

Büttner, Thiess

Working Paper

Reform der Gemeindefinanzen

ifo Working Paper, No. 45

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Büttner, Thiess (2007) : Reform der Gemeindefinanzen, ifo Working Paper, No. 45, ifo Institute - Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, Munich

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/73735>

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.

Working Papers

Reform der Gemeindefinanzen

Thiess Buettner

Ifo Working Paper No. 45

April 2007

Eine elektronische Version ist auf der ifo-Website www.ifo.de zu finden.

Reform der Gemeindefinanzen

Abstract

Zentraler Gegenstand der Reformdiskussion ist die gemeindliche Steuerautonomie, die gegenwärtig vor allem durch die Wahl des Hebesatzes bei der Gewerbesteuer ausgeübt wird. Trotz aller Kritik halten die Gemeinden an der Gewerbesteuer fest. Wie der Vortrag zeigt, ist dies letztlich durch den Finanzausgleich zu erklären. Im gegenwärtigen System ist der Steuerwettbewerb durch den kommunalen Finanzausgleich austariert. Die Substitution durch eine Einkommensteuer würde das System fundamental ändern und erforderte eine Anpassung aller Finanzausgleichssysteme, die für die Gemeinden mit erheblichen Risiken verbunden ist. Als sinnvolle Reformalternative bietet sich die Revitalisierung der Grundsteuer an.

Abstract

The paper contributes to the discussion about the reform of local finances in Germany. This discussion is centered around the local business tax, which displays severe shortcomings. Somewhat surprisingly, local governments have so far rejected proposals for reform. The paper shows that this can be explained by the role of municipal fiscal equalization which tends to protect local governments from some of the major problems of local business taxation, i.e. revenue fluctuations and tax competition. A substitution of the business tax by a local income tax as recently proposed would require a substantial reform of the fiscal equalization system which implies many uncertainties and risks. As a reasonable alternative the paper suggests to improve the land tax.

JEL Code: F23, H25.

Keywords: Gewerbesteuer, Grundsteuer, Kommunalen Finanzausgleich, Steuerwettbewerb, Lokale Einkommensteuer.

Thiesss Buettner
ifo Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München und CESifo
und Universität München
Poschingerstr. 5
81679 München
Tel.: +49(0)89/9224-1319
E-Mail: buettner@ifo.de

1 Einleitung

Die Reform der Gemeindefinanzen in Deutschland ist ein finanzpolitischer Dauerbrenner. Im Zentrum steht dabei die Gewerbesteuer schon allein aufgrund der Tatsache, dass sie in der deutschen Finanzverfassung die bedeutendste Steuerquelle mit lokaler Autonomie ist. Darüberhinaus aber ist die Gewerbesteuer wegen ihrer ausgeprägten Schwankungen und einer seit Jahrzehnten ungünstigen Entwicklung selbst Ursache erheblicher Schwierigkeiten in der Gemeindefinanzierung. Zwar ist das Aufkommen seit den 60er Jahren gestiegen, allerdings ist das Aufkommen relativ zur Wirtschaftsentwicklung zurückgefallen (siehe Abbildung 1), obschon sich die Steuerbelastung kontinuierlich erhöht hat (siehe Abbildung 2).³ Am Ende des Jahres 2006 zeigt die Gewerbesteuer allerdings eine ausserordentlich günstige Aufkommensentwicklung. Nicht nur wird 2006 preisbereinigt das höchste Aufkommen in der Geschichte erzielt, mit einem Anteil von gut 1,6 % am Bruttoinlandsprodukt knüpft die Gewerbesteuer wieder an zuletzt in den 80er Jahren verzeichnete Größenordnungen an. Fast scheint es, als sei der seit den 60-iger Jahren zu verzeichnende negative Trend im Gewerbesteueraufkommen gebrochen.

Um die viel beschworene Krise der Gemeindefinanzen ist es im Zuge der sprudelnden Steuereinnahmen zuletzt ruhiger geworden. Die positive Entwicklung der Gewerbesteuer lässt die Kritik überzogen erscheinen, und gibt denen Recht, die sich gegen eine grundsätzliche Reform des Systems gestellt haben. Allerdings hat die Gewerbesteuer immer wieder konjunkturbedingt günstige Einnahmen gezeigt ebenso wie massive Einbrüche. Da der Arbeitskreis Steuerschätzung vor allem die Gewinnentwicklung der großen Kapitalgesellschaften als ursächlich für die Steuerentwicklung sieht, sehen wir wohl auch heute nur die ausgeprägte Konjunkturreagibilität der Gewerbesteuer – diesmal mit positivem Vorzeichen. Der nächste Einbruch der Gewerbesteuerinnahmen scheint von daher vorprogrammiert.

³Nach der Einschätzung des Verfassers unterzeichnet die Entwicklung des anhand des Grundbetrags gewogenen Durchschnittshebesatzes den Anstieg der Steuerbelastung. Die Gewichtung dürfte nämlich aufgrund der starken steuerlichen Sensitivität der Bemessungsgrundlage (siehe unten) Gemeinden mit starkem Anstieg im Hebesatz schwächer gewichten.

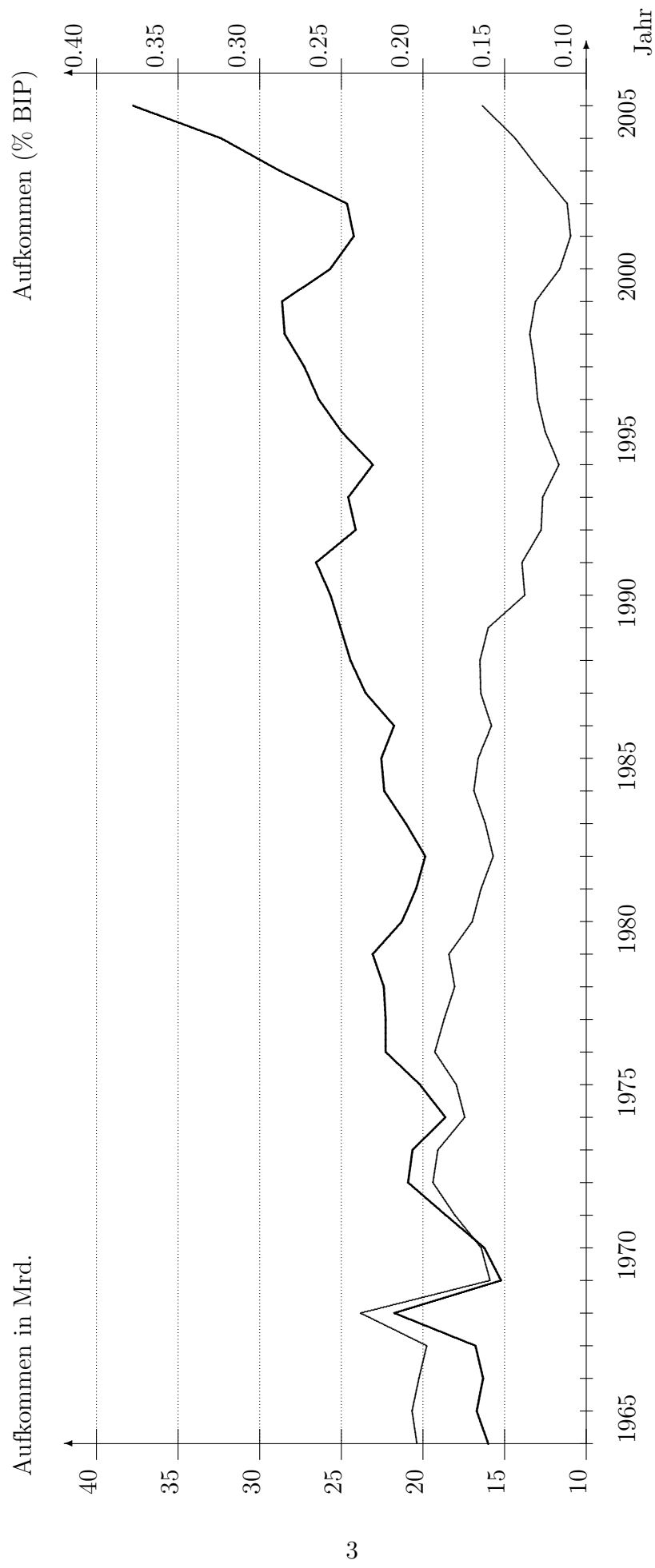
Trotz der jahrelang beschworenen Krise sind Reformen der Gewerbesteuer in der Vergangenheit immer wieder gescheitert. Dies gilt auch für die vom Sachverständigenrat (2001) und dem BDI/VCI (2001) vorgeschlagene Substitution der Gewerbesteuer durch Zuschläge bei Einkommen- und Körperschaftsteuer. Gerade von Seiten der Verbände der Städte und Gemeinden wurden diese Vorschläge abgelehnt. Angesichts der katastrophalen Entwicklung bei der Körperschaftsteuer im Jahre 2001, wo bundesweit ein negatives Aufkommen verzeichnet wurde, ist das zum Teil nachvollziehbar. Für den unvoreingenommenen Beobachter ist aber nicht klar, warum sich die Gemeinden auch dagegen gewehrt haben, Zuschläge bei der Einkommensteuer erheben zu können.

Wie im folgenden ausgeführt wird, liegt eine mögliche Erklärung für die Ablehnung der Substitution der Gewerbesteuer im Finanzausgleich. Im gegenwärtigen System ist der Steuerwettbewerb durch den kommunalen Finanzausgleich austariert. Die Substitution durch eine Einkommensteuer würde das System fundamental ändern und erforderte eine Anpassung der Finanzausgleichssysteme, die für jede einzelne Gemeinde mit erheblichen Risiken verbunden ist. Als sinnvolle Reformalternative bietet sich demgegenüber die Revitalisierung der Grundsteuer an.

2 Gemeindefinanzen in der Theorie

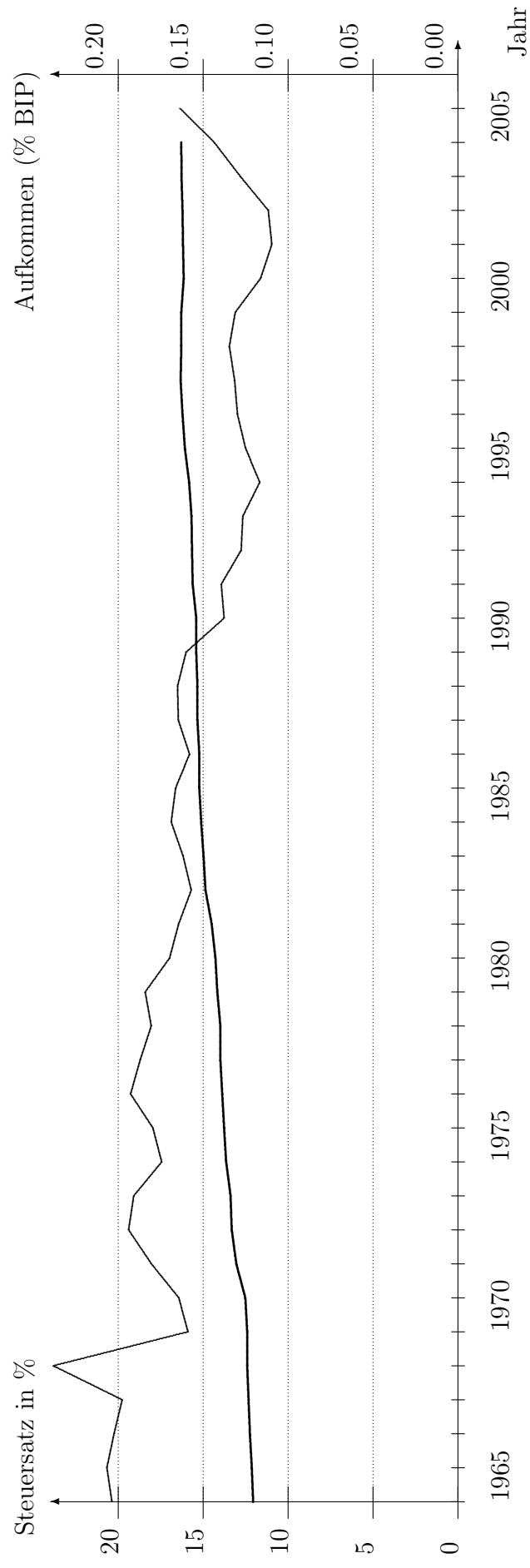
Wenn es darum geht, ein ideales Gemeindesteuersystem zu entwerfen, ist die Literatur zu den öffentlichen Finanzen vergleichsweise eindeutig (z.B. Wildasin, 1987, Homburg, 2000). Grundsätzlich gesehen stehen Gemeinden vor der Schwierigkeit, Zahlungsbeiträge zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen zu erheben, obschon sich die Bürger und Unternehmen oft durch geringfügige räumliche Verlagerung ihrer Aktivitäten der Zahlungspflicht entziehen können, ohne dabei in vollem Umfang auf die Nutzung der öffentlichen Leistungen verzichten zu müssen. Solche Verlagerungen führen zu einer Ausweitung der steuer- oder beitragspflichtigen Aktivitäten an anderer Stelle und begünstigen damit andere, typischerweise benachbarte Kommunen. Umgekehrt können die Kommunen durch

Abbildung 1: Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens (ohne Lohnsummensteuer)



Fettgedruckt: Steueraufkommen in Mrd. €, Quelle: Statistisches Bundesamt, BMF, SVR und eigene Berechnungen. Preisbereinigung mittels BIP Deflator. Aufkommen 2006 lt. Steuerschätzung November 2006. Hebesatz: Quelle Realsteuervergleich. Gewogener Durchschnittshebesatz für Gewerbeertrag und (bis 1997) Gewerbekapital, ab 1991 Gesamtdeutschland.

Abbildung 2: Steuersatz der Gewerbesteuer (ohne Lohnsummensteuer)



Fettgedruckt: Steuersatz entsprechend dem gewogenen Durchschnittshebesatz für Gewerbeertrag und (bis 1997) Gewerbekapital, ab 1991 Gesamtdeutschland, Quelle: Realsteuervergleich. Steueraufkommen siehe Abbildung 1.

ihre Finanzpolitik die Verlagerung der Aktivitäten in ihrem Sinne und auf Kosten der anderen Kommunen beeinflussen. Zur Vermeidung solcher fiskalisch induzierter Verlagerungen rückt die theoretische Finanzwissenschaft von daher die Besteuerung von Immobilien, insbesondere von Grundvermögen, ins Zentrum eines idealen kommunalen Steuersystems. Zusätzlich beinhaltet das ideale Steuersystem den Einsatz von Pauschalsteuern zur Anlastung von mobilitätsinduzierten Ballungskosten. Bei Mobilität von Haushalten und Faktoren sind entsprechend separate steuerliche Instrumente erforderlich, um jeweils die zugehörigen Ballungsexternalitäten anzulasten.

Die lokale Vermögensbesteuerung erscheint als Finanzierungsquelle auch deshalb besonders geeignet, da sich im Wert des Grund- oder Immobilienvermögens nicht nur die Steuerlast sondern auch die Vorteile aus der Bereitstellung lokaler öffentlicher Leistungen niederschlagen. Im Idealfall kommt es so zu einer in anderen Bereichen der öffentlichen Finanzwirtschaft kaum zu erwartenden Übereinstimmung (Äquivalenz) von öffentlichen Leistungen und der Steuerlast.

In der Praxis der kommunalen Finanzen steht ein Idealsystem mit Grundsteuer und Pauschalsteuern aber vor erheblichen Schwierigkeiten. So entsprechen Pauschalsteuern nicht dem Prinzip der Leistungsfähigkeit und weisen von daher Akzeptanzprobleme auf. Zudem ist die Festsetzung der Bodenwerte unabhängig von der Bebauung nicht unproblematisch, aber auch eine die gesamte Immobilie umfassende lokale Vermögensteuer steht vor dem schwierigen Problem der Bewertung des in der laufenden Periode nicht umgesetzten Bestandes.

Das deutsche System der Gemeindesteuern ist sehr weit von den Idealvorstellungen entfernt. Was die Mobilität von Haushalten angeht, gibt es nicht nur keine Pauschalsteuern zur Anlastung von mobilitätsinduzierten Ballungskosten, vielmehr gibt es überhaupt keine lokale Autonomie in der Besteuerung von Haushalten. Lediglich was Unternehmen angeht, gibt es mit der Gewerbesteuer ein bewegliches Element, allerdings verhindert die Definition des Kreises der Steuerpflichtigen mit dem Kriterium des Gewerbebetriebes eine sinnvolle

Lenkungsfunktion. Bei der Grundsteuer schließlich wird in weiten Teilen Deutschlands mit völlig veralteten Einheitswerten des Jahres 1964 operiert. Noch wird eine Revitalisierung der Grundsteuer in der Politik nicht ernsthaft betrieben, sie ist noch immer der „schlafende Riese“ (Zimmermann, 1999: 171) unter den Gemeindesteuern.

Von daher steht den deutschen Gemeinden nur ein unzureichendes System von Steuern zur Verfügung. Das Fehlen von Pauschalsteuern ist für sich genommen weniger ein Problem, da die Gemeinden in Deutschland mit dem Flächennutzungsplan weitgehende Steuerungsmöglichkeiten haben, durch die eine Grundsteuer Pauschalcharakter erhalten könnte. Das wirklich gravierende Problem liegt indessen darin, dass das einzige relevante Mittel des autonomen Haushaltsausgleichs auf der Einnahmenseite die Gewerbesteuer ist. Da diese Steuer aber als Steuer auf Kapitaleinkommen erhebliche Mobilitätseffekte ausüben kann, ist aus theoretischer Sicht davon auszugehen, dass das System erhebliche Ineffizienzen verursacht in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen ebenso wie in der räumlichen Wirtschaftsstruktur.

Unabhängig von der Grundsteuer kann allerdings auch ein loser Äquivalenzgedanke in das Zentrum der Diskussion um die Gemeindesteuer gestellt werden. Insoweit Gemeinden öffentliche Güter bereitstellen zum Nutzen der lokalen Wohnbevölkerung, ist eine Besteuerung der Haushalte mit lokalem Wohnsitz anzustreben. Für die Bereitstellung von Vorleistungen für die lokale Produktion erscheint dagegen eher eine an den örtlichen Betrieben ansetzende Besteuerung angezeigt. So leitet der wissenschaftliche Beirat beim BMF (1982) aus dem Prinzip des örtlichen Interessenausgleichs die Forderung nach einer separaten Besteuerung von Wohnbevölkerung und örtlichem Gewerbe ab, als den beiden für die lokale Finanzpolitik bestimmenden Gruppierungen. Auch aus dieser pragmatischen Sicht ist indessen ein Reformbedarf zu konstatieren, insbesondere ist das Fehlen einer örtlichen Besteuerung der Wohnsitzbevölkerung zu kritisieren.

Tabelle 1: Einkommen- und Gewerbesteuer in Baden-Württemberg

Variable	Mittelw.	Std.Abw.	Vkoeff.	Min	Max
Gewerbeertrag (GE)	1.71	2.45	1.43	-10.8	51.1
Gewerbsteuer (GSt)	.244	.340	1.39	-1.53	6.86
G.d.Einkünfte (GdE)	13.2	2.18	0.17	7.66	27.2
Est.aufkommen (ESt)	2.40	.730	0.30	.916	8.84
Gemeindeanteil a.d. ESt. (GaEst)	.301	.056	0.19	.131	.485

Werte für die 1111 Gemeinden in Baden-Württemberg für 2001 (Gemeindeanteil a.d. ESt. für 2004) in € 1000 pro Einwohner.

3 Die Empirie der Gemeindefinanzen

Kritik an der Gewerbesteuer und dem System der Gemeindefinanzen ergibt sich nicht nur aus einer theoretischen Auseinandersetzung. Vielmehr gibt es zahlreiche praktische und empirisch belegte oder belegbare Probleme. Dies zeigt schon ein erster Blick in die Statistik. Tabelle 1 zeigt deskriptive Statistiken für das Gewerbesteueraufkommen und verschiedene andere Größen am Beispiel baden-württembergischer Gemeinden.

Die Näherungsgröße für den Gewerbeertrag wird aus dem Gewerbesteueraufkommen und dem Hebesatz errechnet. Hierzu wird der Hebesatz entsprechend in einen Steuersatz τ_i transformiert

$$\tau_i = \frac{h_i 0.05}{1 + h_i 0.05}$$

und der rechnerische Gewerbeertrag durch Division aus dem Aufkommen ermittelt (siehe Zeile 1). Die zweite Zeile zeigt dann das zugehörige Steueraufkommen. Beim Gewerbeertrag aber auch bei der Gewerbsteuer zeigen sich erhebliche Unterschiede. So variiert das Aufkommen zwischen € 6860 (pro Einwohner) und € -1530 (pro Einwohner). Die negativen Zahlen für das Aufkommen zeigen, dass die Konjunkturreagibilität auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene nur die Spitze eines Eisbergs ist. Die Reagibilität ist letztlich die Konsequenz einer vergleichsweise kleinen Bemessungsgrundlage bei vergleichsweise hohen

Steuersätzen. Hier ist vor allem der kleine Kreis der Steuerpflichtigen angesprochen, durch den Einzelereignisse sehr bedeutsam sind. So verzeichnen wir für 17 Gemeinden in Baden-Württemberg beispielsweise ein negatives Steueraufkommen im Jahre 2001. Dies sind Fälle, wo erhebliche Rückzahlungen die Vorauszahlungen auf die laufenden Steuern überwiegen. Dies kann die Folge eines Unternehmenszusammenbruchs sein oder auch Folge rechtlicher Auseinandersetzungen. Für die Gemeinde ist so eine Situation prekär.

Die Reagibilität im Aufkommen ist weiterhin durch Freibeträge und die Staffelung nach dem Gewerbeertrag bei Personengesellschaften verschärft. Laufen die Gewinne örtlich besser, steigt damit das Steueraufkommen, einmal natürlich weil die Gewinne steigen und zum anderen weil mehr und mehr Unternehmen in höhere Gewinnzonen rutschen. Mit umgekehrtem Vorzeichen wirkt dieser Zusammenhang natürlich auch bei einer negativen Entwicklung vor Ort.

Problematisch an der Gewerbesteuer ist zudem die ungleiche Verteilung, da Gemeinden mit Großbetrieben mitunter erhebliche Einnahmen verzeichnen, während in anderen kaum Steuern anfallen. So wird die Statistik des Aufkommens je Einwohner in Baden-Württemberg im Jahr 2001 angeführt von Walldorf im Rhein-Neckar Kreis, Sitz der SAP, mit einem um das 28-fach höheren Gewerbesteueraufkommen pro Einwohner als der Durchschnitt. Im Jahr 2004 finden wir an der Spitze Weissach im Kreis Böblingen, einer der Standorte der Porsche AG, mit einem Gewerbesteueraufkommen 21-fach über dem Durchschnitt.

Ausgeprägt ist auch das Gefälle von der Stadt zum Umland. So zeigt eine Regression für das Gewerbesteueraufkommen eine enge Beziehung zwischen dem Steueraufkommen und der Einwohnerzahl einer Gemeinde.

$$GWST_i = 1.73 + .407 Bev_i$$

(.254) (.028)

$GWST_i$: Logarithmus des Gewerbesteueraufkommens pro Einwohner, Bev_i :

Logarithmus der Einwohnerzahl. Standardfehler in Klammern. Stichprobe umfasst 1098 baden-württembergische Gemeinden im Jahre 2004. R^2 : 0.205

Demnach hat eine doppelt so große Gemeinde typischerweise ein um 40 % größeres Aufkom-

men pro Kopf. Nun könnte man der Meinung sein, dass dies die höheren Hebesätze in den Städten reflektiert. Eine entsprechende Regression für den rechnerischen Gewerbeertrag (siehe oben) liefert indessen nur einen unwesentlich geringeren Effekt.

$$GE_i = 3.73 + .398 Bev_i$$

(.256) (.029)

GE: Logarithmus des rechnerischen Gewerbeertrags pro Einwohner, *Bev*: Logarithmus der Einwohnerzahl. Standardfehler in Klammern. Stichprobe umfasst 1098 Stichprobe umfasst 1098 baden-württembergische Gemeinden im Jahre 2004. R^2 : 0.196

Ein Grundproblem einer lokalen Unternehmenssteuer ist die Zurechnung der Bemessungsgrundlage zu den einzelnen Standorten. Insbesondere bei den Ertragssteuern ist die Zurechnung des Erfolgs aus ökonomischer Hinsicht fragwürdig. Es liegt in der Natur des Unternehmensverbunds, dass eine solche Aufteilung willkürlich ist, selbst das Unternehmen wird Schwierigkeiten haben, den Erfolg zuzuordnen. Bei der Gewerbsteuer greift hier die Zerlegung. Sie soll einerseits die wirtschaftlich gebotene gemeinsame Veranlagung der Betriebsteile ermöglichen, andererseits aber die Lokalisierung des Erfolgs herstellen. Aus der Finanzwissenschaft ist bekannt, dass die Zerlegung je nach verwendetem Schlüssel den Charakter der Steuer ändert (Gordon und Wilson, 1986). Im Fall der Gewerbsteuer führt die Zerlegung nach der Lohnsumme dazu, dass die Steuer, zumindest insoweit als Steuersatzunterschiede vorliegen, zu einer Steuer auf die Lohnsumme transformiert wird. Als Konsequenz ziehen Steuersatzunterschiede Beschäftigungseffekte nach sich.

In der rechtlichen Umsetzung bleibt zudem die Frage zu klären, was eigentlich in steuerlicher Hinsicht ein Mehrbetriebsunternehmen ist. Seit der Reform 2001 gilt hier die fragwürdige Regel, dass die Organschaft nicht zwangsläufig besteht, so dass sich Gestaltungsmöglichkeiten ergeben, die in Verbindung mit dem Fall *Norderfriedrichskoog* bekannt wurden (siehe hierzu Rädler, 2003). Anstatt aber die Regeln zur Organschaft zu ändern, hat man sich auf politischer Ebene schnell einigen können, den Gemeinden einen Mindesthebesatz vorzuschreiben. Es ist abzuwarten, ob die Klage einer brandenburgischen Kommune (*Beiersdorf-Freudenberg*) vor dem Verfassungsgericht Erfolg hat.

Während die Reagibilität bekannt ist, ist eine andere weniger bekannte ungünstige Eigenschaft die Sensitivität in Bezug auf den Hebesatz. Damit ist der Effekt des Hebesatzes auf die Steuerzahlungen angesprochen. Die Finanzpolitik geht oft davon aus, dass sich dieser Wirkungszusammenhang im wesentlichen darin erschöpft, dass die Steuerzahlungen proportional mit dem Steuersatz steigen. Dies ist aber keineswegs der Fall, denn alle Steuern verursachen Ausweichreaktionen, die sich dann negativ auf die steuerliche Bemessungsgrundlage auswirken. Wie stark solche Effekte sind, lässt sich nicht pauschal beantworten. Im Kontext der Gewerbesteuer aber lässt sich eine starke Reaktion vermuten, da es sich um eine Unternehmenssteuer handelt, die ungünstige Effekte auf Investitionen und Standortentscheidungen ausübt. Zudem gibt es aufgrund der geringen Größe der Gemeinden eine große Zahl von Standortalternativen. Letztlich ist die Frage der Effekte auf die Bemessungsgrundlage aber eine empirische. Büttner (2005) schätzt den Zusammenhang zwischen steuerlicher Bemessungsgrundlage und dem Steuersatz anhand der folgenden Funktion

$$GE_{i,t} = \underset{(.014)}{.393} GE_{i,t-1} - \underset{(1.16)}{5.10} \tau_{i,t} - \underset{(.467)}{2.73} AQ_{i,t} + \underset{(.042)}{.085} Zuw_{i,t} + \underset{(.028)}{.350} Bes_{i,t}.$$

GE: Logarithmus des rechnerischen Gewerbeertrags pro Einwohner, *AQ*: Arbeitslosenquote (Dienststellenebene), *Zuw*: Logarithmus des Gemeindeanteils an der ESt pro Einwohner, *Bes*: Logarithmus der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Standardfehler in Klammern. Stichprobe umfasst 966 baden-württembergische Gemeinden im Zeitraum von 1981-2000. IV Schätzung; J-Test: 11.6(10); Zahl der Beobachtungen: 19320.

Demnach führt ein Steuersatzanstieg um 10 Prozentpunkte zu einer Reduktion der Bemessungsgrundlage um ca. 50 %. Diese massive Veränderung impliziert, dass die Steuereinnahmen bei einem Steuersatzanstieg nicht steigen sondern eher leicht fallen.

Dass die Steuerlast der Gewerbesteuer, nach den empirischen Ergebnissen zu urteilen, schon in kurzer Zeit so deutliche Effekte auf die örtliche Bemessungsgrundlage ausübt, mag angesichts der erheblichen Kosten der Verlagerung eines Betriebes verwundern. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die durchschnittliche Gemeinde im Datensatz mit knapp

10.000 Einwohnern verhältnismäßig klein ist. Standortentscheidungen bei neuen Investitionen können da sicherlich im Einzelfall stark ins Gewicht fallen. Da die Gewerbesteuer zudem gerade von großen Unternehmen gezahlt wird, die Aktivitäten an verschiedenen Standorten durchführen können, ist ein hoher Steuerwiderstand im Steuerwettbewerb plausibel. Auch ist denkbar, dass die starke Reaktion auf die lokale Steuerlast schon innerhalb der ersten beiden Perioden Gewinnverlagerungsaktivitäten von Mehrbetriebsunternehmen widerspiegelt. Zwar werden Gewinnverlagerungen im Rahmen der Zerlegung bei der Gewerbesteuer erschwert, inwieweit aber die bestehenden Zerlegungsregeln derartige Aktivitäten auch in der Praxis wirksam beschränken, ist nicht bekannt. Nun gibt es aber noch eine weitere Erklärung für die starke Reaktion der Bemessungsgrundlage. Sie basiert auf den Freibeträgen in der Gewerbesteuer. Aufgrund der Freibeträge ist die Gewerbesteuer nämlich progressiv und so fällt die Reaktion der empirisch ermittelten Bemessungsgrundlage einer Gemeinde stärker aus, als die des zugrundeliegenden Gewerbeertrags. Büttner (2005) ermittelt anhand der verfügbaren Daten zur Gewerbesteuerstatistik, dass die tatsächliche Elastizität der Bemessungsgrundlage ungefähr um ein Viertel (26.3 %) geringer ist.

4 Die Rolle des kommunalen Finanzausgleichs

Wir haben gesehen, dass die Gewerbesteuer erhebliche Fehlstellungen beinhaltet, von der Konjunkturreagibilität bis hin zu einer hohen steuerlichen Sensitivität. Eine mögliche Erklärung, warum die Gemeinden der Einführung alternativer Steuerquellen so kritisch gegenüber stehen, besteht in der Wirkungsweise des kommunalen Finanzausgleichs.

Wichtigstes Element des kommunalen Finanzausgleichs sind die Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft. Wir sehen am Beispiel Baden-Württembergs im Jahre 2004, dass das Volumen dieser Transfers bei gut 70 % der Gewerbesteuerereinnahmen liegt. Das Besondere an den Schlüsselzuweisungen ist jedoch ihr umverteiler Charakter, der für die letztlich verfügbaren Gemeindeeinnahmen von großer Bedeutung ist. Im Prinzip schafft der sogenannte steuerkraftbasierte Finanzausgleich eine Situation, wo Gemeinden mit ge-

Tabelle 2: Gemeindeeinnahmen in Baden-Württemberg, 2004

	Mill. €	€ pro Einw.
Gewerbesteuer	4675	436
Gewerbesteuerumlage	-1088	-102
Grundsteuer	1305	122
Gemeindeanteil ad ESt.	3318	310
Gemeindeanteil ad USt.	391	36
Andere Steuern	76	7
Gebühren	1996	186
Schlüsselzuweisungen	2614	244
Summe	13 287	1240

ringen Steuereinnahmen zusätzliche Mittel aus dem Finanzausgleich erhalten, Gemeinden mit höheren Steuereinnahmen aber weniger Mittel. Weitere automatische Umverteilungseffekte werden von der Gewerbesteuerumlage und anderen Umlagen ausgeübt. In Baden-Württemberg sind dies insbesondere die Finanzausgleichsumlage und die Kreisumlage bzw. die Landeswohlfahrtsumlage.

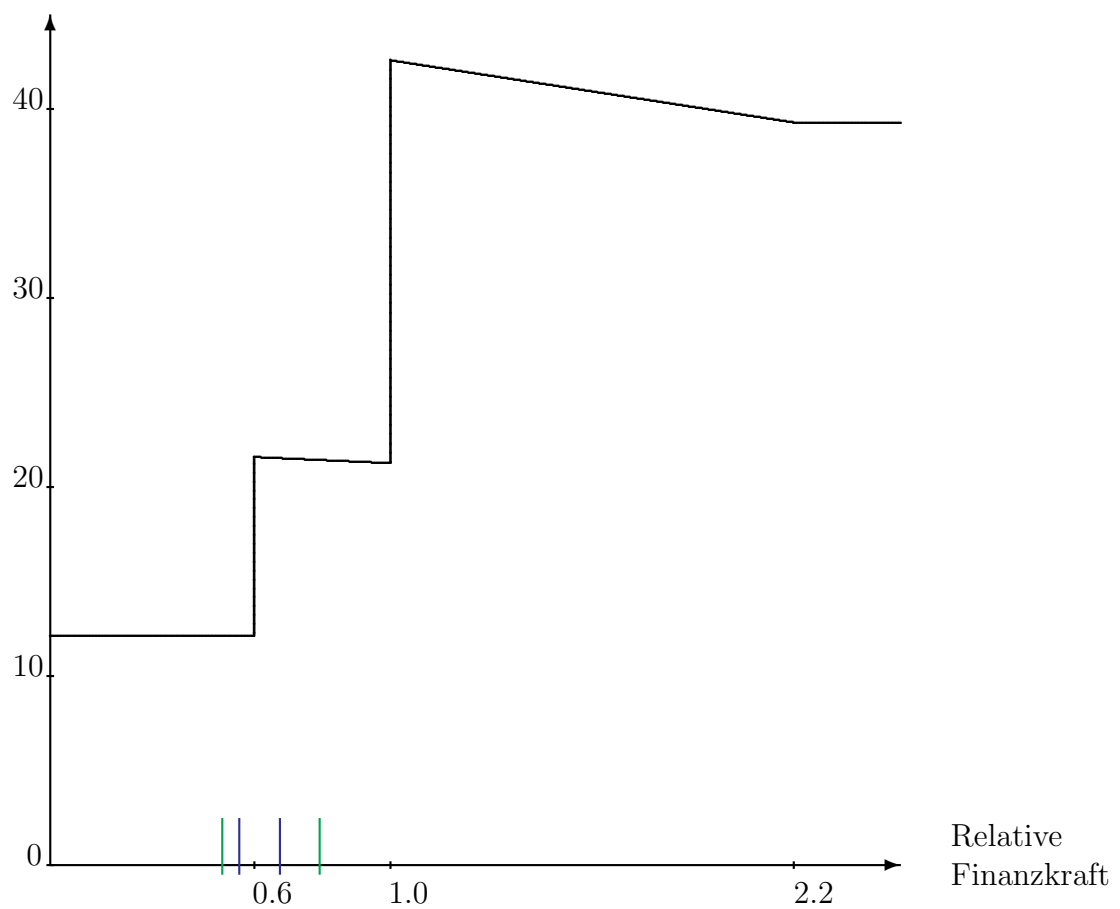
Aufgrund der fiskalischen Umverteilung werden die budgetären Konsequenzen eines Einbruchs im Steueraufkommen für die betroffene Gemeinde abgemildert, da dieser zu vermehrten Zuweisungen und geringeren Leistungen der Gemeinde im Rahmen der Umlagen führt.⁴ Diese fiskalischen Nebenwirkungen der veränderten Steuerkraft sind dabei von erheblichem Ausmaß. Am Beispiel der baden-württembergischen Gemeinden zeigt Büttner (2005) dass für eine durchschnittliche Gemeinde bei einem Rückgang der Gewerbesteuerkraft um einen Euro nach Finanzausgleich mittelfristig in der Regel nur eine Einbuße in Höhe von 20 Cent verbleibt, 80 Cent werden durch erhöhte horizontale und vertikale Nettotransfers kompensiert. Die Höhe der Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs hängt dabei von der Steuerkraft ab (vgl. Abbildung 3).

Durch die Umverteilung werden verschiedene Probleme der Gewerbesteuer abgemildert

⁴Während die Umlagen i.d.Regel sofort reagieren, benötigt die Anpassung der Schlüsselzuweisungen zwei Jahre Zeit.

Verbleibs-
quote in %

Abbildung 3: Relative Finanzkraft und Verbleibsquote



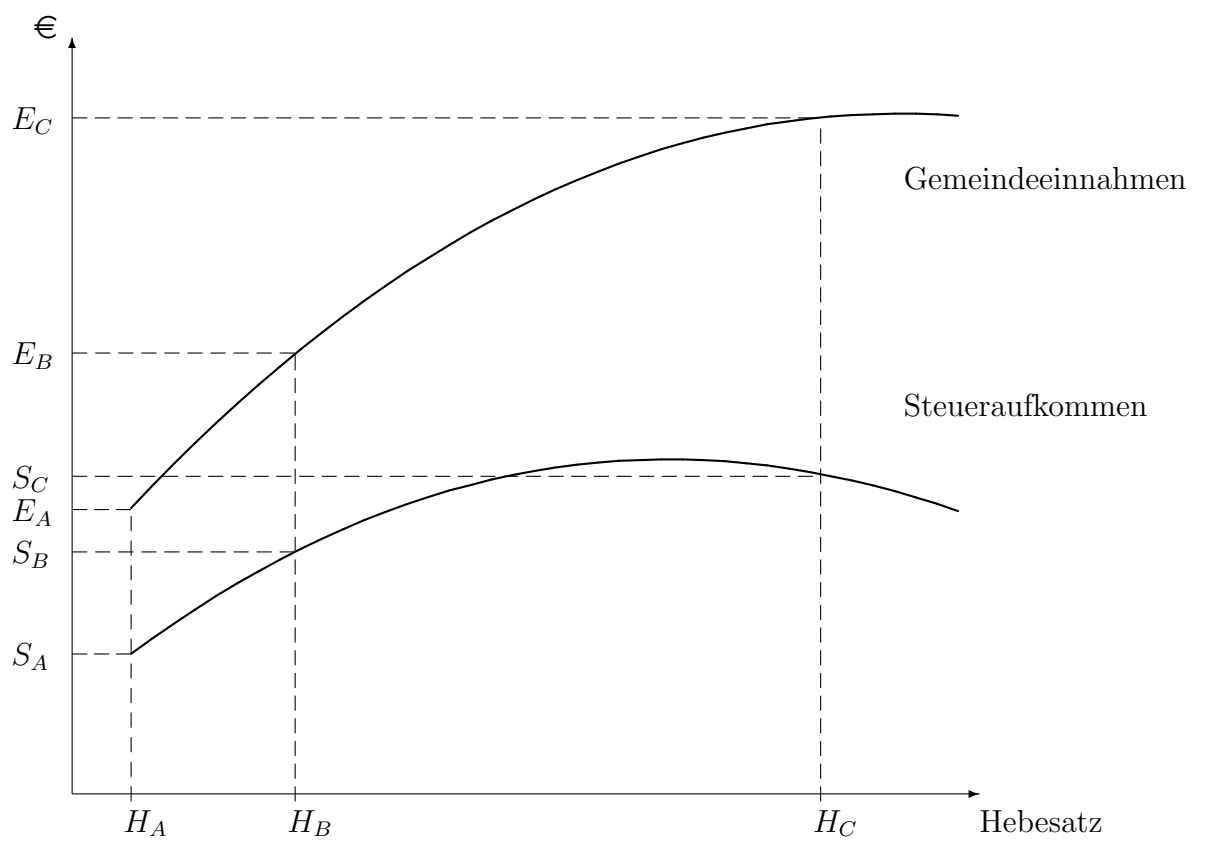
— Verbleibsquote bei mittleren Werten für Kreisumlage und Hebesatz im Jahr 2000.

oder aufgehoben. Die Umverteilung führt zu einer gleichmäßigeren Ausstattung mit Finanzmitteln. Zudem übt sie eine Versicherungsfunktion aus: Gemeinden werden von der Fluktuation der örtlichen Gewerbesteuer weniger stark getroffen. Schließlich erfüllt sie eine Anreizfunktion, die die Gemeinden veranlasst, den Steuerwettbewerb weniger aggressiv zu betreiben.

Die Anreizfunktion ist in Abbildung 4 anhand der Nettoeinnahmen skizziert. Erhöht die Gemeinde ihren Hebesatz von H_A auf H_B , fällt der resultierende Anstieg der gemeindlichen Nettoeinnahmen in Höhe von $E_B - E_A$ größer aus, als der Anstieg des eigentlichen Gewerbesteueraufkommens $S_B - S_A$. Und selbst bei einem Hebesatz in Höhe von H_C lohnt sich, rein fiskalisch gesehen, noch ein weiterer Anstieg des Hebesatzes. Für besonders steuerschwache Gemeinden greift zudem die Sockelgarantie, so dass Unterschiede in der Bemessungsgrundlage kaum noch einen Effekt auf die Gemeindeeinnahmen haben.

Konsequenz der Umlagen und des kommunalen Finanzausgleichs ist aber, dass die Gemeinden sich nicht am Bruttoaufkommen der Gewerbesteuer orientieren, sondern an ihren Nettoeinnahmen, also der vereinnahmten Gewerbesteuer abzüglich der Umlagen und zuzüglich der Zuweisungen. In einer Untersuchung der Hebesatzpolitik von 185 Gemeinden in Baden-Württemberg mit mehr als 10.000 Einwohnern im Zeitraum von 1980-2000 findet Büttner (2006) empirische Evidenz für den Effekt des Finanzausgleichs. So führt ein Anstieg der Verbleibsquote um 10 Prozentpunkte zu einem Rückgang des Steuersatzes um 0.233 Prozentpunkte, bzw. zu einem Rückgang des Hebesatzes um 5 Punkte. Der Anzeizeffekt des kommunalen Finanzausgleichs in Baden-Württemberg erklärt demnach 30-40 Prozentpunkte im Niveau des Hebesatzes (im Mittel: 334) bzw. 1.5-1.8 Prozentpunkte des Steuersatzes (im Mittel: 16.7). Geht man davon aus, dass der ungehemmte kommunale Steuerwettbewerb zu einer insgesamt zu niedrigen Besteuerung führt, lässt sich die an der gemeindlichen Steuerkraft ansetzende Umverteilung durch Umlagen und Finanzausgleich als Korrekturmechanismus auffassen, der die Fehlanreize des kommunalen Steuerwettbewerbs reduziert oder aufhebt.

Abbildung 4: Steuer- und Gemeindeeinnahmen



Auch die Versicherungsfunktion lässt sich empirisch belegen. So zeigt Buettner (2006b) die typische Reaktion auf einen Einnahmenschock auf der Basis einer umfangreichen empirischen Untersuchung der fiskalischen Anpassung. Zwar ist die Versicherungsfunktion erheblich, allerdings sind durch die Reagibilität der Gewerbesteuer auch erhebliche Schocks zu bewältigen. So lässt sich erklären, dass bei amerikanischen Gemeinden, wo fiskalische Transfers in wesentlich geringerem Maße Einnahmen umverteilen, dennoch eine wesentlich stetigere Einnahmen- und Ausgabenentwicklung zu verzeichnen ist.

Die geschilderte Anreizwirkung und Versicherungsfunktion des Finanzausgleichs dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass hohe Ausgleichsgrade nicht nur in einem positiven Licht zu sehen sind. Die zum Teil sehr hohen Ausgleichssätze bremsen nicht nur den Eifer im Steuerwettbewerb, sondern reduzieren auch den Anreiz bzw. die Möglichkeiten zu einer sinnvollen Standortentwicklung und sind möglicherweise eine Erklärung für die Zurückhaltung der Gemeinden bei der ökonomisch grundsätzlich sinnvollen aber politisch schwierigen Grundsteuer. Es sollte auch nicht übersehen werden, dass die Umverteilung der Unterschiede in der Gewerbesteuer die räumliche Wirtschaftsstruktur stark beeinträchtigen kann. Da vor allem die Ballungsgebiete eine hohe Steuerkraft aufweisen, würde die ungeschützte Nivellierung zu einer weitgehenden Abschöpfung der Finanzmittel in den Stadtgemeinden führen. An dieser Stelle operiert der Finanzausgleich mit dem pragmatischen Griff der Einwohnerwertung („Einwohnerveredelung“), der aber umstritten ist.

So steckt das Gemeindefinanzsystem in einem Dilemma. Die Gemeinden operieren mit einer unsicheren Bemessungsgrundlage, die zugleich besonders anfällig für den Steuerwettbewerb ist. Beides führt zum Wunsch nach einem hohen Ausgleichsgrad im Finanzausgleich, der aber letztlich die Autonomie untergräbt. Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich eine Reform des Systems, insbesondere die Erschließung alternativer Steuerquellen.

5 Zuschläge bei Einkommen- und Körperschaftsteuer?

Ein zuletzt diskutierter Vorschlag vom Sachverständigenrat (2001) und dem BDI/VCI (2001) ist die Substitution der Gewerbesteuer durch Zuschläge auf die Steuerschuld bei Einkommen- und Körperschaftsteuer (siehe hierzu auch Döring und Feld, 2005). Obschon sich aus finanzwissenschaftlicher Sicht vor allem die Grundsteuer für eine Restrukturierung des Systems anbietet, böten die vorgeschlagenen Zuschläge bei Einkommensteuer und Körperschaftsteuer vielleicht aus pragmatischer Sicht Vorteile. Ein Anknüpfen an bereits existierenden und in der Praxis erprobten Steuern hat sicherlich seinen Reiz gegenüber Vorschlägen, die eine grundsätzlich neue Steuer beinhalten. Allerdings ist zu fragen, ob die Verwendung dieser Bemessungsgrundlage auch den spezifischen Anforderungen an eine Gemeindesteuer gerecht wird.

Da Umsatzsteuern nur mangelnden Bezug zur lokalen Bevölkerung aufweisen, erscheint unter den gegebenen Prämissen ein Anknüpfen am Einkommen der Wohnsitzbevölkerung im Prinzip sinnvoll. Bei den privaten Haushalten ist eine lokale Besteuerung auf Basis der Einkommensteuer administrativ unproblematisch, enthält doch schon die Lohnsteuerkarte bzw. der Einkommensteuerbescheid Informationen über die Höhe der steuerpflichtigen Einkünfte sowie die gezahlte Steuer. Da schon bislang die Lohnsteuerkarte vom Wohnsitzfinanzamt ausgestellt wird, bietet es sich an, auf dieser Karte gleich einen Zuschlag bzw. einen Einkommensteuersatz der Gemeinde zu vermerken und eine entsprechende Überweisung von dem jeweiligen dem Betrieb zugeordneten Finanzamt an das Wohnsitzfinanzamt vorzusehen (vgl. Hansmeyer und Zimmermann, 1993). Wie Fuest und Huber (2001) vorschlagen, könnte die Besteuerung von Personenunternehmen ebenfalls auf Basis der Einkommensteuer erfolgen, da die Steuererklärung Einkünfte aus Gewerbebetrieb explizit erfasst. Die Besteuerung der Kapitalgesellschaften könnte auf Basis des Steuerbescheids im Rahmen der Körperschaftsteuer erfolgen. In beiden Fällen ist allerdings eine praktikable Zerlegungsregelung erforderlich.

Zurechnungsprobleme entstehen auch bei der Einkommensbesteuerung nach dem Wohnsitz,

wie auch der Wissenschaftliche Beirat beim BMF (1982) anmerkt. Schon ohne steuerliche Unterschiede werden Gerichte zur Klärung der Frage bemüht, welcher der Wohnsitze eines Bürgers als Hauptwohnsitz aufzufassen ist, und es ist naheliegend zu erwarten, dass derartige Auseinandersetzungen in einem ganz anderen Umfang geführt werden, wenn erst Unterschiede in der Steuerbelastung daran anknüpfen. Der Gesetzgeber wäre sicherlich gut beraten, die schwierigen Abgrenzungsprobleme in der Zurechnung der Einkommen nicht allein den Gerichten zu überlassen, sondern von vornherein klar zu regeln.

Bei der praktischen Umsetzung eines Zuschlags auf die Einkommensteuer stehen verschiedene Alternativen zur Auswahl. Wie Hansmeyer und Zimmermann (1993) betonen, hat ein Gemeindegzuschlag auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer unter Berücksichtigung der Sockelgrenzen den Vorzug, ohne Änderungen des Grundgesetzes umgesetzt werden zu können.⁵ Die Konsequenzen eines Wechsels werden im folgenden exemplarisch anhand der drei-jährlichen Einkommensteuerstatistik und der Finanzstatistik der baden-württembergischen Gemeinden illustriert. Die Zeilen drei bis fünf von Tabelle 1 geben Informationen über die Verteilung von Einkommen und Einkommensteuer. Zeile drei zeigt die Höhe des Gesamtbetrags der Einkünfte (pro Einwohner) entsprechend der Einkommensteuerstatistik. Es fällt auf, dass die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer wesentlich größere Werte aufweist, als die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer. Ein aufkommensneutraler Übergang von der vergleichsweise schmalen Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer auf die der Einkommensteuer käme mit einem deutlich niedrigeren Steuersatz aus und könnte von daher umfangreiche Effizienzgewinne erzielen, schließlich ist ein zentrales Argument der Optimalsteuertheorie, dass die Mehrbelastung mit dem Steuersatz überproportional ansteigt. Zugleich ist auch die Querschnittsvarianz der pro-Kopf Werte der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer deutlich geringer. So liegt schon die Standardabweichung für das pro Kopf-Einkommen deutlich unter der des Gewerbeertrags. Dies

⁵Der Artikel 106 (5) im Wortlaut: *“Die Gemeinden erhalten einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Es kann bestimmen, daß die Gemeinden Hebesätze für den Gemeindeanteil festsetzen.”*

gilt auch für die festgesetzte Einkommensteuer (ESt) und den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (GaESt). Damit ist das Steueraufkommen wesentlich gleichmäßiger verteilt. Ein grundsätzliches Problem einer simplen Zuschlagsgestaltung im Sinne eines Zuschlags auf die Steuerschuld ist aber die Interaktion mit der Progressionswirkung. Formal besteht zwischen Einkommensteueraufkommen und Steuersatz die folgende Beziehung

$$T = t(Y) Y,$$

wobei t der Einkommensteuersatz und Y das zu versteuernde Einkommen ist. Die Elastizität des Steueraufkommens ist

$$\frac{\partial \log T}{\partial \log Y} = 1 + \frac{\partial \log t}{\partial \log Y}.$$

Aufgrund der Progression $\frac{\partial t}{\partial Y} > 0$ ist die Elastizität größer als eins. Die Progressionswirkung führt nun zu dem, dass interkommunale Unterschiede in der Steuerbelastung gerade für Bezieher hoher Einkommen stärker ausgeprägt sind. Zum anderen werden bestehende interkommunale Unterschiede in der Steuerkraft durch die Progressionswirkung im Rahmen eines Zuschlags auf die Einkommensteuerschuld verstärkt. Dies zeigt sich schon anhand von Tabelle 1, da der Variationskoeffizient der Verteilung des Einkommensteueraufkommens um mehr als das Doppelte über dem des Einkommens liegt. Eine weitere Konsequenz der Progressionswirkung ist, dass temporale Fluktuationen in der Bemessungsgrundlage einen überproportionalen Effekt auf das Steueraufkommen ausüben.

Ein Schätzwert für die Größenordnung des regionalen Progressionseffektes kann aus einer Regression des Steueraufkommens auf das Einkommen gewonnen werden.

$$\begin{array}{rcccl} ESt_i = & -3.540 & + & 1.706 & GdE_i \\ & (0.037) & & (0.014) & \end{array}$$

GE: ESt_i : Logarithmus des Aufkommens der ESt pro Einwohner, GdE_i : Logarithmus des Gesamtbetrags der Einkünfte R^2 : 0.95, 1111 Beobachtungen. Standardfehler in Klammern.

Die Elastizität von 1.706 zeigt, dass der Progressionseffekt zu einem stark überproportionalen Steueraufkommenseffekt führt, interkommunale Unterschiede im Einkommen sind um 70 % größer als die Unterschiede im deklarierten Einkommen. Angesichts der starken regionalen Progressionswirkung erscheint eine Zuschlagsregelung analog zum Solidaritätszuschlag recht bedenklich. Nicht nur wird es zu einer vergleichsweise starken Streuung der Steuerkraft kommen, sondern zudem dürfte dieser Vorschlag erneut eine bei der Gewerbesteuer kritisierte, hohe Reagibilität des Aufkommens wie auch eine hohe Sensitivität in Bezug auf Unterschiede im Steuersatz aufweisen.

Obschon Ungleichheiten zwischen steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden verringert würden, ist doch zu erwarten, dass bestimmte Gruppen von Gemeinden durch den Wechsel der Bemessungsgrundlage gewinnen und andere verlieren. So dürften insbesondere die bislang eher steuerstarken Städte im Vergleich zu ihrem Umland verlieren. Wenn wir wie im Fall der Gewerbesteuer das pro-Kopf Einkommen der Einkommensteuer auf die Bevölkerungszahl regressieren, erhalten wir einen wesentlich schwächeren Größeneffekt als bei der Gewerbesteuer. Zwar steigt auch der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer signifikant mit der Bevölkerungszahl, allerdings liegt die oben ermittelte Elastizität des Gewerbeertrags pro Einwohner in Bezug auf die Bevölkerungszahl ungefähr um das Achtfache über der Elastizität des Gemeindeanteils: eine Verdopplung der Bevölkerung führt nur zu einer um 5 % höheren Steuerkraft pro Kopf.

$$GAEST_i = 5.272 + 0.050 \cdot Bev_i$$

$$(0.046) \quad (0.005)$$

GAEST_i: Logarithmus des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer. *Bev_i* Logarithmus der Zahl der Einwohner, *R*²: 0.086, 1111 Beobachtungen. Standardfehler in Klammern.

Eine Umstellung der gemeindlichen Steuern in Richtung auf die Einkommensteuer würde offenbar gegenüber dem Status-Quo die Situation der großen Gemeinden zu Gunsten der kleinen Gemeinden verschlechtern. Dieses Ergebnis deckt sich mit der Mikrosimulationsstudie von Maithert und Zwick (2006).

Auch bei einem Zuschlag auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist eine erhebliche Mobilität der Bemessungsgrundlage zu erwarten. Das genaue Ausmaß fiskalisch induzierter Mobilität ist allerdings nicht ohne weiteres zu ermitteln. Die Wanderungsstatistik zeigt, dass schon ohne Unterschiede in der Einkommensteuer die Mobilität zwischen den Gemeinden desselben Bundeslandes wesentlich höher ist, als die Mobilität zwischen Bundesländern. So betragen die für die Flächenländer berichteten Fortzüge in eine andere Gemeinde eines Bundeslandes im Jahre 1999 mit 2,86 Millionen ca. das dreifache der Fortzüge in ein anderes Bundesland (0,96 Millionen) (Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Gebiet und Bevölkerung). Die hier erkennbare Abschwächung der Wanderungsbewegungen mit der Distanz wird in der Regel durch räumliche Transaktionskosten begründet und läßt besonders Ausweichreaktionen in Nachbargemeinden erwarten, wie sie sich auch bei der Gewerbesteuer belegen lassen (Büttner, 2003). Entsprechend zeigen auch die empirischen Ergebnisse von Feld (2000), dass der Steuerwettbewerb zwischen Schweizer Städten stärker ausgeprägt ist, als der zwischen Schweizer Kantonen. Auf dem Gebiet Deutschlands finden sich ca. 230 Arbeitsmarktregionen als Annäherung an funktionale Regionen - dem stehen aber 12-13 Tausend Gemeinden gegenüber. Der Wettbewerb zwischen Gemeinden findet also zu einem wesentlichen Teil innerhalb von Regionen statt. Als Folge können Haushalte den Wohnort wechseln, ohne den Arbeitsplatz oder ihre familiären Netzwerke aufgeben zu müssen und, was für die Gemeindefinanzen besonders problematisch erscheint, ohne auf das bereitgestellte Leistungsangebot vollständig verzichten zu müssen. Hier wird deutlich, dass eine Reform die Problematik fiskalischer Mobilität ernst nehmen und ggf. geeignete institutionelle Voraussetzungen für eine funktionierende kommunale Einkommensbesteuerung unter Bedingungen hoher Mobilität schaffen muss.

Schon wegen der regionalen Streuung aber auch wegen der Mobilitätswirkung der lokalen Einkommensteuer schafft die Einführung des Zuschlags bei der Einkommensteuer erhebliche Probleme für die Gemeinden, die eine Anpassung des Finanzausgleichs erforderlich machen. Die Rolle des Finanzausgleichs ist aber ein zweiseitiges Schwert: eine zu starke Nivellierung der Steuerkraftunterschiede durch den Finanzausgleich führt zu ungünstigen

Anreizeffekten und könnte die Gemeinden veranlassen, zu hohe Steuersätze zu wählen. Ohnehin besteht bei einer Zuschlagsregelung die Gefahr einer Überbesteuerung aufgrund der vertikalen fiskalischen Externalität (Wrede, 1997, Büttner und Schwager, 2003). Mit einer gewissen Distanz betrachtet, könnte man vielleicht davon ausgehen, dass das gemeinsame Interesse der beteiligten Gebietskörperschaften zu einer sinnvollen Einstellung des kommunalen Finanzausgleichs führen wird. Einer allzu optimistischen Bewertung stehen allerdings verschiedene Institutionen der Finanzverfassung gegenüber. Zum einen ist hier der notorische Länderfinanzausgleich zu erwähnen. Eine effiziente Ordnung der Gemeindefinanzen eines Landes erscheint insofern unwahrscheinlich, als der Länderfinanzausgleich Anreize zu einer strategischen Ausrichtung auch der Kommunalfinanzen eines Landes gibt. Von daher wäre der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ggf. partiell aus dem Länderfinanzausgleich herauszunehmen (vgl., Büttner und Schwager, 2003), ebenso wie das auch bei der Gewerbesteuer der Fall ist.

Zudem ist die zentrale Stellung des Brecht-Popitzschen Gesetzes in den Finanzausgleichssystemen der Länder nicht unproblematisch. Gerade die Städte werden durch die Staffelung des Finanzbedarfs mit der Einwohnerzahl künstlich arm gerechnet. Aufgrund ihres deutlich höheren Gewerbesteueraufkommens sind die Städte im herkömmlichen System aber mit einer relativ starken Steuerkraft ausgestattet, so dass sie dennoch deutliche Anreize zur Pflege des Gewerbes haben. Die Einwohnerveredelung wirkt hier nur wie ein Schutzmechanismus, der die Steuerkraft der Städte bei der Gewerbesteuer vor dem Zugriff des nivellierenden Finanzausgleichs schützt. Beim Wechsel hin zu einer kommunalen Einkommensteuer werden die Städte die hohe Steuerkraft tendenziell verlieren. Der Schutzmechanismus der Einwohnerveredelung verkehrt sich dann in sein Gegenteil: die Städte werden stärker als andere Gemeinden abhängig von Finanzaufweisungen. Hier wird deutlich, dass unter Beibehaltung der Einwohnerveredelung die Gefahr besteht, dass die Städte als Zentren der wirtschaftlichen Entwicklung zumindest aus fiskalischer Sicht ihr Interesse am Gewerbe verlieren.

6 Fazit

Auch wenn die Gewerbesteuer in der jüngsten Zeit eine unerwartet positive Aufkommensentwicklung zeigt, ist davon auszugehen, dass diese positive Dynamik keine grundsätzliche Wende darstellt. Die Gewerbesteuer bleibt eine in verschiedener Hinsicht problematische Einnahmequelle für Gemeinden. Dass Reformen aber immer wieder gescheitert sind, lässt sich durch den korrigierenden Einfluss des kommunalen Finanzausgleich erklären, der die einzelne Gemeinde gegen den fiskalischen Niederschlag des Steuerwettbewerbs, von Aufkommenseinbrüchen und der ungleichen Aufkommensverteilung abschirmt. Von daher spricht einiges für eine grundsätzliche Reform.

Zuletzt wurde die partielle Substitution der Gewerbesteuer durch kommunale Zuschläge bei der Einkommensteuer angeregt. Dieser Vorschlag erscheint vor allem in administrativer Hinsicht attraktiv. Eine genauere Betrachtung dieses Vorschlags offenbart aber erhebliche Schwierigkeiten, insbesondere das Entstehen einer neuen und potentiell besonders scharfen Form des interkommunalen Steuerwettbewerbs.

Zwar könnten auch die zu erwartenden erheblichen Verwerfungen bei der partiellen Substitution durch Zuschläge bei der Einkommensteuer durch den Finanzausgleich abgemildert werden. Die simultane Verhandlung eines Ersatzes der Gewerbesteuer und einer gravierenden Umgestaltung beinhaltet aber für die einzelne Gemeinde erhebliche Risiken, die deren abwehrende Haltung verständlich erscheinen lassen. Zudem birgt die Einbindung der kommunalen Zuschläge bei der Einkommensteuer in den Finanzausgleich auch Risiken wie z.B. die Überbesteuerung. Auch besteht die Gefahr, dass mit dem Wegfall der Gewerbesteuer die Kernstädte noch stärker zu Zuweisungsempfängern werden.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich eher eine Reform innerhalb des Systems. Insbesondere erscheint es sinnvoll, die Revitalisierung der Grundsteuer in Angriff zu nehmen. Das deutsche Steuersystem hat insgesamt erhebliche Schwierigkeiten mit der nicht zuletzt im Kontext der europäischen Integration wachsenden Mobilität der Bemessungsgrundlagen

gerade im Bereich der Einkommensteuern. Die örtliche Grundsteuer ist dagegen von vornherein wettbewerbstauglich und stellt eine wichtige Effizienzreserve in der Steuerstruktur dar. Natürlich wird eine wachsende Bedeutung der Grundsteuer mit Vermögenseinbußen beim Grundbesitz einhergehen, so dass mit erheblichen Widerständen gerechnet werden muss. Möglicherweise bieten sich für die Politik aber auch aus redistributiven Gründen Chancen in der Revitalisierung der Grundsteuer.

7 Literatur

- BDI UND VCI. 2001. Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer: Konzept einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer, Deutscher Institutsverlag.
- BUETTNER, T. (2006). The incentive effect of fiscal equalization on tax policy, *Journal of Public Economics* 90 (2006). 477–497.
- BUETTNER, T. (2006b). Municipal fiscal adjustment in Germany, Manuskript.
- BUETTNER, T. (2005). Zur Aufkommens- und Budgetwirkung der gemeindlichen Steuerpolitik: Empirische Ergebnisse für baden-württembergische Gemeinden, *Jahrbuch für Regionalwissenschaft* 25 (2005). 27–43.
- BUETTNER, T. und R. SCHWAGER. (2003). Länderautonomie in der Einkommensteuer : Konsequenzen eines Zuschlagsmodells, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223 (2003), 532–555.
- DÖRING, T. und L. P. FELD (2005). Reform der Gewerbesteuer: Wie es Euch gefällt? - Eine Nachlese. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 6 (2005), 207–232.
- FELD, L. P. (2000). *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution : eine empirische Analyse fuer die Schweiz*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- FUEST, C. und B. Huber (2001). *Zur Reform der Gewerbesteuer*. Gutachten, erstellt im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft im Saarland.
- GORDON, R. and J. D. Wilson (1986). An examination of multijurisdictional income taxation under formula apportionment. *Econometrica* 54 (1986), 1357–73.
- HANSMEYER, K.-H. und H. ZIMMERMANN (1993). Möglichkeiten der Einführung eines Hebesatzrechts beim gemeindlichen Einkommensteueranteil. *Archiv für Kommunalwissenschaften* 32 221–244.

- HOMBURG, S. (2000). Reform der Gewerbesteuer. *Archiv für Kommunalwissenschaften* I (2000), 43–55.
- MAITERTH, R. und M. ZWICK. (2006). A local income and corporation tax as an alternative to the German local business tax: an empirical analysis for selected municipalities. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 226 (2006), 285–307.
- RÄDLER, A. J. 2003. Überlegungen zur Gewerbesteuer. *ifo Schnelldienst* 9 (2003), 14–19.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT. 2001. *Für Stetigkeit - gegen Aktionismus*, Jahresgutachten 01/02, Wiesbaden.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT, (1982). Gutachten zur Reform der Gemeindefinanzen, Schriftenreihe des BMF, 31.
- WILDASIN, D. E. (1987). Theoretical analysis of local public economics, *Handbook of Regional and Urban Economics*, II, Amsterdam, 1131-1178.
- WREDE, M. (1997). Vertical and horizontal tax competition : will unco-ordinated Leviathans end up on the wrong side of the Laffer curve? *Finanzarchiv* 53 461–479.
- ZIMMERMANN, H. (1999). *Kommunalfinanzen*, Baden-Baden.

Ifo Working Papers

- No. 44 Abberger, K., S.O. Becker, B. Hofmann und K. Wohlrabe, Mikrodaten im ifo Institut – Bestand, Verwendung und Zugang, März 2007.
- No. 43 Jäckle, R., Health and Wages. Panel data estimates considering selection and endogeneity, March 2007.
- No. 42 Mayr, J. and D. Ulbricht, Log versus Level in VAR Forecasting: 16 Million Empirical Answers – Expect the Unexpected, February 2007.
- No. 41 Oberndorfer, U., D. Ulbricht and J. Ketterer, Lost in Transmission? Stock Market Impacts of the 2006 European Gas Crisis, February 2007.
- No. 40 Abberger, K., Forecasting Quarter-on-Quarter Changes of German GDP with Monthly Business Tendency Survey Results, January 2007.
- No. 39 Batchelor, R., Forecaster Behaviour and Bias in Macroeconomic Forecasts, January 2007.
- No. 38 Sülzle, K., Innovation and Adoption of Electronic Business Technologies, December 2006.
- No. 37 Overesch, M. and G. Wamser, German Inbound Investment, Corporate Tax Planning, and Thin-Capitalization Rules – A Difference-in-Differences Approach, December 2006.
- No. 36 Kempkes, G. and C. Pohl, The Efficiency of German Universities – Some Evidence from Non-Parametric and Parametric Methods, October 2006.
- No. 35 Kuhlmann, A., German Productivity – A Reassessment via the New Ifo Productivity Database, October 2006.
- No. 34 Kuhlmann, A., What is the X-Factor in the German Electricity Industry?, September 2006.
- No. 33 Temple, J. and L. Wößmann, Dualism and cross-country growth regressions, August 2006.
- No. 32 Baumann, F., V. Meier and M. Werding, Transferable Provisions in Individual Health Insurance Contracts, July 2006.

- No. 31 Abberger, K., Qualitative Business Surveys in Manufacturing and Industrial Production – What can be Learned from Industry Branch Results?, May 2006.
- No. 30 Ruschinski, M., Investigating the Cyclical Properties of World Trade, May 2006.
- No. 29 Holzner, Chr., V. Meier and M. Werding, Time Limits in a Two-tier Unemployment Benefit Scheme under Involuntary Unemployment, April 2006.
- No. 28 Eggert, W. and A. Haufler, Company Tax Coordination cum Tax Rate Competition in the European Union, April 2006.
- No. 27 Lachenmaier, S. and H. Rottmann, Employment Effects of Innovation at the Firm Level, April 2006.
- No. 26 Radulescu, D.M. and M. Stimmelmayer, Does Incorporation Matter? Quantifying the Welfare Loss of Non-Uniform Taxation across Sectors, March 2006.
- No. 25 Lessmann, Chr., Fiscal Decentralization and Regional Disparity: A Panel Data Approach for OECD Countries, March 2006.
- No. 24 Fuchs, Th., Industry Structure and Productivity Growth: Panel Data Evidence for Germany from 1971–2000, December 2005.
- No. 23 Holzner, Chr. and A. Launov, Search Equilibrium, Production Parameters and Social Returns to Education: Theory and Estimation, December 2005.
- No. 22 Sülzle, K., Stable and Efficient Electronic Business Networks: Key Players and the Dilemma of Peripheral Firms, December 2005.
- No. 21 Wohlrabe, K. and M. Fuchs, The European Union's Trade Potential after the Enlargement in 2004, November 2005.
- No. 20 Radulescu, D.M. and M. Stimmelmayer, Implementing a Dual Income Tax in Germany: Effects on Investment and Welfare, November 2005.