

Marko Köthenbürger

Der Einfluss des kommunalen Finanzausgleichs auf die Hebesatzpolitik der Kommunen

1. Einleitung
2. Überblick über die kommunalen Finanzbeziehungen
3. Theoretische Überlegungen
4. Entwicklung der Stellgrößen α und β
5. Zusammenfassung

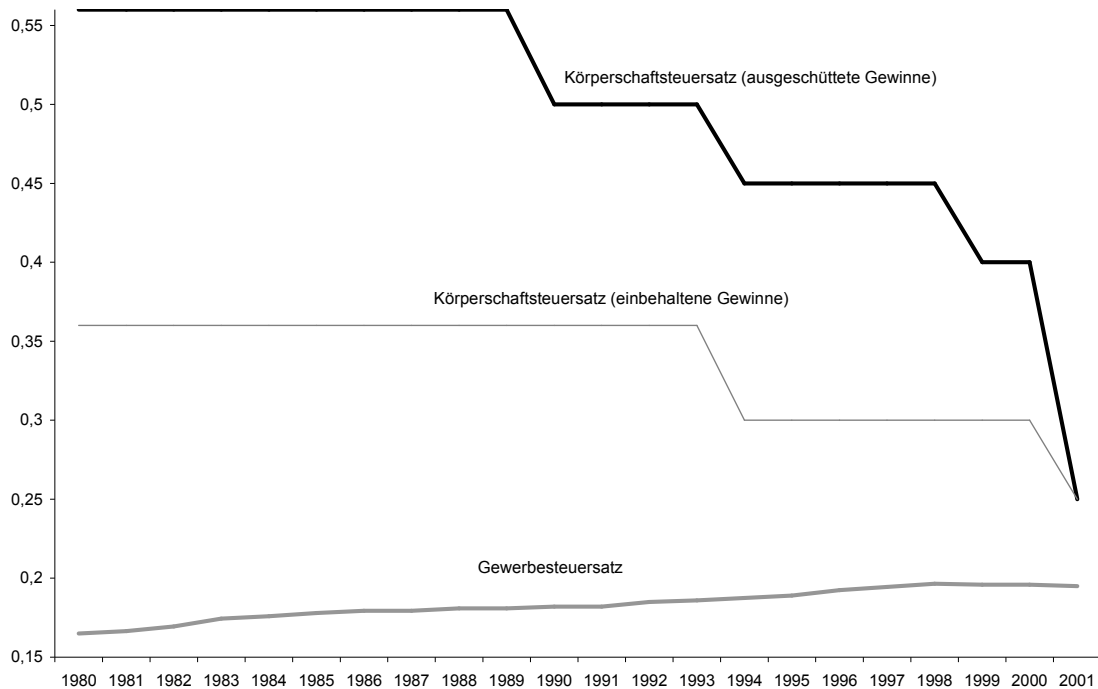
1. Einleitung

Die Gewerbesteuer (GewSteuer) ist die finanzwirtschaftlich gewichtigste Einnahmequelle, über die Kommunen eigenständig entscheiden können. Ihr Anteil an den kommunalen Gesamteinnahmen (ohne Schuldaufnahme) betrug im Jahr 2003 16% und der Anteil an den Steuereinnahmen, die von den Kommunen autonom festgelegt werden können, belief sich auf 70% in 2003. Da die GewSteuer auf den Gewinn der kommunal ansässigen Unternehmen zugreift, wird die kommunale Steuerpolitik durch die Mobilität der Unternehmen begrenzt. Es ist zu vermuten, dass Kommunen aus Furcht vor einer steuerinduzierten Abwanderung von Unternehmen in benachbarte Kommunen die GewSteuersätze nur begrenzt erhöhen können bzw. die Steuersätze strategisch reduzieren, um Unternehmen in die Kommune zu attrahieren (sog. „race to the bottom“). Der strategische Effekt ist in der Literatur zur Steuerkonkurrenz theoretisch hergeleitet und in empirischen Analysen durchaus bestätigt worden (siehe Wilson, 1999 und Brueckner, 2003).

Die Kernthese der Theorie der Steuerkonkurrenz wird jedoch durch den zeitlichen Verlauf der GewSteuersätze nicht gestützt. Die zeitliche Entwicklung der GewSteuersätze und der Körperschaftsteuersätze ist in der Grafik 1 abgebildet. Der GewSteuersatz stieg von 16.5% in 1980 auf 19.25% in 2001. Konform mit der Hypothese eines „race to the bottom“ sind jedoch die Körperschaftsteuersätze sukzessiv verringert worden. Die unterschiedliche Entwicklung der Steuersätze hat sich eingestellt, obwohl beide Steuern tendenziell auf die gleiche Bemessungsgrundlage zugreifen¹ und die Unternehmensmobilität auf der kommunalen Ebene relative zur Bundesebene höher ausfällt (und damit der Anreiz, um Unternehmen steuerlich zu konkurrieren).

¹ Unterschiede bestehen z.B. in der steuerlichen Behandlung der Kosten der Fremdkapitalfinanzierung als auch in der Abzugsmöglichkeit der kommunalen GewSteuer von der Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer.

Gewerbe- und Körperschaftsteuersätze 1980-2001



Quelle: Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland; verschiedene Jahrgänge.

In diesem Beitrag wird ein Erklärungsversuch gegeben, warum Kommunen die GewSteuersätze über einen Zeitraum erhöht haben, in der die Mobilität von Kapital zugenommen hat.² Die Erklärung der Besteuerungsanreize liegt in der Konstruktion der kommunalen Finanzbeziehungen mit dem Bund, dem jeweiligen Land und den Kreisen. Insbesondere kommunale Finanzausgleichszahlungen, deren Anteil an den kommunalen Zuweisungen am höchsten ist, haben zur Folge, dass die fiskalischen Implikationen einer Unternehmensabwanderung abgemildert werden. Die durch den Finanzausgleich angestrebte Angleichung der Besteuerungskapazitäten induziert einen höheren Anspruch auf Finanzausgleichszahlungen, falls sich die kommunale Besteuerungskapazität durch eine Unternehmensabwanderung reduziert. Der Effekt wird durch die Existenz der Kreisumlage verstärkt, die den Kreis an den GewSteuereinnahmen - und damit an der Reduktion der Steuereinnahmen - beteiligt. Der über den Zeitraum von 1980 bis 2001 kontinuierlich angestiegene Anteil der GewSteuereinnahmen, der an die übergeordneten Gebietskörperschaften abgeführt werden mussten, ist in dem Erklärungsansatz die treibende Kraft für den Anstieg der GewSteuersätze.

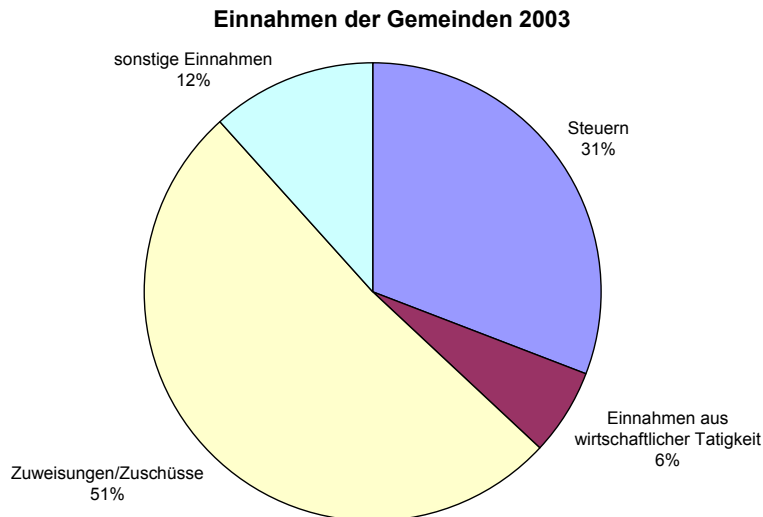
² Devereux et al. (2002) zeigen, dass verschiedene (indirekte) Indikatoren der Kapitalmobilität auf eine Zunahme letzterer in den letzten beiden Jahrzehnten hinweist.

Der Beitrag ist wie folgt organisiert. Der nächste Abschnitt bietet einen selektiven Überblick über das System der Finanzbeziehung zwischen den Kommunen und dem Bund/Ländern bzw. den Kreisen. Der 3. Abschnitt liefert eine theoretische Analyse der kommunalen Besteuerungsanreize unter Berücksichtigung des Finanzausgleichs. Die zeitliche Entwicklung der für die Besteuerungsanreize relevanten Bereiche der kommunalen Finanzbeziehungen wird im 4. Abschnitt aufgezeigt. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse erfolgt im 5. Abschnitt.

2. Überblick über die kommunalen Finanzbeziehungen

Der kommunale Haushalt speist sich vornehmlich aus Steuereinnahmen und aus Zuweisungen von übergeordneten Gebietskörperschaften. Die finanzwirtschaftliche Bedeutung der einzelnen Einnahmearten ist in der Grafik 2 dargestellt. Die Steuereinnahmen teilen sich in Einnahmen aus Realsteuern und Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern, die die Einkommen-/Lohnsteuer und die Umsatzsteuer umfasst, auf. Die Realsteuern umfassen die Grundsteuer A (Land- und Forstwirtschaft), Grundsteuer B (sonstige Grundstücke) und die GewSteuer, deren Steuersätze (Hebesätze) von den Kommunen bestimmt werden. In 2003 betrug der durchschnittliche Hebesatz der Grundsteuer A 286%, der Grundsteuer B 381%, und der GewSteuer 387%. Der Steuersatz der Grundsteuer A und B ergibt sich durch Multiplikation des Hebesatzes mit einem Steuermessbetrag, der von der Nutzungsweise der Grundstücke abhängt (von 2,6% - 6%) – siehe Schwarting (1999). Der GewSteuersatz für Körperschaften ist aufgrund der Selbstabzugsfähigkeit der GewSteuer und eines Steuermessbetrags von 5% ca. 16% im Jahr 2003. Berücksichtigt man die Abzugsfähigkeit der GewSteuer von der Bemessungsgrundlage der Körperschaftssteuer (Steuersatz 25%) ergibt sich ein effektiver durchschnittlicher GewSteuersatz von ca. 12%.³

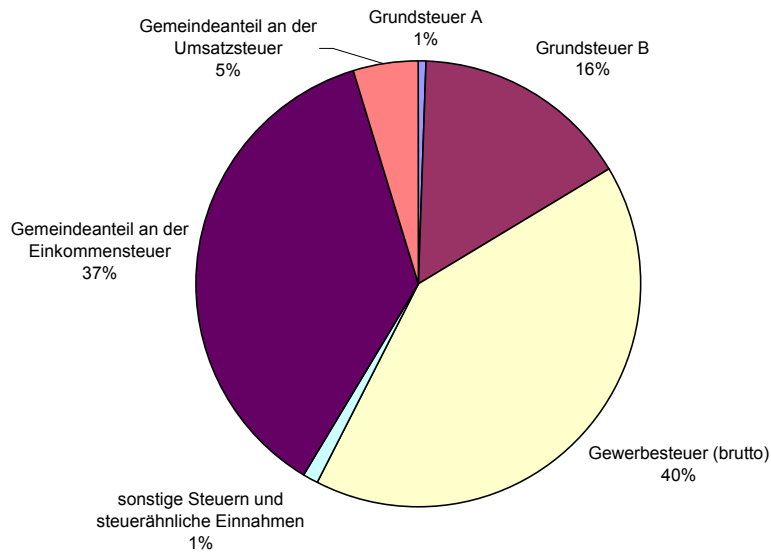
³ Für Personengesellschaften sieht das GewStG Freibeträge als auch einen ansteigenden Steuersatz (durch Anwendung differenzierte Steuermessbeträge) vor. Erst ab einem Gewerbeertrag von 72,500 Euro wird der reguläre Steuermessbetrag von 5% in Anwendung gebracht. Beide steuerlichen Bestimmungen haben dazu beigetragen, dass die GewSteuer hauptsächlich von Körperschaften gezahlt wird und sich daher zu einer Großbetriebssteuer entwickelt hat (Fuest und Huber, 2002). Der effektive GewSteuersatz für Personengesellschaften hat sich durch die erst kürzlich eingeführte Abzugsfähigkeit der GewSteuer gegenüber der persönlichen Einkommensteuer weiter verringert.



Quelle: Statistische Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2004; Finanzen und Steuern.
Legende: Die Zahlen sind den Einnahmen der laufenden Rechnung entnommen.

Von den drei Realsteuern ist die GewSteuer am einnahmestärksten – siehe Grafik 3. Die GewSteuer verbleibt nur zum Teil im kommunalen Haushalt. Der Bund und die Länder sind im Rahmen der Gewerbesteuerumlage an den GewSteuereinnahmen beteiligt. Ebenso erhebt der Kreis eine Kreisumlage gegenüber den kreisangehörigen Kommunen. Beide Umlagesysteme führen zu einem erheblichen Abfluss der GewSteuereinnahmen aus dem kommunalen Budget. So erhielt der Bund (bzw. die Länder) in 2003 ca. 30% der GewSteuereinnahmen. Der Anteil der GewSteuereinnahmen, die den Kreishaushalten im Rahmen des Kreisumlagesystems in 2003 zufloss, reicht von durchschnittlich 25% in Sachsen bis 54% im Saarland, so dass nur ein kleiner Teil der erhobenen GewSteuer den kommunalen Haushalten kassenwirksam zur Verfügung steht. Die Bemessungsgrundlage der beiden Umlagesysteme ist nicht die von der Kommune erhobene GewSteuer, sondern die durch einen hypothetischen GewSteuerhebesatz standardisierten Steuereinnahmen. Die Standardisierung hat den Zweck, den Einfluss der kommunalen Hebesatzpolitik auf die Bemessungsgrundlagen zu verringern. Den Kommunen wird dadurch der Anreiz genommen, durch eine strategisch niedrige Wahl des Hebesatzes die Umlagezahlungen an den Bund (bzw. die Länder) und den Kreis zu reduzieren.

Steuereinnahmen der Gemeinden 2003



Quelle: Statistische Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2004; Finanzen und Steuern.

Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich sind eine weitere fiskalisch bedeutsame Säule der Kommunalfinanzen. Ihr Anteil an den Gesamteinnahmen (ohne Schuldaufnahme) betrug in 2003 51% - siehe Grafik 3. Die Ermittlung der Ausgleichszahlungen erfolgt aus der Gegenüberstellung des kommunalen Finanzbedarfs und der Finanzkraft. Der Finanzbedarf ergibt sich im Grundsatz aus der Einwohnerzahl und dem vom Bundesland festgelegten Finanzbedarf pro Einwohner. Bei der Festlegung der Finanzkraft wird ein hypothetischer Hebesatzes zu Grunde gelegt. Das standardisierte Steueraufkommen wird für alle 3 Realsteuern separat ermittelt. Die Gesamtsumme der standardisierten Realsteuereinnahmen – verringert um die Finanzausgleichsumlage an den Bund – ergibt die Finanzkraft.

Übersteigt der Finanzbedarf die Finanzkraft, erhält die Kommune eine Ausgleichszahlung in Höhe eines Anteils der Differenz - sog. Ausgleichsfaktor, der über die Bundesländer hinweg differiert. In Nordrhein-Westfalen beträgt der Ausgleichsfaktor 90%, während in Hessen 50% der Differenz ausgeglichen wird.⁴ Liegt die Finanzkraft über dem Finanzbedarf (abundante Kommune), ist die Kommune nicht verpflichtet, einen Transfer zur Finanzierung des Finanz-

⁴ In Hessen (wie auch in anderen Bundesländern) erhalten Kommunen, deren Finanzkraft einen Schwellenwert unterschreitet, Sonderzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich.

ausgleichs zu leisten. Für die große Mehrzahl der Kommunen liegt jedoch die Finanzkraft unterhalb des Finanzbedarfs.

Die Finanzierung des Ausgleichssystems erfolgt prinzipiell aus dem den Ländern zustehendem Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteueraufkommen.⁵ Im Gegensatz zum Länderfinanzausgleich ist daher der kommunale Finanzausgleich kein Ausgleichsmechanismus im strikten Sinne, d.h. in dem finanzstarke Kommunen einen Transfer an finanzschwache Kommunen leisten, sondern stellt weites gehend eine vertikalen Finanzausgleich (Transfer vom Land an die Kommunen) mit horizontal nivellierenden Effekt dar.

3. Theoretische Überlegungen

Die theoretischen Überlegungen basieren auf Köthenbürger (2002) und Kelders und Köthenbürger (2005). Den Rahmen der theoretischen Analyse bildet ein stilisiertes Modell der Kapitalsteuerkonkurrenz ergänzt um einen Finanzausgleichsmechanismus. Der Modellrahmen ist bewusst einfach gehalten, um die Interaktion zwischen der Wahl der Kapitalsteuersätze und der Ausgestaltung des Finanzausgleichs in klarster Weise herausarbeiten zu können. Der Rahmen kann in verschiedenster Weise erweitert werden, ohne die Grundaussage des Modells zu verändern.

Die Modellökonomie besteht aus einer Vielzahl von Kommunen, die jeweils durch einen repräsentativen Haushalt dargestellt wird. Der repräsentative Haushalt erzielt einen Nutzen aus dem privaten Konsum c und dem öffentlichen Konsum g entsprechend der konkaven Nutzenfunktion $u(c, g)$. Der Grenznutzen beider Konsumgüter ist positiv und abnehmend. Die Finanzierung des privaten Konsums erfolgt durch das Arbeitseinkommen, W , und dem Zinseinkommen, rK , wobei r der Zinssatz und K die Kapitalausstattung des repräsentativen Haushalts ist.

In jeder Kommune produziert ein Unternehmen ein homogenes Gut x unter Einsatz der Faktoren Arbeit l und Kapital k . Die verwendete linear-homogene Produktionsfunktion $x = f(l, k)$ genügt den Standardanforderungen eines positiven und abnehmendem Grenzprodukts und ist konkav in l und k .

⁵ Neben den Gemeinschaftsteuern werden abhängig von den Länderregelungen Landessteuern, Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen zur Finanzierung des kommunalen Finanzausgleichs eingesetzt (Lenk und Rudolph, 2003).

Das Unternehmen bestimmt die Faktornachfrage durch Maximierung seines Gewinns

$$\pi = f(l, k) - wl - rk - tk,$$

wobei t den von der Kommune erhobenen Kapitalsteuersatz darstellt.⁶ Die Bedingungen erster Ordnung lauten

$$f_k(l, k) = r + t \quad \text{und} \quad f_l(l, k) = w. \quad (1)$$

Der Faktor Arbeit ist immobil, so dass das Arbeitseinkommen des Haushalts durch $W = wl$ gegeben ist. Unter Berücksichtigung von (1) und der linear Homogenität der Produktionsfunktion ist die private Budgetrestriktion durch

$$c = f(l, k) - f_k(l, k)k + rK \quad (2)$$

gegeben. Der Faktor Kapital ist über die kommunale Grenze hinweg mobil. Gegeben dass eine einzelne Kommune den internationalen Kapitalmarktzinssatz r mit der Wahl des Steuersatzes nicht beeinflussen kann ($r = \bar{r}$), lässt sich durch Differenzierung von $f_k(l, k) = \bar{r} + t$ nach t und k die Reaktion der Kapitalnachfrage des Unternehmens auf eine Erhöhung des Kapitalsteuersatzes ermitteln:

$$\frac{dk}{dt} = \frac{1}{f_{kk}(l, k)} < 0. \quad (3)$$

(3) zeigt, dass Unternehmen weniger Kapital einsetzen je höher der Steuersatz gewählt wird.

Das produzierte Gut x kann sowohl für den privaten Konsum als auch für den öffentlichen Konsum verwendet werden. Folglich, $x = c + g$, wodurch die soziale Grenzrate der Transformation zwischen c und g gleich 1 ist.

Die kommunalen Steuereinnahmen, tk , werden zur Finanzierung des öffentlichen Konsums verwendet. Die Kommunen sind über ein Finanzausgleichssystem fiskalisch miteinander verbunden. Für eine ausgleichsberechtigte Kommune ergeben sich die Zuweisungen z entsprechend der Ausgleichsformel

⁶ Die GewSteuer wird auf den Ertrag des Unternehmens und nicht auf den Kapitaleinsatz erhoben. Die oben gewählte Darstellung dient der analytischen Vereinfachung. Die explizite Modellierung einer Gewinnsteuer bei nicht vollständiger Abzugsfähigkeit der Kapitalkosten (z.B. Kosten der Eigenkapitalfinanzierung) führen qualitativ zu den gleichen Ergebnissen.

$$z = \alpha(B - \bar{t}k), \quad \alpha \in [0,1]. \quad (4)$$

B ist der Finanzbedarf einer Kommune, der von der Wahl des Steuersatzes nicht beeinflusst wird. \bar{t} ist der hypothetische Steuersatz, der zur Berechnung der kommunalen Finanzkraft $\bar{t}k$ herangezogen wird und α ist der Faktor, mit dem der Teil des Finanzbedarfs, der durch die eigene Finanzkraft der Kommune nicht abgedeckt wird, ausgeglichen wird. Bei einem Ausgleichsfaktor von 1 werden durch den Finanzausgleich Zuweisungen zur Verfügung gestellt, die zusammen mit den eigenen standardisierten Steuereinnahmen ein Ausgabenvolumen in Höhe des Finanzbedarfs ermöglichen. Die kommunale Budgetbedingung ist damit gegeben durch

$$g = tk + \alpha(B - \bar{t}k). \quad (5)$$

Die Wahl des Steuersatzes ergibt sich durch die Maximierung des Haushaltsnutzens unter Berücksichtigung der relevanten Restriktionen, d.h.:

$$\max_t u(c, g)$$

unter den Nebenbedingungen (1) – (5). Der optimale Steuersatz folgt aus der Bedingung erster Ordnung

$$u_c \left(-f_{kk}(l, k) \frac{dk}{dt} k \right) + u_g \left(k + t \frac{dk}{dt} - \alpha \bar{t} \frac{dk}{dt} \right) = 0. \quad (6)$$

Nach Einsetzen von (3) in den Ausdruck in der ersten Klammer und Zusammenfassung der Terme in der zweiten Klammer ergibt sich

$$-u_c k + u_g \left(k + (t - \alpha \bar{t}) \frac{dk}{dt} \right) = 0. \quad (7)$$

Für $\alpha = 0$ als auch für abundante Kommunen lässt sich das Standardergebnis in der Kapitalsteuerkonkurrenzliteratur replizieren. Aus Furcht vor der Abwanderung von Kapital wählen die Kommunen einen Steuersatz, der unterhalb des effizienten Steuersatzniveaus liegt (Zodrow und Mieszkowski, 1986). Formal lässt sich der Zusammenhang durch Umstellen von (7) zeigen. Die umgeformte Bedingung erster Ordnung lautet:

$$\frac{u_g}{u_c} = \frac{1}{1 + \varepsilon} > 1 \quad \text{mit} \quad \varepsilon := \frac{dk}{dt} \frac{t}{k} < 0.$$

Die Grenzrate der Substitution zwischen dem privaten und öffentlichen Konsum, u_g/u_c , übersteigt die soziale Grenzrate der Transformation (=1), da die Elastizität der Bemessungsgrundlage, ε , negativ ist. Es kommt zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Konsumgütern.

Der Finanzausgleich, parametrisiert durch den Ausgleichsfaktor α , mildert den Einfluss der Kapitalabwanderung auf die Steuersatzwahl ab. Für $\alpha > 0$ lässt sich (7) wie folgt umstellen:

$$\frac{u_g}{u_c} = \frac{1}{1 + \left(1 - \alpha \frac{\bar{t}}{t}\right) \varepsilon}.$$

Je höher der Ausgleichsfaktor α desto geringer wird die Elastizität der Bemessungsgrundlage, ε , in dem Entscheidungskalkül der Kommune gewichtet. Die Kapitalabwanderung führt zu einer Reduktion der Finanzkraft, wodurch die Kommune höhere Ausgleichszahlungen erhält. Die Kompensation des Rückgangs der Bemessungsgrundlage durch Zuweisungen impliziert, dass ein höherer Ausgleichsfaktor den Steuersatz der Kommune erhöht. Im Grenzfall eines vollständigen Ausgleichs von Finanzkraft und Finanzbedarf ($\alpha = 1$) kann sich die Kommune durch die Wahl eines Steuersatzes $t = \bar{t}$ vollständig von dem negativen Einfluss der Kapitalmobilität auf die öffentlichen Finanzen abkoppeln. In dem hier dargelegten Modell führt diese Steuerwahl zu einer effizienten Versorgung mit dem öffentlichen Konsumgut.⁷

Das Hauptergebnis lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Der von der Kommune gewählte Steuersatz ist umso höher, je höher der Ausgleichsgrad im kommunalen Finanzausgleich ist.

⁷ Bucovetsky und Smart (2002) zeigen, dass in einem erweiterten Modellrahmen mit endogener Ersparnisbildung und Regionen, die den Kapitalmarktzinssatz mit ihrer Steuerpolitik beeinflussen können, der optimale Ausgleichsfaktor generell kleiner als 1 ist.

Erweiterung des Modellrahmens um die Gewerbesteuer- und Kreisumlage

Die Gewerbesteuer- und Kreisumlage wird auf der Basis der standardisierten kommunalen GewSteuereinnahmen berechnet. Mit \bar{t} als dem hypothetischen Steuersatz ergibt sich eine Umlagezahlung, U , der Kommune in Höhe von

$$U = \beta \bar{t} k,$$

wobei β der konsolidierte Umlagesatz beider Umlagesysteme ist. Die öffentliche Budgetrestriktion lautet nun

$$g = tk + \alpha(B - \bar{t}k) - \beta \bar{t}k. \quad (5')$$

Durch Ersetzen von (5) durch (5') in dem obigen Steueroptimierungsproblems ergibt sich die folgende Bedingung erster Ordnung für den Steuersatz:

$$-u_c k + u_g \left(k + (t - (\alpha + \beta)\bar{t}) \frac{dk}{dt} \right) = 0. \quad (7')$$

(7') zeigt, dass der Umlagesatz β und der Ausgleichsatz α den gleichen positiven Einfluss auf die Steuersatzwahl ausüben. Der Abfluss des Kapitals wird die kommunale Steuerpolitik umso weniger beeinflussen, je stärker die Kommune die steuerinduzierte Reduktion der Bemessungsgrundlage durch die Umlagesysteme an den Bund (bzw. das Land) und den Kreis weitergeben kann.

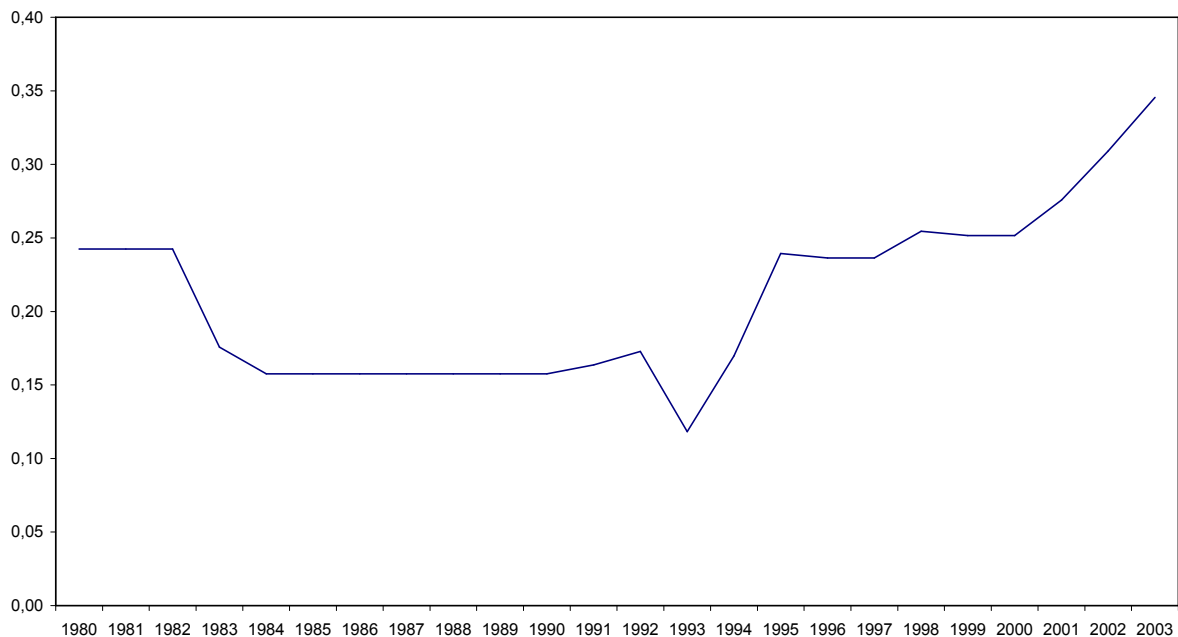
4. Entwicklung der Stellgrößen α und β

Entsprechend der theoretischen Überlegungen sind die Parameter der kommunalen Finanzbeziehungen α und β zwei Faktoren, die die kommunale Steuerpolitik beeinflussen. Inwiefern der kontinuierliche Anstieg der GewSteuersätze von 1980 – 2001 durch den Ausgleichsfaktor und den Umlagesatz potentiell erklärbar ist, hängt entscheidend von ihrer zeitlichen Entwicklung ab.

Der Ausgleichsfaktor im kommunalen Finanzausgleich wird vom jeweiligen Bundesland autonom festgelegt. Obwohl er über die Bundesländer hinweg variiert, ist die zeitliche Variation des Ausgleichsfaktors in den einzelnen Bundesländern nur beschränkt. So z.B. liegt der Ausgleichsfaktor im bayerischen Finanzausgleich seit 1979 unverändert bei 55%. Im saarländischen Finanzaus-

gleich wurde mit dem Jahr 1991 der Faktor von 80% auf 90% angehoben und ist seither nicht verändert worden. Vergleichbar wurde in Hessen mit dem Jahr 1993 der Ausgleichsfaktor von 75% auf 80% angehoben. In Nordrhein-Westfalen hingegen betrug der Faktor bis 1987 100% und wurde in 2 Schritten bis 1997 auf 90% abgesenkt.

GewSteuerumlagesatz 1980-2003



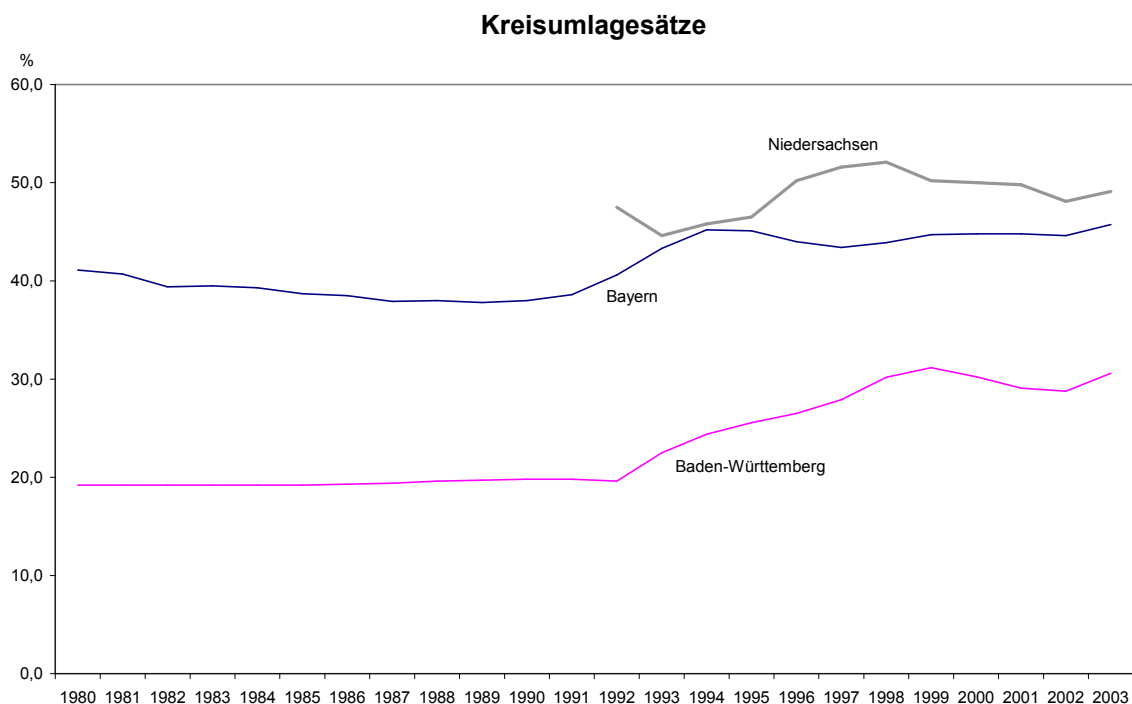
Quelle: Gemeindefinanzberichte 2002 und 2003 des Deutschen Städtetages.

Legende: Die GewSteuerumlage bezieht sich auf die alten Bundesländer. Bei der Berechnung des Umlagesatzes wurde der Vervielfältiger (Gemeindefinanzberichte 2002 und 2003 des Deutschen Städtetages) durch einen hypothetischen Hebesatz von 330 geteilt.

Ein anderes Bild ergibt sich bei der zeitlichen Entwicklung der GewSteuerumlage und der Kreisumlage. Grafik 4 zeigt die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage in den alten Bundesländern über den Zeitraum 1980 – 2003. Die vom Bund festgelegte Umlage wird auf die standardisierte Bemessungsgrundlage der GewSteuer angewandt (berechnet als GewSteuereinnahmen geteilt durch den kommunalen Steuersatz). Um die vom Bund gewählten Hebesätze der GewSteuerumlage strikt in die Notation des obigen Modells umzusetzen, muss der Hebesatz durch den länderspezifischen hypothetischen Steuersatz $\bar{\tau}$ geteilt werden. Letzterer ist relativ stabil über die Zeit, so dass der Anstieg des Hebesatzes der GewSteuerumlage mit einem Anstieg des Parameters β einhergeht. Den Daten in Grafik 4 liegt ein hypothetischer Hebesatz von 330 zu Grunde. Die dargestellten Umlagesätze sind damit die Faktoren, die auf die standardisierten GewSteuereinnahmen anzuwenden sind.

Die Kreisumlagen weisen über den Zeitraum 1980 – 2003 einen Anstieg auf - siehe Grafik 5, die die durchschnittlichen Kreisumlagesätze exemplarisch für Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen aufzeigt. Sie werden auf die standardisierten GewSteuereinnahmen erhoben und entsprechen damit dem Modellparameter β .

Die zeitliche Anstieg der Umlagesätze und die relative Konstanz der Ausgleichsfaktoren lassen darauf schließen, dass die Summe $\alpha + \beta$ über die Zeit angestiegen ist. Die Veränderung der kommunalen Stellgrößen ist damit ein potentielles Erklärungsmuster für den Anstieg der GewSteuersätze.⁸



Quelle: verschiedenste Veröffentlichungen der jeweiligen Landkreistage und Gemeindetage.
Legende: Der für Niedersachsen angegebene Wert ist der Kreisumlagesatz, der auf die Steuerkraft der Kommune angewendet wird.

Ökonometrische Analysen der kommunalen Hebesatzpolitik von Buettner (2003, 2004) stützen die Hypothese, dass die Finanzbeziehungen mit übergeordneten Gebietskörperschaften einen positiven Einfluss auf die Hebesatzpolitik ausgeübt haben. Die geschätzte Elastizität der GewSteuerbemessungsgrundlage in Baden-Württemberg (die Variable ε in der Notation des obigen Modells)

⁸ Es sei in dem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die angegebenen GewSteuer- und Kreisumlagesätze die gesetzlichen Sätze sind. Durch die Anrechnung der Umlagen bei der Ermittlung des Finanzbedarfs im kommunalen Finanzausgleich als auch durch die Anrechnung der Finanzausgleichszuweisungen bei der Ermittlung der Kreisumlage fällt z.B. der effektive Finanzausgleichsfaktor weit unter den gesetzlichen Ausgleichsfaktor – siehe Kelders und Köthenbürger (2005).

weist in Buettner's empirischen Analyse einen Wert von -1,4 auf – siehe Buettner (2003). Der Schätzwert legt die Interpretation nahe, dass eine Reduktion der GewSteuersätze zu höheren GewSteuereinnahmen führen würde.⁹ Falls die Parameter $\alpha + \beta$ die Hebesatzpolitik nicht beeinflussen würden, wäre das Schätzergebnis mit einem optimierendem Verhalten der Kommunalpolitiker schwerlich vereinbar. Erst durch die Berücksichtigung der Finanzbeziehungen kann die Hebesatzpolitik mit dem Rationalitätskalkül in Übereinstimmung gebracht werden. Unter Einbeziehung der Elastizität der Schlüsselzuweisungen liegt das Maximum der Einnahmen aus der GewSteuer und dem Finanzausgleich bei einer Elastizität der GewSteuerbemessungsgrundlage von -5,0. Der von Buettner geschätzte Wert von $\varepsilon = -1,4$ zeigt damit, dass sich die Kommunen im ansteigenden Bereich der kommunalen Laffer-Kurve (Gesamteinnahmen) befinden.

Einen direkteren Test des Einflusses der vertikalen und horizontalen Finanzbeziehungen auf die Hebesatzpolitik erfolgt in Buettner (2004). Unter Ausnutzung der Variation der Kreisumlagesätze in Baden-Württemberg zeigt Buettner, dass die Hebesatzpolitik der Kommunen in Baden-Württemberg positiv auf den Anstieg der Umlagesätze reagiert hat.

5. Zusammenfassung

Der Beitrag präsentiert einen Erklärungsansatz für das Puzzle, dass die GewSteuersätze in den letzten beiden Jahrzehnten angestiegen sind, obwohl die Theorie und Empirie der Steuerkonkurrenz einen entgegen gesetzten Schluss nahe legen. Die Erklärung beruht auf der zunehmenden Möglichkeit der Kommunen, über die Finanzbeziehungen mit übergeordneten Gebietskörperschaften die negativen Auswirkungen der Steuerkonkurrenz partiell auf das Budget des Bundes, der Länder und der Kreise zu übertragen.

Es sei zum Abschluss des Beitrags darauf hingewiesen, dass der entwickelte Erklärungsansatz die Relevanz anderer Erklärungsmuster nicht ausschließt. So ist z.B. die von den Kommunen stark kritisierte Auferlegung von Zahlungsverpflichtungen seitens des Bundes (sog. Mandate) ein weiterer potentieller Erklärungsansatz. Um die Finanzierung der Mandate zu gewährleisten, bedienen sich die Kommunen eines höheren GewSteuersatzes, obwohl die kommunale Konkur-

⁹ Das Maximum der GewSteuereinnahmen liegt bei einem Elastizitätswert von -1,0. Alle Werte, die kleiner ausfallen, weisen darauf hin, dass sich die Kommune im absteigenden Bereich der kommunalen Laffer-Kurve (nur GewSteuereinnahmen) befindet.

renz um mobile Unternehmen zugenommen hat. Eine empirische Diskriminierung beider Ansätze obliegt zukünftigen Forschungsarbeiten.

Literatur

- Brueckner, J.K.** (2003): Strategic Interaction among Governments: An Overview of Empirical Studies, *International Regional Science Review*, 26, 175 – 188.
- Bucovetsky, S. und M. Smart** (2002): The Efficiency Consequences of Local Revenue-Equalization: Tax Competition and Tax Distortions, CESifo Working Paper No. 767, Munich. Forthcoming: *Journal of Public Economic Theory*.
- Buettner, T.** (2003): Tax Base Effects and Fiscal Externalities of Local Capital Taxation: Evidence from a Panel of German Jurisdictions, *Journal of Urban Economics*, 54, 110 – 128.
- Buettner, T.** (2004): The Incentive Effect of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy, mimeo, ZEW and Mannheim University.
- Devereux, M.P., R. Griffith, and A. Klemm** (2002): Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition, *Economic Policy*, October, 451 – 495.
- Fuest, C. und B. Huber** (2002): Neue Wege bei der Finanzierung der Kommunen: Zuschlagsrechte statt Gewerbesteuer, *Wirtschaftsdienst*, 5, 260 – 265.
- Kelders, C. und M. Köthenbürger** (2005): Tax Incentives in Fiscal Federalism: An Integrated Perspective, mimeo, CES München.
- Köthenbürger, M.** (2002): Tax Competition and Fiscal Equalization, *International Tax and Public Finance*, 9, 391 – 408.
- Lenk, T. und H.J. Rudolph** (2003): Die Kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland, Arbeitspapier Nr. 24 des Instituts für Finanzen/Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig.
- Schwarting, G.** (1999): *Kommunale Steuern – Grundlagen, Verfahren und Entwicklungstendenzen*, Erich Schmidt Verlag, Berlin.
- Statistisches Jahrbuch** 2004 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Wilson, J.D.** (1999): Theories of Tax Competition, *National Tax Journal*, 52, 269 – 304.
- Zodrow, G.R. und P. Mieszkowski** (1986): Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods, *Journal of Urban Economics*, 19, 356 – 370.