

Angesichts der unvermindert anhaltenden Steuerkonkurrenz in der EU wird im politischen Raum vermehrt gefordert, die Zuteilung der Strukturfonds an eine Mindestbesteuerung zu knüpfen. Ungeachtet ihrer strategischen Natur lassen sich diese Forderungen im Prinzip durchaus im Rahmen der Theorie des Fiskalföderalismus rechtfertigen. Sie entsprechen der Logik eines Finanzausgleichs. Ein entsprechender europäischer Finanzausgleich würde allerdings so gravierende Probleme aufwerfen, dass an einer Reduktion der tariflichen Steuersätze in Deutschland kein Weg vorbeiführt. Ohnehin eignen sich die Strukturfonds nicht als Druckmittel, da sie aufgrund der Ko-finanzierung die Mitgliedsländer der EU eher dazu veranlassen, ihre Steuersätze zu erhöhen.

Unter den Anpassungsproblemen im Zusammenhang mit der wachsenden wirtschaftlichen Integration hat die Problematik des internationalen Steuerwettbewerbs in der Öffentlichkeit vergleichsweise viel Aufmerksamkeit erzielt. Insbesondere die steuerlichen Unterschiede innerhalb Europas werden seit langem intensiv diskutiert. Mit der Steuerreform des Jahres 2000 mit Wirkung für 2001 hat die deutsche Finanzpolitik endlich aktiv auf den internationalen Steuerwettbewerb bei den Unternehmensteuern reagiert. Die Reform hat zwar nicht dazu geführt, dass Deutschland im internationalen Vergleich seine Stellung als Hochsteuerland verloren hat, hat aber immerhin dafür gesorgt, dass in der Steuerbelastung mit den anderen Hochsteuerländern, wie den USA und Frankreich, gleichgezogen wurde. Die Entwicklung hat indessen in den letzten fünf Jahren nicht Halt gemacht. Neue Wettbewerbsstandorte sind hinzugekommen, und manche Wettbewerbsstandorte, insbesondere in Osteuropa, haben zwischenzeitlich drastische Senkungen in der tariflichen Steuerbelastung für Investitionen vorgenommen.

Gegenwärtig liegt das tarifliche Steuersatzdifferential bei der Gewinnbesteuerung von Kapitalgesellschaften im Schnitt bei ungefähr 10 Prozentpunkten zwischen den EU-15 und den zehn neuen Mitgliedsländern, aus deutscher Perspektive ist das Gefälle noch größer. Hierdurch kommt es einmal zu einer Verlagerung von Investitionsentscheidungen. Zugleich gibt es aber auch einen adversen Effekt auf das Steueraufkommen der Hochsteuerländer. Die deutlichen Steuersatzunterschiede werden inzwischen von verschiedenen Mitgliedsländern, beispielsweise

von Seiten Deutschlands und Frankreichs, aber auch von den Niederlanden, thematisiert, wobei regelmäßig eine stärkere Koordination der Steuerpolitik eingefordert wird. Da gerade auch die osteuropäischen Länder Transfers aus dem Brüsseler Haushalt erhalten, zeichnet sich in der letzten Zeit die Tendenz ab, einen Bezug zwischen der Kooperation der Mitgliedsländer in der Steuerpolitik und den Strukturhilfen des EU-Haushalts herzustellen. Insbesondere von deutscher Seite wird die Fortsetzung der Transfers bei einer Beibehaltung der als aggressiv wahrgenommenen Steuerpolitik in Frage gestellt. Die Verbindung von Transfers und Steuerpolitik hat so auch Eingang in die Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und SPD gefunden:

»Den Mitgliedsstaaten, die – gemessen an ihrer Wirtschaftskraft – bei den Unternehmensteuern eine Mindeststeuerquote unterschreiten, sollten die EU-Regionalfördermittel gekürzt werden. Dies lässt – im Gegensatz zu Mindeststeuersätzen – den Beitrittsstaaten die Freiheit, ihr Steuerrecht nach nationalen Bedürfnissen zu gestalten, wenn sie bereit sind, auf die volle Höhe der EU-Strukturfondsmittel zu verzichten.«

Wie die Erfolgchancen solcher Forderungen sind, lässt sich beim gegenwärtigen Zustand der Europäischen Union schlecht prognostizieren. Immerhin lässt sich folgern, dass die steuerpolitische Thematik weiter Bestandteil der Verhandlungen auf EU-Ebene sein wird. Wie auch immer Fortschritte aussehen werden, eine Ko-

¹ Gekürzte Fassung der Antrittsvorlesung an der Ludwig-Maximilians-Universität vom 1. Februar 2006.

operation in der Steuerpolitik wird Kompensationen für die Niedrigsteuerränder beinhalten. Es liegt nahe, dass entsprechende Kompensationen über den EU-Haushalt erfolgen. Insofern erscheint die Verbindung von Steuerpolitik und Transfers zumindest im Rahmen von Verhandlungen relevant zu sein.

Für den Finanzwissenschaftler ist die Verbindung zwischen dem Steuerwettbewerb und den Transfers wenig überraschend: Zuweisungen werden im Rahmen des Fiskalföderalismus seit jeher als Mittel zur Lösung von Koordinationsproblemen bei dezentraler Politik angesehen. So diskutieren Bradford und Oates (1972) dezidiert Vorschläge, Zuweisungssysteme dafür zu nutzen, Probleme des Steuerwettbewerbs zu lösen. Sie sehen allerdings eine entsprechende Wirkung des Finanzausgleichs nur unter bestimmten Bedingungen, nämlich wenn der Finanzausgleich Anreize setzt, die Steueranspannung zu erhöhen:

»... the inclusion of the fiscal effort term in the revenue sharing formula means a reduced price per unit of a public service ... and in general higher levels of public output« (Bradford und Oates 1972, 433).

Nach dieser Argumentation können also vom Finanzausgleich Anreize ausgehen, trotz einer Wettbewerbssituation ein höheres Angebot öffentlicher Leistungen aufrecht zu erhalten. In der Tat hat die neuere theoretische Literatur im Rahmen formaler Analysen bestätigt (vgl. Smart 1998; Köthenbürger 2002 und Bucovetsky und Smart 2002), dass der typische, steuerkraftbasierte Finanzausgleich in der Tat als Instrument zur Beseitigung schädlicher Effekte des Steuerwettbewerbs dienen kann.

Dies könnte unter Umständen erklären, warum der Steuerwettbewerb auf der lokalen Ebene zu weitgehend stabilen Ergebnissen führt. Zahlreiche Studien zeigen nämlich für die USA, für Kanada, für die Schweiz, für Deutschland und andere Länder, dass der Steuerwettbewerb auf lokaler Ebene die Stabilität der Finanzen nicht untergräbt und auch dort nicht zu Null-Steuersätzen geführt hat, wo eine hohe Mobilität der Bemessungsgrundlagen vorherrscht, wie beispielsweise bei der Gewerbesteuer. Es erscheint sogar denkbar, dass die Begrenzung schädlicher Effekte des Steuerwettbewerbs eines der Erfolgsgeheimnisse des Finanzausgleichs ist, dem ja oft ein effizienzfeindlicher Ruf anhängt. Vor diesem Hintergrund soll hier der Anzeigeeffekt des Finanzausgleichs auf die Steuerpolitik nachvollzogen und demonstriert werden, dass dieser Effekt durchaus empirische Relevanz hat. Gerüstet mit dem Verständnis des Mechanismus und seiner empirischen Relevanz können wir dann zu der Frage zurückkehren, welche Rolle dieser Effekt des Finanzausgleichs für die Lösung der Problematik des europäischen Steuerwettbewerbs spielen kann.

Problematik des Steuerwettbewerbs

Die Problematik des Steuerwettbewerbs ist einer breiteren Öffentlichkeit durch die griffige, wenn auch etwas unglückliche Formel vom Wettlauf nach unten bekannt. Demnach führt die Steuerkonkurrenz zu einem gegenseitigen Unterbieten der Wettbewerber mit dem Ergebnis, dass die Steuersätze ins Bodenlose fallen. Eine umfangreiche theoretische und empirische Literatur zum Steuerwettbewerb hat indessen die Problematik präzisiert. Kernproblem ist demnach die fiskalische Externalität. Damit wird ausgedrückt, dass steuerpolitische Entscheidungen der im Wettbewerb befindlichen Gebietskörperschaften nicht nur die eigenen wirtschaftlichen und fiskalischen Verhältnisse, sondern auch die Verhältnisse in anderen Gebietskörperschaften beeinflussen. Um die Konsequenzen zu verstehen, ist es sinnvoll, sich in die Entscheidungssituation einer Gebietskörperschaft zu versetzen, die eine Ausweitung ihres Angebots an öffentlichen Leistungen erwägt. Nehmen wir an, eine solche Ausweitung verbessert die Versorgung der Bürger, so entstehen aber doch auch Kosten für den Bürger, was ebenso für die Wohlfahrt relevant ist; je nach Art der Besteuerung direkt – durch den Entzug von Ressourcen im Rahmen der Besteuerung – oder indirekt – durch die Verlagerung von wirtschaftlichen Aktivitäten seitens der Steuerzahler. Eine Ausweitung des Angebots wird dann im Rahmen eines solchen Entscheidungsmodells durchgeführt, solange der zusätzliche Vorteil, der Grenznutzen aus der Bereitstellung öffentlicher Güter, den zusätzlichen Kosten, den Grenzkosten, entspricht. In der Situation des Steuerwettbewerbs stehen dabei Grenzkosten im Vordergrund, die einer Gebietskörperschaft aus der Verlagerung von wirtschaftlichen Aktivitäten entstehen. Führt nämlich der zur Finanzierung notwendige Anstieg des Steuersatzes zu einer bloßen Verlagerung von Aktivitäten seitens der Steuerpflichtigen, profitieren ja die Bürger anderer Gebietskörperschaften, sei es durch die budgetbedingte Ausweitung der Aktivitäten oder durch einen Anstieg der Steuereinnahmen. Aus übergeordneter Perspektive sind demnach die Folgen der Steuerpolitik weniger gravierend, als sich das für die einzelne Gebietskörperschaft darstellt.

Abbildung 1 verdeutlicht die Überlegung. Betrachten wir eine Gebietskörperschaft, die ein zusammengesetztes öffentliches Gut anbietet. Aus Sicht der Bürger oder der Regierung – das sei hier erst einmal dahingestellt – stiftet jede zusätzliche Einheit des bereitgestellten Gutes einen zusätzlichen Nutzen oder Grenznutzen. Aus der Theorie des Haushalts übernehmen wir die Annahme, dass dieser Grenznutzen fallend verläuft – es stellt sich insofern mit wachsendem Angebot eine gewisse Sättigung ein. Nun muss für jede Einheit dieses Gutes die Finanzierung über Steuern sichergestellt werden. Der Literatur zum Steuerwettbewerb folgend, nehmen wir der Einfachheit halber an, dass mobiles Kapital besteuert wird – andere mobile Steuerbasen füh-

ren letztlich zu ähnlichen Ergebnissen. Die Besteuerung des Kapitals reduziert dann den Kapitaleinsatz und führt zu einem Sinken der Arbeitsproduktivität und damit des Arbeitseinkommens. Hieraus ergibt sich ein Rückgang des Konsums für jede zusätzliche steuerfinanzierte öffentliche Ausgabe. In der Regel wird man annehmen, dass dieser Rückgang mit dem Steuersatz steigt. Dies wird durch die steigenden (lokalen) Grenzkosten der Bereitstellung öffentlicher Güter dargestellt. Bei geringer Besteuerung dürfte die Ausweichreaktion sehr gering sein, man kann dann durch Verzicht auf 1 € Konsum öffentliche Güter von nahezu 1 € bereitstellen. Wird aber ein höheres Niveau an öffentlichen Gütern bereitgestellt, dann muss der Steuersatz steigen, und man kann davon ausgehen, dass die Ausweichreaktion stärker wird. Um ein Mehr an öffentlichen Gütern im Wert von 1 € bereitzustellen, werden dann die Bürger deutlich mehr als 1 € Konsumverzicht leisten müssen. Die aus Sicht der Entscheidungsträger optimale Politik wird durch die Gleichheit von Grenznutzen und Grenzkosten bestimmt – die optimale Bereitstellung öffentlicher Güter entspricht dem Achsenabschnitt unter dem Schnittpunkt der beiden Kurven (X_0).

Folgt man der Literatur zum Steuerwettbewerb, entsteht diese Ausweichreaktion aber zu einem guten Teil durch Mobilität des Faktors Kapital, der nun an anderer Stelle produktiv eingesetzt wird. Die Ausweichreaktion des mobilen Kapitals führt dann zu einem Kapitalanstieg in vergleichbarer Höhe in anderen Gebietskörperschaften. Insofern sind die wahrgenommenen lokalen Grenzkosten überhöht – es entsteht ja ein Zugewinn an Konsummöglichkeiten in anderen

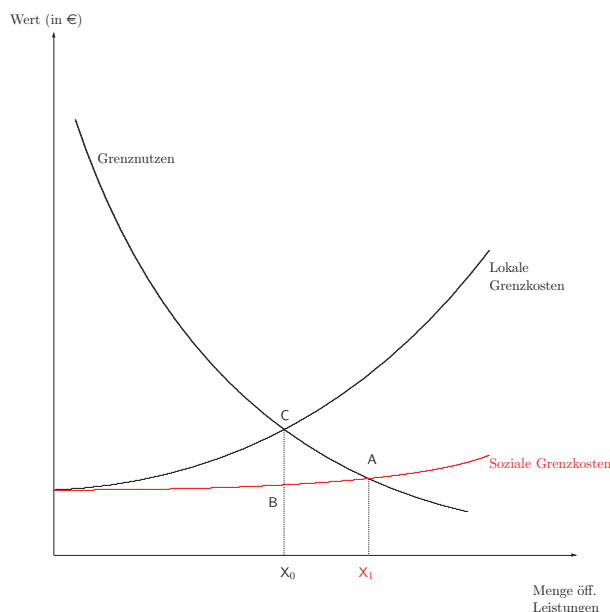
Gebietskörperschaften. Aus übergeordneter sozialer Perspektive verlaufen die Grenzkosten demnach flacher, beispielsweise entsprechend der roten Linie. Könnte man die lokale Regierung dazu veranlassen, sich nach dieser Kurve zu richten, würde sie das Angebot öffentlicher Güter ausweiten und öffentliche Güter in Höhe von X_1 anbieten. Demnach würde man einen Netto-Wohlfahrtsgewinn entsprechend dem Dreieck A-B-C erzielen.

Zur Illustration sei auf die Diskussion um die europäische Steuerpolitik eingegangen. Die zitierten Stimmen für eine Umgestaltung des Transfersystems könnte man im Rahmen unserer Betrachtung in dem Sinne interpretieren, dass die Steuerpolitik der genannten osteuropäischen Wettbewerbsländer von zu hohen Grenzkosten der Bereitstellung öffentlicher Güter ausgeht. Ein Anstieg der Steuersätze würde nämlich Vorteile in den anderen Mitgliedsländern wie Deutschland mit sich bringen, die bei der Steuerpolitik bislang unberücksichtigt bleiben. Ganz ähnlich im lokalen Kontext: Wenn die Stadt München erwägt, ihre Ausgaben zu erhöhen und dazu den Hebesatz der Gewerbesteuer zu erhöhen, ergibt sich nicht nur eine Schwächung des eigenen Standorts. Vielmehr würde gleichzeitig das Umland profitieren. Diese fiskalische Externalität würde in der Regel bei der Stadt München unberücksichtigt bleiben. Aus der Perspektive Bayerns dürfte dieser Effekt aber eine Rolle spielen.

Einfluss des Finanzausgleichs

Im Rahmen eines Finanzausgleichs nun wird jede einzelne Gebietskörperschaft an den Gesamteinnahmen der Föderation beteiligt. Es liegt nahe zu vermuten, dass dies auch die Wahrnehmung der Grenzkosten der Bereitstellung öffentlicher Güter ändert. Lassen Sie uns kurz diesen Zusammenhang beleuchten. Hierzu betrachten wir die Einnahmen einer Gebietskörperschaft unter Bedingungen eines stilisierten Finanzausgleichs. Unter Bedingungen des Finanzausgleichs setzen sich die öffentlichen Einnahmen zusammen aus Steuereinnahmen und Transfers. Letztere beinhalten typischerweise zwei Komponenten. Die erste beinhaltet eine pauschale Zahlung in bestimmter Höhe, z.B. 300 € pro Einwohner. Die zweite ist abhängig von der so genannten Steuerkraft der Gebietskörperschaft. Diese Komponente bewirkt eine Umverteilung: Eine steuerstarke Gebietskörperschaft erhält wenig Zuweisungen, eine steuerschwache viel. Im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs wird dies unmittelbar deutlich an den »Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft«. Bei der Definition der Steuerkraft gibt es eine systematische Übereinstimmung in den verschiedenen Ländern, die uns hier aber nicht weiter zu interessieren braucht. Entscheidend für uns ist, dass die Steuerkraft mit der steuerpflichtigen Aktivität steigt und fällt. Bei der Verlagerung steuerpflichtiger Aktivitäten in andere

Abb.1
Steuerwettbewerb und die Grenzkosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen



Gebietskörperschaften sinkt so die Steuerkraft, während in den anderen Gebietskörperschaften die Steuerkraft steigt. Im Rahmen des Finanzausgleichs führen die Änderungen in der Steuerkraft dann je nach der Ausgestaltung zu einer Änderung der Transfers.

Gebietskörperschaften mit einem Rückgang wirtschaftlicher Aktivität erfahren demnach einen Anstieg der Netto-Transfers, während die anderen einen Rückgang verzeichnen. Im Rahmen unseres Entscheidungsproblems führt der Ausgleich der Steuerkraft dann zu einer veränderten Wahrnehmung der Grenzkosten der Bereitstellung öffentlicher Güter, ganz im Sinne von Bradford und Oates (1972) und Wildasin (1989). Führt nämlich der zur Finanzierung notwendige Anstieg des Steuersatzes zur Verlagerung von Aktivitäten seitens der Steuerpflichtigen, sinkt die Steuerkraft, und die Gebietskörperschaft muss zwar gewisse Ausfälle bei den Steuereinnahmen hinnehmen, kann aber zugleich einen Anstieg der Netto-Transfers im Rahmen des Finanzausgleichs verbuchen. Der Mechanismus funktioniert aber ebenso in die andere Richtung: Senkt eine Gebietskörperschaft ihren Steuersatz, kommt es zwar unter Umständen zu einer Ausweitung der steuerpflichtigen Aktivitäten, zugleich aber resultiert ein Anstieg in der Steuerkraft, der mit höheren Abführungen an den Fiskus verbunden ist. Bei der Reduktion des Steuersatzes entsteht so ein zusätzlicher Nachteil, der die Gebietskörperschaft von einem Abweichen nach unten abhält.

Für unsere Abbildung bedeutet dies, dass der Finanzausgleich die wahrgenommenen Grenzkosten der Bereitstellung öffentlicher Güter verringert, und wir sehen unmittel-

bar die Folgerung von Bradford und Oates (1972) bestätigt. Die Stärke des Effektes hängt vom Ausmaß der fiskalischen Umverteilung ab. Je mehr die Einnahmen umverteilt werden, desto weniger wirkt sich der adverse Effekt einer Steuersatzerhöhung durch die Verlagerung von Aktivitäten auf das lokale Budget aus (vgl. Abb. 2).

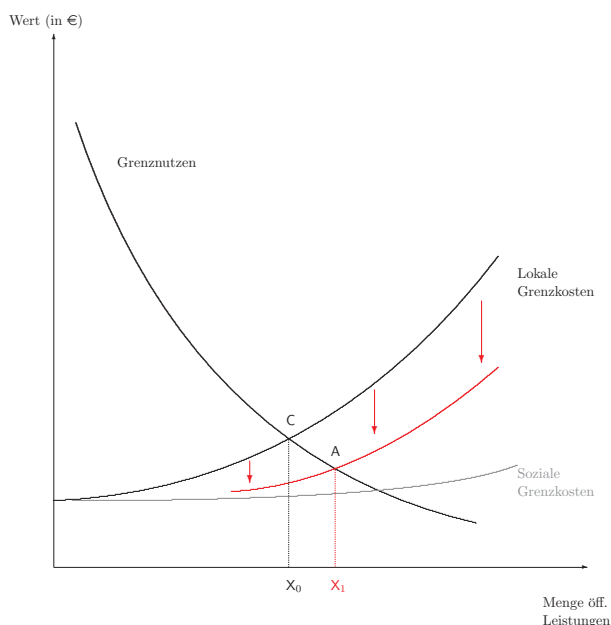
Empirische Evidenz

Man mag die obige Argumentation für schlüssig halten; ob aber die Einbindung in den Finanzausgleich tatsächlich entsprechende Effekte auf den Steuersatz hat, erscheint zweifelhaft. Zu viele andere gewichtige Einflussfaktoren lassen sich anführen. Insbesondere wird das Ausmaß der wirtschaftlichen Aktivität allein schon über den Effekt auf die Steuereinnahmen einen Einfluss auf die Steuerpolitik ausüben, ganz zu schweigen von den indirekten Einflüssen über Sozialhilfe und Arbeitslosigkeit. Die einschlägigen empirischen Arbeiten, z.B. für den Fall der Gewerbesteuer (z.B. vgl. Büttner und Franz 2003), zeigen auch, dass solche alternativen Einflussrichtungen durchaus für die steuerpolitische Praxis bedeutsam sind. Überhaupt hat sich das Argument von den Anreizwirkungen des Finanzausgleichs in der finanzpolitischen Diskussion etwas abgenutzt. So erscheint es wichtig, das theoretische Argument auch empirisch zu belegen.

Dem Kenner der bundesdeutschen Verhältnisse kommt die theoretische Argumentation bekannt vor – wird doch hier ein Anzeizeffekt des Finanzausgleichs betont. Seit Jahrzehnten bringen Finanzwissenschaftler in der Diskussion um die föderale Finanzverfassung immer wieder solche Anzeizeffekte des Finanzausgleichs ins Gespräch. In der Diskussion außerhalb der volkswirtschaftlichen Disziplin werden solche Argumente nach meiner Einschätzung kaum ernst genommen. Dies liegt sicher auch an der Verteilungsauseinandersetzung um den Finanzausgleich zwischen den Ländern. Aber auch in der Politikwissenschaft werden sie mit Befremden aufgenommen, entstammen sie doch einer »neoliberalen Version einer ökonomischen Theorie des Föderalismus« (vgl. Scharpf 2005), in der – fälschlich – eine Gegenposition zur traditionellen finanzwissenschaftlichen Literatur des *Fiscal Federalism* gesehen wird. Von daher stellt sich die Frage, ob die Argumentation nicht auch empirisch belegt werden könnte. Erst in jüngerer Zeit ist man in der empirischen Analyse des Finanzausgleichs vorangekommen. So finden Baretta, Huber und Lichtblau (2002) Anzeizeffekte des Länderfinanzausgleichs. Büttner (2005) befasst sich indessen mit dem kommunalen Finanzausgleich, der aufgrund der großen Zahl der Kommunen und der spezifischen Ausgestaltung des Finanzausgleichs besonders gute Bedingungen für die empirische Analyse bietet.

Für unsere Analyse der Steuerpolitik gilt es, zunächst die steuerpolitische Entscheidung zu messen. Das geht im Kon-

Abb. 2
Der Einfluss des Finanzausgleichs



text der Gemeinden recht einfach, man betrachtet z.B. die Gewerbesteuerhebesätze. So dann ist der Finanzausgleich zu charakterisieren. Entsprechend der obigen Betrachtung wäre hier das Niveau der pauschalen Zuweisungen zu bestimmen. Darüber hinaus ist festzustellen, wie stark sich Änderungen in der Steuerkraft auf die Einnahmen nach dem Finanzausgleich niederschlagen. In der Diskussion um den Länderfinanzausgleich wurde hier das Konzept der Verbleibsquote eingeführt (Huber und Lichtblau 1998). Sie gibt an, wie stark die Einnahmen steigen, wenn die Steuerkraft um 1 € steigt. Bei einer Verbleibsquote von 100% kommt es zu gar keiner Umverteilung: ein zusätzlicher Euro an Steuereinnahmen wird voll einbehalten. Bei einer im Kontext der Gemeinden realistischen Verbleibsquote von 20% verbleiben dagegen nur 20 Cents von einem zusätzlichen Euro an Steuereinnahmen in der Gemeinde. Dies wird nur zu einem kleineren Teil von den Umlagen verursacht. Im Wesentlichen sind für die niedrigen Verbleibsquoten die Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft verantwortlich, die bei einem Anstieg der Steuereinnahmen mittelfristig deutlich zurückgehen.

Im Rahmen einer empirischen Analyse kann der Effekt des Finanzausgleichs auf die Entscheidungen von Gebietskörperschaften nun durch den Vergleich verschiedener Konstellationen von Verbleibsquote, pauschalen Zuweisungen und Hebesätzen ermittelt werden. Eine Möglichkeit besteht darin, die Entwicklung der Konstellationen für eine Gemeinde über die Zeit zu betrachten, eine zweite Möglichkeit darin, die Konstellationen für verschiedene Gemeinden zu vergleichen. Um die Qualität des Vergleichs zu verbessern, könnte es sinnvoll sein, beides zu verknüpfen. Diesen Weg wählt Büttner (2005) in einer Analyse der gemeindlichen Steuerpolitik über den Zeitraum von 1980–2000 für 185 Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern in Baden-Württemberg.

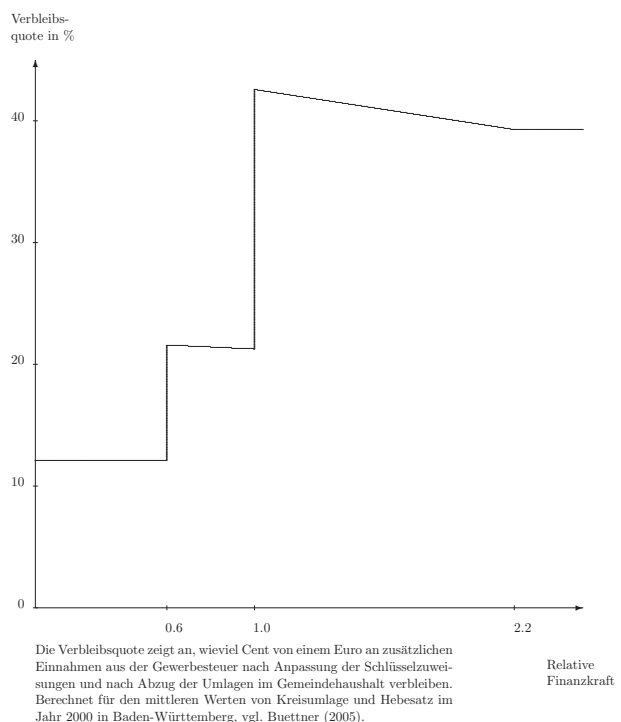
Das klingt recht einfach. Warum ist es aber so schwierig, den Anzeifeffekt des Finanzausgleichs zu messen? Ein wesentliches Problem liegt darin, dass der gemessene Zusammenhang zwischen der Verbleibsquote und dem Steuersatz möglicherweise irreführend ist. Ein Grund dafür ist, dass die vom Finanzausgleich erzeugten Unterschiede im Niveau der Zuweisungen und der Verbleibsquote ja nicht zufällig entstanden sind. Anders als vielleicht bei einem naturwissenschaftlichen Experiment im Labor, haben wir die Unterschiede auch nicht willkürlich vorgegeben. Vielmehr reflektieren die Unterschiede im Niveau der Zuweisungen und in der Verbleibsquote Unterschiede in der Steuerkraft der Gebietskörperschaften, die ja ihrerseits einen Einfluss auf die Steuerpolitik haben dürfte. Dies gilt es, in der empirischen Analyse zu berücksichtigen.

Zwei unterschiedliche Ansätze erscheinen zur Identifikation der Wirkungsweise geeignet:

1. Gesetzesänderungen im Finanzausgleich des Landes oder regionale Unterschiede in den Umlagen können eine quasi-experimentelle Situation schaffen, vorausgesetzt, die einzelnen Gemeinden sind unterschiedlich betroffen.
2. Obschon komplex, ist der Finanzausgleich der Gemeinden formelbasiert und definiert für jede einzelne Gemeinde exakt die Behandlung durch den Finanzausgleich. Dabei ist der Finanzausgleich unstetig: Kleine Änderungen führen möglicherweise zu starken Unterschieden in dem Niveau der Zuweisungen und in der Verbleibsquote.

In der genannten Analyse liefern beide Ansätze ähnliche Ergebnisse. Ich will mich im Folgenden auf den zweiten Ansatz beschränken. Die Logik dieses Ansatzes wird deutlich an dem Zusammenhang zwischen Verbleibsquote und Steuersatz (vgl. Abb. 3). Jeder Gemeinde ist zunächst eine Steuerkraft auf der Abszisse zugeordnet. Die dargestellte Funktion liefert die zugehörige Verbleibsquote. Betrachten wir zwei Beobachtungen: einmal links und einmal rechts von einer Sprungstelle. Die betrachteten Gemeinden unterscheiden sich in der Verbleibsquote, aber auch in der Steuerkraft. Es ist von daher unklar, ob wir in der empirischen Korrelation zwischen Steuersatz und Verbleibsquote den Effekt der Verbleibsquote oder der Steuerkraft sehen. Wenn wir aber zwei Punkte wählen, die näher an der Sprungstelle liegen, bleiben Unterschiede in der Verbleibsquote bestehen, obschon der Unterschied in der Steuerkraft geringer wird. Dies schafft eine quasi-experimentelle Situation, die wir für die

Abb. 3
Relative Finanzkraft und Verbleibsquote



empirische Analyse nutzen können. Im Rahmen einer Regressionsanalyse unterstellen wir dazu einen beliebigen nicht-linearen Einfluss der Steuerkraft auf die Steuerpolitik. Zusätzlich fügen wir dann Verbleibsquote und Transferniveau hinzu. Ihr Einfluss beschränkt sich dann auf die Sprungstellen und kann kausal im Sinne eines Quasi-Experiments interpretiert werden.

Konkret zeigen die Ergebnisse, dass ein Anstieg der Verbleibsquote um 10 Prozentpunkte allein aufgrund des Substitutionseffektes zu einem Rückgang des Steuersatzes um 0,121 bis 0,142 Prozentpunkten führt – das sind knapp 2,5 bis 3 Punkte im Hebesatz. Danach würde der mittlere Gewerbesteuersatz im Datensatz von 334 um 20 bis 24 Prozentpunkte ohne den Anreizeffekt durch den kommunalen Finanzausgleich niedriger ausfallen; das entspricht einem Rückgang des mittleren Steuersatzes im Datensatz von 16,7% um 1,0 bis 1,2 Prozentpunkte. Da der gleiche Mechanismus auch für die anderen Flächenländer gilt, könnte man spekulieren, dass auf den Finanzausgleich insgesamt vielleicht ein doppelt so starker Effekt von 40 bis 50 Hebesatzpunkten, also ein Steuersatzanstieg von 2 bis 2,5 Prozentpunkten, zurückzuführen ist. Dieser Anreizeffekt wird dabei mit einer erheblichen Umverteilung der Einnahmen im Finanzausgleich erkaufte. So verbleiben, wie wir gesehen haben, einer Baden-Württembergischen Gemeinde nach Finanzausgleich und Gewerbesteuerumlage im Schnitt lediglich 20 Cent von 1 € zusätzlicher Steuereinnahmen.

Fazit: ein Finanzausgleich als Lösung für Probleme des europäischen Steuerwettbewerbs

Was können wir im Lichte der empirischen Bestätigung und Quantifizierung des Effektes des steuerkraftbasierten Finanzausgleichs auf die Steuerpolitik für den europäischen Steuerwettbewerb folgern?

Nach den empirischen Ergebnissen zu urteilen, ist für eine Änderung der Steuerpolitik durch einen Finanzausgleich schon eine erhebliche Absenkung der Verbleibsquote erforderlich. Während die Theorie auf den Ausgleich von steuerpolitisch induzierten Änderungen in der Steuerkraft abstellt, hat ein realer Finanzausgleich aber je nach dem Ausmaß der Heterogenität der Gebietskörperschaften Umverteilungseffekte. Wenn sich die Gebietskörperschaften nämlich bei gleicher Steuerpolitik in der Bemessungsgrundlage unterscheiden, würde ein steuerkraftbasierter Finanzausgleich der steuerstarken zugunsten der steuerschwachen Gebietskörperschaft Mittel entziehen. Dies löst Einkommenseffekte aus, wodurch sich die einzelne Gebietskörperschaft unter Umständen weiter von dem effizienten Punkt weg bewegt, als sie ursprünglich entfernt war. Um dies zu vermeiden, sind komplizierte Sonderregelungen nötig, wenn nicht

gar ein umfangreiches Programm an Transfers zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften. Hier bietet der Länderfinanzausgleich wertvolles Anschauungsmaterial: Man denke nur an die bekannte Einwohnerveredelung, bei der sich die Hilfskonstruktion der »Ballungskosten« inzwischen trotz aller Kritik weitgehend verselbstständigt hat.

Probleme mit der Heterogenität entstehen indessen nicht nur durch Unterschiede in der Steuerkraft, sondern auch in der Bewertung öffentlicher Güter. Ein wesentliches Element der dezentralen Finanzpolitik liegt in der Freiheit der Gebietskörperschaften, den Umfang der bereitgestellten öffentlichen Leistungen selbst zu bestimmen. Unterscheiden sich die Gebietskörperschaften aber in der Wertschätzung öffentlicher Leistungen, wird ein einfacher steuerkraftbasierter Finanzausgleich Gebietskörperschaften begünstigen, die ein umfangreiches Angebot öffentlicher Leistungen anbieten. Auch hier ist die Abhilfe wiederum mit massiven Problemen verbunden.

Schließlich entstehen durch den Finanzausgleich zusätzliche Fehlanreize. Wer stellt sicher, dass die Administration einer Gebietskörperschaft das Steuerrecht angemessen durchsetzt, wenn ein Großteil der Mehreinnahmen, die beispielsweise durch Betriebsprüfungen erzielt werden können, an andere Gebietskörperschaften abgeführt werden muss? Eine praktikable Lösung, die in zahlreichen Ländern gewählt wird, ist das Anknüpfen an eine einheitliche steuerliche Bemessungsgrundlage wie eine übergeordnete Körperschaftsteuer. Das fiskalische Eigeninteresse der übergeordneten Ebene würde auf diese Weise eine einheitliche Bemessungsgrundlage durchsetzen. In unserem Fall würde das indessen die Installation einer europäischen Körperschaftsteuer bedeuten. In der Tat würde sich dies mit den gegenwärtigen Vorstellungen seitens der europäischen Kommission decken. Angesichts der Defizite in der Legitimation und Kontrolle der Europäischen Kommission ist dies in der gegenwärtigen Situation jedoch wenig attraktiv. Auch erscheint es schwer vorstellbar, dass die Mitgliedsländer einen so zentralen Bereich wie die Steuerverwaltung aus ihrer Verantwortung geben. Bei dezentraler Steuerverwaltung und fiskalischer Umverteilung im Rahmen eines auch nur partiellen Finanzausgleichs ergeben sich aber, wie wir wiederum aus der Erfahrung in Deutschland wissen, erneut gravierende Ineffizienzen (Baretti, Huber und Lichtblau 2002).

Aus dieser Perspektive lässt sich für eine Fortentwicklung der Transfers hin zu einem Finanzausgleich in Europa wenig vorbringen. An der Reform des deutschen Steuersystems unter den Bedingungen des Steuerwettbewerbs führt kein Weg vorbei. Die Formel von der Verbindung der Transfers mit der Steuerpolitik ist, was die europäische Diskussion anbelangt, von daher wenig mehr als ein föderalistischer Reflex.

Zudem eignen sich aber gerade angesichts der betonten Anreizeffekte die Strukturfonds nicht als Druckmittel: Da sie durchweg kofinanziert werden müssen, entfalten sie, nach einer ähnlichen Argumentation wie im Fall des Finanzausgleichs, Anreize zur stärkeren Anspannung der Steuerquellen. Die Abschaffung könnte von daher aus Sicht der Hochsteuerländer kontraproduktiv sein. Eine sinnvolle Forderung an die europäische Politik wäre, an Stelle der Abschaffung eher auf eine Beibehaltung der Kofinanzierung zu dringen.

Literatur

- Baretti, C., B. Huber und K. Lichtblau (2002), »A tax on tax revenue: the incentive effects of equalizing transfers: evidence from Germany«, *International Tax and Public Finance* 9, 631–649.
- Bucovetsky, S. und M. Smart (2002), »The efficiency consequences of local revenue equalization: Tax competition and tax distortions«, *CESifo Working Paper 767*, Munich.
- Buettner, T. (2005), »The incentive effect of fiscal equalization on tax policy«, *Journal of Public Economics*, erscheint demnächst.
- Bradford, D.F. und W.E. Oates (1972), »The analysis of Revenue sharing in a new approach to collective fiscal decisions«, *Quarterly Journal of Economics* 85, 416–439.
- Büttner, T. und W. Franz (2003), »Kommunaler Steuerwettbewerb und Arbeitslosigkeit: Eine ökonometrische Analyse«, in: K.G. Adam und W. Franz (Hrsg.), *Instrumente der Finanzpolitik, Grundlagen, Staatsaufgaben, Reformvorschläge*, Frankfurt am Main, 14–20.
- Huber, B. und K. Lichtblau (1998), »Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform«, *Wirtschaftsdienst* 78, 142–147.
- Köthenbürger, M. (2002), »Tax competition and fiscal equalization«, *International Tax and Public Finance* 9, 391–408.
- Scharpf, F.W. (2005), »No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself?«, *MPIfG Working Paper* Köln.
- Smart, M. (1998), »Taxation and deadweight loss in a system of intergovernmental transfers«, *Canadian Journal of Economics* 31, 189–206.
- Wildasin, D.E. (1989), »Interjurisdictional capital mobility: fiscal externality and a corrective subsidy«, *Journal of Urban Economics* 25, 193–212.