

Baretti, Christian

Article

Wird gute Standortpolitik bestraft? Die Anreizeffekte des kommunalen Finanzsystems

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Baretti, Christian (2002) : Wird gute Standortpolitik bestraft? Die Anreizeffekte des kommunalen Finanzsystems, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 55, Iss. 07, pp. 10-16

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163770>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wird gute Standortpolitik bestraft?

Die Anreizeffekte des kommunalen Finanzsystems

10

Christian Baretti*

Die Finanzausstattung der Kommunen ist ein bundespolitisches Thema geworden. Am 27. März beschloss das Bundeskabinett, eine Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen einzusetzen. Hintergrund der aktuell kritischen Lage ist, dass im Zuge der Steuerreform die Gewerbesteuer als eine Haupteinnahmequelle der Gemeinden deutlich eingebrochen ist. Die zentrale Frage einer Gemeindefinanzreform wird daher eine Reform der Gewerbesteuer sein. Hierzu gibt es derzeit verschiedenste Vorschläge, die von einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bis hin zu einer Abschaffung der Gewerbesteuer (und Ersatz durch einen kommunalen Zuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer) reichen.

Dieser Aufsatz will sich nicht in die Debatte konkreter Reformvorschläge zur Gewerbesteuer einmischen. Vielmehr soll eine Analyse vorgenommen werden, welche Effizienzwirkungen das bestehende kommunale Finanzsystem auf die Kommunalpolitik hat. Eigentlich soll die Gewerbesteuer nämlich Anreize für die Kommunen setzen, ihre Wirtschaftskraft zu pflegen. Je wirtschaftsfreundlicher eine Gemeinde sich verhält – so der Hintergedanke – desto mehr Einnahmen erzielt sie aus der Gewerbesteuer. Im Folgenden soll diese These überprüft werden. Die empirische Analyse betrachtet dabei das Saarland, mit dessen kommunalen Finanzausgleichssystem sich das ifo Institut erst kürzlich in einer Studie befasst hat (Parsche, Baretti, Fenge et al. 2001). Ähnliche Schlussfolgerungen sind jedoch auch für die übrigen Bundesländer zu ziehen, da die kommunalen Finanzausgleichssysteme relativ ähnlich sind.

Das kommunale Finanzsystem – ein Überblick

Zunächst soll kurz das kommunale Finanzsystem in Deutschland erläutert werden. Da in diesem Aufsatz die Gewerbesteuer analysiert werden soll, beschränkt sich der Überblick auf die Einnahmeseite.¹

Zum einen finanzieren sich die Kommunen über eigene Steuereinnahmen. Zu den wichtigsten kommunalen Steuern zählen dabei die Realsteuern, also die Grund- und die Gewerbesteuer. Das Aufkommen dieser beiden Steuern steht den Kommunen nach Art. 106 Abs. 6 GG zu (neben dem der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, die allerdings nur Bagatellecharakter haben). Auf die Realsteuern erheben die Kommunen eigene Hebesätze und können so das Aufkommen beeinflussen.

Die Gewerbesteuer bestand bis 1998 aus zwei Komponenten, nämlich der Gewerbeertrags- und der Gewerbekapitalsteuer. Letztere wurde jedoch abgeschafft.

Seit 1970 führen die Gemeinden im Rahmen der Gewerbesteuerumlage einen Teil des Aufkommens der Gewerbesteuer an Bund und Länder ab. Die Bemessungsgrundlage für die Umlage bilden die Gewerbesteuereinnahmen, allerdings unter Zugrundelegung eines (fiktiven) nivellierten Hebesatzes. Im Gegenzug wurden die Kommunen zu 15% am Aufkommen der Einkommensteuer (Zinsabschlag: 12%) beteiligt. Dieser Anteil wird unter den Gemeinden nach der Einkommensteuerleistung ihrer Einwohner verteilt, wobei es dabei allerdings Höchstbeträge gibt. Die Zuteilung der Einkommensteueranteile erfolgt also nach dem Wohnsitz-Prinzip.

Im Zuge der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer wurden die Kommunen 1998 zu 2,2% an der Umsatzsteuer beteiligt. Dieses Aufkommen wird unter den Gemeinden nach bestimmten Wirtschaftskraft-Indikatoren verteilt.

Grundsätzlich gibt es also zwei Verteilungsprinzipien: Die Verteilung nach Ge-

¹ Für nähere Ausführungen siehe Karrenberg, Müns-
termann (1998) sowie Zimmermann (1999).

* Dr. Christian Baretti war von 1998 bis 2001 Mitarbeiter des ifo Instituts. Er wirkte an mehreren Studien zum kommunalen Finanzausgleich und zum Länderfinanzausgleich mit.

meindeinwohnern (Einkommensteuer) und die nach Wirtschaftskraft (Gewerbsteuer, Umsatzsteuer). Zunächst waren ab 1970 beide Elemente in etwa gleichgewichtig. Durch den zunehmenden Bedeutungsverlust der Gewerbesteuer gewann aber seit Anfang der neunziger Jahre das wohnsitzbezogene Element (Einkommensteuer) mehr und mehr das Übergewicht gegenüber den Einnahmen aus dem wirtschaftsbezogenen Element (vgl. Karrenberg und Münstermann 1998).

Die nach den Steuern zweitwichtigste Finanzierungsquelle der Kommunen sind die Zuweisungen des Landes. Primär stammen diese aus dem kommunalen Finanzausgleich, der zum einen die kommunale Finanzmasse aufstockt, zum anderen aber auch eine redistributive Funktion hat. Der größte Teil der Zuweisungen sind ohne Zweckbindungen (allgemeine Zuweisungen). In den letzten Jahren haben aber die Zweckzuweisungen mehr und mehr an Bedeutung gewonnen. Beim kommunalen Finanzausgleich ist von Bedeutung, dass auch er stark an der Einwohnerzahl orientiert ist. Der Grundgedanke ist nämlich, einen Ausgleich der Finanzausstattung pro Kopf (unter Berücksichtigung gewisser Sonderbedarfe) herzustellen. Wie bei der Gewerbesteuerumlage fließt das Aufkommen der Gewerbesteuer auch in den kommunalen Finanzausgleich mittels eines nivellierten Hebesatzes ein.

Insgesamt ist das kommunale Finanzsystem also stark am Gemeindeeinwohner orientiert. Ein Zuzug von Gemeindebürgern führt zu höheren Einkommensteueranteilen sowie zu höheren Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich.² Die Ansiedlung von Wirtschaftsbetrieben erhöht demgegenüber das Gewerbesteueraufkommen (und die Umsatzsteueranteile). Wie erläutert ist durch die abnehmende Bedeutung der Gewerbesteuer Letzteres mehr und mehr in den Hintergrund getreten.

Das Konzept der Grenzbelastung

Aus volkswirtschaftlicher Sicht spielt bei der Analyse des Verhaltens von Wirtschaftssubjekten das Marginalkalkül eine wichtige Rolle. Also beispielsweise die Frage: Welchen zusätzlichen Ertrag bringt eine zusätzlich staatliche Investition? Ist dieses Marginalkalkül durch Einflüsse von außen verzerrt, so treten allokativer Verwerfungen auf; das Wirtschaftssubjekt trifft eine suboptimale Entscheidung.

In der Diskussion um den Länderfinanzausgleich wurden unter dem Begriff der »Grenzbelastungen« die Anreizpro-

bleme von Finanzausgleichsregelungen ausführlich diskutiert (vgl. u.a. Huber und Lichtblau 1997). Analog zur Steuertheorie sind die Grenzbelastungen definiert als der Anteil von 1 € zusätzlicher Steuereinnahmen, der im Rahmen des Finanzsystems abfließt. Da nur ein Teil der zusätzlichen Einnahmen im Land (bzw. der Gemeinde) verbleibt, wird das Entscheidungskalkül verzerrt: Der Grenzvorteil z.B. einer staatlichen Investition in Form von höheren Einnahmen wird reduziert.

Für den Länderfinanzausgleich wird der hohen Abschöpfung, die dort bei der Einkommensteuer über 90% erreicht, beispielsweise ein negativer Anreiz auf Steurdurchsetzung und Wirtschaftspolitik unterstellt. Diese Argumentation lässt sich – vor allem was die Ansiedlungspolitik betrifft – auch auf die kommunale Ebene übertragen.

Die empirische Relevanz des Anreizarguments

Umstritten ist in der wissenschaftlichen Diskussion vor allem die empirische Relevanz des Anreizarguments. Für den Länderfinanzausgleich bestätigen neuere Untersuchungen jedoch die allokativen Bedenken gegen die hohe Abschöpfung zusätzlicher Steuereinnahmen (vgl. Baretta 2001 oder Baretta, Huber und Lichtblau 2000; 2001). So zeigt sich, dass Länder mit höherer Grenzbelastung eine geringere Effizienz der Steuerverwaltung, ein niedrigeres Wachstum und geringere staatliche Investitionsquoten aufweisen.

Für die kommunale Ebene gibt es bisher keine empirischen Untersuchungen zu den Grenzbelastungen. Bedenkt man, dass im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung wichtige Entscheidungen über die Ansiedlungspolitik getroffen werden, so ist jedoch die empirische Relevanz des Anreizarguments tendenziell zu bejahen: Über kommunale Gebühren oder die Höhe der Hebesätze der Realsteuern entscheiden die politischen Akteure vor Ort. Auch mit der Frage, ob auf einem Grundstück ein Gewerbe- oder ein Wohngebiet entsteht, ist der Gemeinde- oder Stadtrat befasst. Die Ansiedlung von Unternehmen erhöht dabei das Gewerbesteueraufkommen, ist aber auch mit Nachteilen wie z.B. Lärm oder Umweltverschmutzung verbunden. Demgegenüber führt ein Zuzug von neuen Gemeindebürgern zu einer höheren Einwohnerzahl, also zu höheren Einkommensteueranteilen sowie zu höheren Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich.³ Selbst wenn die zusätzliche Gewerbesteuer vollständig bei der Kommune verbleiben würde, führt das Finanzsystem aufgrund der bereits beschriebenen starken Orientierung an der Einwohnerzahl in dieser Frage bereits zu Verzerrungen. Wird aber ein Großteil dieser zusätzlichen Gewerbesteuereinnahmen

² Es ist zu beachten, dass es sich dabei keinesfalls um einen »doppelten Effekt« handelt. Denn die zusätzlichen Einnahmen aus der Einkommensteuer fließen in die Berechnung der Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich ein.

³ Wie beschrieben sind beide Effekte nicht kumulativ zu sehen.

nahmen abgeschöpft, so kommt es zu einer weiteren Bevorzugung von »Schlafstädten«. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass die neuen Einwohner auch Leistungen der Gemeinde in Anspruch nehmen, also zu zusätzlichen Kosten führen.

Inwieweit die Anreize des kommunalen Finanzsystems wirklich ein Problem sind, muss eine empirische Analyse der Grenzbelastungen zeigen, die im Folgenden vorgenommen wird. Entscheidend für die Relevanz des Grenzbelastungsarguments ist schließlich die tatsächliche Höhe der Abschöpfungen.

Determinanten der Grenzbelastung

Zunächst ist jedoch zu fragen, wie die Grenzbelastung der Kommunen zu definieren ist. Die Definition muss dabei schon auf die Regelungen des Beispielfalls Saarland und seinen kommunalen Finanzausgleich zugeschnitten sein. Entscheidend ist auch, woher das zusätzliche Gewerbesteueraufkommen stammt. Da die Anreize für die kommunale Ansiedlungspolitik untersucht werden sollen, erscheint es konsequent, von einem höheren Gewerbesteuermessbetrag auszugehen. Die zusätzliche Einnahme soll also nicht aus einer Anhebung des Hebesatzes stammen, sondern aus einer höheren kommunalen Wirtschaftskraft.

Konkret wird für das Finanzausgleichsjahr 1999 simulativ untersucht, wie viel ceteris paribus von einer zusätzlichen Gewerbesteuereinnahme in Höhe von 100 000 DM in einer einzelnen saarländischen Gemeinde verbleibt.

Als nächstes stellt sich die Frage, auf welche Weise die Gewerbesteuermehreinnahmen aus den Gemeinden abfließen. Die Determinanten der Grenzbelastung lassen sich dabei in drei Kategorien gliedern:

- die Gewerbesteuerumlage,
- den Verlust an Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich und
- die Kreisumlage.

Ein Anstieg der Gewerbesteuereinnahmen führt zu einer höheren Bemessungsgrundlage für die Gewerbesteuerumlage; wobei

⁴ Der Gedankengang ist relativ einfach: Bei einem Anstieg der Gewerbesteuermesszahl steigen die Einnahmen umso stärker je höher der Hebesatz ist. Der Abfluss ist aufgrund der zugrunde gelegten nivellierten Hebesätze fixiert. Bei einem höheren Hebesatz sind also die Einnahmen höher, der Anteil des fixierten Abflusses ist damit geringer.

aufgrund des normierten Hebesatzes der Abfluss zusätzlicher Einnahmen umso höher ist, je niedriger der Hebesatz der Gemeinde ist.⁴

Des Weiteren steigt die kommunale Finanzkraft (Steuerkraftmesszahl), was zu Einbußen bei den Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich führt. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass gleichzeitig der Kopfbetrag wächst, so dass es für die betroffene Gemeinde – je nach Summe der einzelnen Ansätze – zu einer mehr oder weniger starken Teilkompensation der Verluste kommt.⁵ Da größere Gemeinden einen höheren Hauptansatz haben, ist für sie diese Teilkompensation höher als für kleinere Gemeinden. Auch beim kommunalen Finanzausgleich ist aufgrund des nivellierten Hebesatzes der Anteil der zusätzlichen Einnahmen, der abfließt, umso niedriger je höher der Hebesatz ist.

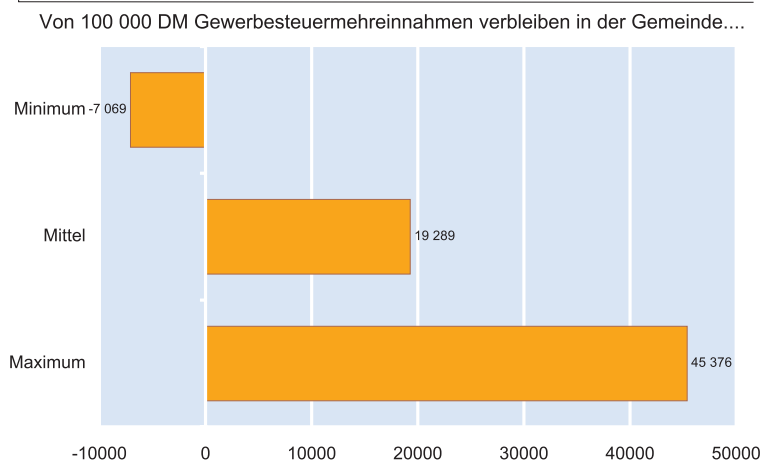
Als letztes kommt es noch zu Abflüssen im Rahmen der Kreisumlage, wobei hier der Rückgang bei den Schlüsselzuweisungen in die Berechnungen einzubeziehen ist.

Wenig Anreize für eine gute Standortpolitik

Nun zu den Ergebnissen der Simulation: Wie Abbildung 1 zeigt, hat die Grenzbelastung auf zusätzliches Gewerbesteueraufkommen konfiskatorischen Charakter.

⁵ Im Prinzip handelt es sich hier um einen Durchschnittseffekt: Wenn die Gewerbesteuereinnahmen einer Gemeinde wachsen, wachsen auch die durchschnittlichen Einnahmen aller Gemeinden. Da der kommunale Finanzausgleich ein Finanzkraftausgleich ist, wächst auf diese Weise nicht nur die Finanzkraft sondern auch der Finanzbedarf.

Abb. 1
Bandbreiten der kommunalen Grenzbelastung am Beispiel des Saarlands im Jahr 1999



Quelle: Parsche, Baretta, Fenge et al. (2001), eigene Berechnungen des Autors.

Insgesamt liegt die Bandbreite der Grenzbelastungen, mit denen zusätzliche Einnahmen der saarländischen Kommunen konfrontiert sind, in einem Intervall von 55 bis 107%. Der Mittelwert hat ein Niveau von 81%. Das heißt: Im Durchschnitt fließen von einem Euro zusätzlichem Gewerbesteuererwerb 81 Cent ab; in der Gemeinde verbleiben nur 19 Cent.⁶ Der Mittelwert der kommunalen Grenzbelastung liegt damit in etwa auf dem gleichen Niveau wie die mittlere Grenzbelastung im Länderfinanzausgleich (vgl. Baretti 2001, S. 41 und 116).

Von den saarländischen Kommunen haben acht bei der Gewerbesteuer eine Grenzbelastung, die über 100% liegt. Das bedeutet, wächst dort *ceteris paribus* das Gewerbesteuererwerb, so kommt es netto zu einem Verlust für die betroffenen Gemeinden. Dies ist nicht nur paradox, sondern auch aus anreizpolitischen Überlegungen als bedenklich zu bewerten: Eine Ansiedlung eines Unternehmens reduziert in der Konsequenz die Finanzausstattung dieser Kommunen.

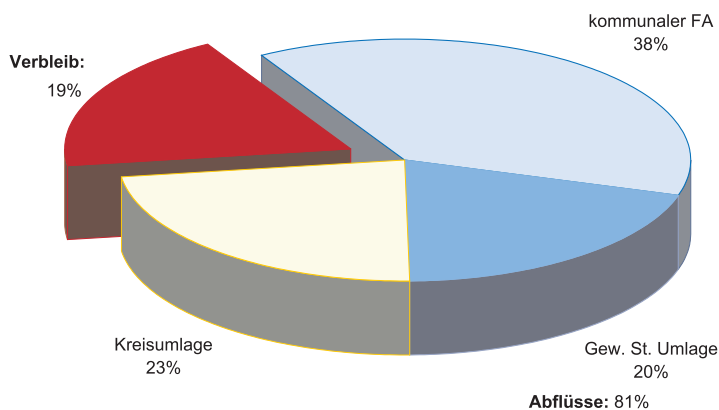
Die niedrigsten Grenzbelastungen erreichen abundante Gemeinden, also Gemeinden, die keine Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich erhalten und damit auch keine solchen Zuweisungen verlieren können. Anhand dieser Kommunen zeigt sich, dass bereits vor Finanzausgleich – also durch Kreis- und Gewerbesteuerumlage – eine Grenzbelastung von mindestens 55% (Saarlouis) realisiert wird.

Wie stark die drei Kategorien von Abflüssen im Durchschnitt wirken zeigt ein Blick auf Abbildung 2.

⁶ Büttner (2002) kommt für Baden-Württemberg zu ähnlichen Ergebnissen.

Abb. 2

Durchschnittliche Abflüsse zusätzlicher Gewerbesteuererwerb bei saarländischen Kommunen 1999



Quelle: Parsche, Baretti, Fenech et al. (2001), eigene Berechnungen des Autors.

Der größte Teil der gesamten Abflüsse zusätzlicher Einnahmen in Höhe von 81% wird vom kommunalen Finanzausgleich verursacht. Durch ihn wird zusätzliches Gewerbesteuererwerb zu 38% abgeschöpft. Der kommunale Finanzausgleich ist damit für fast die Hälfte der durchschnittlichen Grenzbelastung verantwortlich. Kreis- und Gewerbesteuerumlage führen jeweils zu Abflüssen in Höhe von rund 20%.

Insgesamt zeigt sich also, dass für die Gemeinden kaum ein Anreiz besteht, über Gewerbeansiedlungen das Gewerbesteuererwerb zu erhöhen. Während im schlechtesten Fall durch zusätzliche Gewerbesteuererwerb sogar Mittel aus der Gemeinde abfließen, erhöht eine höhere Einwohnerzahl immer die Finanzausstattung der Kommune. Eine rational handelnde Gemeinde wird also im Zweifelsfall eher ein Wohngebiet als ein Gewerbegebiet ausweisen. Die finanziellen Anreize für wirtschaftsfreundliches Verhalten sind also gering bzw. überhaupt nicht vorhanden.

Einfluss auf das Hebesatzverhalten

Aber nicht nur planerische Entscheidungen, sondern auch die Finanzpolitik der Kommunen wird durch die Grenzbelastung beeinflusst. Aufgrund der Finanzausgleichssystematik hängt nämlich der von zusätzlichen Gewerbesteuererwerb verbleibende Eigenanteil stark vom gewählten Hebesatz ab. Denn wie beschrieben werden im kommunalen Finanzausgleich und bei der Gewerbesteuerumlage nivellierte Hebesätze verwendet. Es werden also nicht die tatsächlichen Gewerbesteuererwerb veranschlagt, sondern die Einnahmen, die eine Kommune erzielen würde, wenn sie einen fiktiven (für alle Gemeinde gleichen) Hebesatz festlegen würde (im Saarland 1999: 347 Punkte). Aus dieser Systematik ergibt sich, dass Gemeinden mit überdurchschnittlichen Hebesätzen niedrigere Grenzbelastungen aufweisen als Gemeinden mit unterdurchschnittlichen.

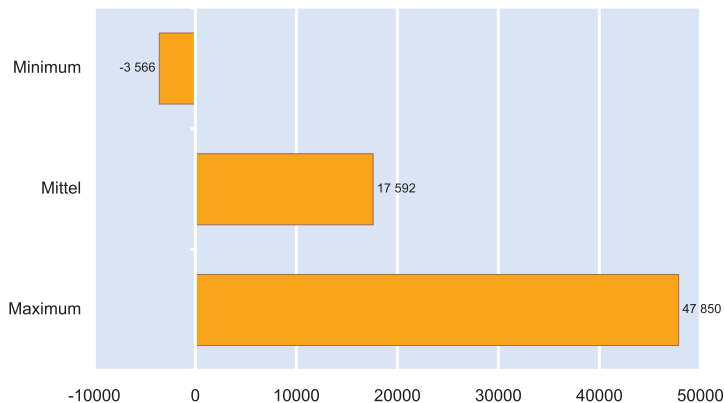
Im Gegensatz zur Grenzbelastung des Länderfinanzausgleichs, die für das einzelne Bundesland weitgehend exogen gegeben ist (Baretti 2001, S. 114 ff.), können die Grenzbelastungen der Gemeinden von diesen über die Hebesatzwahl beeinflusst werden. Die Grenzbelastung ist also für die Kommune endogen.

Der Anreizeffekt auf die Wahl des Hebesatzes wird noch klarer, wenn man ein anderes, nicht von der Gemeinde beeinflussbares Maß betrachtet. Statt eines Anstiegs der

Abb. 3

Bandbreiten der "Steuerkraftabschöpfung" am Beispiel des Saarlands im Jahr 1999

Von einem Anstieg d. Steuerkraftmesszahl um 100 000 DM verbleiben in der Gemeinde...



Quelle: Parsche, Barette, Fenge et al. (2001), eigene Berechnungen des Autors.

Gewerbesteuereinnahmen wird nun ein Anwachsen der Steuerkraftmesszahl um 100 000 DM unterstellt.⁷ In Abbildung 3 finden sich die entsprechenden Simulationsergebnisse für die »Steuerkraftabschöpfung«.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass nur mehr die Abflüsse bei den Schlüsselzuweisungen und bei der Kreisumlage, jedoch nicht mehr die Gewerbesteuerumlage eine Rolle spielen. Es fällt auf, dass bei dieser Betrachtungsweise der Anteil der Kommunen, die mit Abschöpfungen von 100% und mehr konfrontiert sind, auf 25 ansteigt. Bei der ursprünglichen Definition der Grenzbelastung war die Zahl der betroffenen Gemeinden noch bei acht gelegen. Die durchschnittliche Steuerkraftabschöpfung liegt bei 82%, das Intervall zwischen 52 und 104%, also etwas niedriger als die Grenzbelastung.

Vereinfachend könnte man die Steuerkraftabschöpfung auch als exogene Basis der Grenzbelastung bezeichnen. Auf dieser Basis treffen die Gemeinden ihre Entscheidung über den Gewerbesteuerhebesatz.

Der negative Zusammenhang zwischen Hebesatz und Grenzbelastung wird in Abbildung 4 für die saarländischen Gemeinden im Jahr 1999 graphisch veranschaulicht.

⁷ Die Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer ist im saarländischen kommunalen Finanzausgleich das hebesatznormierte Gewerbesteueraufkommen einer Gemeinde, das in das Ausgleichssystem einfließt. Es wird also im Jahr 1999 von einem einheitlichen Hebesatz von 347 Punkten ausgegangen. Ferner ist bei der Steuerkraftzahl die geleistete Gewerbesteuerumlage bereits abgezogen.

Der eingezeichnete Trend ist allerdings relativ schwach. Er weist ein Bestimmtheitsmaß (R^2) von nur 0,044 auf. Der Korrelationskoeffizient zwischen beiden Größen beträgt $-20,9\%$. Ein Grund dafür, warum der sich aus der Systematik ergebende Zusammenhang nicht deutlicher zum Vorschein tritt, ist darin zu suchen, dass der Gewerbesteuerhebesatz selbst endogen (also von der Gemeinde wählbar) ist. Wird der Hebesatz bewusst zur Reduktion der Grenzbelastung eingesetzt, so wird der originäre Zusammenhang verwischt.

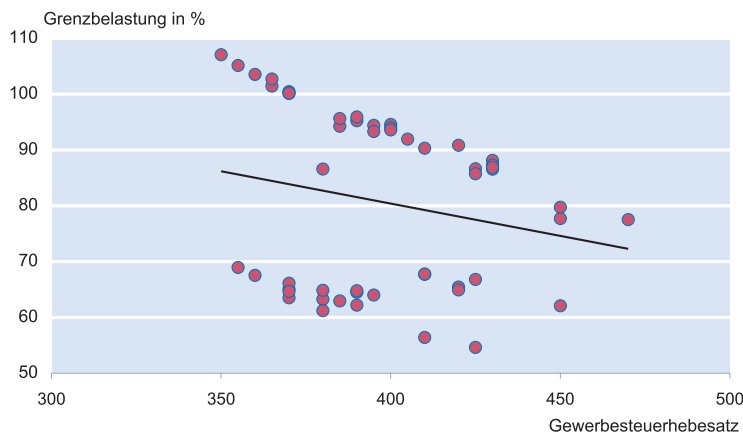
Deutlicher wird das Ergebnis in einer multiplen Regression, bei der neben dem Gewerbesteuerhebesatz auch die Steuerkraftabschöpfung als exogene Determinante der Grenzbelastung berücksichtigt wird. Der Hebesatz hat in diesem Fall einen deutlich signifikant negativen Einfluss (t-Wert: $-35,2$), die Steuerkraftabschöpfung einen positiven. Das Bestimmtheitsmaß beträgt 0,993.

Die Grenzbelastung ist also zum Teil exogen vorgegeben (hier gemessen mittels der Steuerkraftabschöpfung) und kann andererseits zum Teil durch die Gemeinde mittels der Hebesatzpolitik gestaltet werden. Hierbei besteht der Anreiz für die Gemeinde einen höheren Gewerbesteuerhebesatz festzulegen, um die Grenzabschöpfungen zu reduzieren.

Inwieweit die Hebesatzpolitik der Kommunen davon wirklich beeinflusst wird, ist empirisch nur schwer nachzuprüfen. Man könnte jedoch unterstellen, dass die Gemeinden, deren exogen vorgegebene Grenzbelastung besonders hoch

Abb. 4

Grenzbelastung und Gewerbesteuerhebesatz



Quelle: Parsche, Barette, Fenge et al. (2001), eigene Berechnungen des Autors.

Determinanten der kommunalen Hebesatzpolitik bei der Gewerbesteuer am Beispiel des Saarlands 1999

Variable	Koeffizient	t-Wert
Konstante	44,83	10,24
Steuerkraftabschöpfung	0,29	1,82
Einwohnerzahl	$6,2 \cdot 10^{-5}$	3,58
Gesamtansatz im KFAG je Einwohner	- 94,38	- 2,41
Finanzkraft je Einwohner ^{a)}	0,03	1,63
R ² : 0,35		
^{a)} Gemessen an der Finanzkraftmesszahl im kommunalen Finanzausgleich.		

ist, tendenziell höhere Hebesätze festlegen. In der Tabelle ist der Versuch abgebildet, die Determinanten der kommunalen Hebesatzpolitik in einer multiplen Regression zu ermitteln:

Der gewählte Hebesatz ist demnach signifikant von der Gemeindegröße (größere Kommunen haben höhere Hebesätze) abhängig. Ebenfalls eine Rolle spielt der Mittelzufluss im kommunalen Finanzausgleich gemessen am unterstellten Finanzbedarf (Gesamtansatz). Je höher dieser ist, desto niedriger ist tendenziell der Hebesatz. Die Finanzkraft der Kommunen hat erstaunlicherweise ein positives Vorzeichen, ist jedoch nicht signifikant.⁸

In der Tendenz bestätigt sich nach der Tabelle die Vermutung, dass eine höhere exogene Grenzbelastung zu Hebesatzsteigerungen führt. Die Höhe des Hebesatzes wird nämlich positiv von der Steuerkraftabschöpfung beeinflusst. Der t-Wert des Koeffizienten besagt allerdings, dass nicht mit 95%iger Sicherheit ausgeschlossen werden kann, dass die Steuerkraftabschöpfung keinen Einfluss auf das Hebesatzverhalten hat.

Insgesamt zeigt sich also, dass die vom kommunalen Finanzsystem verursachten Grenzbelastungen auf zusätzliche Gewerbesteuereinnahmen nicht nur negative Anreize auf die Wirtschafts- und Planungspolitik der Gemeinden hat, sondern tendenziell auch zu höheren Hebesätzen führt.

An dieser Stelle ist eine Anmerkung zu machen: Die hier vorgenommene Argumentation sollte die Folgen der hohen Grenzbelastung darstellen. Technisch wird das Problem zwar vom nivellierten Hebesatz verursacht. Dieser hat jedoch durchaus seine Berechtigung. Würden nämlich die tatsächlichen Hebesätze bei Finanzausgleich und Gewerbesteuerumlage verwendet, so würde dies zur Subventionierung eines »Unterbietungswettbewerbs« führen, was aus Anreizüberlegungen äußerst problematisch wäre.

⁸ Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen auch Baretta, Fenge, Huber, Leibfritz und Steinherr (2000, S. 144 ff.).

Der Anreiz zu höheren Hebesätzen besteht im Übrigen auch, wenn man das Entscheidungskalkül der Kommunen von einer anderen Warte aus betrachtet: Der bisherige Gedanke war, dass der Hebesatz als Mittel zur Beeinflussung der Grenzbelastung dient. Es ist jedoch davon auszugehen, dass Gemeinden in erster Linie ihren Hebesatz so wählen, dass ihre Einnahmen maximiert werden. Auch hier spielen Anreize des kommunalen Finanzsystems eine wichtige Rolle. Führt man nämlich eine Analyse anhand der sogenannten »Laffer-Kurve« durch, so zeigt

sich, dass auch bei dieser Betrachtungsweise ein Anreiz für höhere Hebesätze besteht (Büttner 2002). Da ein Rückgang der Steuerbasis durch das Finanzausgleichssystem ausgeglichen wird, wählen demnach die Gemeinden einen Hebesatz, der höher ist, als derjenige, bei dem ein maximales Gewerbesteueraufkommen erzielt wird.⁹ Fraglich ist jedoch, ob der Hebesatz dadurch in der Tat zu hoch ist oder die Verzerrung nicht bloß ein Korrektiv für einen sonst ruinösen Steuerwettbewerb der Kommunen ist.¹⁰ Völlig unabhängig von dieser Frage, bleibt jedoch das Argument einer negativen Anreizwirkung auf die kommunale Ansiedlungspolitik bestehen.

Fazit

Der Hintergrund der vorgenommenen Analyse war es, zu ermitteln, inwiefern das derzeitige kommunale Finanzsystem Anreize für eine wirtschaftsfreundliche Standortpolitik setzt. Dabei wurde untersucht, ob eine gute kommunale Wirtschaftspolitik über höhere Gewerbesteuereinnahmen honoriert wird.

Im Ergebnis zeigte sich am Beispiel der saarländischen Gemeinden, dass Gewerbesteuerermehreinnahmen durchschnittlich zu über 80% abgeschöpft werden. Für einige Kommunen führt ein höheres Gewerbesteueraufkommen sogar zu Einnahmeverlusten.

In der Konsequenz ist daher davon auszugehen, dass es aufgrund der geringen fiskalischen Anreize zu Verzerrungen bei kommunalen Entscheidungen kommt und in der Tendenz eher eine Steigerung der Einwohnerzahlen statt ver-

⁹ Die Grundidee dieser Analyse ist, dass die Gemeinde den Hebesatz wählt, der ihre Einnahmen maximiert. Durch das Zuweisungssystem fallen jedoch der Hebesatz, der die Einnahmen maximiert und derjenige der das Gewerbesteueraufkommen maximiert auseinander.

Dabei handelt es sich um ein generelles Problem der Berücksichtigung der Steuerbasis in Finanzausgleichssystemen bei der Existenz von Steuerwettbewerb. In der volkswirtschaftlichen Literatur gibt es hierzu beispielsweise Untersuchungen für den Fall Kanadas (z.B. Smart und Bird, 1996).

¹⁰ Diese Auffassung vertritt Büttner (2002).

mehrter Gewerbeansiedlungen angestrebt wird («Schlafstädte»). Zugleich besteht ein Anreiz, die Gewerbesteuerhebesätze zu steigern, um die Grenzbelastungen zu reduzieren.

Es gibt nun mehrere Ansatzpunkte, um die erläuterten Schwächen zu beheben. Grundsätzlich begrüßenswert wäre ein »großer Wurf« im Rahmen der angekündigten Gemeindefinanzreform. Kleinere Korrekturen ließen sich über eine Reduktion der Ausschüttungsquoten im kommunalen Finanzausgleich oder Senkungen bei der Gewerbesteuerumlage erreichen. Die im Rahmen der Steuerreform vorgenommene Erhöhung der Umlage war demgegenüber kontraproduktiv und hat zu einer weiteren Verschlechterung der Anreizsituation geführt.¹¹ Beachtenswert ist auch der von der saarländischen Landesregierung beschrittene Weg, Gemeinden, die ihre Hebesätze senken, einen Ausgleich aus Landesmitteln zu gewähren. Allerdings setzt diese Maßnahme nur an einem Teil des erläuterten Problems, nämlich den hohen Hebesätzen an.

Literatur

- Baretti, Chr. (2001), *Anreizeffekte des Länderfinanzausgleichs – Theoretische und empirische Analyse*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 6, München: ifo Institut.
- Baretti, Chr., R. Fenge, B. Huber, W. Leibfritz und M. Steinherr (2000), *Chancen und Grenzen föderalen Wettbewerbs*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 1, München: ifo Institut.
- Baretti, Chr., B. Huber und K. Lichtblau (2000), »A Tax on Tax Revenue – The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany«, *CESifo Working Paper*, No. 333, erscheint in *International Tax and Public Finance*.
- Baretti, Chr., B. Huber und K. Lichtblau (2001), »Weniger Wachstum und Steueraufkommen durch den Finanzausgleich«, *Wirtschaftsdienst* (1), 38–44.
- Büttner, Th. (2002), »Kommunaler Steuerwettbewerb: Wieso ist die Gewerbesteuerlast so hoch?«, *ZEW news* Januar/Februar.
- Huber, B. und K. Lichtblau (1997), »Systemschwächen des Finanzausgleichs – eine Reformskizze«, *IW-Trends* 24 (4), 1 ff.
- Karrenberg, H. und E. Münstermann (1998), »Kommunale Finanzen«, in: H. Wollmann und R. Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe, Bd. 356, Bonn.
- Parsche, R., Chr. Baretti, R. Fenge et al. (2001), *Anpassung und Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs im Saarland*, ifo Forschungsberichte, München: ifo Institut.
- Smart, M. und R. Bird (1996), »Taxation and a Deadweight Loss in a System of Intergovernmental Transfers«, *National Tax Association Proceedings*, Washington D.C., 1–10.
- Zimmermann, H. (1999), *Kommunalfinanzen*, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 163, Baden-Baden: Nomos.

¹¹ Die Datenbasis der hier durchgeführten Analyse stammt aus dem Jahr 1999, also aus der Zeit vor der Umlageerhöhung. Durch die Steuerreform dürften die Grenzbelastungen demgegenüber gestiegen sein.