

Kinkel, Martin

Article — Digitized Version

Die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer und ihre Kompensation: Auswirkungen alternativer Vorschläge auf die Gemeinden

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kinkel, Martin (1995) : Die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer und ihre Kompensation: Auswirkungen alternativer Vorschläge auf die Gemeinden, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 5, pp. 250-258

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137241>

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.

Martin Kinkel*

Die Abschaffung der Gewerbesteuer und ihre Kompensation

Auswirkungen alternativer Vorschläge auf die Gemeinden

Im Kabinettsentwurf des Jahressteuergesetzes 1996 ist unter anderem die Abschaffung der Gewerbesteuer vorgesehen. Wie könnte der Einnahmehausfall der Gemeinden kompensiert werden? Welche Auswirkungen haben die alternativen Vorschläge auf die Kommunen?

In der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und F.D.P. vom 11.11.1994 wird u.a. die Abschaffung der Gewerbesteuer zum 1.1.1996 angekündigt¹. Als Kompensation für den den Gemeinden hierdurch entstehenden Einnahmehausfall werden zur Zeit insbesondere zwei Maßnahmen diskutiert: vor allem eine Beteiligung der Gemeinden am Umsatzsteueraufkommen², aber neuerdings auch verstärkt ein Zuschlag zur Lohn-, Einkommen- und gegebenenfalls Körperschaftsteuer mit kommunalem Hebesatzrecht³. Die vor allem von Seiten der Wissenschaft vorgeschlagenen Alternativen in Form einer kommunalen Wertschöpfungsteuer⁴ oder einer kommunalen Cash-flow-Steuer⁵ scheinen in der politischen Diskussion keine Rolle (mehr) zu spielen und dürften zur Zeit ohne Realisierungschance sein. Die vor kurzem vom Frankfurter Stadtkämmerer Koenigs zur Debatte gestellte höhere und differenzierte Besteuerung des Grundbesitzes⁶ könnte zwar besonders unter allokativen Aspekten bedenkenswert sein⁷, ist aber überregional bisher nicht aufgegriffen worden. Die von vielen Gemeinden favorisierte Revitalisierung der Gewerbesteuer⁸ erfordert augenscheinlich keine Kompensationslösung und bleibt deshalb im weiteren unberücksichtigt.

Wenngleich die beiden erstgenannten Kompensationsvorschläge (Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer, kommunaler Zuschlag zur Lohn-,

Einkommen- und Körperschaftsteuer) – neben anderen – seit über 25 Jahren im Zentrum der Auseinandersetzung stehen, erscheint in der aktuellen Diskussion eine kompakte Analyse der beiden Vorschläge vorrangig *aus der Sicht der Gemeinden* schon deshalb hilfreich, um die spezifische Interessenlage bestimmter Gemeinden nachvollziehen zu können.

Beurteilungskriterien

Die Bewertung der Vorschläge soll dabei im wesentlichen anhand gemeindebezogener Beurteilungskriterien erfolgen. Diese sind: geringe Konjunkturreakibilität, Wachstumsproportionalität, örtliche Radizierbarkeit, Fühlbarkeit, Beweglichkeit⁹. Das Kriterium der „Absicherung gegen einseitige lokale Wirtschaftsstruktur“ wird hier jedoch durch das

* Ich danke Norbert Ansel, Arne Brüsch, Winfried Mellwig und Karsten Wendorf für hilfreiche Kritik und Verbesserungsvorschläge.

¹ Koalitionsvereinbarung für die 13. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, S. 9. Als weitere Maßnahmen im Bereich der Unternehmensbesteuerung sind eine Senkung der Gewerbeertragsteuer und die Überprüfung der betrieblichen Vermögensteuer geplant (vgl. ebenda, S. 9-10); sie werden im Gegensatz zur Abschaffung der Gewerbesteuer jedoch zur Zeit eher am Rande diskutiert und werden deshalb hier nicht weiter betrachtet.

² Diese wurde in unterschiedlichen Varianten schon vor über 25 Jahren vorgeschlagen; vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1968, S. 34-38; Steuerreformkommission: Gutachten der Steuerreformkommission, Bonn 1971, S. 736-740; später unter anderem Karl Bräuer-Institut: Abbau und Ersatz der Gewerbesteuer – Darstellung, Kritik, Vorschläge, Wiesbaden 1984, S. 34-67. Von kommunaler Seite ist der Ersatz eines Teils der Gewerbesteuer durch einen kommunalen Umsatzsteueranteil vor allem vom Deutschen Städtetag unterstützt worden; vgl. zuletzt Beschluß des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages vom 16. 2. 1995, Ziff. 4. Auch der soeben vorgelegte Entwurf des Jahressteuergesetzes 1996 sieht eine Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden vor; vgl. Entwurf des Jahressteuergesetzes 1996, Art. 21, Ziff. 1.

Martin Kinkel, 30, Dipl.-Volkswirt, Dipl.-Kfm., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Wirtschaftliche Staatswissenschaften III (Finanzwissenschaft) an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main.

Kriterium „Ausmaß und Richtung interkommunaler Umverteilungen im Vergleich zum Status quo“ ersetzt. Wenngleich erstgenanntes Kriterium für ein Gemeindesteuersystem an sich wünschenswert ist, so erschwert seine angestrebte Verwirklichung die Reform eines Systems, in dem dieses Kriterium gerade *nicht* realisiert ist. Kommunen mit einseitigen Strukturen werden dann nämlich in aller Regel zu Umverteilungsverlierern und würden versuchen, eine derartige Reform zu verhindern; dies ist um so erfolgversprechender, je größer ihre Anzahl bzw. je stärker ihr politisches Gewicht ist (z.B. Großstädte). Da auch in der aktuellen politischen Diskussion die Umverteilungsproblematik – zumindest von kommunaler Seite – eine herausragende Stellung einnimmt³, wird im folgenden vielmehr untersucht werden, welche lokalen Strukturen höchstwahrscheinlich Umverteilungsgewinne bzw. -verluste hervorrufen werden; daraus lassen sich dann auch Rückschlüsse auf die Realisierungschancen einzelner Vorschläge ziehen.

Einschränkend ist allerdings noch folgendes anzumerken: Die Argumentation hinsichtlich der interkommunalen Umverteilung bezieht sich auf die originäre Einnahmenverteilung. Eine umfassende Analyse müßte insbesondere die Auswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs hinsichtlich der endgültigen

Umverteilungen einbeziehen bzw. aufzeigen, inwiefern die geltenden Regeln des kommunalen Finanzausgleichs selbst änderungsbedürftig werden könnten. Dieser Aspekt wird zweifellos zu Unrecht in der momentanen Debatte vernachlässigt – gerade auch von den betroffenen Kommunen.

Umsatzsteuerbeteiligung: Globale Kompensation

Obleich eine Nettoumsatzsteuer vom Einkommenstyp unter bestimmten Bedingungen¹¹ exakt die Wertschöpfung eines Unternehmens als Bemessungsgrundlage aufweist und die Umsatzsteuer damit durchaus Anknüpfungspunkte zur Verwirklichung einer kommunalen Wertschöpfungsteuer bietet¹², steht ein *kommunaler* Zuschlag zur Umsatzsteuer nicht zur Debatte. Offensichtlich ist vielmehr daran gedacht, die zur Zeit von der *Gesamtheit* der Gemeinden vereinnahmte Gewerbekapitalsteuer durch eine betragsmäßig äquivalente Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer *global* zu kompensieren¹³. Eine globale Kompensation erfüllt wegen des fehlenden kommunalen Hebesatzrechts offensichtlich das Kriterium der Beweglichkeit nicht. Ebenso sind die örtliche Radizierbarkeit (zumindest hinsichtlich der

³ Vgl. zu den unterschiedlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten z.B. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 30-33, 41-43; und ders.: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, Bonn 1982, S. 114-126. In die aktuelle politische Diskussion wurde dieser Vorschlag vor allem vom Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Schäuble, eingebracht. Allerdings widersprechen sich hier die Meldungen, ob auch die Körperschaftsteuer in diesen Vorschlag einbezogen werden soll und ob diese Einnahmequelle einziger Ersatz für den Wegfall der Gewerbekapitalsteuer sein soll oder *zusammen* mit einer Umsatzsteuerbeteiligung implementiert werden soll; vgl. o.V.: Chancen für Abschaffung der Gewerbesteuer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 272 vom 23. 11. 1994, S. 16; und o.V.: CDU: Öffnungszeiten verlängern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 10 vom 12. 1. 1995, S. 11. Zur generellen Problematik der Einbeziehung von juristischen Personen in eine gemeindliche Einkommensteuer vgl. die beiden Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 43 bzw. S. 120.

⁴ Vgl. Alois Oberhauser: Die Eignung der Wertschöpfungssteuer als Gemeindesteuer, in: Herbert Timm, Horst Jecht (Hrsg.): Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 32, Berlin 1964, S. 241-252; und Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, a.a.O., S. 52-81 und – mit fast einstimmiger Empfehlung als Ersatz für die Gewerbesteuer – S. 135-138; sowie in jüngster Zeit Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen, Jahresgutachten 1994/95, Bundestags-Drucksache 13/26 vom 21. 11. 1994, Tz. 307. Vgl. zu einer umfassenden Analyse der Wertschöpfungssteuer auch Hannes Rehm: Das kommunale Finanzproblem – Möglichkeiten und Grenzen für eine Lösung, Finanzarchiv, N.F., Bd. 39 (1981), S. 185-222, hier: S. 189-207. Eine ablehnende Analyse aus betriebswirtschaftlicher Sicht bietet Winfried Mellwig: Ersatz der Gewerbesteuer durch die Wertschöpfungssteuer?, in: Werner Delfmann u.a. (Hrsg.): Der Integrationsgedanke in der Betriebswirtschaft, Helmut Koch zum 70. Geburtstag, Wiesbaden 1989, S. 279-294.

⁵ Wolfram F. Richter, Wolfgang Wiegand: Cash-flow-Steuern: Ersatz für die Gewerbesteuer?; und dies.: Effizienzorientierte Reform der Gewerbesteuer, in: Manfred Rose (Hrsg.): Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems, Berlin u.a.O. 1991, S. 193-204 und S. 437-464.

⁶ Thomas Koenigs: Stadtfinanzen werden durch immer neue Ansprüche zerrüttet, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, Nr. 47 vom 27. 11. 1994, S. 4. Die vorgeschlagene differenzierte Besteuerung nach Nutzungsarten könnte allerdings bei niedrigen Steuersätzen auf Wohngrundstücke und entsprechend höheren auf gewerblich genutzte Grundstücke zu einer „Gewerbesteuer durch die Hintertür“ führen.

⁷ Zu einer eingehenden Betrachtung der allokativen Wirkungen einer Besteuerung immobilier Faktoren vgl. Wolfram F. Richter, Dietmar Wellisch: Allokative Theorie eines interregionalen Finanzausgleichs bei unvollständiger Landrentenabsorption, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 50 (1993), S. 433-457.

⁸ Dieser Vorschlag beinhaltet vor allem die (erneute) Einbeziehung der Lohnsumme in die Bemessungsgrundlage und eine Ausweitung der Gewerbesteuerpflicht; vgl. z.B. Beschluß des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages, a.a.O., Ziff. 3.

⁹ Vgl. Horst Zimmermann, Rolf-Dieter Postlep: Beurteilungsmaßstäbe für Gemeindesteuern, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 60. Jg. (1980), H. 5, S. 248-253. Die „bedarfsgerechte interkommunale Steuerkraftverteilung“ bleibt wegen der bekannten Meßprobleme außer acht.

¹⁰ Vgl. Arbeitsgruppe Gewerbesteuerreform: Zusammenfassung der Ergebnisse der Arbeitsgruppe Gewerbesteuerreform, Pressemitteilung des BMF vom 24. 11. 1994, S. 5.

¹¹ Die Bemessungsgrundlage muß nach der Additionsmethode berechnet werden; es muß ein einheitlicher Steuersatz gelten; es darf keine steuerbefreiten Wirtschaftszweige geben; Exporte dürfen nicht von der auf inländische Wertschöpfung entfallenden Umsatzsteuer befreit werden.

¹² Zum Vergleich der in Deutschland erhobenen Nettoumsatzsteuer vom *Konsumtyp* mit einer Wertschöpfungssteuer vgl. Hannes Rehm, a.a.O., S. 197-200.

Steuertraglast¹⁴) und die Fühlbarkeit¹⁵ nicht gegeben. Hingegen sind die Kriterien der geringen Konjunkturreagibilität und der Wachstumsproportionalität erfüllt¹⁶, so daß unter diesen Aspekten eine Umsatzsteuerbeteiligung ein adäquater Ersatz der Gewerkekapitalsteuer wäre, die hier ähnliche Eigenschaften aufweist¹⁷.

Hauptproblem Verteilungsschlüssel

Da aufgrund der relativ großen Konjunktur-unabhängigkeit der Gewerkekapitalsteuer über die Höhe des potentiellen Einnahmeausfalls zwischen Bund, Ländern und Gemeinden auch kurzfristig vergleichsweise problemlos Einigkeit zu erzielen sein dürfte, wird die Auseinandersetzung über die Verteilung dieser Mittel für den Bund und mit Einschränkung auch die Länder weit weniger Konfliktstoff bergen als für die Gemeinden, die vor allem *untereinander* Verteilungskämpfe ausfechten werden¹⁸. Als wesentlicher Streitpunkt wird sich demnach die Wahl des Verteilungsschlüssels entpuppen, nach dem der Anteil der einzelnen Kommunen am Gesamtbetrag zu bemessen ist. Damit steht die Frage nach den hierdurch ausgelösten interkommunalen Umverteilungswirkungen im Mittelpunkt der Diskussion dieses Kompensationsvorschlags. Der Verteilungsschlüssel ist dabei für die Kommune eine zumindest kurzfristig exogene und unmittelbar einnahmewirksam werdende Größe¹⁹.

Zwei zunächst brauchbar erscheinende Verteilungsschlüssel können schnell als ungeeignet identifiziert werden: das lokale Aufkommen und die Einwohnerzahl. Da das lokale Aufkommen bereits auf Länderebene kein Indikator des lokalen Konsums²⁰ oder gar der lokalen Wirtschaftskraft ist, gilt dies verstärkt auf kommunaler Ebene; eine Verteilung nach

lokalem Aufkommen würde zu völlig unsystematischen interkommunalen Umverteilungen führen. Eine Verteilung nach Einwohnern analog zum Länderfinanzausgleich (ohne Ergänzungsanteile, je nach Ausgestaltung aber eventuell mit Einwohnerveredelung) würde starke Umverteilungen zugunsten von „Schlafstädten“ induzieren²¹ und damit einer „Ex-post-Bestrafung“ der Gewerbeansiedlung gleichkommen, ganz abgesehen von dem fehlenden Anreiz, in Zukunft weiterhin Gewerbe anzusiedeln. Im übrigen würde hierdurch der Verteilungskampf zwischen großen Zentren und ihrem Umland²² weiter verschärft²³.

Folglich sollte der Verteilungsschlüssel an einer wirtschaftsbezogenen Größe ansetzen. Damit stellt sich aber – unabhängig von der Frage nach dem konkreten Verteilungsschlüssel – sofort das Problem, ob eine solche Größe nur auf der Basis der bisher schon gewerbesteuerpflichtigen Betriebe ermittelt werden sollte oder ob man auch andere Wirtschaftsbereiche (freie Berufe, Staat usw.) einbeziehen sollte²⁴. Ohne diesen Punkt hier weiter zu vertiefen, kann man sagen, daß eine solche Erweiterung alle jene Kommunen mit einem relativ hohen Anteil freier Berufe und – vermutlich erheblich gewichtiger – mit dem Sitz großer überregionaler staatlicher Verwaltungen gegenüber den bisherigen Regelungen besserstellen würde. Die folgenden Überlegungen kann man jedoch ohne Verlust ihrer allgemeinen Aussagekraft auf den Fall beschränken, daß der Verteilungsschlüssel aus-

¹⁴ Eine betragsmäßig äquivalente Kompensation ist hier so zu verstehen, daß die Kommunen mit einem bestimmten Vorhundertersatz am Umsatzsteueraufkommen beteiligt werden (so wohl auch Arbeitsgruppe Gewerbesteuerreform, a.a.O., S. 11); dieser könnte z.B. so festgelegt werden, daß er im Jahr 1996 dem erwarteten Aufkommen an Gewerkekapitalsteuer entspricht. Langfristig wächst der den Kommunen zustehende Betrag demnach proportional mit dem Umsatzsteueraufkommen. Im Entwurf des Jahressteuergesetzes 1996 ist ein kommunaler Anteil von 2,7% vorgesehen.

¹⁵ Vgl. Rolf-Dieter Postlep: Räumliche Bezüge von Beurteilungskriterien für kommunale Steuern, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 11/12, 1979, S. 707-719, hier: S. 716-717.

¹⁶ Fühlbarkeit kann hier sinnvoll nur so verstanden werden, daß auch interkommunale Belastungsunterschiede deutlich werden. Dies wäre offensichtlich dann nicht der Fall, wenn zur Finanzierung der Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen die Umsatzsteuer *allgemein* erhöht würde, was natürlich für alle Konsumenten in Form von Preiserhöhungen „fühlerbar“ wäre; ein kommunalspezifischer Bezug fehlt jedoch.

¹⁸ Die Umsatzsteuer wies in den Jahren 1971 bis 1980 eine von Parameteränderungen bereinigte Aufkommenselastizität von 1,01, im Schnitt der Jahre 1950 bis 1980 von 0,99 auf. Die entsprechenden – allerdings unbereinigten – Werte für die Gewerbesteuer (nach Ertrag und Kapital) liegen bei 0,99 bzw. 1,05; vgl. Josef Köerner: Probleme der Steuerschätzung, in: Karl-Heinrich Hansmeyer (Hrsg.): Staatsfinanzierung im Wandel, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 134, Berlin 1983, S. 215-252, hier: S. 238.

¹⁷ Da die Gewerkekapitalsteuer einen im Verhältnis zur jährlichen Veränderung hohen Bestand erfaßt, dürfte ihre kurzfristige Aufkommenselastizität und damit ihre Konjunkturreagibilität etwas niedriger als die der Umsatzsteuer liegen. Wegen der im Zeitablauf tendenziell zunehmenden Kapitalintensität der Produktion dürfte ihre langfristige Aufkommenselastizität als Indikator der Wachstumsproportionalität hingegen höher liegen als die der Umsatzsteuer.

¹⁸ Dies wird bei der ebenfalls ins Auge gefaßten Senkung der Gewerbeertragsteuer keineswegs der Fall sein: Der Bund würde versuchen, eine analoge Kompensation über die Umsatzsteuer – ohne allgemeine Steuererhöhung – anhand eines Rezessionsjahres mit entsprechend geringem Aufkommen an Gewerbeertragsteuer festzulegen, um die eigene Belastung bzw. das Umverteilungsvolumen gering zu halten. Die Kommunen würden im Gegensatz hierzu auf ein Boomjahr mit entsprechend hohem Aufkommen an Gewerbeertragsteuer verweisen, um die eigene Belastung möglichst groß erscheinen zu lassen. Der (Um-)Verteilungskampf wird hier also bereits zwischen Bund und Kommunen und erst in zweiter Linie zwischen den Kommunen geführt werden. Ein denkbarer Kompromiß wird hier wohl nur in einer Durchschnittsbildung über mehrere Jahre, idealerweise einen vollständigen Konjunkturzyklus, zu finden sein.

schließlich auf der Grundlage der bisher schon gewerbesteuerpflichtigen Betriebe ermittelt wird.

Zunächst bietet sich als Verteilungsschlüssel die Zahl der Erwerbstätigen bzw. der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an. Dieser Indikator ist leicht verfügbar und bietet vor allem einen einnahme-wirksamen Anreiz zu einer lokalen Politik der Schaffung oder zumindest Sicherung von Arbeitsplätzen. Diese für sich betrachtet positive Eigenschaft kehrt sich allerdings ins Gegenteil, wenn man berücksichtigt, daß hier ein arbeitsbezogener Schlüssel zur Kompensation einer kapitalbezogenen Steuer herangezogen würde. Dies hätte nämlich zur Folge, daß Kommunen mit einem hohen Anteil kapitalintensiv produzierender Betriebe und einem dementsprechend hohen Anteil der Gewerkekapitalsteuer an den Gewerbesteuererträgen per saldo Einnahmen an Kommunen mit arbeitsintensiv produzierenden Unternehmen abgeben müßten (ansonsten identische Gewerbeerträge und Hebesätze vorausgesetzt). Dieser Schlüssel würde also gerade bei jenen Kommunen zu Verlusten führen, bei denen die Gewerkekapitalsteuer als Einnahmequelle besondere Bedeutung hat. Die oben genannte „Ex-post-Bestrafung“ würde hier zwar auf die Ansiedlung kapitalintensiven Gewerbes beschränkt und nicht mehr generell die Gewerbeansiedlung treffen – sie wird dadurch dennoch nicht weniger problematisch. Allerdings würde ein derartiger Schlüssel immerhin dazu führen, daß z.B. Zentren mit ihrem in der Regel hohen Einpendlersaldo geringere Verluste erleiden würden als bei Anwendung einer Einwohner-schlüsselung; dies würde dann per saldo zu Lasten der Umlandgemeinden mit ihrem in der Regel hohen Auspendlersaldo gehen.

Dieser und jeder andere am Faktor Arbeit ansetzende Verteilungsschlüssel wie z. B. die von ortsansässigen Unternehmen gezahlte Bruttolohn- und -gehaltssumme²⁵ sind demnach zur Verteilung eines kommunalen Umsatzsteueranteils nur bedingt geeignet; der Verteilungsschlüssel sollte daher neben der Wirtschaftsbezogenheit im allgemeinen auch eine Kapitalbezogenheit im speziellen aufweisen.

Betriebsvermögen

Da das aktuelle Gewerbekapital als offensichtlich einziger Verteilungsschlüssel ohne implizite interkommunale Umverteilungseffekte²⁶ zwischen den Kommunen mit der Abschaffung der Gewerkekapitalsteuer nicht mehr ermittelt zu werden braucht²⁷, bietet sich zunächst das Betriebsvermögen²⁸ oder Bestandteile davon (wie z.B. das abnutzbare Anlagevermögen, Vorratsvermögen, Finanzanlagen²⁹) als Maßstab einer Verteilung des Umsatzsteueranteils auf die Kommunen an.

Unabhängig von den Problemen der Einheitsbewertung stellt das Betriebsvermögen eine für steuerliche Zwecke ohnehin ermittelte Größe dar, die zudem

¹⁹ Ein zusätzliches – hier jedoch nicht weiter betrachtetes – Problem stellt sich mit der Frage, ob die ostdeutschen Kommunen bei der Verteilung der Mittel einzubeziehen sind. Im Falle einer verengten – westdeutschen – Sicht könnte man den ostdeutschen Gemeinden eine Beteiligung mit der Begründung verwehren wollen, daß sie wohl schwerlich eine Kompensation für die Abschaffung einer Steuer erhalten könnten, die sie gar nicht erheben dürfen und deren Abschaffung folglich bei ihnen keine Einnahmeausfälle verursacht. Verfolgt man jedoch das Ziel eines einheitlichen Einnahmesystems für alle deutschen Kommunen, ist die Einbeziehung der ostdeutschen Kommunen geboten. Diese wird auch von der Arbeitsgruppe Gewerbesteuerreform, a.a.O., S. 4, gefordert. Unabhängig davon würde jeder in Frage kommende Verteilungsschlüssel die sich aus seiner Anwendung ergebende relative Position der westdeutschen Kommunen untereinander unberührt lassen. Lediglich das Niveau der auf die West-Kommunen entfallenden Beträge wäre um den Prozentsatz des auf die Ost-Kommunen entfallenden Anteils geringer (z.B. bei einem Gesamtanteil der ostdeutschen Gemeinden von 10% nur 90% des Betrages ohne ihre Beteiligung). Es käme also zu einer globalen Umverteilung von westdeutschen zu ostdeutschen Kommunen. Eine betragsmäßig äquivalente Kompensation würde dann die westdeutschen Gemeinden insgesamt in jedem Falle schlechter stellen als bisher.

²⁰ Vgl. Hannes Rehm: Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 58. Jg. (1978), H. 12, S. 624-632, hier: S. 625-626; Engelbert Recker: Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden aus der Sicht der Raumordnung, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1979, H. 11/12, S. 689-705, hier S. 694-695. Die Gründe hierfür sind: Abhängigkeit des örtlichen Aufkommens vom Anteil steuerbefreier Wirtschaftszweige bzw. von Wirtschaftszweigen mit vermindertem Steuersatz, Abhängigkeit vom Exportanteil der Wirtschaftszweige, vor allem aber Abhängigkeit von der Höhe der Nettoinvestitionen. Rau und Rieger haben statt des örtlichen Aufkommens den (modifizierten) steuerpflichtigen örtlichen Umsatz als Verteilungsschlüssel vorgeschlagen, dessen Ermittlung man jedoch selbst nach Meinung der Autoren für „aufwendig und schwierig halten“ kann (S. 124); vgl. Günter R a u, Georg Rieger: Möglichkeiten einer Gemeindebeteiligung an der Umsatzbesteuerung, Melle 1981.

²¹ Dies läßt sich am leichtesten anhand zweier theoretischer Extremfälle darstellen: Die „reine“ Schlafstadt (nur Wohnbevölkerung mit auspendelnden Erwerbstätigen, kein Gewerbe) verliert keinerlei Einnahmen, wird aber nach Maßgabe ihrer Wohnbevölkerung am Umsatzsteueranteil der Gemeinden beteiligt. Umgekehrt verliert die „reine“ Gewerbestadt (nur Gewerbe mit einpendelnden Erwerbstätigen, keine Wohnbevölkerung) ihre gesamten Einnahmen aus der Gewerkekapitalsteuer, ohne am Umsatzsteueranteil der Kommunen zu partizipieren. Zudem führt die mit der Zeit zunehmende Diskrepanz zwischen tatsächlicher und durch Fortschreibung ermittelter Bevölkerungszahl wegen ihrer ungleichmäßigen Verteilung über die Kommunen zu entsprechenden Umverteilungswirkungen und unter Umständen nicht unerheblichen Korrekturen der Einnahmen nach der nächsten Volkszählung. Als besonders krasses Beispiel kann nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes die Stadt Göttingen gelten, deren fortgeschriebene Bevölkerungszahl zum Zeitpunkt der letzten Volkszählung 1987 um mehr als 16% über der tatsächlichen lag.

²² So die derzeit heftig geführte Debatte zwischen der Stadt Frankfurt am Main und ihrem Umland über einen regionalen Lastenausgleich; vgl. o.V.: Das Land muß regionalen Ausgleich herstellen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 9 vom 11. 1. 1995, S. 29-30; und o.V.: Riebel regt Gutachten an, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 11 vom 13. 1. 1995, S. 57; vgl. außerdem Erklärung der Stadtkämmerer und Finanzsenatoren der deutschen Großstädte über 500 000 Einwohner vom 11. 1. 1995, S. 2.

hoch positiv mit dem Gewerbekapital korreliert sein dürfte. Die Anwendung der Schlüsselgröße „Betriebsvermögen“ scheidet allerdings zur Zeit noch daran, daß sie nicht „gemeindescharf“, also nach Betriebsstätten, erhoben wird. Da die nötige Umstellung der Erhebungstechnik allerdings einen Übergangszeitraum von etwa fünf Jahren erfordert³⁰, ist an eine sofortige Anwendung dieser Schlüsselgröße ohnehin nicht zu denken. Man könnte jedoch für einen (kurzen) Übergangszeitraum das Betriebsvermögen z.B. nach dem Anteil der einzelnen Betriebsstätten am Gewerbekapital aufteilen.

Verwendet man das Betriebsvermögen als Schlüsselgröße, ist, solange die Gewerbeertragsteuer noch erhoben wird, auch eine Berücksichtigung kommunaler Hebesätze möglich: Das mit dem individuellen Hebesatz (der Gewerbeertragsteuer) einer Gemeinde gewichtete Betriebsvermögen wird auf die Summe der mit den jeweiligen individuellen Hebesätzen gewichteten Betriebsvermögen aller Gemeinden bezogen. Die sich hierbei ergebenden interkommunalen Umverteilungswirkungen im Vergleich zum Status quo dürften minimal sein³¹. Sollte die

Gewerbeertragsteuer abgeschafft und durch eine andere kommunale Einnahme mit Hebesatzrecht ersetzt werden, so kann dieser Hebesatz verwendet werden.

Ein strategischer Anreiz zur Wahl eines besonders hohen Hebesatzes, um sich einen hohen Umsatzsteueranteil zu Lasten anderer Kommunen zu sichern, besteht bei hinreichend mobilen Unternehmen nicht: Ein hoher Hebesatz würde zur Abwanderung von Unternehmen führen. Wegen des hohen Gewichts der Gewerbeertragsteuer im Verhältnis zum gemeindlichen Umsatzsteueranteil wäre der hierdurch entstehende Verlust an Gewerbeertragsteuer größer als der Gewinn aus einem erhöhten Umsatzsteueranteil.

Da jedoch – trotz der vorgesehenen Anwendung einer hebesatzgewichteten Größe für den Übergangszeitraum bis zum Jahr 2000 – erhebliche Zweifel darüber angebracht sind, ob ein derartiger Schlüssel als endgültiges Verteilungskriterium politisch mehrheitsfähig ist, alle anderen Schlüsselgrößen aber mehr oder minder starke interkommunale Umverteilungen hervorrufen werden, rückt zusätzlich die Frage nach

²³ Tetsch, einer der wenigen Befürworter der Verteilung nach Einwohnern (außerdem mit ebenfalls raumordnungspolitischer Begründung Engelbert Recker, a.a.O., S. 695-696), hat bereits Ende der 70er Jahre mit Daten des Jahres 1974 errechnet, daß ein vollständiger Ersatz der Gewerbebesteuer durch einen nach der Einwohnerzahl verteilten Umsatzsteueranteil z.B. in Gemeinden bis 3000 Einwohner zu einer durchschnittlichen Erhöhung der Steuereinnahmen um 57%, bei Städten über 500 000 Einwohnern hingegen zu durchschnittlichen Verlusten von 24% führen würde. Wie die von ihm damals zur politischen Durchsetzbarkeit dieses Finanzierungsmodells vorgeschlagene 30%ige Erhöhung der kommunalen Steuerkraft derzeit realisiert werden könnte, ist angesichts der bekannten Finanzlage von Bund und Ländern und einer Abgabenquote in nie gekannter Höhe schlichtweg nicht vorstellbar; vgl. Friedemann Tetsch: Die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer, in: Raumforschung und Raumordnung, 37. Jg. (1979), H. 2, S. 82-89. Für Frankfurt am Main, die Stadt mit dem höchsten Gewerbesteueraufkommen pro Kopf unter den deutschen Großstädten, hätte allein die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer und eine Kompensation durch einen nach Einwohnern verteilten kommunalen Umsatzsteueranteil im Durchschnitt der Jahre 1985 bis 1993 Verluste von durchschnittlich über 9% der gesamten Steuereinnahmen dieser Jahre bedeutet. Vgl. Martin Kinkel, Arne Brüsich: Die finanziellen Auswirkungen der geplanten Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer auf ausgewählte deutsche Städte mit über 500 000 Einwohnern, erscheint demnächst in: Informationen zur Raumentwicklung.

²⁴ Immerhin wäre so bei dem hier betrachteten Fall einer Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden eine umfassendere Messung der lokalen „Wirtschaftskraft“ möglich. Einer der Hauptkritikpunkte an der derzeitigen Gewerbebesteuer ist ja bekanntlich, daß diese durch Freistellungen und Freibeträge praktisch zu einer Großbetriebs-Steuer degeneriert ist.

²⁵ Diese Schlüsselgröße stellt Kommunen mit überdurchschnittlichem lokalem Einkommensniveau besser als die Einwohnerschlüsselung und bei einem positiven Einpendlersaldo auch besser als die Schlüsselung nach sozialversicherungspflichtig Beschäftigten; diese Voraussetzungen gelten wieder für wirtschaftsstarke Zentren. Vgl. Martin Kinkel, Arne Brüsich, a.a.O. Die Schlüsselgröße Lohnsumme wird auch als einer von zwei zu verwendenden Indikatoren von der Arbeitsgruppe Gewerbebesteuerreform vorgeschlagen, allerdings mit einer Kappung bei 100 000 DM Bruttoarbeitslohn je Erwerbstätigen; vgl. Arbeitsgruppe Gewerbebesteuerreform, a.a.O., S. 8-9.

²⁶ Bedingung hierfür ist eine Gewichtung des Gewerbekapitals mit den jeweiligen Hebesätzen der Kommunen. Wenn sie unterbleibt, führt dies zu einer Umverteilung von Kommunen mit hohen Hebesätzen zu solchen mit niedrigen.

²⁷ Damit entfällt auch die Möglichkeit, z.B. den Anteil einer Gemeinde am gesamten Gewerbekapital oder – unter Berücksichtigung der jeweiligen Hebesätze – am (potentiellen) Gewerbekapitalsteueraufkommen als Verteilungsschlüssel festzulegen. Dieser Maßstab würde bei Berücksichtigung der Hebesätze offensichtlich zu den geringsten interkommunalen Umverteilungen führen. Es wäre jedoch wohl nur schwer zu begründen, weshalb man eine bestimmte Steuer abschafft, den Unternehmen aber zumutet, die Bemessungsgrundlage einer nicht mehr erhobenen Steuer weiterhin zu ermitteln und den zuständigen Behörden zu melden. Für einen Übergangszeitraum bis zum Jahr 2000 sollen jedoch die Meßbeträge der Veranlagungen für die Jahre 1991 und 1992, gewichtet mit dem Hebesatz des Jahres 1994, als Verteilungsschlüssel dienen; vgl. Entwurf des § 8 Abs. 1 Ziff. 1 Gemeindefinanzreformgesetz im Entwurf des Jahressteuergesetzes 1996, Art. 20. Offensichtlich werden damit für den Übergangszeitraum Auswirkungen interkommunaler Strukturänderungen auf die jeweilige kommunale Einnahmensituation ausgeschaltet.

²⁸ Ein kombinierter Schlüssel aus je einer arbeits- bzw. kapitalbezogenen Größe, wie er z.B. von der Arbeitsgruppe Gewerbebesteuerreform, a.a.O., S. 8-10, vorgeschlagen wurde, führt offensichtlich zu Umverteilungswirkungen, die zwischen der alleinigen Verwendung eines arbeits- oder kapitalbezogenen Schlüssels liegen. Daß allerdings auch der Vorschlag eines kombinierten Schlüssels am entscheidenden Punkt, nämlich der Gewichtung der Schlüsselgrößen, vorwiegend von Umverteilungsüberlegungen bestimmt wird, läßt die Formulierung, die Gewichtung werde „nach Auswertung von Modellrechnungen festgelegt“ (ebenda, S. 10), überdeutlich erkennen.

²⁹ Vgl. Arbeitsgruppe Gewerbebesteuerreform, a.a.O., S. 9.

³⁰ So Arbeitsgruppe Gewerbebesteuerreform, a.a.O., S. 10, nach deren Ansicht „erstmalig eine Verteilung der Umsatzsteuer auf die Gemeinden ab dem Jahr 2000“ nach dieser Größe (und der lokal gezahlten Bruttolohn- und -gehaltssumme, vgl. Fußnote 25) möglich sei.

³¹ Ohne Hebesatzgewichtung können die interkommunalen Umverteilungswirkungen allerdings größer werden als bei einer Einwohner-, Beschäftigten- oder Lohnsummenschlüsselung, nämlich dann, wenn die Streuung der Hebesätze zwischen den Kommunen größer ist als die der Einwohnerzahl, der Beschäftigten oder der Lohnsumme; vgl. auch Fußnote 25.

dem zeitlichen Rahmen der Änderungen ins Blickfeld, d.h., ob solche Umverteilungen sofort in voller Höhe wirksam werden sollten.

Abrupte Änderung oder gleitender Übergang?

Da Mehr- oder Mindereinnahmen in einem solchen Fall aus der Sicht der jeweiligen Gemeinde „windfall profits“ bzw. „windfall losses“ sind und eine kurzfristige Anpassung der kommunalen Strukturen nicht möglich ist, spricht vieles für einen gleitenden Übergang bis zur ausschließlichen Anwendung des neuen Verteilungsschlüssels bei übergangsweiser Beibehaltung einer an der Gewerbesteuer orientierten Größe: So wäre es denkbar, die Verteilung des Umsatzsteueranteils für beispielsweise zehn Jahre an einen gemischten Indikator aus „Gewerbesteuerertrag im Jahre 1995“ und „aktuelle Einwohnerzahl“ zu knüpfen, wobei das Gewicht des

ersten Indikators linear von 100% auf 10% zurückgeführt würde und das des zweiten entsprechend von 0% auf 90% wachsen würde; ab dem elften Jahr erfolgte dann eine ausschließliche Verteilung nach dem neuen Schlüssel „aktuelle Einwohnerzahl“. Ein solcher Schlüssel würde den Gemeinden, die Einnahmeverluste erleiden, zum einen eine kurzfristige dramatische Verschlechterung ihrer ohnehin meist kritischen Finanzsituation ersparen und zum anderen Zeit für die nötigen Anpassungsvorgänge verschaffen (z.B. Änderung von Flächennutzungsplänen). Umgekehrt wären Gemeinden mit Einnahmezuwächsen nicht in der Lage, sich kurzfristig zu Lasten der verlierenden Gemeinden erhebliche und leistungslose Gewinne anzueignen.

Eine andere Möglichkeit bestünde darin, den Gemeinden mit drohenden Einnahmeverlusten eine „Bestandsgarantie“ zu geben, d.h. ihnen stets

Handelskammer Hamburg (Hrsg.)

Rechtsprechung kaufmännischer Schiedsgerichte

Sammlung von Schiedssprüchen unter Einschluß von Urteilen
und Texten zur Schiedsgerichtsbarkeit

Band 5

Um die Rechtsprechung der kaufmännischen Schiedsgerichte überschaubar und als Entscheidungshilfe in ähnlich gelagerten Streitfällen nutzbar zu machen, sammelt die Handelskammer Hamburg seit Jahrzehnten Schiedssprüche von grundsätzlicher Bedeutung und veröffentlicht sie in dem systematisch geordneten Werk: Der »Rechtsprechung kaufmännischer Schiedsgerichte« (RKS).

Auch der 5. Band folgt der von den Entscheidungssammlungen der ordentlichen Gerichte gewohnten, bewährten Darstellungsweise.

Die wesentlichen Gründe jeder Entscheidung und – soweit erforderlich – der jeweilige Sachverhalt werden wiedergegeben; außerdem ist jeder Entscheidung ein zusammenfassender Leitsatz vorangestellt, der zusammen mit den beigelegten Stichworten die schnelle Orientierung wesentlich erleichtert. Alles in allem ein unentbehrlicher Ratgeber für Schiedsrichter und für die mit der Auslegung kaufmännischer Klauseln und Handelsbräuche im internationalen Handelsverkehr befaßten Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit, aber auch für Kaufleute und ihre Rechtsberater.

1995, 346 S., brosch., 98,- DM, 764,50 öS, 98,- sFr, ISBN 3-7890-3665-X



Nomos Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden



Umsatzsteueranteile in Höhe ihres bisherigen Aufkommens der Gewerbekapitalsteuer (in einem Stichjahr oder einem Durchschnitt von Jahren) zuzuweisen, solange ihnen nach dem eigentlich anzuwendenden Schlüssel keine höheren Einnahmen zustehen. Hierfür müßte offensichtlich der gesamte Kompensationsbetrag erhöht werden. Allerdings fallen die Kommunen mit Bestandsgarantie im Laufe der Zeit durch zwei Faktoren in Relation zu den anderen Kommunen immer weiter zurück: Zum einen wird ein nominal fixierter Betrag real durch die Teuerung ausgehöhlt, zum anderen verhindert eine nominale Fixierung die Teilhabe an einer dynamischen Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens, die dann ausschließlich den Gemeinden zugute kommt, für die die Bestandsgarantie nicht greift.

Zuschlag zur Lohn- und Einkommensteuer

Ein Zuschlag zur Lohn- und Einkommensteuer mit kommunalem Hebesatzrecht, der im Gegensatz zu einer Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden keine Verfassungsänderung erfordern dürfte³², ist hinsichtlich des Verteilungsschlüssels augenscheinlich unproblematisch: Jede andere Verteilung als die nach örtlichem, hebesatzabhängigem Aufkommen würde dem wesentlichen allokativen Vorteil einer in lokaler Autonomie festgesetzten Steuer zuwiderlaufen. Diese besteht vor allem in der lokalen Fühlbarkeit der Steuer und damit der Kosten oder des Umfangs der Erstellung lokaler öffentlicher Güter.

Ein weiterer Vorteil ist aus theoretischer Sicht, daß die besteuerten Individuen auch durch Abwanderung einem von ihnen nicht erwünschten Versorgungsniveau mit lokalen öffentlichen Gütern bzw. einem von ihnen als ungünstig empfundenen Nutzen-Kosten-Verhältnis ausweichen und sich in einer ihren Präferenzen besser entsprechenden Gemeinde niederlassen können³³. Gerade diese Möglichkeit scheint jedoch kommunale Funktionsträger zu einer massiven Ablehnung dieses Vorschlags zu bewegen³⁴.

Die Beurteilung eines kommunalen Zuschlags zur

Lohn- und Einkommensteuer anhand der oben genannten Kriterien führt zu anderen Ergebnissen als bei einer kommunalen Umsatzsteuerbeteiligung. Durch das Hebesatzrecht wäre die Beweglichkeit gesichert und, da sich vermutlich interkommunal differierende Hebesätze ergäben, wie schon erwähnt auch die Fühlbarkeit gewährleistet. Die örtliche Radizierbarkeit ist zumindest für die Steuerzahllast erfüllt, sofern sich das Hebesatzrecht nur auf die Lohn- und Einkommensteuer bezieht. Da die lokale Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer bei Unternehmen mit mehreren Standorten durch entsprechende interne Verrechnungspreise manipuliert werden könnte, gilt dies jedoch nur eingeschränkt bei einem Zuschlag auch auf diese Steuer.

Eindeutig negativ fällt die Bewertung zum Kriterium „Konjunkturreagibilität“ aus: Die Tatsache, daß die Bemessungsgrundlage der Lohn- und Einkommensteuer stärkeren konjunkturellen Schwankungen unterliegt als die Bemessungsgrundlage der Gewerbekapitalsteuer³⁵, wird bei dem Versuch einer vollständigen Kompensation der wegfallenden Gewerbekapitalsteuer zu zunehmenden Einnahmeschwankungen führen. Diese werden um so höher sein, je höher der Anteil der Gewerbekapitalsteuereinnahmen einer Gemeinde an ihren gesamten Steuereinnahmen ist. Da gerade diese Gemeinden in der Regel auch stärker als andere unter der Konjunkturanfälligkeit der Gewerbeertragsteuer leiden, wird exakt bei jenen Kommunen, die eine Verstärkung ihrer Einnahmen am nötigsten hätten, das genaue Gegenteil – eine Erhöhung der Planungsunsicherheit – erreicht. Langfristig, also unter dem Aspekt der Wachstumsproportionalität, könnte sich vor allem wegen der meist unzureichenden Anpassung des Steuertarifs – nicht nur des Existenzminimums! – an die Geldentwertung („kalte Progression“) sogar eine Überkompensation der Einnahmen aus der Gewerbekapitalsteuer ergeben.

Ebenfalls negativ zu beurteilen ist zudem, daß die Verwirklichung dieses Kompensationsvorschlages das Interesse der Gemeinden an der Gewerbeansiedlung verringern wird, insbesondere wenn der Zuschlag am Wohnort des Steuerpflichtigen erhoben und die Körperschaftsteuer nicht einbezogen wird. Was die

³² Art. 106 Abs. 5 GG lautet: „Die Gemeinden erhalten einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer... Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz ... Es kann bestimmen, daß die Gemeinden Hebesätze für den Gemeindeanteil festsetzen.“ Zwar kann der Zuschlag nur auf den Gemeindeanteil erhoben werden, der auf Basis der Einkommensteuerschuld der Einwohner bis maximal zu einem zu versteuernden Einkommen von 40000/80000 DM für einzeln/gemeinsam Veranlagte berechnet wird – über die Verteilung der Steuerzahllast auf die einzelnen Gemeindemitglieder ist hiermit jedoch noch nichts gesagt; vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, a.a.O., S. 122-123.

³³ Dieser Aspekt wurde erstmals besonders von Tiebout herausgearbeitet; vgl. Charles M. Tiebout: A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy, Vol. 64 (1956), S. 416-424.

³⁴ So meint der Präsident des Deutschen Städtetages, der Kölner Oberbürgermeister Burger, schlicht: „Das gäbe Krieg zwischen den Gemeinden.“ Vgl. o.V.: Gewerbesteuerreform nur mit breitem Konsens, in: Handelsblatt, Nr. 237 vom 8. 12. 1994, S. 6.

³⁵ Vgl. Josef Körner, a.a.O., S. 238.

Vergleich der Gewerbesteuer und der untersuchten Kompensationsvorschläge

Beurteilungskriterium	Gewerbesteuer	Kommunale Umsatzsteuerbeteiligung	Kommunaler Zuschlag zur Lohn- und Einkommensteuer
Beweglichkeit	ja	nein	ja
Fühlbarkeit	ja	nein	ja
Örtliche Radizierbarkeit	ja	nein	ja
Geringe Konjunkturreakibilität	ja	ja	nein
Wachstumsproportionalität	ja	ja	ja
Interkommunale Umverteilungen	-	vom gewählten Verteilungsschlüssel abhängig	vom Ausmaß interkommunaler Wanderungen abhängig
Anreiz zur Gewerbeansiedlung	ja	bei wirtschaftsbezogenem Verteilungsschlüssel	nein

Richtung und das Ausmaß interkommunaler Umverteilungen angeht, sind hier im Gegensatz zum Fall der Umsatzsteuerbeteiligung ex ante lediglich theoretische Aussagen darüber möglich, welche Kommunen höhere oder niedrigere Steueraufkommen als bisher aus der Gewerbesteuer erzielen könnten und wie sich demnach die relative Position der Gemeinden untereinander verändert. Da durch interkommunale Hebesatzunterschiede ausgelöste Wanderungen für derartige Verschiebungen die Hauptursache (und aus Sicht der kommunalen Entscheidungsträger wohl auch die Hauptgefahr) sind, sollen im folgenden mögliche Szenarien genauer betrachtet werden.

„Krieg zwischen den Gemeinden“

Aus der Sicht kommunaler Funktionsträger, insbesondere natürlich aus Städten mit überdurchschnittlich hohen Gewerbesteuereinnahmen, stellt sich die Situation vermeintlich wie folgt dar³⁶: Kommunen mit überdurchschnittlich hohen Gewerbesteuereinnahmen – unter anderem zentral gelegene Großstädte wie Frankfurt oder Stuttgart – werden durch die Abschaffung der Gewerbesteuer entsprechend hohe Einnahmen verlieren und müssen zu ihrer Kompensation einen hohen kommunalen Zuschlagssatz erheben. Umgekehrt können Kommunen mit unterdurchschnittlichen Gewerbesteuereinnahmen – und hier ist in diesem Kontext vor allem an die „Schlafstädte“ im Umland („Speckgürtel“) dieser Großstädte zu denken – mit entsprechend niedrigen Zuschlagssätzen Einwohner anlocken und damit zu

Lasten der Zentren ihre Einnahmen verbessern. Die Zentren müßten im Gegenzug ihre Zuschlagssätze weiter erhöhen usw.³⁷ Es käme folglich zu einem „Krieg“ insbesondere zwischen großstädtischen Zentren und ihrem Umland.

Dieses Szenario bedingt, daß die „Schlafstädte“ die Zuwanderungswilligen aufnehmen können und wollen. Aber auch bei einer restriktiven Gestaltung der Zuwanderung, z.B. durch sehr zurückhaltende Ausweisung von Bauland, würde sich eine interkommunale Umverteilung ergeben: In den Umlandgemeinden würde die steigende Zahl der Zuwanderungswilligen zu steigenden Mieten, Grundstücks- und Immobilienpreisen führen, entsprechend umgekehrt im Zentrum. Im Umland würden bei gegebenem kommunalem Zuschlagssatz wegen der steigenden Einkommen der Haus- und Grundbesitzer auch die kommunalen Einnahmen steigen, im Zentrum würde sich eine Verringerung der Einnahmen ergeben. Es dürfte kaum verwundern, daß aus derartigen Vorstellungen eine mehr oder minder vehemente Ablehnung eines Zuschlags zur Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer resultiert.

³⁷ Offensichtlich bleibt bei dieser Argumentation die Ausgabenseite unberücksichtigt: Unterstellt man (in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl) lineare Grenzkosten der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter (vgl. z.B. David E. Wildasin: Urban Public Finance, Chur 1986, S. 7) und vernachlässigt zudem die Finanzierung der Fixkosten, so hängen die Auswirkungen einer Abwanderung auf den Zuschlagssatz von der Steuerzahlung des Abwandernden ab: Der Wegzug eines Individuums, dessen Steuerzahlung genau den Grenzkosten entspricht, ist hinsichtlich des Zuschlagssatzes neutral, der Wegzug eines Individuums mit geringerer Steuerzahlung erlaubt sogar die Senkung des Zuschlagssatzes, die Abwanderung einer Person mit höherer Steuerzahlung – sicherlich die Hauptzielgruppe steuerlicher Abwanderungsanreize – führt allerdings auch bei Berücksichtigung der Ausgabenseite zur Erhöhung des Zuschlagssatzes.

³⁶ Diese Position ist kürzlich knapp skizziert worden von Gunnar Schwarting: Gleichbleibende Leistungen der Gemeinden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 301 vom 28. 12. 1994, S. 6.

Ein realistischeres Szenario

Der wesentliche Aspekt dieser Argumentation ist die Möglichkeit der Zu- und Abwanderung von Einwohnern; mögliche Wanderungsbewegungen von Unternehmen bleiben unberücksichtigt. Das Szenario vom „Krieg zwischen den Gemeinden“ ist daher zumindest teilweise unrealistisch: Zunächst ist zu beachten, daß die Steuerbelastung der in einer Kommune ansässigen Unternehmen sinkt³⁸, da nun die Einwohner einen Teil der Kompensation zahlen. Ein Unternehmen wird nur dann seinen Sitz in eine Gemeinde mit niedrigerem Zuschlagssatz verlegen, wenn der Barwert der hierdurch zu erwartenden Entlastung die Kosten (Umszugskosten usw., aber vor allem: Standortnachteile) übersteigt.

Ist dies *nicht* der Fall und behält das Unternehmen seinen Standort bei, so bildet dies auch ein nicht zu unterschätzendes Hemmnis für die Abwanderung von in der Standortgemeinde lebenden Mitarbeitern in Umlandgemeinden mit niedrigeren Zuschlagssätzen: Sie müßten dann nämlich in der Regel höhere Kosten für die Fahrt zur Arbeit (Verkehrsmittel, Zeitkosten), zusätzlich Kosten für den Umzug und Belastungen z.B. durch die Umschulung von Kindern in Kauf nehmen; auch dieser Aspekt wird beim „Kriegs-Szenario“ zu Unrecht vernachlässigt.

Hinzu kommt noch ein weiterer Punkt: Selbst ein Ansteigen der relativen Belastungsunterschiede bei Erhebung der Zuschlagssätze kann zu einer absoluten Verringerung der Belastungsunterschiede führen und somit Anreize zur Zuwanderung von Unternehmen aus Städten mit niedrigeren in solche mit höheren Zuschlagssätzen bilden^{39, 40}.

³⁸ Die hier vorgetragenen Argumente gelten, was die Entlastung der Unternehmen und daraus resultierende Wanderungsanreize angeht, auch für eine kommunale Umsatzsteuerbeteiligung. Da die Unternehmen je nach lokalem Hebesatz bei einem Wegfall der Gewerbesteuer unterschiedlich entlastet werden, ergeben sich stets Wanderungsanreize – und zwar unabhängig von der ins Auge gefaßten Kompensation.

³⁹ Hierzu ein Beispiel: Das Verhältnis der Gewerbesteuerhebesätze zwischen zwei Kommunen liege bei 2:1 und verursache in einem Unternehmen Belastungen mit Gewerbesteuer von 10 bzw. 5 Geldeinheiten. Das Verhältnis der kommunalen Zuschlagssätze zur Lohn- und Einkommensteuer liege bei 3:1 und verursache Belastungen von 6 bzw. 2 Geldeinheiten; die absoluten Belastungsunterschiede sind von 5 auf 4 Geldeinheiten gesunken.

⁴⁰ Selbstverständlich beruhen alle hier vorgetragenen Argumente zur Zu- bzw. Abwanderungsproblematik nicht auf theoretisch exakten Marginalkalkülen. Sie sollen – und können – jedoch eine Vorstellung von der bereits ohne Modellanalyse erkennbaren Komplexität und unterschiedlichen Wirkungsrichtung der Argumente vermitteln.

⁴¹ Die Abwanderungsproblematik läßt sich z.B. zusätzlich entschärfen, indem man den Zuschlag zur Lohn- und Einkommensteuer nicht vollständig am Wohnort, sondern zum Teil oder sogar ganz am Arbeitsort erhebt und somit eine Art Lohnsummensteuer (wieder) einführt. In diesem Falle würde auch wieder ein direkter Anreiz zur Gewerbeansiedlung geschaffen.

Schon dieser kurze Überblick dürfte gezeigt haben, daß das „Krieg zwischen den Gemeinden“-Szenario übertrieben ist. Ohne nähere Betrachtung weiterer relevanter Gesichtspunkte⁴¹ folgt aus alledem, daß die hierin beschriebenen Abwanderungs- und damit Einnahmeverluste der Zentren nicht zwingend, zumindest nicht in der daraus hergeleiteten Höhe eintreten werden. Die interkommunalen Umverteilungswirkungen werden entsprechend geringer ausfallen, sich unter Umständen in ihrer Richtung sogar umkehren.

Resümee

Die kommunale Umsatzsteuerbeteiligung als Ersatz der Gewerbesteuer führt wegen des Fehlens eines Hebesatzrechts zu einem gewissen Verlust an gemeindlicher Einnahmeautonomie. Bei geeigneter Wahl des – politisch auszuhandelnden – Verteilungsschlüssels können interkommunale Umverteilungseffekte gering gehalten werden; ein solcher ist im hebesatzgewichteten Betriebsvermögen oder einer anderen hebesatzgewichteten, kapitalbezogenen Größe zu sehen. Negative Auswirkungen auf die konjunkturelle Reagibilität der Gemeindeeinnahmen sind nicht zu befürchten. Bei Wahl eines mit erheblichen interkommunalen Umverteilungswirkungen verbundenen Schlüssels sollte der Übergang zur neuen Einnahmenverteilung gleitend erfolgen.

Ein Zuschlag zur Lohn-, Einkommen- und eventuell Körperschaftsteuer mit kommunalem Hebesatzrecht erfüllt im Gegensatz zur Umsatzsteuerbeteiligung die Kriterien der Beweglichkeit, Fühlbarkeit und örtlichen Radizierbarkeit. Mögliche Umverteilungseffekte, insbesondere zwischen Zentren und Umland, sind nicht auszuschließen, aber auch nicht ohne weiteres zu bestimmen. Eindeutig negativ ist die erhöhte Konjunkturanfälligkeit der kommunalen Einnahmen zu bewerten.

Unter dem Aspekt der Stetigkeit kommunaler Einnahmen ist die Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden bei Anwendung eines umverteilungsminimierenden Verteilungsschlüssels dem Zuschlag zur Lohn-, Einkommen- und eventuell Körperschaftsteuer mit kommunalem Hebesatz als Kompensation der abzuschaffenden Gewerbesteuer überlegen. Betont man stärker den Aspekt kommunaler Einnahmeautonomie, ist der Zuschlag zur Lohn- und Einkommensteuer zu bevorzugen (vgl. auch die Übersicht). Es stellt sich allerdings dann auch die Frage, ob dieser nicht statt zur Kompensation der Gewerbesteuer als Ersatz des kommunalen Anteils an der Lohn- und Einkommensteuer eingeführt werden sollte.