

Plaul, Cornelius

Article

Gefangen im System der hohen Hebesätze

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Plaul, Cornelius (2019) : Gefangen im System der hohen Hebesätze, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 26, Iss. 06, pp. 23-26

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/216294>

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.

Cornelius Plaul*

Gefangen im System der hohen Hebesätze

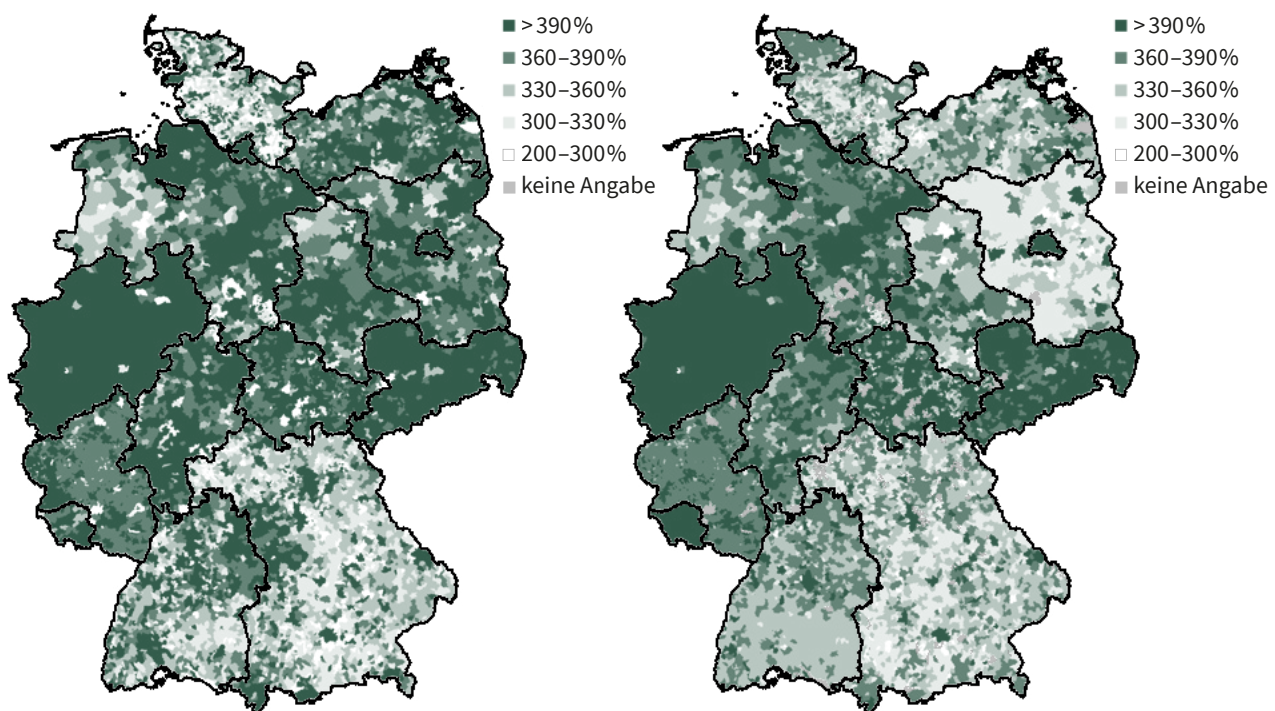
Die sächsischen Gemeinden setzen bundesweit mit die höchsten Hebesätze bei der Grund- und Gewerbe-steuer an. Ein entscheidender Grund für diese Entwicklung ist die Konstruktion des kommunalen Finanz-ausgleichs in Sachsen, der durch sehr hohe Nivellierungshebesätze den Gemeinden keinen Anreiz bietet, sich durch besonders niedrige Hebesätze einen Standortvorteil zu verschaffen. Besonders bei der Grund-steuer, der ein dynamischer Nivellierungshebesatz zugrunde liegt, finden sich die Kommunen in einem Gefangenendilemma wieder. Dies führt zu einer unaufhaltsamen Aufwärtsspirale bei den Hebesätzen.

Deutschland ist im internationalen Vergleich zu einem Hoch-steuerland geworden. So lag der durchschnittliche Unterneh-menssteuersatz 2018 bei 29,8% und wurde somit innerhalb der OECD nur noch von drei weiteren Staaten übertroffen (vgl. OECD 2019). Hinzu kommen dabei noch überdurchschnittlich hohe Lohnnebenkosten (vgl. Schröder 2019). Doch innerhalb der Bundesrepublik kommt es zu sehr unterschiedlichen Steuerbelastungen, wie eine Analyse der Hebesätze der Grundsteuer¹ und der Gewerbe-steuer zeigt. Im Durchschnitt² aller Gemeinden landet Sachsen hier jeweils unter den „Top 3“ der deutschen Flächenstaaten – übertroffen nur noch von Nordrhein-Westfalen (Grundsteuer) bzw. Nordrhein-Westfa-len und dem Saarland (Gewerbesteuer) (vgl. Statistisches

Bundesamt 2019). In der Kartendarstellung treten die Umrisse des Freistaates daher deutlich dunkler hervor (vgl. Abb. 1), da gerade die sächsischen Nachbarländer Bayern und Branden-burg relativ niedrige Hebesätze aufweisen. Im Durchschnitt setzten die sächsischen Gemeinden im Jahr 2018 einen Hebe-satz von 498% bei der Grund- und 422% bei der Gewerbe-steuer an. Beide Werte liegen deutlich über dem bundeswei-ten Durchschnitt von 472% bzw. 402%. Ein entscheidender Grund für die im Vergleich überdurchschnittlichen Hebesätze

* Dr. Cornelius Plaul ist Referent beim imreg – Institut für Mittelstands- und Regionalentwicklung GmbH in Dresden.

Abb. 1
Hebesätze der Grundsteuer (links) und der Gewerbesteuer (rechts) in den deutschen Gemeinden 2018



Anmerkungen: Nur Grundsteuer B.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2019, Darstellung imreg (2019).

ist die Konstruktionsweise des kommunalen Finanzausgleichs (FAG) in Sachsen. Dieser versetzt die Gemeinden im Falle der Grundsteuer in eine aus der Spieltheorie unter dem Begriff „Gefangenendilemma“ bekannte Situation, in der die Entscheidung über ihren eigenen (optimalen) Hebesatz auch von der Entscheidung der anderen Kommunen abhängig ist. Dies führt zu einer unaufhaltsamen Aufwärtsspirale bei den Hebesätzen.

ZUM KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH IN SACHSEN

Das Sächsische Finanzausgleichsgesetz (SächsFAG) regelt die Funktionsweise des FAG. Demnach wird für jede Gemeinde eine sog. Bedarfsmesszahl ermittelt. Diese soll die finanziellen Bedarfe abbilden und wird im Wesentlichen von der Zahl der Einwohner sowie der Schüler (gewichtet nach Schulart) bestimmt. Der Bedarfsmesszahl wird die sog. Steuerkraftmesszahl gegenübergestellt. In deren Berechnung fließen der Gemeindeanteil an der Umsatz- und der Einkommensteuer sowie das Aufkommen an Grund- und Gewerbesteuer ein. Letztere zwei Positionen werden dabei mit einem landesweit einheitlichen Nivellierungshebesatz (NHS) berechnet. Beide Messzahlen sind somit fiktive Größen, die nicht zwingend mit den realen Verhältnissen übereinstimmen müssen. Anschließend wird die Bedarfs- der Steuerkraftmesszahl gegenübergestellt. Überschreitet der Bedarf die Steuerkraft, gleicht der Freistaat die entstehende Lücke zu 75% aus. Im umgekehrten Falle muss die Gemeinde 40% ihres Überschusses in das FAG-System einzahlen. Die Gesamthöhe der FAG-Masse wird dabei so bestimmt, dass sich die Gesamteinnahmen der Kommunen und die dem Freistaat verbleibende Finanzmasse parallel entwickeln (gemäß dem sogenannten Gleichmäßigkeitsgrundsatz, vgl. SMF 2017).

Der FAG in Sachsen weist jedoch Spezifika auf, die zu einer im Bundesvergleich überdurchschnittlichen Steuerbelastung führen können:

1. Der fixe NHS bei der Gewerbesteuer ist mit 390% für Landkreisgemeinden bzw. 450% für kreisfreie Städte im Bundesvergleich überdurchschnittlich hoch und gibt den Gemeinden gleichzeitig keinen Anreiz, ihre Hebesätze (deutlich) niedriger anzusetzen. Würden sie es doch tun, würde ihre Finanzkraft im FAG weiterhin so berechnet, als ob sie ebenjenen höheren NHS ansetzten. Die Gemeinde bestrafte sich folglich doppelt – einerseits mit einem niedrigeren realen Steueraufkommen und andererseits mit niedrigeren FAG-Zuweisungen bzw. höheren -Umlagen.
2. Die Tatsache, dass ein zwischen Bedarfs- und Steuerkraftmesszahl entstehendes Defizit nur zu 75% ausgeglichen wird, zwingt die Gemeinde, sofern ihr keine anderen Einnahmequellen zur Verfügung stehen und die Bedarfsmesszahl ihre realen Ausgaben (annähernd) korrekt abbildet, ihre Hebesätze noch oberhalb der bereits hohen NHS anzusetzen, um nicht dauerhaft rote Zahlen zu schreiben.
3. Bei der Grundsteuer tritt der Effekt noch potenziert auf, da hier kein fixer NHS festgelegt ist, sondern stattdessen ein dynamischer Wert gilt, der sich aus dem Grundbetrag³ „vervielfältigt mit dem gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesatz [...]“ (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 SächsFAG) ergibt. Wie

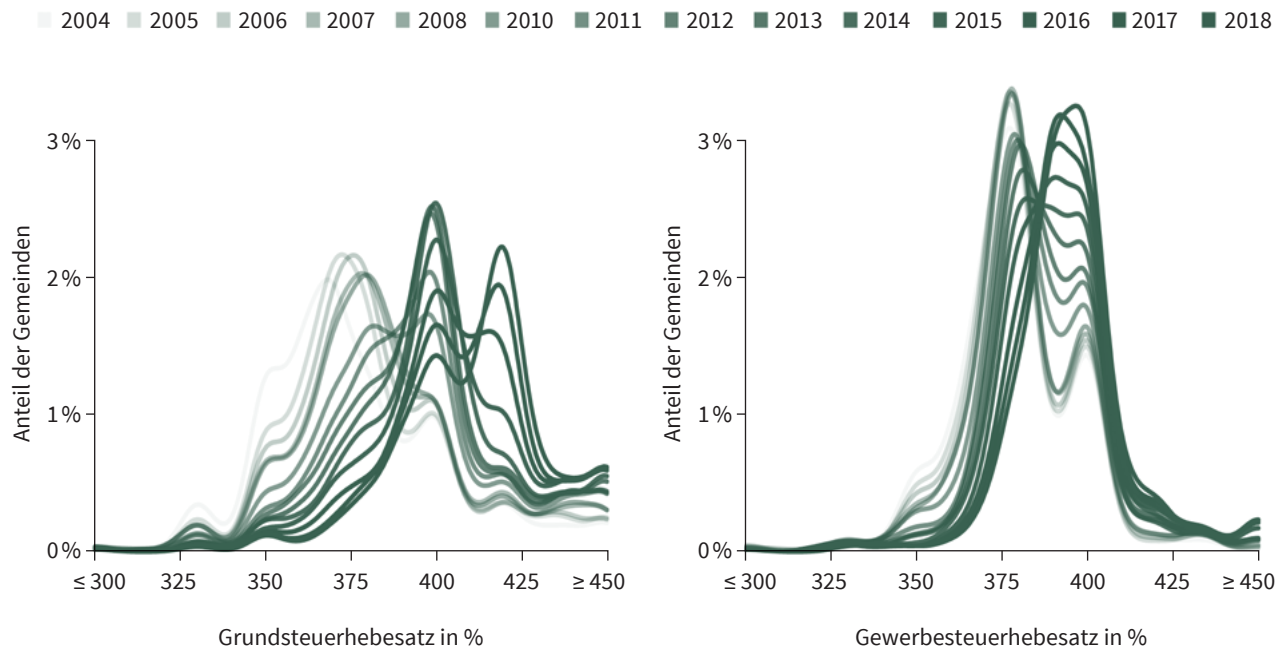
sich unschwer erkennen lässt, finden sich die sächsischen Gemeinden somit in einer Situation wieder, die in der Spieltheorie als Gefangenendilemma bezeichnet wird, denn ihre eigene (optimale) Entscheidung ist nicht mehr unabhängig, sondern abhängig von der Entscheidung der anderen Gemeinden („Mitspieler“). Um die FAG-Zuweisungen nicht zu gefährden, lautet die optimale Strategie in diesem Spiel im Zweifelsfalle stets „Hebesatz erhöhen“, wodurch eine Spirale nach oben programmiert ist. Hierfür ist es wichtig zu wissen, dass die in Form von FAG-Zuweisungen auf die Kommunen übertragenen Landesmittel für rund 30% der Gesamteinnahmen der Gemeinden stehen. Insofern ist es nachvollziehbar, dass die Verantwortlichen die Optimierung dieses großen Einnahmepostens bei ihren Entscheidungen über die Höhe der veranschlagten Hebesätze im Blick haben.

Die Folgen der derzeitigen FAG-Konstruktion zeigen sich, wenn man die Verteilung der Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer in den sächsischen Gemeinden im Zeitverlauf betrachtet (vgl. Abb. 2). Zum einen fand in den vergangenen Jahren eine kontinuierliche Erhöhung statt, was sich in einer Nach-rechts-Verschiebung des Verteilungsschwerpunktes ausdrückt. Bei der Grundsteuer war diese Verschiebung erwartungsgemäß noch stärker ausgeprägt, da durch den dynamischen NHS ein „Hamsterradeffekt“ in Gang gesetzt wurde, bei dem sich derzeit noch kein Ende andeutet. Bei der Gewerbesteuer lässt sich sehr gut beobachten, wie sich die Hebesätze um den seit 2013 gültigen NHS gruppieren. Zum anderen lassen sich strukturelle Veränderungen der Verteilungen feststellen, die besonders prägnant bei der Gewerbesteuer zutage treten: Gab es in den früheren Jahren des Beobachtungszeitraumes noch eine mehrgipflige Verteilung, hat sich diese im Zeitverlauf immer stärker hin zu einer eingipfligen entwickelt und ist damit Indiz für einen erlahmenden Steuerwettbewerb im Freistaat.

Die anstehende Reform der Grundsteuer könnte die Situation zusätzlich verkomplizieren und am Ende – trotz anderslautender Aussagen – zu einem weiteren Schub der Hebesätze führen: Sachsen verfolgt, abweichend von der bundesweit vorgesehenen Regelung, einen Sonderweg, bei dem die Berechnung auf Basis der Grundstücksfläche und der Bodenrichtwerte erfolgen soll, was einen überschaubaren Verwaltungsaufwand bedeutete und zugleich investitionsneutral wäre (vgl. Henger 2019). Erklärtes Ziel der meisten politischen Beteiligten ist es, das Steueraufkommen konstant zu halten, so dass den Steuerpflichtigen in Summe keine Mehrbelastung drohen soll. Dafür müssten folglich Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Bodenrichtwerten ihre Hebesätze anheben und solche mit überdurchschnittlichen Bodenrichtwerten sie senken. Diese Verschiebungen könnten jedoch bei der derzeitigen FAG-Konstruktion einen weiteren Schub bei den Hebesätzen bewirken, denn aufgrund des Gefangenendilemmas und der damit verbundenen Unsicherheit über die „Strategien“ der jeweils anderen „Mitspieler“ liegt es aus Sicht der einzelnen Gemeinde mit unterdurchschnittlichen Bodenrichtwerten möglicherweise nahe, ihre Hebesätze stärker als nötig zu erhöhen und bei den übrigen, sie schwächer als nötig zu senken, um keine Kürzungen der FAG-Zuweisungen zu riskieren.

Abb. 2

Verteilung der Hebesätze der Grundsteuer (links) und der Gewerbesteuer (rechts) in den sächsischen Gemeinden im Zeitverlauf



Anmerkungen: Grundsteuer B. Das Jahr 2009 wurde aufgrund eines Strukturbruchs infolge der Finanzkrise ausgelassen.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2019, Darstellung imreg (2019).

WIRTSCHAFTSPOLITISCHE IMPLIKATIONEN UND KORREKTURMÖGLICHKEITEN

Die hohen Hebesätze sind keine abstrakte Rechengröße, sondern haben handfeste finanzielle Folgen für die privaten Haushalte und Unternehmen im Freistaat. So muss bspw. ein typischer ostdeutscher Mittelständler in der Industrie mit einem Jahresumsatz von rund 24 Mill. Euro und einer Vorsteuerrendite von 4,3% (vgl. Deutsche Bundesbank 2019) in Sachsen im Durchschnitt 7 200 Euro bzw. 5% mehr Gewerbesteuer leisten als im Durchschnitt aller rund 11 000 deutschen Gemeinden. Im Vergleich zum Nachbarland Bayern fällt der Unterschied sogar noch deutlich drastischer aus. Hier muss das gleiche Unternehmen in Sachsen rund 16 900 Euro bzw. 13% mehr zahlen. Dabei wird man schwerlich argumentieren können, dass der gegenüber den bayerischen Gemeinden höheren Steuerbelastung in Sachsen ein entsprechendes, deutlich höheres Angebot öffentlicher Leistungen für die sächsischen Unternehmen gegenübersteht. Vergleicht man einzelne Orte mit ähnlicher Größe, wird auch die Differenz der Landesdurchschnittswerte noch übertroffen⁴. Freibeträge und die Möglichkeit, die Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer anzurechnen, mindern die Gesamtbelastung zwar für Personengesellschaften; 6 von 7 der industriellen Mittelständler Ostdeutschlands haben aber die Rechtsform einer Kapitalgesellschaft (vgl. ebd.) und können folglich hiervon nicht profitieren. Will man den dargestellten Automatismus der Hebesatzerhöhungen gerade vor dem Hintergrund des weiter notwendigen wirtschaftlichen Aufholprozesses Sachsens sowie dem verschärften globalen Standortwettbewerb korrigieren, stehen mehrere Möglichkeiten zur Verfügung.

Der Freistaat könnte erstens die NHS senken. Dadurch könnten die Gemeinden auch Hebesätze verlangen, die mit Blick auf die FAG-Zuweisungen bislang nicht attraktiv waren, da sie unterhalb der aktuellen NHS liegen. Wenn sich dadurch die Zahl der Gemeindemittel im FAG-Topf und somit dessen Gesamtvolumen verringert, sollte der Freistaat diese Lücke soweit schließen, dass das FAG-Volumen insgesamt nicht sinkt. Um die Gemeinden auch tatsächlich dazu zu bewegen, ihre Hebesätze zu reduzieren, wäre eine Regelung sinnvoll, wonach Gemeinden, deren Hebesätze ein gewisses Niveau unterschreiten, zusätzliche Zuweisungen erhalten. Als Ankerpunkt böte sich bspw. der Bundesdurchschnitt der jeweiligen Steuer an, was dem Umstand Rechnung trägt, dass sich Sachsen nach wie vor im wirtschaftlichen Aufholprozess gegenüber dem Bund befindet. Zum zweiten könnte der NHS für die Grundsteuer (unterhalb des Bundesdurchschnitts) fixiert werden, um die Gemeinden aus ihrem Gefangenendilemma zu „befreien“ und die Spirale nach oben zu durchbrechen.

Natürlich ist die Frage zu beantworten, wie eine solche Korrektur zu finanzieren wäre. Im Haushaltsjahr 2019 erhalten die Kommunen etwa 6,9 Mrd. Euro vom Freistaat, die sich jeweils etwa hälftig auf Mittel innerhalb und außerhalb des FAG aufteilen (vgl. imreg 2018). Letztere werden überwiegend in Form von Förderprogrammen ausgezahlt. Höhere FAG-Zuweisungen könnten bspw. durch einen Abbau ebendieser Förderprogramme gegenfinanziert werden, wofür noch einmal kritisch zu überprüfen wäre, an welchen Punkten berechnete Steuerungsinteressen des Landes vorliegen und wo sie ggf. entbehrlich sind. Dies entlastete einerseits die kommunalen und staatlichen Verwaltungen von dem damit verbundenen, oft beklagten Bürokratieaufwand (vgl. Sächsi-

scher Städte- und Gemeindetag 2019), der durch Beantragung und Verwendungsnachweise der entsprechenden Mittel entsteht. Andererseits stärkte es die eigene Gestaltungsmöglichkeit der Gemeinden im Sinne des Subsidiaritätsprinzips⁵. Gemeinderäte könnten wieder freier nach eigenem Ermessen und weniger stark gelenkt durch den kommunalen FAG entscheiden.

FAZIT

Die sächsischen Gemeinden setzen bundesweit mit die höchsten Hebesätze bei der Grund- und Gewerbesteuer an. Gerade für kleine und mittelständische Unternehmen bedeutet dies eine deutliche Mehrbelastung gegenüber anderen deutschen Regionen. Ein entscheidender Grund für diese Entwicklung ist die Konstruktionsweise des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen, der durch sehr hohe Nivellierungshebesätze den Gemeinden keinen Anreiz bietet, sich durch besonders niedrige Hebesätze einen Standortvorteil zu verschaffen. Besonders bei der Grundsteuer, der ein dynamischer Nivellierungshebesatz zugrunde liegt, finden sich die Kommunen in einem Gefangenendilemma wieder. Dies führt zu einer Aufwärtsspirale bei den Hebesätzen.

Einfache Korrekturmöglichkeiten wären die Senkung der Nivellierungshebesätze (unterhalb des jeweiligen Bundeschnitts) sowie eine Fixierung des Nivellierungshebesatzes der Grundsteuer. Eine Gegenfinanzierung könnte über einen Abbau der Förderprogramme erfolgen, was gleichzeitig die öffentliche Verwaltung entlasten und die Eigenverantwortung der Kommunen stärken würde.

LITERATUR

Bardt, H. und M. Grömling (2017), Hausgemachte Investitionshemmnisse, IW Kurzberichte 78.2017.

Deutsche Bundesbank (Hrsg.) (2019), Verhältniskennzahlen aus Jahresabschlüssen deutscher Unternehmen von 2015 bis 2016 (endgültige Werte), Statistische Sonderveröffentlichung 6, Frankfurt am Main.

Henger, R. (2019), „Grundsteuerreform: Das beste Modell wird nicht bedacht“, Immobilien & Finanzierung 70(1), S. 33–34.

imreg (Hrsg.) (2018), Mittelschicht entlasten, Kernaufgaben meistern – zum sächsischen Doppelhaushalt 2019/2020, imreg Standpunkt 10/2018.

OECD (Hrsg.) (2019), Gesetzliche Unternehmenssteuersätze (statutory corporate income tax rates), abgerufen unter <https://stats.oecd.org> am 27. August 2019.

Sächsisches Finanzausgleichsgesetz (SächsFAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Januar 2013 (SächsGVBl. S. 95), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 797) geändert worden ist.

SMF – Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2017), Überblick zur Funktionsweise des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Sachsen, Broschüre.

Sächsischer Städte- und Gemeindetag (Hrsg.) (2019), Positionspapier zur Stärkung kommunaler Selbstverwaltung im Freistaat Sachsen.

Schröder, C. (2019), Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich, IW-Trends 2/2019.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2005–2019), Hebesätze der Realsteuern, Ausgaben 2005–2018, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2019), Gemeinden erzielen 2018 höchstes Grundsteueraufkommen seit 1991, Pressemitteilung vom 30. August 2019.

Teichmann, U. (2001), Wirtschaftspolitik, 5. Auflage, Vahlen, München.

-
- 1 Im Folgenden wird unter dem Begriff Grundsteuer stets die Grundsteuer B (für bebaute oder bebaubare Grundstücke und Gebäude) verstanden. Die Grundsteuer A (für Grundstücke der Land- und Forstwirtschaft) wird nicht berücksichtigt.
 - 2 Hier und im Folgenden handelt es sich stets um den mit dem Steueraufkommen der Gemeinden gewichteten Durchschnitt.
 - 3 Der Grundbetrag ergibt sich, in dem man das reale Steueraufkommen durch den angesetzten Hebesatz dividiert. Er besagt also, wie viel Einnahmen eine Kommune je Prozentpunkt Hebesatz erzielt.
 - 4 Bspw. beträgt die Differenz für das gleiche Unternehmen zwischen Görlitz (Gewerbesteuerhebesatz 450% bei rund 56 200 Einwohnern) und Neu-Ulm (360% bei 57 400 Einwohnern) 32 300 Euro bzw. 25%.
 - 5 Dem Subsidiaritätsprinzip zufolge sollen Entscheidungskompetenzen stets auf der niedrigst möglichen Ebene angesiedelt werden. Erst wenn die effiziente Lösung einer Aufgabe nicht mehr möglich ist, rechtfertigt dies die Verlagerung der Entscheidungskompetenz zur (nächst-)höheren Ebene. Vgl. Teichmann (2001), S. 204.