

Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian

Working Paper

Die Wiederentdeckung der Zweitwohnsitzsteuer durch die Kommunen: zu Wirkungen und Legitimation aus ökonomischer Sicht

Diskussionspapier, No. 33

Provided in Cooperation with:

Ilmenau University of Technology, Institute of Economics

Suggested Citation: Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian (2003) : Die Wiederentdeckung der Zweitwohnsitzsteuer durch die Kommunen: zu Wirkungen und Legitimation aus ökonomischer Sicht, Diskussionspapier, No. 33, Technische Universität Ilmenau, Institut für Volkswirtschaftslehre, Ilmenau

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/27956>

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.

Diskussionspapier Nr. 33

**Die Wiederentdeckung der Zweitwohnsitzsteuer durch
die Kommunen – zu Wirkungen und Legitimation aus
ökonomischer Sicht**

Torsten Steinrücken und Sebastian Jaenichen

September 2003

Institut für Volkswirtschaftslehre
Helmholtzplatz
Oeconomicum
D-98 684 Ilmenau
Telefon 03677/69-4030/-4032
Fax 03677/69-4203

Abstract

The recently intensified search of many German cities for stable revenues and their attempts to cope with the increased difficulties of public funding has led to the rediscovery of the so called secondary residence tax. The present article discusses the probable impact of the intensified use of this tax on jurisdictional competition. It's furthermore questioned whether the secondary residence tax can be defended by means of equivalence and the ability to pay principle. Our arguments show clearly that the desirable just contribution of secondary residents for their consumption of infrastructure can be attained much easier within the German fiscal constitution of the federal state.

Zusammenfassung

Die intensive Suche vieler Gemeinden nach Quellen zur Finanzierung kommunaler Infrastruktur hat zu einer Wiederentdeckung und verstärkten Nutzung einer kommunalen Aufwandsteuer geführt: der Zweitwohnsitzsteuer. Der vorliegende Beitrag setzt sich mit den Wirkungen dieser Abgabe auf den jurisdiktionellen Wettbewerb auseinander. Er bespricht zudem die Rechtfertigbarkeit dieser Abgabe anhand der Prüfsteine, die die finanzwissenschaftliche Steuerlehre hierzu bereithält. Es wird klar gezeigt, dass die nutzungsäquivalente Entschädigung für den Infrastrukturkonsum von Zweitwohnsitzinhabern mit dem bereits bestehenden kommunalen Finanzausgleich bei weitem besser hergestellt werden kann.

I. Die Zweitwohnsitzsteuer als kommunale Finanzquelle: Neue Aufgaben für ein altes Instrument

Sofern man wie Marlene Dietrich¹ nur einen Koffer und keine weitere Wohnung in einer deutschen Stadt besitzt, ist man von den aktuellen steuerlichen Änderungen im kommunalen Bereich (noch) nicht betroffen. Die derzeitige Situation der kommunalen Finanzen zwingt viele Städte und Gemeinden zur Suche nach und Erschließung von neuen Finanzquellen. Ein in diesem Zusammenhang insbesondere von Universitätsstädten in jüngerer Zeit verstärkt eingesetztes Instrument ist die so genannte Zweitwohnsitzsteuer². Hiermit versuchen Kommunen, welche durch einen relativ hohen Anteil von angemeldeten Nebenwohnsitzen gekennzeichnet sind, ihr lokales Steueraufkommen und ihre Verteilungsposition im kommunalen Finanzausgleich zu verbessern. Denn in kaum einem Bundesland werden Nebenwohnsitze in den Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt. Das sich daher ergebende Interesse der Kommunen, auf den Meldestatus der Einwohner Einfluss zu nehmen, wurde in der Vergangenheit durch die Setzung positiver Anreize zur Hauptwohnsitznahme am jeweiligen Ort verfolgt. Derzeit ist allerdings eine Abkehr von dieser Belohnungsstrategie und eine Hinwendung zu staatlichen Zwangsmaßnahmen zu beobachten.

Die erstmalige Nutzung der Zweitwohnsitzsteuer erfolgte in der Stadt Überlingen (Baden-Württemberg) im Jahre 1972, ein Beispiel, dem weitere Gemeinden folgten. Die Kommunen, die in den 70er Jahren Pioniere der Einführung von Zweitwohnsitzsteuern wurden, beabsichtigten mit der Zweitwohnsitzsteuer vor allem eine Eindämmung des Baus von Zweitwohnungen für touristische Zwecke, da diese aus Sicht der Kommunen in zu großer Zahl und ohne genügende Berücksichtigung ästhetischer Kriterien errichtet wurden³. Mit diesem ursprünglich mit der Zweitwohnsitzsteuer verbundenen Anliegen hat die jüngere Einführungswelle nichts mehr gemein. Die Zweitwohnsitzsteuer ist heute keine Domäne von Fremdenverkehrsorten mehr, sondern dient – wie erwähnt – gerade Kommunen in Ballungsräumen und Universitätsstädten als Einnahmenbeschaffer. Dabei haben diese Kommunen keinerlei rechtlichen Widerstand gegen ihre Erhebungspraxis zu fürchten, da sich ihr Recht zur Eintreibung von Zweitwohnsitzsteuern aus den Grundgesetzartikeln 28 II und

¹ „Ich hab noch einen Koffer in Berlin, der bleibt auch dort und das hat seinen Sinn, auf diese Weise lohnt sich die Reise, denn, wenn ich Sehnsucht hab, dann fahr ich wieder hin.“ Marlene Dietrich.

² In den nachfolgenden Ausführungen werden die Begriffe Nebenwohnsitzsteuer und Zweitwohnsitzsteuer synonym verwandt, gleichwohl möchten wir entschieden darauf hinweisen, dass der Begriff Nebenwohnsitzsteuer geeigneter erscheint das Steuerobjekt zu beschreiben, da er auch weitere Wohnsitze (z.B. Dritt- und Viertwohnungen) umfasst. Leider wird sowohl in der juristischen (vgl. Bayer, Hermann-Wilfried (1982): Die Zweitwohnsitzsteuer: eine Dokumentation, Stuttgart) als auch in der ökonomischen Literatur (vgl. Blankenburg, Götz (2003): Rechtliche und finanzwissenschaftliche Aspekte der Zweitwohnungssteuer, in: Wirtschaftsdienst Nr. 4, S. 272-276.) diese Begriffsalternative vernachlässigt.

³ Vgl. Bayer, Hermann-Wilfried a.a.O., S. 5.

105 IIa ableitet und sowohl Bundesverwaltungsgericht als auch das Bundesverfassungsgericht mit ihrer Judikatur diese Steuer als örtliche Aufwandsteuer im Sinne des Artikels 150 IIa GG bestätigt haben⁴.

Die juristische Unbedenklichkeit lässt nicht notwendigerweise auf ökonomische Legitimierbarkeit schließen. Aus ökonomischer Sicht stellt sich die Frage nach der Berechtigung der Steuererhebung und nach den Steuerwirkungen, womit sich der vorliegende Beitrag aus Sicht der finanzwissenschaftlichen Steuerlehre beschäftigt. Während die Anreize der einzelnen Standorte, eine solche Steuer einzuführen, auf der Hand liegen, gestaltet sich die Abschätzung der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen schwieriger. Die Leistung des vorliegenden Beitrags ist es, die in der aktuellen Debatte um die Einführung von Zweitwohnsitzsteuern oft unverbundenen und von Partikularinteressen geprägten Argumente vor dem Hintergrund des finanzwissenschaftlichen Analyseinstrumentariums zu besprechen. Auch die absoluten Zahlen belegen eine zunehmende Relevanz der Untersuchung. So ist in den letzten fünf Jahren ein ungebrochener Aufwärtstrend bei der Zahl der Nebenwohnsitze zu verzeichnen⁵. Aktuell unterlägen einer flächendeckend eingeführten Zweitwohnsitzsteuer in Deutschland 1,032 Millionen Bürger⁶.

II. Die Einführung einer Nebenwohnsitzsteuer aus Standortsicht

1. Fiskalische Wirkungen bei steuererhebenden Standorten

Insbesondere bei Universitätsstädten und Städten in Ballungsgebieten erfreuen sich Nebenwohnsitzsteuern wachsender Beliebtheit⁷. Es sind die sich im Zuge der jüngeren Finanzkrise der Kommunen ergebende Zwänge, die Kommunen dazu veranlassen, kreativ nach neuen Steuerquellen zu suchen. Im Fall der Zweitwohnsitzsteuern nutzen sie denselben Legitimationsansatz wie Kur- und Urlaubsorte für ihre Kurtaxen. Sowohl Kurtaxen als auch Zweitwohnsitzsteuern sollen ein Entgelt für die temporäre Infrastrukturnutzung durch natürliche Personen darstellen. Dazu plant beispielsweise die Universitätsstadt Jena angemeldete Nebenwohnsitze mit einer Steuer zu belasten, deren Bemessungsgrundlage die Jahreskaltmiete ist und für deren proportionalen Tarif ein Steuersatz von

⁴ Vgl. Hebig, Michael (1994): Zweitwohnungssteuer, in: Lexikon der deutschen und internationalen Besteuerung, 3. Aufl. München.

⁵ Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 4.

⁶ Statistisches Bundesamt (2002) (Hrsg.): Leben und Arbeiten in Deutschland – Ergebnisse des Mikrozensus 2001, Wiesbaden, S. 57.

⁷ Die Städte Essen, Dortmund, Weimar und Jena sind Beispiele für Kommunen, die in der letzten Zeit eine Zweitwohnsitzsteuer eingeführt haben oder die kurz vor deren Einführung stehen.

10 Prozent gelten soll. Ihrem Charakter nach handelt es sich bei dieser Steuer mithin um eine direkte Steuer, da sie unmittelbar an einen Indikator steuerlicher Leistungsfähigkeit (hier Jahreskaltmiete) gebunden ist und der Steuerentrichtungspflichtige zugleich auch Steuerdestinatar ist⁸. Faktisch wird die Nutzung eines weiteren Wohnsitzes besteuert.

Das zentrale finanzwirtschaftliche Anliegen ist wie erwähnt die Erschließung neuer Einnahmequellen. Dieses Ziel unterstützt die Einführung einer solchen Steuer in verschiedener Hinsicht. Einerseits entstehen Einnahmen aus dieser Nebenwohnsitzsteuer. Diese sind abhängig von der Anzahl der angemeldeten Zweitwohnsitze und dem jeweiligen Steuertarif in Verbindung mit der gewählten Bemessungsgrundlage. Neben den direkten Einnahmen aus dieser Steuer ergeben sich Lenkungswirkungen im Zuge der Besteuerung. Deren Einfluss auf die kommunalen Finanzen dürfte weitaus höher einzuschätzen sein als die direkten fiskalischen Wirkungen. Denn aller Voraussicht nach sind mit der Einführung der Zweitwohnsitzsteuer Ausweichreaktionen der belasteten Zensiten zu erwarten. Im Fall der hier betrachteten Steuer kommen als vorhersehbare Verhaltensweisen a) das meldegesetzwidrige Verschweigen der Nebenwohnsitznahme, b) die Meidung des bzw. der Wegzug vom betrachteten Standort⁹ und c) die Ummeldung des Nebenwohnsitzes in einen Hauptwohnsitz in Betracht. Letztere Ausweichreaktion führt bei den derzeitigen Finanzausgleichsregelungen zu wesentlich höheren Einnahmen als die direkten Steuereinnahmen. Deswegen ist dies die von den Standorten erwartete und vermutlich auch erwünschte Verhaltensweise. Denn sofern eine Nebenwohnsitzsteuer eine Ummeldung bewirkt, erzielt die Kommune höhere Einnahmen, die zum Teil unabhängig vom individuellen Einkommen der bisherigen Nebenwohnsitzinhaber sind, da eine Erhöhung der Anzahl an Hauptwohnsitzen eine günstigere Verteilungsposition im kommunalen Finanzausgleich bewirkt¹⁰.

Sofern die Besteuerung der Nebenwohnsitznahme in einer Stadt dazu führt, dass neu hinzuziehende Bürger keinen Nebenwohnsitz anmelden oder derzeit angezeigte Nebenwohnsitze wieder abgemeldet werden (Verhaltensweise a), tritt keine Einnahmeveränderung verglichen mit der Situation vor Steuereinführung ein. Reagiert ein Teil der Standortbevölkerung auf diese meldegesetzwidrige Weise, dann ist hiermit allerdings ein Verlust an für bestimmte kommunale Planungen wichtiger demografischer Information verbunden. Wenn die unter b) angesprochenen Meidungs- und Weg-

⁸ Vgl. zur Unterscheidung von direkten und indirekten Steuern Homburg, Stefan (1997): Allgemeine Steuerlehre, München, S. 13.

⁹ Wegzug bezeichnet nicht notwendigerweise ein völliges Vermeiden des betrachteten Standortes, sondern auch eine Wohnsitznahme im Umland („Speckgürtel“).

¹⁰ Ein besonderer Anreiz ergibt sich aus den Bestimmungen zur Einwohnerveredlung im kommunalen Finanzausgleich, welcher bei Überschreitung bestimmter Grenzwerte höhere Pro-Kopf-Ausgleichssätze zulässt.

zugseffekte eintreten, ist dies aus Sicht der Standorte dann positiv zu bewerten, sofern sie dieselben bei der Entscheidung über die Steuererhebung einkalkuliert haben. Schließlich dürfte in den negativen Wirkungen der „unentgeltlichen“ Infrastrukturnutzung seitens der Nebenwohnsitzinhaber die ursprüngliche Motivation zur Steuereinführung zu sehen sein. Überwögen nämlich positive Wirkungen des Zuzuges und der Wohnsitzentscheidung für die betrachteten Kommunen, beobachtet man kein Interesse der Kommunen an einer Steuer, die die mit b) chiffrierten Lenkungswirkungen entfalten. Es zeigt sich, dass aus kommunaler Perspektive die positiven Einnahmewirkungen durch die Erhebung einer Zweitwohnsitzsteuer immer die negativen Effekte aus fiskalischer Sicht überkompensieren, andernfalls bestünde kein Interesse an der Einführung einer solchen Steuer. Die Frage, ob dies aus gesamtwirtschaftlicher Sicht auch zutrifft, sei Gegenstand der folgenden Erörterungen.

2. Wirkungen auf indirekt betroffene Standorte bei einseitiger Erhebung der Steuer

Sofern die Steuereinführung eine Ummeldung zur Folge hat, d.h. ein bisheriger Nebenwohnsitz in einen Hauptwohnsitz gewandelt wird, ergeben sich nicht nur fiskalische Wirkungen bei den die Steueraufkommenshoheit innehabenden Standorten. Vielmehr sind von dieser Neuregelung auch die Standorte betroffen, an denen die Nebenwohnsitzsteuerpflichtigen zumindest bisher ihren Hauptwohnsitz nahmen. Dieser Effekt ist darauf zurückzuführen, dass im derzeitigen kommunalen Finanzausgleichssystem nur der Hauptwohnsitz für die Zumessung der Finanzausgleichsmittel Berücksichtigung findet. Der für die Kommunen relevante Anteil an der Steuerleistung eines Bürgers mit Haupt- und Nebenwohnsitz fällt lediglich der Kommune zu, an der er seinen Hauptwohnsitz angezeigt hat. Im Zuge der einseitigen Erhebung einer Nebenwohnsitzsteuer und der zu erwartenden Ausweichreaktionen (Verhaltensweise c) erfolgt eine Umverteilung des über den kommunalen Finanzausgleich zu verteilenden Steueraufkommens. Der bisherige Hauptwohnsitz erleidet durch die Umwandlung von Haupt- in Nebenwohnsitz einen Einnahmeverlust, während dessen der neu gewählte Hauptwohnsitz zusätzliche Einnahmen erzielt. Die Einführung einer Nebenwohnsitzsteuer durch einen Teil der Standorte entfaltet mithin negative fiskalische Externalitäten für jene anderen Kommunen, die eine solche Steuerrechtsänderung nicht vornehmen. Das Gesamtsteueraufkommen verharrt auf demselben Niveau. Lediglich die räumliche Verteilung des Steueraufkommens ändert sich.

Mag die Zweitwohnsitzsteuer für sich genommen fiskalisch auch wenig bedeutsam sein, gehen von ihr also Lenkungswirkungen aus, die eine das Aufkommen selbst deutlich überschießende räumli-

che Umverteilung von Steuereinnahmen bewirken. Durch die Ausweichreaktionen der Zensiten (Umdeklaration von Neben- in Hauptwohnsitze) kommt es zur Steuervermeidung. Dadurch verbessern aber diejenigen Kommunen ihre Position im kommunalen Finanzausgleich, die mit einer hohen Zweitwohnsitzsteuer ihre Nebenwohnsitzbürger zur Hauptwohnsitznahme am Ort bewegen.

3. Erhebung einer Nebenwohnsitzsteuer durch alle Standorte

Die ökonomische Theorie des Föderalismus legt nahe, zur Untersuchung der Wirkungen von Nebenwohnsitzsteuern zwischen zentraler und dezentraler Gestaltungskompetenz zu unterscheiden. Je nach finanzwirtschaftlichem Ziel eignen sich die verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen in unterschiedlicher Weise eine Aufgabe und die mit ihr verbundenen Kompetenzen zu erfüllen bzw. zugewiesen zu bekommen. Im Nachfolgenden wird untersucht, welche Ergebnisse zu erwarten sind, wenn den Kommunen von zentraler Ebene die Ausgestaltung von Nebenwohnsitzsteuern diktiert wird oder alternativ es ihrem eigenen Gutdünken anheim fällt, über die Höhe der Steuer zu befinden.

a) Zentrale Steuergesetzgebungshoheit

Welche Wirkungen sind zu erwarten, wenn sich die Standorte bundesweit zur Einführung einer Nebenwohnsitzsteuer gezwungen sehen und aufgrund der zentralen Steuergesetzgebung die Steuertarife und Bemessungsgrundlagen flächendeckend einheitlich sind? Unter diesen Prämissen wird ein rationaler Zensit, welcher über zwei Wohnsitze verfügt und seine individuelle Steuerschuld zu minimieren trachtet an demjenigen Standort seinen Hauptwohnsitz wählen, an dem ihm eine höhere Nebenwohnsitzsteuerschuld droht¹¹. Dies wird regelmäßig in jener Kommune der Fall sein, in der ihm die höhere Jahreskaltmiete abverlangt bzw. angerechnet¹² wird. Im Normalfall wird ein Steuerbürger eine höhere Jahreskaltmiete an jenem Ort aufwenden, an dem er mehr Zeit verbringt und mithin mehr Infrastruktur nutzt. Unabhängig davon, ob sich diese höhere Bemessungsgrundlage durch Fläche, Qualität oder Preis der Wohnung ergibt, führt die beschriebene Steuerlastminimie-

¹¹ Es mag den Leser überraschen, mit welcher Selbstverständlichkeit bisher und im Folgenden von der Möglichkeit eines Wechsels des Wohnsitzstatus ausgegangen wird, da man zunächst davon auszugehen haben wird, dass dieser, wie auch die Judikatur zu Streitfragen des Melderechts unterstellt, von der realen Aufenthaltsdauer am Haupt- bzw. Nebenwohnsitz bestimmt ist. Eine von diesem realen Tatbestand unabhängige Entscheidung wird jedoch seitens der Nebenwohnsitzsteuern einführenden Kommunen wie selbstverständlich erwartet. Dies erscheint angesichts der Unmöglichkeit der Kontrolle der realen Aufenthaltsdauer sogar angemessen. Es unterbleiben in praxi daher auch Ummeldungen aus Gründen der Kommodität und wegen geringer Aufwendungen für den Gang zur Meldebehörde, was wegen des fiskalischen Interesses seitens der Kommunen zunehmend beklagt wird.

¹² Dies betrifft auch den Fall des Wohneigentums, wo sich die Zahllast der Nebenwohnsitzsteuer am Mietsspiegel orientiert.

rung dann zur Aufdeckung der bewerteten Infrastrukturnutzung. Dabei ist auch der Fall denkbar, in dem die Zweitwohnung deswegen teurer ist, weil sie in einem Ballungsgebiet liegt. Dann ist mit den höheren Mietzahlungen nicht notwendigerweise eine zeitlich intensivere Infrastrukturnutzung verbunden. Dennoch dürfte auch dann eine Ummeldung eines Nebenwohnsitzes in einen Hauptwohnsitz sinnvoll und die entsprechende Anreizwirkung der Nebenwohnsitzsteuer aus allokativer Sicht zu begrüßen sein, weil die mit der Ummeldung verbundenen Einnahmewüchse der Kommune im Ballungszentrum mit den vergleichsweise höheren Kosten der Infrastrukturnutzung (hohe Infrastrukturdichte) zufließen. Dieser Zusammenhang gilt tendenziell immer, wenn die Nutzungsintensität öffentlicher Flächen (Infrastruktur) und die Nutzungskonkurrenz um private Flächen (Wohnraum) positiv korreliert sind. Durch eine bundeseinheitliche Regelung der Steuererhebung wird der Steuerwettbewerb zwischen den Kommunen ausgeschaltet. Im Nachfolgenden erfolgt eine Diskussion der Wirkungen, die sich ergeben, wenn die Steuer dadurch zu einem Parameter des jurisdiktionellen Wettbewerbs gemacht wird, dass den Kommunen die Festsetzung des Steuertarifs überlassen wird.

b) Dezentrale Steuergesetzgebungshoheit

Dem derzeitigen institutionellen Arrangement in der Bundesrepublik Deutschland entsprechend wird im Folgenden davon ausgegangen, dass es keine bundeseinheitliche Regelung zur Ausgestaltung von Nebenwohnsitzsteuern gibt und Gesetzgebungs-, Durchführungs- und Ertragshoheit bei den Kommunen liegt. Die allokativen Wirkung kann bei einer dezentralen Festsetzung der Steuertarife¹³ nicht mehr in der oben beschriebenen Einfachheit mit der nutzungsäquivalenten Abgeltung von kommunalen Infrastrukturdiensten beschrieben und gerechtfertigt werden. Sofern die einzelnen Kommunen selbst über die Höhe des Nebenwohnsitzsteuersatzes entscheiden können und sich unterschiedliche Steuersätze herausbilden, hängt die Zahllast eines Zensiten nicht nur von der Bemessungsgrundlage, sondern eben auch von der Höhe des jeweiligen Steuersatzes der Kommune ab. Wir gehen dabei realistischerweise zudem davon aus, dass zunächst die jährlichen Schlüsselzuweisungen des Finanzausgleichs pro Hauptwohnsitznehmer die Einnahmen aus der Nebenwohnsitzbesteuerung bei weitem übertreffen¹⁴.

¹³ Aus Gründen der Fasslichkeit wird davon abgesehen, unterschiedliche Tariftypen zu diskutieren. Die Unterschiede ergeben sich nur aus verschiedenen Steuersätzen zwischen den Kommunen, d.h. wir unterstellen für alle Kommunen einen proportionalen Zweitwohnsitzsteuertarif.

¹⁴ Bei einer durchschnittlichen Jahreskaltmiete von 3000 € und einer derzeit üblichen Nebenwohnsitzsteuer von 10 Prozent ergeben sich jährlich Einnahmen aus dieser Steuer in Höhe von 300 €. Demgegenüber erzielen Gemeinden durch einen zusätzlichen Hauptwohnsitznehmer beispielsweise in Thüringen im Jahr 2003 durch den kommunalen Finanzausgleich 700 €. Hierbei sind etwaige Schwelleneffekte im Zuge der Einwohnerveredelung noch nicht einmal berücksichtigt.

Ausgehend von der jetzigen Situation eines Nebeneinanders von Kommunen die Zweitwohnsitzsteuern erheben und solchen die bisher davon abgesehen haben, ist ein interessanter Steuerausbreitungseffekt zu erwarten. Aufgrund der oben beschriebenen fiskalischen Externalität sehen sich indirekt betroffene Standorte dazu veranlasst, ihrerseits Anreize zu setzen, dass eine für sie einnahmehindernde Umdeklaration des Wohnsitzstatus unterbleibt. Ein einfacher Weg dorthin ist es der Strategie der anderen Kommunen zu folgen und ebenso für die Einführung einer Nebenwohnsitzsteuer zu optieren, um einer solchen Ummeldung den Reiz zu nehmen. Dies kann zu einem Dominoeffekt führen. Sofern beispielsweise Universitätsstädte auf breiter Front Nebenwohnsitzsteuern einführen und die Alumni die Zahllast durch Hauptwohnsitznahme am Studienort zu vermeiden trachten, erleiden sämtliche Herkunftsstädte dieser Studenten Einnahmehinbußen. Diese vermeiden die Herkunftsgemeinden am einfachsten, indem sie den zugrunde liegenden Anreizen mit einer ihrerseitigen Nutzung von Zweitwohnsitzsteuern begegnen¹⁵. Dann müssten die Studenten nämlich ihren bisherigen Hauptwohnsitz aufgeben, um keine Nebenwohnsitzsteuer zahlen zu müssen. Diese Möglichkeit eines gänzlichen Verzichts auf einen Nebenwohnsitz soll im Folgenden ausgeschlossen werden. Im Ergebnis führt dies zu einer immer umfänglicheren Nutzung von Nebenwohnsitzsteuern durch die Kommunen, eine Vorhersage, die sich bereits für das zurückliegende Jahrzehnt trendmäßig bestätigt und die die Autoren – Konstanz der institutionellen Rahmenbedingungen unterstellt – als extrapolationswürdig ansehen. So stieg die Anzahl der Bundesländer, in denen überhaupt ein Zweitwohnsitzsteueraufkommen entstanden ist, von 9 (1997) auf 11 (1998) auf 12 (1999) auf 13 (2000) und auf 14 im Jahre 2001¹⁶.

Am Ende dieses Prozesses, in dessen Ergebnis eine Vielzahl von Kommunen eine Nebenwohnsitzsteuer erhebt, besteht wiederum ein Anreiz für einzelne Kommunen zu unilateralen Zweitwohnsitzsteuererhöhungen, solange die Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich noch nicht dem Nebenwohnsitzsteueraufkommen entsprechen. Dies ist wiederum auf das Kalkül des einzelnen Bürgers zurückzuführen, seinen Haupt- bzw. Nebenwohnsitz so zu wählen, dass seine Gesamtsteuerlast minimiert wird. Dadurch werden in den anderen Gemeinden erneut fiskalische Externalitäten ausgelöst, was diese veranlasst, nunmehr ihre Nebenwohnsitzsteuertarife nach oben anzupassen. Die Anpassung der anderen Kommunen wird erforderlich, da die Bürger aus allen ih-

¹⁵ Dieser Dominoeffekt lässt sich auch mit dem Zuschauergleichnis illustrieren: In einem ausverkauften Fußballstadion gestaltet sich das Fußballspiel zunehmend spannend. Einige Fans hält es nicht mehr auf den Sitzen. Sofern diese nicht in der letzten Reihe sitzen, müssen die Zuschauer der dahinter liegenden Reihe ihrerseits in die unbequemere Stehposition wechseln, um das Spiel weiter zu verfolgen. Dies setzt sich bis in die letzten Reihen des Schauergerüsts fort, so dass im Ergebnis durch das Aufstehen einiger Zuschauer viele andere Tribüengäste zum Verlassen der Sitzposition bemüht werden.

¹⁶ Da weder das Statistische Bundesamt noch die Statistischen Landesämter in dieser Tiefe Zahlen für die einzelnen Kommunen erheben, muss hier ein Blick auf das Nebenwohnsitzsteueraufkommen in den Bundesländern die oben stehende Aussage belegen. Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 4.

ren Residenzen den Hauptwohnsitz dort wählen, wo die Nebenwohnsitzsteuerlast am höchsten ist und sie diese durch die Anmeldung des Hauptwohnsitzes vermeiden.

Es ist zu erwarten, dass dieser Prozess der Steueranhebung erst dann sein Ende findet, wenn sich die Einnahmen aus einer Nebenwohnsitzbesteuerung und die Schlüsselzuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs entsprechen. In einer solchen Situation besteht für die Kommunen kein Anreiz mehr, die Zweitwohnsitzsteuern zu erhöhen, da die abzusehende Anpassungsreaktion der Zensiten (Hauptwohnsitznahme am Ort) keine Einnahmeerhöhung erwarten lässt. Der Wohnsitzstatus der Bürger ist dann aus kommunaler Sicht unerheblich geworden, denn ein Bürger mit Hauptwohnsitz verschafft der Kommune die gleichen Einnahmen wie ein Bürger mit Zweitwohnsitz. Dieser Zustand kann aus ökonomischer Sicht als gleichgewichtig charakterisiert werden, da keine langfristig beständigen Anreize mehr existieren, den Zweitwohnsitzsteuersatz zu verändern. Sollte nämlich eine Kommune versuchen, eine Zweitwohnsitzsteuer durchzusetzen, die höhere Pro-Kopf-Einnahmen als die Schlüsselzuweisungen verspricht, löst dies keine negativen fiskalischen Externalitäten in den anderen Kommunen aus. Die so generierten Anreize zur Hauptwohnsitznahme führen nämlich in den ursprünglichen Hauptwohnsitz-Kommunen zur Ummeldung eines Haupt- in einen Nebenwohnsitz und erzeugen hier jetzt ein Nebenwohnsitzsteueraufkommen, das für die entgangenen Schlüsselzuweisungen kompensiert¹⁷.

Es zeigt sich, dass das finanzpolitische Instrument der Zweitwohnsitzsteuer, wenn es in der hier beschriebenen Konsequenz Anwendung finden sollte, Ergebnisse erwarten lässt, die durch die Regelungen der Finanzausgleichsgesetze prädeterniert sind. Dies legt nahe, auf eine solche steuerliche Regelung ganz zu verzichten und die Infrastrukturnutzung durch Nebenwohnsitzinhaber zum Gegenstand des kommunalen Finanzausgleichs zu machen. Diese Alternativlösung wird im vierten Abschnitt eingehender diskutiert.

¹⁷ Die Ergebnisse des hier nachgezeichneten Wettbewerbsprozesses stellen sich nur unter der Annahme ein, dass die Kommunen sich als Einnahmenmaximierer verhalten. Drängen die Gemeinden hingegen nur auf einen fairen Ausgleich für die Infrastrukturnutzung der Nebenwohnsitzler, dann endet der skizzierte Prozess nicht nötiger Weise auf dem Niveau der Schlüsselzuweisungen.

III. Die Nebenwohnsitzsteuer aus Sicht der finanzwissenschaftlichen Steuerlehre

1. Die Sichtweise der Leviathantheorie der Besteuerung

Als Leviathan bezeichnet man in Anlehnung an Hobbes (1651) einen Staat¹⁸, der die an ihn delegierte Macht zur Verfolgung eigener Interessen nutzt. Während in einem wohlfahrtsmaximierenden Staat Steuern nur auf einem solchen Niveau erhoben werden, dass ein optimaler Umfang der Bereitstellung öffentlicher Güter erfolgen kann, argumentieren die Vertreter der Leviathantheorie der Besteuerung¹⁹, dass mit dem Ziel der Budgetmaximierung staatliche Akteure versuchen, das gesamte Besteuerungspotential auszuschöpfen. Nach dieser Sichtweise ist jede Ausweitung der Bemessungsgrundlage als problematisch anzusehen, da sie die Besteuerungsmacht des Staates mehrt und den Zensiten Möglichkeiten, dem steuerlichen Zugriff des Staates auszuweichen, verschließt. Was lässt sich aus der Leviathantheorie der Besteuerung zur Beurteilung der Zweitwohnsitzsteuer ableiten? Offensichtlich handelt es sich bei den gegenwärtigen Bestrebungen verschiedenster Kommunen zur Erhebung von Zweitwohnsitzsteuern um eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage, da die Steuerpflicht hier an einen Steuergegenstand anknüpft, der bisher keiner Besteuerung unterworfen wurde.

Insbesondere der Umstand, dass die Destinatäre von Zweitwohnsitzsteuern als Wähler bedeutungslos sind, spricht für den Erklärungsgehalt der Leviathantheorie. Überdies gilt es zu bedenken, dass die Gegenleistung der öffentlichen Hand, welche die Einführung einer solchen Steuer rechtfertigen könnte, auch ohne diese Steuer bisher von Kommunen erbracht wurde. Die hinzugewonnenen Steuereinnahmen werden nicht zur Erstellung von öffentlichen Leistungen eingesetzt, die (nur) den Zahlern dieser Steuer zugute kommen. Als weiteres Indiz für die Relevanz der Leviathantheorie ist die Beobachtung zu werten, dass vor allem jene Kommunen erwägen, eine solche Steuer einzuführen, die spezifische Standortleistungen anbieten (Universitätsstädte oder Städte in Ballungszentren), welche Ausweichreaktionen der Zensiten erschweren. Aus Sicht der Leviathantheorie der Besteuerung ist mithin die Einführung einer solchen Steuer abzulehnen, da sie das Besteuerungspotential des Staates vergrößert. Dieser Argumentation bedienen sich die Gegner von Zweitwohnsitzsteuern, indem sie auf die Unredlichkeit der Ausnutzung ihrer „power to tax“ durch die Standorte verweisen²⁰.

¹⁸ Hobbes, Thomas (1651): *Leviathan, or the Matter, Forme, & Power of a Common-Wealth ecclesiasticall and civill*, London.

¹⁹ Führende Repräsentanten der Leviathantheorie sind u. a. Brennan, G. und J. M. Buchanan (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge.

²⁰ So äußert sich Götz Blankenburg zur Einführung der Zweitwohnsitzsteuer in der Universitätsstadt Jena wie folgt: „Die FDP-Fraktion hat sich gegen die Einführung einer Zweitwohnsitzsteuer lange zur Wehr gesetzt, weil sie eine

Die politische Attraktivität der Zweitwohnsitzsteuer rührt aus der Nichtbetroffenheit der stimmberechtigten Wähler von den Belastungswirkungen dieser Abgabe her. Da regelmäßig nur Inhaber eines Hauptwohnsitzes politischen Widerstand zu leisten im Stande sind²¹, zielt die Zweitwohnsitzsteuer auf eine politische relativ wehrlose Bevölkerungsgruppe, die in den kommunalen Parlamenten aufgrund des Wahlrechts nicht oder nur marginal Repräsentanz findet. Die Vorstellung, dass der Erwerb des Wahlrechts durch die Ummeldung eines Neben- in einen Hauptwohnsitz bei einer späteren Wahl zur Bestrafung derjenigen Politiker führt, die der Einführung dieser Steuer das Wort geredet haben, ist deswegen verfehlt, weil durch die Umwandlung des Wohnsitzstatus die ehemaligen Nebenwohnsitzbürger zu Profiteuren dieser Steuer werden.

2. Die Besteuerung von Nebenwohnsitzen vor dem Hintergrund des Leistungsfähigkeitsprinzips

Die Belastung nach Maßgabe der individuellen Leistungsfähigkeit ist in den meisten demokratisch organisierten Staaten ein allgemein akzeptiertes Steuerprinzip. Die sich für den hier betrachteten Untersuchungsgegenstand stellende Frage ist, ob im Innehaben einer Nebenwohnung ein Indikator steuerlicher Leistungsfähigkeit gesehen werden kann, der als Anknüpfungspunkt zur Legitimation für die hier betrachtete Steuer genutzt werden kann. Für diese Abwägung erscheint es sinnvoll, den Zweck der Nebenwohnung ins Auge zu fassen. Handelt es sich, wie im oben angesprochenen Pionierfall Überlingen, beim Steuergegenstand um Feriendomizile, dann kann die Nebenwohnsitzsteuer als spezielle Gütersteuer interpretiert werden, die indirekt am Konsum von Freizeit und Erholung ansetzt. Die Besteuerung eines Gutes, das komplementär zum Freizeitkonsum ist, stellt sich nebenbei bemerkt aus Sicht der modernen finanzwissenschaftlichen Steuerlehre sogar als effizienzfördernd dar²². Diese Argumentation gilt für die erste Einführungswelle von Zweitwohnsitzsteuern, die vor einigen Jahrzehnten stattfand.

Für die in jüngster Zeit diskutierten bzw. tatsächlich eingeführten Zweitwohnsitzsteuern ist dieser Legitimationsansatz unbrauchbar. Denn Betroffene der Renaissance dieses steuerlichen Instruments sind vor allem solche Personen, die aus Berufs- oder Qualifizierungsgründen eine Nebenwohnung unterhalten und für die die Zweitwohnung eher eine erwerbsbedingte Notwendigkeit und weniger

weitere Abgabe darstellt, die zur Aufblähung eines insgesamt überzogenen Staatswesens führt.“ So zitiert nach Schmidt, Marco (2003): Niemand will die Zweitwohnsitzsteuer, in: Akrützel Nr. 185, Jg. 13, 02/2003, S. 3.

²¹ Von der Regel, dass Inhaber von Nebenwohnsitzen nicht wahlberechtigt sind, kann durch Bestimmungen in der Kommunalordnung abgewichen werden.

²² Vgl. hierzu Corlett, W. und D. C. Hague (1953): Complementarity and the Excess Burden of Taxation, Review of Economic Studies, Vol. 21, S. 21-30.

ein Akt des Konsums darstellt. Dass sich für diese Personengruppen mit der Nebenwohnung eine Minderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit verbindet, erkennt sogar das deutsche Einkommenssteuerrecht an. Schließlich mindern die Aufwendungen hierfür das zu versteuernde Einkommen. Zwar spielen bei einer Aufwandsteuer aus juristischer Sicht die Absichten und verfolgten „ferneren Zwecke“, die dem Aufwand zugrunde liegen, keine Rolle²³. Für die Idee einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit ist die Motivation zum Unterhalt einer Zweitwohnung jedoch entscheidend bei der Abschätzung, ob steuerliche Leistungsfähigkeit vorliegt oder nicht. Mithin kann keineswegs davon ausgegangen werden, dass die Betroffenen der jüngsten Einführungswelle von Zweitwohnsitzsteuern in irgendeiner Weise steuerlich leistungsfähiger wären als Personen ohne Nebenwohnsitz. Eher erscheint – wie oben dargelegt – das Gegenteil plausibel, so dass eine Gruppe mit verminderter Leistungsfähigkeit getroffen wird, vor allem Studenten und Arbeitsmigranten.

3. Die äquivalenztheoretische Perspektive

Als tragfähiger und mit dem Anspruch eines liberalen Rechtsstaates zu vereinbarender Legitimationsansatz für Steuern hat sich das Äquivalenzprinzip erwiesen. Demzufolge ist eine Besteuerung gerechtfertigt, wenn sie den Zensit für seine Abgaben einer Gegengabe in Form öffentlicher Leistungen teilhaftig werden lässt und ihm demnach keinen endgültigen Nutzenverlust aufbürdet. Als Umsetzungsbedingung für dieses Prinzip kann der von Olson (1969)²⁴ postulierte Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gelten, wonach Besteuerung als ein Entgelt für die Nutzung von Infrastruktur angesehen werden kann. Als ein Erfüllungsgehilfe dieser Prinzipien lässt sich das Wohnsitzprinzip ansehen, wonach ein Individuum dort Steuern zahlen soll, wo es die (lokalen) öffentlichen Güter konsumiert²⁵. Dies bedeutet, dass für Steuerbürger die durch ihre melderechtliche Registrierung an verschiedenen Wohnorten räumlich getrennte Aufenthaltsorte anzeigen, die Anteile ihres Steueraufkommens, die nachgelagerten Gliederungsebenen eines vertikal gegliederten Föderalstaates zukommen, zwischen diesen Kommunen aufgeteilt werden müssen. Damit soll erreicht werden, dass die geteilte Infrastrukturnutzung an den jeweiligen Infrastruktur bereitstellenden Standorten nutzungsäquivalent entgolten wird. Prinzipiell scheint eine Zweitwohnsitzsteuer geeignet, einer solchen äquivalenten Zurechnung näher zu kommen, da sie eine Entgeltzahlung für den Nießbrauch

²³ BVerfGE 65, 325, 357: „[d]as Wesen der Aufwandsteuer schließt es [...] aus für die Steuerpflicht von vornherein auf eine wertende Berücksichtigung der Absichten und verfolgten fernerer Zwecke, die dem Aufwand zugrunde liegen abzustellen. Maßgebend darf allein der isolierte Vorgang des Konsums als Ausdruck und Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sein.“

²⁴ Olson, Mancur (1969): The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, *American Economic Review*, Vol. 59, S. 479-87.

²⁵ Vgl. Blankart, Charles B. (2001): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, München. S. 243.

ihrer Infrastruktur durch die Zweitwohnsitzinhaber, der im bestehenden Finanzausgleichssystem keine Berücksichtigung findet, darstellt. Dieser Gedanke der Äquivalenz wird nicht zuletzt von den politischen Apologeten einer Zweitwohnsitzsteuer bekräftigt, er erweist sich jedoch bei näherer Betrachtung als wenig tragfähig.

Mit der Besteuerung von Nebenwohnsitzen verbindet sich eine Diskriminierung von Personen mit mehr als einem Wohnsitz und somit eine Verletzung des Äquivalenzprinzips, da das Innehaben eines weiteren Wohnsitzes einerseits zusätzliche Steuerzahlungen aufbürdet, andererseits aber keine zeitlich intensivere Infrastrukturnutzung erfolgt. Da die Steuersubjekte menschliche Individuen und diese dem Wortsinne nach unteilbar (individibel) sind, steht die äquivalenztheoretische Rechtfertigung von Nebenwohnsitzsteuern vor erheblichen Problemen: Aus der Unteilbarkeit des Menschen ergibt sich zwingend, dass er nur an einem Ort Infrastruktur konsumieren kann. Beispielsweise kann ein Bürger nicht an Haupt- und Nebenwohnsitz *gleichzeitig* seine Kinder zur Schule schicken, öffentlich finanzierte Kulturangebote wahrnehmen oder den öffentlichen Nahverkehr nutzen. Aus dem Innehaben mehrerer Wohnsitze ist somit nicht direkt auf einen stärkeren Infrastrukturkonsum, der durch einen höheren Steuerpreis zu entgelten sei, zu schließen.

Ebenso wenig wie das Leistungsfähigkeitsprinzip ist also auch das Äquivalenzprinzip kein Ansatzpunkt zur Legitimation einer Nebenwohnsitzbesteuerung²⁶. Dennoch ist das Anliegen der steuererhebenden Standorte verständlich und legitim. Diese Kommunen sehen sich einer intensiveren Infrastrukturnutzung und mithin höheren Kosten der Bereitstellung von Infrastruktur für ihre mit Hauptwohnsitz gemeldeten Bürger gegenüber. Ein Instrument zur Durchsetzung eines berechtigten Ausgleichs für die besonderen Aufwendungen dieser Standorte ist gerade eine Besteuerung von Nebenwohnsitzen, die sich überdies durch geringe politische Transaktionskosten auszeichnet. Da für eine Nebenwohnsitzsteuer aus individueller Sicht die beschriebenen Legitimationsschwächen und leviathantheoretischen Einwände gelten, soll im Folgenden ein alternatives Lösungsszenario vorgestellt werden.

²⁶ Vgl. Blankenburg, Götz (2003): Rechtliche und finanzwissenschaftliche Aspekte der Zweitwohnungssteuer, in: Wirtschaftsdienst Nr. 4, S. 272-276.

IV. Alternative: Berücksichtigung von Nebenwohnsitzen im kommunalen Finanzausgleich

Es hat sich gezeigt, dass die Existenz von Zweitwohnsitzen zu einem Verteilungsproblem zwischen den beteiligten Kommunen führt, welches durch die Einführung von Nebenwohnsitzsteuern nur ansatzweise aber nicht grundlegend beseitigt werden kann. Unserer Ansicht nach sollte eine Lösung dieses Problems am Verteilungsschlüssel der kommunalen Finanzausweisungen ansetzen, da so dem berechtigten Interesse der Kommunen mit Nebenwohnsitzinhabern entsprochen werden kann. Hierbei würde zudem ein Konflikt mit den Prinzipien gerechter Besteuerung vermieden und ein Einfalltor zur Ausweitung der steuerlichen Bemessungsgrundlage, als das ein Leviathantheoretiker eine solche Steuer ansehen würde, bliebe verschlossen.

1. Die Aufgaben des kommunalen Finanzausgleichs

Kommunale Steuern dienen der Finanzierung kommunaler Aufgaben und müssen daher dem unterschiedlichen Finanzbedarf der einzelnen Gemeinden Rechnung tragen²⁷. Der kommunale Finanzausgleich hat die Aufgabe, die sich aus dem unterschiedlichen lokalen Steueraufkommen ergebende primäre Steuerverteilung zu korrigieren. Er verfolgt dabei vor allem zwei Ziele. Zum ersten soll die Aufstockung der Finanzen durch die Leistungen der Länderebene die Kommunen in die Lage versetzen, ihre Aufgaben angemessen zu erfüllen. Neben diesem fiskalischem Ziel soll der Finanzausgleich zum Zweiten eine den Aufgaben angemessene Finanzverteilung unter den kommunalen Ebenen und den einzelnen Kommunen sicherstellen. Insoweit hat der Finanzausgleich ein redistributives Ziel. Die mit dem kommunalen Finanzausgleich verbundene Umverteilung soll der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im ganzen Land dienen. Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung zieht hierbei aber eine Grenze: Der kommunale Finanzausgleich darf die Finanzkraft der Gemeinden nicht völlig nivellieren oder gar zu einer Reihenfolgeumkehr führen.

Die konkrete Ausgestaltung der Verfolgung dieser Ziele in Finanzausgleichsgesetzen unterscheidet sich zwischen den Bundesländern. Dennoch ähnelt sich die Vorgehensweise zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen weitgehend. Die Gegenüberstellung von Finanzbedarf (Ausgangsmesszahl) und Finanzkraft (Steuerkraftmesszahl) führt zur Ermittlung des Ausgleichsbetrags, den die Kommunen erhalten (Schlüsselzuweisung). Die Ausgangsmesszahl, als die entscheidende Größe, welche

²⁷ Vgl. Scherf, Wolfgang (2001): Perspektiven der kommunalen Besteuerung, in: Andel, Norbert (Hrsg.): Probleme der Kommunal Finanzen, Berlin 2001, S. 9-57.

den Finanzbedarf und damit unmittelbar den Überweisungsbetrag aus dem kommunalen Finanzausgleich bestimmt, ergibt sich aus dem durchschnittlichen Steueraufkommen je Einwohner multipliziert mit der *Anzahl* der Einwohner. Maßgebend ist hierbei die Einwohnerzahl eines zurückliegenden Jahres, die durch Fortschreibung der letzten Volkszählung ermittelt wird. In den meisten Bundesländern finden Nebenwohnsitze bei der Ermittlung der Ausgangsmesszahl keine Berücksichtigung. In einigen Bundesländern (z.B. in Bayern) werden hingegen auch mit Nebenwohnung gemeldete Personen berücksichtigt, allerdings wird ihre Anzahl zwischen den Volkszählungen nicht aktualisiert. Die Nichtberücksichtigung bzw. die unzureichende Aktualisierung von Nebenwohnsitzen beim kommunalen Finanzausgleich ist als ein Grund anzusehen, weshalb einzelne Kommunen versuchen, durch Nebenwohnsitznehmer hervorgerufene Belastungen durch eine entsprechende Steuer auszugleichen.

2. Anerkennung von Nebenwohnsitzen im Finanzausgleich

Die vorstehende Analyse hat gezeigt, dass das finanzpolitische Instrument der Zweitwohnsitzsteuer wohl imstande ist, einem berechtigten Ziel kommunaler Finanzwirtschaft zu dienen. Sein Einsatz ist unter Legitimationsgesichtspunkten jedoch nicht unproblematisch und lässt zudem Ergebnisse erwarten, die auch ohne die Einführung einer zusätzlichen Steuer erreicht werden können. Ferner sprechen die sehr kostenträchtige Erhebung sowie die angesprochenen Vermeidungsreaktionen gegen die Besteuerung von Nebenwohnsitzen.

Die Finanzausstattung von Kommunen und Gemeinden so zu gestalten, dass sie die ihnen übertragenen Aufgaben ausfüllen können, fällt – wie eben dargestellt – in den Aufgabenbereich des kommunalen Finanzausgleichs. Die eben genannten Einwände legen nahe, dem Anliegen der steuerführenden Kommunen auch innerhalb des bestehenden Finanzausgleichssystems gerecht zu werden. Die derzeitige Praxis, lediglich Hauptwohnsitze bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen in entsprechendem Maße zu berücksichtigen, erscheint mit Blick auf die aktuelle Entwicklung und den zwangsläufigen Verteilungsstreit als Anachronismus. Die den realen Belastungen entsprechende anteilige Berücksichtigung von Nebenwohnsitzen bei der Zuteilung der Finanzausgleichsmittel kann unseres Erachtens das Problem des äquivalenten Entgelts für Infrastrukturnutzung weitaus besser lösen als eine Nebenwohnsitzsteuer. Zwar geht gegenüber der im Abschnitt 1 beschriebenen Situation teilweise der Anreiz verloren, seinen Hauptwohnsitz an jenen Ort zu legen, an dem man die höhere Jahreskaltmiete zahlt und mithin die bewertete Infrastrukturnutzung größer als an den anderen Wohnsitzen ist. Dennoch ist die Berücksichtigung geteilter Infrastrukturnutzung von Ne-

benwohnsitzinhabern im Finanzausgleich aus einer Reihe von Gründen vorzugswürdig: Angesichts enormer Erhebungskosten im Verhältnis zu den erwarteten Einnahmen drängt sich der Verdacht auf, dass die Einführung von Nebenwohnsitzsteuern von einigen Kommunen nur als Mittel angesehen wird, um eine fiskalisch bedeutsame Änderung der Berücksichtigung des Wohnsitzstatus im Finanzausgleich herbeizuführen. Dafür spricht, dass die Profiteure einer solchen Finanzausgleichsreform seit einiger Zeit das bekanntermaßen ineffiziente und mit Legitimationsmängeln behaftete Instrument der Zweitwohnsitzbesteuerung auch deshalb nutzen, um entsprechenden Reformbedarf zu signalisieren und Nebenwohnsitze zukünftig – zumindest anteilig – im Finanzausgleich berücksichtigt zu wissen.

Sofern die anteilige Berücksichtigung von Nebenwohnsitzen im Finanzausgleich der tatsächlichen Infrastrukturnutzung von Nebenwohnsitzinhabern entspricht, ist das Ausgangsproblem, dass die Kommunen mit nichtzahlenden Infrastrukturnutzern hatten, optimal gelöst. Wenn das Finanzausgleichsgesetz diesem hohen Anspruch jedoch nicht zur Gänze gerecht würde, werden die Gemeinden aller Voraussicht nach wiederum auf die bislang genutzten positiven Anreize zurückgreifen, um die Nebenwohnsitznehmer zur Anmeldung eines Hauptwohnsitzes zu bewegen. Dies ist aus ökonomischer Sicht weitaus unbedenklicher, als die negativen Sanktion, die sich mit der Einführung von Nebenwohnsitzsteuern verbinden.

**Diskussionspapiere aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre
der Technischen Universität Ilmenau**

- Nr. 1 *Voigt, Eva:* Die Universität als regionaler Wirtschaftsfaktor - Eine Analyse am Beispiel der TU Ilmenau, August 1995. Unter dem Titel „Die Universität als Wirtschaftsfaktor am Beispiel der TU Ilmenau. Eine regionalökonomische Analyse“ erschienen in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4, 1996, 4. Jg., S. 283 - 289.
- Nr. 2 *Kallfass, Hermann H.:* Thüringen im Standortwettbewerb der Industrie, Dezember 1995.
- Nr. 3 *Kroll, Bernhard:* Die Leistungsfähigkeit von Wirtschaftssystemen - eine systemtheoretisch-allgemeine Untersuchung mit Bezug zu Aufstieg und Niedergang der Polis Athen, März 1996.
- Nr. 4 *Kallfass, Hermann H.:* Wettbewerbliche Prozesse in der Managementkontrolle durch Haftung und Anreize stärken, März 1996. Unter dem Titel “Wettbewerbliche Prozesse stärken” erschienen in: Wirtschaftsdienst, Nr. 4, 1996, 76. Jg., S. 167- 171.
- Nr. 5 *Kroll, Bernhard:* Anpassungspotential und Irreversibilität im ökonomischen Evolutionsprozess, Mai 1996.
- Nr. 6 *Rissiek, Jörg:* Subventionierung der individuellen Humankapitalinvestitionen?, Oktober 1996. In einer veränderten Fassung unter dem Titel “Subsidies for Individual Human Capital Investments under Uncertainty” erschienen in: Lefebvre, E., Cooper, R. (Hrsg.): Uncertainty, Knowledge and Skill, Vol. II, Diepenbeck, Keele 1997, S. 267-283.
- Nr. 7 *Kallfass, Hermann H.:* Konzepte und Indikatoren zur Abgrenzung räumlicher Märkte in der europäischen Zusammenschlusskontrolle, November 1996. Erschienen in: Jörn Kruse, Kurt Stockmann, Lothar Vollmer (Hrsg.), Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld nationaler und internationaler Kartellrechtsordnungen. Festschrift für Ingo Schmidt zum 65. Geburtstag, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1997, S. 111 – 129.
- Nr. 8 *Sideras, Jörn:* Eigentumsrechtliche Dezentralisierung und institutioneller Wettbewerb, Mai 1997.
- Nr. 9 *Kroll, Bernhard:* Die Zusammenführung wirtschaftlich-materieller und informationell-institutioneller Sichtweisen der Evolution von Wirtschaftssystemen - eine Herausforderung für die Evolutorische Ökonomik, Juni 1997. In einer veränderten Fassung erschienen in: Lehmann-Waffenschmidt, Marco (Hrsg.), Studien zur Evolutorischen Ökonomik, V. Theoretische und empirische Beiträge zur Analyse des wirtschaftlichen Wandels, Duncker & Humblot, Berlin 2002, S. 133-151.
- Nr. 10 *Rissiek, Jörg:* Wirtschaftswachstum und Strukturwandel als Einflussfaktoren auf das individuelle Humankapitalinvestitionskalkül, Juni 1997.
- Nr. 11 *Voigt, Eva:* Technische Universität als regionales Innovationspotential - Auswertung einer Unternehmensbefragung in der Region Ilmenau, September 1997. In veränderten Fassungen erschienen als: “Regionale Wissens-Spillovers Technischer Hochschulen. Untersuchungen zur Region Ilmenau und ihrer Universität”, in: Raumforschung und

Raumordnung, 56. Jahrgang, Heft 1.1998, S. 27-35. "Indikatoren der Wirksamkeit regionaler Innovationsaktivitäten - Eine Analyse zur Rolle der TU Ilmenau", in: Fritsch, M., Meyer-Krahmer, F., Pleschak, F. (Hrsg.): Innovation in Ostdeutschland, Potentiale und Probleme in Technik, Wirtschaft und Politik, Bd. 34, Schriftenreihe des Fraunhofer-Instituts für Systemtechnik und Innovationsforschung (ISI), Physica-Verlag, Heidelberg 1998, S. 281-292.

- Nr. 12 *Knorr, Andreas*: Modell Neuseeland? Reformen und Reformergebnisse im Überblick, September 1997. In erweiterten Fassungen erschienen als: "Erfolge und Misserfolge des neuseeländischen Reformexperiments", in: Verein der Freiburger Wirtschaftswissenschaftler (Hrsg.), Offen für Reformen? Institutionelle Voraussetzungen für gesellschaftlichen Wandel im modernen Wohlfahrtsstaat, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1998. "Das Konzept der ‚Light-handed regulation‘", in: Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 48, 1998, S. 541-553.
- Nr. 13 *Czygan, Marco*: Wettbewerb bei der Distribution des Fernsehens und Auswirkungen der Digitalisierung, November 1997.
- Nr. 14 *Rissiek, Jörg*: Wirkungen staatlicher Eingriffe auf Humankapitalinvestitionen, September 1998.
- Nr. 15 *Kallfass, Hermann H.*: Vertikale Verträge und die europäische Wettbewerbspolitik, Oktober 1998. In veränderter Fassung erschienen als: „Vertikale Verträge in der Wettbewerbspolitik der EU“, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 49. Jg., 1999, S. 225-244.
- Nr. 16 *Steinrücken, Torsten*: Wirtschaftspolitik für offene Kommunikationssysteme - Eine ökonomische Analyse am Beispiel des Internet, März 1999.
- Nr. 17 *Kallfass, Hermann H.*: Strukturwandel im staatlichen Einfluss, April 1999.
- Nr. 18 *Czygan, Marco*: Wohin kann Wettbewerb im Hörfunk führen? Industrieökonomische Analyse des Hörfunksystems der USA und Vergleich mit Deutschland, Dezember 1999.
- Nr. 19 *Kuchinke, Björn*: Sind vor- und vollstationäre Krankenhausleistungen Vertrauensgüter? Eine Analyse von Informationsasymmetrien und deren Bewältigung, September 2000.
- Nr. 20 *Steinrücken, Torsten*: Der Markt für „politische Zitronen“, Februar 2001.
- Nr. 21 *Kuchinke, Björn A.*: Fallpauschalen als zentrales Finanzierungselement für deutsche Krankenhäuser: Eine Beurteilung aus gesundheitsökonomischer Sicht, Februar 2001.
- Nr. 22 *Kallfass, Hermann H.*: Zahlungsunfähige Unternehmen mit irreversiblen Kosten, ihre Fortführungs- und Liquidationswerte, März 2001.
- Nr. 23 *Kallfass, Hermann H.*: Beihilfenkontrolle bei Restrukturierungen und Privatisierungen, April 2001.
- Nr. 24 *Bielig, Andreas*: Property Rights und juristischer Eigentumsbegriff. Leben Ökonomen und Juristen in unterschiedlichen Welten?, Juni 2001.
- Nr. 25 *Sichelstiel, Gerhard*: Theoretische Ansätze zur Erklärung von Ähnlichkeit und Unähnlichkeit in Partnerschaften, Juni 2001.

- Nr. 26 *Bielig, Andreas*: Der „Markt für Naturschutzdienstleistungen“. Vertragsnaturschutz auf dem Prüfstand, Juli 2001.
- Nr. 27 *Bielig, Andreas*: Netzeffekte und soziale Gruppenbildung, Januar 2002.
- Nr. 28 *Kuchinke, Björn A.; Schubert, Jens M.*: Europarechtswidrige Beihilfen für öffentliche Krankenhäuser in Deutschland, April 2002.
- Nr. 29 *Bielig, Andreas*: Messung von Nachhaltigkeit durch Nachhaltigkeitsindikatoren, Februar 2003.
- Nr. 30 *Steinrücken, Torsten*: Die Legitimation staatlicher Aktivität durch vertragstheoretische Argumente: Anmerkungen zur Kritik an der Theorie des Gesellschaftsvertrages, März 2003.
- Nr. 31 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Heterogene Standortqualitäten und Signalstrategien: Ansiedlungsprämien, Werbung und kommunale Leuchtturmpolitik, April 2003.
- Nr. 32 *Steinrücken, Torsten*: Funktioniert ‚fairer‘ Handel? Ökonomische Überlegungen zum alternativen Handel mit Kaffee, Juli 2003.