

Diskussionsbeiträge / Discussion Paper Series

**Volkswirtschaftliches Seminar
Universität Göttingen**

**/ Department of Economics
/ University of Goettingen, Germany**

Beitrag Nr. 127 / Issued No. 127

Kommunaler Finanzausgleich und Gewerbesteuerhebesätze in Niedersachsen

Petra Enß & Robert Schwager
University of Goettingen
January 2006

ISSN 1611-7522

Kommunaler Finanzausgleich und Gewerbsteuerhebesätze in Niedersachsen

Petra Enß
Georg-August-Universität Göttingen*

Robert Schwager
Georg-August-Universität Göttingen[†]
und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Januar 2006

Zusammenfassung

Im Hinblick auf eine mögliche Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen weist dieser Beitrag auf den Zusammenhang zwischen diesem System und den Gewerbsteuerhebesätzen hin. Dafür werden die vom kommunalen Finanzausgleich ausgehenden Anreizeffekte auf die kommunale Hebesatzwahl analysiert und quantifiziert. Aus finanzpolitischer Sicht erscheint hierbei insbesondere die unterschiedliche Behandlung von großen Städten und kleineren Gemeinden problematisch.

Schlagwörter: Finanzausgleich, Steuerwettbewerb, Gewerbesteuer, Niedersachsen

Abstract

This paper examines the system of fiscal equalisation among local jurisdictions in the state of Lower Saxony. The incentives emanating from this system for the choices of the local business tax rates are quantified. For this purpose, we compute for all municipalities the rate by which grants are reduced or contributions are raised in response to a marginal increase in fiscal capacity. The results are evaluated from a policy point of view. Specifically, the differential treatment of large and small municipalities may have undesirable effects.

Keywords: Fiscal equalisation, tax competition, local taxation, Lower Saxony

JEL-Classification: H71, H77

*Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen, Tel: 0551/39-7291, email: penss@gwdg.de

[†]Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen, Tel: 0551/39-7293, email: rschwag@uni-goettingen.de

1 Einleitung

Die finanziellen Beziehungen zwischen dem Land Niedersachsen und seinen Kommunen stehen in der aktuellen Diskussion. So haben die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag ihre Absicht dokumentiert, den ländlichen Raum im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs stärker zu fördern.¹ Zudem planen mehrere Städte, darunter Göttingen, Hannover und Osnabrück, gegen die ihnen im Rahmen dieses Regelwerkes zugestandene Mittelausstattung Klage zu erheben.²

Diese Diskussion beschränkt sich weitgehend auf die Verteilungswirkungen zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften. Neuere Ergebnisse der Finanzwissenschaft zeigen aber, dass der Finanzausgleich zugleich allokative Bedeutung hat. Seine Ausgestaltung hat nämlich Einfluss auf das Niveau der Gewerbesteuerhebesätze. Ausgangspunkt dieser Überlegung ist eine hypothetische Erhöhung der Steuerkraft einer Kommune um einen Euro, die etwa durch erfolgreiche Ansiedlungspolitik erreicht wird. Daraufhin sinken typischerweise die Zuweisungen an diese Kommune. Deshalb wird sie weniger an einer Pflege ihrer Steuerquellen interessiert sein, so dass ein Anreiz entsteht, den Hebesatz zu erhöhen.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, auf die Bedeutung dieses Zusammenhangs für eine mögliche Reform des niedersächsischen Finanzausgleichs hinzuweisen. Dazu wird die Auswirkung einer Steuerkafterhöhung auf das kommunale Budget für sämtliche Städte und Gemeinden des Landes berechnet, wobei die Vorschriften und Daten des Jahres 2004 zugrunde gelegt werden. Dies mündet in eine Bewertung der kommunalen Finanzbeziehungen aus standortpolitischer Sicht. Es zeigt sich, dass insbesondere die unterschiedliche Behandlung von kleinen und großen sowie kreisfreien und kreisangehörigen Gebietskörperschaften problematisch ist.

Die Arbeit ist folgendermaßen aufgebaut. Zunächst wird der Wirkungszusammenhang zwischen Finanzausgleich und Gewerbesteuerhebesätzen näher erläutert (Abschnitt 2). In Abschnitt 3 werden die einschlägigen Vorschriften zusammengefasst und die quantitativen Ergebnisse präsentiert. Der folgende Abschnitt 4 enthält die politische Diskussion. Abschließend wird in Abschnitt 5 ein Fazit gezogen.

2 Finanzausgleich und Steuerwettbewerb

Finanzausgleichssysteme verändern die Anreize, denen Entscheidungsträger in föderalen Systemen ausgesetzt sind. Wie einige neuere Forschungsbeiträge zeigen, gilt dies

¹[...] “Die Koalitionspartner wollen die Strukturen des Kommunalen Finanzausgleichs mit dem Ziel verändern die freien Mittel im kommunalen Finanzausgleich zu erhöhen und einen angemessenen Ausgleich für die kommunalen Gebietskörperschaften in der Fläche zu erreichen. [...]“ aus: Koalitionsvertrag zwischen CDU und FDP für die 15. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2003 bis 2008.

²Rundblick Nord-Report Nr. 211 vom 30. November 2005, Hannover.

insbesondere für die Steuerpolitik untergeordneter Gebietskörperschaften in einem System des fiskalischen Wettbewerbs.³ Im Zentrum dieser Untersuchungen steht die Frage, wie die Steuersatzentscheidung der untergeordneten Ebene, also etwa die Festsetzung des Gewerbesteuerhebesatzes durch eine Kommune, auf Veränderungen der Abschöpfungsquote reagiert. Diese Quote stellt ein Kennzeichen jedes Ausgleichssystems mit finanzkraftabhängigen Zuweisungen oder Umlagen dar. Sie gibt an, um wie viel die erhaltenen Zuweisungen gekürzt werden, bzw. die Umlagen steigen, wenn die Steuerkraft ebendieser Gebietskörperschaft um einen Euro steigt.

Wenn eine Kommune ihren Hebesatz festlegt, muss sie generell zwei Wirkungen gegeneinander abwägen: Einerseits steigt das Steueraufkommen, wenn der Hebesatz erhöht wird. Andererseits wird dadurch jedoch auch langfristig die Steuerkraft geschwächt, da Ansiedlungen von Unternehmen erschwert oder sogar Abwanderungen ausgelöst werden. Im Rahmen eines kommunalen Finanzausgleichs wird sinkende Steuerkraft, also eine Verringerung der Bemessungsgrundlage beispielsweise aufgrund der Abwanderung von Unternehmen, durch erhöhte Zuweisungen kompensiert. Damit wiegt die Abwanderung der Unternehmen im Vergleich zur Steigerung des Steueraufkommens schwächer als dies ohne Finanzausgleich der Fall wäre. Dadurch entsteht für die Gemeinden ein Anreiz, ihre Hebesätze im Vergleich zu Situation ohne Finanzausgleich zu erhöhen. Die Kosten der Steuererhöhung, gemessen im Verlust an Bemessungsgrundlage, werden dabei durch den Finanzausgleich um so stärker reduziert, je höher die Abschöpfungsquote ist. Die Höhe der Abschöpfungsquote ist daher ein Einflussfaktor bei der Festsetzung des Hebesatzes: je höher sie ist, desto höher ist der Hebesatz.

Eine empirische Untersuchung dieses Wirkungszusammenhangs wurde von Dahlby und Warren (2003) für die Staaten Australiens vorgelegt. Baretti, Huber und Lichtblau (2002) befassen sich mit den Auswirkungen des Finanzausgleichs zwischen den deutschen Ländern. Sie zeigen, dass die Intensität, mit der die Länder den Steueranspruch durchsetzen, abnimmt, wenn der Anteil, der von dem Steuermehraufkommen im jeweiligen Bundesland verbleibt, sinkt. Bemerkenswerterweise löst die Abschöpfungsquote also einen Anreizeffekt aus, obwohl die Länder keine Gesetzgebungshoheit im Bereich der Steuern haben.

Die für die vorliegende Arbeit bedeutsamste empirische Untersuchung stammt von Büttner (2005). Er untersucht mit Hilfe von Gemeindedaten aus Baden-Württemberg die Auswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs auf die Wahl der Gewerbesteuerhebesätze. Er kommt zu dem Ergebnis, dass das Absenken der Abschöpfungsquote um einen Prozentpunkt im Durchschnitt ein Absenken der Gewerbesteuerhebesätze um 4 Punkte nach sich zieht. Auch wenn sich dieses Resultat selbstverständlich nicht ohne weiteres auf Niedersachsen übertragen lässt, zeigt es jedoch, dass die Wirkungen, die vom kommunalen Finanzausgleich ausgehen, quantitativ relevant sind. Da die Finanzausgleichssysteme in den beiden Bundesländern zudem starke Ähnlichkeiten aufweisen,

³Das erneute Interesse am Einfluss des Finanzausgleichs auf die Steuerpolitik wurde vor allem von Bucovetsky und Smart (2002) ausgelöst. Weitere Arbeiten zu diesem Thema sind beispielsweise Köthenbürger (2002), Büttner und Schwager (2003).

dürfte der Effekt in beiden Bundesländern vergleichbar ausfallen. Der von Büttner (2005) gemessene Koeffizient erscheint somit geeignet, um die quantitative Bedeutung der für Niedersachsen ermittelten Abschöpfungsquoten zu illustrieren.

3 Abschöpfungsquoten im kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen

Im Folgenden werden die Abschöpfungsquoten für niedersächsische Kommunen berechnet. Um einen besseren Einblick in die finanzielle Verflechtung niedersächsischer Gemeinden, dem Land und dem Bund zu erhalten, werden zunächst die gesetzlichen Grundlagen der Zuschüsse und Umlagen kommunaler Gebietskörperschaften genauer dargestellt. Daran anschließend wird erläutert, wie die Abschöpfungsquoten niedersächsischer Kommunen zustande kommen. Im letzten Unterabschnitt werden die Ergebnisse präsentiert.

3.1 Gesetzesgrundlagen der Abschöpfungsquote

Zentrale Bedeutung kommt dem niedersächsischen Gesetz über den Finanzausgleich⁴ zu. Von den in diesem Gesetz geregelten Zahlungen sind für die vorliegende Untersuchung lediglich die Schlüsselzuweisungen, die Finanzausgleichsumlage und die Kreisumlage relevant, weil diese von der Steuerkraft der Gebietskörperschaften abhängen. Zuweisungen zur Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sind hingegen nicht von Bedeutung, da sich deren Vergabe nicht an den kommunalen Einnahmen aus der Gewerbesteuer orientiert.

In die Berechnung gehen keine Umlagen mit ein, die an einen Zweckverband gezahlt werden oder der Finanzierung einer einzelnen Aufgabe dienen. So bleiben Abgaben von Städten und Gemeinden an die kommunale Zweckverbände und die Umlage zur Finanzierung der Investitionen von Krankenhäusern in kommunaler Trägerschaft⁵ unberücksichtigt. Bei dieser Form der Umlagen besteht ein direkter Zusammenhang zu der Verwendung der Mittel, sodass sie eher als Ausgabe im Rahmen der Aufgabenerfüllung, und weniger als Mindereinnahme interpretiert werden können.

Im niedersächsischen Finanzausgleich wird die Zuweisungsmasse zweigeteilt: Es werden Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben und Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben vergeben. Gemeinden, kreisfreie und kreisangehörige Städte bekommen bei mangelnder Steuerkraft Zuweisungen zur Wahrnehmung der Gemeindeaufgaben gemäß §§ 4, 5 und 6 NFAG. Landkreise und kreisfreie Städte erhalten bei nicht ausreichenden

⁴NFAG vom 26. Mai 1999 (Nds. GVBl. S.117), zuletzt geändert durch Art.14, Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen vom 5. November 2004 (Nds. GVBl. S.394).

⁵Nds. KHG in der Fassung vom 12. November 1986 (Nds. GVBl. S. 343), zuletzt geändert durch §29 des Gesetzes vom 19. Dezember 1995 (Nds. GVBl. S.463).

der Finanzkraft Zuschüsse zur Wahrnehmung von Kreisaufgaben (§§ 4, 7, 8 NFAG). Kommunen mit sehr hoher Steuerkraft erhalten keine Schlüsselzuweisungen, sondern müssen eine Finanzausgleichsumlage zahlen (§16 NFAG).

Die Kreisumlage verpflichtet kreisangehörige Gemeinden und Städte, einen Beitrag entsprechend ihrer Steuerkraft an den Landkreis zu leisten. Die Bemessungsgrundlage wird landesweit einheitlich in §15 Abs.2 NFAG definiert. Die Kreisumlagesätze werden jedoch nicht durch den Finanzausgleich festgelegt, sondern von den Landkreisen entsprechend §15 Abs.3 Satz 1 NFAG selbst beschlossen.

Neben dem kommunalen Finanzausgleich legt das Gemeindefinanzreformgesetz⁶ eine Umlage auf das Gewerbesteueraufkommen fest, die eine Kommune an Land und Bund zu leisten hat. Diese Umlage entspricht ca. 20% der Gewerbesteuereinnahmen. Allerdings variiert dieser Anteil je nach Hebesatz der Kommune und einem jährlich neu festgesetzten Anteil, der als Beitrag der Kommunen zum Fonds "Deutsche Einheit" erhoben wird (§6 Abs.2,3,5 GFRG).

3.2 Bestandteile der Abschöpfungsquote

Die Schlüsselzuweisung bzw. die Finanzkraftumlage ist von der Steuerkraft einer Kommune abhängig. §11 Abs.1 NFAG sieht vor, dass diese durch die Steuerkraftmesszahl ausgedrückt wird, in die die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie das Aufkommen der Realsteuern und der Gemeindeanteil der Spielbankabgabe eingehen. Dabei wird das Aufkommen der Realsteuern mit nivellierten anstelle der tatsächlichen Hebesätze berechnet. So wird ein vom Gewerbesteuerhebesatz unabhängiges Maß für die Gewerbesteuerkraft bestimmt. Dieses Maß entspricht dem Steueraufkommen, das bei dem gegebenen Gewerbeertrag mit dem Nivellierungshebesatz erzielt werden könnte.

Die Schlüsselzuweisungen ergeben sich durch den Vergleich der Steuerkraftmesszahl mit einer aus der Einwohnerzahl abgeleiteten Bedarfsmesszahl. Da auch die Kreisumlage (§15 Abs.2 NFAG) und die Gewerbesteuerumlage (§6 GFRG) an die Steuerkraft anknüpfen, werden bei steigenden Gewerbesteuereinnahmen drei Effekte ausgelöst: Wenn der Gewerbeertrag einer Gemeinde oder Stadt steigt,

1. sinken die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben bzw. steigt die Finanzausgleichsumlage,
2. steigt die Gewerbesteuerumlage und
3. steigt die Kreisumlage.

⁶GFRG in der Fassung der Neubekanntmachung vom 4. April 2001 (BGBl. S. 3651), zuletzt geändert am 1. Januar 2005 durch das Inkrafttreten des Art.6 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. S.3955).

Für den Fall einer kreisfreien Stadt wird der letzte Effekt durch sinkende Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben ersetzt. In beiden Fällen haben die drei Effekte eine Wirkungsrichtung: Bei steigender Steuerkraft steigen die Umlagen und sinken die Zuweisungen, sodass nur ein Teil der Steuermehreinnahmen in der Kommune verbleibt.

Die aus den drei oben beschriebenen Wirkungen bestehende Abschöpfungsquote kann für jede Kommune berechnet werden.⁷ Dabei müssen bestimmte Kriterien berücksichtigt werden, die zwischen den Gebietskörperschaften variieren und somit zu unterschiedlichen Werten führen. So ist es für die Abschöpfungsquote von Bedeutung, ob eine Kommune besonders finanzschwach ist, über mittlere finanzielle Stärke verfügt oder besonders hohe Steuereinnahmen hat. Diese Unterscheidung ist für die Höhe der Schlüsselzuweisungen wichtig. Zunächst sieht §4 Abs.4 Satz 1 NFAG vor, dass alle Kommunen, deren Steuerkraftmesszahl unter 100% der Bedarfsmesszahl liegt, 75% des Differenzbetrags als Schlüsselzuweisung für Gemeindeaufgaben erhalten. Wenn eine Kommune jedoch so finanzschwach ist, dass sie unter Einschluss der so berechneten Schlüsselzuweisungen mit ihren eigenen Steuereinnahmen und den Anteilen an der Einkommen- und an der Umsatzsteuer nicht 80 % des Bedarfs abdecken kann, dann erhält sie gemäß §4 Abs.4 Satz 2 NFAG als Sockelgarantie den Differenzbetrag zwischen der vorhandenen Steuerkraft und 80% ihres Bedarfs voll erstattet. Im Jahr 2004 musste allerdings keine Kommune diese Sockelgarantie in Anspruch nehmen. Bei Kommunen mit mittlerer Finanzkraft liegt die Summe aus Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen über 80%, aber unter 100% des Bedarfs. 393 der 427 betrachteten Kommunen fielen 2004 in diese Kategorie. Finanzstarke Städte und Gemeinden, deren Steuerkraft den Bedarf übersteigt, erhalten keine Schlüsselzuweisungen. Sie zahlen statt dessen 20% der Differenz aus Steuerkraftmesszahl und Bedarfsmesszahl als Finanzausgleichsumlage (§16 NFAG). Das traf 2004 auf 34 Städte und Gemeinden zu, darunter als einzige kreisfreie Stadt die Stadt Wolfsburg.

Im niedersächsischen Finanzausgleich wird die Steuerkraft getrennt für Kommunen mit weniger als 100.000 ("kleine Kommunen") und mit 100.000 und mehr Einwohnern ("große Kommunen") ermittelt. Umgesetzt wird diese getrennte Ermittlung in erster Linie⁸ mit Hilfe des Nivellierungshebesatzes, der mit den Gewerbesteuermessbeträgen der einzelnen Gemeinden und Städte multipliziert wird. Gemäß §11 Abs.1 Nr.1 und Abs.2 NFAG werden für kleine und große Kommunen unterschiedliche Nivellierungshebesätze angewandt, die dem gewogenen Durchschnitt der Hebesätze der klassenangehörigen Kommunen entsprechen. Diese betrugen im Jahr 2004 für Städte und Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern 344, für Städte mit 100.000 und mehr Einwohnern hingegen 424 Punkte (NLS, 2004, S.29).

Darüber hinaus ergeben sich für kreisfreie Städte andere Abschöpfungsquoten als für

⁷Eine systematische Darstellung der Berechnung der Steuerkraft, der Zuweisungen und der Umlagen und der daraus resultierenden Abschöpfungsquoten findet sich im Anhang. Vgl. auch Büttner (2005).

⁸Daneben wird der Gewerbesteuermessbetrag großer Gemeinden mit einem höheren v.-H.-Satz in die Steuerkraft einbezogen, siehe §1 Nr.1 der Verordnung vom 19. August 2003 (Nds. GVBl. S.341). Diese Vorschrift ist quantitativ weniger bedeutsam.

Tabelle 1: Abschöpfungsquoten niedersächsischer Gemeinden

Merkmalskombination der Kommune	min.	med.	Ø	max.	Anzahl
klein u. kreisangehörig	9,31%	13,52%	13,29%	14,47%	416
groß u. kreisangehörig (ohne Göttingen)	16,76%	16,76%	16,76%	16,76%	1
klein u. kreisfrei	12,60%	12,60%	12,60%	12,60%	3
groß u. kreisfrei (ohne Hannover)	6,80%	15,68%	13,91%	15,68%	5
Hannover	16,82%				1
Göttingen	16,91%				1

kreisangehörige Städte und Gemeinden. Dies hat zur Ursache, dass kreisangehörige Gemeinden bei Steigerung des Gewerbeertrages eine erhöhte Kreisumlage leisten müssen, während bei kreisfreien Städten die Schlüsselzuweisung für Kreisaufgaben sinkt.

3.3 Ergebnisse

Die Abschöpfungsquoten niedersächsischer Kommunen sind in Tabelle 1 zusammengefasst. Dabei werden vier Gruppen von Kommunen unterschieden: kleine kreisangehörige Städte und Gemeinden, kleine kreisfreie Städte, große kreisangehörige Städte und große kreisfreie Städte.

Unterschiede in den Abschöpfungsquoten kreisangehöriger Gemeinden werden in den meisten Fällen durch unterschiedliche Kreisumlagesätze verursacht. Weitaus größere Unterschiede entstehen dann, wenn eine Stadt oder Gemeinde keine Schlüsselzuweisungen erhält, sondern eine Finanzausgleichsumlage nach §16 NFAG zahlt. Da der Umlagesatz in Höhe von 20% erheblich niedriger ist als der Satz von 75%, zu dem mangelnde Steuerkraft durch Schlüsselzuweisungen ausgeglichen wird, haben die betroffenen Kommunen deutlich geringere Abschöpfungsquoten. Den kleinsten Wert weist dabei die kreisfreie Stadt Wolfsburg auf. Ihre Abschöpfungsquote beträgt lediglich 6,80%. Bei den übrigen finanzstarken Kommunen liegt die Abschöpfungsquote zwischen 9,31% und 10,79% und variiert je nach Kreisumlagesatz.

Kleine, kreisfreie Städte, wie Emden, von denen keine die Finanzausgleichsumlage zu zahlen hat, haben eine Abschöpfungsquote von 12,60%. Bei kleinen kreisangehörigen Städten und Gemeinden mit mittlerer Steuerkraft liegt die Quote je nach Kreisumlagesatz zwischen einem halben und einem Prozentpunkt darüber. So gelangt Winsen (Luhe) beispielsweise zu einer Abschöpfungsquote von 13,42%. Der Unterschied zwischen kreisangehörigen Kommunen und kreisfreien Städten entsteht dadurch, dass die durch eine Steigerung der Steuerkraft ausgelöste Senkung der Zuweisung bei kreisfreien Städten geringer ausfällt als die entsprechende Erhöhung der von kreisangehörigen Kommunen an den Kreis abzuführenden Umlage.

Städte mit 100.000 und mehr Einwohnern haben deutlich höhere Abschöpfungsquoten als kleine Kommunen, da die klassenspezifischen Nivellierungshebesätze höher sind. Die Abschöpfungsquote der kreisangehörigen Stadt Hildesheim mit ca. 103.000 Einwohnern beträgt 16,76%. Bei den großen kreisfreien Städten mit Ausnahme von Wolfsburg, wie beispielsweise Braunschweig oder Oldenburg, liegt die Quote mit 15,68% um gut einen Prozentpunkt darunter.

Zur Berechnung der Abschöpfungsquoten der Landeshauptstadt Hannover und der Stadt Göttingen müssen die gesetzlichen Regelungen in Bezug auf die jeweilige Besonderheit der Rechtsform berücksichtigt werden. Die Landeshauptstadt zahlt eine der Kreisumlage ähnliche Abgabe an die Region⁹ und kann daher wie eine kreisangehörige Stadt behandelt werden. Mit dieser Besonderheit ergibt sich eine Abschöpfungsquote von 16,82%. In Göttingen besteht auf Grund des Göttingen-Gesetzes¹⁰ ein komplexes Verhältnis zwischen dem Landkreis und der Stadt. Die Stadt nimmt Kreisaufgaben wahr. Im Gegenzug dazu wird ihr ein Teil der Kreisumlage erstattet. Unter Berücksichtigung dieser Regelung entsteht eine Abschöpfungsquote von 16,91%.

4 Kommunalen Finanzausgleich und Standortwettbewerb

In diesem Abschnitt werden die Konsequenzen der im Abschnitt 3 dargestellten Abschöpfungsquoten für den steuerlichen Standortwettbewerb diskutiert. Zunächst wird der Wettbewerb niedersächsischer Kommunen untereinander analysiert, wobei besonders die unterschiedliche Behandlung verschiedener Formen kommunaler Gebietskörperschaften im Vordergrund steht. Anschließend wird gezeigt, warum der kommunale Finanzausgleich auch für die Position des gesamten Landes Niedersachsen im interregionalen und internationalen Standortwettbewerb von Bedeutung ist.

4.1 Standortwettbewerb in Niedersachsen

Wie Tabelle 1 zeigt, unterscheiden sich die Abschöpfungsquoten zwischen Kommunen mit weniger oder mehr als 100.000 Einwohnern. Allein auf Grund der Verwendung größenklassenspezifischer Durchschnittshebesätze liegt die Abschöpfungsquote kleiner Gemeinden um etwa drei Prozentpunkte unter der von großen Städten. Der Unterschied wird noch dadurch verstärkt, dass die Gewerbesteuerermesszahl großer Gemeinden mit einem höheren v.-H.-Satz in die Steuerkraft einbezogen wird. Zusammen bedeuten diese beiden Vorschriften, dass sich die Stadt Hildesheim einer um 3,47 %-

⁹vgl. §14 Abs.3 des Gesetzes über die Region Hannover vom 5. Juni 2001 (Nds. GVBl. S.348), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 23. Juni 2005 (Nds. GVBl. S.210).

¹⁰Göttingen-Gesetz vom 1. Juli 1964 (Nds. GVBl. S.134), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 28. August 2002 (Nds. GVBl. S.366).

Punkte höheren Abschöpfungsquote gegenüber sieht als der Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden. Ebenso liegen die Abschöpfungsquoten aller großen kreisfreien Städte mit Ausnahme Wolfsburgs um mehr als drei Prozentpunkte über denen der kleinen kreisfreien Städte. Im Vergleich mit den Städten Hannover und Göttingen ist der Unterschied sogar noch etwas größer.

Neben der Unterscheidung zwischen kleinen und großen Städten und Gemeinden kommt es auch zu einer unterschiedlichen Behandlung kreisfreier und kreisangehöriger Kommunen. Zwischen kleinen kreisfreien und kleinen kreisangehörigen Kommunen weichen die Abschöpfungsquoten, je nach Kreisumlage, jedoch nur zwischen 0,3 und 1,9 Prozentpunkten ab. Der durch die Einwohnerzahl erzeugte Effekt dominiert also, so dass die großen kreisfreien Städte mit Ausnahme Wolfsburgs immer noch eine um 2,4 Prozentpunkte höhere Abschöpfungsquote aufweisen als der Durchschnitt der kleinen kreisangehörigen Gemeinden. Vergleicht man Hildesheim, Hannover und Göttingen mit den kleinen kreisfreien Städten, so steigt die Differenz auf etwa 4 Prozentpunkte an.

Diese Ergebnisse zeigen, dass der kommunale Finanzausgleich die Stadt- Umland-Problematik beeinflusst. Seitens der Vertreter der Kernstädte wird oft beklagt, dass es den Gemeinden in unmittelbarer Nachbarschaft möglich sei, Unternehmen mittels niedriger Hebesätze zu einer Umsiedlung aus der Stadt in die Region zu bewegen. Dies wird damit begründet, dass Städte wegen der höheren Soziallasten und wegen eines breiteren Angebotes an öffentlichen Gütern höhere Hebesätze festsetzen müssen. Die umliegenden Gemeinden profitieren dabei von der seitens der Stadt bereitgestellten Infrastruktur, ohne sich jedoch an den Kosten der Bereitstellung zu beteiligen. Gemäß dieser Sichtweise sind die Kernstädte also im Standortwettbewerb mit den Umlandgemeinden systematisch benachteiligt.

Der Unterschied zwischen den Abschöpfungsquoten der Kommunen mit mehr und weniger als 100.000 Einwohnern verschärft diesen Konflikt zwischen großen Städten und dem Umland noch. Wie oben erläutert haben große Städte deutlich höhere Abschöpfungsquoten als kleinere Kommunen. Der kommunale Finanzausgleich erzeugt somit einen Anreiz für die Kernstädte, die Hebesätze noch stärker anzuspinnen, als sie es ohnehin schon tun müssen. Im Vergleich zum Umland bedeutet dies einen weiteren Standortnachteil. Eine Vorstellung von der quantitativen Bedeutung dieses Anreizes erhält man, indem man die Differenz der Abschöpfungsquoten zwischen großen kreisfreien Städten und dem Durchschnitt der kleinen kreisangehörigen Gemeinden in Höhe von etwa 2,5 Prozentpunkten mit dem von Büttner (2005) gemessenen Effekt kombiniert. Wenn die Reaktion niedersächsischer Gemeinden ähnlich ausfällt wie in Baden-Württemberg, so ergibt sich, dass die unterschiedliche Behandlung dieser beiden Typen von Kommunen Hebesatzdifferenzen von immerhin 10 Punkten verursacht. Für Hildesheim, Hannover und Göttingen ergibt eine analoge Betrachtung einen Hebesatzunterschied im Vergleich zu den kleinen kreisangehörigen Gemeinden von etwa 13 Punkten. Es spricht einiges dafür, dass die Berechnung der Steuerkraftmesszahl die Wettbewerbsposition der Städte im Vergleich zum Umland um einen Betrag in dieser Größenordnung verschlechtert.

Die unterschiedliche Behandlung von großen und kleinen Kommunen ist auch für die Ausgleichsintensität des kommunalen Finanzausgleichs von Bedeutung. Ähnlich wie in anderen Ländern und vergleichbar mit der Einwohnergewichtung im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (§9 Abs.2 FAG)¹¹ gesteht man im niedersächsischen kommunalen Finanzausgleich großen Städten höhere pro-Kopf-Ausgaben zu als kleinen Städten. Dies geschieht, indem im Zuge der Berechnung der Bedarfsmesszahl die Einwohnerzahl mit dem Gemeindegrößenansatz, einem entsprechend §5 S.1 NFAG je nach Größe der Stadt zwischen 1 und 1,8 variierenden Faktor, gewichtet wird. Auffällig ist nun, dass die größenklassenspezifische Ermittlung des Durchschnittshebesatzes und die stärkere Einbeziehung der Gewerbesteuermessbeträge großer Städte eine dazu gegenläufige Wirkung haben. Diese Vorschriften führen nämlich dazu, dass die Steuerkraftmesszahlen der großen Städte höher angesetzt werden, als dies bei Verwendung eines einheitlichen Durchschnittshebesatzes und einheitlicher Einbeziehung der Gewerbesteuermessbeträge der Fall wäre. Als Folge ergeben sich im Vergleich zu dieser hypothetischen Situation niedrigere Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben an die großen Städte. Somit hebt die Berechnung der Finanzkraftmesszahl den von der Einwohnergewichtung ausgelösten Verteilungseffekt zu Gunsten der großen Städte zumindest teilweise wieder auf.

Die gleichzeitige Begünstigung und Benachteiligung der großen Städte zeigt, wie problematisch es ist, eine Sonderbehandlung von Großstädten ökonomisch zu rechtfertigen. So soll einerseits der erhöhte Gemeindegrößenansatz einem unterstellten höheren finanziellen Bedarf von Ballungszentren Rechnung tragen. Dieser wird regelmäßig damit begründet, dass in verdichteten Räumen die Bereitstellung öffentlicher Leistungen höhere Kosten verursacht. Andererseits wird die getrennte Berechnung der Durchschnittshebesätze offenbar durch die Annahme motiviert, dass große Städte auf Grund von Agglomerationsvorteilen ihre Hebesätze stärker anspannen können. Diesen wird somit eine systematisch größere Finanzkraft zugeschrieben, die ohne Folgen für die Aufgabenerfüllung abgeschöpft werden kann. Wenn jedoch höhere Kosten und höhere Finanzkraft miteinander einhergehen, ist völlig offen, ob per Saldo eine besondere Unterstützung der großen Städte angezeigt ist, oder ob sie in besonderer Weise zur Unterstützung anderer Kommunen heranzuziehen sind. Von daher ist fraglich, ob die politische Motivation für die Einwohnergewichtung wirklich in der Kostensituation zu sehen ist. Vielmehr ist denkbar, dass gerade die umgekehrte Argumentation zu den bestehenden Regelungen geführt hat: Um das Wachstumspotenzial der Städte nicht zu schwächen, möchte man ihnen die durch ihre hohe Wirtschaftskraft erzeugte Steuerkraft nicht nehmen; deshalb führt man den Gemeindegrößenansatz ein. Da man jedoch nicht wirklich glaubt, dass Ballungsräume einen höheren Bedarf haben als ländliche Kommunen, senkt man durch die Berechnung der Steuerkraftmesszahl die an sie fließenden Schlüsselzuweisungen wieder ab.

¹¹Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern in der Fassung der Bekanntmachung durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955) geändert durch Art.30 des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S.2954).

4.2 Niedersachsen im Standortwettbewerb

Im interregionalen und internationalen Wettbewerb gilt die effektive Unternehmenssteuerbelastung neben anderen Größen wie den Arbeitskosten und der Nähe zu Absatzmärkten als wichtiger Standortfaktor. Die Landeshauptstadt Niedersachsens schneidet bei einem entsprechenden Vergleich ungünstig ab. So belegt Hannover im IBC Taxation Index 2005, einer Untersuchung von 68 europäischen und US-amerikanischen Standorten hinsichtlich der effektiven durchschnittlichen Steuerbelastung unternehmerischer Gewinne den 64. Platz, gefolgt nur noch von Hamburg, München, Frankfurt am Main und Boston (Eichler, Elschner und Overesch 2005, S.11). Dies ist weniger der deutschen Körperschaftsteuer geschuldet, deren Satz inzwischen mit 26,375% (einschließlich Solidaritätszuschlag) im europäischen Mittelfeld liegt, sondern der im internationalen Vergleich zunehmend als Belastung erscheinenden Gewerbesteuer. Da die Unterschiede innerhalb Deutschlands praktisch ausschließlich von der Gewerbesteuer erzeugt werden,¹² ist der von Hannover erhobene Hebesatz von 460 Punkten verantwortlich für die selbst im innerdeutschen Vergleich hohe Belastung. Umgekehrt zeigt die Tatsache, dass einige deutsche Städte immerhin im unteren Mittelfeld dieser Rangliste zu finden sind, in welchem Umfang die relative Standortposition durch eine Senkung der Gewerbesteuer verbessert werden kann.

Betrachtet man das gesamte Land Niedersachsen, so ergibt sich ein differenzierteres Bild. Wie Tabelle 2 zeigt, liegt der Durchschnitt der Hebesätze in Niedersachsen mit 371 im Jahr 2004 niedriger als der für Deutschland insgesamt ermittelte Wert von 388. Hierbei gilt es jedoch zu bedenken, dass dieser Durchschnitt von deutlich stärker urbanisierten Ländern dominiert wird. Im Vergleich mit den ebenfalls ländlich geprägten Nachbarländern Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt und mit den süddeutschen Ländern erscheinen die Hebesätze in Niedersachsen recht hoch. Von daher wären niedrigere Hebesätze auch für das Land als Ganzes ein Vorteil im Standortwettbewerb.

Bekanntermaßen haben die Länder in der Bundesrepublik Deutschland keine relevante Gesetzgebungskompetenz über Steuern. Dennoch zeigen die im Abschnitt 2 dargelegten Ergebnisse, dass eine Landesregierung nicht ohne jeden Einfluss auf die Höhe der Unternehmenssteuerbelastung ist. Die Abschöpfungsquoten im kommunalen Finanzausgleich beeinflussen die Wahl der Gewerbesteuerhebesätze im Land. Dieser stellt deshalb mittelbar ein Instrument der Steuerpolitik für das Land dar.

In diesem Zusammenhang ist der Vergleich mit Baden-Württemberg bezeichnend, dessen Durchschnittshebesatz von 361 Punkten im Jahr 2004 vergleichsweise niedrig liegt. Dies wird typischerweise mit der hohen Finanzkraft baden-württembergischer Kommunen begründet, die eine schwache Hebesatzanspannung erlaubt. Dies trifft sicher zu. Dennoch ist bemerkenswert, dass auch die Abschöpfungsquoten baden-württembergischer Städte und Gemeinden in den meisten Fällen unter denen niedersächsischer

¹²Die Grundsteuer variiert zwar auch zwischen den Gemeinden, ist quantitativ aber vernachlässigbar.

Tabelle 2: Durchschnittliche Hebsätze der Gewerbesteuer

	2000	2001	2002	2003	2004
Baden-Württemberg	359	354	355	357	361
Bayern	373	371	370	369	370
Berlin	410	410	410	410	410
Brandenburg	286	286	323	310	315
Bremen	415	415	415	416	437
Hamburg	470	470	470	470	470
Hessen	408	388	387	393	400
Mecklenburg-Vorpommern	336	324	314	303	307
Niedersachsen	368	366	368	366	371
Nordrhein-Westfalen	424	424	426	432	432
Rheinland-Pfalz	374	371	369	367	370
Saarland	425	402	403	397	400
Sachsen	407	405	408	411	410
Sachsen-Anhalt	349	346	346	343	338
Schleswig-Holstein	333	338	341	342	333
Thüringen	337	336	335	336	338
Deutschland	389	385	386	387	388

Gewogener Durchschnitt der Hebesätze. Quelle: Statistisches Bundesamt

Kommunen liegen. Das lässt sich zum einen auf ein geringeres Ausgleichsniveau zurück führen. Zum anderen liegen die Nivellierungshebesätze deutlich unter denen in Niedersachsen. Während in Niedersachsen in 2004 die klassenspezifischen Durchschnittshebesätze, die zur Steuerkraftermittlung herangezogen wurden, bei 344, bzw. bei 424 lagen, schreibt der baden-württembergischen kommunale Finanzausgleich¹³ einen einheitlichen Nivellierungshebesatz von 290 vor. Dieser deutliche Unterschied lässt vermuten, dass in Baden-Württemberg neben der hohen Finanzkraft auch der kommunale Finanzausgleich zu den geringen Hebesätzen beiträgt. Ob dieser in Baden-Württemberg bereits gezielt zu diesem Zweck eingesetzt wird, muss offen bleiben. In jedem Fall zeigt der Vergleich mit Baden-Württemberg, dass der niedersächsische kommunale Finanzausgleich noch Potential aufweist, zur Standortverbesserung beizutragen.

Eine Verringerung der Abschöpfungsquoten, von der Hebesatzsenkungen zu erwarten wären, könnte durch Herabsetzung des Ausgleichsniveaus oder durch eine verringerte Einbeziehung der Gewerbesteuer in die Steuerkraft erreicht werden. Letzteres ließe sich durch den den § 11 Abs.1 Nr.2 NFAG festgelegtem v.-H.-Satz beeinflussen. Das Ausmaß der Reduzierung der Abschöpfungsquote hängt dabei von der Änderung des v.-H.-Satzes ab. Hingegen würde beispielsweise bei einer Senkung des in §4 Abs.4 S.1 NFAG vorgeschriebenen Ausgleichsniveaus von 75% auf 65% die Abschöpfungsquote

¹³§ 6 Abs.1 des baden-württembergischen FAG in der Form der Neubekanntmachung vom 1. Januar 2000 (BGBl. S.14), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 1. März 2005 (BGBl. S.145).

einer kreisfreien großen Stadt um 1,22% sinken. Diese beiden Möglichkeiten brächten eine geringere Angleichung der Finanzkraft der Kommunen mit sich. Ob sich die daraus resultierenden unterschiedlichen Finanzsituationen der Kommunen mit der niedersächsischen Verfassung¹⁴ vereinbaren ließen, bleibt zu überprüfen. Wie bei anderen steuer- und finanzpolitischen Entscheidungen erkennt man auch hier einen Zielkonflikt zwischen Angleichung der verfügbaren Ressourcen zwischen den Kommunen und Stärkung der Wettbewerbsposition des gesamten Landes.

Dieser Zielkonflikt entsteht nicht, wenn die Senkung der Abschöpfungsquote nicht zu Lasten der finanzschwächeren Kommunen geht. Ein Instrument, mit dem dies, wenn auch nicht durch das Land alleine, sondern nur im Rahmen einer Bundesratsinitiative, erreicht werden kann, ist die Abschaffung der Gewerbesteuerumlage. Dies würde die Abschöpfungsquote um etwa 4% senken und hätte damit einen deutlichen Einfluss auf das Hebesatzniveau. Natürlich würde eine solche Reform nicht allein für den Standort Niedersachsen von Vorteil sein, sondern würde für das ganze Bundesgebiet eine entsprechende Wirkung entfalten. Aus deutscher Sicht erscheint ein solcher Schritt im Vergleich mit konkurrierenden Regionen, insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, überlegenswert.

5 Fazit

Der Beitrag hat gezeigt, dass die im niedersächsischen kommunalen Finanzausgleich festgelegten Abschöpfungsquoten nicht nur nach Finanzkraft und Kreisumlage variieren, sondern auch nach Rechtsform und Größe der Gebietskörperschaft. Die Analyse legt nahe, dass ein Teil der hohen Hebesatzanspannung in Ballungsräumen sich mit einer hohen Abschöpfungsquote erklären lässt. Darüber hinaus wird deutlich, dass der kommunale Finanzausgleich von der Landesregierung als steuerpolitisches Instrument genutzt werden kann. Durch eine Absenkung der Abschöpfungsquote können gezielt Anreize für die Kommunen gesetzt werden, die Hebesätze zu senken. Das Land muss sich also entscheiden zwischen einem hohen Ausgleichsniveau und damit einer starken Angleichung der kommunalen Finanzkraft auf der einen Seite, und einem geringen durchschnittlichen Hebesatzniveau und damit einer aktiven, steuerbezogenen Standortpolitik für Niedersachsen auf der anderen Seite.

¹⁴insbesondere §58 der Niedersächsische Verfassung (NV) vom 19. Mai 1993 (Nds. GVBl. S.107), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 21. November 1997 (Nds. GVBl. S.480).

A Berechnung der Abschöpfungsquoten

A.1 Abschöpfungsquote kreisangehöriger Städte und Gemeinden

Zur Berechnung der Abschöpfungsquote wird das kommunale Budget g_i der Gemeinde oder Stadt i ohne die Gewerbesteuerereinnahmen betrachtet.¹⁵ Die Einnahmen sind dabei die übrigen kommunalen Steuern x_i und die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben g_i^g . Die Umlagen werden von diesen Einnahmen abgezogen. Die Kommunen werden entsprechend ihrer Einwohnerzahl in zwei Klassen, die mit h indexiert sind, eingeordnet. Die Klassen trennen dabei Kommunen mit weniger als 100.00 Einwohnern und Städte mit 100.000 und mehr Einwohnern. Die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer ist k_i . §11 des NFAG bestimmt, dass sie bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl zum Faktor m_1^h bei Zuweisungen, bzw. m_2^h bei Umlagen einbezogen wird. Der Nivellierungshebesatz entspricht τ_o^h . $\lambda_{i,T}$ und $\lambda_{i,g}$ stehen für die Kreisumlagesätze auf die kommunalen Steuereinnahmen, bzw. auf die Schlüsselzuweisungen. τ^{rs} ist der bundeseinheitliche Satz der Gewerbesteuerumlage. Für das Budget g_i einer Stadt oder Gemeinde gilt

$$\begin{aligned}
 g_i &= x_i && \text{Steuereinnahmen (ohne Gewerbesteuer)} \\
 &+ g_i^g && \text{Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben} \\
 &- \lambda_{i,T}(0,9m_2^h\tau_o^hk_i + 0,9x_i) && \text{Kreisumlage auf die Steuereinnahmen} \\
 &- 0,9\lambda_{i,g}g_i^g && \text{Kreisumlage auf die Schlüsselzuweisungen} \\
 &- \tau^{rs}k_i && \text{Gewerbesteuerumlage.}
 \end{aligned}$$

Gemäß §§4,5,6 NFAG werden die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben g_i^g berechnet durch

$$g_i^g = \xi_i^g n_i^g - \theta_i^g(0,9m_1^h\tau_o^hk_i + 0,9x_i). \quad (\text{A.1})$$

Der Bedarf n_i^g der Kommunen i ist eine lineare Transformation der Einwohnerzahl. Der Ausgleichssatz der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben ist θ_i^g . Die Parameter ξ_i^g und θ_i^g hängen von der Finanzkraft der Kommunen ab. Entsprechend dem NFAG können drei Kategorien abgeleitet werden, in die sich die Städte und Gemeinden entsprechend ihrer Finanzkraft einordnen lassen.

¹⁵Diese Formalisierung der relevanten Gesetze überträgt die Darstellung von Büttner (2005) auf den kommunalen Finanzausgleich in Niedersachsen.

Niedrige Finanzkraft (§5 Abs.4 Satz 2 NFAG):

$$\theta_i^g = 1,00 \quad \xi_i^g = 0,80 \quad \text{wenn} \quad 0 < \frac{0,9m_1^h \tau_o^h k_i + 0,9x_i + 0,75[n_i^g - (0,9m_1^h \tau_o^h k_i + 0,9x_i)]}{n_i^g} < 0,8$$

Mittlere Finanzkraft (§5 Abs.4 Satz 1 NFAG):

$$\theta_i^g = 0,75 \quad \xi_i^g = 0,75 \quad \text{wenn} \quad 0,8 < \frac{0,9m_1^h \tau_o^h k_i + 0,9x_i + 0,75[n_i^g - (0,9m_1^h \tau_o^h k_i + 0,9x_i)]}{n_i^g} < 1$$

Hohe Finanzkraft (§16 NFAG):

$$\theta_i^g = 0,20 \quad \xi_i^g = 0,00 \quad \text{wenn} \quad 1 < \frac{0,9m_1^h \tau_o^h k_i + 0,9x_i}{n_i^g}$$

Unter Berücksichtigung der Gleichung (A.1), lässt sich das kommunale Budget darstellen durch

$$\begin{aligned} g_i &= x_i \\ &+ \xi_i^g n_i^g - \theta_i^g (0,9m_1^h \tau_o^h k_i + 0,9x_i) \\ &- \lambda_{i,T} (0,9m_2^h \tau_0^h k_i + 0,9x_i) \\ &- 0,9\lambda_{i,g} [\xi_i^g n_i^g - \theta_i^g (0,9m_1^h \tau_o^h k_i + 0,9x_i)] \\ &- \tau^{rs} k_i. \end{aligned}$$

Die Einnahmen der Gemeinde lassen sich als eine lineare Funktion der Gewerbesteuerbemessungsgrundlage schreiben. Hierbei steht y_i für die nicht von k_i abhängigen Terme des kommunalen Budgets.

$$g_i = y_i - \vartheta_i k_i. \quad (\text{A.2})$$

Der Koeffizient $\vartheta_i \equiv -\frac{\partial g_i}{\partial k_i}$ gibt die Abschöpfungsquote an. Für eine kreisangehörige Stadt oder Gemeinde entspricht sie

$$\vartheta_i = 0,9\theta_i^g \tau_o^h m_1^h + 0,9\lambda_{i,T} m_2^h \tau_0^h - 0,81\lambda_{i,g} \theta_i^g m_1^h \tau_o^h + \tau^{rs}. \quad (\text{A.3})$$

A.2 Abschöpfungsquote kreisfreier Städte

Das Budget einer kreisfreien Stadt entspricht

$$g_i = x_i \quad \text{Steuereinnahmen (ohne Gewerbesteuer)}$$

$+ g_i^g$	Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben
$+ g_i^k$	Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben
$- \tau^{rs} k_i$	Gewerbesteuerumlage.

Bei der Zusammensetzung des Budgets kreisfreier Städte ist zu berücksichtigen, dass sie entsprechend §4 Abs.1 S.1 NFAG keine Kreisumlage zahlen, sondern einen finanzkraftabhängigen Zuschuss für Kreisaufgaben g_i^k erhalten. Dieser wird bestimmt durch

$$g_i^k = \xi_i^k n_i^k - 0,9\theta_i^k \bar{\lambda}(0,9m_1^h \tau_o^h k_i + 0,9x_i + 0,9g_i^g). \quad (\text{A.4})$$

$\bar{\lambda}$ ist der gewogene Durchschnitt aller niedersächsischen Kreisumlagesätze des vorhergegangenen Jahres. n_i^k ist eine Messzahl für den Bedarf hinsichtlich der Kreisaufgaben. Der Ausgleichssatz θ_i^k und ξ_i^k sind abhängig von der Finanzkraft in Bezug auf die Kreisaufgaben.

Niedrige Finanzkraft (§5 Abs.4 Satz 2, §8 NFAG):

$$\theta_i^k = 1,00 \quad \xi_i^k = 0,80 \quad \text{wenn} \quad 0 < \frac{0,9\bar{\lambda}\{0,9m_1^h \tau_o^h k_i + 0,9x_i + 0,9g_i^g + 0,75[n_i^k - (0,9m_1^h \tau_o^h k_i + 0,9x_i + 0,9g_i^g)]\}}{n_i^k} < 0,8$$

Mittlere Finanzkraft (§5 Abs.4 Satz 1, §8 NFAG):

$$\theta_i^k = 0,75 \quad \xi_i^k = 0,75 \quad \text{wenn} \quad 0,8 < \frac{0,9\bar{\lambda}\{0,9m_1^h \tau_o^h k_i + 0,9x_i + 0,9g_i^g + 0,75[n_i^k - (0,9m_1^h \tau_o^h k_i + 0,9x_i + 0,9g_i^g)]\}}{n_i^k} < 1$$

Hohe Finanzkraft (§8, 16 NFAG):

$$\theta_i^k = 0,00 \quad \xi_i^k = 0,00 \quad \text{wenn} \quad 1 < \frac{0,9\bar{\lambda}(0,9m_1^h \tau_o^h k_i + 0,9x_i + g_i^g)}{n_i^k}$$

Bei hoher Finanzkraft wird im Gegensatz zu der Vergabe der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben keine Finanzausgleichsumlage für kreisfreie Städte erhoben. Unter Berücksichtigung der Gleichungen (A.1) und (A.4) gilt für das Budget einer kreisfreien Stadt

$$\begin{aligned} g_i &= x_i \\ &+ \xi_i^g n_i^g - \theta_i^g (0,9m_1^h \tau_o^h k_i + 0,9x_i) \\ &+ \xi_i^k n_i^k - 0,9\theta_i^k \bar{\lambda}\{0,9m_1^h \tau_o^h k_i + 0,9x_i + 0,9[\xi_i^g n_i^g - \theta_i^g (0,9m_1^h \tau_o^h k_i + 0,9x_i)]\} \\ &- \tau^{rs} k_i. \end{aligned}$$

Wegen Gleichung (A.2) ergibt sich für kreisfreie Städte eine Abschöpfungsquote von

$$\vartheta_i = 0,9\theta_i^g\tau_o^h m_1^h + 0,81\theta_i^k\bar{\lambda}m_1^h\tau_0^h - 0,729\theta_i^k\theta_i^g\bar{\lambda}m_1^h\tau_0^h + \tau^{rs}. \quad (\text{A.5})$$

A.3 Daten

Die zur Berechnung der Abschöpfungsquoten relevanten Werte für das Jahr 2004 sind in der Tabelle A.1 aufgeführt. m_1^h bzw. m_2^h werden jährlich durch Verordnung des Innenministeriums festgesetzt.¹⁶ Es wird ein gleichmäßiges Gewerbesteueraufkommen über den Erfassungszeitraum unterstellt. Auch die klassenunabhängigen Werte für $\bar{\lambda}$, τ_0^h und τ^{rs} beziehen sich auf den kommunalen Finanzausgleich des Jahres 2004.¹⁷ Zur Berechnung der Steuersätze werden jeweils die Hebesätze mit der Messzahl 0,05 multipliziert.

Tabelle A.1: Daten zur Berechnung der Abschöpfungsquote

Faktor	< 100.000 Einwohner	≥ 100.000 Einwohner
m_1^h	0,64	0,7075
m_2^h	0,6775	0,7375
τ_0^h	0,172	0,211
$\bar{\lambda}$	0,489	
τ^{rs}	0,041	

Literatur

Baretti, C., B. Huber und K. Lichtblau, 2002, A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfer: 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 an Tax Distortions, *Cesifo Working Paper* 767, München.

Büttner, T., 2005, The Incentive Effect of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy, *Journal of Public Economics*, im Erscheinen.

¹⁶vgl. für das Jahr 2004: Nds. GVBl. 2003, S.341.

¹⁷vgl. NLS, 2004, S.20ff. und § 6 des GFRG und für das Jahr 2004 die Ergänzungsverordnung vom 23. November 2003, BGBl. S.2444.

- Büttner, T. und R. Schwager, 2003, Länderautonomie in der Einkommensteuer: Konsequenzen eines Zuschlagsmodells, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223, 532-555.
- Dahlby, B. und N. Warren, 2003, Fiscal Incentive Effects of the Australian Equalization System, *The Economic Record* 79, 434-445.
- Eichler, M., C. Elschner und M. Overesch, 2005, IBC Taxation Index 2005: Effektive Steuerbelastung von Unternehmen und auf den Einsatz hoch qualifizierter Arbeitskräfte, Executive Summary, IBC BAK International Benchmark Club, Basel und Mannheim, verfügbar unter <http://www.zew.de/de/publikationen/taxation/>
- Niedersächsisches Landesamt für Statistik (NLS), 2004, Kommunaler Finanzausgleich 2004, Hannover: NLS.
- Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 10.1, verschiedene Jahrgänge; jährliche Pressemitteilung zu der Entwicklung der Realsteuerhebesätze, Wiesbaden.

Recent Discussion Papers

98. Gerloff, Axel: Stabilization during the Early Years of Transition - Some Stylized Facts. March 1999
99. Ahrens, Joachim: Governance, Conditionality and the Transformation of Post-Socialist Countries. April 1999
100. Mohsen, Fadi: Technischer Fortschritt und Humankapitalbildung in der Neuen Wachstumstheorie. September 1999
101. Sieg, Gernot: A political business cycle with boundedly rational agents. March 2000
102. Jarchow, Hans-Joachim: Geldpolitik bei extrapolativen, semirationalen und rationalen Inflationserwartungen. June 2000
103. Georgopoulos, Antonios / Salavrakos, Ioannis-Dionysios: Griechische Joint-Ventures in Ost-Europa - Ein erfolgversprechendes Kooperationsmodell? November 2000
104. Haufler, Andreas / Schjelderup, Guttorm / Stähler, Frank: Commodity Taxation and International Trade in Imperfect Markets. January 2001
105. Barbaro, Salvatore: Gibt es eine Umverteilung von den *Armen* zu den *Reichen* durch die öffentliche Hochschulfinanzierung? Tragen Akademiker die Kosten ihres Studiums? Einige methodologische Anmerkungen zum Forschungsstand über die Verteilungswirkungen der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland. May 2001
106. Krieger, Tim: Intergenerational Redistribution and Labor Mobility: A Survey. May 2001
107. Kalbitzer, Ute: Das Schweigen der Ökonomik. Wissenschaftliche Politikberatung als wirtschaftspolitischer Diskurs. May 2001
108. Haufler, Andreas / Pflüger, Michael: International Commodity Taxation under Monopolistic Competition, June 2001
109. Südekum, Jens: Home Goods and Regional Price Indices: A Perspective from New Economic Geography, July 2001
110. Onozaki, Tamotsu / Sieg, Gernot / Yokoo, Masanori: Stability, Chaos and Multiple Attractors: A Single Agent Makes a Difference, November 2001
111. Rühmann, Peter / Südekum, Jens: Severance Payments and Firm-Specific Human Capital, November 2001
112. Krieger, Tim: Immigration, Public Pensions, and Heterogenous Voters, April 2002
113. Lambsdorff, Johann Graf / Sitki Utku Teksoz: Corrupt Relational Contracting, May 2002
114. Barbaro, Salvatore: The Distributional Impact of Subsidies to Higher Education - Empirical Evidence from Germany, September 2002
115. Sauer, Christoph / Schratzenstaller, Margit: Strategies of international fiscal competition for foreign direct investment in a model with impure public goods, December 2002
116. Barbaro, Salvatore: The Combined Effect of Taxation and Subsidization on Human Capital Investment, January 2003
117. Südekum, Jens: Increasing Returns and Spatial Unemployment Disparities, April 2003
118. Krieger, Tim / Sauer, Christoph: Will Eastern European Migrants Happily Enter the German Pension System after the EU Eastern Enlargement? May 2003
119. Thies Büttner / Robert Schwager: Regionale Verteilungseffekte der Hochschulfinanzierung und ihre Konsequenzen. October 2003
120. Barbaro, Salvatore / Südekum, Jens: Reforming a complicated income-tax system: The political economics perspective. January 2004
121. Barbaro, Salvatore: Tax Distortion, Countervailing Subsidies and Income Redistribution. April 2004

122. Cogneau, Denis / Grimm, Michael: The Measurement of Income Distribution Dynamics when Demographics are correlated with Income. January 2005
123. Grömling, Michael: Konjunkturprognosen - Verfahren, Erfolgskontrolle und Prognosefehler. February 2005
124. Tonoyan, Tamara: Poverty, Inequality and Health: A case study of Armenia. February 2005
125. Klasen, Stephan: Population Growth, (Per Capita) Economic Growth, and Poverty Reduction in Uganda: Theory and Evidence. April 2005
126. Klasen, Stephan / Woltermann, Silke: The impact of demographic dynamics on economic development, poverty and inequality in Mozambique. April 2005
127. Enß, Petra / Schwager, Robert: Kommunalen Finanzausgleich und Gewerbesteuerhebesätze in Niedersachsen. January 2006