf das produzierende Gewerbe ausgerichtet sind.

<sup>6)</sup> Vgl. Bundesraumordnungsprogramm, Bundestags-Drucksache 7/3584 vom 30. 4. 1975.

<sup>7)</sup> Vgl. Folkwin Wolf: Effizienz und Erfolgskontrolle der regionalen Wirtschaftsförderung. Herausgeber: Hessische Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft, Wiesbaden 1974, insbes. S. 195 ff.

### Beiträge zur Struktur- und Konjunkturforschung

Herausgeber: Prof. Dr. Paul Klemmer

Struktur- und Konjunkturanalyse im wesentlichen aufgrund empirischer Untersuchungen werden in dieser Reihe miteinander verbunden, was auf den ersten Blick überraschend erscheinen mag; die hier vorgestellte Schriftenreihe wird jedoch aufzeigen, daß konjunkturelle und strukturelle Probleme eng miteinander verknüpft sind, und daher nur befriedigend gelöst werden können, wenn beide Teilaspekte gleichzeitig berücksichtigt werden.

Band 1: Paul Klemmer und Dieter Krämer, unter Mitarbeit von Hans-Friedrich Eckey und Bernd Knop: Regionale Arbeitsmärkte. Ein Abgrenzungsvorschlag für die Bundesrepublik Deutschland.

1975, 282 Seiten, photomech. kart. DM 39,80

Band 2: Gert Bosch: Die Landwirtschaft und ihr Beitrag zum Umweltschutz.

1975, II und 255 Seiten, photomech. kart. DM 34,80

Band 3: Bernd Knop: Verkehr und regionaler Entwicklungsstand.

1976, IX und 299 Seiten, photomech. kart. DM 34,80

Band 4: Klaus-Dieter Steinfels: Versorgungsorientierte Infrastrukturpolitik.

1977, V und 261 Seiten, kart. DM 34,80



Studienverlag Dr. N. Brockmeyer

Querenburger Höhe 281 · 4630 Bochum

Langfristig dürfte sich die Situation ergeben, daß die Gemeinden in den strukturschwachen Gebieten nicht so sehr unter Gewerbesteueraspekten Betriebe anzusiedeln versuchen, sondern primär unter dem Aspekt der Arbeitsplatzschaffung zur Verminderung hoher Arbeitslosenquoten, die zukünftig aus strukturellen Gründen vermutlich noch mehr von den Bundesdurchschnittswerten abweichen dürften, und zur Verhinderung weiterer Abwanderungen. In den wirtschaftsstarke Ballungsgebieten hingegen, die nach wie vor von Betriebsansiedlungen profitieren<sup>8)</sup> und Zuwanderungen aufweisen, werden angesichts unterdurchschnittlicher Arbeitslosenquoten die finanziellen – also gewerbesteuerlichen – Überlegungen das dominierende Kriterium für Gewerbeansiedlungsmaßnahmen sein. Die regional unterschiedliche Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung führt dann langfristig auch zu größeren regionalen Steuereinnahmedisparitäten. Eindeutige „Gewinner“ des Konkurrenzkampfes um Gewerbe und Einwohner – und somit auch um kommunale Steuereinnahmen – dürften in Anbetracht eines gesamtwirtschaftlich stagnierenden oder gar schrumpfenden Arbeitsplatzangebotes insbesondere die Randgemeinden der Ballungkerne sein, während die – auch z. B. wegen ihres Anteils an Zweigbetrieben bei der Steuerzerlegung benachteiligten – wirtschafts- und somit steuerschwachen Regionen noch weiter ins Hintertreffen geraten.

### Reformüberlegungen

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung betrachtet die Abschaffung der – einem modernen Steuersystem nicht adäquaten – Gewerbesteuer als eine „säkulare“ Aufgabe<sup>9)</sup>. Der Grund für eine nur langfristig zu erwartende Beseitigung liegt unter anderem in der enormen fiskalischen Ergiebigkeit und in der Schwierigkeit, einen entsprechenden Ausgleich zu finden.

Wenn schon – aus welchen Gründen auch immer – eine Abschaffung der Gewerbesteuer zunächst nicht in Betracht kommen dürfte, sollten die Kommunen zumindest von der Gewerbebeertragsteuer unabhängig gemacht werden. Der vollständige Entzug des Aufkommens aus der Gewerbesteuer würde ohne Ausgleichsmaßnahmen natürlich zu einer – regional und kommunal unter-

schiedlichen – Verringerung des Gemeindefinanzvolumens führen. Ein tendenzieller – und die gravierenden Pro-Kopf-Unterschiede nivellierender – Ausgleich könnte dadurch erfolgen, daß die Gemeinden stärker an der Einkommensteuer und Umsatzsteuer beteiligt werden<sup>10)</sup>. Falls statt der vollständigen Eliminierung der Gewerbebeertragsteuer aus dem Steuersystem nur eine Verlagerung der Gewerbesteuer auf Bund und/oder Land erfolgt, ist auch eine Sockelbeteiligung der Kommunen am Gewerbebesteueraufkommen denkbar. Falls die Gewerbebeertragsteuer ganz entfällt, käme für die Gemeinden eine modifizierte Gewerkekapital- und Lohnsummensteuer in Betracht, allerdings mit einem erheblich geringeren Aufkommen, als es die Gewerbesteuer bisher insgesamt bringt (entsprechend dem Äquivalenzprinzip<sup>11)</sup>).

Der Wegfall der Gewerbesteuer wird zukünftig zahlreiche Gemeinden veranlassen, sich um keine neuen Industrieansiedlungen mehr zu bemühen. Gerade dieser Effekt ist jedoch eine Chance und geeigneter Ansatzpunkt für die Durchsetzung optimaler raumordnerischer Konzeptionen, für die Entlastung von Ballungsgebieten und eine Stärkung strukturschwacher Gebiete in entwicklungs-fähigen Schwerpunktgemeinden. Durch staatliche Beihilfen zur Schaffung und zum Ausbau zentrale Infrastruktureinrichtungen (einschließlich Geländebeschaffung und -erschließung) in gewerblicher Entwicklungsschwerpunkten sowie durch deren Berücksichtigung im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs (z. B. durch besondere Ergänzungsansätze in Finanzausgleichsgesetzen) kann sichergestellt werden, daß die durch den Abzug der Gewerbebeertragsteuer hervorgerufenen finanziellen Nachteile vollständig aufgewogen werden. Diese Lösung bietet den Vorteil, daß eine an regionalen und sachlichen Prioritäten ausgerichtete Entwicklungs- und Strukturpolitik erfolgen kann, die nicht aus gemeindefinanzwirtschaftlichen Gründen konterkariert wird.

Eine Umstellung des Steuersystems (Entzug der Gewerbebeertragsteuer, Beteiligung am Einkommen- und Umsatzsteueraufkommen) bringt für die Gemeinden insgesamt keine finanzwirtschaftlicher Einbußen, weil ja lediglich eine – unregelmäßig fließende, stark konjunktur- und wirtschaftsstrukturabhängige – Steuerquelle durch andere, relativ stetig fließende ersetzt wird. Es müssen jedoch entwicklungs-fähige Schwerpunkte durch Finanzausgleichs- und Infrastrukturzuschuß-Regelungen in die Lage versetzt werden, die ihnen raumordnungspolitisch zugeordneten Funktionen erfüllen zu können.

<sup>8)</sup> Nach einer Dokumentation der Industrie- und Handelskammer Frankfurt am Main lag der Nettozuwachs an Industrie- und Handelsbetrieben im Kammerbezirk Frankfurt in den Jahren 1971 bis 1975 um ein Drittel höher als in den Jahren 1962 bis 1970! „Dieses Ergebnis spricht für eine unverändert hohe Attraktivität des Standorts Frankfurt“ (Mitteilungen der IHK Frankfurt am Main vom 15. 12. 1976, S. 713).

<sup>9)</sup> Vgl. Jahresgutachten 1976/77, a. a. O., Ziffer 350. Leider behandelt das Jahresgutachten dieses Problem relativ oberflächlich. So wird z. B. nicht einmal nach den Komponenten der Gewerbesteuer differenziert.

<sup>10)</sup> Vgl. Gutachten der Steuerreformkommission 1971, a. a. O. S. 739 f.

<sup>11)</sup> Vgl. Gutachten der Steuerreformkommission 1971, a. a. O. S. 742.