

Boss, Alfred

Working Paper — Digitized Version
Zur Reform der Gemeindefinanzen

Kiel Working Paper, No. 216

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Boss, Alfred (1984) : Zur Reform der Gemeindefinanzen, Kiel Working Paper, No. 216, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/720>

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.

Kieler Arbeitspapiere Kiel Working Papers

Arbeitspapier Nr. 216
Zur Reform der Gemeindefinanzen

von
Alfred Boss

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

ISSN 0342-0787

Institut für Weltwirtschaft
2300 Kiel, Düsternbrooker Weg 120

Arbeitspapier Nr. 216
Zur Reform der Gemeindefinanzen

von
Alfred Boss

A 94983 / 84
Weltwirtschaft
Kiel

November 1984

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut.

Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

ISSN 0342 - 0787

Zur Reform der Gemeindefinanzen

Gliederung

- A. Die aktuelle Diskussion
- B. Abschaffung der Gewerbesteuer erforderlich
- C. Finanzielle Folgen des Abbaus der Gewerbesteuer
- D. Wertschöpfungssteuer der Gemeinden nicht wünschenswert
- E. Ausgabenkürzung als optimale Alternative
- F. Kopfsteuerähnliche Abgabe statt Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Zur Reform der Gemeindefinanzen

A. Die aktuelle Diskussion

Die Reform der Gemeindefinanzen wird gegenwärtig wieder intensiv diskutiert. Üblicherweise entzündet sich die Auseinandersetzung an der Gewerbesteuer. Diese Steuer, die bestimmte Einkünfte (aus Gewerbebetrieb) und bestimmte Vermögensteile (Gewerbekapital) belastet, wird in der Regel als systematisches Fossil qualifiziert; ihre Abschaffung wird gefordert 1). Dann wird gefragt, was an die Stelle der Gewerbesteuer treten soll. Ein Ersatz wird vor allem deshalb für notwendig gehalten, weil den Gemeinden nach dem Grundgesetz die Selbstverwaltung garantiert werde und weil dies insbesondere in gewissem Maße eine Steuerhoheit und damit eigene Steuereinnahmen der Gemeinden bedinge.

Jüngstes Ergebnis dieser Diskussion ist der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium, eine Wertschöpfungssteuer der Gemeinden einzuführen 2). Dieser Gedanke ist von vielen Seiten mit Wohlwollen aufgenommen worden. Insbesondere die Gemeinden und ihre Verbände scheinen sich mit einer Wertschöpfungssteuer anzufreunden. Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat sich im Jahresgutachten 1983/84 für die Wertschöpfungssteuer als Ersatz für die Gewerbesteuer ausgesprochen 3).

Löhne, Pachten, Mieten, Zinsen und Gewinne wären die Bemessungsgrundlage dieser Steuer. Nicht nur Gewerbebetriebe, auch die Betriebe der Freiberufler und anderer Selbständiger und sogar die Behörden wären in die Steuerpflicht genommen. Den Gemeinden wäre das Hebesatzrecht zu gewähren. Sie wären weniger abhängig von Finanzaufweisungen, weil die Gewerbesteuermulde, also die Beteiligung des Bundes und der Länder am Gewerbesteueraufkommen, entfielen. Sie hätten mehr vom (Steuer-)Ertrag ihrer eigenen Anstrengungen.

Widerspruch gegen die Wertschöpfungssteuer kam von den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft. Sie sehen in der Wertschöpfungssteuer einen "Jobkiller ersten Grades". Der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats bedeute, daß eine schlechte Steuer durch eine noch schlechtere ersetzt werde 4). Wider-

-
- 1) Vgl. etwa Fritz Neumark, Wo bleibt die Wende? Wirtschaftswoche vom 16. 9. 1983, S. 84.
 - 2) Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31, Bonn 1982.
 - 3) Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1983/84, Ein Schritt voran, Stuttgart/Mainz 1984.
 - 4) Vgl. Gemeinsame Stellungnahme des DIHT, des BDI und sechs weiterer Verbände, Bericht in Süddeutsche Zeitung vom 15. 11. 1983.

spruch kam auch vom Bund der Steuerzahler 1) und von Seiten der deutschen Finanzwissenschaft. Fritz Neumark 2) hält eine allgemeine kommunale Verbrauchsteuer auf Einzelhandelsebene für geeigneter - trotz theoretischer Vorzüge der Wertschöpfungssteuer.

Das Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler schlägt vor, "die Gewerbesteuer abzuschaffen und die Gemeinden ... am Aufkommen der Umsatzsteuer zu beteiligen. Die Verteilung des Umsatzsteueranteils auf die Gemeinden kann einfach und sachgerecht erfolgen, wenn man die Beschäftigtenzahl und/oder den Nettoumsatz als Schlüsselgrößen verwendet" 3). "Für den Abbau der Gewerbesteuer müßten ... die Einnahmen von zwei bis drei Prozentpunkten Umsatzsteuer reserviert werden" 4). Außerdem sollten Staatsausgaben - insbesondere für Konsumzwecke - gekürzt werden 5).

Die Möglichkeiten zur Reform der Gemeindefinanzen sollen hier nicht im Detail diskutiert werden. Stattdessen sollen vor allem einige eher unkonventionelle Anmerkungen zum Gemeindesteuersystem und zu den Gemeindefinanzen überhaupt gemacht werden.

Zunächst wird begründet, warum die Gewerbesteuer abgeschafft werden sollte. Dann wird aufgezeigt, welche finanziellen Auswirkungen für die Gemeinden und die Gebietskörperschaften insgesamt zu erwarten wären. Danach wird untersucht, ob eine Wertschöpfungssteuer ein geeigneter Ersatz für die Gewerbesteuer wäre oder ob gegebenenfalls alternative finanzpolitische Maßnahmen auf der Einnahmen- und/oder Ausgabenseite besser geeignet wären. Insbesondere wird gezeigt, daß durch Ausgabenkürzungen der Finanzbedarf der Gemeinden deutlich verringert werden könnte und daß der verbleibende Finanzbedarf, soweit er nicht durch Gebühren zu decken ist, aus Effizienzgründen durch eine kopfsteuerähnliche Abgabe gedeckt werden sollte.

B. Abschaffung der Gewerbesteuer erforderlich

Eine Beseitigung der Gewerbebeertragsteuer ist vor allem aus steuersystematischen Gründen geboten. In einem Steuersystem, dessen tragende Säulen die Einkommen- und die Mehrwertsteuer sind, ist kein Platz für eine Steuer, mit der bestimmte Einkünfte, nämlich solche aus Gewerbebetrieb, ein zweites Mal (außer mit Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer) belastet wer-

1) Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 8.1.1984.

2) Vgl. Neumark, a.a.O., S. 84.

3) Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Abbau und Ersatz der Gewerbesteuer - Darstellung, Kritik, Vorschläge, in: Schriften des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Nr. 57, S. 113.

4) Ebenda, S. 115.

5) Ebenda, S. 115.

den. Wegen des sogenannten Objektsteuercharakters der Gewerbesteuer werden dabei - in völlig unsystematischer Weise - außer dem einkommen- beziehungsweise Körperschaftsteuerlichen Gewinn grundsätzlich auch die Zinsen auf das langfristige Fremdkapital besteuert. In entsprechender Weise gibt es - steuersystematisch nicht zu rechtfertigende - Überschneidungen der Bemessungsgrundlage der Gewerbekapitalsteuer mit der Basis der Vermögensteuer.

Da nicht das Ergebnis jeglicher unternehmerischer Tätigkeit, insbesondere nicht die wirtschaftliche Tätigkeit der Land- und Forstwirte und der freien Berufe, belastet wird, führt die Gewerbeertragsteuer zu allokativen Verzerrungen. Zu Diskriminierungen können auch die regional unterschiedlichen Hebesätze führen. Freilich ist denkbar, daß höhere Hebesätze bei entsprechender Verwendung des Gewerbesteueraufkommens zu einer besseren Infrastruktur führen; dies könnte Diskriminierungen mindern. Hinzu kommen Verzerrungen in der Gliederung der Unternehmen nach Größenklassen, und zwar dadurch, daß es Freibeträge gibt und mithin eine indirekte Progression existiert. Auch Diskriminierungen hinsichtlich der Rechtsform der Unternehmen bestehen: Es gibt Unterschiede - zwischen den Einzelunternehmen und Personengesellschaften einerseits und den Kapitalgesellschaften andererseits - bei der Feststellung der Bemessungsgrundlagen (Unternehmerlohn versus Geschäftsführergehälter) und bei der Gestaltung der Tarife (Freibetrag für Einzelunternehmen und Personengesellschaften). Schließlich sind bestimmte Unternehmen von der Gewerbesteuer befreit, zum Beispiel die Deutsche Bundespost und die Deutsche Bundesbahn.

Die Gewerbesteuer beeinträchtigt stärker als andere Steuern die Investitionsneigung und hemmt das wirtschaftliche Wachstum; nach Ansicht des Sachverständigenrats gilt dies mehr für die ertragsunabhängige Gewerbekapitalsteuer als für die ertragsabhängige Gewerbeertragsteuer 1). Hinzu kommt die außerordentlich hohe Konjunkturabhängigkeit des Gewerbesteueraufkommens, die eine stetige Ausgabenpolitik der Gemeinden erschwert, in der Regel sogar zu einem prozyklischen Ausgabeverhalten der Gemeinden führt.

Die Gewerbesteuer führt unter Umständen auch zu einer Diskriminierung im Vergleich zu entsprechenden unternehmerischen Tätigkeiten im Ausland, das - bis auf wenige Ausnahmen - eine Gewerbesteuer nicht kennt. Eine Diskriminierung läßt sich aber nicht allein an der unterschiedlichen Höhe des Steuersatzes (in der Regel Null im Ausland) ablesen. Denn die Gewerbesteuer mag zu Faktorwanderungen und Wechselkursänderungen geführt haben mit Rückwirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit. So könnten etwa nicht mit der Gewerbesteuer belastete inländische Unternehmen im Vergleich zu ausländischen Unternehmen profitieren, wenn es aufgrund der unterschiedlichen Besteuerung letztlich zu einer DM-Abwertung gekommen ist.

1) Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1977/78, Stuttgart/Mainz 1978, Ziffer 438 ff.

Zu bedenken ist allerdings, daß mit der Abschaffung der Gewerbesteuer das Interesse der Gemeinden an der Ansiedlung von Unternehmen gemindert werden könnte. Dem ist freilich entgegenzuhalten, daß rund ein Sechstel des Gewerbesteueraufkommens dem Bund und den Ländern zufließt. Auch wird das Interesse an Unternehmensansiedlungen insofern nicht beseitigt, als die Ansiedlung von Unternehmen - über die zusätzlichen Einkommen der bei diesen Unternehmen Beschäftigten - mittelfristig den einer Gemeinde zustehenden Anteil an dem Einkommensteueraufkommen beeinflussen kann. Dies ist zwar nicht der Fall, wenn die zusätzlich Beschäftigten außerhalb der Gemeindegrenzen wohnen; der Einkommensteueranteil steigt aber, wenn in der Gemeinde die Arbeitslosigkeit abnimmt und/oder wenn Beschäftigte zuwandern 1). Ob das Interesse der Gemeinden an Unternehmen innerhalb der Gemeindegrenzen abnimmt, wenn die Gewerbesteuer abgeschafft wird, ist demnach durchaus offen. Dieser Aspekt wird in Abschnitt E. nochmals aufgegriffen.

Nach Auffassung des Sachverständigenrats ist vor allem die ertragsunabhängige Gewerbekapitalsteuer abzubauen. Denn die mit der Besteuerung verbundene Beteiligung des Staates am Risiko privater Investitionen sei bei der Gewerbekapitalsteuer geringer als bei der Gewerbeertragsteuer, weil der Staat mit der Gewerbekapitalsteuer "den Produktionsumweg, also die Investitionen, von Anfang an" 2) belastet. Der Risikobeteiligungsaspekt kann aber nicht allein Ausschlag geben. Wichtig für die Beurteilung der Gewerbekapitalsteuer im Vergleich zur Gewerbeertragsteuer ist auch ein anderer Aspekt. Sieht man von Einzelheiten ab, so belastet die Gewerbeertragsteuer den "Ertrag" mit einem proportionalen Steuersatz; im Verlustfall entsteht keine Steuerschuld. Die Gewerbekapitalsteuer führt dazu, daß - bei gegebenem Gewerbekapital - die Steuerbelastung im Verhältnis zum Gewerbeertrag um so geringer ausfällt, je größer der Gewerbeertrag ist, je größer also die wirtschaftliche Leistung des Unternehmens ist, je effizienter es wirtschaftet. Die Belastung hat somit Sollsteuercharakter und ist insofern nicht wachstumsschädlich. Will man vermeiden, daß auch Gewerbekapitalsteuer gezahlt werden muß, wenn die betreffenden Unternehmen keine Gewinne erwirtschaften, so gibt es die Möglichkeit der Steuerstundung. Es ist allerdings einzuräumen, daß die Gewerbekapitalsteuer dann einer Ertragsteuer ähnelt und daß dann die Frage, welcher Teil der Gewerbesteuer zuerst abgebaut werden soll, praktisch gegenstandslos wird.

Nachdem mit der Gesetzesänderung vom Dezember 1982 die Hinzurechnung der Dauerschuldzinsen bei der Gewerbeertragsermittlung und die Hinzurechnung von Dauerschulden bei der Gewerbekapitalermittlung beschränkt worden sind (ab 1983 auf 60 vH und ab 1984 auf 50 vH der Dauerschuldzinsen bzw. der Dauerschulden bei einem Freibetrag von 50.000 DM für die Dau-

1) Das gesamte Einkommensteueraufkommen in der Volkswirtschaft steigt ohnehin; für die einzelne Gemeinde ist dies aber fast nicht spürbar.

2) Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1977/78, a.a.O., Ziffer 439.

erschulden), kommt die Gewerbesteuer einer Sondersteuer auf den Unternehmensgewinn und das Eigenkapital (bestimmter Arten von Unternehmen) recht nahe. Wegen der Freibeträge für den Gewerbeertrag (36.000 DM) und für das Gewerbekapital (120.000 DM) ist die Gewerbesteuer schon seit Jahren eine Art Sondersteuer für bestimmte Unternehmen 1).

Eine abermalige Erhöhung der Freibeträge hätte zur Folge, daß die Gewerbesteuer in der Übergangsphase bis zu ihrer endgültigen Abschaffung noch mehr zu einer speziellen Steuer auf Ertrag und Kapital größerer Unternehmen würde; auch würde das Steueraufkommen der einzelnen Gemeinden in sehr unterschiedlichem Ausmaß beeinflußt. Eine Senkung der Steuermeßzahlen, die gleichbedeutend mit einer gleichen prozentualen Senkung der Hebesätze aller Gemeinden ist, wäre daher vorzuziehen, wenn die Gewerbesteuer schrittweise abgebaut werden soll.

Bei allen Änderungen der Gewerbesteuer sind (verfassungs-)rechtliche Aspekte zu berücksichtigen. Die Realsteuergarantie des Artikels 106, Absatz 6, Satz 1, in Verbindung mit dem gemeindlichen Hebesatzrecht des Artikels 106, Absatz 6, Satz 2, Grundgesetz beinhaltet aber nur eine Zuweisungsgarantie, nicht eine Bestandsgarantie. Zur völligen Abschaffung der Gewerbesteuer bedarf es eines verfassungsändernden Gesetzes, selbst wenn den Gemeinden auf andere Weise voller Ersatz gewährt wird 2). Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, daß gegenwärtig die Gemeinden durch die Festlegung der Hebesätze Einfluß nehmen auf das Einkommen- und das Körperschaftsteueraufkommen, die dem Bund, den Ländern und den Gemeinden beziehungsweise dem Bund und den Ländern zustehen; denn die Gewerbesteuer ist eine bei der Gewinnermittlung abzugsfähige Betriebsausgabe.

Nach Auffassung des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen folgt aus Artikel 28, Absatz 2, des Grundgesetzes und aus den Bestimmungen der Landesverfassungen, die das Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung gewährleisten, "daß den Gemeinden ein eigener finanzieller Handlungsspielraum zugestanden werden muß" 3). "Finanzielle Autonomie der Kommunen läge ... (aber, der Verfasser) bei eigenständiger Haushaltsführung auch dann vor, wenn die Kommunen voll in den staatlichen Steuerverbund einbezogen wären oder wenn sie vom Land ausschließlich allgemeine Finanzausweisungen in einer bestimmten Höhe erhielten" 4). Der Beirat hält es aber für ge-

1) Dies ist auch die Einschätzung des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen. Vgl. Wiss. Beirat, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, a.a.O., S. 12.

2) Vgl. hierzu Pagenkopf, Hans, Das Gemeindefinanzsystem und seine Problematik, in: Schriften zum deutschen Kommunalrecht, Band 15, Siegburg 1978, S. 150-152.

3) Wissenschaftlicher Beirat, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, a.a.O., S. 23.

4) Ebenda, S. 26.

boten, "entsprechend der seit langem verankerten Praxis auch künftig den Gemeinden - neben anderen Einnahmen - eigene Steuern zuzuweisen, bei denen die Kommunen durch Variation von Hebesätzen direkt Einfluß auf die Höhe des örtlichen Steueraufkommens nehmen können" 1).

C. Finanzielle Folgen des Abbaus der Gewerbesteuer

Das Gewerbesteueraufkommen wird 1984 rd. 28 Mrd. DM betragen, davon entfallen rd. 15 vH (in Form der sog. Gewerbesteuerumlage) je zur Hälfte auf Bund und Länder. Den Gemeinden fließen demnach etwa 24 Mrd. DM zu. Bei einem Gewerbesteuerabbau sind freilich nicht finanzielle Auswirkungen auf das gesamte Steueraufkommen in dieser Größenordnung zu erwarten. Die Gewerbesteuer wird nämlich bei der Ermittlung des einkommen- beziehungsweise körperschaftsteuerlichen Gewinns als sogenannte Betriebsausgabe abgesetzt, mindert also die Einkommen- beziehungsweise körperschaftsteuerschuld der gewerbesteuerpflichtigen Betriebe 2). Soweit diese nicht Verluste erzielen, sondern Gewinne aufweisen, wird die Einkommen- beziehungsweise körperschaftsteuerschuld wegen der Gewerbesteuerzahlung in etwa entsprechend dem marginalen Steuersatz verringert. Diese Entlastung dürfte bei einem Spitzensteuersatz der Einkommen- und körperschaftsteuer von 56 vH für den Durchschnitt der gewerbesteuerpflichtigen knapp 50 vH betragen. Die Abschaffung der Gewerbesteuer mit einem Aufkommen von 28 Mrd. DM führt damit rein rechnerisch zu einem Mehraufkommen an Einkommen- und körperschaftsteuer in Höhe von 14 Mrd. DM, mindert also das gesamte Steueraufkommen um etwa 14 Mrd. DM. Wegen der positiven Effekte der geringeren Steuerbelastung auf die Investitions- und Risikobereitschaft sind mittelfristig sogar geringere Auswirkungen auf das Steueraufkommen zu erwarten.

Um die finanziellen Folgen einer ersatzlosen Abschaffung der Gewerbesteuer genauer abschätzen zu können, muß allerdings die gegenwärtige Verteilung des Steueraufkommens auf Bund, Länder und Gemeinden berücksichtigt werden. Rein rechnerisch hätten die Gemeinden 24 Mrd. DM Gewerbesteuerausfälle, aber um nur 1 Mrd. DM höhere Gewinnsteuern zu erwarten (15 vH von 7 Mrd. DM Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer, 0 vH von 7 Mrd. DM Mehreinnahmen bei der körperschaftsteuer). Auf mittlere Sicht sähe die Relation wegen der positiven Wirkungen der Gewerbesteuerabschaffung auf die Ertragserwartungen der Unternehmen und ihre Investitionsbereitschaft freilich günstiger aus. Demgegenüber hätten der Bund und die Länder kurzfristig 4 Mrd. DM Gewerbesteuerausfälle, aber ein um 13 Mrd. DM höheres Einkommen- und körperschaftsteueraufkommen zu erwarten. Die Gemeinden "verlören" also 23 Mrd. DM an Steueraufkommen, während dem Bund und den Ländern per Saldo um 9 Mrd. DM höhere Steuer-

1) Wissenschaftlicher Beirat, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, a.a.O., S. 27.

2) Vgl. Wöhe, Günter, Die Steuern des Unternehmens, 5. Auflage, München 1983, S. 164.

einnahmen zuflößen. Eine Neuverteilung der Steueranteile ist daher erforderlich, wenn man die Gewerbesteuer beseitigen, die Steuermindereinnahmen der Gemeinden aber begrenzen will. Durch einen höheren Gemeindeanteil an der Einkommensteuer können die unterschiedlichen Auswirkungen auf das Steueraufkommen der einzelnen Ebenen korrigiert werden, auch so, daß tatsächlich der gesamte primäre Effekt von 14 Mrd. DM auf die Gemeinden entfielen. Bund und Länder brauchen zu diesem Zweck lediglich ihre Mehreinnahmen von 9 Mrd. DM über einen höheren Gemeindeanteil an der Einkommensteuer an die Gemeinden abzugeben.

Eine solche Aufteilung des Steueraufkommens auf Bund und Länder auf der einen Seite und auf die Gemeinden auf der anderen Seite wird in den folgenden Abschnitten D. und E. der Einfachheit halber angenommen. In Abschnitt F. wird der Steuerverbund selbst problematisiert.

D. Wertschöpfungsteuer der Gemeinden nicht wünschenswert

Zu fragen ist, wie die Gemeinden den Verlust von gegenwärtig 14 Mrd. DM Steueraufkommen je Jahr verkraften sollen. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium und der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung befürworten eine Wertschöpfungsteuer mit einem proportionalen Steuersatz von bis zu 3 vH, wobei den Gemeinden ein Hebesatzrecht eingeräumt werden soll. Eine solche Wertschöpfungsteuer wäre eine umfassende Einkommensteuer mit - wahrscheinlich - unterschiedlichen Steuersätzen in den einzelnen Gemeinden.

Ein besonderer Vorteil der Wertschöpfungsteuer besteht nach Auffassung des Sachverständigenrates und auch des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen darin, daß deren Bemessungsgrundlage umfassend ist, daß daher ein relativ niedriger Steuersatz von allenfalls 3 vH ausreicht, um die Gewerbesteuer aufkommensneutral zu ersetzen, und daß infolge des niedrigen Steuersatzes die allokativen Verzerrungen und damit die Wohlfahrtseinbußen geringer sind als bei höherem Steuersatz und weniger breiter Bemessungsgrundlage. Die allokativen Verzerrungen wären also prinzipiell geringer als bei der gegenwärtig erhobenen Gewerbesteuer.

Diese Argumentation im Sinne der traditionellen excess-burden-Theorie gilt dann, wenn man - differentialanalytisch - ein unverändertes Steueraufkommen bei unterschiedlichen Steuersätzen unterstellt 1). Tatsächlich ist aber die Wahrscheinlich-

1) "... the very usage of the equi-revenue constraint depends upon the acceptance of the benevolent despotism model of politics, a proviso that is rarely made explicit and may not even be realized by many of those who participate in the discussion." Vgl. Brennan, Geoffrey, und Buchanan, James M., *The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, London/New York/New Rochelle/Melbourne/Sydney 1980, S. 193.

keit groß, daß eine breitere Bemessungsgrundlage den Steuerappetit der Gemeinden anregt und letztlich zu einer höheren Steuerbelastung, zu höheren Ausgaben der Gemeinden und zu größeren Wohlstandseinbußen führt als eine Steuer mit weniger breiter Basis 1).

Für ein solches Verhalten der Gemeinden sprechen jedenfalls die Erfahrungen, die in der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit der Abschaffung der Lohnsummensteuer gesammelt worden sind. Von dieser Abschaffung waren jene Gemeinden nicht oder weniger betroffen, die eine Lohnsummensteuer nicht kannten oder nur geringe Hebesätze eingeführt hatten. Diese Gemeinden sollten, weil Bund und Länder als Kompensation für die wegfallende Lohnsummensteuer zugunsten der Gemeinden ihren Anteil an der Gewerbe- und Einkommensteuer senkten 2), die Hebesätze bei der Gewerbesteuer verringern. Sie haben dies tatsächlich aber nur unzureichend getan. Daher würde wohl auch der Ersatz der Gewerbesteuer durch eine Wertschöpfungssteuer nicht aufkommensneutral ablaufen, sondern die Steuerlast erhöhen. Selbst wenn fest geplant ist, die Steuerreform aufkommensneutral zu gestalten, besteht eher die Gefahr, daß die Steuersätze zu hoch angesetzt werden, als die Chance, daß sie zu niedrig festgesetzt werden. Ein anschauliches Beispiel dafür liefert die Reform der Grunderwerbsteuer zum 1.1.1983. Beabsichtigt war eine aufkommensneutrale Reform (bei Verringerung des Steuersatzes von 7 vH auf 2 vH und bei radikaler Streichung der Steuerbefreiungen und -begünstigungen), tatsächlich kam es zu einer Steuererhöhung um rd. 30 vH.

Ein anderer Aspekt kommt hinzu. Eine Wertschöpfungssteuer würde das Steuerrecht komplizieren. Zu den drei Hauptbemessungsgrundlagen der deutschen Unternehmensbesteuerung - Gewinn, Einheitswert des Betriebsvermögens und Umsatz - käme mit der Wertschöpfung eine neue, relativ komplizierte Bemessungsgrundlage hinzu. Einkommen würde in größerem Maße als bisher nicht nur beim Empfänger, sondern auch an der Quelle steuerlich er-

1) Zum theoretischen Hintergrund der Argumentation vgl. auch Brennan, Geoffrey, und Buchanan, James, *The Logic of Tax Limits: Alternative Constitutional Constraints on the Power to Tax*, in: *National Tax Journal*, Vol. 32 (1979), No. 2, Supplement, S. 11-22. Dort heißt es (S. 17): "The overwhelming preference for broad-based taxes ... is exposed ... as extremely dubious. To the extent that government behaves according to the Leviathan assumptions ... the familiar policy recommendations of tax economists must be recognized as heading in precisely the wrong direction. Broader-based taxes will ultimately lead to larger revenues being collected than otherwise, with concomitantly larger levels of public goods supply than the citizenry desires at current prices, and larger levels of fiscal exploitation."

2) Vgl. Bundesminister der Finanzen, Hrsg., *Finanzbericht 1980*, S. 151.

faßt 1). Der positive Effekt der Wertschöpfungsteuer, daß auch öffentliche Unternehmen und Behörden besteuert würden und daß deren steuerlich bedingte Wettbewerbsvorteile abgebaut würden, kann anders und leichter durch Privatisierung erreicht werden 2).

E. Ausgabenkürzung als optimale Alternative

Ein durchgreifender Ansatz zur Reform der Gemeindefinanzen darf sich nicht auf die Frage beschränken, welche "neue" Steuer die "alte" Gewerbesteuer ersetzen sollte, selbst wenn die Aufkommensneutralität einer solchen Reform gewährleistet wäre. Vielmehr sind auch das Ausgabeniveau und die Ausgabenstruktur als diskussionswürdig zu betrachten. Anderenfalls wird die Ausgabengestaltung implizit als optimal unterstellt.

Die Anpassung der Gemeinden an - auch mittelfristig - deutlich geringere Steuereinnahmen aufgrund der Gewerbesteuerabschaffung kann tatsächlich durch Ausgabenkürzungen erfolgen. Ausgabenkürzungen wiederum lassen sich insbesondere dadurch verwirklichen, daß staatliche Leistungen privatisiert werden. Umfassende Kataloge von privatisierbaren öffentlichen Leistungen finden sich bei Hamer 3). Im Januar 1984 hat der Bundesverband der freien Berufe ebenfalls einen Katalog vorgelegt 4).

Für eine Privatisierung kommen insbesondere jene Bereiche in Betracht, in denen staatliches Handeln überflüssig ist, weil es sich um die Bereitstellung privater Güter handelt 5), sowie jene Bereiche, in denen infolge externer Effekte staatliche Eingriffe zwar ökonomisch sinnvoll erscheinen mögen, in denen es statt staatlicher Güter- und Leistungsproduktion aber mehr

1) Vgl. hierzu L. Fischer, Die Auswirkungen einer kommunalen Wertschöpfungsteuer auf Unternehmen, in: Blick durch die Wirtschaft vom 9.9.1982, Nr. 173, S. 4.

2) Vgl. Abschnitt E.

3) Vgl. Hamer, Eberhard, Privatisierung als Rationalisierungschance, in: Schriftenreihe des Mittelstandsinstituts Niedersachen e.V., Band 3, Minden 1981. Hamer hat auch für zahlreiche Leistungsbereiche die zu erwartende Kostenverminderung berechnet. Vgl. auch Hamer, Eberhard, Creating New Entrepreneurship by Privatizing Municipal Services, in: Giersch, Herbert, (Hrsg.), New Opportunities for Entrepreneurship, Kiel 1984, S. 58-69.

4) Vgl. Handelsblatt v. 12.1.1984.

5) Inwieweit aus verteilungspolitischen Motiven staatliche Subventionen an bedürftige Bürger gezahlt werden sollen, ist auf anderer (logischer) Ebene zu entscheiden; zweckgebundene Transfers an einkommensschwache Bevölkerungsgruppen sind dabei in der Regel ein unzweckmäßiges Instrument.

Sinn macht, private Anbieter zu subventionieren, die billiger als öffentliche Anbieter produzieren. Im einzelnen bieten sich folgende Aktivitäten zur Privatisierung an:

- Druckereien, Schreibdienste,
- Museen, Theater, Opern, Bibliotheken, Volkshochschulen,
- Kindergärten,
- Schwimmbäder, Sportanlagen, Grünflächenpflege,
- Tiefgaragen, Parkhäuser,
- Straßenreinigung, Gebäudereinigung,
- Fuhrparks, Kraftfahrzeugreparatur,
- Müllabfuhr,
- Schlachthöfe, Viehhöfe,
- Bestattungswesen,
- Wäschereien,
- Energie- und Wasserversorgung.

Wie stark durch Privatisierungsmaßnahmen die Gemeindeausgaben gesenkt werden könnten, läßt sich kaum verlässlich angeben. Eine Orientierungshilfe für das Ausmaß an Möglichkeiten, die Gemeindeausgaben jedenfalls mittelfristig zu kürzen, liefert die folgende Überlegung:

Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben 1982

- für Theater, Konzerte, Musikpflege und Volksbildung 3,04 Mrd. DM ausgegeben und 0,88 Mrd. DM eingenommen, netto also 2,16 Mrd. DM verwendet,
- für eigene Sportstätten und Badeanstalten 3,70 Mrd. DM ausgegeben und 1,01 Mrd. DM eingenommen, netto also 2,69 Mrd. DM ausgegeben, und
- für kommunale Gemeinschaftsdienste (ohne Abwasser- und Abfallbeseitigung, für die die Ausgaben praktisch voll durch Einnahmen finanziert werden) 2,17 Mrd. DM netto aufgewendet 1).

Insgesamt wurden die Gemeindekassen allein durch die aufgeführten Aktivitäten mit etwa 7 Mrd. DM belastet. Rechnet man die kommunalen Gemeinschaftsdienste nur teilweise ein, so bleibt ein Volumen von mehr als 6 Mrd. DM. Gegenwärtig dürfte dieser Betrag bei etwa 7 Mrd. DM liegen. Die Gemeindeausgaben ließen sich um diesen Betrag kürzen. Die Abschaffung der Gewerbesteuer wäre - bei gleichzeitiger Anhebung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer - schon zur Hälfte "finanziert".

2 Nimmt man Einsparungen durch Privatisierung in anderen als den genannten Bereichen hinzu, so wird ersichtlich, daß die Gewerbesteuer bei umfassender Privatisierung ohne weiteres ersatzlos abgeschafft werden kann.

1) Vgl. Statistisches Bundesamt, Hrsg., Fachserie 14, Finanzen und Steuern, Reihe 3.3, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, 1982, Stuttgart und Mainz 1984, S. 48-49. Angaben zum Kostendeckungsgrad bei bestimmten gemeindlichen Leistungen im Jahre 1983 finden sich bei Karrenberg, Hanns, und Münstermann, Engelbert, Gemeindefinanzbericht 1984, in: Der Städtetag, Jg. 37, Heft 2, Februar 1984, S. 81-119, hier S. 99.

Bei einem Rückzug der Gemeinden aus den genannten Aufgabenbereichen übernahmen private Anbieter wahrscheinlich einige der genannten Aufgaben. Soweit ein privates Angebot nicht zustande käme, wäre dies in vielen Fällen gesamtwirtschaftlich nicht von Nachteil; in anderen Fällen hätten private Anbieter bei öffentlicher Ausschreibung (einschließlich des Angebots von Subventionen zum Ausgleich externer Effekte) Interesse an der Bereitstellung der bisher von den Gemeinden angebotenen Leistungen. Ein Rückzug der Gemeinden bedeutete daher nicht eine "kulturelle Verarmung" des Lebens in der Gemeinde, vielmehr würden sich etwa in den Bereichen Theater, Oper, Sport, etc. wahrscheinlich eine Vielzahl privater Aktivitäten entfalten, etwa auch in Zusammenarbeit mit karitativen oder kirchlichen Einrichtungen. Solche Aktivitäten gibt es schon in großer Zahl. Auch zeigt das Beispiel der Schweiz, daß Opern, Theater und Krankenpflege durchaus in privater Regie betrieben werden können 1). Schließlich könnte man externen Effekten im Konsumbereich durchaus dadurch Rechnung tragen, daß man Spenden für kulturelle Zwecke steuerlich begünstigt 2).

Angesichts der geltenden Rechtsvorschriften ist es erstaunlich, daß die öffentliche Hand in vielen Bereichen als Produzent von Gütern und Dienstleistungen auftritt. "So verpflichtet der Artikel 114, Abs. 2, Satz 1, Grundgesetz, den Staat zu einer wirtschaftlichen Haushaltsführung. Ebenso findet sich in § 6, Abs. 1, des Haushalts-Grundsatzgesetzes und in § 7, Abs. 1, der Bundeshaushaltsordnung die Auflage, den Haushaltsplan unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit aufzustellen und durchzuführen. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit hält die öffentliche Verwaltung an, bei ihrer Aufgabenwahrnehmung nicht mehr Kosten als unbedingt notwendig zu verursachen. Dies bedeutet aber zugleich, daß im Fall einer kostengünstigeren privaten Alternative die privatwirtschaftliche Aufgabenerledigung derjenigen in eigener Regie vorzuziehen ist. Der haushaltspolitische Grundsatz der Sparsamkeit stellt darüber hinaus auf eine Enthaltensamkeit des Staates bei der Aufgabenauswahl ab" 3).

-
- 1) Vgl. Julier, Niklaus, Das Milizsystem - Der Modellfall Schweiz, in: Biskup, Reinhold, Hrsg., Schweiz-Bundesrepublik Deutschland, Bern und Stuttgart 1984, S. 113-141, hier: S. 120.
 - 2) Vgl. hierzu Paqué, Karl-Heinz, Marktversagen bei Spenden. Einige Bemerkungen zur Literatur, Kieler Arbeitspapiere, Nr. 150, Kiel 1982.
 - 3) Fuest, Winfried, und Kroker, Rolf, Privatisierung öffentlicher Ausgaben, in: Institut der Deutschen Wirtschaft, Hrsg., Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 89, Heft 2/1981, S. 29. Ob es eine Rechtspflicht zur Privatisierung gibt, wird in allgemeiner Form erörtert von v. Arnim, H. H., Borell, R., Vogt, G., Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, in: Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V., Wiesbaden, Hrsg., Nr. 41 der Schriften des Karl-Bräuer-Institutes, Bad Wörrishofen 1978, S. 17-24.

Offenbar reichen die geltenden rechtlichen Regelungen aber nicht aus, um nennenswerte Privatisierungsfortschritte zu erzielen. Um einen Rückzug der Gemeinden (und auch des Bundes und der Länder) insbesondere aus den genannten Aufgabenbereichen zu gewährleisten und letztlich den kostengünstigsten Anbieter zum Zuge kommen zu lassen, bedient man sich am besten einer Strategie, die beim Wettbewerbsrecht ansetzt und insbesondere staatliche Monopole verhindert 1).

Die Privatisierung staatlicher Dienstleistungen kann dadurch erreicht werden, daß alle gesetzlichen Monopole wie zum Beispiel das Arbeitsvermittlungsmonopol abgeschafft und die Behörden der Leistungsverwaltung, die sich trotz freien Marktzugangs behaupten, gesetzlich verpflichtet werden, in regelmäßigen Abständen festzustellen, ob private Unternehmen bereit sind, die gleichen Leistungen billiger (oder mit weniger Subventionen) zu erbringen. Die Behörden der Leistungsverwaltung können dies ohne großen Aufwand feststellen; denn seit Anfang 1984 gibt es eine sogenannte Privatisierungsbörse, die vom Deutschen Industrie- und Handelstag eingerichtet worden ist.

Eine Abschaffung der Gewerbesteuer bei gleichzeitiger Privatisierung von gegenwärtig auf ineffiziente Weise unter staatlicher Regie erstellten Leitungen erscheint demnach durchaus möglich 2). Eine solche Strategie ist unter Effizienzaspekten der überwiegend propagierten Strategie überlegen, wonach die Gewerbesteuer durch eine Wertschöpfungssteuer ersetzt werden muß, damit die Gemeinden weiterhin die Ausgaben tätigen können, die sie bislang getätigt haben. Die gesamte Steuerbelastung nähme ab, Staatseingriffe bei der Leistungserstellung würden abgebaut. Bei größerem individuellem Handlungsspielraum fiel letztlich das Volkseinkommen höher aus als im Statusquo.

Bei einer entsprechenden Reform der Gemeindefinanzen, die mit - wenn auch geringen - Änderungen im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen verbunden wäre, könnte freilich das Interesse der Gemeinden an der Erhaltung und Ansiedlung von Unternehmen innerhalb der Gemeindegrenzen abnehmen. Immerhin entfielen doch die Gewerbesteuerzahlungen, eine für viele Gemeinden wichtige Einnahmequelle, während Unternehmen innerhalb der Gemeindegrenzen Kosten für die Gemeinden verursachen (können). Dies mögen Kosten für den Straßenbau sein, es kann sich aber auch um Kosten in Form von Lärmbelästigung oder in Form der Luftverschmutzung handeln. Eine solche Argumentation, die auf das abnehmende Interesse der Gemeinden an Unternehmen abstellt,

1) Vgl. hierzu Vaubel, Roland, Eine Strategie für die Kürzung der Staatsausgaben, in: Giersch, Herbert, Hrsg., Wie es zu schaffen ist, Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1983, S. 101-127.

2) Auch die besoldungsrechtlichen und tarifvertraglichen Hemmnisse für den Personalabbau und die Personalumstrukturierung im öffentlichen Dienst lassen sich - jedenfalls auf Dauer - überwinden. Vgl. Vaubel, a.a.O., S. 117-118.

wird aber dann weniger überzeugend, wenn die Umweltschutzpolitik nach marktwirtschaftlichen Prinzipien gestaltet wird 1), wenn zudem etwa das Parkplatzproblem in Gemeindezentren über den Preismechanismus gelöst wird, wenn das Bodenrecht liberalisiert wird und wenn das Interesse an der kommunalen Selbstverwaltung gestärkt wird 2).

F. Kopfsteuerähnliche Abgabe statt Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Zu fragen ist, wie die verbleibenden Aufgaben der Gemeinden finanziert werden sollten.

Zunächst einmal sind Gebühren für all jene gemeindlichen Leistungen angebracht, die sich nicht privatisieren lassen. So ist beispielsweise das Ausstellen von Personalausweisen durch ausreichend hohe Gebühren zu finanzieren.

Andere Leistungen der Gemeinden wie zum Beispiel die Anlage von Parks oder Grünzonen, die positive externe Effekte bewirken und im Grenzfall öffentliche Güter darstellen, sollten durch Steuern finanziert werden, soweit die Nutznießer nicht oder nur zu extrem hohen Kosten vom Konsum ausgeschlossen werden können.

Eine Beteiligung der Gemeinden am Steueraufkommen wie die gegenwärtige Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer (15 vH von 163 Mrd. DM im Jahre 1984) ist aber wenig geeignet. Besser, weil effizient, wäre es, wenn der Kreis der Bürger, die Steuern an die Gemeinde zahlen, sehr viel größer als gegenwärtig wäre und wenn der Zusammenhang zwischen gemeindlicher Leistung und Steuerzahlung im politischen Entscheidungsprozeß sehr viel deutlicher würde. Diejenigen, die Leistungen und damit Ausgaben der Gemeinden beschließen, sollten politisch für die Opfer geradestehen müssen, die den Bürgern auferlegt werden. Durch ein allgemeines Besteuerungsprinzip und eine möglichst große Zahl von Steuerpflichtigen mit entsprechend geringer individueller Belastung sollte gleichzeitig verhindert werden, daß bestimmte nicht-steuerpflichtige Gruppen die steuerpflichtigen Bürger ausbeuten.

Solchen Normen wird am ehesten eine kopfsteuerähnliche Abgabe gerecht, die in gleicher Höhe von allen Bürgern der Gemeinde, jedenfalls von allen Bürgern mit Wahlrecht, zu zahlen ist. Eine solche "Kopfsteuer" weckt das Interesse aller Schichten an den Gemeindeangelegenheiten und führt zu einem hohen Maß an Selbstverantwortung der Gemeindeparlamente bei Ausgabenentscheidungen.

1) Vgl. hierzu Schatz, Klaus-Werner, Neue Wege im Umweltschutz, in: Giersch, Herbert, Hrsg., Wie es zu schaffen ist, a.a.O., S. 232-253.

2) Vgl. hierzu Abschnitt F.

Eine Finanzierung gemeindlicher Ausgaben über eine solche "Kopfsteuer" ist ein Element einer Finanzverfassung, in der die allgemeinen Prinzipien der Finanzierung feststehen, wenn über Ausgaben entschieden wird 1); gegenwärtig sind die Ausgabe- und die Finanzierungsentscheidung in vielen Fällen entkoppelt mit der Folge zu hoher Ausgabenniveaus und einer Belieblichkeit bei der Bemessung der individuellen Steuerbelastung.

Der Ersatz des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer durch eine "Kopfsteuer", deren Aufkommen den Gemeinden zufließt, stünde im Einklang mit der Verwirklichung jener Prinzipien, die Brennan und Buchanan 2) hinsichtlich der Verteilung von Steuern auf die einzelnen Ebenen staatlichen Handelns für erforderlich halten, um die Staatseingriffe in den Wirtschaftsprozess und die Staatsausgaben zu begrenzen. Wenn die regionalen Zuständigkeiten einmal abgegrenzt seien, dann sollte nach ihrer Vorstellung ein gebundenes Trennsystem (mit Objekthoheit) ohne jegliche horizontale oder vertikale Finanzausgleichszahlungen verwirklicht werden. Innerhalb des Trennsystems sollten die Besteuerungsrechte so verteilt werden, daß die am stärksten unter Konkurrenzdruck stehenden Unterverbände (also die Gemeinden) über "gefährliche" Steuern wie die "Kopfsteuer" und die Grundsteuer verfügen, während dem nicht durch Konkurrenz gezügelten Oberverband nur wenig ertragskräftige Steuern (wie gegenwärtig die Spezialakzisen, also etwa die Tabak-, Branntwein- und Mineralölsteuer) zustehen sollten 3).

Die Gemeinden sollten ein Hebesatzrecht erhalten. Dies trüge jenen Überlegungen Rechnung, die aus verfassungsrechtlicher Sicht insbesondere gegen die vorgeschlagene Abschaffung der Gewerbesteuer geltend gemacht werden könnten. Vor allem aber könnten unterschiedliche Präferenzen der Bürger hinsichtlich des Niveaus von Gemeindeausgaben und Steuern zum Zuge kommen; Zu- und Abwanderung wären mögliche Ausweichreaktionen derjenigen, deren Präferenzen von jenen der Mehrheit abweichen. Auch gäbe es zwischen den Gemeinden Wettbewerb um die Gunst der Bürger; dies schüfe Privatisierungsanreize und würde zu Effizienz bei der Produktion jener gemeindlichen Leistungen führen, die trotz umfassender Privatisierung den Gemeinden verblieben.

1) Vgl. von Hayek, Friedrich August, Die Verfassung der Freiheit, Tübingen 1971.

2) Vgl. Brennan, Geoffrey, und Buchanan, James M., The power to tax, a.a.O., insbesondere S. 173-186.

3) In der Schweiz haben "die Kantone und Gemeinden jene Steuern für sich, die überproportional wachsen, während der Bund jene Steuern erhält, deren Einnahmen sich proportional zum Sozialprodukt entwickeln." Vgl. Kleinewefers, Henner, und Pfister, Regula, Die schweizerische Volkswirtschaft, Zürich 1977, S. 565.

Eine "Kopfsteuer", die von den Gemeinden erhoben wird, widerspricht fundamental den herkömmlichen Besteuerungsprinzipien, insbesondere dem sogenannten Leistungsfähigkeitsprinzip. Dies ist aber hinzunehmen wegen der Vorteile der "Kopfsteuer" in allokatonspolitischer Hinsicht. Im Übrigen ist das Leistungsfähigkeitsprinzip nicht in der Weise wissenschaftlich abgesichert, wie es in der Regel behauptet wird. Im Gegenteil: Es läßt sich ökonomisch nicht rechtfertigen 1). Schließlich bliebe bei der vorgeschlagenen Reform der Gemeindefinanzen das Instrument Einkommensteuer bestehen. Ökonomisch nicht zu rechtfertigende, aber politisch gewollte Einkommensumverteilung ließe sich auch nach der vorgeschlagenen Reform noch in dem Maße verwirklichen, in dem der Bund und die Länder Einkommensteuer erheben. Allerdings ist es durchaus erwägenswert, Einkommensumverteilung in stärkerem Maße dezentral und individuell zu organisieren; dies gilt für die intranationale Umverteilung ebenso wie für die internationale Umverteilung (Entwicklungshilfe). Ebenso ist es aus allokatons-theoretischer Sicht erwägenswert, die Einkommensteuer umzugestalten, insbesondere wachstumshemmende Regelungen zu beseitigen 2).

Verfassungsrechtliche Probleme brächte eine "Kopfsteuer" wohl nicht. Zwar gehört zum wesentlichen Inhalt des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts in Grenzen auch die Steuerhoheit; aber über "die Frage, wie das Gemeindesteuersystem auszugestalten ist und wie die Finanzausstattung der Gemeinden mit Mitteln zu erfolgen hat, damit dem Sinngehalt des Artikel 28, Absatz 2, Grundgesetz Rechnung getragen wird, gibt der Verfassungsartikel konkret keine Auskunft" 3).

Als Alternative zur "Kopfsteuer" käme eine Gemeindegemeinkommensteuer in Betracht, die durch einen proportionalen (zumindest aber nicht progressiven) Grenzsteuersatz gekennzeichnet ist. Je nach der Höhe des Steuersatzes käme es auch zu einer "Abstimmung mit den Füßen"; Wettbewerb und Effizienz ließen sich in größerem Maße als gegenwärtig gewährleisten.

So verfügen etwa die schweizerischen Kantone über - im Vergleich zu den deutschen Bundesländern - eigenständigere Steuerquellen aus Einkommen und Vermögen 4). Wichtigste Einnahmequellen der Gemeinden sind die Einkommen- und Vermögensteuern, wobei die Gemeinden Zuschläge zu den Steuern der Kantone er-

1) Die fundamentalen Einwendungen gegen ein progressives Steuersystem hat F.A. von Hayek formuliert. Vgl. von Hayek, a.a.O., S. 230.

2) Einzelheiten können hier nicht dargestellt werden.

3) Pagenkopf, a.a.O., S. 8.

4) Vgl. Gubler, Peter, Der Föderalismus der Schweiz, in: Biskup, a.a.O., S. 95-111, hier S. 110.

heben 1). Unterschiede in der Belastung mit Steuern der Bundesstaaten und der Gemeinden gibt es auch in den Vereinigten Staaten von Amerika. Den über- bzw. unterdurchschnittlichen Veränderungen der Steuerbelastung wird ein signifikanter Einfluß auf das Wachstumstempo von Regionen beigemessen 2).

1) Vgl. Kleinewefers, Pfister, Die schweizerische Volkswirtschaft, a.a.O., S. 546, S. 565.

2) Vgl. Norton, R.D., Regional Life-Cycles and U.S. Industrial Rejuvenation, in: Giersch, Herbert, Hrsg., Towards an Explanation of Economic Growth, Symposium des Instituts für Weltwirtschaft 1980, Tübingen 1981, S. 253-280, hier: S. 268.