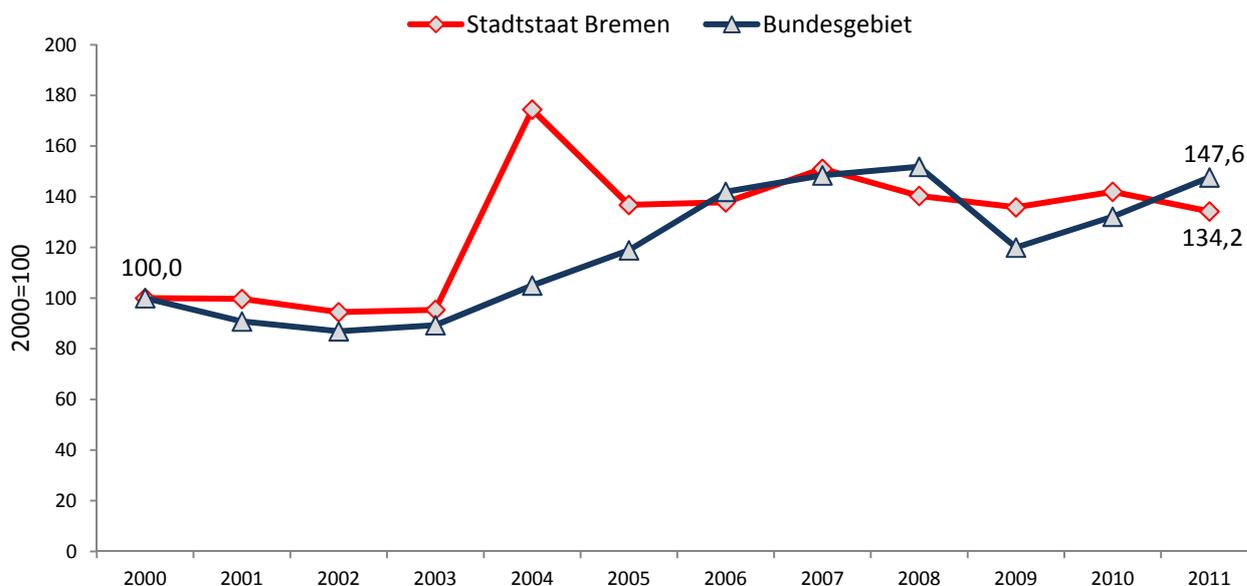


Erhöhung der Gewerbesteuer in Bremen? Hintergründe und Rahmenbedingungen

Die Gewerbesteuer in Deutschland als Gewerbeertragsteuer ist eine kommunale Einnahmequelle, bei der die Gemeinden auf einen bundeseinheitlich geregelten Steuermessbetrag (Gewerbeertrag x Steuermesszahl) einen Hebesatz anwenden können. Die Entwicklung der Realsteuerkraft der Gewerbesteuer als einer der Indikatoren kommunaler Wirtschaftskraft lag im Stadtstaat Bremen in den Jahren 2000 bis 2011 erkennbar hinter der bundesdurchschnittlichen Entwicklung zurück. In diesem Zeitraum nahm die Realsteuerkraft im Stadtstaat Bremen jährlich durchschnittlich um 2,7 % zu. Im Bundesgebiet lag die langfristige Wachstumsrate der Realsteuerkraft im Schnitt mit 3,6 % deutlich über jener im Stadtstaat Bremen. Bezogen auf das Jahr 2000 lag die Realsteuerkraft im Stadtstaat Bremen im Jahr 2011 bei 134,2 %, während dieser Wert im Bundesdurchschnitt 147,6 % betrug (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Realsteuerkraft der Gewerbesteuer

Veränderung gegenüber 2000



Die Realsteuerkraft der Gewerbesteuer ergibt sich als Produkt des Grundbetrags der Gewerbesteuer und einem fiktiven, bundeseinheitlichen Hebesatz von 250 %. Auf diese Weise wird das Ist-Aufkommen der Gewerbesteuer um die Hebesatzdifferenzen zwischen den Gemeinden bereinigt, sodass erkennbar wird, wie hoch das Gewerbesteueraufkommen der Gemeinden bei einem einheitlichen Hebesatz wäre. Im Gegensatz zum Aufkommen der Gewerbesteuer ist die Realsteuerkraft daher besser zur vergleichenden (Länder-)Betrachtung hinsichtlich der vorhandenen gewerbesteuerlichen Bemessungsgrundlage geeignet. Die Stadtgemeinde Bremen erhebt derzeit (2010) einen Gewerbesteuerhebesatz von 440 %, wie aus Tabelle 1 hervorgeht (Bremerhaven: 395 %). Die Auswahl der in Tabelle 1 enthaltenen Städte erfolgt zur Vergleichbarkeit mit der Stadtgemeinde Bremen nach funktionalen Kriterien, daher sind Großstädte mit oberzentralen Funktionen sowie Landeshauptstädte aufgeführt.

Tab. 1 Gewerbesteuerhebesätze in ausgewählten Städten in Deutschland 2010		
in %		
Stadt	Einwohner (30.06.2010)	Hebesatz
Duisburg	490.322	490
München	1.340.597	490
Essen	575.027	480
Hamburg	1.779.140	470
Dortmund	580.688	468
Frankfurt am Main	676.290	460
Hannover	520.936	460
Leipzig	517.046	460
Dresden	518.323	450
Köln	1.000.660	450
Magdeburg	230.446	450
Potsdam	155.337	450
Nürnberg	503.521	447
Bremen (Stadt)	546.020	440
Düsseldorf	586.564	440
Mainz	198.145	440
Wiesbaden	276.955	440
Kiel	238.100	430
Saarbrücken	175.477	428
Erfurt	204.014	420
Schwerin	95.058	420
Stuttgart	602.056	420
Berlin	3.444.400	410

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011), Hebesätze der Realsteuern, Ausgabe 2010; Eigene Darstellung.

Der durchschnittliche Hebesatz der direkt an die Stadtgemeinde Bremen angrenzenden niedersächsischen Gemeinden lag im Jahr 2010 bei 383 %. Damit betrug die Hebesatzdifferenz zwischen der Kernstadt Bremen und dem direkten Umland 57 Prozentpunkte. Die letzte Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes erfolgte in der Stadtgemeinde Bremen zum 01. Januar 2004 von 420 % auf 440 %. Damals wurden Mehreinnahmen in Höhe von 9,2 Mio. Euro prognostiziert¹. Fünf² (Berne, Lemwerder, Ottersberg, Oyten, Weyhe) der zwölf direkt an die Stadt Bremen angrenzenden Umlandgemeinden haben ihre Hebesätze seitdem ebenfalls erhöht, sodass der durchschnittliche Hebesatz der Umlandgemeinden von 373 % im Jahr 2004 auf 383 % im Jahr 2010 gestiegen ist. Die Stadt-Umland-Hebesatzdifferenz wurde somit von 67 Prozentpunkten im Jahr 2004 auf 57 Prozentpunkte im Jahr 2010 verringert. Im Bezug auf die Gewerbesteuerbelastung hat sich die Position der Stadtgemeinde Bremen im interjurisdiktionellen Wettbewerb mit ihren Umlandgemeinden seit der Anhebung des Hebesatzes im Jahr 2004 durchschnittlich damit sogar leicht verbessert.

Im Jahr 2010 betrug der durchschnittliche Gewerbesteuerhebesatz in Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern 453,2 %. Der in der Stadtgemeinde Bremen erhobene Hebesatz ist im Vergleich dazu unterdurchschnittlich. Auch im Vergleich zu Großstädten, die eine der Stadtgemeinde Bremen ähnliche Siedlungsstruktur Kernstadt-Umland, eine vergleichbar starke Wirtschaftskraft und einen ähnlichen Branchenmix aufweisen, ist der Hebesatz der Gewerbesteuer in Bremen geringer. Von den 14 deutschen Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern erheben nur drei weitere Städte Gewerbesteuerhebesätze von 440 % und weniger. Im Hinblick auf Bevölkerungsgröße und das Verhältnis der Einwohner von Stadt und Umlandgemeinden vergleichbare Städte wie Hannover oder Dresden (beides Landeshauptstädte) weisen Hebesätze von 460 % bzw. 450 % auf. Die durchschnittlichen Hebesatzdifferenzen zu den Umlandgemeinden liegen im Falle Hannovers bei 44,2 Prozentpunkten und im Falle Dresdens bei 64,5 Prozentpunkten. Im Vergleich mit ähnlich bevölkerungsstarken Städten ist der Gewerbesteuerhebesatz der Stadtgemeinde Bremen relativ gering, während die Hebesatzdifferenzen zu den Umlandgemeinden Bremens geringer als im Falle Dresdens und höher als im Falle Hannovers ausfallen.

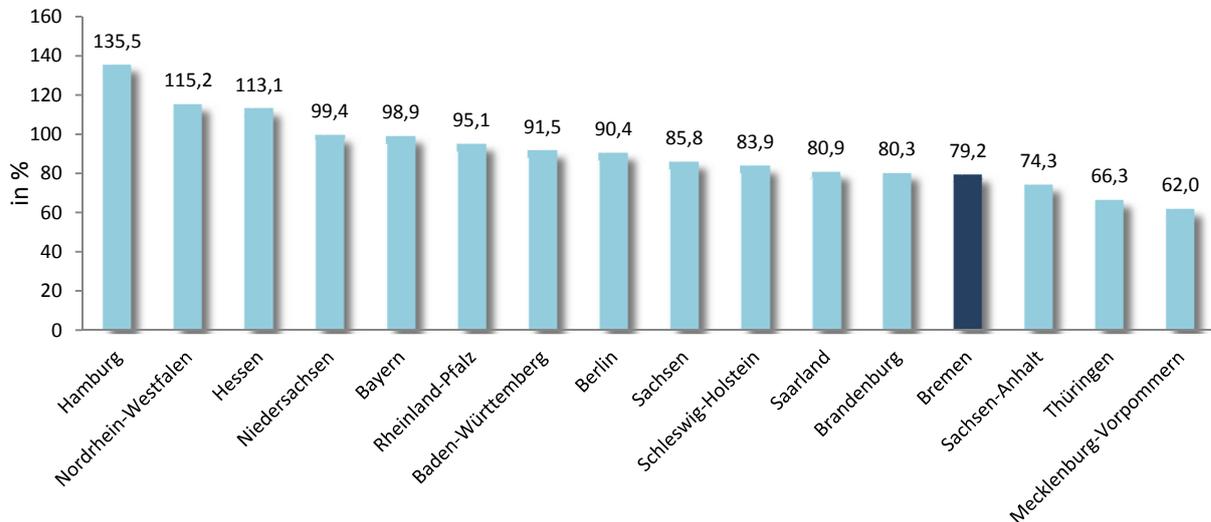
Das IST-Gewerbesteueraufkommen im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung (BIP) des Stadtstaates Bremen war im Ländervergleich im Jahr 2010 unterdurchschnittlich. Die Gewerbesteuerquote im Land Bremen lag im Jahr 2010 bei 1,13 %, was bei einer länderdurchschnittlichen Gewerbesteuerquote von 1,43 % ein Niveau von 79,2 % (vgl. Abb. 2) im Jahr 2010 ausmacht. Lediglich die ostdeutschen Länder Sachsen-Anhalt, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern konnten im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung noch geringere Gewerbesteueraufkommen erzielen. Die beiden anderen Stadtstaaten Berlin (90,4 %) und Hamburg

¹ Vgl. Bremische Bürgerschaft (2003), Mitteilung des Senats vom 21. Oktober 2003, Ortsgesetz über die Hebesätze für die Gewerbesteuer und die Grundsteuer, Drs. 16/355.

² Erhöhung der Hebesätze bei der GewSt in: Berne (2010: von 370 auf 390), Lemwerder (2005: von 350 auf 360), Ottersberg (2010: von 360 auf 380), Oyten (2010: von 330 auf 360), Weyhe (2010: von 350 auf 390).

(135,5 %) erzielten im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung deutlich höhere Gewerbesteueraufkommen als der Stadtstaat Bremen.

Abb. 2: Gewerbesteuerquoten¹⁾ 2010
in % des Länderdurchschnitts



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 4; Arbeitskreis VGR der Länder, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung (...), Reihe 1, Länderergebnisse Bd. 1, Berechnungsstand August 2010/Februar 2011; Eigene Berechnungen; Eigene Darstellung.

© Forschungsstelle
Finanzpolitik

¹⁾ Gewerbesteuerquote = Gewerbesteueraufkommen (brutto) in % des Bruttoinlandsproduktes (in jeweiligen Preisen).

Entlastungswirkungen für die gewerbliche Wirtschaft in den vergangenen Jahren

Im Zuge der Unternehmensteuerreform 2008 wurden neben der Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 25 % auf 15 % und weiteren entlastenden Maßnahmen auch Änderungen im Bereich der Gewerbesteuer vorgenommen (vgl. Deutscher Bundestag 2007):

- Die Gewerbesteuermesszahl wurde von 5 % auf 3,5 % gesenkt, für Personengesellschaften entfiel die Festlegung der Steuermesszahl nach dem Staffeltarif (§ 11 Abs. 2 GewStG). Aus dem Wegfall des Staffeltarifs haben sich zwar einerseits für viele Personenunternehmen zusätzliche Belastungen ergeben, die jedoch andererseits für jedes einzelne Unternehmen vom Umfang her eher gering sein dürften (vgl. Broer 2008, S. 19).
- Personengesellschaften können zudem ihre Gewerbesteuerschuld aufgrund der Erhöhung des Anrechnungsfaktors von 1,8 % auf 3,8 % in größerem Umfang bei der Einkommensteuer anrechnen lassen (§ 35 Abs. 1 EStG).

- Durch die Hinzurechnung von 25 % anstatt wie bisher 50 % der Schuldzinsen und Finanzierungsanteilen von Mieten, Pachten, Leasingraten und Lizenzen sowie der gleichzeitigen Gewährung eines Freibetrags von 100.000 Euro ergeben sich weitere Verringerungen der Gewerbesteuerbemessungsgrundlage der und damit der Gewerbesteuerbelastung (§ 8 GewStG).
- Abgeschafft wurde im Gegenzug die Abzugsfähigkeit der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe von ihrer eigenen Bemessungsgrundlage und der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer (bei Personengesellschaften) bzw. der Körperschaftsteuer (bei Kapitalgesellschaften) (§ 4 Abs. 5b EStG).

Insgesamt wirkten sich die Änderungen der Unternehmensteuerreform 2008 auf die gesamte Steuerbelastung der Personen- und Kapitalgesellschaften in unterschiedlicher Weise aus. Deutliche Entlastungen ergaben sich für Kapitalgesellschaften, deren Gesamtsteuerbelastung bei einem Gewerbesteuerhebesatz von 460 % (der dem Hebesatz der Stadt Hannover entspricht) von 40,14 % auf 31,93 % und damit um 20,5 % gesunken ist (vgl. Raum und Engl 2010, S. 562). Personengesellschaften wurden, abhängig vom lokalen Gewerbesteuerhebesatz und individuellen Grenzsteuersatz der Einkommensteuer (ESt) teils stärker, teils geringer belastet (vgl. SVR 2007, S. 276). Bei einem Gewerbesteuerhebesatz von 460 % verringerte sich die Gesamtsteuerlast für Personengesellschaften, abhängig von der Höhe des Gewerbeertrags, um 0,8 % (bei einem ESt-Grenzsteuersatz von 45 %) bis 24,9 % (bei ESt-Grenzsteuersatz von 15 %) (vgl. Raum und Engl 2010, S. 561). Den Gemeinden entstanden durch die im Rahmen der Unternehmensteuerreform beschlossenen Entlastungen der Unternehmen im Bereich der Gewerbesteuer bis zum Jahr 2011 Mindereinnahmen von schätzungsweise 10,2 Mrd. Euro³ (vgl. Deutscher Bundestag 2007).

Herausforderungen für die Freie Hansestadt Bremen zur Sicherung der Selbstständigkeit

Die Haushaltssituation der Freien Hansestadt Bremen ist angesichts des im Ländervergleich höchsten Pro-Kopf-Schuldenstandes, des gegenwärtig höchsten Haushaltsdefizites aller 16 Länder und des Umstandes, dass neben dem Land Bayern auch die ostdeutschen Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen innerhalb derselben finanziellen bundesstaatlichen Rahmenbedingungen im Jahr 2011 Haushaltsüberschüsse ausweisen konnten (BMF 2012), nach wie vor unbefriedigend. Durch die Föderalismusreform II enthält das Grundgesetz seit 2009 die Vorgabe, dass bis zum Jahr 2020 das strukturelle Haushaltsdefizit auf Null reduziert werden muss. Hierzu erhält Bremen nach Art. 143d Abs. 2 GG Bundesmittel zur Unterstüt-

³ Einschließlich der für die Gemeinden entlastenden Wirkungen in Höhe von 2 Mrd. Euro aufgrund der Absenkungen der Gewerbesteuerumlage ab 2008.

zung der Konsolidierung, wobei die Konsolidierungsverpflichtungen in § 2 KonsHilfG (Konsolidierungshilfengesetz) festgehalten sind. Nur eine konsequente Umsetzung der im April 2011 mit dem Bund geschlossenen Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Bremen: 300 Mio. Euro p.a.) wird es dem Stadtstaat Bremen ermöglichen, die durch das Grundgesetz in Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG vorgegebenen und auch selbstverantwortlich gesteckten Ziele zu erreichen. Ein Abweichen vom eingeschlagenen Konsolidierungspfad kann letztlich die Selbständigkeit des Landes Bremen bedrohen. Der mit dem Bund abgestimmte und durch den Stabilitätsrat nach Art. 109a GG zu überwachende Konsolidierungspfad ist sicherlich auch von äußeren und durch Bremen nicht oder nur in geringem Maße zu beeinflussenden Faktoren abhängig. Dazu gehört eine mittelfristig stabile gesamtwirtschaftliche Steuereinnahmentwicklung genauso wie finanzpolitische Entscheidungen der Bundesebene, welche sich im negativen Fall in Form von Mehrausgaben und/oder Mindereinnahmen in den Länder- und Gemeindehaushalten niederschlagen. Zu denken ist aber auch an externe realwirtschaftliche Schocks, die ein einzelnes Land der Bundesrepublik Deutschland härter treffen können als andere Länder.

Wenngleich die externen Rahmenbedingungen gerade für ein Konsolidierungsland von besonderer Bedeutung sind, so sind doch auch Eigenanstrengungen des Landes notwendig, um den zwischen Bund und Bremen abgestimmten Konsolidierungspfad zu beschreiten und letztlich das festgelegte Konsolidierungsziel eigenverantwortlich zu erreichen. Insofern sind auch im Sinne des auf dem Solidargedanken aufbauenden bündischen Prinzips mit Blick auf die „Bündnispartner“ sämtliche Möglichkeiten auszuschöpfen, die unter Berücksichtigung der stadtstaatlichen Besonderheiten die Konsolidierungsbemühungen im Konsolidierungsland Bremen positiv unterstützen können. Dazu gehören eine Überprüfung von Ausgaben in Höhe und Struktur genauso wie die Überprüfung von Möglichkeiten zur eigenverantwortlichen Verbesserung der bremischen Einnahmesituation.

In diesem Zusammenhang ist auch auf vergangenheitsbezogene Umstände hinzuweisen, die im Besonderen eine eigenverantwortliche Steuerpolitik des Staatstaates Bremen begründen können. Das vom Senat der Freien Hansestadt Bremen im Jahr 1992 beschlossene Konzept zur Haushaltssanierung⁴ umfasste unter anderem ein Investitionssonderprogramm (ISP), das zwischen 1994 und 2004 mit dem Ziel der Stärkung der Wirtschaftskraft Bremens Infrastrukturinvestitionen in einem Umfang von 2.255,8 Mio. Euro ermöglichte. Seit Beginn dieser zusätzlichen Investitionstätigkeit hat die wirtschaftliche Entwicklung im Stadtstaat Bremen bis heute einen durchaus positiven Verlauf genommen (Heinemann 2008), zudem dürften sich die wirtschaftsstrukturellen Grundlagen der Städte Bremen und Bremerhaven nachhaltig verbessert haben.

⁴ Siehe dazu das Sanierungsprogramm der Freien Hansestadt Bremen (Bremische Bürgerschaft 1992a, Bremische Bürgerschaft 1992b), welches auf der Grundlage des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) vom 27. Mai 1992 (BVerfGE 86, 148) erstellt und mit dem Bundesministerium der Finanzen abgestimmt wurde, wobei das BVerfG im betreffenden BVerfG-Urteil letztlich in der Urteilsbegründung das Wort „unverschuldet“ nicht verwendet hat.

U.a. ursächlich hierfür ist, auch bei Berücksichtigung einzelner Fehlentscheidungen und Fehlschläge, das zwischen 1994 und 2004 durchgeführte Investitionssonderprogramm. Da jedoch das Bremische Investitionssonderprogramm *de facto* über eigenverantwortliche Bremische Kreditaufnahme finanziert wurde, sind aufgrund der dadurch verursachten öffentlichen Verschuldung zusätzliche Finanzierungsbedarfe im öffentlichen Haushalt des Stadtstaates Bremen entstanden, welche auch die Einhaltung der mit dem Bund geschlossenen Verwaltungsvereinbarung zur Haushaltskonsolidierung determinieren. Insofern erscheint es angemessen, wenn eine Verbindung zwischen der, in der Vergangenheit zusätzlich und über Kreditfinanzierung, bereitgestellten Infrastruktur und nutzergruppenbezogener Finanzierung diskutiert wird. Diese Verbindung stellt in Deutschland traditionell die Gewerbesteuer dar.

Die Gewerbesteuer aus äquivalenztheoretischer Perspektive

Die Qualität der örtlichen Infrastruktur und die Höhe der Unternehmensteuerbelastung sind zwei Aspekte aus der Gesamtheit von Kriterien, welche die Standortentscheidungen von Unternehmen beeinflussen (vgl. Berlemann und Tilgner 2006). Gleichzeitig sind Gemeinden in der Lage, mit einem Steuer-Leistungs-Bündel die Standortentscheidungen in einem interjurisdiktionellen Wettbewerb zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Einen Bestandteil der Unternehmensbesteuerung stellt die Gewerbesteuer dar, die nach dem Quellenprinzip am Ort der Gewinnerzielung erhoben wird und die durch das kommunale Hebesatzrecht der Gewerbesteuer variabel ist. Die Qualität der kommunalen Infrastruktur ist zum Teil durch eigenständige Entscheidungen über Infrastrukturinvestitionen durch die Gemeinden definierbar. Den Gemeinden ist es möglich, infrastrukturelle Investitionen entsprechend der Bandbreite, die durch die vorhandenen, teilweise selbst zu gestaltenden Steuereinnahmen vorgegeben ist, zu tätigen. Zwischen den Gemeinden kann sich infolge des regional variablen Infrastrukturangebots und der Einflussmöglichkeiten auf die Unternehmensteuerbelastung ein Standortwettbewerb entfalten, sodass jedes Unternehmen seine Standortentscheidung für die Gemeinde mit der aus seiner Sicht optimalen Zusammensetzung von Infrastrukturangebot und Steuerbelastung treffen kann.

Die Begründung für eine Erhebung der Gewerbesteuer erfolgt vorwiegend über das Prinzip der Gruppenäquivalenz. Eine vollkommene kostenmäßige Gruppenäquivalenz ist dann gegeben, wenn eine Gruppe der Nutzer öffentlicher Leistungen entsprechend ihrer Inanspruchnahme für die Kosten der Leistungserbringung aufkommt. Die Gewerbetreibenden einer Gemeinde nutzen zum Zweck der Produktion und der Gewinnerzielung auch die öffentlich bereitgestellte Infrastruktur und sind somit an der Verursachung der Kosten beteiligt, die eine Gemeinde für die Bereitstellung ihrer Infrastruktur aufwendet. Daher werden Gewerbetriebe an der Finanzierung von Aufbau und Instandhaltung der kommunalen Infrastruktur beteiligt, in-

dem ein Teil des von ihnen erwirtschafteten Ertrags von den Gemeinden über die Gewerbesteuer abgeschöpft wird. Eine solche Äquivalenz setzt jedoch nicht zwangsläufig die zeitliche Kongruenz von Besteuerung und staatlicher Leistungserbringung voraus. Gerade für Infrastrukturinvestitionen, die auf eine Unterstützung der regionalen Wachstumskräfte ausgerichtet sind, kann eine Kreditfinanzierung der Investitionen geeignet sein. Zu einem späteren Zeitpunkt und nach erfolgter Stärkung der regionalen Wachstumskräfte sollte dann über Steuererhöhungen eine nachträgliche Beteiligung der Nutzer an den Kosten der kommunalen infrastrukturellen Maßnahmen, sowie der aus der Kreditaufnahme entstandenen Zinslasten, erfolgen. Im Sinne einer so ermöglichten intergenerationalen Gruppenäquivalenz stellt die Abfinanzierung kreditfinanzierter Infrastrukturinvestitionen, sofern diese zu einer Verbesserung der Standortbedingungen für Gewerbebetriebe beitragen, durch eine spätere Anhebung des Gewerbesteuerhebesatzes ein durchaus sinnvolles Instrument dar. Der Äquivalenzcharakter der Gewerbesteuer besteht in diesem Falle weiterhin, innerhalb der Gruppe der Gewerbetreibenden wird so eine intergenerationale Gruppenäquivalenz erzielt.

Die Gewerbesteuer aus der Perspektive der „Neuen Ökonomischen Geographie“

Eine Kernstadt hat gegenüber ihrer Peripherie innerhalb einer Agglomeration mehrere Aufgaben zu erfüllen. Sie hält für die gesamte Agglomeration Leistungen vor, die von allen Einwohnern der Agglomeration genutzt werden (können) und ist gleichzeitig ein Kern für ökonomisches Wachstum der Region. Diese charakteristischen Merkmale hatte das BVerfG im Übrigen auch den Stadtstaaten (BVerfGE 72, 333; BVerfG 86, 148) zugesprochen.

Das sogenannte „Kern-Peripherie-Modell“ von Krugman (1991) liefert einen grundlegenden Erklärungsansatz, weshalb es zur Ballung wirtschaftlicher Aktivitäten in der Kernstadt innerhalb einer Agglomeration kommt. Ballungsräume entstehen nach den Modellen der Neuen Ökonomischen Geographie (dazu Fujita, Krugman und Venables 1999) nicht nur durch grundlegende Standortunterschiede, sie entwickeln sich vielmehr durch kumulative Prozesse. Unternehmen suchen wegen der höheren Profitabilität die Nähe zu den Absatzmärkten, um Nachfragevorteile ausnutzen zu können. Gleichzeitig ist auch für die mobilen Arbeitskräfte Marktnähe von Vorteil, da diese mit geringen Handelskosten verbunden ist und die marktnah ansässigen Unternehmen aufgrund des Nachfragevorteils hohe Löhne zahlen können. Die Kaufkraft der Arbeitskräfte steigt daher mit zunehmender Nähe zu den Märkten. Die exogenen Gegebenheiten eines Standortes wie natürliche Ressourcen, Klima, Zugang zu Wasserwegen etc. sind daher nur für die Ausgangssituation von Bedeutung. Hat ein Standort erst einmal eine gewisse Größe erreicht, so entfalten die Kosten- und Nachfragevorteile ihre zentripetalen Kräfte und es kommt zur Ballung der wirtschaftlichen Aktivität. Es gibt jedoch auch eine zentrifugale Kraft, welche aus dem Umstand resultiert, dass neben mobilen Faktoren

auch immobile Faktoren und insbesondere immobile Arbeitskräfte im Raum verteilt sind. Inwieweit Unternehmen nun zur Bedienung der Nachfrage der immobilen Arbeitskräfte bzw. Haushalte die Wirtschaftszentren verlassen, hängt wiederum von den Handelskosten ab. Sind die Handelskosten so gering, dass sie einen kritischen Wert unterschreiten, so überwiegen agglomerative Kräfte die vorhandenen deglomerativen Kräfte und es bilden sich Kern-Peripherie-Strukturen heraus. Besitzen Kernstädte einen relativ stark ausgeprägten agglomerativen Charakter, sind sie für Unternehmen attraktiver, da die Transport- und Handelskosten gering sind und Agglomerationsrenten abgeschöpft werden können.

Im Ergebnis können die Kernstadtgemeinden wegen dieser Agglomerationsrenten höhere Gewerbesteuerhebesätze erheben, während die Gemeinden der Peripherie auf ihre schlechtere Position mit niedrigeren Hebesätzen reagieren. Diese Überlegung bestätigen Koh und Riedel (2010), indem sie feststellen, dass die relative Größe der Unternehmen und Industrie einer Agglomeration im Vergleich zu den Umlandgemeinden einen entscheidenden Einfluss auf die Möglichkeit der Besteuerung von Agglomerationsrenten hat. „Thus, our analysis confirms the prediction of the New Economic Geography literature which suggests that agglomeration rents are taxable to the community. Our paper however also offers a qualification of the argument in the sense that we tend to find agglomeration rents to be taxable only if the jurisdiction observes large agglomeration characteristics relative to neighboring communities. If neighboring communities are close substitutes instead, the race-to-the-bottom in corporate tax rates is reintroduced despite the presence of agglomeration rents.“ (Koh und Riedel 2010, S. 29). Innerhalb einer Region können daher relativ stark-agglomerative Gemeinden höhere Gewerbesteuerhebesätze durchsetzen als ihre relativ schwächeren Nachbargemeinden.⁵

Fiskalischer Effekt einer maßvollen Anhebung des Gewerbesteuerhebesatz in der Stadtgemeinde Bremen

Angesichts der Haushaltssituation des Stadtstaates Bremen, der zwischen Bremen und dem Bund geschlossenen Verwaltungsvereinbarung sowie des insbesondere auch aus der Unternehmerschaft im Stadtstaat Bremen stets vorgetragenen und auch nachvollziehbaren sowie berechtigten Wunsches nach Sicherung der Selbstständigkeit des Stadtstaates Bremen innerhalb der föderalen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland sollte eine nachträgliche angemessene Beteiligung der Gruppen, die von den zusätzlichen infrastrukturellen Maßnahmen, welche im Zuge des Investitionssonderprogramms kreditfinanziert wurden, profitieren,

⁵ Bei Agglomerationseffekten entstehen auch Agglomerationsrenten bei mobilen Arbeitskräften, weshalb entgegen der „traditionellen“ Steuerwettbewerbssforschung hier auch mobile Faktoren wie etwa mobile Arbeitskräfte besteuert werden können. Dazu auch Baldwin und Krugman (2004), Borck und Pflüger (2006).

erwogen werden. Dies würde zur Sicherung einer intergenerationalen Gruppenäquivalenz folgerichtig das Heranziehen der Gewerbetreibenden im Land Bremen und insbesondere in der Stadtgemeinde Bremen zur Finanzierung derjenigen zusätzlichen kreditfinanzierten Maßnahmen bedeuten, welche in nicht unerheblichem Umfang die Produktionsbedingungen sowie die allgemeine Standortqualität verbessert haben. Die Erkenntnisse der Neuen Ökonomischen Geographie legen zudem nahe, dass die maßvolle Anhebung des Hebesatzes zumindest in der Stadtgemeinde Bremen und somit eine zu verkraftende Ausweitung der aufgrund von agglomerativen Kräften erklärbaren und bestehenden Hebesatzdifferenzen zu den Umlandgemeinden unter der Voraussetzung, dass Gewerbebetriebe in Bremen höhere Agglomerationsrenten erzielen, möglich ist.

Wird der Berechnung der Aufkommenswirkungen einer Anhebung des Hebesatzes in der Stadtgemeinde Bremen das Gewerbesteueraufkommen des Jahres 2010 in Höhe von 277,5 Mio. Euro (Statistisches Landesamt Bremen 2011, S. 195 (Tabelle 17.2)) zugrunde gelegt, so hätte sich nach einer einfachen Berechnung bei einer Hebesatzänderung von derzeit 440 % auf 460 % ein Mehraufkommen von ca. 12,6 Mio. Euro ergeben. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die Berechnung des Mehraufkommens die Auswirkungen möglicher Abwanderungen von gewerbesteuerpflichtigen Personen- und Kapitalgesellschaften vernachlässigt. Wie die obigen Ausführungen jedoch nahe legen, sind relevante Standortverlagerungen aufgrund einer Erhöhung des Hebesatzes um 20 Prozentpunkte kaum zu erwarten. Aufgrund der Gestaltung des Gewerbesteuerartefils mit einer bundeseinheitlichen Steuermesszahl von 3,5 % geht eine Anhebung des Gewerbesteuerhebesatzes um 20 Prozentpunkte für die Gewerbebetriebe mit einer gewerbesteuerlichen Mehrbelastung von 0,7 % einher. Dies ist, neben dem Umstand, dass außer der Höhe der Gewerbesteuerbelastung weitere Faktoren für die Standortentscheidungen von Gewerbebetrieben in Bremen ausschlaggebend sind, in der Diskussion um eine Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes zu berücksichtigen.

Fazit

Rückblickend ist zu konstatieren, dass sich seit Beginn des ISP einerseits die wirtschaftsstrukturellen Grundlagen der Städte Bremen und Bremerhaven nachhaltig verbessert haben und die wirtschaftliche Entwicklung im Stadtstaat Bremen einen positiven Verlauf genommen hat. Insofern ist in den Jahren 1992/1993 ein für die wirtschaftliche Entwicklung des Stadtstaates Bremen nicht unbedeutendes Programm aufgelegt worden. Aufgrund der Finanzierungskonzeption hat das Investitionssonderprogramm den Stadtstaat Bremen jedoch fiskalisch eher belastet. Im Rahmen des ISP wurden ursprünglich für Zinsausgaben vorgesehene Mittel investiv verwendet. Das ISP ist somit durch eigene Kreditaufnahme des Landes Bremen finanziert worden.

Angesichts der Tatsache, dass die zusätzlichen investiven Maßnahmen der Vergangenheit, die durch das ISP kreditfinanziert wurden, zu einer Verbesserung der infrastrukturellen Standortbedingungen für die Gewerbetreibenden in Bremen beigetragen haben, sollte nun über eine Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes eine Beteiligung dieser Nutzergruppe an den Kosten der Investitionen erfolgen. Unter Äquivalenz Gesichtspunkten erscheint eine nachträgliche Beteiligung der Nutzer an den Kosten jener zusätzlichen öffentlichen Investitionen, die durch das ISP in Bremen ermöglicht wurden, durchaus gerechtfertigt. Insofern wäre die Reduzierung der bis heute aufgrund des Investitionssonderprogramms bestehenden fiskalischen Belastungen über eine Erhöhung des Gewerbesteueraufkommens in Bremen angemessen. Ohnehin liegt die Steuerbelastung der gewerbesteuerpflichtigen Unternehmen in der Stadtgemeinde Bremen bei einem Hebesatz von derzeit 440 % im Städtevergleich im unteren Bereich. Somit erscheint für die Stadtgemeinde Bremen eine eventuelle Schwächung ihrer Position im Standortwettbewerb mit anderen Städten durch eine moderate Anhebung des Gewerbesteuerhebesatzes von 440 % auf 460 % als unwahrscheinlich. Alles in allem deuten sowohl die theoretischen Erkenntnisse als auch die vergleichenden Betrachtungen zur Höhe des Gewerbesteuerhebesatzes in der Stadtgemeinde Bremen nicht darauf hin, dass eine maßvolle Erhöhung des Hebesatzes um 20 Prozentpunkte negative Wirkungen hätte, sondern vor allem eine strukturelle Einnahmeverbesserung bedingen würde, die auf der Grundlage der Daten für das Jahr 2010 bei 12,6 Mio. Euro p.a. taxiert werden kann und auch hinsichtlich der kommunalen Haushalts- und Finanzautonomie in Bremen als geboten erscheint.

Was bleibt sind Probleme grundsätzlicher Natur. Die heutige Gewerbesteuer ist aus vielfältigen Gründen heraus reformbedürftig. Ohne an dieser Stelle ins Detail zu gehen sollte dringend in Erwägung gezogen werden, die deutsche Gewerbesteuer zu einer wertschöpfungsorientierten Gemeindegewerbesteuer umzubauen, um heute existierende Ungerechtigkeiten (sowohl zwischen einzelnen ökonomischen Aktivitäten als auch zwischen Gemeinden im Gemeindegewerbestewettbewerb) abzubauen, eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei gleichzeitiger Senkung des Steuersatzes zu erreichen (Reduzierung der Zusatzlast der Besteuerung) und die wirtschaftskraftbezogene Einnahmehasis für die Gemeinden in Deutschland zu verstetigen. Desweiteren zeigt die Diskussion über die heutige Gewerbesteuer, dass Länder und Gemeinden darüber hinaus kaum sonstige dezentrale Besteuerungskompetenzen besitzen. Länderkompetenzen zur Besteuerung von Einwohnern, welche auch von länderspezifischen und im Ländervergleich differierenden Leistungsangeboten profitieren, sind auch im Sinne der Gruppenäquivalenz zu thematisieren. Weshalb letztlich im Rahmen einer anstehenden Föderalismusreform III nicht nur der Länderfinanzausgleich, sondern auch die Gemeindefinanzierung sowie Besteuerungskompetenzen der Länder in einem Paket zu verhandeln sind.

André W. Heinemann / Anja Link

Literatur

Baldwin, R. E. und P. Krugman (2004), Agglomeration, Integration, and Tax Harmonisation, *European Economic Review* 48 (1), S. 1-23.

Berlemann, M. und J. Tilgner (2006), Determinanten der Standortwahl von Unternehmen: ein Literaturüberblick, *ifo Dresden berichtet*, Bd. 13, Nr. 06/2006, S. 14-24.

Borck, R. und M. Pflüger (2006), Agglomeration and Tax Competition, *European Economic Review* 50 (3), S. 647-668.

Bremische Bürgerschaft (1992a), Mitteilung des Senats vom 13. Oktober 1992, Sanierungsprogramm für die Freie Hansestadt Bremen, Drs. 13/359.

Bremische Bürgerschaft (1992b), Antrag der Fraktionen der SPD, der CDU, DIE GRÜNEN und der FDP, Drs. 13/392.

Broer, M. (2008), Gewerbesteuerreform 2008: Belastungswirkungen bei Unternehmen und Gemeinden, *DIW Berlin Discussion Paper*, Nr. 762, Januar 2008.

Bundesministerium der Finanzen (2012), Monatsbericht des BMF, Berlin, Februar 2012.

Deutscher Bundestag (2007), Entwurf eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008 vom 27.03.2007, Drs. 16/4841.

Heinemann, A. W. (2008), Bremen trotz Wirtschaftswachstums abhängiger von Länderfinanzausgleich, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 105.

Junkernheinrich, M. (2003), Gemeindefinanzreform in der Politikverflechtungsfalle, *Wirtschaftsdienst* 83 (9), S. 555-559.

Koh, H.-J. und N. Riedel (2010), Do Governments Tax Agglomeration Rents?, Oxford University Centre for Business Taxation, WP 10/04.

Krugman, P. (1991), Increasing Returns and Economic Geography, *Journal of Political Economy* 99 (3), S. 483-499.

Fujita, M., Krugman, P. und A. Venables (1999), *The Spatial Economy. Cities, Regions, and International Trade*, Cambridge (Mass.), MIT Press.

Raum, J. und M. Engl (2010), Auswirkungen der Unternehmensteuerreform 2008 auf die Gewerbesteuer, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 39 (11), S. 560-563.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2007), *Das Erreichte nicht verspielen*, Jahresgutachten 2007/2008, Wiesbaden, November 2007.

Statistisches Landesamt Bremen (2011), *Statistisches Jahrbuch 2011*, Bremen, Dezember 2011.