

# Kommunale Finanzen und Finanzausgleich

Herausgegeben von

Prof. Dr. Herbert Timm  
Prof. Dr. Horst Jecht



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT  
BERLIN 1964

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 32**

# SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 32

---

## Kommunale Finanzen und Finanzausgleich



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT  
BERLIN 1964

# Kommunale Finanzen und Finanzausgleich

Herausgegeben von

Prof. Dr. Herbert Timm

Prof. Dr. Horst Jecht



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT  
BERLIN 1964

**Alle Rechte vorbehalten**

**© 1964 Duncker & Humblot, Berlin  
Gedruckt 1964 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61  
Printed in Germany**

## **Vorwort**

Den im vorliegenden Band veröffentlichten Beiträgen zum Problemkreis „Kommunale Finanzen und Finanzausgleich“ liegen Referate zugrunde, die im Finanzwissenschaftlichen Ausschuß der „Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften — Verein für Socialpolitik“ in der Zeit von Januar 1960 bis Juni 1963 gehalten und diskutiert wurden.

Für die Reihenfolge der Beiträge war der Gesichtspunkt maßgebend, jene mit relativ weitgespannten Themen voranzustellen und ihnen die Untersuchungen mit engeren Fragenkreisen folgen zu lassen. In den beiden ersten Beiträgen werden die finanzpolitische Autonomie der Gemeinden und dann weitergreifend die Aktivität sowohl der lokalen Gebietskörperschaften als auch des Staates im Hinblick auf die Standortverteilung analysiert und beurteilt, wobei das Referat von *Timm* am Beginn und das von *Littmann* mit am Ende der Referate standen. Die Beiträge von *Kloten*, *Zeitel* und *Oberhauser* beschäftigen sich mit der kommunalen Besteuerung: zunächst mit den Standortwirkungen von Gemeindesteuern, dann mit dem zweckmäßigen Gemeindesteuersystem und schließlich mit der Wertschöpfungsteuer als Gemeindesteuer. Standortwirkungen und Fragen der zweckmäßigen Bemessung der kommunalen Finanzzuweisungen — die neben den Gemeindesteuern bekanntlich eine bedeutende Einnahmequelle der Gemeinden und ein notwendiges Instrument des kommunalen Finanzausgleichs sind — bilden den Gegenstand der Untersuchungen von *Albers* und *Hielscher*.

In den Beiträgen wird sowohl eine theoretische als auch eine empirische Betrachtung angewendet; Institutionen wie auch ökonomische Quantitäten werden untersucht; neben der positiven steht die normative Analyse in Gestalt konkreter Vorschläge. Daher mag der vorliegende Band das Interesse sowohl der Theoretiker als auch der Praktiker der Finanzpolitik finden und insbesondere für die kommunale Finanzpolitik fruchtbare Anregungen vermitteln. Daß er andererseits keine erschöpfende Erörterung der mit den kommunalen Finanzen und dem Finanzausgleich verbundenen Probleme darstellt, ist schon daraus

ersichtlich, daß mehrere Einnahmearten der Gemeinden in den Referaten nicht untersucht wurden. Was die Nichtberücksichtigung der Gebühren, Beiträge und Erwerbseinkünfte anlangt, so dürfte die Unvollständigkeit deshalb nicht erheblich ins Gewicht fallen, weil diese Einnahmen weniger problematisch und umstritten sind. Das gilt allerdings nicht für die Krediteinnahmen. Es ist zu hoffen, daß ihnen in späteren Arbeiten des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses gebührende Aufmerksamkeit geschenkt werden kann. Auch die Ausgabenseite ist keineswegs voll gewürdigt worden, obwohl sie in allen Beiträgen mehr oder minder berücksichtigt wurde. Der Finanzwissenschaftliche Ausschuß hat sich den öffentlichen Aufgaben und Ausgaben — wenn auch teils unter anderen Fragestellungen — bereits auf seinen beiden letzten Sitzungen zugewandt und wird nach Fortführung dieser Arbeit Beiträge zu diesem Problemkreis in einem weiteren Band zur Veröffentlichung bereitstellen.

Die Herausgeber

## **Inhalt**

Finanzpolitische Autonomie untergeordneter Gebietskörperschaften (Gemeinden) und Standortverteilung. Ein Beitrag zur ökonomischen Beurteilung des Finanzausgleichs	
Von Prof. Dr. Herbert Timm .....	9
Finanzpolitik, räumliche Gleichgewichte und Optima. Kreislauftheoretische Betrachtungen über die Wirkungen der staatlichen Aktivität auf die räumliche Faktorverteilung	
Von Prof. Dr. Konrad Littmann .....	61
Standortwirkungen kommunaler Besteuerungsformen	
Von Prof. Dr. Norbert Kloten .....	121
Die zweckmäßige Struktur des kommunalen Steuersystems	
Von Prof. Dr. Gerhard Zeitel .....	173
Material zur regionalen Streuung des Aufkommens einer Einzelhandelsumsatzsteuer	
Von Prof. Dr. Alois Oberhauser .....	219
Die Eignung der Wertschöpfungssteuer als Gemeindesteuer	
Von Prof. Dr. Alois Oberhauser .....	241
Finanzzuweisungen und Standortverteilung	
Von Prof. Dr. Willi Albers .....	253
Brauchbare Maßstäbe für kommunale Finanzzuweisungen	
Von Erwin Hielscher .....	287



# **Finanzpolitische Autonomie untergeordneter Gebietskörperschaften (Gemeinden) und Standortverteilung**

**Ein Beitrag zur ökonomischen Beurteilung des Finanzausgleichs**

Von Herbert Timm

## **Vorbemerkungen über die optimale Standortverteilung und das Problem**

1. Für die Aufgabe dieses Beitrags ist es nicht nötig, der komplizierten und u. W. bisher noch nicht gelösten Frage nach der Interdependenz zwischen der örtlichen Verteilung der Produktion und der örtlichen Nachfrageverteilung nachzugehen. Es genügt in diesem Zusammenhang, wenn wir die gesamte monetäre Nachfrage und ihre örtliche Verteilung als ein Datum nehmen. Wenn wir das tun, dann können wir die ökonomisch optimale Verteilung der Produktion über den Raum dadurch definieren, daß bei ihr unter gegebenen Faktormengen und ihrem gegebenen Grad an örtlicher Mobilität die produzierte Menge an Gütern und Leistungen ein Maximum ist. Jede andere örtliche Verteilung und Produktion würde unter den erwähnten gegebenen Umständen mit einer geringeren Menge von produzierten Gütern und Leistungen verbunden sein. Wir können also auch sagen: bei der ökonomisch optimalen Standortverteilung werden die Güter und Leistungen zu den minimalen Produktions- plus Transportkosten produziert. —

Sieht man einmal von den Monopolpraktiken ab, die den Wettbewerb durch Absprachen über die Absatzgebiete ausschließen, dann sind es Gewinnstreben und Konkurrenz unter den Unternehmen, die in Richtung auf diese Standortverteilung wirken.

Dabei bilden neben der räumlichen Nachfragestruktur die räumliche Verteilung der Faktoren, der Grad ihrer örtlichen Mobilität und die von der Transporttechnik bestimmten Transportkosten (pro km und Stück) — also die Regionalfaktoren im Sinne von Alfred Weber<sup>1</sup> — die erste Gruppe der für die unternehmerischen Entscheidungen relevanten Daten. Darüber hinaus wirkt der Agglomerationsfaktor auf die Standortverteilung ein. Innerhalb eines bestimmten Bereichs wirkt die

---

<sup>1</sup> Alfred Weber, Über den Standort der Industrie, Teil I: Reine Theorie des Standortes, Tübingen 1909, passim.

Größe der Produktion — unabhängig davon, wo sie sich befindet — attraktiv auf die Produktion an diesem Ort. Auch wenn alle Unternehmungen voll mit den zusätzlichen sozialen Kosten belastet werden, die mit der Produktionsausdehnung verbunden sind, also mit zusätzlichen Aufwendungen für Verkehrsanlagen, für andere Public Utilities u. ä., bleibt innerhalb eines bestimmten Bereichs für sie eine Attraktion bestehen. Es ist der Vorteil der economies of large scale, den wir ja auch innerhalb einer Produktionseinheit antreffen (internal economies). Er entsteht dadurch, daß bei einer bestimmten Größe der örtlichen Produktion Hilfsgewerbe angezogen werden und die Errichtung von Organisationen auf dem Arbeits- und Kreditmarkt sowie der Ausbau von Public Utilities lohnend werden, die sich alle in einer Reduktion der privaten Kosten auswirken. Dieser Agglomerationsvorteil hat die Tendenz, zunächst zuzunehmen, ein Maximum zu erreichen und dann beständig abzunehmen, weil von einem bestimmten Punkt ab die mit der zunehmenden Ballung verbundenen Vorteile kompensiert oder gar überkompensiert werden durch zusätzliche Kosten wie z. B. steigende Löhne, Grundstückspreise usw. Da die Eigenart des Agglomerationseffektes darin besteht, daß die externen Ersparnisse der privaten Produktion nicht aufgewogen werden durch die ebenfalls mit der Agglomeration verbundenen sozialen Kosten, die Summe der sozialen (Grenz-)kosten also sinkt, bedeutet er nicht nur für die Unternehmungen, sondern auch für die Gesamtheit einen echten Vorteil. Wenn man will, kann man von internen Ersparnissen für die Gesamtheit reden. Offenbar ist ihre Maximierung auch ein Kriterium für die ökonomisch optimale Standortverteilung.

Nun lassen sich aber diese internen Ersparnisse aus dem Agglomerationseffekt nicht oder nur zum Teil quantifizieren, und zwar vor allem deswegen nicht, weil mit der Agglomeration soziale Kosten oder Verluste entstehen oder entstehen können, die man nicht in Zahlen messen kann. (Man denke z. B. an die mit der Großstadtentwicklung verknüpften menschlichen und gesellschaftlichen Probleme.) Und es mag sein, daß der positive ökonomische Effekt der Agglomeration durch außerökonomische Verluste kompensiert oder überkompensiert wird. Die Feststellung dieses Saldos obliegt dem Werturteil und damit der politischen Entscheidung, die also gegebenenfalls zu dem Schluß kommen kann, einer weiteren Agglomeration entgegenzuwirken.

Der Staat kann überdies auch aus anderen Gründen als der Verhinderung weiterer Agglomeration die Standortverteilung, wie sie sich aus den Entscheidungen der Unternehmer ergibt, beeinflussen und modifizieren. Man denke z. B. an die Förderung von Grenzgebieten usw.

Wenn also auch kein Zweifel darüber bestehen kann, daß die Standortverteilung, bei der unter Berücksichtigung der agglomerations-

bedingten internen Ersparnisse die Menge an Gütern und Leistungen ceteris paribus ein Maximum ist, unter Würdigung der außerökonomischen Werte nicht die optimale zu sein braucht, es mithin also legitime Motive für eine Standortpolitik gibt, so ist es sicher ebensowenig zweifelhaft, daß die Standortpolitik nur in den Händen der übergeordneten Gebietskörperschaften (also des Staates) liegen darf. Aus diesem Grund muß eine autonome Finanzpolitik untergeordneter Gebietskörperschaften fragwürdig erscheinen, zumal wenn sie von diesen Gebietskörperschaften — in Konkurrenz miteinander — als Mittel für die Einflußnahme auf die Standortverteilung benutzt wird.

2. Aber es ist nicht der außerökonomische Aspekt der Standortpolitik, dem wir unsere Aufmerksamkeit widmen wollen. Vielmehr geht es uns im folgenden allein um den Einfluß, den die autonome Finanzpolitik untergeordneter Gebietskörperschaften — und um es sogleich konkret zu sagen: der Gemeinden — auf die Standortverteilung unter ausschließlich ökonomischen Gesichtspunkten auszuüben geeignet ist.

Unsere Argumentation wird wie folgt verlaufen: Es wird zunächst unterstellt, daß die Gemeinden in ihrer finanzpolitischen Autonomie stark beschränkt sind. Würde die Autonomie völlig fehlen, dann wären die Gemeinden tatsächlich nichts anderes als bloße lokale Verwaltungsstellen des allumfassenden Staates. Eine derart weitgehende Annahme ist indessen nicht nötig. Die Annahme einer stark beschränkten Autonomie genügt. Sie sähe etwa so aus, daß den einzelnen Gemeinden bei örtlich homogener Besteuerung vom Staat nach irgendeinem Schlüssel oder irgendeiner Kombination von Schlüsseln ein Teil des Steueraufkommens zugewiesen wird, mit dem sie bestimmte, ihnen überlassene Aufgaben erfüllen. Sehen wir einmal von den Erwerbseinkünften und den Gebühren und Beiträgen ab, so läuft diese Annahme darauf hinaus, daß die Gemeinden auf der Einnahmeseite überhaupt keine und auf der Ausgabenseite eine beschränkte Autonomie besitzen.

Die übergeordnete Gebietskörperschaft, der Staat also, treibe keine Standortpolitik. Zwar beeinflussen seine Ausgaben über die Veränderung der monetären Nachfrage und ihrer örtlichen Verteilung die Standortverteilung, aber wir nehmen das als ein Datum. Im übrigen aber erhebe er überall dieselben Steuern mit denselben Steuersätzen. Auch das verbürgt, wie wir noch sehen werden, keine strikte Standortneutralität; doch diese Standortbeeinflussung ist unvermeidlich; wir nehmen auch sie als Datum.

Mit diesen unvermeidlichen Einschränkungen wird sich eine Standortverteilung ergeben, die nur dann und insoweit von der Standortverteilung, die bei der gegebenen monetären Nachfrage und ihrer Verteilung sowie bei der gegebenen Transporttechnik und dem gegebenen Mobilitätsgrad der Faktoren optimal ist, abweicht, als mögliche Reser-

ven an Ersparnissen aus dem Agglomerationseffekt nicht ausgenutzt sind.

Dies ist die Prämisse, von der wir ausgehen. Sodann wird das Problem gestellt: Ändert sich die Standortverteilung und wie ändert sie sich, wenn angenommen wird, daß die Gemeinden finanzpolitisch autonom werden? Wie wird die Politik der Gemeinden aussehen, wenn sie autonom über ihre Besteuerung und über die Verwendung der Steuererträge bestimmen können, und was für einen Einfluß wird diese Politik auf die Standortverteilung ausüben? Dies ist das Problem, während andere ökonomische Wirkungen, die davon ausgehen, daß die öffentlichen Ausgaben und das Steueraufkommen zwischen dem Staat und der Gesamtheit der Gemeinden anders als bisher verteilt werden, außer acht gelassen werden.

3. Es geht in diesem Beitrag also darum, ein bestimmtes System des Finanzausgleichs (nämlich das sog. Trennsystem) im Hinblick auf seinen Einfluß auf die Standortverteilung zu untersuchen und zu beurteilen. Damit wird ein Punkt aufgegriffen, der bislang in der Diskussion über den Finanzausgleich u. E. nicht beachtet wurde. Ohne ihn kann man jedoch nicht zu einem ökonomischen Urteil über den Finanzausgleich kommen, und dieses Urteil kann wiederum nicht entbehrt werden, wenn man sich Gedanken über das optimale System des Finanzausgleichs macht.

### **Über die rationale Finanzpolitik autonomer Gebietskörperschaften (Gemeinden) und ihren Einfluß auf die Standortverteilung**

#### I

Das oberste Ziel einer ökonomisch rationalen Gemeindepolitik besteht in der langfristigen Maximierung des Wohlstandes aller Gemeindemitglieder. Angesichts der beschränkten Aufgabe dieses Beitrags ist es weder notwendig noch auch möglich, alle Aspekte der Wohlfahrtspolitik zu berücksichtigen. So begnügen wir uns damit, unter Wohlstand die Versorgung mit den Gütern und Leistungen des individuellen und des kollektiven oder Gemeinschaftsbedarfs zu verstehen; die dritte Komponente des Wohlstandes, die „Versorgung“ mit Muße, wird vernachlässigt — ein Mangel, der in einer Untersuchung, die nicht auf eine konkrete Situation Bezug nimmt, wegen des spekulativen Charakters aller generellen Aussagen über die Präferenzen der Individuen gegenüber der Muße wohl kaum schwer ins Gewicht fällt<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Musgrave hat gezeigt, wie man die Muße-Funktion in einem „Simple Model of the Optimal Budget“ berücksichtigen kann. Vgl. R. A. Musgrave, The Theory of Public Finance, New York, Toronto, London 1959, S. 55 ff.

Der einkommensverteilungspolitische Aspekt wird einmal implizite bei der Erörterung über die Optimalkombination zwischen der Versorgung mit den Gütern und Leistungen des individuellen Bedarfs und der Versorgung mit den Leistungen des Kollektivbedarfs berücksichtigt. Denn bei einer gegebenen Verteilung der Steuerlast wird die Ausdehnung (Reduktion) der Versorgung mit den Leistungen des Kollektivbedarfs — da sie zum großen Teil gratis erfolgt — auf eine Tendenz zur Nivellierung (Differenzierung) der Einkommensverteilung hinauslaufen. Explizite wird der einkommensverteilungspolitische Gesichtspunkt später unter VI dieses Abschnitts beachtet werden.

Das Schwergewicht dieses Beitrages liegt auf der Untersuchung der Steuerpolitik der Gemeinden, obwohl die Ausgabenpolitik nicht übersehen wird. Wenn daher auch die steuerpolitische Autonomie der Gemeinden besonders gründlich analysiert werden konnte, so wurde damit in Kauf genommen, daß auf manche Ergebnisse einer intensiveren Untersuchung einer autonomen Ausgabenpolitik verzichtet wurde. Dieser Beitrag bleibt insoweit unvollständig.

In dem Augenblick, in dem die einzelnen Gemeinden mit der Übernahme der finanzpolitischen Autonomie vor allem aus dem Zwang entlassen sind, dieselben Steuern mit denselben Steuersätzen zu erheben, eröffnet sich für die einzelne Gemeinde die Möglichkeit, mit Hilfe dieser Autonomie den Wohlstand ihrer Mitglieder zu erhöhen bzw. zu maximieren. Denn es muß angenommen werden, daß dieser Wohlstand für die weit überwiegende Mehrzahl der Gemeinden unter seinem erreichbaren Maximum liegt, eben weil ihnen bisher praktisch die Entscheidungsfreiheit fehlte.

Nun ist es freilich nicht das Ziel dieses Beitrags, generell das unter dem Gesichtspunkt des Wohlstandsmaximums „optimale Budget“ einer Gemeinde einschließlich der optimalen Zusammensetzung der Ausgaben, der optimalen Steuerbelastung und des optimalen Steuersystems zu bestimmen, obwohl wir uns diesem Ziel des Wohlstandsmaximums unter V beträchtlich nähern. Das wäre nur sinnvoll, wenn damit zu rechnen wäre, daß alle Gemeinden konkrete Vorstellungen von ihrem Wohlstandsmaximum haben und auch in der Lage sind, es zu realisieren. Eben das muß bezweifelt werden. Vielmehr stellen wir mehrere Typen von Gemeinden heraus, die gemäß ihrer Situation und bestimmten Präferenzen ihrer Mitglieder — oder praktisch — ihrer Führung und der unterschiedlichen Fähigkeit der Führung verschiedene Unterziele oder Varianten der Wohlstandspolitik verfolgen. Sie betreiben immer noch eine rationale Politik, da sie um die Erhöhung ihres Wohlstandes bemüht sind, aber sie erreichen nicht das Wohlstandsmaximum, und zwar entweder weil sie ihre Chancen nicht sehen oder — obwohl sie sie sehen — keine Möglichkeit haben, sie zu verwirklichen.

So wird unter II und III der Einfluß auf die Standortverteilung untersucht, der von einer Gemeindepolitik ausgeht, deren Ziel auf die Änderung der Kombination zwischen der Versorgung mit Gütern und Leistungen des Individualbedarfs und der Versorgung mit Leistungen des Kollektivbedarfs beschränkt ist. Dann schließt sich unter IV und V eine Darstellung der Wirkungen auf die Standortverteilung an, die sich ergeben, wenn Gemeinden eines anderen Typs versuchen, ihren Wohlstand auf Kosten anderer Gemeinden zu erhöhen. Sie erstreben keine Kombinationsänderung, sondern eine bessere Versorgung mit den Gütern beider Gruppen. Und schließlich wird unter VI erörtert, welcher Einfluß auf die Standortverteilung sich ergibt, wenn die Gemeinden eine Politik der Einkommensredistribution betreiben. Diese Gemeinden ähneln ihrem Typ nach stark denen, deren Politik in II und III erörtert wurde. Sowohl aus darstellerischen Gründen — diese Analyse kann sich nicht des Instrumentariums bedienen, das unter II—V verwendet wird — als auch deswegen, weil es sich hier nicht mehr um bloße Änderungen der gesamten Steuerbelastung, sondern um eine Änderung des Steuersystems handelt, haben wir diese letzte Variante der Wohlstandspolitik nicht zusammen mit den Varianten unter II und III erörtert.

Selbst wenn diese Verfolgung einzelner Varianten oder Ziele der Wohlstandspolitik nicht gebilligt werden sollte, werden die Resultate nicht von denen abweichen, zu denen man gelangen würde, wenn zunächst die generellen Bedingungen für das Wohlstandsmaximum formuliert und dann untersucht werden würde, was sich im Hinblick auf die Steuerpolitik und die Standortverteilung ergeben würde, wenn dieses Wohlstandsmodell auf Gemeindetypen angewendet werden würde, die sich voneinander durch ihre Vorstellungen vom Wohlstandsmaximum und durch ihre Möglichkeiten der Wohlstandserhöhung unterscheiden.

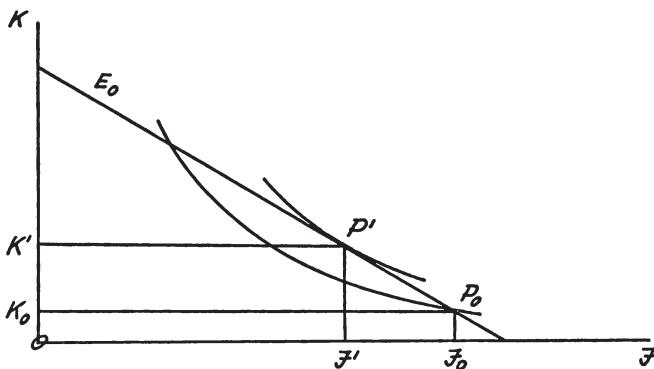
## II

1. Es mag zunächst einen Typ von Gemeinden geben, die das Steueraufkommen, das ihnen bei den für alle Gemeinden gleichen Steuern und gleichen Steuersätzen zufliest, und damit die Versorgung mit den Leistungen des Kollektivbedarfs im Vergleich zu der Versorgung mit den Gütern des Individualbedarfs für unzureichend halten. Diese Gemeinden werden daher bestrebt sein, die unteroptimale Kombination in der Versorgung mit den beiden Gütergruppen über die Erhöhung des Steueraufkommens zu verbessern. Das Bedürfnis zu einer derartigen Änderung der Kombination wird um so eher vorliegen, je größer das Einkommen (und zwar das Pro-Kopf-Einkommen) in einer Gemeinde ist und je ausgeprägter der Hang zum „Wohlfahrtsstaat“ ist. Beide Bedingungen zusammen werden am ehesten in reichen Industrie-

gemeinden erfüllt sein, in denen die Arbeitnehmerbevölkerung einen ausreichenden Einfluß auf die Gemeindepolitik ausübt.

2. Wenn nun erörtert wird, wie groß die *Steuererhöhung* sein muß, die ein solcher Gemeindetyp zum Zwecke der Herstellung der Optimalkombination der beiden Gütergruppen vorzunehmen geneigt ist, wenn also die Frage nach der optimalen Steuerbelastung gestellt wird, dann wird der Einfachheit halber angenommen, daß die betreffende Gemeinde nur eine Steuer erhebe. Das ist zwar eine unrealistische, aber für die Beantwortung dieser Frage unschädliche Annahme, die die Argumentation sehr erleichtert. Wer sich trotzdem dieser Annahme nicht anschließen möchte, möge unterstellen, die betreffende Gemeinde erhöhe die Steuersätze einer Mehrzahl von Steuern um den gleichen prozentualen Betrag.

Das Ziel, das eine solche Gemeinde verfolgt, das es indessen, wie noch ersichtlich wird, nie oder nur unter sehr unwahrscheinlichen Bedingungen erreichen wird, kann in der folgenden Figur veranschaulicht werden.



Figur 1

Auf der Abszisse sind die Mengen der Güter und Leistungen des Individualbedarfs, auf der Ordinate die des Kollektivbedarfs abgetragen.

In der Ausgangssituation beträgt das Bruttoeinkommen aller Gemeindemitglieder  $E_0$ . Bei dem für alle Gemeinden gleichen Steuersatz  $t_0$  ergibt sich ein Steueraufkommen von  $T_0$ , das die Gemeinde vor dem Übergang zur finanzpolitischen Autonomie zur Befriedigung der Kollektivbedürfnisse zur Verfügung hat. Damit kann bei gegebenem Preis für die Kollektivgüter (oder -leistungen) die Menge  $K_0$  von diesen Gütern erworben (hergestellt) werden. Mit dem Einkommen nach Abzug der Steuern, also dem verfügbaren Einkommen, wird bei ge-

gegebenem Preis für die Güter des Individualbedarfs die Menge  $I_0$  von diesen Gütern gekauft. Die Kombination zwischen der Versorgung mit diesen Gütergruppen  $P_0$  wird annahmegemäß als unbefriedigend empfunden, und es wird die Kombination  $P'$  erstrebt, die bei gegebenem Einkommen einen größeren Anteil der Kollektivgüter auf Kosten der Individualgüter enthält. Diese erstrebte Optimalkombination ist durch den Tangentialpunkt zwischen einer Indifferenzkurve und der Einkommensgeraden gekennzeichnet, während die unteroptimale Kombination in  $P_0$  dadurch charakterisiert ist, daß eine weiter unten verlaufende Indifferenzkurve die Einkommensgerade schneidet.

Die erstrebte Optimalkombination in  $P'$  wird jedoch nicht oder nur unter unrealistischen Bedingungen verwirklicht werden können. Denn im Gegensatz zu einem Individuum oder privaten Haushalt, die die Verwendung ihres Einkommens ändern können, ohne daß dadurch die Höhe des Einkommens berührt wird, wird die Steuersatzerhöhung praktisch zu einer Reduktion der Bruttoeinkommen der Gemeindemitglieder führen, und zwar über den Effekt der Steuersatzerhöhung auf den „Außenhandel“ der Gemeinde. Demgegenüber wird unterstellt, daß ohne diesen Effekt auf den „Außenhandel“ die Gesamthöhe der Ausgaben in der Gemeinde von der Änderung in der Verteilung zwischen den Ausgaben für die Leistungen des Individual- und des Kollektivbedarfs unbeeinflußt bleibt. Je kleiner eine Gebietskörperschaft ist, desto größer wird der durch die Steuersatzerhöhung verursachte Rückgang der Produktion sein, die außerhalb der Gebietskörperschaft abgesetzt wird, desto größer wird die Zunahme der „Importe“ durch die Gemeindemitglieder und desto geringer wird der Anteil der Gemeindeausgaben sein, der sich — finanziert aus dem erhöhten Steueraufkommen — in zusätzliche Einkommen der Gemeindemitglieder niederschlägt.

Man kann die Bedingungen für die Wirkung der Steuersatzerhöhung auf das Bruttoeinkommen der Gemeindemitglieder allgemein formulieren, wobei die Ausgaben der Unternehmen der Gemeinde für in der Gemeinde produzierte Investitionsgüter zunächst unberücksichtigt bleiben. Wenn

- E das Bruttoeinkommen (Einkommen vor der Steuer) der Gemeindemitglieder,
- T das Steueraufkommen der Gemeinde,
- Ex die Exporte in andere Gemeinden,
- c die marginale Konsumneigung der Gemeindemitglieder im Hinblick auf ihre Ausgaben für in der Gemeinde produzierte Konsumgüter,
- a den Bruchteil, mit dem die Gemeindeausgaben zu Einkommen der Gemeindemitglieder werden, und
- $\varepsilon$  die Steuerelastizität der Exporte  $\frac{-dEx}{Ex} : \frac{dt}{t}$

darstellen und wenn die Gemeindeausgaben stets gleich dem Steueraufkommen sind, dann folgt

$$dE = cdE - cdT + adT + dEx$$

$$\text{Da } dEx = -\varepsilon \frac{dt}{t} Ex \text{ und}$$

$dT = dtE + dEt$  ist, ergibt sich

$$dE = cdE - c(dtE + dE t) + a(dtE + dE t) - \varepsilon \frac{dt}{t} Ex ,$$

$$dE = \frac{dtE(a - c) - \varepsilon \frac{dt}{t} Ex}{1 - c + ct - at} .$$

Das Bruttoeinkommen steigt, bleibt konstant oder sinkt,

$$\text{wenn } \frac{dtE(a - c) - \varepsilon \frac{dt}{t} Ex}{1 - c + ct - at} \geq 0 , \text{ d. h.}$$

$$\text{wenn } \frac{a - c}{\varepsilon} \geq \frac{Ex}{tE} .$$

Da  $tE = T$  ist und der besseren Interpretation wegen statt  $\frac{Ex}{T}$  geschrieben

wird  $\frac{\frac{Ex}{E}}{\frac{T}{E}}$ , folgt, daß

das Bruttoeinkommen steigt, konstant bleibt oder sinkt,

$$\text{wenn } \frac{a - c}{\varepsilon} \geq \frac{\frac{Ex}{E}}{\frac{T}{E}} \text{ ist.}$$

Schon wenn  $a - c \leq 0$  wäre, müßte das Bruttoeinkommen sinken; und vielleicht ist schon diese Bedingung bei einer Reihe von Gemeinden erfüllt. Nehmen wir aber an,  $a - c$  sei positiv, aber natürlich immer nennenswert unter eins: Der Quotient auf der rechten Seite wird in einer entwickelten Volkswirtschaft für viele Gemeinden, wenn nicht ihre große Mehrzahl, relativ groß, vermutlich größer als eins sein. Dann müßte  $\varepsilon$  schon relativ klein, also wesentlich kleiner als eins sein, wenn bei der geringen Differenz zwischen  $a$  und  $c$  das Bruttoeinkommen konstant bleiben oder sich gar erhöhen soll. Das ist jedoch für eine einzelne Gemeinde (selbst wenn sie groß ist) kaum anzunehmen. In diesen Erwägungen sind die privaten Ausgaben der Gemeindemitglieder für Investitionsgüter, die innerhalb der Gemeinde erzeugt werden, nicht berücksichtigt. Aber da die (einkommensabhängigen) Investitionen wohl die Stärke, aber nicht die Richtung der Einkommensbewegung beeinflussen, wird ihre Einbeziehung in die obigen Erörterungen die These

nicht beeinflussen, nach der realistischerweise mit einem Rückgang der Bruttoeinkommen auf Grund der Steuersatzerhöhung zu rechnen ist.

Da es uns in diesem Zusammenhang nicht darauf ankommt, das *Ausmaß* des im allgemeinen zu erwartenden Einkommensrückganges in dieser Gemeinde in Abhängigkeit von der Steuersatzerhöhung zu bestimmen, können wir uns weitere Überlegungen über die Größe der Parameter in den obigen Beziehungen sowie über die Veränderung der Nettoinvestitionen der Unternehmungen in der Gemeinde sparen<sup>3</sup>. Auch sehen wir an dieser Stelle davon ab, die Wirkung einer Erhöhung der Sätze verschiedener Steuern auf Produktion und Einkommen der betreffenden Gemeinde zu erörtern, zumal darüber im letzten Abschnitt (S. 56 ff.) mehr gesagt wird.

Wir begnügen uns vielmehr damit, das Ausmaß des Einkommensrückganges durch die Größe  $\eta$  auszudrücken, wobei

$$\eta = \frac{dE}{E_0} : \frac{dt}{t_0} \text{ und also}$$

$$dE = \frac{\eta dt E_0}{t_0} \text{ ist.}$$

Bei gegebenem Einkommen in der Ausgangssituation ( $E_0$ ) und bei gegebener prozentualer Steuersatzerhöhung ( $\frac{dt}{t_0}$ ) ist der Einkommensrückgang von der absoluten Größe von  $\eta$  abhängig.  $\eta$  bringt die Elastizität der Nachfrage nach dem Produktionsstandort in der Gemeinde bei gegebener Steuersatzänderung zum Ausdruck und ist abhängig von den obigen Parametern  $a$ ,  $c$  und  $\varepsilon$  sowie von der Veränderung der Ausgaben der Unternehmen der Gemeinde für in dieser Gemeinde produzierte Investitionsgüter.

Wenn auch die erstrebte Optimalkombination in  $P'$  praktisch nicht erreicht werden kann, so läßt sich doch die zweitbeste und realisierbare Kombination bestimmen. Sie muß in der Fläche liegen, die in der Figur 1 von der Einkommensgeraden  $E_0$  und der durch  $P_0$  gehenden Indifferenzkurve begrenzt wird. Auf der Einkommensgeraden  $E_0$  oberhalb von  $P_0$  wird sie sich nicht befinden, weil das Einkommen mit

---

<sup>3</sup> Im übrigen unterstellen wir in diesem ganzen Beitrag, daß die Steuerbemessungsgrundlagen und die Steuertechnik eine (nennenswerte) Ausweichung der Unternehmungen vor der Steuermehrbelastung durch Verlegung des Unternehmungssitzes in andere Gemeinden verhindern. Bis auf sehr wenige Ausnahmen werden die Steuern bei den Unternehmungen erhoben, und einer Mehrbelastung in einer Gemeinde im Vergleich zu anderen könnte in manchen Fällen durch Verlegung des Sitzes der Unternehmung, nicht aber der Produktion in die Gemeinden mit geringerer Steuerbelastung begegnet werden. Dieser Gefahr wäre dadurch entgegenzuwirken, daß der Tatbestand, der zur Steuerschuld führt, an die Betriebsstätte und nicht an den Sitz der Unternehmung geknüpft wird.

der Steuersatzerhöhung sinkt, weil die Einkommensgerade sich also nach links verschiebt. Die Indifferenzkurve durch  $P_0$  kommt als Ort für diese Kombination nicht in Frage, weil jeder Punkt auf ihr gegenüber der Ausgangssituation bei  $P_0$  keine Verbesserung bringt. Mit der Begrenzung durch die durch  $P_0$  verlaufende Indifferenzkurve werden die Kombinationen ausgeschaltet, die sich bei  $\eta \geq 1$  ergeben würden und die gegenüber der Ausgangssituation immer eine Verschlechterung bedeuten würden, da sie eine Konstanz oder gar Verringerung des Steueraufkommens mit einer Verringerung des verfügbaren Einkommens der Gemeindemitglieder verbinden. Es hätte sich also die Befriedigung der Individualbedürfnisse verschlechtert, ohne daß die Befriedigung der Kollektivbedürfnisse sich verbessert hätte.

Welche Steuersatzerhöhung zu der zweitbesten Kombination führt, hängt von der Größe von  $\eta$  und dem Verlauf der Indifferenzkurven innerhalb des relevanten Bereichs ab.

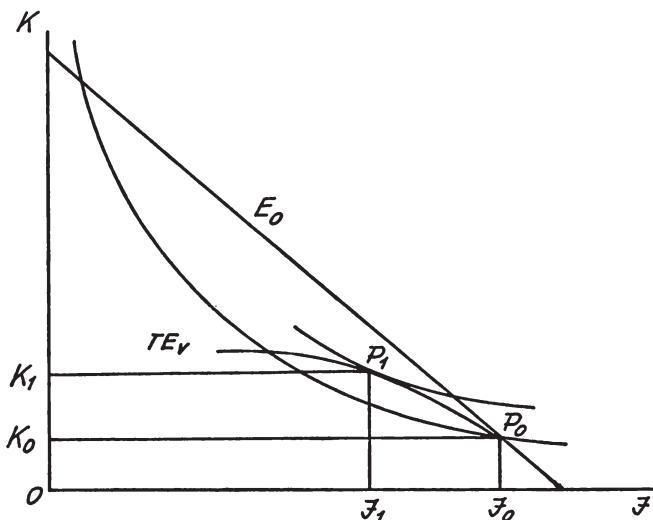
Den Einfluß von  $\eta$  können wir bei einer bestimmten Gemeinde durch eine Kurve veranschaulichen, die in  $P_0$  beginnt, konkav gegen die Abszisse verläuft und sich auf die Ordinate zubewegt. Diese Kurve verbindet alle Punkte, aus denen bei alternativen Steuersätzen die entsprechenden Einkommen der Gemeindemitglieder und bei diesen Einkommen das sich aus den jeweiligen Steuersätzen ergebende Steueraufkommen und die jeweiligen verfügbaren Einkommen, mithin die Ausgaben für die Leistungen des Kollektivbedarfs und für die Güter des Individualbedarfs ablesbar sind. Die Kurve bewegt sich in Richtung auf die Ordinate, also von der ursprünglichen Einkommensgeraden nach links fort, weil mit der Steuersatzerhöhung das Gesamteinkommen der Gemeindemitglieder sinkt. Sie ist konkav gegen die Abszisse, weil mit wachsender Erhöhung des Steuersatzes das Steueraufkommen zunächst mit abnehmender Zuwachsrate steigen wird, um von einem bestimmten Punkt ab wieder zu sinken. Wir wollen diese Kurve die  $TE_v$ -Kurve nennen, weil die Punkte auf ihr das Steueraufkommen und das verfügbare Einkommen ( $E_v$ ) der Gemeindemitglieder in Abhängigkeit vom Steuersatz darstellen. Sie demonstriert nichts anderes als die Entwicklung des Bruttoeinkommens bei alternativer Steuersatzerhöhung.

Bei einer für eine bestimmte Gemeinde gegebenen Schar von Indifferenzkurven innerhalb des relevanten Bereichs ergibt sich dann die zweitbeste Kombination als Tangentialpunkt der  $TE_v$ -Kurve mit der am weitesten rechts liegenden Indifferenzkurve. Dieser Punkt  $P_1$  ist in der Figur 2 dargestellt<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Es wird bei dieser Argumentation unterstellt, daß der Durchschnittspreis für die Individualgüter und der Durchschnittspreis für die Kollektivgüter sich nicht ändern, obwohl sich die Zusammensetzung jeder dieser Gütergruppen in der Regel ändert. Da aber ungewiß ist, wie sich diese Zusammen-

Wie ersichtlich, gibt es stets eine zweitbeste Kombination, wenn die  $TE_V$ -Kurve konkav gegen die Abszisse oder auch geradlinig verläuft und wenn sie in der von der Einkommensgeraden  $E_0$  und der durch  $P_0$  verlaufenden Indifferenzkurve begrenzten Fläche liegt. Sie existiert nicht oder nur im Zufall, wenn diese Kurve konvex zur Abszisse verläuft. Ein solcher Verlauf ist jedoch ausgeschlossen, da er bedeuten würde, daß das Steueraufkommen bei zunehmender Steuersatzerhöhung mit wachsender Zuwachsrate steigen würde, oder anders: daß das Einkommen der Gemeindemitglieder bei zunehmender Steuersatzerhöhung mit abnehmender Rate sinkt.



Figur 2

Das Ausmaß der optimalen Steuersatzerhöhung hängt erstens vom Verlauf der  $TE_V$ -Kurve, d. h. der Größe von  $\eta$ , und zweitens vom Verlauf der Indifferenzkurve ab. Bei gegebenem Verlauf der  $TE_V$ -Kurve liegt die Optimalkombination um so mehr oberhalb von  $P_0$  und um so näher an der  $E_0$ -Geraden, je flacher die Indifferenzkurven verlaufen; um so größer ist dann die Steuersatzerhöhung. Bei gegebenem Verlauf der Indifferenzkurven wird dieser Effekt um so stärker, je steiler die  $TE_V$ -Kurve verläuft, je kleiner also  $\eta$  ist.

3. Interpretieren wir diese Folgerungen im Hinblick auf die Situation und das Verhalten der Gemeinden, die die Änderung der Kombination

---

setzung und wie sich demzufolge die Durchschnittspreise ändern, wird von dieser Möglichkeit der Bewegung der Durchschnittspreise abgesehen.

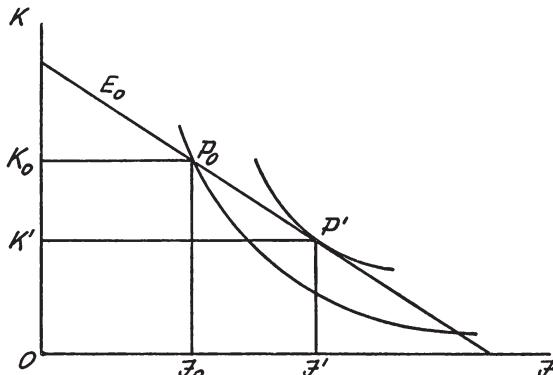
der beiden Gütergruppen zugunsten einer besseren Befriedigung der Kollektivbedürfnisse erstreben, dann ergibt sich folgendes: Eine Gemeinde wird um so eher in der Lage sein, sich diesem Ziel möglichst weit zu nähern, je weniger Produktion und Einkommen in der Gemeinde sich bei gegebenen Steuersatzerhöhungen reduzieren. Sie wird um so eher zu größeren Steuersatzerhöhungen bereit sein, je größer ihre Präferenz für die Versorgung mit den Leistungen des Kollektivbedarfs ist; denn je größer diese Präferenz ist, desto flacher ist der Verlauf der Indifferenzkurven. Da beide Bestimmungsgründe für die Steuersatzerhöhung, nämlich die Größe von  $\eta$  und die Präferenz für die Befriedigung der Kollektivbedürfnisse, von Gemeinde zu Gemeinde verschieden sein werden, wird bei diesem Typ der Gemeinden mit unterschiedlichen Steuersatzerhöhungen gerechnet werden müssen.

Erinnern wir uns der eingangs gemachten Bemerkung, daß dieser Ge meindetyp am ehesten in einer relativ reichen Industriegemeinde mit relativ starkem Hang zum „Wohlfahrtsstaat“ zu finden sein wird, dann tauchen sofort Zweifel darüber auf, ob die Zahl der Gemeinden mit relativ großen Steuersatzerhöhungen bedeutend sein wird. Denn bei Gemeinden mit ausgeprägter Industriestruktur wird  $\eta$  nicht gerade klein sein, da es verhältnismäßig viele Unternehmungen geben wird, die mit den Unternehmungen anderer Gemeinden konkurrieren. Diese Gemeinden werden trotz ihres Wohlstandes den Einkommensverlust, der angesichts des relativ großen  $\eta$  zu erwarten ist, fürchten. Andererseits spricht nicht viel dafür, daß in einer Gemeinde, die relativ reich ist und zugleich einen relativ geschlossenen Wirtschaftsraum darstellt, daß also z. B. in einer wohlhabenden Landgemeinde ohne nennenswerte Industrie die Präferenz für die Befriedigung der Kollektivbedürfnisse stark genug ist, um diese Gemeinde zu größeren Steuersatzerhöhungen anzuregen.

### III

1. Bei einem anderen Typ von Gemeinden wird eine Politik der Änderung der Kombination zwischen den beiden Gütergruppen statt zu einer Steuersatzerhöhung zu einer *Steuersatzsenkung* führen. Es sind dies die Gemeinden, die die bestehende Kombination in entgegengesetzter Richtung ändern wollen, die also bestrebt sind, die Versorgung mit den Gütern und Leistungen des Individualbedarfs auf Kosten der Versorgung mit den Leistungen des Kollektivbedarfs zu erhöhen.

Dieses Bedürfnis wird am ehesten in Gemeinden lebendig werden, die relativ arm in der Versorgung mit den Gütern des Individualbedarfs sind und/oder sich in konservativer Ablehnung des Wohlfahrtsstaatsgedankens befinden. Ihre Situation und ihr Ziel werden in der Figur 3 dargestellt.



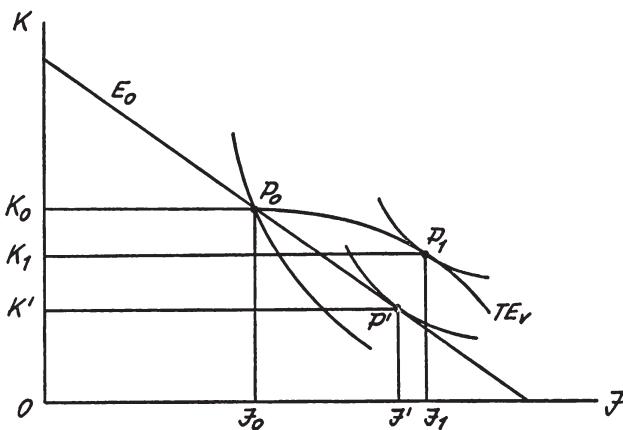
Figur 3

Statt der bei der herrschenden Steuerbelastung realisierten Kombination von  $K_0$  und  $J_0$  im Punkte  $P_0$  erstrebt eine Gemeinde dieses Typs die Kombination im Punkte  $P'$ . Die Kombination in  $P_0$  wird als nicht optimal empfunden, was dadurch zum Ausdruck kommt, daß die Indifferenzkurve die Einkommensgerade in  $P_0$  nicht tangiert, sondern schneidet und daß sie links von der Indifferenzkurve im Tangentialpunkt  $P'$  liegt.

2. Wenn eine Gemeinde dieses Typs den Steuersatz senkt, um die angestrebte Kombination in  $P'$  zu erreichen, wird sie feststellen, daß das verfügbare Einkommen der Gemeindemitglieder nicht nur steigt, weil die Steuerbelastung sich reduziert, sondern auch, weil das Bruttoeinkommen sich infolge der Steuersatzsenkung erhöht. Denn die Produktion in dieser Gemeinde wird in Konkurrenz mit den Unternehmungen anderer Gemeinden, die keine oder eine geringere Steuersatzsenkung vornehmen, begünstigt, und die (Brutto-)Einkommen der Gemeindemitglieder werden zunehmen. Diese Einkommenszunahme wird zwar relativ gering sein, da hier nicht angenommen wird, daß die Gemeinde die Produktionsbedingungen auch mit Hilfe einer angemessenen Ausgabenpolitik attraktiv zu gestalten sich bemüht, aber es wird durch die Steuersatzsenkung doch eine Tendenz zur Produktions- und Einkommensvermehrung in dieser Gemeinde ausgelöst. Dieser Schluß stützt sich auf die Überlegungen unter II (S. 16 f.). Verwenden wir die dort erwähnten Symbole und Beziehungen, so ergibt sich für den Fall der Steuersatzsenkung, daß das Bruttoeinkommen der Gemeinde steigt, konstant bleibt oder sinkt, wenn

$$\frac{a - c}{\epsilon} \leq \frac{\frac{Ex}{E}}{\frac{T}{E}} > \frac{\frac{Ex}{E}}{\frac{E}{E}} \text{ ist.}$$

Auf Grund der Überlegungen zu der Größe dieser Parameter und Quotienten auf S. 17 f. wird bei einer Steuersenkung eine Erhöhung des Bruttoeinkommens erwartet werden können. Die Einkommensgerade  $E_0$  wird sich also von  $P_0$  ab nach rechts verschieben, und es wird sich erweisen, daß der Punkt  $P'$  nicht die Optimalkombination darstellt. Die Gemeinde wird also angenehm überrascht werden.



Figur 4

Die Optimalkombination wird auf dieselbe Art bestimmt, wie es in II geschah. Bei  $P_0$  beginnend, entsteht wiederum eine  $TE_v$ -Kurve, die konkav zur Abszisse verläuft, sich aber jetzt von der Ordinate entfernt. Analog zur  $TE_v$ -Kurve in der Figur 2 verbindet sie alle Punkte, die bei alternativen Steuersätzen die entsprechenden Bruttoeinkommen der Gemeindemitglieder und bei diesen Einkommen das sich aus den jeweiligen Steuersätzen ergebende Steueraufkommen und die jeweiligen verfügbaren Einkommen der Gemeindemitglieder darstellen. Die  $TE_v$ -Kurve bewegt sich im Falle der Steuersatzsenkung von der Ordinate fort, weil mit der Steuersatzsenkung die (Brutto-) Einkommen der Gemeindemitglieder, wenn auch relativ geringfügig, steigen. Sie verläuft konkav gegen die Abszisse, weil angenommen werden kann, daß das Bruttoeinkommen der Gemeindemitglieder bei zunehmender Steuersenkung mit sinkender Zuwachsrate steigt und das Steueraufkommen mit steigender Rate abnimmt. Die Optimalkombination wird durch den Tangentialpunkt der  $TE_v$ -Kurve mit einer Indifferenzkurve bestimmt, wie es in der Figur 4 bei  $P_1$  der Fall ist.

Da, wie erwähnt, ein konvexer Verlauf der  $TE_v$ -Kurve ausgeschlossen ist, gibt es immer eine Optimalkombination und also eine optimale Steuersatzsenkung. Das Ausmaß der optimalen Steuersatzsenkung

hängt wiederum erstens vom Verlauf der  $TE_v$ -Kurve und zweitens vom Verlauf der Indifferenzkurven ab. Bei gegebenem Verlauf der  $TE_v$ -Kurve liegt der Punkt, der die Optimalkombination darstellt ( $P_1$ ), um so tiefer unter  $P_0$  und um so näher an der  $E_0$ -Geraden, je steiler die Indifferenzkurven verlaufen; um so stärker ist dann die Steuersatzsenkung. Dasselbe Resultat ergibt sich bei gegebenem Verlauf der Indifferenzkurven, je steiler die  $TE_v$ -Kurve verläuft, je kleiner also  $\eta$  ist.

3. Es lassen sich demnach folgende Schlüsse ziehen: Eine Gemeinde wird um so eher bereit sein, die Politik der Steuersatzsenkung zu betreiben und sie ceteris paribus um so weiter zu verfolgen, je mehr sie in der Ausgangssituation die Versorgung mit den Gütern des Individualbedarfs im Vergleich zur Versorgung mit den Leistungen des Kollektivbedarfs als unbefriedigend empfindet. Denn die Intensität dieses Unbehagens kommt um so mehr zum Ausdruck, je steiler die Indifferenzkurven im relevanten Bereich verlaufen. Bei gegebenem Unbehagen wird sie den Steuersatz um so mehr senken, je geringer die dadurch bewirkte Einkommenserhöhung ist, d. h. je kleiner  $\eta$  ist. Je mehr Gemeinden diese Politik verfolgen, desto kleiner wird  $\eta$  für jede von ihnen werden; denn um so mehr schwindet die Aussicht auf eine Einkommenserhöhung für die einzelne dieser Gemeinden. Im Grenzfall kann  $\eta$  gleich Null werden, so daß der (ursprünglich geplante) Punkt  $P'$  realisiert wird. In diesem Fall wird die optimale Steuersatzsenkung ihr Maximum erreichen. Je geringer die Zahl der Gemeinden dieses Typs ist, desto geringer wird ceteris paribus die von ihnen vorgenommene Steuersatzsenkung sein.

#### IV

1. Bei den unter II und III dargestellten beiden Varianten einer Wohlstandspolitik im Rahmen der finanzpolitischen Autonomie ist es das Ziel bestimmter Gemeinden, bei gegebenem Bruttoeinkommen der Gemeindemitglieder die Kombination zwischen der Befriedigung der Individualbedürfnisse und der Befriedigung der Kollektivbedürfnisse zu optimieren.

Diese Gemeinden sind bestrebt, ihre Situation gewissermaßen durch eine bessere Ordnung im eigenen Hause zu verbessern. Sie sehen nicht die Möglichkeit, sich auf Kosten anderer Gemeinden zu bereichern; oder wenn sie diese Chancen sehen, so nutzen sie sie doch nicht aus. Weiterblickende Gemeinden werden feststellen, daß durch eine Politik der Kombinationsoptimierung der Wohlstand zwar erhöht, aber unter bestimmten Bedingungen noch nicht maximiert wird. Sie werden, auch ohne über die Kombination in der Ausgangssituation unbefriedigt zu sein, prüfen, ob sie auf dem Wege der Steuersatzänderung, ggf. in Verbindung mit einer bestimmten Ausgabenpolitik, den Wohlstand

ihrer Mitglieder erhöhen und nicht nur das, sondern maximieren können.

2. Erinnert man sich der Möglichkeit, daß ein Land durch Einführung oder Erhöhung eines Exportzolls den Exportwert erhöhen kann, dann mag man für bestimmte Gemeinden die Frage aufwerfen, ob sie nicht durch die *Erhöhung* (oder Einführung) *einer Kosten- oder Erlössteuer* den Erlös ihrer Unternehmungen, die ihren Absatzmarkt außerhalb der Gemeinde haben, gewissermaßen unter Ausbeutung der Nachfrager außerhalb der Gemeinden erhöhen können. Diese Politik wäre an die Bedingung geknüpft, daß der Preis oder die Preise in der Ausgangssituation auf dem Abschnitt der Nachfragekurve bzw. -kurven liegen, wo die Preiselastizität der Nachfrage nach den Gütern dieser Gemeindeunternehmungen kleiner als eins ist; und die Gemeinde müßte den Steuersatz dann so weit erhöhen, bis die Angebotskurven und Nachfragekurven sich in dem Punkt der Nachfragekurven schneiden, in dem die Preiselastizität gerade gleich eins geworden ist; denn dann würde der Erlös dieser Unternehmungen aus dem Absatz außerhalb der Gemeinden maximiert werden. Die Unternehmer und die Faktoren dieser Unternehmungen würden durch diese Politik zwar eine Einkommenseinbuße erleiden, aber diese Einbuße könnte grundsätzlich aus dem erhöhten Steueraufkommen durch Subventionen wettgemacht werden, und die Gemeinde würde sogar immer noch einen Überschuß behalten.

Es ist überflüssig, sich mit den Details dieser Politik, so u. a. mit der Frage zu beschäftigen, ob und wie es möglich ist, die Subventionen genau entsprechend der Einbuße an verfügbaren Einkommen der einzelnen Unternehmer und Faktoren der Gemeinde zu verteilen. Denn diese Variante der Wohlstandspolitik wird praktisch vollkommen bedeutungslos sein. Und zwar deswegen, weil ihre erfolgreiche Anwendung voraussetzt, daß das Gut oder die Güter, deren Produktion oder Absatz besteuert wird, praktisch ausschließlich oder nahezu ausschließlich von den Unternehmungen dieser Gemeinde angeboten werden und daß diese Unternehmungen als Mengenanpasser miteinander konkurrieren. Das Angebot dieser Unternehmungen muß also praktisch den Markt außerhalb der Gemeinden beherrschen und gleichzeitig von den Anbietern unter Konkurrenzbedingungen produziert werden. Denn wenn die von den Unternehmungen der Gemeinde produzierten Güter mit den gleichen oder sehr ähnlichen Gütern von Unternehmungen anderer Gemeinden außerhalb der steuererhöhenden Gemeinde konkurrieren, wird die Preiselastizität der Nachfrage nach den Gütern der Unternehmungen dieser Gemeinde nicht kleiner als eins, sondern wesentlich größer als eins sein. Und sie wird ebenfalls größer als eins sein, wenn die Güter, deren Absatz besteuert wird, zwar den Absatzmarkt beherrschen, aber von Monopolunternehmungen in der Gemeinde produziert wer-

den; denn der Cournotsche Punkt eines Monopolisten liegt stets auf dem Abschnitt der Nachfragekurve, auf dem die Preiselastizität größer als eins ist, falls der Monopolist seinen Gewinn zu maximieren trachtet, was wir unterstellen. Es ist einleuchtend, daß diese Bedingungen für den Erfolg dieser Politik nicht erfüllt sein werden, wenn — wie es tatsächlich der Fall ist — die Zahl der Gemeinden sehr groß und der Anteil einer, wenn auch großen Gemeinde an der Produktion eines Gutes relativ klein ist oder — selbst wenn er genügend groß wäre — die Zahl der betreffenden Unternehmungen dieser Gemeinde zu klein ist, als daß diese Unternehmungen nun den Absatz unter Konkurrenzbedingungen anbieten. Wir können diese Variante also ohne weitere Erörterung verlassen.

## V

1. Bedeutungsvoll und daher eingehender zu untersuchen ist dagegen die nächste Variante der Wohlstandspolitik, die ebenfalls das Ziel verfolgt, die Situation der Gemeinde im Wettbewerb mit und auf Kosten von anderen Gemeinden zu verbessern. Sie bedient sich der *Steuersatzsenkung* in der Absicht, über die Steuersatzsenkung die Produktion und die Einkommen der Gemeindemitglieder zu erhöhen, wobei davon ausgegangen wird, daß mit der Erhöhung der privaten Einkommen in der Gemeinde sowohl die Bereitschaft als auch die Fähigkeit steigen werden, einen zunehmenden Betrag des privaten Einkommens für die Befriedigung der Kollektivbedürfnisse abzuzweigen. In Verfolgung dieser Variante wird die Gemeindepolitik also bestrebt sein, unter dem Einsatz ihrer finanzpolitischen Mittel die Produktion der Unternehmungen in der Gemeinde zu steigern, und zwar so, daß die Befriedigung der Kollektivbedürfnisse unter dem unmittelbaren Einsatz dieser finanzpolitischen Mittel nicht leidet, sondern im Gegenteil nach erreichter Erhöhung der privaten Einkommen noch gesteigert werden kann. Sieht man von dem Fall einer depressiven Unterbeschäftigung in einer Gemeinde ab, die ja ohnehin durch den Einsatz finanzpolitischer Mittel dieser Gemeinde wegen der normalerweise starken Einkommensabflüsse in andere Gemeinden nicht sehr wirkungsvoll zu bekämpfen ist, so liegt das einleuchtende Rezept für eine Erhöhung der Wertschöpfung in der Attraktion von Nachfrage und Ausgaben von außerhalb der Gemeinde und/oder in der Drosselung des Abflusses von Einkommen, die in der Gemeinde entstehen, nach außen.

Nun kommt es natürlich nicht einfach darauf an, die Produktion oder die Summe der innerhalb der Gemeinde verdienten Einkommen zu erhöhen. Vielmehr müßte die Produktionserhöhung zunächst die Bedingung erfüllen, daß das Durchschnittseinkommen, und zwar das Einkommen pro Erwerbstätigen (oder pro Haushalt) steigt. Im Hinblick auf die schon vor der Produktionserhöhung in der Gemeinde ansässigen

Erwerbstätigen wird diese Bedingung allerdings praktisch stets erfüllt werden. Denn nur bei vollkommener örtlicher Mobilität der Produktionsfaktoren außerhalb der Gemeinde, die durch die Produktionserhöhung angezogen werden, oder wenn die Produktionsausdehnung sich ausschließlich auf Faktoren außerhalb der Gemeinde stützen würde, würden sich die Faktorpreise (und Gewinne) in der Gemeinde nicht erhöhen. Da damit jedoch nicht zu rechnen ist, wird also mindestens ein Teil der Faktorinhaber und Unternehmer in der Gemeinde in den Genuß steigender Faktorpreise und Gewinne infolge der Produktionsausdehnung kommen, und das bedeutet soviel wie eine Zunahme des Einkommens pro Erwerbstätigen (oder Haushalt) in der Gemeinde und die Voraussetzung dafür, daß bei gestiegenem „Versorgungsniveau“ auch die kollektiven Bedürfnisse besser befriedigt werden können.

Wenn man will, kann man zu diesen kollektiven Bedürfnissen auch das Bedürfnis nach einer besseren Einkommensverteilung in der Gemeinde rechnen, ein Bedürfnis, das sich in der neuen Situation durchaus einstellen oder intensivieren kann, wenn die Gemeindepolitik das Prinzip der Wohlfahrtsökonomie anerkennt, nach dem der Wohlstand erst erhöht ist, wenn es mindestens einem Individuum (oder Haushalt) besser geht, ohne daß es auch nur einem Individuum (oder Haushalt) schlechter geht. Es kann nämlich sein, daß es Einkommensempfänger in der Gemeinde gibt, die von der mit der Produktionserhöhung verbundenen Einkommenserhöhung nicht betroffen werden (z. B. Unterstützungsempfänger und öffentliche Bedienstete) und die unter der möglichen Preiserhöhung in der Gemeinde leiden, d. h. die eine Realeinkommenseinbuße erleiden. Für die auf eine Wohlfahrtsmaximierung aller ihrer Mitglieder bedachte Gemeindepolitik ergibt sich dann also die Notwendigkeit, einen Teil der erhöhten Steuereinnahmen, die sich ja automatisch aus der Produktionsausdehnung ergeben, zur Korrektur der Realeinkommensverschlechterung bestimmter Einkommensgruppen zu verwenden.

Weiter kompliziert sich das Problem der Wohlstandsmaximierung im Rahmen dieser Variante für die Gemeindepolitik aber dadurch, daß sich im Zuge der Produktionsausdehnung eine mehr oder minder zwangsläufige Zunahme bestimmter Auf- und Ausgaben bemerkbar machen wird, die im Kalkül der Gemeindepolitik berücksichtigt werden müssen. Da sind zunächst die Ausgaben, die sich in unmittelbarem Zusammenhang mit der Produktionsausdehnung aufdrängen: die Errichtung oder Erweiterung von Verkehrsanlagen und von Public Utilities anderer Art, auf deren Leistungen die Unternehmungen angewiesen sind. Soweit ihre Zurechnung auf die einzelnen profitierenden Unternehmungen und deren entsprechende Heranziehung zu den Kosten dieser Anlagen möglich ist, reduziert sich das Problem für die Gemeindepolitik zu dem einer

Vorfinanzierung; im long run würde eine Netto-Belastung des Gemeindehaushalts aber vermieden werden. Soweit diese Zurechnung unmöglich oder unpraktikabel ist, stehen den externen Ersparnissen der betreffenden Unternehmungen zusätzliche, durch das allgemeine Steueraufkommen zu deckende Gemeindeausgaben gegenüber, die in den Kalkül der Gemeindepolitik einzubeziehen sind.

Darüber hinaus aber drängt sich eine zweite Kategorie von Ausgaben auf, die — bei gegebenen Vorstellungen von den Kollektivbedürfnissen — durch die zunehmende Zahl der Erwerbstäigen (oder Haushalte) induziert werden. Mit der Produktionsausdehnung wird eben auch die Zahl der Erwerbstäigen, der Haushalte und der Einwohner wachsen und mit ihr das Bedürfnis nach zusätzlichen Ausgaben für die Erziehung, Hygiene, öffentliche Ordnung und innere Sicherheit, in bestimmten Situationen auch für Wohnungsbau, ferner für Verkehrsanlagen u. a. Außer von der Zahl der zuströmenden Einwohner hängt die Expansion dieses Bedürfnisses von mehreren Faktoren ab, wie der Einkommensschicht und dem sozialen Milieu der Zuwandernden, von der absoluten Zahl der Einwohner der Gemeinde, von der ökonomischen Struktur der Gemeinde (ob landwirtschaftlich und kleingewerblich oder industriell) und damit häufig gekoppelt davon, ob es sich um Land- oder Stadtgemeinden handelt usw. Wir brauchen diese Überlegungen hier nicht weiter auszuspinnen; soweit erforderlich, wird auf sie weiter unten noch zurückzukommen sein. Auf eins soll jedoch jetzt schon hingewiesen werden: Es ist für eine Gemeinde natürlich reizvoller, die Produktion so zu attrahieren, daß das Durchschnittseinkommen der zuwandernden Erwerbstäigen (oder Haushalte) relativ hoch statt niedrig ist. Denn wie immer auch die Unterschiede zwischen den Ansprüchen, die Haushalte mit hohen oder niedrigen Einkommen an die kollektiven Leistungen stellen, liegen mögen: Die Leistungsfähigkeit der Verdienster hoher Einkommen im Hinblick auf den steuerlichen Beitrag zur Befriedigung dieser Leistungen ist natürlich größer als die der Niedrigverdiener. Soweit also die Gemeindepolitik einen Einfluß auf die Höhe der Durchschnittseinkommen der attrahierten Erwerbstäigen hat, sollte sie ihn in diesem Sinne ausüben.

2. Nach diesen allgemeinen Bemerkungen wollen wir uns nun die einzelnen Posten im Kalkül einer Gemeinde, die diese Politik zu verfolgen bestrebt ist, nacheinander ansehen:

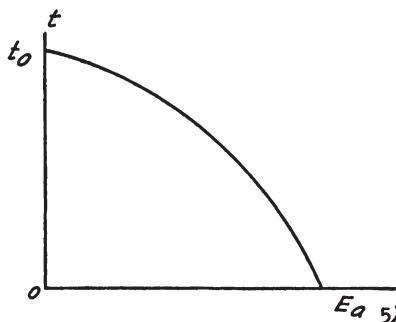
a) Grundbedingung ist zunächst eine *Erhöhung des Steueraufkommens* bei gesenktem Steuersatz; denn mit der Produktionsausdehnung fallen zusätzliche Ausgaben für die Gemeinde an. Es kommt also als erstes auf die Größe des oben bereits erwähnten  $\eta$ , d. h. auf die Größe der Elastizität des Einkommens in der Gemeinde in Abhängigkeit vom Steuersatz, an.

Bei gegebener Steuersatzsenkung hängt sie zunächst von Faktoren ab, die dem Einfluß der Gemeinde nicht unterliegen, und zwar

(1) vom Verhalten anderer Gemeinden, d. h. davon, ob und wie stark diese Gemeinden auf die Steuersatzsenkung der betr. Gemeinde reagieren. Wir stellen diesen Punkt zunächst zurück und nehmen vorläufig an, ihre Reaktion sei zu vernachlässigen;

(2) von der Höhe der zusätzlichen Raumüberwindungskosten (für Produkte und Faktoren), die mit dem Standortwechsel, also mit der Erhöhung der Produktion in der betr. Gemeinde, verbunden sind, sowie von der Intensität der Präferenzen, die vor allem die Arbeitskräfte ihrem bisherigen Wohnort und/oder Arbeitsplatz gegenüber empfinden. Mit fortschreitender Steuersatzsenkung wird  $\eta$  insoweit abnehmen: Die ersten 10 vH Steuersatzsenkung werden mehr Produktion anziehen als die zweiten 10 vH usw.

Das heißt: ceteris paribus wird die Nachfragekurve nach dem Produktionsstandort in der Gemeinde folgenden typischen Verlauf haben;



Figur 5

(3) von der Höhe der externen Ersparnisse, die die Unternehmungen aus dem Agglomerationseffekt erwarten. Offenbar wird  $\eta$  insoweit bei relativ kleinen Gemeinden klein oder null sein, weil sie noch nicht die Größe haben, bei der sich dieser Effekt einstellt. Dasselbe gilt für große oder sehr große Gemeinden, bei denen die erwarteten Agglomerationsvorteile durch die Höhe oder Zunahme der Faktorpreise infolge der Ballung kompensiert oder gar überkompensiert werden<sup>6</sup>. Unter Be-

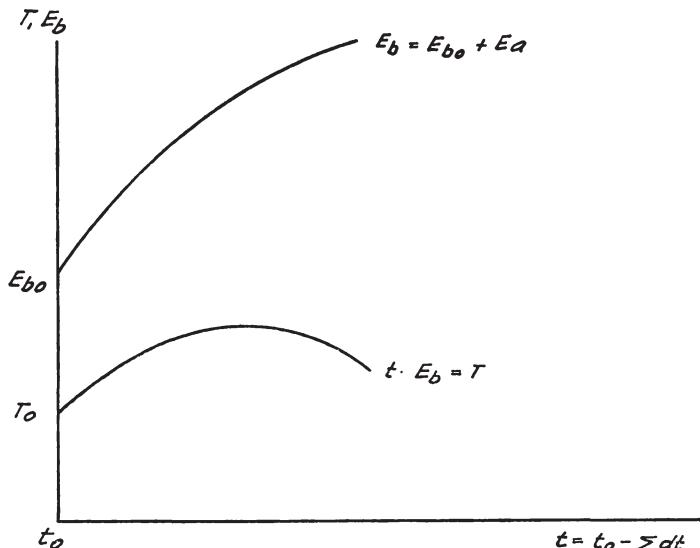
<sup>5</sup>  $E_a$  ist das attrahierte Einkommen aufgrund der Senkung von  $t$ .

<sup>6</sup> Der Agglomerationseffekt ist eine Funktion der örtlichen Ballung der Produktion. Diese Ballung kann nicht immer genau an der Größe der Gemeinden, ausgedrückt im Gesamteinkommen und der Einwohnerzahl, gemessen werden. In der Regel wird man das aber doch ohne nennenswerte Fehler tun können.

rücksichtigung eines etwaigen Agglomerationseffektes würde die obige Nachfragekurve elastischer verlaufen.

Die Entwicklung des Steueraufkommens ist die Resultante aus zwei Komponenten: erstens aus dem Ausmaß der durch die Steuersatzsenkung hervorgerufenen Produktions- und also Einkommenszunahme, die das Steueraufkommen erhöhen, und zweitens aus dem Mindersteueraufkommen aus der bisherigen Steuerquelle.

Bei dem obenerwähnten typischen Verlauf der Nachfragekurve ergibt sich folgendes Bild:



Figur 6

Dabei bedeutet  $E_{b0}$  das Bruttoeinkommen der Gemeindemitglieder im Ausgangszustand.

Die Kurve der Produktion oder des Einkommens  $E_{b0} + E_a = E_b$  strebt einem Maximum zu, ohne nach dem Maximum wieder zu fallen. Die  $T$ -Kurve erreicht vorher ihr Maximum, um dann wieder zu sinken. Sie steigt bis zum Maximum weniger stark als die  $E_b$ -Kurve, weil der Steuersatz sinkt.

b) Nun hängt die Produktionsausdehnung aber auch von der Ausgabenpolitik der Gemeinde ab, und wir wollen diejenige Ausgabenpolitik, die gerade geeignet ist, die Produktionsattraktion zu ermöglichen, die auf Grund der Steuersatzsenkung hervorgerufen wird, die *adäquate Ausgabenpolitik* nennen. Sie sorgt also dafür, daß die Produk-

tionsbedingungen — abgesehen von der Steuerbelastung — in der betreffenden Gemeinde den Produktionsbedingungen in anderen Gemeinden entsprechen; mit anderen Worten: Sie stellt die Ausgabenpolitik dar, die von sich aus die Produktionsausdehnung weder hemmt noch anregt.

Die *adäquaten Ausgaben* ( $A_p$ ) lassen sich in einer Kurve veranschaulichen, deren typischer Verlauf aus folgenden Überlegungen deutlich wird: Eine geringfügige Zunahme der privaten Produktion in der Gemeinde verursacht keine oder eine vergleichsweise recht geringe Zunahme der Gemeindeausgaben, vor allem natürlich solange der Anstieg der privaten Produktion noch nicht mit einer Attraktion von Unternehmungen verbunden ist. Bis zu einem gewissen Grad erfordert die Zunahme der Produktion der Unternehmungen in der Gemeinde keine oder unerhebliche Investitionen der Gemeinde. Je mehr die Produktion wächst, desto mehr werden indessen die adäquaten Ausgaben wachsen. Und zwar werden die auf die Einheit der Produktionsausdehnung bezogenen Ausgaben der Gemeinde für die Verzinsung, Tilgung bzw. Amortisation der erforderlichen Investitionen in Verkehrsanlagen, anderen Public Utilities, im Erziehungs- und Gesundheitswesen usw. plus die laufenden Ausgaben für den Betrieb dieser Anlagen zunehmen. Ein genereller Grund dafür liegt darin, daß die Raumüberwindungskosten für die Beschaffung von Investitionsgütern und Faktoren pro Einheit der nachgefragten Güter und Faktoren mit zunehmender Nachfrage der Gemeinde steigen, da die wachsende Nachfrage auf die Beschaffung von Gütern und Faktoren aus weiterer Entfernung und auf Faktoren übergreift, deren Präferenzen für den bisherigen Arbeitsplatz zunehmen.

Ferner kann es in vielen Fällen sein, daß bestimmte Ausgaben, z. B. im Verkehrswesen, überproportional zu der attrahierten Produktion steigen. Je mehr schließlich die Produktions- und Einkommensattraktion von einer Vermehrung der Einwohner begleitet ist, desto stärker werden die adäquaten Ausgaben steigen; denn die Ausgaben für im Vergleich mit den Abwanderungsgemeinden entsprechende Wohnungen, Erziehung usw. werden dann relativ stark zunehmen.

c) In dem Bemühen, die *optimale Steuersatzsenkung* oder den *optimalen Steuersatz* im Rahmen dieser Variante zu bestimmen, gehen wir schrittweise vor.

In der folgenden Figur 7 ist die Produktion oder das Einkommen ( $E_b = E_{b_0} + E_a$ ) auf der Abszisse abgetragen. In diese Figur tragen wir erstens die eben erläuterte  $A_p$ -Kurve und zweitens die T-Kurve ein, deren Werte jetzt zwar nicht mehr wie in der Figur 6 auf  $t$ , sondern eben auf  $E_b$  bezogen sind; die T-Kurve behält aber ihren typischen Verlauf in der

Figur 6. Drittens wird in der Figur 7 noch das verfügbare private Einkommen in der Gemeinde in der  $E_v$ -Kurve dargestellt. Dieses verfügbare Einkommen ergibt sich beim jeweiligen Steuersatz  $t = t_0 - \Sigma dt$  wie folgt:

$$E_v = (E_{b_0} + E_a) [1 - (t_0 - \Sigma dt)].$$

Hierbei ist zu beachten, daß das attrahierte Einkommen  $E_a$  größer als das  $E_a$  in der Figur 5 ist, weil jetzt die adäquate Ausgabenpolitik der Gemeinde die Attraktionswirkung der Steuersatzsenkung unterstützt.

Zur Veranschaulichung diene folgende Tabelle:

$t$	$E_b$	$\Delta E_b$	$E_a = \sum \Delta E_b$	$E_v$	$T$
$t_0 = 0,4 \dots$	1 000	—	—	600	400
$t_1 = 0,375 \dots$	1 200	200	200	750	450
$t_2 = 0,35 \dots$	1 380	180	380	897	483
$t_3 = 0,325 \dots$	1 540	160	540	1 039,5	500,5
$t_4 = 0,3 \dots$	1 680	140	680	1 176	504
$t_5 = 0,275 \dots$	1 800	120	800	1 305	495
$t_6 = 0,25 \dots$	1 900	100	900	1 425	475

Die  $E_v$ -Kurve muß, bezogen auf die  $E_b$ -Werte auf der Abszisse, von Beginn an wie der rechte Arm einer Parabel verlaufen; denn die verfügbaren Einkommen der Gemeindemitglieder steigen nicht nur mit  $E_a$ , sondern auch noch deswegen, weil sowohl die vor der Produktionsausdehnung vorhandenen Einkommen ( $E_{b_0}$ ) als auch die attrahierten Einkommen ( $E_a$ ) selbst mit jeder Steuersatzsenkung weniger belastet werden.

Schließlich wird in der Figur 7 noch die Differenz  $T - A_p$  in einer gestrichelten Kurve aufgezeichnet.

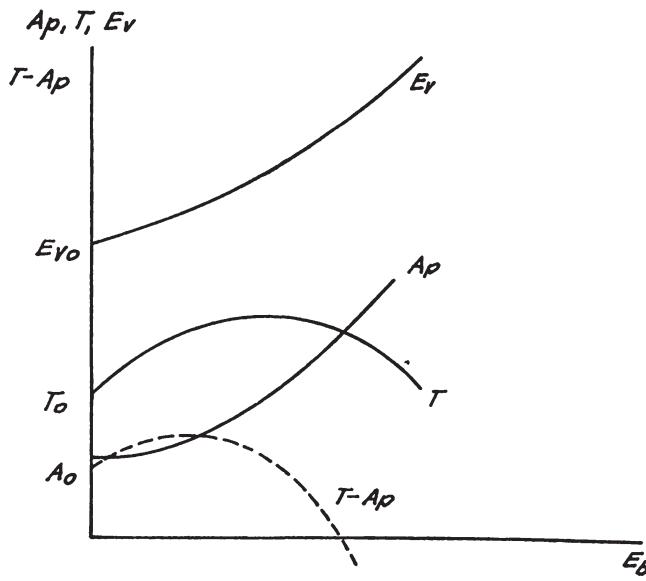
Zur Vermeidung von Mißverständnissen sei bemerkt, daß im Ursprung auf der Abszisse der Wert für  $E_b$  gleich  $E_{b_0}$  ist.

In einem neuen Koordinatensystem, in dem auf der Abszisse die  $E_v$ -Werte und auf der Ordinate die Werte für  $T - A_p$  abgetragen sind, verbindet die  $T - A_p$ ,  $E_v$ -Kurve alle einander zugeordneten aus der Figur 7 zu entnehmenden Werte von  $T - A_p$  und  $E_v$ .

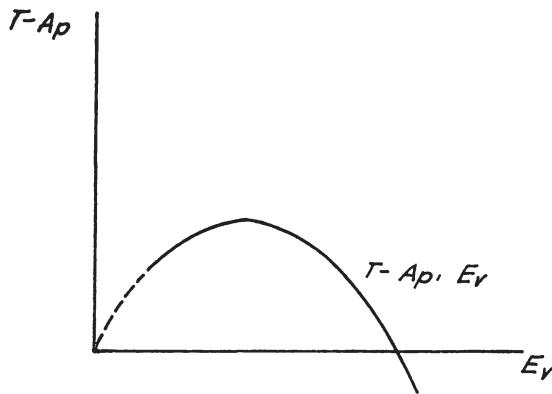
Der gestrichelte Ast dieser umgestülpften Parabel würde sich ergeben, wenn der Steuersatz von seinem Ausgangsniveau ab erhöht werden würde.

Nach dieser Vorbereitung erfolgen die beiden letzten Schritte auf dem Weg<sup>7</sup> zu der optimalen Steuersatzsenkung bzw. zum optimalen Steuersatz.

<sup>7</sup> Er ist von Dipl.-Volksw. Helmut Schneider angeregt worden, dem ich auch an dieser Stelle dafür danke.



Figur 7

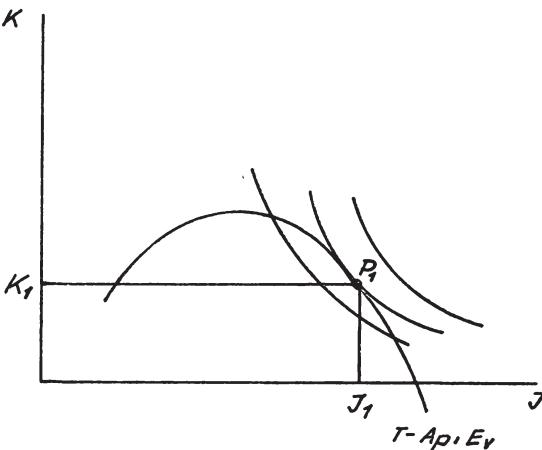


Figur 7a

Zunächst werden die in der Gemeinde nachgefragten Mengen der Güter und Leistungen des Individualbedarfs aus  $E_v$  ermittelt, indem  $E_v$  durch den (als konstant angenommenen) Durchschnittspreis dieser Güter und Leistungen dividiert wird:  $J = \frac{E_v}{p_j}$ , entsprechend ergeben sich die nachgefragten Mengen der Leistungen des Kollektivbedarfs, die

3 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 32

nicht mit den Ausgaben im Rahmen der adäquaten Ausgabenpolitik erworben werden, aus  $K = \frac{T - Ap}{p_k}$ . Diese I- bzw. K-Mengen werden auf der Abszisse bzw. Ordinate der Figur 8 abgetragen, in der auch der relevante, d. h. durchgezogene Teil der in der Figur 7a dargestellten  $T - Ap$ ,  $E_v$ -Kurve erscheint. Dort, wo die  $T - Ap$ ,  $E_v$ -Kurve von einer Indifferenzkurve tangiert wird, also in  $P_1$ , hat die Gemeinde im Rahmen dieser Variante der Wohlstandspolitik ihren Wohlstand maximiert. Um Mißverständnissen vorzubeugen, wird darauf hingewiesen, daß die einzelne Indifferenzkurve in der Figur 8 die Indifferenz zwischen der Versorgung mit alternativen Mengen der Güter und Leistungen des Individualbedarfs und der Versorgung mit alternativen Mengen der Kollektivleistungen *außerhalb* der Leistungen, die mit den adäquaten Ausgaben befriedigt werden, zum Ausdruck bringt.

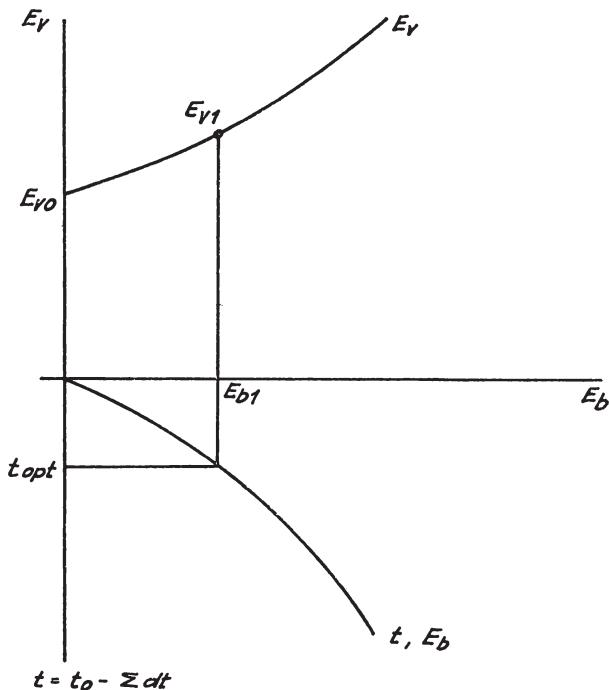


Figur 8

Mit dem Bruttoeinkommen der Gemeindemitglieder werden  $I_1$  an Gütern und Leistungen des Individualbedarfs und  $K_1$  an Kollektivleistungen außerhalb der mit  $A_p$  erworbenen gekauft.

Beim letzten Schritt greifen wir einmal auf die Figur 7 zurück, bei der wir nur die  $E_v$ -Kurve benutzen, sowie auf die Figur 6, die den Zusammenhang zwischen der Steuersatzsenkung bzw. dem jeweiligen Steuersatz und  $E_b$  aufzeigt. Die auf der Abszisse der Figur 8 abgetragenen Werte für  $I$ , also auch für  $I_1$ , lassen sich durch Multiplikation mit  $p_I$  in die entsprechenden Werte der  $E_v$ -Kurve der Figur 7 verwandeln. Diese  $E_v$ -Kurve mit dem aus  $I_1$  ermittelten Wert  $E_{v1}$  erscheint im nordöstlichen Teil des Achsenkreuzes der Figur 9, die als Abszissenwerte die  $E_b$ -Werte hat. Im südöstlichen Teil, dessen Ordinatenwerte

die alternativen Steuersätze darstellen, stellt die  $t, E_b$ -Kurve die einander zugeordneten Steuersätze und  $E_b$ -Werte dar.



Figur 9

Wie erwähnt, ergibt sich die im Wohlstandsmaximum nachgefragte Menge an Gütern und Leistungen des Individualbedarfs aus Figur 8 mit  $I_1$ . Multipliziert mit dem Durchschnittspreis für diese Güter und Leistungen, folgt der Wert für  $E_{v1}$ , das verfügbare Einkommen. Dieser Wert stellt einen bestimmten Punkt auf der  $E_v$ -Kurve dar, und ihm entspricht gemäß Figur 6 ein bestimmter Wert des Bruttoeinkommens, nämlich  $E_{b1}$ . In Verbindung mit der  $t, E_b$ -Kurve lässt sich der optimale Steuersatz  $t_{opt}$  ablesen.

Die Politik der Steuersatzsenkung führt sowohl zu einer Verbesserung der Befriedigung der Kollektivbedürfnisse, einschließlich wie auch ausschließlich der Bedürfnisse, die durch die adäquaten Ausgaben befriedigt werden, als auch zu einer verbesserten Versorgung mit den Gütern und Leistungen des Individualbedarfs.

Das Ziel dieser Variante der Wohlstandspolitik schließt eine schlechtere Versorgung mit den Leistungen des Kollektivbedarfs, aus-

schließlich der mit  $A_p$  erworbenen Leistungen gegenüber dem Ausgangszustand aus. Für die Verfolgung dieser Politik bedeutet das, daß sie nur soweit betrieben wird, solange der Wert für  $T-A_p$  zumindest nicht unter seinem Ausgangsniveau zu liegen kommt. Und bei unserer Bestimmung der optimalen Steuersatzsenkung kommt das darin zum Ausdruck, daß der Punkt  $P_1$  in der Figur 8 nicht unter dem Punkt liegt, in dem die  $T-A_p$ ,  $E_v$ -Kurve beginnt.

Wie oben erläutert, ist nicht nur das gesamte verfügbare Einkommen gestiegen, sondern auch das verfügbare Einkommen pro Kopf oder Haushalt der vor der Steuersatzsenkung ansässigen Gemeindemitglieder. Übrigens hat sich natürlich ebenfalls das Pro-Kopf-Einkommen, d. h. die Pro-Kopf-Versorgung mit Individual- und Kollektivgütern, der attrahierten Gemeindemitglieder erhöht; denn sonst hätten sie ihren alten Wohnort nicht verlassen.

3. Bevor wir die Frage aufwerfen, wie sich die einzelnen Gemeinden oder Gemeindetypen im Hinblick auf die Steuersatzsenkung im Verein mit der adäquaten Ausgabenpolitik zum Zwecke der Wohlstandsmaximierung verhalten, noch einige Bemerkungen über die *adäquate Ausgabenpolitik* selbst. Diese Politik kann natürlich nur im Rahmen der erwarteten Einnahmen betrieben werden. Auf den Passus „im Rahmen der erwarteten Einnahmen“ wird noch zurückzukommen sein.

Wenn eine Gemeinde im Vorgriff auf die erwartete Erhöhung des Steueraufkommens die Ausgaben für luxuriöse Rathäuser oder sonstige Verwaltungsbauten oder für eine übertrieben großzügige Ausgestaltung von Schulen usw. erhöht, dann wird sie weniger Produktion attrahieren als eine Gemeinde, die für den Ausbau ihrer Verkehrsanlagen oder der sonstigen Public Utilities sorgt, damit die erwartete ausgedehnte Produktion unter Bedingungen arbeitet, die mindestens gleich gut sind wie an anderen Orten. Selbstverständlich hat sie auch etwas für die Befriedigung der anderen zunehmenden Kollektivbedürfnisse zu tun. Aber während der Zusammenhang zwischen der Produktionsausdehnung und den Ausgaben für die angemessenen Produktionsbedingungen offensichtlich ist, ist er zwischen der Produktionsausdehnung und der Zunahme anderer Kollektivbedürfnisse undurchsichtiger, und auch der Einfluß der Leistungen, die eine Gemeinde für die Befriedigung dieser Kollektivbedürfnisse bietet, auf die Produktionsattraktion ist, obschon vorhanden, weniger exakt zu bestimmen. Diese Bedürfnisse steigen nicht nur mit der Produktionsausdehnung, da ja mit ihr auch eine Erhöhung der Einwohnerzahl verbunden ist; sie hängen auch von der absoluten Größe, gemessen an der Einwohnerzahl, und dem Durchschnittseinkommen und schließlich von der Struktur der Gemeinde ab. Nach aller Erfahrung steigen diese Bedürfnisse überproportional zur Einwohnerzahl; sie sind bei größerem Durchschnitts-

einkommen höher als bei niedrigerem. In einer ländlichen und daher meist auch relativ konservativen Gemeinde werden sie weniger als in einer fortschrittlichen gewerblichen Gemeinde gleicher Größe und Einkommen empfunden. Was die letzte, weiter oben erwähnte Gruppe der Ausgaben anlangt, die sich im Zuge der Produktionsausdehnung aufdrängen kann, nämlich die Ausgaben zur Korrektur der Einkommensverteilung, so werden diese Ausgaben, jedenfalls solange die Verschiebung in der Einkommensverteilung nicht schwer ins Gewicht fällt, sich kaum bemerkbar machen. Trotzdem mögen sie in Gemeinden nicht ohne Bedeutung sein, in denen die Einkommen der benachteiligten Gruppen einen relativ großen Anteil an dem Gesamteinkommen haben und in denen das Ansehen und die Macht dieser Gruppen relativ groß sind.

Wir sehen also, daß es durchaus einen Spielraum für die Variation und Kombination der Ausgaben „im Rahmen der erwarteten Einnahmen“ gibt, und je nachdem, wie er genutzt wird, wird die Produktionsausdehnung bei gegebener Steuersatzsenkung beeinflußt. Es kommt aber noch ein Umstand hinzu, der uns auf den Passus „im Rahmen der erwarteten Einnahmen“ zurückführt.

Die meisten der oben erwähnten, mit der Produktionsausdehnung verbundenen Bedürfnisse erfordern zu ihrer Befriedigung Investitionen. Verkehrsanlagen, andere Public Utilities, die Einrichtungen für Erziehung, Gesundheit, Fürsorge usw. müssen ausgedehnt werden. Mit diesen Investitionen kann nicht gewartet werden, bis das erhöhte Steueraufkommen die nötigen Mittel bereitstellt; denn wenn sie nicht vorgenommen werden, wird eben auch das Steueraufkommen nicht oder nur unzulänglich wachsen. Die Produktionsausdehnung wird also auch entscheidend davon mitbestimmt, ob und in welchem Umfang eine Gemeinde entweder auf Rücklagen oder die Veräußerungen von bestimmten Sachvermögen (z. B. Waldbeständen und anderen Grundvermögen) zurückgreifen kann und will — praktisch wird dieser Weg kaum eine nennenswerte Bedeutung haben — und/oder ob und inwieweit sie Zugang zum Kreditmarkt hat und ihn auch benutzen will.

Es hängt von den erwarteten Einnahmen (Steuern und Erwerbseinkünfte), dem erwarteten Zuwachs der mit der Produktionserhöhung verbundenen laufenden Ausgaben und schließlich natürlich vom gegenwärtigen und dem erwarteten zukünftigen Zins ab, welche Kreditnachfrage die Gemeinde geltend macht. Wenn nicht nur der Zins, sondern daneben noch Kreditkontingentierungen auf der Angebotsseite eine Rolle spielen, dann sind auch sie in die Entscheidung mit einzubeziehen. Immer aber birgt die Entscheidung für die Gemeinde ein Risiko in sich, selbst dann, wenn sie nicht damit zu rechnen braucht, daß sie im Ausmaß der Kredittilgung keine Möglichkeit hat, wenn auch zu ungünstigeren Bedingungen, sich entsprechend neu zu verschulden.

Zwischen den Investitionen und dem erwarteten Steuermehraufkommen bzw. dem erwarteten Zuwachs an Erwerbseinkünften (soweit es sich um sog. rentable Investitionen handelt) besteht ein wechselseitiger Zusammenhang: Einerseits ermöglichen erst die Investitionen in Verbindung mit der Steuersatzsenkung einen Zuwachs an Steuern und Erwerbseinkünften; andererseits muß dieser Zuwachs ausreichen, um die Verzinsung, die mit den Investitionen verbundenen laufenden Ausgaben und die Amortisation der neuen Anlagen in der betrachteten Periode zu decken.

4. Es ist nun zu prüfen, welche Typen von Gemeinden für diese Politik der Steuersatzsenkung mit dem Ziel der Wohlstandsmaximierung via Produktionsattraktion in Frage kommen und ob das Ausmaß der Steuersatzsenkung gleichmäßig oder ungleichmäßig sein wird.

Zweckmäßigerweise nehmen wir die Betrachtung in zwei Schritten vor: Zunächst wird gefragt, welche Gemeinden von sich aus geneigt sein werden — ohne äußeren Anstoß, also *spontan* —, ihre Steuersätze zu senken, oder vielmehr anders: welche weniger oder gar nicht dazu geneigt sein werden. Darauf wird erörtert werden, wie vermutlich die Reaktion der Gemeinden des anderen Typs auf die Steuersatzsenkungen der Hechte im Karpfenteich der Gemeinden aussieht und auf die Politik dieser Hechte zurückwirkt, da diese Reaktion im Kalkül der Gemeinden berücksichtigt werden muß, die die Politik der Steuersatzsenkung erwägen.

a) Es kann eine Reihe von Gründen dafür angeführt werden, daß bestimmte Gemeinden die Politik der Steuersatzsenkung von sich aus nicht oder nur sehr zurückhaltend betreiben werden:

(1) Zunächst kann nicht erwartet werden, daß für alle Gemeinden die Wohlstandsmaximierung im obigen Sinne die oberste Maxime ihrer Politik ist. Bestimmte Gemeinden mögen der Ansicht sein, daß der Vorteil einer Produktions- und Einkommenserhöhung durch Nachteile überkompenziert wird, die mit der Produktionsausdehnung verbunden sind. Sie empfinden die Störung durch die zunehmende Wirtschaftsaktivität stärker als eine zunehmende Versorgung mit Gütern und Leistungen. Man denke z. B. an Gemeinden, in denen relativ viele Leute wohnen, die Ruhe haben wollen (etwa an Badeorte). Ländliche und kleinere Stadtgemeinden mit traditionellem, festgefügtem Milieu haben häufig ein Interesse daran, ihre Kreise vor dem Eindringen von Fremden, insbesondere wenn sie mit der Industrie einziehen, zu bewahren. Für diese Gruppe von Gemeinden ist das oben von uns gewählte Kriterium für den Wohlstand, nämlich das Ausmaß der Versorgung mit Gütern und Leistungen des individuellen Bedarfs plus die Versorgung mit den Leistungen des kollektiven Bedarfs, eben nicht das einzige Wohlstandskriterium. Ihm wird von ihnen weniger Gewicht beigelegt als ande-

ren Kriterien, wie also z. B. der beschaulichen oder traditionellen Lebensführung.

(2) Eine zweite Kategorie der Gemeinden wird von Kräften geführt, die entweder das Ziel der Wohlstandsmaximierung in unserem Sinne nicht erkennen oder es nicht aktiv genug verfolgen. Die Bedeutung dieser Kategorie sollte nicht unterschätzt werden, wenn die Führung einer Gemeinde in ehrenamtlichen Händen liegt, wie es bei kleineren Gemeinden der Fall ist. Hierfür gehören auch diejenigen, die zwar das Ziel erkannt haben, es aber mit unzulänglichen oder falschen Mitteln ansteuern, also z. B. ein Mehrsteueraufkommen in möglichst imposante Rathäuser oder unangemessen großzügige Theater leiten. Sie treiben also eine nicht adäquate Ausgabenpolitik.

(3) In etwa gehören zu diesem Typ auch jene Gemeinden, die das mit der Steuersatzsenkung und der Aufnahme eines Investitionskredits verbundene Risiko scheuen. Ihre Führung liegt bei Leuten, die zu wenig von einem wagenden Unternehmer an sich haben oder die zwar genug Wagemut in eigenen Angelegenheiten aufbringen, die aber ängstlich oder vorsichtig werden, wenn sie das Geld anderer investieren sollen. In der Regel wird die Risikobereitschaft bei großen Gemeinden größer als bei kleinen sein; denn man darf nicht vergessen, daß z. B. der Neubau einer Schule oder eines Elektrizitätswerkes oder die Erweiterung des Straßennetzes bei einer kleinen Gemeinde sehr selten auftreten, während sie in einer großen Gemeinde fast zur Gewohnheit werden, und daß das Ungewohnte an sich schon Hemmungen und Bedenken hervorruft.

(4) Mindestens ebenso bedeutend werden die Fälle sein, in denen es zwar nicht an der Risikobereitschaft, dafür aber an einem ausreichenden Zugang zum Kreditmarkt fehlt. Dabei ist natürlich zu berücksichtigen, daß bei voller finanzpolitischer Autonomie der Gemeinden eine Hilfestellung übergeordneter Gebietskörperschaften nicht zu erwarten ist oder vernachlässigt werden kann. Nach aller Erfahrung haben die großen und reichen Gemeinden einen weit besseren Zugang zum Kreditmarkt als die kleinen und armen Gemeinden. Dieser Punkt ist für die Politik der Wohlstandsmaximierung über Steuersatzsenkung und adäquate Ausgabenpolitik natürlich von großer Bedeutung.

(5) Ein weiterer Typ von Gemeinden, deren Steuersatzsenkung minimal sein wird, wird von den Gemeinden in örtlichen Randlagen gebildet, in deren Umkreis sich wenig (gewerbliche) Produktionsstandorte befinden. Die Nachfrageelastizität im Hinblick auf den Produktionsstandort in dieser Gemeinde ist wegen der ungünstigen örtlichen Lage relativ klein.

(6) Schließlich kann es sein, daß eine Reihe von Gemeinden sich in einer Oligopolsituation befindet, daß also jede einzelne von ihnen mit

einem zu kleinen  $\eta$  für den Fall der Steuersatzsenkung rechnet, weil sie erwartet, daß andere Gemeinden ihr folgen. Eine solche Situation und ein solches Verhalten können sich ergeben, wenn sich mehrere relativ große Gemeinden in relativ großer örtlicher Nähe zueinander befinden.

b) Wenn also auch nach diesen Überlegungen nicht zu erwarten ist, daß alle Gemeinden, abgesehen von den Gemeinden, die diese Variante der Wohlstandspolitik überhaupt nicht verfolgen, im Rahmen ihrer autonomen Finanzpolitik geneigt sein werden, von sich aus, also spontan, dieselbe Steuersatzsenkung vorzunehmen, so bleibt immerhin noch zu erörtern, ob nicht auf Steuersatzsenkungen der Hechte im Karpfenteich der Gemeinden Reaktionen der anderen Gemeinden erfolgen werden und welchen Einfluß diese erwarteten Reaktionen wiederum auf die Politik der Hechte im Karpfenteich ausüben. Diese Problematik ist aus der Marktformenlehre bekannt, und es ist einleuchtend, daß keine Gemeinde ihren Steuersatz senken wird, wenn sie erwartet, daß alle anderen oder sehr viele Gemeinden es in gleichem (oder gar noch größerem) Maße tun werden.

Man mag zwar die prima-facie-Vermutung ins Feld führen, daß bei einer sehr großen Zahl von Gemeinden verschiedener Größe und Struktur (wie es etwa in Deutschland der Fall ist) viel mehr gegen als für eine Reaktion spricht. Aber wir dürfen uns mit dieser Vermutung nicht begnügen.

Folgende Umstände spielen für die Frage, ob und in wie starkem Maße mit solchen Reaktionen auf Steuersatzsenkungen bestimmter Gemeinden zu rechnen ist, eine Rolle:

(1) Wenn die Zahl der Gemeinden groß ist und die kleinen oder relativ kleinen Gemeinden einen großen Anteil an der Gesamtzahl der Gemeinden ausmachen, dann wird nicht damit gerechnet werden können, daß sie oder jedenfalls die Mehrzahl von ihnen auf Steuersatzsenkungen anderer (der großen und reichen) Gemeinden reagieren. Denn die Einbuße, die in der Nachfrage nach dem Produktionsstandort in den einzelnen Gemeinden infolge der Steuersenkung anderer Gemeinden entsteht, ist für die Mehrzahl dieser Gemeinden so gering, daß es am Impuls für die Reaktion fehlen wird. Selbst wenn die Einbuße spürbar wäre, wäre die Reaktion noch an die Voraussetzung gebunden, daß diese Gemeinden die Ursache für die Einbuße erkennen, was nur bei einer ausreichenden Information über die Finanzpolitik aller anderen Gemeinden angenommen werden kann. Diese Annahme ist kaum realistisch.

(2) Aber die Einbuße selbst ist nicht einmal notwendig an die Zahl der Gemeinden gebunden. Vielmehr wird sie auch dann schon nicht oder nicht deutlich genug empfunden, wenn das Wirtschaftswachstum und also auch das Wachstum der Gemeinden berücksichtigt werden. Je größer

dieses Wachstum, desto eher wird an Stelle der absoluten Einbuße die nur relative Einbuße treten, nämlich in Gestalt eines verminderten Wachstums. Sicher wird das keine oder jedenfalls nicht die Reaktion hervorrufen, die ohne das Wachstum zu erwarten gewesen wäre.

(3) Weiterhin hängt die Reaktion davon ab, ob die Einbuße kurz- oder langfristig auftritt. Im letzteren Fall wird die Reaktion *ceteris paribus* geringer als im ersten sein. Wenn also bestimmte Gemeinden z. B. die Gewinnsteuersätze senken, was ja erst langfristig auf die Standortverteilung einwirkt, wird die Reaktion anderer Gemeinden geringer sein oder später erfolgen, als wenn es sich z. B. um Senkungen des Umsatzsteuersatzes handelt.

(4) Liegen mehrere relativ große Gemeinden, die sich untereinander in einer Oligopsitsituatton befinden, relativ weit entfernt von einer Gemeinde, die eine Steuersatzsenkung vornimmt, dann wird die relativ große Entfernung die Wirkung dieser Steuersatzsenkung so mildern, daß die Reaktion dieser oligopolistischen Gemeinden entweder ausbleibt oder gering ist.

(5) Wir haben bisher aus Gründen der Vereinfachung unter der Annahme argumentiert, daß die Gemeinden nur *eine* Steuer erheben. Stützen sie sich demgegenüber auf eine Mehrzahl von Steuern und haben diese Steuern im Budget der Gemeinden ein verschiedenes Gewicht — Annahmen, die für die gegenwärtigen westdeutschen Verhältnisse zu treffen —, dann wird das die Reaktion eher hemmen als fördern. Spontane Steuersatzsenkungen werden vermutlich bei den Steuern vorgenommen werden, die besonders ins Gewicht fallen. Senkt z. B. eine Gemeinde, bei der die Gewerbesteuer eine große Rolle spielt, den Satz dieser Steuer, dann werden Gemeinden, für die beispielsweise die Grundsteuer besonders ertragreich ist, auf die Steuersatzsenkung der erstgenannten Gemeinde um so weniger reagieren, je weniger sie eine entsprechende Gewerbesteuersenkung anbieten können.

Die unter (1) bis (5) angeführten Gründe laufen, wenn wir einen Begriff aus der Marktformenlehre verwenden, darauf hinaus, daß die Kreuzpreiselastizität relativ klein ist, d. h., daß diejenigen Gemeinden, die die Chancen einer spontanen Steuersatzsenkung abwägen, sich in der Position eines Monopolisten befinden. Mit anderen Worten: sie rechnen mit einer *gegebenen* Nachfragekurve.

(6) Diese Gründe für das Fehlen von Reaktionen oder für nur schwache Reaktionen verlieren erheblich an Gewicht, wenn eine große Gemeinde, die ihre Steuersätze reduziert, in der Nähe von Gemeinden liegt, die relativ groß sind und die sich untereinander in der Situation von Oligopolisten befinden. Zwar mag die Oligopsitsituatton sich immer noch hemmend selbst auf eine Reaktion auswirken, deren Auslösung von

„außen“ kommt, weil keine dieser Gemeinden mit Sicherheit erwartet, daß ihre Reaktion von den anderen nicht doch als der Beginn eines Kampfes mit den anderen um den „Markt“ angesehen wird. Aber wenn der Druck von außen stark genug und die Wirkung für alle ziemlich gleich ist, dann wird mit einer etwa gleichen Reaktion aller zu rechnen sein. Diese Aussicht mag die steuersenkende Gemeinde zu einer kleinen Dosis Steuersatzsenkung veranlassen. Bemäßt sie die Dosis zu groß, so daß die Oligopolgemeinden reagieren, dann wird günstigenfalls für sie und jede dieser Gemeinden eine relativ geringe Produktionsausdehnung die Folge sein.

c) Ob also mit unterschiedlichen Steuersatzsenkungen gerechnet werden kann, hängt schließlich davon ab, wieweit in der konkreten Situation jene Bedingungen realisiert sind, die unter a) implizite als günstig für die Neigung zu spontanen Steuersatzsenkungen und unter b) als ungünstig für die Erwartung massiver Reaktionen der in die Defensive gedrängten Gemeinden bezeichnet wurden.

Überprüft man daraufhin die gegenwärtigen Verhältnisse in der Bundesrepublik und in den bedeutenden Ländern von Westeuropa sowie in den USA, dann scheint sehr viel mehr dafür als dagegen zu sprechen, daß man im Falle der autonomen Finanzpolitik der Gemeinden mit differenzierten Steuersätzen rechnen müßte, selbst wenn man nur diese, freilich bedeutende vierte Alternative der Wohlstandspolitik beachtet. Die Zahl der Gemeinden ist sehr groß (in der Bundesrepublik gibt es z. B. rd. 24 000 Gemeinden); sie sind in ihrer Größe und Struktur sehr unterschiedlich; der Zugang zum Kreditmarkt ist für große (und zugleich reiche) Gemeinden wesentlich breiter als für kleine Gemeinden; die Führung der Gemeinden ist im Hinblick auf Sachkunde, Rationalität und Wagemut sehr unterschiedlich und in der Regel bei größeren Gemeinden in geeigneteren Händen als bei kleineren usw.

5. Die Bedeutung der Ausgabenpolitik im Rahmen dieser Alternative der Wohlstandspolitik ist offensichtlich. Wir wollen sie auch zeichnerisch illustrieren.

Die nicht adäquate Ausgabenpolitik kann sich, wie erwähnt, in zweifacher Weise äußern. Einmal darin, daß eine Gemeinde zwar bereit und in der Lage ist, ihre Augaben zu erhöhen, die Mehrausgaben werden jedoch nicht adäquat verwendet; statt die Produktionsbedingungen angemessen zu verbessern, werden beispielsweise die Verwaltungsbauten unangemessen erweitert.

Zum anderen kann die nicht adäquate Ausgabenpolitik darin zum Ausdruck kommen, daß eine Gemeinde die zusätzlichen Ausgaben zwar richtig oder angemessen verwendet, aber nicht bereit oder in der Lage ist, diese Ausgaben genügend zu erhöhen.

Die erste Variante kommt dadurch zum Ausdruck, daß sich die Differenz zwischen dem Steueraufkommen und den Ausgaben, die zwecks Bereitstellung der Produktionsbedingungen für die attrahierte Produktion vorgenommen werden, im Vergleich zur adäquaten Ausgabenpolitik reduziert. Das läßt sich an Hand der Figur 7 sowohl durch eine Änderung der T-Kurve, und zwar durch einen geringeren Anstieg und also ein niedrigeres und früheres Maximum sowie einen stärkeren Abfall nach dem Maximum, als auch durch eine Änderung der Ausgabenkurve darstellen. Wir ziehen die zweite Darstellung vor, weil sie im Gegensatz zu einer Verschiebung der T-Kurve keine Änderung unserer Funktionen oder Kurven, insbesondere in der Figur 9, die nochmals herangezogen werden muß, erforderlich macht. Bei dieser Variante der nicht adäquaten Ausgabenpolitik hat die Ausgabenkurve in der Figur 7 zwar den Ausgangspunkt und den kurzen waagerechten Verlauf mit der  $A_p$ -Kurve gemein, dann steigt sie jedoch stärker als die  $A_p$ -Kurve an. Darin kommt eben zum Ausdruck, daß der gleiche Betrag an Mitteln bei nicht adäquater Verwendung in Verbindung mit gegebenen Steuersatzsenkungen weniger Einkommen attrahiert als bei adäquater Verwendung. Die geringere Attraktion von (Brutto-) Einkommen ist von einer gegenüber der adäquaten Ausgabenpolitik geringeren Zunahme auch der verfügbaren Einkommen begleitet. Beides hat zur Folge, daß die der  $T-A_p, E_v$ -Kurve in den Figuren 7a und 8 entsprechende  $T-A^8, E_v$ -Kurve von einem bestimmten Punkt ab, nämlich vom Ende des waagerechten Verlaufs der  $A_p$ -Kurve ab, einen geringeren Anstieg, ein niedrigeres Maximum und einen stärkeren Abfall als die  $T-A_p, E_v$ -Kurve hat.

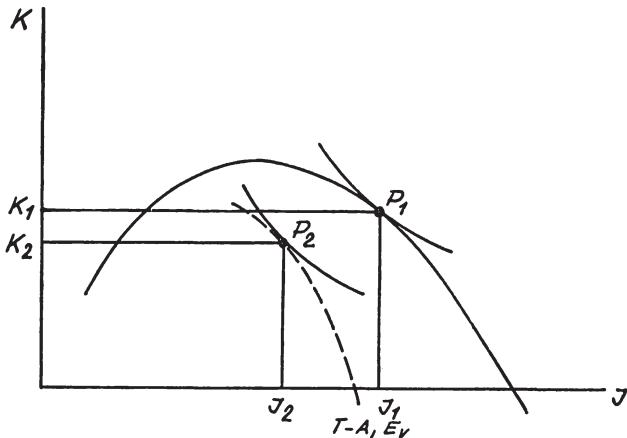
Bei der zweiten Variante macht die nicht adäquate Ausgabenpolitik mit der Ausgabenerhöhung vor einem Punkte halt, bis zu dem die adäquate Politik geht. Von diesem Stopp ab ist nur noch die Steuersatzsenkung das Mittel der Produktionsattraktion, mit dem Erfolg, daß Produktion und Einkommen weniger zunehmen als bei adäquater Ausgabenpolitik. Liegt der Punkt, an dem die Ausgabenerhöhung gestoppt wird, vor dem Maximum der  $T-A_p, E_v$ -Kurve, dann erleidet die  $T-A, E_v$ -Kurve dasselbe Schicksal wie bei der ersten Variante. Liegt er im oder hinter dem Maximum, dann äußert sich diese Variante der nicht adäquaten Ausgabenpolitik in einem im Vergleich zur  $T-A_p, E_v$ -Kurve schnelleren Abfall der  $T-A, E_v$ -Kurve.

Bei beiden Varianten der nicht adäquaten Ausgabenpolitik muß der Punkt, bei dem der Wohlstand unter eben der Bedingung nicht adäquater Ausgaben maximiert wird, auf einer Indifferenzkurve liegen, die weiter links verläuft als die Indifferenzkurve, auf der sich der Punkt des

---

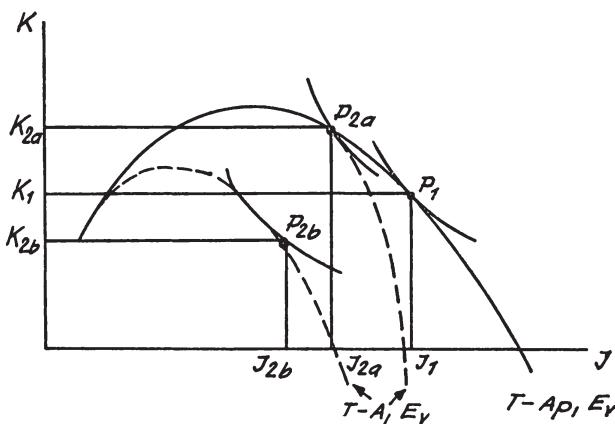
<sup>8</sup> A bedeutet nicht adäquate Ausgabenpolitik.

Wohlstandsmaximums bei adäquater Ausgabenpolitik befindet. Das wird in den Figuren 8a und 8b dargestellt.



Figur 8a

1. Variante der nicht adäquaten Ausgabenpolitik



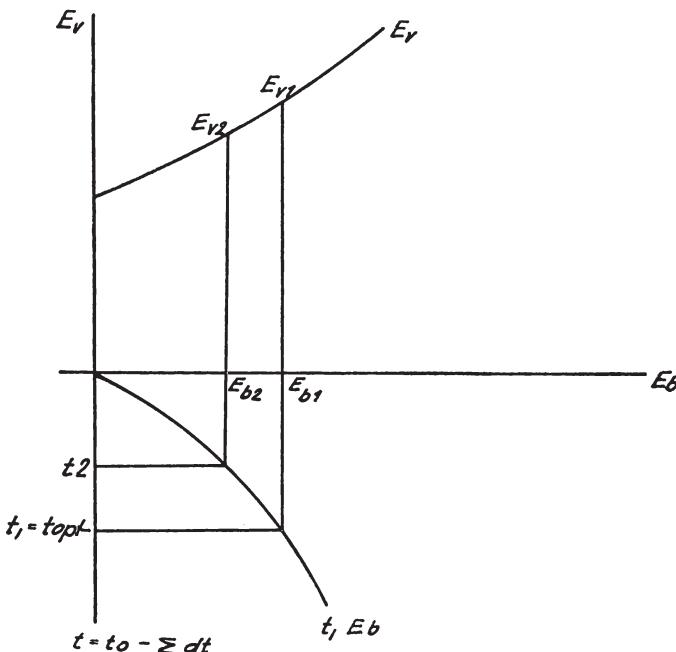
Figur 8b

2. Variante der nicht adäquaten Ausgabenpolitik

Die mit a versehenen Werte ergeben sich, wenn der Ausgabenstopp hinter dem Maximum der  $T-A_p$ -Kurve liegt. Die mit b versehenen Werte ergeben sich, wenn dieser Stopp sich vor dem Maximum befindet.

Für die weiteren Folgerungen genügt uns die Erkenntnis, daß der I-Wert bei adäquater Ausgabenpolitik ( $I_1$ ) stets größer als bei nicht ad-

äquater Politik ( $I_2$ -Werte) ist, ohne weiter zwischen den verschiedenen  $I_2$ -Werten zu unterscheiden. Multiplizieren wir die  $I_1$ - und  $I_2$ -Werte mit dem (konstanten) Durchschnittspreis für die Individualgüter, dann ergeben sich die entsprechenden  $E_v$ -Werte, wobei  $E_{v1}$  also größer als  $E_{v2}$  ist. Mit diesen Werten gehen wir zurück in die Figur 9, aus der jetzt zur Ermittlung der verschiedenen Steuersätze bei adäquater und nicht adäquater Ausgabenpolitik die Figur 9a entsteht.



Figur 9a

Das (naheliegende) Ergebnis, zu dem diese Überlegungen geführt haben, besteht also darin, daß die Gemeinden, die keine adäquate Ausgabenpolitik betreiben wollen oder können, den Steuersatz weniger senken als die Gemeinden, die zu einer adäquaten Ausgabenpolitik bereit und in der Lage sind.

6. Am Schlusse der Darstellung dieser Variante der Wohlstandspolitik ist es zumindest der Vollständigkeit halber nötig, noch einen Vergleich zwischen der Steuerpolitik und der Ausgabenpolitik als Mittel der Wohlstandsmaximierung im Rahmen dieser Variante zu ziehen. Unsere bisherige Analyse behandelte ja nur die Steuersatzdifferenzierung in Verbindung mit einer mehr oder minder angemessenen Ausgaben-

politik. Prinzipiell kann damit die Variierung der Ausgaben bei unveränderten und für alle Gemeinden gleichen Steuersätzen konkurrieren. Bestimmte Gemeinden könnten also im Rahmen ihrer finanzpolitischen Autonomie das Ziel verfolgen, über die Erhöhung der Ausgaben die private Produktion und das private Einkommen und damit bei unveränderten Steuersätzen das Steueraufkommen und so auch gewisse Ausgaben für die Befriedigung bestimmter Kollektivbedürfnisse zu steigern.

Ob dieser Weg, der natürlich grundsätzlich auch zu einer Änderung der Standortverteilung führt, unter sonst gleichen Umständen ebenso erfolgversprechend ist und ebenso leicht beschritten wird wie der der Steuersatzdifferenzierung in Verbindung mit der adäquaten Ausgabenpolitik, hängt insbesondere von folgendem ab:

(1) Von der Attraktionswirkung der Ausgabenerhöhung (etwa für Verkehrsanlagen u. ä.) im Vergleich zu der der Steuersatzsenkungen. *Ceteris paribus*, d. h. vor allem bei gleicher Information der Unternehmungen, insbesondere außerhalb der betroffenen Gemeinden, und bei quantitativ gleichem Attraktionseffekt scheint die Steuersatzsenkung einen leichten Vorzug zu haben. Denn die Steuerersparnis ist für den einzelnen Unternehmer in seinem Kalkül über die Standortwahl im allgemeinen leichter abzuschätzen als sein Vorteil aus den besseren Produktionsbedingungen auf Grund entsprechender Gemeindeausgaben. Die Steuersatzsenkung scheint also transparenter zu sein.

(2) Ihr Attraktionseffekt tritt jedenfalls schneller ein, solange noch keine oder nur eine geringfügige Erhöhung der adäquaten Ausgaben notwendig wird, da Investitionen Zeit verlangen. Er ist solange natürlich auch gering.

(3) Wenn ein steuerlicher Anreiz fehlt, muß die Ausgabenerhöhung natürlich stärker sein, um den gleichen Attraktionseffekt wie die kombinierte Steuersatzsenkung und adäquate Ausgabenpolitik zu erzielen. Das fällt deswegen zuungunsten der Attraktionspolitik ausschließlich durch Ausgabenerhöhung ins Gewicht, weil das Risiko sich vergrößert. Die Ausgaben, die — zumeist über entsprechende Investitionen der Gemeinde — Produktion attrahieren sollen, können das erst, nachdem die Investitionen realisiert sind. Sollten sich aber die Erwartungen der Gemeinde nicht oder nicht genügend erfüllen, dann muß sie mit Fehlinvestitionen rechnen, die nicht mehr zu revidieren sind. Die Gefahr besteht natürlich auch bei der adäquaten Ausgabenpolitik in Verbindung mit Steuersatzsenkungen, aber in geringerem Maße, weil die zusätzlichen Ausgaben hier nur einen Teil der Attraktionspolitik bilden und weil Steuersatzsenkungen leichter als Investitionen zu revidieren sind.

(4) Andererseits kann die Attraktionspolitik über die ausschließliche Ausgabenerhöhung in manchen Fällen gezielt erfolgen; man kann

grundsätzlich auf diesem Wege bestimmte Unternehmungen heranziehen, indem man sich auf Investitionen beschränkt, die nur ihnen zugute kommen. Demgegenüber wirkt die Politik der Steuersatzsenkung allgemein, jedenfalls solange auch die Gemeinden sich an das Prinzip der steuerlichen Gleichbehandlung der Pflichtigen halten, was zu unterstellen ist. (Von der praktisch geringfügigen Bedeutung der Steuerstundung sehen wir ab).

Aber diese Frage braucht nicht entschieden zu werden; sie kann nur für den konkreten Fall beantwortet werden. Da wir annehmen, daß die Alternative der Steuersatzdifferenzierung eine größere Bedeutung im Rahmen der autonomen Finanzpolitik der Gemeinden spielen würde, haben wir praktisch nur sie behandelt; und in den folgenden Erörterungen beziehen wir uns nur auf diese Alternative. Die Wirkungen auf die Standortverteilung bei beiden Alternativen sind grundsätzlich dieselben, und wir können diesen Punkt verlassen.

## VI

1. Bisher wurde der Wohlstandspolitik autonomer Gemeinden mit dem Ziel der *Einkommensumverteilung* keine Aufmerksamkeit geschenkt, obwohl die ersten beiden Varianten über die Veränderung der Kombination zwischen der Befriedigung der Individualbedürfnisse und der Befriedigung der Kollektivbedürfnisse praktisch auch auf eine Einkommensumverteilung hinauslaufen. Jetzt soll als letzte Variante das Bestreben von Gemeinden erörtert werden, das auf eine Änderung der Verteilung der Steuerlast bei gegebenem Steueraufkommen und gegebener Ausgabenpolitik, also auf eine Änderung der Verteilung der verfügbaren Einkommen unter den Gemeindemitgliedern gerichtet ist. Wir beschränken uns dabei auf die beiden bedeutendsten Alternativen dieser Politik: auf die Nivellierung und Differenzierung der Einkommensverteilung.

Der ersten Alternative werden Gemeinden zuneigen, denen die Unterschiede in der Einkommensverteilung bei der in der Ausgangssituation gegebenen Steuerlastverteilung zu groß sind. Es werden Gemeinden sein, bei denen die Unterschiede in den Bruttoeinkommen wesentlich größer sind als im Durchschnitt aller Gemeinden oder/und denen das bei homogener örtlicher Besteuerung herrschende Steuersystem zu wenig fortschrittlich ist. Bei dem Typ der Gemeinden, die die entgegengesetzte Variante zu verfolgen geneigt sind, liegen die Verhältnisse umgekehrt.

2. Die wichtigsten Wege, die sich in beiden Fällen anbieten, sind a) die Verschärfung bzw. Milderung der Progression in der Einkommensbesteuerung und b) die Reduktion bzw. Verstärkung des Gewichts der sog. indirekten Steuern gegenüber den direkten, also insbesondere den Einkommensteuern.

Abseits von allen Detailfragen solcher Änderungen des Steuersystems haben wir es ausschließlich mit ihren Wirkungen auf die Standortverteilung zu tun. Und auch dabei werden wir uns angesichts der im letzten Abschnitt folgenden Analyse des Einflusses der örtlich differenzierten Belastung durch einzelne Steuern auf die Standortverteilung kurz fassen können. Der Leser sei auf diesen Abschnitt verwiesen, wenn er sich näher darüber informieren will; vielleicht ist es überhaupt besser, wenn er diesen Abschnitt vorher liest.

Zu a) Wenn unterstellt wird, daß die Besitzeinkommen, also die Einkommen aus Kapitalverzinsung, Rente und Unternehmergeinn, sich im wesentlichen bei den Unternehmern oder Unternehmungen konzentrieren und sich im allgemeinen in den oberen Einkommenstufen befinden und daß ferner die Lohneinkommen in ihrer Masse in den unteren Einkommenstufen anzutreffen sind, dann wird die Verschärfung der Progression des Einkommensteuertarifs (in Verbindung mit der Erhöhung der Körperschaftsteuer) vor allem die Unternehmer treffen. Die Milderung der Progression in Verbindung mit einer Senkung der Körperschaftsteuer wird unter der Voraussetzung gleichen Steueraufkommens im wesentlichen zu Lasten der Arbeitnehmer gehen. Wo es neben der Einkommen- und Körperschaftsteuer (Gewinnsteuern) eine Lohnsteuer gibt, kann durch eine entsprechende Bewegung der Sätze der beiden Steuern dasselbe erreicht werden.

Bei der folgenden Argumentation wird Vollbeschäftigung im Ausgangszustand unterstellt, und es wird ferner die realistische Annahme einer beschränkten örtlichen Faktormobilität gemacht.

Wenn die Gemeinde A eine Mehrbelastung der Gewinne durch eine Gewinnsteuersatz erhöhung mit einer Entlastung der Lohneinkommen durch eine Lohnsteuersatzsenkung derart kombiniert, daß das Steueraufkommen unverändert bleiben soll, dann werden wegen der beschränkten Faktormobilität die Nettogewinne in dieser Gemeinde im Vergleich zum Ausgangszustand und zu den Nettogewinnen außerhalb der Gemeinde reduziert und die Nettolöhne entsprechend erhöht. Die Veränderungen der Nettolöhne und Nettogewinne werden allerdings nicht das Ausmaß haben, das die Steuropolitik beabsichtigte; denn da die Arbeitnehmer nicht völlig immobil sind, wird wegen der steuerlich bedingten Nettolohnerhöhung in dieser Gemeinde ein erhöhtes Arbeitsangebot aus anderen Gemeinden den Bruttolohnsatz in der Gemeinde A nach unten drücken, was die Nettolöhne weniger als die steuerliche Entlastung steigen und die Nettogewinne weniger als die steuerliche Mehrbelastung sinken lassen wird. Die laufende Produktion in der Gemeinde A bleibt unverändert, da sich zwar das Angebot an Arbeit, nicht aber das des komplementären Faktors Kapital erhöht. Dies ist der kurzfristige Effekt. Langfristig jedoch werden die Investitionen in der Gemeinde A

unter das vor der steuerpolitischen Änderung geplante Ausmaß sinken, da die Nettogewinne hier vermindert sind und die Investitionen *ceteris paribus* eine Funktion der Nettogewinne sind. Das Wachstum in dieser Gemeinde wird zugunsten des Wachstums in anderen Gemeinden beeinträchtigt. Da die Summe aller Nettogewinne in allen Gemeinden, wenn auch geringfügig, durch die steuerliche Mehrbelastung der Gewinne in der Gemeinde A abnimmt, wird diese Änderung in der Standortverteilung noch von einem zwar geringfügigen Rückgang des Wachstums im Gesamtraum begleitet sein.

Entlastet demgegenüber die Gemeinde A die Gewinne durch eine Senkung des Gewinnsteuersatzes, die mit einer so großen Lohnsteuersatz-erhöhung kombiniert wird, daß das Steueraufkommen unberührt bleiben soll, dann werden in dieser Gemeinde die Nettogewinne erhöht und die Nettolöhne gesenkt; wiederum freilich nicht in dem von der Steuerpolitik erstrebten Ausmaß, weil die Nettolohnreduktion das Arbeitsangebot dieser Gemeinde vermindert und so den Bruttolohnsatz erhöht, wenn auch nicht so stark, daß die Nettolöhne ihr vor dieser Steuerpolitik bestehendes Niveau halten und die Nettogewinne nicht über ihr altes Niveau steigen könnten.

Kurzfristig tendiert die Erhöhung des Bruttolohnsatzes zu einer Einschränkung der laufenden Produktion in der Gemeinde A und zu einer entsprechenden Erhöhung der Produktion in allen anderen Gemeinden zusammen. Der Produktionszuwachs in jeder einzelnen Unternehmung aller anderen Gemeinden ist so minimal, daß er trotz Vollbeschäftigung möglich ist.

Was die in der Gemeinde A ansässigen Unternehmer anlangt, so übt der Rückgang der laufenden Produktion einen nachteiligen Einfluß auf ihre Investitionsentschlüsse aus. Andererseits regt die steuerpolitisch bedingte Nettogewinnerhöhung ihre Nettoinvestitionen an. Es ist kaum anzunehmen, daß per Saldo ein negativer Effekt resultiert. Sicher ist indessen, daß die Nettogewinnerhöhung in der Gemeinde A Unternehmer aus anderen Gemeinden anregen wird, Investitionen in der Gemeinde A statt anderswo vorzunehmen, so daß der langfristige Effekt dieser Steuerpolitik in einer Veränderung der Standortverteilung zugunsten der Gemeinde A besteht. Die Wachstumsrate in dieser Gemeinde wird angehoben und obwohl die laufende Produktion geringer ist, als sie es sonst gewesen wäre, wird früher oder später ein Punkt erreicht werden, von dem ab Produktion und Einkommen in der Gemeinde A über dem Niveau liegen werden, das sie sonst gehabt hätten. Da diese steuerpolitische Variante die Summe der Nettogewinne in allen Gemeinden, wenn auch geringfügig, erhöht, geht diese Änderung in der Standortverteilung mit einer geringfügigen Erhöhung des Wachstums in allen Gemeinden zusammen einher.

Bei dieser Erörterung wurde der Substitutionseffekt, der ja durch die Änderung des Bruttolohnsatzes bei unverändertem Zins ausgelöst wird, außer acht gelassen, da er keinen Einfluß auf die örtliche Verteilung der Produktion hat, es sei denn, man führe bestimmte, in diesem Zusammenhang aber willkürliche Annahmen ein.

3. Zu b) Im Prinzip müssen sich dieselben Resultate ergeben, wenn die Politik der Einkommensumverteilung sich der Verschiebung der Gewichte der indirekten und direkten Besteuerung bedient, wenn also die Gemeinde A etwa die Sätze der progressiven Einkommensbesteuerung linear anhebt (senkt) bei gleichzeitiger Senkung (Anhebung) des Umsatzsteuersatzes. Unter sonst gleichen Bedingungen wird der Effekt auf die Standortverteilung aber geringer sein als bei dem unter a) behandelten Weg. Denn die lineare Anhebung der Sätze des Einkommen- und Lohnsteuertarifs trifft nicht nur die Unternehmergevinne, sondern auch die Lohneinkommen, wenngleich die Nettogewinne stärker als die Nettolohneinkommen reduziert werden. Andererseits entlastet die Senkung des Umsatzsteuersatzes, soweit sie zu einer Preissenkung der in der Gemeinde abgesetzten Güter führt, nicht ausschließlich die Bezieher niedrigerer Einkommen, sondern auch, wenn auch geringfügig, die Bezieher höherer Einkommen. Umgekehrtes gilt entsprechend bei linearer Senkung der Sätze der Einkommensbesteuerung bei gleichzeitiger Erhöhung des Umsatzsteuersatzes. Die Wirkungen auf die Nettogewinne und Nettolöhne in der betreffenden Gemeinde sind demzufolge unter sonst gleichen Umständen kleiner als bei der unter a) erörterten Variante. Das wird dann auch mit im Prinzip zwar gleichgerichteten, aber weniger ausgeprägten Wirkungen auf die Standortverteilung verbunden sein. Wir können uns mit dieser Folgerung begnügen, ohne die Argumentation im Detail zu wiederholen.

## VII

Abschließend sollen die Ergebnisse der erörterten Varianten der Wohlstandspolitik autonomer Gemeinden zusammengefaßt werden.

1. *Die Wohlstandspolitik autonomer Gemeinden wird zu einer örtlich differenzierten Besteuerung* (oder im Rahmen der vierten Alternative bei bestimmten Gemeinden zu örtlich differenzierten Ausgaben bei unveränderten Steuersätzen) *führen*. Einige Gemeinden, nämlich diejenigen, die die Befriedigung der Kollektivbedürfnisse auf Kosten der Befriedigung der Individualbedürfnisse erhöhen, werden — ohne Änderung des Steuersystems — den oder die Steuersätze erhöhen. Je nach den Präferenzen gegenüber den Gütern und Leistungen des Individual- und Kollektivbedarfs und je nach dem Grad der Versorgung mit beiden Gütergruppen im Ausgangszeitpunkt und ferner je nach dem durch die Steuersatzer-

höhung bedingten Einkommensrückgang wird die Steuersatzerhöhung bei verschiedenen Gemeinden verschieden sein. Andere Gemeinden werden den oder die Steuersätze senken. Zu dieser Gruppe gehören einmal diejenigen Gemeinden, die umgekehrt auf eine Erhöhung der Befriedigung der Individualbedürfnisse auf Kosten der Befriedigung der Kollektivbedürfnisse hinstreben. Je nach der Versorgung im Ausgangspunkt, den Präferenzen und der durch die Steuersatzsenkung bedingten Einkommenserhöhung wird diese Senkung bei verschiedenen Gemeinden unterschiedlich sein.

Ferner und vor allem gehören dieser Gruppe die „dynamischen“ Gemeinden an, die über die Steuersatzsenkung die Produktion und die privaten Einkommen zu erhöhen trachten, und wir haben gesehen, daß die optimale Steuersatzsenkung je nach der Situation und je nach Bereitschaft und Fähigkeit zur adäquaten Ausgabenpolitik bei verschiedenen Gemeinden ungleich sein wird.

Schließlich wird eine letzte Gruppe von Gemeinden über eine Politik der Einkommensumverteilung das Steuersystem, d. h. die Sätze verschiedener Steuern oder den Tarif bestimmter Steuern, ändern. Es mag auch Gemeinden geben, die keiner dieser Typen oder Gruppen von Gemeinden angehören und die Steuersätze und Steuersysteme unverändert lassen.

Diese Feststellungen sind natürlich nicht gerade überraschend. Sobald unterstellt werden kann, daß die Gemeinden sich im Hinblick auf ihren Wohlstand, ihre Größe, Struktur und Einkommensverteilung sowie auf den Weitblick und die Fähigkeit ihrer Führungen unterscheiden, wird man in der Tat sofort vermuten, daß sich eine örtlich differenzierte Besteuerung ergeben muß. Trotzdem war es doch unumgänglich, diese Folgerung im einzelnen zu begründen und die örtliche Differenzierung in der Besteuerung zu konkretisieren.

*2. Die örtlich differenzierte Besteuerung führt zu einer Änderung der Standortverteilung.* Das wurde im einzelnen begründet, und aus der Erörterung der verschiedenen Varianten läßt sich kaum die Erwartung ableiten, daß diese örtliche Differenzierung in der Besteuerung von einer örtlichen Differenzierung der Ausgabenpolitik begleitet sein wird, die den Einfluß der örtlich differenzierten Besteuerung auf die Standortverteilung beseitigt. Dies wird ausdrücklich hervorgehoben, um den folgenden Einwand zu entkräften: Nehmen wir an, die Gemeinden seien autonom in ihrer Finanzpolitik, dann könnte auf den Hinweis der Beeinflussung der Standortverteilung durch die örtlich differenzierte Besteuerung geantwortet werden, daß dies deswegen nicht beweiskräftig sei, weil es ja möglich oder wahrscheinlich sei, daß örtlich differenzierte Gemeindeausgaben die Wirkung der örtlich differen-

zierten Besteuerung aufheben. Unsere Erörterungen in diesem Abschnitt rechtfertigen diesen Einwand kaum.

*3. Wenn die Änderung in der Standortverteilung nicht mit einer Ausnutzung von Ersparnissen aus dem Agglomerationseffekt verbunden ist, dann führt sie von der vorher realisierten Standortverteilung in ökonomisch abträglicher Weise fort, dann wird die vorher ökonomisch optimale Standortverteilung nicht optimal, und das Realeinkommen aller Gemeinden wird geringer, als es sonst der Fall wäre. Die Standortverteilung wird dagegen ökonomisch optimiert, und das Realeinkommen wird erhöht, wenn Ersparnisse aus dem Agglomerationseffekt im Zuge der Änderung der Standortverteilung ausgenutzt werden, die größer sind als die Verluste an Realeinkommen, die aus Änderungen der Standortverteilung stammen, die nicht mit einer Ausnutzung solcher Ersparnisse verbunden sind.*

Ein günstiger Effekt auf die Standortverteilung wäre demnach um so eher zu erwarten, je mehr die Finanzpolitik autonomer Gemeinden über die örtlich differenzierte Besteuerung zu einer Produktionsattraktion bei solchen Gemeinden führt, die groß genug, aber auch nicht zu groß sind, um schon und noch Ersparnisse aus dem Agglomerationseffekt bieten zu können. Je mehr dagegen die finanzpolitisch verursachte Produktionsattraktion entweder sich auf Gemeinden konzentriert, die schon so groß sind, daß sie diese Ersparnisse nicht mehr bieten, oder sich auf viele derart kleine Gemeinden verteilt, daß jede von ihnen solche Ersparnisse noch nicht bieten kann, desto eher muß mit einem ungünstigen Effekt auf die Standortverteilung gerechnet werden.

Die Untersuchung über die möglichen Varianten der Wohlstandspolitik der autonomen Gemeinden läßt keinen generellen Schluß über ihren Effekt auf die Standortverteilung zu. Zwar wird, wie dargetan, angenommen werden können, daß die Politik der Steuersatzsenkung mit dem Ziel der Produktionsattraktion (vierte Variante) vor allem von großen (und zugleich reichen) Gemeinden verfolgt werden wird. Aber selbst wenn vieles dafür spricht, daß diese Variante der Wohlstandspolitik die bedeutendste aller Varianten sein wird, ließe sich noch nicht folgern, daß der Effekt auf die Standortverteilung ungünstig sein müßte. Eine solche Folgerung wäre nur in einer konkreten Situation möglich, in der Zuverlässiges über die Größe der Gemeinden mit Produktionsausdehnung und über ihre Reserve an Ersparnissen aus dem Agglomerationseffekt gesagt werden könnte. Andererseits kann man natürlich mit Recht daran zweifeln, daß die finanzpolitisch verursachte Produktionsausdehnung sich gerade oder auch nur überwiegend bei solchen Gemeinden konzentriert, die noch nennenswerte Ersparnisse aus dem Agglomerationseffekt zu bieten haben. bei denen die finanzpolitische

Attraktion also geradezu einen Impuls für die Ausnutzung dieser Ersparnisse darstellt.

*4. Selbst wenn sich in einer konkreten Situation ergeben sollte, daß die Finanzpolitik autonomer Gemeinden die Standortverteilung ungünstig beeinflußt, wäre damit noch nicht das endgültige Urteil über diese Politik und damit über dieses System des Finanzausgleichs gesprochen. Und zwar auch dann nicht, wenn jedes andere System unter dem Gesichtspunkt der Standortverteilung günstiger zu beurteilen wäre, was prima facie anzunehmen ist. Denn es gibt außerökonomische Gesichtspunkte, die, für sich genommen, für die finanzpolitische Autonomie der Gemeinde sprechen. So ist vor allem darauf hinzuweisen, daß die Selbstverwaltung den örtlichen Unterschieden in der Struktur und den politisch-sozialen Bestrebungen Rechnung trägt; und die Selbstverwaltung wird um so mehr eingeengt, je mehr die finanzpolitische Autonomie beschnitten wird. Insbesondere in einem Staatswesen, in dem Föderalismus und Dezentralisierung geschätzt werden, ist die Selbstverwaltung der Gemeinden ein tragender Pfeiler des öffentlichen und gesellschaftlichen Lebens. Immerhin drängt sich für den Fall des ungünstigen Einflusses der finanzpolitischen Autonomie der Gemeinden auf die Standortverteilung doch die Notwendigkeit auf, auch die anderen Alternativen des Finanzausgleichs zu prüfen, um sich an das Finanzausgleichssystem heranzutasten, bei dem die Kombination zwischen den ökonomischen und außerökonomischen Wirkungen optimal ist. Und es könnte sein, daß das auf ein System hinausliefe, bei dem die Autonomie in der Einnahmepolitik beschränkt ist und die Gemeinden im übrigen ihre verfügbaren Einnahmen für die Erfüllung der ihnen überlassenen Aufgaben frei verwenden können. Wie immer das Resultat lauten möge, es beruht am Ende auf einer politischen Entscheidung, für die der ökonomische Gesichtspunkt nur als einer unter mehreren von Bedeutung ist. Trotzdem muß natürlich Klarheit über das ökonomische Urteil bestehen, wenn die richtige Entscheidung gefällt werden soll. Und es war die Aufgabe dieses Beitrages, Überlegungen für dieses ökonomische Urteil zu liefern. Freilich wurde dabei nur eines der möglichen Systeme des Finanzausgleichs untersucht. Vollständig würde das Urteil also erst sein, nachdem auch der Einfluß anderer Systeme auf die Standortverteilung erörtert worden sein würde.*

### **Die Wirkung örtlicher Unterschiede in der Belastung einzelner Steuern auf die Standortverteilung**

#### I

Die Aufgabe dieses Abschnitts besteht nur darin, im einzelnen zu zeigen, wie örtliche Unterschiede in der Belastung durch einzelne Steuern

ceteris paribus auf die Standortverteilung wirken. Das mag deswegen angebracht sein, weil dieser Punkt bisher zu kurz gekommen ist.

1. Bevor das geschieht, soll kurz darauf hingewiesen werden, daß auch Veränderungen einer örtlich homogenen Besteuerung nicht ohne Einfluß auf die Standortverteilung sind. So wird die Einführung oder Erhöhung einer allgemeinen Verbrauchsteuer ebenso wie die Einführung oder Erhöhung der Einkommensteuer (selbst wenn sie keinen progressiven Tarif hat) die Nachfragestruktur stets dann ändern, wenn nicht die Preiselastizität bzw. die Einkommenselastizität der Nachfrage der Besteuerten für alle Güter gleich ist. Die veränderte Nachfragestruktur wird die Produktionsstruktur ändern und damit auch die örtliche Verteilung der Güterproduktion. Die letztere bliebe nur unverändert, wenn die Einkommenselastizität der einzelnen über den Raum verstreuten Nachfrager nach einem bestimmten Gut gleich wäre. Eine spezielle Verbrauchsteuer würde die Nachfragestruktur noch mehr beeinflussen, und auch sie würde in aller Regel die räumliche Verteilung in der Produktion des von ihr belasteten Gutes ändern, nämlich dann, wenn die Preiselastizität der Nachfrage nicht bei allen Konsumenten dieses Gutes gleich wäre und die Konsumenten nicht an einem Konsumort konzentriert sind. Aber auch abgesehen von der Beeinflussung der Nachfragestruktur bewirkt eine örtlich homogene Besteuerung, die örtlich unterschiedliche Basispreise bzw. Grenzkosten belastet, eine Änderung der Standortverteilung, wenn die Transportpreise nicht der gleichen Belastung unterworfen werden<sup>9</sup>.

Doch diese mit der örtlich homogenen Besteuerung verbundenen Wirkungen auf die Standortverteilung sind unvermeidlich; im übrigen sind sie bei gleicher Steuerbelastung auch geringer als im Falle örtlich differenzierter Besteuerung.

2. In der Theorie des internationalen Handels ist u. a. mehrfach auch die Frage erörtert worden, welche Art der Besteuerung das Handelsoptimum und das Produktionsmaximum der Gesamtheit der am internationalen Handel beteiligten Länder beeinträchtigt oder nicht beeinträchtigt. Neuerdings ist J. E. Meade zu folgenden in unserem Zusammenhang relevanten Ergebnissen gekommen:

„A general ‚purchase‘ or ‚sales‘ tax levied at the same rate on all final products but on no intermediate products will not interfere at all with the optimization of trade or the maximization of production whether it is imposed as a production tax (exempting all imports but taxing all exports) or as a consumption tax (exempting all exports but taxing all imports). What it must not do is to tax both imports and exports or to exempt both imports and exports. On the other hand, a ‚purchase‘ or ‚sales‘ tax levied on only one

---

<sup>9</sup> Vgl. dazu H. Giersch, Das Handelsoptimum. „Weltwirtschaftliches Archiv“, Bd. 76, 1956<sup>1</sup>, S. 1 ff.

particular product will disturb the optimization of trade but not the maximization of production if it is levied as a consumption tax (i. e. exempting exports but not imports); and it will disturb the maximization of production but not the optimization of trade if it is levied as a production tax (i. e. exempting imports but not exports)<sup>10</sup>.

Entsprechend würde eine allgemeine Einkommensteuer in einem der Länder weder das Handelsoptimum noch das Produktionsmaximum beeinträchtigen, da sie wie eine allgemeine Produktionssteuer wirkt (Vgl. *Meade*, S. 187). Da die Transaktionen, die — bei freiem Güteraustausch — ausgelöst werden, wenn das Handelsoptimum gestört worden ist, stets auch die Standortverteilung und damit das Produktionsmaximum beeinflussen, soll zwischen Handelsoptimum und Produktionsmaximum nicht weiter unterschieden werden. Nach *Meade* beeinträchtigen also nur die speziellen Steuern in den einzelnen Ländern, soweit sie von Land zu Land auf unterschiedlichen Gütern oder Produktionen lasten oder in verschiedener Höhe erhoben werden, das Produktionsmaximum.

Obwohl diese Beeinträchtigung des Produktionsmaximums offensichtlich ausschließlich auf einer bestimmten Art der örtlich differenzierten Besteuerung beruht und obwohl die Analyse des internationalen Handels vielfach ohne weiteres auch auf die interregionalen Beziehungen überhaupt angewendet werden kann, können *Meades* obige Ergebnisse nicht einfach für unsere Untersuchung übernommen werden, ganz abgesehen davon, daß für unsere Untersuchung Export- oder Importbelastungen keine Rolle spielen, weil wir einen Wirtschaftsraum betrachten, in dem es keine institutionellen Hindernisse für den örtlichen Güteraustausch gibt. Zwar argumentiert *Meade* unter der Annahme fester Wechselkurse, und diese Annahme beeinflußt unsere Erörterungen nicht,

---

<sup>10</sup> J. E. *Meade*, *Trade and Welfare*, London, New York, Toronto 1955, S. 189.

Zur Begründung dieser Ergebnisse führt *Meade* die bekannten Thesen der Mikroökonomik an: Bei für alle Konsumenten gleichen Preisen der einzelnen Güter ist das Handelsoptimum realisiert, wenn für alle Konsumenten die Güterpreisrelationen gleich sind. Bei für alle Produzenten gleichen Preisen der einzelnen von ihnen produzierten Güter ist das Produktionsmaximum verwirklicht, wenn die Grenzkostenrelationen in allen Unternehmungen gleich sind. Vgl. J. E. *Meade*, a. a. O., S. 52 ff. Diese Thesen müssen natürlich in einer Wirtschaft mit Raumüberwindungskosten um diese Transportkosten modifiziert werden. *Meade* berücksichtigt sie später, wenn auch nicht durch entsprechende Modifikation der allgemeinen Thesen, so aber doch in mehreren Beispielen. Vgl. a. a. O., S. 144 ff.

Es braucht kaum hinzugefügt werden, daß *Meades* Thesen nicht gerade revolutionär sind. Schon *Ricardo* hat mehrfach darauf hingewiesen, daß spezielle Produktion- und Verbrauchsteuern über ihren Einfluß auf die Güterpreisrelationen nachteilige Wirkungen auf den internationalen Handel und die Standortverteilung haben. Vgl. u. a. D. *Ricardo*, *On the Principles of Political Economy and Taxation*, in: *The Works and Correspondence of David Ricardo*, Vol. I. edited by P. *Sraffa*, Cambridge 1951, passim, insbes. S. 169 f., S. 179 f., S. 239 f., S. 263 und S. 310 ff.

da wir die Verteilung der Produktion in einem Wirtschaftsraum mit einheitlicher Währung betrachten. Aber die *Meadeschen Resultate* (jedenfalls, soweit sie die Beeinflussung des Produktionsmaximums betreffen) beruhen weiterhin auf der Annahme vollkommener Faktorimmobilität zwischen den Ländern<sup>11</sup>. Diese an sich schon ziemlich unrealistische Annahme läßt sich natürlich keinesfalls mehr bei einer Analyse halten, die die interregionalen Beziehungen in einem Wirtschaftsraum zum Gegenstand hat, in dem Sprache, Kultur und Institutionen (eingerämaßen) homogen sind. Abgesehen von dem Teil des Faktors Boden, der seine unzerstörbaren Kräfte darstellt, sind die Produktionsfaktoren mehr oder minder örtlich mobil, wobei der Grad der Mobilität in vielen Fällen eine Funktion der Zeit ist, d. h. mit ihr zunimmt.

Bei vollkommener Faktorimmobilität zwischen den Ländern oder Gebieten und Faktormobilität innerhalb der Länder oder Gebiete gehen ex hypothesi Veränderungen der Standortverteilung nur durch Produktionsumschichtungen innerhalb der Länder vor sich. Sie werden hervorgerufen durch Unterschiede in den Relationen der Grenzkosten und der Preise zwischen den Ländern. Gleiche Relationen sind Ausdruck dafür, daß das Produktionsmaximum in allen Ländern verwirklicht ist. Werden sie — etwa durch die von *Meade* erwähnten speziellen Steuern — ungleich, dann ist das ein Zeichen für die Abweichung vom Produktionsmaximum oder der optimalen Standortverteilung. Bei Faktormobilität zwischen den Gebieten bewirken schon — steuerpolitisch verursachte — absolute Verschiebungen der vorher in den einzelnen Gebieten realisierten Niveaus der Güterpreise, der Grenzkosten oder der nominalen Faktoreinkommen und Gewinne eine Abweichung von der vorher realisierten Standortverteilung, selbst wenn die betreffenden Relationen unverändert bleiben. Nicht mehr die Relationen, sondern absolute Unterschiede sind nunmehr relevant. Jede Besteuerung, die solche regionalen Unterschiede hervorruft, führt über die durch sie hervorgerufenen örtlichen Unterschiede in den Faktorrealeinkommen oder Gewinnen von der vorher verwirklichten Standortverteilung fort.

## II

Diese These soll durch einige Beispiele veranschaulicht werden, die in Anlehnung an die bundesrepublikanische Finanzverfassung ausgewählt sind. Statt von Ländern oder Gebieten werden wir wie bisher von Gemeinden sprechen<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Vgl. J. E. *Meade*, a. a. O., S. 146 und 188.

<sup>12</sup> Für das Folgende wird im übrigen auf die Anmerkung 3 verwiesen.

### 1. Örtliche Differenzierungen bei reinen Kostensteuern<sup>18</sup>.

Wenn die Gemeinde A höhere Kostensteuern als die Gemeinde B erhebt und die belasteten Unternehmungen in A und B miteinander konkurrieren, ist es offensichtlich, daß die A-Produktion zugunsten der B-Produktion zurückgehen wird. Dasselbe gilt aber natürlich auch, wenn die A- und B-Produktionen an dritten Orten miteinander im Wettbewerb stehen. Dieser Effekt beruht darauf, daß örtliche *Differenzierungen* in der Kostensteuerbelastung weder voll auf die Nachfrage noch voll auf die in den höher belasteten Unternehmungen beschäftigten Faktoren überwälzt werden können, sobald diese Faktoren nicht völlig immobil sind. Aus dem westdeutschen Steuerbukett nennen wir zunächst die Lohnsummensteuer und die Gewerbekapitalsteuer — beide bekanntlich Gemeindesteuern — als reine Kostensteuern.

Die Grundsteuer, die ebenfalls eine Gemeindesteuer ist, gehört insoweit in diese Kategorie, als sie auf die Belastung des Grund und Bodens als Produktionsfaktor abstellt, was bei der Besteuerung von Betriebsgrundstücken der Fall ist. Zwar trifft die Belastung von Mietwohngrundstücken und von landwirtschaftlich genutzten Grundstücken durch die Grundsteuer auch die erwerbswirtschaftliche Verwendung des Grund und Bodens, aber da in diesen Fällen der Ertrag oder der auf Grund des Ertrages ermittelte Ertragswert die Bemessungsgrundlage abgeben, nähert sich die Grundsteuer mehr der (objektiv orientierten) Gewinnsteuer oder Vermögensteuer, obschon bei der Wahl des Rohertrags als Bemessungsgrundlage auch Kostenelemente in ihr enthalten sind.

Beschränken wir uns hier daher zunächst auf die steuerliche Belastung der Betriebsgrundstücke. Es könnte der Einwand erhoben werden, daß, da der Grund und Boden örtlich völlig immobil sei, die Grundsteuer voll auf den Grundeigentümer überwälzt werde, so daß eine örtliche Differenzierung dieser Steuer die Produktionskosten und damit die ausgebrachte Menge nicht berühre. Dieser Einwand schlägt indessen nur im Hinblick auf die örtlich differenzierte Besteuerung des Teils des Grund und Bodens, der seine unzerstörbaren Kräfte darstellt, und so lange durch, bis die Grundsteuer nicht mehr als die Grundrente wegsteuert. Tatsächlich trifft aber jede praktisch durchführbare Grundsteuer nicht nur diesen Teil, sondern auch das im Grund und Boden investierte Kapital, was nebenbei die Folge hat, daß das Ausmaß der Belastung der Grundrente nicht mehr feststellbar ist. Das investierte Kapital ist aber, jedenfalls auf längere Sicht, nicht immobil, so daß eine örtliche Differenzierung auch der Grundsteuer wegen des langfristig nicht völlig unelasti-

---

<sup>18</sup> Entgegen der üblichen sehr vagen Definition der Kostensteuern definieren wir sie als solche Steuern, deren Bemessungsgrundlage ausschließlich Kosten sind.

schen Angebots an „Grund und Boden“ zu einer Änderung der Standortverteilung führt.

## *2. Örtliche Differenzierung bei Einkommen- und Ertragsteuern.*

Soweit es sich um die Besteuerung von Nichtunternehmen, also um die Lohnsteuer handelt, bedeuten örtliche Unterschiede in der Steuerbelastung unterschiedliche Reallöhne, die ceteris paribus zu einer Veränderung der Verteilung des Faktors Arbeit über den Raum und damit direkt zu einer Abweichung von der vorher realisierten Standortverteilung anregen — der Effekt mag kurz- oder langfristig eintreten.

Handelt es sich um die Gewinnbesteuerung, also um die veranlagte Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer, dann wird eine höhere steuerliche Belastung in einer Gemeinde die Nettogewinne der in dieser Gemeinde ansässigen Unternehmungen reduzieren und ihre Neigung, in dieser Gemeinde zu investieren, beeinträchtigen. Das wird langfristig zu einer Standort-, d. h. Produktionsverlagerung in die Gemeinden mit niedrigeren Steuersätzen führen.

Außerdem bewirkt eine örtlich unterschiedliche steuerliche Belastung der Einkommen nicht nur eine Beeinflussung der Standortverteilung, sondern auch einen Verstoß gegen das gerade in der Einkommensbesteuerung verankerte Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit; denn Wohnsitz oder Arbeitsplatz bzw. Produktionsort sind keine Kriterien für die steuerliche Leistungsfähigkeit.

Dieser Vorwurf muß natürlich auch der örtlichen Differenzierung jeder anderen Steuer gemacht werden, selbst wenn ihm der sophistische Einwand entgegengehalten wird, den anderen Steuern sei der Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit mehr oder minder fremd.

Trotz ihrer objektiven Orientierung sind die Ertragsteuern, also die Gewerbeertragsteuer und die Belastung von Mietwohngrundstücken und landwirtschaftlich genutzten Grundstücken durch die Grundsteuer, sofern sie den Ertrag als Bemessungsgrundlage hat, in diesem Zusammenhang in diese Gruppe einzuordnen, obschon diese Systematik dann beeinträchtigt wird, wenn nicht Rein-, sondern Roherträge besteuert werden. Was die Grundertragsbesteuerung anlangt, so wird im Hinblick auf die Überwälzbarkeit auf die kurze Bemerkung unter 1) verwiesen. Eine höhere Gewerbe- oder Grundertragsteuer in einer Gemeinde als in anderen wird langfristig zu einer Verlagerung der Investitionen von der einen in die anderen Gemeinden anregen.

Die Abweichung von der vorher realisierten Standortverteilung infolge örtlich differenzierter Gewinn- oder Ertragsteuern wird nur dann gemildert, wenn die von der höheren Besteuerung betroffenen Unternehmungen vorher ihren Gewinn oder Ertrag nicht maximiert,

also die Präferenzen ihrer Nachfrager nicht ausgenutzt hatten. Da das indessen nicht generalisiert werden darf, wird unsere Argumentation grundsätzlich nicht berührt.

### 3. Örtliche Differenzierung bei Erlössteuern

Zu dieser Gruppe gehören diejenigen Steuern, deren Bemessungsgrundlage entweder der Erlös bzw. der Preis (wie bei der Umsatzsteuer bzw. bei der Tabak- und Gemeindegetränkesteuer) oder die abgesetzte Menge (wie bei der Biersteuer) ist. Im Gegensatz zu den reinen Kostensteuern wird in allen Varianten der Erlösbesteuerung nicht die Grenzkostenkurve, sondern die Grenzerlöskurve durch die Erlössteuern beeinflußt. Bei einem konstanten Steuersatz bewirken Erlössteuern, die den Erlös oder den Preis als Bemessungsgrundlage haben, eine Drehung der Grenzerlöskurve um den Schnittpunkt mit der Mengenachse nach links; bei progressivem Steuersatz erhält die Grenzerlöskurve zugleich einen gegenüber dem Ursprung konkaven Verlauf. Eine Men gensteuer mit konstantem Satz löst eine Verschiebung der Grenzerlöskurve nach links aus. Stets wird eine Einschränkung der Produktion die Folge sein. Es empfiehlt sich trotzdem, im Hinblick auf die durch örtlich differenzierte Erlössteuern ausgelösten Reaktionen eine Unterscheidung zwischen produktionsorientierten und absatzorientierten Erlössteuern zu machen. Trifft die Erlössteuer den Erlös (oder seine Komponenten) der in einer Gemeinde produzierten Güter und Leistungen, unabhängig davon, wo diese Güter und Leistungen abgesetzt werden, liegt also eine *produktionsorientierte Erlössteuer* vor, dann werden Produktion und Absatz der betreffenden Unternehmungen in dieser Gemeinde zurückgehen und Produktion und Absatz der konkurrenden Unternehmungen anderer Gemeinden zunehmen. Dies wäre z. B. der Fall bei einer örtlich differenzierten Gemeindetabak- oder Biersteuer, die beim Hersteller erhoben wird, oder bei einer örtlich differenzierten Gemeindeumsatzsteuer, sofern eben die in der Gemeinde mit den höheren Bier-, Tabak- oder Umsatzsteuern ansässigen Unternehmungen hier oder an anderen Orten mit Unternehmungen anderer Gemeinden konkurrieren. Die so ausgelöste Änderung in der Standortverteilung wird ohne nennenswerte zeitliche Verzögerung auftreten. Trifft dagegen die Erlössteuer nur den Erlös aus dem Absatz in der Gemeinde mit der höheren Erlössteuer, unabhängig davon, ob die Güter oder Leistungen in dieser Gemeinde oder anderswo produziert werden, wird also nur der Absatz in der Gemeinde der erhöhten Erlössteuer unterworfen (*absatzorientierte Erlössteuer*), dann wird zwar der Absatz, aber nicht das Absatzgebiet der um die Nachfrage in dieser Gemeinde miteinander konkurrierenden Unternehmungen reduziert, und jede dieser Unternehmungen wird dieselbe Einbuße an Nachfrage erleiden. Trotzdem wäre der Schluß, daß in diesem Fall die Standort-

verteilung nicht beeinträchtigt wird, selbst bei Außerachtlassung der Verschiebungen in der Struktur der Nachfrage nach den verschiedenen Gütern falsch. Denn entweder werden die Nachfragenden in der Gemeinde mit der höheren Steuer ihre Nachfrage in Nachbargemeinden verlegen oder aber die Reduktion des Realeinkommens wird die in der Gemeinde mit der höheren Besteuerung ansässigen Faktoren, d. h. praktisch die Arbeiter und Angestellten, anregen, durch Wohnsitzverlagerung mit oder ohne Arbeitsplatzwechsel dieser Reduktion auszuweichen. Der Effekt eines mit der Wohnsitzverlagerung einhergehenden Arbeitsplatzwechsels auf die Standortverteilung ist offensichtlich; aber auch der reine Wohnsitzwechsel beeinflußt sie, nämlich über die mit dem Wohnsitzwechsel verbundenen Kosten, die die Löhne beeinflussen. Während der Nachfragewechsel kurzfristig auftritt, wird sich die Wohnsitzverlagerung natürlich erst in einem langfristigen Prozeß bemerkbar machen. Das quantitative Ausmaß beider Reaktionen der absatzorientierten Erlössteuer hängt von dem örtlichen Unterschied in der steuerlichen Belastung, den Transportkosten und davon ab, welche Rolle die besteuerten Güter und Leistungen im Ausgabenbudget der Haushalte spielen.

4. *Örtliche Differenzierungen bei Vermögen- und Vermögenszuwachssteuern* haben einen direkten Einfluß auf die Standortverteilung, soweit sie erwerbswirtschaftlich gebundenes Vermögen treffen und also der Ertrag des Vermögens örtlich unterschiedlich belastet wird. Der Einfluß auf die Standortverteilung äußert sich — langfristig — in der Verlagerung der Investitionen. Es ist dabei unerheblich, ob es sich um subjektiv oder objektiv orientierte Vermögensteuern, also etwa um eine Steuer nach Art der deutschen Vermögensteuer oder eine Steuer wie z. B. die Grundsteuer mit der Bemessungsgrundlage des Ertragswertes oder gemeinen Wertes handelt. Die Wirkung auf die Standortverteilung ist prinzipiell auch davon unabhängig, ob die Steuer laufend oder einmalig (wie beispielsweise bei der Erbschaftsbesteuerung) erhoben wird. Die örtliche Differenzierung einer Baulandsteuer, also einer objektiv orientierten Vermögensteuer, bleibt nur so lange ohne Einfluß auf die Standortverteilung, solange sie nicht zu einer örtlich unterschiedlichen Erhöhung des Baulandangebotes führt.

Vermögenszuwachssteuern bleiben dann, aber auch nur dann ohne Einfluß auf die Standortverteilung, wenn der besteuerte Zuwachs ausschließlich örtlich bedingt ist. Diese Bedingung wird praktisch nur von einer Steuer, nämlich der Bodenwertzuwachssteuer erfüllt.

# **Finanzpolitik, räumliche Gleichgewichte und Optima\***

## **Kreislauftheoretische Betrachtungen über die Wirkungen der staatlichen Aktivität auf die räumliche Faktorverteilung**

Von Konrad Littmann

### **A. Zur Problemstellung**

Die Erörterung der interfiskalischen Beziehungen öffentlicher Planträger untereinander beschränkte sich lange Zeit vornehmlich auf finanziell- und verwaltungsrechtliche Fragen. Zuweilen wurde in der Literatur außerdem auf wirtschaftliche Zusammenhänge verwiesen, aber diese Erwägungen blieben dann in ebenso einfachen wie plausibel erscheinenden Ansätzen stecken.

Die These von Popitz<sup>1</sup>, nach der regionale Steueroasen attrahierend, hochbesteuerte Räume hingegen deterrierend auf die Industrien wirken, enthielt in nuce die ganze Auffassung über die Effekte der Fiskalpolitik auf die räumliche Faktorverteilung, wie sie über Jahrzehnte hinweg von der herrschenden Lehre vertreten wurde. Diese theoretische Basis fand ihre Ergänzung in dem Postulat vom allseitigen Einklang der öffentlichen Bedarfe und ihrer Deckung<sup>2</sup>, das in einer dezentralisierten Staatswirtschaft mit mehreren voneinander unabhängigen Planträgern zur Rechtfertigung der Ausgaben- und Einnahmekompetenzen sowie zur Begründung von Finanzausgleichsregelungen diente.

Der grundlegende Wandel, die eigentliche Entdeckung ökonomischer Dimensionen in den interfiskalischen Beziehungen, erfolgte erst in jüngster Zeit. Die Dringlichkeit konkreter regionalpolitischer Aufgaben und die Fortschritte der räumlichen Theorie der Wirtschaft sowie der an-

---

\* Den Assistenten des Institutes für Finanzpolitische Forschung der Freien Universität Berlin bin ich für wertvolle Hinweise verbunden; insbesondere kommt Herrn Dipl.-Volkswirt G. Krause-Junk — der auch den Anhang II bearbeitete — durch zahlreiche Anregungen ein beträchtlicher Anteil an der Studie zu.

Die Basis der Untersuchungen wurde während eines Forschungssemesters in den Vereinigten Staaten konzipiert. Der Rockefeller Foundation und den Mitgliedern des Department of Economics der University of California, Berkeley, möchte ich auch an dieser Stelle für die großzügige Förderung der Untersuchung danken.

<sup>1</sup> Vgl. J. Popitz, Der Finanzausgleich, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Auflage, Tübingen 1927, S. 362.

<sup>2</sup> Vgl. J. Popitz, a. a. O. Seite 340.

haltende Zug zur „Ökonomisierung der Finanzwissenschaft“ (F. K. Mann) waren für diese Wende gleichermaßen bedeutsam.

Popitz's grundlegende Aussage über die Wirkungen regional unterschiedlicher Steuersätze erwies sich im Zuge dieser Neuorientierung als wenig tragfähig, weil sie nur einen extremen Spezialfall deckt. Offensichtlich verursachen nämlich lokale Abweichungen in den Steuertarifen allein dann eindeutige räumliche Effekte, wenn in jeder anderen Hinsicht regionale Unterschiedslosigkeit besteht. Diese Prämisse ist jedoch bereits in sich widerspruchsvoll, da die lokalen Steuersätze unmittelbar das örtliche Steueraufkommen und mittelbar weitere Kreislaufströme, vor allem die örtlichen Ausgaben, bestimmen. Die partielle Betrachtungsweise der traditionellen Lehre seit Popitz verdeckte diese Verbindungslinien und stellte dafür mit dem Steuertarif-Mechanismus einen Zusammenhang in den Mittelpunkt, dessen faktische Bedeutung vermutlich recht gering ist.

Aber auch die Forderung nach einem allgemeinen Ausgleich der öffentlichen Bedarfe und ihrer Deckung, die ihre Schlüsselstellung in der normativen Finanztheorie noch immer nicht verloren hat, vermag einer kritischen Überprüfung kaum standzuhalten. Das formale Prinzip ist dank seiner materiellen Inhaltslosigkeit schlechthin ungeeignet, als Entscheidungskriterium zur Auswahl unter abweichenden Lösungen zu dienen. Denn jede Zuordnung von Kompetenzen an die Gebietskörperschaften, jedes System des Finanzausgleichs, kann mit dieser Formel gerechtfertigt werden, die keine Antworten liefert, sondern nur Probleme auf eine andere Ebene verschiebt.

In dem jüngeren wirtschaftswissenschaftlichen Schrifttum zum „Finanzausgleich“ wird nun vor allem der Versuch unternommen, die von Popitz vorgezeichnete Basis erheblich zu erweitern, bisher unbeachtete Phänomene in die Analyse einzubeziehen. Die neu formulierten Fragen sind allerdings von so komplexer Natur, daß trotz zahlreicher Beiträge bisher nur eng begrenzte Ausschnitte aus dem Gesamtzusammenhang aufgehellt werden konnten.

Mit der vorliegenden Studie wird ebenfalls keine umfassende Abhandlung der raumwirtschaftlichen Konsequenzen staatlicher und kommunaler Finanzpolitik angestrebt. Vielmehr sollen in drei Kapiteln einige Zusammenhänge hervorgehoben werden, die in der Diskussion bislang nur geringere Beachtung fanden. Alle Überlegungen beziehen sich auf ein einfaches Zweiregionenmodell, dessen Aufbau in einem einleitenden Abschnitt skizziert ist. Auf der Grundlage dieses Modells wird die These entwickelt, daß das Gleichgewicht und das Optimum der räumlichen Faktorverteilung voneinander abweichen können. Das Hauptproblem der Untersuchung besteht in der Frage, ob und inwie-

weit unterschiedliche Systeme der staatlichen Kompetenzverteilung geeignet sind, diese Differenz zu überwinden.

Die Studie beruht auf einem Modell mit so hohem Abstraktionsgrad, daß die Resultate nicht unmittelbar zur Lösung konkreter Aufgaben der Finanzpolitik angewandt werden dürfen. Dessen ungeachtet könnten die Erwägungen aber Licht auf einige umstrittene Fragen im Zusammenhang mit der staatlichen Aktivität werfen.

Um die Vielzahl der Beziehungszusammenhänge übersichtlich darzustellen, vor allem aber um Mißverständnissen begrifflicher Art vorzubeugen, ist im Anhang I eine Matrix der realen und monetären Beziehungen zwischen den öffentlichen und privaten Sektoren angefügt.

Hierbei gelte, daß für eine Region A die gesamte private Produktion in dem Sektor (1), die Leistungserstellung der kommunalen Planträger in dem Sektor (2) und die wirtschaftlichen Aktivitäten der privaten Haushalte in dem Sektor (3) zusammengefaßt werden. Für eine Region B ist entsprechend folgende Aggregation vorgesehen: Die private Produktion wird im Sektor (4), die kommunale Tätigkeit im Sektor (5) und die Leistungsverflechtung der Haushalte im Sektor (6) aufgezeichnet. Außerdem bestehe ein gemeinsamer staatlicher Oberverband, der seine Aktivität auf die Räume A und B erstreckt. Für ihn ist ein eigenes Konto (7) errichtet.

Die realen Beziehungen sind — ähnlich wie in einer Input-Output-Tabelle vom Leontief-Typ — als Mengenströme aufzufassen. Um die Mengenströme zu bewerten, müssen sie mit ihren Marktpreisen — die staatlichen Outputs mit den Kosten ihrer Erstellung — gewichtet werden. Die mengenmäßigen Outputs der staatlichen und kommunalen Sektoren sollen *öffentliche Leistungen*, die korrespondierenden bewerteten Ströme *öffentliche Ausgaben* heißen; diese können nicht nur als Output, sondern auch als Input eines öffentlichen Sektors in Erscheinung treten.

Zur Vervollständigung des Bildes über die staatliche Aktivität dürfte es zweckmäßig sein, monetäre Transfers in Form von Steuern, Unterstützungen, Subventionen und interfiskalischen Transaktionen zusätzlich anzuschreiben. Aus diesem Grunde ist eine Teilmatrix intersektoraler finanzieller Beziehungen mit der Mengenmatrix verflochten worden, indem für die drei öffentlichen Sektoren jeweils eine gesonderte Zeile und Spalte zur Kennzeichnung der Transfers eingerichtet wurde. So ist jede Kombination von realen und monetären Beziehungen zwischen den privaten und öffentlichen Sektoren analytisch erfaßt.

Um äußerlich eine Trennung zwischen den beiden Matrizen zu gewährleisten, deren Größen offensichtlich nicht uneingeschränkt summiert werden dürfen, sind die Ströme der Mengenmatrix mit X und die Ströme der Transfermatrix mit T bezeichnet.

## B. Das raumwirtschaftliche Grundmodell unter der Annahme regional radizierter öffentlicher Aktivität

### I. Definition und Axiome eines Agglomerationsmodells

In diesem Abschnitt sollen die raumwirtschaftlichen Elemente des fortführenden Gedankenganges entwickelt werden. Ausgangspunkt der Überlegungen sei, daß zur Produktion von Gütern und Diensten, die von den privaten Haushalten aufgenommen werden, Vorleistungen erforderlich sind, welche teils ausschließlich von den privaten, teils ausschließlich von den öffentlichen Sektoren oder alternativ von beiden Bereichen erbracht werden.

Die Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Produktionen sowie ihre raumwirtschaftlichen Auswirkungen können in einem einfachen Modell dargestellt werden, das durch die folgenden Definitionen und Axiome bestimmt ist.

#### *1. Regional radizierte öffentliche Aktivität*

Regional radizierte öffentliche Aktivität möge heißen, daß sich die öffentlichen Planträger — gleichgültig, welcher Gebietskörperschaft sie auch zugerechnet werden — an jedem Standort so verhalten, als ob keine anderen Regionen existierten. Mithin seien an jedem Standort die öffentlichen Leistungen, die öffentlichen Ausgaben, das Steueraufkommen sowie die Steuertarife ausschließlich von der wirtschaftlichen Gesamtaktivität des gleichen Raumes abhängig. Reale und/oder monetäre interregionale Transfers sind damit zugleich ex definitione ausgeschlossen.

Diese Bedingung bedeutet nicht Standortneutralität in dem Sinn, daß eine absolute oder relative Unterschiedlosigkeit zwischen denjenigen Strömen besteht, die die öffentlichen Sektoren mit den einzelnen örtlichen privaten Sektoren verbindet. Eine derartige Annahme, die der klassisch-liberalen Vorstellung einer materiellen Gleichbehandlung aller Privaten durch die öffentliche Tätigkeit entspricht, würde allein einen Spezialfall kennzeichnen, der als analytischer Ausgangspunkt ebenso unergiebig wie das Modell einer Wirtschaft ohne staatliche Aktivität wäre.

#### *2. Abhängigkeiten zwischen örtlichem Steueraufkommen, öffentlichen Ausgaben und öffentlichen Leistungen*

Unter der Annahme einer regional radizierten öffentlichen Aktivität sind örtliches Steueraufkommen, öffentliche Ausgaben und öffentliche Leistungen nicht mehr als voneinander unabhängige Parameter anzusehen. Es ist zunächst zweckmäßig, in dem Ausgangsmodell einen ständigen materiellen Budgetausgleich zu unterstellen und alle monetären

Transfers von den öffentlichen zu den privaten Sektoren auszuschließen, d. h. die öffentlichen Ausgaben für Güter, Dienste und Faktoren einer Region sind stets gleich dem lokalen Steueraufkommen.

Was zum anderen die Beziehungen zwischen öffentlichen Ausgaben und öffentlichen Leistungen betrifft, so soll gelten, daß die öffentlichen Leistungen in einer dem Ertragsgesetz folgenden Funktion von den öffentlichen Ausgaben abhängen<sup>3</sup>. Diese Annahme erscheint zumindest dann plausibel, wenn sich die öffentliche Tätigkeit auf die Erstellung qualitativ gleicher Leistungen erstreckt.

Damit sind die dem öffentlichen Sektor zugeordneten Ströme allein in ihrem Verhältnis zueinander bestimmt. Um die Verbindung zu den privaten Produktionen herzustellen, müssen die Zusammenhänge zwischen öffentlichen Leistungsabgaben und den privaten Outputs determiniert werden.

### *3. Beziehungen zwischen öffentlicher Tätigkeit, privaten Outputs und ihren Kosten*

Zur Vereinfachung der Zusammenhänge wird als Voraussetzung eingeführt, daß die öffentlichen Leistungen ausschließlich den privaten Industrien und nicht den privaten Haushalten unmittelbar zufließen<sup>4</sup>. So mit können die öffentlichen Outputs ausnahmslos als Vorleistungen zu den privaten Produktionen aufgefaßt werden. Da der Staat seine Leistungen aber nicht über den Markt verkauft, sondern ohne spezifische Gegenleistung abgibt, bewirkt die öffentliche Tätigkeit eine Substitution privater durch soziale Kosten.

---

<sup>3</sup> Die Unterstellung besagt also, daß für die Produktion öffentlicher Leistungen nicht-limitationale Faktorbeziehungen typisch sind. In der Tat sind solche Abhängigkeiten entsprechend dem Ertragsgesetz auch zu vermuten. Zum Beispiel wird der Angestellte einer kleinen Gemeinde, der sehr vielfältige Aufgaben zu erledigen hat, im Vergleich zu den auf ihn entfallenden öffentlichen Ausgaben eine geringere Leistungsabgabe hervorbringen als ein spezialisierter Angestellter in der Verwaltung einer größeren Kommune. Adam Smith's klassische Beispiele von den Vorzügen der Arbeitsteilung lassen sich eben leicht auf öffentliche Produktionen übertragen; wahrscheinlich sind hier sogar unter modernen Verhältnissen die Voraussetzungen des Ertragsgesetzes viel häufiger anzutreffen als bei industriellen Produktionen.

<sup>4</sup> Überwiegend wird in den Systemen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die Konvention eingehalten, daß die öffentlichen Outputs unmittelbar zur Endnachfrage fließen. Dieses Vorgehen ist jedoch nicht durch ökonomische Erwägungen veranlaßt, sondern allein durch technisch-statistische Umstände bedingt. Denn bekanntlich ist es nahezu ausgeschlossen, den staatlichen Output den Industriesektoren einerseits und den privaten Haushaltssektoren andererseits mit hinreichender Genauigkeit zuzurechnen. Die hier erfolgte Zuordnung stellt zwar auch einen Extremfall dar, er ist jedoch nicht unwahrscheinlicher als die gemeinhin getroffene Annahme, die privaten Haushalte würden unmittelbar die öffentlichen Leistungsabgaben aufnehmen.

Allerdings sind definitionsgemäß die Gesamtkosten der öffentlichen Leistungserstellung, d. h. die öffentlichen Ausgaben, durch das Steueraufkommen zu decken. Wird als einzige Abgabe eine Produktionsteuer in der Unternehmensphäre erhoben, deren Aufkommen proportional dem privaten Output folgt<sup>5</sup>, so sind die Empfänger der öffentlichen Leistungen zugleich auch die Steuerzahler. Das bedeutet jedoch nicht, daß bei sich änderndem privaten Output der gesamte Sektor der privaten Industrie oder gar einzelne Firmen Steuern im gleichen Umfang aufbringen, wie öffentliche Leistungen von ihnen empfangen werden. Vielmehr entwickelt sich das Steueraufkommen proportional zum privaten Output, die öffentlichen Leistungen wachsen jedoch — wie gezeigt — in einer dem Ertragsgesetz gehorgenden Funktion. Unter den eingeführten Bedingungen ergibt sich mithin, daß *mit zunehmender privater Produktion in einer Region die lokale Industrie zunächst steigende, später relativ und absolut fallende externe Nettoersparnisse (empfangene öffentliche Leistungen abzüglich gezahlter Steuern) aus der staatlichen Aktivität zu erzielen vermag.*

Die einzelnen Branchen und Firmen der privaten Industrie dürften freilich in unterschiedlichem Ausmaß öffentliche Vorleistungen für ihre Produktionen verwenden und sie werden deshalb auch in abweichendem Umfange externe Nettoersparnisse aus der staatlichen Tätigkeit empfangen. Um diese strukturelle Komponente auszuschließen, die viele eigene Probleme aufwirft, wird die private Industrie als ein einziger aggregierter Sektor definiert, dessen Struktur von Niveauänderungen unberührt bleibt.

Für den Verlauf der Durchschnittskosten der Industrie einer Region ist mit den vom Staat bewirkten externen Nettoersparnissen ein Bestimmungsfaktor erkannt. Die originären Kosten der Industrieproduktion eines Raumes — unter denen die Kosten der privaten Produktion bei Abwesenheit jeder staatlichen Aktivität verstanden werden sollen — dürften sich aber ebenfalls kaum linear zum privaten Output entwickeln. Die Vorteile der Nähe, die zu Beginn einer Agglomeration auftreten, und die Nachteile der Enge, die sich schließlich einmal bei zunehmender Ballung einstellen, bewirken vielmehr in Abhängigkeit von der Produktion einen U-förmigen Verlauf der originären Durchschnittskosten einer Industrie<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Diese Bedingung ist erfüllt, wenn der Steuersatz als konstant und die örtliche Nachfrage als unendlich elastisch angenommen wird.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu u. a. A. Lösch, Die räumliche Ordnung der Wirtschaft, 2. Auflage, Jena 1944; W. Isard, Location and Space-Economy, A General Theory Relating to Industrial Location, Market-Areas, Land-Use, Trade and Urban Structure, New York, London, 1956.

Gesetzt den Fall, ein bestimmtes Niveau der staatlichen Ausgaben im Bezug zur privaten Produktion wäre gegeben<sup>7</sup> — d. h. unter den getroffenen Annahmen: ein konstanter Steuersatz sei fixiert — dann läßt sich das Ergebnis der Überlegungen leicht in einem Diagramm zusammenfassen.

In der Darstellung 1 symbolisiert  $K$  den Verlauf der originären Durchschnittskosten der Industrie und  $e$  die externen Nettoersparnisse der Industrie pro Outputeinheit, die aus der staatlichen Tätigkeit resultieren. Die tatsächlichen Durchschnittskosten der Industrie eines Raumes sind mit  $K^*$  bezeichnet. Die Funktion  $K^*$  ergibt sich einfach aus den originären Kosten, die um die externen Nettoersparnisse, welche der Staat hervorbringt, vermindert sind.

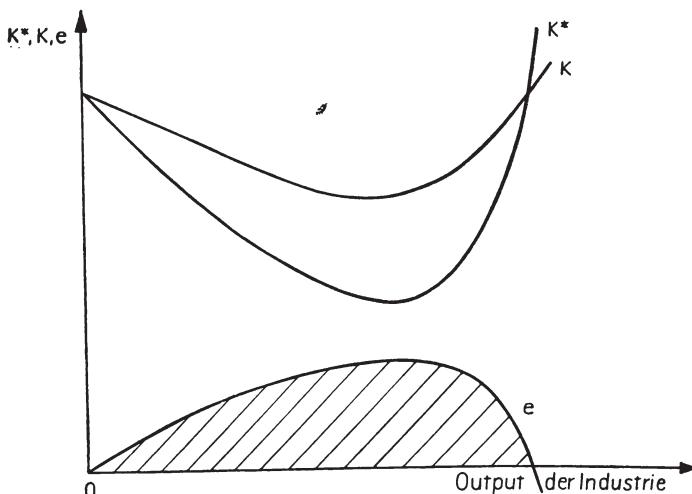


Abbildung 1

<sup>7</sup> Es sollte kein Zweifel darüber bestehen, daß mit dieser Unterstellung das kardinale Problem der Finanzwissenschaft schlechthin umgangen wird, nämlich die Frage nach den Bestimmungsfaktoren der staatlichen Aktivität. Alle vorliegenden theoretischen Antworten sind jedoch so unbefriedigend, daß die kühnsten Annahmen vertretbarer erscheinen als die Anwendung der herrschenden Hypothesen.

Zu dem Stand der Forschung sei nur kurz folgendes bemerkt: Die mittels kollektiver Indifferenzkurven operierende Finanztheorie, sei sie in der originären Fassung von *Sax* oder in der modernen Version von *Samuelson* vorge tragen, setzt notwendig das Bestehen einer Alternative zwischen der Nutzung von Gütern des kollektiven und solchen des individuellen Bedarfes voraus. Tatsächlich besteht in erster Linie nicht diese Wahlmöglichkeit, sondern die Alternative, ob ein bestimmtes Gut von staatlichen oder privaten Planträgern produziert bzw. an andere Sektoren abgegeben werden soll. Es gibt augenscheinlich gegenwärtig kaum eine öffentliche Leistung, die nicht auch schon

Die tatsächlichen Durchschnittskosten der Industrie eines Raumes, also die Funktion  $K^*$ , werden im Mittelpunkt der weiteren Betrachtungen stehen. Es erscheint deshalb angebracht, über ihre Eigenschaften einige Anmerkungen anzufügen.

#### *4. Das Verhältnis der Durchschnittskosten einer Industrie und der aktuellen Kosten einer repräsentativen Firma*

Die effektiven externen Gesamtersparnisse einer Industrie in Abhängigkeit vom Agglomerationsgrad sind numerisch nicht genau nachweisbar. Diese Tatsache spricht aber weder gegen die theoretische Ableitung ihrer Existenz noch gegen den angenommenen Kurvenverlauf der  $K^*$ -Funktion.

Jedoch berührt der Sachverhalt die subjektive Einschätzung des Anteils des externen Kostenvorteils (bzw. -nachteils) am Gesamtgewinn. Um diesen überhaupt feststellen zu können, müßte jedem Unternehmer die Höhe der Durchschnittskosten in der Ausgangslage bekannt sein. Selbst im Grenzfall der Konzentration der privaten Willensentscheidung in einer Hand und bei gegebener Verhaltensfunktion der öffentlichen Aktivitäten dürfte es deshalb den Entscheidungsträgern schwer fallen, einen bestimmten (optimalen) Punkt der Agglomeration zu erreichen. Um so weniger ist es berechtigt, die theoretisch gewonnene  $K^*$ -Kurve als Verhaltensparameter für eine Vielzahl privater Entscheidungsträger vorzugeben. Die  $K^*$ -Funktion ist vielmehr für die einzelne Wirtschaftseinheit eine Überraschungsfunktion; sie umschreibt den ex-post erst sichtbaren Zusammenhang, der zwischen Agglomeration und Stückkosten der privaten Ausbringung herrscht. Mit anderen Worten, die  $K^*$ -Kurve repräsentiert alle denkbaren Punkte der Durchschnittskosten

---

einmal von privaten Planträgern erstellt worden wäre oder heute noch von ihnen produziert wird. Die Dienste der Schulen, Universitäten oder Sozialversicherungen zählen doch nicht „naturnotwendig“ zum öffentlichen Bereich. Sollte etwa der Nutzen einer — jeweils unterschiedslosen — Einrichtung wie Schule, Krankenhaus, Verkehrsmittel, Theater usf. abweichend bei öffentlicher und privater Trägerschaft angesetzt werden? Wer geneigt ist, positiv zu antworten, mag Indifferenzkurven zur Problemlösung weiterhin verwenden.

Aber auch der zweite Ansatz der modernen Finanzwissenschaft befriedigt nicht. Die positiven politischen Theorien im Sinne von A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957, erlauben alle Auskünfte, und sie vermögen daher keinen überzeugenden Beitrag zur Grundfrage nach den Bestimmungsgründen der öffentlichen Tätigkeit zu leisten. Gleichwohl scheint ihre Basis nicht ganz so verfehlt wie jene der Nutzeneklektiker.

In diesem Beitrag ist als heuristisches Prinzip stillschweigend unterstellt, daß gewisse Leistungen kostengünstiger von privaten, andere Leistungen vorteilhafter von öffentlichen Planträgern erstellt werden. Die optimale Staats-tätigkeit ist unter dieser Bedingung dann gegeben, wenn weder durch Sozialisierung noch durch Privatisierung Kostensenkungen eintreten. Das so definierte Optimum wird bei der Ableitung der Funktionen als realisiert angenommen.

einer Industrie bei Veränderungen im Agglomerationsgrad. Sie ist jedoch ex-ante für den Einzelunternehmer nicht fixierbar und mithin für seine Planentscheidungen irrelevant.

Als Entscheidungsparameter der Unternehmer soll die *aktuelle (konjekturale) Kostenkurve einer repräsentativen Firma* der Industrie eingeführt werden. Diese aktuelle Kostenfunktion weicht aus einer Reihe von Gründen von der K\*-Funktion ab. Vor allem sind zu nennen:

a) Der mehr kurzfristige Charakter der Entscheidungen der Einzelunternehmer; ihr Verhalten entspricht nicht den langfristigen raumwirtschaftlichen Prozessen, die verbindlich für den Verlauf der K\*-Funktion sind.

b) Der Einzelunternehmer berücksichtigt in seinem Kalkül nicht, daß jede Änderung seiner Produktionskapazität — wenngleich nur infinitesimale — positive oder negative Wirkungen auf die externen Ersparnisse der Gesamtindustrie hat. Umgekehrt vermag deshalb auch kein einzelner Planträger, die Effekte von Produktionsausdehnungen anderer Unternehmer auf die eigenen Kostenverläufe zu bestimmen.

c) Schließlich ist dem einzelnen Planträger unbekannt, welches Standortverhalten andere Entscheidungseinheiten auf Grund der eigenen Reaktionen zeigen werden.

Der Verlauf der aktuellen Durchschnittskostenkurve läßt sich zwar kaum generell festlegen. Es besteht aber eine hohe Wahrscheinlichkeit, daß die Unternehmer für den aktuell relevanten Bereich mit konstanten Durchschnittskosten rechnen. Es genügt, auf die — aus Gründen der Unbestimmbarkeit — mehr oder weniger völlige Vernachlässigung externer Effekte hinzuweisen.

Um diesen Erwägungen zu entsprechen, müssen die beiden Kostenkurven auch graphisch unterschiedlich behandelt werden. Nur die langfristige Funktion ( $K^*$ ) kann überhaupt den bisher dargestellten U-förmigen Verlauf aufweisen. Die kurzfristigen, aktuellen Kostenkurven der Unternehmen liegen zwar notwendig auf der  $K^*$ -Funktion, sie sollen jedoch linearen Verlauf haben. Abb. 2 zeigt den Zusammenhang zwischen beiden Kostenfunktionen.

Die Unternehmer einer Region besitzen vorläufige Informationen über die augenblicklichen Kosten ihrer Produktion bei dem erreichten Balancierungsgrad. Die lineare Funktion  $\bar{K}$  repräsentiert diese aktuellen Kostenkurven<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Aus didaktischen Gründen ist die  $\bar{K}$ -Kurve in der Graphik nicht unendlich klein — im Grenzfall als Punkt — eingezeichnet. Es ist jedoch zu beachten, daß ein Einfluß eines einzelnen Unternehmers auf den Gesamtausstoß der Industrie zwar existiert, aber de facto doch nur infinitesimale Werte haben kann. Deshalb weicht eben für den relevanten Bereich der Verlauf der aktuellen Kostenkurve der einzelnen Planträger auch von der  $K^*$ -Kurve ab.

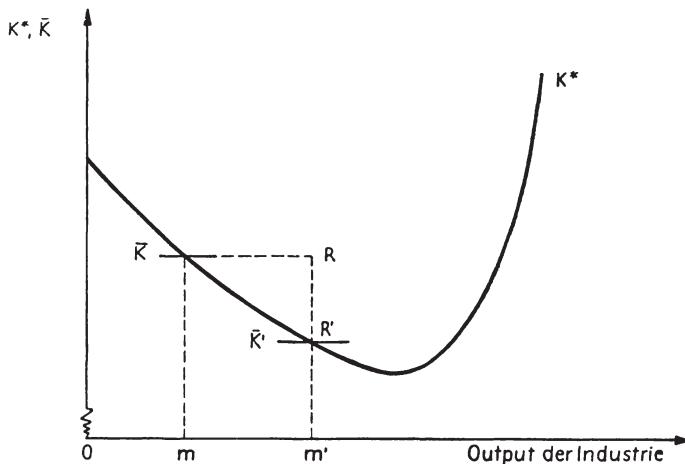


Abbildung 2

Wird die Produktion von  $m$  nach  $m'$  ausgedehnt, werden also neue Industrien gegründet oder bestehende Unternehmen erweitert, so müßte — auf Grund des (irrtümlichen) Unternehmerekalküls — der Punkt  $R$  die neuen Stückkosten in  $m'$  widerspiegeln. Die Industrie erfährt jedoch ex-post eine Überraschung: Nicht  $R$ , sondern  $R'$  gibt bei zunehmender Agglomeration die tatsächlichen Kosten der Produktion wieder. Es ist also ein unerwarteter Gewinn an externen Ersparnissen durch die Produktionsausdehnung der Gesamtindustrie angefallen. In  $R'$  ist wiederum eine aktuelle Kostenkurve  $K'$  zu konstruieren, die ebenfalls lineare Gestalt aufweist. Die aktuellen Kostenkurven bewegen sich mithin auf der  $K^*$ -Funktion, die den nur theoretisch erkennbaren Zusammenhang zwischen Agglomeration und Kosten ausdrückt. Mit anderen Worten: in dem Modell dient die  $K^*$ -Funktion als ex-post realisierte Leitlinie für die aktuellen Kosten. Die aktuellen Kostenverläufe der repräsentativen Firma hingegen sind die Orientierungspunkte der Unternehmer. Allein über sie vermuten die Planträger, volle Informationen zu besitzen<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Dadurch erklärt sich u. a. wohl auch die Anziehungskraft von Regionen mit bereits relativ hoher Ballung oder von Räumen, die in unmittelbarer Nachbarschaft zu stark agglomerierten Zonen liegen. Im ersten Fall ist der aktuelle Kostenvorteil in diesem Raum gegenüber deglomerierten Regionen bei einem Vergleich nachzuweisen, im zweiten Fall kann er zumindest mit hoher Wahrscheinlichkeit erwartet werden. Etwaige zukünftige Möglichkeiten, externe Ersparnisse aus einer Industrialisierung isolierter deglomerierter Räume zu ziehen, werden von den Unternehmern hingegen selbst dann pessimistisch beurteilt, wenn objektiv alle Voraussetzungen dafür gegeben wären.

Mit diesen Bemerkungen sind die Bauelemente eines Agglomerationsmodells, das auf eine Region bezogen ist, beschrieben. Der nächste Schritt soll in der Erweiterung des Ansatzes zu einem Zweiregionenmodell bestehen.

## II. Räumliche Gleichgewichte und Optima in einem biregionalen Modell

### 1. Erweiterung der Bedingungen auf ein Zweiregionenmodell

Die für eine Region isoliert abgeleiteten Beziehungen können ohne weiteres auch für eine zweite Region angenommen werden. In beiden Räumen — sie werden mit A und B bezeichnet — soll der gleiche Verlauf der  $K^*$ -Funktion herrschen, d. h. alle „natürlichen“ Kostenunterschiede zwischen den Standorten werden vernachlässigt und allein die durch abweichende Agglomerationsgrade verursachten Differenzen der Kosten in A und B berücksichtigt.

Um die Ableitung auf den entscheidenden Punkt zu konzentrieren, sind einige zusätzliche Annahmen erforderlich. Vor allem muß eine Bedingung über die örtliche Nachfrage eingeführt werden. Sie sei in beiden Regionen vollkommen elastisch, der Preis der privaten Produktion sei als Konstante vorgegeben. Der Preis möge den Durchschnittskosten im Ursprungspunkt entsprechen.

Da die Kosten- und Preisfunktionen der Industrien beider Räume identisch sind, ist die örtliche Einkommensverteilung auf Gewinne und Faktorentgelte ausschließlich vom Agglomerationsgrad abhängig, wie Abb. 3 unschwer erkennen läßt.

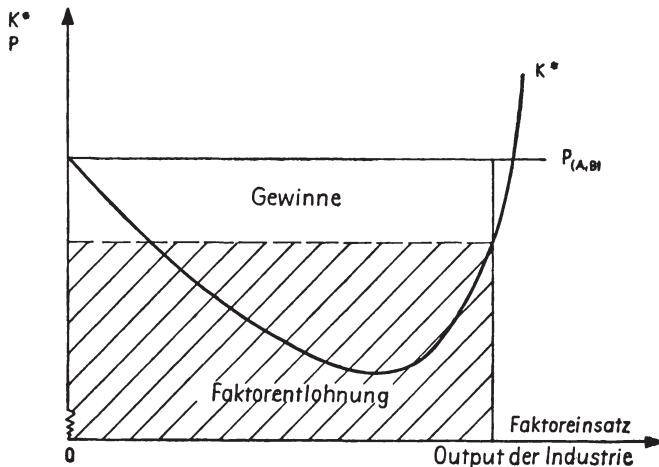


Abbildung 3

Die Entscheidung über den Standort der einzelnen Firmen in Raum A oder B wird von den Unternehmern getroffen. Ihre Wahl richte sich allein nach dem privatwirtschaftlichen Ziel, den individuellen Gewinn zu maximieren. Die Unternehmer besitzen allerdings, wie gezeigt, nur Informationen über das Niveau der  $\bar{K}$ -Funktion, also der aktuellen Kostensituation in den Regionen, jedoch nicht über den Verlauf der  $K^*$ -Funktion. Infolgedessen werden sie die Lage der  $\bar{K}$ -Funktionen in beiden Räumen zueinander als Orientierungsparameter für die Standortwahl verwenden, d. h. Wanderungen in Richtung zu der Region vornehmen, die kostengünstigere Produktionsmöglichkeiten für die einzelnen Unternehmen annehmen läßt.

## *2. Ableitung und Bestimmung räumlicher Gleichgewichte*

Das *räumliche Gleichgewicht* sei durch den Zustand definiert, daß die aktuellen Durchschnittskosten in den Regionen A und B einander gleich sind, also die Unternehmer keine zusätzlichen individuellen Gewinne durch Standortverlagerungen erwarten.

Die Bestimmung des räumlichen Gleichgewichts hängt entscheidend von der Bedingung ab, wieviel Produktionsfaktoren in beiden Räumen zusammen zur Verfügung stehen. Oder anders ausgedrückt: Die Gesamtfaktormenge muß gegeben sein, um die gleichgewichtige Verteilung der Faktoren auf die einzelnen Standorte festlegen zu können. Offensichtlich sind aber über die verfügbare Gesamtfaktormenge sehr abweichende Annahmen zu treffen, die jeweils zu unterschiedlichen Gleichgewichtssituationen führen.

Theoretisch unergiebig wie praktisch uninteressant wäre die denkmögliche Unterstellung eines völlig unbegrenzten Faktorangebotes. Auf die Behandlung dieses Spezialfalles, der keine Probleme aufwirft, sollte jedoch zugunsten einer breiteren Erörterung der Gleichgewichtslagen bei limitiertem Faktorangebot verzichtet werden.

Die grundsätzlich herrschende Knappheit an Ressourcen läßt zwar nur den Schluß zu, daß das Faktorangebot auf jeden Fall begrenzt ist. Aber die Bedingung der Limitation reicht allein noch nicht aus, um das räumliche Gleichgewicht zu bestimmen. Um die wichtigsten Fälle möglicher Gleichgewichtslagen anschaulich zu demonstrieren, ist in das Koordinatenkreuz der Abb. 4 die für die Regionen A und B identische Kostenfunktion  $K^*$  eingetragen. Auf der Ordinate sind die Durchschnittskosten der Industrien beider Räume verzeichnet. Die Abszisse weist hingegen eine doppelte Skalierung auf: einerseits den Faktoreinsatz in den Industrien der Regionen, andererseits den Output der Industrien<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Da der Verlauf der  $K^*$ -Funktionen auf der Annahme (raumbezogener) Ertragsgesetzlichkeiten beruht, müssen die beiden Skalen notwendig vonein-

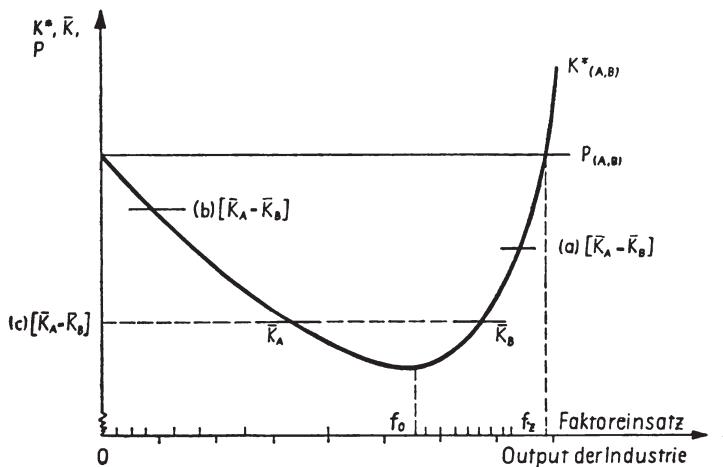


Abbildung 4

Die Menge der in beiden Regionen verfügbaren Faktoren möge durch  $F$ , der Faktoreinsatz im Minimum der  $K^*$ -Funktion durch  $f_0$  und der wirtschaftlich maximale Faktoreinsatz an einem Standort am Schnittpunkt der Preisgeraden mit der  $K^*$ -Funktion durch  $f_z$  ausgedrückt werden.

Das begrenzte Faktoranbiot schließt drei prinzipiell voneinander abweichende Konstellationen ein:

(a) das Faktoranbiot ist so groß, daß die Industrien in beiden Räumen auf dem ansteigenden Ast der  $K^*$ -Funktion produzieren können. Dieser Fall tritt ein, wenn

$$2f_0 \leq F \leq 2f_z .$$

Bei ihm kann erwartet werden, daß sich die Produktionsfaktoren unterschiedlos auf die beiden Regionen verteilen, d. h. im Gleichgewicht übereinstimmende Agglomerationsgrade in A und B erreicht werden.

(b) Grundlegend anders ist die Situation zu beurteilen, falls das zur Verfügung stehende Gesamtfaktoranbiot kleiner als diejenige Faktormenge ist, die notwendig wäre, um in einer Region das Kostenminimum der Industrie zu erreichen:

$$0 < F \leq f_0 .$$

Hier kennzeichnet der Zustand der Kosten- und Gewinngleichheit in beiden Regionen kein stabiles Gleichgewicht. Ist die Ausgangsverteilung

---

ander abweichen. Ist der Güterausstoß gleichmäßig auf der Abszisse abgetragen, dann ergibt sich zwangsläufig eine ungleichmäßige Skalierung für die Faktoreinsätze.

der Faktoren auf die Räume ungleichmäßig oder wird eine bestehende instabile Gleichgewichtssituation gestört, dann attrahiert der stärker agglomerierte Standort infolge der durch Wanderungen immer größer werdenden aktuellen Kostendifferenzen alle verfügbaren Faktoren. Schließlich aber wird ein stabiler Zustand erreicht, nämlich wenn eine völlig einseitige räumliche Verteilung der Faktoren realisiert worden ist.

(c) Zwischen diesen beiden Grenzfällen liegt eine dritte denkmögliche Bedingung für das beschränkte Faktorangebot. Sie ist gegeben durch

$$f_o < F < 2f_o .$$

Die verfügbare Faktormenge erlaubt — von Grenzschwellen abgesehen — das Zustandekommen stabiler räumlicher Gleichgewichte. Jedoch erfolgt der Ausgleich der individuellen Gewinne in A und B bei einer ungleichmäßigen Verteilung der Faktoren auf die Räume, d. h. bei unterschiedlichen Agglomerationsgraden. Mit anderen Worten: im Gleichgewicht findet sich die Industrie eines Standortes auf dem fallenden Ast, die Industrie des anderen Standortes auf dem steigenden Ast der  $K^*$ -Funktion.

Die stabilen Gleichgewichte dieses Modells umschreiben allein die Zustände, zu denen unter den angenommenen Bedingungen der raumwirtschaftliche Ablauf tendieren wird. Die so definierten Gleichgewichte schließen indes noch nicht notwendig eine optimale Verteilung der Produktionsfaktoren auf die beiden Standorte ein. Die Bestimmung des räumlichen Optimums muß deshalb gesondert durchgeführt werden.

### *3. Ableitung und Festlegung der räumlichen Optima*

Ob die räumliche Faktorverteilung, die der marktwirtschaftlich gesteuerte Prozeß hervorbringt, als optimal angesprochen wird oder nicht, hängt zunächst von den politisch akzeptierten Zielfunktionen ab. Besteände zum Beispiel die politische Absicht, eine gleichmäßige Industrialisierung über den gesamten Raum zu erreichen, so würde das Ergebnis des marktwirtschaftlichen Ablaufes nur unter der Bedingung, daß die verfügbare Faktormenge ausreicht, um in beiden Standorten auf dem aufsteigenden Ast der  $K^*$ -Kurve zu produzieren, dieser spezifischen Zielfunktion genügen. Würden abweichende Programme angestrebt, so änderte sich das Urteil entsprechend den jeweils vorgegebenen Optimalkriterien. Die jüngere welfare theory hat nachhaltig auf die angedeutete Problematik verwiesen, die zu einer Relativierung aller wirtschafts- und finanzpolitischen Aussagen zwingt.

Unter Anerkennung dieser Vorbehalte soll für die weiteren Ableitungen als Zielfunktion die Maximierung des Outputs in dem Gesamtraum eingeführt werden. Das somit gegebene, wirtschaftlich durchaus plausible *Optimalkriterium* deckt sich mit der Forderung, die privatwirt-

schaftlich und staatswirtschaftlich verursachten external economies bestmöglich zu nutzen.

Die gesetzten Zielfunktionen genügenden Optima sind in den ersten beiden Fällen des begrenzten Faktorangebotes leicht zu determinieren. Sie stimmen stets mit dem Zustand des stabilen Gleichgewichtes überein. Unter der Voraussetzung (a)  $2 f_0 \leq F \leq 2 f_z$ , müssen also in beiden Regionen gleiche Agglomerationsgrade erreicht, unter der Bedingung (b)  $0 < F \leq f_0$  die Produktionsfaktoren in *einem* Wirtschaftsraum konzentriert sein, um den größtmöglichen Ausstoß zu realisieren.

Was jedoch den letzten Fall (c)  $f_0 < F < 2 f_0$  betrifft, so deckt sich hier das Gleichgewicht nicht mit dem Optimalkriterium, dem maximalen Output der Industrien<sup>11</sup>. Zur Verdeutlichung des Zusammenhangs ist in dem Schaubild 5 die zur  $K^*$ -Kurve korrespondierende marginale Kostenfunktion der Industrie ( $G^*$ ) eingezeichnet.

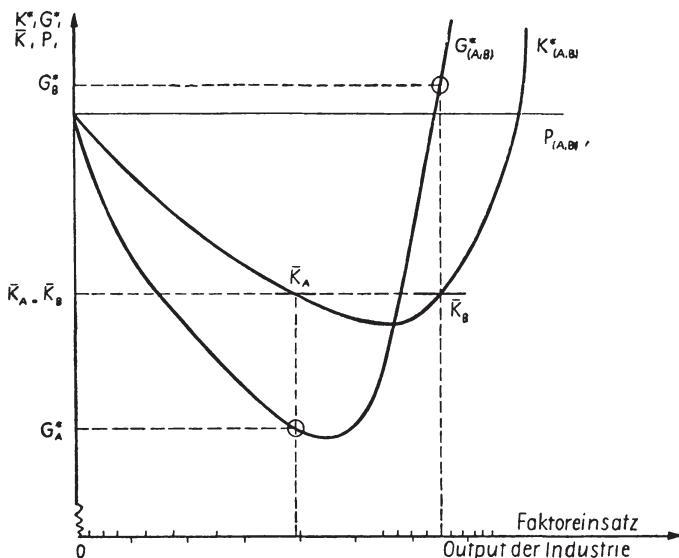


Abbildung 5

Das räumliche Gleichgewicht ist durch die Bedingung  $\bar{K}_A = \bar{K}_B$  erfüllt. Die der Zielfunktion entsprechende Optimalverteilung der Faktoren im Raum lautet jedoch  $G^*_A = G^*_B$ . Wie aus dem Diagramm unschwer zu erkennen ist, verletzt — unter der Voraussetzung, daß sich die Standorte der

<sup>11</sup> Vgl. zum folgenden die im Anhang II dargestellte exakte Lösung des Problems.

Industrien auf beiden Ästen der K\*-Funktion befinden — jede Gleichgewichtslage die Optimalbedingung<sup>12</sup>.

Diese letzte Konstellation verdient einige Aufmerksamkeit. Gesetzt den Fall, in einer beliebigen Ausgangssituation lägen die aktuellen Durchschnittskosten in dem deglomerierten Raum A über den aktuellen Durchschnittskosten in dem Agglomerationsgebiet B, also

$$\bar{K}_A > \bar{K}_B \parallel f_0 < F < 2f_0 ,$$

dann bewirkt der Wanderungsprozeß zum Gleichgewicht eine ständige Verschlechterung der räumlichen Verteilung der Faktoren. M. a. W., der durch die freie Standortwahl der Unternehmer gesteuerte Ablauf führt nicht zur besten Lösung für die Gesamtwirtschaft. Die Unternehmer in A verlegen ihre Produktionsstandorte nach B, weil sie dort einen vergleichsweise höheren Stückgewinn erwarten. Indes ist bereits die Ausgangslage in B dadurch charakterisiert, daß für die Gesamtindustrie marginale Verluste an external economies eingetreten sind. Mithin ist zwar die Wanderung einzelwirtschaftlich rational motivierbar, aber sie entspricht nicht den gesamtwirtschaftlichen Zielvorstellungen.

#### 4. Zusammenfassung und Konsequenzen

Das entwickelte biregionale Modell beruht auf einer monokausalen Erklärung der räumlichen Faktorverteilung, indem allein die Vor- und Nachteile der Agglomeration als Bestimmungsgründe der Standortwahl Verwendung fanden. Diese Ausrichtung auf ein Erklärungsmoment sichert dem Modell zwar eine hohe Stringenz, sie engt jedoch zugleich den Aussage- und Anwendungsbereich erheblich ein.

Die Bestimmung der räumlichen Gleichgewichte und Optima bildete den entscheidenden Kern der standorttheoretischen Vorbetrachtungen. Namentlich der Fall des nichtoptimalen räumlichen Gleichgewichtes dürfte — ungeachtet der speziellen Bedingungen seiner Gültigkeit — Interesse verdienen. Zunächst aus analytischen Gründen, weil nämlich die herrschende Wirtschaftstheorie überwiegend mit Annahmen operiert, die eine Autoharmonie des Systems einschließen, d. h. Gleichgewicht und wirtschaftliches Optimum identisch werden lassen. Die Selbststeuerung zum Optimum ist aber augenscheinlich keine notwendige Eigenschaft des marktwirtschaftlichen Systems, sondern nur das Ergebnis spezifischer Bedingungen<sup>13</sup>. Das nichtoptimale Gleichgewicht

---

<sup>12</sup> Das hier aufgeworfene Problem ist, soweit zu sehen, nur im Rahmen welfare-theoretischer Untersuchungen diskutiert worden. Vgl. insbesondere J. Baumol, Welfare Economics and the Theory of the State, Cambridge (Mass.), 1952, S. 24 ff. und S. 56 ff. Ferner P. A. Samuelson, Foundations of Economic Analysis, Cambridge (Mass.), 1948, S. 250 ff.; J. de V. Graaff, Theoretical Welfare Economics, Cambridge (Mass.), 1957, S. 64 ff.

<sup>13</sup> Es läßt sich einfach zeigen, daß das Argument auch für die Theorie der Preispolitik bedeutungsvoll ist. Entgegen der herrschenden Annahme scheint

besitzt zum anderen anscheinend einige Realitätsgehalt, wenigstens soweit raumwirtschaftliche Verhältnisse zu erklären sind. Die in der Wirklichkeit anzutreffende Standortstruktur zeichnet sich doch gerade durch das Nebeneinander von Deglomerationen und Agglomerationen aus. Es kann kaum ein Zweifel herrschen, daß durch Wanderungen in deglomerierte Gebiete Gewinne an externen Ersparnissen, und umgekehrt, durch weitere Konzentrationen in Ballungsräumen Verluste an externen Ersparnissen verursacht werden. So spricht vieles dafür, daß die in dem Modell unterstellten Voraussetzungen des nichtoptimalen Gleichgewichts symptomatisch für die Verhältnisse in der Realität sind.

In dem anschließenden, speziell auf Probleme der theoretischen Finanzpolitik bezogenen Gedankengang wird stets die Situation des nicht-optimalen räumlichen Gleichgewichtes als Ausgangshypothese angenommen. Die entscheidende Frage, die in jedem Abschnitt wieder gestellt wird, lautet: Welche Möglichkeiten und Erfolgsaussichten besitzen die finanzpolitischen Willensträger, um mittels steuer- und/oder ausgabenpolitischen Maßnahmen den raumwirtschaftlichen Prozeß entsprechend der vorgegebenen Zielfunktion zu beeinflussen? Oder: Vermag die Fiskalpolitik einen Beitrag zur optimalen räumlichen Ordnung der Wirtschaft zu leisten?

### C. Finanzpolitik und optimale räumliche Ordnung

#### I. Raumpolitische Möglichkeiten und Erfolgsaussichten unter kommunaler Finanzautonomie

Das System der kommunalen Finanzautonomie repräsentiert als Idealtypus eine vollkommen dezentralisierte Finanzordnung. Ein staatlicher Oberverband tritt nicht in Aktion. Die Bestimmung der angestrebten Ziele sowie die Art des finanzpolitischen Mitteleinsatzes ist auf die autonom entscheidenden Willensträger delegiert.

##### 1. Raumwirtschaftliche Ziele der Kommunen

Die kommunalen Willensträger werden regelmäßig höchst unterschiedliche Ansichten über die anzustrebende ökonomische Struktur ihres Raumes haben. Unter den eingeführten Prämissen des Modells können jedoch nur zwei grundlegend abweichende Verhaltensfunktionen unterstellt werden. Denkbar ist erstens eine (passive) Reaktion der kommunalen Finanzpolitik auf alle durch Private induzierte Änderungen der wirtschaftlichen Aktivität innerhalb der Region, und zweitens eine

---

nämlich ein Ausgleich der Monopolisierungsgrade durchaus nicht immer erstrebenswert zu sein, wenn der günstigste Ausstoß einer Industrie verwirklicht werden soll.

(aktive) Standortpolitik, die bewußt Einfluß auf die Entscheidungen der privaten Wirtschaftssubjekte nehmen will.

Die erste Verhaltensweise schlägt sich vor allem in der Art der Feststellung der kommunalen „Finanzbedarfe“ nieder: Sie bestimmen sich nach den aktuellen Erfordernissen — genauer: nach den Daten der Vergangenheit. Standortverlagerungen der Privaten werden in diesem Fall von den öffentlichen Entscheidungsträgern als Ausdruck räumlicher Präferenzstrukturen gewertet und hingenommen. Wachsen mit zunehmender Gemeindegröße die kommunalen Ausgaben pro Kopf an, wie das Brecht'sche Gesetz anzeigt<sup>14</sup>, so erscheint dieser Vorgang den kommunalen Willensträgern als ein zwangsläufiges Ereignis, ohne daß die eigene kommunale Kraft zur Raumbildung in ihren Voraussetzungen und Wirkungen erkannt würde. M. a. W. die Kommunen hängen sich bei ihren finanzpolitischen Entscheidungen an die Daten an, die durch die räumlichen Faktorbewegungen der Privaten zuvor geschaffen worden sind<sup>15</sup>.

Sofern die Kommunen in ihrer Verhaltensweise der passiven Reaktion verharren, können die Ergebnisse des Grundmodells, die bereits unter der Annahme regional radizierter öffentlicher Aktivität abgeleitet worden sind, praeter propter auf das System dezentralisierter Finanzhoheit schlechthin übertragen werden.

Eine abweichende Beurteilung erfordert freilich die zweite denkmögliche Verhaltensweise der kommunalen Finanzpolitiker, die aktive Beeinflussung der Raumstruktur. Wenn eine bewußte Standortpolitik von kommunaler Seite aus betrieben wird, besteht sie allerdings überwiegend nur in dem Versuch, neue Industrien in den eigenen Raum zu ziehen. Denn in der Attrahierung von Industrien wird ein Gewinn an potentiellen Steuerzahldern, also eine Stärkung der Steuerkraft, erblickt. Die ausgabenmäßigen Konsequenzen erscheinen den Gemeindepolitikern hingegen als zweitrangig, obschon sie — objektiv geurteilt — nicht minder wichtig für eine rationale Finanzpolitik wären.

Auch mit dieser zweiten Annahme über eine Zielfunktion und die mit ihr zum Ausdruck gelangende Verhaltensweise der kommunalen Wil-

<sup>14</sup> Vgl. A. Brecht, Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Berlin und Leipzig, 1932.

<sup>15</sup> Kaum ein politischer oder fiskalischer Willensträger einer Kommune in relativ stark geballten Gebieten dürfte ernsthaft die Überzeugung vertreten, daß die — durch „das freie Spiel der Kräfte am Markt“ — gewachsene Standortverteilung von der wirtschaftlich besten Verteilung abweichen könnte. Im Gegenteil, solange der Zuwachs von Faktoren in die Ballungsräume anhält, wird der Kommunalpolitiker seine Meinung, daß der raumwirtschaftliche Prozeß auch weiterhin zum Optimum führt, durch die praktische Erfahrung noch bestätigt finden. Wie so oft, scheint indes auch hier der Satz berechtigt, daß ein ständig wiederholter Irrtum gern als Erfahrung ausgegeben wird.

lensträger verbindet sich nicht die politische Absicht, das wirtschaftliche Optimum des Gesamtraumes zu erreichen, sondern allein das Ziel, die ökonomische Lage der eigenen Region zu verbessern. Nur als Nebenprodukt weiterer Umstände — z. B. wenn allein die kleinere Kommune A Attrahierungspolitik betreibt, während die große Kommune B die passive Verhaltensreaktion ausübt — kann die aktive Standortbeeinflussung der Tendenz nach zum Optimalzustand führen.

## 2. Die Aktionsparameter der kommunalen Finanzpolitik

Da eine Verbesserung der Raumverteilung allein durch das Wachstum der Kommune A erreicht wird, genügt es, die Argumentation ausschließlich auf die Möglichkeit einer Durchsetzung der partiellen Zielfunktion von A zu beziehen. Die tendenzielle Erfüllung der übergeordneten gesamtwirtschaftlichen Zielfunktion hängt offensichtlich von der Durchsetzung der partiellen Zielfunktion der Kommune A ab.

Als fiskalpolitische Aktionsparameter stehen in A grundsätzlich Mittel der Steuer- und der Ausgabenpolitik zur Verfügung. Der Einsatz beider Mittel ist sowohl quantitativ als auch strukturell in einem gewissen Rahmen variierbar<sup>16</sup>.

Als erste fiskalische Maßnahme zur Attrahierung von Industrien käme für A eine Steuersenkung in Betracht. Da jedoch die Kommune A einen sehr geringen Agglomerationsgrad aufweist, reicht das Steueraufkommen wahrscheinlich nur aus, um recht feste Aufgabenbereiche der Verwaltung, des Schuldienstes usf. zu decken. Dadurch sind die Grenzen möglicher Steuervariationen nach unten sehr eng. Zudem liegt die Ausstattung an öffentlichem Kapital pro Kopf in deglomerierten Regionen weitaus niedriger als in agglomerierten Zonen, wie jeder empirische Befund zeigt. So wird auch kaum die Alternative geboten, durch die zeitweilige Rückstellung kommunaler Investitionsprojekte eine vorübergehende Entlastung des öffentlichen Haushaltes in A zu schaffen. Mithin dürfte jede einschneidende Steuersenkung von einem Rückgang der öffentlichen Leistungsabgaben begleitet sein; d. h. die Steuersenkung bewirkt eine Verlagerung der Produktion der Vorleistungen zum privaten Output  $X_1$  von den öffentlichen ( $x_{21}$ ) auf die privaten Sektoren ( $x_{11}$ ). Die Steuersenkung führt zwar zu einer Re-

<sup>16</sup> Der Fall, daß Kommune A in Region B oder einem dritten Raum Kredite nachfragt, wird ausgeschlossen, denn auch die Kreditwürdigkeit oder die Kreditfähigkeit einer Kommune ist von ihrer Größe abhängig, mithin eine Funktion des Agglomerationsgrades. Mit der Aufnahme kommunaler Verschuldungspolitik in den Kreis der standpolitischen Aktionsparameter würde sich Kommune A also auf ein Konkurrenzfeld begeben, auf dem sie der Kommune B prinzipiell unterlegen ist.

duktion, die Substitution öffentlicher durch private Inputs der Produktion  $X_1$  jedoch wieder zu einer Erhöhung der privaten Kostenkurven  $\bar{K}_A$ .

Ob nach der Fiskaloperation genau der Kostenpunkt  $\bar{K}_A$  wiederhergestellt wird, der vor der Steuersenkung bestand, ist nicht allgemein zu sagen. Falls im relevanten Bereich eine kostenmäßige Präferenz für die öffentliche Produktion der Vorleistungen gegeben war, muß die Substitution mit einer Verschlechterung der Standortverhältnisse in A einhergehen. Im anderen Fall, der ein unwirtschaftliches Ausmaß kommunaler Aktivität in A voraussetzt — da durch die Privatisierung bisher öffentlicher Produktionen Kosteneinsparungen eintreten — würden durch eine Steuersenkung Standortvorteile in A begründet werden<sup>17</sup>.

Sinngemäß wäre die korrespondierende Strategie der kommunalen Willensträger von A zu beurteilen; sie bestünde in einer Erhöhung der Leistungsströme ( $x_{21}$ ) bei gleichzeitiger Erhöhung der kommunalen Steuersätze. Aber auch dieses Vorgehen wird kaum Erfolgssichten haben; denn die vermehrte Ausbringung kommunaler Leistungen entspricht nicht dem aktuellen Agglomerationsgrad, d. h. die zusätzlich angebotenen externen Ersparnisse werden kaum von den vorhandenen privaten Industrien ausgenutzt. Andererseits wirkt sich die Steuererhöhung negativ auf die aktuellen Kosten der Unternehmen aus.

Zusammenfassend ist als Ergebnis der Betrachtungen zu notieren: Bei den gegebenen Bedingungen wird jede Steuersatzänderung, die im Entscheidungsbereich von A liegt, zu keinem grundlegenden Wandel des Verhältnisses von  $\bar{K}_A$  zu  $\bar{K}_B$  — oder genauer zu keiner merklichen Differenzierung der regionalen Kosten — beitragen. Die Kostengleichheit bleibt bei Steuersenkungen oder Ausgabenerhöhungen im wesentlichen erhalten, solange ein Budgetausgleich vorgenommen wird. Nur in B könnten Maßnahmen getroffen werden, um die bestehende Anziehungskraft des Ballungsraumes herabzusetzen, indem z. B. der Gemeinde A Steuermittel aus B ohne Gegenleistung überwiesen würden. Eine solche Annahme widerspricht jedoch den Zielvorstellungen der autonomen kommunalen Willensträger.

### *3. Alternative steuer- und ausgabenpolitische Strategien*

Änderungen im Niveau der kommunalen Aktivität des Deglomerationsraumes tragen also nicht zur Attrahierung von Industrien bei. Es bleibt zu prüfen, ob und inwieweit Änderungen in der Struktur der kommunalen Tätigkeit größere Erfolgssichten erwarten lassen. Unter diesem Aspekt sind vor allem drei Gesichtspunkte beachtlich, die zu einer teilweisen Auflösung der Ausgangsprämissen des Grundmodells führen:

---

<sup>17</sup> Vgl. jedoch die Modellvoraussetzungen S. 67 f., Fußnote 7.

(a) Für die Gemeindesteuer war bislang unterstellt, daß eine allgemeine Produktionssteuer mit autonom von den Kommunen variierbaren Steuersätzen bestehe. Was wird sich ereignen, wenn nicht nur die Industrie, sondern auch die Haushaltssektoren als Steuerzahler herangezogen, also Ströme der Art  $T_{32}$  oder  $T_{65}$  eingeführt werden?

(b) Hinsichtlich der öffentlichen Ausgaben galt, daß die staatlichen Output-Ströme nur Vorleistungen für die private Industrie enthalten. Diese Annahme ist allerdings sehr unrealistisch. Ändert sich das Ergebnis, wenn der staatliche Output neben den Vorleistungen an die private Industrie ( $x_{21}$  bzw.  $x_{54}$ ) auch direkte Leistungsabgaben an die Haushalte ( $x_{23}$  bzw.  $x_{56}$ ) umfaßt?

(c) Grundsätzlich war angenommen, daß alle öffentlichen Aktionen auf den örtlichen Bereich radiziert seien. Welche Wirkungen treten ein, wenn z. B. der Output der Kommune B von den Wirtschaftssubjekten in A mit ausgenutzt werden kann oder wenn die Input-Ströme des öffentlichen Sektors in A Vorleistungen von B enthalten?

Ein Teil der aufgeworfenen Probleme mag kurSORisch beantwortet werden, da sie weniger speziell räumliche als vielmehr bekannte, allgemeine Zusammenhänge der Finanztheorie betreffen. Auf einige der anderen Fragen ist jedoch ausführlicher einzugehen.

Zu (a): Das erste Problem ist zumindest schon teilweise ausführlich im Schrifttum behandelt worden. Zur Diskussion steht nämlich der Zusammenhang zwischen Steueränderung und Kostenverlauf der Industrie, speziell die Frage, ob eine Substitution der unterstellten Produktionssteuer durch eine direkte Abgabe<sup>18</sup> — z. B. einer kommunalen Lohnsteuer — kostenbeeinflussende Überwälzungsprozesse einschließt oder nicht<sup>19</sup>. Eine Annäherungslösung läßt sich geben, wenn die Voraussetzungen der extremen Möglichkeiten — Überwälzung oder Nicht-Überwälzung — der einzuführenden direkten Steuern geprüft werden.

Gesetzt den Fall, eine Überwälzung der den Haushalten anstelle der den Unternehmen auferlegten Abgaben erfolge nicht, dann zeigt sich als Folge der Steueränderung unmittelbar eine Verschiebung der  $K^*$ -Funktion und damit auch der aktuellen Kostenkurven  $\bar{K}_A$  bzw.  $\bar{K}_B$  nach unten, da beide Funktionen zwar unter Einschluß von Produktionssteuern, aber nicht unter Berücksichtigung einer direkten Abgabe abgeleitet worden sind. Wird nur in A das Gemeindesteuersystem durch die Einführung direkter Steuern reformiert, in B jedoch das Produktionssteuersystem

<sup>18</sup> Die Unterscheidung von direkten und indirekten Steuern soll nach Stellung der Steuerzahler im Wirtschaftskreislauf erfolgen.

<sup>19</sup> Vgl. R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*. New York 1959, Kap. 13, S. 276 ff. und H. Tamm, *Finanzpolitische Autonomie untergeordneter Gebietskörperschaften (Gemeinden) und Standortverteilung*. S. 50 in diesem Band.

voll erhalten, muß die Änderung der Daten c. p. auf den räumlichen Wirtschaftsprozeß Auswirkungen haben.

Reagiert jedoch B auf eine Steuerreform in A mit einer Anpassung seines Abgabensystems, heben sich die Vorteile für A unmittelbar wieder auf: durch das gleichgerichtete Vorgehen beider Kommunen kann keine steuerliche Standortpräferenz begründet werden. Aus der Erfahrung, insbesondere in den USA, ist bekannt, daß einseitige, gravierende Änderungen in den regionalen Steuern meist von den finanzpolitischen Willensträgern anderer Räume nachgeahmt werden. Findet aber eine solche „Harmonisierung“ in den regionalen Steuersystemen statt, wird die Frage der Steuerwirkung für die raumwirtschaftliche Analyse zweitrangig.

Kommt es hingegen nicht zu einer überregionalen Anpassung der kommunalen Abgabensysteme, muß die Annahme, daß die eingeführte direkte Steuer einer Kommune ohne Einfluß auf die Kosten der Industrie dieses Raumes bliebe, zweifelhaft werden. Die Substitution von indirekten durch direkte Steuern senkt zwar zunächst die Kosten der Industrie, mindert jedoch auch gleichzeitig die Realentlohnung der Faktoren. Um die Faktoren an den alten Standorten zu halten, muß bei einem isolierten Übergang der Steuern in A die Einbuße an Nettoeinkommen der Faktoren durch eine Erhöhung der Bruttoentgelte ausgeglichen werden. Die Überwälzung der direkten Faktorsteuer bringt jedoch tendenziell<sup>20</sup> die aktuelle Kostenkurve  $\bar{K}_A$  auf die Lage zurück, die vor der Steuerreform bestand.

Mithin ist festzustellen: So zweifelhaft auch die ursprüngliche Annahme erscheint, alle kommunalen Steuern würden von dem Industriesektor geleistet, so wenig wird das grundlegende Raisonnement durch eine realistischere Wahl der Prämissen beeinflußt. Prinzipielle Korrekturen der Aussage scheinen jedenfalls nicht erforderlich.

Zu (b): Der zweite Problemkreis enthält das Pendant zu den vorangegangenen Ausführungen. Auch hier handelt es sich um eine Ausdehnung der zunächst sehr eng gefaßten Voraussetzungen, indem die Prämissen, der staatliche Output diene nur als Vorleistung für die Industrie, um andere Möglichkeiten des finanzpolitischen Handelns erweitert wird.

Hinsichtlich des staatlichen Outputs kann als Alternative zu dem Stromverlauf  $x_{21}$  bzw.  $x_{54}$  der unmittelbare Empfang der kommunalen Leistungen bei den Endverbrauchern (Haushalten) eintreten ( $X_2 = x_{21} + x_{23}$  bzw.  $X_5 = x_{54} + x_{56}$ ). Zwar bereitet die Zuordnung des kommu-

---

<sup>20</sup> Allerdings können graduelle Änderungen des Verlaufs der  $\bar{K}$ -Kurve durch die Einführung einer direkten Steuer eintreten. Dies gilt insbesondere für den Fall, daß Industrien mit abweichenden Produktionsfunktionen in einem Raum aktiv sind. Die Steuerreform würde für jede Branche unterschiedliche Effekte aufweisen.

nalen Outputs auf den Industriesektor einerseits, den Haushaltssektor andererseits, statistisch-empirisch fast unüberwindliche Schwierigkeiten<sup>21</sup>. In der Theorie darf aber davon ausgegangen werden, daß über diese Zuordnung eindeutig entschieden werden kann. So reduziert sich das Hauptproblem auf die zunächst sehr einfach erscheinende Frage: Wie wirken die staatlichen Output-Ströme auf die Standortwahl, wenn der Output nicht ausschließlich für die Industrie des Raumes eingesetzt wird?

Die Analogie zu dem vorhergehenden Abschnitt ist darin zu sehen, daß dort der Effekt einer Änderung im Steuersystem, hier jedoch die Wirkung einer Änderung in der Zusammensetzung des staatlichen Outputs auf die privaten Kostenverläufe untersucht wird. Auf den ersten Blick scheint eine Umkehr aller Antworten, die bei der Erörterung des steuerlichen Substitutionsproblems gegeben wurden, eine sachgerechte Lösung darzustellen. Werden kommunale Leistungen auch unmittelbar von den Haushalten aufgenommen, müssen sich um diesen Betrag die Kostenkurve  $K^*$  und die dazugehörige aktuelle Funktion  $\bar{K}$  nach oben verschieben, weil nunmehr nicht allein die Unternehmen, sondern auch die Haushalte der Faktoren, Unternehmer und sonstiger Gruppen (Renter usw.) ohne Entgelte die staatlichen Güter und Dienste empfangen.

Soweit Überwälzungsprozesse — deren Behandlung in der Theorie der Staatsausgaben bisher fast völlig vernachlässigt wurde — unbeachtet bleiben, können relative Standortpräferenzen für diejenigen Kommunen abgeleitet werden, die vergleichsweise mehr als andere Gemeinden Vorleistungen an die Industrie als an die Endnachfrage abgeben. Welche der beiden Gemeinden unseres Modells freilich diesem Verhalten konsequenter nachkommen dürfte, ist weder aus dem Modell selbst noch aus der Realität heraus schlüssig festzulegen, da beide Kommunen in ihrer Ausgabenpolitik autonom sind. Damit entfällt auch jede Möglichkeit, allgemeine Urteile über die Auswirkungen dieses Tatbestandes auf die räumliche Faktorverteilung zu fällen. Es mag sein, daß die regionale Kostengleichheit zugunsten von A aufgehoben und ein Wanderungsprozeß in Richtung zum Optimum ausgelöst wird. Sehr bedeutsam wäre eine solche Annahme jedoch nicht, obschon in kleineren Gemeinden der direkte öffentliche Leistungsstrom an die privaten Haushalte regelmäßig recht schwach ist<sup>22</sup>. Auf Grund ihres geringen Leistungspotentials befinden sich die kleinen Kommunen in dieser Strategie der Attrahierungskonkurrenz doch von vornherein in einer nachteiligen Position. In dem Zusammenhang erscheint freilich ein Umstand

<sup>21</sup> Vgl. hierzu: G. Bombach, Staatshaushalt und volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, „Finanzarchiv“ N. F., Bd. 17 (1956/57), S. 344 ff.

<sup>22</sup> Man bedenke, welche Bedeutung in Großstädten die öffentlichen Leistungsabgaben durch Theater, höhere Schulen, Krankenhäuser, Parks, Museen besitzen, die überwiegend der privaten Haushaltssphäre zufließen.

beachtenswert. Während bei steuerpolitischen Maßnahmen Parallelreaktionen der Willensträger anderer Kommunen erwartet werden müssen, die eine Tendenz zur Harmonisierung dezentraler Abgabensysteme einschließen, sind ähnliche Vorgänge hinsichtlich der öffentlichen Leistungsabgaben nicht ganz so sicher zu vermuten. Noch mehr: Ist bei dem Spezialfall definitiv einseitiger steuerpolitischer Reformen einer Kommune ein Ausgleich über die Überwälzungsmechanismen zu unterstellen, brauchen analoge Abläufe bei Änderungen der Ausgabestruktur nicht einzutreten.

Der Unterschied zwischen den Steuer- und den Ausgabewirkungen erklärt sich wohl vor allem daraus, daß die „Geldillusion“ der Haushalte in Bezug auf ihr verfügbares Realeinkommen bei Ausgabenänderungen beträchtlich stärker sein dürfte als bei Steueränderungen<sup>23</sup>. Der Nachteil, den ein Wirtschaftssubjekt durch eine Erhöhung z. B. der Lohnsteuer erleidet, schlägt sich unmittelbar am Ende der Wirtschaftsperiode in einer Verminderung des ausgezahlten Nettoeinkommens nieder. Die Verluste, die ein Haushalt (oder ein Unternehmen) durch einen Rückgang bestimmter Staatsleistungen hinnehmen muß, erscheinen demgegenüber weit weniger ausgeprägt; sie werden nicht bewußt zur Kenntnis genommen<sup>24</sup>. Erst ex-post findet eine Änderung der Aktivität der Kommunen zumindest in der Erfolgsrechnung der privaten Unternehmer ihren Niederschlag. Jedoch können — günstigstenfalls — die Betroffenen den Tatbestand der Veränderung ihrer Gewinne, aber nicht deren Verursachungsquelle erkennen. So läßt die unvollkommene Infor-

<sup>23</sup> G. Schmölders hat diesen Punkt vor allem im Hinblick auf abweichende Effekte bei einzelnen Steuerarten immer wieder betont. Die Skala der „Fühlbarkeit“ finanzpolitischer Maßnahmen wird hier nur dadurch erheblich erweitert, daß neben den Steuern auch die öffentlichen Ausgaben (in ihrer Output-Wirkung) in der Analyse Berücksichtigung finden. Vgl. G. Schmölders, „Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft“, Hamburg 1960. S. 146.

<sup>24</sup> Zur Verdeutlichung mag die Aussage an einem Beispiel demonstriert werden: In B soll ein kostenlos in Anspruch zu nehmender öffentlicher Kindergarten errichtet werden, während in A nur ein privater Hort besteht, der monatlich DM 50,— an Beiträgen für den Aufenthalt der Kinder verlangt. Die betroffenen Haushalte in A werden die neu geschaffenen Präferenzen der Einwohner von B wahrscheinlich überhaupt nicht wahrnehmen. Aber auch die Einwohner von B sind sich wahrscheinlich nicht der realen Einkommenserhöhung, die durch die Gründung des Kindergartens erfolgt, bewußt. Würde jedoch in B für diese Gruppe eine Steuersenkung in der Höhe von DM 50,— monatlich durchgeführt, so bemerkten zumindest die Einwohner von B den Tatbestand recht unmittelbar.

In the long run freilich wird die bessere Ausstattung an sozialen Einrichtungen in B, vor allem wenn sie sich auch noch auf andere Gebiete erstreckt, allgemeine Beachtung finden. Die Vorzüge einer Großstadt werden doch weitgehend durch die aktuellen oder akkumulierten öffentlichen Leistungen umschrieben, die in diesem Gebiete angeboten werden. Ob im übrigen öffentlich subventionierte Theater, Museen, Parks oder soziale Einrichtungen usw. unter diesen Vorzügen verstanden werden, ist allein eine Frage der individuellen Bedarfsstruktur.

mation der privaten Unternehmer und der kommunalen Willensträger über den Verlauf der K\*-Kurve die kommunale Ausgabenpolitik zur entscheidenden Variablen für die räumliche Verteilung der Faktoren werden<sup>25</sup>. Ein — ökonomisch — irrationales Ausgabenverhalten der öffentlichen Willensträger erscheint auf Grund dieses Umstandes nicht nur durchaus verständlich, sondern sogar typisch.

Hinzu kommt ein weiteres Moment: Eine auf industrielle Attraktion gerichtete kommunale Ausgabenpolitik kann nicht allein durch das Verhältnis der öffentlichen Leistungsabgaben an die Industrie einerseits, an die privaten Haushalte andererseits umschrieben werden. Vielmehr wird zusätzlich entscheidend sein, ob vornehmlich die Haushalte der Unternehmer oder der Arbeiter oder der Rentner — um nur diese drei Gruppen zu wählen — aus den öffentlichen Leistungsströmen Vorteile ziehen. Das hier aufgeworfene Problem kann leicht an einem Beispiel dargelegt werden. Die ständige Möglichkeit zum Besuch eines Theaters könnte unter Umständen einen so hohen Rang in der Bedürfnisskala eines Unternehmers haben, daß seine betriebliche Standortwahl maßgeblich von dieser, aus dem Haushaltsbereich stammenden Erwägung mitbestimmt wird. Jedoch dürfte das Angebot von gleich hohen kommunalen Leistungen in Form von öffentlichen Altersheimen völlig irrelevant für die Unternehmerentscheidung sein, denn allein die Gruppe der Rentner, aber nicht die der Unternehmer vermag aus solchen öffentlichen Outputs Vorteile zu ziehen. So ist unschwer zu erkennen, daß für die Standortwahl zahlreiche Faktoren der Ausgabenpolitik in Betracht gezogen werden müssen. Der Hinweis deutet an, wie außerordentlich schwierig es sein dürfte, eine allgemein auf Attrahierung von Industrien ausgerichtete Ausgabenpolitik der Gemeinden zu formulieren.

Zuweilen mögen neue Standorte von Industrien entstehen, weil die Vertreter von Kommunen in deglomerierten Zonen ein stärker auf industrielle Attraktion ausgerichtetes Ausgabenprogramm zu realisieren vermochten und die alten Agglomerationsgebiete dadurch an Anziehungskraft verloren. Allerdings sollte man nicht annehmen, daß die Fehler im rationalen Ausgabenkalkül einseitig den größeren Gemeinden

<sup>25</sup> In diesem Punkt weiche ich grundsätzlich von der Konzeption ab, die H. Timm, a. a. O., 230 f. entwickelt hat. Timm gibt eine „adäquate Ausgabenpolitik der Gemeinden“ als Datum vor. Ist diese Bedingung erfüllt, d. h. besteht eine völlige Indifferenz der Unternehmer in ihrer Standortwahl hinsichtlich der öffentlichen Ausgaben, so hängen die Vorzüge und Nachteile eines Raumes nur von den regionalen Steuerdifferenzen ab. Jedoch bleibt bei dieser Konstruktion offen, woher eigentlich die öffentlichen Planträger Information über die „Adäquanz“ ihrer Ausgabenpolitik erhalten. An dieser Stelle setzen unsere Zweifel ein. Mit zumindest gleicher Berechtigung wäre nämlich auch von einer „adäquaten Steuerpolitik der Gemeinden“ auszugehen, so daß die Standortpräferenzen eine Funktion regional abweichender Ausgabeparameter würden. Damit gelangen aber überhaupt erst die m. E. entscheidenden Variablen in den Mittelpunkt der Untersuchung.

zuzuordnen wären. Es ist sogar wahrscheinlicher, daß eher in den ländlichen Bezirken eine konservative Finanzpolitik betrieben wird. Infolgedessen ist auch von diesen Überlegungen her kein Anlaß für eine Revision der Grundthese geboten, daß kommunale Finanzautonomie und optimale Faktorverteilung im Raum unvereinbar sind.

Zu (c): Es bleibt die Aufgabe, die dritte Prämisse aufzulösen und die Auswirkungen der sich daraus ergebenden alternativen Stromverläufe zu untersuchen. Die Unterstellung örtlich radizierter Outputs der Gemeinden ist an sich außerordentlich fragwürdig. Realistischerweise muß davon ausgegangen werden, daß Leistungen der Kommune B auch von den in der Gemeinde A ansässigen Industrien und Haushalten auszunutzen sind — wie auch umgekehrt Leistungsbeziehungen zwischen der Kommune A und den Wirtschaftssubjekten in B bestehen dürften.

In der Matrix kennzeichnen also die Ströme  $x_{24}$ ,  $x_{26}$ ,  $x_{51}$  und  $x_{53}$  die Möglichkeit, Straßen, Schulen oder sonstige öffentliche Einrichtungen sowie die kommunalen Dienste einer Region durch die wirtschaftlichen Aktivitäten des anderen Standortes mit auszunutzen. Außerdem können auch interregionale monetäre Verflechtungen existieren (z. B. interregionale Transferzahlungen vom Typ  $T_{26}$  oder  $T_{53}$ ). Hingegen ist, wie bereits früher betont, die Wahrscheinlichkeit gering, daß bei kommunaler Finanzautonomie öffentliche Aufträge in andere Gemeinden vergeben oder außerregionale Faktoren von dem öffentlichen Sektor beschäftigt werden. Deshalb darf mit einiger Berechtigung in diesem System der kommunale Input weiterhin als lokal radiziert gelten.

Der Fall, daß sich die interregionalen öffentlichen Leistungsbeziehungen gerade ausgleichen, ist höchstens von theoretischem Interesse, praktisch jedoch irrelevant. Die tägliche Erfahrung zeigt vielmehr, daß im Durchschnitt die größeren Gemeinden relativ höhere öffentliche Leistungen an die Einwohner kleinerer Gemeinden abgeben als umgekehrt. Denn die Schulen, Theater und Krankenhäuser der Großstadt werden häufig auch von den Einwohnern der umliegenden Gemeinden in Anspruch genommen, während entgegengesetzte Verhältnisse zu jenen Ausnahmen zählen, die eine Regel nur bestätigen.

In dem Modell ergibt die Veränderung der Prämisse folgendes Ergebnis: Angenommen, in der Ausgangssituation wären die jeweils korrespondierenden interregionalen Leistungsbeziehungen einander gleich gewesen. Zu einem späteren Zeitpunkt sollen die Haushalte von A öffentliche Leistungen der Kommune B stärker in Anspruch nehmen als früher, und entsprechend möge in B die Versorgung der Haushalte mit „Kollektivgütern“ verschlechtert werden. Da das Steueraufkommen in A und B unverändert bleibt, wird A einen relativen Standortvorteil erhalten.

Analog kann auch eine zweite Möglichkeit dargestellt werden, nämlich daß die Industrie von A zunehmend am Output der Kommune B partizipiert. In diesem Fall ergibt sich nicht nur eine Minderung der regionalen Einkommensunterschiede, sondern es stellen sich auch regionale Kostendifferenzen ein, da  $K_A$  sinkende,  $\bar{K}_B$  hingegen steigende Tendenz zeigt.

Aus der Sicht der Kommune B dürfte der Vorgang unerwünscht sein, aber die politischen Willensträger von B besitzen keine durchgreifenden Mittel<sup>26</sup>, um ihm zu begegnen. Gesamtwirtschaftlich ist allerdings der Tatbestand höchst positiv zu beurteilen, erhält doch der von der optimalen Faktorverteilung abweichende Prozeß nunmehr ein Gegen-element. Ob diese Kraft gerade stark genug ist, um die beste Faktor-verteilung auf die beiden Regionen zu bewirken, ist in Zweifel zu ziehen. Es müßte schon eine Reihe von Zufällen gleichzeitig auftreten, wenn auch nur annähernd die Optimalsituation verwirklicht werden sollte. Jedoch scheint die Feststellung selbst bedeutsam, daß unter Umständen auch bei kommunaler Finanzautonomie Prozesse in Richtung der räumlich besten Faktorverteilung ausgelöst werden können.

Diese Aussage bedarf allerdings einer erheblichen Einschränkung. Keinesfalls ist davon auszugehen, daß die eben genannten Voraus-setzungen generell vorliegen müssen. Sie sind wohl überhaupt nur charakteristisch für das Verhältnis zwischen einer Großstadt und den kleineren Ortschaften ihres Einzugsgebietes. Und insoweit bestätigen auch die Fakten die Vermutung: Die Erschließung — die Besiedlung und Industrialisierung — von Randzonen kann als typischer raumwirtschaftlicher Prozeß der Gegenwart angesehen werden.

Im übrigen sind aber die effektiven Relationen zwischen den korre-spondierenden interregionalen Strömen nicht abzuschätzen. Das gilt ins-besondere für die raumwirtschaftlich bedeutsamen öffentlichen Leis-tungsabgaben an Industrien anderer Regionen. Die einleitend erwähn-ten Beispiele — überörtliche Nutzungsbereiche öffentlicher Theater, Schulen, Krankenhäuser usw. — beziehen sich ausnahmslos auf Leistun-gen der Kommunen, die zu den Haushalten fließen. Wie dagegen die Anteile der Nutzung außerregionaler Industrien an kommunalen Stra-ßen, Kanälen, Wasserversorgungsanlagen usw. gestreut sind, entzieht sich völlig unserer Kenntnis<sup>27</sup>. Bei dieser Sachlage ist nur der Schluß

<sup>26</sup> Zuweilen wird freilich versucht, mit administrativen Maßnahmen der „Expropriation“ der eigenen Gemeindebürger durch Fremde entgegenzuwir-ken. Zu dieser Kategorie von Abwehrtaktiken zählt etwa die bevorzugte Aufnahme von ortsansässigen Rentnern in gemeindliche Altersheime, oder von ortsansässigen Bürgerkindern in die kommunale höhere Schule usw.

<sup>27</sup> Die Problematik mag an einem Beispiel — auf der Ebene der Länder — demonstriert werden. Ein Teil des Straßennetzes in Niedersachsen wird durch den Transitverkehr zwischen Hamburg und dem Ruhrgebiet stark

zulässig, daß das Argument der Übertragung sozialer Vorteile von Ballungsräumen auf andere Zonen keine hinlängliche Basis bildet, um das wirtschaftliche Urteil über die Auswirkungen kommunaler Finanzautonomie generell aufzuheben.

Das Pendant zu diesem Problemkreis geben die interregionalen Steuerströme ab. In dem vorliegenden Modell wären allerdings nur wenige Teilespekte des Zusammenhangs darstellbar. Um eine allgemeine Aussage fällen zu können, hätte eine erhebliche Erweiterung des Grundmodells zu erfolgen (u. a. Einführung mehrerer Industrien, Annahme regionaler Preisunterschiede usw.). Vor allem müßten aber alternativ alle denkbaren Kommunalsteuern auf ihre Wirkungen untersucht werden. Der Rahmen dieses Beitrages würde mit einer solchen Aufgabe gesprengt, und der Gedanke soll deshalb nicht weiter verfolgt werden. Es gelte also die Unterstellung, daß die Kommunalsteuern in ihrem Wirkungsbereich örtlich begrenzt sind<sup>28</sup>.

#### 4. Ergebnis

In dem einleitenden Abschnitt der finanzpolitischen Erörterungen sind die Wirkungen der öffentlichen Aktivität auf die räumlichen Gleichgewichte und Optima unter der Annahme kommunaler Autonomie abgehandelt. Den Gedankengang zusammenfassend zeigt sich, daß ein System kommunaler Finanzautonomie ungeeignet ist, die beste Verteilung der Produktionsfaktoren im Gesamtraum herbeizuführen.

Dieses Urteil wird vor allem durch drei Gründe gestützt:

Erstens: Die Zielfunktionen der Willensträger dezentraler Gebietskörperschaften sind von partieller Art. Soweit überhaupt eine aktive Beeinflussung der räumlichen Wirtschaftsstruktur angestrebt wird, dominiert über alle gesamtwirtschaftlichen Ziele die Absicht, die ökonomische Lage der eigenen Region zu verbessern.

Zweitens: Als Mittel der Raumordnungspolitik besitzen Niveauänderungen der kommunalen Tätigkeit wenig Erfolgsaussichten. Variationen der Steuertarife haben zwar — isoliert betrachtet — standortrelevante Effekte, die jedoch uno actu wieder aufgehoben werden, da Steuer-

---

in Anspruch genommen. Unsere Frage lautet: Leistet das Land Niedersachsen mehr Outputs an die Industrien in Hamburg und Nordrhein-Westfalen als die niedersächsische Industrie von diesen beiden Ländern empfängt? Und weiter: Gibt es irgendwelche Regelmäßigkeiten oder sogar Zwangsläufigkeiten, die eine generelle Aussage über die Lage der drei Input-Koeffizienten zueinander erlauben? Solange die letzte Frage nicht oder nicht positiv zu entscheiden ist, sind an dieser Stelle jeder theoretischen Argumentation unüberwindliche Grenzen gesetzt.

<sup>28</sup> Der Gedankengang schneidet sich hier mit den Beiträgen dieses Bandes, die von *Zeitel, Oberhauser* u. a. über das optimale Kommunalsteuersystem geliefert worden sind.

satzänderungen auf das Steueraufkommen und damit auch auf die öffentlichen Leistungsabgaben wirken.

Drittens: Der Versuch dezentralisierter Planträger, mittels Änderungen der Steuer- und/oder Ausgabenstruktur besondere Standortvorteile für ihre Wirtschaftsräume zu schaffen, dürfte im allgemeinen ebenfalls scheitern. Entweder sorgt der Konkurrenzmechanismus der autonomen Fiskalgewalten untereinander für eine Harmonisierung der finanzpolitischen Aktionsparameter oder die angebotenen Standortvorteile bleiben unerkannt, so daß der Strategie der Erfolg versagt wird.

Nur durch das Zusammentreffen mehrerer glücklicher Umstände kann zuweilen die allgemeine Wirkungstendenz kommunaler Finanzautonomie durchbrochen werden. Die Regel lautet aber, daß durch die Tätigkeit dezentralisierter Planträger die gleichgewichtigen, indes nicht optimalen Agglomerationsgrade unberührt bleiben.

## II. Raumwirtschaftliche Effekte zentralstaatlicher Finanzhoheit

Die Finanzautonomie des Zentralstaates findet in dem Beziehungs-schema der öffentlichen Fiskalgewalten ihren systematischen Ort als Gegenpol zu der kommunalen Finanzhoheit. Obschon realiter diese beiden reinen Typen kaum anzutreffen sind, besitzen sie doch für die theoretische Analyse der interfiskalischen Zusammenhänge Bedeutung. Sie sind als einfache Modelle der Kompetenzverteilung im öffentlichen Sektor zu werten, mit deren Hilfe Erkenntnisse über die in der Wirklichkeit vorherrschenden, weitaus komplizierteren Beziehungssysteme gewonnen werden können.

Zentralstaatliche Finanzautonomie soll ein System heißen, bei dem die öffentlichen Aktivitäten allein von der zentralen Finanzgewalt (Staat) und mithin ohne Einfluß von kommunalen Entscheidungsträgern bestimmt werden. Zielträger ist der zentrale Fiskus. Ihm allein stehen auch die fiskalpolitischen Mittel zur Verfügung.

Die Voraussetzungen des Grundmodells sind gemäß dieser Annahme zu ändern: Der zentrale Oberverband stelle allein für die Gesamtregion (A und B) öffentliche Outputs und Transfers bereit. In Höhe seiner Totalausgaben (Realausgaben und Transfers) empfange der Staat Steuern von den in A und B ansässigen privaten wirtschaftlichen Aktivitäten, so daß Budgetausgleich herrscht. Außerdem soll der staatliche Output für die Gesamtregion gleich dem staatlichen Input aus den Räumen A und B sein. Diese Prämisse deckt sich mit der vereinfachenden Unterstellung einer geschlossenen Wirtschaft.

## 1. Raumwirtschaftliche Ziele der zentralstaatlichen Finanzpolitik

### a) Bestimmung der Zielfunktion

Autonome lokale Finanzgewalten verfolgen, wie gezeigt, regelmäßig das Ziel, die Vorteile der eigenen Region zu maximieren. Materiell dürfte sich dieses Streben vor allem darin niederschlagen, die lokale Steuerkraft zu stärken. Wird ein einfacher Beziehungszusammenhang aufgestellt, so ergeben sich die beiden folgenden Abhängigkeiten: Die Steuerkraft ist als positive Funktion des Agglomerationsgrades, die Agglomeration ihrerseits als unmittelbar Abhängige des räumlichen Kostenvorteils einer Industrie aufzufassen. Mithin ist die Zielfunktion autonomer Gemeindefisci, soweit sie in der Stärkung der Steuerkraft ihren Ausdruck findet, erfüllt, wenn die Maßnahmen der Kommunalfinanz zu einer Attrahierung neuer Industrien beitragen.

Es ist jedoch unmöglich, diese für kommunale Planträger konstitutive Zielfunktion explizit auf den Staat zu übertragen, da der Staat als zentrale Instanz die widerstrebenden partikularen Interessen der untergeordneten Regionen nicht zugleich zu maximieren vermag. Übernimmt also der Staat allein die Durchführung aller öffentlichen Aufgaben, so entfällt das Konkurrenzelement, das den raumwirtschaftlichen Prozeß bei dezentraler Entscheidung determiniert. Jedoch ergibt sich dann die Frage, welche Zielfunktion der Staat realisieren wird, wenn er ausschließlich die Fiskalgewalt ausübt.

Stehen mehrere Finanzwirtschaften untereinander in Konkurrenz, so wird sich — zumindest in Annäherung — eine einheitliche Zielvorstellung, z. B. die Maximierung der Vorteile des eigenen Raumes, herauskristallisieren. Trifft hingegen nur ein autonomer Planträger Entscheidungen, so sind a priori seiner Politik verschiedene mögliche Absichten zuzuordnen. Nichts hindert an der Vorstellung, daß der Staat ebensogut die Herausbildung von industriellen Ballungen anstreben oder die Nivellierung regionaler Unterschiede postulieren oder irgendeine dritte Zielsetzung verfolgen könnte. Der Staat mag sich bei seinen Handlungen an ökonomischen Kriterien orientieren, aber er muß keinesfalls notwendig so verfahren.

Diese Unbestimmbarkeit des staatlichen Programms erschwert selbstverständlich die Analyse des raumwirtschaftlichen Prozesses bei zentraler Finanzautonomie. Denkmöglich ist in einem weit gespannten Bereich nahezu jede Verhaltensweise, allerdings dürften sich die Wahrscheinlichkeiten des Eintretens der alternativen Fälle unterscheiden. Nach allen vorliegenden Erfahrungen scheint es sogar einen eindeutig vorherrschenden Typus staatlicher Zielfunktionen zu geben, die „raumwirtschaftliche Quasi-Neutralität“. Sie soll deshalb hier als erste Annahme eingeführt werden.

**b) „Raumwirtschaftliche Quasi-Neutralität“**

Unter „raumwirtschaftlicher Quasi-Neutralität“ als finanzpolitisches Postulat ist die Gewährleistung der folgenden Bedingungen zu verstehen.

(*a*) Formal unterschiedslose Besteuerung in allen Gebieten, d. h. Steuergegenstand, Steuerbemessungsgrundlage und Steuertarif sind für den gesamten Staatsraum einheitlich gestaltet,

(*b*) gleiches monetäres Äquivalent für die staatlichen Inputs aller Teirläume, d. h. Unterschiedslosigkeit der Beamtenbesoldung usw. und

(*c*) regionale Streuung des staatlichen Outputs entsprechend dem lokalen Bedarf.

Die Richtpunkte des staatlichen Handelns sind hierbei offensichtlich nicht aus gesamtwirtschaftlichen Optimalkriterien gewonnen, sie resultieren vielmehr aus — mehr oder weniger plausiblen — Stabilitäts- und/oder Gleichheitspostulaten, die nur für den öffentlichen Sektor Relevanz besitzen<sup>29</sup>.

Die Zielsetzung erfordert also zugleich einen ganz bestimmten staatlichen Mitteleinsatz, so daß das raumwirtschaftliche Ergebnis dieser Strategie unmittelbar abgeleitet werden kann.

Der prinzipielle Unterschied zu dem System kommunaler Finanzhoheit besteht bei zentralstaatlicher Politik in der Unabhängigkeit der regionalen öffentlichen Ausgaben sowie der mit ihnen verbundenen Leistungsaufnahmen und -abgaben von dem regionalen Steueraufkommen. In der dezentralisierten Finanzordnung decken sich die örtlichen Ausgaben- und Steuerströme, unter der neuen Bedingung herrscht jedoch — bezogen auf die einzelnen Wirtschaftsräume — keine notwendige Abhängigkeit mehr. Die staatliche Tätigkeit in einer einzelnen Region wird nicht durch das lokale Steueraufkommen, sondern durch den örtlichen Bedarf bestimmt.

Wenn sich auch der öffentliche Bedarf einer Region als eine sehr vage definierte Größe präsentiert, so darf doch in doppelter Hinsicht eine weitgehende Übereinstimmung festgestellt werden. Zum einen: Im Sinne der „raumwirtschaftlichen Quasi-Neutralität“ resultiert der öffentliche Bedarf aus den objektiven Gegebenheiten, die durch die raumwirtschaft-

---

<sup>29</sup> Die Analogie zu den klassischen Budgetprinzipien drängt sich an dieser Stelle geradezu auf. Auch dort handelt es sich um gewisse, aus innerstaatlichen Erfordernissen abgeleitete Verhaltensnormen (Zielfunktionen), die Neutralität einschließen sollen. Der wichtigste Unterschied zu den Problemen räumlicher Quasi-Neutralität ist darin zu erblicken, daß die Unvereinbarkeit der internen Stabilität im öffentlichen Sektor mit der gesamtwirtschaftlichen Stabilität allgemein anerkannt ist, soweit der ständige Haushaltshaushalt ausgleich zur Diskussion steht. Hingegen überwiegt die wahrscheinlich irrite Auffassung, daß ein „raumwirtschaftlich neutrales“ Verhalten des Staates zugleich eine volkswirtschaftliche Bestlösung hervorbringt.

lichen Abläufe der Vergangenheit definitiv geschaffen worden sind. Und zum anderen: Die so umschriebenen öffentlichen Bedarfe steigen mit dem Agglomerationsgrad überproportional an, wie u. a. das *Brech'tsche Gesetz* klar erkennen läßt.

Die veränderten Bedingungen finden in dem Grundmodell ihren Ausdruck in einem neuen Verlauf der e-Funktion, die die vom Staat verursachten externen Ersparnisse der privaten Industrie in Abhängigkeit von der Agglomeration umschreibt. Augenscheinlich werden bei Bedarfsorientierung des räumlichen Ausgabeverhaltens mit zunehmender Ballung die örtlichen Ausgaben des Staates immer stärker die Steuereinnahmen aus der Region übertreffen, so daß die e-Funktion über den gesamten Bereich eine steigende Tendenz erhält<sup>30</sup>. Zugleich wird damit auch die Lage der K\*-Funktion verschoben. Sie behält zwar ihren U-förmigen Verlauf, jedoch wird sich die Kostensituation der Agglomerationsräume verbessern, und die der Deglomerationsräume verschlechtern. So weit ein Vergleich zu den Auswirkungen eines Systems kommunaler Finanzautonomie überhaupt zulässig ist<sup>31</sup>, deutet alles darauf hin, daß die staatliche Fiskalpolitik die Agglomerationsunterschiede verstärkt und daher — im Hinblick auf die Zielfunktion — gesamtwirtschaftlich nachteilig ist.

Zusammengefaßt zeigen sich folgende Resultate:

Erstens: Die staatliche Finanzautonomie ist der kommunalen Finanzhoheit nicht grundsätzlich überlegen.

Zweitens: Die Zielsetzung „räumlicher Neutralität“ schließt nicht zwangsläufig die Annäherung an das gesamtwirtschaftliche Optimum ein.

Drittens: Regional unterschiedslose Besteuerung verbunden mit örtlicher, bedarfsorientierter Leistungsabgabe und zentraler Leistungsaufnahme des Staates stellt bei raumwirtschaftlicher Beurteilung nicht not-

---

<sup>30</sup> Der angenommene Verlauf der e-Funktion gilt unter der Bedingung eines proportionalen Steuertarifs. Bei Einführung eines progressiven Steuertarifs würde zur Ableitung der e-Funktion nicht auf die Vorgabe bestimmter individueller Einkommensverteilungen in den beiden Standorten verzichtet werden können. Örtliche Produktionen und Makroverteilungen böten nämlich in diesem Fall keinen hinreichenden Maßstab mehr für das örtliche Steueraufkommen. Weitere Implikationen dieser Überlegung finden sich bei J. M. Buchanan, *Federalism and Fiscal Equity*, „American Economic Review“, Vol. 40 (Sept. 1950) S. 583—99.

<sup>31</sup> Mit der Verschiebung der K\*-Funktion verlagern sich auch die Optimalpunkte, so daß die Vergleichbarkeit beider Modelle erheblich eingeschränkt wird. Indes unterstreicht ein Argument die Schlußfolgerung: Die Bedarfsorientierung der öffentlichen Ausgaben begünstigt private Fehlentscheidungen, anstatt sie zu verhindern. Daher ist die Annahme wahrscheinlich, daß im Sinne der gesamtwirtschaftlichen Zielfunktion die neuen (relativen) Optima den alten (relativen) Optima unterlegen sind.

wendig die bessere Lösung zur regional radizierten öffentlichen Aktivität dar.

Unter den eingeführten Annahmen ist sogar mit großer Wahrscheinlichkeit ein Urteil über das vorteilhaftere Fiskalsystem zu fällen. Allerdings bleibt zu beachten, daß der Staat zwischen verschiedenen Zielfunktionen wählen kann und nicht in der Strategie „räumlicher Neutralität“ verharren muß. Entsprechend ist zu prüfen, welche Probleme auftreten, wenn der Staat abweichende Zielsetzungen zu realisieren trachtet.

### c) Das rationale raumwirtschaftliche Ziel

Das zentralstaatliche System sollte nicht allein nach der — zumindest finanztheoretisch als überholt zu bezeichnenden — Zielvorstellung der Quasi-Neutralität beurteilt und verworfen werden. Unter den günstigsten Bedingungen argumentiert, fällt die gesamtwirtschaftlich rationale Zielfunktion mit dem vorgegebenen Optimalkriterium (Maximierung des Sozialproduktes = Maximierung der Bedarfsdeckung = Maximierung der external economies des Gesamtraumes) zusammen.

Wie gezeigt, ist nun die beste Verteilung der Produktionsfaktoren im Raum nicht allein mittels steuerpolitischer Maßnahmen zu erreichen. Deshalb muß stets auch die staatliche Ausgabenpolitik an der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzung ausgerichtet werden<sup>32</sup>.

Diese Forderung besagt aber, negativ ausgedrückt, daß die aktuellen lokalen Bedarfe keinesfalls als Orientierungspunkte des staatlichen Ausgabeverhaltens dienen dürfen. Oder positiv: Die öffentlichen Outputs müssen über die Räume des Staatsgebietes derart gestreut werden, daß als Resultat der Finanzpolitik eine optimale Standortstruktur entsteht. Entsprechend sind durch relativ kräftige Besteuerung und durch relativ niedrige öffentliche Outputs in den Ballungen Faktorwanderungen von den zu hoch agglomerierten Regionen in die zu stark degemierten Räume zu induzieren. Umgekehrt sind den kleinen Kommunen, die vom räumlichen Optimum abweichen, so lange staatliche Präferenzen in steuerlicher und ausgabenpolitischer Hinsicht zu eröffnen, bis die Gesamtwirtschaft den Bestzustand erreicht.

Diese aus einer rationalen raumwirtschaftlichen Zielsetzung abzuleitenden Finanzoperationen dürften leicht einzusehen sein. Das eigentliche Problem ist jedoch mit der groben Skizzierung der zu treffenden Maß-

<sup>32</sup> Es ließe sich auch unter der Annahme vorgegebener Ausgaben eine im Hinblick auf die Standortverteilung „optimale“ Steuerpolitik — entsprechend dem Lösungsansatz von H. Timm — definieren. Doch ist zu bedenken, daß das so entwickelte Optimum durch die vorgegebenen Ausgaben relativiert ist und nicht notwendigerweise die räumlich beste wirtschaftliche Wirkung der gesamten staatlichen Aktivität einschließt. Dies gilt selbst für den abstrakten Modellfall „standortadäquater Ausgaben“.

nahmen noch nicht beantwortet. Weitaus wichtiger erscheint sogar die weitergehende Frage, ob der Staat überhaupt die Fähigkeit besitzt, eine solche rationale Politik strikt oder zumindest annäherungsweise durchzuführen.

## 2. Aktionsparameter staatlicher Finanzpolitik

Die Frage, ob der Staat bei seinen Entscheidungen über grundsätzlich andere Parameter als eine Kommune verfügt, ist eindeutig positiv zu beantworten. Gilt für die autonome Gemeinde, daß das örtliche Steueraufkommen tendenziell den Umfang der kommunalen Ausgabepolitik limitiert, so kann — bezogen auf die Teirläume — eine ähnliche Begrenzung der Wahlmöglichkeiten nicht für den Staat unterstellt werden.

Nur in einem Fall, nämlich wenn die Steuern von A an den Staat gleich den empfangenen Strömen vom Staat an die Region sind<sup>33</sup>,

$$\frac{T_{17} + T_{37}}{T_{71} + T_{73} + x^*_{71} + x^*_{73}} = 1$$

oder in vereinfachter Schreibweise:

$$\frac{T_{AC}}{T_{CA} + x^*_{CA}} = 1 \quad \parallel \quad T_{27} = T_{72} = x^*_{72} = 0$$

korrespondiert formal das staatliche Ausgabeverhalten mit den kommunalen Entscheidungen. Der Ausgleich der staatlichen Ströme in A stellt jedoch eine Ausnahme dar, die praktisch ohne Bedeutung, theoretisch allerdings von einigem Interesse ist.

Nur solange in sämtlichen Räumen des Staatsgebietes eine ausgewogene Strombilanz besteht, werden vom öffentlichen Sektor ausgelöste interregionale Einkommensübertragungen vermieden. „The interregional balance of transfers“ kennzeichnet also auch den „natürlichen“ Zustand bei kommunaler Finanzautonomie, sie bewirkt mithin die dem System eigene räumliche Faktorverteilung. In der Umkehrung muß dann aber gelten, daß bei staatlicher Finanzhoheit durch bewußt oder unbewußt induzierte interregionale Einkommensübertragungen die originäre, vom Optimum differierende Standortstruktur — positiv oder negativ — beeinflußt wird.

Es ist leicht einzusehen, wie gegenüber einer ausgeglichenen staatlichen Strombilanz ein Einkommenstransfer zugunsten der Region A wirkt. Gesetzt den Fall, die Verhältnisse  $T_{AC}/(T_{CA} + x^*_{CA}) < 1$  und mithin  $T_{BC}/(T_{CB} + x^*_{CB}) > 1$  seien verwirklicht. Dadurch käme es zu einer Senkung von  $\bar{K}_A$  und korrespondierend zu einer Erhöhung von  $\bar{K}_B$ . Das ursprüngliche Gleichgewicht würde damit aufgehoben und ein Wandlungsprozeß in Richtung zum gesamtwirtschaftlichen Optimum ausge-

---

<sup>33</sup>  $x^*$  kennzeichnet die zu Kostenpreisen bewerteten Leistungsabgaben.

löst. Kein Zweifel also, der staatlich induzierte Transfermechanismus stellt schon ein entscheidendes Mittel der Standortpolitik dar.

Der skizzierte Zusammenhang dürfte dann auch den eigentlichen Anlaß gegeben haben, dem Zentralstaat immer wieder eine Schlüsselfunktion in der Raumordnungspolitik zuzusprechen. Die Erfahrungen bei der Erschließung wenig entwickelter Regionen haben überdies die Wirksamkeit des Transfermechanismus bestätigt. Das bekannte Beispiel der Tennessee-Valley-Authority illustriert deutlich, wie durch staatlich induzierte monetäre und reale Übertragungen neue und bessere raumwirtschaftliche Bedingungen geschaffen werden konnten. Gleichwohl sollten die einmaligen Erschließungseffekte nicht als Modell für die Regelung der ständigen interfiskalischen Beziehungen aufgefaßt werden.

Sehr starke, auf Fehlentwicklungen hindeutende räumliche Unterschiede, wie sie zwischen dem State of Tennessee und den übrigen nordamerikanischen Staaten in den dreißiger Jahren bestanden, lassen eine Strategie nach dem Prinzip des „trial and error“ zu. Die einmalige Aktion kann mit der unbewiesenen Vermutung, die Maßnahmen würden erfolgreich sein, motiviert werden. In gleicher Weise sind jedoch die permanenten Regelungen der Fiskalbeziehungen zu allen Räumen nicht zu begründen.

Viel wichtiger ist allerdings ein weiterer Punkt, weil er das Konzept der interregionalen Übertragungen durchkreuzt. Die Output-Ströme des Staates sind nämlich nur recht mangelhaft, wahrscheinlich sogar überhaupt nicht numerisch abzuschätzen; die weiter oben entwickelten Formeln der Einkommentransfers zwischen den Räumen sollten nicht über dieses Problem hinweg täuschen. Der einfache Quotient

$$\frac{T_{AC}}{T_{CA} + x^*_{CA}}$$

ist offensichtlich nur in seinen monetären Größen ( $T_{AC}$  und  $T_{CA}$ ) numerisch bestimmbar. Die Leistungsabgaben des Staates ( $x^*_{CA} = x^*_{71} + x^*_{73}$ ) entziehen sich einer räumlichen Zurechnung. Einerseits erhalten sie keine Marktbewertung, sie sind deshalb zwar real effektiv, nominell aber nicht unmittelbar erfassbar. Andererseits ist die Nutzenstiftung der öffentlichen Outputs für die privaten Aktivitäten teilweise als räumlich begrenzt, teilweise jedoch als regional unbeschränkt anzusehen. Eine in A stationierte militärische Einheit ist abweichend zu einem in A lokalisierten staatlichen Krankenhaus oder einer durch A verlaufenden Staatsstraße in dem öffentlichen Output-Strom  $x_{71}$  zu behandeln. Es liegen indes keine Kriterien einer zweckmäßigen Zurechnung vor. Somit herrscht faktisch eine beträchtliche Unsicherheit über die Richtung und vor allem Intensität der staatlich induzierten räumlichen Einkommensübertragungen.

Zudem ist die Analyse der staatlich verursachten interregionalen Einkommenstransfers auch noch unvollständig. In sie wurden nur die Steuerströme und die entgegengesetzt laufenden realen und monetären Leistungsströme aufgenommen. Unberücksichtigt blieben indes die staatlichen Inputs in Form der Aufnahme industrieller Leistungen von A bzw. B durch den Staat ( $x_{17}$  bzw.  $x_{47}$ ) und des Einsatzes von Faktoren aus A und B beim Staat ( $x_{37}$  bzw.  $x_{67}$ ). Ihnen kommt aber eine entscheidende Bedeutung in diesem Zusammenhang zu. Das vorstehende Modell, bei dem die Bedingung

$$\frac{T_{AC}}{T_{CA} + x^*_{CA}} < 1 \text{ und } \frac{T_{BC}}{T_{CB} + x^*_{CB}} > 1$$

galt, läßt nämlich noch keinen Schluß auf die definitive räumliche Wirkung der staatlichen Aktivität zu. Die Faktorbewegungen hängen nämlich auch von der räumlichen Streuung der staatlichen Input-Ströme ab. So wäre es durchaus denkbar, daß das Verhältnis

$$\frac{T_{AC}}{T_{CA} + x^*_{CA}} < 1 \text{ mit den Nebenbedingungen } x^*_{17} + x^*_{37} = 0$$

$$\text{und folglich } x^*_{47} + x^*_{67} = X^*_7 \text{ sowie } T_{AC} - T_{CA} > 0$$

einhergeht. Eine derartige Konstellation bedeutet, daß ein realer Einkommenstransfer von B nach A von einer entgegengesetzt verlaufenden nominellen Einkommensübertragung begleitet wird, weil die originären Einkommen aus der staatlichen Nachfrage allein nach B fließen, die monetären Äquivalente (Steuern) jedoch auch aus A stammen.

Wie sich die beiden konträr verlaufenden Transferprozesse auf die Faktorbewegung auswirken, läßt sich aus dem hier entwickelten Modell nicht ableiten, da voraussetzungsgemäß die örtliche — im relevanten Bereich unendlich elastische — Nachfrage stets dem lokalen Angebot entspricht. Wird dagegen die Annahme preisgleicher und vollkommen elastischer Nachfrage in beiden Regionen zugunsten der realistischeren Annahme endlicher Elastizitäten und gegebener Präferenzgrade aufgegeben, so leuchtet ein, daß die bewußte Placierung der staatlichen Aufträge einen zusätzlichen raumbildenden Faktor abgibt. In diesem Sinne darf auch die einzige vorliegende empirische Untersuchung zu dem Problemkreis gewertet werden, daß nämlich die nominellen Einkommensübertragungen und die von ihnen ausgehenden Nachfrageeffekte die im Vergleich zu den realen Einkommenstransfers stärkere Komponente abgeben<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Vgl.: S. Brubaker, The Impact of Federal Government Activities on California Economic Growth, 1930—1952, Bureau of Business and Economic Research, Berkeley 1958.

In dieser Studie weist Brubaker den Einfluß der staatlichen Käufe (vor allen bei der in Kalifornien lokalisierten Flugzeugindustrie) auf die regionale

Durch die Einbeziehung der Input-Ströme des staatlichen Oberverbandes in die interregionale Transferanalyse scheint die Bestimmung der Instrumente, mit denen der Staat die Standortstruktur beeinflussen kann, außerordentlich erschwert worden zu sein. Der Eindruck täuscht jedoch, noch mehr, es ist sogar die Gegenthese vertretbar.

Angenommen, der staatliche Oberverband gäbe nur reale Leistungen ab, die einen überregionalen Nutzeffekt unabhängig von dem Raum des Leistungsverzehrs haben. Die monetären Transfers zu den Privaten mögen einen konstanten Anteil des räumlichen Steueraufkommens ausmachen. Herrscht außerdem, wie grundsätzlich unterstellt, regional unterschiedslose Besteuerung, dann wird unmittelbar durch den öffentlichen Sektor kein realer Einkommenstransfer induziert, d. h.

$$\frac{T_{AC} - T_{CA}}{x^*_{CA}} = \frac{T_{BC} - T_{CB}}{x^*_{CB}} = 1$$

Dennoch können nominelle interregionale Einkommensübertragungen, denen in späteren Perioden reale Bewegungen folgen, durch den Staat hervorgerufen werden. Die nominellen Einkommensbewegungen sind umschrieben durch

$$\frac{T_{AC} - T_{CA}}{x^*_{17} + x^*_{37}} \geq 1$$

und mithin

$$\frac{T_{BC} - T_{CB}}{x^*_{47} + x^*_{67}} \leq 1$$

Alle aufgeführten nominalen Stromgrößen sind im Prinzip numerisch erfaßbar und darstellbar, eine Eigenschaft, durch die sie sich grundlegend von den realen Einkommensströmen abheben. Mit Hilfe dieses Konzeptes wäre eine rationale Politik der raumwirtschaftlichen Intervention instrumental durchzuführen, vorausgesetzt, daß reale Einkommensübertragungen zwischen den Räumen des Staatsgebietes nicht unmittelbar erfolgen.

### *3. Probleme der Information und Rationalität*

Schon die autonomen lokalen Finanzgewalten vermögen den Ansprüchen der Rationalität nicht zu genügen, weil sie als Entscheidungskalkül nicht die K\*-Funktion, sondern Sekundärinformationen über die aktuellen Durchschnittskosten der Industrien, also über die  $\bar{K}$ -Funktion

---

Einkommensentwicklung nach. Aufgrund der angetroffenen Befunde ist eine sehr stringente Korrelation zwischen den Veränderungen in dem saldierten Strom „staatliche Käufe in Kalifornien minus Federal Taxes aus Kalifornien“ einerseits und der Abweichung in der Wachstumsrate der Einkommen zwischen dem State of California und den gesamten USA andererseits zu konstatieren.

<sup>7</sup> Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 32

verwenden. In Verbindung mit der Konkurrenz um die Standorte der privaten Wirtschaftseinheiten bewirkt bereits dieser Fehler im finanzpolitischen Urteil ein Abweichen vom räumlichen Optimum bei gemeindlicher Finanzautonomie.

Eine hinreichende Kenntnis über die Lage der K\*-Funktion bildet aber auch für den Staat eine unumgängliche Voraussetzung, um rationale Entscheidungen in räumlicher Hinsicht fällen zu können. Würden sich nämlich die staatlichen Willensträger ebenfalls an den aktuellen Durchschnittskosten der Industrien ( $\bar{K}$ ) orientieren, so ist kaum mehr eine Überlegenheit der zentralen Lösung zu erkennen. Der grundlegende Mangel in der Diagnose müßte hier wie dort Fehler in der finanzpolitischen Therapie begründen, die höchstens graduell unterschiedlich sein könnten.

So sicher diese Feststellung zu treffen ist, so unzweifelhaft ist allerdings auch auszusagen, daß der Staat ebensowenig wie die kommunalen Willensträger Informationen über den Verlauf der K\*-Funktion besitzt. Wie die Dinge liegen, ist die K\*-Funktion doch nur mittels theoretischer Deduktion als eine höchstwahrscheinliche, durch Einzelbeobachtungen teilweise verifizierbare Annahme zu klassifizieren. D. h. auch der Staat vermag über die im Sinne einer optimalen Faktorverteilung im Raum notwendigen öffentlichen Maßnahmen keine befriedigenden Schätzungen anzustellen<sup>35</sup>.

Nach welchen Kriterien soll der Zentralstaat eigentlich seine Leistungen regional streuen? Das ist das Kernproblem, das die Finanzwissenschaft zumindest seit J. Popitz<sup>36</sup> in eleganter Unergiebigkeit verdrängt, indem der Terminus „lokale Bedarfe“ an Stelle einer materiellen Auskunft vorgeschoben wird. Das beliebte Epitheton „notwendig“ hilft in dem Zusammenhang auch keinen Schritt weiter, es ist ein schönes literarisches Attribut ohne Aussagekraft.

Die staatlichen Willensträger müßten, wenn sie rational entscheiden wollen, die lokalen öffentlichen Bedarfe entsprechend dem raumwirtschaftlichen Ziel festlegen, d. h. sie hätten sich an dem Optimum mit Hilfe der K\*-Funktion zu orientieren. Aber die staatlichen Willensträger

<sup>35</sup> Ein rascher Fortschritt der Forschung in diesem Bereich ist aus verschiedenen Gründen nicht zu erwarten. Abgesehen von allen Schwierigkeiten, die einer statistischen Erfassung der economies of large scale entgegenstehen, sei nur auf folgende theoretische Fragen verwiesen: Wie ist der Einfluß von dritten Standortfaktoren bei der allgemeinen Bestimmung der externen Erspарnisse zu berücksichtigen? Wie können die Abweichungen in den ausnutzbaren external economies, die für unterschiedliche Industrien angenommen werden müssen, einer Region zugerechnet werden? Und schließlich: Welche Möglichkeiten bestehen, um die gerade hier bemerkenswerte Unvollständigkeit des marktwirtschaftlichen Rechnungssystems zu überwinden?

<sup>36</sup> Vgl. J. Popitz, *Der zukünftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden*, Berlin 1932, S. 92 ff.

besitzen nun einmal keine objektiven Informationen über das räumliche Optimum. Infolgedessen steht zu erwarten, daß unter zentraler Fiskalpolitik die wirtschaftliche Frage der Bestimmung örtlicher Bedarfe durch mehr oder weniger adäquate außerökonomische, nämlich durch (partei-) politische Entscheidungen beantwortet wird.

Die örtliche Streuung der öffentlichen Outputs wird dann vor allem davon abhängen, wie stark jeweils die verschiedenen politischen Instanzen der unteren Ebene die fiskalischen Wahlhandlungen der zentralen staatlichen Willenträger beeinflussen. Im Vorteil dürften sich im allgemeinen wohl diejenigen Regionen befinden, die aufgrund politischer Gesichtspunkte (z. B. Stimmenzahl) ihre Anforderungen am überzeugendsten vertreten und ihre Bedarfe als vorrangig erscheinen lassen können. Gleichgültig, wie sich diese Verlagerung von der wirtschaftlichen zur rein machpolitischen Wertung der lokalen Bedarfe auswirkt, der Unterschied selbst wird auf jeden Fall die Trennungsline zwischen dezentraler und zentraler Finanzautonomie markieren.

Allerdings ist weder anzunehmen, geschweige denn zu beweisen, daß gerade das betont machpolitische Element der staatlichen Ausgabenverteilung den Weg zu einer wirtschaftlich optimalen räumlichen Ordnung ebnet. Vielmehr schließt eine Zentralisierung der Finanzmassen die Gefahr einer Minderung der ökonomischen Qualität der Wahlhandlungen ein.

Die Zweifel, ob der Zentralstaat fähig ist, seine Aktionsparameter rational zu gebrauchen, werden durch einen weiteren Umstand, nämlich die alternativen Kosten der öffentlichen Leistungserstellung bei abweichender Kompetenzverteilung, verstärkt.

Wird das allgemeine Axiom rationalen Verhaltens auf den öffentlichen Sektor angewandt, gilt der Satz, daß bei unterschiedsloser Nutzenstiftung diejenige Fiskalgewalt die Erstellung öffentlicher Aufgaben zu übernehmen hat, die unter den kostengünstigsten Bedingungen die Leistungen hervorbringt. Diese formale Norm gestattet, gewisse Vor- und Nachteile der Zentralisierung öffentlicher Aktivitäten zu bestimmen.

Als Ausgangspunkt der Betrachtungen mag wiederum das System kommunaler Finanzautonomie dienen. Bei ihm wurde eine Abhängigkeit der Kosten öffentlicher Leistungen vom Mengenausstoß derart unterstellt, daß ein U-förmiger Verlauf der Kostenfunktion eintritt. Für eine Theorie der Agglomeration besitzt der Tatbestand hervorragende Bedeutung, denn erst aus diesem Verlauf der Kostenfunktionen sind die durch die öffentliche Aktivität verursachten external economies bzw. diseconomies der privaten Industrie bei zunehmender Ballung zu erklären<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Vgl. hierzu auch die Bestimmung der e-Funktion bei der Ableitung des Grundmodells S. 67.

Die für kommunale Finanzhoheit geltenden Bedingungen können sich indes ändern, wenn der Staat anstelle der Gemeinden die gleichen öffentlichen Leistungen abgibt. Entscheidend hierfür ist, ob der Staat die Produktion der öffentlichen Outputs an einem zentralen Ort — etwa in der Hauptstadt B — oder dezentralisiert, z. B. simultan zu den Gemeinden in lokal aufgesplitterten, staatlichen Verwaltungseinheiten (Agenturen) durchführt. Nur im letzten Fall ist anzunehmen, daß die Zentralisierung der Finanzmassen ohne größere Auswirkung auf die Kostenfunktion des öffentlichen Sektors bleibt. Der Staat würde sich eben in produktionstechnischer Hinsicht analog den Kommunen verhalten. Was wäre jedoch die Folge, wenn der Staat auch die technische Erstellung der öffentlichen Leistungen an einem Ort zentralisierte, also die entgegengesetzte Grenzsituation verwirklichte?

Mit hoher Wahrscheinlichkeit darf vermutet werden, daß der Zentralstaat unter ähnlichen „Ertragsgesetzen“ wie eine Gemeinde öffentliche Outputs hervorbringt. Gerade dieser Umstand muß dann aber eine Veränderung in den zugrunde gelegten Funktionen bewirken. Bei zentraler Produktion ergibt sich nämlich die Kurve der staatlichen Kosten aus den kumulativen Mengenausstößen aller Teilregionen des Staatsgebietes. Keinesfalls ist es jedoch zulässig, die Kosten der zentralen Produktion als Summe der Kosten aufzufassen, die bei alternativer kommunaler Produktion entständen, da lineare Beziehungen zwischen Kosten und Mengen-Output ex definitione ausgeschlossen sind.

Ob der Staat bei zentraler Produktion die gleichen Leistungen kostengünstiger als die Gemeinden herstellt, bleibt zweifelhaft. Theoretisch ist wenigstens die Frage — gleich allen analogen Problemen der Bestimmung der optimalen Betriebsgröße — nicht zwingend zu beantworten. Der Verdacht liegt jedoch außerordentlich nahe, daß die zentrale Instanz mit einer geringeren Rationalität arbeiten wird. Andernfalls müßten nämlich die Kostenkurven der Kommunen einen faktisch unendlichen Bereich der Degression aufweisen, um die additiv aus den lokalen Outputs gewonnene, im Verlauf ähnliche staatliche Kostenkurve unter dem Mittelwert der Kosten bei kommunaler Produktion zu halten<sup>38</sup>. Aus diesem Grund scheint es berechtigt, in Abbildung 1 bei Zentralisierung der öffentlichen Produktion eine Verschiebung der e-Kurve nach unten zu unterstellen.

Außerdem werden aber bei produktionstechnischer Zentralisierung die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung an allen Orten des Staatsgebietes gleich. Was bedeutet das? In Abb. 1 ginge die e-Funktion

<sup>38</sup> Die tägliche Erfahrung, daß eine Zentralisierung der öffentlichen Leistungserstellung mit einer Aufblähung des Verwaltungsapparates, d. h. mit einer überproportionalen Zunahme der overhead-costs einhergeht, mag als Indiz gewertet werden.

in die Form einer Parallelen zur X-Achse über. Entsprechend muß sich dann die K\*-Kurve ebenfalls verändern. Ohne die neuen Bedingungen und ihre Auswirkungen näher diskutieren zu wollen, darf an dieser Stelle das Ergebnis, ausgerichtet auf diesen einen Punkt, zusammengefaßt werden:

Gilt (a), daß die relevanten öffentlichen Ausgaben — unabhängig von der Trägerschaft — den Privaten gleichen Nutzen stiften; wird (b) angenommen, daß der Staat im Vergleich zu den Kommunen dieselben Leistungen mit höheren Kosten erstellt, und ist (c) eingeführt, daß Unterschiedlosigkeit der staatlichen Kosten in allen Regionen herrscht, dann ist bei zentraler Finanzautonomie das höchste der relativen raumwirtschaftlichen Optima niemals erreichbar.

Das Urteil bedarf einer wesentlichen Einschränkung. Die Kosten der öffentlichen Produktion sind nicht das ausschließliche Maß, nach dem sich die Verteilung der Aufgabenbereiche an die Finanzgewalten zu richten hätte. Vielmehr ist — sogar mit Vorrang — ein abweichendes Kriterium zu beachten. Denn die Annahme, öffentliche Ausgaben würden unabhängig von der Trägerschaft der Leistungserstellung über den gesamten Staatsraum hinweg den Privaten gleichen Nutzen vermitteln, kann in dieser Form nicht aufrecht erhalten werden.

Das aufgeworfene Problem<sup>39</sup> überschneidet sich teilweise mit der Frage der Radizierbarkeit öffentlicher Outputs. Es ist zunächst leicht einzusehen, daß gewisse öffentliche Outputs für alle Bewohner des gesamten Staatsgebietes gleichen Nutzen stiften, unabhängig davon, in welchem Raum die öffentlichen Leistungen verwandt werden<sup>40</sup>. Das ist z. B. bei Verteidigungsausgaben der Fall, da das Bedürfnis nach Sicherheit im allgemeinen nicht stärker befriedigt wird, wenn militärische Anlagen in unmittelbarer Nähe des eigenen Raumes errichtet werden und vice versa. Demgegenüber mag der Zusammenhang bei anderen öffentlichen Outputs abweichend determiniert sein, d. h. bei ihnen nimmt die Nutzenstiftung mit der räumlichen Entfernung vom Ort des Output-Einsatzes ab. Liegt etwa zwischen den Regionen A und B eine Distanz von 100 km, so befriedigt der Polizeidienst in B kaum mehr ein Schutzbedürfnis der Bewohner in A.

Unter Berücksichtigung dieses Zusammenhangs und aufgrund der geringen Transportfähigkeit öffentlicher Outputs (Dienstleistungen) muß eine Zentralisierung sämtlicher staatlicher Produktionen beträcht-

<sup>39</sup> Soweit zu sehen, hat Ch. M. Tiebout als erster die Problematik erkannt und in einfachen Modellen zu beantworten versucht.

Vgl. Ch. M. Tiebout, An Economic Theory of Fiscal Decentralization, in: Public Finances: Needs, Sources and Utilization, National Bureau of Economic Research, Princeton 1961, S. 79 ff.

<sup>40</sup> Vorausgesetzt ist, daß die privaten Wirtschaftssubjekte die gleichen Nutzenvorstellungen haben.

liche Nutzeneinbußen für die Gesamtwirtschaft verursachen. Staatliche Finanzautonomie mit zentraler Leistungserstellung erscheint daher als eine zwar denkmögliche, faktisch aber irrelevante Konstellation.

Die zentrale Finanzautonomie erhält erst realistische Züge, wenn staatliche Verwaltungsorgane in den einzelnen Räumen des Gesamtgebietes örtlich radizierte Outputs hervorbringen. Eine solche Organisationsform dezentraler staatlicher Agenturen besitzt enge Verwandtschaft mit dem System, das sich bei kommunaler Autonomie von allein herausbildet. Allerdings können graduelle Abweichungen zwischen diesem und jenem Organisationsschema eintreten.

Der Vorteil der staatlichen Organisation liegt in der Chance, geeignete öffentliche Leistungen zentral, alle anderen Outputs hingegen dezentral zu produzieren. Eine Senkung der overhead-costs wäre hierbei durchaus möglich, muß jedoch nicht zwangsläufig erfolgen. Der komparative Nachteil dieser Lösung ist in der geringen Verantwortlichkeit der Beamten in den dezentralen Agenturen zu sehen. Sie sind Weisungsempfänger der staatlichen Zentrale und werden infolgedessen den wirtschaftlichen Anforderungen der von ihnen versorgten Regionen weniger gerecht werden als autonome kommunale Willensträger.

#### 4. Ergebnis

Auch von einem System ausschließlich zentralstaatlicher Finanzhoheit kann nicht erwartet werden, daß es die beste räumliche Faktorverteilung bewirkt. Zwar verfügt der Zentralstaat instrumental über die Möglichkeit, mittels der Steuerpolitik einerseits, der regionalen Verteilung öffentlicher Inputs und Outputs andererseits die räumliche Wirtschaftsstruktur nach seinen Vorstellungen zu beeinflussen. Aber es sprechen gewichtige Gründe gegen die Unterstellung, die staatlichen Planträger wären willig und fähig, die Aktionsparameter rational zur Erreichung des raumordnungspolitischen Ziels einzusetzen. Die wesentlichen Bedenken zusammengefaßt, zeichnet sich folgendes Bild ab:

Erstens: Die vorherrschende Verhaltensweise, die fiskalische Strategie an den Richtpunkten raumwirtschaftlicher Quasi-Neutralität zu orientieren, verfehlt das wirtschaftspolitische Ziel.

Zweitens: Selbst unter den Annahme, ein rationales Konzept der räumlichen Wirtschaftsordnung fände gemeinhin politische Anerkennung, dürften die zentralen Willensträger unfähig sein, eine sachgerechte rationale Fiskalpolitik durchzuführen. Die außerordentliche Mangelhaftigkeit der Informationen über die beste Standortstruktur, die vollkommen unzureichende Kenntnis über die räumliche Effizienz öffentlicher Leistungsabgaben und schließlich die — aus beiden Umständen resultierende — Gefahr der Anfälligkeit staatlicher Entscheidungen gegenüber

Wünschen einer regional orientierten Lobby kennzeichnen die entscheidenden Schwierigkeiten, die der Verwirklichung einer solchen zweckgerichteten Politik entgegentreten.

Drittens: Mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit ist bei einer totalen Zentralisierung der Finanzmassen auch ein Steigen der Kosten der öffentlichen Leistungserstellung zu vermuten; entsprechend dürfte dann die ausschließliche Finanzhoheit des Oberverbandes aus allgemeinen Erwägungen der Rationalität nachteilig zu beurteilen sein. Allerdings ist ein strenger theoretischer Nachweis dieses Zusammenhangs ebensowenig möglich wie ein exakter Vergleich der räumlichen Wirkungen von dezentraler und zentraler Finanzautonomie.

Indes, die Deduktion erlaubt eine andere Feststellung. Unter dem System der kommunalen Finanzautonomie ergab sich das ungünstige raumwirtschaftliche Ergebnis im wesentlichen aus der faktischen Unterlegenheit deglomerierter Räume, etwaige fiskalische Operationsmöglichkeiten zu nutzen. Hingegen beruht das kritische Urteil gegenüber der zentralen Finanzhoheit auf dem starken Zweifel, ob gegebene Operationsmöglichkeiten rational wahrgenommen werden.

Diese Erkenntnis läßt dann aber die Vermutung aufkommen, daß eine Lösung des Problems u. U. durch eine Kombination der beiden reinen Systeme erfolgen könnte. Zudem ist aus wirtschaftlichen wie auch aus politischen Gründen die fiskalische Kompetenzverteilung auf mehrere Ebenen der ausschließlichen Finanzhoheit einer Ebene überlegen. So sollen abschließend — bezogen auf die Kernfrage der räumlichen Optima — Fiskalmaßnahmen in einer dualistischen Finanzverfassung geprüft werden.

### III. Zur Problematik räumlicher Optimallösungen bei dualistischer Finanzhoheit

#### 1. Voraussetzungen

Bereits die vorstehende Diskussion jener einfachen Modelle, bei denen nur eine der politischen Ebenen die Fiskalgewalt innehat, ließ erkennen, wie schwierig die interregionalen Kreislaufbeziehungen zu determinieren sind. Die Zahl der Freiheitsgrade nimmt aber quadratisch mit der Anzahl der in den Modellen eingeführten Ebenen politischer Willensbildung zu. Die Untersuchung müßte daher in die Aufzählung eines Katalogs von Fällen münden, wenn alle denkmöglichen Figuren bei Teilung der Finanzhoheit zwischen Staat und Gemeinden analysiert würden. Aus diesem Grunde scheint es zweckmäßig, ergänzend allein einige Probleme von Schlüsselzuweisungen zu erörtern, hinsichtlich der Wirkungen von Steuern, Ausgaben und öffentlichen Leistungen aber die Ergebnisse der vorangegangenen Untersuchungen aufrechtzuerhalten.

Unterstellt sei:

(a) Die Verteilung der Ausgabenkompetenzen zwischen Staat und Kommunen erfolge in der Art, daß der zentrale Oberverband ausschließlich Leistungen mit einem überregionalen Nutzeneffekt abgibt, die Gemeinden indes Ausgaben tätigen, die allgemein am Ort der Leistungsaufnahme Nutzen stiften.

(b) Die Staatssteuern sollen alle realen Ausgaben des Zentralverbandes und die Überweisungen an die Kommunen decken. Die Gemeinden verfügen an Einnahmequellen über Kommunalsteuern und staatliche Zuweisungen. Sowohl ihre Ausgabeneigung als auch die des gesamten Fiskalsystems sei stets eins.

(c) Die vom Staat erhobenen Steuern seien in sämtlichen Regionen unterschiedslos. Hingegen können die kommunalen Willensträger in eigener Verantwortung die Gemeindesteuern gestalten, die mithin als örtlich differenziert anzusehen sind.

(d) Um die Wirkungen alternativer Finanzzuweisungssysteme zu prüfen, empfiehlt es sich, alle jene Einflüsse zu eliminieren, die auf Unterschieden in der regionalen Streuung staatlicher Käufe beruhen. Entsprechend wird zunächst räumliche Unterschiedslosigkeit der staatlichen Auftragsvergabe unterstellt, d. h. bei jeder Region geht ein gleicher Anteil von den geleisteten Staatssteuern wieder als Äquivalent der staatlichen Käufe ein.

## *2. Das Problem der besten Verteilung von Finanzausgleichsmassen*

Zur Frage eines optimalen Schlüssels von Finanzzuweisungen, gewiß dem Kernproblem des „Finanzausgleichs“ im engeren Sinne, ist in der Literatur mehrfach Stellung genommen<sup>41</sup>. Der Reichtum an Betrachtungsweisen — teils handelt es sich um vorwiegend empirische, teils um stärker theoretisch geprägte Studien — korrespondiert durchaus mit der Vielzahl der gewonnenen Ergebnisse. Eine kritisch vergleichende Zusammenfassung der im Schrifttum vertretenen Auffassungen wird hier allerdings nicht beabsichtigt, vielmehr sollen nur einige Anmerkungen zu den Problemen optimaler Zuweisungsschlüssel vorangestellt werden.

Ein absolut bester Schlüssel von Zuweisungen ist nur dann allgemein definierbar, wenn Übereinstimmung über das Ziel besteht, das mit den Ausgleichszahlungen verwirklicht werden soll. Diese Voraussetzung — Anerkennung eines gemeinsamen Ziels, das mit dem Finanzausgleich

---

<sup>41</sup> Vgl. u. a. W. Bickel, Der Finanzausgleich, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Auflage, Bd. 2, 1956; J. Popitz, Der Finanzausgleich, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Auflage, Bd. 2, 1927; Artikel: Der Finanzausgleich (III), Deutschland, (W. Albers), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1961, Bd. III; H. Abegg, Verteilungsschlüssel bei Subventionen und Anleihen, Bern, 1948.

angestrebt wird — ist jedoch gerade nicht erfüllt. Für die ältere Literatur war es etwa charakteristisch, daß eine Finanzausgleichsregelung gefordert wurde, um der Entwicklung tieferer regionaler Diskrepanzen im öffentlichen Sektor vorzubeugen<sup>42</sup>. Allerdings stellt die Vermeidung von regionalen Gefällen im öffentlichen Sektor eine sehr unklare, mehrdeutige Umschreibung eines Programms dar. Was kann nicht alles unter dieser Generalpräambel subsumiert werden? Örtliche Gleichheit der Entlohnung öffentlich Bediensteter, unterschiedslose reale Leistungsabgaben der Gebietskörperschaften auf unterer Ebene an die privaten Wirtschaftssubjekte, übereinstimmendes Niveau der (monetären) öffentlichen Ausgaben pro Einwohner im gesamten Staatsraum usw. Solange keine Entscheidung für eine und damit gegen alle anderen Alternativen der Interpretation getroffen ist, dürfte vergebens nach einer Auskunft über solche optimalen Finanzzuweisungsschlüssel gefahndet werden.

Vor allem Kjeld Philip<sup>43</sup>, noch überzeugender Richard A. Musgrave<sup>44</sup>, haben in jüngerer Zeit den Versuch unternommen, zu verschiedenen Intentionen, die der Zentralstaat mit der Verteilung der Finanzzuweisungsmasse verfolgen könnte, rationale Verteilungsschlüssel zu entwerfen. Auf diesem Wege wird freilich nur eine Typologie rationaler Finanzzuweisungsschlüssel gewonnen<sup>45</sup>. Das ist gewiß ein bedeutsamer, jedoch kein ausreichender Schritt zur Lösung des aufgeworfenen Problems. Denn bereits die Qualität der ausgewählten Zielfunktionen vermag Kritik herauszufordern. Die Postulate sind zuweilen von partieller Provenienz und höchstens bei einer isolierten Würdigung des öffentlichen Sektors einsichtig.

Der Widerstreit zwischen punktueller und totaler Betrachtung findet also auch hier seinen Niederschlag, allerdings ohne tiefere Auswirkungen zu zeigen. Denn schon Popitz versuchte, eine Verbindung zwischen der Finanzausgleichsproblematisierung einerseits und den volkswirtschaftlichen Erfordernissen andererseits herzustellen, indem er immer wieder

<sup>42</sup> Vgl. u. a. J. Popitz, Der zukünftige Finanzausgleich, a. a. O., S. 187.

<sup>43</sup> K. Philip, Intergovernmental Fiscal Relations, Kopenhagen, 1954.

<sup>44</sup> Richard A. Musgrave, Approaches to Fiscal Theory of Political Federalism, in: Public Finances: Needs, Sources and Utilization, National Bureau of Economic Research, Princeton 1961, Seite 97 ff.

<sup>45</sup> Wenn z. B. Musgrave, Approaches, a. a. O., S. 99 ff., als ein denkbares Ziel der Politik des Zentralstaates den Ausgleich der (absoluten oder zur Einwohnerzahl relativen) Ausgabenhöhe vorgibt, so muß der Zuweisungsschlüssel bewirken, daß alle Regionen mit überdurchschnittlichem Ausgabeniveau Abgaben zur Ausgleichsmasse leisten, die anderen Gebiete hingegen als Empfänger auftreten. Als optimal wäre dann aber nur ein Schlüssel anzusehen, nämlich jener, der am besten dieser Intention der Nivellierung entsprechen würde. Zu abweichenden Konstruktionen gelangt man, falls andere der von Musgrave diskutierten zentralstaatlichen Ziele als Prämisse dienen. Das Ergebnis besteht in einem wertfreien Katalog denkbarer Finanzzuweisungsschlüssel. Denn sofern keine zusätzlichen Bedingungen allgemein eingeführt werden, bleibt unentschieden, welche Lösung einer anderen überlegen ist.

darauf hinwies, daß die Bewegungen der Finanzausgleichsmassen der Bedingung eines allseitigen Einklanges von öffentlichen Bedarfen und ihrer Deckung genügen sollten<sup>46</sup>. Das zweite Gossensche Gesetz wurde so zur Generalklausel, mit der der Finanzausgleich allgemein und die Konstruktion gewisser Verteilungsschlüssel insbesondere ihre Motivierung erhielten.

Bei nüchterner Würdigung muß es jedoch geradezu absurd dünken eine Rangordnung der öffentlichen Bedarfe als Kriterium der Finanzausgleichsregelungen verwenden zu wollen, ohne materiell angeben zu können, wodurch die Dringlichkeit der öffentlichen Bedarfe verschiedener staatlicher Planträger überhaupt bestimmt ist. Durch den auf den öffentlichen Sektor übertragenen zweiten Gossenschen Satz kann doch jede Finanzausgleichsoperation — einschließlich jener der vollständigen Enthaltsamkeit — motiviert werden. Anders ausgedrückt: Die Formel vom Ausgleich der öffentlichen Bedarfe und ihrer Deckung hilft keinen Deut in den Bemühungen weiter, einen optimalen Verteilungsschlüssel der Finanzausgleichsmassen zu gewinnen<sup>47</sup>.

Was die konkreten Verteilungsschlüssel anbelangt, so dürften wahrscheinlich die meisten von ihnen eine Mischung von zwei Elementen aufweisen: Einen Faktor, der die aktuelle Ausgabenbeanspruchung der Kommunen widerspiegelt, und ein zweites Glied, das die aktuelle Steuerkraft der Gemeinde ausdrückt. In recht roher Weise entsprechen etwa die Schlüssel der Überweisungssysteme zwischen Ländern und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland einer solchen Vorstellung. Begründet wird auch dieses System mit Gossens zweitem Satz. Indes würde offensichtlich auch ein Ausgleich von (einem abweichend bestimmten) öffentlichen Bedarf und seiner Deckung stattfinden, wenn eine ganz strenge Trennlinie zwischen der staatlichen und der kommunalen Finanzmasse gezogen wäre.

Zum Problem wird ein solches *reines Trennsystem*, das auf Finanzausgleichszahlungen verzichtet, allein durch die politisch gesetzte, aber nicht notwendige Nebenbedingung, daß gewisse regionale Unterschiede in der kommunalen Aktivität nivelliert werden müßten. Genau an dieser Stelle häufen sich allerdings auch die ökonomischen Bedenken gegenüber der herrschenden Behandlung der Finanzausgleichsfrage.

<sup>46</sup> Vgl. J. Popitz, Der Finanzausgleich, a. a. O., Seite 340 ff.

<sup>47</sup> Es ist deshalb durchaus auch kein Fortschritt, wenn *Musgrave*, Approaches, a. a. O. S. 102 f., Finanzausgleichsmodelle mit der expliziten Zielfunktion der öffentlichen Bedarfe — die mit einem *unbestimmten „Index of Need“* ihren Ausdruck erhalten — scharf von Modellen mit anderen Voraussetzungen trennt. Alles wäre gesagt, wenn der „Index of Need“ inhaltlich formuliert würde. Nichts ist gewonnen, wenn — wie bei *Musgrave* — das Symbol  $N_i$  das Wort öffentlicher Bedarf des i-ten Sektors nur substituiert.

Wird nämlich die Annahme unterstellt, die freien Kräfte des Marktes bewirkten eine optimale räumliche Faktorverteilung, so ist nicht einzu-sehen, warum mittels überregionaler Normen für die kommunale Aktivi-tät und daraus resultierender interregionaler Finanzausgleichsbewegun-gen die Bestlösung im wirtschaftlichen Sinne bereitelt werden sollte. In der Tat wäre bei Anerkennung der Prämisse der räumlichen Auto-harmonie wenigstens in the-long-run ein reines Trennsystem die einzig sinnvolle wirtschaftliche Konsequenz, die sich anbietet<sup>48</sup>. Die ungestörte Konkurrenz der Gemeinden untereinander müßte außerdem zu einer Angleichung der Daten des öffentlichen Sektors führen, da in Regionen mit unterdurchschnittlicher öffentlicher Leistungsabgabe Prozesse der Faktorabwanderungen und umgekehrt in Regionen mit überdurch-schnittlicher kommunaler Leistungsabgabe Prozesse der Attrahierung von Faktoren eingeleitet würden. Da unter der *Annahme räumlicher Autoharmonie* erstens die Nebenbedingungen des interregionalen Aus-gleiches im öffentlichen Sektor auf jeden Fall weitgehend erfüllt wird, zweitens jedoch ein Trennsystem gesamtwirtschaftlich vorteilhafter als eine finanzausgleichspolitische Intervention ist, muß auch der Verzicht jeglicher Überweisungen als langfristig optimale Lösung erkannt wer-den. Sollten im Prozeß der räumlichen Faktorbewegungen allerdings starke soziale Spannungen eintreten, so könnte vielleicht kurzfristig für eine Finanzausgleichsregelung votiert werden. Augenscheinlich hat diese Begründung jedoch wenig mit dem Prinzip des Ausgleichs von öffentlichen Bedarfen und ihrer Deckung gemein.

Neue und interessante Aspekte erhält die Finanzausgleichsproblematik erst dann, wenn die Voraussetzung, die Marktwirtschaft tendiere von sich aus zum räumlichen Optimum, in Zweifel gezogen wird.

Die Gegenthese, die die räumliche Wirtschaftspolitik als ein ökono-misch notwendiges Korrektiv begründet, bildet aber gerade die Grund-lage des vorliegenden Versuches. Es mag dahingestellt bleiben, ob neben dem Wirkungszusammenhang über die Agglomeration weitere Kräfte zu einer wirtschaftlich unbefriedigenden Standortstruktur beitragen. Für eine solche Vermutung sprechen sicherlich viele Indizien. Indes stützt sich die entwickelte Hypothese allein auf die Effekte der economies und diseconomies of large scale. Deshalb ist es nur konsequent, wenn sich auch die theoretische Ableitung des Ausgleichsmechanismus gegenüber regionalen Differenzen ausschließlich auf diese eine Ursache räumlicher Fehlentwicklungen bezieht, die nachgewiesen werden konnten.

Das Ergebnis der vorangegangenen Kapitel läßt sich in einem Satz zusammenfassen: Weder vermögen die Kommunen bei gemeindlicher

---

<sup>48</sup> Vgl. K. Littmann, Raumwirtschaftliche Auswirkungen der Finanz-politik, a. a. O., S. 379 f.

Finanzhoheit noch vermag der Staat bei zentraler Fiskalautonomie eine Übereinstimmung von öffentlichen Bedarfen und ihrer Deckung unter der entscheidenden Bedingung einer bestmöglichen räumlichen Faktorverteilung herbeizuführen. Diese gesamtwirtschaftliche Voraussetzung einer optimalen Standortstruktur birgt also den Schlüssel zur Lösung des aufgeworfenen Problems. Das heißt, mit der Optimalbedingung wird ein eindeutiges Kriterium für den Vergleich und die Abstimmung der Dringlichkeit öffentlicher Bedarfe verschiedener kommunaler Finanzgewalten eingeführt.

Der Maßstab lautet: Bei einem gegebenen Volumen staatlicher Aktivitäten sind die öffentlichen Bedarfe der einzelnen Regionen in ihrer Rangordnung und Deckungsfolge untereinander dadurch bestimmt, daß eine abweichende Skala keine sozialen Gewinne für die Gesamtwirtschaft erbringen darf. Diese zwar nicht unmittelbar praktisch anwendbare, ja sogar esotherisch erscheinende Formulierung besitzt aber, wie sich zeigen wird, genug Tragfähigkeit, um dem Gedanken festere Umrisse zu verleihen.

### *3. Versuche einer Bestimmung rationaler Schlüssel von Finanzzuweisungen*

Die theoretische Lösung des aufgeworfenen Problems ergibt sich aus den Optima, die den vorgegebenen Annahmen des modifizierten Grundmodells entsprechen. Die Finanzzuweisungen hätten so zu erfolgen, daß in A und B ein Zustand erreicht wird, bei dem die Grenzkosten der Industrien unterschiedslos werden und die Bedingung des maximalen Güterausstoßes im Gesamtraum gilt.

Für den einleitend erörterten Fall, in dem das Faktorangebot beider Räume so groß ist, daß die Industrien sowohl in A wie in B im Bereich steigender Grenzkosten produzieren könnten<sup>49</sup>,  $F \geq 2 f_0$ , sind Zuweisungen nur an die geringer agglomerierte Gemeinde zu leisten, und zwar so lange, bis Unterschiedlosigkeit der Agglomerationsgrade unter den Regionen eintritt. Die Zuweisungen hätten allein die Funktion, etwaige, zu einem früheren Zeitpunkt erfolgte Abweichungen vom räumlichen Optimum zu korrigieren. Sie wären jedoch nach Erreichung der Bestsituation — wenigstens für einen horizontalen Ausgleich unter den Kommunen — nicht mehr erforderlich. Unbeantwortet kann die vertikale Aufteilung der Finanzierungsquellen auf Staat und Kommune bleiben, weil sie bei der vorgegebenen Zuordnung der Kompetenzen kein ökonomisches Problem abgibt.

---

<sup>49</sup> Vgl. die Ableitungen auf Seite 75 f.

Anders liegen hingegen die Verhältnisse, wenn eine gleichmäßige örtliche Aufteilung der Faktoren zu keiner Maximierung des Güterausstoßes führt, also die Bedingung  $f_0 < F < 2 f_0$  gegeben ist.

Unter dieser bislang ständig angenommenen Voraussetzung wird offensichtlich die beste räumliche Faktorverteilung eine instabile ökonomische Situation einschließen, da das Optimum, also die Gleichheit der industriellen Grenzkosten  $G^*$  zwangsläufig von Unterschieden in den aktuellen Durchschnittskosten der Unternehmungen begleitet wird. Das raumwirtschaftliche Optimum kann allein erreicht werden, wenn der staatliche Oberverband durch ein rationales Zuweisungssystem eine permanente Datenänderung herbeiführt, die die Lage der deglomerierten Regionen zu Lasten der zu hoch agglomerierten Räume verbessert. Welche Form hätte bei dieser gesamtwirtschaftlichen Zielsetzung der Verteilungsschlüssel aufzuweisen?

Wird zur Vereinfachung davon ausgegangen, daß der Input-Koeffizient der Industrien im Bezug auf die kommunalen Vorleistungen konstant wäre und keine öffentlichen Leistungen an die Haushalte fließen, dann sind die (optimalen) Bedarfe der Kommunen A und B determiniert durch die optimalen Ausbringungsmengen der Industrien beider Regionen.

Die erste Bedingung für den gesuchten Zuweisungsschlüssel erfordert mithin, daß der mit Preisen bewertete, auf die optimale räumliche Faktorverteilung fixierte Output der Kommunen durch eigene Steuereinnahmen und/oder Zuweisungen des staatlichen Oberverbandes gedeckt werden müsse.

Die zweite Bedingung betrifft das Verhältnis von eigenen Steuereinnahmen zu den staatlichen Zuweisungen, das eigentliche Problem des Verteilungsschlüssels. Die zu stark agglomerierte Region erhält keine Zuweisungen, sie ist also ausschließlich auf die eigenen Steuerquellen zu verweisen. Alle anderen Kommunen müssen in dem Verhältnis Zuweisungen bekommen, daß die nicht optimalen Faktorverteilungen überwunden werden.

Das System ist allerdings nur eindeutig zu lösen, wenn

- (a) in allen Regionen unterschiedslose Kostenfunktionen der Industrien ( $K^*$ ) bestehen;
- (b) über den Verlauf dieser Funktionen volle Information herrscht und
- (c) die Kommunen ausschließlich Leistungen an die Industrien abgeben.

Alle drei Voraussetzungen sind in konkreten Wirtschaften nicht erfüllt. Es ist daher unergiebig, den Ansatz im einzelnen zu prüfen und auszubauen. Das Modell kann nicht mehr als einen Hinweis auf die Richtung bieten, in der eine Annäherungslösung gesucht werden muß.

In diesem Sinne mag ein zweiter Versuch diskutiert werden, bei dem der Verteilungsschlüssel an den wirtschaftlichen Auwirkungen räum-

licher Faktorbewegungen orientiert wird. Obwohl zur Zeit die notwendigen numerischen Materialien zur Bestimmung des Schlüssels nicht zu beschaffen sind, ist der Ansatz als realistischer zu bezeichnen. Bei ihm stehen keine grundsätzlichen, sondern nur aktuelle Hindernisse einer Verwirklichung entgegen.

Ausgangspunkt der Erwägungen bildet die Annahme, daß stets im Raum Faktorbewegungen stattfinden, die die Agglomerationsgrade der Regionen verändern. Es spricht vieles dafür, diese Faktorbewegungen durch staatliche Zuweisungen desto stärker zu unterstützen, je höher die Zuwachsraten des Pro-Kopf-Einkommens in einer Region sind und umgekehrt. Als alleiniger Maßstab hat jedoch die Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens erhebliche Nachteile, weil sowohl Faktoreinwanderungen in einen Raum, wie Faktorauswanderungen aus einer Region positive Zuwachsraten des regionalen Pro-Kopf-Einkommens verursachen können.

Aus diesem Grunde empfiehlt es sich, von der Faktorelastizität des Einkommens einer Region als Maßstab der Finanzzuweisungen auszugehen. Die Faktorelastizität einer i-ten Region ( $\varepsilon_i$ ) sei gegeben durch:

$$\varepsilon_i = \frac{\Delta Y_i}{Y_i} : \frac{\Delta F_i}{F_i}$$

( $Y_i$  = Totaleinkommen der i-ten Region,  $F_i$  = verfügbare Produktionsfaktoren der i-ten Region)

Die Größe  $\varepsilon_i$  gibt über folgende einfache Beziehungen Auskunft:

Tabelle 1

	$\varepsilon$	Zuwanderung	Abwanderung		
I	$< 0$	—	—	+	+
II	$0 < \varepsilon < 1$	+	—	—	+
III	$> 1$	+	+	—	—

Da keinesfalls der regionale Vorteil, sondern das gesamtwirtschaftliche Einkommen durch die staatlichen Zuweisungen maximiert werden soll, wäre es falsch, in den Fällen I und II grundsätzlich die Abwanderungen, in Fall III die Zuwanderungen zu unterstützen. Sicher ist vielmehr nur, daß Räume mit negativen Elastizitäten (Fall I) prinzipiell von den

Zuweisungen auszuschließen sind, im übrigen jedoch die Regionen positiver Elastizitäten im Verhältnis ihrer Elastizitäten zueinander Finanzierungsmittel vom Staat erhalten müßten. Die Zuweisungen an die i-te Region ( $Z_i$ ) ergäben sich also aus

$$Z_i = \frac{\varepsilon_i}{\sum_{i=1}^k \varepsilon_i} Z \quad \parallel \quad \varepsilon_1, \varepsilon_2, \dots, \varepsilon_k > 0$$

In einer Wirtschaft mit unendlich schneller Reaktionsgeschwindigkeit wäre eine zusätzliche Gewichtung dieses Schlüssels nicht erforderlich. Der räumliche Wirtschaftsablauf nimmt allerdings tatsächlich einen außerordentlich hohen Zeitbedarf in Anspruch, so daß zur Vermeidung von Frictionsverlusten eine Gewichtung der relativen Elastizitäten mit der Größe oder der Fläche der Region notwendig wird.

Demonstriert an dem Grundmodell zeigt sich, daß bei dem vorgeschlagenen System eine starke Unterstützung der Kommune A zu Lasten der Gemeinde B erfolgt. Dies ergibt sich aus der weit höheren Faktorelastizität des Einkommens in A im Vergleich zu B. Jedoch wird, wie unmittelbar aus der Abbildung 5 ersichtlich, jede Immigration in A gesamtwirtschaftlich höhere Einkommenszuwächse auslösen als eine Wanderung nach B. Mit anderen Worten: Der Zuweisungsschlüssel besitzt tendenziell den Effekt, eine Annäherung an das räumliche Optimum zu unterstützen.

Die Hilfskonstruktion des Schlüssels vereitelt freilich, daß die Bestlösung ganz exakt erreicht wird, weil zwar in die Elastizitäten alle effektiven Faktorwanderungen und Einkommensveränderungen einzelner Regionen eingehen, aber deren Verursachung nicht nur raumwirtschaftlicher Art ist. D. h., neben den gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen Faktorbewegung und regionaler Einkommensänderung müssen empirisch auch andere Ursachen (z. B. Streiks, Mißernten, Epidemien) als Einflußmomente anerkannt werden. Aber auch aus einem weiteren Grund müssen graduelle Abweichungen vom Optimum wohl hingenommen werden. Als Störungsfaktoren treten nämlich zusätzlich die Unterschiede in der räumlichen Streuung der staatlichen Käufe von Gütern und Produktionsfaktoren auf, die ex definitione bisher aus der Analyse ausgeschlossen waren. Es ist sowohl möglich, diese Einflüsse bei der Verteilung der Finanzzuweisungen zu berücksichtigen, als auch umgekehrt zu verfahren, d. h. die eingeführte Prämisse gleicher Anteile der Regionen an den staatlichen Käufen als Verhaltensnorm dem staatlichen Oberverband vorzugeben. Für die theoretische Analyse ist die zweite Alternative weit vorteilhafter, ob sie aber jemals zu realisieren ist, scheint problematisch. Allerdings dürfte auch die Einbeziehung der regionalen Unterschiede von staatlichen Käufen in das Finanzausgleichssystem praktisch nicht zu beantwortende Fragen aufwerfen.

#### D. Rückblick und Ausblick

Gegen modelltheoretische Untersuchungen, wie sie in dieser Studie angestellt worden sind, wird gern der Vorwurf der Realitätsferne erhoben. Gewiß, kein Modell ist mit der Wirklichkeit identisch. Aber insoweit erledigt sich die Kritik von selbst, da jedes Denken notwendig ein Abstrahieren von Erscheinungen der konkreten Welt bedeutet. Würde also der Vorwurf ernst genommen, richtete er sich nur gegen seine Initiatoren.

Einer anderen Frage kommt jedoch grundsätzliche Bedeutung zu. Sie lautet: Inwieweit können die Ergebnisse der Untersuchung von der praktischen Finanzpolitik übernommen und angewandt werden? Die Antwort, die zu geben ist, enthält mehrere Aspekte.

Zunächst: Selbstverständlich sind alle Aussagen hypothetischer Natur, d. h. sie beanspruchen nur unter Annahme der eingeführten Prämissen Gültigkeit. Da das zugrundegelegte Modell von sehr einfacher Art war, können die abgegebenen Urteile auch nicht den Anspruch erheben, als Rezeptur für das praktische finanzpolitische Handeln zu gelten. Denn weder wird die räumliche Ordnung der Wirtschaft allein durch den Agglomerationsfaktor bestimmt, noch ist das monokausal verwandte Erklärungsinstrument in allen seinen Feinheiten zur Determination herangezogen worden.

Gleichwohl weisen einige Bedingungen des Modells ganz charakteristische Züge auf, die in der Wirklichkeit vielfach wiederzuerkennen sind. Der für die Ableitungen konstitutive U-förmige Verlauf der  $K^*$ -Funktion darf wohl zu dieser Gruppe von Voraussetzungen gezählt werden. Andere Bedingungen sind hingegen nicht eindeutig zu identifizieren, z. B. die entscheidende Annahme über die spezifische Limitation der im Raum verfügbaren Produktionsfaktoren. Mit dieser einen Unterstellung steht und fällt aber das zur Urteilsfindung tragende Kriterium des nicht-optimalen räumlichen Gleichgewichts. Wohlgemerkt, die Annahme kann eine typische Klasse von Erscheinungen der Realität reflektieren, aber eine jeden Zweifel ausschließende Identifikation ist nicht zu erbringen. Sollte die eingeführte Prämisse über das Faktoran gebot unzutreffend gewählt sein, müßten in mehrerer Hinsicht stark abweichende Konsequenzen für eine rationale Finanzpolitik gezogen werden.

Die enge konditionale Basis aller Aussagen ist in der Tat nicht zu leugnen, sie darf sogar keinesfalls übersehen werden. Aber eine solche Begrenzung stellt keinen Mangel dar. Die Absicht theoretischer Studien kann doch überhaupt nicht in der Ableitung mehr oder weniger dogmatisch gefärbter Empfehlungen für die Wirtschafts- und Finanzpolitiker erblickt werden. Das Ziel ist viel bescheidener: Vielleicht vermag die

Analyse Auskunft zu geben, an welcher Stelle entscheidende Probleme der Finanzpolitik liegen, die bisher vernachlässigt oder überhaupt nicht erkannt worden sind.

## Anhang I

Region A			Region B			C		$\Sigma$
	Private Industrie	Kommune	Private Haushalte	Kommune	Private Haushalte	Staat		Output
Region A	Private Industrie 1	Kommune 2	Private Haushalte 3	Private Industrie 4	Kommune 5	Private Haushalte 6	Staat 7	$X_1$ (Output der Industrie)
	Private Industrie 1	$X_{11}$ (Interindustrielle Leistungen)	$X_{12}$ (Aufnahme industrieller Leistungen durch die Kommune)	$X_{13}$ (Konsum) (Konsumentensteuern)	$x_{14}$ (Input aus Input A)	$x_{15}$ (Input aus Input A)	$x_{16}$ (Input aus Input A)	$X_{17}$ (Aufnahme industrieller Leistungen durch den Staat)
	Kommune 2	$X_{21}$ (Aufnahme kommunaler Leistungen durch d. Industrie)		$X_{23}$ (Aufnahme kommunaler Leistungen durch die Haushalte)	$x_{24}$ (Aufnahme kommunaler Leistungen durch die Industrie)	$x_{25}$	$x_{26}$ (Aufnahme kommunaler Leistungen durch die Haushalte)	$X_{27}$
Region B	$T_{2I}$ (Subventionen)			$T_{23}$ (Transfers)	$T_{24}$ (Subventionen)	$T_{25}$ (interkommunale Überweisungen)	$T_{26}$	$T_{27}$ (Umlagen)
Private Haushalte 3	$X_{31}$ (Faktoreinsatz)	$X_{32}$ (Faktoreinsatz)		$T_{32}$ (Kommunale direkte Steuern)	$x_{34}$ (Faktoreinsatz)	$x_{35}$ (Faktoreinsatz)	$X_{37}$ (direkte Staatssteuern)	$X_3 = F_A$ (Output der Haushalte in A = Faktoreinsatz)

		$x_{41}$ (Input aus B)	$x_{42}$	$T_{42}$	$x_{43}$ (Input aus B)	$x_{44}$ (inter-industrielle Leistungen)	$x_{45}$ (Aufnahme industrieller Leistungen durch die Kommune)	$T_{45}$	$x_{46}$ (Konsum)	$x_{47}$ (Aufnahme industrieller Leistungen durch den Staat)	$x_4$ (Output der Industrie 4)
Private Industrie	4	$x_{51}$ (Aufnahme kommunaler Leistungen durch die Industrie)	$x_{52}$		$x_{53}$ (Aufnahme kommunaler Leistungen durch die Haushalte)	$x_{54}$ (Aufnahme kommunaler Leistungen durch die Industrie)		$x_{55}$ (Aufnahme kommunaler Leistungen durch die Haushalte)		$x_{57}$	$x_5$ (Output der Kommune B)
Kommune	5	$T_{51}$ (Subventionen)		$T_{52}$ (Interkomm. Überweisungen)	$T_{53}$ (Transfers)	$T_{54}$ (Subventionen)		$T_{56}$ (Transfers)		$T_{57}$ (Umlagen)	
Haushalte	6	$x_{61}$ (Faktoreinsatz)		$T_{62}$	$x_{62}$ (Faktoreinsatz)	$x_{64}$ (Faktoreinsatz)	$T_{65}$ (Kommunale direkte Steuern)		$x_{67}$ (Faktoreinsatz)	$T_{67}$ (direkte Staatssteuern)	$x_6 = F_B$ (Output der Haushalte in E = Faktoreinsatz)
Staat	7	$x_{71}$ (Aufnahme staatlicher Leistungen durch die Industrie)	$x_{72}$ (Aufnahme staatlicher Leistungen durch die Kommune)		$x_{73}$ (Aufnahme staatlicher Leistungen durch die Haushalte)	$x_{74}$ (Aufnahme staatlicher Leistungen durch die Industrie)	$x_{75}$ (Aufnahme staatlicher Leistungen durch die Kommune)		$x_{76}$ (Aufnahme staatlicher Leistungen durch die Haushalte)	$x_7$ (Output des Staates)	
		$T_{71}$ (Subventionen)		$T_{72}$ (Überweisungen vom Staat an Kommune A)	$T_{73}$ (Transfers)	$T_{74}$ (Subventionen)		$T_{75}$ (Überweisungen vom Staat an Kommune B)	$T_{76}$ (Transfers)		

8\*

## Anhang II: Zur optimalen Verteilung der Faktoren im Raum

Natürliche Gegebenheiten und die vorhandene Ausstattung an privatem und sozialem Realkapital bestimmen einerseits die Zahl der ökonomisch relevanten Produktionsstandorte einer Volkswirtschaft<sup>50</sup>, zum anderen maßgeblich die Kostenverläufe der in einem bestimmten Standort ansässigen Privatindustrie. Sie stellen also den konstanten oder relativ begrenzten Faktor dar, der bei zunehmender Agglomeration in einem bestimmten Standort, gemessen am Güterausstoß der Privatindustrie, einen U-förmigen Verlauf der privaten Grenz- und Durchschnittskosten bewirkt.

Es gelten also:

$$(1a) \quad K^*_i = f(X_i)$$

$$(1b) \quad G^*_i = f^*(X_i)$$

Hierbei werden die industriellen Durchschnittskosten eines Standortes  $i$  durch das Symbol  $K^*_i$ , die industriellen Grenzkosten durch das Symbol  $G^*_i$  und der private Ausstoß an Gütern und Dienstleistungen durch das Symbol  $X_i$  bezeichnet.

Soll eine gegebene Faktormenge auf die gegebenen Produktionsstandorte einer Volkswirtschaft optimal verteilt werden, so kann als Kriterium der maximale Ausstoß an Gütern und Diensten oder modellmäßig vereinfacht:

der maximale Ausstoß des Totalprodukts  $(\sum_{i=1}^n X_i)$  herangezogen werden.

Fassen wir schließlich die Produktionsfaktoren unter dem Symbol  $F$  zusammen und wählen als Faktoreinheit diejenige Kombination von Faktoren, die einer Einheit des (konstanten) Faktorentgelts  $\lambda$  entspricht. Zur Vereinfachung der Ableitung mag ein einstufiger Produktionsprozeß angenommen werden. Da die totalen Kosten gleich den gesamten Faktorentgelten sind, gilt

$$(2) \quad F_1 \cdot \lambda = X_1 \cdot K^*_1 = \int_{x=0}^{x=x_1} G^*_1(X_1) dX_1$$

$$F_2 \cdot \lambda = X_2 \cdot K^*_2 = \int_{x=0}^{x=x_2} G^*_2(X_2) dX_2$$

$$F_n \cdot \lambda = X_n \cdot K^*_n = \int_{x=0}^{x=x_n} G^*_n(X_n) dX_n.$$

Als Nebenbedingung ist eingeführt:

$$(3) \quad \sum_{i=1}^n F_i = \text{konstant}$$

---

<sup>50</sup> Die theoretisch unendliche Vielzahl technisch möglicher Kombinationspunkte findet also eine ökonomische Begrenzung.

Als Optimalkriterium gilt:

$$(4) \quad \sum_{i=1}^n X_i \longrightarrow \max!$$

Reduzieren wir die Summe der möglichen Standorte auf ein Zwei-Regionenmodell, so ähnelt die Maximierungsaufgabe formal dem aus der Preistheorie bekannten Fall der optimalen Aufteilung vorgegebener Gesamtausgaben auf die Produktion zweier Güter, die dann erreicht ist, wenn sich die Grenzkosten beider Produkte wie ihre Preise zueinander verhalten. Bei angenommenen gleichen Preisen wäre also im Punkte gleicher Grenzkosten die optimale Faktorverteilung — oder in unserem Falle: die beste Standortverteilung — erreicht.

Indes wird in den hierzu analogen Preismodellen unterstellt, daß mit zunehmender Ausbringung eines Gutes die Grenzerträge fallen (bzw. die Grenzkosten steigen). In der bekannten zweidimensionalen Darstellung wird also nur der rechte (steigende) Ast der Kostenkurven zur Ableitung herangezogen. Dieses Vorgehen versucht man mit der Überlegung zu begründen, daß kein privater Unternehmer — bei unterstelltem U-förmigen Verlauf seiner Grenz- und Durchschnittskosten — die linken (fallenden) Äste unter dem Ziel der Gewinnmaximierung als für sich relevant betrachten dürfte.

Was vielleicht in einer partialtheoretischen Betrachtung noch hingenommen werden könnte, läßt sich jedoch bei einer Totalanalyse nicht mehr aufrecht erhalten<sup>51</sup>: Bei der Bestimmung der optimalen Verteilung einer gegebenen Faktormenge auf die gegebenen Standorte einer Volkswirtschaft sind die linken (fallenden) Äste der Kostenkurven der in den einzelnen Standorten ansässigen privaten Produktionen nicht aus der Betrachtung auszuschließen. Können wir doch für die Mehrzahl der in den modernen Volkswirtschaften gebildeten Standorte davon ausgehen, daß eine zunehmende Agglomeration mit steigenden — nicht mit fallenden — marginalen Vorteilen für die Gesamtheit der ansässigen Produktionen verbunden ist<sup>52</sup>.

Bilden in dem Zwei-Regionenmodell Region A und Region B jeweils Standorte mit U-förmig verlaufenden privaten Kostenkurven, so soll diejenige Faktorverteilung auf A und B gefunden werden, die den Gesamtausstoß maximiert. Die allgemeine Ableitung zeigt, daß sich Extremwerte für  $\sum X_i = X$  unabhängig von der vorgegebenen Funktion unter der Bedingung  $G^*_A = G^*_B$  ergeben:

Aus (1) und (2) folgt:

$$(5) \quad F = \frac{1}{\lambda} \left[ X_A \cdot f(X_A) + X_B \cdot f(X_B) \right]$$

Aus (3) und (5) folgt:

$$(6) \quad X_B = g(X_A)$$

Folglich läßt sich (4) formulieren:

$$X = X_A + g(X_A)$$

<sup>51</sup> In der Preistheorie wird allgemein die stillschweigende Unterstellung getroffen, daß für den *einzelnen* Produzenten ein unbegrenztes Faktoranangebot zur Verfügung steht.

<sup>52</sup> Es werden hier freilich nur die speziellen Wirkungen der Agglomeration, die economies of large scale berücksichtigt.

Differenziert nach  $X_A$ :

$$\begin{aligned}\frac{d \mathbf{X}}{d X_A} &= \frac{1 + d g(X_A)}{d X_A} \\ \frac{d g(X_A)}{d X_A} &= - \frac{\delta F}{\delta X_A} \cdot \frac{\delta g(X_A)}{\delta F} \\ \frac{\delta F}{\delta X_A} &= f(X_A) + X_A f'(X_A) \\ \frac{\delta F}{\delta X_B} &= f(X_B) + X_B f'(X_B) \\ \frac{d \mathbf{X}}{d X_A} &= 1 - \frac{f(X_A) + X_A f'(X_A)}{f(X_B) + X_B f'(X_B)} \\ f(X_A) + X_A f'(X_A) &= f(X_B) + X_B f'(X_B) \\ [X_A f(X_A)]' &= [f(X_B) X_B]' \\ G^* A &= G^* B\end{aligned}$$

Gelten für beide Regionen über den ganzen Bereich alternativer Agglomerationsgrade die U-förmigen Verläufe der Grenzkostenkurven, so ist die Bedingung der Grenzkostengleichheit bei drei möglichen Faktorverteilungen realisiert:

- (a) Beide Regionen produzieren im Bereich fallender Grenzkosten.
- (b) Beide Regionen produzieren im Bereich steigender Grenzkosten.
- (c) A produziert im Bereich fallender, B im Bereich steigender Grenzkosten.

Offensichtlich schließen sich bei gegebenen Kostenfunktionen und gegebener Gesamtfaktormenge die Fälle (a) und (b) gegenseitig aus. Als alternative Lösungen sind dagegen jeweils die Fälle (a) und (c) bzw. (b) und (c) miteinander vereinbar<sup>53</sup>. Da also bei U-förmigem Verlauf der Kostenfunktionen in A und B jeweils zwei Lösungen unter der Bedingung  $G^* A = G^* B$  möglich sind, muß es sich bei einer der beiden Lösungen um ein Maximum handeln<sup>54</sup>. Nun läßt sich verhältnismäßig leicht demonstrieren, daß es sich bei Fall (a) stets um ein Minimum, bei Fall (b) stets um ein Maximum handeln muß<sup>55</sup>.

Unterstellen wir der Einfachheit halber für A und B gleiche Kostenfunktionen, so zeigt sich im Fall (a), daß jede andere Verteilung

als

$$\frac{F_A}{F_B + F_A} = 0,5 \quad \left| \begin{array}{l} X^0 A = X^0 B \\ G'' < 0 \end{array} \right. ,$$

wenn  $-|\Delta X_A| = X^0 A - X^1 A; + |\Delta X_B| = X^0 B - X^1 B$ ,

<sup>53</sup> Dies schließt nicht aus, daß es bei gewissen Kostenfunktionen und Faktorvorgaben überhaupt keine bzw. nur eine Lösung geben könnte.

<sup>54</sup> Bekanntlich kann eine Funktion nicht zwei Minima ohne ein Maximum besitzen.

<sup>55</sup> Vgl. z. B. auch P. A. Samuelson, Foundations of Economic Analysis, Cambridge, Mass. 1948, S. 234/35.

zu einem größeren Gesamtausstoß führen muß. Da nämlich voraussetzungsgemäß

$$F_A = F_B = \int_{x_A}^x G^* = \int_{x_0}^x G^* \quad \text{und } G^*_B < G^*_A$$

muß auch  $|\Delta X_B| > |\Delta X_A|$  und infolgedessen  $\sum \Delta X_i > 0$ .

Im Fall (b) zeigt sich, daß jede andere Verteilung als

$$\frac{F_A}{F_B + F_A} = 0,5 \quad \left| \begin{array}{l} X^0_A = X^0_B \\ G^{*'} > 0 \end{array} \right.$$

zu einem geringeren Gesamtausstoß führen muß. Da nämlich voraussetzungsgemäß nunmehr  $G^*_B > G^*_A$  muß auch  $|\Delta X_B| < |\Delta X_A|$  und infolgedessen  $\sum \Delta X_i < 0$ .

Da also die Fälle (a) stets als Minimum, die Fälle (b) stets als Maximum gekennzeichnet sind, müssen die Fälle (c), soweit sie sich mit (b) kombinieren lassen, Minima, soweit sie sich mit (a) kombinieren lassen, Maxima darstellen.

Es ist nur noch zu bestimmen, wann sich die Fälle (c) mit (a) und wann mit (b) kombinieren lassen. Die Lösung ist einfach: Sobald die Gesamt faktormenge größer ist als die Summe der in den Minima von  $G^*$  in beiden Standorten benötigten Faktoren, ist Fall (b) die Alternative zu (c). Sobald die Gesamt faktormenge kleiner ist als die Summe der in den beiden Grenzkostenminima benötigten Faktoren, ist Fall (a) die Alternative zu den Fällen (c).

Damit wäre die optimale Verteilung einer gegebenen Faktormenge auf zwei Regionen unter den Bedingungen,

- (1) daß es überhaupt zwei Lösungen für  $G^*_A = G^*_B$  gibt und
- (2) daß die eine Lösung für beide Regionen im Bereich sinkender Grenzkosten liegt — Fall (a) —

dort gegeben, wo die Grenzkosten der einen Region im Bereich steigender marginaler Agglomerationsvorteile (fallender Grenzkosten) gleich sind den Grenzkosten der anderen Region im Bereich fallender marginaler Agglomerationsvorteile (steigender Grenzkosten).



# **Standortwirkungen kommunaler Besteuerungsformen**

Von Norbert Kloten

## **I. Vorbemerkung**

In seinem Versuch, ein vergleichsweise optimales Gemeindesteuersystem zu bestimmen, orientiert sich *Zeitel* an einem Katalog von hierarchisch geordneten Zweckmäßigkeitsskriterien. Eines dieser Kriterien besagt, daß sich „steuerlich bedingte Modifikationen der ‚natürlichen‘ Standortvorteile ... möglichst günstig für die angestrebte Raumordnung auswirken“ sollten<sup>1</sup>. Wie eine solche Raumordnung aussieht, inwieweit mit ihr die Formen kommunaler Besteuerung kompatibel sind oder nicht und welche Folgerungen sich für das Urteil über mögliche Gemeindesteuersysteme anbieten, diese Fragen blieben offen; sie sollen in meinem Beitrag behandelt werden.

Die Aufgabe wäre einfach zu lösen, wenn

1. irgendein raumwirtschaftliches Leitbild als allgemein akzeptiert vorausgesetzt werden könnte und wenn
2. bekannt wäre, wie sich die fiskalische Mittelbeschaffung der Gemeinden in ihren konkreten und auch gedachten Varianten auf die Raumordnung, insbesondere die Verteilung der gewerblichen Standorte auswirkt.

Beide Vorbedingungen werden nicht erfüllt. Die Diskussion um eine optimale Raumordnung war bis in die jüngste Zeit hinein mit übersteigerten Ideen besonders enragierter Vertreter belastet und konnte sich angesichts einer tiefen Aversion vieler Wirtschaftspolitiker gegenüber der Landesplanung und jeglicher regionalen Strukturpolitik — die beide Formen eines im einzelnen weitgehenden Interventionismus bedingen — auch nicht recht entfalten. Umfassendere Konzeptionen zur räumlichen Ordnung der Wirtschaft, die heutigen wissenschaftlichen Ansprüchen genügen, liegen daher nicht vor. Eine Ausnahme macht hier nur das Gutachten des Sachverständigenausschusses über „Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland“ (Juni 1961), das sich eingehend mit den Elementen eines „verfassungskonformen“ raumpolitischen Leitbildes auseinandersetzt<sup>2</sup>. Die Ergebnisse des Gutachtens sind

<sup>1</sup> G. *Zeitel*, Die zweckmäßige Struktur des kommunalen Steuersystems. S. 173 ff. in diesem Band, bes. S. 180.

<sup>2</sup> Vgl. II. Teil, S. 85—107.

aber nicht ohne weiteres zu übernehmen; sie haben weder den notwendigen Grad innerer Geschlossenheit erreicht, noch stellen sie — selbst dann, wenn man die Ausgangsbasis akzeptiert — die einzige mögliche Lösung dar<sup>3</sup>.

Was den Einfluß der kommunalen Besteuerungsformen auf die gewerblichen Standorte angeht, so ist zuzugeben, daß es nicht an empirischen Einzelbelegen, Erfahrungsberichten und gängigen Thesen fehlt. Mit den Referaten von *Timm* und *Albers*<sup>3a</sup> liegen nunmehr auch umfassendere Studien vor, die jede für sich wertvolle Anknüpfungspunkte bieten. Gleichwohl vermitteln die einschlägigen Beiträge — sowohl einzeln als auch in ihrer Gesamtheit — kein sicheres Fundament für eine Antwort auf die mir gestellte Frage. Das von den empirischen Arbeiten aufbereitete und vorgelegte Material ist recht lückenhaft und ohne adäquate modelltheoretische Analysen nicht aussagekräftig. Die Ergebnisse theoretischer Deduktionen gelten demgegenüber allein im Rahmen der gewählten Prämissensätze. Indem man sich isolierender Verfahren und überdies der *ceteris-paribus*-Klausel bedient, werden wesentliche Sachverhalte methodisch neutralisiert. Vor allem wird davon abgesehen, daß erstens die kommunalen Körperschaften die räumliche Wirtschaft nur innerhalb des Wirkungsgefüges aller Determinanten der Raumordnung zu beeinflussen vermögen und daß zweitens die meisten dieser Determinanten ihrerseits bestimmten, in Grenzen angebbaren Entwicklungstendenzen unterliegen. Solche und ähnliche Abstraktionen sind zwar bis zu einem gewissen Grade unvermeidbar, doch wird der Vorteil der logischen Strenge mit fiktiven, nur bedingt anwendbaren, zugleich nicht quantifizierbaren Resultaten erkauft. Eine Gewichtung der Standortkomponente „Kommunalwirtschaft“ entfällt.

Diesen kritischen Bemerkungen wäre entgegenzuhalten, daß dem Wunsch nach einer umfassenden und wirklichkeitsnahen Analyse der Standortwirkungen gemeindlicher Steuerpolitik angesichts des heutigen Erkenntnisstandes der Theorie des wirtschaftlichen Wachstums und der Lehre von der räumlichen Ordnung der Wirtschaft wie auch angesichts allzu großer Lücken in dem statistischen Material eben nur sehr bedingt entsprochen werden kann. Ein solcher Einwand ist in der Tat berechtigt. Da meine Studie hier keinen grundlegenden Wandel herbeizuführen beabsichtigt, sondern mit einem Aufwand, der der beschränkten Funktion einer ergänzenden Abhandlung angemessen ist, zu Ergebnissen führen soll, die zumindest den Anspruch erheben können,

<sup>3</sup> Ein solcher Anspruch wird von den Verfassern des Gutachtens allerdings auch nicht erhoben.

<sup>3a</sup> H. Timm, Finanzpolitische Autonomie untergeordneter Gebietskörperschaften (Gemeinden) und Standortverteilung; W. Albers, Finanzzuweisungen und Standortverteilung, S. 9 ff. bzw. S. 253 ff. in diesem Bande.

plausibel zu sein, wähle ich eine Verfahrensweise, die modelltheoretische Ableitungen mit verstehenden Interpretationen empirischer Sachverhalte verknüpft. Die vor allem bei der einleitenden Skizze raumwirtschaftlicher Entwicklungstendenzen, bei der Behandlung der Gewerbesteuer und bei dem auswertenden letzten Abschnitt angewandte Methode nähert sich in manchem der „anschaulichen Theorie“ — mit dieser charakterisierenden Anmerkung akzeptiere ich keineswegs Spiethoffs bekannte Klassifikation —, führt insofern nicht zu Ergebnissen, die im strengen Sinne schlüssig sind. Die Beschränkung auf Erklärungsskizzen, die durchaus theoretische Einsichten enthalten, ist dort legitim, wo die so gewonnenen Erkenntnisse einer endgültigen theoretischen Bewältigung — etwa durch Hinweise auf fruchtbare Prämissensätze — den Weg zu bereiten vermögen und wo praktische Erfordernisse Zwischenlösungen einfach zwingend nahelegen. Bei denjenigen Formen kommunaler Besteuerung, die einnahmenpolitisch nicht hinreichend ins Gewicht fallen oder hypothetischer Überlegung entspringen, wird selbstverständlich modelltheoretisch argumentiert, obwohl auch hier — mit Ausnahme der Grundsteuer — weniger methodisch streng und systematisch als eklektisch vorgegangen wird. Es ist vorgesehen, zunächst die raumwirtschaftlichen Entwicklungstendenzen insoweit zu beschreiben, daß sich der standortwirtschaftliche Aktionsbereich der Gemeinden hinreichend genau abgrenzen läßt. Damit ist der Rahmen für eine detaillierte Analyse typischer Formen der kommunalen Steuer- und Ausgabenpolitik gespannt. Im Anschluß an diese wird ein Katalog standortwirtschaftlicher (raumordnungspolitischer) Postulate vorge tragen, der es erlaubt, die gefundenen Ergebnisse zu beurteilen und das im *Zeitelschen*<sup>3b</sup> Referat offengebliebene Zweckmäßigkeitsskriterium zu substantiiieren.

## II. Zentrale raumwirtschaftliche Fakten und Tendenzen

An raumwirtschaftlichen Fakten und Tendenzen sollen nur diejenigen erwähnt werden, die das Thema berühren und als wesentlich anzusehen sind<sup>4</sup>.

1. Wachsende Volkswirtschaften kennen keine Konstanz der räumlichen Ordnung. Änderungen in den Produktions- und Nachfragefunktionen sowie anderen Marktbedingungen bewirken unablässig Fluk-

<sup>3b</sup> G. Zeitel, a. a. O., S. 178 ff.

<sup>4</sup> Jede der folgenden Aussagen folgt in spezifischer Weise aus Tatbestandsbeobachtungen und theoretischen, vor allem verlaufsanalytischen Überlegungen, ohne daß hierauf besonders verwiesen wird. Auf bloße Thesen, die eine sehr viel kürzere Formulierung erlaubt hätten, wurde verzichtet, da die dann notwendigen Verweisungen auf das einschlägige Schrifttum im allgemeinen nicht möglich sind.

tuationen in der Bevölkerungsverteilung, in der Lokation von Gewerbebetrieben und in der Nutzung des Bodens. Ein rasches wirtschaftliches Wachstum läßt u. a. die Wohnansprüche der privaten Haushalte, damit die Nachfrage nach Bauland und Wohnraum schnell zunehmen, bietet Industrie und Handel neue, wenn auch im einzelnen sehr unterschiedliche Entwicklungschancen und begünstigt über die Neuinvestitionen eine Ausgliederung von Fertigungsbereichen und die Errichtung von Zweigwerken. Anders ausgedrückt: Die wirtschaftliche Entwicklung ist selbst raumrelevant und fördert zugleich die Anpassungselastizität an räumliche Datenänderungen, besonders dann, wenn ein hohes langfristiges Wachstum von einer konjunkturellen Prosperität begleitet wird. Die Anpassungsprozesse aber erfordern Zeit, so daß in jedem Augenblick Standortveränderungen geplant sind und überdies eine mehr oder weniger ausgeprägte Bereitschaft zur räumlichen Neuorientierung vorliegt. Indem gleichzeitig „rationale“ und „traditionale“ Standorte vorhanden sind, kann eine konkrete räumliche Ordnung der Wirtschaft niemals für sich beanspruchen, das jeweilige Optimum in der räumlichen Verteilung der Gewerbebetriebe zu repräsentieren. Sie wird sich nur durch mehr oder weniger starke Tendenzen zu jenem (uns in concreto unbekannten) Optimum auszeichnen können.

2. Die räumliche Ordnung der Wirtschaft ist vorzüglich das Ergebnis langfristiger Veränderungen gesamtwirtschaftlicher Daten sowie regionaler Wachstumsprozesse, die durch „zentrale Antriebskräfte“ ausgelöst werden.

a) Die langfristigen Transformationen im gesamtwirtschaftlichen Datenkranz sind aufs engste mit folgenden raumwirtschaftlich wirksamen Strukturänderungen verbunden:

aa) Mit einem Wandel im allgemeinen Erzeugungsaufbau; es genügt, mit den heute üblichen termini auf den Übergang von der primären zur sekundären und schließlich zur tertiären Produktion zu verweisen. Der mit diesen Begriffen angedeutete Prozeß führte in einem Zeittab-schnitt von über 150 Jahren zu den heutigen Strukturzonen in der BRD, nämlich — um einer Einteilung G. Isenbergs<sup>5</sup> zu folgen — zu neun Ballungsgebieten (umfassen jeweils alle diejenigen Stadt- und Landkreise, in denen mehr als eine halbe Million Menschen mit einer Volksdichte von mindestens 1000 Einwohnern je km<sup>2</sup> auf einer geschlossenen Fläche wohnen)<sup>6</sup>, zu Industriezonen (mehr als 12 Industriebeschäftigte je 100 Einwohner), zu Mischzonen (mit 6—12 Industriebeschäftigten je 100 Einwohner) und zu Agrarzonen (mit weniger als 6 Industriebeschäftigten je

<sup>5</sup> G. Isenberg, Die Ballungsgebiete in der Bundesrepublik, Heft 6 der Vorträge des Instituts für Raumforschung, Bad Godesberg 1957.

<sup>6</sup> Ebenda, S. 2 f. Die Ballungsgebiete sind: Rhein-Ruhr, Hamburg, Rhein-Main, Stuttgart, Rhein-Neckar, München, Hannover, Nürnberg und Bremen.

100 Einwohner)<sup>7</sup>. Die ursprünglich dominierenden agrarischen Standorte traten dabei mehr und mehr nach Zahl, vor allem aber nach Gewicht gegenüber den Standorten von Industrie und Dienstleistungsbetrieben zurück, die ihrerseits in der Standortwahl — an Standortfaktoren sind in erster Linie zu nennen: die Lokation von Rohstoffen, Arbeitskräften und Konsumzentren sowie „Fühlungsvorteile“ und Verkehrsfazilitäten — charakteristische Unterschiede aufweisen. Innerhalb der standortwirtschaftlichen Neuformation ist der relative Bedeutungsverlust von Kohlenbergbau sowie Eisen- und Stahlindustrie hervorzuheben; bei einer anhaltenden Zunahme in Differenzierung und Qualität der Industrieprodukte gewinnen die feinmechanische, die elektrotechnische und die chemische Erzeugung ständig an Bedeutung.

bb) Mit einem im allgemeinen sinkenden Standortgewicht der Materialkomponente und der Transportkosten. Die Ursachen sind bei der Materialkomponente u. a. in besseren Extraktionsverfahren, der vermehrten Einsicht in die konstruktive Statik der Produkte, den Substituten im Nicht-Eisenbereich und auf chemischer Grundlage sowie der Bereitstellung von Elektrizität und Rohöl an allen Orten zu wenig differierenden Preisen zu sehen (Entmaterialisierung der Produktion); bei den Transportkosten wären als Ursachen u. a. anzuführen: die Erzeugung von verkehrlichen Betriebsleistungen in der Kostendegressionszone, der Einsatz von Leitungen, der zunehmende Wettbewerb im Verkehr und der steigende spezifische Wert der Industrieprodukte. Der Transportkostenanteil an den gesamten Erzeugungs- und Absatzkosten liegt heute bei den meisten Produkten unter 5 vH; er erreicht selbst bei den Massenverkehrsgütern selten mehr als 10—20 vH.

cc) Mit einer anhaltenden regionalen und örtlichen Neuformation der Bevölkerungsverteilung bei sich ändernder qualitativer Zusammensetzung. Die Vorgänge dürfen als bekannt vorausgesetzt werden<sup>8</sup>, zu erwähnen ist nur, daß erstens das Bevölkerungswachstum, damit der Zuwachs an Arbeitskräften heute weit hinter dem industriellen Wachstum zurückbleibt, daß zweitens die Verknappung der Arbeitskraft aus Gründen verschiedener Wachstumsgrade und unterschiedlicher Mobilität örtlich und regional divergiert, daß sich drittens, und zwar vor allem wegen der Flüchtlingsbewegungen und der sich angleichenden Ausbildungsmöglichkeiten, die regionalen Qualitätsunterschiede im Faktor Ar-

<sup>7</sup> Die Höchstentfernung zwischen einer beliebigen Gemeinde und einem der Ballungszentren übersteigt in Westdeutschland nicht die 200-km-Grenze (in Frankreich vergleichsweise wird sogar die 400-km-Grenze teilweise noch überschritten).

<sup>8</sup> Hierzu K. Horstmann, Bevölkerung und Arbeitspotential, in: *Wandlungen der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Band 26, hrsg. v. H. König, Berlin 1962; vgl. ferner F. Grumbach und G. Greve, *Wandlungen in der Beschäftigtenstruktur*, ebendorf.

beitskraft vermindert haben und daß viertens aus den genannten wie auch aus anderen Gründen (z. B. Gewerkschaftspolitik) die regionalen Lohnunterschiede fortschreitend eingeebnet werden.

dd) Mit steigenden Bodenpreisen und einer damit verbundenen Verschärfung des Grundrentengefälles. Zunehmende Bevölkerung sowie wachsendes Sozialprodukt je Kopf lassen besonders die Nachfrage nach Standortboden ansteigen. Die Nachfragezunahme ist aber sehr gestreut, am stärksten dort, wo sich ohnehin schon Agglomerationen von Bevölkerung und Industrie, präferierte Wohngebiete und günstig gelegenes Industriegelände befinden, sowie dort, wo ungünstige topographische Verhältnisse zu einer Bündelung der Nachfrage auf wenige Parzellen führen (Stuttgart als Industrie- und Handelszentrum sowie Tübingen als Universitätsstadt). Am schwächsten steigt die Nachfrage in abseits gelegenen Gebieten; sie führt besonders dann nicht zu Preissteigerungen, wenn das Angebot an Standortboden durch Straßenbauten und andere Aufschließungsarbeiten von Bauland leicht zu vermehren ist. Würde man die Entwicklung der Bodenpreise topographisch verdeutlichen, indem man mit Hilfe von Höhenlinien eine Bodenpreis-Landschaft oder auch eine Grundrenten-Landschaft entwerfen würde, dann müßte sich zeigen, daß diese erstens zu jedem Zeitpunkt im wesentlichen ein Abbild der gegebenen industriellen Standortstreuung und der Bevölkerungsverteilung ist, daß sie sich zweitens bei steigendem durchschnittlichem Höhenniveau immer mehr auffaltet und durchgliedert und daß drittens dort, wo unverhältnismäßig starke Preissteigerungen auftreten, eine Bodenspekulation nachgewiesen werden kann.

ee) Mit Sozialbudgets und Formen des Finanzausgleichs, die von einem kaufkraftnivellierenden Effekt im Raum begleitet werden<sup>9</sup>.

b) Trotz einer unübersehbaren Vielheit endogener und exogener Anstöße ist die räumliche Grundstruktur das Werk weniger dominierender Einflüsse. Als zentrale Antriebskräfte für die deutsche Wirtschafts-Landschaft des 19. Jahrhunderts sind die Erschließung der wichtigeren Materiallager von Kohlen und Eisenerz, die Entwicklung der Binnen-(insbesondere der Rhein-) und der Seeschiffahrt, vor allem aber der Bau von Eisenbahnlinien zu nennen. Dann schaltete sich die Elektrizität als allgegenwärtiger Energieträger ein, gefolgt von dem Kraftwagen, dessen Vordringen mit dem Ausbau des Straßennetzes verbunden war. Nach dem zweiten Weltkrieg sind als die entscheidenden Determinanten für raumwirtschaftliche Transformationen die Zerstörungen und Demontagen, die Gebietsverluste sowie die Spaltung Deutschlands, die Flüchtlingsbewegungen und neuerdings die Ölleitungen anzusehen.

<sup>9</sup> Hierzu G. Isenberg, Finanzausgleich und Raumordnung, in: Raumforschung, 25 Jahre Raumforschung in Deutschland, Hrsg. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bremen 1960.

3. Jede dieser zentralen Antriebskräfte initiierte innerhalb der jeweiligen historischen Rahmenbedingungen regionale und örtliche Wachstumsprozesse, d. h. räumlich begrenzte, aber miteinander in der Regel korrespondierende Entwicklungsverläufe. Ein solcher Wachstumsprozeß vollzieht sich im Prinzip wie folgt: Durch den Anstoß, z. B. den Bau eines Hafens oder eines Bahnhofes, sinken in einer bestimmten Gradienz die Grenzkostenkurven ortsansässiger Betriebe. Diese reagieren auf Grund ihrer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit in einem sich nunmehr ausdehnenden Bezugs- und Absatzbereich mit einer Ausweitung der Produktion, mit Neuinvestitionen und mit der Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte, die z. T. als Einpendler gewonnen werden. Auswärtige Unternehmungen, die sich in ihrer Existenz bedroht sehen oder die es auf Grund ihrer Gewinnerwartungen für vorteilhaft halten, gründen am Ort Tochtergesellschaften oder verlagern ihren Standort. Infolge der Lohnzahlungen wächst die monetäre Kaufkraft, die sich der jeweiligen Grenzeigung zum Konsum folgend an den Einkaufsplätzen multiplikativ umschlägt (Belebung sekundärer Industrien). Auch hier kommt es zu einer Expansion. An den Umsatz- und Gewinnzuwachsen partizipieren die Gemeinden via Steuererhebung. Über eine geeignete Ausgabenpolitik attrahieren sie komplementäre Gewerbe- (Zulieferer-Industrien oder Betriebe für Frauenarbeit) und Dienstleistungsbetriebe.

Der Prozeß verläuft zunächst mit zunehmenden, später mit abnehmenden Wachstumsraten. Er kommt zum Erliegen, wenn die motorische Kraft des auslösenden Ereignisses erloschen ist oder gar die örtlichen bzw. regionalen Entwicklungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind. War der Prozeß hinreichend stark, so wird das Ergebnis stets eine relativ festgefügte kleinere oder größere Gewerbe- und Bevölkerungsagglomeration sein. Die Leidtragenden sind die Einzugsgebiete, in denen Arbeitskräfte abgezogen und handwerkliche Kleinbetriebe wegen Konkurrenzunfähigkeit stillgelegt werden. Selbst wenn die Arbeitskräfte seßhaft sind und nur ein Teil der örtlichen Kaufkraft abgezweigt wird, bleibt eine Differenzierung der wirtschaftlichen Entwicklung nicht aus. Diese ist aber nicht nur zwischen Orten, sondern auch zwischen Regionen feststellbar. Neben Gebieten mit einer Kumulation von örtlichen Wachstumsprozessen, die sich gegenseitig steigern, sofern die natürlichen Voraussetzungen (Materiallager, Arbeitskräfte und Absatzmärkte) vorliegen bzw. sich bilden, finden sich Gebiete mit sporadischen, gleichsam isolierten Ballungsverläufen. Um die noch vorhandenen inhärenten Entwicklungschancen zu wecken, bedarf es dann stärkerer Anstöße, die zumeist das Ergebnis von Änderungen im technischen Wissen sind. Der geschilderte Kernprozeß braucht natürlich nicht von einer betrieblichen Expansionspolitik auszugehen, sondern er kann auch auf die örtliche Attrahierung von Konsumkaufkraft zurückgehen (z. B. bei

Badeorten oder reinen Wohngemeinden). Es ist dann nicht notwendig, daß Industrieansiedlungen Bestandteil des Prozesses sind; er kann also in gleichsam verkürzter Form und natürlich auch in vielen Intensitätsabstufungen auftreten.

Von spezifischer Bedeutung für den Verlauf von Ballungsprozessen ist das Verhältnis zwischen örtlicher Verteilung der Produktion und örtlicher Verteilung der monetären Nachfrage. Es ist naheliegend, sich mit der Hypothese einer „positiven Korrelation zwischen Höhe der Nachfrage und Umfang der örtlichen Produktion (einschließlich Handel)“<sup>9a</sup> zufriedenzugeben. Im konkreten Einzelfall aber dürften negative Korrelationen nicht allzu selten sein. Man denke etwa an die typischen Beziehungen zwischen kleineren Industriegemeinden und der nahe gelegenen Großstadt. Die Großstadt ist traditioneller Einkaufsort für die Arbeitskräfte, die in den umliegenden Ortschaften seßhaft sind. Das größere Angebot attrahiert. Cum grano salis dürfte danach eine andere Hypothese wirklichkeitsnäher sein: Die örtlich effektive Kaufkraft steigt überproportional zur Einwohnerzahl einer Gemeinde und vice versa. Wie die Wasser innerhalb der Scheiden dem jeweils niedrigeren Punkt zustreben, so fließt die regional verfügbare Kaufkraft zum jeweils größeren Einkaufsort. Der Beweis für diese These steht allerdings noch aus.

4. Prozesse der beschriebenen Art waren und sind teilweise überaus eng an geographische Punkte (Häfen, Knotenpunkte, Materialläger, Konsumzentren, Endstationen von Leitungen) und Linien (Wasserstraßen und Eisenbahnstrecken) gebunden und dadurch besonders ausgeprägt. Sie führten auf diese Weise im 19. Jahrhundert zu einer völligen Umgestaltung der Raumordnung, deren nunmehr beherrschende Merkmale wenige starke Ballungen von Menschen und Industrie sowie eine wirtschaftliche Entwicklung entlang der Eisenbahnlinien, insbesondere der Hauptstrecken, und das Aussaugen der zugehörigen Einzugsgebiete von Arbeitskräften und handwerklichen Betrieben waren. Hingegen waren die Wachstumsprozesse, die auf die jüngeren, zentralen Antriebskräfte — mit Ausnahme der Leitungen — zurückzuführen sind, breiter gestreut, daher in der Regel örtlich weniger stark ausgebildet, zumindest aber weiter aufgefächert. Sie wirkten so innerhalb des Kraftfeldes der älteren Determinanten der Raumordnung relativ auflockernd, standortdiffundierend, wenn auch die großen Agglomerationen ständig weiter expandierten. Sehr vieles spricht so für ein Korrespondieren zwischen den langfristigen Entwicklungstendenzen der gesamtwirtschaftlichen Daten und den zentralen Anstößen in Richtung auf erstens eine Emanzipation der gewerblichen Standorte von den traditionellen Lokationen und zweitens eine größere Streuung der Standorte im Raum.

---

<sup>9a</sup> W. Albers, a. a. O., S. 272.

5. Einmal bestehende örtliche und regionale Ballungen sind außerordentlich lebenskräftig. Das vorhandene Potential an qualifizierten Arbeitskräften wie die agglomerierte Kaufkraft sorgen neben dem Vorteil traditioneller Geschäftsverbindungen und der unternehmerischen Anpassung an Datenänderungen dafür, daß ein hoher wirtschaftlicher Entwicklungsstand selbst dann beibehalten wird, wenn die ursprünglichen Basisindustrien, z. B. der Kohlenbergbau, fortgesetzt an Gewicht verlieren. Das Ruhrgebiet ist ein hervorragendes Beispiel für einen derartigen Strukturwandel.

Der geschilderte Sachverhalt widerspricht nur scheinbar der geläufigen Vorstellung, daß der privatwirtschaftliche Grenzvorteil einer Agglomeration von einer bestimmten Ballungsintensität an stetig abnimmt und schließlich negativ wird<sup>10</sup>, während die sozialen Kosten, soweit sie agglomerationsinduziert sind, überproportional wachsen. Der Satz gilt unter gleichbleibenden Umständen<sup>11</sup>, nicht aber bei echten Strukturwandlungen, die das Ergebnis nachhaltiger Datenänderungen sind. In diesem Falle bieten sich den prosperierenden Industrien auch in „alten“ Ballungsgebieten stets neue Möglichkeiten externer Ersparnisse an, sofern es die öffentliche Hand vermag, die Aufgaben einer industriellen wie schlechthin städtebaulichen „Flurbereinigung“ wenigstens teilweise zu lösen. Den „neuen“ privatwirtschaftlichen Vorteilen<sup>12</sup> stehen folglich regelmäßig temporär besonders hohe soziale Kosten (Sprungkosten) gegenüber. Analogien zur quantitativen Anpassung in der Unternehmenspolitik liegen nahe.

Zu den Entwicklungstendenzen in den Ballungen selbst ist folgendes zu sagen:

- Die bestehenden Ballungen wachsen nicht mit der gleichen Rate. Praeter propter gilt, daß die Wachstumsgeschwindigkeit mit der Agglomerationsgröße abnimmt, sofern sich die bestehende Ballung nicht auf Grund spezifischer Anstöße gerade in einer Expansionsphase befindet.
- Die eigentlichen Ballungen verlieren industriestatistisch (gemessen in Industriebeschäftigten je 100 Einwohner) relativ an Gewicht durch

---

<sup>10</sup> Gründe u. a.: Kompensation der „Fühlungsvorteile“ durch hohe Mieten, Löhne, Zusatzkosten für Entstaubungsanlagen und Wasserversorgung, durch Verkehrsstausungen, fehlende räumliche Ausdehnungsmöglichkeit, Nachteile des Pendlerverkehrs.

<sup>11</sup> z. B. in sich über Jahrzehnte hinweg relativ kontinuierlich entwickelnden Industriegebieten und Wohnzentren — um extreme Beispiele zu nennen — wie Pittsburgh und New York.

<sup>12</sup> z. B. Reservoir qualifizierter Arbeitskräfte, reiches Angebot an weiblicher Arbeitskraft, zentrale Dienstleistungsbetriebe, engmaschiges Verkehrsnetz, bestehendes Absatzzentrum, internationale Verbindungswege usw.

- die Expansion kleinerer zentraler Orte, Industriezonen, mittleren und kleineren Anhäufungen industrieller Art<sup>13</sup>.
- Trotz ihres anhaltenden Wachstums unterliegen die Ballungsgebiete einer inneren Deglomeration durch städtebauliche Flurbereinigungen, das Abwandern vieler Betriebe in die Randgebiete der Ballungen, besonders die bevorzugte Gründung von Zweigwerken auf dem flachen Land (aber innerhalb der 50-km-Zone), den Bau von Trabantenstädten, den Zug zum Wohnen im Grünen, die Errichtung von Einkaufszentren in Vororten, die Dezentralisation bzw. Vervielfachung kultureller und sportlicher Einrichtungen, die verbesserten Nahverkehrsverbindungen usf.

### **III. Raumwirtschaftliche Entwicklungstendenzen und kommunalpolitischer Aktionsbereich**

1. Die Gemeinden sind als Gebietskörperschaften raumgebunden. Wirtschaftliche Lage, Entfaltungsformen und standortpolitischer Spielraum der Kommunen werden daher zu jedem beliebigen Zeitpunkt von den langfristigen Entwicklungstendenzen in der räumlichen Ordnung der Wirtschaft geprägt sein, ohne indessen ein einfaches Abbild darzustellen. Passives Determiniertsein durch gesamtwirtschaftliche Prozesse und aktive Gestaltung des raumwirtschaftlichen Gefüges durch die Gemeinden selbst verbinden sich hier zu einem Geflecht interdependent Beziehungen. Der Einfluß der Gemeinden auf die räumliche Struktur der Wirtschaft kann erstens das reine, d. h. das nicht eigentlich gewollte Nebenprodukt der kommunalen Wirtschaftsführung schlechthin oder zweitens das Ergebnis eines bewußten Gestaltungswillens sein. In aller Regel wird der Raumaspekt kommunalpolitischer Entscheidungen schon aus Gründen der Bauplanung beachtet werden, und zwar unabhängig davon, ob die räumliche Veränderung primäres Ziel oder mehr unumgängliche, wenn auch kalkulierte Folgewirkung ist.

2. Die räumliche Strukturpolitik der Gemeinden wird bei gegebener wirtschaftsgeographischer Lage entscheidend bestimmt von den kommunalpolitischen Zielsetzungen und dem sich anbietenden Mittelkatalog.

a) Die zentralen Ziele der kommunalen Politik können sehr unterschiedlich sein; sie reichen vom bewußten Festhalten an traditionellen Strukturen (vor allem in bäuerlichen Gemeinden) bis zu Formen einer Gemeindeentwicklung, die auf dem Reißbrett entworfen sein können (z. B. Wolfsburg, suburbs). Im allgemeinen wird aber das Ziel die — um

---

<sup>13</sup> Zu diesen Begriffen G. Isenberg, *Die Ballungsgebiete in der Bundesrepublik*, a. a. O., S. 15 ff. Hierzu ferner N. Kloten (unter Mitarbeit von W. Kau und L. Kowalski), *Wandlungen der industriellen Raumstruktur in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Wandlungen der Wirtschaftsstruktur* . . . , a. a. O.

eine bildhafte Formel zu verwenden — „aufblühende Gemeinde“, damit ein örtlicher Wachstumsprozeß in mehr oder weniger ausgeprägter Form sein. Dieses Ziel bedarf der Konkretisierung durch geeignete Grundsatzentscheidungen. Man will Industriegemeinde sein und Universitätsstadt, Bäder- und Fremdenverkehrsort, Bankplatz, Einkaufszentrum, Sitz von öffentlichen Körperschaften oder irgendeiner Kombination der sich anbietenden Möglichkeiten. Mit den Grundsatzentscheidungen ist schon eine Vorauswahl bei den Mitteln gegeben. Der Fremdenverkehrs-ort wird sich gegen den Zuzug bestimmter Industrien wenden, während eine Industriegemeinde etwa auf die Kompatibilität neu attrahierter Gewerbebetriebe mit dem traditionellen Gewerbe besonderes Gewicht legen wird. Die raumwirtschaftlichen Konsequenzen können sehr weit gehen (z. B. Entscheidung über den Ausbau des Hochrheins zwischen Basel und Bodensee).

Die Grundsatzentscheidungen sind nicht frei von Konfliktsituationen, die sich entweder aus den kommunalpolitischen Leitbildern selbst ergeben (Zwang zum Kompromiß wegen divergierender Interessen) oder durch den Mittelkatalog gleichsam induziert werden. So benötigen die Fremdenverkehrs- und Badeorte für ihre Ziele Finanzkapital, das sie heute oftmals nur über die Attrahierung gewerbesteuerkräftiger Betriebe erlangen können.

b) Die möglichen Beziehungen zwischen den kommunalpolitischen Zielen und Mitteln sind nur begrenzt systematisierungsfähig. Es mag genügen, einige charakteristische Ziel-Mittel-Relationen zu nennen. Criterium distinctionis ist dabei die Gemeindegröße. Die großen Städte — vor allem wenn sie in den Ballungskernen liegen — leiden unter hohen Preisen für Grund und Boden, Mangel an jungfräulichem Bau- gelände, veralteter Bebauung, wachsenden diseconomies und Verstopfungen im Verkehr. Für einen nicht geringen Teil ihrer Gewerbebetriebe sind sie traditionaler Standort, der nur durch geringe Grundsteuern, un- ternehmenseigene stehende Anlagen sowie Präferenzen bei Arbeiterschaft wie Kunden beibehalten werden kann. Das primäre raumwirt- schaftliche Ziel der großen Städte wird daher eine innere Umstrukturierung und nicht eine simple Politik der Attrahierung von Industrie- betrieben sein. Sie werden versuchen, u. a. Sitz der „zentralen Funktio- nen“ zu werden, d. h. von Spitzenverbänden der Industrie, von Konzernleitungen, von Banken, Versicherungen, Kaufhäusern, Handels- betrieben und hochwertigen Spezialindustrien. Traditionell ansässige Gewerbebetriebe müssen dafür weichen; man läßt sie bewußt abwan- dern, hält sie aber nach Möglichkeit in den Randgebieten fest. Als Mit- tel einer solchen Politik sind etwa zu nennen: kulturelle Einrichtungen wie Museen, Theater, Schulen und Universitäten, ferner Bäder, städti- sche Anlagen, Kongreßhallen, Messegelände, gut ausgebauten innerstädti-

sche Verkehrssysteme, Eingemeindungen am Stadtrand usw. Was also in den Metropolen und den zentralen großen Städten angestrebt wird, ist ein exklusiver kommunaler Standard als Vorbedingung für einen qualitativen Strukturwandel. Nicht die Zahl der Unternehmungen, Verbände und Behörden zählen, sondern deren Rang und Ausstrahlungskraft. Um dieses Ziel zu erreichen, werden Mittel wenig gescheut, die Verschuldungsgrenzen weit hinausgeschoben und gegebenenfalls sogar Einbußen in den Steuereinnahmen in Kauf genommen.

Die Mehrzahl der kleineren Groß- und der großen Mittelstädte bis zu den kleineren Mittelstädten in zentraler Lage befindet sich raumwirtschaftlich in einer vergleichsweise günstigeren Lage. Die negativen Agglomerationsfolgen sind weitaus weniger ausgeprägt, die Angebote an Standortboden und oftmals auch an Arbeitskraft elastischer als in den Ballungskernen. Die örtlichen Märkte erweisen sich in der Regel als effizient genug, um die am Orte entstehenden Einkommen weitgehend zu binden und überdies Kaufkraft aus den umliegenden Gebieten zu attrahieren. Erweiterungen bestehender Gewerbebetriebe wie Neugründungen werden im allgemeinen begrüßt und bewußt gefördert. Als Mittel bieten sich neben der Steuerpolitik (Stundung, Erlaß und Hebesatzänderung) u. a. an: Bodenvorratswirtschaft, Aufschließung von Industriegelände, Zugeständnisse bei der Versorgung mit kommunalen Leistungen wie Wasser, Elektrizität und Gas, Entgegenkommen bei der Kanalisation und bei Straßenbauten, Wohnungsbauprogramme mit der Bevorzugung von Facharbeitern bei der Verteilung, Krediterteilung bzw. -vermittlung, Erstellung von Fabriken und Werkshallen oder Lieferungen billigen Baumaterials aus gemeindeeigenen Forsten, Sandgruben und Steinbrüchen, Errichtung von Gewerbeschulen, von Gymnasien usw.

In den kleineren Stadt- und Landgemeinden, vor allem in den Gemeinden — um wenigstens eine grobe Ziffer zu nennen — unter 10 000 Einwohner ist der örtliche Industrialisierungsgrad (Industriebeschäftigte am Ort je 100 Einwohner) in der Regel vergleichsweise gering. Ein großer Prozentsatz der am Ort entstehenden oder von Gemeindemitgliedern an den Arbeitsplätzen erworbenen Einkommen fließt zu Einkaufszentren und den Standorten der Versandhäuser hin ab, ohne daß von den umliegenden, in der Regel noch kleineren Gemeinden eine Kompensation zu erwarten ist. Die kommunalen Fazilitäten (Bäder, Schulen etc.) sind wenig entwickelt und die Steuereinnahmen wegen des hohen Anteils der landwirtschaftlichen Betriebe vergleichsweise gering. Diese Lage wie die langfristigen Strukturänderungen in der Landwirtschaft zwingen die Mehrzahl der kleinen Gemeinden zu einer Politik der Industrialisierung, sofern man einen örtlichen Wachstumsprozeß überhaupt glaubt einleiten zu können. Die Mittel, deren sich die Gemeinden hierbei bedienen können, sind in den schon genannten Mittelkatalogen enthalten.

c) Die langfristigen Entwicklungstendenzen in der räumlichen Ordnung der Wirtschaft haben die Chancen einer kommunalen Standortpolitik in den letzten Jahrzehnten in der ganzen Volkswirtschaft entschieden vermehrt. Die entscheidenden Gründe wurden schon genannt. Es sind nicht mehr einige wenige Komponenten, vor allem die Materialgewichte und die Fazilitäten des Eisenbahnverkehrs, die die Raumstruktur prägen und für Sonderbewegungen nur noch wenig Spiel lassen, sondern im Gegenteil die bis dahin weniger wichtigen Standortfaktoren, die nun die Standortwahl entscheiden. Diese Standortfaktoren, darunter Arbeitskraftreserven, Bauland, Anschlüsse an Hauptverkehrsverbindungen (z. B. Autobahnen), Wasserreservoirs, Energieangebot und nicht zuletzt kommunalwirtschaftliche Sozial-Investitionen, sind im großen und ganzen regional wie örtlich weit gestreut und von sehr vielen Gewerbebetrieben fast frei aufzuspüren. Für die jüngere Entwicklung ist es daher besonders charakteristisch, daß sich gerade die Aussichten für kleinere und mittlere Entwicklungsprozesse selbst in den bislang industriell zurückgebliebenen Regionen verbessert haben. Dieser Sachverhalt schließt nicht einen anderen aus, daß nämlich nach wie vor ein Gefälle in den Gewerbeansiedlungsmöglichkeiten zwischen den traditionellen Industriebetrieben und den industriell gegenwärtig neu erschlossenen Regionen sowie innerhalb dieser zwischen den einzelnen Orten besteht.

Will man die unterschiedlichen Möglichkeiten der Gemeinden, die Standortverteilung aktiv zu beeinflussen, wenigstens annähernd klassifizieren, so ist davon auszugehen, daß Attrahierungsmaßnahmen keineswegs in jedem Falle erfolgreich sein werden und daß sich überdies örtliche Wachstumsprozesse nicht mit Sicherheit einstellen. Es ist bei großen zentralen Städten, aber auch bei mittleren Kommunen möglich, daß die örtlichen Entwicklungschancen unter den gegebenen Umständen schon weitgehend ausgeschöpft sind. Vielfach — und das gilt besonders für die kleinen Orte — läßt eine temporär festgelegte Raumstruktur Wachstumsprozesse, auch im Liliputformat, einfach nicht zu. In diesen Fällen werden sich soziale Investitionen, zu denen der Erfolg von Nachbargemeinden oder größeren Orten ermutigt hatte, nicht rentieren. Das Risiko einer kommunalen Standortpolitik, die oftmals von Verschulden begleitet wird, ist somit nicht gering.

Die Risiken sind aber ungleich verteilt. Grundsätzlich, jedoch nur cum grano salis gilt, daß Aktionsbereich und Erfolgsaussichten im allgemeinen mit der Gemeindegröße zunehmen<sup>14</sup>, aber innerhalb jeder Gemeinde-

<sup>14</sup> An Gründen hierfür sind u. a. anzuführen:

1. Die wachsende Bedeutung des Ferndienstleistungsgewerbes, das vorgezugsweise in den großen bis mittleren Orten seinen geeigneten Standort findet;
2. die Persistenz bestehender Agglomerationen, handle es sich um ausge-

größenklasse wiederum recht verschieden sein können, und zwar u. a. nach Besiedlungsdichte, Vererbungssitte (Anerbensystem oder Realteilung), kommunalpolitischen Rahmenbedingungen<sup>15</sup> und wirtschaftsgeographischer Lage. Bei dem wirtschaftsgeographischen Gesichtspunkt ist zu unterscheiden zwischen dem kommunalen Standort im allgemeinen raumwirtschaftlichen Kräftefeld<sup>16</sup> und seinen spezifischen Beziehungen zu den bestehenden Agglomerationen von Menschen und Industrien. Für diese gilt praeter propter, daß die Lage der Gemeinden im Randgebiet der Agglomerationen nicht durchgängig, aber doch im Durchschnitt besonders günstig ist<sup>17</sup>.

Sofern ballungsferne Orte eine hinreichende Größe aufweisen, also im Verhältnis zur Größe der umliegenden Gemeinden, etwa eines Kreises, als zentrale Orte anzusprechen sind, sind gegenwärtig regelmäßig echte Entwicklungschancen gegeben, die vor allem auf ihre Arbeitskraftreserven, vorhandenes Baugelände und ein Mindestmaß an kommunalen Sozialinvestitionen zurückzuführen sind<sup>18</sup>. Kleinere Orte auf dem flachen Land und in revierfernen Gebieten haben dagegen nach wie vor geringere Möglichkeiten, Industriebetriebe zu gewinnen. Beispiele für bittere Enttäuschungen über durchaus zielbewußte, aber von falschen Voraussetzungen ausgehende Attrahierungsmaßnahmen sind in reicher Zahl zu erbringen. Gleichwohl sind auch kleinere Gemeinden in peripheren Räumen nicht von allen Chancen entblößt. Es bedarf allerdings regelmäßig eines Entwicklungsprogrammes, das die Kräfte der einzel-

sprochene Ballungen oder nur um größere Kommunen;

3. die Anziehungskraft, die jede größere Gebietskörperschaft aus wirtschaftlichen, kulturellen u. a. Gründen (vorgeleistete Sozialinvestitionen) ausstrahlt;
4. das Gefälle in der Finanzkraft von den großen zu den kleinen Gemeinden.

<sup>15</sup> Ob kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden, ob Eingemeindungen oder Satellitengründungen möglich sind, ob Siedlungsverbände und Plangemeinschaften bestehen, ob die Gemeindegebiete in den Bereich einer regionalen Strukturpolitik fallen oder nicht und anderes mehr.

<sup>16</sup> So liegen die Zonenrandgebiete in der EWG ausgesprochen peripher, ohne jenseits der Ostgrenze eine Kompensationsmöglichkeit zu finden. Die natürlichen Wachstumsvoraussetzungen sind entsprechend beschnitten. Die früheren Notstandsgebiete der Eifel und des Hunsrück haben dagegen durch die Integrationserfolge neue Entwicklungschancen erhalten und können vor allem durch eine fortschreitende Verkehrerschließung (Straßenbau) den Anschluß an bestehende Industriekerne gewinnen (Ansätze hierzu brachte das Zentrale-Orte-Programm für die Standorte Wittlich-Wengerohr und Bittburg).

<sup>17</sup> So ist z. B. der Ballungsraum Stuttgart von einem Randgebiet umgeben, in dem etwa 63 vH der Einwohner der gesamten Agglomeration wohnen und in dem die Industriedichte (Beschäftigte je km<sup>2</sup>) besonders rasch zunimmt.

<sup>18</sup> Als indirekter Beweis mag gelten, daß in den 16 Gemeinden, die zunächst (1960) durch das Zentrale-Orte-Programm gefördert wurden, in 1½ Jahren 40 Betriebe mit geplanten 7000 Arbeitskräften angesiedelt werden konnten.

nen Gemeinden wie auch von Gemeindeverbänden übersteigt. Ähnlich wirken weitreichende Neuformationen von Produktionsmitteln, wie sie die großen Wasserkraftwerke im Wallis oder die geplanten Zwischen- bzw. Endstationen von Ölleitung darstellen. Tastende Versuche der Gemeinden, aus eigener Initiative und mit eigenen bzw. geborgten Mitteln kleine Zweigwerke und Kleinstunternehmungen zu attrahieren, können gegebenenfalls auch einen Anfang darstellen, doch sind sie mit nur schwer vertretbaren konjunkturellen und finanziellen Risiken behaftet.

d) Potentielle Entwicklungschancen können im Attrahierungswettbewerb der Gemeinden untereinander rasch dahinschwinden. So wie die raumwirtschaftliche Entwicklung des 19. Jahrhunderts trotz des allgemeinen Wirtschaftswachstums prosperierende neben niedergehenden (Entleerungs-) Gebieten kannte, so werden sich auch heute die Segnungen der wirtschaftlichen Entwicklung interregional und interlokal nur sehr ungleich verteilen. Attrahieren etwa einige Gemeinden Arbeitskräfte, so geschieht dies partiell auf Kosten anderer Kommunen. Unternehmungs- wie Betriebskonzentration begrenzen ebenfalls die allseitigen Entfaltungsmöglichkeiten.

#### IV. Gemeindesteuern und Standortwahl

Ich gehe nun zur Erörterung derjenigen kommunalen Besteuerungsformen über, die im Rahmen des Themas interessieren. Wegen des gewählten methodischen Ansatzes empfiehlt es sich, nicht Elemente eines Formalschemas kommunaler Steuern zu diskutieren, sondern von konkreten Formen der Besteuerung auszugehen. Untersucht werden unmittelbare und mittelbare raumwirtschaftliche Wirkungen der kommunalen Steuerpolitik. Unmittelbar seien dabei solche Wirkungen genannt, die ursächlich und ohne kausale Zwischenglieder auf Steuersatzdifferenzierungen zurückgeführt werden können. Mittelbare Wirkungen sollen dagegen solche räumlichen Vorgänge heißen, die aus einer an Art und Höhe der Gemeindesteuern orientierten Ausgabenpolitik folgen.

Nicht behandelt werden Konsequenzen von Steuerstundungen und Steuererlaß. Die Steuerstundung ist als isolierte steuerpolitische Maßnahme kaum von einem raumwirtschaftlichen Effekt begleitet, wohl aber in Kombination etwa mit ausgeprägten Steuersatzdifferenzierungen bzw. mit indirekten Subventionen durch die kommunale Ausgabenpolitik; sie ist aber in jedem Fall ungleich weniger problematisch als der Steuererlaß, der gegen den Grundsatz der steuerlichen Gleichbehandlung verstößt<sup>19</sup>. Ferner wird darauf verzichtet, alle kommunalen Be-

<sup>19</sup> Selbst dann, wenn eine Steuer allen neuangesiedelten Betrieben nur für eine bestimmte Zeit, etwa für drei oder fünf Jahre, erlassen wird, liegt eine personelle Differenzierung gegenüber den alteingesessenen Betrieben vor. Der

steuerungsformen nach ihrem Einfluß auf die Standortwahl schematisch zu klassifizieren<sup>20</sup>. Im übrigen werden vorausgesetzt

1. eine finanzwirtschaftliche Autonomie der Gemeinden,
2. die aufgezeigten raumwirtschaftlichen Entwicklungstendenzen,
3. ein Mittelkatalog, der neben zwischenörtlichen Differenzierungen der Steuersätze die geschilderten Maßnahmen der Ausgabenpolitik umfaßt.

### 1. Die Gewerbesteuer

a) Die herrschende Meinung geht dahin, daß die Gewerbesteuer sowohl eines der wesentlichsten Instrumente in den Händen der Gemeinden ist, um eine spezifische Standortpolitik zu betreiben, als auch deren Richtung und Ansatzpunkte entscheidend bestimmt. Im Ergebnis gelangt man häufig zu dem Urteil, daß — in bewußt scharfer Formulierung — die Gewerbesteuer die räumliche Ordnung deformiere, zu ökonomisch ungerechtfertigten Agglomerationen führe, auf Kosten der Allgemeinheit

---

Steuererlaß ist im übrigen durchaus geeignet, die Standortwahlen aus oftmals kurzsichtigen Motiven zu verfälschen. Beispiele sind unschwer aus der Praxis einiger Schweizer Kantone zu erbringen.

<sup>20</sup> Als Begründung genügt es, eine Aufgliederung wiederzugeben, die auf Pfannschmidt, Frank, Lenort und Halstenberg zurückgeht. Diese entschiedenen Vertreter des Raumordnungsgedankens haben in einem Gutachten über „Kommunalsteuern und Siedlungsstruktur“ (Schriften des dt. Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Köln, Heft 31, Mai 1958) die Steuerarten nach ihrem Einfluß auf die Flächennutzung von Einzelgrundstücken sowie die Struktur größerer Siedlungsräume wie folgt eingeteilt:

1. unmittelbar raumrelevant	2. mittelbar raumrelevant	3. raumneutral
Gewerbesteuer	Umsatzsteuer (Phasensteuerung)	Tabaksteuer
Grundsteuer	Lohn- u. Einkommensteuer	Kaffeesteuer
Grunderwerbsteuer	Körperschaftsteuer	Branntweinsteuer
Beförderungsteuer	Finanzzölle	Zuckersteuer
Kraftfahrzeugsteuer	Vermögensteuern	Biersteuer
Mineralölsteuern	Erbschaftsteuern	Vergnügungssteuer
Schutzzölle		Lotteriesteuer
Jagd- und Fischereisteuern		Versicherungssteuer
		Wechselsteuer
		Zündwarensteuer
		Hundesteuer
		Teesteuer
		Salzsteuer
		Börsenumsatzsteuer
		Wertpapiersteuer
		Spilsachensteuer
		Schankerlaubnissteuer

Diese Gliederung ist weder zweckmäßig noch zutreffend, denn

1. ist die Grenze zwischen einer mittelbaren und einer unmittelbaren — um einen Ausdruck des Gutachtens zu verwenden — „Raumrelevanz der Steuerarten“ fließend und
2. gibt es keine raumneutralen Steuern, sofern nicht unter sehr extremen Voraussetzungen argumentiert wird.

bestimmte Betriebe subventioniere, so Kapitalfehlleitungen über eine pseudowirtschaftliche Ausgabenpolitik verursache und den Faktoreneinsatz schlechthin verfälsche.

Der letzte Grund für dieses Urteil ist in dem enormen Übergewicht der Gewerbesteuer innerhalb der gemeindlichen Steuereinnahmen zu sehen, das die Gemeinden in Orientierung an die kommunale Steuerkraft zu einer Politik der Gewerbeatrahierung veranlaßt. In der Tat erbrachten die Realsteuern 1958 mehr als 93 vH des Gesamtsteueraufkommens an Gemeindesteuern, davon allein 71 vH die Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital ohne Lohnsummensteuer, auf die 7,9 vH des Aufkommens an Realsteuern entfielen (Statistische Berichte VII — 43 — 16 vom 2. Jan. 1960, S. 3 ff.). Von der Zunahme der gesamten kommunalen Steuereinnahmen im Jahre 1959 gegenüber dem Vorjahr konnte die Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital 92 vH (Statistische Berichte VII — 41 — 36 vom 6. April 1960, S. 5) für sich buchen. Der Löwenanteil entfiel dabei auf die Gewerbeertragsteuer. Wir werden uns daher im Grundsatz nur mit der Problematik der Gewerbeertragsteuer befassen, sehen uns aber bei diesem Vorgehen der Schwierigkeit gegenüber, daß der ertragsabhängige Teil der Gewerbesteuer praktisch nicht isoliert ausgewiesen wird; er wird in der kommunalen Steuerstatistik stets zumindest mit der Gewerbekapitalsteuer, oftmals auch mit der Lohnsummensteuer — die beide den Kostensteuern zuzurechnen sind — zusammengefaßt. Gleichwohl erlaubt es die beherrschende Position der Gewerbeertragsteuer innerhalb der gemeindlichen Steuereinnahmen, unmittelbar empirische Sachverhalte heranzuziehen.

b) Ansatzpunkte für gewerbeatrahierende Maßnahmen bieten sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenpolitik der Gemeinden. Ihnen entsprechen zwei Kausalketten: die eine geht von der Niederlassung einzelner Gewerbebetriebe auf Grund von Hebesatzsenkungen über wachsende Steuereinnahmen, damit zunehmende Steuerkraft und in der Folge bessere Verschuldungsmöglichkeiten der Kommunen zu einer großzügigeren Ausgabenpolitik in mannigfachen Formen; die andere betrifft eine Sequenz, die von gewerbeatrahierenden Ausgaben der Gemeinden und von der Sogwirkung neu angesiedelter Betriebe auf Arbeitskräfte und Komplementärindustrien bis zur Belebung der Handels- und Handwerksbetriebe als Folge der vermehrten monetären Nachfrage, damit zu erhöhten Steuereinnahmen reicht.

Im ersten Fall wird unterstellt, daß eine Gemeinde die Hebesätze in der Absicht senkt, Produktion und Einkommen zu attrahieren, um so zugleich die verfügbaren Einkommen der Gemeindemitglieder und die kommunalen Steuereinnahmen zu erhöhen, damit die Befriedigung sowohl der Individual- als auch der Kollektivbedürfnisse zu verbessern.

Auslösender Vorgang ist demnach die Steuersatzsenkung<sup>21</sup>. In der zweiten Sequenz gehen die verursachenden Anstöße von der Ausgabenpolitik aus. Hebesatzsenkungen werden nicht einmal als Folgewirkungen erwähnt. Beide Kausalketten sind nicht die einzigen möglichen, aber sie enthalten die entscheidende Frage nach dem Aktionsparameter, dessen man sich in der kommunalen Praxis bedient. Ist den steuer- oder den ausgabenpolitischen Maßnahmen die Führungsrolle im Wettbewerb um die Attrahierung von Gewerbebetrieben zuzusprechen? Mit dieser Frage aufs engste verbunden ist die weitere Frage nach Stärke und Richtung des unmittelbaren und mittelbaren Raumeffektes der Gewerbesteuer.

c) Wir wenden uns zunächst der Frage zu, inwieweit Hebesatzvariationen kommunalpolitischer Aktionsparameter im Attrahierungswettbewerb zwischen den Gemeinden sind. Die Informationen zu dieser Frage sind dünn. Zu verweisen ist etwa auf eine Untersuchung der Technischen Hochschule Stuttgart über die Entwicklungsmöglichkeiten in den Nord-Ost-Gebieten des Landes Württemberg vom Jahre 1958<sup>22</sup>. Nicht eine der untersuchten und befragten Gemeinden hat als Anreiz für die Ansiedlung von Industriebetrieben auf niedrige Gewerbesteuerhebesätze verwiesen oder auf hohe Hebesätze als Ursache für das bisherige relative Zurückbleiben im Wachstum gegenüber anderen Gebieten des Landes. Auf das Bundesgebiet erstreckte sich eine leider allzuwenig differenzierte Enquête der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung<sup>23</sup>, die u. a. nach den Gesichtspunkten fragte, die Neugründungen und Verlegungen von Betrieben mit mehr als 50 Beschäftigten sowie solcher Betriebe, in deren Endausbaustufe 50 oder mehr Arbeitskräfte vorgesehen waren, zwischen 1955 bis einschließlich 1960 veranlaßt haben. Eindeutig überwogen bei den Antworten die Motive: Vorhandensein von bzw. Mangel an Arbeitskräften<sup>24</sup> und Erschließung von Industriegelände bzw. fehlende räumliche Ausdehnungsmöglichkeiten oder zu hohe Bodenpreise bzw. Pachten. Mit Abstand folgten Transport- und Absatzprobleme. In keinem

<sup>21</sup> Dieser Ansatzpunkt entspricht weitgehend der 4. Grundvariante einer kommunalen Politik der Wohlstandsmaximierung in der Timmschen Gruppierung (obwohl nicht spezifisch auf die Gewerbesteuer bezogen). H. Timm, a. a. O., S. 26 ff.

<sup>22</sup> Diese Untersuchung erstreckte sich auf neun Landkreise: Buchen, Mosbach, Sinsheim, Tauberbischofsheim, Crailsheim, Künzelsau, Mergentheim, Öhringen und Schwäbisch Hall. Die Untersuchung wurde geleitet von H. Ellinghaus unter besonderer Mitwirkung von F. Mehler. Auftraggeber war das Landeswirtschaftsministerium.

<sup>23</sup> Ausgewertet durch das Institut für Raumforschung Bad Godesberg, in: Die Standortwahl der Industriebetriebe in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum von 1955—1960, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1961.

<sup>24</sup> Als standort-maßgebend 1955/57 von 3/5 und 1958/60 von 4/5 der befragten Betriebe bezeichnet; ebenda, S. 16.

Fall wurden steuerliche Anreize durch niedrigere Hebesätze als Ursache, ja nicht einmal als ergänzender Faktor angeführt. Dagegen wurde für die Jahre 1955 bis 1957 bei einem Sechstel der Betriebsverlagerungen aus fernen Ballungsräumen die öffentliche Förderung (regionale Förderungsprogramme des Bundes und der Länder) durch Steuererleichterungen und Finanzhilfen vorangestellt<sup>25</sup>. Für die folgenden Jahre wird ebenfalls beansprucht, daß die öffentlichen Förderungsmaßnahmen die Entwicklung in den wirtschaftlich schwachen Gebieten erheblich begünstigt und beschleunigt haben.

Beide Befragungen, deren erste sich an die Adresse von Gemeinden, deren zweite sich an diejenige von Betrieben richtete, lassen in ihrem Aussagewert zweifellos zu wünschen übrig, legen aber doch die Vermutung nahe, daß bestehende oder neue Hebesatzdifferenzierungen die Standortwahl der Gewerbetriebe zumindest seit einigen Jahren nicht oder nur geringfügig beeinflußt haben. Der Grund kann einmal darin gesehen werden, daß die unternehmerischen Standortentscheidungen durch Hebesatzvariationen bei der Gewerbesteuer weder kurz- noch langfristig nachhaltig beeinflußt werden; er kann zum anderen darin liegen, daß sich die Gemeinden dieses Instrumentes nicht bedienen.

Das Standortgewicht der Gewerbesteuer ist eine Folge erstens der absoluten Belastungshöhe, zweitens der Belastungsunterschiede bei Hebesatzdifferenzierungen und drittens des Gewichtes der übrigen Standortfaktoren. Als Faustregel wird oftmals angenommen, daß man im Durchschnitt mit einer Belastung bei der Gewerbeertragsteuer von 15 vH des gewerblichen Gewinnes und bei der Gewerbekapitalsteuer von 5 vH dieses Gewinnes rechnen muß<sup>26</sup>.

Die obengenannte Faustregel oder ähnliche Erfahrungssätze zeigen, daß die absolute Belastung der Betriebe durch die Gewerbesteuer im Durchschnitt recht hoch ist, wenn auch die effektive Belastung im Einzelfall von den Durchschnittswerten sehr abweichen kann.

Für das Standortgewicht der Gewerbesteuer sind aber weniger die absolute Belastung, sondern primär die Belastungsunterschiede bei verschiedenen hohen Hebesätzen entscheidend. Fallen etwa die Hebesätze jeweils um 10 bzw. um 50 Punkte, dann wird sich die steuerliche Entlastung, in Prozenten des Gewerbeertrages gemessen, zwischen 0,5 und

<sup>25</sup> ebenda, S. 10.

<sup>26</sup> Zu berücksichtigen ist dabei, daß nach § 8 GewStG dem gewerblichen Gewinn bei der Besteuerung die Zinsen für Dauerschulden und dem Eigenkapital diese Dauerschulden hinzurechnen sind und daß die Körperschaften weder Vermögensabgabe noch Vermögensteuer und Körperschaftsteuer bei der Ermittlung ihres gewerblichen Gewinnes abziehen dürfen. In der Tat beläßt sich der Anteil der Gewerbesteuerzahlungen an der Summe der einkommen- und körperschaftssteuerpflichtigen Einkommen aus Gewerbetrieb in den Jahren 1954 und 1957 auf rd. 20 vH einschließlich Lohnsummensteuer bzw. rd. 17—18 vH ohne Lohnsummensteuer.

1 bzw. 3 und 4 bewegen<sup>27</sup>. Berücksichtigt man den Untersetzungseffekt, der sich aus der Abzugsfähigkeit der Gewerbesteuer bei der Berechnung der Körperschaft- bzw. Einkommensteuer ergibt, so wird deutlich, daß Be- und Entlastungen durch Hebesatzdifferenzierung erst bei recht hohen Werten — etwa ab 100 Punkten — ein bestimmendes Standortgewicht erlangen können. Selbst bei relativ hohen Spannen ist eine Hebesatzorientierung der Standortwahl mit Sicherheit nur bei ansonsten gleichartigen Standortbedingungen zu erwarten<sup>28</sup>.

Wie sieht es nun mit den Hebesätzen selbst aus? Würden sie als Aktionsparameter von den Gemeinden in ihrer Attrahierungspolitik verwandt, so müßte sich dies irgendwie in der Streuung der Hebesätze niederschlagen. Das statistische Bild ist folgendes:

1. Die Gewerbesteuerhebesätze in der BRD variieren absolut genommen außerordentlich. Die Werte reichen von 1—50 vH bis über 500 vH der Gewerbesteuermeßbeträge. Nimmt man eine Häufigkeitsverteilung für die Gemeinden vor, die keine Lohnsummensteuer erheben, so entfallen im Jahre 1958 auf die Kommunen von mindestens 20 000 Einwohner und von da ab aufwärts 87,5 vH der erhobenen Hebesätze auf die Anspannungsgruppe 251—300 vH, auf Gemeinden von mehr als 50 000 Einwohner 77 vH der erhobenen Hebesätze auf die gleiche Anspannungsgruppe und 71 vH auf die Anspannungsgruppe 276—300 vH. Bei Gemeinden über 100 000 Einwohner liegen alle Hebesätze zwischen 260 und 330 vH (Statistische Berichte VII/43/17 v. 22. 7. 60, S. 18 f.). In einigen Bundesländern liegen die Werte noch enger beisammen. So lag der Gewerbesteuerhebesatz in 100 vH der bayerischen Gemeinden<sup>29</sup> mit 10 000 und mehr Einwohnern im Jahre 1959 zwischen 250 und 300 Punkten, in 99 vH dieser Gemeinden zwischen 260 und 300 Punkten und in rund 93,5 vH zwischen 270 und 300 Punkten<sup>30</sup>.

2. Nicht minder wichtig als bestehende Hebesatzunterschiede sind Hebesatzvariationen, die evtl. in Orientierung an eine Gewerbeattrahierung erfolgt sein können. Von 67 baden-württembergischen Gemeinden mit 10 000 und mehr bis zu 1 000 000 Einwohner wurde im Zeitraum 1950 bis 1959 (einschließlich) 63mal der Hebesatz verändert. Von 67 × 10

<sup>27</sup> Aufgrund eigener Berechnungen und der Angaben bei H. Wöber, Die raumordnungspolitische Bedeutung der Gewerbesteuer, Heft 39 der Mitteilungen aus dem Institut für Raumforschung, Bad Godesberg 1958, S. 16. Die Entlastung variiert mit sich änderndem Verhältnis Gewerbeertrag : Gewerbekapital.

<sup>28</sup> Der Landkreis Offenbach müßte nach Wöber „ob seiner hohen Hebesätze von Industrie entblößt sein ... Er ist jedoch nach der Anzahl sowohl der Betriebe als auch der Beschäftigten der am höchsten industrialisierte Landkreis Hessens“. H. Wöber, a. a. O., S. 20; dort weitere Beispiele.

<sup>29</sup> ... in denen ja keine Lohnsummensteuer erhoben wird.

<sup>30</sup> Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden. 47. Jg. (1959), Abschnitt „Anspannung der Realsteuern“.

= 670 theoretisch möglichen Veränderungen (jährlich je Gemeinde eine Änderungsmöglichkeit unterstellt) wurden demnach nur rd. 9 vH wahrgenommen. Die größte Hebesatzänderung belief sich auf 40, die kleinste auf 5 Punkte; im Durchschnitt wurde der Hebesatz um 14 Punkte variiert. Zugleich betrug die Streuung im Durchschnitt der Jahre 1950—1959 um das einfache arithmetische Hebesatzmittel von 297 Punkten — nach Ausschaltung zweier Extremwerte (Heidelberg mit 354 und Kornwestheim mit 270 Punkten) — 10,78 Punkte<sup>31</sup>. Für Baden-Württemberg gilt demnach, daß die Hebesatzänderungen bei einer geringen Hebesatzstreuung relativ selten und außerdem in einer Höhe eingesetzt wurden, die in der Regel kaum raumwirtschaftlich wirksam sein konnte. In anderen Bundesländern liegen die Verhältnisse ähnlich.

3. Mit sinkender Gemeindegöße nimmt die Differenzierung der Hebesätze zu, und zwar mit einer breiteren Streuung zu den niedrigen Hebesätzen hin. Das legt schon die Vermutung sinkender Durchschnittshebesätze mit abnehmender Gemeindegöße nahe. In der Tat liegen im Jahr 1959 die gewogenen Hebesätze in den Großstädten mit 500 000 und mehr Einwohner bei 308, in den Gemeinden mit 50 000 bis unter 100 000 Einwohner bei 287, in den Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohner bei 253 Punkten (Stat. Berichte VII/43/19 S. 28).

4. Die Hebesätze sind bei den steuerschwachen Gemeinden höher als in den steuerstarken Kommunen. W. Albers nennt für das Jahr 1955 eine Differenz von ca. 20 vH<sup>32</sup>. Es scheint aber, daß sich — von extremen Werten abgesehen — heute weniger gewichtige Ziffern berechnen lassen<sup>33</sup>.

Erhebungen wie statistische Angaben legen den Schluß nahe, daß die unternehmerischen Standortentscheidungen so gut wie kaum von der bestehenden Hebesatzstreuung beeinflußt werden und daß die Hebesätze der Gewerbesteuer mit großer Wahrscheinlichkeit und im Durchschnitt wenigstens in den letzten Jahren auch nicht als Instrument einer Attrahierungspolitik eingesetzt wurden. Vereinzelte Gegenbeispiele<sup>34</sup>

<sup>31</sup> 1950 belief sich die Streuung — stets als Standardabweichung gemessen — auf 15,1 Punkte, 1959 auf 9,7 Punkte; als Tendenz ist also eine Nivellierung festzustellen. Den Berechnungen lagen Zahlen zugrunde aus den Statistischen Jahrbüchern Deutscher Gemeinden, 1949—1960.

<sup>32</sup> W. Albers, a. a. O., S. 263.

<sup>33</sup> Für diese These spricht u. a. die Differenzierung der Gewerbesteuerhebesätze (Ertrag + Kapital) zwischen steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden, die keine Lohnsummensteuer erheben. Vgl. Anhang, Tabelle 1, Sp. 4—6.

<sup>34</sup> Es sollen Fälle vorgekommen sein, in denen Gemeinden bei einem Bestand von wenigen Gewerbetrieben zugunsten einer oder mehrerer Unternehmen allgemein den Hebesatz um — etwa — 20 Punkte erniedrigt haben, um eine Gründung von Zweigbetrieben bzw. den Ausbau bestehender Fertigungsstätten zu begünstigen. Auch werden Beispiele dafür genannt, daß Unternehmen mit einer Vielzahl von Betriebsstätten ihre Erweiterungen bzw. Einschränkungen in der Produktion an den jeweiligen Hebesatzunterschieden

vermögen diese Vermutung nicht zu widerlegen. Sie würde ein verstärktes Gewicht erhalten, wenn es möglich wäre, Hebesatzstreuung und jüngere Hebesatzvariationen zu motivieren. Eine solche Aufgabe ist nur unvollkommen lösbar. Gleichwohl kann ich wegen der nachfolgenden Gedankengänge nicht auf die Nennung der in meiner Sicht wesentlichen Bestimmungsgründe verzichten<sup>35</sup>.

Zuerst wäre auf die quantitative Struktur der Realsteuern zu verweisen. Die Hebesätze für Gewerbeertrag- und Gewerbekapitalsteuer sind zum einen verschieden hoch, je nachdem, ob eine Lohnsummensteuer erhoben wird oder nicht<sup>36</sup>; sie variieren zum anderen mit dem prozentualen Anteil der Grundsteuern an der Realsteuerkraft, der mit sinkender Gemeindegröße steigt.

Indem die Gewerbesteuer bei den kleinen Gemeinden z. T. erheblich an Gewicht im Gemeindesteuerbukett einbüßt, werden auch die manchmal extrem niedrigen Hebesätze bei solchen ziemlich anspruchslosen Kommunen verständlich. Das durchgängige Hebesatzgefälle aber ist mit diesem Argument allein bei weitem auch nicht annähernd zu erklären. Hinzutreten müssen u. a. Angaben bzw. Annahmen über Finanzbedarf wie Steuerstärke der Gemeinden.

Über den nach Gemeindegrößenklassen gestaffelten Finanzbedarf liegen — soweit ich sehe — keine überzeugenden Berechnungen vor. Man ist auf die effektiven Ausgaben und mehr oder weniger hypothetischen Finanzbedarfsskalen angewiesen. Beide Anhaltspunkte sind unbefriedigend. Immerhin mag auch für uns die unbestrittene Ansicht gelten, daß der Finanzbedarf je Kopf mit der Gemeindegröße überproportional ansteigt. Kleinere Gemeinden sind damit weniger bedürftig als mittlere oder gar große Gemeinden. Die graduellen Unterschiede waren aber früher wohl größer als heute<sup>37</sup>.

---

ausrichten. Damit eng verbunden ist die Beobachtung, daß die Gewerbesteuerpflichtigen in solchen Fällen versuchen, schon bei der Zerlegungserklärung über den einheitlichen Steuermeßbetrag nach §§ 28—35 GewStG mit dem gewerblichen Gewinn möglichst dorthin zu gehen, wo der niedrigste Hebesatz erhoben wird.

<sup>35</sup> Nicht eingegangen wird auf Gründe, die rein historischer Natur sind oder aus der individuellen Lage einzelner Gemeinden folgen. Solche Momente können im konkreten Einzelfall die mehr allgemeinen Zusammenhänge überdecken. Um ein Beispiel für den Einfluß historischer Fakten zu geben: im Regierungsbezirk Darmstadt liegen die Hebesätze seit jeher höher als in den Regierungsbezirken Wiesbaden und Kassel, was sich aus der früheren Zugehörigkeit der Bezirke Wiesbaden und Kassel zu Preußen erklärt. Hierzu H. Wöber, a. a. O., S. 12.

<sup>36</sup> 1959 betrug der gewogene Durchschnittshebesatz (Gewerbesteuer nach Ertrag + Kapital) für Gemeinden mit Lohnsummensteuer 246, für Gemeinden ohne Lohnsummensteuer 287 Punkte. Quelle: Gemeindliche Realsteuern im Rechnungsjahr 1959, Hrsg.: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, Arb.Nr. VII/43/19, S. 28; die Gewichtung erfolgte anhand der Angaben auf S. 32/33.

<sup>37</sup> Finanzbedarfsskalen dieser Art sind nicht konstant, sondern u. a. auch eine Funktion der kommunalen Bedürfnisstrukturen; diese aber unterliegen

Das Finanzbedarfsgefälle allein würde ein Hebesatzgefälle weitgehend motivieren, wenn die Realsteuerkraft der Gemeinden je Kopf als gleich hoch angenommen werden dürfte. Das aber kann man nicht. Die Realsteuerkraft der Gemeinden je Kopf sinkt nicht nur im großen Durchschnitt mit den Gemeindegrößenklassen, sondern sie lässt überdies eine wachsende Differenzierung innerhalb jeder Gemeindegrößenklasse erkennen. Das gleiche, aber in noch verstärktem Maße, gilt für die Gewerbesteuergrundbeträge pro Kopf. Tabelle und Graphik<sup>37a</sup> zeigen folgendes:

1. In den kreisangehörigen Gemeinden sinken die Gewerbesteuergrundbeträge je Kopf kontinuierlich mit der Gemeindegrößenklasse, während sie bei den kreisfreien Städten erst fallen (bis zur Größenklasse mit 100 000 bis unter 200 000 Einwohner), dann ansteigen (bis zur Größenklasse mit 20 000 bis unter 50 000 Einwohner) und dann wieder fallen.
2. Das Wachstum der Gewerbesteuergrundbeträge ist bei den kreisfreien Städten zunächst für die größten Gemeinden am stärksten (1953/1960), später weisen aber die mittleren Gemeindegrößenklassen die höchsten Wachstumsraten auf (1958/1960).
3. Die Differenzierung der Gewerbesteuergrundbeträge nimmt mit fallender Gemeindegrößenklasse zu<sup>38</sup>; die Durchschnittsziffern enthalten demnach gerade bei den mittleren und kleineren Gemeinden sehr heterogene Werte und sind ohne zusätzliche Kriterien wenig aussagekräftig.

Dieses Bild von der kommunalen Steuerkraft — in den Gewerbesteuergrundbeträgen gemessen — legt in Verbindung mit der angenommenen Finanzbedarfsskala und der festgestellten Hebesatzstreuung einige weitere Schlüsse nahe:

- Das Steuerkraftgefälle ist, von den kleinen und kleinsten Kommunen abgesehen, allem Anschein nach geringer als das Finanzbedarfsgefälle. Damit wäre *ein* objektiver Grund für das Gefälle der Gewerbesteuerhebesätze nach Gemeindegrößenklassen gefunden.

---

einer unverkennbaren Nivellierungstendenz. Ja, es scheint so, daß der Finanzbedarf je Kopf bei vielen kleinen Landgemeinden wegen der ungünstigen Bebauungsstruktur einerseits und der sprunghaft steigenden Ansprüche an die kommunale Daseinsfürsorge andererseits ausgeprägt höher ist als derjenige größerer Land- und Stadtgemeinden. Trifft diese Vermutung zu, dann sinkt im Durchschnitt der Finanzbedarf je Kopf mit wachsender Gemeindegröße, um bei ca. 60—80 000 Einwohnern sein Minimum zu erreichen und anschließend mit der Einwohnerzahl zuzunehmen. Im folgenden werden wir jedoch die einfachere und allgemein vertretene Hypothese von der kontinuierlichen, zugleich überproportionalen Zunahme des Finanzbedarfs mit der Gemeindegröße zugrunde legen.

<sup>37a</sup> Vgl. Anhang, Tabelle 2 und zugehörige Skizzen 1 und 2.

<sup>38</sup> Vgl. Anhang, Tabelle 1, Spalten 1—3.

- Das Hebesatzgefälle reicht aber nicht aus, um die Gemeinden mittlerer Größe (von 20 000 bis unter 100 000 Einwohner) den großen Gemeinden (ab 100 000 Einwohner) in dem „Mobilitätsanteil für wirtschaftsfördernde Sozialinvestitionen“ gleichzustellen. Ihr finanzieller Spielraum für investive Ausgaben, die nicht Folgewirkungen des Größenwachstums selbst und damit Finanzbedarf im üblichen Sinne sind, ist demjenigen der großen Orte relativ (je Kopf) überlegen. Das gilt vor allem im Vergleich mit den Städten von 100 000 bis zu 2—400 000 Einwohnern, die nicht Metropolen sind, damit zwar annähernd deren Finanzbedarf kennen, nicht aber über deren Anziehungskraft auf die zentralen Führungsspitzen und auf die Ferndienstleistungsbetriebe verfügen. Das gleiche gilt mit anderer Begründung für die kleinen und kleinsten Gemeinden.
- Wegen der enormen Differenzierung der Steuerkraft in allen Größenklassen ist zu unterscheiden zwischen den steuerstarken und den steuerschwachen Gemeinden. Auch zwischen ihnen besteht ja ein Hebesatzgefälle, das in dem allgemeinen Gefälle der Hebesätze nach Gemeindegrößenklassen enthalten ist und wie dieses die Steuerkraftunterschiede nur z. T. neutralisiert.
- Die finanzdispositiven Freiheitsgrade sind demnach bei den steuerstarken Gemeinden mittlerer Größe am höchsten. Ihnen stehen sehr finanzschwache Gemeinden in den mittleren wie den kleineren Größenklassen gegenüber.

Wie erklärt sich nun die kommunale Steuerkraftstreuung? Diese Frage soll nur sehr allgemein und unter Bezugnahme auf die im Teil II dargelegten raumwirtschaftlichen Entwicklungstendenzen behandelt werden. Auf ihnen fußend untersuchten wir im Teil III die Wachstumschancen von Gemeinden je nach Größe und wirtschaftsgeographischer Lage. Überdurchschnittliche Wachstumschancen sprachen wir vorwiegend den Orten in den Ballungskernen und den zugehörigen Randgebieten sowie an wirtschaftsgeographisch günstigen Punkten in den bislang weniger entwickelten Regionen zu. Das heißt aber, daß die höchsten Wachstumsprozente vermutlich in Kommunen mittlerer Größe, die sich durch eine günstige Lage, damit eine rasche Expansion der örtlichen Gewerbebetriebe auszeichnen, zu finden sind.

Trifft diese Sicht zu, dann muß die Struktur des Gewerbesteueraufkommens und damit der Realsteuerkraft davon Zeugnis ablegen. Der Nachweis ist nur außerordentlich schwer zu führen. Er ist z. B. für den Großraum Stuttgart, wie aus den Angaben in der beigefügten Skizze hervorgeht, nicht durchgängig zu belegen. Immerhin sprechen die Ziffern in toto für unsere Thesen<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Vgl. Anhang, Skizze 3; siehe auch die Ziffern bei Tabelle 2.

Quantitative Struktur des Realsteueraufkommens, Finanzbedarfsgefälle und Streuung der Realsteuerkraft, insbesondere der Gewerbesteuergrundbeträge, vermögen die Hebesatzstreuung trotz der gefundenen Entsprechungen aber noch keineswegs vollständig zu erklären. Nicht minder wichtig ist als weiterer Bestimmungsgrund das kommunalpolitische Verhalten der Gemeinden, also hier ihre Entscheidung, ob sie die Gewerbesteuerhebesätze überhaupt als Aktionsparameter einsetzen wollen. Das Tatsachenbild spricht dagegen wie auch alle persönlichen Informationen. Es ist die Rede von Kartellabsprachen; diese sind aber ohne adäquate Motive nicht denkbar. Ein solches Motiv wäre etwa in dem allgemeinen Streben zu sehen, Zuweisungen aus Landesmitteln, die sich ja u. a. an den kommunalen Hebesätzen orientieren, nicht zu gefährden. Ein weiteres Motiv bestände in der unbestrittenen Einsicht, daß ein Hebesatzwettbewerb nur bedingt Erfolg haben könne, in jedem Falle aber anderen Formen der Kommunalpolitik, vor allem einer Politik indirekter Subventionen, unterlegen sei. Auf diesem Gebiet miteinander zu konkurrieren, gilt dann als legitim, während der Kampf mit Hebesätzen als unfair, wenn nicht als bewußt böswillig angesehen wird. Auch wäre der Widerstand der Gemeindemitglieder gegen eine im Vergleich mit den Hebesätzen in anderen Gemeinden diskriminierende Steueranspannung zu erwähnen. Kollektivbedürfnisse werden eben nur latent empfunden.

d) Ich komme zur Ausgabenpolitik. Sie ist im Gegensatz zu einer Politik der interlokalen Differenzierung der Hebesätze unbestrittenes Instrument der Gewerbeattrahierung. Wirtschaftsfördernde Ausgaben sind so gang und gäbe, daß aus allen mittleren und großen, aber auch aus der überwiegenden Mehrzahl von kleinen und kleinsten Gemeinden Beispiele zu erbringen sind. Es besteht kein Zweifel, daß die finanziellen Anstrengungen der Gemeinden im Sinne einer fiskalisch orientierten Ausgabenpolitik zwecks Attrahierung von Produktion und Kaufkraft außerordentlich hoch sind und sich vor allem in einer Fülle indirekter Subventionen niederschlagen. Die Crux ist nur, daß man die wirtschaftsfördernde Attrahierungspolitik der Gemeinden selbst bei sehr intensiven Bemühungen nur teilweise quantifizieren kann. Einer entsprechenden Analyse der Gemeindeausgaben nach Verwendungszwecken sind jedenfalls relativ enge Grenzen gesetzt. Wie ist der Bau von Schwimmbädern, Gewerbeschulen, Straßen usw. im Einzelfall zu beurteilen? Wo ist bei solchen Ausgaben die Scheidelinie zwischen dem „echten“ Finanzbedarf bzw. den „adäquaten Ausgaben“ und den spezifisch gewerbefördernden Ausgaben zu ziehen? Auch fehlen Statistiken über das Ausmaß der kommunalpolitisch bedingten Standortfluktuationen.

Die Intensität der kommunalen Attrahierungspolitik ist offenbar eine Funktion erstens des Mobilitätsanteiles an den gesamten Steuereinnahmen, besonders aus der Gewerbebesteuerung, und zweitens der Erschließung anderer Quellen, etwa der Kreditaufnahme oder Zweckzuweisungen aus Förderungsprogrammen<sup>40</sup>. Der Mobilitätsanteil als kommunalstrategisch verwendbare Finanzreserve bestimmt sich seinerseits nach Steuerkraft und Hebesatz. Indem die Gemeinden auf eine interlokale Hebesatzdifferenzierung weitgehend verzichten, sind es die Unterschiede in der Steuerkraft, die letztlich die Mobilitätsanteile quantitativ fixieren. Sie sind ein unmittelbarer Gradmesser für die wirtschaftsfördernde Aktivität der Gemeinden, während die kommunale Politik einer tendenziellen Hebesatznivellierung im Sinne einer mittelbaren Standortwirksamkeit gedeutet werden muß. Bei der Hebesatzpolitik handelt es sich in dieser Sicht um ein passiv-adaptiv gehandhabtes Instrument der Gemeinden.

Die kommunale Gewerbeförderung wird dort am stärksten sein, erstens wo die Steuerkraft bei gegebenem Finanzbedarf relativ am höchsten ist, zweitens wo die Wachstumsraten der Steuerkraft am größten sind oder als besonders hoch erwartet werden und drittens wo der gegebene Mobilitätsanteil besonders gezielt und konsequent eingesetzt wird. Das spricht in erster Linie für die großen Städte sowie die mittleren und kleineren Gemeinden in zentraler Lage bzw. in den entwicklungsfähigen Randgebieten von Ballungen. Bei vielen Gemeinden in solcher Lage stößt man auf die schon dargelegte zirkuläre Verursachung. Wegen günstiger wirtschaftsgeographischer Lage verfügen sie über hohe Gewerbesteuereinnahmen bei teilweise mäßigen adäquaten Ausgaben, und damit ist ihnen die Möglichkeit attrahierender Sozialinvestitionen gegeben. Mit dieser Ansicht korrespondiert durchaus das Ergebnis der schon früher erwähnten Enquête der BAVAV. Es wird im Vorwort auf folgenden — m. E. zu einfachen — Nenner gebracht: „In dem Zeitraum von 1955—1957 siedelten sich die Industriebetriebe zum großen Teil in den Randbezirken der Großstädte und Ballungsräume an. In den Jahren 1958—1960 wurden die industriell weniger erschlossenen ländlichen Gebiete bevorzugt, in denen noch Arbeitskräfte gewonnen werden konnten.“

e) Das Ergebnis meiner Analyse sowie einige Folgerungen fasse ich in folgenden Thesen zusammen:

1. Die Ausstattung mit Gewerbebetrieben entscheidet in allen Gemeinden — von den Kleinstkommunen abgesehen — über deren Finanzlage. Fast alle Gemeinden suchen daher Gewerbebetriebe zu attrahieren bzw. das Wachstum etablierter Betriebe zu beschleunigen.

---

<sup>40</sup> Die an zweiter Stelle genannten Quellen sind in ihrer Ergiebigkeit in der Regel nicht unabhängig von der erstgenannten Quelle.

2. Kommunalpolitische Aktionsparameter sind nicht die Hebesätze, sondern wirtschaftsfördernde Sozialinvestitionen. Die Hebesätze sind als Determinante der Steuereinnahmen aber mittelbar standortwirksam und insoweit mit der kommunalen Ausgabenpolitik zirkulär verknüpft.

3. Bei einer im großen und ganzen wenig differenzierten Hebesatzstreuung und einem gegebenen Finanzbedarf i. e. S. bestimmt die jeweilige Realsteuerkraft die ausgabenpolitischen Freiheitsgrade (über den Mobilitätsanteil) und damit die Intensität kommunaler Attrahierungsmaßnahmen. Diese sind nur unvollkommen aus der allgemeinen Ausgabenstruktur herauszulösen.

4. Der Mobilitätsanteil ist begrenzt kommunalpolitisch manipulierbar. Er wird — auch in langfristiger Sicht — entscheidend bestimmt durch außergemeindliche Phänomene. Zu nennen sind hier neben den gleichsam lokализierten unternehmerischen Fähigkeiten die allgemeinen volkswirtschaftlichen Wachstumstendenzen, die jeweilige konjunkturelle Situation und die wirtschaftsgeographische Lage. Es charakterisiert eben eine ertragsabhängige Steuer, daß sie die potentielle Steuerkraft von Einrichtungen auf dem kommunalen Hoheitsgebiet in den Steuereinnahmen effektiv werden läßt, ohne daß die Steuerkraft Unterschiede einen wesentlichen Bezug zu den kommunalen Leistungsunterschieden aufweisen.

5. Ein gegebenes Steuerkraftgefälle beinhaltet u. a. ungleiche Startbedingungen im Attrahierungswettbewerb und damit divergierende Entwicklungschancen. Einen besonders großen Vorsprung haben die Ballungskerne, die sich allerdings oftmals speziellen Anforderungen im Finanzbedarf gegenübersehen, wie die zentral gelegenen oder in Wachstumgebieten (Ballungsränder etc.) gelegenen Kommunen mittlerer Größe. Kleinere Gemeinden haben gegenwärtig vor allem erschließbare Arbeitskraftreserven als zugkräftige Morgengabe anzubieten.

6. Die Konsequenzen sind u. a.:

- a) daß sich das Steuerkraftgefälle hier und da noch weiter auffächern wird,
- b) daß von den Gemeinden in die natürliche Konfiguration der Standortfaktoren verfälschend eingegriffen wird,
- c) daß sich viele Gemeinden auf den Weg einer riskanten, ggf. unsoliden Finanzpolitik begeben,
- d) daß immer dringlicher Finanzausgleichsmaßnahmen gefordert werden.

7. Das Ausmaß indirekter Subventionen, damit von Standortfehlleitungen, ist allem Anschein nach sehr groß. Es wird begleitet von sozialen Fehlinvestitionen und einer egozentrischen Gemeindepolitik. Be-

sonders kleinere Gemeinden sperren sich mit allen Mitteln gegen Betriebsstilllegungen, wenn auch die Arbeitskräfte sofort andernorts neue Arbeitsplätze finden (Beispiel: Schließung deutscher Erzgruben).

8. Die wirtschaftsfördernde Aktivität der Gemeinden darf aber nicht nur negativ beurteilt werden. Sie hat die räumlichen Neuformungen nach dem 2. Weltkrieg wesentlich beschleunigt und sich z. T. in Bahnen bewegt, die in den allgemeinen raumwirtschaftlichen Entwicklungstendenzen vorgezeichnet waren. Hierzu Teil VI.

#### *Exkurs I: Die Gewerbekapital- und die Lohnsummensteuer*

Beide Besteuerungsarten, die steuersystematisch zu den Kostensteuern gehören, lassen die potentielle Steuerkraft von Gewerbebetrieben nicht im gleichen Maße effektiv werden, wie das bei einer Gewerbeertragsteuer der Fall ist. Damit fallen die eklatanten Steuerkraftunterschiede z. T. fort. Der Anreiz, Betriebe zu attrahieren, wird geringer; auch sind die Chancen relativ gleichmäßiger verteilt; zudem fällt bei ihnen die Durststrecke zwischen der Ansiedlung der Gewerbebetriebe und dem vermehrten Steueranfall fort. Gleichwohl sind beide Steuern mit allen Nachteilen der Gewerbesteuer in gemilderter Form behaftet.

#### *Exkurs II: Die Arbeitsertragsteuer*

Ihr Raumeffekt entspricht weitgehend demjenigen der Lohnsummensteuer. Bei überörtlicher Lohnbildung führt jede Hebesatzdifferenzierung zu einer unterschiedlichen Belastung der Betriebe in den einzelnen Gemeinden, damit tendenziell zu Standortverlagerungen. Gelingt die Überwälzung vom Steuerdestinatar auf die Betriebe nur teilweise, dann entsteht ein interlokales Gefälle in den verfügbaren Einkommen der Beschäftigten jeweils einer Tarifgruppe. Wechsel des Arbeitsplatzes und ggf. des Wohnortes können die Folge sein. Wegen der Bindung der Steuerkraftverteilung an Zahl und Qualität der Beschäftigten werden die Gemeinden überdies zu wirtschaftsfördernden Sozialinvestitionen veranlaßt.

## **2. Die Grundsteuer**

- a) Je nach Wahl der Bemessungsgrundlage ist die Grundsteuer den Kostensteuern (Belastung eines Produktionsfaktors unter Zugrundelegung der Einheitswerte), den Ertragsteuern (für Mietwohngrundstücke und landwirtschaftlich genutzte Grundstücke unter Anknüpfung an die Roh- oder die Nettoerträge bzw. die Ist- oder die Sollerträge) oder den Vermögenszuwachssteuern (Baulandsteuer, Bodenwertzuwachssteuer) zuzurechnen.

Wir haben von folgenden Sachverhalten auszugehen:

1. Auf den drei Teilmärkten des Bodens (für Anbau-, Abbau- und Standortboden) sind die Formationen von Angebot und Nachfrage durchaus verschieden; gleichwohl korrespondieren die Teilmärkte bei mehreren sich anbietenden Nutzungsmöglichkeiten sehr eng miteinander.
2. Das Angebot an Standortboden muß selbst da ökonomisch nicht starr sein, wo eine Totalbebauung vorliegt. Die Grundstückseigentümer werden unter den Voraussetzungen eines rationalen Verhaltens sowie des Ausbleibens von kontinuierlichen Bodenpreisseigerungen ihren Boden stets dann anbieten, damit neuen Verwendungszwecken zuführen wollen, wenn dessen Nettoverzinsung (Pachtzins oder kalkulatorischer Zins bei Eigennutzung) hinter dem Zins für eine Kapitalanlage gleichwertiger Bonität zurückbleibt. Die Ursachen können ceteris paribus sein: entweder zurückgehende Ertragserwartungen aus dem Grundvermögen oder temporäre Preissteigerungen für Grund und Boden oder höhere Profite anderweitiger Kapitalverwendungen.
3. Die Marktmenge für Standortboden ist wesentlich das Ergebnis einer zirkulären Verknüpfung zwischen Nachfragesteigerung, Preisanstieg und Angebotsreaktion. Werden von den Bodeneigentümern zukünftige Gewinne aus Bodenwertsteigerungen erwartet, dann sind sie bereit, in ihrer Anlagenkalkulation eine Verzinsungsdifferenz bis zur Höhe des geschätzten Wertzuwachses hinzunehmen. Ein Wertzuwachs von wenigen Prozenten pro Jahr kann so ausreichen, um Baugrundstücke brachliegen oder überaus extensiv nutzen zu lassen. Die Angebotsverknappung an Standortboden wird wesentlich verstärkt durch die gewerbsmäßige Baulandspekulation<sup>41</sup>.
4. Die Einstellung zum Bodenbesitz ist oftmals irrational. Prestigedenken, soziales Herkommen, instinktive Besitzfreudigkeit und Angst vor einer Geldentwertung lassen die Bodeneigentümer sowohl auf eine potentielle Grundrente als auch auf lohnende Kapitalanlagen anderswo verzichten. Die Bodenknappheit wird so entschieden verstärkt<sup>42</sup>.
5. Die Wertzuwächse bei Grund und Boden werden von den Grundeigentümern fruktifiziert entweder in Form des Kaufpreises bei einem Verkauf des Bodens oder in Form einer Grundrente bei Vermietung oder Verpachtung der Grundstücke, in der Regel mit darauf befindlichen Gebäuden. Im ersten Fall haben wir es mit realisierten Vermögens-

<sup>41</sup> Sie hat in manchen Agglomerationen dazu geführt, daß bis zu 20 bis 40 vH des Bodens blockiert waren und sind (Bodensperre am Strand); es gibt Bauland, das seit der Zeit vor dem 1. Weltkrieg brachliegt.

<sup>42</sup> Im Jahresdurchschnitt 1950—1960 stiegen die Grundstückspreise um 20—30 vH, im Jahre 1961 teilweise bis zu 100 vH und mehr.

zuwachsen bzw. mit Spekulationsgewinnen und im zweiten Fall mit steigenden Einkommen aus Grundvermögen zu tun. In diesen Einkommen sind regelmäßig sowohl die reinen Grundrenten, d. h. das Knappeitsergebnis der natürlichen Bodenqualitäten, als auch das ökonomische Resultat der Investitionen in und auf Grund und Boden enthalten. Es ist praktisch nicht oder nur sehr unvollkommen möglich, die reine Grundrente von dem Effekt der Meliorationen und Aufbauten, die Ergebnis einer unternehmerischen Initiative sind, zu trennen. Analoges gilt für Verkaufserlöse.

Da die jährlichen Wertzuwächse des Grundvermögens keinen oder nur einen begrenzten Zusammenhang mit der produktiven Leistung aufweisen, werden sie regelmäßig und mit Recht als unverdiente, wenn auch ggf. noch nicht realisierte Reinvermögenszuwächse beurteilt. Ebenfalls gilt die Grundrente, vor allem als städtische Lagerente, aus der Sicht der personellen Verteilung als ein arbeitsloses Einkommen, und zwar unbeschadet einer grenzproduktivitätstheoretischen Deutung oder einer anderweitigen theoretischen Erklärung der Grundrentenhöhe.

6. Der Bodenpreisdifferenzierung entsprechen bestimmte Intensitätsgrade in der Bodennutzung. Hohe Grundstückspreise bedingen eine intensive, niedrige Bodenwerte eine extensive Nutzung. Bei dem Übergang von einer extensiveren zu einer intensiveren Bodennutzung als Folge anziehender Grundstückspreise werden Kräfte frei, die der Tendenz zur Agglomeration entgegenwirken. So werden bei steigenden Grundrenten Wohnsitze und Betriebe in die Randzonen von Ballungen verlegt (z. B. Hamburg)<sup>43</sup>. In gleicher Richtung wirkt das Lohngefälle, das allerdings mehr und mehr nivelliert wird. Hohe Bodenpreise wie hohe Grundrenten sind somit Ausdruck örtlicher Nachfrageagglomerationen, entfalten aber zugleich entgegengerichtete Wirkungen.

7. Grundrenten- und Bodenpreisentwicklung sind nicht von den allgemeinen raumwirtschaftlichen Tendenzen zu trennen; vgl. hierzu II, 2 a), dd).

b) Für die Analyse der Steuerwirkungen auf die Standortwahl werden zunächst vorausgesetzt:

1. konstante Nachfrage nach Standortboden und konstantes Angebot an Standortboden mit einer bestimmten regionalen und örtlichen Verteilung,
2. vollständige Konkurrenz,
3. keine Besteuerung von Grund und Boden.

<sup>43</sup> Leihbüchereien etwa wandern von der Hauptstraße in die Nebenstraßen. Statt der Errichtung von Zweigwerken im Ballungskern werden Niederlassungen in umliegenden Regionen bevorzugt.

Bei Geltung dieser Voraussetzungen wird der Boden optimal genutzt. Das — monetäre — Grenzprodukt einer jeden Bodeneinheit ist der zugehörigen Grundrente gleich und diese stellt sich bei allen Böden in vergleichbarer Lage in derselben Höhe ein. Das Grundrentengefälle entspricht somit dem Grenzproduktivitätsgefälle, das seinerseits Ausdruck einer adäquaten Nutzung des Bodens in abnehmenden Intensitätsgraden ist und seinen marktmäßigen Niederschlag in dem Bodenpreisgefalle (Abstufung der reinen Grundwerte) findet. Das Bodenpreisniveau ist zinsabhängig.

Die dritte Voraussetzung des Ausgangsmodells wird nunmehr aufgehoben und durch die Annahme einer *proportionalen Steuer auf die reine Grundrente* ersetzt. Unterstellt werden also nunmehr einheitliche Steuermeßzahlen und einheitliche Hebesätze für eine Besteuerung der reinen Grundwerte (oder der reinen Grundrenten). Die Steuerschuld wächst dann absolut mit den Grundwerten, d. h. das Steuergefälle entspricht dem Grundrentengefälle. Unter diesen Umständen ändert sich in der räumlichen Ordnung der Wirtschaft nichts, da ja die Nutzung des Bodens auch gleich bleibt. Das monetäre Grenzprodukt ist überall der Summe aus zugehöriger Nettogrundrente und Steuer pro Flächeneinheit gleich, wobei sich der Steueranteil auf der ganzen Linie auf den gewählten Steuersatz einstellt. Jeder Versuch einer Steuerüberwälzung muß scheitern, da die Verkaufspreise von dem Käufer, der die Nettogrundrente mit anderen Kapitalanlagen gleicher Bonität und Laufzeit vergleicht, um die kapitalisierte Grundsteuer gesenkt werden.

Wird eine *progressive Steuer auf die reine Grundrente* eingeführt, d. h. wachsen die Hebesätze mit den Grundrenten bzw. den reinen Grundwerten, dann sinken die Nettogrundrentenanteile am Grenzprodukt mit steigender Bodenrente (respektive Bodenwert). Die potentiellen Bodenpreisverluste sind mit anderen Worten um so größer, je höher die reinen Grundwerte vor der Steuerauflage waren. Auch hier entfällt jede Wirkung auf die räumliche Ordnung der Wirtschaft, da keine Veranlassung besteht, die Bodennutzung zu ändern<sup>44</sup>.

Würde eine *Steuer auf die Bruttogrundrente oder die Bruttogrundwerte* beschlossen, so wären die Wirkungen denjenigen einer *Steuer auf die Isterträge aus Bodenvermögen* gleich. In beiden Fällen trifft

<sup>44</sup> Nach Gerloff ist die reine Grundsteuer „derjenige Einkommenszweig, der eine restlose Wegsteuerung erlaubt, ohne daß diese Steuerquelle zu versiegen droht ... Grundstücksbenutzung und -verwertung erfolgen nämlich (um des Arbeits- und Kapitalertrags willen) auch dann, wenn dem Eigentümer keine Grundrente in Aussicht steht“ (W. Gerloff, Steuerwirtschaftslehre, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 2. Bd., Tübingen 1956, S. 320). Dieser Satz ist theoretisch nicht anzuzweifeln, aber praktisch ist es unmöglich, die reine Grundrente (den reinen Grundwert) allein zu besteuern.

die Steuer a) die reine Grundrente und b) die Erträge aus Investitionen in den Boden (Meliorationen usw.) und in den Aufbauten (Werkanlagen usf.).

Ist der *Steuersatz proportional*, dann werden die Grundrenten wie die Erträge aus Kapital überall prozentual gleich hoch besteuert. Es besteht wiederum kein Anlaß, den Standort zu wechseln. Der Grund ist folgender: Zwar werden an den gegebenen, also den (nach der 2. Voraussetzung) optimalen Standorten Steuern zu entrichten sein, die auf Grundrente wie auf Grenzprodukte des Kapitals bezogen absolut höher sind als an beliebig vielen anderen Standorten, doch würde jede Steuerausweichung zu sinkenden Erträgen aus investiertem Kapital und zu adäquaten Verlusten in den Bodenwerten (gemäß der Grundrentenbelastung) führen. Ein Standortwechsel ist daher nicht zu erwarten.

Es sei nun unterstellt, daß zu einer *progressiven Steuer auf die Isterträge* übergegangen wird. Dann steigen die Hebesätze mit den Isterträgen. Im Grundsatz wird jede raumwirtschaftliche Wirkung erneut ausbleiben, solange der Grenzsteuersatz nicht mehr als 100 vH beträgt. Da ein Standortwechsel z. B. in Gebiete niedrigerer Bodenpreise die Isterträge mindert (der neue Standort ist schlechter als der alte), senkt er auch — bei einem Grenzsteuersatz unter 100 vH — die Nettoerträge. Bei gleichen Investitionskosten bedeutet dies eine sinkende Rendite; ein deglomerativer Effekt wird also nicht ausgelöst. Wohl aber kann eine progressive Steuer auf die Isterträge den Anreiz verringern, Standorte in Gebiete hoher Isterträge zu verlegen. Auch ist es stets möglich, das in Grund und Boden investierte Kapital über eine Desinvestition in solche Verwendungsbereiche fließen zu lassen, die keine oder eine geringere spezielle steuerliche Ertragsbelastung kennen. Solche Vorgänge beeinflussen selbstverständlich eine gegebene Raumordnung.

c) Ersetzen wir nun die Annahme einer gegebenen Nachfrage- und Angebotsformation, damit eines konstanten Bodenpreisniveaus (vor der Steuerauflage) durch die Annahme *kontinuierlicher Bodenpreisseigerungen* und unterstellen wir weiter, daß sich die Besteuerung Änderungen der jeweiligen Bemessungsgrundlage ohne zeitliche Verzögerung anpaßt, dann gilt für den Fall einer *reinen Grundrentensteuer*: Regionale und örtliche Bodenpreisseigerungen erzwingen tendenziell stets neue Faktorkombinationen derart, daß die Grenzerträge der Summe aus den Nettogrundrenten und dem Steuerbetrag je Flächeneinheit gleich werden. Übersteigen aber die erwarteten Bodenwertzuwächse das vergleichbare Zinsniveau bei Kapitalanlagen zusätzlich einer angemessenen Verzinsung für die — evtl. — gezahlte Grundsteuer und einer irgendwie gearteten Risikoprämie, dann setzt die Bodenspekulation ein. Die bisherigen Eigentümer oder berufsmäßigen Spekulanten lassen Bauboden brachliegen, um ihn nicht durch eine Bebauung zu blockieren, oder

nutzen ihn nur extensiv, z. B. als Lager oder Parkplätze. Dann kann die Marge entsprechend niedriger sein.

In beiden Fällen entsteht ein Grundrentengefälle bei Grundstücken in vergleichbarer Lage. Die Bodenwerte sind nicht mehr adäquater Ausdruck der Grundrenten bei gegebener landesüblicher Verzinsung, sondern ein Knappeitsmesser spezifischer Art, der sich allein an den erwarteten Bodenwertzuwachsen (analog zum relativ zeitlichen Grenzertrag E. v. Böhm-Bawerks und H. v. Stackelbergs) orientiert. Eine *reine — proportionale oder progressive — Grundrentensteuer* beeinflusst in einer solchen Situation die Dispositionen der Beteiligten nicht unmittelbar, wohl aber mittelbar über eine Liquiditätsanspannung. Die Steuerzahlungen bedingen vorhandene Vermögens- bzw. Einnahmequellen oder eine Kreditaufnahme. Würden die *reinen Bodenwerte* Steuerbemessungsgrundlage, dann wären auch bei einem Verzicht auf Bodennutzung Steuern zu entrichten. Die Situation gliche dann derjenigen einer Sollertragsbesteuerung.

Bemäßt sich die Steuer dagegen nach den *Isterträgen*, so wird ein deglomerativer Effekt auch bei progressiv gestaffelten Hebesätzen schon dann ausbleiben, wenn sich die Bodenspekulation über die Steigerungen der Bodenwerte zu lohnen beginnt. Es ist jetzt nicht allein die sinkende Rendite aus gefallenen Nettoerträgen, die einen deglomerativen Effekt verhindert, sondern zusätzlich noch die Erhöhung des Grundvermögenswertes durch steigende Bodenpreise.

Die Möglichkeiten der Spekulation werden beschnitten, wenn als Bemessungsgrundlage nicht die Isterträge aus Boden sowie den boden gebundenen Investitionen, sondern der *Bruttobodenwert oder der gleiche Wert* gewählt werden.

d) Wir heben nun einige weitere Voraussetzungen auf.

Zuerst verzichten wir auf die Annahme einer verzögerungsfreien Anpassung der Besteuerung an Änderungen der jeweiligen Bemessungsgrundlage. Dann wäre u. a. denkbar: a) das Unterlassen einer Fortschreibung der Einheitswerte sowie b) Steuerbefreiungen, z. B. im sozialen Wohnungsbau. Durch solche und ähnliche Vorgänge wird der Anreiz zur Agglomeration, d. h. zur Standortverlagerung in Gebiete hoher Bodenpreise, u. U. spürbar erhöht.

Ersetzen wir weiter die Voraussetzung der vollständigen Konkurrenz durch diejenige eines unvollständigen Wettbewerbs und konzedieren wir überdies ein sporadisch nicht rationales Handeln (V. Pareto), dann sind u. a. folgende Situationen möglich:

1. Die partielle Überwälzung von Grundsteuern; die spezifischen raumwirtschaftlichen Wirkungen sind nicht ohne komplizierte Modellsequenzen abzuleiten;

2. ein Brachliegenlassen bzw. eine extensive Nutzung von Bauland aus Prestige- und anderen Gründen; in diesem Falle bleibt das Grenzprodukt hinter der Grundrente aus Grundvermögen in vergleichbarer Lage zurück, so daß jede Steuer auf den Bruttobodenwert oder den gemeinen Wert Neigungen zu einer ökonomisch sinnvolleren Verwendung wachrufen oder verstärken kann;
  3. nicht optimale (traditionale) Standorte; dann wird schon eine proportionale Besteuerung auf Isterträge eine Tendenz zur Standortverlagerung nach sich ziehen (rationales Handeln hier vorausgesetzt).
- e) *Sollertragsteuer, Baulandsteuer und Bodenwertzuwachssteuer* sind Besteuerungsformen, die der künstlichen Marktente aus einer spekulativen Bodensperre entgegenwirken sollen.

Die *Sollertragsteuer* (oder *Sollgrundrentensteuer*) ist das alte Ideal aller Bodenreformer. Die Steuer soll sich nur auf den nackten Boden, nicht aber auf Aufbauten auf und Investitionen in dem Boden erstrecken. Ein Beispiel ist die dänische Bodenwertsteuer als eine auf dem Grundwert beruhende Realsteuer<sup>45</sup>. Die Festsetzung des Grundwertes erfolgt durch eine amtliche Einschätzung. Ausgenommen von der Veranlagung zur Bodenwertsteuer sind alle staatlichen und kommunalen Grundstücke, soweit sie keinen Ertrag abwerfen. Die Feststellung der Bodenwertsteuer erfolgt unter Berücksichtigung der Lage und der wirtschaftlich bestmöglichen Benutzung. Grundstücke, die bei anderweitiger Verwendung einen höheren Ertrag abwerfen könnten, als das tatsächlich der Fall ist, werden nicht nach ihrem faktischen, sondern nach diesem größeren Ertrag veranlagt. Von dem Grundwert werden für alle Verbesserungen, die der Eigentümer vorgenommen hat (Wege, Geländeregulierungen, Kanalisation usw.) Abzüge eingeräumt. Diese Abzüge sind für eine Periode von 30 Jahren einkommensteuerfrei. Die Bodenwertsteuer ist teils Staats-, teils Gemeindesteuer. Die staatliche Bodenwertsteuer beträgt seit 1937 6 % des Grundwertes. Die Promillesätze der Land- und Kreisgemeinden variieren recht stark, und zwar von 5—41 und mehr Promille. Das Schwerpunkt liegt bei Kreisgemeinden und auch Amtsgemeinden zwischen 20 und 32 %, bei Städten zwischen 0 und 11 %. Die Bodenwertsteuer wird seit 1933 durch eine Bodenwertzuwachssteuer ergänzt, nach der jährlich 4 vH von  $\frac{3}{4}$  der Zunahme des Grundwertes erhoben werden. Der raumwirtschaftliche Effekt wird in der angegebenen Quelle durchaus positiv beurteilt. Man kann sich aber des Eindrucks eines Zweckoptimismus nicht erwehren. Auch die Befürworter müssen zugeben, daß quantitative

---

<sup>45</sup> Zu den folgenden Angaben siehe das Gutachten „Über Kommunalsteuern und Siedlungsstruktur“, a. a. O., S. 90 ff. Zusätzliche Informationen waren nur in sehr bescheidenem Maße zu erhalten.

Aussagen ausscheiden, weil „Richtung und Umfang der Neubautätigkeit nahezu seit Bestehen der Bodenwertbesteuerung sehr erheblich durch restriktive gesetzgeberische Maßnahmen beeinflußt wurden“<sup>46</sup>.

Die *Baulandsteuer* ist eine gezielte Vermögensteuer, denn sie trifft nur unbebaute, aber baureife Grundstücke. Sie belastet die Grundeigentümer durch einen laufenden Liquiditätsentzug, der sie tendenziell zum Verkauf bzw. zur Eigennutzung veranlassen kann. Über die Vermehrung des Angebotes sinken ceteris paribus die Bodenpreise. Neuorientierungen der Betriebe in ihren Faktorkombinationen (damit auch ihren Standorten) sind dann ebenso zu erwarten wie eine raschere Fluktuation der Wohngrundstücke. Werden die Hebesätze nach den Grundstückspreisen (Verkehrswerten) differenziert, dann verschärft sich der Angebotsdruck in den Ballungsgebieten bei einer gleichzeitigen Tendenz zu nivellierten Bodenpreisen. Diese Wirkungen stellen sich aber nur ein, wenn a) die Bodenwerte durch eine Hauptfeststellung genau bestimmt und dann kurzfristig fortgeschrieben werden, wenn b) die Bemessung sinnvoll vorgenommen wird (etwa durch progressive Steuermeßzahlen nach der Dauer der Brache und durch progressive Hebesätze nach der Entwicklung der Grundstückswerte gestaffelt) und wenn c) die Wirkungen der Steuerauflage nicht durch den Preisauftrieb überkompensiert werden. Die Steuer ist überdies nicht zweckmäßig dort, wo die Siedlungstätigkeit gering ist und die Bodenwerte Ausdruck des Grundrentengefälles sind.

Die *Bodenwertzuwachssteuer* soll die „unverdienten“ Bodenwertsteigerungen abschöpfen. Sie wendet sich somit ebenfalls gegen die Bodenspekulation (Spekulationsgewinnsteuer) in jeder Form.

#### f) Zur Lage in der Bundesrepublik

aa) *Die Grundsteuer B*. Die Besteuerung erfolgt nach dem gemeinen Wert, wobei die Steuermeßzahlen bisher bei annähernd 10 % liegen, die Hebesätze mit den Gemeindegrößenklassen stark unterproportional ansteigen und die Einheitswerte praktisch seit 1935 eingefroren sind<sup>47</sup>.

Räumliche Wirkungen nennenswerter Art sind nicht zu belegen. Standortauflockernde Wirkungen aber wären — besonders angesichts vieler traditionaler Standorte — zu erwarten, wenn

1. die Einheitswerte neu festgestellt und spätestens alle 2—3 Jahre fortgeschrieben,
2. Exemtionen nicht oder nur sehr begrenzt gewährt,
3. die Steuermeßzahlen erheblich erhöht,

<sup>46</sup> Ebenda, S. 95.

<sup>47</sup> Vgl. Anhang, Tabelle 3; der umfassenderen Übersicht halber wurden in die Tabelle auch die entsprechenden Angaben für die Gewerbesteuer nach Ertrag + Kapital aufgenommen.

4. die Hebesätze parallel zu den gemeinen Werten differenziert und
5. die landwirtschaftlich genutzten Böden enger interpretiert würden.

bb) *Die Baulandsteuer (Grundsteuer C)*. Sie ist geregelt im § 172/1 Bundesbaugesetz vom 23. 6. 1960 und in Kraft ab 29. 10. 1960. Für baureife Grundstücke (vgl. §§ 12 a—c GrStG) erhöhen sich die Steuermesszahlen ab 1. 1. des dem Eintritt der Baureife folgenden Jahres auf 20 %, nach zwei weiteren Jahren auf 25 %, nach weiteren zwei Jahren auf 30 %. Ausnahmen sind zu gewähren bei land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen, soweit diese Erwerbsgrundlage sind und geeignetes Ersatzland fehlt. Diese Bestimmungen werden jedoch nach § 12 c GrStG mit neuer Hauptfeststellung des Einheitswertes (Hauptveranlagung mit Feststellung der Meßzahlen) unwirksam (hierzu auch §§ 13—15 GrStG).

Das Bundesministerium für Finanzen rechnet mit einer Belastung baureifer Grundstücke in Mittel- und Großstädten  
 in der 1. Stufe bei einer Meßzahl von 20 % mit 0,9—2,4 vH des jetzigen Grundstückswertes,  
 in der 3. Stufe bei einer Meßzahl von 30 % mit 1,3—3,6 vH des jetzigen Grundstückswertes.

Wie aus der beigefügten Tabelle<sup>48</sup> hervorgeht, ist die Liquiditätswirkung trotz der immer noch relativ geringen prozentualen Belastung selbst der heutigen, anachronistischen Einheitswerte nicht unbedeutlich. Die fehlende Wertfortschreibung führt aber zu Belastungsunterschieden, die ökonomisch nicht zu rechtfertigen sind und wahrscheinlich vor allem die schnell im Wert steigenden Grundstücke in den Ballungskernen relativ begünstigen. Durch eine Differenzierung der Hebesätze nach den Grundstückswerten könnte auch hier der Grundstücksspekulation wirksamer begegnet werden.

cc) *Die Grundsteuer A*. Mit ihr wird der land- und forstwirtschaftlich genutzte Boden besteuert. Unter Verzicht auf eine detaillierte Analyse sei folgendes festgestellt: Eine Erhöhung des Steuerniveaus müßte die Ertragslage der landwirtschaftlichen Betriebe durchweg verschlechtern und zu dem Versuch führen, das investierte Kapital zumindest in den Grenzbetrieben herauszuziehen und anderswo anzulegen bzw. den Betrieb unmittelbar einzustellen. Interregionale und interlokale Hebesatzdifferenzierungen können langfristig zu Standortverlagerungen führen. Wahrscheinlicher ist aber eine anomale Reaktion mit intensiverer Bewirtschaftung in den hochbesteuerten Kommunen. Im übrigen ist die Grundsteuer A ein Problem der allgemeinen Agrarpolitik. Jede Mehrbelastung muß bei den gegebenen agrarpolitischen Zielsetzungen

---

<sup>48</sup> W. Müller, Die Ordnung des Baubodenmarktes in der Bundesrepublik Deutschland, Dissertation Tübingen 1961. Vgl. Anhang, Tab. 4.

letztlich zu höheren Subventionen führen. Die niedrigen Einheitswerte sind so eine Form des Agrarprotektionismus.

g) Bisher wurde bei der Analyse der raumwirtschaftlichen Auswirkungen einer Besteuerung von Grund und Boden implizite von den Reaktionen der Gemeinden auf ihre eigene Steuerpolitik abstrahiert. Solche Reaktionen sind aber hier wie auch bei anderen Formen kommunaler Besteuerung durchaus vorhanden und in der Ausgabenpolitik konkret nachzuweisen. Die jüngere Bodenpreisentwicklung in der BRD wurde und wird z. T. mitgetragen von der Abneigung vieler Randgemeinden, die Bebauungszonen auszuweiten. Der Zuzug von Neubauwilligen, ja schon von Mietern wird nicht als Gewinn, sondern oftmals als Last empfunden. Selbst entwicklungswillige Gemeinden sperren sich gegen eine allzu stürmische Expansion. Als Ursache für die retardierende Haltung wird regelmäßig auf die Folgekosten (Schulen, Straßen, Kanalisation, sanitäre Einrichtungen etc.) verwiesen, die — von den Straßenanliegerbeiträgen (neuerdings) abgesehen — durchweg nur zu geringen Prozentsätzen über die Grundsteuer und Gewerbesteuerausgleichszahlungen auf absehbare Zeit hereinzu bringen sind. Ohne Zweifel werden hohe Grundsteuern — unbeschadet aller sonstigen Einwendungen dieser Steuer gegenüber — bei den Gemeinden ein stärkeres Interesse an der Aufschließung von bebauungsfähigem Gelände zu wecken vermögen.

### 3. Die Bruttoumsatzsteuer auf den Einzelhandel

Die Bruttoumsatzsteuer auf den Einzelhandel erstreckt sich in der Form der Endverbrauchsteuer nicht nur auf die Umsätze des Einzelhandels, sondern auch auf Leistungen an die Endverbraucher wie Dienstleistungen freier Berufe, die Leistungen von Handwerkern und unter Umständen die Wohnleistungen (in den Mieten gemessen).

Räumliche Wirkungen dieser Steuer sind festzustellen bei den Lieferanten und den Empfängern steuerpflichtiger Güter und Leistungen sowie den Gemeinden. Sie bleiben nur dann aus, wenn unterstellt wird, daß erstens die räumliche Nachfrage- und Kaufkraftverteilung der Bevölkerungsverteilung und diese der räumlichen Distribution der Erzeugung entspricht und daß zweitens alle Gemeinden mit dem gleichen Hebesatz arbeiten. In diesem extremen Fall wird die Steuer in den Verkaufspreisen örtlich überwälzt. Da jedoch die Preiselastizitäten der Nachfrage in der Regel von Null verschieden sind, kommt es zu Umschichtungen in den Verbraucherbudgets, die langfristig die räumliche Verteilung von Erzeugung, Bevölkerung, Kaufkraft und Nachfrage zu beeinflussen vermögen. Aber auch in the long run wird der Raumeffekt gering sein.

Heben wir die erste Voraussetzung auf und nehmen wir statt dessen an, daß die Verteilungen von Bevölkerung und Kaufkraft voneinander

abweichen, daß ferner die örtlich effektive Kaufkraft je Kopf der Bevölkerung mit der Einwohnerzahl der Kommunen überproportional steigt, so werden durch die Steuererhebung nicht nur die Absatzrelationen der einzelnen Anbieter je nach ihrer Kostenstruktur und nach ihrer Preiskalkulation (cif- oder fob-Preise) beeinflußt, sondern auch die Gemeinden angeregt, um die Einzelhandels- und Dienstleistungsunternehmungen zu konkurrieren. Ihr Aktionsparameter sind dabei gewerbeattrahierende Ausgaben. Wegen des komparativen Wettbewerbsvorsprunges der jeweils größeren Gemeinde (Einkaufsort) werden die schon bestehenden Steuerkraftunterschiede vor allem zwischen den Städten und den kleineren Landgemeinden wahrscheinlich verstärkt werden. Wird nun auch die zweite Voraussetzung aufgehoben, so sind vor allem zwei Fragen zu beantworten:

- a) die Frage nach den Überwälzungschancen und
- b) die Frage nach der kommunalen Hebesatzpolitik.

Die Mobilität der Kaufkraft ist heute in der Regel recht groß. Daraus folgt, daß die Überwälzung einer vergleichsweise höheren Steuerbelastung in den Preisen von Konsumgütern und Dienstleistungen immer dann scheitern wird, wenn nicht gegebene Momente wie längere Anfahrwege oder günstige Bezugsmöglichkeiten kompensierend wirken. Insoweit die Käufer der Steuer legal ausweichen, wird die Steuer von den Steuerzählern und nicht von den Destinataren getragen. Die Steuerzähler (Unternehmungen der Endverbrauchsstufe) reagieren bei einer hinreichenden Belastungsstärke langfristig mit einem Standortwechsel. Ebenfalls denkbar sind Wohnsitzwechsel der Verbraucher, doch ist deren Wahrscheinlichkeit wegen des zumeist geringen Gewichtes von zusätzlichen Transportkosten entschieden geringer. Als erstes Ergebnis ist festzuhalten, daß sich Hebesatzdifferenzen wegen der möglichen Folgewirkungen nur innerhalb relativ geringer Margen bewegen werden.

Die Regelsituation stellt sich vor allem immer dann ein, wenn entweder eine mehr oder weniger bewußte Stillhaltepolitik — ähnlich der gegenwärtigen Hebesatzfixierung bei der Gewerbesteuer — verfolgt wird oder wenn die Hebesätze der größeren Gemeinden über denjenigen der kleineren Kommunen (jeweils auf eine Region bezogen) liegen. Attrahieren die vergleichsweise größeren Gemeinden auf Grund gegebener Wettbewerbsvorteile, so können sie sich — in Grenzen — eine stärkere steuerliche Belastung ohne Gefahr eines beachtlichen Verlustes an wirksamer Nachfrage im Endverbrauchsbereich erlauben. Dem Kaufkraftgefälle, das sich nach der Hebesatzdifferenzierung einstellt und das immer noch erhebliche Steuerkraftunterschiede zwischen den Städten und den kleineren Landgemeinden unter Bevorzugung der Ein-

kaufsorte bewirkt, entspricht dann ein deutlicher ausgeprägtes Einnahmefälle zwischen den Kommunen.

Als Ausnahmefall hat diejenige Verhaltensweise der jeweils zentralen Orte zu gelten, die zu einer Senkung des Hebesatzes zwecks zusätzlicher Attrahierung von Kaufkraft führt. Ein solcher Wettbewerb um die potentielle Nachfrage kann von einem konkurrierenden Abbau der Hebesätze begleitet sein. Wegen der komparativen Nachteile der kleineren Gemeinden wird eine derartige Situation im Zweifel die Kluft zwischen den großen und den mit diesen regional verbundenen kleineren Kommunen wachsen lassen.

Bei diesen und ähnlichen Überlegungen ist stets zu berücksichtigen, daß Entstehung wie Verteilung von Kaufkraft weitgehend außerkommunal determiniert werden. Die allgemeinen raumwirtschaftlichen Entwicklungstendenzen bestimmen — wie auch bei der Gewerbesteuer — die Lage einzelner Gemeinden wie ganzer Regionen. In jedem Fall ist aber anzunehmen, daß das Steuerkraftgefälle bei einer Endverbrauchsteuer hinter demjenigen einer Gewerbesteuer zurückbleiben wird.

#### 4. Weitere Erlössteuern

Bei den Erlössteuern wird als steuerliche Bemessungsgrundlage entweder der Erlös oder eine der beiden Komponenten des Erlöses: Preis bzw. abgesetzte Mengeneinheit, gewählt. Für alle Formen wie etwa für die Beteiligung der Gemeinden an einer Umsatzsteuer, an einer Beförderungsteuer, an der Grundverkehrsteuer, an einer Mineralölsteuer oder auch für eine kommunale Wohnraumsteuer (zugleich Verbrauchsteuer) sind grundsätzlich ähnliche Überlegungen wie für die Endverbrauchsteuer anzustellen. Jede Erlössteuer wird langfristig von Standortwirkungen begleitet sein, die mögliche Differenzierungen der Hebesätze begrenzen.

#### 5. Personen- und einkommenbezogene Steuern

Die einfachste Form der Personensteuer ist die Kopfsteuer, die evtl. nach sozialen Gesichtspunkten wie die Familiengröße gestaffelt sein kann. Sind Steuerhöhe und örtliche Differenzierung der Hebesätze hinreichend stark, so werden die Steuerzahler langfristig mit einer Abwanderung an Orte mit niedrigen Hebesätzen reagieren. Da aber die Anziehungskraft der Gemeinden recht unterschiedlich ist, variiert der Spielraum für Steuersatzdifferenzierungen von Ort zu Ort. Im allgemeinen ist anzunehmen, daß die größeren Gemeinden und solche Kommunen, die von Natur aus begünstigt sind, einen vergleichsweisen Vorteil genießen.

Im Grundsatz gilt gleiches für eine kommunale Beteiligung am Einkommensteueraufkommen oder für eine proportionale Einkommen-

steuer der Gemeinden. Wegen der in diesem Fall höheren Steuerkraftunterschiede — im Vergleich mit der Kopfsteuer — werden die Wirkungen allerdings verstärkt auftreten. Zwischen den Gemeinden kann es sehr leicht zu einem Tauziehen um potentielle Einwohner kommen, wobei als Aktionsparameter entweder die Hebesätze oder die kommunalen Ausgaben oder beide Instrumente einer gemeindlichen Attrahierungspolitik eingesetzt werden können. Schon vor dem ersten Weltkrieg gelang es manchen Gemeinden, leistungsfähige Steuerzahler durch Zugeständnisse anzuziehen (Begriff der „Steueroase“). Sie entwickelten sich zu Rentnerstädten mit einem besonders ausgeprägten kulturellen Leben und mit konsequenter Fernhaltung von Erzeugungsanlagen (Beispiele: Wiesbaden, Freiburg, Bad Godesberg). Heute ist die Rentnerschicht zusammengeschmolzen. Der Bezug hoher Einkommen ist regelmäßig an die Wahrnehmung leitender Funktionen in Unternehmungen, Verbänden und öffentlichen Ämtern gekoppelt. Die traditionellen Wohnsitzgemeinden haben sich längst daran gewöhnt, moderne und nicht schmutzende Betriebe sowie Dienstleistungsunternehmungen zu attrahieren. Andere Gemeinden wie vor allem die traditionellen Industriorte würden sich im Falle einer kommunalen Einkommensteuer in einer ungünstigeren Lage befinden, da die Lösung des Wohnsitzes vom Arbeitsplatz (Kraftwagen) schon recht weit fortgeschritten ist.

Wird den Gemeinden neben Zuschlägen zur Einkommensteuer auch ein Anteil an der Körperschaftsteuer gewährt, so dürfte dies die kommunalen Bemühungen um eine Attrahierung von Produktion und Kaufkraft nur verstärken. Die Wirkung solcher Zuschläge auf die Raumordnung ähnelt derjenigen der Gewerbesteuer, da die gewählte Bemessungsgrundlage ebenfalls zu regionalen und örtlich ausgeprägten Steuerkraftunterschieden führen und den Gemeinden verwandte Maßnahmen nahelegen wird. Die Bindung an die betrieblichen Nettoerträge ist aber wegen der gleichzeitigen Orientierung an die privaten Einkommen nicht so eng; überdies werden die Chancen einer Attrahierung gradweise nivelliert, da nicht mehr allein die betriebliche Standortlage, sondern auch die Wohnqualitäten zählen<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> In einem der letzten Beiträge zu dem Themenkreis dieses Sammelbandes hat A. Oberhauser die Wertschöpfungssteuer als tragende Gemeindesteuer herausgestellt. Seinen Anmerkungen über die zu erwartenden raumwirtschaftlichen Wirkungen dieser Steuer ist im Grundsatz zuzustimmen. Mir scheint aber, daß die weitgehende Standortneutralität, von der Oberhauser (S. 251 in diesem Band) spricht, zu euphemistisch ist. Es ist durchaus möglich, daß die Steuerkraftunterschiede zwischen den und innerhalb der Wohnsitz- und Betriebsgemeinden recht groß bleiben. Das muß auf die Dauer die Raumordnung nachhaltig beeinflussen. Das Bild wird aber im Vergleich mit der Gewerbe- und — wohl auch — mit der Endverbrauchsteuer günstiger sein, da der Einfluß einer Wertschöpfungssteuer auf die kommunale Ausgabenpolitik zwecks Gewerbeatraktion — mit oder ohne Hebesatzdifferenzierung — weniger einseitig sein dürfte als bei den konkurrierenden Steuerarten.

## V. Raumwirtschaftliche Postulate

Wirtschaftspolitische Maßnahmen dienen der Verwirklichung gesetzter Zwecke. Der Inbegriff dieser Zwecke ist das wirtschaftspolitische Leitbild, das irgendwie eine gedachte und zugleich gewollte Ordnung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher, damit auch räumlicher Zustände umschreibt. Die raumwirtschaftlichen Anliegen erhalten so von den allgemeinen Leitbildern her ihren Rang innerhalb der Hierarchien politischer Ziele. Anders ausgedrückt: raumwirtschaftliche Ziele müssen dem jeweilig übergeordneten Leitbild adäquat sein; sie sind daher niemals Selbstzweck, sondern nur Mittel für die Realisierung vorgelagerter Belange. Da gesellschafts- und wirtschaftspolitische Leitbilder Transformationsprozesse durchlaufen, existieren grundsätzlich auch keine raumwirtschaftlichen Ordnungsvorstellungen, die eine absolute, d. h. über Raum und Zeit unangefochtene Gültigkeit für sich beanspruchen können.

Hieraus folgt, daß die räumlichen Konsequenzen wirtschaftspolitischer Maßnahmen, zu denen auch die Formen kommunaler Steuererhebung zählen, an raumwirtschaftlichen Zielvorstellungen zu messen sind, daß aber zuvor die gewünschte Raumordnung in allen ihren wesentlichen Elementen zu verdeutlichen ist. Liegen die räumlichen Wirkungen einzelner Gemeindesteuern auf der angestrebten Linie, so sind sie anders zu beurteilen, als wenn die Wirkungsrichtung entgegengesetzt verläuft. Die oftmals beschworene räumliche Neutralität kommunaler Maßnahmen verdient demnach nicht unbedingt das höchste Prädikat.

Es würde nun im Rahmen dieser Abhandlung zu weit gehen, eine als optimal empfundene räumliche Ordnung und deren Orientierung an übergeordneten Normensystemen in extenso bestimmen zu wollen. Gleichsam substitutiv werden statt dessen einige mir wesentlich erscheinende raumwirtschaftliche Postulate vorgetragen; ihr geistiger Bezugspunkt ist unschwer zu erkennen. Die ausgewählten Postulate sind bei näherer Sicht nicht frei von potentiellen Konflikten und auch nicht von Beziehungen der Zu- und Unterordnung. Auf eine Diskussion dieser Sachverhalte wird indessen verzichtet.

1. Das Postulat des „rekurrenten Anschlusses“, d. h. die gewollte Raumordnung soll sich nicht in einem ausweglosen Widerspruch zu den allgemeinen Entwicklungstendenzen wirtschaftlicher und sozialer Art befinden, sondern diesen — soweit es die übrigen Postulate erlauben — entsprechen. Mit diesem Postulat verträgt sich weder eine radikale Umstülpung der bestehenden Verhältnisse noch des jeweils „sinnvollen“ wirtschaftlichen und sozialen Raumgefälles.

2. Das Postulat der wirtschaftlichen Freiheiten, d. h. hier vor allem der Freiheit der Standortwahl im weitesten Sinn, sofern dem nicht über-

geordnete raumwirtschaftliche Gründe entgegenstehen. Das Postulat verlangt u. a. die Förderung aller geeigneten Maßnahmen, die der Faktormobilität dienen.

3. Das Postulat der räumlichen Verteilung der gewerblichen Standorte nach dem Prinzip des kleinsten Mittels, d. h. die Raumordnung soll sich im Einklang mit dem „Produktionsmaximum“ und dem „Handelsoptimum“ befinden. Das Postulat ist unvereinbar mit einer willkürlichen Beeinflussung der Industriestandorte und der Bevölkerungsverteilung.

4. Das Postulat einer rahmenordnenden und prozeßinterventionistischen Raumordnungspolitik, die langfristig die Eigenwirtschaftlichkeit aller Gewerbebetriebe zum Ziel hat. Das Postulat widerspricht weder einer temporären Unrentabilität von Betrieben, die mit Hilfe öffentlicher Mittel angesiedelt werden, noch einer raumwirtschaftlichen Rahmenordnung, die geeignet erscheint, die Voraussetzungen für gewollte regionale und örtliche Entwicklungsprozesse zu schaffen.

5. Das Postulat einer Priorität der „aktiven“ vor einer „passiven“ Sanierungspolitik, d. h. der Faktor Kapital soll sich überall dort, wo dies möglich ist, den Standorten des Faktors Arbeit anpassen und nicht umgekehrt. Das Postulat wendet sich gegen „wirtschaftliche und soziale Erosionen“, aber auch gegen überspannte Ideen, wie z. B. gegen das Schlagwort: „Jedem Dorf seine eigene Fabrik“.

6. Das Postulat einer Dezentralisation (im Sinne einer Auflockerung und einer „räumlichen Flurbereinigung“) der bestehenden Ballungen sowie der verstärkten Gegengewichte gegenüber den traditionellen Agglomerationen. Das Postulat verlangt neue zentrale Orte, die Kern kleiner und mittlerer Ballungen sind; es fordert überdies eine relativ gleichmäßige Streuung der Ballungen im Raum.

7. Das Postulat der Krisenfestigkeit der räumlichen Struktur. Das Postulat spricht sich für eine zweckmäßige Gemengelage von Betrieben verschiedener Wirtschaftsbereiche (u. a. in Form der sog. „Industriebänder“) aus.

8. Das Postulat einer sinnvollen (verhältnismäßigen) Angleichung der kommunalen Fazilitäten zwischen den und innerhalb der Regionen (interlokal). Das Postulat fordert eine Angleichung in denjenigen öffentlichen Leistungen, die heute zum „normalen“ Standard der gemeindlichen Daseinsfürsorge gehören, nicht aber für eine glatte Nivellierung.

9. Das Postulat einer Kooperation aller Gebietskörperschaften in der Raumplanung bei Garantie notwendiger Freiheiten. Das Postulat wendet sich einerseits gegen Willkür und Egoismus der Gemeinden in der Stadtplanung, Industrieansiedlung usw., will aber andererseits die kom-

munale Initiative über ein gerechtfertigtes Maß hinaus nicht unterbinden.

Aus diesen Postulaten lassen sich spezielle Zweckmäßigkeitsskriterien für die Beurteilung der Gemeindesteuern, die ja primär der Mittelbeschaffung dienen und die Raumordnung nur gleichsam in Form von — z. T. gewollten — Nebenwirkungen beeinflussen, ableiten. Solche speziellen Zweckmäßigkeitsskriterien sind regionalpolitische Maßstäbe für ein abschließendes Urteil über die kommunalen Besteuerungsformen, sie tragen somit ausschließlich raumwirtschaftlichen Aspekten Rechnung. Nach dem bisher in den einzelnen Teilen Gesagten glauben wir aber, auf die Ableitung derartiger spezieller Zweckmäßigkeitsskriterien verzichten zu können. Durch die angeführten Postulate sind die für uns relevanten Beurteilungsmaßstäbe schon hinreichend geklärt. Gleichwohl sei es erlaubt, einige derjenigen Fragen anzuführen, die der Ableitung von Zweckmäßigkeitsskriterien vorauszuschicken wären: Inwieweit fördert eine Gemeindesteuer X die Standortfuktuation und die Faktormobilität? Wirkt sie gegen die Bodenspekulation? Wird ihre Energiebzigkeit von kommunalen oder außergemeindlichen Einflüssen determiniert? Fördert sie den örtlich unterschiedlichen Ausgabenbedarf möglichst gleichmäßig? Welche Verhaltensweise der Gemeinden legt sie für die Hebesatz- und die Ausgabenpolitik nahe? usw.

## VI. Abschließende Bemerkungen

Die Untersuchung ergab, daß alle Formen einer kommunalen Besteuerung langfristig von raumwirtschaftlichen Effekten begleitet werden. Die einzige Ausnahme in jeder Hinsicht ist die Steuer auf die reine Grundrente, die aber praktisch nicht zu realisieren ist. Die raumwirtschaftlichen Wirkungen der Gemeindesteuern sind jedoch sehr unterschiedlich; sie folgen aus den Reaktionen der privaten Wirtschaftseinheiten wie aus den Reaktionen der Gemeinden selbst. Im allgemeinen sind die mittelbaren Wirkungen größer als die unmittelbaren (i. S. der früheren Definition). Als Begründung ist auf den mehrfach festgestellten Sachverhalt zu verweisen, nach dem die Steuereinnahmen den kommunalen Standard bestimmen, die Gemeinden folglich versuchen, die jeweiligen Gemeindesteuern ergiebig zu gestalten und sich hierbei vorwiegend der Ausgabenpolitik und nicht einer Politik der Hebesatzdifferenzierung bedienen. Dieser Zusammenhang ist bei der Gewerbesteuer überdeutlich; er ist in geringerem Maße bei personen- und einnahmenbezogenen Steuern und auch bei einer Endverbrauchsteuer zu erwarten. Die der Sequenz zugrunde liegende These wird negativ durch die Reaktion der Gemeinden auf die heutige Gestaltung der Grundsteuer B bestätigt.

11\*

Es wäre indessen falsch, die gewerbe- oder/und bevölkerungsattrahierenden Maßnahmen nur von den extremen Beispielen her zu beurteilen. Zwar wird niemand die volkswirtschaftlich fragwürdigen Deformationen der Raumordnung durch die Gewerbesteuer leugnen wollen; auch ist unverkennbar, daß das gegenwärtige Kommunalsteuersystem nicht der Bodenpreisspekulation in ihren negativen Formen entgegengewirkt. Doch der einen, von „willkürlichen“ Steuerkraftunterschieden und unerwünschten Verhaltensweisen der Gemeinden geprägten Seite steht eine andere gegenüber, die entschieden günstigere Züge trägt. Sie zeigt, daß das zunehmende Gewicht der Gewerbesteuer innerhalb des gemeindlichen Steuerbuketts ein sehr industriefreundliches Verhalten der Gemeinden induzierte, das ex post bei den strukturellen Verzerrungen der Nachkriegszeit als eine wesentliche Hilfe für die räumliche Neuordnung und — damit — für das wirtschaftliche Wachstum schlechthin gewürdigt werden sollte. Aber auch in ruhigeren Zeiten sind die retardierenden Kräfte, welche wirtschaftlich überholte Standorte solange zu festigen vermögen, kaum besser als über eine gemeindliche Initiative zu überwinden. Eine aufgeschlossene Haltung der Kommunen ist ferner eine entscheidende Voraussetzung für das Gelingen einer aktiven Sanierungspolitik auf Landes- und Bundesebene.

Wegen des Übergewichtes der Gewerbesteuer im Steueraufkommen der Gemeinden und folglich dessen Determination von außen her war besonders den mittleren Kommunen — die ja im Durchschnitt eine vergleichsweise günstige Bedarfsstruktur aufweisen — mit hohen natürlichen Entwicklungschancen<sup>50</sup> ein Wettbewerbsvorsprung gegeben. Da solche Gemeinden zu einem erheblichen Teil in den Randgebieten bzw. im Ausstrahlungsbereich der Ballungen liegen, haben sie durch ihre Attrahierungspolitik zwar einerseits die Agglomerationen selbst vergrößert, aber gleichzeitig zu ihrer inneren Auflockerung beigetragen. Dort, wo außerhalb der Ballungen günstige Wachstumsmöglichkeiten bestanden, förderte die Gewerbesteuer kleinere Ballungskerne zwar wieder einseitig, aber doch raumwirtschaftlich in einem cum grano salis durchaus erwünschten Maße.

Gleichwohl gelangen wir bezüglich der Gewerbesteuer auch von dem für uns geltenden Beurteilungskriterium her zu einem ablehnenden Urteil, da letztlich doch das Postulat einer möglichst gleichmäßigen Dekkung des örtlichen — divergierenden — Finanzbedarfes der Gemeinden vorrangig ist. Nicht unerhebliche Bedenken gegenüber den zu erwartenden räumlichen Konsequenzen sind auch für den Fall von — hinreichend gewichtigen — kommunalen Zuschlägen zur Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie im Falle einer proportionalen Einkommensteuer der Gemeinden anzumelden. Von unzweckmäßigen Folgen

<sup>50</sup> Hierzu die Hinweise zur Gewerbesteuer in diesem Beitrag.

für die Raumordnung (und zwar wesentlich über eine Attrahierungsaktivität der Gemeinden) werden schließlich mit großer Wahrscheinlichkeit die Endverbrauchsteuer und — in einem geringeren Maße — eine Wertschöpfungsteuer begleitet sein<sup>51</sup>. Selbst für die Grundsteuer (B) konnte auf unerwünschte Reaktionen der Gemeinden (zu geringe Erschließungsbereitschaft) hingewiesen werden. Dabei steht es außer Zweifel, daß eine differenzierte Grundsteuer B wie auch eine Baulandsteuer bzw. eine Bodenwertzuwachssteuer raumwirtschaftlich positiv, nämlich in Grenzen standortauflockernd und angebotsfördernd zu wirken vermögen, sofern sie nur zweckmäßig ausgestaltet werden. Über eine sinnvolle Hebesatzpolitik könnten indessen ebenfalls vorteilhafte Folgen für die räumliche Ordnung mit einer Endverbrauchsteuer und einer Wertschöpfungsteuer erzielt werden (Nivellierung des Steuerkraftgefälles, damit Vermeidung der einseitigen Ausrichtung der Gemeindepolitik auf Gewerbeattrahierung usf.).

Aus alledem sind einige Schlußfolgerungen zu ziehen:

1. Es gibt in concreto keine raumneutrale Kommunalsteuer. Die Reaktionen der Steuerzahler und der Steuerträger werden wie die steuerinduzierten Maßnahmen der Gemeinden selbst raumordnerisch erwünschte und unerwünschte Folgen nach sich ziehen. Die Zusammensetzung des komplexen Wirkungsbündels variiert dabei u. a. mit den qualitativen wie quantitativen Veränderungen des Steuersystems.
2. Die kommunale Aktivität in der Raumerschließung — vor allem über eine Gewerbeattrahierung — kann kein Ersatz für die Landesplanung sein. Von der einzelnen Gemeinde ist eine Beachtung übergeorderter (regionaler) Belange nicht zu erwarten. Da aber ein Gemeindesteuersystem zugleich raumordnerische Initiativen der Gemeinden, insbesondere eine Bereitschaft zum Zuzug von Gewerbe und Bevölkerung, nicht zunichte machen soll, bietet sich eine Kooperation zwischen den Kommunen in Form von Planungsgemeinschaften an<sup>52</sup>, die u. a. Probleme der Krisenfestigkeit, der aktiven Sanierung, der Notstandsprogramme, der regionalen Verkehrserschließung etc. zu lösen und die städtebaulichen Aufgaben überörtlicher Art wahrzunehmen haben.

3. Von den möglichen Gemeindesteuern empfehlen sich bei Geltung des hier gewählten Kriteriums vor allem solche, deren Aufkommen ein Steuerkraftgefälle zugrunde liegt, das vergleichsweise gut dem Bedarfs-

<sup>51</sup> Hierzu Anm. 49.

<sup>52</sup> Solche Planungsgemeinschaften existieren schon in einigen Bundesländern; sie können im Land Baden-Württemberg nach § 7 des Landesplanungsgesetzes (Gesetzblatt Nr. 1 vom 10. Januar 1963) nach vorhergehender Konsultation des Landesplanungsrats durch die oberste Landesplanungsbehörde offiziell anerkannt werden. Es erscheint jedoch fraglich, ob von den genannten Organen eine wirklich fruchtbare Arbeit, auch in dem von uns angedeuteten Sinne, erwartet werden darf.

gefälle entspricht. Da aber die wirtschaftlichen Verhältnisse zwischen Regionen und Gemeinden stets verschieden sein werden und sich überdies oftmals rasch ändern können, da ferner die Vorstellungen über die Bedarfsskalen offenbar allzu schematisch sind<sup>53</sup>, wäre es eine Illusion, hier mehr als eine Annäherung erreichen zu wollen.

4. Wegen der verbleibenden Unterschiede in der Steuerkraft entweder von Gemeinden vergleichbarer Größe in Gebieten divergierenden Entwicklungsstandes oder von regional integrierten Gemeinden verschiedener Größe empfiehlt sich gegebenenfalls ein regionaler Finanzausgleich, etwa bei einer tragenden Endverbrauchsteuer zwischen Einkaufszentrum und umliegenden Gemeinden oder bei einer Wertschöpfungsteuer von Gewicht für die Dividendenzahlungen von Publikums-gesellschaften und anfallenden Zinsen<sup>54</sup> sowie für die nicht ausgeschütteten Gewinne der Kapitalgesellschaften<sup>55</sup>.

5. Wir gelangen somit zu dem Ergebnis, daß bei alleiniger Geltung des raumordnerischen criterium distinctionis Finanzausgleich und Planungsgemeinschaften auf regionaler Basis als Rahmenbedingungen einer kommunalen Steuerpolitik und eine Endverbrauchsteuer oder eine Wertschöpfungsteuer<sup>56</sup> als tragende Einnahmequellen zu empfehlen sind. Als ergänzende Besteuerungsformen bieten sich — wiederum von unserem Beurteilungsmerkmal aus — eine Besteuerung von Grund und Boden (mit Grundsteuer B, Baulandsteuer oder Bodenwertzuwachssteuer) oder eine Einwohnersteuer in Form einer — etwa nach sozialen Kriterien gestaffelten — Kopfsteuer an. Auch sind eine proportionale Einkommensteuer bzw. Zuschläge zur Einkommen- und Körperschaftsteuer eher zu vertreten als eine Gewerbesteuer.

6. Eine weitergehende Aussage ist bei der schmalen Urteilsbasis nicht möglich. Jede umfassendere Stellungnahme hätte sich an dem ganzen Katalog der im Zeitalschen Beitrag genannten Auswahlkriterien zu orientieren. Innerhalb dieses Kataloges nimmt der raumordnerische Aspekt einen vergleichsweise bescheidenen Platz ein. Die von uns gewonnenen Ergebnisse zeigen aber, daß man mit Einschluß einer Besteuerung von Grund und Boden bei allen kommunalen Steuern in keine ausgesprochene Konfliktsituation gerät. Die raumwirtschaftlichen Vorteile der Grundsteuern sind auch bei einer zweckmäßigen Ausgestal-

<sup>53</sup> Hierzu Anm. 37.

<sup>54</sup> Nach dem Vorschlag von A. Oberhauser (S. 246 dieses Bandes).

<sup>55</sup> Selbstverständlich ist die Schaffung einer insbesonders kommunalen Finanzausgleichsmasse nach eigenen Beurteilungskriterien zu bewerten.

<sup>56</sup> Die bisherigen Urteile zur Wertschöpfungsteuer (vgl. Anm. 49) sind vorläufiger Natur. Doch bei der vorgeschlagenen und wohl unvermeidbaren Zerlegung des Steueraufkommens ist mit Nebenwirkungen zu rechnen, die den zunächst positiven Eindruck herabzusetzen vermögen.

tung nicht so gravierend, daß an ihnen trotz steuersystematischer Nachteile unbedingt festgehalten werden soll. Die Besteuerung von Grund und Boden führt in der Form der Bauland- und der Wertzuwachssteuer ohnehin ein Sonderdasein; ansonsten kann sie durch eine geschickte Kombination zwischen einer kostenorientierten Berechnung von Anliegerbeiträgen (Aufschließungsgesichtspunkt) und einer Einwohnersteuer ersetzt werden.

### Anhang

**T a b e l l e 1: Differenzierung der Gewerbesteuergrundbeträge und -hebesätze (Ertrag + Kapital) zwischen steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden, die keine Lohnsummensteuer erheben — 1958**

Gemeinden mit	Grundbeträge in DM/Kopf			Hebesätze der Gemeinden		
	höchster Wert (1)	tiefster Wert (2)	Diff. in % v. (2) (3)	angef. bei (1) (4)	angef. bei (2) (5)	Diffe- renz (6)
500 000 und mehr Einwohn.	81,68	48,74	167,6	290	300	10
200 000 bis unter 500 000 E.	70,68	39,96	176,9	300	290	10
100 000 bis unter 200 000 E.	59,27	23,92 <sup>1)</sup>	247,8	295	300	5
50 000 bis unter 100 000 E.	94,70 <sup>2)</sup>	28,40	333,5	280	285	5
20 000 bis unter 50 000 E.	91,44	16,62	550,2	295	300	5

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 47. Jahrgang 1959 S. 287—298; Zahlen für Bundesgebiet ohne Saarland und Westberlin. — 1) Ohne Wilhelmshaven = 17,72. — 2) Ohne Schweinfurt = 127,44, Leverkusen = 127,08.

**T a b e l l e 2: Durchschnittliche Gewerbesteuergrundbeträge in DM pro Kopf, gegliedert nach Gemeindegrößenklassen (Bundesgebiet ohne Saarland und Westberlin)**

#### 1. Kreisfreie Städte

Gemeinden mit	(1) 1953	(2) 1955	(3) 1956	(4) 1958	(5) 1959	(6) 1960	(7) (6) in % v.(4)	(8) (6) in % v.(1)
500 000 u. mehr Einw.	33,37	38,08	49,16	62,25	72,06	79,89	128	239
200 000 bis unter 500 000 E.	30,83	37,41	36,08	48,04	55,39	63,49	132	206
100 000 bis unter 200 000 E.	28,75	30,98	34,53	44,33	53,03	59,31	134	206
50 000 bis unter 100 000 E.	26,72	30,99	38,15	47,38	56,28	62,63	132	234
20 000 bis unter 50 000 E.	31,27	38,75	41,82	51,22	58,96	65,06	127	208
10 000 bis unter 20 000 E.	25,42	29,82	29,09	35,64	42,51	50,17	141	197
< 10 000 E.	16,06	13,89	18,85	20,81	26,06	29,96	144	187

## 2. Kreisangehörige Gemeinden

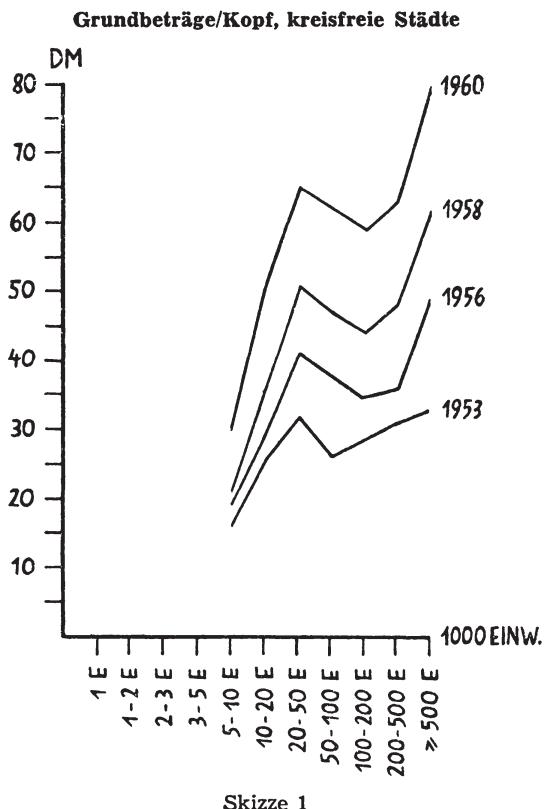
Gemeinden mit	1953	1955	1956	1958	1959	1960	
50 000 u. mehr Einw.	47,03	40,16	45,79	60,20	72,62	76,39	
20 000 bis unter 50 000 E.	29,51	34,24	38,61	47,83	54,16	58,17	
10 000 bis unter 20 000 E.	23,02	26,55	33,05	39,01	45,27	50,79	
5 000 bis unter 10 000 E.	20,12	23,25	26,03	30,64	37,09	40,53	
3 000 bis unter 5 000 E.	15,48	17,43	20,62	23,77	29,56	32,07	
2 000 bis unter 3 000 E.	12,03	14,24	17,72	20,05	24,66	27,33	
1 000 bis unter 2 000 E.	7,50	8,69	10,36	12,47	15,53	17,41	
< 1 000 Einw.	3,77	4,48	5,44	6,60	8,20	9,28	

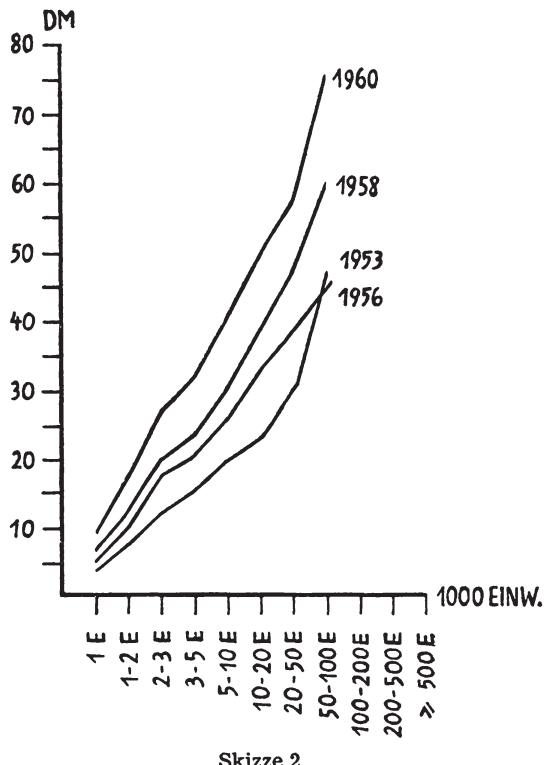
Quellen: Statistische Berichte, Hrsg.: Statistisches Bundesamt/Wiesbaden Arb. Nr. VII/43: Gemeindliche Realsteuern, Rechnungsjahre 1953 bis 1960. 1953—1955 erfolgte die Zuordnung zu den Größenklassen nach dem Ergebnis der Volkszählung vom 13. 9. 1950, 1956—1960 erfolgte die Zuordnung nach der Wohnungszählung am 25. 9. 1956.

T a b e l l e 3: Hebesätze und Steuerkraft nach Gemeindegrößenklassen — 1958

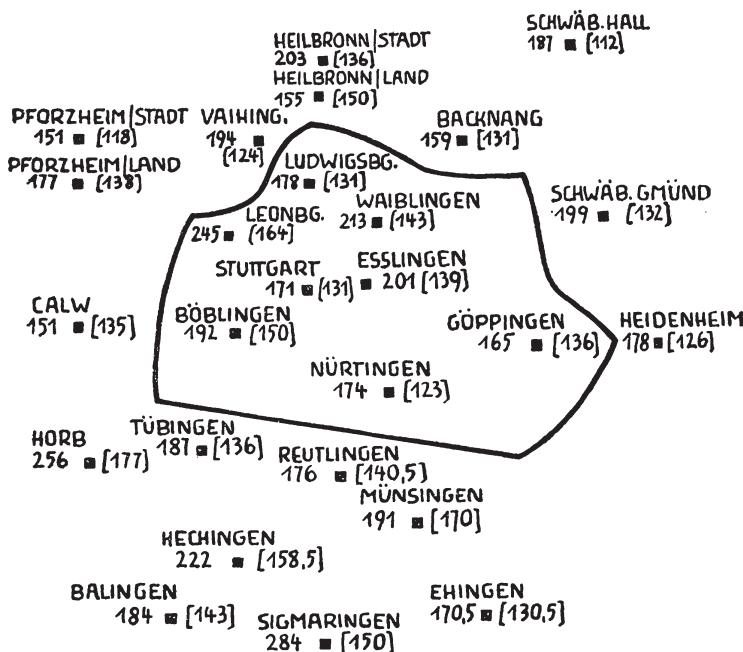
Gemeinden mit	Grundbeträge in DM/Kopf			Gewog. Durchschnittshebes.					
	Steuer A	Steuer B	Gew.-St. E.+K.	Steuer A	Steuer B	Gew.-St. E.+K.			
				(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
500 000 und mehr Einwohn.	0,35	13,88	62,25		114	233	270		
200 000 bis unter 500 000 E.	0,30	11,62	48,04		179	259	265		
100 000 bis unter 200 000 E.	0,50	11,97	44,33		164	253	277		
50 000 bis unter 100 000 E.	0,52	12,13	49,08		169	236	276		
20 000 bis unter 50 000 E.	0,90	12,47	48,67		154	215	266		
10 000 bis unter 20 000 E.	1,79	11,20	38,77		163	194	268		
5 000 bis unter 10 000 E.	2,97	9,87	30,62		166	190	267		
3 000 bis unter 5 000 E.	4,50	8,02	23,77		169	182	265		
2 000 bis unter 3 000 E.	5,76	7,22	20,05		170	179	257		
1 000 bis unter 2 000 E.	8,26	5,10	12,47		179	176	249		
< 1 000 Einwohn.	12,68	3,02	6,60		190	183	247		

Quelle: Statistische Berichte, Hrsg.: Statistisches Bundesamt/Wiesbaden Arb. Nr. VII/43/16 S. 12 + 13. Die Gewichtung mit der Zahl kreisfreier Städte bzw. kreisangehöriger Gemeinden erfolgte anhand der Angaben auf S. 30 (Größenklassen 10—50 000 bis 50—100 000 Einwohner).



**Grundbeträge/Kopf, kreisangeh. Gemeinden****Skizze 2**

Entwicklung der Gewerbesteuergrundbeträge (DM/Kopf) für Stadt- und Landkreise im Ballungsräum Stuttgart  
 (Kern-, Rand- und Außengebiete)



Skizze 3

Zahlen ohne Klammern: Index für 1960 (1955 = 100)

Zahlen mit Klammern: Index für 1960 (1958 = 100)



# **Die zweckmäßige Struktur des kommunalen Steuersystems**

Von Gerhard Zeitel

## **I. Vorbemerkung**

Die Besteuerungsweise ist auf das engste verknüpft mit der gegebenen wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Struktur in einem Gemeinwesen. Sie bildet heute zugleich allenthalben ein entscheidendes Mittel, um diese Verhältnisse entsprechend den verfolgten Absichten zu gestalten. Steuerpolitische Ideale sind deshalb nicht allein das Ergebnis finanztheoretischer Deduktionen und wirtschaftlicher Erfahrungen, sondern wertungsbezogene Kategorien, die zeitlich und örtlich verschieden sind<sup>1</sup>. Obgleich gegenwärtig geringere wissenschaftliche Meinungsverschiedenheiten in wichtigen steuerpolitischen Fragen festzustellen sind, kann es keine allgemeingültige Vorstellung über ein optimales Steuersystem an sich geben. Das gilt im besonderen Maße für einen staatlichen Teilverband wie die Gemeinden, deren steuerliche Einnahmestruktur auch international am meisten differiert<sup>2</sup>. Es ist zugeleich unumgänglich, bei einer Analyse der zweckmäßigen Steuergestaltung sowohl die Ergebnisse — mehr oder weniger hypothetischer — modelltheoretischer Deduktionen als auch die institutionellen Gegebenheiten zu berücksichtigen, und zwar qualitativ ebenso wie quantitativ. Ferner sind die normativen Ausgangspunkte bzw. Zweckmäßigkeitsskriterien darzulegen, nach denen geurteilt wird.

Die folgenden Erörterungen über die zweckmäßige Struktur des kommunalen Steuersystems beziehen sich vornehmlich auf die Verhältnisse in der Bundesrepublik. Sie sind auf das Ziel abgestellt, eine Konsolidierung der kommunalen Besteuerungsverhältnisse auf längere Sicht herbeizuführen. Es ist ein Mangel der lebhaften Reformdiskussion in der Bundesrepublik, daß ein Übermaß einseitiger Interessenargumente vorgetragen wird, daß die normativen Urteilskriterien sowie das institutionelle Beziehungsgeflecht vielfach nicht genügend beachtet werden und die Behebung aktueller Nöte zu sehr in den Vordergrund gerückt wird<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Siehe F. K. Mann, *Steuerpolitische Ideale*, Jena 1937.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu: Local Government Finance and its Importance for Local Autonomy, International Union of Local Authorities, The Hague 1955.

<sup>3</sup> In Abhängigkeit von der jeweiligen Haushaltslage der „bedrängten“ und „begünstigten“ Gebietskörperschaften läßt sich daher auch ein Wandel in den vorgetragenen Reformgedanken beobachten.

## II. Allgemeine finanzwirtschaftliche Ausgangspunkte

Für das gemeindliche Finanzwesen ist zunächst entscheidend, welche Funktionen diese Gebietskörperschaften im Staatsgefüge erfüllen sollen. In der Bundesrepublik hat die — immer wieder besonders herausgestellte — Bedeutung der gemeindlichen Selbstverwaltung für einen demokratischen Staatsaufbau verfassungsmäßigen Ausdruck gefunden (Art. 28 GG). Es ist indessen eine Eigentümlichkeit unserer föderativen Staatsstruktur, daß zwar die öffentlichen Aufgaben zwischen Bund und Ländern relativ klar abgegrenzt sind, die entsprechende Trennungslinie zwischen den Länder- und Gemeindeaufgaben aber uneinheitlich und unscharf gezogen ist<sup>4</sup>. Gleichwohl soll im folgenden die gegebene, finanzpolitisch fragwürdige Aufgabendistribution zugrunde gelegt werden.

Mit Recht ist u. E. darauf hingewiesen worden<sup>5</sup>, daß die von den Gemeinden bislang getätigten Ausgaben im ganzen, noch mehr aber in einzelnen Regionen eine im Vergleich zu anderen Gebietskörperschaften eher mangelhafte als befriedigende Aufgabenerfüllung anzeigen. Diese Finanzlage der Gemeinden ist mitbedingt dadurch, daß die „Deckungsverantwortung“ nicht der „Aufgabenverantwortung“ entspricht. Die sogenannte Realsteuergarantie (Art. 106 GG) hat sich als unzureichend erwiesen<sup>6</sup>, selbst eine begrenzte kommunale Finanzautonomie als Wesensbestandteil einer eigenverantwortlichen Aufgabendisposition zu gewährleisten<sup>7</sup>. Für die zu beobachtende Entwicklungstendenz der Gemeindefinanzen war es bedeutsam, daß die steuerlichen Reform- und Haushaltsprobleme des Bundes und der Länder vielfach größerem Interesse begegnen, obgleich eine prinzipielle Vorrangigkeit der Aufgabenerfüllung einzelner Gebietskörperschaften zu verneinen ist<sup>8</sup>. Unabhän-

---

<sup>4</sup> Zur Abgrenzung der gemeindlichen Selbstverwaltung und Aufgaben, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann, vgl.: E. Becker, Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern; A. Köttingen, Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände; sowie die weiteren Einzelbeiträge von Walz, Elsner, Kraus und Köttingen im Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1956; ferner K. M. Hettlage, Die Neuordnung der deutschen Finanzverfassung, „Finanzarchiv“ N. F., Bd. 14 (1953/54).

<sup>5</sup> So u. a. von der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände: Vorschläge zur Verbesserung der kommunalen Finanzen, Köln 1958.

<sup>6</sup> Die Unzulänglichkeit der Realsteuergarantie liegt vor allem darin begründet, daß der Bund durch die ihm zustehende Gesetzgebungshoheit den Einnahmefluß aus diesen Abgaben ohne Mitwirkung und ausreichenden Schutz für die betroffenen Gemeinden begrenzen kann — und dies wiederholt getan hat.

<sup>7</sup> Ausführlicher hierzu: H. Sattler, Bedeutung gemeindlicher Finanzhoheit für die Selbstverwaltung. In: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. III, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1959, S. 3 ff.

<sup>8</sup> „Es gibt, abgesehen von wenigen Sonderaufgaben, die reine Staatsangelegenheiten im engeren Sinne sind, keine Klimax der Wichtigkeit der öffentlichen Aufgaben in dem Sinn, daß Staatsaufgaben den Gemeinde-

gig davon, wie der gegenwärtige Zustand der kommunalen Selbstverwaltung beurteilt wird<sup>9</sup>, soll als eine Norm für den Untersuchungsbereich gelten, daß die finanzielle Selbständigkeit der Gemeinden nicht noch mehr untergraben, sondern gestärkt wird.

Im Gegensatz zum Bund und mehr noch als die Länder stellen die Gemeinden finanziell keine homogen strukturierte Gesamtheit dar. Das gilt nicht nur für die Gruppierung nach kreisfreien Städten, Landkreisen, kreisangehörigen Städten sowie Gemeinden und Zweckverbänden, sondern ebenso für diejenige nach Größenklassen und selbst für die Gemeinden gleicher Größenklassen<sup>10</sup>. Ob die überkommene organisatorische und territoriale Struktur der Gemeinden im Hinblick auf das Finanzgebaren als angemessen zu betrachten ist, muß hier außer Betracht bleiben. Andererseits wird es als unerwünscht angenommen, daß die kommunalen Finanzen selbst einen wesentlichen Anreiz dazu bieten, eine sonst als zweckmäßig betrachtete Gemeindeorganisation zu ändern — etwa einzelne Gemeinden deshalb ausgekreist oder eingemeindet werden<sup>11</sup>.

Es wäre unangebracht, die Finanzen der Gemeinden im Hinblick darauf zu ordnen, daß diese befähigt sind, Notlagen zu bewältigen, welche nicht in ihrem Finanzgebaren selbst begründet liegen. Wohl sollten die Deckungsmöglichkeiten so geartet sein, daß die Gemeinden kleinere konjunkturelle Rückschläge und hieraus resultierende finanzielle Schwierigkeiten weitgehend autonom zu lösen vermögen. Die Gemeinden sind indessen wenig befähigt, Aufgaben zu finanzieren, die sich aus überörtlichen Notsituationen — z. B. einer allgemeinen Depression, einer strukturbedingten Branchenkrise oder eines Krieges — ergeben können. Deshalb wird nicht besonders berücksichtigt, daß die Gemeinden sehr unterschiedliche Kriegsfolgelasten zu tragen hatten. Dieses Problem — einschließlich der hiermit verknüpften Schulden — kann m. E. nur im Rahmen eines Sonderausgleichs<sup>12</sup> angemessen gelöst werden.

---

aufgaben vorgehen.“ J. Popitz, *Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden*, Berlin 1932, S. 332, s. a. S. 89.

<sup>9</sup> Der Hinweis auf die Tatsache, daß die gemeindliche Selbstverwaltung in steigendem Maße eingeengt wurde, ist noch kein Rechtfertigungsgrund, in der gleichen Weise voranzuschreiten. Auch in diesem Bereich gibt es kein „ehernes Gesetz“ (*Hettlage*).

<sup>10</sup> Einige statistische Hinweise hierfür in dem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen: *Zur gegenwärtigen Problematik der Gemeindefinanzen*. Juni 1959 (Tabellenteil).

<sup>11</sup> Indessen haben gerade finanzielle, insbesondere steuerliche Erwägungen bei den in der jüngsten Vergangenheit vorgenommenen Auskreisungen und Eingemeindungen eine entscheidende Rolle gespielt. Zu dieser Problematik: K. Kottenberg, *Finanzprobleme der kreisangehörigen Städte*. „Kommunalwirtschaft“ Jg. 11 (1958), S. 472 ff.

<sup>12</sup> Eine derartige Sonderregelung durch den Bund ist in Art. 120 GG vorgesehen, ohne daß bislang ein entsprechendes Gesetz für die gemeindlichen Kriegsfolgelasten erlassen worden ist.

Eine Ordnung der kommunalen Finanzen, die in erster Linie an der aktuellen Haushaltslage der verschiedenen Gebietskörperschaften orientiert wird, ist unzweckmäßig, weil sich diese relativen Entwicklungstendenzen häufiger wandeln. So empfiehlt es sich m. E. auch nicht, Reformvorschläge auf eng fixierte Daten der zu erwartenden Finanzlage zu gründen, denn die Fehlerhaftigkeit prognostischer Zahlenwerte ist relativ groß<sup>13</sup>. Im folgenden soll quantitativ lediglich das Ziel gelten, daß der größte Teil der Gemeinden im Vergleich zum Bund und zu den Ländern finanziell besser als bislang befähigt wird, die staatlichen Aufgaben zu erfüllen. Ein anhaltendes Wirtschaftswachstum hängt nicht zuletzt gerade von bestimmten kommunalen Investitionen ab.

Für die Gemeinden sind nicht-steuerliche Deckungsmittel immer noch bedeutsamer als für die anderen Gebietskörperschaften. Die hier bestehende Verknüpfung zwischen einzelnen Einnahme- und Ausgabe-gruppen, die aus der Finanzstatistik nicht immer hinreichend klar ersichtlich ist<sup>14</sup>, hat für die kommunale Finanzpolitik erhebliches Gewicht. Um ihre wirtschaftlichen Unternehmen zu finanzieren, können die Gemeinden in gewissem Umfang zwischen höheren Tarifpreisen und Steuern wählen, und zwar besonders dort, wo Monopolsituationen (Wasserversorgung) bestehen. Von dieser Möglichkeit wird recht abweichend Gebrauch gemacht — u. a. wegen der finanzausgleichspolitischen Konsequenzen. Als fragwürdig ist es in diesem Zusammenhang anzusehen, daß permanente Verlustbetriebe fortgeführt werden. Obgleich eine Abneigung gegen höhere Tarife bei kommunalen Betrieben zu beobachten ist, erscheint es angebracht, die Gemeinden zu veranlassen, hier bestehende Finanzierungsmöglichkeiten besser zu nutzen<sup>15</sup>.

Es gibt gegenwärtig m. E. keinen überzeugenden Grund mehr, die monetären Beziehungen zwischen den Gemeinden und der Notenbank, speziell die Kassenhaltung und Kreditaufnahme, wesentlich anders zu gestalten als bei den Ländern. Mit einer entsprechenden Reform würde zugleich die Notwendigkeit entfallen, daß die Gemeinden wie bisher Kassen- und allgemeine Ausgleichsrücklagen bilden. Deren Zweckmäßigkeit ist nicht nur aus konjunkturpolitischen Gründen, sondern ebenso angesichts der inneren Darlehnspolitik prinzipiell zweifelhaft.

<sup>13</sup> Das zeigt z. B. die bei der jüngsten gemeindlichen Finanzreformdiskussion angenommene längerfristige Entwicklung der kommunalen Investitionen und Steuereinnahmen, von der die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben erheblich abweichen.

<sup>14</sup> Aus der kommunalen Finanzstatistik wird insbesondere der Einfluß der verschiedenartig organisierten Wirtschaftsbetriebe auf die Einnahmen- und Ausgabengestaltung nicht genügend deutlich.

<sup>15</sup> Eine Möglichkeit hierzu bietet die Besteuerungsweise an sich (Anpassungsdruck), sodann kommen vor allem entsprechende finanzausgleichspolitische Vorschriften in Betracht (Berücksichtigung der Erwerbseinkünfte und der Tariffpolitik).

Ferner sind die Grundsätze der gemeindlichen Schuldenpolitik immer fragwürdiger geworden, besonders in bezug auf die Schuldengrenze. Das Rentabilitätskriterium stellt insoweit kein präzises Beurteilungsprinzip dar, als es selbst auf Investitionen angewandt wird, deren Kosten nur z. T. durch spezielle Entgelte der Bürger refinanzierbar sind. Die Verschuldungsmöglichkeit hängt somit letztlich entscheidend von der Steuerkraft ab<sup>16</sup>. Unterschiede in der Steuerkraft bewirken daher vermehrt solche der Verschuldungsmöglichkeit. Die aus dem Schuldendienst resultierenden Ausgabendifferenzen können überdies finanzausgleichspolitisch für die betroffenen Gemeinden vorteilhaft sein. So ergeben sich gegenwärtig kumulative Tendenzen für finanziell unterschiedliche Entwicklungschancen einzelner Gemeinden oder Gemeindegruppen. Daher soll unterstellt werden, daß die Kommunen Kredite am Kapitalmarkt nur für eindeutig rentable Investitionen aufnehmen dürfen. Für die anderen — z. T. stoßweise anfallenden — Investitionsvorhaben sind den Gemeinden verbesserte Möglichkeiten einer steuerlichen Eigen- oder Fremdfinanzierung (Zuschüsse aus der steuerlichen Verbundmasse) zu gewähren.

Für die Art des kommunalen Steuersystems ist ferner wesentlich, in welchem Maße die Einnahmen aus dem vertikalen oder interkommunalen Finanzausgleich zur Ausgabendeckung beitragen. Um die finanziellen Schwierigkeiten im gemeindlichen Bereich zu überwinden, wird vielfach ein vermehrter Steuerverbund und ein verbesserter Finanzausgleich gefordert<sup>17</sup>. Derartige Vorschläge bieten aus Gründen, die noch zu erörtern sind<sup>18</sup>, keinen befriedigenden Weg aus der gegebenen Situation. Es ist m. E. anzustreben, den Anteil der allgemeinen Finanzzuweisungen an den gemeindlichen Deckungsmitteln im ganzen möglichst klein zu halten, d. h. auf keinen Fall wesentlich zu erhöhen.

Die steuerliche Reformdiskussion in der Bundesrepublik mündet häufig in die Sackgasse der Finanzordnung des Grundgesetzes ein. Die hier festgelegte Konzeption, insbesondere der Ertragsverteilung einzelner Abgaben, ist unter konjunkturpolitischen Aspekten unzulänglich und mitbestimmend für erhebliche — speziell distributive — Fehlentwicklungen in der Finanzpolitik. Davon waren bislang in erster Linie die Gemeinden betroffen. Nunmehr ist eine Situation erreicht, in der für

<sup>16</sup> Über die gegenwärtige Verfahrensweise zur Beurteilung der kommunalen Kreditfähigkeit und Verschuldungsgrenze eingehender: E. Barocka, *Kommunalkredit und kommunale Finanzwirtschaft*, Frankfurt a. M. 1958, S. 178. Ferner grundsätzlich: R. Stucken, *Zur Problematik der gemeindlichen Verschuldung*. Jubiläumsschrift Bayerischer Prüfungsverband öffentlicher Kassen: 40 Jahre im Dienste der Bayerischen kommunalen Selbstverwaltung, München 1960.

<sup>17</sup> Besonders prononciert von K. M. Hettlage, *Die Neuordnung ... a. a. O.*; derselbe: *Gemeindefinanzreform 1962? „Volkswirt“* Jg. 15 (1961), S. 134 f.

<sup>18</sup> Vgl. S. 189 ff.

den Bund keine angemessene steuerpolitische Beweglichkeit mehr besteht. Den bisherigen steuerlichen Behelfsmaßnahmen können daher leicht konjunktur- und verteilungspolitisch noch nachteiligere folgen: Zum Beispiel Erhebung der Ergänzungsabgabe oder Schuldaufnahme in der Hochkonjunktur. Von wirtschaftswissenschaftlicher Seite dürfte wohl ganz überwiegend die gegenwärtige Finanzordnung des Grundgesetzes als nicht zweckmäßig erachtet, besonders aber die Umsatzsteuer in ihrer gegenwärtigen Gestalt scharf abgelehnt werden. Eine Konsolidierung der Abgabenstruktur in der Bundesrepublik ist kaum vorstellbar ohne Revision der Finanzverfassung. Hier soll in dieser Hinsicht zumindest supponiert werden, daß an die Stelle der gegenwärtigen Bruttoumsatzsteuer im Bukett der Bundessteuern eine Wertschöpfungsabgabe tritt. Damit wird die Frage eines zweckmäßigen Steuersystems für den staatlichen Gesamtverband, aber auch der Distribution dieser Einnahmequellen auf die Gliedkörperschaften bzw. der für diese jeweils angemessenen Abgabenstrukturen berührt. Eine Antwort ist nur unter Bezugnahme auf entsprechende Zweckmäßigkeitsskriterien möglich.

### **III. Zweckmäßigkeitsskriterien für die Gestaltung des Steuer-, insbesondere des kommunalen Abgabensystems<sup>19</sup>**

Postulate für die Besteuerungsweise sind wertungsbezogene Normen, die nicht allein aus dem „Wesen“ der Steuern oder der Wirtschaft abgeleitet werden können. Sie ergeben sich vor allem daraus, daß Abgaben an den Staat ein wichtiges Mittel zur Realisation wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischer Ziele darstellen. Was steuerpolitisch zweckmäßig ist und wie einzelne steuerliche Prinzipien materiell zu definieren sind, hängt entscheidend von dem ordnungs- und prozeßpolitisch Gewollten ab. Die Deckungsfunktion der Steuern kann auf mannigfaltige Weise gewährleistet werden. Aus dem Vorhergehenden folgt zugleich, daß es wenig angebracht ist, Normen aufzustellen, die praktisch nicht hinreichend klar sind<sup>20</sup>. Hier können nur die hauptsächlichen, spezifisch gemeindewirtschaftlich bedeutsamen Kriterien aufgeführt werden, auf denen die weitere Analyse basiert.

#### **1. Ordnungspolitische Kriterien<sup>21</sup>**

Ein Steuersystem wird als zweckmäßig erachtet, wenn es der gewollten Gesellschafts- und der damit verknüpften Wirtschaftsordnung ent-

<sup>19</sup> Zur Zielorientierung: J. Popitz, a. a. O., S. 112 ff.; W. Albers, Aufgabe und Stellung der Gemeinden im Finanzsystem der gesamten öffentlichen Hand, „Finanzarchiv“ N. F. Bd. 19 (1958/59), S. 409; allgemeiner auch: H. Haller, Finanzpolitik, Tübingen und Zürich 1961, S. 214 ff.

<sup>20</sup> So sind z. B. die häufig angeführten Postulate der Gerechtigkeit und Gleichmäßigkeit vieldeutig und müssen bei einer praktischen Bezugnahme inhaltlich präzisiert werden, wenn Mißverständnisse vermieden werden sollen.

<sup>21</sup> Die Abgrenzung zwischen ordnungs-, prozeßpolitischen und steuertechni-

spricht<sup>22</sup>. Aus der in der Bundesrepublik angestrebten und zum Teil verfassungsmäßig geregelten demokratischen, föderativen und sozialen Staatsstruktur läßt sich als Norm ableiten, daß die einzelnen Gebietskörperschaften unter Berücksichtigung ihrer anderen Deckungsmittel<sup>23</sup> steuerlich so zu stellen sind, daß ihnen auf längere Sicht ein Spielraum autonomer Entscheidung verbleibt. Weder kann für die Gemeinden eine weitgehende steuerpolitische Ermessensfreiheit noch eine einseitige Abhängigkeit von finanziellen Zuweisungen der staatlichen Oberverbände als angemessen gelten<sup>24</sup>. Deshalb sollte für die Kommunen zumindest eine gewisse Wahlfreiheit in bezug auf das Tarifniveau — nicht unbedingt hinsichtlich der Art der ausschöpfbaren Steuerquellen — sowie eine gewisse „Konstanz“ im Verfügungsrecht über die Erträge bestimmter Abgaben gegeben sein. Die Gesetzgebungs- und Verwaltungshoheit ist für eine finanziell eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung der Gemeinden weniger bedeutsam<sup>25</sup>, sofern deren autonome Dispositionsmöglichkeit dadurch nicht untergraben wird. Verwaltungstechnische und wirtschaftspolitische Gesichtspunkte sprechen heute dafür, die Gesetzgebungs- und Verwaltungshoheit der Steuern den Oberverbänden zuzuweisen. Die Tarife der kommunalen Abgaben sollten darüber hinaus möglichst leicht einseitig verändert, insbesondere einem steigenden Finanzbedarf angepaßt werden können. Da einzelne Gemeinden am wenigsten befähigt sind, allgemeinen oder partiellen Konjunkturüberschlägen entgegenzuwirken, ist für diese Gebietskörperschaften eine Steuerquelle besonders geeignet, deren Erträge von derartigen Rezessionen weniger betroffen werden. Gerade auf dieser staatlichen Ebene besteht die Möglichkeit, ein verantwortungsbewußtes Mitwirken der Bürger und das Interesse an den demokratischen Institutionen zu fördern. Deshalb ist es erwünscht, wenn die steuerpolitischen Konsequenzen gemeindlicher Leistungen möglichst deutlich und nicht nur einseitig fühlbar werden. Hierzu kann eine klare und einfache Gestaltung der Abgaben beitragen. Der sozialstaatliche Gedanke gebietet die Rücksichtnahme auf die objektiv und subjektiv gegebenen Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Bürger, wie sie vor allem in der Einkommens-,

nischen Kriterien ist nicht immer scharf vollziehbar, insbesondere bestehen mehrfache Verknüpfungen bei einzelnen Kriterien. Für die Gruppierung war der hauptsächliche Bedeutungsaspekt maßgeblich.

<sup>22</sup> Vgl. die einleitenden Ausführungen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen in seinem Gutachten zur organischen Steuerreform (Teil I) vom Februar 1953.

<sup>23</sup> Diese sind im Hinblick auf die Gewährleistung eines Spielraumes eigenverantwortlicher Einnahmengestaltung für die Gemeinden besonders beachtlich.

<sup>24</sup> s. W. Albers, a. a. O., S. 424.

<sup>25</sup> So auch R. Stucken, Grundsätzliches zur Frage der Gemeindebesteuerung. „Kommunalwirtschaft“ Jg. 11 (1958), S. 469; W. Albers, a. a. O., S. 408; K. M. Hettlage, Neuordnung..., a. a. O., S. 465; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Organische Steuerreform, S. 77—78.

Vermögens- und Aufwandshöhe sowie in der Bedarfslage zum Ausdruck kommen.

Die kommunale Besteuerung ist wenig brauchbar, um die angestrebte marktwirtschaftliche Leistungskonkurrenz besser zu verwirklichen. Sie sollte indessen wenigstens nicht das Zustandekommen von Unternehmungskonzentrationen, monopolistischen Marktformen, einer größeren Ungleichheit in den gewerblichen „Startchancen“ und einer geringeren sozialen Mobilität begünstigen.

Das staatliche Abgabensystem bildet heute einen maßgeblichen Teil der gesellschaftlich bestimmten Standortfaktoren, die gegenüber den natürlichen Standortbedingungen zunehmend an Gewicht gewonnen haben. Es ist deshalb beachtlich, daß steuerlich bedingte Modifikationen der „natürlichen“ Standortvorteile sich möglichst günstig für die angestrebte Raumordnung auswirken. Die Belastung einzelner Produktionsfaktoren muß insoweit häufig negativ beurteilt werden. Zur Realisation einer gewünschten Raumordnung kommen in erster Linie gesamt-wirtschaftlich orientierte Fiskalmaßnahmen in Betracht. Solche Steuern, deren Erträge relativ stark mit Unterschieden in der subjektiven und örtlichen Wirtschaftskraft verknüpft sind und solche der Finanzkraft hervorrufen, stellen deshalb zweckmäßige Deckungsmittel für den staatlichen Oberverband dar.

Eng mit den vorgenannten ordnungspolitischen Gesichtspunkten verknüpft ist das normative Anliegen, staatliche Leistungen — zumindest solche der existuellen Daseinsfürsorge — im gesamten Volkswirtschaftsgebiet möglichst gleichwertig darzubieten. In dem Maße, wie diese Gleichwertigkeit im gemeindlichen Aufgabenbereich gewünscht wird, ist es unerlässlich, die Kommunen mit entsprechenden Finanzmitteln auszustatten. Auch aus diesem Grund sind diejenigen Steuern, deren Erträge örtlich sehr stark streuen, keine geeigneten Gemeindeabgaben.

## 2. Prozeßpolitische Kriterien

Weitere Rationalitätskriterien für ein Abgabensystem sind aus den Zielen der laufenden wirtschaftlichen Aktivität ableitbar. Die Zweckmäßigkeit der Steuergestaltung ist also auch danach zu beurteilen, inwieweit hierdurch ein möglichst andauerndes wirtschaftliches Wachstum bei stabilen Konsumgüterpreisen, ausgeglichener Zahlungsbilanz und hohem Beschäftigungsstand gefördert wird<sup>26</sup>. Bedeutsam ist ferner der Beitrag der Besteuerung zur Realisation einer gleichmäßigeren personellen Einkommens- und Vermögensdistribution. Unter diesem Blickwinkel ergibt sich eine Präferenz zugunsten derjenigen Ab-

<sup>26</sup> Diese Beurteilungskriterien gelten natürlich nur insoweit, wie die genannten prozeßpolitischen Ziele akzeptiert werden, und unter Berücksichtigung der gesetzten Dringlichkeitsstufen.

gaben, die den Leistungswillen möglichst wenig hemmen, deren Überwälzungschance verhältnismäßig klein ist und die in einer solchen Weise auf die das Wachstum bestimmenden strategischen Faktoren, speziell die Spar- und Investitionsneigung, einwirken, daß rezessive und inflatorische Entwicklungstendenzen automatisch gebremst bzw. Gegenmaßnahmen zeitgerecht provoziert werden. Dem distributiven Anliegen entspricht eine progressive Gesamtsteuerlast in bezug auf die personelle Einkommens- und Vermögensverteilung. Größere fiskalisch bedingte Unterschiede in der regionalen Wohlstandsverteilung sind insofern negativ zu werten. Die Ertragshoheit über die konjunkturempfindlicheren Abgaben sowie diejenigen Steuern, die eine gleichmäßige Einkommens- und Vermögensdistribution herbeiführen sollen, ist nach dem Dargelegten besser dem staatlichen Oberverband zuzuweisen.

Im Hinblick auf die zunehmende Wirtschaftsintegration — namentlich im Raum der EWG und EFTA — und das allenthalben hohe Belastungsniveau sind die außenwirtschaftlichen Einflüsse der Steuern beachtlicher als in der Vergangenheit. Selbst wenn für die Zukunft eine größere Einheitlichkeit der Steuerstrukturen integrierter Länder angenommen wird, dürften stärkere tarifliche Differenzen bei einzelnen Abgaben fortbestehen. Es ist deshalb als wünschenswert zu erachten, daß vor allem bei denjenigen Steuern, die unmittelbar die betrieblichen Angebotspreise beeinflussen, ein möglichst einwandfreier Lastenausgleich im zwischenstaatlichen Güterverkehr vorgenommen werden kann oder die Notwendigkeit hierzu entfällt<sup>27</sup>.

### 3. Steuertechnische Kriterien

Unter Berücksichtigung aller vorgenannten Kriterien ist weiterhin zu fordern, daß „der zu deckende Finanzbedarf möglichst auf ökonomische Weise“<sup>28</sup> bereitgestellt wird. Urteilselemente sind unter diesem Gesichtspunkt: die Höhe der Erhebungskosten beim Staat und bei den Steuerpflichtigen sowie das Maß rein steuerlich bedingter unwirtschaftlicher Reaktionen bzw. Umgehungsaktionen der Zensiten — etwa vermehrter Spesen- und Reklameaufwand, Änderungen in der Rechts-, Finanzierungs-, Absatzform usw. Schließlich kann von einem Steuersystem im engeren Sinn nur dann gesprochen werden, wenn die einzelnen Glieder „auf das Ganze und aufeinander derart abgestimmt sind“, daß sie sich „in ihrer Ausgestaltung und ihren vermeintlichen Wirkungen gegenseitig ergänzen und möglichst wenig beeinträchtigen“<sup>29</sup>. Diese

<sup>27</sup> Implizite wird damit nicht der Auffassung gefolgt, daß die internationalen Steuerlastdifferenzen außenhandelspolitisch wie andere, „natürliche“ Standortvor- bzw. -nachteile zu behandeln sind.

<sup>28</sup> Organische Steuerreform, a. a. O., S. 12.

<sup>29</sup> Organische Steuerreform, a. a. O., S. 12.

Ergänzungsfunktion sollte selbst dann erhalten bleiben, wenn sich die Haushaltslage der Gebietskörperschaften unterschiedlich entwickelt und die zugewiesenen Steuerquellen infolgedessen mehr oder weniger abweichend ausgeschöpft werden.

Die von Popitz<sup>30</sup> speziell für die Gestaltung eines kommunalen Abgabensystems herausgestellten Postulate der Radizierbarkeit, der Wechselwirkung zwischen Besteuerungsmöglichkeit und den Gemeindeausgaben sowie der Rücksichtnahme auf die politische Kräfteverteilung sind demgegenüber weniger bedeutsam. Soweit sich die Radizierbarkeit lediglich „auf die Möglichkeit bezieht, die überlassenen Steuern rechtlich und technisch auf die Einheit der Gemeinde abstellen“<sup>31</sup> zu können, dürften prinzipiell alle Steuern als Gemeindeabgaben in Betracht kommen. Gewisse Gradunterschiede in der örtlichen Erfaßbarkeit einzelner Abgaben wiegen verwaltungstechnisch gegenwärtig nicht mehr sehr schwer. In dem Sinn, daß sich die Ertragsquellen und Wirkungen der Steuern möglichst auf den Gemeindegemeinschaftsbereich beschränken, genügt indessen keine der fraglichen „größeren“ Abgaben diesem Grundsatz. Ein äquivalenz-theoretisch orientierter Steueraufbau ist für die Gemeinden genau so wenig angebracht wie für die anderen Gebietskörperschaften und hinreichend exakt auch gar nicht vollziehbar. Das Argument, der Grund und Boden, das Gewerbe sowie die Bürger seien deshalb geeignete Steuerobjekte, weil sie einerseits den Gemeinden Kosten verursachen und andererseits Vorteile aus der Gemeindetätigkeit ziehen, ist viel zu allgemein, als daß sich hieraus eine praktisch verifizierbare Besteuerungsnorm ableiten ließe — etwa für die Belastungsrelationen. Die kommunalen Steuerquellen sollten gewiß den Aufgaben entsprechend dimensioniert sein; dann geht es aber nicht um ein spezifisches Gestaltungskriterium für den Gemeindegemeinschaftsbereich. Eine Rücksichtnahme auf die politischen Kräfteverhältnisse erscheint insoweit angebracht, wie das politische Verantwortungsbewußtsein breiterer Bürgerkreise gefördert werden soll. Es ist indessen m. E. in einem demokratischen Staatswesen verfehlt, wenn unter *diesem* Aspekt gesetzlich fixierte Belastungsrelationen zwischen verschiedenen Abgaben gefordert werden.

Ein Überblick über die Zweckmäßigkeitsskriterien läßt erkennen, daß sich Konkurrenz- bzw. Konfliktsituationen bei dem Bemühen um ihre Realisation in der steuerpolitischen Praxis schwerlich vermeiden lassen. Es ist deshalb unerlässlich, den Rang einzelner Normen hinreichend klarzustellen. Hier soll für den Konfliktsfall gelten, daß die ordnungspolitischen Postulate eine gewisse Priorität haben — dabei wiederum die gesellschaftspolitischen vor den wirtschaftspolitischen. Weiter sei den produktions- bzw. konjunkturpolitischen Zielen Vorrang

<sup>30</sup> J. Popitz, a. a. O., S. 114 ff.

<sup>31</sup> Ebenda, S. 114.

gegenüber dem distributiven Anliegen zuerkannt. Schließlich soll das Kriterium der ökonomischen Aufbringungsweise demgegenüber nur subsidiär herangezogen werden.

Aus dem vorhergehenden folgt zugleich, daß es nicht angebracht ist, mehr oder weniger willkürlich einzelne Kriterien herauszugreifen, um die Zweckmäßigkeit einer Abgabe oder eines Systems zu beurteilen<sup>32</sup>. Nur eine möglichst umfassende Betrachtungsweise kann zu bündigeren Ergebnissen führen, wobei alternative Besteuerungsmöglichkeiten nicht zu übersehen sind. Alle bekannten Steuerformen haben neben spezifischen Vorzügen auch eigentümliche Nachteile. Deshalb ist ein Nebeneinander sich ergänzender Abgaben unvermeidlich und erscheint eine abwägende Urteilsweise geboten. Hierbei kann das quantitative Gewicht nicht unberücksichtigt bleiben, das eine Abgabe als Gruppenelement haben soll. Für die Zweckmäßigkeit der gesamten Steuerstruktur — unter Einschluß der Gemeindeabgaben — ist also entscheidend, inwieweit insgesamt alle Kriterien relativ am besten realisiert sind.

Gegenwärtig besteht wohl eine weitgehende wissenschaftliche Meinungsübereinstimmung in bezug auf die Art und Richtung der Hauptwirkungen einzelner Steuern. Die Urteile über die jeweilige Wirkungsstärke gehen indessen mehr auseinander. Unabhängig von der Anerkennung einzelner Kriterien und ihrer Gewichtung sind Urteile über die Zweckmäßigkeit einer Steuer bzw. eines Abgabensystems nicht frei von subjektiven Einschätzungen. Deshalb bedeutet es einen Vorzug, wenn wenigstens über die formale Inzidenz einer Steuer einigermaßen Klarheit gewonnen werden kann.

Bei einer Mehrheit von Abgaben ist es kaum vermeidbar, indessen auch nicht gravierend, daß ein prinzipiell gleichartiger wirtschaftlicher Tatbestand mehrfach Steuerobjekt wird, sofern aus der unterschiedlichen steuerlichen Erfassungsweise ein abgestimmtes Wirkungsfeld resultiert.

Unter Bezugnahme auf die dargelegten Urteilskriterien sei nunmehr geprüft, ob bzw. inwieweit das gegenwärtige kommunale Abgabensystem als zweckmäßig zu bezeichnen ist.

#### **IV. Beurteilung des gegenwärtigen „kommunalen Abgabensystems“ in der Bundesrepublik**

Die kommunale Abgabenstruktur in der Bundesrepublik ist dadurch geprägt, daß die Gewerbesteuer in ihren verschiedenen Erhebungsformen zur überragenden Einnahmequelle geworden ist<sup>33</sup>. Dieser Zustand

<sup>32</sup> Gerade in dieser Hinsicht ist die steuerpolitische Kritik und die Reformdiskussion vielfach wenig befriedigend.

<sup>33</sup> Ihr Anteil am gesamten Steueraufkommen der Gemeinden hat 1960 77 vH betragen.

hat sich hauptsächlich dadurch ergeben, daß der grundsteuerliche Einnahmefluß aus wirtschaftspolitischen Gründen eingedämmt und die Bürgersteuer aufgehoben wurde. Damit ist eine ursprünglich konzipierte Systemgeschlossenheit verlorengegangen<sup>34</sup>. Zu Recht wird von einem Verfall des gemeindlichen Steuersystems gesprochen<sup>35</sup>.

Mit der ausgeprägten Dominanz der Gewerbesteuereinnahmen eng verknüpft sind die sehr großen Unterschiede in der örtlichen Finanzkraft<sup>36</sup>. Der ganze Finanzausgleich auf der Gemeindeebene, aus dem ein zunehmender Anteil der kommunalen Deckungsmittel stammt, basiert letztlich auf dieser Einnahmestruktur und stellt zum Teil lediglich eine Korrektur der Besteuerungsweise dar. Die Ausgleichsmaßnahmen, deren Problematik durch die Unterschiede in der Finanzkraft der Länder noch akzentuiert wird, erfolgen gegenwärtig auf der Grundlage eines immer undurchsichtiger und fragwürdiger werdenden „Schlüsselbundverfahrens“.

Entscheidend für ein Urteil über die Zweckmäßigkeit der gegenwärtigen Besteuerung und damit zugleich über den Finanzausgleich im kommunalen Bereich ist daher die Gewerbesteuer.

### 1. Gewerbesteuer

Es wird als ein wesentlicher Vorzug der Gewerbesteuer angesehen, daß die Gemeinden für die eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung damit über eine selbständig ausschöpfbare Einnahmequelle von hoher Ergebzigkeit verfügen. Wegen dieser ordnungspolitisch wichtigen Funktion wird die grundsätzliche Existenzberechtigung der Abgabe zumeist als tabu betrachtet<sup>37</sup>. Diese Ansicht, die die ganze steuerliche Reformdiskussion in der Bundesrepublik bislang beeinflußt hat, ist schon deshalb fragwürdig, weil von gegebenen alternativen Gestaltungsmöglichkeiten abstrahiert wird. Sie ist unabhängig davon wenig substantiiert; denn die Gewerbesteuer erfüllt die genannte Funktion in recht unzweckmäßiger Weise. Ihr Ertrag hängt in hohem Maße von den sehr ausgeprägten Unterschieden in der gewerblichen Wirtschaftskraft der Kommunen ab. Von vornherein wird somit eine einigermaßen gleichwertige Darbietung staatlicher Leistungen durch die Gemeinden — auch

<sup>34</sup> Das trifft besonders für die von J. Popitz, a. a. O., gemachten Reformvorschläge zu.

<sup>35</sup> Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, a. a. O., S. 4.

<sup>36</sup> s. statistische Übersichten; ferner: W. Albers, a. a. O., S. 413.

<sup>37</sup> So stellt etwa der Wissenschaftliche Beirat ausdrücklich fest: „Die Mängel der gegenwärtigen Realsteuern dürfen jedoch kein Anlaß sein, die Be seitigung der Grund- und Gewerbesteuer zu befürworten. Die angeführten allgemeinen Gesichtspunkte (unentbehrliche finanzielle Grundlage der Selbst verwaltung, innerer Zusammenhang der Ausgaben mit den durch die Steuern belasteten Objekten; Anm. des Verf.) sprechen vielmehr für die Beibehaltung der Steuern als selbständige Abgaben.“ Organische Steuerreform, a. a. O., S. 52.

derselben Größenklasse — zweifelhaft. Dieser Mangel der Abgabe ist durch die jüngsten Änderungsmaßnahmen<sup>38</sup> noch mehr ausgeprägt worden, liegt aber letztlich in ihrer eigentümlichen Bemessungsweise begründet. Während Gemeinden mit bedeutsamen und „florierenden“ Unternehmungen bei relativ mittleren Hebesätzen ihre Aufgaben gut erfüllen können, müssen die in diesem Sinn nicht so begünstigten Verbände zumeist wesentlich höhere Tarife erheben und sind dennoch nicht in der Lage, gleichwertige Leistungen darzubieten<sup>39</sup>. Die Differenzen im Niveau der Steuerlast, noch mehr aber in den hierdurch mitbestimmten Verschuldungs- sowie Ausgabemöglichkeiten beeinflussen die Standortwahl in einer ceteris paribus die Strukturunterschiede verschärfenden Weise. Die Gewerbesteuer hypertrophiert also das Finanzkraft- und Leistungsgefälle zwischen den Gemeinden.

Weitere ungünstige Urteilselemente kommen unter dem ordnungsrechtlichen Blickwinkel hinzu. Soweit die Steuer nach dem Ertrag bemessen wird — und daraus resultieren mehr als Dreiviertel ihres Aufkommens —, gefährdet sie die angemessene Aufgabenerfüllung der Kommunen im Falle eines Konjunkturrückslages. Das gilt ebenso bei speziellen Branchenschwierigkeiten<sup>40</sup> für einzelne Gemeinden, sofern die betroffenen Gewerbezweige hier relativ gewichtig sind. Dieser Nachteil wiegt heute schwerer als in der Vergangenheit, weil die Zahl der steuerpflichtigen Gewerbetreibenden erheblich kleiner geworden ist. Die zunehmende Konzentration des Einnahmeflusses, die nicht nur auf tarifliche Maßnahmen, sondern auch auf das allgemeine Vordringen des Großbetriebes zurückzuführen ist, erscheint darüber hinaus für die finanzpolitische Willensbildung bedenklich. Sie verleiht — namentlich in kleineren Gemeinden — den „Hauptsteuerzählern“ leicht besonderen Einfluß, der dazu benutzt werden kann, die Ansiedlung kosten- oder absatzmäßig unerwünschter Konkurrenzbetriebe zu verhindern. In diesem Zusammenhang können auch die Differenzen in der Steuerlast beachtlich sein, die sich bei verschiedenen Betriebsgrößen und -formen infolge der Abzugsmöglichkeit der Gewerbesteuer bei der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer ergeben.

Die Wettbewerbsbedingungen werden durch die Gewerbesteuer mehrfach verschoben. Einmal wirken die sehr unterschiedlich hohen Hebesätze in dieser Weise, und zwar besonders des ertragsabhängigen Teils der Abgabe. Sodann verändert die differenzierte Belastung des Kapital- und Lohneinsatzes die unternehmerischen Wahlmöglichkeiten in bezug auf die Kombination der Produktionsfaktoren — akzentuiert beim Ka-

<sup>38</sup> Erhöhung der Steuerfreibeträge durch das Steueränderungsgesetz 1961.

<sup>39</sup> s. auch R. Stucken, Grundsätzliches . . ., a. a. O., S. 469.

<sup>40</sup> Derartige spezielle Branchenschwierigkeiten können selbst bei anhaltendem Wachstum die Finanzlage einzelner Gemeinden wegen der damit verbundenen niedrigen Gewerbesteuereinnahmen entscheidend gefährden.

pitaleinsatz durch die Nichtabzugsfähigkeit der Dauerschulden. Ferner ist die Gewerbesteuer nicht neutral im Hinblick auf die Wahl der Rechtsform; sie benachteiligt die Personengesellschaft, in denen die Anteileigner geschäftlich mitwirken. Die Abgabe begünstigt schließlich die Unternehmungskonzentration. Dabei dürften „lohnende“ kommunale Leistungszugeständnisse gerade an größere Betriebe bedeutsamer sein als evtl. geringere Hebesätze.

Zur Realisation der produktionellen und distributiven Prozeßziele der wirtschaftlichen Aktivität trägt die Gewerbesteuer wenig bei. Zwar ist die Einnahmeelastizität in bezug auf Änderungen des Sozialproduktes für den ertragsbemessenen Teil groß. Indessen kann das gerade bei den gemeindlichen Abgaben negativ beurteilt werden<sup>41</sup>, wodurch im übrigen die konjunkturelle Elastizität des Einkommensteuer-aufkommens gemindert wird. Die herausgestellte Krisenfestigkeit des Kapitalsteueranteils fällt demgegenüber aufkommensmäßig kaum ins Gewicht, belastet jedoch einzelne kapitalintensive Betriebe bei depressiven Entwicklungstendenzen besonders. Die Überwälzungschance des nach dem Ertrag und Kapital bemessenen Steuerteils ist zwar nach der üblichen theoretischen Deduktion gering. Praktisch dürften die Preiswirkungen angesichts der hauptsächlich angewandten kostenrechnerischen Verfahren doch größer sein, namentlich im Falle inflationärer Entwicklungstendenzen.

Als Mittel der personellen Einkommensredistribution ist diese Abgabeform ebenfalls nicht sehr geeignet. Wohl wird durch den nach der Ertragshöhe leicht gestaffelten Tarif sowie die Vorbelastung der Gewerbebetriebe an sich der Progressionsgrad des gesamten Steuersystems erhöht. Der quantitative Effekt ist indessen wegen der Abzugsfähigkeit der Beträge bei der Einkommensbesteuerung nicht sehr groß und die Art, in der er herbeigeführt wird, unzweckmäßig. Es handelt sich prinzipiell um eine Objektsteuer, durch die die verschiedenen Einkunftsarten ungleichmäßig erfaßt werden und deren Last regional differenziert ist.

In dem Maße, wie die Bemessungsgrundlage des Ertragsteuerteils derjenigen der Einkommensteuer angepaßt worden ist, hat diese Abgabe den Vorzug verloren, den Leistungswillen relativ weniger zu beeinflussen. Ihr ist steuersystematisch in erster Linie nicht eine Ergänzung-, sondern eine Konkurrenzfunktion zuzuerkennen. Die in der Veranlagungs- und Kontrollweise der deutschen Einkommensteuer begründeten Nachteile<sup>42</sup> werden von der Gewerbesteuer weitgehend geteilt. Im Hinblick auf die Verschiedenartigkeit der Bemessungsgrundlagen, die

<sup>41</sup> Vgl. S. 181.

<sup>42</sup> Gutachten zur organischen Steuerreform, a. a. O., S. 21 ff.; ausführlicher auch G. Schmölders, Organische Steuerreform, Berlin-Frankfurt 1953.

Zerlegungsnotwendigkeit und die Zahlungen für auswärtige Arbeitnehmer, die wenig befriedigend geregelt sind, kann sie weder als steuer-technisch einfache noch als kostenmäßig billige Abgabe betrachtet werden<sup>43</sup>.

Es ist angesichts der vermehrten Integrationsbestrebungen und Außenhandelsverflechtungen nachteilig zu werten, daß die formale Inzidenz der Gewerbesteuer statistisch schwer zu ermitteln und ein Ausgleich der im internationalen Handel auftretenden Wettbewerbsverschiebungen kaum möglich ist. Eine gleichartige Abgabe mit ähnlichem Gewicht wird überdies in den Partnerländern der EWG und EFTA überhaupt nicht erhoben.

Das für diese Steuerform immer wieder vorgebrachte Argument der Wechselbezüglichkeit zwischen Erträgen und gemeindlichen Lasten ist — abgesehen von dem prinzipiell geltend gemachten Einwand — gegenwärtig noch fragwürdiger geworden als in der Vergangenheit<sup>44</sup>. Häufig wird hierbei die den Gemeinden durch den Gewerbebetrieb an sich und durch die gewerblichen Arbeitnehmer entstehende Belastung konfundiert. Noch wesentlicher erscheint, daß die Höhe des Gewerbeertrages und weitgehend ebenso des Gewerbekapitals in keiner eindeutigen Beziehung zu etwaigen Mehrlasten steht. Dieser Sachverhalt trifft vor allem für die — heute hauptsächlich erfaßten — Großbetriebe mit überregionalem Geschäftsradius zu und wird besonders einsichtig, wenn größere Ertragsschwankungen bei gegebener betrieblicher Kapazität zu verzeichnen sind.

Die vorgetragene Kritik der Gewerbesteuer muß verschärft werden, falls eine nach der Wert schöpfung bemessene Abgabe als Deckungsmittel der staatlichen Obergerichte existiert. Dann ergeben sich unmittelbar bei allen drei gewerbesteuerpflichtigen Tatbeständen zusätzliche Konkurrenzbeziehungen bzw. Doppelbelastungen zum Objekt der Wert schöpfungsabgabe. Die einzelnen Glieder des Steuersystems würden sich noch weniger ergänzen als gegenwärtig.

Die Mängel, die der Gewerbesteuer anhaften, sind bei dem gegenwärtigen Gewicht der staatlichen Haushaltswirtschaft so eindeutig überwiegend und grundsätzlicher Art, daß eine Korrektur der Gestaltungsweise — etwa tariflicher Art — unter den gegebenen Umständen an einem negativen Urteil kaum etwas ändern kann. Diese Abgabe ist unter ordnungs-, prozeß- und steuersystematischen Gesichtspunkten ein unzweckmäßiges Element des kommunalen Abgabensystems.

<sup>43</sup> Leider stehen in dieser Hinsicht keine genaueren quantitativen Angaben zur Verfügung.

<sup>44</sup> s. z. B. die Ausführungen von E. Froböss, Gemeindesteuern. In: Handbuch der kommunalen Wissenschaft . . . , a. a. O., Bd. III, S. 300 ff.

## 2. Grundsteuer

Die Grundsteuer trägt nach wie vor wesentlich zu einer begrenzten Finanzautonomie der Gemeinden bei, obgleich ihr Aufkommen wegen der unzulänglich angepaßten Einheitswerte und der Steuerbefreiungen für den sozialen Wohnungsbau dem wirtschaftlichen Wachstum nur verhältnismäßig wenig gefolgt ist<sup>45</sup>. Sie erfüllt diese ordnungspolitische Aufgabe erheblich besser als die Gewerbesteuer. Die regionale Aufkommensstreuung je Einwohner ist nicht entfernt so groß wie bei der letztgenannten Abgabe<sup>46</sup>. Die Grundsteuer stellt gerade für diejenigen kleineren, speziell landwirtschaftlichen Gemeinden eine ergiebige Einnahmequelle dar, in denen wenig oder gar keine Gewerbebetriebe vorhanden sind<sup>47</sup>. Für die regionale Streuung des Grundsteueraufkommens sind gegenwärtig die Unterschiede in der gewerblichen Wirtschaftskraft zwischen den Gemeinden in doppelter Weise von Einfluß: einmal durch das erhebliche, ähnlich differenzierte Gewicht des gewerblichen Einnahmeanteils und sodann durch die z. T. davon abhängige Wahl der Hebesätze. Daher darf ohne die gewerbesteuerlich bedingten Finanzkraftunterschiede wohl mit geringeren regionalen Aufkommensabweichungen gerechnet werden. Die Grundsteuer entspricht ebenfalls mehr der relativ geringeren autonomen Anpassungsfähigkeit der kommunalen Finanzpolitik an konjunkturell- und branchenbedingte Schwankungen der Steuereinnahmen. Es wird unmittelbar ein größerer Kreis von Zahlungspflichtigen erfaßt als bei der Gewerbesteuer. Deshalb ist die Abgabe unter dem Aspekt der gemeindlichen Willensbildung günstiger zu beurteilen. Soweit im Grundvermögen ein Ausdruck der individuellen Leistungsfähigkeit erblickt werden kann, genügt sie diesem steuerpolitischen Postulat — allerdings nur recht unvollkommen. Die erwähnten Bewertungs- und Befreiungsregelungen haben eine völlig ungleichmäßige Abgabenlast bei verschiedenen Grundvermögensarten bewirkt. Diese gegenwärtig festzustellende Unzulänglichkeit ist indessen nicht prinzipieller Art.

Die Grundsteuer erfaßt grundsätzlich einseitig einen Produktionsfaktor und verändert die diesbezüglichen Dispositionen der Unternehmer. Der hieraus resultierende Einfluß auf die Wettbewerbslage konkurrierender Unternehmungen dürfte aber bei dem gegenwärtigen Tarifniveau gegenüber den anderen Kostenfaktoren im gewerblichen Bereich nur selten bedeutsamer sein. Standortpolitisch ist die Grundsteuer im ganzen wohl eher positiv zu beurteilen<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Der Anteil der Grundsteuer am gemeindlichen Steueraufkommen betrug 1960 17 vH.

<sup>46</sup> s. statistische Übersichten, ferner die Angaben im Statistischen Jahrbuch Deutscher Gemeinden über das Steueraufkommen je Kopf.

<sup>47</sup> s. statistische Übersicht Nr. 1.

<sup>48</sup> Zu den standortpolitischen Gesichtspunkten ausführlicher N. Kloten, Standortwirkungen kommunaler Besteuerungsformen, S. 148 ff. in diesem Band.

Die Elastizität des Grundsteueraufkommens in bezug auf Sozialproduktänderungen ist besonders niedrig. Das erscheint konjunkturpolitisch bei gewerblichen Unternehmen beachtlich, für die diese Abgabe weitgehend Fixkostencharakter hat und so die betriebliche Preisbildung beeinflußt. Infolgedessen ist die formale Inzidenz schwer zu erfassen und ein Ausgleich der Steuerlastunterschiede im internationalen Handel kaum möglich. Leistungs- und Sparwillen dürften durch diese Abgabe kaum beeinträchtigt werden. Zu einer gleichmäßigeren Einkommens- und Vermögensverteilung trägt sie wenig bei. Ihre distributive Effizienz ließe sich freilich bei einem anderen Tarifaufbau erhöhen.

Steuersystematisch kann der Grundsteuer kaum eine wesentliche Ergänzungsfunktion zugeschrieben werden. Als Rudiment der früher umfassenderen Ertragsbesteuerung steht sie heute in Konkurrenz zur Vermögensteuer. Eine solche Beziehung ist in gewissem Umfang ferner zum Objekt einer Wertschöpfungsteuer gegeben. Die Abgabe ist — speziell wegen der Bewertungsschwierigkeiten — relativ aufwendig und verwaltungstechnisch nicht leicht zu handhaben, wenn die verschiedenen Grundvermögensarten gleichmäßig belastet werden sollen. Äquivalenztheoretisch kann sie ebensowenig gerechtfertigt werden wie die Gewerbesteuer, obgleich hier eine engere Wechselbezüglichkeit zwischen den kommunalen Erträgen und Lasten zu konstatieren ist.

Im Bereich der Land- und Wohnungswirtschaft ist die Grundsteuer, sofern bereits eine Einkommensteuer erhoben wird, wohl kaum durch eine verwaltungs- bzw. erhebungstechnisch befriedigendere Abgabe zu ersetzen<sup>49</sup>. Dagegen wurden einige Gründe dafür vorgetragen, das Produktions- und sonstige Dienstleistungsgewerbe von der Steuerpflicht freizustellen.

Trotz der genannten Mängel ist die Grundsteuer als Glied eines gemeindlichen Abgabensystems besser geeignet als die Gewerbesteuer.

### 3. Sonstige Steuern

Alle anderen Gemeindesteuern — wie die Getränke-, Grunderwerbs-, Vergnügungs-, Hunde- und Fischereisteuer — haben für den kommunalen Haushaltausgleich gegenüber den Realsteuern nur noch geringes Gewicht. Ihr Anteil am gemeindlichen Steueraufkommen betrug 1960 rd. 6 vH. Dieser Prozentsatz weist im Zeitverlauf abnehmende Tendenz auf. Die Abgaben sind im allgemeinen auch keineswegs für die Haushalte kleiner Gemeinden bedeutsamer. Ebenso ergeben sich in die-

<sup>49</sup> Das liegt vor allem in der Schwierigkeit begründet, die Abgabepflicht in diesen Bereichen wegen der vielfach unzureichenden Rechnungslegung individuell zu bemessen, so daß im hohen Maße zu Pauschalierungsverfahren Zuflucht genommen werden muß.

ser Hinsicht regional keine größeren Modifikationen<sup>50</sup>. Selbst für die Landkreise, denen das Aufkommen aus diesen Abgaben teilweise zufließt, sind sie deckungspolitisch von ähnlich untergeordnetem Rang.

Die „kleineren“ Steuern werden als geeignete Elemente des kommunalen Einnahmesystems gewöhnlich damit gerechtfertigt, daß sie verwaltungstechnisch gut eingespielt seien und den Bereich finanzautonomer Gestaltungsmöglichkeit für die Gemeinden erhöhen, ohne daß — gemessen am erzielten Ertrag — größere Verwaltungskosten entstehen. Auch würde den gemeindlichen Finanzen hierdurch eine größere Krisenfestigkeit verliehen.

Der Hinweis auf die niedrigen Verwaltungskosten ist indessen insoweit verfehlt, als der gleiche Ertrag bei einer ergiebigeren Steuerquelle ohne entsprechend vermehrten Aufwand und andere nachteilige Konsequenzen erzielt werden kann. Es ist bei dem geringen Deckungsanteil wenig überzeugend, von einer nennenswert höheren Krisenfestigkeit der gemeindlichen Finanzen oder einem beachtenswerten Beitrag zur eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung zu sprechen. Die Existenz dieser „Bagatellsteuern“ erklärt sich aus der früher nicht für möglich bzw. für angebracht gehaltenen Ausschöpfung ergiebigerer Einnahmequellen und ihrer in der Vergangenheit relativ beachtlicheren Funktion im Rahmen des Finanzausgleichs. Heute erfüllen sie weder eine wesentliche ordnungs- und prozeßpolitische noch eine steuersystematische Aufgabe. Die gerade von Gemeindevertretern immer wieder betonte Unerlässlichkeit dieser Abgaben<sup>51</sup> kann wohl nur als Furcht vor einer noch weiteren Einengung autonomer steuerlicher Gestaltungsmöglichkeiten, wenn nicht als bloßes Beharrungsvermögen auf Althergebrachtem gedeutet werden.

Bei einem Fortfall dieser kleinen Steuern stellt sich erneut die Frage, wie die dadurch vergrößerte kommunale Finanzierungslücke geschlossen werden kann.

## **V. Die kommunalen Abgaben als Teil des gesamten Steuersystems: Steuerverbund und Finanzquellen der staatlichen Oberverbände**

Bei dem entscheidenden Einfluß, den die öffentlichen Finanzen gegenwärtig auf die wirtschaftliche Aktivität in der Volkswirtschaft ausüben, und einer ausgeprägten Tendenz zu einem gesamtstaatlichen

---

<sup>50</sup> Eine gewisse Ausnahme bildet Bayern. Hier geht der Anteil des Aufkommens aus den „Bagatellsteuern“ indessen auch nicht wesentlich über 10 vH hinaus.

<sup>51</sup> So z. B. H. Bohmann, Das Gemeindefinanzsystem, Stuttgart und Köln 1957, S. 15—17, und G. Heinke, Grundsätze für die Neuordnung des kommunalen Finanzsystems. „Kommunalwirtschaft“ Jg. 10 (1957), S. 259.

Wohlfahrtsausgleich müssen die finanziellen Belange der verschiedenen Gebietskörperschaften mehr denn je aufeinander abgestimmt sein. So kann die kommunale Abgabenstruktur nur als Teil eines zweckmäßigen gesamtstaatlichen Steuer- und Finanzsystems gedacht werden und ist eine „Neuordnung der Gemeindefinanzen von einer Neuordnung der gesamten Finanzverfassung nicht zu trennen“<sup>52</sup>.

Als das zentrale Problem der Gemeindefinanzen werden vor allem die zu großen Unterschiede in der örtlichen Steuerkraft betrachtet. Die anderen hier bestehenden steuerlichen Unzulänglichkeiten und die kommunale Deckungsmasse insgesamt gelten dagegen zumeist als weniger revisionsbedürftig<sup>53</sup>. Es sind daher in erster Linie ausgleichspolitische Maßnahmen, die erwogen werden, um die kommunalen Finanzen zu „sanieren“. Unverkennbar ist die Tendenz, den noch vorhandenen autonomen haushaltspolitischen Gestaltungsbereich der Gemeinden weiter einzuengen. Entsprechend dominiert in der steuerlichen Reformdiskussion und in der Praxis des Finanzausgleichs in jüngster Zeit der Gedanke des vermehrten Steuerverbundes. Ein solcher Verbund kann in der Form eines einheitlichen oder differenzierten Anteils am örtlichen Aufkommen einzelner Steuern zur eigenverantwortlichen Verwendung durch die Gemeinden ausgestaltet werden. Es kommen aber auch gemeinschaftliche Anteilsbeträge für alle Gemeinden oder einzelne Gemeindegruppen in Betracht, deren örtliche Zuweisung mit einer regionalen Umverteilung verbunden wird. Die kommunale Besteuerungsweise hängt deshalb sehr davon ab, ob ein solcher Verbund existiert, wie weit er gespannt ist und wie stark darüber hinaus spezielle oder allgemeine Finanzüberweisungen staatlicher Oberverbände dazu beitragen, den Finanzbedarf zu decken. Im Extrem kann auf eigene Steuerquellen für die Gemeinden ganz verzichtet werden. Ein derartiges Verfahren würde dem demokratischen und föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik widersprechen und wird deshalb auch nicht erwogen. Wohl aber steht ein erweiterter Finanzausgleich in den erwähnten Formen zur Diskussion. Demgegenüber soll hier — wie erwähnt — davon ausgegangen werden, den Gemeinden einen hohen Deckungsbeitrag aus eigenen Steuerquellen zu gewährleisten, so daß zumindest ein größerer Teil derselben nicht mehr auf *allgemeine* Zuweisungen aus einem Steuerverbund bzw. Finanzausgleich angewiesen ist<sup>54</sup>. Diese Position sei im folgenden kurz begründet.

<sup>52</sup> K. M. Hettlage, Gemeindefinanzreform, a. a. O., S. 137.

<sup>53</sup> So besonders deutlich K. M. Hettlage, Gemeindefinanzreform, a. a. O.; ferner die Bundesregierung in einer Stellungnahme zur Reform der Gemeindefinanzen, abgedr. in Württ. Gemeindezeitung, Nr. 6/1961, S. 91; in dieser Richtung auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Zur gegenwärtigen Problematik . . . , a. a. O., S. 13 ff.

<sup>54</sup> Der Haushaltsausgleich der Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen

Ein Verbundsystem in der Form begrenzter, individuell zu gestaltender Zuschlagsrechte oder einheitlicher Anteile der Gemeinden bei einer oder mehreren Abgaben staatlicher Oberverbände erscheint nur dann angebracht, wenn die fraglichen Steuern auch prinzipiell als Kommunalabgaben geeignet sind. Ist das nicht der Fall, so gelten die diesbezüglichen Einwände ebenso für das Verbundsystem. Gewisse Modifikationen ergeben sich lediglich unter quantitativen Gesichtspunkten und im Falle gleicher Anteilssätze durch die fehlende örtliche Differenzierungsmöglichkeit der Steuerlast. Bei einem System mit einheitlichen Quoten wäre es nicht zweckmäßig, die Quoten längerfristig zu fixieren, weil sich der Finanzbedarf der einzelnen Gebietskörperschaften häufig unterschiedlich entwickelt. So bleiben zumeist anhaltende, einseitig interessensorientierte Streitigkeiten der beteiligten Gebietskörperschaften um die anteilige Ausbeutung der betreffenden Steuerquellen nicht aus. Das zeigen die Erfahrungen aus der Weimarer Republik, der Bundesrepublik und anderer Länder, soweit dort ein Verbundsystem praktiziert wird<sup>55</sup>, nur zu deutlich. Bei derartigen Meinungsverschiedenheiten setzt sich zumeist das Gewicht der größeren Finanzmasse durch, und daher sind die Gemeinden in der Regel der schwächste Partner. Es war darum ja gerade ein spezielles Anliegen der Popitzschen Reformvorschläge, von einem derartigen Quotensystem wegzukommen<sup>56</sup>.

Ist der Steuerverbund so gestaltet — wie gegenwärtig im Verhältnis zwischen Ländern und Gemeinden —, daß dabei zentral eine Umverteilung der Verbundmasse nach bestimmten, die „Bedarfslage“ berücksichtigenden Schlüsseln erfolgt, dann dürfte ziemlich sicher die gemeindliche Selbstverwaltung im Sinne einer eigenverantwortlichen Einnahme- und Ausgabegestaltung ständig weiter ausgehöhlt werden. Denn eine derartige Redistribution bedingt, daß der Bedarf anerkennend oder ablehnend durch den zuweisenden Oberverband gewertet wird. Je höher der aus dem Steuerverbund fließende Anteil der Dekungsmittel ist, um so dringlicher ergibt sich ein Bedürfnis, das hierbei anzuwendende „Schlüsselbund“ zu erweitern. Die Verfahrensweise wird komplizierter, damit zugleich undurchsichtiger und immer weniger auf ihre Sinnhaftigkeit durch die an der finanzpolitischen Willensbildung beteiligten Organe überprüfbar. Das läßt sich leicht an den praktizierten Systemen und ihrem allgemeinen Verständnis exemplifizieren<sup>57</sup>.

---

Steuerkraft und relativ geringen Erwerbseinkünften kann nach wie vor nur mit Hilfe allgemeiner Finanzausweisungen sichergestellt werden.

<sup>55</sup> s. Local Government Finance ..., a. a. O., speziell die Bemerkungen im Nationalbericht für Österreich, S. 33.

<sup>56</sup> J. Popitz, Der künftige Finanzausgleich ..., a. a. O.

<sup>57</sup> Namentlich Popitz hat eindringlich davor gewarnt, den Finanzausgleich zu einer „Geheimwissenschaft“ zu machen. Zur gegenwärtigen Situation vgl. die Denkschrift über den kommunalen Finanzausgleich, Landtag von Baden-

Zu einem großen Teil verschieben sich also die bei getrennter Besteuerung auftretenden Nachteile lediglich auf die Ebene des Finanzausgleichs, der gegenüber autonomer Entscheidungsmöglichkeit der Gemeinden durchaus nicht ohne weiteres als vorteilhaft bezeichnet werden kann.

Es ist deshalb m. E. unzureichend, einen vermehrten Steuerverbund zu fordern, ohne die Möglichkeit eines „rationalen“ Finanzausgleichs zu prüfen. Bei einem entsprechenden Studium werden sehr schnell die großen Schwierigkeiten deutlich, „richtige“ Umlageschlüssel, namentlich für *allgemeine* Finanzzuweisungen zu finden<sup>58</sup>. Als erwiesen darf wohl gelten, daß die in der Bundesrepublik angewandten Umlagemodi nicht befriedigen, schon gar nicht „objektiv“ oder leicht verständlich sind. Es sollte doch Bedenken auslösen, daß die Veredlung der Einwohnerzahl — gemäß der These von dem höheren Finanzbedarf für den sogenannten „kanalisierten Einwohner“ —, die im Rahmen des gegenwärtig praktizierten allgemeinen Finanzausgleichs so großes Gewicht hat, letztlich noch immer auf eine Analyse zurückgeht, die Popitz an Hand der tatsächlichen Ausgaben für ein Haushaltsjahr angestellt hat<sup>59</sup>. Seitdem ist — von speziellen Bereichen abgesehen — m. W. überhaupt noch kein Versuch unternommen worden, unabhängig von den prinzipiell ungeeigneten Ist-Ausgaben „objektivere“ Anhaltspunkte zu finden. Am wenigsten kann unter diesen Umständen erwartet werden, daß es gelingt, einen einigermaßen befriedigenden interkommunalen Finanzausgleich zustande zu bringen, wenn die interesse- und einflußmäßig heterogene Struktur der Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigt wird.

Damit soll nicht grundsätzlich die Notwendigkeit allgemeiner Finanzzuweisungen in Frage gestellt werden. Indessen wird die Zweckmäßigkeit eines weitgespannten Steuerverbundes bezweifelt und ein möglichst geringer Anteil der allgemeinen Deckungsbeiträge aus einem Finanzausgleich für erstrebenswert gehalten.

Im Hinblick auf die präzisierte Aufgabe ist somit weiter zu prüfen, ob und ggf. welche Abgaben als eigenverantwortlich ausschöpfbare Dekkungsmittel für den gemeindlichen Finanzbedarf in Betracht kommen. Die Untauglichkeit einiger Hauptsteuern für diesen Zweck erscheint — unter Berücksichtigung der finanziellen Bedürfnisse der anderen

---

Württemberg, Beilage 270 vom 15. Oktober 1960, sowie K. Fröhner, Der Finanzausgleich in Baden-Württemberg, Stuttgart 1958, S. 9 ff.

<sup>58</sup> Denkschrift über den kommunalen Finanzausgleich, a. a. O., S. 399 ff.

<sup>59</sup> J. Popitz, a. a. O., S. 262 ff.

Staatsverbände — so evident, daß einige Hinweise als ausreichend erachtet werden.

Das Aufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer weist örtlich noch größere Unterschiede auf als das aus der Gewerbesteuer. Ebenso ist ihre Konjunkturreagibilität noch höher und das Problem der Zerlegbarkeit bzw. des Ausgleichs noch schwieriger zu regeln. Würden die Gemeinden mit festen Quoten am Aufkommen beteiligt, ergäbe sich überdies der erwähnte Nachteil in bezug auf die finanzielle Autonomie. Örtlich differenzierte Zuschläge sind im Hinblick auf die regionalen Finanzkraftunterschiede sowie konjunktur-, verteilungs- und standortpolitisch nicht angebracht. Selbst wenn die direkte Progressivität der Einkommensteuer in diesem Zusammenhang unberücksichtigt bleibt, kann deren Tauglichkeitsgrad als Gemeindeabgabe nicht ausschlaggebend verbessert werden. Dann können sich im übrigen nicht unbedeutliche tarifpolitische Schwierigkeiten ergeben: etwa im Falle vermehrter Freibeträge oder spezieller Sondervergünstigungen. Körperschaft- und Einkommensteuer (einschließlich Lohnsteuer) bilden eine zusammengehörige Abgabengruppe, deren Tarifgestaltung nicht unabhängig voneinander und in erster Linie nach überkommunalen Belangen erfolgen sollte.

Die Erbschaft- und Vermögensteuer<sup>60</sup> weisen zwar eine geringere Konjunkturreagibilität auf, sind im übrigen als kommunale Deckungsmittel ebenso ungünstig zu beurteilen wie die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Alle diese Abgaben, die direkt an das Einkommen und Vermögen anknüpfen, stellen besonders geeignete steuerpolitische Mittel der Vermögens- und Einkommensredistribution dar. Ihre Erträge sollten deshalb in erster Linie den staatlichen Oberverbänden zufließen, für die sie überdies als Deckungsmittel unter Wahrung der steuerlichen Systemeinheit sehr schwer ersetzbar sind.

Die „großen“ speziellen Verbrauchsteuern, die nach dem Produktionswert bzw. der Produktionsmenge einzelner Güter bemessen werden (Tabak-, Branntweinsteuern usw.), können ebenfalls nicht als zweckmäßige kommunale Steuerquellen angesehen werden. Das ergibt sich bereits daraus, daß die Produktionsstätten unter diesem Aspekt regional viel zu ungleichmäßig gestreut sind.

Bedenken gegen eine nach der Wertschöpfung bemessenen Steuer als Glied eines Gemeindeabgabensystems müssen einmal im Hinblick auf die daraus resultierenden übermäßigen örtlichen Finanzkraftunterschiede sowie die ausgeprägte konjunkturelle und branchenmäßige Aufkommensreagibilität geltend gemacht werden. Ferner ist ungünstig zu werten, daß bei der Wertschöpfungsteuer aus Wettbewerbs-

<sup>60</sup> Hierbei wird die gegenwärtige Gestaltungsweise der Abgabe zugrunde gelegt.

gründen keine örtlich differenzierten Tarife angebracht sind. Schließlich ist diese Abgabe dem Niveau sowie der sprunghafteren Entwicklungsmöglichkeit der Ausgaben von Bund und Ländern mehr angemessen als dem Finanzbedarf der Gemeinden. Bildet die Wertschöpfungsteuer eine Haupteinnahmequelle der vorgenannten Gebietskörperschaften, so erscheint eine Ertragsbeteiligung der Gemeinden in Form von Anteilsquoten oder Zuschlägen ebenfalls nicht angebracht. Zur Deckung des kommunalen Steuerbedarfs müßte der Tarif erheblich erhöht, unter anderem also auch die Gewinnerfassung noch einmal verschärft werden. Der kommunale Einnahmefluß wäre überdies in starkem Maße abhängig von Gestaltungsvariationen der Abgabe entsprechend den finanzpolitischen Intentionen des Oberverbandes. Durch eine Zerlegung — insbesondere der Bemessungselemente Gewinne und Löhne — nach den Betriebsstätten bzw. dem Domizilprinzip läßt sich zwar die Eignung der Wertschöpfungsabgabe als Deckungsmittel der Kommunen verbessern, indessen um den Preis einer erheblichen steuertechnischen Komplizierung und ohne Ausschluß der erwähnten grundlegenden Einwände.

Bei einem Fortfall der Brutto-Allphasen-Umsatzsteuer ist indessen eingehender, als das in den bisherigen Diskussionen geschehen ist, zu prüfen, ob eine Bruttoumsatzsteuer, die auf Lieferungen und Leistungen an Nichtunternehmer erhoben wird<sup>61</sup>, als Gemeindeabgabe in Betracht kommt — sei es neben der Wertschöpfungsteuer oder als ergänzender Teil derselben<sup>62</sup>.

## **VI. Zur Reformmöglichkeit des kommunalen Abgabensystems**

### **1. Besteuerung des „Endkonsums“ mit Hilfe einer „Kleinhandel-“ bzw. „Kleingewerbeumsatzsteuer“**

Mit der sogenannten Kleinhandelsteuer würden die Gemeinden über eine Einnahmequelle von hoher Ergiebigkeit verfügen, deren Ausbeutungsmöglichkeit höher einzuschätzen ist als die der Gewerbesteuer. Das Tarifniveau dieser Abgabe kann relativ leicht einem veränderten Finanzbedarf der Kommunen angepaßt werden, und zwar weitgehend unabhängig von der Haushaltslage bei den anderen Gebietskörperschaf-

<sup>61</sup> Dieser Gedanke, der früher schon einmal in ähnlicher Weise von J. Noltenius (Gesundung der Finanzverfassung der Deutschen Bundesrepublik, Bremen 1953) vorgetragen wurde, wird neuerdings besonders von D. Pohmer, (Die Neuordnung der Umsatzbesteuerung, Bonn 1960, S. 95 ff.) vertreten.

<sup>62</sup> Es kann darauf verzichtet werden, eine Brutto-Umsatzsteuer auf der Großhandelsstufe — nach dem Beispiel der britischen purchase tax — im Hinblick auf ihre Zweckmäßigkeit als Gemeindeabgabe zu prüfen, weil diese neben der Wertschöpfungsabgabe im gesamten Steuersystem nicht angebracht ist und als Gemeindeabgabe noch größere Nachteile als eine nach der Wertschöpfung bemessene Abgabe hätte.

ten, speziell von den hier geltenden Tarifen für die genannten Hauptsteuern. Als wesentlicher Vorzug ist es anzusehen, daß bei einer derartigen kommunalen Besteuerungsweise die heute bestehenden Ungleichheiten in der örtlichen Finanzkraft beträchtlich vermindert werden<sup>63</sup>. Somit läßt sich von vornherein der Finanzausgleich einfacher gestalten. Eine begrenzte örtliche Tarifdifferenzierung erscheint durchaus möglich. Beachtliche standortpolitische Nachteile sind nicht zu befürchten, weil nur der Endkonsum betroffen ist. Selbst ein gütermäßiger gestaffelter Tarif, der dem Gesichtspunkt der Leistungsfähigkeit noch mehr entsprechen würde als eine proportionale Belastung des gesamten Aufwandes — etwa verminderter Sätze für bestimmte Grundnahrungsmittel —, begegnet keinen größeren verwaltungstechnischen Schwierigkeiten. Dadurch würde freilich die Erhebungsweise kompliziert werden. Die im Vergleich zur Gewerbesteuer geringere Konjunkturreagibilität des Aufkommens entspricht den besonderen kommunalen Bedingungen in dieser Hinsicht. Die Abgabe bietet längerfristig eine relativ sicherere haushaltsmäßige Dispositionsgrundlage als etwa die Gewerbesteuer, weil sich ihre zukünftige Ertragsentwicklung besser abschätzen läßt. Die Steuer ist ferner geeignet, die gemeindliche Selbstverwaltung zu stärken. Sie erfaßt einmal unmittelbar einen relativ weiten Kreis subjektiv Steuerpflichtiger und trifft sodann wegen der relativ großen Überwälzungschancen letztlich alle Gemeindebürger. Es erscheint in diesem Zusammenhang zumindest fragwürdig, ob ein offener Steurausweis, der möglich wäre, angesichts der gegebenen Mentalität weiter Bevölkerungskreise wirklich wünschenswert ist. Schließlich ergibt sich bei einer solchen Abgabe kein Ausgleichsbedürfnis der Steuerlastdifferenzen im internationalen Handel. Ordnungspolitisch stellt deshalb eine Steuer auf den „Endkonsum“ eine zweckmäßige Kommunalabgabe dar.

Die relativ geringe Konjunkturreagibilität einer Kleinhandelsteuer ist insoweit prozeßpolitisch nicht besonders nachteilig, als der größte Teil des produzierenden Gewerbes nicht der Abgabepflicht unterliegt. Das erwünschte Wachstum der Wirtschaft wird gefördert, weil die Ersparnisse und die Investitionen nicht belastet werden. Deshalb übt die Abgabe eine gewisse Ergänzungsfunktion zur Einkommensteuer aus. Die formale Inzidenz ist relativ einfach festzustellen, und die Überwälzungschancen sind günstiger zu beurteilen als bei der gegenwärtigen Umsatzsteuer. Dieser Sachverhalt kann natürlich unter Umständen — je nach der betrieblichen Preispolitik — im Hinblick auf die Währungsstabilität nachteilig gewertet werden. Zur Realisation einer gleichmäßigeren personellen Einkommensdistribution vermag die Abgabe dagegen kaum beizutragen, sofern nicht differenzierte Steuersätze angewandt werden.

---

<sup>63</sup> Statistische Übersichten Nr. 4 ff.

Die einphasige Umsatzsteuer auf Konsumgüterlieferungen ist einfacher zu verwalten und verursacht weniger Erhebungskosten als die gegenwärtige Allphasen-Umsatzsteuer. Zwischenbetriebliche Umsätze bleiben steuerfrei — entweder direkt beim Lieferanten oder indirekt durch Verrechnung beim Abnehmer. Steuerpflichtige Tatbestände sind also nur die Lieferungen und Leistungen von Unternehmern an die inländischen Endverbraucher, deren — praktisch kaum bedeutsamer — Direktimport und evtl. der Selbstverbrauch. Damit können alle diejenigen Vorschriften im gegenwärtigen Umsatzsteuerrecht fortfallen, die mit der Kumulativwirkung zusammenhängen, speziell die detaillierten Sondernormen über die Rückvergütungen und Ausgleichsabgaben sowie für den Großhandel. Zusätzlich wäre es möglich, den umfangreichen Katalog steuerfreier Tatbestände zu lichten. Eine Zerlegung der Steuer bei mehreren Betriebsstätten eines Unternehmens in verschiedenen Gemeinden bereitet keine besonderen Schwierigkeiten. Sie ist leichter durchzuführen als bei der Gewerbesteuer, wo zu diesem Zweck bereits hilfsweise die Umsätze herangezogen werden.

Für den Versandhandel und in ähnlich gelagerten Fällen — z. B. im Bau-, Banken-, Versicherungs-, Energie- und u. U. im Verkehrssektor<sup>64</sup> —, in denen die Unternehmungserlöse in erster Linie aus einer überörtlichen Geschäftstätigkeit resultieren, ist — evtl. von einer bestimmten Umsatzhöhe an — zu erwägen, eine örtliche Aufgliederungs- und entsprechende Überweisungspflicht zu konstituieren. Sofern die Verwaltungskosten für eine Umsatzaufschlüsselung nach Gemeinden als zu hoch erachtet werden, besteht die Möglichkeit, die hier anfallenden Erträge den Landkreisen oder aber den staatlichen Oberverbänden zuzuweisen.

Mehr Bedenken kann ein Nebeneinander von Einzelhandel- und Wertschöpfungssteuer auslösen. Anlaß hierzu bietet nicht so sehr die Doppelbelastung des Verbrauchs durch zwei gleichartige Abgaben an sich. Vielmehr ist bedeutsamer, daß eine konsequent ausgestaltete Wertschöpfungsabgabe die Steuerlastdistribution zuungunsten des Dienstleistungsgewerbes verschiebt. Diese Besteuerungsweise läuft bei den selbständigen Berufen im wesentlichen auf eine zusätzliche Erfassung des Bruttoeinkommens als Steuerobjekt hinaus. Es entstehen auch gerade für diesen Kreis fragwürdige Besteuerungskomplikationen und vermehrte Feststellungs- und Erhebungskosten. Diese Bedenken könnten ausgeschaltet werden, wenn für die Steuerpflicht bei der Wertschöpfungsabgabe eine relativ hohe Freigrenze vorgesehen wird, die durch mehrere Kriterien — etwa Beschäftigung, Umsatz und Betriebsvermö-

<sup>64</sup> Das gilt namentlich für den Fall, daß die Beförderungssteuer aufgehoben und die Beförderungsumsätze durch eine Wertschöpfungs- bzw. Kleinhandelsabgabe erfaßt werden.

gen — zu definieren ist. Da die Umsätze unternehmungsmäßig relativ stark konzentriert sind, ergibt sich, daß bei nicht zu niedrig bemessenen Freigrenzen der überwiegende Teil der gegenwärtig Umsatzsteuerpflichtigen nicht zur Wertschöpfungssteuer veranlagt wird. Dabei ist im Vergleich zu der großen Zahl der Steuerbefreiten bei Umsatzgrenzen von etwa 100 000, 250 000 oder 500 000 DM der Ertragsausfall verhältnismäßig gering<sup>65</sup>. Auf diese Weise ergibt sich zugleich eine gewisse — als erwünscht zu betrachtende — Schutzwirkung für „kleinere“ Gewerbebetriebe, für die ein Steuerumbau dann lediglich Vereinfachungen bringen würde. Im Vergleich zu einem durchgängigen Nebeneinander beider Abgaben verdient m. E. die zuletzt erwogene Ausgestaltung erhebungstechnisch sowie wirtschaftspolitisch den Vorzug. Eine solche Freigrenze stünde durchaus im Einklang mit den aufgeführten Prinzipien des Systembaus.

Unabhängig von diesen Erwägungen stellt eine Steuer auf den Letztverbrauch unter ordnungs-, prozeßpolitischen und steuertechnischen Gesichtspunkten eine besonders zweckmäßige Gemeindesteuer dar. Auf diesem Wege kann die Finanzierungslücke der Kommunen insgesamt weitgehend geschlossen und auch der Finanzbedarf der Landkreise — etwa durch quotale Beteiligung — sichergestellt werden.

Es ist allerdings unwahrscheinlich, daß eine derartige Abgabe als steuerliches Alleindeckungsmittel für die Kommunen befriedigt. Die Erträge in Landgemeinden dürften zwar überwiegend größer sein als diejenigen aus der Gewerbesteuer<sup>66</sup>. Indessen ist die Bedeutung der zentralen Einkaufsorte zu groß, als daß durch diese Abgabe allein eine entscheidende Besserung der Finanzlage in diesem Kommunenkreis erwartet werden kann. Ihr entscheidender Vorzug liegt in einer Minderung der Finanzkraftunterschiede vor allem im Bereich der Stadtgemeinden, für die sich im Falle eines Steuerumbaus auch relativ leicht ein recurrerter Finanzierungsanschluß herbeiführen läßt. In Landgemeinden sind die Erträge einer „Kleinhandelsteuer“ bei Fortfall der Grundsteuereinnahmen im Hinblick auf die genannten Reformziele nicht ergiebig genug gestaltbar, selbst wenn der Eigenverbrauch steuerpflichtig wird. Dabei ist zu berücksichtigen, daß örtlich stärker differenzierte Tarife, speziell aus standort- und wettbewerbspolitischen Gründen, nicht zweckmäßig sind. Soll allen Gemeinden daher ein etwas größerer Spielraum

<sup>65</sup> Nach der Umsatzsteuer-Statistik für das Jahr 1959 entfallen

	% der Steuerpf.	% der Steuer
auf Umsätze bis 100 000 DM	68	8
auf Umsätze bis 250 000 DM	86	11
auf Umsätze bis 500 000 DM	93	14

<sup>66</sup> Vgl. statistische Übersichten Nr. 4—12.

autonomer Gestaltungsmöglichkeiten bleiben, so ist die Kleinhandelsteuer wohl wenigstens durch eine weitere Abgabe zu ergänzen.

## 2. Ergänzungsmöglichkeiten einer Einzelhandelsteuer

Gegen eine Miet- und Wohnraumsteuer, die eine solche Ergänzungsfunktion ausüben kann<sup>67</sup>, hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium m. E. überzeugende Bedenken vorgetragen<sup>68</sup>. Neben erhebungstechnischen und kostenmäßigen Einwänden ist vor allem herzuheben, daß der mit diesen Abgaben verfolgte Zweck im wesentlichen mit Hilfe der Grundsteuer verwirklicht werden kann. Eine Miet- oder Wohnraumsteuer vermag aber nicht alle positiv zu wertenden Funktionen erfüllen, die der Grundsteuer eigentümlich sind. Das gilt besonders für die Abgabepflicht der Landwirtschaft und z. T. auch des privaten Grundbesitzes, die als Ertragsobjekte der Grundsteuer gerade unter dem Aspekt nicht zu ausgeprägter Finanzkraftunterschiede zwischen Stadt und Land beachtlich sind.

Ähnliche Bedenken können gegen eine ergänzende *Bodenwertzuwachssteuer* geltend gemacht werden. Zwar erscheint es prinzipiell erstrebenswert, Wertsteigerungen des Grundvermögens steuerlich besser zu erfassen. Das läßt sich aber zu einem wesentlichen Teil erreichen, ohne daß es hierzu einer aufwendigen und letztlich — nach den vorliegenden Erfahrungen — doch nicht befriedigend zu gestaltenden Sonderabgabe bedarf. Zu diesem Zweck kommen wiederum Modifikationen des Grundsteuerrechts — vor allem kurzfristigere Wertfeststellungen — und weiterhin einkommensteuerliche Maßnahmen in Betracht. So können etwa die Spekulations- und Veräußerungsgewinne vermehrt abgabepflichtig gemacht werden. Auch die Vermögen- und Erbschaftsteuer läßt sich entsprechend ausbauen. Eine Wertzuwachssteuer ist im übrigen als Kommunalabgabe wenig geeignet, weil hierbei die Abhängigkeit von konjunkturellen Schwankungen und örtlichen Ertragsdifferenzen zu ausgeprägt ist.

*Spezielle kommunale Aufwandsteuern* sind ebensowenig zweckmäßig. Das angestrebte Ziel ist — einfacher und weniger aufwendig — weitgehend dadurch realisierbar, daß einzelne Verbrauchsarten im Rahmen der Kleinhandelsteuer entsprechend differenziert belastet werden. Die damit verbundenen erhebungstechnischen Komplikationen erscheinen aber nur dann gerechtfertigt, wenn besondere wirtschaftliche oder gesellschaftliche Ordnungs- und Prozeßziele, d. h. nicht nur solche dek-

<sup>67</sup> Diese Möglichkeiten werden eingehend erörtert von R. Horster, *Die Reform des deutschen Gemeindesteuersystems*, Berlin 1958, der eine Wohnraumsteuer als Gemeindeabgabe befürwortet.

<sup>68</sup> Zur gegenwärtigen Problematik . . ., a. a. O., S. 22.

kungspolitischer Art, sich auf diesem Wege angemessen realisieren lassen.

Dem Anliegen, das Interesse der Bürger an der gemeindlichen Selbstverwaltung und der Gemeindefinanzwirtschaft zu fördern, ist durch eine Kleinhandelsteuer hinreichend Genüge getan. Es ist m. E. nicht opportun, speziell zu diesem Zweck noch eine besondere Abgabe zu erheben. Bei einer Bürgersteuer, die das Aufkommen der gegenwärtigen Grundsteuer ersetzen könnte, müßte die unterschiedliche individuelle Leistungsfähigkeit doch weitgehend berücksichtigt werden. Im Falle stärker differenzierter Tarife ergeben sich wiederum die bei der Einkommensteuer erwähnten Nachteile. Dann wäre schon aus erhebungstechnischen Gründen eine quotenmäßige Beteiligung der Gemeinden oder bestimmter Gemeindegruppen (z. B. der unteren Größenklassen) am Einkommen- und Lohnsteueraufkommen ihrer Einwohner — evtl. auf der Basis eines proportionalen Tarifs — zu präferieren. Freilich lassen sich auch gegen eine solche Finanzierungsweise beachtliche Einwände geltend machen<sup>69</sup>. Als „Füllsteuer“ mit einem quantitativ geringeren Gewicht ist eine Bürgersteuer weder notwendig noch zweckmäßig.

Soll den Gemeinden ein größerer Spielraum finanzieller Gestaltungsfreiheit gewährleistet werden, als ihn die Erträge einer Kleinhandelsteuer mit begrenzter örtlicher Tarifdifferenzierung alleine bieten, so erscheint zusammenfassend eine verbesserte Grundsteuer am ehesten für eine solche Ergänzungsfunktion geeignet<sup>70</sup>. Das gilt speziell im Hinblick auf den Finanzbedarf der Land- und Wohngemeinden, weniger dagegen für die industrialisierten Gemeinden mit relativ hohen Grundsteuererträgen aus Geschäftsgrundstücken. Selbst wenn die Ungleichmäßigkeiten im gegenwärtigen Bewertungsverfahren unberücksichtigt bleiben, sind die anderen Mängel der Grundsteuer — als Glied des gesamten Steuersystems in der Bundesrepublik — natürlich nicht zu verkennen.

In den vorhergehenden Erörterungen wurden die Sondersteuern im Verkehrsgewerbe außer acht gelassen. Der verkehrspolitische Aufgabenbereich kommt indessen nach seiner Eigenart im besonderen Maße für eine spezielle Verbundwirtschaft zwischen allen staatlichen Verbänden in Betracht. Hier sind noch verhältnismäßig leicht „objektive“ Verteilungsschlüssel zu finden. Da für eine zweckmäßige Steuergestaltung im Verkehrssektor überörtliche Urteilskriterien speziell der gesamtwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung zwischen den einzelnen Verkehrsträgern dominieren, können kommunale Sonderabgaben in diesem Bereich als wenig angemessen bezeichnet werden.

<sup>69</sup> s. S. 194.

<sup>70</sup> Die Grundsteuer ist im übrigen auch international diejenige Abgabe, die am häufigsten zur Deckung des kommunalen Finanzbedarfs herangezogen wird. s. Local Government Finance . . ., a. a. O., S. 22.

Hinsichtlich der quantitativen Konsequenzen des erörterten Steuerumbaus ist zu erwarten<sup>71</sup>, daß sich ein wesentlich geringeres Gefälle in den Finanzkraftunterschieden zwischen den Gemeinden einstellt. Unter der hierbei gemachten Voraussetzung vermehrter Grundsteuereinnahmen kann auf diesem Wege der Finanzbedarf des größeren Teils der Gemeinden bei örtlich nur wenig abgestuften Tarifen der Kleinhandelsteuer gedeckt werden. Ein zweckmäßiges kommunales und gesamtstaatliches Steuersystem läßt sich gestalten, ohne den Ausweg eines vermehrten allgemeinen Finanzausgleichs zu beschreiten. Freilich bleibt auch bei einer verbesserten Kommunalbesteuerung ein Teil der Gemeinden auf subsidiäre Deckungsmittel aus einem Finanzausgleich angewiesen.

#### Vorbemerkung zu den statistischen Übersichten Nr. 4—12

Die nachfolgenden statistischen Übersichten wurden lediglich zu dem Zweck erstellt, Anhaltspunkte für die quantitativen Auswirkungen des erörterten Steuerumbaus — Ersatz der Gewerbe- und Bagatellsteuern durch eine „Kleinhandelsabgabe“ — zu gewinnen, und zwar speziell im Hinblick auf die zu erwartenden Änderungen der regionalen bzw. örtlichen Streuung des gemeindlichen Steueraufkommens.

Die für die „Kleinhandelsbesteuerung“ zugrunde gelegten Werte der Umsatzsteuer-Statistik sind in diesem Zusammenhang mit erheblichen Vorbehaltten zu betrachten, die den Erkenntniswert der Näherungsberechnungen einschränken. Diese Vorbehalte ergeben sich vor allem daraus, daß in der Umsatzsteuer-Statistik Unternehmungseinheiten erfaßt werden (zentrale Veranlagung für Betriebsstätten und Filialen), das Objekt einer „Kleinhandelsabgabe“ (Lieferungen und Leistungen an inländische Nichtunternehmer) mit den ausgewiesenen Wirtschaftsbereichen nicht identisch ist (die Umsätze des Einzelhandels bilden nur einen Teil des Objekts) und als unterste Ortseinheit nur Kreisergebnisse ausgewiesen werden, wodurch die Verschiebungen im Bereich der kreisangehörigen Gemeinden nicht dargestellt werden können.

Für die näherungsweise Berechnung des Aufkommens aus einer „Kleinhandelsabgabe“ wurden die *gesamten* Umsätze in den Bereichen Einzelhandel, Handwerk und sonstiges Produktionsgewerbe gemäß der Umsatzsteuer-Statistik herangezogen und ein *einheitlicher* Steuersatz von 5 vH angenommen.

Zum Vergleich der regionalen bzw. örtlichen Streuung der Realsteuerkraft (gemäß der Bundesstatistik über die Realsteuerkraft) und der „Kleinhandelsteuerkraft“ (gemäß obiger Berechnung) wurden im wesentlichen die aufsummierten Einzelabweichungen für die betrachteten Gebiete von den jeweiligen Durchschnittswerten in einfache Beziehung gesetzt zu den entsprechend vervielfältigten Durchschnittswerten.

Für weitere Angaben über die örtliche Streuung einzelner Steuern sei namentlich auf die Arbeit von H. Rudolf: Das örtliche Aufkommen von Steuern, Institut Finanzen und Steuern, Bonn 1961, verwiesen.

<sup>71</sup> Vgl. statistische Übersichten Nr. 4—12.

**Statistische Übersicht Nr. 1**  
**Einnahmen der Gemeinden in Baden-Württemberg nach Gemeindegrößenklassen im Rechnungsjahr 1958**  
 (je Einwohner in DM)

Gemeinde-Größenklassen (Einwohner)	Gewerbe- steuer a)	Grund- steuer		Erwerbs- einn. insges.	Staatl. Zweck- zuschüsse	Andere spez. Deck'm	Finanz- zuwei- stung	Vermö- gens- einn."	Summe Spalte 5-10	Auslässe Schuld- eintr.	Einn. aus inneren Dienstleist.		
		A	B										
1		2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
bis unter 1 000 . . .		21	27	7	67	31	2	22	53	2	176	24	1
1 000 bis unter 2 000 . . .		35	17	8	74	24	2	22	42	2	165	21	1
2 000 bis unter 3 000 . . .		61	12	14	98	20	3	23	38	2	185	29	1
3 000 bis unter 5 000 . . .		77	8	15	111	17	3	33	37	3	204	29	1
5 000 bis unter 10 000 . . .		101	6	18	133	15	4	47	34	2	235	31	1
10 000 bis unter 20 000 . . .		165	4	24	190	13	9	67	27	4	309	47	2
20 000 bis unter 50 000 . . .		160	3	30	193	22	18	105	25	6	369	57	3
50 000 bis unter 100 000 . . .		196	2	25	224	13	61	152	41	12	503	58	12
100 000 und mehr . . . . .		194	1	34	236	21	83	147	39	19	546	59	5

a) ohne Berücksichtigung der Gewerbesteuerausgleichszahlungen.

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg.

**Ausgaben der Gemeinden in Baden-Württemberg nach Gemeindegrößenklassen im Rechnungsjahr 1958**  
 (je Einwohner in DM)

Gemeinde-Größenklassen (Einwohner)	Vermö- gensun- wirksame Ausgaben	Vermö- genswirk- same Ausgaben	Von Spalte 2 und 3 entfallen auf			
			Schulden- tilgung	Rücklagen- zuführung	übrige ver- mögens- wirksame Ausgaben	Zinsen
1	2	3	4	5	6	7
bis unter 1.000	114	123	7	9	42	4
1.000 bis unter 2.000	106	104	7	6	41	7
2.000 bis unter 3.000	115	122	8	9	50	6
3.000 bis unter 5.000	127	137	10	11	55	7
5.000 bis unter 10.000	157	137	10	14	54	8
10.000 bis unter 20.000	199	178	13	23	65	10
20.000 bis unter 50.000	262	195	16	26	60	13
50.000 bis unter 100.000	355	258	26	41	74	19
100.000 und mehr	409	241	24	23	91	24

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg.

*Statistische Übersicht Nr. 3  
Schulden der Gemeinden in Baden-Württemberg nach Gemeindegrößenklassen am 31. 3. 1959  
(je Einwohner in DM)*

Gemeinde-Größenklassen (Einwohner)	Gesamt- schulden	Davon: unrentier- liche Schulden	Von den rentierlichen Schulden			
			rentier- liche Schulden	Wohnungs- bau	Wasser- versorgung	Sonstige wirtschaftl. Unter- nehmen
1	2	3	4	5	6	7
bis unter 1 000	98	65	33	7	22	4
1 000 bis unter 2 000	98	68	30	10	18	3
2 000 bis unter 3 000	120	80	40	18	16	6
3 000 bis unter 5 000	154	105	49	22	17	9
5 000 bis unter 10 000	171	101	70	33	22	15
10 000 bis unter 20 000	257	149	108	46	32	30
20 000 bis unter 50 000	324	160	164	74	32	58
50 000 bis unter 100 000	397	185	212	56	38	118
100 000 und mehr	483	198	284	44	56	183

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg.

**„Gemeindesteuerkraft“ und „Kleinhandelsteuerkraft“ der Länder der BR Deutschland (1959)**

Land	Einwohn. 30. 6. 59 (Mill.)	Um- sätze 1959 (Mrd.DM)	Errechnetes „Kleinhandel- steueraufkommen“ 5 % von Spalte 3 (Mill.DM)	Heutiges Steuer- aufkom- men je Einw. (DM)	Diffe- renz Spalten 5-6 (DM)	Abweichung von der Realsteuer- kraft (ie Einw. in Mill. DM) Einv. in DM)	Abweichung von der Ø „Kleinhan- delsteuer- kraft“ (ie Gewerbe- steuer + —			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Baden-Württ.	7.506	18.687	934	124	167	43	16	8	4	35
Bayern	9.325	21.669	1.083	116	128	12	16	8		
Bremen	0.684	1.952	98	143	213	70	47	19	46	
Hamburg	1.815	6.282	314	173	253	80	101	49	92	8
Hessen	4.676	11.986	599	128	156	28	1	4		
Niedersachsen	6.526	13.947	697	107	134	27	17	17	30	
Nordrh.-Westf.	15.567	40.882	2.044	131	181	50	21	7	20	
Rheinl.-Pfalz	3.370	6.765	338	100	126	26	26	24	43	
Schlesw.-Holst.	2.285	5.783	289	126	126	0	30	2	43	
Berlin	2.211	6.787	339	153	184	31				
insgesamt	53.965	6.735	625	159		φ 123	φ 124			
ohne Berlin	51.754	6.396	φ 124							28,8 %
					relative Abweichung <sup>a)</sup>	24,8 %		11,6 %		

a) Vgl. Vorbemerkungen.

Statistische Übersicht Nr. 5  
Realsteuerkraft und „Kleinhandelsteuerkraft“ der Stadt- und Landkreise in der BR Deutschland (1959)

	Einwohn. 30. 6. 59 (Mill.)	Um- sätze <sup>a)</sup> (Mrd.DM)	„Kleinhandel- steuerauflommen“ 5 % von Spalte 3 (Mrd.DM)	Errechnetes Realsteuerkraft je Einwohner (DM)	Abweichung von der „ Gewerbe- steuerkraft je Einw. (DM)				Abweichung von der „ „KH-USt“ je Einw. (DM)	
					Gr. A	Gr. B	Gew.- St.	+	-	+
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Landkreise .....	31,450	59,586	2,979	95	9	15	70	94	34	29
Stadtkreise <sup>b)</sup> .....	20,303	68,368	3,418	168	1	25	154	180	50	44
	51,753		6,397	6,397	φ 124		φ 104	127		

a) Vgl. Vorbemerkungen. — b) ohne Berlin.

**Realsteuerkraft und „Kleinhandelssteuerkraft“ in den kreisfreien Städten der BR Deutschland nach Gemeindegrößenklassen (1957)**

Gemeindegrößenklasse (in 1000 Einw.)	Ein- wohner (Tsd.)	Um- satz <sup>a)</sup> (Mill.DM)	Errechnetes „Kleinhandel- steueraufkommen“ 5 % von Spalte 3 (Mill.DM)	Real- steuer- kraft je Einw. (DM)	Abweichung von der Ø „Kl.-St.- Kraft“ je Einw.		Abweichung von der Ø Realsteuer- kraft 5—6 (DM)	Differenz Spalten 5—6 (DM)	relative Abweichung <sup>a)</sup> :	12,6 % 7,5 %
					1	2	3	4	5	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
10 bis unter 20	.....	254	691	34,6	136	110	26	37	15	
20 bis unter 50 <sup>b)</sup>	.....	1 151	3 462	173,1	150	141	9	5	1	
50 bis unter 100	.....	2 651	7 626	381,3	144	133	11	13	7	
100 bis unter 200	.....	3 485	9 608	480,4	138	126	12	20	13	
200 bis unter 500	.....	3 755	10 133	506,7	135	135	1	12	16	
über 500 <sup>c)</sup>	.....	8 384	27 977	1 398,9	167	169	9	23	16	
insgesamt .....	19 680		2 975,0	Ø 151	Ø 146					

a) Vgl. Vorbemerkungen. — b) ohne Viersen. — c) ohne Berlin.

**Realsteuerkraft und „Kleinhandelsteuerkraft“ in den kreisfreien Städten und Landkreisen der BR Deutschland  
(Indexwerte der Streuung)**

Gemeinde-Größenklasse (1000 Einwohner)	E-H-Um- satzsteuer je Einw. (DM)	Real- steuerkraft je Einw. (DM)	Indexwerte				
			E-H-Um- satzsteuer 167 = 100	E-H-Um- satzsteuer AM = 100	Realsteuer- kraft 169 = 100	AM = 100	7
1	2	3	4	5	6	7	
Landkreise							
10 bis unter 20	95	94	56	69	56	73	
20 bis unter 50	136	110	82	99	65	85	
50 bis unter 100	150	141	90	109	83	109	
100 bis unter 200	144	133	86	104	79	103	
200 bis unter 500	138	126	83	100	75	97	
über 500	135	135	81	98	80	104	
	167	169	100	121	100	130	
	965	908					
			$\sigma\% = 14,65$		$\sigma\% = 16,77$		

Statistische Übersicht Nr. 7  
Realsteuerkraft und „Kleinhandelsteuerkraft“ in den Städten der BR Deutschland mit 200 000—500 000 Einw.  
(1959)

Stadt	Einwohner- zahl 30. 6. 59 (Tsd.)	Umsätze <sup>a)</sup> (Mill. DM)	Errechnetes „Kleinhandel- steueraufkommen“ 5 % von Spalte 3 (Mill. DM)	Abweichung von der $\varnothing$ Realsteuer- kraft je Einw. (DM)	Abweichung von der $\varnothing$ „Klein- handelsteuer- kraft“ je Einw. (DM)		
					1	2	3
Nürnberg .....	443,9	1 968	98,4	221	41	71	18
Wuppertal .....	418,5	1 105	55,3	132	8	30	23
Gelsenkirchen .....	391,1	996	49,8	127	—	—	—
Bochum .....	361,7	863	43,2	119	29	31	—
Mannheim .....	302,7	1 004	50,2	166	58	16	—
Kiel .....	268,3	772	38,6	143	—	—	—
Oberhausen .....	256,3	483	24,2	94	—	—	—
Wiesbaden .....	253,1	726	36,3	143	24	7	2
Braunschweig .....	246,0	727	36,4	148	23	—	—
Karlsruhe .....	232,8	833	41,7	179	3	29	—
Lübeck .....	231,5	704	35,2	152	21	2	—
Augsburg .....	204,3	681	34,1	166	28	16	—
Krefeld .....	206,1	539	27,0	131	58	19	—
Kassel .....	200,4	662	33,1	165	27	15	—
	4 016,7		603,5	φ 162	φ 150		
				relative Abweichung <sup>a)</sup> :	<u>17,1 %</u>	<u>14,8 %</u>	

a) Vgl. Vorbemerkungen.

**Realsteuerkraft und „Kleinhandelssteuerkraft“ in den kreisfreien Städten der BR Deutschland mit 50 000—100 000 Einw.  
(1959)**

Stadt	Einwohner 30.6.59 (Tsd.)	Umsätze <sup>a)</sup>	Errechnetes „Kleinhandel- steueraufkommen“			Abweichung von der $\varnothing$ Realsteuer- kraft je Einw. (DM)	Abweichung von der $\varnothing$ „Kl.-St.- Kraft“ je Einw. (DM)
			5 % von Spalte 3 (Mill. DM)	je Einw. (DM)	+ —		
1	2	3	4	5	6	7	—
Flensburg .....	96,3	389	19,5	202	55	55	6
Neumünster .....	72,9	205	10,3	141	63		
Celle .....	56,6	150	7,5	132	48	15	
Delmenhorst .....	55,2	149	7,5	135	44	12	
Göttingen .....	78,2	224	11,2	143	56	4	
Hildesheim .....	90,5	257	12,9	142	15	5	
Lüneburg .....	58,4	173	8,7	148	70	1	
Wilhelmshaven .....	99,6	227	11,4	114	86		33
Wolfsburg .....	55,7	106	5,3	95	565		52
Castrop-Rauxel .....	87,7	152	7,6	86	53		61
Gladbeck .....	83,0	157	7,9	95	72		52
Hamm i. W. ....	67,6	252	12,6	186	14	39	
Herford .....	55,1	184	9,2	166	55	19	
Iserlohn .....	54,9	176	8,8	160	5	13	
Leverkusen .....	86,2	168	8,4	97	242	50	
Lüdenscheid .....	57,1	161	8,1	141	24	6	

	1	2	3	4	5	6	7
Lünen .....	72,0	145	7,3	101	19	46	
Neuss .....	88,6	237	11,9	134	40	13	
Rheydt .....	94,0	259	13,0	138	4	9	
Wattenscheid .....	77,8	113	5,7	73	52	74	
Witten .....	95,8	191	9,6	100	29	47	
Gießen .....	64,0	245	12,3	192	32	45	
Kaiserslautern .....	87,7	306	15,3	174	39	27	
Koblenz .....	97,0	327	16,4	169	4	22	
Pirmasens .....	52,9	143	7,2	136	11	11	
Trier .....	86,0	313	15,7	183	39	36	
Worms .....	58,8	187	9,4	160	42	13	
Heilbronn .....	84,1	385	19,3	229	133	82	
Pforzheim .....	78,4	398	19,9	253	127	106	
Ulm .....	91,4	315	15,8	172	63	25	
Aschaffenburg .....	53,8	171	8,6	159	47	12	
Bamberg .....	73,9	234	11,7	158	14	11	
Bayreuth .....	60,5	189	9,5	157	25	10	
Erlangen .....	65,2	169	8,5	130	4	17	
Fürth .....	98,4	991	49,6	504	2		
Hof .....	56,5	157	7,9	139			
Schweinfurt .....	55,0	196	9,8	178	34	8	
				209	31		
				441,3	φ 166		
				391,7	relative Abweichung a): <u>39,7 %</u>		
					φ 147		
					20,2 %		

a) Vgl. Vorbemerkungen.

**Realsteuerkraft und „Kleinhandelsteuerkraft“ in den kreisfreien Städten Bayerns mit 10 000—20 000 Einw.  
Statistische Übersicht Nr. 9  
(1959)**

a) Vgl. Vorbemerkungen.

**Realsteuerkraft und „Kleinhandelsteuerkraft“ in ausgewählten Landkreisen Nordrhein-Westfalens (1959)**

Kreis	Einwohner 30.6.59 (Tsd.)	Umsätze a) (Mill. DM)	Errechnetes „Kleinhandel- steueraufkommen“ 5 % von Spalte 3 (Mill. DM)			(DM)	Abweichung von der „Realsteuer- kraft“ je Einw. (DM)	Abweichung von der „KL-St.- Kraft“ je Einw. (DM)
			2	3	4			
Dinslaken .....	114 369	179	9,0	79	—	18	—	16
Düsseldorf .....	304 852	572	28,6	94	25	—	—	1
Geldern .....	79 612	168	8,4	105	—	39	10	—
Grevenbroich .....	167 775	282	14,1	84	11	—	—	11
Kempen-Krefeld .....	201 177	355	17,8	89	—	19	—	6
Kleve .....	97 079	219	11,0	113	—	3	18	—
Moers .....	303 785	554	27,7	91	7	—	—	4
Rees .....	95 305	202	10,1	106	—	3	11	—
Rhein-Wupperkreis .....	175 196	350	17,5	100	—	13	—	5
Bergheim .....	102 576	163	8,2	80	—	14	—	—
Bonn .....	187 359	355	17,8	95	—	18	—	15
Euskirchen .....	99 706	212	10,6	106	—	31	11	—
Köln .....	186 029	324	16,2	87	—	66	—	8
Oberberg-Kreis .....	127 767	286	14,3	112	—	12	17	—
Rhein.-Berg. Kreis .....	194 983	382	19,1	98	—	18	3	—
Siegkreis .....	225 473	435	21,8	97	3	—	2	—

**Fortsetzung: Statistische Übersicht Nr. 10**

Kreis	Einwohner 30. 6. 59 (Tsd.)	Umsätze <sup>a)</sup> (Mill. DM)	Errechnetes „Kleinhandels- steueraufkommen“ 5 % von Spalte 3 (Mill. DM)			Abweichung von der „Kl.-St.- Kraft“ je Einw. DM	Abweichung von der „Realsteuer- kraft“ je Einw. DM	Abweichung von der „Kl.-St.- Kraft“ je Einw. DM
			2	3	4			
Altena .....	159 013	334	16,7	105	67	—	—	10
Arnsberg .....	127 575	276	13,8	108	25	—	—	13
Brilon .....	71 744	147	7,4	103	33	—	—	8
Ennep-Ruhr .....	252 890	516	25,8	102	29	—	—	7
Iserlohn .....	178 352	355	17,8	100	44	—	—	5
Lippstadt .....	91 661	194	9,7	105	5	—	—	10
Meschede .....	73 833	140	7,0	95	33	—	—	—
Olpe .....	92 801	183	9,2	99	16	—	—	4
Siegen .....	160 642	309	15,5	96	37	—	—	1
Soest .....	103 847	197	9,9	95	15	—	—	—
Unna .....	223 613	316	15,8	71	34	—	—	24
Wittgenstein .....	41 424	78	3,9	95	43	—	—	—
	4 240 438	10 931	404,7	—	—	φ 95	φ 118	8,3 %
						relative Abweichung <sup>a)</sup> :	20,6 %	

a) Vgl. Vorbemerkungen.

**Statistische Übersicht Nr. 11  
Realsteuerkraft und „Kleinhandelsteuerkraft“ in den Landkreisen Schleswig-Holsteins  
(1959)**

Kreis	Einwohner 30. 6. 59 (Tsd.)	Umsätze <sup>a)</sup> (Mill. DM)	Errechnetes „Kleinhandel- steueraufkommen“ 5 % von Spalte 3 (Mill. DM)			(DM)	Abweichung von der Realsteuer- kraft je Einw. (DM)	Abweichung von der „Kl.-St.- Kraft“ je Einw. (DM)
			2	3	4			
Flensburg .....	63 157	96	4,8	76	36	39		
Eckernförde .....	65 311	119	6,0	91	29	24		
Eiderstedt .....	19 274	40	2,0	104	6	11		
Eutin .....	89 414	214	10,7	120	10	5		
Lauenburg .....	129 955	273	13,7	105	4	10		
Husum .....	62 276	145	7,3	116	14	1		
Norddithmarschen .....	57 902	152	7,6	131	7	16		
Oldenburg .....	78 432	183	9,2	117	1	2		
Pinneberg .....	206 019	565	28,3	137	21	22		
Plön .....	107 791	220	11,0	102	23	13		
Rendsburg .....	155 157	328	16,4	106	5	9		
Schleswig .....	98 107	239	12,0	121	12	6		
Segeberg .....	91 976	196	9,8	107	15	8		
Steinburg .....	122 787	298	14,9	121	29	6		
Stormarn .....	137 112	296	14,8	108	29	7		
Süderdithmarschen .....	72 332	166	8,3	115	8	—		
Südtirolern .....	38 646	183	9,2	156	41	—		
	1 615 648		186,0	φ 115	φ 80	φ 115		
							relative Abweichung <sup>a)</sup> :	18,7 %
								11,2 %

a) Vgl. Vorbemerkungen.

Statistische Übersicht Nr. 12  
Tatsächliches u. errechnetes Gemeindesteueraufkommen sowie Steuerkraftabweichungen in den Landkr. Bad.-Württembergs  
(1959)

Kreis	Einwohner 30. 6. 59 (Tsd.)	Um- sätze <sup>a)</sup> (Mill. DM)	Errechnetes „Kleinhandel- steueraufk.“			Grund- steuer (Mill. DM)	Summe Spalte 5-7 (DM)	Tat- sächl. Steuer- aufk. je Einw. (DM)	Diffe- renz Spalte 8/9 (DM)	Abweichg. v. d. Ø Realst.- Kraft- je Einw. (DM)	
			A	B	(DM)						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Aalen .....	138 316	246	12,3	89	14	11	114	98	16	-	-
Backnang .....	86 057	165	8,3	97	14	13	124	112	12	15	15
Böblingen .....	132 568	285	14,3	108	9	14	131	202	71	71	7
Crailshheim .....	36 062	100	5,0	79	22	10	111	74	37	41	4
Esslingen .....	187 735	469	23,5	125	4	19	148	159	11	43	25
Göppingen .....	195 945	466	23,3	119	6	17	142	146	4	38	15
Heidenheim .....	109 198	240	12,0	110	9	17	136	174	38	59	6
Heilbronn .....	158 716	254	12,7	80	13	12	105	95	10	26	24
Künzelsau .....	30 850	43	2,2	71	20	10	101	111	10	-	33
Leonberg .....	91 585	178	8,9	97	8	15	120	111	9	-	7
Ludwigsburg .....	230 319	546	27,3	119	6	17	142	148	6	31	15
Mergentheim .....	40 009	90	4,5	113	23	13	149	85	64	24	9
Nürtingen .....	124 619	252	12,6	101	7	16	124	140	16	35	3
Ohringen .....	42 934	79	4,0	93	22	12	127	96	31	29	11
Schw.-Gmünd .....	98 119	214	10,7	101	9	12	130	115	15	5	5
Schw.-Hall .....	58 721	111	5,6	95	17	12	124	96	28	13	9
Ulm .....	80 292	114	5,7	71	18	10	99	81	18	44	33
Vaihingen .....	179 454	136	6,8	94	12	10	116	122	6	3	10
Bruchsal .....	115 054	213	10,7	93	10	11	114	87	27	18	11
Buchen .....	61 414	92	4,6	74	7	7	99	65	34	40	30
Heidelberg .....	140 568	238	11,9	84	7	12	103	84	19	30	20
Karlsruhe .....	160 253	306	15,3	96	8	10	114	81	33	38	8

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Mannheim .....	153 213	292	14,6	95	6	16	117	108	9	26	9	9
Mosbach .....	62 164	111	5,6	90	11	11	112	72	40	44	14	
Pforzheim .....	61 256	110	5,5	89	10	10	109	87	22	26	15	
Sinsheim .....	74 647	125	6,3	84	16	11	111	72	39	45	20	
Tauberbischofsb. ....	75 673	145	7,3	96	15	8	119	67	52	38	1	
Bühl .....	78 011	163	8,2	105	12	12	129	93	36	27	8	
Donaueschingen .....	64 444	127	6,4	99	14	13	126	94	32	13	5	
Emmendingen .....	100 312	173	8,7	87	12	13	112	79	33	43	17	
Freiburg .....	74 596	92	4,6	62	15	7	84	46	38	79	42	
Hochschwarzwald .....	42 532	88	4,4	103	17	17	137	89	48	16	1	
Kehl .....	52 162	98	4,9	93	15	15	123	85	38	32	11	
Konstanz .....	152 205	378	18,9	124	6	22	152	141	11	20	20	
Lahr .....	78 487	149	7,5	95	10	14	119	95	24	17	9	
Lörrach .....	131 824	301	15,1	114	7	21	142	133	9	16	10	
Mühlheim .....	53 418	103	5,2	97	17	17	131	88	43	34	7	
Offenburg .....	97 460	224	11,2	114	10	20	144	105	39	33	7	
Rastatt .....	113 940	225	11,3	99	8	15	122	155	33	28	5	
Säckingen .....	63 961	121	6,1	95	6	19	120	151	31	41	9	
Stockach .....	45 052	74	3,7	82	20	11	113	76	37	27	22	
Überlingen .....	56 075	121	6,1	109	26	18	153	102	51	25	5	
Villingen .....	79 074	179	9,0	100	8	17	127	174	47	67	4	
Waldshut .....	64 355	133	6,7	104	11	16	131	113	18	7	17	
Wolfach .....	51 426	90	4,5	87	12	12	111	96	15	42	7	
Balingen .....	95 785	267	13,4	139	7	20	166	134	32	42	35	
Biberach .....	97 022	176	8,8	91	23	17	131	113	18	8	13	
Calw .....	114 480	252	12,6	111	14	17	142	98	44	16	7	
Ehingen .....	42 614	63	3,2	75	29	14	118	119	12	29		
Freudenstadt .....	57 593	165	8,3	144	18	18	180	114	66	10	40	
Hechingen .....	49 911	77	3,9	78	10	12	100	80	20	17	26	
Horb .....	40 993	70	3,5	85	17	12	114	70	44	35	19	
Münsingen .....	38 610	64	3,2	82	21	11	114	71	43	48	22	
Ravensburg .....	102 500	254	12,7	123	17	20	160	126	34	4	19	
Reutlingen .....	153 619	391	19,6	127	3	21	151	137	63	23	21	
Rottweil .....	120 002	299	15,0	152	8	19	152	152	24	24	21	

Fortsetzung Statistische Übersicht Nr. 12

Kreis	Ein-wohner 30 6. 59 (Tsd.)	Um-sätze <sup>a)</sup> (Mill. DM)	„Kleinhandel- steueraufk.“ 5 % von Spalte 3 je Einw. (Mill. DM)	Errechnetes			Summe Spalte 5—7	Grund- steuer (DM)	Tat- sächl. Steuer- aufk. je Einw. (DM)	Diffe- renz Spalte 8/9 (DM)	Abweichg. v. d. Ø Realst.- Kraft- je Einw. (DM)
				A	B	(DM)					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Saulgau .....	65 019	120	6,0	92	25	14	125	90	35	26	12
Sigmaringen .....	46 989	85	4,3	91	20	13	124	85	39	5	13
Teitnang .....	70 389	161	8,1	115	16	23	154	151	3	18	11
Tübingen .....	120 206	239	12,0	100	9	19	128	112	16	10	4
Tüttlingen .....	75 669	206	10,3	136	8	17	161	123	38	23	32
Wangen .....	68 931	151	7,6	110	21	16	147	102	45	18	6
Waiblingen .....	179 454	535	26,8	150	8	15	173	130	43	19	46
	5 784 690		602,3	φ 104					φ 113	φ 104	
									relative Abweichung <sup>a)</sup> :	24,3 %	14,7 %

a) Vgl. Vorbemerkungen.

# **Material zur regionalen Streuung des Aufkommens einer Einzelhandelsumsatzsteuer\***

Von Alois Oberhauser

In seinem Aufsatz „Die zweckmäßige Struktur des kommunalen Steuersystems“ schlägt G. Zeitel vor, die Gewerbesteuer und die gemeindlichen Bagatellsteuern durch eine Einzelhandelsumsatzsteuer (Endverbrauchsteuer) zu ersetzen, um so die wesentlichen Nachteile des gegenwärtigen kommunalen Steuersystems auszuschalten, die sich vor allem in den großen Ungleichheiten des Steueraufkommens zwischen den einzelnen Gemeinden zeigen. Zur Beurteilung einer Einzelhandelsumsatzsteuer ist es daher von besonderem Interesse zu erfahren, inwieweit sie zu einer Nivellierung des gemeindlichen Steueraufkommens beitragen würde. Die folgenden Ausführungen und Tabellen sollen — soweit es das vorhandene statistische Material erlaubt — einige Anhaltspunkte hierfür geben.

## **I. Abgrenzungsprobleme**

Um eine genaue Vorstellung über die regionale Verteilung des Aufkommens einer Einzelhandelsumsatzsteuer zu erhalten, müßten die Umsätze auf der Einzelhandelsstufe in den einzelnen Gemeinden bekannt sein, und zwar in der Abgrenzung, die als Steuerbemessungsgrundlage vorgesehen ist. Die z. Z. vorhandenen statistischen Unterlagen reichen dafür jedoch nicht aus; es muß infolgedessen mit Hilfswerten vorliebgenommen werden.

Die relativ besten Angaben lassen sich der Umsatzsteuerstatistik entnehmen. Diese erfaßt die Umsätze nach Branchen gegliedert auf Kreisebene<sup>1</sup>. Eine Untergliederung der Umsätze nach den einzelnen Gemeinden der Landkreise steht nicht zur Verfügung; es kann daher nur ein Vergleich für die einzelnen Kreise durchgeführt werden.

Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich aus der Abgrenzung der Bemessungsgrundlage einer Einzelhandelsumsatzsteuer und der Ausrichtung des verfügbaren statistischen Materials darauf. Nach dem Zeitel-

---

\* Die technische Aufbereitung des Materials wurde dankenswerterweise von Frl. Dipl. rer. pol. E. Sommer durchgeführt.

<sup>1</sup> Das Material wird nicht publiziert; es kann jedoch von den statistischen Ämtern erfragt werden.

schen Vorschlag soll die Einzelhandelsumsatzsteuer einen möglichst großen Teil des privaten Endverbrauchs<sup>2</sup> erfassen — ohne die Mietausgaben, die indirekt durch die beibehaltene Grundsteuer belastet bleiben sollen<sup>3</sup>. Nur um eine abgekürzte Ausdrucksweise zu erhalten, wird von Einzelhandelsumsatzsteuer gesprochen.

Bei einer Realisierung der Steuer würden allerdings in der Praxis der Belastung des privaten Endverbrauchs eine Reihe von Schwierigkeiten entgegenstehen. So dürfte es beispielsweise aus verschiedenen Gründen schwer sein, die privaten Ausgaben für Verkehr, Reisen, ärztliche Leistungen, Erziehung und Bildung auf kommunaler Ebene zu erfassen. Infolgedessen könnte der private Endverbrauch nicht ganz der Steuer unterworfen werden. Es bleibt zu beachten, daß die Abgrenzung der Steuerbemessungsgrundlage für die Höhe des Steueraufkommens und dessen regionale Verteilung von erheblicher Bedeutung ist.

Bei der statistischen Untersuchung mußte versucht werden, der Größe des Endverbrauchs nahezukommen. Es wurden daher die kreisweisen Umsätze der Branchen herangezogen, deren Absatz überwiegend — oder wenigstens zum großen Teil — an die privaten Haushalte geht. Um die mit der Materialaufbereitung verbundenen Arbeiten zu begrenzen, wurden nur solche Branchen erfaßt, deren Umsätze ins Gewicht fallen. Außerdem wurden nur die Werte für einige Regierungsbezirke ermittelt. Wenn der Gesetzgeber die Einführung einer solchen Steuer erwägen sollte, müßten zuvor noch detailliertere Erhebungen durchgeführt werden.

## II. Aufbereitung und Unzulänglichkeiten des Materials

Der Untersuchung liegen die Werte folgender Stadt- und Landkreise zugrunde:

1. Nordrhein-Westfalen: Stadt- und Landkreise der Regierungsbezirke Arnsberg, Düsseldorf, Köln
2. Baden-Württemberg: Alle Stadt- und Landkreise
3. Bayern: Alle Stadtkreise und die Landkreise der Regierungsbezirke Oberbayern, Niederbayern und Oberpfalz.

Es handelt sich dabei um keine streng repräsentative Auswahl. Es wurde nur versucht, Gebiete mit unterschiedlicher Wirtschaftsstruktur und unterschiedlichem Durchschnittseinkommen zu erfassen.

Die Untersuchung erstreckt sich auf Werte des Jahres 1959. Außer den Einzelhandelsumsätzen (im engeren Wortsinn) wurden die Umsätze fol-

<sup>2</sup> Evtl. könnte auch das Kleingewerbe allgemein darin eingeschlossen werden.

<sup>3</sup> Es könnte diskutiert werden, ob nicht auch die Mieten in eine Endverbrauchsteuer als Ersatz für die Grundsteuer B einbezogen werden sollten.

gender Branchen (=sonstige Umsätze) von den Statistischen Landesämtern für die einzelnen Kreise erfragt:

Gewerbe-kenn-ziffer	Gewerbezweig	Umsätze 1959 in Mrd. DM
2681	Kraftfahrzeugreparaturwerkstätten (Handwerk)	1,3
2698	Kraftfahrzeugreparaturwerkstätten mit Einzelhandel (Handwerk)	0,9
298	Schlosserei und Schweißerei (Handwerk)	1,0
3811	Bau- und Möbeltischlerei (Handwerk)	3,0
4317	Herren- und Damenschneiderei (Handwerk)	0,7
456	Bäckerei und Brotfabrikation (Handwerk) (NRW nur 4564 und 4567)	5,5
461	Fleischerei und Fleischwarenherstellung (Handwerk) (NRW nur 4614 und 4617)	9,3
561	Klempnerei (Handwerk)	2,0
5721	Malerei (Handwerk)	2,1
6887	Wett- und Lotteriewesen	0,9
72	Gaststättenwesen	12,1
7347	Lichtspielhäuser	0,9
771	Friseurgewerbe	1,4
781	Wäscherei, Färberei und chemische Reinigung (NRW nur 7811 und 7851)	1,2
Erfaßte Umsätze		42,4

Die Umsätze dieser Branchen und des Einzelhandels betragen im Jahr 1959 auf Bundesebene 119 Mrd. DM. Damit ist der überwiegende Teil der in Betracht kommenden Umsätze erfaßt. Im Vergleich zum privaten Endverbrauch in Höhe von 144,5 Mrd. DM sind es rund 82 vH. Allerdings sind in den erfaßten Umsätzen auch Umsätze an andere Abnehmer als private Haushalte enthalten; doch dürften diese nicht allzu sehr ins Gewicht fallen. Ob die nicht erfaßten Endverbrauchsumsätze, die einer Einzelhandelsumsatzsteuer unterworfen werden könnten, zu einer Nivellierung oder Differenzierung des Steueraufkommens in den einzelnen Gemeinden beitragen würden, läßt sich nicht sagen.

Die Aufbereitung des Materials geschah in folgender Weise: Es wurden die Einzelhandelsumsätze, die sonstigen (Endverbrauchs-)Umsätze und die (Endverbrauchs-)Umsätze insgesamt pro Kopf der Bevölkerung für die einzelnen Kreise errechnet. Diese Werte wurden zum jeweiligen Bundesdurchschnitt aller Stadt- und Landkreise in Beziehung gesetzt.

Die so erhaltenen Ergebnisse (Meßziffern) sind jedoch noch durch die Umsätze der Versandhäuser und der Filialunternehmen verzerrt; die

Filialunternehmen versteuern nämlich auch die Umsätze der einzelnen Filialbetriebe am Sitz des Unternehmens. Es ist daher versucht worden, die Verzerrungen wenigstens einigermaßen zu beseitigen. Mit Hilfe von Näherungswerten, die allerdings keinen Anspruch auf völlige Genauigkeit erheben können, wurden die Umsätze der Kaufhäuser und der großen Filialunternehmen des Textileinzelhandels auf die Filialorte aufgeteilt<sup>4</sup>. Die Versandhausumsätze wurden völlig ausgeschaltet<sup>5</sup>, da für sie im Rahmen einer Einzelhandelsumsatzsteuer eine Sonderregelung gefunden werden müßte. Die Umsätze der Lebensmittelfilialunternehmen konnten nicht berücksichtigt werden, da kein Material dafür zur Verfügung stand. Sie verzerrten weiterhin das Bild. Der Landkreis Viersen („Kaisers Kaffeegeschäft“) wurde daher (bei den bereinigten Werten) ausgeschaltet.

Um den Einflußbereich der Einkaufsstädte besser zeigen zu können, wurden für die Stadt- und Landkreise Ober- und Niederbayerns die Einzelhandelsumsätze noch nach den großen Gruppen: Einzelhandel mit Waren aller Art, Einzelhandel mit Nahrungsmitteln, Einzelhandel mit Bekleidung und Einzelhandel mit Hauseigentum unterteilt.

Zum Vergleich sind für alle Kreise die Werte der Gewerbesteuerkraft pro Kopf — im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt und absolut — beigegeben<sup>6</sup>.

Für die Stadt- und Landkreise der drei Bundesländer getrennt wurde letztlich noch die Streuung bei der Gewerbesteuerkraft und den bereinigten (Endverbrauchs-)Umsätzen berechnet (Standardabweichung und Variationskoeffizient). Die Streuungswerte wurden jeweils auf den Durchschnitt der Meßziffern der Stadtkreise bzw. Landkreise in den einzelnen Ländern bezogen.

### **III. Folgerungen aus dem Material**

Läßt man die erwähnten im Material vorhandenen Unzulänglichkeiten unberücksichtigt, so können folgende Tendenzen den beigefügten Tabellen entnommen werden. Bei diesen Schlußfolgerungen wird von der Annahme ausgegangen, die Gewerbesteuerkraft werde durch eine Einzelhandelsumsatzsteuer ersetzt, deren Aufkommen für das Bundesgebiet insgesamt dem der Gewerbesteuerkraft entspreche. Unter diesen Vor-

<sup>4</sup> Die Werte der Kreise, in denen die Kaufhausumsätze weniger als 40 DM pro Kopf der Bevölkerung ausmachen, wurden nicht bereinigt.

<sup>5</sup> Es konnten nur die größeren Versandhäuser berücksichtigt werden.

<sup>6</sup> Die Gewerbesteuerkraft wird vom Statistischen Bundesamt in der Weise errechnet, daß die Gewerbesteuermittelbeträge in den einzelnen Kreisen mit einem in etwa dem Bundesdurchschnitt entsprechenden Hebesatz multipliziert werden. Dieser Hebesatz beträgt 250 vH. Die Zahlen der Gewerbesteuerkraft sind also fiktive Größen, die nicht mit dem tatsächlichen Gewerbesteueraufkommen übereinstimmen.

aussetzungen ergibt sich unmittelbar aus dem Vergleich der Meßziffern, ob ein Kreis besser oder schlechter gestellt sein würde.

*Haupttendenzen:*

1. Sowohl zwischen den Stadtkreisen als auch zwischen den Landkreisen aller drei Bundesländer würde die Einführung einer Einzelhandelsumsatzsteuer zu einer z. T. erheblichen Verminderung der Streuung des Steueraufkommens gegenüber der Gewerbesteuer führen, wie sich aus der folgenden Tabelle 1 ergibt.

**T a b e l l e 1 : Standardabweichung und Variationskoeffizient der Gewerbesteuerkraft und der (bereinigten) Endverbrauchsumsätze in den erfaßten Stadt- und Landkreisen Nordrhein-Westfalens, Baden-Württembergs und Bayerns**

	Meßziffern Bundes- durchschnitt = 100	Standard- abweichung <sup>a)</sup>	Variations- koeffizient <sup>a)</sup>
<b>Nordrhein-Westfalen</b>			
<b>Stadtkreise</b>			
Gewerbesteuerkraft	146	54,5	37,3
Bereinigte Umsätze	121	32,5	26,8
<b>Landkreise</b>			
Gewerbesteuerkraft	95	28,3	29,8
Bereinigte Umsätze	75	10,8	14,4
<b>Baden-Württemberg</b>			
<b>Stadtkreise</b>			
Gewerbesteuerkraft	190	61,9	32,6
Bereinigte Umsätze	172	18,3	10,6
<b>Landkreise</b>			
Gewerbesteuerkraft	85	31,4	36,9
Bereinigte Umsätze	76	16,4	21,6
<b>Bayern</b>			
<b>Stadtkreise</b>			
Gewerbesteuerkraft	139	44,9	32,3
Bereinigte Umsätze	133	26,9	20,2
<b>Landkreise</b>			
Gewerbesteuerkraft	45	23,1	51,3
Bereinigte Umsätze	59	22,3	37,7
<b>Erfasste Kreise insgesamt:</b>			
<b>Stadtkreise</b>			
Gewerbesteuerkraft	150		
Bereinigte Umsätze	132		
<b>Landkreise</b>			
Gewerbesteuerkraft	80		
Bereinigte Umsätze	73		

<sup>a)</sup> Die Streuungswerte sind auf den Durchschnitt der Meßziffern der jeweiligen Stadt- bzw. Landkreise bezogen.

2. Zugleich zeigt aber die Tabelle 1, daß eine Nivellierung des Steueraufkommens zwischen den Stadt- und den Landkreisen nur in sehr geringem Maße eintreten würde. Außerdem bleibt zu beachten, daß innerhalb der Landkreise die Streuung der Einzelhandelsumsätze zwischen den einzelnen Gemeinden nochmals recht beachtlich wäre. Eindeutige Rückschlüsse auf die Verteilung für die Bundesrepublik insgesamt können allerdings aus dem vorliegenden Material nicht gezogen werden, da die Einzelergebnisse zu unterschiedlich sind und möglicherweise die Nivellierungstendenzen in den anderen Bundesländern stärker wären.

Darüber hinaus zeigt das statistische Material unter anderem noch folgende *Einzel-tendenzen*:

3. Die relativ hohen Umsätze der Stadtkreise insgesamt und einzelner Städte im besonderen dürften vor allem auf ihre Anziehungskraft als Einkaufszentren zurückzuführen sein.
  - a) Die Einzelhandelsumsätze liegen in fast allen Landkreisen, die zu kreisunabhängigen Städten gehören, am unteren Ende der Skala, was z. T. allerdings auch auf den verzerrenden Einfluß zurückzuführen sein dürfte, der von den Lebensmittelfilialunternehmen (Konsumgenossenschaften) auf die statistischen Zahlen ausgeht. Auch für die erheblich unter dem Durchschnitt liegenden Werte anderer Landkreise kann in vielen Fällen die Nähe einer Einkaufsstadt als Erklärung gefunden werden<sup>7</sup>. (Dieses wird besonders deutlich in Bayern und teilweise auch in Baden-Württemberg.)
  - b) Relativ günstig schneiden die Landkreise ab, in denen sich eine kreisabhängige Einkaufsstadt befindet (siehe Baden-Württemberg) oder die weit von Großstädten entfernt liegen (z. B. einige Landkreise NRWs).
  - c) Auch bei den Stadtkreisen wirkt die Anziehungskraft der Einkaufszentren. Dies zeigt sich besonders bei den Ruhrgebietsstädten und am Verhältnis von Ulm und Neu-Ulm.

---

<sup>7</sup> Allerdings könnte man durch eine allgemeine Erhöhung des Steueraufkommens eine Verminderung der Steuererträge auch in den benachteiligten Kreisen in einem gewissen Umfang vermeiden. Die Meßziffern der Endverbrauchsumsätze müßten dann um den Prozentsatz der Steigerung des durchschnittlichen Aufkommens erhöht werden, um einen Vergleich mit der Gewerbesteuerkraft zu ermöglichen. Die relativen Unterschiede der Steuererträge zwischen den einzelnen Kreisen, die in den vorliegenden Meßziffern zum Ausdruck kommen, blieben jedoch auch in diesem Fall erhalten.

<sup>8</sup> Möglicherweise könnte durch einen Finanzausgleich zwischen den Stadt- und den dazugehörigen Landkreisen eine gewisse Nivellierung des Steueraufkommens herbeigeführt werden.

- d) Die Unterteilung der Einzelhandelsumsätze für die Kreise Ober- und Niederbayerns (Tabelle 14 u. 15) läßt zudem erkennen, daß die Anziehungskraft der Einkaufsorte vornehmlich bei Textilien und Haushaltswaren gegeben ist.
- 4. Im allgemeinen sind die Abweichungen bei den Einzelhandelsumsätzen größer als bei den sonstigen (Endverbrauchs-)Umsätzen. Generell trifft das auf die Landkreise zu, bei denen die Meßziffern der sonstigen Umsätze fast stets über denen der Einzelhandelsumsätze liegen. Bei den Stadtkreisen tragen die sonstigen Umsätze dagegen häufiger zu einer größeren Differenzierung bei. Besonders sind die Städte mit hohen Gaststätten- und Hotelumsätzen begünstigt.
- 5. Aus dem gleichen Grund würden die Kurorte und Fremdenverkehrsgemeinden erhebliche Vorteile erhalten (z. B. einige Kreise Oberbayerns und des Schwarzwaldes).

Tabelle 2: Gewerbesteuerkraft und Verbrauchsumsätze der Stadtkreise Baden-Württembergs pro Kopf

Stadtkreise	Einwohner in 1000	Gewerbesteuerkraft pro Kopf in DM	Bundeskraft Ø = 100	Einzelhandelsums. pro Kopf in DM	Bundesums. Ø = 100	Sonst. Verbr. Ums.	pro Kopf in DM	Bundeskopf Ø = 100	Erf. Umsätze insg. pro Kopf in DM	Bundeskopf Ø = 100	Ber. Ums. Ø = 100
Stuttgart .....	626,1	242	235	2 517	177	1 043	133	2 560	161	176	
Mannheim .....	302,7	195	189	2 028	143	997	127	3 025	137	158	
Karlsruhe .....	232,8	139	135	2 204	155	1 016	129	3 220	146	169	
Freiburg .....	137,6	103	100	2 493	167	879	112	3 372	153	171	
Heidelberg .....	127,3	111	108	1 925	136	1 087	138	3 012	137	155	
Ulm .....	91,4	199	193	2 921	206	1 067	136	3 988	181	202	
Heilbronn .....	84,1	269	261	3 008	212	1 010	129	4 018	182	196	
Pforzheim .....	78,4	270	262	3 559	251	968	123	4 527	205	164	
Baden-Baden .....	40,8	128	124	3 039	214	1 491	190	4 530	205	203	
Stadtkreise insges. ....	1 721,2	196	190	2 448	172	1 028	131	3 477	158	172	
Zum Vergleich:											
Landkreise Baden-Württemberg .....	5 784,7	88	85	918	65	758	97	1 676	76	76	

Tabelle 3: Gewerbesteuerkraft und Verbrauchsumsätze der Landkreise des Regierungsbezirks Nord-Württemberg pro Kopf

Landkreise	Einwohner in 1000	Gewerbesteuerkraft pro Kopf in DM	Bundes-∅ = 100	Einzelhandelsums.	Sonst. Verbr. Ums.	Erf. Umsätze insg.	Ber. Ums. ∅ = 100	Bundes-∅ = 100
				pro Kopf in DM	pro Kopf in DM	pro Kopf in DM		
Aalen .....	138,3	73	71	759	53	648	83	1 407
Backnang .....	86,1	75	73	778	55	653	83	1 431
Böblingen .....	132,6	164	159	905	64	726	92	1 631
Crailsheim .....	63,1	47	46	713	50	636	81	1 349
Esslingen .....	187,7	135	131	1 082	76	803	102	1 885
Göppingen .....	195,9	124	120	1 052	74	868	111	1 920
Heidenheim .....	109,2	146	142	962	68	736	94	1 698
Heilbronn .....	158,7	62	60	529	37	671	85	1 200
Günzelsau .....	30,9	66	64	647	46	527	67	1 174
Leonberg .....	91,6	92	89	50	681	87	1 391	63
Ludwigsburg .....	230,3	119	116	1 094	77	783	100	1 877
Mergentheim .....	40,0	58	56	925	65	1 277	163	2 202
Nürtingen .....	124,6	124	120	778	55	780	99	1 558
Öhringen .....	42,9	56	54	886	62	557	71	1 443
Schwäbisch-Gmünd .....	98,1	88	85	1 081	76	665	85	1 746
Schwäbisch-Hall .....	58,7	74	72	971	68	564	72	1 535
Ulm .....	80,3	43	42	423	30	587	75	1 010
Vaihingen .....	71,6	92	89	615	43	706	90	1 321
Waiblingen .....	179,5	109	106	1 504	106	809	103	2 313
Insgesamt .....	2 120,1	102	99	922	65	737	94	1 659
Zum Vergleich: Stadtkreise d. Reg. Bez. Nord-Württemberg ...	801,6	240	233	2 615	184	1 042	133	3 657
Reg. Bez. Nord-Württemberg insges. ....	2 921,7	140	136	1 387	98	821	105	2 208

**Tabelle 4: Gewerbesteuerkraft und Verbrauchsumsätze der Landkreise des Regierungsbezirks Südwürttemberg-Hohenzollern pro Kopf**

Landkreise	Einwohner in 1000	Gewerbesteuerkraft pro Kopf in DM $\otimes = 100$	Bundeskreis pro Kopf in DM $\otimes = 100$	Einzelhandelsums.	Sonst. Verbr. Ums.	Erf. Umsätze insg.	Bundeskreis pro Kopf in DM $\otimes = 100$	Bundeskreis pro Kopf in DM $\otimes = 100$	Bundeskreis $\otimes = 100$
Balingen .....	95,8	126	122	1 326	93	794	101	2 120	96
Biberach .....	97,0	75	72	691	49	525	67	1 216	55
Calw .....	114,5	68	66	830	58	1 172	149	2 002	91
Ehingen .....	42,6	72	70	587	41	846	108	1 433	65
Freudenstadt .....	57,6	88	85	1 250	88	1 467	187	2 717	123
Hechingen .....	49,9	67	65	661	47	552	70	1 213	55
Horb .....	41,0	49	48	683	48	603	77	1 286	58
Münzingen .....	38,6	36	35	622	44	585	75	1 207	55
Ravensburg .....	102,5	178	76	1 346	95	779	99	2 125	96
Reutlingen .....	153,6	150	146	1 204	85	850	108	2 054	93
Rottweil .....	120,0	108	105	1 250	88	788	100	2 038	92
Saulgau .....	65,0	56	54	708	50	652	83	1 360	62
Signamaringen .....	47,0	74	72	787	53	658	84	1 445	66
Tettnang .....	70,4	100	97	1 165	82	874	111	2 039	92
Tübingen .....	120,2	77	75	790	56	738	94	1 528	69
Tuttlingen .....	75,7	107	104	1 162	82	855	109	2 017	91
Wangen .....	68,9	62	60	943	66	698	89	1 641	74
Insgesamt .....	1 360,3	90	87	997	70	807	103	1 804	82
									83

**Tabelle 5: Gewerbesteuerkraft und Verbrauchsumsätze der Landkreise des Regierungsbezirks Nord-Baden pro Kopf**

Landkreise	Einwohner in 1000	Gewerbesteuer- kraft		Einzel- handelsums.		Sonst. Verbr. Ums.		Erf. Umsätze insg.		Ber. Ums. $\varnothing = 100$
		pro Kopf in DM	Bundes- $\varnothing = 100$	pro Kopf in DM	Bundes- $\varnothing = 100$	pro Kopf in DM	Bundes- $\varnothing = 100$	pro Kopf in DM	Bundes- $\varnothing = 100$	
Bruchsal .....	115,1	78	76	756	53	690	88	1 446	66	
Buchen .....	61,4	42	41	635	45	583	74	1 218	55	
Heidelberg .....	140,6	65	63	654	46	710	90	1 364	62	61
Karlsruhe .....	160,3	59	57	986	69	618	79	1 604	73	
Mannheim .....	153,2	67	65	927	65	743	95	1 670	76	
Mosbach .....	72,2	49	48	740	52	633	81	1 373	62	
Pforzheim .....	61,3	68	66	799	56	607	77	1 406	64	
Sinsheim .....	74,6	44	43	657	46	601	77	1 258	57	
Rauberbischofsheim .....	75,7	56	54	621	44	686	87	1 307	59	
Insgesamt .....	904,4	61	59	784	55	665	85	1 449	66	64
Zum Vergleich:										
Landkreise d. Reg. Bez.										
Nord-Baden insg. ....	741,2	171	166	2 227	157	1 015	129	3 242	147	161
Reg. Bez. Nordbaden insg. ....	1 645,6	110	107	1 435	101	823	105	2 258	102	108

Zum Vergleich:

Stadtkreise d. Reg. Bez.

Nord-Baden insg. . . .

Reg. Bez. Nordbaden

Tabelle 6: Gewerbesteuerkraft und Verbrauchsumsätze der Landkreise des Regierungsbezirks Südbaden pro Kopf

Landkreise	Einwohner in 1000	Gewerbesteuerkraft pro Kopf in DM	Bundes-Ø = 100	Einzelhandelsums.	Sonst. Verbr. Ums.	Erf. Umsätze insg.	Ber. Ums.
			pro Kopf in DM	pro Kopf in DM Ø = 100			
Bühl	78,0	63	61	833	59	764	97
Donaueschingen	64,4	73	71	823	58	706	90
Emmendingen	100,3	48	47	648	46	770	98
Freiburg	64,6	23	22	389	27	586	75
Hochschwarzwald	42,5	65	63	824	58	1 552	198
Kehl	52,2	55	53	805	57	832	106
Konstanz	152,2	108	105	1 334	94	860	110
Lahr	78,5	66	64	930	65	673	86
Lörrach	131,8	104	101	1 176	83	718	91
Mühlheim	53,4	48	47	787	55	1 067	136
Offenburg	97,5	81	79	1 077	76	791	101
Rastatt	113,9	119	116	931	66	751	96
Säckingen	64,0	131	127	906	64	774	99
Stockach	45,1	58	56	710	50	623	79
Überlingen	56,1	54	52	820	58	929	118
Villingen	79,7	157	152	1 079	76	835	106
Waldshut	64,4	82	80	901	63	783	100
Wolfach	51,4	82	80	720	51	836	107
Insgesamt	1 400,0	84	82	922	65	802	102
Zum Vergleich:						1 724	78
Stadtkreise d. Reg. Bez.						77	
Südbaden	178,4	104	101	2 618	184	1 019	130
Reg. Bez. Südbaden insg.	1 578,4	86	83	1 114	78	827	105
						3 637	165
						1 941	88
							170
							87

**Tabelle 7: Gewerbesteuerkraft und Verbrauchsumsätze der Stadtkreise der Regierungsbezirke Düsseldorf, Köln und Aachenberg pro Kopf**

Stadtkreise	Einwohner in 1000	Gewerbesteuerkraft pro Kopf in DM	Bundeskopf Ø = 100	Einzelhandelsums. pro Kopf in DM	Bundeskopf Ø = 100	Sonst. Verbr. Ums. pro Kopf in DM	Bundeskopf Ø = 100	Erf. Umsätze insg. pro Kopf in DM	Bundeskopf Ø = 100	Ber. Ums. <sup>c)</sup> Bundeskopf Ø = 100
Köln .....	770,7	163	158	4 133	291	1 386	177	5 519	250	176
Essen .....	728,2	131	127	3 712	261	765	97	4 477	203	112a)
Düsseldorf .....	689,1	214	208	3 837	270	1 024	130	4 861	220	144
Dortmund .....	635,2	113	110	1 562	110	740	94	2 302	104	121
Duisburg .....	500,4	145	141	1 231	87	858	109	2 089	95	113
Wuppertal .....	418,5	146	142	1 579	111	356	45	1 935	88	99
Bochum .....	361,7	115	112	1 518	107	647	82	2 165	98	105
Oberhausen .....	256,3	143	139	1 100	77	513	65	1 613	73	79
Krefeld .....	206,1	211	205	1 378	97	886	113	2 264	103	113
Hagen .....	190,0	146	142	1 484	105	754	96	2 238	101	116
Mühlheim/Ruhr .....	180,4	108	105	3 143	221	522	67	3 665	166	179b)
Solingen .....	167,2	145	141	1 429	101	365	47	1 794	81	89
Mönchen-Gladbach .....	150,9	111	108	1 286	91	789	101	2 075	94	107
Bonn .....	144,3	117	114	1 906	134	1 279	163	3 185	144	146
Remscheid .....	123,0	165	160	1 618	114	641	82	2 259	102	114
Herne .....	115,9	88	85	1 156	81	653	83	1 809	82	91
Wanne-Eickel .....	107,1	69	67	906	64	693	88	1 599	73	78
Witten .....	95,8	119	116	1 148	81	621	79	1 769	80	93

Fortsetzung von Tabelle 7

Stadtkreise	Ein-wohner in 1000	Gewerbesteuер- kraft		Einzel- handelsums.		Sonst. Verbr. Ums.		Erf. Umsätze insg.		Ber. Ums.c)
		pro Kopf in DM	Bundes- $\varnothing = 100$	pro Kopf in DM	Bundes- $\varnothing = 100$	pro Kopf in DM	Bundes- $\varnothing = 100$	pro Kopf in DM	Bundes- $\varnothing = 100$	Bundes- $\varnothing = 100$
Rheydt .....	94,0	139	135	1 681	118	1 221	156	2 902	132	140
Neuß .....	88,6	182	177	1 433	101	1 612	205	3 045	138	160
Castrop-Rauxel .....	87,7	98	95	1 015	71	575	73	1 590	72	72
Leverkusen .....	86,2	380	369	1 090	77	1 187	151	2 277	103	107
Wattenscheid .....	77,8	101	98	771	54	603	77	1 374	62	67
Lünen .....	71,9	129	125	1 071	75	663	84	1 734	79	81
Hamm .....	67,6	124	120	2 101	148	932	119	3 033	138	142
Lüdenscheid .....	57,1	162	157	1 471	104	712	91	2 183	99	113
Iserlohn .....	54,9	144	140	1 931	136	763	97	2 694	122	126
Siggen .....	48,1	176	171	2 536	179	1 111	142	3 647	165	187
Viersen .....	40,8	94	91	10 809	761	5 809	740	16 618	754	
Insgesamt .....	6615,6	150	146	2 345	165	870	111	3 215	146	121
Zum Vergleich:										
Landkreise dieser Regierungsbezirke ...	4 240,5	98	95	949	67	699	89	1 649	75	75

a) Zu niedrig.

b) Zu hoch.

c) Ohne Viersen.

Tabelle 8: Gewerbesteuerkraft und Verbrauchsumsätze der Landkreise des Reg. Bez. Arnsberg pro Kopf

Landkreise	Einwohner in 1000	Gewerbesteuerkraft pro Kopf in DM $\sigma = 100$	Einzelhandelsums. pro Kopf in DM $\sigma = 100$	Sonst. Verbr. Ums. pro Kopf in DM $\sigma = 100$	Erf. Umsätze insg. pro Kopf in DM $\sigma = 100$	Bundes-Ums. $\sigma = 100$
Altena .....	159,0	160	155	994	70	680
Arnsberg .....	127,6	118	115	1 042	73	788
Brilon .....	71,7	64	62	1 004	71	782
Ernepe-Ruhr-Kreis .....	252,9	125	121	1 340	94	625
Iserlohn .....	178,4	140	136	975	69	652
Lippstadt .....	91,7	95	92	1 058	75	712
Meschede .....	73,8	64	62	921	65	829
Olpe .....	92,8	85	83	905	64	795
Siegen .....	160,6	134	130	878	62	669
Soest .....	103,8	73	71	1 031	73	741
Unna .....	223,6	66	64	729	51	548
Wittgenstein .....	41,4	55	53	918	65	675
Insgesamt .....	1 577,4	103	100	998	70	681
Zum Vergleich:					87	1 679
Stadtkreise des Reg. Bez.					91	76
Arnsberg .....	1 971,0	125	121	1 443	102	711
Reg. Bez. Arnsberg insgesamt .....	3 548,4	116	113	1 245	88	697
					89	1 942
					98	94
					88	94

Tabelle 9: Gewerbesteuerkraft und Verbrauchsumsätze der Landkreise des Reg. Bez. Düsseldorf pro Kopf

Landkreise	Einwohner in 1000	Gewerbesteuerkraft pro Kopf in DM	Bundes-Ø = 100	Einzelhandelsums.	Sonst. Verbr. Ums.	Erf. Umsätze insg.	Ber. Ums.
				pro Kopf in DM	pro Kopf in DM	pro Kopf in DM	Bundes-Ø = 100
Dinslaken .....	114,4	73	71	778	55	603	77
Düsseldorf-Mettmann ..	30,9	120	117	925	65	705	90
Geldern .....	79,6	54	52	741	52	861	110
Krevenbroich .....	167,8	102	99	757	53	652	83
Kempen-Krefeld .....	201,2	77	75	790	56	708	90
Kleve .....	97,1	87	84	1 102	78	830	106
Moers .....	303,8	92	89	961	68	670	85
Rees .....	98,3	93	90	913	64	826	105
Rhein-Wupper-Kreis ..	175,2	107	104	965	68	724	92
Insgesamt .....	1 539,2	95	92	891	63	711	91
Zum Vergleich:							
Stadtkreise d. Reg. Bez. Düsseldorf .....	3 729,6	162	157	2 469	174	833	106
Reg. Bez. Düsseldorf, insg.	5 268,7	142	138	2 008	141	797	102
Insgesamt .....	1 123,9	95	92	961	68	710	90
Landkreise	Einwohner in 1000	Gewerbesteuerkraft pro Kopf in DM	Bundes-Ø = 100	Einzelhandelsums.	Sonst. Verbr. Ums.	Erf. Umsätze insg.	Ber. Ums.
				pro Kopf in DM	pro Kopf in DM	pro Kopf in DM	Bundes-Ø = 100
Bergheim .....	102,6	107	104	750	53	675	86
Bonn .....	187,4	73	71	955	67	723	92
Euskirchen .....	99,7	59	57	1 103	78	727	93
Köln .....	186,0	155	150	849	60	624	79
Oberbergischer Kreis ..	127,0	82	80	1 173	83	765	97
Rhein.-Berg.-Kreis .....	195,0	79	77	959	68	702	89
Siegkreis .....	225,5	96	93	976	69	759	97
Insgesamt .....	1 123,9	95	92	961	68	710	90
Zum Vergleich:							
Stadtkreise d. Reg. Bez. Köln .....	915,0	156	151	3 781	266	1 369	174
Reg. Bez. Köln insg. ....	2 038,9	122	118	2 227	157	1 006	128
Insgesamt .....	1 123,9	95	92	961	68	710	90

Tabelle 10: Gewerbesteuerkraft und Verbrauchsumsätze der Stadtkreise Bayerns pro Kopf

Stadtkreise	Einwohner in 1000	Gewerbesteuerkraft pro Kopf in DM $\varnothing = 100$	Bundeskopf in DM $\varnothing = 100$	Einzelhandelsums. pro Kopf Bundes- kraft in DM $\varnothing = 100$	Sonst. Verbr. Ums. pro Kopf Bundes- kraft in DM $\varnothing = 100$	Erf. Umsätze insg. pro Kopf in DM $\varnothing = 100$	Bundeskopf in DM $\varnothing = 100$	Bundeskopf in DM $\varnothing = 100$	Ber. Ums. $\varnothing = 100$
München .....	1 047,7	152	148	1 766	125	1 114	142	2 880	132
Nürnberg .....	444,0	174	169	2 944	207	919	117	3 863	175
Augsburg .....	204,3	160	155	1 742	123	1 079	137	2 821	128
Regensburg .....	123,0	99	96	1 309	92	822	105	2 131	97
Würzburg .....	111,7	120	117	2 395	169	1 167	149	3 562	162
Fürth .....	98,4	140	136	8 841	623	803	102	9 644	437
Bamberg .....	73,9	123	119	1 819	128	1 016	129	2 830	128
Erlangen .....	65,2	148	144	1 339	94	903	115	2 242	102
Bayreuth .....	60,5	115	112	1 848	130	842	107	2 690	122
Hof .....	56,5	104	101	1 572	111	964	123	2 536	115
Schweinfurt .....	55,0	342	332	1 997	140	1 094	139	2 091	140
Aschaffenburg .....	53,8	178	173	1 671	118	1 042	133	2 713	123
Ingostadt .....	49,8	123	119	1 775	125	952	121	2 727	125
Lands hut .....	47,2	104	101	1 560	110	849	108	2 409	111
Coburg .....	44,4	132	128	1 653	117	943	120	2 596	118
Kempten .....	42,9	146	142	1 891	133	950	121	2 841	129
Amberg .....	41,9	90	87	1 771	125	777	99	2 548	116
Weiden .....	40,7	106	103	5 135	362	918	117	6 053	275
Straubing .....	35,8	75	73	2 331	164	999	127	3 330	153
Kaufbeuren .....	33,9	120	117	1 271	89	988	126	2 259	102
Ansbach .....	32,9	87	84	1 492	105	952	121	2 444	111
Passau .....	32,5	102	99	1 585	112	1 057	135	2 642	121
Rosenheim .....	31,2	145	141	2 252	159	1 169	149	3 421	178
Memmingen .....	29,3	132	128	1 869	131	1 244	158	3 113	141
Freising .....	25,5	62	60	1 126	79	960	122	2 086	96
Lindau .....	23,5	85	82	1 484	104	1 384	176	2 868	130
Kulmbach .....	23,1	168	163	1 371	96	1 410	179	2 781	126
Neu-Ulm .....	23,1	148	144	989	69	938	119	1 927	87



Tabelle 11: Gewerbesteuerkraft und Verbrauchsumsätze der Landkreise Oberbayern pro Kopf

Landkreise	Einwohner in 1000	Gewerbesteuerkraft pro Kopf Bundes- $\varphi = 100$ in DM	Einzelhandelsums. pro Kopf Bundes- $\varphi = 100$ in DM	Sonst. Verbr. Ums. pro Kopf Bundes- $\varphi = 100$ in DM	Erf. Umsätze insg. pro Kopf Bundes- $\varphi = 100$ in DM	Ber. Ums. Bundes- $\varphi = 100$
Aichach .....	39,4	37	36	734	52	587
Altötting .....	74,8	143	139	1.024	72	1.321
Bad Aibling .....	42,5	56	54	618	43	758
Bad Tölz .....	37,3	78	76	1.271	89	1.183
Berchtesgaden .....	37,8	43	42	1.305	92	1.307
Dachau .....	65,7	79	77	695	49	650
Ebersberg .....	53,6	29	28	570	40	629
Erding .....	65,2	37	36	607	43	590
Freising .....	41,7	41	40	651	46	552
Fürstenfeldbr. ....	79,4	32	31	736	52	703
Garmisch-P. ....	57,5	86	83	1.542	109	1.837
Ingolstadt .....	46,3	21	20	455	32	429
Landsberg .....	41,2	24	23	432	30	518
Laufen .....	52,4	34	33	924	65	591
Miesbach .....	68,3	61	59	1.265	89	1.279
Mühldorf/Inn .....	58,7	67	65	802	57	607
München .....	107,3	66	64	663	47	679
Pfaffenhofen .....	49,5	48	47	665	47	577
Rosenheim .....	81,2	41	40	704	50	756
Schongau .....	37,6	87	84	800	56	678
Schrobenhausen .....	28,8	43	42	638	45	536
Starnberg .....	68,8	49	48	1.074	76	922
Traunstein .....	80,8	65	63	699	49	922
Wasserburg/Inn .....	49,1	41	40	769	54	490
Weilheim .....	66,4	59	57	1.150	80	833
Wolfратshausen .....	44,0	56	54	706	50	624
Insgesamt .....	1.481,5	57	55	830	59	768
Zum Vergleich:					98	1.598
Stadtkreise Oberbayern	1.194,8	147	143	1.772	125	1.122
Oberbayern insgesamt ..	2.676,3	97	94	1.250	88	926
					118	118
					1.333	1.333
					2.176	2.176
					119	119
					145	145

Tabelle 12: Gewerbesteuerkraft und Verbrauchsumsätze der Landkreise Niederbayerns pro Kopf

Landkreise	Ein-wohner in 1000	Gewerbesteuerkraft		Einzel-handelsums.		Sonst. Verbr. Ums.		Erf. Umsätze insg.		Ber. Ums.
		pro Kopf in DM	Bundes- Ø = 100	Bundes- Ø = 100						
Bogen .....	34,9	11	11	307	22	384	49	691	32	
Deggendorf .....	52,3	13	465	32	429	55	894	41		
Dingolfing .....	34,1	55	575	40	572	73	1 147	53		
Eggenthalen .....	48,1	31	605	42	505	64	1 110	51		
Grafenau .....	28,0	41	651	46	434	55	1 085	50		
Griesbach i. R. ....	40,9	44	627	44	504	64	1 131	52		
Kelheim .....	50,2	64	621	44	531	68	1 152	53		
Kötzing .....	32,0	16	520	36	422	54	942	43		
Landau/Isar .....	31,5	28	609	43	495	63	1 104	51		
Landsnaut .....	39,2	23	286	21	253	45	639	29		
Mainburg .....	21,1	46	45	590	41	752	96	1 342	62	
Mallersdorf .....	30,2	34	33	566	40	499	64	1 065	49	
Passau .....	58,8	34	33	460	32	405	52	865	40	
Pfarrkirchen .....	50,6	46	45	780	55	465	59	1 245	57	
Regen .....	42,8	29	28	639	45	624	79	1 263	58	
Rottenburg .....	22,7	21	20	405	29	459	58	864	40	
Straubing .....	28,8	17	288	21	440	56	728	33		
Viechtach .....	29,9	32	31	578	40	452	58	1 030	47	
Vilsbiburg .....	37,2	28	27	586	41	481	61	1 067	49	
Vilshofen .....	53,1	27	26	552	39	476	61	1 028	47	
Wegscheid .....	22,7	25	24	566	40	409	52	975	45	
Wolfstein .....	40,2	19	18	519	36	388	49	907	42	
Insgesamt .....	829,2	32	31	541	38	472	60	1 013	46	46
Zum Vergleich:										
Stadtkreise										
Niederbayern .....	131,9	90	87	1 768	125	965	123	2 733	125	
Niederbayern insgesamt	961,1	40	39	709	50	540	69	1 249	57	126
									57	

Tabelle 13: Gewerbesteuerkraft und Verbrauchsumsätze der Landkreise der Oberpfalz pro Kopf

Landkreise	Einwohner in 1000	Gewerbesteuerkraft pro Kopf in DM	Bundes- $\varnothing = 100$	Einzelhandelsums. pro Kopf in DM	Bundes- $\varnothing = 100$	Sonst. Verbr. Ums.	Erf. Umsätze insg.	Ber. Ums.	Bundes- $\varnothing = 100$
						pro Kopf in DM	pro Kopf in DM	pro Kopf in DM	Bundes- $\varnothing = 100$
Amberg .....	44,1	50	49	339	24	416	53	755	34
Beilngries .....	16,0	25	24	431	30	463	59	894	41
Burglengenfeld .....	44,7	105	102	554	39	496	63	1 050	48
Cham .....	37,3	34	33	745	52	599	76	1 344	61
Eschenbach .....	33,8	28	27	570	40	688	88	1 258	57
Kennath .....	21,1	31	30	456	32	458	58	914	41
Nabburg .....	28,0	51	50	548	38	489	62	1 037	47
Neumarkt .....	35,1	18	17	298	21	307	39	605	27
Neuburg v. W. ....	16,4	35	34	448	31	431	55	879	40
Neustadt a. d. W.	51,8	63	61	458	32	563	72	1 021	46
Oberneukirch .....	14,3	13	13	446	31	384	49	830	38
Parsberg .....	35,3	22	21	455	32	402	51	857	39
Regensburg .....	82,5	23	22	358	26	446	57	804	36
Riedenburg .....	16,9	17	17	415	30	489	62	904	41
Roding .....	29,7	16	16	462	32	500	64	962	44
Sülbach-Rosenbg.	32,1	67	65	757	53	570	73	1 372	62
Tierschenreuth .....	57,1	47	46	622	44	618	79	1 250	57
Vohenstrauß .....	24,7	32	31	464	32	391	50	855	39
Waldmünchen .....	16,2	20	19	487	34	597	76	1 084	49
Insgesamt .....	637,3	40	39	489	35	496	63	985	45
Zum Vergleich:									45
Stadtkreise Oberpfalz ..	235,7	100	97	2 090	150	848	108	2 938	133
Oberpfalz insgesamt ..	872,9	56	54	922	66	591	75	1 513	69
									114
									63



# **Die Eignung der Wertschöpfungssteuer als Gemeindesteuer\***

Von Alois Oberhauser

Die Diskussionen des Ausschusses über die Reform des Gemeindesteuersystems haben zu dem Ergebnis geführt, daß offensichtlich keine Steuer gefunden werden kann, die allen Anforderungen genügt. Als relativ beste Lösung wurde von Zeitel eine kommunale Einzelhandelsumsatzsteuer (Endverbrauchsteuer) vorgeschlagen<sup>1</sup>.

Eine derartige Steuer hätte den Vorteil, daß ihr Aufkommen pro Kopf der Bevölkerung in Orten gleicher Größe weit stärker nivelliert wäre, als das bei den heutigen Gemeindesteuern der Fall ist. Nachteilig würde sich aber bemerkbar machen, daß die Einkaufsorte wesentlich bevorzugt wären und die derzeit bestehenden Steuerkraftunterschiede zwischen den Städten und den kleineren Landgemeinden kaum vermindert würden<sup>2</sup>. Zwar ist es nicht erforderlich, daß alle Unterschiede eingeebnet werden, ja ein mit wachsender Gemeindegröße steigendes Steueraufkommen ist sogar erwünscht, da mit der Zahl der Einwohner auch die öffentlichen Aufgaben und Ausgaben relativ zunehmen; doch sind die bei einer Einzelhandelsumsatzsteuer verbleibenden Differenzen wohl zu groß, als daß sie ohne Bedenken hingenommen werden könnten.

Es soll daher die Frage aufgeworfen werden, inwieweit eine Wertschöpfungssteuer als tragende Gemeindesteuer geeignet wäre.

## **Zielsetzungen und Ansatzpunkte einer Gemeindesteuerreform**

Die Eignung einer Steuer als tragende Gemeindesteuer kann nur von den Zielsetzungen her beurteilt werden. Man sollte daher von der Frage ausgehen, welche Steuerbemessungsgrundlage zur Erreichung

---

\* Die folgenden Ausführungen geben in etwas erweiterter Fassung die Gedanken wieder, die der Verf. in seinem öffentlichen Habilitationsvortrag am 18. Juli 1962 an der Universität München vorgetragen hat.

<sup>1</sup> Vgl. G. Zeitel, Die zweckmäßige Struktur des kommunalen Steuersystems. S. 195 ff. in diesem Band. Schon zuvor war auf die Eignung einer solchen Steuer als Gemeindesteuer von Albers und Pohmer hingewiesen worden. Vgl. W. Albers, Aufgabe und Stellung der Gemeinden im Finanzsystem der gesamten öffentlichen Hand. „Finanzarchiv“ N. F. Bd. 19 (1958/59), S. 426. D. Pohmer, Die Neuordnung der Umsatzbesteuerung, Bonn 1960, S. 95 ff.

<sup>2</sup> Vgl. A. Oberhauser, Material zur regionalen Streuung des Aufkommens einer Einzelhandelsumsatzsteuer. S. 219 ff. in diesem Band.

der angestrebten Ziele am brauchbarsten erscheint. Die meisten Vorschläge zur Gemeindesteuerreform erweisen sich von vornherein als ungeeignet, da sie nicht berücksichtigen, daß die Gemeindesteuer nicht nur für die Gesamtheit der Gemeinden ausreichend ergiebig sein muß, sondern daß auch das örtliche Steueraufkommen dem örtlich unterschiedlichen Finanzbedarf weitgehend entsprechen sollte<sup>3</sup>.

Als Zielsetzungen, denen die tragende Gemeindesteuer in möglichst hohem Maße genügen sollte, seien die folgenden vier herausgestellt:

1. Um die Finanzautonomie und die Selbstverwaltung der Kommunen zu gewährleisten und zu fördern, sollte eine solche Steuer so ergiebig sein, daß der Finanzbedarf der Gemeinden insgesamt weitgehend gedeckt wird<sup>4</sup>;
2. sie sollte bei gleicher Anspannung den örtlich unterschiedlichen Ausgabebedarf möglichst gleichmäßig decken. Diese Forderung ist allerdings inhaltlich nicht leicht zu präzisieren; denn es fehlen — bisher — objektive Kriterien, um die unterschiedliche Höhe des Finanzbedarfs der einzelnen Kommunen zu bestimmen. So viel läßt sich jedoch sagen: In Gemeinden gleicher Struktur sollte das Steueraufkommen pro Kopf der Bevölkerung nicht allzu unterschiedlich sein. Außerdem sollten die Steuererträge pro Kopf mit zunehmender Gemeindegröße wachsen, da offensichtlich der Finanzbedarf einer Kommune mit ihrer Größe nicht nur absolut, sondern auch relativ steigt — von Ausnahmen abgesehen;
3. bei der gesuchten Steuer sollten, soweit örtlich unterschiedliche Steuersätze zur Befriedigung des Finanzbedarfs erforderlich sind, „die daraus resultierenden Einkommens- und Wettbewerbsunterschiede zu möglichst geringen Standortverschiebungen führen“<sup>5</sup>;
4. die Gemeindesteuer sollte sich in das gesamte Steuersystem sinnvoll einfügen<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Hier liegt die Problematik aller Vorschläge, die die Gewerbe- und die Grundsteuer durch eine dritte Gemeindesteuer ergänzen wollen. Die Unzulänglichkeiten und Ungleichheiten des heutigen Steuersystems können dadurch kaum verminder werden.

<sup>4</sup> Vgl. H. Sattler, Gemeindliche Finanzverfassung. Bedeutung gemeindlicher Finanzhoheit für die Selbstverwaltung. In: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1959, S. 3 ff.

<sup>5</sup> W. Albers, Aufgabe und Stellung der Gemeinden im Finanzsystem der gesamten öffentlichen Hand, a. a. O., S. 410. Vgl. auch die von Popitz aufgestellten Grundsätze für die Kommunalsteuern: J. Popitz, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932, S. 112 ff.

<sup>6</sup> Vgl. G. Hedtkamp, Das ökonomisch-rationale Steuersystem. „Weltwirtschaftliches Archiv“ Bd. 86 (1961), S. 232 ff.; H. Haller, Finanzpolitik, 2. Aufl., Tübingen 1961, S. 213 ff. A. Lampe, Reine Theorie der Finanzreform. „Finanzarchiv“ N. F. Bd. 2 (1934), S. 218 ff. Und die Kritik Pfleiderers an Lampe: O. Pfleiderer, Steuersysteme und volkswirtschaftlicher Kreislauf, ebda., S. 419 ff.

Daneben sind die allgemeinen Grundsätze der Besteuerung zu beachten<sup>7</sup>. Vor allem sollte die tragende Gemeindesteuer nicht dem Prinzip der Ausrichtung an der Leistungsfähigkeit zuwiderlaufen.

Diesen Forderungen kann nur eine Steuer genügen, deren Bemessungsgrundlage sich weitgehend gleichmäßig auf alle Kommunen verteilt. Daß die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer dem nicht entspricht, braucht hier nicht mehr nachgewiesen zu werden. Schon eher käme die Grundsteuer in Betracht; doch hat sie ebenso wie die Gewerbesteuer in einem modernen Steuersystem neben einer allgemeinen Einkommen- und Vermögensteuer keinen Platz mehr.

Ein recht guter Ansatzpunkt wäre dagegen der private Verbrauch, da die Unterschiede pro Kopf der Bevölkerung in den einzelnen Kommunen relativ gering sind und in Richtung auf die gewünschte interkommunale Differenzierung verlaufen. Dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit würde eine derartige Steuer allerdings auf Grund ihrer regressiven Wirkungen nicht entsprechen.

Schwierigkeiten ergeben sich jedoch daraus, daß eine direkte Besteuerung der zum Verbrauch verwandten Einkommensteile neben einer Einkommensteuer nicht in Frage kommt. Eine indirekte Erfassung über eine Endverbrauchsteuer (Einzelhandelsumsatzsteuer) hat aber die erwähnten Nachteile, da sie nicht am Orte des Verbrauchs, sondern nur am Ort der Einkommensverausgabung erhoben werden kann. Da jedoch gerade in kleineren Kommunen die Haushalte einen erheblichen Teil ihrer Verbrauchsausgaben nicht am Wohnort tätigen, würde das Aufkommen einer Endverbrauchsteuer regional eine starke Differenzierung aufweisen. Es wäre nur schwer möglich, diese Ungleichmäßigkeiten — etwa durch Maßnahmen eines regionalen Finanzausgleichs — auszuschalten<sup>8</sup>.

Eine zweite, den genannten Zielsetzungen tendenziell entsprechende Bemessungsgrundlage ist das Einkommen. Wie beim Verbrauch, so halten sich auch hier die örtlichen Unterschiede im Durchschnittseinkommen in Grenzen und sind der gewünschten Differenzierung — von

<sup>7</sup> Die häufig erhobene Forderung, daß aus staatlichen und staatspädagogischen Gründen die einzelnen Gemeindemitglieder unmittelbar zur Deckung der kommunalen Lasten beitragen sollten, wurde nicht eigens herausgestellt. So erwünscht unter manchen Aspekten eine derartige direkte Belastung wäre, so scheint sie derzeit, wie noch zu zeigen sein wird, bei der tragenden Gemeindesteuer kaum realisierbar.

<sup>8</sup> Ähnliche Einwände wie gegen eine Endverbrauchsteuer lassen sich auch gegen eine Steuer erheben, die nur einen Teil des Verbrauchs, beispielsweise den Wohnungsaufwand, der Besteuerung unterwirft. Eine Wohnungsaufwandsteuer würde zudem die einzelnen Steuerpflichtigen in sozialpolitisch unerwünschter Weise belasten. Vgl. die entsprechenden Vorschläge von Popitz und Horster. J. Popitz, Der künftige Finanzausgleich, a. a. O., S. 155 ff. und R. Horster, Die Reform des deutschen Gemeindesteuersystems, Berlin 1958, S. 94 ff.

Ausnahmen abgesehen — gleichgerichtet; denn die Einkommensabstufung verläuft weitgehend parallel zur Gemeindegröße.

Während das Einkommen daher wohl als brauchbare Bemessungsgrundlage für die tragende Gemeindesteuer angesehen werden kann, ist die Einkommensteuer<sup>9</sup> in ihrer heutigen Form nicht geeignet; denn die Befreiung breiter Schichten und die im Tarif enthaltene Progression würden zu starken Unterschieden in den örtlichen Einnahmen führen<sup>10</sup>. In Betracht käme also nur eine proportionale Belastung des Gesamteinkommens der einzelnen Gemeindemitglieder — ohne die Gewährung von Freibeträgen.

Eine proportionale Besteuerung aller Einkommen wäre somit durchaus erwägenswert. Sie würde der Forderung, daß die einzelnen Gemeindebürger unmittelbar zur Deckung der kommunalen Ausgaben beitragen sollten, in idealer Weise genügen. Zudem wäre sie unter sozialen Aspekten weniger angreifbar als die regressiv wirkenden Verbrauchssteuern. Ihre Einführung dürfte jedoch — wenigstens derzeit — auf unüberwindbare psychologische und politische Schwierigkeiten stoßen, so daß sie als tragende Gemeindesteuer wohl nicht in Betracht kommt.

### **Grundzüge einer kommunalen Wertschöpfungsteuer**

Eine weitgehend gleichmäßige Besteuerung der Einkommen ist aber auch auf indirektem Wege möglich, nämlich durch eine Steuer, die die gesamte Wertschöpfung proportional erfaßt. Da gesamtwirtschaftlich Entstehung, Verteilung und Verwendung des Einkommens gleich groß sind, kann das Einkommen ja nicht nur von der Verteilungsseite, sondern auch von der Wertschöpfung her erfaßt werden. Eine Wertschöpfungsteuer ist zugleich Einkommensentstehungs- wie Einkommensverwendungsteuer. Es handelt sich nur um alternative Betrachtungsweisen ein und desselben Tatbestandes<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Bis zum 1. Weltkrieg hatten die deutschen Gemeinden ein Zuschlagsrecht zur Einkommensteuer. Vgl. O. Most, Zur Finanz- und Steuerreform. Jena 1930, S. 38 ff. Eine Befürwortung derartiger Zuschläge findet sich beispielsweise bei A. Lampe, Reine Theorie der Finanzreform, a. a. O., S. 269. Und beim Bund der Steuerzahler: Steuersenkung und Finanzreform. Einzeldarstellung Nr. 61, 1961, S. 23 ff. Vgl. ferner den Vorschlag des Instituts Finanzen und Steuern, eine selbständige Gemeindeeinwohnersteuer durch Übernahme des Notopfers Berlin einzuführen. Später ist dann das Institut für eine Arbeitsertragsteuer eingetreten. Vgl.: Grundlagen und Möglichkeiten einer organischen Finanz- und Steuerreform. Schriftenreihe des Instituts Heft 30 I, S. 123 f. und II, S. 46.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Zur gegenwärtigen Problematik der Gemeindefinanzen. Gutachten, 1959, S. 20 f. Siehe auch J. Popitz, Der künftige Finanzausgleich, a. a. O., S. 115 f. und 119 f.; K. M. Hettlage, Die Neuordnung der deutschen Finanzverfassung. „Finanzarchiv“ N. F. Bd. 14 (1953/54), S. 438 f.

<sup>11</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Probleme einer Nettoumsatzsteuer, Bonn, o. J. (1962), S. 16.

Gegenüber einer proportionalen Einkommensteuer hätte eine bei den Unternehmen erhobene Wertschöpfungsteuer den Vorteil, daß die Belastung der Einkommen über die Preise, d. h. weitgehend unmerklich, erfolgt.

Eine Wertschöpfungsteuer ist jedoch nicht ohne weiteres als Kommunalabgabe geeignet; denn die Verteilung der Wertschöpfung auf die einzelnen Kommunen entspricht nicht der örtlichen Einkommensverteilung. Erhielten die Gemeinden, in denen die Wertschöpfung entsteht, die Steuereinnahmen, so würden sich ähnliche Unzulänglichkeiten wie bei der heutigen Gewerbesteuer ergeben. Bevorzugt wären die Kommunen, in denen sich die Produktionsstätten befinden (Betriebsgemeinden), während die reinen Wohngemeinden fast leer ausgingen, da in ihrem Bereich lediglich einige Handwerks- und Handelsbetriebe produzieren. Gegenüber der heutigen Verteilung des Steueraufkommens wäre folglich nur wenig gewonnen.

Eine Wertschöpfungsteuer kommt mithin nur dann als Gemeindesteuer in Betracht, wenn die Steuererträge nicht den Betriebsgemeinden zustehen, sondern den Kommunen, auf die sich die Wertschöpfung einkommensmäßig verteilt. Das heißt: Da in gleicher Höhe wie die Wertschöpfung Einkommen anfallen, müßten die Steuererträge den Kommunen zufließen, deren Gemeindemitglieder die Einkommen erhalten. Entscheidend für die Aufteilung des Steueraufkommens müßte also der Wohnsitz der Einkommensempfänger und nicht der Sitz der Unternehmen sein.

Eine derartige Zuordnung der Steuererträge wäre nicht so kompliziert, wie es auf den ersten Blick scheint. In der überwiegenden Zahl der Fälle befinden sich nämlich der Wohnsitz der Einkommensempfänger und die Unternehmen, von denen sie ihr Einkommen erhalten, in der gleichen Gemeinde. Vor allem bei größeren Unternehmen geht jedoch ein Teil der bei der Produktion entstehenden Einkommen an Empfänger, die in einer anderen Gemeinde wohnen. Soweit dies zutrifft, müßte eine entsprechende Aufteilung der anfallenden Steuererträge auf die verschiedenen Gemeinden vorgenommen werden. Ansätze zu einer derartigen Regelung sind bereits heute bei dem Gewerbesteuerausgleich zwischen Wohn- und Betriebsgemeinden vorhanden<sup>12</sup>.

Die technischen Schwierigkeiten, die bei der Aufspaltung der Steuererträge einer Wertschöpfungsteuer entstanden, scheinen tragbar — wenigstens dann, wenn man bereit ist, in einigen Fällen zu Hilfskonstruktionen zu greifen. Es lassen sich mehrere Lösungswege unterscheiden. Die damit zusammenhängenden Probleme können hier jedoch nicht im einzelnen diskutiert werden. Es seien nur die Grundgedanken von zwei möglichen Ansatzpunkten skizziert.

---

<sup>12</sup> Vgl. Einführungsgesetz zu den Realsteuergesetzen, § 12 ff.

Möchte man eine unmittelbare Zuordnung der Steuererträge auf die einzelnen Kommunen erreichen, so wäre es zunächst erforderlich, daß die Unternehmen am Jahresende angeben, welche Teile ihrer Wertschöpfung Einkommensbeziehern zugeflossen sind oder zustehen, die in anderen Gemeinden wohnen. Verhältnismäßig leicht ist dieses bei den Löhnen und Gehältern, aber auch bei den Gewinnen der Personalgesellschaften. Bei den ausgeschütteten Erträgen der Kapitalgesellschaften mit wenigen Anteilseignern, besonders also bei den GmbHs, könnte ebenso verfahren werden.

Größere Schwierigkeiten entstehen nur bei den Gewinnen der Publikumsgesellschaften und den Zinsen. Was zunächst die nichtausgeschütteten Gewinnteile der Kapitalgesellschaften betrifft, so wäre es wohl angebracht, die darauf entfallenden Steuererträge den Gemeinden zuzusprechen, in denen sich die Produktionsstätten befinden. Es könnte hierin ein Ausgleich gesehen werden für die Lasten, die den Kommunen durch die ortsansässigen Unternehmen entstehen<sup>13, 14</sup>.

Eine Zuordnung der Dividendenzahlungen der Publikumsgesellschaften und der Zinsen auf die Gemeinden der Empfangsberechtigten wäre unter Umständen möglich, wenn man die Banken einschaltet. Es würden dabei jedoch erhebliche verwaltungstechnische Komplikationen entstehen. Es scheint daher besser zu sein, die auf diese Bestandteile der Wertschöpfung entfallenden Steuerbeträge für Maßnahmen eines interkommunalen Finanzausgleichs zu verwenden.

Gegen eine solche Regelung könnte eingewandt werden, daß dadurch das Prinzip einer regionalen Zuordnung der Wertschöpfung durchbrochen werde. Dieser Einwand trifft zwar zu, doch würde ich in einem derartigen Verfahren keinen Nachteil sehen, da die Schaffung einer interkommunalen Finanzausgleichsmasse erwünscht erscheint. Außerdem handelt es sich im Verhältnis zur gesamten Bemessungsgrundlage nur um relativ geringe Beträge.

Ein zweiter Lösungsweg der Zuordnungsproblematik wäre verwaltungstechnisch einfacher, hätte dafür aber andere Nachteile. So könnte man die Steuer zentral erheben und das Steueraufkommen auf die einzelnen Gemeinden entsprechend der Einkommenssumme ihrer Gemeindemitglieder aufteilen. Die Einkommenssumme könnte auf ande-

<sup>13</sup> Aus dem gleichen Grunde könnte man evtl. auch einen Teil der Steuererträge auf die nichtentnommenen Gewinnteile der Personalunternehmen den Kommunen überlassen, in denen sich die Produktionsstätten befinden. Dieses könnte dann sinnvoll oder sogar erforderlich sein, wenn die Anteilseigner relativ großer Unternehmen, die in kleineren Gemeinden produzieren, außerhalb dieser Gemeinde wohnen.

<sup>14</sup> Sollte bei sehr hohen Selbstfinanzierungsbeträgen von Großunternehmen eine unerwünschte Differenzierung des Steueraufkommens zwischen den einzelnen Kommunen eintreten, so könnten Teile davon einem interkommunalen Finanzausgleich nutzbar gemacht werden.

rem Wege, etwa durch die Einkommen- und Gewinnsteuerstatistik, ermittelt werden. Auch die später noch zu diskutierende Differenzierung der kommunalen Steuersätze könnte damit vereinbart werden.

Nachteilig würde sich allerdings bemerkbar machen, daß dadurch die unmittelbare Beziehung zwischen Steuerzahlung und gemeindlichen Einnahmen verlorengeinge; es läge ein Übergang zum Steuerverbund vor. Außerdem ist die statistische Ermittlung der Einkommensverteilung nur in beschränktem Umfang möglich, da einige Einkommensanteile wie Zinseinkommen, Mieteinkommen und Nebeneinnahmen nur unzulänglich erfaßt werden können.

Es sei nochmals erwähnt, daß es sich bei diesen beiden Verfahren lediglich um zwei von mehreren Regelungen handelt. Mit jeder Regelung werden allerdings verwaltungstechnische Schwierigkeiten verbunden sein. Diese können jedoch nicht als ausschlaggebend für die Beurteilung der kommunalen Wertschöpfungssteuer angesehen werden; denn in der Regel wird jede Steuer, die den Zielsetzungen eines modernen Steuersystems besser als die heutigen Kommunalsteuern genügt, verwaltungstechnisch komplizierter sein.

Es wäre nicht nur unbedenklich, sondern im Hinblick auf die Einheitlichkeit des Steuersystems sogar erforderlich, die Einkommen der Landwirtschaft und die Mieten in eine Wertschöpfungssteuer einzubeziehen. Da gleichzeitig die Grundsteuer entfallen würde, könnte den Empfängern dieser beiden Einkommensarten eine Belastung der Wertschöpfung zugemutet werden<sup>15</sup>. Die erheblichen Ungleichheiten der Grundsteuer würden dadurch beseitigt. Es bestände ferner kein Grund, die freien Berufe gegenüber den anderen Wirtschaftsgruppen zu bevorzugen. Auch sie müßten daher der Wertschöpfungssteuer unterworfen werden.

Wie die Wertschöpfung zweckmäßigerweise abgegrenzt und ermittelt werden sollte, braucht hier nicht untersucht zu werden. Im Rahmen der Diskussion um die Nettoumsatzsteuer ist genügend darüber geschrieben worden<sup>16</sup>. Es sei lediglich erwähnt, daß eine Wertschöpfungssteuer nicht notwendigerweise nach der additiven Methode erhoben werden muß. Es können auch die beiden subtraktiven Methoden des Vorumsatzabzugs- und des Vorsteuerabzugsverfahrens angewandt werden, wenn die additive Methode zu großen Nachteile aufweist. Für eine kommunale Wertschöpfungssteuer wäre nur die Verteilung der an-

<sup>15</sup> Auf die Frage der Ermittlung dieser Wertschöpfungsbeträge soll hier nicht eingegangen werden. Es erscheint angebracht, von den entsprechenden Größen im Rahmen der Einkommensbesteuerung auszugehen.

<sup>16</sup> Vgl. z. B. D. Pohmer, Die Neuordnung der Umsatzbesteuerung, a. a. O., S. 100 ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Probleme einer Nettoumsatzbesteuerung, a. a. O., S. 63 ff.

fallenden Steuererträge nach dem regionalen Einkommensfluß erforderlich.

Unter diesen Umständen wären die Unterschiede im Steueraufkommen zwischen den Gemeinden im wesentlichen nur noch bedingt durch die Unterschiede im Durchschnittseinkommen der Gemeindemitglieder. Da in der Regel das Einkommen pro Kopf mit der Gemeindegröße zunimmt, würde dem höheren Finanzbedarf der größeren Kommunen tendenziell Rechnung getragen.

Ob diese Differenzierung generell ausreichen würde, den unterschiedlichen Finanzbedarf zu decken, ist allerdings ohne nähere Untersuchung nicht zu sagen. Amerikanische Statistiken über das Durchschnittseinkommen in den Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen zeigen, daß sich das Pro-Kopf-Einkommen zwischen reinen Landgemeinden und den Millionenstädten wie 1 : 3 verhält und kontinuierlich mit der Gemeindegröße wächst<sup>17</sup>. Sofern ähnliches für die Bundesrepublik zutrifft, müßten Unterschiede in dieser Größenordnung im allgemeinen genügen. Bei den Schlüsselzuweisungen der deutschen Bundesländer an ihre Gemeinden wird beispielsweise im Durchschnitt unterstellt, „daß der Finanzbedarf pro Kopf in den größten Gemeinden etwa doppelt so hoch liegt wie in den kleinsten“<sup>18</sup>.

Auch bei einer Wertschöpfungssteuer wird es allerdings Extremfälle geben. So wären beispielsweise die Wohngemeinden bevorzugt, in denen — etwa auf Grund landschaftlicher Vorzüge — besonders Personen aus den oberen Einkommensschichten wohnen. Vor allem dürfte es sich um kommunalrechtlich selbständige Villenorte am Rande der Großstädte handeln. Hier müßten Vorkehrungen gegen einseitige Verzerrungen getroffen werden.

Auch bei Gemeinden mit weit unter dem Durchschnitt liegendem Pro-Kopf-Einkommen könnten noch Unzulänglichkeiten verbleiben. Diese könnten aber relativ leicht aus dem interkommunalen Ausgleichsfonds oder durch Finanzzuweisungen der Länder ausgeglichen werden. Auf Finanzzuweisungen wird man auch nach einer kommunalen Steuerreform nicht völlig verzichten können<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Vgl. Current Population Reports. Consumer Income. US-Dep. of Commerce, Series P-60 Nr. 35, S. 23 und Nr. 33, S. 19. Ferner: Statistical Abstract of the United States 1961, S. 321.

<sup>18</sup> Art. Finanzausgleich III, (W. Albers), im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 3, Stuttgart, Tübingen 1961, S. 272.

<sup>19</sup> Einen besonderen Fall stellen die Beamtenstädte dar. Sofern die staatlichen Verwaltungen steuerfrei blieben, wären diese Städte benachteiligt. Da jedoch die Bediensteten des Staates ebenfalls zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung beitragen, scheint es durchaus konsequent zu sein, daß die nicht-kommunalen öffentlichen Institutionen an die Gemeinden Übertragungen in einer Höhe vornehmen, die der Belastung der privatwirtschaftlichen Wertschöpfung entspricht.

Alle Überlegungen gingen bisher von der Annahme eines einheitlichen Steuersatzes für die Kommunen aus. Die Gemeinden sollten jedoch auch die Möglichkeit haben, einen unmittelbaren Einfluß auf die Höhe der ihnen zustehenden Steuern zu nehmen. Dieses erscheint deshalb als wünschenswert, weil so die Finanzautonomie der Gemeinden gestärkt und sie in die Lage versetzt werden, ihre Einnahmen besser an den unterschiedlichen Finanzbedarf anzupassen. Bei der Gewerbe- und der Grundsteuer haben sie diese Möglichkeit durch die Festlegung der Hebesätze.

Auch im Rahmen einer Wertschöpfungsteuer könnte den Gemeinden ein solches Recht eingeräumt werden<sup>20</sup>. Um das gleiche Steueraufkommen wie heute bei der Gewerbesteuer zu erzielen, müßte der Satz einer Wertschöpfungsteuer im Durchschnitt etwa 4 vH betragen. Stände es den Kommunen frei, diesen Satz bis zu 0,5 vH herauf- oder herabzusetzen, ihn also um 1 vH der Wertschöpfung zu variieren, so entspräche das einer Spanne der Gewerbesteuerhebesätze zwischen 225 und 305 vH. In dieser Spannweite liegen etwa 80 vH aller Hebesätze bei der Gewerbesteuer in der Bundesrepublik<sup>21</sup>. Unter Umständen könnte den Gemeinden auch noch ein etwas größerer Spielraum zugestanden werden.

Von derartigen gemeindlichen Steuersatzvariationen würden selbstverständlich Standortwirkungen und Wettbewerbsverschiebungen ausgehen. Eine gemeindliche Finanzautonomie ist aber notwendigerweise mit solchen Effekten verbunden. Die Erfahrungen zeigen jedoch, daß Steuersatzdifferenzierungen in diesem Umfang bei den Standortüberlegungen der Unternehmen nicht allzusehr ins Gewicht fallen; denn außer der Steuerbelastung müssen noch die für die Unternehmen positiven Wirkungen der kommunalen Ausgaben berücksichtigt werden<sup>22</sup>. Relativ hohe Gemeindesteuersätze können durchaus in den Augen der Unternehmer durch hohe öffentliche Leistungen kompensiert werden.

Aus technischen Gründen wäre es erforderlich, daß die Gemeinden nur die Hebesätze für das in ihrem Bereich anfallende Steueraufkommen variieren können. Steuererträge, die ihnen durch den Ausgleich zwischen Betriebs- und Wohngemeinden zuständen, müßten dagegen von den Hebesätzen der zuständigen Betriebsgemeinde abhängig bleiben, da sich andernfalls zu starke Verwaltungsschwierigkeiten ergeben.

<sup>20</sup> Zwar gehört die Wertschöpfungsteuer nicht zu den Steuern mit örtlich begrenztem Wirkungskreis, doch gilt dasselbe für alle quantitativ bedeutsamen Steuern, auch für die beiden großen heutigen Gemeindesteuern.

<sup>21</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: Statistische Berichte: Streuung der Realsteuerhebesätze im Rechnungsjahr 1959, S. 11.

<sup>22</sup> Vgl. N. Kloten, Standortwirkung kommunaler Besteuerungsformen. S. 147 in diesem Band.

Geht man davon aus, daß in der Bundesrepublik die Bruttoumsatzsteuer durch eine Nettoumsatzsteuer ersetzt wird, so ist zu prüfen, ob eine kommunale Wertschöpfungsteuer daneben überhaupt bestehen könnte. Eine Nettoumsatzsteuer weicht — wenn man (zunächst) vom Vollabzug der Investitionen absieht — von einer Wertschöpfungsteuer nur dadurch ab, daß in ihrer Bemessungsgrundlage die Veränderungen des Lagerbestandes nicht berücksichtigt werden. Wegen der quantitativ geringen Bedeutung der Lagerinvestitionen unterscheiden sich daher die beiden Steuern in ihrem Wesen nicht. Infolgedessen wäre es nicht nur möglich, sondern sogar angebracht, die beiden Steuern zusammenzufassen und vom regional anfallenden Aufkommen den Gemeinden den Teil zu übertragen, der dem jeweils von der Kommune festgesetzten Hebesatz entspricht. Die den Gemeinden zufließenden Steuererträge müßten dann noch durch den Ausgleich zwischen den Betriebs- und Wohnungsgemeinden bereinigt werden.

Eine Zusammenfassung der staatlichen und der kommunalen Wertschöpfungsteuer hätte erhebliche verwaltungstechnische Vorteile, da nur eine statt zwei Steuern erhoben werden müßten. Allerdings wäre es erforderlich, die staatliche Nettoumsatzsteuer so zu gestalten, daß sie soweit wie möglich die Wertschöpfung erfaßt. Daher käme der Vollabzug der Investitionen bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage nicht in Betracht, weil andernfalls größere Teile der Wertschöpfung unbesteuert blieben. Eine Aufteilung des Steueraufkommens auf die Kommunen ist aber nur durchführbar, wenn die gesamte Wertschöpfung der Besteuerung unterliegt. Wird der staatlichen Nettoumsatzsteuer die Konzeption des Finanzwissenschaftlichen Beirats zugrunde gelegt, so müßten zudem bei den Steuerbefreiungen einiger Grundnahrungsmittel, bei der Landwirtschaft und der Behandlung der freien Berufe Sonderregelungen getroffen werden<sup>23</sup>.

### Vor- und Nachteile einer kommunalen Wertschöpfungsteuer

Die bisherigen Überlegungen führen also zu folgendem Ergebnis: Eine Wertschöpfungsteuer würde, wenn ihre Erträge in Anlehnung an das Einkommen der Gemeindemitglieder den Kommunen zuflössen, eine erhebliche Nivellierung des Steueraufkommens pro Kopf in den einzelnen Gemeinden mit sich bringen. Die Ungleichmäßigkeiten der heutigen Gemeindesteuern würden ebenso vermieden wie die Bevorzugung der Einkaufsorte bei einer Einzelhandelsumsatzsteuer. Die mit einer Wertschöpfungsteuer vorhandene Differenzierung des Steueraufkommens dürfte tendenziell dem erhöhten Finanzbedarf der größeren Ge-

---

<sup>23</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Probleme einer Nettoumsatzbesteuerung, a. a. O.

meinden entsprechen. Außerdem würden die nicht unerheblichen verwaltungstechnischen Schwierigkeiten dieser Steuer weitgehend an Gewicht verlieren, wenn die kommunale mit einer staatlichen Wertschöpfungssteuer verknüpft würde. Nachteilig würde sich allerdings bemerkbar machen, daß einige Teile der Wertschöpfung nicht exakt zugeordnet werden könnten und daher mit Hilfskonstruktionen gearbeitet werden müßte.

Darüber hinaus wären mit einer solchen Steuer noch einige weitere Vorteile verbunden: Das Steueraufkommen würde proportional zum Sozialprodukt steigen. Die Gemeinden wären daher am Wachstum der Wirtschaft voll beteiligt. Die konjunkturelle Reagibilität der Steuereinnahmen wäre einerseits im Verhältnis zur Einkommen- und Gewinnbesteuerung und damit auch im Vergleich zur Gewerbesteuer gering. Andererseits wären die Unternehmen bei konjunkturellen Rückschlägen nicht so schwer belastet, wie das bei den am Vermögen ansetzenden Steuern der Fall ist.

Eine Wertschöpfungssteuer hätte zudem den Vorteil einer gleichmäßigen Belastung aller Produktionsfaktoren. Die Wettbewerbsverzerrungen der Gewerbesteuer würden vermieden. Ferner träten keine Regressionswirkungen wie bei einer Einzelhandelsumsatzsteuer ein.

In ihren Standortwirkungen wäre eine derartige Steuer — von den Differenzierungen der Steuersätze abgesehen — weitgehend neutral. Die Gemeinden würden sich nicht mehr wie bisher gegen Wohnbevölkerung sperren, die nicht am eigenen Ort beschäftigt ist. Die Wohngemeinden wären also nicht mehr benachteiligt. Auf der anderen Seite wäre aber auch keine ablehnende Einstellung der Kommunen gegenüber Gewerbebetrieben zu befürchten.

Durch eine Wertschöpfungssteuer würde ferner in einem beschränkten Umfang ein rekurranter Anschluß an die Gewerbesteuer gewahrt. Die Gewerbesteuer kann nämlich — wenigstens in der Form der Gewerbeertragsteuer — als Belastung eines Teils der Wertschöpfung angesehen werden. Für die einzelnen Unternehmen dürfte sich daher die Umstellung nicht allzusehr bemerkbar machen — von Ausnahmen abgesehen.

Ein rekurranter Zusammenhang ergäbe sich außerdem insofern, als die Gemeinden, die heute durch hohe Gewinne des ortsansässigen Gewerbes besonders begünstigt sind, auch in Zukunft besser gestellt wären, wenn auch in wesentlich geringerem Maße. Diese Vorzugsstellung ergäbe sich vor allem dann, wenn, wie vorgeschlagen, die Steuern auf die nicht-entnommenen Gewinnteile den Betriebsgemeinden zuständen. Mögliche Übergangsschwierigkeiten bei der Einführung einer kommunalen Wertschöpfungssteuer würden aus diesen beiden Gründen vermindert.

Abschließend sei noch darauf verwiesen, daß eine Wertschöpfungssteuer im Gegensatz zu den heutigen Gemeindesteuern im grenzüberschreitenden Verkehr berücksichtigt werden könnte — ein Gesichtspunkt, der gegenüber Drittländern auch dann seine Bedeutung behalten wird, wenn im Rahmen der EWG das Ursprungslandprinzip eingeführt werden sollte.

# **Finanzzuweisungen und Standortverteilung**

Von Willi Albers

## **I. Methodische Bemerkungen**

*Timm* hat in erster Linie die Frage untersucht, wie örtlich unterschiedlich hohe Steuern, die auf Grund eines auf dem Trennsystem beruhenden Finanzausgleichs möglich sind, die Standortverteilung beeinflussen<sup>1</sup>. Er hat seine Ausführungen mit dem Hinweis abgeschlossen, daß auch andere Systeme des Finanzausgleichs untersucht werden müßten, wenn man einen Überblick über den Einfluß der Öffentlichen Hand auf die räumliche Ordnung der Wirtschaft erhalten wolle<sup>2</sup>.

Es ist Aufgabe dieses Referats, die Untersuchung durch die Behandlung des Verbundsystems in der Form des Überweisungssystems fortzusetzen. Im Gegensatz zum Trennsystem wird also unterstellt, daß die Finanzautonomie der untergeordneten Gebietskörperschaften auf der Einnahmenseite gar nicht vorhanden oder mindestens beschränkt ist (z. B. auf die Ertragshoheit der ihnen zufließenden Steuern), so daß örtliche Unterschiede in der Höhe der Steuerbelastung, die für das Trennsystem charakteristisch sind, nicht bestehen.

Um die Voraussetzungen unseres Modells noch besser herausarbeiten und von denjenigen *Timms* klar abgrenzen zu können, wollen wir die möglichen Formen des Finanzausgleichs kurz skizzieren und in dieses Schema die beiden Modelle einordnen. Wir wollen dabei von dem Prinzip zunehmender Finanzautonomie der untergeordneten Gebietskörperschaften ausgehen. Zur Vereinfachung wollen wir einen Zentralstaat zugrunde legen, so daß wir es nur mit der Zentralregierung und Gemeinden<sup>3</sup> zu tun haben. Grundsätzlich ändert sich die Wirkung einer unterschiedlichen Finanzautonomie auf die Standortverteilung nicht, wenn in einem föderalistischen Staatswesen noch eine Mittel-

---

<sup>1</sup> H. Timm, Finanzpolitische Autonomie untergeordneter Gebietskörperschaften (Gemeinden) und Standortverteilung, S. 12 in diesem Band.

<sup>2</sup> Ebda., VII Zusammenfassung Ziff. 4.

<sup>3</sup> Dabei soll offengelassen werden, daß die Struktur der Gemeindeverbände sehr unterschiedlich sein kann (kreisfreie Städte — Landgemeinden) und daß teilweise auch eine Zweistufigkeit (Landkreise — Gemeinden) vorhanden ist.

instanz zwischen Zentralregierung und Gemeinden eingeschoben wird. Die Vereinfachung ist also zu vertreten.

1. Ausgangspunkt für die Wirkung des Finanzausgleichs auf die räumliche Ordnung der Wirtschaft soll ein Zustand sein, bei dem die gesamten Einnahmen an die Zentralregierung fließen und die Ausgaben ebenfalls zentralgesteuert werden, die Gemeinden also nur als *ausführendes Organ der Zentralregierung* fungieren und örtliche Unterschiede in der Höhe der Öffentlichen Ausgaben ausschließlich bedarfsbedingt sind. Die Maßstäbe für die Ermittlung des Bedarfs können in diesem Fall unberücksichtigt bleiben, da es nur darauf ankommt, daß sie einheitlich für das gesamte Wirtschaftsgebiet angewendet werden.

2. Die nächste Stufe wäre dann eine *beschränkte Finanzautonomie* der Gemeinden *auf der Einnahmenseite*, die in der Ertragshoheit über eigene Steuern besteht. — Die Beschränkung der Finanzhoheit auf die Ertragshoheit der Steuern impliziert eine gleichmäßige Höhe der Steuern im gesamten Staatsgebiet. Es ist zweckmäßig, diese Annahme dadurch zu ergänzen, daß auch ein freier Zugang der Gemeinden zum Kapitalmarkt ausgeschlossen wird, mit deren Hilfe sie das Volumen der ihnen zur Verfügung stehenden Finanzierungsmittel verändern können. Diesem Zustand entspräche ein gebundenes Trennsystem oder ein Mischsystem in der Form des Quotensystems, bei denen den Gemeinden Art und Höhe der zu erhebenden Steuern bzw. eine einheitliche Quote vorgeschrieben werden. — Da das Pro-Kopf-Aufkommen der Steuern (die Steuerkraft) örtlich unterschiedlich ist, ergibt sich als logisches Korrelat der Ertragshoheit der Steuern eine Ausgabenhoheit; denn sonst wäre es sinnlos, die Gemeinden mit unterschiedlichen Finanzierungsmitteln auszustatten.

3. Eine *unbeschränkte Finanzautonomie auf der Einnahmenseite*, wie sie das freie Trennsystem ermöglicht, oder eine *beschränkte Steuerhoheit* in Form des Mischsystems mit von den Gemeinden unbegrenzt oder in gewissem Rahmen zu verändernden Zuschlägen bzw. ein gebundenes Trennsystem, bei dem die Gemeinden neben der Ertragshoheit auch die Gesetzgebungshoheit über die ihnen zugewiesenen Steuern haben, führt zu einem regionalen Steuergefälle und impliziert ebenfalls eine Ausgabenhoheit. Die Steuerhoheit wird durch einen freien Zugang zum Kapitalmarkt ergänzt, so daß die Gemeinden die Möglichkeit haben, auch durch eine unterschiedliche Verschuldungspolitik ihr Ausgabenniveau zu verändern. Ob die Gemeinden die Einnahmenhoheit benutzen, um die bei gleicher Steueranspannung bestehenden Steuerkraftunterschiede zu vergrößern oder zu verkleinern, hängt von den mit dem Steuerlastgefälle von den Gemeinden angestrebten Zielen ab<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Vgl. H. Timm, a. a. O., Abschnitt II und III.

4. Eine Ausgabenhoheit der Gemeinden ließe sich auch *ohne Einnahmen- bzw. Steuerhoheit* verwirklichen, wenn die Zentralregierung die für die Ausgaben benötigten finanziellen Mittel den Gemeinden im Wege von *Finanzzuweisungen* zur Verfügung stellt (Überweisungssystem). In der Wirkung ist ihm das Mischsystem mit von der Zentralregierung für die Gemeinden festgesetzten Quoten am Steueraufkommen gleich. Es ist praktisch ein Sonderfall der Finanzzuweisungen, bei dem das örtliche Aufkommen der in den Steuerverbund einbezogenen Steuern als Verteilungsschlüssel verwendet wird.

Diese Annahme befriedigt allerdings wenig; denn der Maßstab für die Bemessung der Finanzzuweisungen könnte, wenn wir von standortbeeinflussenden oder außerwirtschaftlichen Zielsetzungen bei der Zentralregierung absehen, wiederum nur der Bedarf sein. Wenn die Zentralregierung aber den Finanzbedarf für alle Gemeindeaufgaben, für die dazu ein bestimmter Umfang angenommen werden muß, ermittelt, ist nicht einzusehen, weshalb die Gemeinden nicht an diese der Berechnung zugrunde liegende Aufteilung der finanziellen Mittel gebunden werden sollen. In der Tat sind die am Bedarf orientierten Finanzzuweisungen in der Regel zweckgebunden. Trotzdem wäre es grundsätzlich denkbar, daß die Zentralregierung, um allen Gemeinden eine gleiche Ausgangsbasis zu geben, die Höhe der Finanzausstattung zwar an einem einheitlichen Bedarfsschema feststellt, die Entscheidung über die effektive Bedarfsdeckung aber dem Ermessen der Gemeinden überläßt. In einem Modell, das sich stufenweise der Wirklichkeit annähert, wäre diese Annahme für eine Zwischenstufe der gemeindlichen Finanzautonomie zu rechtfertigen.

5. Wenn man eine der Wirklichkeit besser entsprechende Annahme über die Aufgabe der *Finanzzuweisungen* machen will, muß man das Modell dahingehend abwandeln, daß den Gemeinden auch auf der *Einnahmenseite eine gewisse Finanzautonomie* zugestanden wird (freies Trennsystem, gebundenes Trennsystem mit dem Recht der freien Ausgestaltung der den Gemeinden zugewiesenen Steuern oder Mischsystem in der Form des Zuschlagsystems). Die Finanzzuweisungen haben dann die Aufgabe, die Diskrepanz zwischen der örtlichen Finanz- bzw. Steuerkraft und dem Finanzbedarf zu beseitigen bzw. zu mildern. Das ist die Situation in den meisten Ländern, wobei allerdings der Grad der Finanzautonomie auf der Einnahmenseite und die Korrekturwirkung der Finanzzuweisungen sehr unterschiedlich sein können.

6. Die *extremste föderalistische Form des Finanzausgleichs* schließlich wäre bei Anwendung des *Verbundsystems in der Form des Umlage-systems* verwirklicht, bei der die Zentralregierung über keine eigenen Einnahmen verfügt, sondern von Beiträgen der untergeordneten Ge-

bietskörperschaften alimentiert wird. Dabei könnte man von Finanzzuweisungen in umgekehrter Richtung sprechen.

Während Timm den Fall 3 untersucht hat, sollen im folgenden in erster Linie die Fälle 2 und 4 erörtert werden. Da in beiden Modellen die Höhe der Einnahmen für die Gemeinden eine gegebene Größe ist, konzentriert sich die Frage nach der Wirkung einer Finanzautonomie untergeordneter Gebietskörperschaften auf die Standortverteilung von Produktion und Bevölkerung auf eine Änderung der Gemeindeausgaben. Timm hat zwar die Ausgaben auch als Aktionsparameter der Gemeinden in seine Untersuchung mit einbezogen, aber einmal traten sie in ihrer Bedeutung hinter den Änderungen der Einnahmen zurück<sup>5</sup> und zum anderen unterscheidet sich seine Fragestellung insofern von unserem Modell, als sich für ihn die Frage einer Änderung der Ausgaben in erster Linie als Folge einer Veränderung der vorhandenen Einnahmen stellte<sup>6</sup>, während es sich jetzt darum handelt, bei gegebenen Einnahmen die durch eine Änderung der Ausgabenstruktur eintretende Wirkung auf die Standortverteilung zu untersuchen.

Timm ändert also gleichzeitig Einnahmen und Ausgaben, während wir isoliert die Ausgaben untersuchen. Ob sich dieses Verfahren hinsichtlich einer besseren Beurteilung von Änderungen der Ausgaben auf die Standortverteilung als so vorteilhaft erweist, wie es prima facie den Anschein hat, muß allerdings bezweifelt werden; denn auch wir müssen immer die Veränderung zweier Größen gleichzeitig untersuchen. Bei gegebener Finanzmasse muß die Erhöhung (Verminderung) einer Ausgabeart zwangsläufig mit der Verminderung (Erhöhung) anderer Ausgabearten im gleichen Umfang verbunden werden, wenn wir — was für langfristige Strukturwirkungen zweckmäßig ist — von Überschüssen und Fehlbeträgen in den Gemeindehaushalten absehen.

Im Fall 4 kommt als weiterer Standortfaktor der Verteilungsschlüssel für die Finanzzuweisungen hinzu. Dadurch wird der Saldo aus dem Kaufkraftentzugseffekt der Besteuerung und dem Kaufkraftzuführungseffekt<sup>7</sup> der Gemeindeausgaben verändert. Zwar erhalten die Gemeinden dadurch keinen zusätzlichen Aktionsparameter für eine Standortpolitik; aber die Zentralregierung kann den Verteilungsschlüssel der Finanzzuweisungen in den Dienst einer Politik der Raumordnung stellen.

<sup>5</sup> H. Timm, a. a. O., S. 13.

<sup>6</sup> Ebda., S. 28; vgl. jedoch die Ausführungen über eine „adäquate Ausgabenpolitik“, in denen Timm, wenn auch kurz, die gleiche Fragestellung wie wir erörtert, wie im Rahmen der erwarteten Einnahmen die Ausgaben kombiniert werden können, S. 36 f.

<sup>7</sup> In Zukunft sprechen wir zur Vereinfachung lediglich von Entzugs- und Zuführungseffekt.

Schließlich soll der von Timm untersuchte Fall 3 noch durch die Korrekturwirkung von Finanzzuweisungen modifiziert werden (Fall 5).

Bevor wir mit der Analyse der Standortwirkung einer unterschiedlichen Ausgabenstruktur und verschiedener Verteilungsschlüssel der Finanzzuweisungen beginnen, muß noch geklärt werden, wie die Standortwirkung gemessen werden soll. Es muß also gewissermaßen ein Nullpunkt festgelegt werden, dessen Standortverteilung von Produktion und Bevölkerung mit derjenigen verglichen wird, die sich bei Annahme alternativer gemeindlicher Ausgabenstrukturen und Verteilungsschlüssel ergibt.

Wenn man die Wirkung einer Steuer beurteilen will, pflegt man im allgemeinen die sich nach ihrer Einführung ergebenden ökonomischen Größen mit den vorher in einem steuerlosen Zustand vorhandenen zu vergleichen. Dieser Ansatz führt in unserem Fall aber nicht zu befriedigenden Ergebnissen. Das Ziel der Untersuchung soll sein festzustellen, in welcher Weise ein unterschiedliches Ausmaß an gemeindlicher Finanzautonomie, wie es bei den verschiedenen Finanzausgleichssystemen verwirklicht wird, die räumliche Ordnung der Wirtschaft beeinflußt. Insbesondere muß geprüft werden, ob die Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung, die politisch erwünscht ist und zu der auch eine Finanzautonomie gehört, nachteilig für die räumliche Ordnung ist, so daß ihr aus ökonomischen Gründen Grenzen gesetzt sind. Es dürfte sich deshalb empfehlen, als Nullpunkt von dem Finanzausgleichssystem mit der geringsten Finanzautonomie für die Gemeinden auszugehen, um die sich beim Übergang zu einem System mit größerer Autonomie ergebenden Standortveränderungen zu untersuchen.

Timm hat als Ausgangsbasis das Verbundsystem in der Form des Überweisungssystems wegen der geringen Finanzautonomie der Gemeinden — sie ist auf die Ausgabenseite beschränkt — gewählt (Fall 4). Er hat ausdrücklich festgestellt, daß es nicht notwendig sei, von einer Situation auszugehen, in der die Gemeinden „bloße lokale Verwaltungsstellen des allumfassenden Staates“ seien; es genüge, eine örtlich homogene Besteuerung anzunehmen, bei der den Gemeinden „ein Teil des Steueraufkommens nach irgendeinem Schlüssel zugewiesen wird“<sup>8</sup>. Es liegt auf der Hand, daß dieses Verfahren in diesem Fall nicht anwendbar ist, in dem es darauf ankommt, die durch Finanzzuweisungen verursachten Standortänderungen festzustellen.

Wir wollen deshalb von der Standortverteilung im Fall 1 mit örtlich nach einheitlichen Maßstäben festgelegten Steuern und Ausgaben ausgehen und sie mit derjenigen vergleichen, die sich bei einer örtlich unterschiedlichen Ausgabenstruktur und/oder bei einer örtlichen Ein-

<sup>8</sup> H. Timm, a. a. O., Vorbemerkungen, Ziff. 2, S. 11.

nahmenumverteilung durch Finanzzuweisungen ergibt. Auch dieser Ansatz ist nicht unproblematisch, da jede staatliche Tätigkeit — von wenigen Ausnahmen abgesehen — die räumliche Ordnung der Wirtschaft beeinflußt. Wir vergleichen also die Wirkung mit einem Zustand, in dem die staatliche Tätigkeit ihrerseits nicht raumneutral gewesen ist. Das impliziert, daß wir darauf verzichten, eine Aussage darüber zu machen, welche Lösung optimal ist. Wir können lediglich Abweichungen in der einen oder anderen Richtung von einem Zustand feststellen, dessen Standortverteilung wir als Datum nehmen und von dem deshalb offenbleiben muß, in welcher Weise er selbst von der „optimalen“ räumlichen Verteilung abweicht. Aussagen darüber, ob das Ergebnis von einer bestimmten Zielsetzung, z. B. von der Auflockerung der Industriestandorte abweicht, sind natürlich möglich. Wir können uns damit auch begnügen, weil die wichtigsten Fragen für eine praktische Wirtschaftspolitik beantwortet werden; denn bei allen Aussagen über „optimale“ Lösungen besteht immer die Gefahr, daß entweder die Wissenschaft die ihr gesteckten Grenzen überschreitet und sich Werturteile in ihre Aussagen einschleichen oder daß die Aussagen so stark formalen Charakter haben, daß sie zur Lösung konkreter, materieller wirtschaftspolitischer Probleme nur wenig beitragen.

Auch Timm ist von der räumlichen Ordnung der Wirtschaft, die sich bei nach einheitlichen Maßstäben festgesetzten Öffentlichen Einnahmen und Ausgaben ergibt, als Datum ausgegangen<sup>9</sup>. Damit aber wenigstens an einer Stelle kurz die auch von einheitlichen Steuern ausgehenden Standortwirkungen gezeigt werden, wollen wir einige Bemerkungen über sie vorausschicken. Das erscheint um so wünschenswerter, als der örtliche Kaufkraftentzug im Fall 2 (gebundenes Trennsystem oder Quotensystem mit einheitlich festgelegten Quoten) mit demjenigen im Fall 1 übereinstimmt und außerdem auch die für die Gemeindeausgaben zur Verfügung stehende Finanzmasse<sup>10</sup> bei der Variante des Falles 4, bei dem als Verteilungsschlüssel für die Finanzzuweisungen das örtliche Aufkommen der Steuern verwendet wird, mit derjenigen des Falles 2 übereinstimmt. Aus der Analyse der Standortwirkungen einer zentralistischen Finanzpolitik können also schon Fingerzeige für die räumliche Ordnung der Wirtschaft bei gewissen Formen des Finanzausgleichs mit einer größeren Finanzautonomie untergeordneter Gebietskörperschaften, insbesondere für die Frage der Eignung bestimmter Steuern als Gemeindesteuern und für die geeigneten Schlüssel für Finanzzuweisungen, gewonnen werden.

Es erschien mir notwendig, diese methodischen Bemerkungen vorauszuschicken, damit die Ausführungen über die Finanzzuweisungen rich-

<sup>9</sup> H. Timm, a. a. O., S. 9 f. und S. 11 f.

<sup>10</sup> Von anderen Gemeindeeinnahmen neben den Steuern soll abgesehen werden.

tig in den Gesamtzusammenhang der durch eine gemeindliche Finanzautonomie aufgeworfenen Standortprobleme eingeordnet werden können. Während die Ausführungen über die Wirkung einer örtlich einheitlichen Besteuerung und einer unterschiedlichen Ausgabenstruktur auf die räumliche Ordnung der Wirtschaft in erster Linie das Referat von Timm ergänzen, behandelt das zuletzt erörterte Problem der Verteilungsschlüssel der Finanzzuweisungen das eigentliche Thema.

## II. Standortwirkungen örtlich einheitlicher Steuern<sup>11</sup>

Vielfach werden Zusammenhänge dann am klarsten, wenn man von Grenzfällen ausgeht. Wir wollen deshalb bei dem Vergleich des örtlichen Kaufkraftentzugs durch verschiedene Steuern annehmen, daß das Steuersystem jeweils nur aus einer Steuer besteht, das gesamte Steueraufkommen von einer Änderung der Struktur des Steuersystems unberührt bleibt und örtliche Unterschiede in der Art und Höhe der erhobenen Steuern nicht bestehen. Auf diese Weise läßt sich die Wirkung einer unterschiedlichen Struktur des Steuersystems auf die räumliche Ordnung der Wirtschaft isoliert betrachten. Wir messen die Wirkung der verschiedenen Steuern an der unterschiedlichen Differenz zwischen persönlichem Einkommen und persönlich verfügbarem Realinkommen in den verschiedenen Teilen des Wirtschaftsgebiets.

1. Vergleichen wir als erstes eine *proportionale Einkommen- und Körperschaftsteuer* mit einer *allgemeinen Verbrauchsteuer*. Bei einer Verbrauchsteuer ist der Kaufkraftentzug in Gegenden mit einem niedrigen Pro-Kopf-Einkommen relativ größer als in reicheren Gebieten, und zwar selbst dann, wenn in der Einkommensteuer kein steuerfreies Existenzminimum gewährt wird, weil die Konsumquote der Bezieher niedriger Einkommen größer ist. Bei einem steuerfreien Existenzminimum in der Einkommensteuer wird der Unterschied noch stärker. Ein gutes Beispiel dafür ist die zweimalige Erhöhung der Freibeträge<sup>12</sup> in der Gewerbeertragsteuer nach dem Zweiten Weltkrieg. Von dem dadurch bedingten Steuerausfall wurden in erster Linie die Landgemeinden mit kleinen Gewerbebetrieben und einem relativ niedrigem Pro-Kopf-Einkommen betroffen. Die Möglichkeiten, diese Wirkung durch eine Differenzierung der Steuersätze der Verbrauchsteuer da-

<sup>11</sup> Der Inhalt dieses Abschnitts entspricht im wesentlichen den Ausführungen des Verfassers zu der gleichen Frage: Der Einfluß des Finanzausgleichs auf regionale Wettbewerbsbedingungen und Produktionsstandorte, in H. Jürgensen (Hrsg.), Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für A. Predöhl, Göttingen 1964.

<sup>12</sup> An sich sind Freibeträge mit der Realsteuer nicht zu vereinbaren. Sie zeigen, daß die Übergänge zwischen Einkommen- und Ertragsteuer fließend sind. Deshalb kann die Gewerbeertragsteuer als Beispiel für die Wirkung einer proportionalen Einkommensteuer verwendet werden.

durch zu beseitigen, daß lebensnotwendige Güter steuerbegünstigt oder -befreit und Güter des gehobenen Bedarfs höher besteuert werden, sind im allgemeinen beschränkt.

Da das Pro-Kopf-Einkommen im allgemeinen dort am höchsten liegt, wo sich die Industrie konzentriert, bewirkt ceteris paribus eine Verbrauchsteuer im Verhältnis zu einer proportionalen Einkommen- und Körperschaftsteuer eine Ballung der gewerblichen Produktion. Unmittelbar gilt diese Feststellung allerdings nur, wenn man davon ausgeht, daß die Verbrauchsteuer das Realeinkommen der Konsumenten, die Einkommen- und Körperschaftsteuer dasjenige der Einkommensbezieher verringert. In dem Maße wie die Produzenten der verbrauchsteuerpflichtigen Güter von der Verbrauchsteuer und die Konsumenten der Güter, die von gewinn- oder ertragsteuerpflichtigen Unternehmungen gekauft werden, von der Einkommen-, Körperschaft- und/oder Gewerbesteuer getroffen werden, schwächen sich die erwähnten Unterschiede ab. Leider ist also auch eine Aussage über die Wirkung der Besteuerung auf die räumliche Ordnung der Wirtschaft nicht ohne Ein gehen auf die schwierige Frage der „Überwälzung“ möglich. Da sich die beiden in den Vergleich einbezogenen Steuern aber bereits in der Bemessungsgrundlage unterscheiden — gesamtwirtschaftlich knüpfen die Verbrauchsteuern an C, die Einkommensteuern an C+I an — und außerdem auch Einkommensunterschiede innerhalb der Nichtunternehmer, für die die Überwälzungsmöglichkeiten einer Einkommensteuer relativ gering sind, bestehen, können die erwähnten Unterschiede in der Wirkung von Verbrauch- und Einkommensteuern im Prinzip als richtig unterstellt werden.

2. Bei einer Umwandlung der proportionalen in eine *progressive Einkommensteuer* wird das örtliche Belastungsgefälle im Verhältnis zur Verbrauchsteuer stärker, d. h. die Progression wirkt konzentrationsfeindlich. Direkte und indirekte Progression wirken in der gleichen Richtung. Bei einer durch Freibeträge für das steuerfreie Existenzminimum bedingten indirekten Progression bleibt ein um so größerer Teil des örtlichen Einkommens steuerfrei, je niedriger das Durchschnittseinkommen pro Kopf ist. Diese Gebiete sind also bei gleichen öffentlichen Ausgaben relativ begünstigt. Die gleiche Wirkung tritt bei einem progressiven Tarif der Einkommensteuern ein, dessen Spitzensteuersätze in den entwickelten Ländern in der Regel 50 vH überschreiten.

3. Die Verbrauchsteuer bewirkt nicht nur zwischen armen und reichen Gebieten ein Belastungsgefälle, sondern die örtliche Einkommensschälerung der Unternehmer schwankt auch mit der Art der örtlich vorwiegend produzierten Güter. Werden in einem Gebiet vorwiegend Güter mit einer großen direkten Preiselastizität der Nachfrage hergestellt, konzentriert sich ein größerer Teil der Steuer auf die örtlichen

Produzenten, während sich bei Gütern mit einer preisunelastischen Nachfrage ein größerer Teil auf die im allgemeinen weiter gestreuten Konsumenten verteilt. Ein Gebiet, in dem überwiegend preiselastische Güter produziert werden, wird also von einer allgemeinen und gleichen Verbrauchsteuer stärker getroffen als ein Gebiet, in dem vorwiegend preisunelastische Güter hergestellt werden.

Die regionale Streuung der Belastung ist wiederum anders, wenn die Verbrauchsteuer nach Gütern differenziert ist. Wenn Güter des gehobenen Bedarfs, nach denen die Nachfrage im allgemeinen preiselastischer ist, höher als Massenkonsumgüter besteuert werden, nach denen die Nachfrage in der Regel preisunelastischer ist, bleibt die Richtung des Belastungsgefälles die gleiche wie bei einem einheitlichen Steuersatz; der Unterschied verstärkt sich aber. Zwar wäre ein solches Belastungsgefälle aus sozialen Gründen wünschenswert. Jedoch sind die Verbrauchsteuern in vielen Ländern veraltet, so daß das Belastungsgefälle nur historisch zu erklären ist und unter modernen Steuerprinzipien widersinnig erscheint; denn z. T. werden gerade Güter des lebensnotwendigen Bedarfs durch hohe Spezialakzisen belastet. In solchen Fällen läßt sich eine allgemeine Aussage über die örtliche Verteilung und Differenzierung der Steuerbelastung kaum machen; es bedarf Sonderuntersuchungen, die den Produktionsstandort, die Preiselastizität der Nachfrage und die Steuersätze berücksichtigen. Das örtliche Belastungsgefälle von Verbrauchsteuern mit differenzierten Sätzen ist jedenfalls sehr unübersichtlich.

4. Allgemeine und gleiche *Produktionsmittelsteuern* kommen selten vor. In der Regel werden nur einzelne Kostenelemente besteuert. Eine kumulative Umsatzsteuer läßt die menschliche Arbeitskraft steuerfrei, eine Lohnsummensteuer belastet dagegen nur diesen Produktionsfaktor, allgemeine oder spezielle Vermögensteuern treffen nur den Produktionsfaktor Kapital, und Verbrauchsteuern, die solche Güter besteuern, die sowohl als Konsumgut als auch als Produktionsmittel verwendet werden können, verteuren in erster Linie Rohstoffe und Betriebsmittel (Energie). Die örtliche Einkommensschmälerung differiert mit dem Gewicht, den der besteuerte Faktor an den gesamten Produktionskosten hat. In solchen Gebieten wird das persönlich verfügbare Einkommen besonders stark geschmälerst, in denen ein großes Gewicht des besteuerten Produktionsfaktors, z. B. Kapital in der Eisen- und Stahlindustrie, mit einem hohen Steuersatz und mit einer hohen direkten Preiselastizität der Nachfrage nach dem Gut zusammentrifft, zu dessen Herstellung der besteuerte Produktionsfaktor verwendet wird. Geraide die räumliche Differenzierung sowohl der Zahl- als auch der Traglast derartiger spezieller Produktionsmittelsteuern ist häufig recht groß. Sie tendiert im allgemeinen dahin, ärmere Gebiete stärker

als wohlhabendere zu belasten, da die Steuern als „Kostensteuern“ auch dann zu zahlen sind, wenn überhaupt kein Gewinn erzielt wird. Anders als bei der Einkommensteuer kommt als weiteres Element für die räumliche Verteilung der Steuerbelastung noch das Gewicht des besteuerten Produktionsfaktors in der Faktorkombination hinzu.

5. *Vermögensteuern* auf zu Produktionszwecken verwandtes Kapital gehören zu den Produktionsmittelsteuern. Es muß jedoch noch die Steuer auf das Privatvermögen ergänzend untersucht werden, die allerdings im allgemeinen eine erheblich geringere Bedeutung besitzt. Hohe Einkommen und hohe Vermögen werden im allgemeinen korreliert sein, so daß die Wirkung der Steuer auf Privatvermögen der persönlichen Einkommensteuer ähnlich ist, zumal infolge der im Verhältnis zur Einkommensteuer im allgemeinen höheren Freibeträgen die Belastung progressiv (indirekte Progression) ist. Allerdings ist nicht mit der gleichen Wahrscheinlichkeit ein Zusammentreffen niedriger Einkommen und niedriger Vermögen gegeben. Vielmehr gibt es einen Personenkreis, der erfahrungsgemäß überwiegend von den Erträgen seines Vermögens lebt und der selbst für ein bescheidenes Einkommen schon ein relativ hohes Vermögen benötigt. Ähnlich ist es, wenn alte Vermögen ertraglos geworden sind und die Besitzer gezwungen sind, durch andere Einkünfte ihre Existenz zu sichern. Jedenfalls ist die Relation zwischen Einkommen (Gewinn) und Vermögen (der Kapitalkoeffizient) auch bei zu Produktionszwecken verwandten Vermögensteilen recht unterschiedlich, so daß das räumliche Belastungsgefälle der beiden Steuern zwischen armen und reichen Gebieten zwar ähnlich, aber keineswegs identisch ist.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, daß es genau so wenig, wie es eine neutrale Finanzpolitik gibt, auch keine raumneutrale Besteuerung geben kann, daß aber anderseits die Wirkungen, die auch von einem in der gesamten Volkswirtschaft einheitlich angewendeten Steuersystem auf die räumliche Ordnung der Wirtschaft ausgehen, von der Steuerpolitik kaum beachtet worden sind.

Wie groß die Unterschiede zwischen den örtlichen Entzugs- und Zuführungseffekten bei einheitlichen Steuern und bei nach einheitlichen Bedarfsmaßstäben festgesetzten Ausgaben sind, kann an Hand der Einnahmen und Ausgaben der Zentralregierungen im allgemeinen nicht festgestellt werden, da es — jedenfalls für die Ausgaben — an regional gegliederten Statistiken fehlt. Für die Bundesrepublik Deutschland läßt sich die regionale Kaufkraftumschichtung immerhin für den aus dem allgemeinen Haushalt der Zentralregierung ausgegliederten Lastenausgleichsfonds zeigen. Er hat eine wichtige Finanzausgleichsfunktion

erfüllt, die bisher kaum richtig gewürdigt worden ist. So hat z. B. die Finanzausgleichsmasse im horizontalen Finanzausgleich unter den Ländern der Bundesrepublik von 1949—1956: 2,9 Mrd. DM betragen, die durch den Lastenausgleich während des gleichen Zeitraums umgeschiedenen Beträge erreichten dagegen 3,3 Mrd. DM. Diese wurden so errechnet, daß von den Leistungen aus dem Lastenausgleichsfonds an die einzelnen Länder die von diesen in Form von Abgaben an den Fonds gezahlten Beträge abgesetzt wurden. Schleswig-Holstein erhielt z. B. für jede 100,— DM, die es an den Ausgleichsfonds während dieser Zeit abführte, fast 200,— DM zurück. Die Ergebnisse können allerdings nicht ohne weiteres verallgemeinert werden; denn sie beruhen auf einem durch ein exogenes Ereignis verursachten Bevölkerungszustrom. Man kann also nicht feststellen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang durch die Öffentliche Hand verursachte Standortvorteile eine Bevölkerungswanderung induzierten. Allerdings läßt sich aus den mit dem Vertriebenenzustrom verbundenen Sekundärwirkungen doch auch die Anziehungskraft besserer Verdienst- und Arbeitsmöglichkeiten auf die Bevölkerungsverteilung zeigen; denn die Verlagerung der Vertriebenen nach der Vertreibung in andere Bundesländer war zu einem großen Teil nicht das Ergebnis einer staatlich gelenkten Umsiedlung, sondern einer freien Wanderungsbewegung an den Ort höherer Einkommen. Von den etwa 1,3 Millionen Vertriebenen, die von 1950—1956 ihren Wohnsitz in ein anderes Bundesland verlegt haben, haben dies gut eine halbe Million auf eigene Initiative getan.

Im übrigen zeigt die Finanzstatistik, daß die örtlichen Unterschiede in den Entzugseffekten, die auf eine unterschiedliche Wirtschaftsstruktur bei einheitlicher Besteuerung zurückgehen, in der Bundesrepublik Deutschland größer sind als diejenigen, die auf einer unterschiedlichen Anspannung der Steuerkraft beruhen. Das Pro-Kopf-Aufkommen an Gemeindesteuern ist bei gleicher Steueranspannung in steuerstarken Gemeinden um bis zu siebenmal höher als in steuerschwachen Gemeinden der gleichen Größenklasse, der Größenklassenfaktor ist also bei diesem Vergleich schon ausgeschaltet. Die Steuerkraftunterschiede zwischen der kleinsten und der größten Gemeindegrößenklasse betragen im übrigen ebenfalls mehr als 600 vH. Die Unterschiede in der Steueranspannung dagegen gehen, wenn man von einigen Extremfällen absieht, kaum über 100 vH hinaus. — In mehr als 90 vH aller Gemeinden lag 1956 in der Bundesrepublik der Hebesatz der Gewerbesteuer zwischen 150 und 300 vH. — Sie dienen im übrigen vielfach dazu, die bestehenden Steuerkraftunterschiede zu mildern. So lagen die Hebesätze der Gewerbesteuer in den unterdurchschnittlich steuerstarken Städten 1955 um etwa 20 vH höher als in den Städten, deren Steuerkraft über dem Durchschnitt lag. Diese Zahlen unterstreichen

noch einmal die Standortwirkungen, die auch von einer örtlich einheitlichen Besteuerung ausgehen.

### **III. Standortwirkungen einer unterschiedlichen Ausgabenstruktur**

Um die Wirkung einer unterschiedlichen Struktur der Öffentlichen Ausgaben auf die räumliche Ordnung der Wirtschaft isoliert betrachten zu können, wollen wir annehmen, daß die je Kopf der Gemeindebürger zur Bestreitung der Ausgaben verfügbare Finanzmasse gleich ist, örtliche Bedarfsunterschiede nicht bestehen und Unterschiede in dem örtlichen Entzugseffekt der Steuern vernachlässigt werden können. Die Gemeinden sollen aber eine unbeschränkte Ausgabenhoheit besitzen, d. h. sie können frei darüber entscheiden, wie sie die gegebene Finanzmasse auf die verschiedenen Aufgaben aufteilen wollen.

Drei Ausgabe- bzw. vier Verwendungsarten sind für die Standortwirkung vor allen Dingen wichtig:

a) Verwenden die Gemeinden die verfügbare Finanzmasse zu Transferzahlungen an ihre Bürger, erhöht sich deren persönlich verfügbares Einkommen unmittelbar um den vollen Betrag der Zuweisung. In diesem Fall ist die Änderung der persönlich verfügbaren Einkommen der Gemeindebürger mit dem Saldo aus Entzugs- und Zuführungseffekt identisch, wenn wir von den Kosten der Steuererhebung und der Verteilung der Transfereinkommen absehen.

b) Finanzieren die Gemeinden Einrichtungen, die der Befriedigung von Kollektivbedürfnissen dienen, tritt im Grunde die gleiche Wirkung ein. Das Streben der Wirtschaftssubjekte nach einem höheren Einkommen ist nicht Selbstzweck, sondern soll der Befriedigung zusätzlicher Bedürfnisse dienen. Der Unterschied besteht nur darin, daß bei einer direkten Einkommenserhöhung die Konsumwahl frei ist, während dies bei einem erhöhten Angebot von Gütern und Dienstleistungen, die der Befriedigung von Kollektivbedürfnissen dienen, nicht der Fall ist. Vielfach wird deshalb eine Befriedigung zusätzlicher Bedürfnisse, die durch eine Erhöhung der persönlich verfügbaren Einkommen ermöglicht wird, von den privaten Wirtschaftssubjekten höher eingeschätzt als verbesserte öffentliche Leistungen, auch wenn die gleichen Beträge für sie aufgewendet werden und die Beschlüffassung über sie nach demokratischen Regeln vor sich geht. Die Verhaltensweise der Wirtschaftssubjekte, die ja letzten Endes auch für die Standortverteilung maßgeblich ist, kann deshalb bei den beiden Methoden sehr unterschiedlich sein.

Bei allen möglichen Wirkungen auf den Standort durch einen Finanzausgleich ist es deshalb neben dem rechnerischen Feststellen eines positiven oder negativen Saldos in den Gemeinden wichtig, zu ermit-

teln, wie die privaten Wirtschaftssubjekte sich „be- oder entlastet fühlen“. Diese psychologische Komponente — das Irrationale in der Öffentlichen Finanzwirtschaft<sup>13</sup> — werde ich im folgenden allerdings nur kurz behandeln. Außerdem kann die innergemeindliche Quote der zusätzlichen Nachfrage und Einkommen, die sich aus Transferzahlungen und aus Ausgaben zur Befriedigung von Kollektivbedürfnissen ergibt, verschieden sein. Allerdings bestehen solche Unterschiede in erster Linie in der ersten Phase (Güterkäufe des Staates zur Befriedigung von Kollektivbedürfnissen) bzw. in der zweiten Phase (Verausgabung der Transfereinkommen bei den Empfängern der Transferzahlungen). Die auf Grund der Multiplikatorwirkung eintretende gesamte Änderung der Nachfrage und des Einkommens dürfte sich weniger unterscheiden.

c) Ein Teil der zur Befriedigung von Kollektivbedürfnissen aufgewandten Mittel kommt auch Unternehmungen zugute, deren Kosten durch sie gesenkt werden. Es handelt sich um Sozialinvestitionen z. B. im Verkehrs- und Schulwesen. Diese kostensenkenden Vorleistungen der Öffentlichen Hand führen zu einer Einkommenserhöhung der Unternehmer, so daß sie ökonomisch die gleiche Wirkung wie direkte Subventionen besitzen.

Da es für die Beeinflussung des Standortes wichtig ist, zwischen Einkommensänderungen der Unternehmer und Nichtunternehmer zu unterscheiden, wollen wir die unter a) erwähnten Transferzahlungen und die unter b) genannten Ausgaben für die Befriedigung von Kollektivbedürfnissen auf solche beschränken, die Nichtunternehmern zugute kommen. Unter c) soll dagegen der Teil dieser Ausgaben zusammengefaßt werden, der Unternehmern zugute kommt. Sie sollen als Subventionen und Vorleistungen bezeichnet werden.

Unter d) wäre schließlich noch die Möglichkeit zu nennen, daß die Gemeinden einen Teil der Finanzmasse zur Auffüllung ihrer Rücklagen verwenden.

Beginnen wir mit einer Veränderung der Transferzahlungen an Nichtunternehmer. Wir haben zu unterscheiden zwischen der Wirkung, die sich durch die Nachfrageänderung der bei Inkrafttreten der Änderung bereits in der Gemeinde befindlichen Empfänger dieser Zahlungen ergeben, und derjenigen, die durch eine mögliche Änderung der Empfängerzahl eintreten. Eine Erhöhung der Transferzahlungen führt, da die Sparquote ihrer Empfänger sehr niedrig liegt, zu einer Erhöhung der Nachfrage nach Konsumgütern fast um den vollen Betrag der Erhöhung. In welchem Umfang die in der Gemeinde selbst stattfindende Produktion dadurch erhöht wird, hängt davon ab, welche Gü-

---

<sup>13</sup> G. Schmölders spricht von Signalwirkungen, N. Kloten von Entscheidungseffekten.

ter in ihr produziert werden bzw. welche Möglichkeiten zur Vergrößerung ihrer Produktion im Verhältnis zu anderen Gemeinden bestehen und welche Güter vorwiegend zusätzlich nachgefragt werden. Der Einzelhandel in der Gemeinde wird am unmittelbarsten von der Nachfrageerhöhung profitieren, die Produktion wird in der Regel nur erhöht werden, soweit die zusätzlich nachgefragten Produkte bisher schon in der Gemeinde produziert wurden. Das heißt, die Nachfrageerhöhung dürfte im allgemeinen nicht so groß sein, daß neue Industrien angezogen werden, es sei denn, daß durch die im Verhältnis zu anderen Gemeinden höheren Transferzahlungen (Sozialleistungen) zusätzliche Empfänger in diese Gemeinde strömen. Diese Wirkung ist aber sehr viel ungewisser als die erste. Daß grundsätzlich Unterschiede in der Höhe des persönlich verfügbaren Einkommens zu Wohnsitzänderungen führen können, zeigen die Rentnerstädte vor dem Ersten Weltkrieg in Deutschland, als die Gemeinden um derartige meist zahlungskräftige Personen durch eine Senkung der Einkommensteuer werben konnten. Diese Situation läßt sich aber auf die in unserem Modell behandelte nicht ohne weiteres übertragen, denn damals brauchten die Gemeinden die zur Lebenshaltung der alten Generation erforderlichen Mittel (Pensionen, Einkünfte aus Kapitalvermögen) nicht selbst aufzubringen, sondern nur die Differenz zwischen der durchschnittlichen Höhe dieser Beiträge in anderen Gemeinden und der von der Gemeinde durch Verzicht auf einen Teil der Steuereinnahmen vorgenommenen Erhöhung selbst zu finanzieren. Dabei bestand die Wahrscheinlichkeit, daß der Einnahmeausfall durch die im Verhältnis zu ihm sehr viel größere Nachfragesteigerung mehr als ausgeglichen wurde. Das ist jedoch nicht gegeben, wenn das gesamte Einkommen dieser Personen von der Gemeinde aufzubringen ist, da ein großer Teil dieser Kaufkraft in andere Gemeinden abfließt. Darüber hinaus bestehen vielfach auch keine rechtlichen Möglichkeiten für eine derartige Gestaltungsfreiheit der Transferzahlungen für die Gemeinden — in der Bundesrepublik haben sie zwar die finanzielle Verantwortung für die Fürsorgeleistungen, die Gesetzgebungshoheit über sie liegt aber beim Bund bzw. bei den Ländern; alle anderen Sozialleistungen liegen praktisch völlig in der Zuständigkeit des Bundes bzw. der Länder. — Große praktische Bedeutung hat deshalb die Möglichkeit einer Variation der Transferzahlungen von Gemeinde zu Gemeinde nicht.

Die erwähnte regionale Kaufkraftumschichtung durch den Lastenausgleich könnte allerdings ein Beispiel dafür sein, welche Standortwirkungen bei einer entsprechenden Situation tatsächlich eintreten können; denn in den ersten zehn Jahren nach seiner Einführung hatten Transferzahlungen (Altersversorgung und Hausratshilfe) bei weitem das größte Gewicht, und die Mehrzahl der Vertriebenen lebte in

den ersten Nachkriegsjahren von Transferzahlungen. Allerdings entspricht die Situation insofern nicht unserem Modell, als die Transferzahlungen nicht von den Gemeinden zu finanzieren waren, so daß ihre Erhöhung nicht mit dem Zwang verbunden war, andere Gemeindeausgaben einzuschränken. Es fehlt also die Kompensationswirkung, die durch niedrigere andere öffentliche Leistungen eintritt. In den Hauptaufnahmeländern der Vertriebenen zeigte sich nicht nur eine deutliche Erhöhung der Zahl und der Umsätze der Handelsbetriebe, sondern es ging auch ein starker Antrieb zur Gründung neuer Produktionsunternehmen — zum Teil allerdings unterstützt durch staatliche Hilfen — von der vergrößerten Bevölkerungszahl aus. Besonders deutlich ist der Zusammenhang zwischen Bevölkerungszahl (Höhe der effektiven monetären Nachfrage) und der Zahl der Unternehmungen dadurch geworden, daß nach der Verringerung der Bevölkerung in den Hauptflüchtlingsländern durch die Umsiedlung viele neugegründete Unternehmungen in große wirtschaftliche Schwierigkeiten kamen und zum Teil nicht mehr existenzfähig waren.

Die zweite Möglichkeit besteht in einer Veränderung der Ausgaben zur Befriedigung von Kollektivbedürfnissen, wobei wir nur die unter b) genannten Ausgaben zugunsten von privaten Haushalten verstehen wollen. Wir haben bereits ausgeführt, daß eine durch sie bewirkte Änderung des Lebensniveaus von den Gemeindegäbern vielfach nicht in dem gleichen Maße gewürdigt wird wie eine gleich große durch eine unmittelbare Einkommenserhöhung ermöglichte. Trotzdem lassen sich auch von dieser Maßnahme gewisse Standorteinflüsse ableiten. Nehmen wir einmal an, eine Gemeinde stelle mehr Land und billigeres Land für Bauzwecke zur Verfügung, so daß Wohnbauten in aufgelockerter Bauweise mit Grünflächen zwischen den Häusern errichtet werden können. Gleichzeitig werden mehr stadteigene Grünanlagen, evtl. auch noch eine Schwimmhalle, Bibliothek usw. errichtet, die andere Gemeinden nicht oder nicht in dem gleichen Umfang besitzen, weil sie weniger für diese Zwecke ausgeben, während umgekehrt die Errichtung von Gewerbebetrieben nicht genehmigt wird. Die Folge wird sein, daß diese begünstigten Wohngebiete von den Wohnungssuchenden bevorzugt werden. Die Einwohnerzahl dieser Gemeinde wird z. B. im Verhältnis zu derjenigen einer benachbarten Industriegemeinde mit viel Lärm und Ruß steigen. Beispiele für derartige Wohnsiedlungen in der Nähe von ausgesprochenen Industriegemeinden gibt es viele. Solange die Höhe der Gemeindeeinnahmen nicht entscheidend von dem Vorhandensein von mehr oder weniger Industrie abhängt — wie bei einem gebundenen Trennsystem, in dem die Masse der Steuereinnahmen von Gewerbebetrieben stammt (Variante von Fall 3) —, wäre eine solche Gemeindepolitik durchaus vorteilhaft und würde wahrscheinlich auch

weitgehend betrieben werden. Wenn jedoch, wie in der Bundesrepublik in ganz extremen Maß, die Finanzkraft der Gemeinden von dem Umfang der Industrialisierung abhängt — etwa 75 vH der gesamten Steuereinnahmen der Gemeinden entfielen im Jahre 1960 auf die Gewerbesteuer —, dürfte es sich wegen des Ausfalls an Deckungsmitteln eine Gemeinde kaum leisten können, eine derartige Politik in großem Stil zu betreiben. — Das schließt nicht aus, daß man *innerhalb* einer Gemeinde durch die Stadtplanung Wohngebiete und Industriestandorte trennt. — Völlig anders wäre die Situation, wenn z. B. die Gewerbesteuer durch eine Gemeindeeinwohnersteuer als Hauptsteuer ersetzt würde. Es zeigt sich also, daß man die Modelluntersuchung nicht von der vorhandenen Steuerstruktur trennen kann, wenn sie wirklichkeitsnah sein soll.

Es bleibt noch die dritte Alternative zu erörtern. Welcher Einfluß auf die Standortverteilung geht von einer Änderung der Vorleistungen und Subventionen zugunsten von Unternehmungen aus? Sie ist in manchem das Gegenstück zur zweiten Alternative. Die Gemeinden müssen geringere Leistungen an Nichtunternehmer in Kauf nehmen, um Unternehmungen anzulocken. Derartige Vorleistungen der Gemeinden können in dem bevorzugten Ausbau von Verkehrswegen bestehen — vielfach übt der Anschluß an einen Schifffahrtsweg einen großen Einfluß auf die Standortwahl der Unternehmungen aus. Sie können die Preise für gewerblich genutztes Wasser und Gas sowie Elektrizität niedriger festsetzen (dies wäre eine Form der Subventionierung). Sie können Ausbildungsstätten unterhalten, in denen die nachwachsenden Arbeitskräfte den Bedürfnissen der Unternehmungen entsprechend ausgebildet werden. Sie können Betriebsgrundstücke zu kleinen Preisen anbieten. Alle diese Maßnahmen senken die Produktionskosten der Unternehmungen. Bei gleicher Steuerbelastung kann sich für sie hieraus ein Standortvorteil ergeben, der groß genug ist, damit sie sich für diese Gemeinde als Standort entscheiden. Natürlich wird es sich in der Regel nicht um Standortverlegungen bestehender Produktionsstätten handeln — die dabei eintretenden Kapitalverluste wären zu groß —, sondern vor allem um Erweiterungsinvestitionen (Zweigwerke) oder die Gründung neuer Unternehmungen.

Die Gemeinden können mit relativ geringen Mitteln einen großen Einfluß auf die Standortwahl der Unternehmungen ausüben, weil sie die Vorleistungen und Subventionen vielfach auf eine Unternehmung oder eine kleine Gruppe von Unternehmungen beschränken können, an deren Übersiedlung ihnen besonders gelegen ist. Diese Möglichkeit ist bei Steuerermäßigungen längst nicht in dem gleichen Maß gegeben, wenn die Gemeinden nicht mit dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung in Konflikt geraten wollen. Die Erfahrungen in der Bun-

desrepublik mit der Anwendung des Paragraphen 131 AO zeigen, daß dieser Weg trotzdem von den Ländern und Gemeinden begangen worden ist. Die mehrfachen Hinweise der Rechnungshöfe auf die Rechtswidrigkeit eines solchen Vorgehens zeigen aber das Risiko, das mit diesem Verfahren für die Gemeinden verbunden ist.

Natürlich werden auch steuerliche Begünstigungen häufig auf einen beschränkten Kreis von Unternehmungen bezogen z. B. auf bestimmte Branchen (Grundstoff-, Investitionsgüterindustrie), exportintensive Unternehmungen oder solche, deren Inhaber bestimmte Merkmale erfüllen (Vertriebene). Aber in der Regel haben die Gemeinden keinen Einfluß darauf, diese Bestimmungen so zu differenzieren, daß die Steuer gerade zugunsten derjenigen Unternehmungen ermäßigt wird, an deren Gewinnung ihnen am meisten gelegen ist. Soweit die Gesetzgebungs hoheit über die ihnen zugewiesenen Steuern bei der Zentralregierung liegt, würde eine solche Vergünstigung allen Unternehmungen, auf die die Kriterien zutreffen, von denen die Vergünstigung abhängig gemacht wird, zugute kommen, unabhängig davon, in welcher Gemeinde sie sich befinden oder niederlassen.

Diesen Umstand hat *Timm* bei der Behandlung der Attraktionswirkung der Ausgabenpolitik der Gemeinden zwar auch gesehen; jedoch möchte ich ihm ein größeres Gewicht beimessen. Wenn der Unternehmer den Vorteil einer niedrigeren Steuerbelastung gegenüber demjenigen niedrigeren Kosten abwägt, ist außerdem zu berücksichtigen, daß der Nutzen aus einer einmal gemachten Vorleistung (Sozialinvestition) zugunsten einer Unternehmung während der ganzen Lebensdauer der Investition erhalten bleibt, während es ungewiß ist, wie lange die niedrige Steuerbelastung besteht. Nur wenn ein örtliches Steuerlastgefälle traditionsgemäß auf längere Zeit bestehen bleibt, kann man, wie das Beispiel der Schweiz oder der Registrierung der Binnenschiffe in der Bundesrepublik zeigt, mit Standortwirkungen rechnen. Auch der Hinweis, daß der Vorteil einer niedrigeren Steuerbelastung transparenter sei, schlägt meines Erachtens in vielen Fällen nicht durch. Wenn dem Unternehmer zwei Grundstücke zum gleichen Preis angeboten werden, von denen das eine „auf grüner Wiese“ liegt, während sich im zweiten Fall die Gemeinde zum Bau einer festen Straße und zum Anschluß an das Wasser- und Kanalisationsnetz bereit erklärt, werden ihm die Vorteile des zweiten Standorts auf Grund besserer öffentlicher Leistungen genau so deutlich wie etwa eine niedrigere Steuer am ersten.

Wenn die Gemeinden mit Hilfe der Ausgabenpolitik eine regionale Wohlstandserhöhung erreichen wollen, müssen sie versuchen, durch Erhöhung der einen Ausgabeart auf Kosten der einen oder der anderen diejenige Ausgabenkombination zu finden, bei der die Attraktionskraft am größten ist. Wenn wir unter teilweisem Verzicht auf die einengen-

den Voraussetzungen des Falls 4 ohne Steuerhoheit die Verhältnisse etwas mehr der Wirklichkeit annähern und einerseits die kaum vorhandene Möglichkeit einer Veränderung der Transferzahlungen ausschalten, so daß die Gemeinden lediglich die Möglichkeit haben, das Verhältnis der Leistungen zugunsten der Unternehmer oder Nichtunternehmer zu verändern, andererseits aber die Möglichkeit berücksichtigen, daß die Gemeinden die Steuersätze weitgehend autonom festsetzen können, und schließlich davon ausgehen, daß die Einnahmen der Gemeinden in entscheidender Weise von dem Umfang der Industrie abhängen, während die Vermehrung der Zahl der Nichtunternehmer nur in geringem Umfang über die durch die zusätzlichen Wohnungen erhöhte Grundsteuer die Steuereinnahmen vergrößert, wird es das Bestreben der Gemeinden sein, durch Erhöhung der Vorleistungen und der (verdeckten) Subventionen für neue Unternehmen zusätzliche Gewerbebetriebe anzuziehen und dafür eine Einbuße an Leistungen, die der Befriedigung von Kollektivbedürfnissen der privaten Haushalte dienen, in Kauf zu nehmen in der Hoffnung, daß diese dank der gestiegenen Steuerkraft in Zukunft kompensiert werden kann. Soweit die Gemeinden in der Bundesrepublik überhaupt mit ihren Ausgaben eine Standortpolitik betreiben, dürfte das der in der Praxis eingeschlagene Weg sein.

Auf Grund der erwähnten Tatsache, daß die Unterschiede in der Steuerkraft diejenigen in der Steueranspannung erheblich übersteigen, dürfte auch von der quantitativen Seite die These gestützt werden, daß in der Bundesrepublik Deutschland die wichtigsten Standortwirkungen von der Ausgabenhoheit der Gemeinden ausgehen, zumal die Unterschiede in der Steueranspannung zu einem großen Teil dazu bestimmt sind, die unterschiedliche Ausstattung der Gemeinden mit Finanzierungsmitteln, die sich auf Grund der Steuerkraftunterschiede ergeben, zu kompensieren. Dabei gehen die Gemeinden offenbar davon aus, daß höhere Steuersätze keine abschreckende Wirkung auf die Standortwahl der Unternehmer haben.

Nur wenn man der Ansicht ist, daß Steuerkraftunterschiede als solche für die Standortwahl eine um vieles größere Bedeutung als Unterschiede in den Öffentlichen Ausgaben haben, wird man zu einem entgegengesetzten Urteil kommen. Man könnte z. B. annehmen, daß psychologisch die Staatsbürger auf eine unterschiedliche Steuerbelastung stärker ansprechen als auf unterschiedliche Öffentliche Leistungen, oder es kann sich bei den unterschiedlichen Öffentlichen Leistungen um solche handeln, die in erster Linie Nichtunternehmern zugute kommen — allgemein wird man annehmen können, daß die Standortbeeinflussung bei Unterschieden in der Behandlung der Nichtunternehmer geringer als bei entsprechenden Unterschieden gegenüber Unternehmern ist. Auf je-

den Fall müßte man aber, bevor man die Bedeutung der Finanzautonomie der Gemeinden für die räumliche Ordnung der Wirtschaft endgültig beurteilt, diese von Unterschieden in der örtlichen Steuerkraft ausgehenden Wirkungen genauer untersuchen. Eine Schlußfolgerung wird man auf Grund des Gesagten schon jetzt ziehen können: Die Standortneutralität der gemeindlichen Finanzen wird um so besser zu wahren sein, je geringer bei gleicher Steueranspannung die Unterschiede im örtlichen Aufkommen (pro Kopf) der Gemeindesteuern sind. Wenn man ungewollte und damit auch unkontrollierte Standortwirkungen vermeiden will, ist *ein örtlich gleichmäßiges Steueraufkommen* ein wichtiges Indiz für die Frage, ob sich eine Steuer als *Gemeindesteuer eignet*. Das gilt um so mehr, als es auf Grund politischer Widerstände gegen eine nachträgliche Umverteilung von Einnahmen und der objektiven Schwierigkeiten, geeignete Verteilungsschlüssel für diese Umverteilung zu finden, außerordentlich schwierig ist, einmal vorhandene Finanzkraftunterschiede auszugleichen. Damit haben wir bereits eine Frage aus den im letzten Abschnitt zu behandelnden Finanzzuweisungen berührt.

#### IV. Die Standortwirkungen von Finanzzuweisungen

Die Zentralregierung kann auf der Einnahmenseite die räumliche Ordnung der Wirtschaft durch die Struktur des Steuersystems, durch die Auswahl der den Gemeinden überlassenen Steuern — gebundenes Trennsystem — und durch die Höhe und den Verteilungsschlüssel für Finanzzuweisungen beeinflussen. Die drei Alternativen unterscheiden sich dadurch, daß bei den Einnahmen und Ausgaben der Zentralregierung eine Verbindung zwischen der Höhe des örtlichen Entzugs- und Zuführungseffekts nicht besteht, während bei der zweiten Alternative, wenn man von einer Kreditfinanzierung der gemeindlichen Ausgaben absieht, die Höhe der Gemeindesteuern auch die Höhe der Gemeindeausgaben bestimmt. Bei der dritten Alternative ohne Einnahmenhoheit der Gemeinden (Fall 4) besteht wiederum keine Übereinstimmung zwischen örtlichem Entzugs- und Zuführungseffekt. Im Unterschied zur ersten Alternative verfügen die Gemeinden über die Ausgabenhoheit. Besitzen die Gemeinden außerdem eine Einnahmenhoheit (Fall 5), haben die Finanzzuweisungen die Aufgabe, die örtliche Verteilung der den Gemeinden kraft eigener Hoheit zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel zu korrigieren. Die erste Wirkung wurde kurz im zweiten Teil dargestellt, die zweite wurde nur in einigen Nebenbemerkungen erwähnt<sup>14</sup>, die dritte hängt entscheidend von dem für die Finanz-

<sup>14</sup> Näheres vgl. die Arbeiten des Verfassers: Die Aufgaben- und Einnahmenverteilung auf die öffentlichen Gebietskörperschaften und die gemeindliche Selbstverwaltung. „Archiv für Kommunalwissenschaften“ Jg. 1 (1962), S. 65 ff.; Die Reform der Gemeindesteuern. „Kommunale Steuerzeit-

zuweisungen verwendeten Verteilungsschlüssel ab. Die mit ihm zusammenhängenden Fragen stehen deshalb im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen.

Die durch den Finanzausgleich unter dieser Voraussetzung in den Gemeinden verursachte Änderung der gesamten verfügbaren Kaufkraft (privat und staatlich) ergibt sich aus dem *Entzugseffekt* der von der Zentralregierung zur Finanzierung der Finanzzuweisungen in den Gemeinden erhobenen Steuern und dem *Zuführungseffekt* der mit Hilfe der Finanzzuweisungen vorgenommenen Ausgaben. Ergibt sich ein positiver *Saldo* — ist also der Kaufkraftzuführungseffekt größer als der Entzugseffekt —, wird der Wohlstand der Gemeinde erhöht, ergibt sich dagegen ein negativer Saldo, wird der Wohlstand der Gemeinde verringert.

Der Umfang dieser Wohlstandsänderung kann als ein erster — und ich möchte sofort betonen — sehr roher Indikator für den Einfluß auf die Standortverteilung angesehen werden. Eine Erhöhung der Kaufkraft wird ceteris paribus in einem gewissen Umfang zu einer höheren Nachfrage führen, durch die wiederum mehr Unternehmungen angezogen bzw. bestehende vergrößert werden. Bei den Einzelhandelsgeschäften ist dieser Zusammenhang evident, aber auch bei denjenigen Produktionsunternehmungen, die Ubiquitäten zur Herstellung ihrer Produkte verwenden, ist ein Attraktionseffekt an den Ort der erhöhten Nachfrage gegeben, weil die Produktion wegen des Wegfalls von Transportkosten zum Ort der Nachfrage dort am billigsten durchzuführen ist, es sei denn, daß der Transportkostenvorteil durch andere verteurende Momente z. B. Knappheit und/oder starke Verteuerung von Arbeitskräften kompensiert wird. Wenn demnach auch die örtlich zusätzlich geschaffene Kaufkraft nicht mit dem Zuwachs des örtlich geschaffenen Einkommens übereinstimmt — neben dem Abfluß eines Teils der Kaufkraft in andere Wirtschaftsgebiete tritt auch eine Multiplikatorwirkung ein — und noch etliche Probleme der Interdependenz zwischen der örtlichen Verteilung von Produktion und Nachfrage zu klären sind, läßt sich im Prinzip die These von der positiven Korrelation zwischen Höhe der örtlichen Nachfrage und Umfang der örtlichen Produktion (einschließlich Handel) aufrechterhalten<sup>15</sup>.

---

schrift“, 1963, H. 6/7; Möglichkeiten und Grenzen eines interkommunalen Finanzausgleichs, in: *Kommunale Finanzreform*, Schriftenreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung, Hannover 1962; und: Aufgabe und Stellung der Gemeinden im Finanzsystem der gesamten Öffentlichen Hand. „Finanzarchiv“ N. F., Bd. 19 (1958/59), S. 399 ff.

<sup>15</sup> O. Schlier schätzt, daß 60 vH der Industrieproduktion verbrauchsorientiert sei (Aufbau der europäischen Industrie nach dem Krieg, Berlin 1932). A. Lösch kommt für die Vereinigten Staaten zu dem Ergebnis, daß 60 vH der gewerblichen Produktion jedes Staates der Union in demselben Staat verbraucht wurden. (Die räumliche Ordnung der Wirtschaft, 3. Aufl.,

Der Entzugseffekt wird durch die Aufbringung der für die Finanzierung der Zuweisungen benötigten Mittel ausgelöst, der Ausgabeneffekt resultiert aus den mit ihnen zusätzlich ermöglichten Gemeindeausgaben. Der Saldo zwischen beiden Größen, auf den es für die Standortbeeinflussung vor allen Dingen ankommt, hängt von der Finanzkraft der Gemeinde sowie dem angewendeten Schlüssel für die Aufbringung der Finanzzuweisungen und für ihre Verteilung ab. Ich möchte mich nun, um die Untersuchung nicht zu sehr zu komplizieren, auf wenige Bemerkungen über die möglichen standortbeeinflussenden Wirkungen von verschiedenen Aufbringungsmethoden beschränken. Grundsätzlich wird man davon ausgehen können, daß die gesamte Steuerbelastung durch die Einführung der Finanzzuweisungen nicht verändert wird, lediglich das Steueraufkommen wird örtlich umverteilt. In Höhe der Finanzzuweisungen, die die Länder an die Gemeinden zahlen, werden bisherige Gemeindesteuern auf die Länder übergehen, damit sie über die zur Finanzierung dieser Ausgaben notwendigen Mittel verfügen. Da das örtliche Aufkommen der Steuern in den einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich ist, wird der Entzugseffekt für die einzelnen Gemeinden ebenfalls sehr unterschiedlich sein, je nachdem, welche Gemeindesteuer auf die Länder übergeht. Bei einem gegebenen Verteilungsschlüssel der Finanzzuweisungen führt das zu einem unterschiedlichen Saldo zwischen Entzugs- und Ausgabeneffekt, an dessen Größe wir den Standorteinfluß messen wollen. Streng genommen müßten wir alle möglichen Kombinationen von Steuern, die ganz oder teilweise zur Finanzierung der Finanzzuweisungen an die Länder übergehen, im Hinblick auf ihren Entzugseffekt für die Gemeinden untersuchen. Da die Wahl dieser Kombination sich in keiner Weise logisch mit den möglichen Verteilungsschlüsseln der Finanzzuweisungen verbinden läßt, müßten konsequenterweise alle möglichen Aufbringungsschlüssel mit allen möglichen Verteilungsschlüsseln kombiniert werden. Das würde allein ein ganzes Referat füllen. Andererseits ist die Eliminierung der von der Aufbringung der Mittel ausgehenden Wirkungen gleichbedeutend mit der Annahme, daß die Relationen im örtlichen Steueraufkommen zwischen den Gemeinden sich nicht ändern, d. h. daß in jeder Gemeinde ein gleich großer Anteil ihrer Steuereinnahmen auf die Länder übergeht. In den verfassungsgesetzlich eingeführten Steuerverbund zwischen Ländern und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland, in den die wichtigsten

---

Stuttgart 1962, S. 262 f.). G. Isenberg beziffert die innergebietsliche Verwendungsquote des Einkommens in landwirtschaftlichen Gebieten Deutschlands ebenfalls auf 60 vH (Zur Stadtplanung in den neuen deutschen Ostgebieten. „Raumforschung und Raumordnung“ Jg. 1941, S. 137), während B. Barford für Aarhus zu dem Ergebnis kommt, daß 45 vH der Verbrauchsausgaben der Bevölkerung örtlichen Unternehmungen zugute kommen (Local economic effects of a large scale industrial undertaking, Kopenhagen und London 1938, S. 44).

bzw. fast alle Landessteuern einbezogen worden sind, müßten also auch noch die Gemeindesteuern aufgenommen werden. Wollte man die Finanzmasse der Finanzzuweisungen erhöhen, würde das bedeuten, daß die Gemeinden einen entsprechenden Prozentsatz des Aufkommens ihrer Steuern an die Länder abtreten. Selbst wenn die Relationen der Steuerkraft zwischen den Gemeinden sich nicht verschieben, ist das allerdings noch nicht gleichbedeutend mit einer völligen Standortneutralität; denn gewisse standortbeeinflussende Wirkungen können sich schon durch eine Veränderung der absoluten Höhe der verfügbaren Finanzmasse ergeben<sup>16</sup>. Ferner ist es keineswegs selbstverständlich, daß, selbst wenn alle Gemeindesteuern zur Finanzierung der Finanzzuweisungen verwendet werden, dies nicht die Relationen der Steuerkraft verändert. Sie ändern sich bereits dann, wenn man z. B. den Verzicht der Gemeinden auf eigene Steuereinnahmen nach ihrer Einwohnerzahl bemüßt — ein Schlüssel, der vielfach angewendet wird — oder wenn, wie es der Wissenschaftliche Beirat in seinem Gutachten zur Gemeindefinanzreform vorgeschlagen hat, die erhöhte Finanzausgleichsmasse in erster Linie oder sogar ausschließlich von den überdurchschnittlich steuerstarken Gemeinden aufgebracht wird. Diese wenigen Bemerkungen mögen zeigen, welche möglichen standortbeeinflussenden Wirkungen in dem vereinfachten Modell vernachlässigt werden, wenn die vom Aufbringungsmodus der Finanzzuweisungen ausgehenden Wirkungen eliminiert werden. Trotzdem sehe ich keinen anderen Weg, wenn die Untersuchung überhaupt zu überschaubaren Ergebnissen führen soll.

Bei den möglichen Verteilungsschlüsseln möchte ich mich, damit der Abstraktionsgrad nicht zu stark wird, auf die beiden zur Zeit in der Bundesrepublik verwandten Schlüssel, auf die Finanzkraft und auf den Bedarf, beschränken<sup>17</sup>. Sie umfassen gleichzeitig die beiden grundsätzlichen Möglichkeiten für die Verteilung der Finanzausgleichsmasse an die Gemeinden.

---

<sup>16</sup> Diese Wirkung ergibt sich daraus, daß der finanzielle Spielraum der Gemeinden für freie Aufgaben, der nach Erfüllung der Pflichtaufgaben verbleibt, in armen und reichen Gemeinden sehr unterschiedlich ist. Da die Ausgaben, die zur Erfüllung der Pflichtaufgaben erforderlich sind, nicht verringert werden können, führt eine Verringerung der gemeindlichen Finanzmasse ausschließlich zur Einschränkung von Ausgaben für freie Aufgaben. Eine Verringerung der Finanzmasse verschiebt demnach die Ausgabenstruktur zwischen armen und reichen Gemeinden.

<sup>17</sup> Der vor dem Zweiten Weltkrieg im Deutschen Reich angewendete Schlüssel, das örtliche Steueraufkommen, braucht nicht besonders behandelt zu werden, da es bei ihm keinen Saldo zwischen Entzugs- und Zuführungeffekt gibt, an dem wir die Standortwirkung beurteilen wollen. Er unterscheidet sich von einem gebundenen Trennsystem, bei dem die Gemeinden auf die Ertrags- und Verwaltungshoheit beschränkt sind, lediglich dadurch, daß die Zuständigkeit für die Steuererhebung, d. h. die Verwaltungshoheit, ebenfalls auf die Zentralregierung übergegangen ist.

Im Fall 4, in dem die Gemeinden über keine eigenen Einnahmen verfügen, stellt sich die Frage ihrer Finanzkraft nicht. Als *Bemessungsgrundlage* kommt nur der *Finanzbedarf* in Frage.

Im Fall 5, in dem die Gemeinden mindestens eine eingeschränkte Steuerhoheit besitzen, sollen die Finanzzuweisungen dagegen eine bestehende *Diskrepanz zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf* ausgleichen bzw. mildern.

Allerdings können sie dies nur in einer Richtung: nämlich sie können nur ein Zurückbleiben der Finanzkraft hinter dem Finanzbedarf beseitigen. Das Problem der abundanten Gemeinden, in denen die Finanzkraft größer als der bei einem einheitlichen Maßstab für die örtliche Bedürfnisbefriedigung benötigte Finanzbedarf ist, können sie nicht lösen. Die von zusätzlichen öffentlichen Leistungen oder von einer niedrigeren Steuerbelastung in solchen abundanten Gemeinden ausgehenden Standorteinflüsse bleiben bestehen<sup>18</sup>. Hier sind der Wirkungsmöglichkeit der Finanzzuweisungen Grenzen gesetzt, wenn man nicht einen Aufbringungsschlüssel wählt, der zur Finanzierung nur oder in relativ stärkerem Umfang derartige abundante Gemeinden heranzieht<sup>19</sup>.

Von außerökonomischen Zielsetzungen, die eine bestimmte von den ökonomischen Entwicklungstendenzen abweichende räumliche Ordnung der Wirtschaft anstreben und in deren Dienst die Finanzzuweisungen ebenfalls gestellt werden können und z. T. auch gestellt werden, wie die Finanzhilfe für Berlin und der Grenzlandansatz im Verteilungsschlüssel der allgemeinen Finanzzuweisungen der Bundesländer an die Gemeinden zeigt, soll abgesehen werden.

Theoretisch lassen sich natürlich die Bedingungen für eine gleich große Bedarfsdeckung in den Gemeinden sehr einfach formulieren. Genau wie die Grenzerträge des Kapitals gleich groß sein müssen, wenn ein wirtschaftliches Gleichgewicht bestehen soll, muß der Nutzen der letzten Ausgabeeinheiten für die Gemeindebürger gleich groß sein — oder, wenn wir den Tatbestand etwas weniger abstrakt formulieren: die Bedürfnisbefriedigung durch die Gemeindeausgaben muß bei gleicher Einkommensschmälerung der Gemeindebürger so groß sein, daß kein Bürger (Unternehmer oder Nichtunternehmer) sich in einer Gemeinde besser oder schlechter gestellt fühlt und aus diesem Grunde seinen Standort (Wohnsitz) ändert.

Nun kann der Nutzen aber nicht quantifiziert werden. Darüber hinaus ist es dem Staat im Gegensatz zu den privaten Unternehmen auch nicht

<sup>18</sup> Vgl. W. Albers, Möglichkeiten und Grenzen eines interkommunalen Finanzausgleichs. In: Kommunale Finanzreform, Schriftenreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung, 1962, S. 7 f.

<sup>19</sup> Vgl. den Hinweis auf das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zur Gemeindefinanzreform, S. 19.

möglich, Verschiebungen in den Präferenzen seiner Bürger zwischen den von ihm angebotenen Leistungen durch Preisänderungen festzustellen, weil für die meisten dieser Leistungen keine Marktpreise existieren. Auch Änderungen in den Relationen der Gewinne der Unternehmungen, die die verschiedenen Güter und Leistungen anbieten, können nicht als Indikator für die Entscheidungen des Staates (der Gemeinden) über Umfang und Aufteilung seiner (ihrer) finanziellen Mittel für die verschiedenen Aufgaben und Leistungen dienen, weil der Staat nicht nach dem Prinzip der Gewinnmaximierung verfährt. Für die Eigenbetriebe der Gemeinden ist in der Regel Kostendeckung vorgeschrieben; viele Leistungen von öffentlichen Anstalten und Einrichtungen werden unter den Kosten bzw. zum großen Teil unentgeltlich angeboten. Ich brauche mich in diesem Kreis nicht weiter über die Schwierigkeiten bzw. die Unmöglichkeit einer objektiven Bedarfsermittlung der Gemeinden auszulassen.

Was bestenfalls möglich ist, ist an Hand von Ersatzmaßstäben Anhaltspunkte für den Umfang *einzelner* Bedürfnisse zu finden. Die benötigten Klassenräume und Lehrer kann man mit Hilfe der Schülerzahlen, die benötigten Krankenhausbetten an der Zahl der Einwohner bzw. dem Krankenanfall, die benötigten Straßenbauten an der Verkehrs-dichte usw. ermitteln. Aber es ist meines Wissens bisher kein Versuch gemacht worden, für Zwecke des Finanzausgleichs den gesamten Bedarf der Gemeinden festzustellen. Damit fehlt aber die eigentlich benötigte Bemessungsgrundlage für die Finanzzuweisungen an die Gemeinden: nämlich die Differenz zwischen Bedarf und den bei gleichmäßiger Anspannung der Steuerkraft vorhandenen Eigeneinnahmen. Behelfsmäßig hat man sich bei der Bemessung der Finanzzuweisungen darauf geeinigt, entweder nur die Finanzkraft zu berücksichtigen oder für einige spezielle Bereiche den Bedarf zu quantifizieren.

Daraus ergeben sich folgende mögliche Rückwirkungen auf den Standort:

1. Die Finanzzuweisungen werden nur nach der Finanzkraft bemessen.

a) Eine Gemeinde erhält *Finanzzuweisungen*, weil ihre *Finanzkraft* — bei einem Trennsystem ist klar, daß nicht das tatsächliche Steueraufkommen, sondern ein sich bei gleich starker Steueranspannung ergebendes Aufkommen der Ermittlung der Finanzkraft zugrunde zu legen ist — *unter dem Durchschnitt* liegt. Es kann aber sein, daß ihr Finanzbedarf — gleichmäßige Befriedigung der Bedürfnisse in den Gemeinden unterstellt — im gleichen Umfang oder noch stärker unter dem Durchschnitt liegt. Die Finanzzuweisungen verschaffen in diesem Fall der Gemeinde einen Spielraum für Ausgaben, den andere Gemeinden nicht besitzen und mit denen sie „attraktiv“ wirken können.

b) Die Wirkung wäre umgekehrt, wenn eine Gemeinde *keine Finanzzuweisungen* erhielte bzw. sie sogar zu deren Finanzierung verstärkt herangezogen würde, weil ihre *Finanzkraft überdurchschnittlich* hoch ist, aber gleichzeitig der Finanzbedarf noch stärker über dem Durchschnitt liegt, wobei wieder gleichmäßige Bedarfsdeckung in allen Gemeinden unterstellt wird. In der Attraktionsmöglichkeit würde sie gegenüber anderen Gemeinden benachteiligt. Das ist die Gefahr, auf die Sattler im Rahmen der Beratungen des Wissenschaftlichen Beirats über die Gemeindefinanzen mit Nachdruck hingewiesen hat, als der Vorschlag eines Ausgleichs der Steuerkraft zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden gemacht wurde.

Diese nachteiligen Wirkungen könnten vermieden werden, wenn Bedarfsmaßstäbe bei der Messung der Finanzkraft mit berücksichtigt werden würden. In der Bundesrepublik wird dies dadurch versucht, daß der ganz überwiegende Teil der dem Ausgleich der Finanzkraft bzw. der Steuerkraft der Gemeinden dienenden „allgemeinen Finanzzuweisungen“, die sogenannten Schlüsselzuweisungen, nicht nach dem Steueraufkommen pro Kopf — bezogen auf einen gleich hohen Steuersatz — der tatsächlichen Einwohnerzahl, sondern einer „veredelten“ Einwohnerzahl bemessen werden. Dabei wird für die größeren Gemeinden die tatsächliche Einwohnerzahl nach einem bestimmten Schlüssel erhöht, und zwar um so stärker, je größer die Gemeinde ist. Dadurch wird ihre Finanzkraft (Steueraufkommen pro Kopf) niedriger ausgewiesen als sie tatsächlich ist, so daß die größeren Gemeinden einen Anspruch auf höhere allgemeine Finanzzuweisungen haben. Man will ihnen relativ höhere Finanzzuweisungen zukommen lassen, weil man davon ausgeht, daß die Öffentlichen Ausgaben überproportional mit der Zunahme der Bevölkerung steigen.

Im Durchschnitt der Länder wird unterstellt, daß der Finanzbedarf pro Kopf in den größten Gemeinden etwa doppelt so hoch liegt wie in den kleinsten. Allerdings bestehen in der Staffelung zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede. Auch hierin zeigt sich, wie schwer es ist, objektive Maßstäbe für die Messung des Bedarfs zu finden. In der Regel hat man noch nicht einmal versucht, Anhaltspunkte für die mit wachsender Gemeindegröße eintretende Änderung des Finanzbedarfs zu finden. Die heutigen Ansätze sind deshalb weitgehend gegriffen bzw. man hat sie einfach übernommen, weil sie vor einigen Jahrzehnten einmal von irgend jemand nach irgendwelchen teilweise gar nicht mehr bekannten Gesichtspunkten festgelegt worden sind. Vielfach hat man die tatsächliche Zunahme der Pro-Kopf-Ausgaben mit wachsender Gemeindegröße als Anhaltspunkte gewählt, ohne zu bedenken, daß sie weitgehend von den verfügbaren Einnahmen bestimmt waren, die den Gemeinden auf Grund der bestehenden Verteilung der Steuerquellen und ihrer sich dar-

aus ergebenden Steuerkraft zuflossen. In ihnen spiegeln sich demnach Mangel und Überfluß mindestens in dem gleichen Umfang wider wie der Bedarf.

Die Grundbeträge bzw. die „Hauptansätze“, nach denen die Höhe der Schlüsselzuweisungen bestimmt werden, sind in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg zwischen 100 und 150 gestaffelt, in Hessen erreicht der Ansatz für die größten Gemeinden dagegen etwa das 2,9fache desjenigen für die kleinsten Gemeinden. In Bayern und Niedersachsen reicht die Spanne von 100 bis etwa 230. Der Verlauf der Staffelung mit der Gemeindegröße ist ebenfalls sehr unterschiedlich. In Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz erhalten alle Gemeinden unter 10 000 Einwohnern den gleichen Ansatz. In Hessen setzt eine Staffelung dagegen schon bei einer Gemeindegröße von 1 000 Einwohnern ein, während in den meisten Ländern die Steigerung bei Gemeinden von mehr als 2 000 Einwohnern beginnt<sup>20</sup>.

Selbst wenn man unterstellen würde, daß die zwischen Gemeindegrößenklassen bestehenden Unterschiede im Finanzbedarf in dem Ansatz richtig berücksichtigt worden wären, müßte der Versuch, bei der Messung der Finanzkraft Bedarfsunterschiede zu berücksichtigen, unzulänglich bleiben, weil die großen Unterschiede zwischen den Gemeinden der gleichen Größenklassen nicht erfassbar sind.

Die Unterstellung eines mit zunehmender Gemeindegrößenklasse wachsenden Finanzbedarfs je Einwohner hat auch einen Einfluß auf die Standortverteilung. Wenn man unterstellt, daß die Befriedigung gleicher Bedürfnisse in großen Gemeinden relativ teurer als in kleinen ist und die Finanzzuweisungen entsprechend bemäßt, folgt daraus, daß die Agglomerationsnachteile von Ballungsräumen nicht mehr voll wirksam werden, d. h. die Tendenz zur räumlichen Konzentration wird verstärkt.

Nun erhöht sich der Finanzbedarf je Einwohner mit wachsender Gemeindegrößenklasse aber auch, weil in größeren Gemeinden Bedürfnisse auftreten, die in kleinen Gemeinden nicht befriedigt werden müssen bzw. von deren Befriedigung kleine Nachbargemeinden im Einzugsgebiet einer Stadt mit profitieren, z. B. wenn die letztere öffentliche Leistungen in Form von höherer Schulausbildung oder Krankenhauspflege zur Verfügung stellt oder künstlerische Darbietungen (Theater) fördert. Soweit hierauf die Erhöhung des Finanzbedarfs je Einwohner zurückzuführen ist, haben die erhöhten Ausgaben nichts mit den eben erwähnten Agglomerationsnachteilen zu tun. Ihre Berücksichtigung bei der Bemessung der Finanzzuweisungen begünstigt zwar auch dann eine Ballungstendenz — nämlich im Verhältnis zu einem Zustand, in dem ent-

<sup>20</sup> Vgl. Art. Finanzausgleich III, Deutschland (W. Albers). Im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1961, Bd. 3, S. 571.

weder keine Finanzzuweisungen bestehen bzw. in dem sie nach der Steuerkraft der tatsächlich vorhandenen Einwohner verteilt werden —, aber durch die Förderung würden nur die natürlichen Agglomerationsvorteile ausgenutzt werden.

In Wirklichkeit tragen beide Faktoren zur Erhöhung des Finanzbedarfs je Einwohner mit wachsender Gemeindegrößenklasse bei, wobei ihr Gewicht allerdings schwer abzuschätzen ist. Die Staffelung des Hauptansatzes der Finanzzuweisungen sollte deshalb, wenn man verhindern will, daß sie Agglomerationsnachteile kompensieren, mindestens hinter der mit wachsender Gemeindegröße tatsächlichen Zunahme der Ausgaben je Einwohner zurückbleiben. Das ist heute in der Bundesrepublik der Fall. Für die Tatsache, daß die Zunahme der Finanzzuweisungen hinter der Zunahme des gesamten Finanzbedarfs zurückbleibt, spricht auch, daß die Steueranspannung mit wachsender Gemeindegrößenklasse zunimmt. Im Jahre 1956 lag der durchschnittliche Hebesatz der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B in den größten Gemeinden um etwa ein Drittel bis 40 vH höher als in den kleinsten Gemeinden; nur bei der Grundsteuer A fällt die Steueranspannung mit wachsender Gemeindegrößenklasse. Für die Großstädte ist sie als Einnahmequelle so unbedeutend, daß unter fiskalischen Gesichtspunkten die Höhe der Hebesätze uninteressant ist. Wohl aber können angrenzende Ortsteile, in denen die landwirtschaftliche Bevölkerung noch eine größere Bedeutung hat, für eine Eingemeindung gewonnen werden. — Ein Mittel, auf das Großstädte gern zurückgreifen und das, wenn auch nicht ökonomisch, so doch politisch, zu einer „Standortverschiebung“ führt.

Eine vom Staat betriebene Raumordnungspolitik wird vielfach zu einer den wirtschaftlichen Entwicklungstendenzen nicht entsprechenden Standortverteilung führen, weil eine Auflockerung der Bevölkerung und Wirtschaft aus sozialen Gründen (gesunde Wohn- und Lebensweise), aus gesellschaftspolitischen Erwägungen (Bekämpfung der Vermassung) und aus wehrpolitischen Motiven (Dezentralisierung der Produktionsstätten) für so wichtig angesehen wird, daß bei ihrer Verwirklichung in Kauf genommen wird, daß sie die Maximierung des Sozialprodukts behindert. Auch unter diesem Gesichtspunkt sollte der in der Bundesrepublik angewendete Verteilungsschlüssel für die Finanzzuweisungen überprüft werden.

Die wirksamste Möglichkeit zur *Beseitigung von Ballungstendenzen*, die von dem derzeitigen Verteilungsschlüssel der Finanzzuweisungen ausgelöst werden, besteht in einer *Abschwächung der Staffelung der Grundbeträge der „Hauptansätze“ mit wachsender Gemeindegröße*. Natürlich würde eine Schlechterstellung der Großstädte zu Anpassungsschwierigkeiten führen. Das in manchen Städten vorhandene Verkehrschaos würde noch vergrößert, die Überwindung der Schulraumnot, die

in den vor allem vom Bombenkrieg betroffenen Städten im allgemeinen am größten ist, verzögert werden. Aber man kann die Wirkung dieser Maßnahmen, die langfristig die räumliche Struktur bestimmen, nicht nur nach diesen kurzfristigen Wirkungen beurteilen. Schließlich müssen die Agglomerationsnachteile nun einmal abschreckend wirken, wenn man einer weiteren räumlichen Konzentration entgegenwirken will. Im übrigen müssten derartige Bestrebungen natürlich durch eine entsprechende Siedlungspolitik unterstützt werden, die durch den Ausbau von Einkaufszentren und Kultureinrichtungen in Vorstädten und neuen Siedlungen sowie durch die Errichtung von Trabantenstädten ein Gegengewicht gegen die Agglomerationsvorteile schaffen und den aufgelockerten Wohn- und Produktionsgebieten eine eigene Attraktionskraft verleihen kann.

Neben der Bevölkerungszahl und der Gemeindegröße gehen noch —, und zwar in den einzelnen Ländern unterschiedlich — eine Reihe anderer Faktoren in die Berechnung der Bedarfsmeßzahlen ein. Die Zuweisungen erhöhen sich bei einem überdurchschnittlichen Anteil von Kindern, Arbeitnehmern und/oder Empfängern von Sozialleistungen. Zeitbedingt werden Aufwendungen zur Beseitigung von Kriegszerstörungen besonders berücksichtigt. Bewußte regionale Strukturpolitik wird mit dem Sonderansatz für Grenz- und/oder Kurgebiete betrieben. Die tatsächlichen Bedarfsunterschiede werden durch diese Nebenansätze, die den auf der Bevölkerungszahl beruhenden Hauptansatz korrigieren, nur sehr bedingt erfaßt. Neben Bedarfsunterschieden, die durch einmalige größere Investitionen bedingt sind und denen besser durch individuell bemessene, zweckgebundene Zuweisungen Rechnung getragen wird, verursacht vor allen Dingen eine wachsende Bevölkerung einen erhöhten kommunalen Finanzbedarf. Die Unterhaltung von Schulen und von anderen kommunalen Einrichtungen erfordert nur einen Bruchteil der Aufwendungen, die für eine Erweiterung dieser Anlagen erforderlich sind. Zwar besteht in vier der sieben Flächenländer<sup>20a</sup> in der Bundesrepublik ein „Wachstumsansatz“, aber selbst in diesen vier Ländern ist er viel zu niedrig, um den Mehrbedarf an Finanzierungsmitteln in Gemeinden mit wachsender Bevölkerung zu decken. In einem Land (Hessen) führt auch ein Bevölkerungsrückgang zu einer erhöhten Finanzzuweisung. Es dürfte zweckmäßig sein, den Schlüssel für die Finanzzuweisungen durch den Wegfall der bisherigen Nebenansätze zu vereinfachen und neben der Gemeindegrößenklasse nur noch nach der Zunahme der Bevölkerungszahl zu staffeln. Dabei müßte allerdings darauf geachtet werden, daß der Wachstumskoeffizient nicht nach der veredelten, sondern nach der tatsächlichen Einwohnerzahl berechnet wird, damit kleine und große Gemeinden ihren zusätzlichen Einwohnern gleiche öffentliche

---

<sup>20a</sup> Die Finanzstatistik unterscheidet Stadtstaaten und Flächenländer.

Leistungen bieten können und die Wettbewerbslage nicht zugunsten der größeren verschoben wird.

2. Die Finanzzuweisungen werden nach dem Bedarf bemessen. In diesem Fall kann ein überdurchschnittlich hoher Bedarf einer überdurchschnittlich hohen Finanzkraft, ein unter dem Durchschnitt liegender Bedarf einer ebenfalls — vielleicht noch stärker — unter dem Durchschnitt liegenden Finanzkraft gegenüberstehen. Im Prinzip sind die Wirkungen genauso unbefriedigend, als wenn die Finanzzuweisungen nur nach der Finanzkraft bemessen werden. Gemeinden werden bevorzugt, wenn ihr Finanzbedarf überdurchschnittlich hoch und ihre Finanzkraft im Verhältnis zu derjenigen anderer vergleichbarer Gemeinden ebenfalls relativ hoch liegt. Sie erhalten so lange einen Standortvorteil, wie die Finanzzuweisungen höher sind als die Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft. Umgekehrt werden finanzschwache Gemeinden benachteiligt, in denen entweder der Finanzbedarf zwar nicht über dem Durchschnitt, aber noch höher als ihre Finanzkraft liegt oder die Finanzzuweisungen bei einem überdurchschnittlichen Finanzbedarf kleiner als die Differenz zwischen diesem Bedarf und der Finanzkraft sind.

Dieses Verfahren wird für die zweckgebundenen Finanzzuweisungen in der Bundesrepublik angewendet, die zur Hauptsache zur Finanzierung größerer gemeindlicher Investitionen z. B. für Schulen, Straßen und Krankenhäuser gewährt werden.

In diesem Fall könnte der Effekt verbessert werden, wenn Finanzkraftmaßstäbe in die Bedarfsmaßstäbe eingebaut würden. Wenn ein besonders hoher Finanzbedarf für Schulbauten festgestellt wird, der z. B. 20 vH über dem Durchschnitt liegt, dürften Finanzzuweisungen nur dann gegeben werden, wenn die Finanzkraft niedriger als 120 vH des Durchschnitts ist. Umgekehrt müßte auch dann eine Gemeinde ein Anrecht auf eine Finanzzuweisung für Schulbauten erhalten, wenn ihr Finanzbedarf für Schulbauten nicht über dem Durchschnitt liegt, die Finanzkraft der Gemeinde aber (noch stärker) hinter dem Durchschnitt zurückbleibt.

Ideal ist diese Methode natürlich auch nicht, weil bei dem Vergleich des Finanzbedarfs für eine einzelne Ausgabe mit der Finanzkraft eine Kompensation durch entgegengesetzte Unterschiede zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft bei anderen Ausgaben möglich ist. Eine große Wahrscheinlichkeit für eine derartige negative Korrelation zwischen der Höhe des Finanzbedarfs für verschiedene gemeindliche Investitionen besteht zwar nicht, aber sie ist in Einzelfällen möglich.

Man hat nun versucht, eine bessere Bezugsbasis zu gewinnen, indem man von dem Überschuß der vermögensunwirksamen Rechnung ausgeht. Dahinter steht der Gedanke, daß die Unterschiede in der Höhe der

laufenden Ausgaben zwischen vergleichbaren Gemeinden entweder relativ gering sind oder, soweit sie vorhanden sind, auf echte Bedarfsunterschiede zurückgehen — also in ihnen nur die Ausgabenunterschiede zum Ausdruck kommen, die sich bei gleicher Bedürfnisbefriedigung ergeben. Natürlich ist diese Annahme nur zum Teil haltbar; aber es dürfte zutreffen, daß die größten Bedarfsunterschiede bei den Investitionsausgaben bestehen. Die Diskrepanz zwischen verfügbaren Finanzierungsmitteln und Finanzbedarf kann also schärfer herausgearbeitet werden, wenn man sich darauf beschränkt, den für die Finanzierung derartiger Investitionen verfügbaren Betrag — eben den Überschuß der vermögensunwirksamen Rechnung — mit ihrem Finanzbedarf für diese Zwecke — unter Einbeziehung der Ausgaben für den Schuldendienst — zu vergleichen.

Wenn man dieses Verfahren in die Praxis umsetzen will, ergeben sich allerdings noch einige technische Probleme:

1. Rentable Investitionen müssen aus der Betrachtung ausgeschaltet werden, weil ihre Finanzierung mit Anleihen unbedenklich ist. Die Finanzkraft der Gemeinden spielt für sie höchstens indirekt eine Rolle, nämlich soweit von ihr die Möglichkeit der Kreditaufnahme berührt wird.

2. Abgesehen davon, daß eine Trennung zwischen rentablen und unrentablen Investitionen nur kasuistisch möglich ist, dürfte es auch nicht praktikabel sein, den Bedarf für alle unrentablen Investitionen anzugeben. Man wird sich auf die Ermittlung der wichtigsten Posten beschränken müssen und für die übrigen Investitionen einen global geschätzten Zuschlag machen müssen. Die Fehlerquellen werden dadurch natürlich vergrößert.

3. Der Überschuß der vermögensunwirksamen Rechnung entspricht exakt weder dem für Investitionen verfügbaren — andere vermögenswirksame Ausgaben müssen aus ihm bestritten werden — noch benötigten Betrag — andere Einnahmen stehen zur Verfügung. Diese Unterschiede sind aber methodisch schwerwiegender als in der Praxis, weil der zahlenmäßige Unterschied zwischen beiden Größen, wenn man von dem Schuldendienst absieht, in der Regel nicht groß ist. Solange das gemeindliche Haushaltsrecht bzw. die Finanzstatistik nicht geändert sind, ist es deshalb zu vertreten, von dem Überschuß der vermögensunwirksamen Rechnung auszugehen.

Wenn auch die erwähnten grundsätzlichen und technischen Schwierigkeiten bei dieser Methode bestehen, dürfte sie doch einen brauchbaren Ansatz darstellen, um die bei einer Finanzautonomie der Gemeinden auf der Einnahmenseite eintretenden ungewollten und zum Teil auch unerwünschten Standortvorteile und -nachteile zu verringern. Neben

der besseren Ausrichtung der Finanzzuweisungen an der Diskrepanz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft wären allerdings noch weitere Änderungen notwendig:

1. Solange die auch bei gleicher Steueranspannung außerordentlich hohen örtlichen Unterschiede in der Ausstattung mit Finanzierungsmitteln infolge der weitgehenden Abhängigkeit der gemeindlichen Steuereinnahmen von der Gewerbesteuer bestehen, muß die für Zuweisungen verfügbare Finanzmasse erhöht werden, weil es sonst nicht möglich ist, die Diskrepanz zwischen Finanzbedarf und -kraft auf das gewünschte Maß zu verringern. Eine solche Tendenz ist deutlich in den letzten Jahren zu beobachten. 1962 erhöhten sich die Finanzzuweisungen der Länder an die Gemeinden gegenüber dem Vorjahr um fast ein Drittel, für 1963 ist nochmals eine Erhöhung um 12 vH vorgesehen. Wenn auch die Nettoleistungen<sup>21</sup> 1963 erstmals 7 Mrd. DM erreichen sollen, bleiben sie doch um fast 5 Mrd. DM hinter den eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden zurück, so daß sie die erwähnten Steuerkraftunterschiede von mehreren 100 vH nur teilweise ausgleichen können. Im Interesse einer gemeindlichen Finanzautonomie wäre es besser, das gemeindliche Steuersystem so zu ändern, daß die Unterschiede in der örtlichen Steuerkraft und damit auch der Umfang der notwendigen Finanzzuweisungen sich verringern würde<sup>22</sup>.

2. Solange die Zweiteilung der Zuweisungen in freie und zweckgebundene besteht, sollte der Anteil der freien (allgemeinen) Zuweisungen vergrößert werden. Im Jahre 1963 wird der Umfang der freien (allgemeinen) Zuweisungen nur ungefähr 45 vH der gesamten Finanzausgleichsmasse (ohne Darlehen) erreichen. Der hohe Anteil der zweckgebundenen Zuweisungen entspricht nicht dem Größenverhältnis zwischen Finanzkrafts- und -bedarfsunterschieden. Unabhängig von den Standortfragen ist diese Verschiebung auch wünschenswert, weil die allgemeinen Finanzzuweisungen besser dem Prinzip der gemeindlichen Selbstverwaltung entsprechen; denn die Gemeinden können über ihre Verwendung frei entscheiden, während dies bei den zweckgebundenen Zuweisungen nicht der Fall ist, ja, sie sich vielfach sogar verpflichten müssen, um sie zu erhalten, einen bestimmten Betrag der eigenen Einnahmen für den gleichen Ausgabenzweck zu verwenden.

Damit ist die Frage angeschnitten, auf die abschließend kurz eingegangen werden soll, ob und gegebenenfalls welche Rückwirkungen die Finanzzuweisungen auf die Finanzautonomie und die Finanzpolitik der Gemeinden ausüben. Der zuletzt erwähnte Fall ist ein Beispiel dafür,

<sup>21</sup> Nach Gegenrechnung der Zuweisungen von Gemeinden an Länder.

<sup>22</sup> W. Albers, Die Reform der Gemeindesteuern. „Kommunale Steuerzeitschrift“ 1963, H. 6/7.

daß mindestens indirekt auch die freie Verwendung der eigenen Einnahmen durch die Finanzzuweisungen eingeengt wird. Diese Methode wird besonders bei den amerikanischen grants and aids angewendet, ist aber auch bei den zweckgebundenen Zuweisungen in der Bundesrepublik weit verbreitet. Diese Unterschiede sind sowohl für die Finanzautonomie der Gemeinden und damit für die Frage wichtig, ob eine Gemeinde eine Politik der regionalen Wohlstandsmaximierung betreiben kann, als auch für die Standortverteilung. Zwar ist es für die Nutznießer einer Straße unerheblich, ob eine Gemeinde sie aus freien Stücken oder auf Grund einer Auflage durch die Zentralregierung baut. Denn die damit verbundene Kostensenkung für die in dieser Gemeinde produzierenden Unternehmungen — ihre externen Ersparnisse — ist bzw. sind gleich. Aber in der Regel werden nur solche Gemeinden die Finanzzuweisungen erhalten können, deren Finanzkraft es gestattet, die geforderte Eigenleistung zur Finanzierung der Ausgaben aufzu bringen. Finanzschwache Gemeinden sind also benachteiligt, so daß diese Methode der Gewährung von Finanzzuweisungen nicht zu einem Ausgleich der Finanzkraftunterschiede, sondern sogar noch zu einer Verstärkung führen kann und damit finanzielle Gemeinden standortmäßig begünstigt.

In ähnlicher Weise wird der Bewegungsspielraum der Gemeinden bei der Festsetzung der Steuersätze der Gemeindesteuern eingeschränkt; denn insbesondere für die Gewährung der zweckgebundenen Zuweisungen wird als Voraussetzung verlangt, daß die Gemeinden ihre Steuerkraft voll ausschöpfen. Die Zuweisungen sind für die Finanzierung bestimmter Objekte — es handelt sich vor allen Dingen um Straßen- und Schulbauten — so wichtig, daß die Gemeinden es sich nicht leisten können, auf sie zu verzichten. Das bedingt, daß sie anderseits gezwungen sind, auf eine Steuersenkung als Mittel einer örtlichen Wohlstandserhöhung durch Anziehung von Produktionsstätten weitgehend zu verzichten. Auch diese indirekte Beschneidung der Einnahmenhoheit stützt die These, daß in der Bundesrepublik Deutschland die wichtigsten Standortwirkungen von der gemeindlichen Ausgabenhoheit ausgehen.

Beim Fall 5 genügt es für die Beurteilung der Wirkung, die die Finanzzuweisungen auf die räumliche Ordnung der Wirtschaft ausüben, nicht, den Saldo aus Entzugs- und Zuführungseffekt festzustellen, sondern es muß auch eine eventuelle Rückwirkung auf die gemeindliche Einnahmen- und Ausgabenpolitik selbst mit in die Betrachtung einbezogen werden.

Ich habe mich im allgemeinen darauf beschränkt festzustellen, welche Gemeinden unter welchen Voraussetzungen durch die Finanzzuweisungen standortmäßig bevorzugt bzw. benachteiligt werden. Ich habe be-

wußt keine Aussage darüber gemacht, ob diese Standortbeeinflussung von der „optimalen“ räumlichen Ordnung weg- oder zu ihr hinführt. Einmal ist dafür der schon erwähnte Grund verantwortlich, daß eine solche Aussage nur möglich ist, wenn vorher festgestellt wird, wie die gemeindliche Finanzautonomie auf der Einnahmeseite mit den durch sie bedingten Unterschieden in der Steuerkraft, in der Steueranspannung und in der Bedarfsdeckung den Standort beeinflußt hat — eine Untersuchung, die über das Thema hinausgegangen wäre —, zum anderen spielen dabei aber auch grundsätzliche Bedenken mit. Man kann zwar von einer Abweichung von der optimalen Standortverteilung dann sprechen, wie Timm es getan hat, wenn die Summe der gesamten Herstellungs- und Transportkosten aller Güter sich ceteris paribus infolge der Finanzautonomie der Gemeinden erhöhen. Aber ist es in diesem Fall sinnvoll, mit der ceteris-paribus-Klausel zu arbeiten? Die Unternehmer versuchen nach wie vor, die Minimalkostenkombination zu verwirklichen. Nur die Preise und Kosten, an denen sie sich orientieren, haben sich infolge der staatlichen Tätigkeit geändert. Kann man eindeutig feststellen, daß die vorher bestehende Preis- und damit auch Einkommensverteilung besser als die neue ist? Man kommt jedenfalls sehr schnell in schwierige „Welfare-Betrachtungen“ hinein, bei denen ich skeptisch bin, ob sie 1. eine eindeutige, 2. eine quantifizierbare und 3. eine von Werturteilen freie Aussage darüber ermöglichen, welche Standortverteilung „optimal“ ist. Ich würde bei einer derartigen Aussage jedenfalls außerordentlich vorsichtig sein und mich lieber darauf beschränken festzustellen, in welcher Richtung die Standortverteilung beeinflußt wird. Auf Grund dieser Feststellung bin ich dann allerdings in der Lage, eine Aussage darüber zu machen, ob die beobachtete Tendenz mit der politisch erwünschten Standortverteilung übereinstimmt. Aber selbst dann können Schwierigkeiten auftreten, weil die Entscheidung über die Standortwahl z. B. einer Unternehmung von vielen anderen Faktoren abhängt, die häufig eine größere Bedeutung haben als Unterschiede in der örtlichen Steuerbelastung und in den öffentlichen Leistungen. Natürlich kann man sagen, daß jede Tendenz zu einer unerwünschten Standortverteilung zu vermeiden sei, so daß dies schon Grund genug für eine Änderung des Finanzausgleichs sei. Wenn man aber das Ausmaß der erwünschten Standortbeeinflussung nicht oder nur schwer quantifizieren kann und, was nicht selten sein dürfte, die sie hervorrufende Form des Finanzausgleichs anderen Formen z. B. hinsichtlich des erwünschten Umfangs der gemeindlichen Selbstverwaltung überlegen ist, ist es außerordentlich schwierig, Dringlichkeit und Umfang einer empfohlenen Änderung zu fixieren. Das Grundproblem des derzeitigen deutschen Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden und den übergeordneten Gebietskörperschaften ist jedoch darin zu sehen, daß sein Ein-

fluß auf die räumliche Ordnung der Wirtschaft — wenn überhaupt — nur in unzulänglicher Weise beachtet worden ist. Mir scheint, an dieser Vernachlässigung ist auch die Finanzwissenschaft nicht ganz unschuldig; denn unsere Kenntnis über die nicht einfachen Standortwirkungen der Finanzpolitik und die Aufklärung der Öffentlichkeit über die bestehenden Zusammenhänge müssen vertieft werden.

# Brauchbare Maßstäbe für kommunale Finanzzuweisungen

Von Erwin Hielscher

## I

Finanzzuweisungen *an* die Gemeinden erfolgen gegenwärtig für die verschiedenen Zwecke, zur Abgeltung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises<sup>1</sup>, für Gemeinschaftsaufgaben (Schulen, Straßen, Fürsorge, Gesundheit, Polizei), weiterhin, wenn auch in stark abnehmendem Umfang, für Kriegsschädenbeseitigung und Grundsteuerausfall, schließlich als *Schlüsselzuweisungen*<sup>2</sup>.

In nicht unerheblichem Umfang leisten auch die Gemeinden Finanzzuweisungen *an* die Länder, so für Schulen, Polizei, ferner auch als allgemeine Landesumlage u. ä.

Alle Finanzzuweisungen haben den Zweck, in *vertikaler* Richtung Landesmittel an die Gemeinden zu übertragen (oder auch umgekehrt); die Absicht, gleichzeitig auch einen *horizontalen* Finanzausgleich unter den Gemeinden zu bewerkstelligen, besteht an sich nur bei den *Schlüsselzuweisungen*. Auch bei anderen Finanzzuweisungen wird aber häufig entweder offen oder diskret die Finanzlage der Gemeinde berücksichtigt. Offene Berücksichtigung ist vorhanden bei manchen Umlagen (Landesumlagen, Landesschulumlagen), die nach der Steuerkraft aufgebracht werden. (Sie werden wegen ihrer geringen Bedeutung hier vernachlässigt.) Diskrete Berücksichtigung der Finanzlage findet statt bei Bedarfzuweisungen, aber keineswegs nur hier, sondern auch bei Hilfen für Aufbauzwecke (Zuschüsse, zinsverbilligte Darlehen, Schulddienstbeihilfen), bei vielen anderen „gezielten“ Beihilfen, bei Dotationen u. ä. An sich ist das Volumen der Schlüsselzuweisungen im Verhältnis zu allen anderen Zuweisungen im Finanzausgleich klein; es beträgt nur etwa  $\frac{1}{4}$  bis  $\frac{1}{3}$  aller Zuweisungen im Finanzausgleich. Dennoch sollen in der heutigen Betrachtung lediglich die Schlüsselzuweisungen behandelt

<sup>1</sup> Zumeist pauschaliert; in der kommunalen Fachsprache tragen nur diese Zuweisungen die Bezeichnung „Finanzzuweisungen“.

<sup>2</sup> Die erste und letzte finanzstatistische Darstellung geht auf die Arbeiten des Leitenden Regierungsdirektors Dr. Herrmann zurück; sie erfaßte die Jahre 1951 bis 1955. Vgl. K. Herrmann, Der Finanzausgleich zwischen Land und Gemeinden in den Rechnungsjahren 1951 bis 1955. „Wirtschaft und Statistik“, N. F. Jg. 9, H. 8 (August 1957), S. 413 ff.; ferner Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 191.

werden. Der Versuch, einen *systematischen Finanzausgleich* unter den Gemeinden gleichzeitig mit der Zuweisung von Landesmitteln zu erreichen, begann 1938; er ist also nicht älter als 23 Jahre. Derjenige, der zuerst die Notwendigkeit eines solchen Ausgleichs erkannte, war Popitz. Popitz war auch der Erfinder der *Methode des Finanzausgleichs*<sup>3</sup>. Er hat auch zur endgültigen Verwirklichung seiner Grundgedanken entscheidend beigetragen.

#### Die Schlüsselzuweisungen betragen

1957	1 013 900 000 DM
1958	1 162 800 000 DM
1959	1 300 000 000 DM <sup>4</sup>

Die soeben aufgestellte Behauptung, daß nur in den Schlüsselzuweisungen ein systematischer interkommunaler Finanzausgleichseffekt beabsichtigt ist, muß nochmals eingeschränkt werden. Auch in den Schlüsselzuweisungen sind Beträge enthalten, die nicht einen solchen Ausgleichseffekt beabsichtigen. Am deutlichsten ist dies in Baden-Württemberg, wo die Hälfte der Schlüsselzuweisungen nach veredelten Kopfzahlen ausgeschüttet wird. Aber auch in anderen Ländern scheint es kleinere Vorwegausschüttungen aus der Schlüsselmasse zu geben. Man wird nicht fehl gehen, wenn man obige Ziffern der Schlüsselzuweisungen um 100 bis 200 Millionen DM kürzt. Die mit Ausgleichswirkung verteilten Beträge belaufen sich in Deutschland also im Durchschnitt der Jahre 1957 bis 1959 auf rund 1 Milliarde DM. Zum Vergleich sei angegeben, daß die Einnahmen an Gemeindesteuern ergaben

1957	7 058 000 000 DM
1958	7 627 000 000 DM
1959	8 722 000 000 DM

Die Schlüsselzuweisungen mit Ausgleichseffekt betragen also rund 13 vH der Gemeindesteuern.

<sup>3</sup> J. Popitz, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. Gutachten, erstattet der Studiengesellschaft für den Finanzausgleich, Berlin 1932. Es ist sehr beachtlich, welche Bedeutung damals diesem Problem beigemessen wurde. Der Arbeitsausschuß der nur für den einen Zweck gegründeten „Studiengesellschaft für den Finanzausgleich“ setzte sich wie folgt zusammen: Oberregierungsrat a. D. Dr. Adametz, Berlin; Oberbürgermeister Dr. Bracht, Essen; Dr. Fonk, Berlin; Rechtsanwalt Dr. Frentzel, Berlin; Landrat a. D. Dr. Gereke, Mitglied des Reichstags, Pressel; Oberbürgermeister Dr. Goerdeler, Leipzig; Stadtkämmerer Hahn, Essen; Reichsminister a. D. Hamm, Berlin; Oberbaurat Heck, Dessau; Landeshauptmann Dr. Dr. h. c. Horjon, Düsseldorf; Staatssekretär z. D. Dr. Kempner, Berlin; Erster Landesrat Dr. Kitz, Düsseldorf; Landesrat Dr. Kühl, Münster; Bürgermeister Dr. Löser, Leipzig; Dr. Dr. h. c. Silverberg, Köln; Dr. Sogemeier, Berlin; Syndikus Steinberg, Berlin; Dr. Stolper, Mitglied des Reichstags, Berlin. Das Gutachten umfaßte 345 Druckseiten.

<sup>4</sup> Geschätzt.

In den Jahren 1938 bis 1941 betragen die Schlüsselzuweisungen für das ganze Reichsgebiet

1938	443 000 000 RM
1939	550 000 000 RM
1940	595 000 000 RM
1941	575 000 000 RM

Selbst wenn man berücksichtigt, daß es sich um Zahlen für das ganze Reichsgebiet handelt, ergibt sich doch unter Berücksichtigung des monetären Faktors eine gewisse Ähnlichkeit mit den Ziffern nach dem Krieg. (Dies wurde allerdings dadurch erreicht, daß das Bürgersteueraufkommen 1942 in die Schlüsselmasse eingebaut wurde. Es betrug im Durchschnitt der letzten Jahre vor 1942 600 000 000 RM.)

Ehe ich die Einleitung abschließe, muß ich noch darauf hinweisen, daß die bis 1945 einheitliche Ausgleichsmasse von da ab in verschiedene Ausgleichsmassen in den Ländern zerfiel. Wenn ein *allgemeiner* Ausgleich beabsichtigt ist, dann ist eine Vorwegaufteilung in Einzelmassen eine schwere *Schädigung* der Ausgleichsabsicht. Die Entwicklung brauchbarer Maßstäbe für Finanzzuweisungen an die Kommunen hat sicher *zur Voraussetzung*, daß vor der Anwendung der Maßstäbe die Nachteile beseitigt werden, die aus der Zerschlagung der einheitlichen Ausgleichsmasse entstanden sind. Ich werde hierauf außerhalb meines eigentlichen Themas am Schluß noch kurz zu sprechen kommen.

## II

Der erste Hauptmaßstab für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen ist seit deren Bestehen die „Steuerkraft“ (lediglich in einigen Jahren nach dem Krieg gab es eine Verteilung nach Kopfzahlen; das war bis 1948 wegen der Preisstopp-Inflation verhältnismäßig gleichgültig; daß die Methode teilweise bis 1951 fortgeführt wurde, hatte wohl nur technische Ursachen).

Der zweite Hauptmaßstab ist der „Hauptansatz nach der Gemeindegröße“. Daneben gibt es eine große Reihe von Nebenansätzen. Aus der Ihnen zugestellten „Übersicht über den Finanzausgleich in den Ländern des Bundesgebietes“ vom 11. 7. 1960 (aufgestellt vom Deutschen Städtetag) ist zu entnehmen, wie verschiedenartig die gesetzlichen Regelungen in den einzelnen Ländern sich entwickelt haben. Das gilt für alle Formen von Finanzzuweisungen, das gilt auch für die Schlüsselzuweisungen.

Schon der erste Hauptmaßstab, die Steuerkraftmeßzahlen, werden in den Ländern durchaus nicht einheitlich berechnet. Steuerkraftmeßzahlen beruhen selbstverständlich grundsätzlich auf den Steuereinnahmen jeder einzelnen Gemeinde; es wird aber die unterschiedliche An-

spannung der Hebesätze durch die Anwendung von Normalhebesätzen, die in den Ländern nicht einheitlich festgesetzt sind, nivelliert.

#### Berechnung der Steuerkraft<sup>a)</sup>

Die fingierten Hebesätze (Nivellierungssätze) betragen . . . v. H.  
der Meßbeträge

Land	S t e u e r		
	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Baden-Württemberg	150	150	290
Bayern	140	140—230	240
Hessen	140	130—260	245
Niedersachsen	100	120—240	200
Nordrhein-Westfalen	80	120—240	200
Rheinland-Pfalz	140	140—230	240
Schleswig-Holstein	140	140—250	210

<sup>a)</sup> Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, III. Bd. Seite 443, Finanzausgleich. Von Horst Hacker, Landrat a. D., Beigeordneter des Deutschen Landkreistages, Bonn.

Auch beim zweiten Hauptmaßstab, dem „Hauptansatz“ zeigen sich große Unterschiede. Der Hauptansatz dient dem Zweck, bei der Aufstellung von Finanzzuweisungs-Maßstäben die Tatsache zu berücksichtigen, daß mit wachsender Größe der Gemeinde der Verwaltungsaufwand je Gemeindeeinwohner steigt. Der gleiche Zweck könnte nun dadurch erreicht werden, daß man die Eliminierung des Gemeindegrößen-Faktors bei den Steuerkraftmeßzahlen selbst vornimmt. Seit jeher aber findet die Eliminierung auf andere Weise statt.

Den Steuerkraftmeßzahlen werden sogenannte Ausgangsmeßzahlen gegenübergestellt. Die Ausgangsmeßzahlen sind, und das ist besonders wichtig, keineswegs brauchbare Ausgabebedarfs-Zahlen<sup>b)</sup>; sie sind nichts anderes als die Ergebnisse einer Division einer mehr oder weniger zufällig im Landshaushalt stehenden Ziffer für Schlüsselzuweisungen durch die nach Maßgabe der Gemeindegröße „veredelte“ Einwohnerzahl des Landes; bei der Austeilung auf die einzelnen Gemeinden wird der Größenfaktor der Gemeinde entsprechend berücksichtigt. Die Schlüsselzuweisungen ergeben sich prinzipiell dadurch, daß die Steuerkraftmeßzahl von der Ausgangsmeßzahl abgezogen wird<sup>c), 7)</sup>.

---

<sup>5</sup> Bekanntmachung über die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden im Rechnungsjahr 1938 (Bay. Gesetz- und Verordnungsblatt 1939, S. 111): „Die in RM ausgedrückte Ausgangsmeßzahl bezeichnet die Obergrenze der Steuerkraft, bei deren Vorliegen angenommen wird, daß eine Gemeinde ihren ungedeckten Bedarf aus eigenen Steuereinnahmen decken kann.“

<sup>6</sup> Die Regelung in Baden-Württemberg weicht vom Schema etwas ab.

Der Ausgleich erfolgt nie voll; ein Ausgleich von 60 bis zu 87,5 vH der Ausgangsmeßzahl wird häufig vorweg oder nachträglich durch Sonderzuweisungen hergestellt. Daneben gibt es auch Mindestschlüsselzuweisungen, die also auch dann gewährt werden, wenn die Differenz zwischen Ausgangsmeßzahl und Steuerkraftmeßzahl negativ ist, das heißt, wenn die Steuerkraftmeßzahl die Ausgangsmeßzahl übersteigt. Die Ausgleichsabsicht wird ferner noch dadurch gestört, daß die Schlüsselzuweisungsmasse häufig in Sondermassen aufgeteilt wird, z. B. in Massen für kreisfreie Städte und für Landkreise.

Die Gewichtung der Hauptansätze nach der Bevölkerungsgröße zeigt zunächst ein sehr unterschiedliches Bild. Um diese Gewichtungsvorgänge etwas vergleichbarer zu machen, habe ich sie auf die Basis 100 umgestellt<sup>8</sup>.

Baden-Württemberg	108 — 162	
Bayern	70 bis über 150	100 — 214
Hessen	70 — 160	100 — 229
Niedersachsen	75 — 170	100 — 227
Nordrhein-Westfalen	110 — 150	100 — 136
Schleswig-Holstein	100 — 163	100 — 163

Eine genauere Prüfung ergibt, daß die Gewichtung der Gemeindegröße nicht ganz so uneinheitlich ist. Heute kann ich lediglich einen Vergleich zwischen Bayern und Nordrhein-Westfalen anstellen. In Bayern bezieht sich die kleinste Gewichtungsziffer (70) auf Gemeinden bis zu 1000 Einwohner, in Nordrhein-Westfalen dagegen erhalten alle Gemeinden bis zu 10 000 Einwohner die Gewichtungsziffer 110. Die bayerischen Gemeinden von 5000 bis 10 000 Einwohner haben aber schon eine Gewichtungsziffer von 100. Dann ergibt eine Umbasierung auf 100 in Nordrhein-Westfalen eine Streuung von 100 bis 136, in Bayern eine Streuung von 100 bis 150 (und nicht von 100 bis 214). Ähnliches dürfte auch für die anderen Ländern gelten<sup>9</sup>.

Ergibt sich schon bei den Steuerkraftmeßzahlen ein verwirrendes Bild durch die unterschiedliche Festsetzung der Normalhebesätze, und bei den Hauptansätzen ein verwirrendes Bild durch die Voraufteilung auf kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise<sup>10</sup> sowie durch die Streudifferenzen bei der Gewichtung der Einwohner-

<sup>8</sup> Die Stadtstaaten erscheinen nicht in dieser Aufstellung; Rheinland-Pfalz wurde wegen seiner relativen Kleinheit und der Kompliziertheit seiner Regelung weggelassen. Alle Ziffern beruhen auf den Regelungen in der Städetags-Aufstellung vom 11. 7. 1960.

<sup>9</sup> A. a. O.

<sup>10</sup> Auch die Dotierung der Gemeindeverbände (Landkreise) hat sich in den Ländern verschiedenartig entwickelt.

gröÙe, so wird das Bild noch verwirrender bei der Betrachtung der Nebenansätze. Hier gibt es u. a. folgende Tatbestände:

Zahl der Kinder unter 14 oder 15 Jahren bzw. überdurchschnittliche Kinderzahl

Zahl der unselbständigen Bevölkerung (nur Arbeiter mit ihren Angehörigen)

Berufslose

Sozialansatz (überdurchschnittlicher Hundertsatz an Fürsorgeempfänger)

Kriegszerstörung

Bevölkerungszuwachs

Bevölkerungsrückgang

Grenzlandgemeinden

Bäderansatz.

Das Bild wird noch bereichert durch verschiedenartige Bewertung der Gewerbesteuerausgleichszuschüsse sowohl bei der gebenden wie bei der nehmenden Gemeinde, sowie durch viele verschiedenartige Regelungen über Prozentsätze, die nicht über- bzw. unterschritten werden dürfen usw.

Wenn die Schlüsselzuweisungen dazu dienen sollen, einen Ausgleich der Finanzkraft der Gemeinden in der Bundesrepublik wenigstens annähernd zu bewirken, so ergibt sich am Abschluß dieses Teils die Frage, ob dieses Ziel heute noch erreicht wird. Die Meinung, daß durch die vielen Länder-Sonderregelungen bei allen Ansätzen (Steuerkraftmeßzahl, Hauptansatz, Nebenansätzen) strukturelle Verschiedenheiten in den Ländern besser als früher berücksichtigt werden, dürfte irrig sein. Dies ergibt sich schon aus der Tatsache, daß die Länder zwar in der Diskussion häufig auf günstigere Regelungen des betreffenden Tatbestandes in ihrem Land hinweisen, daß sie aber zweifellos ihre Sonderregelungen ohne genaue Abwägung der Regelungen in anderen Ländern vorgenommen haben. Es ist ja in der Tat so, daß besonders die Regelung von Nebenansätzen in ihrer Wirkung in vielen Fällen zugegebenermaßen nicht voraus berechnet werden kann, und daß gerade solche Regelungen häufig geändert werden mußten.

Die Hauptkritik an dem gegenwärtigen Wirrwarr der Regelungen beruht aber darauf, daß, wie Einzelbeispiele beweisen, die Lage einer Gemeinde im Finanzausgleich vollkommen unterschiedlich ist, je nach dem in welchem Lande sie liegt. Die Haupteinnahmen der Länder beruhen auf der Einkommenbesteuerung, die Haupteinnahmen der Gemeinden beruhen auf der Gewerbeertragsbesteuerung, also auf einer sehr ähnlichen Steuergrundlage. Ein Land, das einkommensteuerkräftig ist,

ist auch gewerbesteuerkärtig<sup>11</sup>. Die Dotierung der Schlüsselmasse erfolgt aber, in den letzten Jahren sogar im Wege des Verbundes wohl günstigstenfalls entsprechend der Steuerkraft des Landes; sie müßte aber reziprok zur Steuerkraft des Landes erfolgen, wenn ein wirklicher Ausgleich bei den gewerbesteuerschwachen Gemeinden dieses Landes erfolgen soll. Selbst dort, wo das Ergebnis des Ausgleiches der Steuerkraft der Länder (Länderfinanzausgleich) im Wege des Verbundes in die Masse für die Schlüsselzuweisungen eingeht, erfolgt noch keineswegs eine überdurchschnittliche Dotierung der Schlüsselmasse in den steuerschwachen Ländern.

Die Verbundsquoten sind in den Ländern sehr verschieden; sie sind keineswegs ohne weiteres vergleichbar, da die aus der Verbundsquote gewonnene kommunale Verbundsmasse keineswegs überall nur für Schlüsselzuweisungen Verwendung findet (letzteres ist nur in Bayern der Fall — Teilverbund). Immerhin möchte ich sie doch erwähnen, weil bei ihrer Betrachtung jedenfalls wohl sofort klar wird, daß die Quote nicht reziprok zur Landessteuerschwäche festgesetzt wurde:

Bayern	9 % (jetzt 10,5)
Baden-Württemberg	20 %
Hessen	18,5 %
Niedersachsen	15 %
Schleswig-Holstein	21 %
Nordrhein-Westfalen	17,5 %

Nach all dem Gesagten dürfte die Annahme nicht falsch sein, daß die ursprüngliche Popitzsche Idee, die Finanzlage aller Gemeinden nach einheitlichen, möglichst objektiven Maßstäben einander anzugeleichen, nicht mehr erreicht wird. Die Gründe sollen nochmals wiederholt werden:

1. Die Steuerkraft wird länderweise unterschiedlich nivelliert
2. Die Einwohnergröße wird länderweise unterschiedlich nivelliert
3. Die Nebenansätze sind länderweise verschieden
4. Die Bildung der Schlüsselmasse erfolgt nicht proportional zur Steuerschwäche des Landes (die ja der Steuerschwäche seiner Gemeinden entspricht), sondern in der Regel wohl eher proportional zu seiner Steuerstärke.

<sup>11</sup> Landes- und Gemeindesteuereinnahmen 1959 je Kopf in DM

Land	Landessteuereinnahmen	Gemeindesteuereinnahmen
Schleswig-Holstein	203	128
Niedersachsen	245	138
Bayern	264	131
Hessen	338	159
Baden-Württemberg	344	169
Nordrhein-Westfalen	358	183

*Ein systematischer Finanzausgleich unter den Gemeinden in Westdeutschland findet zur Zeit nicht statt<sup>12</sup>.*

### III

Es liegt zunächst nahe, daran zu denken, im Wege einer Koordinierungsgesetzgebung der Länder zu einer Vereinheitlichung und Vereinfachung der gesamten Berechnungsmethode zu gelangen, d. h. grundsätzlich zu der Regelung vom Jahre 1938 zurückzukehren (einheitliche Nivellierung der Steuerkraft — einheitliche Veredelung).

Bei dem Versuch einer Vereinheitlichung und Vereinfachung könnte ferner angestrebt werden, eine Reihe zeitbedingter Nebenansätze wieder wegzulassen (Kriegszerstörung, Bevölkerungsrückgang, Berufslose u. ä.). Es erscheint ferner denkbar, auch weitere Nebenansätze für entbehrlich zu halten (Sozialansatz, Bäderansatz). Soweit eine Beurteilung möglich ist, muß allgemein festgestellt werden, daß fast alle Nebenansätze recht wirkungslos sind. Sie sind niemals dazu geeignet, die jeweilige Problematik voll zu lösen, sie sind äußerstenfalls, manchmal sehr kleine, Linderungsmaßnahmen. Sollten in bestimmten Ländern bestimmte Nebenansätze von wirklich erheblicher Bedeutung sein, so könnten diese Probleme wohl außerhalb der Schlüsselzuweisungen gelöst werden. Andere Grundlagen für Nebenansätze, wie Zahl der Kinder, Zahl der unselbständigen Bevölkerung, Bevölkerungszuwachs, Grenzlandgemeinden, sind sicher in Westdeutschland nicht so strukturell verschieden, daß sie nicht vereinheitlicht werden könnten.

Es wird sicher nicht leicht sein, eine solche Koordinierungsgesetzgebung zu entwickeln. Die Erfahrungen bei der Koordinierungsgesetzgebung etwa gelegentlich der Vergnügungssteuer warnen zur Vorsicht. Die Länderparlamente werden unter dem Einfluß von Abgeordnetengruppen u. ä. zweifellos erheblichen Widerstand entfalten. Wenn man aber bedenkt, in welch kurzer Zeit von nur 15 Jahren der geschilderte Wirrwarr entstanden ist, sollte doch wohl ein solcher Koordinierungsentwurf oder ein Normenentwurf versucht werden.

Schwierigkeiten wird es zweifellos bei der Gestaltung des Hauptansatzes geben, weil hier die Entwicklung wohl am meisten auseinandergegangen ist, und weil hier die finanziellen Wirkungen am größten

---

<sup>12</sup> Die gegenwärtige Regelung steht im offenen Widerspruch zu allen Reformbestrebungen, wie sie z. B. K. M. Hettlage in „Der Landkreis“ 1959, S. 330 wie folgt formuliert hat (im Original gesperrt gedruckt) „Es ist wohl die wichtigste politische Tatsache für die künftige Entwicklung des ganzen öffentlichen Finanz- und Lastenausgleichs, daß in einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet, wie dem unseren, unterschiedliche öffentliche Leistungen als Folge unterschiedlicher Finanzkraft nicht mehr anerkannt und widerspruchslos hingenommen werden.“

sind. Bei genauerer Betrachtung erscheint aber eine einheitliche Lösung denkbar.

Eine Vereinheitlichung bei der Berechnung der Steuerkraftmeßzahlen (d. h. bei der Festsetzung von Normalhebesätzen) erscheint ebenfalls durchaus denkbar.

Andererseits müßte aber auch überlegt werden, ob neue Nebenansätze zu schaffen wären, bzw. ob bestehende Nebenansätze in ihrer Effizienz verstärkt werden sollten. Letzteres würde wohl besonders für die Frage des Bevölkerungszuwachses gelten. Es scheint so zu sein, als ob die Umverteilung der Bevölkerung in Deutschland sich weiter fortsetzt. Bekanntlich traten zu den 40 Mill. Menschen, die sich 1945 in der Bundesrepublik befanden, über 14 Mill. hinzu, Vertriebene, Flüchtlinge aus der Ostzone u. ä., das ist eine Verdichtung um 35 vH, eine Völkerwanderung, wie sie in dieser Größe noch nie stattgefunden hat. Entgegen viel geäußerten Meinungen ist dieser Bevölkerungsstrom überwiegend nicht in die Großstädte gegangen, sondern in die Mittelstädte. Es besteht die Vermutung, daß die endgültige Umsetzung noch nicht ganz vollzogen ist. Hierauf deuten die relativ großen Arbeitslosenquoten in den Grenzgemeinden und die Zuwachsquoten in manchen Städten hin. München steht mit bisher 3 (nunmehr 4 vH) Zuwachsquote zwar absolut an der Spitze, jedoch durchaus nicht prozentual.

Besonders überlegenswert erscheint auch ein Nebensatz, welcher die Schulddienstleistung für unrentierliche Zwecke berücksichtigt.

Im übrigen sollte vor der Schaffung neuer Nebenansätze eindringlich gewarnt werden. Sie bringen in aller Regel keine echte Hilfe für das Spezialproblem. Ihre Auswirkung im einzelnen läßt sich so gut wie gar nicht vorausberechnen, vor allem wegen der Kollision mit der überragenden Wirkung des Hauptansatzes.

Insbesondere neige ich zu der Meinung, daß es unmöglich ist, das Verkehrsproblem in den Schlüsselzuweisungen mitzuregeln. Dies läßt sich wohl nur entweder über eine genügend große Abzweigung der Abgaben des motorisierten Verkehrs an die Gemeinden erreichen (etwa nach dem örtlichen Steueraufkommen aus dem motorisierten Verkehr), oder durch einen Sonderverbund mit der Kraftfahrzeugsteuer (wie er in Bayern in Anfängen heute schon besteht) und durch einen Verbund bei der Mineralölsteuer. Eine Ausschüttung bei letzterer über die Länder wäre möglich. Das Hauptargument für diese Auffassung ist ein Argument der Größenordnung. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium<sup>13</sup> hat den Zehnjahresbedarf für Investitionen der Gemeinden auf

---

<sup>13</sup> Zur gegenwärtigen Problematik der Gemeindefinanzen. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Köln 1959.

67,5 Milliarden DM geschätzt, und zwar die unrentierlichen Investitionen auf 44,5 Milliarden DM. Bei Ausklammerung der Stadtstaaten lautete die letztere Ziffer 40,43 Milliarden DM. Von dieser Summe entfallen nicht weniger als 20,81 Milliarden DM auf Straßen, das ist also mehr als die Hälfte des gesamten unrentierlichen Investitionsbedarfs. Es erscheint unmöglich, einen Finanzausgleich zu konstruieren, der die unterschiedliche Lage der Gemeinden so ausgleicht, daß ein einheitliches, gleichmäßig leistungsfähiges Straßennetz in ganz Westdeutschland entsteht. Dieses Ziel wird wohl auch nicht erreicht werden können durch die Zuweisung kommunaleigener Abgaben aus dem motorisierten Verkehr. Es wird wohl nur erreicht werden können durch einen besonders sinnvoll konstruierten Sonderverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bei den Steuern aus dem motorisierten Verkehr. Es ist zweifellos vermessen, hier einen brauchbaren Maßstab heute schon auch nur annäherungsweise angeben zu wollen. Daß die Bevölkerungszahl ein falscher Maßstab wäre, ist offenkundig; auch die Anzahl der Kraftfahrzeuge in einer Gemeinde dürfte kaum ausreichend sein. Als idealer Maßstab für Finanzzuweisungen aus einem Sonderverbunde würde sich die Verkehrsintensität<sup>14</sup> anbieten.

Ich habe das Zutrauen zu der modernen Verkehrswissenschaft, daß sie in der Lage wäre, hier einen annähernd idealen, jedenfalls brauchbaren Maßstab zu entwickeln. Vor der Entwicklung eines Maßstabes für die Ausschüttung an die Gemeinden wäre allerdings ein Maßstab für die Aufteilung der Abgaben aus dem motorisierten Verkehr auf Bundesstraßen, besonders Bundesautobahnen, auf die Straßen der Länder und auf die Straßen der Gemeinden zu finden.

Für die Herausnahme des Verkehrsproblems aus den Schlüsselzuweisungen spricht ferner, daß es sich zwar nicht um ein schnell lösbares Problem, aber doch im eigentlichen um ein Investitionsproblem handelt. Der Finanzausgleich im engeren Sinn sollte aber doch wohl grundsätzlich nur die eigentlichen klassischen Verwaltungsaufgaben in Rechnung stellen.

---

<sup>14</sup> Die Schwierigkeiten auch bei diesem Maßstab dürften sehr groß sein. Soll die Verkehrsintensität für einen ganzen Tag zugrunde gelegt werden oder die Verkehrsintensität in den Stoßzeiten? Welches Mindestmaß an Durchschnittsgeschwindigkeit des Fahrzeugs soll zugrunde gelegt werden? Neben der Verkehrsintensität wäre noch besonders zu berücksichtigen, daß von einer gewissen Intensität ab die Kosten für die erforderlichen Bauwerke, die häufig technische Kunstwerke sind, stark ansteigen (Unterführungen, Tunnelbauten — zweite Ebene — Brückenbauten, Hochbauten mit Kleeblättern usw.). Sie steigen auch deshalb, weil der größere Bedarf an solchen komplizierten Regelungen dort auftritt, wo allein schon der notwendige Grund extrem teurer ist als beim normalen Straßenbau. Dies kann dazu führen, daß die Grundbeschaffungskosten ein Mehrfaches der an sich schon dort höheren Straßenbaukosten sind.

## IV

Nur bei den Schlüsselzuweisungen wird, wie ich erwähnte, systematisch ein Ausgleich der Steuerkraft, mit Hilfe der Nebenansätze auch ein bescheidener Ausgleich von Sonderbelastungen beabsichtigt; am Ende dieses Kapitels erhebt sich die Frage, ob die Popitzsche Vorstellung daß der Ausgleich der Steuerkraft genügt, in der gegenwärtigen Zeit noch ausreicht. Vielleicht war der Ausgleich der Steuerkraft sogar schon damals nicht ausreichend.

Die Häufung von Nebenansätzen aller möglicher Art seit 1938 deutet allein schon darauf hin, daß er nicht ausgereicht hat. Hinzu kommt, daß sich die Gemeinden seit 1948 in viel schnellerem Tempo als früher verschuldet<sup>15</sup> haben, und zwar seit dieser Zeit in starkem Umfang auch für unrentierliche Zwecke. Die Hauptursachen sind die Kriegszerstörungen, die Aufnahme von 14 Millionen neuen Einwohnern und die Entwicklung des Verkehrs. Nun haben sich diese revolutionären Geschehnisse *völlig unterschiedlich* ausgewirkt. Sie sind in keiner Weise konform zur jeweiligen Steuerkraft entstanden.

Reicht der Ausgleich der Steuerkraft heute noch aus?

Von Anfang an war die Popitzsche Lösung des Ausgleichs der Steuerkraft nur logisch, wenn man annahm, daß die Ausgabenbelastung der Gemeinden überall etwa gleich ist, selbstverständlich nach Gemeindegrößen gestaffelt. Man kann nicht übersehen, daß immer wieder in allen Finanzausgleichsverhandlungen, in allen Veröffentlichungen über das Finanzausgleichsproblem bedauert wird, daß nur die linke Seite der Gemeindefinanzen ausgeglichen wird, daß aber die rechte Seite, die Ausgabenseite, so gut wie völlig unbeachtet bleibt. (Die Nebenansätze können ja nur kleine Teilprobleme behandeln und wohl fast immer nur völlig unzulänglich lindern). Es herrscht bisher eine völlige Resignation hinsichtlich der Möglichkeit, auch die Ausgabenseite mit in Betracht zu ziehen.

Mir scheint, daß überlegt werden könnte, an Stelle der Steuerkraft eine völlig andere Bezugsgröße einzuführen, welche zweifellos die Ausgabenbelastung mit demselben Gewicht zur Geltung bringt, wie die Einnahmeseite. Diese Bezugsgröße wurde in einer Untersuchung gefunden, die an sich mit dem vorliegenden Problem gar nichts zu tun hatte. Ich meine den *Überschuß* der *Normalrechnung*. Dieser Begriff

---

<sup>15</sup> Die Schulden der Gemeinden sind weitaus höher als die von Bund und Ländern und dürften sich gegenwärtig in der Größenordnung von mindestens 14 Milliarden DM bewegen. Sie haben damit auch unter Berücksichtigung des monetären Faktors die in vielen Jahrzehnten entstandene Vorkriegsschuld wieder erreicht. Der Schuldendienst ist in Anbetracht der hohen Zinsen und der durchschnittlich kürzeren Laufzeit zweifellos höher als vor dem Krieg.

stammt aus der Entwicklung einer Methode, die der Bayerische Prüfungsverband öffentlicher Kassen für die Prüfung der Verschuldungsfähigkeit der Gemeinden gefunden hat. *Das Ergebnis der Normalrechnung ist ein klares Spiegelbild der Finanzkraft einer Gemeinde.* Wenn aus ihr Maßstäbe für die Höchstverschuldung entwickelt werden können, dann können aus ihr auch Maßstäbe für den Finanzausgleich entwickelt werden<sup>16</sup>. Die Entwicklung des Hauptansatzes (Berücksichtigung der Gemeindegroße) dürfte jedenfalls nicht schwieriger sein als bisher, ebenso die Nivellierung der Hebesätze. Technische Einwände bestehen m. E. nicht. Alle Gemeinden über 3000 Einwohner buchen nach einem hochentwickelten Kennziffernschema, welches im Jahre 1950 im Benehmen der Länder der Bundesrepublik nach eingehender Beratung mit dem Statistischen Bundesamt und den kommunalen Spitzenverbänden neu aufgebaut wurde — beruhend auf § 5 GemHV vom 4. 9. 1937, in Bayern geregelt mit der MinEntschl. vom 7. 1. 1958<sup>17</sup>. Auch die Gemeinden unter 3000 Einwohner buchen nach einem ähnlichen Kennziffernschema<sup>18</sup>; die hier erfolgte Vereinfachung dürfte kaum zu Schwierigkeiten führen. Der finanzstatistische Kennziffernplan ist damit ein statistischer Kontenrahmen. Ich glaube, daß die Einführung des neuen Kennziffernschemas im Jahre 1950 ein weitaus schwierigerer Vorgang war als die Verwirklichung des Vorschlags, Normal- und Neutralrechnung von vornherein bereits in der Buchhaltung zu trennen (etwa so wie Kostenkonten und Bestandskonten in der kaufmännischen Buchhaltung). Damit würde nebenbei auch hinsichtlich der Finanzkraft der einzelnen Gemeinden eine geradezu unwahrscheinlich große Transparenz entstehen, welche allein schon eine solche Maßnahme rechtfertigen würde.

Das Bestreben nach Zurückdrängung von Nebenansätzen würde eine starke Förderung erfahren; nach der Ausklammerung des Verkehrs (Straßen-) Problems bliebe noch das sonstige „unsichtbare“ Defizit der Gemeinden zu berücksichtigen (fehlende Schulsäle, Krankenbetten u. ä.) und ein überdurchschnittlicher Bevölkerungszuwachs u. ä. Der Einwand, daß der Überschuß der Normalrechnung manipuliert werden kann, ist nicht ganz von der Hand zu weisen, er kann sicher etwa so manipuliert werden, wie der Reingewinn der privaten Unternehmung, aber sicher auch nicht mehr. Gewiß wird der gegenwärtige Stand der Aufgabenerfüllung damit in etwa anerkannt, also auch die Übernahme freiwilliger Aufgaben (etwa auf dem Schulgebiet — Knabenmittelschulen, Polytechnikum, technische Akademien — oder auf dem Kulturgebiet — Theater, Orchester —). Dennoch scheint mir der Vorschlag reiflicher Überlegung wert.

<sup>16</sup> In der Normalrechnung enthaltene Schlüsselzuweisungen sind selbstverständlich abzusetzen.

<sup>17</sup> Ministerialblatt der bayerischen inneren Verwaltung 1958, S. 37.

<sup>18</sup> Bayer. Gesetz- und Verordnungsblatt 1958, S. 53.

Das gegenwärtige Finanzausgleichssystem, nach 1948 durch Zufall, Willkür und politische Macht aufs äußerste verunstaltet, war zweifellos nur erträglich, weil die bewegten Summen relativ klein waren. Als Haupterfolg des Systems wird man ansehen können, daß wenigstens die reinen Grundsteuergemeinden für die unterlassene Anpassung der Einheitswerte in gewissem Umfang entschädigt worden sind. Wenn aber die Absichten auf eine Verstärkung des Finanzausgleichseffekts sich wirklich durchsetzen sollten<sup>19</sup> und statt etwa 1 Milliarde DM vielleicht 2—3 Milliarden DM verteilt werden sollen, dann muß vorher wohl der Ausgleich nach der Steuerkraft ersetzt werden durch einen Ausgleich nach dem Saldo aus Steuerkraft und Normalbedarf (an Hand des Überschusses der Normalrechnung).

## V

Nun komme ich zu dem Versuch, den Nachteil zu beheben, der durch die Aufteilung einer einheitlichen Reichsausgleichsmasse in Länderausgleichsmassen entstanden ist. Erfreulicherweise bedarf es zu seiner Verwirklichung keiner Änderung des Grundgesetzes und keiner Beeinträchtigung der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik. Bereits jetzt werden nach dem Länderfinanzausgleichsgesetz 1958 vom 5. März 1959<sup>20</sup> auch die Realsteuereinnahmen der Gemeinden dem Länderfinanzausgleich mit zugrunde gelegt. Nach § 5 Abs. 5 erfolgt allerdings eine Herabsetzung auf die Hälfte, für welche Regelung ich die Begründung bisher noch nicht ausfindig machen konnte. Es wäre nur notwendig, auch die Realsteuereinnahmen der Gemeinden in demselben Umfang auszugleichen, wie die Steuereinnahmen der Länder, allerdings dann den hieraus entspringenden Teil der Länderfinanzausgleichsmasse als eine Masse B voll den Gemeinden der einzelnen Länder zuzuführen (also nicht wie bisher ihnen aus den Gesamteinnahmen aus dem Länderfinanzausgleich nur den Verbundssatz zuzubilligen). Zwei Dinge sind also notwendig, um die Nachteile aus den Länder-Teilausgleichsmassen zu beseitigen:

1. Die aus dem Länderfinanzausgleich A entspringende Umverteilung ist beim Ländersteueraufkommen als Bezugsgröße für den Steuerverbund zu berücksichtigen. Der Verbundssatz sollte in allen Ländern möglichst einheitlich sein, unter Berücksichtigung der im Steuerverbund jeweils unterschiedlich enthaltenen Finanzzuweisungen etc. Jedenfalls sollte er einheitlich sein für den Umfang der Schlüsselzuweisungen.
2. Die aus dem Unterschied der Realsteuerkraftzahlen entspringende Masse B des Länderfinanzausgleichs ist ungekürzt und zusätzlich der

<sup>19</sup> K. M. Hettlage, Gemeindefinanzreform 1962? „Der Volkswirt“, Jg. 15 (1961), H. 4, S. 134 ff.

<sup>20</sup> BGBl. I, 1959, S. 73.

im Steuerverbund gefundenen jeweiligen Schlüsselmasse in jedem Land hinzuzufügen, bzw. von ihr abzusetzen.

Ich halte beide Vorschläge

- a) Saldo aus Normalbedarf minus Steuerkraft, statt Steuerkraft allein und
- b) voller Realsteuer-Ausgleich zwischen den Ländern, und voll durch diese auf die Gemeinden zu übertragen

jedenfalls für besser als die gegenwärtigen Regelungen.

Mit Absicht habe ich jeden Versuch unterlassen, einzelne Beispiele durchzurechnen. Ich möchte zugeben, daß ich wenig Einblick in die Verhältnisse von Landgemeinden habe, besonders in das Umlagen-System. Zu untersuchen wäre auch die doch wohl recht problematische Vorausdotierung der Landkreise aus der Schlüsselmasse. Es werden sich auch sonst bei genauer Betrachtung noch sehr eingehende Überlegungen als nötig erweisen, unter anderem über die Vorstellung, daß ausgerechnet ein 50 %iger Ausgleich richtig sein soll. Selbstverständlich müßten auch Übergangslösungen eingebaut werden.

Es handelt sich um nicht mehr, aber auch um nicht weniger als um allerdings „ernstgemeinte“ Anregungen.

Noch einige grundsätzliche Bemerkungen darf ich mir am Schluß gestatten.

## VI

1. Der Umfang des Finanzausgleichs und die Maßstäbe für Schlüsselzuweisungen sind abhängig von der jeweiligen Struktur des kommunalen Steuersystems (je zweckmäßiger — ausgabenkonform — das Steuersystem, um so kleiner kann die im Finanzausgleich bewegte Masse bleiben, um so leichter und uninteressanter wird die Konstruktion der Maßstäbe für Schlüsselzuweisungen).
2. Zuerst muß das Steuersystem wieder zweckmäßig (ausgabekonform) gestaltet werden, was ohne eine *völlige Wiederherstellung der Grundsteuer* in unserem Lande unmöglich ist, dann erst können richtige Maßstäbe für Schlüsselzuweisungen entwickelt werden.
3. Eine unzweckmäßige Struktur des kommunalen Steuersystems kann durch eine noch so ingeniöse Ausgestaltung der Maßstäbe für kommunale Finanzzuweisungen kaum geheilt werden.
4. Die durch die föderalistische Struktur Westdeutschlands entstandene Denaturierung des Finanzausgleichs kann ohne grundgesetzliche Schwierigkeiten durch ein sachgerechtes, logisches Verhalten der Länder beseitigt werden.