ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Geschwind, Stephan; Rösel, Felix

**Article**

# Bürger wollen niedrigere Steuern als Parlamente (manchmal zumindest)

ifo Dresden berichtet

**Provided in Cooperation with:**
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Geschwind, Stephan; Rösel, Felix (2021) : Bürger wollen niedrigere Steuern als Parlamente (manchmal zumindest), ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 28, Iss. 05, pp. 07-09

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/250985

**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.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

*Stephan Geschwind und Felix Rösel**

# Bürger wollen niedrigere Steuern als Parlamente (manchmal zumindest)

**Gibt es höhere oder niedrigere Steuern, wenn Bürgerinnen und Bürger direkt anstelle von Parlamenten entscheiden? Eine neue Studie zeigt: Es kommt ganz auf die Steuer an. Die Grundsteuer, die alle zahlen müssen, dürfte eher sinken. Für Unternehmen ändert sich dagegen wenig – die Hebesätze der Gewerbesteuer bleiben fast unverändert. Die Ergebnisse beruhen auf einer Ausnahmeregelung des Grundgesetzes, die direkte Demokratie auf kommunaler Ebene in Deutschland erlaubt. 30 von knapp 11 000 Gemeinden in Deutschland wählen keine Gemeinderäte, sondern haben eine Gemeindeversammlung aller Wahlberechtigten als Kommunalvertretung.**

Direkte Demokratie wird weltweit immer populärer. Das Brexit-Referendum oder die Verfassungsreferenden in Irland und der Türkei sind aktuelle Beispiele für wichtige politische Entscheidungen, die direkt durch die Bürgerinnen und Bürger getroffen wurden. Auch im Kleinen verbreitet sich die direkte Demokratie immer stärker. In Deutschland werden auf lokaler Ebene jedes Jahr inzwischen mehr Initiativen für direkte Demokratie gezählt als in mehreren früheren Jahrzehnten zusammengenommen (Mehr Demokratie e. V. 2020).

Direkte Demokratie verändert zweifellos die Mechanismen von Politik. Statt Entscheidungen an Vertreter zu delegieren, entscheiden die Bürgerinnen und Bürger direkt. Diese sind dadurch deutlich mehr gefordert, sich zu informieren, zu diskutieren und Entscheidungen selbst abzuwägen. Dafür steigen jedoch auch die Verantwortung und der Einfluss auf das politische Alltagsgeschäft.

Interessant ist nun, ob sich unter direkter Demokratie auch die Ergebnisse von Politik verändern, zum Beispiel Steuersätze. Steuern sind die wichtigste Einnahmequelle des Staates und Kern von Finanz- und Wirtschaftspolitik. Die Messung des Effektes von direkter Demokratie auf Steuersätze ist jedoch schwierig. Zu hohe oder zu niedrige Steuern rufen im Zweifel die Bürgerschaft auf den Plan und provozieren Initiativen und Bürgerbegehren. Was ist also Henne, was ist Ei? In diesem Beitrag wird eine neue Studie zusammengefasst.[1] Diese zeigt, dass direkte Demokratie durchaus einen Einfluss auf Steuergesetzgebung haben kann. Die Grundsteuersätze sinken in kleinen Gemeinden in Schleswig-Holstein, in die denen keine Gemeinderäte gewählt werden, sondern Gemeindeversammlungen aller Bürgerinnen und Bürger entscheiden.

## DIREKTE DEMOKRATIE IN DEUTSCHEN KLEINSTGEMEINDEN

In einer neuen Studie nutzen Geschwind und Rösel (2021) ein Kuriosum im Bundesland Schleswig-Holstein, um die Wirkung von direkter Demokratie auf Steuern kausal zu isolieren. In einer wenig beachteten Passage erlaubt das deutsche Grundgesetz, dass in den Gemeinden an die Stelle von gewählten Gemeinderäten auch Gemeindeversammlungen aller Bürgerinnen und Bürger – also direkte Demokratie – treten kann (Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG). Nur Schleswig-Holstein macht gegenwärtig hiervon per Landesgesetz Gebrauch. Für Kleinstgemeinden gilt: Haben Gemeinden zu einem bestimmten Stichtag nur 70 Einwohner oder weniger, wird für die kommende Legislaturperiode kein Gemeinderat gewählt, sondern eine Gemeindeversammlung aller Bürgerinnen und Bürger tritt zusammen. Die Gemeinden haben dabei keine Wahl. Die Grenze von 70 Einwohnern ist zwingend und bindend. Nahezu gleich große Gemeinden haben also unterschiedliche Institutionen: ein oder zwei Einwohner über oder unter 70 Einwohnern machen den Unterschied. Gegenwärtig haben rund 25 Gemeinden in Schleswig-Holstein Gemeindeversammlungen, eine ähnliche hohe Zahl von Gemeinden liegt nahe über dem Grenzwert von 70 Einwohnern. In den vergangenen 40 Jahren hatten etwa 36 Gemeinden wenigstens einmal Gemeindeversammlungen (vgl. Abb. 1).

## NIEDRIGERE GRUNDSTEUER, KEIN EFFEKT BEI DER GEWERBESTEUER

Gemeinden in Deutschland betreiben eigene Steuerpolitik. Sie legen die Hebesätze für die landwirtschaftliche Grundsteuer A, die allgemeine Grundsteuer B sowie die Gewerbesteuer fest. Geschwind und Rösel (2021) zeigen in ihrer Studie, dass in Kleinstgemeinden in Schleswig-Holstein an der Grenze zwischen direkter Demokratie und Gemeinderäten die Steuersätze erkennbar springen. Die Autoren nutzen hierfür einen großen Paneldatensatz, der Steuersätze in Schleswig-Holstein über mehr als 40 Jahre hinweg dokumentiert. Gemeinden mit 68 oder 69 Einwohnern sollten sich kaum von Gemeinden mit 71 oder 72 Einwohnern unterscheiden, haben aber rund 10% bis 15% niedrigere Grundsteuersätze (vgl. Abb. 2). Kein Sprung ist dagegen bei der Gewerbesteuer sichtbar. Gemeinderäte und Gemeindeversammlungen besteuern Unternehmen also

* Stephan Geschwind ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Wirtschaftstheorie an der Universität Passau. Prof. Felix Rösel ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Stadt- und Regionalökonomik an der Technischen Universität Braunschweig und Forschungsprofessor bei ifo Dresden.

**Abb. 1**

**Gemeinden mit direkter Demokratie (Gemeindeversammlungen) in Schleswig-Holstein**

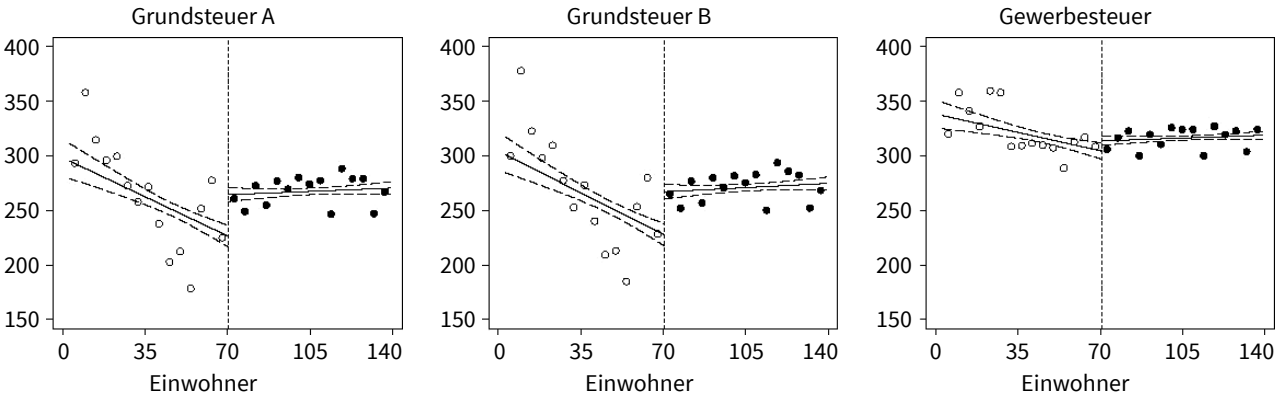
Anmerkung: Die Karte zeigt die Gemeindestruktur von Schleswig-Holstein. Hervorgehobene Gemeinden hatten im Zeitraum 1978 bis 2017 wenigstens einmal eine Gemeindeversammlung, also direkte Demokratie.

Quelle: Geschwind und Rösel (2021).

© ifo Institut

**Abb. 2**

**Grund- und Gewerbesteuerhebesätze nach Einwohnerzahl in Schleswig-Holstein (Gemeinden bis 140 Einwohner)**




Die Abbildung zeigt die Hebesätze der Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer in Gemeinden in Schleswig-Holstein mit weniger als 140 Einwohnern, abgetragen gegen die Einwohnerzahl. Verwendet wurden Daten für die Jahre 1998 bis 2017, die einzelnen Punkte repräsentieren lokale Durchschnitte. Bis 70 Einwohnern haben Gemeinden Gemeindeversammlungen, also direkte Demokratie.

Quelle: Geschwind und Rösel (2021).

© ifo Institut

in ähnlicher Weise, Unterschiede werden aber beim Grundeigentum gemacht.

Andere methodische Ansätze wie Difference-in-Difference- oder Event-Study-Schätzungen bestätigen die Ergebnisse (Geschwind und Rösel 2021). Etliche Gemeinden in Schleswig-Holstein wechselten im Laufe der Zeit mehrfach zwischen parlamentarischer Demokratie und direkter Demokratie hin und her. Diese Wechsel spiegeln sich auch in Änderungen der Grundsteuer wider, nicht jedoch bei der Gewerbsteuer.

Weitere Robustheitsanalysen aus anderen Bundesländern bekräftigen die Ergebnisse. Zum Beispiel sind in Rheinland-Pfalz – einem Bundesland mit ebenfalls sehr kleinen Gemeinden, aber ohne Gemeindeversammlungen – bei 70 Einwohnern keinerlei Sprünge in den Steuersätzen zu sehen. In Brandenburg wurden 1994 für Gemeinden mit weniger als 100 Einwohnern Gemeindeversammlungen freiwillig möglich. Im gleichen Jahr fielen in dieser Gemeindegrößenklasse die Grundsteuersätze stark ab, keine Reaktion ist dagegen bei der Gewerbesteuer sichtbar (Geschwind und Rösel 2021).

## WELCHEN UNTERSCHIED MACHT DIREKTE DEMOKRATIE?

Insgesamt verabschieden Gemeindeversammlungen somit tendenziell niedrigere Hebesätze für Steuern, welche einen großen Personenkreis betreffen. Schleswig-Holstein ist stark landwirtschaftlich geprägt, dies erklärt den Gleichlauf von Grundsteuer A und Grundsteuer B. Außerdem werden Grundsteuer A und Grundsteuer B oftmals gemeinschaftlich angepasst. Dagegen finden sich keine Effekte bei der Gewerbesteuer, obwohl die Wirtschaftsstruktur in den untersuchten Kleinstgemeinden kaum vom Landesdurchschnitt abweicht. Diese Selektivität spricht dafür, dass direkte Demokratie vor allem über eine stärkere Differenzierung von Politik wirkt. Anders als bei Gemeinderatswahlen können Bürgerinnen und Bürger jederzeit und getrennt über einzelne Steuersätze abstimmen und müssen sich nicht am Wahltag für ein Bündel an politischen Positionen entscheiden.

Geschwind und Rösel (2021) zeigen, dass andere Mechanismen keine Erklärung für die sinkenden Grundsteuersätze bieten. Weder die Größe der Kommunalvertretung noch deren Zusammensetzung können die Unterschiede in den Hebesätzen erklären. Auch die geringe Gruppengröße der untersuchten Gemeinden ist für die Analyse von Vorteil. Direkte Demokratie hat selbst in Kleinstgemeinden mit wenigen Einwohnern einen Effekt, obwohl dort die soziale Kontrolle der gewählten Gemeinderäte sehr hoch sein dürfte. Schließlich finden Geschwind und Rösel (2021) auch keine Evidenz für die Hypothese, dass unter direkter Demokratie „überhöhte“ Ausgaben heruntergefahren werden (Frey 1994).

## SCHLUSSFOLGERUNG

In diesem Beitrag wurde eine neue Studie zusammengefasst, die die Wirkung von direkter Demokratie in deutschen Kleinstgemeinden untersucht. 30 von knapp 11 000 Gemeinden in Deutschland wählen keine Gemeinderäte, sondern haben eine Gemeindeversammlung aller Wahlberechtigten als Kommunalvertretung. Die Ergebnisse zeigen, dass die Grundsteuer unter direkter Demokratie sinkt, nicht aber die Gewerbesteuer. Bürgerinnen und Bürger stimmen also punktuell anders ab als Parlamente. Völlig andere politische Entscheidungen sind jedoch nicht zu erwarten. Direkte Demokratie kann in parlamentarischen Demokratien deshalb eine sinnvolle Ergänzung sein.

## LITERATUR

Frey, B. (1994), „Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience”, American Economic Review 84 (2), S. 338-342.

Geschwind, S. und F. Rösel (2021), Taxation under Direct Democracy, CESifo Working Paper No. 9166, Download unter https://www.cesifo.org/DocDL/cesifo1_wp9166.pdf.

Mehr Demokratie e.V. (Hrsg.) (2020), Bürgerbegehrensbericht 2020, Berlin, Download unter https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2020-09-28_Bu__rgerbegehrensbericht_Web.pdf.

1 Dieser Beitrag beruht im Wesentlichen auf einen Blogpost für das Portal „Ökonomenstimme“ (https://www.oekonomenstimme.org/artikel/2021/08/buergerinnen-und-buerger-wollen-niedrigere-steuern-als-parlamente--manchmal-zumindest/).