

Tim Scheurer\*

# Anreizwirkungen im kommunalen Finanzausgleich Sachsens: Die Kreisumlage im Fokus

Die Kreisumlage ist ein Element des kommunalen Finanzausgleichs, durch das die kreisangehörigen Gemeinden zur Finanzierung ihres Landkreises beitragen. Dabei werden im Sinne des angestrebten horizontalen Ausgleichs Gemeinden mit größerer lokaler Steuerbasis stärker zur Kasse gebeten. Dadurch wird der Anreiz zur Pflege der eigenen Steuerbasis, insbesondere zur Ansiedlung von Unternehmen, reduziert. Theoretisch wäre also zu erwarten, dass die Gemeinden höhere Gewerbesteuersätze wählen. In den sächsischen Gemeinden kann im Zeitraum von 2003 bis 2015 jedoch kein Zusammenhang zwischen der Kreisumlage und den Hebesätzen der Gewerbesteuer gefunden werden. Für das Ergebnis existieren mehrere mögliche Erklärungsansätze, u. a. die in der Praxis beobachteten Besonderheiten bei der lokalen Steuerpolitik.

## EINLEITUNG

Der kommunale Finanzausgleich (KFA) in den deutschen Bundesländern soll für eine gleichmäßige Finanzausstattung aller Gemeinden sorgen. Dafür erhalten finanzschwächere Gemeinden im KFA höhere Zuweisungen, während besonders finanzkräftige Gemeinden in der Regel in den Finanzausgleich einzahlen. So wird die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ermöglicht, die ein erklärtes politisches und gesellschaftliches Ziel ist. Allerdings hat der KFA möglicherweise auch Auswirkungen auf den Standortwettbewerb zwischen Gemeinden. Im KFA wird eine größere lokale Steuerbasis mit einer Reduzierung der Ausgleichstransfers „bestraft“. Dementsprechend haben Gemeinden einen geringeren Anreiz, sich um die Ansiedlung von Unternehmen zu bemühen. Deshalb wählen sie womöglich höhere Steuersätze bei den von ihnen gestaltbaren Steuern, als sie es ohne den KFA tun würden. Die zentrale Frage lautet daher, ob der Steuerwettbewerb zwischen den Gemeinden durch den KFA tatsächlich abgeschwächt wird.

Konkret fokussiert sich dieser Artikel auf ein bestimmtes Element des KFA, nämlich die Kreisumlage. Dabei handelt es sich um eine Zahlung der kreisangehörigen Gemeinden an ihren Landkreis. Die Umlage ist umso höher, je größer die Steuerbasis einer Gemeinde. Dementsprechend reduziert sich der Anreiz, sich um die Ansiedlung von Unternehmen zu bemühen. Deshalb lässt eine Ausweitung der Kreisumlage höhere Steuersätze in den Gemeinden erwarten. Für die empirische Untersuchung dieses Zusammenhangs werden die Daten sächsischer Gemeinden herangezogen. Analysiert wird der Zeitraum von 2003 bis 2015.

## ANREIZE IM KFA UND BISHERIGE LITERATUR

Der KFA besteht allgemein aus Zuweisungen vom Land an die Kommunen sowie in geringerem Maß aus Finanzflüssen zwischen den Kommunen. Damit wird zum einen die kommunale Ebene mit Landesmitteln unterstützt, wenn sie im Verhältnis zu

ihren Aufgaben über zu geringe Mittel verfügt (vertikaler Ausgleich). Zum anderen werden Unterschiede in der Finanzausstattung zwischen Kommunen reduziert, um flächendeckend gleichwertige Lebensverhältnisse zu ermöglichen (horizontaler Ausgleich). Zweiteres geschieht dadurch, dass ein wesentlicher Teil der Transfers im KFA an die lokale Finanzkraft geknüpft ist.

Die Steuereinnahmen der Gemeinden setzen sich zum größten Teil aus Anteilen am Einkommen- und Umsatzsteueraufkommen sowie den Realsteuereinnahmen (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer) zusammen. Bei den Realsteuern sind Steuergegenstand und Steuermesszahl bundesweit einheitlich festgelegt, die Gemeinden aber einen individuellen Hebesatz für alle drei Steuern festlegen<sup>1</sup>. Die Finanzkraft einer Gemeinde, die für die Ausgleichstransfers maßgeblich ist, basiert bei den Realsteuern nicht auf den Ist-Steuereinnahmen, sondern auf einem hypothetischen Steuereinkommen, welches die Gemeinden bei der Wahl eines über alle Gemeinden einheitlichen durchschnittlichen Steuersatzes erzielen würden. Somit ergeben sich Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden aus unterschiedlich großen Steuerbasen, nicht aber aus Unterschieden in den Hebesätzen.

Die Gewerbesteuer wird auf Gewerbeerträge im Gemeindegebiet erhoben. Die Höhe des lokalen Hebesatzes ist ein Standortfaktor für Unternehmen (vgl. Büttner 2003)<sup>2</sup>. Gemeinden konkurrieren durch die Wahl ihrer Hebesätze untereinander um die Ansiedlung von Unternehmen. Dies wird als Steuerwettbewerb bezeichnet. Ein hoher Hebesatz könnte Unternehmen davon abhalten, sich in der Gemeinde anzusiedeln. Der Steuerwettbewerb diszipliniert also die Gemeinden und drückt die Hebesätze.

Durch den KFA wird diese Situation verändert. Gemeinden mit einer geringeren Gewersteuerbasis erhalten (unter sonst gleichen Bedingungen) höhere Transfers aus dem Finanzausgleich. Der Nachteil einer Erhöhung des Hebesatzes für die

\* Tim Scheurer war zum Zeitpunkt des Erstellens des Beitrags studentische Hilfskraft an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Gemeinde, nämlich die Abwanderung von Unternehmen und damit Steuerbasis, wird durch den KFA teilweise ausgeglichen. Der Wettbewerbsdruck auf die Gemeinde wird also abgeschwächt (Bauer 2017). Dies lässt erwarten, dass der KFA zu höheren Gewerbesteuerhebesätzen führt. Umgekehrt sollte ein Zurückschrauben des Finanzausgleichs den Steuerwettbewerb stärken und die Gemeinden zur Reduzierung der Hebesätze veranlassen.

Die Auswirkung des Finanzausgleichs auf den Steuerwettbewerb wurde in einer Reihe empirischer Studien untersucht.<sup>3</sup> Gemeinden in Baden-Württemberg wählen einen umso höheren Gewerbesteuerhebesatz, je stärker ihre Ausgleichstransfers von der Gewersteuerbasis abhängen (Büttner 2006). In Niedersachsen fand 1999 eine Reform des KFA statt, wodurch für einige Gemeinden ein verringerter Ausgleichsgrad festgelegt wurde (Egger et al. 2010). Die KFA-Zuweisungen an die betroffenen Gemeinden waren damit weniger sensibel für Veränderungen der Gewerbesteuerbasis. Die von der Reform betroffenen Gemeinden wählten in der Folge geringere Gewerbesteuerhebesätze. Auch in Nordrhein-Westfalen wurde durch ein Verfassungsgerichtsurteil aus dem Jahr 1993 eine Reform des KFA nötig. Diese bestand in einer Anhebung des Nivellierungshebesatzes für Gemeinden mit weniger als 150 000 Einwohnern. Infolgedessen reagierten die Mittelflüsse im KFA stärker auf Veränderungen der Gewerbesteuerbasis. Die Studien von Rauch und Hummel (2016) sowie Holm-Hadulla (2020) offenbaren einen signifikanten Anstieg der Hebesätze durch die Reform.

Die genannten Arbeiten zeigen, dass die Gewerbesteuerhebesätze umso höher liegen, je stärker der KFA die Unterschiede in der Finanzkraft ausgleicht. Dies folgt der oben beschriebenen Logik: Die Abwanderung von Firmen infolge von Steuererhöhungen reduziert die lokale Steuerbasis, was jedoch durch den Finanzausgleich teilweise kompensiert wird. Je höher der Ausgleich, desto weniger Rücksicht muss die Gemeinde auf die eigene Steuerbasis nehmen. Die empirischen Ergebnisse sprechen dafür, dass der Finanzausgleich den Steuerwettbewerb zwischen den Gemeinden reduziert.

## KFA IN SACHSEN – DIE KREISUMLAGE

Im Folgenden soll die Anreizwirkung des KFA für den sächsischen Finanzausgleich empirisch geprüft werden. Dabei steht ein Ausgleichselement im Fokus, das in den genannten Studien noch nicht eingehender analysiert wurde, nämlich die Kreisumlage. Dies ist eine Zahlung von Gemeinden an den ihnen übergeordneten Landkreis, die ebenfalls von der Finanzkraft abhängig ist. Die Darstellungen und Analysen konzentrieren sich auf die Perspektive von kreisangehörigen Gemeinden, da nur diese von der Kreisumlage betroffen sind.

Je finanzstärker eine Gemeinde, desto höher ist die Kreisumlage. Der Umlagesatz bestimmt, wie stark dieser Zusammenhang ist. Bei einem hohen Umlagesatz werden Gemeinden mit großer Steuerbasis stärker belastet. Damit ist die Ausgleichswirkung größer. Die Pflege der eigenen Steuerbasis lohnt sich weniger und der Steuerwettbewerb wird abgeschwächt. Für die empirische Untersuchung bedeutet das konkret, dass bei höheren Umlagesätzen durchschnittlich höhere Gewerbesteuerhebesätze zu erwarten sind.

## EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG

Die relevanten Daten für die Analyse stammen vom Statistischen Landesamt und dem Sächsischen Staatsministerium der Finanzen. In der Untersuchung werden nur Gemeinden berücksichtigt, deren Gebiet zwischen 2003 und 2019 nicht (durch Eingemeindungen/Vereinigungen) verändert wurde. Dadurch verbleiben 331 Gemeinden (Gebietsstand 2019) für die Analyse der Hebesätze zwischen 2003 und 2015.

In Abbildung 1 sind zunächst die Hebesätze der Gewerbesteuer gegen die für die Gemeinden jeweils gültigen Kreisumlagesätze im gesamten Untersuchungszeitraum abgetragen. Je höher der Umlagesatz, desto stärker werden Gemeinden in Abhängigkeit von ihrer Finanzkraft durch die Kreisumlage belastet. Dementsprechend weniger lohnend ist die Ausweitung der lokalen Steuerbasis durch die Ansiedlung von neuen Unternehmen. Bei höheren Umlagesätzen (Abszisse) sollten folglich höhere Hebesätze (Ordinate) zu beobachten sein. In den Daten zeigt sich ein leicht positiver Zusammenhang, verdeutlicht durch die eingezeichnete Gerade einer einfachen linearen Regression. Das könnte aber beispielsweise auch dadurch getrieben sein, dass sich sowohl die Umlagesätze als auch die Hebesätze im Durchschnitt über die Zeit erhöht haben. Ein kausaler Zusammenhang lässt sich aus Abbildung 1 noch nicht ableiten.

Für belastbare Aussagen werden Regressionsanalysen herangezogen. Damit soll der Einfluss des Kreisumlagesatzes auf den Hebesatz der Gewerbesteuer ermittelt werden. Dabei werden verschiedene Faktoren berücksichtigt, um bestmöglich einen kausalen Zusammenhang nachzuweisen (vgl. Box 1). Der schwach positive Zusammenhang in Abbildung 2 erweist sich in der eingehenden empirischen Analyse als nicht statistisch signifikant. Ein Effekt der Kreisumlage auf den Steuerwettbewerb lässt sich basierend darauf also nicht bestätigen.

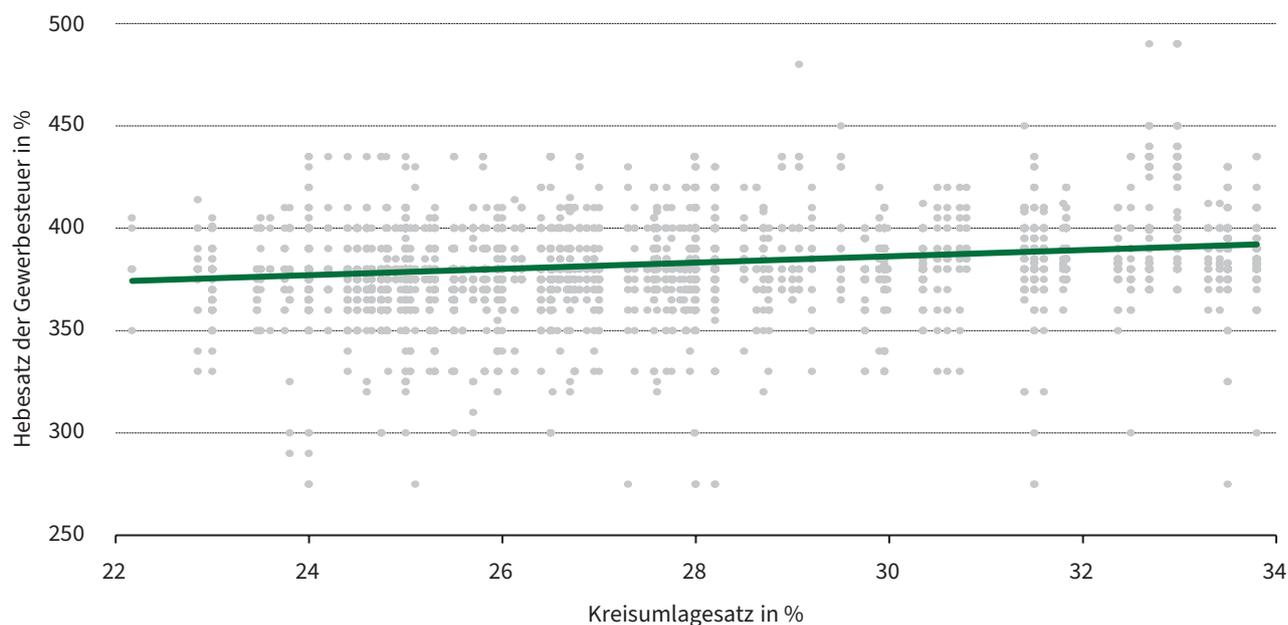
### Box 1

In allen Regressionen werden fixe gemeindeindividuelle und Zeiteffekte berücksichtigt. Daneben werden Kontrollvariablen berücksichtigt, die einen Teil der Variation in den Hebesätzen erklären könnten. Dazu werden hier die Einwohnerzahl und das Verhältnis von Steuerkraft zu ermitteltem Finanzbedarf genutzt. Die Regressionsschätzung wird für verschiedene Stichproben wiederholt. Neben der Gesamtheit der 331 Gemeinden werden nur diejenigen Gemeinden mit mindestens 2000 Einwohnern (Stand 2003,  $n = 262$ ) getestet. Eine dritte Alternative besteht aus Gemeinden, die im Untersuchungszeitraum durchgängig Ausgleichstransfers erhalten haben ( $n = 272$ ). Als erklärende Variable wird jeweils der Kreisumlagesatz aus dem aktuellen und alternativ aus dem Vorjahr verwendet. Damit wird die Möglichkeit berücksichtigt, dass die Gemeinden mit Verzögerung auf Änderungen des Umlagesatzes reagieren.

Die Kreisumlage ist eine wichtige Finanzierungsquelle der Landkreise. Den Kreisumlagesatz kann jeder Kreis selbst festlegen und jährlich entsprechend seiner Finanzierungsbedürfnisse anpassen. Die finanzielle Lage in den Landkreisen hängt auch von den Gemeinden ab. Es ist also möglich, dass

Abb. 1

Zusammenhang zwischen Hebesätzen der Gewerbesteuer und Kreisumlagesätzen, gesamter Zeitraum 2003 bis 2015



Anmerkung: Alle 331 kreisangehörigen sächsischen Gemeinden ohne Gebietsänderungen zwischen 2003 und 2019.

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

der Umlagesatz gleichzeitig durch die Gemeinden beeinflusst wird. Beim Zusammenhang zwischen Umlagesatz und Hebesätzen läge dann eine umgekehrte Kausalität vor. Für die empirische Untersuchung wäre aber eine Situation optimal, in der ein Einfluss der Gemeinden auf die Umlagesätze ausgeschlossen wird. Dafür kann die sächsische Kreisreform von 2008 herangezogen werden. Im Zuge der Reform wurden einige Landkreise zusammengeschlossen. Die Umlagesätze, die für die alten Kreisgebiete gegolten haben, mussten angepasst werden, da im zusammengeschlossenen Landkreis ein für alle Gemeinden einheitlicher Umlagesatz festgelegt wird. Die Änderungen des Umlagesatzes von 2008 auf 2009 sind also durch einen anderen Faktor bestimmt als nur die finanzielle Lage der Gemeinden. Dadurch entsteht eine Art natürliches Experiment, um die Auswirkung der Kreisumlagesätze auf die Hebesätze zu beobachten.

Die untersuchten Gemeinden werden dafür in zwei Gruppen unterteilt. Die Einteilung basiert auf der Änderung des Umlagesatzes zwischen 2008 und 2009, also im Zuge der Reform. In die Kontrollgruppe werden Gemeinden eingeordnet, für die sich der Umlagesatz nicht erhöht hat (Änderung von max. +0,05 Prozentpunkten) oder gesenkt wurde. Die Testgruppe besteht aus Gemeinden, die 2009 von Erhöhungen des Umlagesatzes betroffen waren<sup>4</sup>. Die durchschnittlichen Hebesätze der beiden Gruppen im Zeitverlauf sind in Abbildung 2 dargestellt. Von Interesse ist die Entwicklung der Linien nach der Reform im Jahr 2008. Wenn die Kreisumlage den Steuerwettbewerb tatsächlich abschwächt, dann sollte eine Ausweitung dieser in Form eines höheren Umlagesatzes die Hebesätze erhöhen. In der Grafik müsste der durchschnittliche Hebesatz der Testgruppe (dunkelgrüne Linie) nach der Reform nach oben knicken und danach mit größerem Abstand zur Kontrollgruppe (hellgrüne Linie) verlaufen. Dies ist jedoch nicht zu beobachten.

## DISKUSSION

Ein Einfluss der Kreisumlage auf die Hebesätze der Gemeinden, wie er aus Modellen des Steuerwettbewerbs abgeleitet wird, konnte in der vorliegenden Untersuchung für Sachsen nicht nachgewiesen werden. Das spricht dafür, dass die Kreisumlage den Steuerwettbewerb nicht abschwächt oder generell kaum Steuerwettbewerb zwischen den Gemeinden besteht.

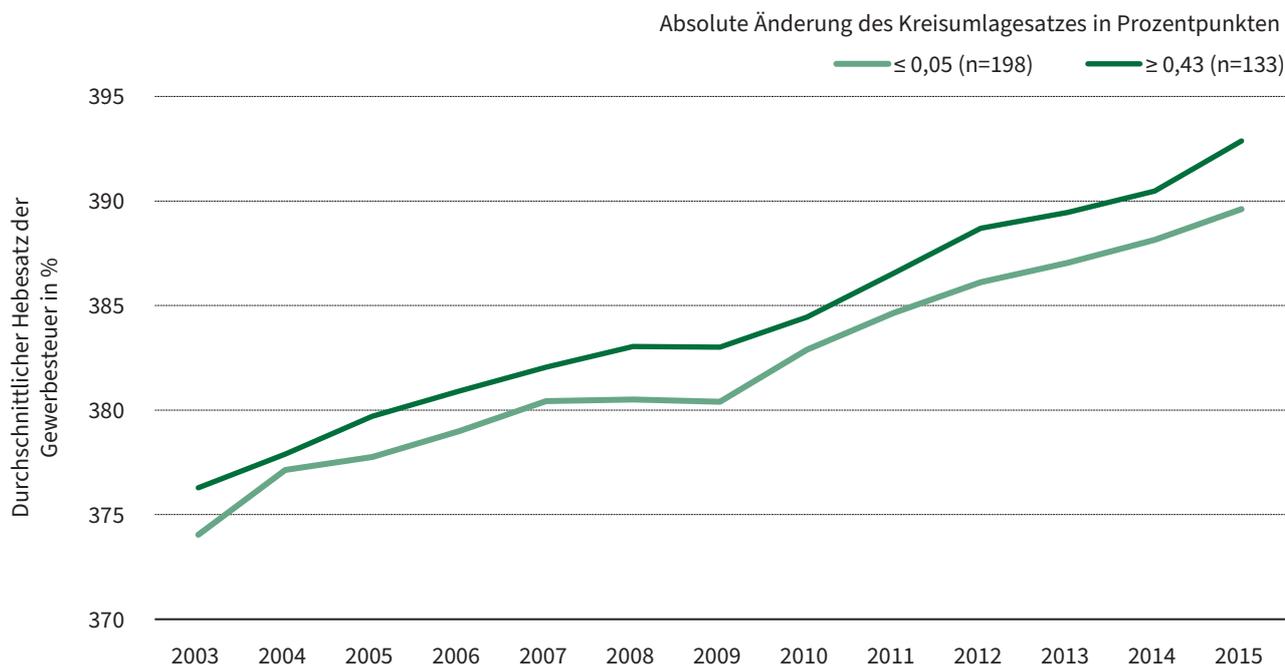
Andere empirische Arbeiten zum KFA in Deutschland konnten jedoch eine Abschwächung des Steuerwettbewerbs feststellen. Allerdings bestehen Unterschiede zu diesen Untersuchungen. Zum einen sind andere Bundesländer (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen) analysiert worden. Zum anderen basieren die Studien auf wesentlichen Änderungen eines Ausgleichsparameters, z. B. des Ausgleichsgrads (Egger et al. 2010) oder des Nivellierungssatzes (Rauch und Hummel 2016). Dagegen sind die Änderungen des Kreisumlagesatzes im hier betrachteten Untersuchungszeitraum eher klein. Dies könnte eine Erklärung dafür sein, dass in den sächsischen Gemeinden keine signifikanten Reaktionen des Hebesatzes festgestellt wurden.

Die Gemeinden ändern ihre Hebesätze insgesamt selten. Dies wird in Abbildung 3 verdeutlicht. Zwischen 2003 und 2015 haben etwa ein Drittel der untersuchten sächsischen Gemeinden keine Änderung des Hebesatzes der Gewerbesteuer vorgenommen. Nur 16 Gemeinden haben den Hebesatz mehr als zweimal geändert. Kleine Variationen im Kreisumlagesatz sind womöglich kein ausreichender Anreiz für eine Änderung des Hebesatzes.

Hinzu kommt, dass die Gemeinden häufig „runde“ Hebesätze wählen, also durch zehn oder fünf teilbare Werte. Der Großteil der Hebesätze konzentriert sich dabei auf einige wenige Werte, wie in Abbildung 4 zu sehen ist. Im Jahr 2015 lag

Abb. 2

Vergleich des durchschnittlichen Hebesatzes in beiden Gruppen, unterschieden nach der Änderung des Kreisumlagesatzes von 2008 auf 2009



Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

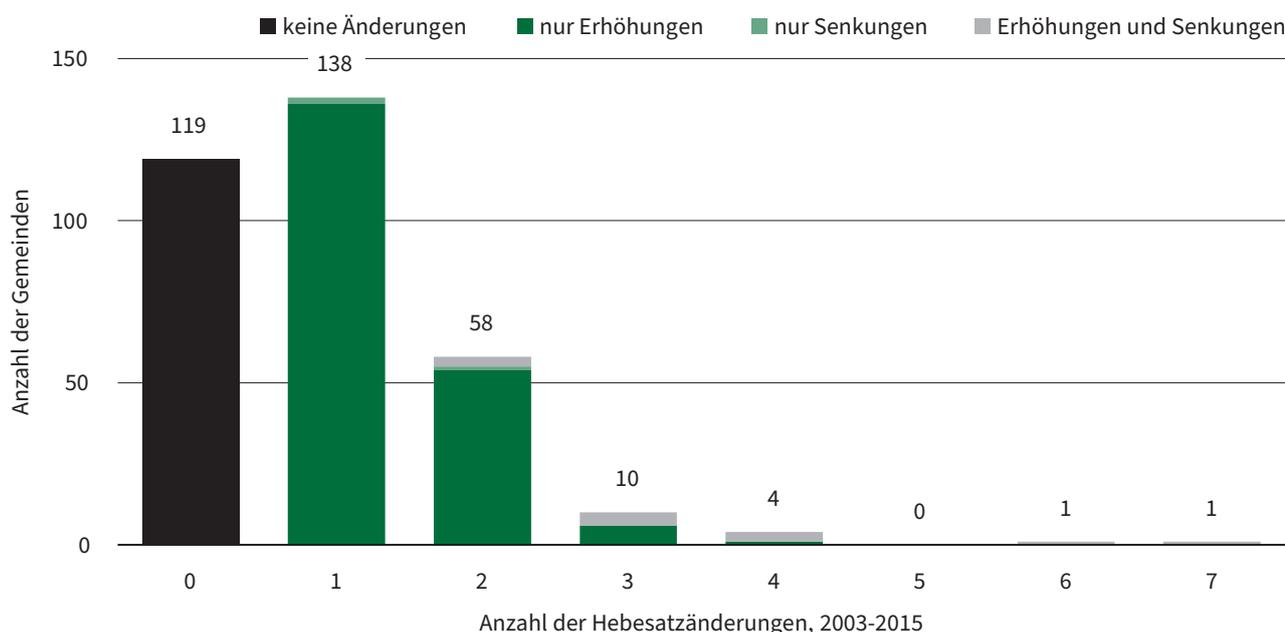
rund ein Viertel der betrachteten Hebesätze der Gewerbesteuer bei 400%. Weitere häufig auftretende Hebesätze liegen bei 380% und 390%. Diese drei Werte machen zusammen zwei Drittel der Hebesätze im Jahr 2015 aus. In Steuerwettbewerbsmodellen geht man hingegen von kontinuierlichen Variationen der Steuersätze aus. Das deckt sich aber nicht mit dem empirischen Bild. Stattdessen sind in der Praxis diskrete Sprünge der Hebesätze üblich. Dies könnte ein weiteres Argument dafür sein,

dass die Änderungen im Kreisumlagesatz zu klein waren, um die Gemeinden zur Änderung des Hebesatzes zu veranlassen.

Die Ballung der Steuersätze auf bestimmte Werte könnte auch ein Indiz dafür sein, dass sich die Gemeinden untereinander vergleichen und an bestehenden Hebesätzen orientieren. Einen Erklärungsansatz dafür liefert die Theorie des Yardstick-Wettbewerbs (Besley und Case 1995). Wähler\*innen in einer Region vergleichen die Politik ihrer Regierung mit der Politik in

Abb. 3

Häufigkeit von Änderungen des Gewerbesteuerhebesatzes in den untersuchten Gemeinden

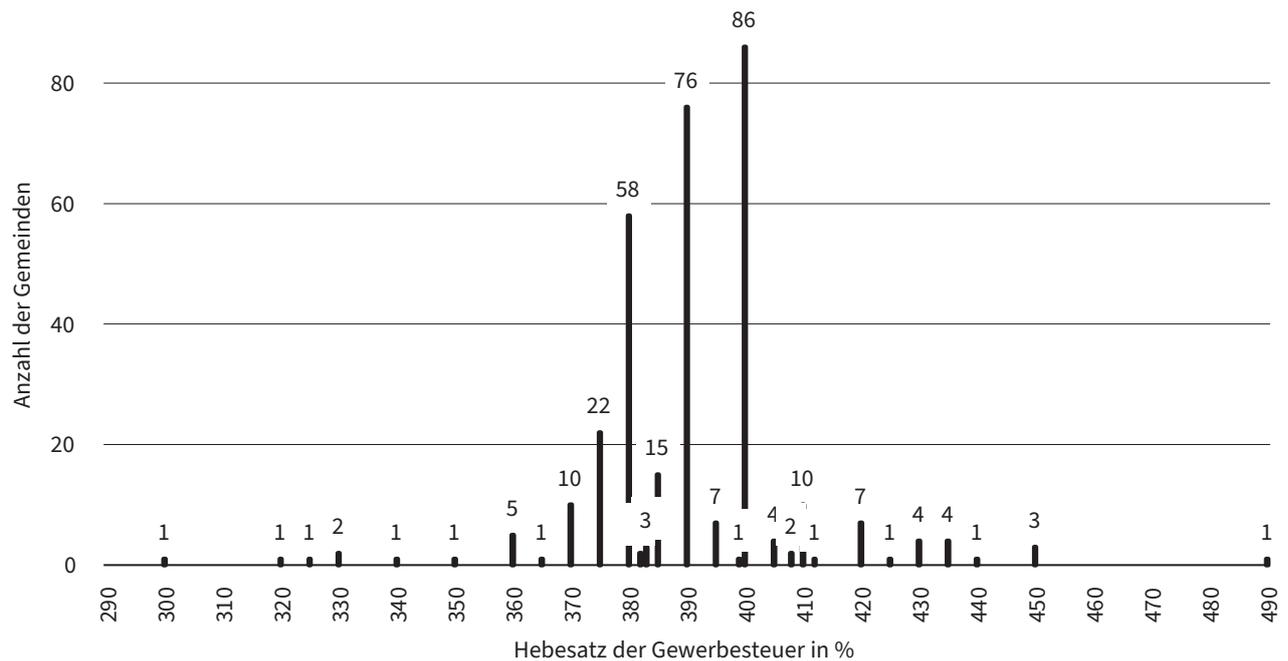


Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 4

Hebesätze der Gewerbesteuer der untersuchten Gemeinden im Jahr 2015



Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

benachbarten Gebietskörperschaften. Um die Gunst der Wählerschaft nicht zu verlieren, wählen Politiker\*innen dann eher Hebesätze, die auch in den benachbarten Gemeinden vorliegen. Dementsprechend muss ein Anreiz durch den KFA ausreichend groß sein, um eine Reaktion der lokalen Politik zur Folge zu haben. Zusammenfassend sind die Änderungen des Umlagesatzes wahrscheinlich zu klein, um aus Sicht der Gemeinden eine Neuausrichtung ihres Hebesatzes zu rechtfertigen.

Egger, P., M. Köthenburger und M. Smart (2010), „Do Fiscal Transfers Alleviate Business Tax Competition? Evidence from Germany“, *Journal of Public Economics* 94 (03), S. 235-246.

Ferede, E. (2017), „The Incentive Effects of Equalization Grants on Tax Policy: Evidence from Canadian Provinces“, *Public Finance Review* 45 (06), S. 723-747.

Holm-Hadulla, F. (2020), Fiscal Equalization and the Tax Structure, *Regional Science and Urban Economics* 81.

Rauch, A. und C.-A. Hummel (2016), „How to Stop the Race to the Bottom“, *International Tax and Public Finance* 23 (05), S. 911-933.

Smart, M. (2007), „Raising Taxes through Equalization“, *Canadian Journal of Economics* 40 (04), S. 1 188-1 212.

LITERATUR

Bauer, D. (2017), „Die Anreizwirkungen des kommunalen Finanzausgleichs“, *ifo Dresden berichtet* 24 (02), S. 26-30.

Besley, T. und A. Case (1995), „Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition“, *The American Economic Review* 85 (01), S. 25-45.

Büttner, T. (2003), „Tax Base Effects and Fiscal Externalities of Local Capital Taxation: Evidence from a Panel of German Jurisdictions“, *Journal of Urban Economics* 54 (01), S. 110-128.

Büttner, T. (2006), „The Incentive Effect of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy“, *Journal of Public Economics* 90 (03), S. 477-497.

Büttner, T., W. Scheffler und A. von Schwerin (2014), „Die Hebesatzpolitik bei der Gewerbesteuer nach den Unternehmensteuerreformen“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15 (04), S. 346-354.

Büttner, T. und M. Krause (2021), „Fiscal Equalization as a Driver of Tax Increases: Empirical Evidence from Germany“, *International Tax and Public Finance* 28 (01), S. 90-112.

Dahlby, B. und N. Warren (2003), „Fiscal Incentive Effects of the Australian Equalisation System“, *The Economic Record* 79 (247), S. 434-445.

- 1 Beispielsweise beträgt die Steuermesszahl der Gewerbesteuer 3,5%. Wählt die Gemeinde einen Hebesatz von z. B. 400%, dann beträgt der Steuersatz der Gewerbesteuer in dieser Gemeinde 14%.
- 2 Da die Gewerbesteuer von der Einkommensteuerschuld abzugsfähig ist (maximal bis zum 1,8-fachen (2001-2007) bzw. 3,8-fachen (2008-2019) des Steuermessbetrags, äquivalent zu einem Hebesatz von 180% bzw. 380%), ist der Hebesatz als Standortfaktor für Personengesellschaften erst ab einer entsprechenden Höhe der Hebesätze von Bedeutung. Dies wird von Büttner et al. (2014) aufgezeigt, soll hier aber nicht weiter diskutiert werden.
- 3 Hier sollen nur Ergebnisse aus Arbeiten zum kommunalen Finanzausgleich in Deutschland näher betrachtet werden. Zum Länderfinanzausgleich und ähnlichen Ausgleichssystemen in anderen Ländern, z. B. Kanada, existieren ebenfalls empirische Arbeiten, etwa von Dahlby und Warren (2003), Smart (2007), Ferede (2017) oder Büttner und Krause (2021).
- 4 Die minimale Erhöhung beträgt 0,43 Prozentpunkte. Änderungsbeträge zwischen +0,05 und +0,43 sind nicht aufgetreten.