Entwicklung der Steuereinnahmen der kreisfreien Städte in Mittelfranken und Implikationen für die Hebesatzpolitik

Expertise im Auftrag der

Industrie- und Handelskammer Nürnberg für Mittelfranken

Endfassung
Nürnberg, 10.12.2016

Prof. Dr. Thiess Büttner
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Lange Gasse 20
90403 Nürnberg
thiess.buettner@fau.de

Inhaltsverzeichnis

1. Fragestellung 2
2. Entwicklung bei den Steuereinnahmen 2
3. Entwicklung in den kreisfreien Städten in Mittelfranken 5
4. Reformbedingte Mindereinnahmen 10
5. Weitere Determinanten der Einnahmeentwicklung 12
6. Effekte einer Reform der Grundsteuer 13
7. Die Gewerbesteuer als Einnahmeinstrument 16
7.1. Internationale Wettbewerbsposition 20
7.2. Nationale Wettbewerbsposition 20
7.3. Regionale Wettbewerbsposition 23
8. Fazit 27
Anhang 1: Analysen und Abbildungen 29
Anhang 2: Literatur 32

1. Fragestellung

Die kreisfreien Städte in Mittelfranken nutzen zur Finanzierung ihrer Aufgaben wie die Kommunen überall in Deutschland eine Reihe von Einnahmeinstrumenten. Dies sind in erster Linie die sogenannten Realsteuern, vor allem Grundsteuer und Gewerbesteuer. Den Kommunen stehen aber auch Einnahmen aus den großen Gemeinschaftsteuern sowie Anteile der Steuereinnahmen des jeweiligen Bundeslandes zur Verfügung, wobei sie allerdings die Steuerbelastung nicht ihren Bedarfen entsprechend anpassen können. Zum Ausgleich von Finanzierungslasten für Investitionen besteht auch die Möglichkeit der Verschuldung. Vor diesem Hintergrund gilt es auf kommunaler Ebene immer wieder die Einnahmeentwicklung zu prüfen und abzuwägen, ob eine geringere oder stärkere Belastung durch Steuern oder ggf. auch eine stärkere Verschuldung angezeigt ist. Diese finanzpolitische Fragestellung hat zwei Seiten. Auf der Bedarfsseite muss geprüft werden, wie groß der Vorteil aus einer Ausweitung öffentlicher Ausgaben, respektive wie groß die Einbuße bei einem Rückgang der Ausgaben ist. Diese Bewertung ist nur bei bestimmten öffentlichen Ausgaben belastbar zu objektivieren. Letztlich ist diese Bewertung vor allem eine politische Frage. Auf der Einnahmenseite stellt sich die Frage, welche Nachteile sich durch eine weitere Anspannung der Steuern ergeben, respektive wie groß der Vorteil einer Senkung der Belastung ist. Sieht man von Verteilungseffekten ab, kann diese Frage zumindest im Hinblick auf einige wichtige Aspekte objektiviert werden.

Die vorliegende Expertise stellt auf der Grundlage der Daten der amtlichen Statistik die Entwicklungen der kommunalen Steuereinnahmen im Allgemeinen und in den kreisfreien Städten in Mittelfranken im Besonderen vor und diskutiert verschiedene Gründe, die schon einnahmeseitig unter der Annahme der gegebenen Bedarfe steuerliche Anpassungen nahelegen könnten. In den Blick genommen werden hierbei in der Diskussion oder in der Verabschiedung stehende Reformen, sei es der Steuern oder auch des Finanzausgleichs.

2. Entwicklung bei den Steuereinnahmen

Die Kommunen in Deutschland haben nach dem starken gesamtwirtschaftlichen Einbruch 2008/2009 deutliche Steigerungen bei den Einnahmen aus den Gemeindesteuern erzielt (vgl. Abbildung 1). So liegen die Gemeindesteuern in Deutschland im Jahre 2015 um etwa 16% höher als im Jahr 2008 – vor der Wirtschafts- und Finanzkrise. Die Einnahmen der Kommunen in Bayern haben sich noch deutlich besser als im übrigen Bundesgebiet entwickelt (vgl. Abbildung 2). Hier liegen die Einnahmen aktuell sogar um 24% höher als 2008.

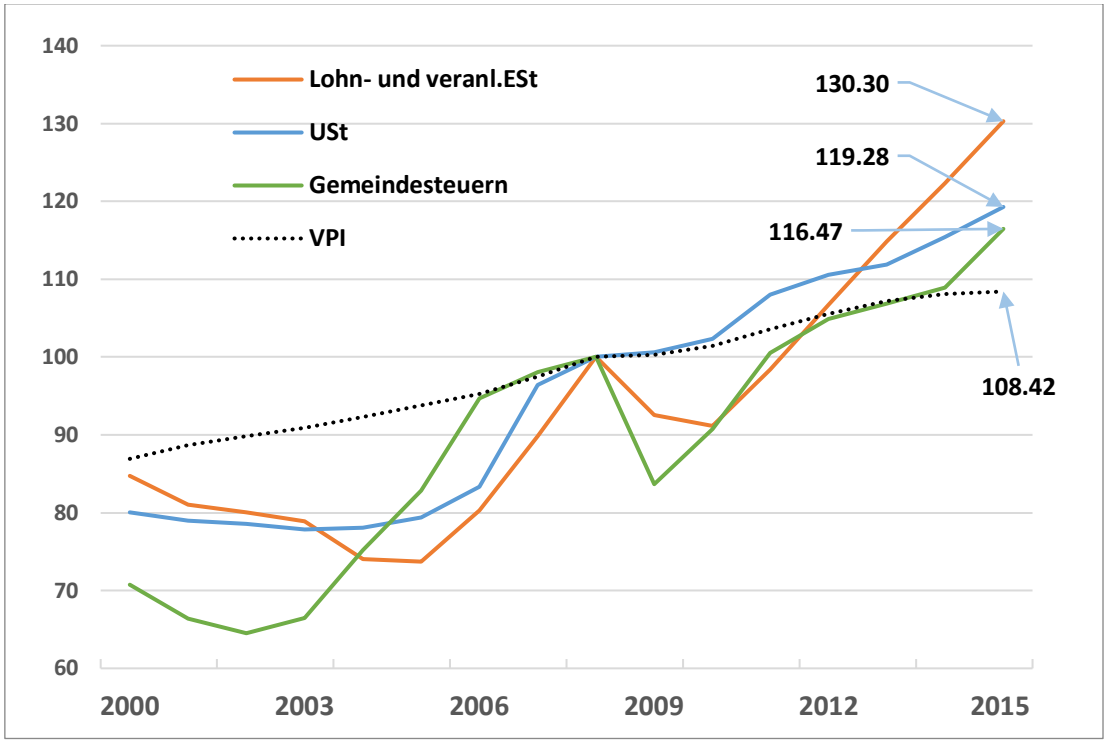
Für die Kommunen ist indes nicht nur die starke Entwicklung der Gemeindesteuern von Bedeutung. Ein wesentlicher Teil der Einnahmen der Kommunen ist direkt oder indirekt von der Entwicklung der beiden wichtigsten großen Gemeinschaftsteuern nämlich von Umsatzsteuer und Einkommensteuer bestimmt. Auch deren Entwicklung ist in Deutschland in den letzten Jahren stark positiv gewesen (vgl. Abbildung 1). Die Umsatzsteuer, die im Jahr 2007 um drei Prozentpunkte heraufgesetzt wurde, liegt heute im Aufkommen um etwa 20% höher als im Jahre 2008. Insbesondere die Entwicklung der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer ist bemerkenswert. Die Einnahmen liegen im Jahr 2015 um etwa 30% höher

als im Jahre 2008. Auch hier ist die Entwicklung in Bayern noch deutlich besser, die Einnahmen liegen hier in 2015 um 38% höher als 2008 (vgl. Abbildung 3).

Nun beziehen sich die genannten Zahlen auf nominale Werte. Die Preisentwicklung ist im betrachteten Zeitraum jedoch wesentlich schwächer verlaufen. Der Verbraucherpreisindex ist 2015 um etwa 8% höher als 2008. Die starken Steigerungen bei den Steuereinnahmen weisen also auf deutliche reale Einnahmenzuwächse hin.

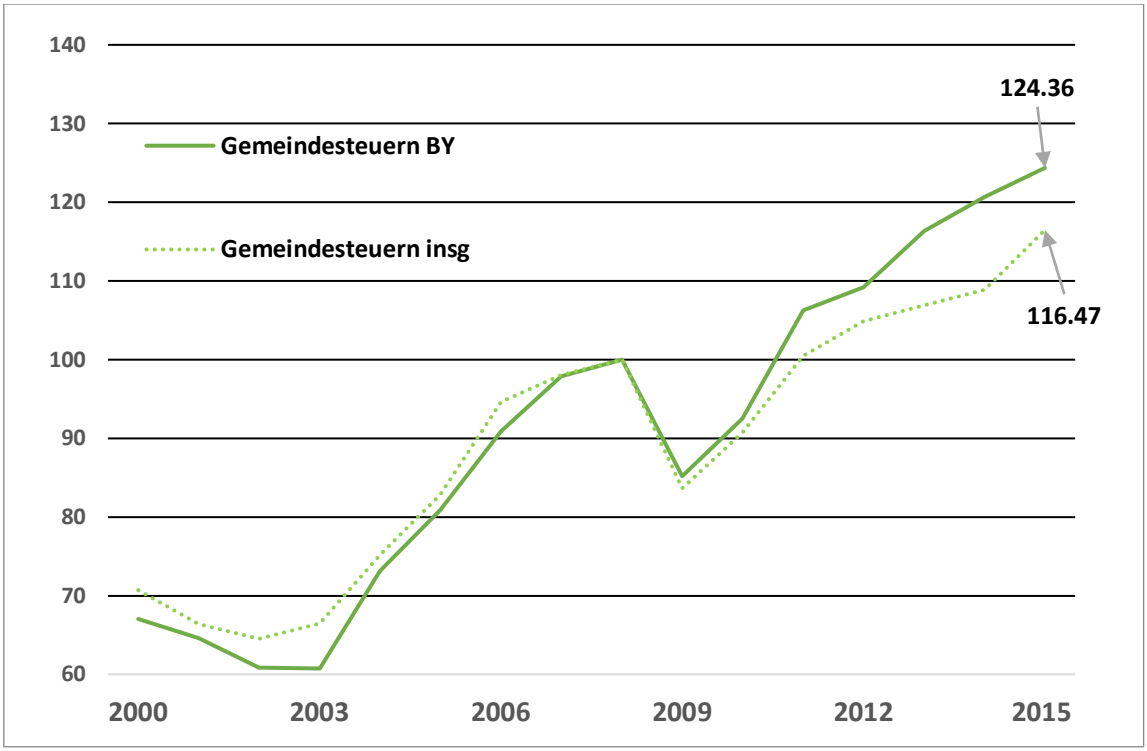
Die starke Entwicklung bei der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer wirkt sich direkt auf die Gemeindefinanzen aus, da die Kommunen mit einem Anteil von 15% an den Einnahmen aus diesen Steuern beteiligt sind. Auch ein Teil der Umsatzsteuer fließt direkt an die Kommunen. Die Kommunen profitieren zusätzlich über den Steuerverbund mit den Ländern von der Entwicklung. In Bayern werden 12,75% des Länderanteils an den Gemeinschaftsteuern – nach Abzug der Beiträge zum Länderfinanzausgleich – in die sogenannte Schlüsselmasse eingestellt, aus der die Gemeinden und Landkreise Zuweisungen erhalten. Nun sind im betrachteten Zeitraum auch die Beiträge zum Länderfinanzausgleich angestiegen. Obschon der Beitrag Bayerns zum Länderfinanzausgleich im Jahr 2015 die beachtliche Größenordnung von 5,5 Mrd. Euro erreicht hat, sind die Zuwächse aber im Vergleich zum Referenzjahr 2008 mit etwa +2,6 Mrd. Euro im Vergleich zu den Steigerungen bei Lohn- und veranlagten Einkommensteuer (+12,7 Mrd. Euro) oder bei der auf Bayern entfallenden Umsatzsteuer (+8,6 Mrd. Euro) viel geringer. Entsprechend ist die Summe der im Rahmen des Steuerverbunds an die Gemeinden gezahlten Schlüsselzuweisungen kräftig gestiegen (vgl. Abbildung 4). Sie liegen im Jahr 2015 gut 28% höher als noch in 2008. Der bereits verfügbare Wert für 2016 ist etwa 32% höher als in 2008.

Abbildung 1: Entwicklung ausgewählten Steuereinnahmen in Deutschland



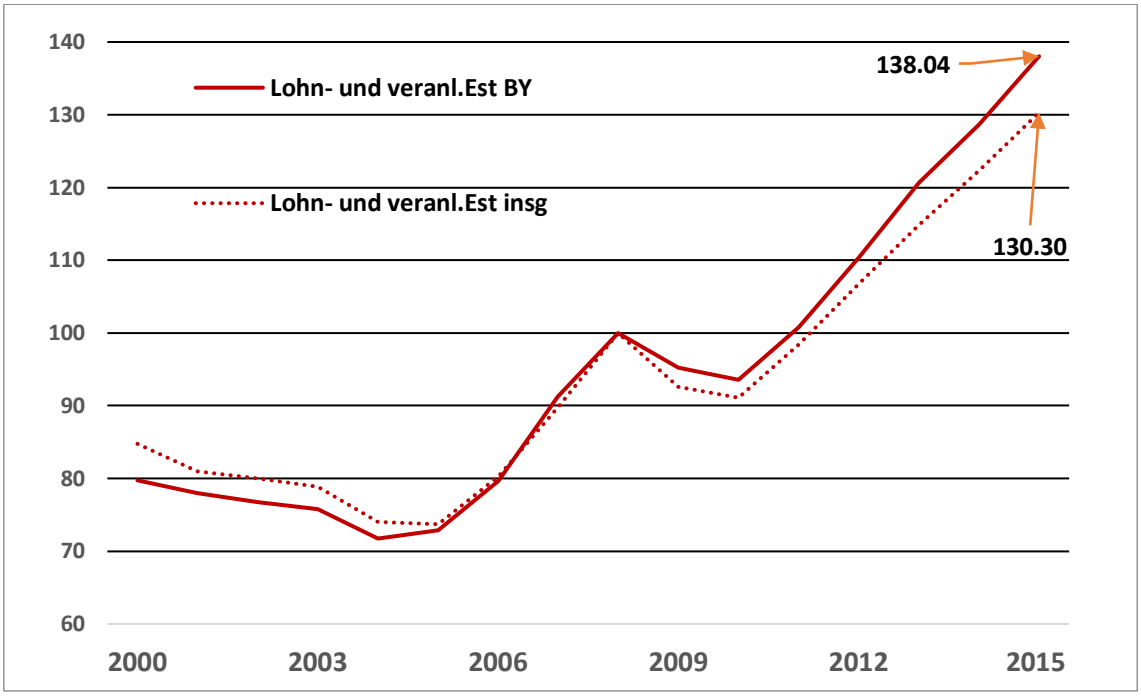
Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und eigene Berechnungen.

Abbildung 2: Entwicklung der Gemeindesteuern in Bayern



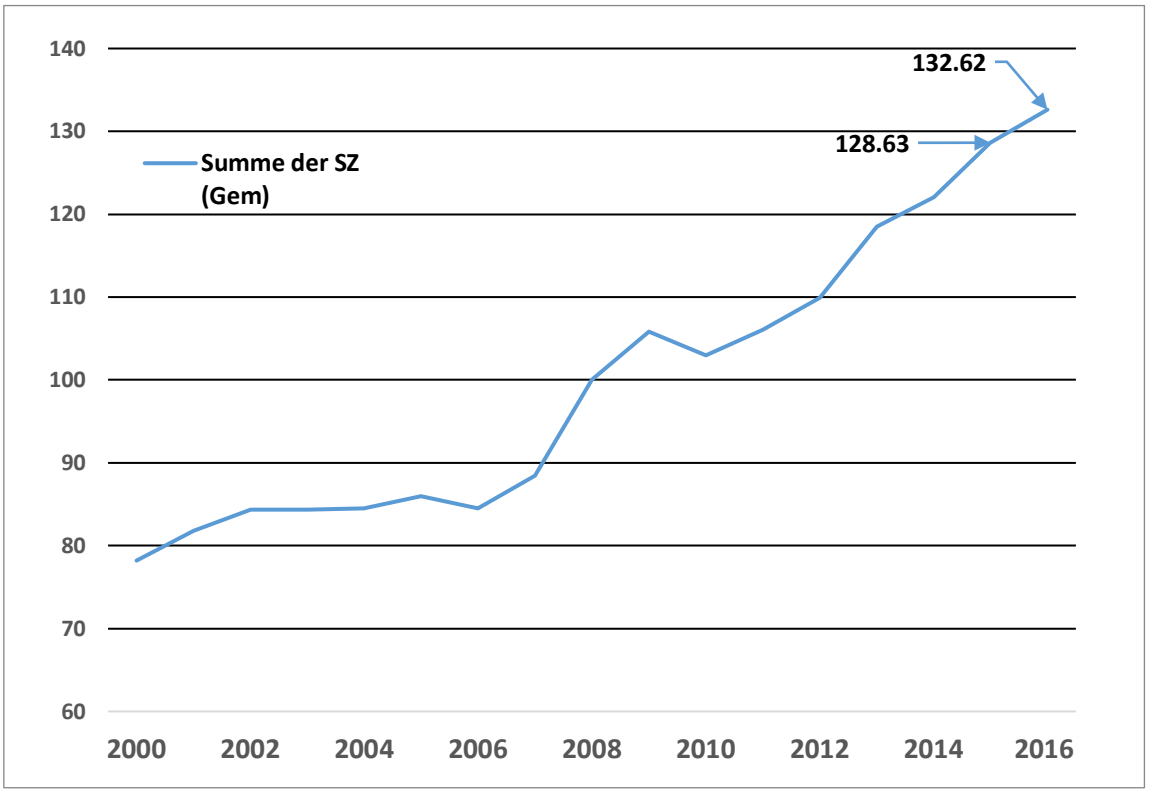
Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Steuerhaushalt (Fachserie 14 Reihe 4, Destatis) und eigene Berechnungen.

Abbildung 3: Entwicklung der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer in Bayern



Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Steuerhaushalt (Fachserie 14 Reihe 4, Destatis) und eigene Berechnungen.

Abbildung 4: Entwicklung der Schlüsselzuweisungen an Gemeinden in Bayern



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik „GENESIS Online“ und eigene Berechnungen.

3. Entwicklung in den kreisfreien Städten in Mittelfranken

Zwar weist die Ähnlichkeit der Verläufe der Steuereinnahmen in Deutschland insgesamt und in Bayern daraufhin, dass einheitliche gesetzliche Regelungen und gesamtwirtschaftliche Entwicklungen die Einnahmeentwicklung treiben. Im Hinblick auf die Gemeinden in Mittelfranken könnte sich die Situation allerdings auch anders darstellen.

Übersicht 1 zeigt die Steuereinnahmen insgesamt je Einwohner und die Anteile wesentlicher Steuerarten. Beim Aufkommen je Einwohner liegt Erlangen an der Spitze gefolgt von Nürnberg und den anderen Städten. Die Struktur der Einnahmen ist vergleichsweise ähnlich. Allerdings fällt auf, dass Nürnberg einen geringeren Anteil der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer bestreitet. Hier fällt im Gegenzug die Gewerbesteuer stärker ins Gewicht – die Stadt Nürnberg ist stärker als die anderen Städte von der Gewerbesteuer abhängig.

Abbildung 5 zeigt die relative Entwicklung der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer für die kreisfreien Städte Ansbach, Erlangen, Fürth, Nürnberg und Schwabach jeweils im Vergleich zur bayernweiten Entwicklung. In allen Städten ist der Verlauf weitgehend deckungsgleich mit der Entwicklung in Bayern insgesamt. Dies ist für eine Zeitspanne von drei Jahren institutionell bedingt, da der Schlüssel zur Aufteilung in Drei-Jahres-Intervallen angepasst wird. Auch über den gesamten Zeitraum von 16 Jahren hinweg gibt es indes nur geringe Abweichungen. Lediglich für Schwabach zeigt sich am aktuellen Rand eine etwas flachere Entwicklung.

Übersicht 1: Steuereinnahmen und Anteile ausgewählter Steuern 2015

Stadt	Steuern insg je Einw.	GewSt	GrSt (B)	USt	ESt
Ansbach	1121	0,359	0,124	0,067	0,445
Erlangen	1623	0,351	0,134	0,074	0,439
Fürth	1201	0,350	0,159	0,048	0,438
Nürnberg	1503	0,438	0,147	0,068	0,344
Schwabach	1244	0,388	0,127	0,042	0,438

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik „GENESIS Online“ und eigene Berechnungen.

Abbildung 6 zeigt die Entwicklung der Gewerbesteuer. Hier finden sich deutlich größere Schwankungen schon in der bayernweiten Entwicklung. Die starken Ausschläge treten dabei nicht nur in den kleineren Städten sondern auch in Nürnberg auf. Für Ansbach, Fürth und Schwabach ist die Entwicklung seit 2008 stärker verlaufen als in Bayern insgesamt. Nürnberg und Erlangen weisen demgegenüber seit 2008 über die Schwankungen hinweg eine verhaltenere Entwicklung auf als Bayern insgesamt. Hier sind die Einnahmen 2015 in etwa auf dem 2008 erreichten Niveau. Die Gründe hierfür offenzulegen, erforderte eine tiefere Analyse, die hier nicht erfolgen kann. Wichtig wäre zu klären, ob hier eine Standortschwäche zum Vorschein kommt, die durch geeignete Maßnahmen verbessern werden kann.

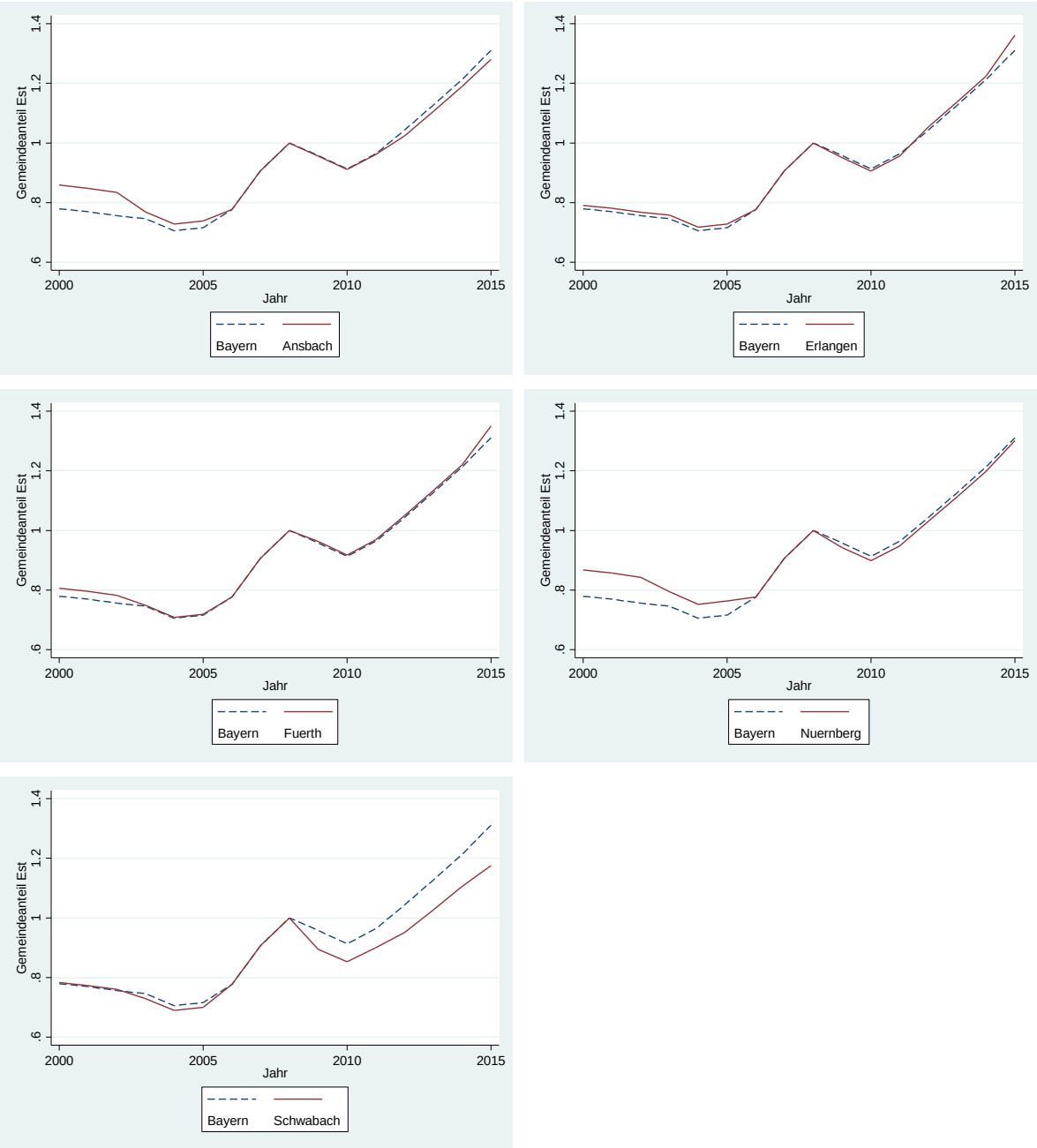
Abbildung 7 zeigt die Entwicklung für die Grundsteuer B in den fünf fränkischen Städten. Während die Entwicklung in Bayern insgesamt einen kontinuierlichen Anstieg aufweist, ist die Entwicklung in den betrachteten Städten nach einem Einbruch um 2010 deutlich nach oben gerichtet. Mit der Ausnahme von Schwabach das einen stärkeren Einbruch in 2010 hinnehmen musste sind die Einnahmen 2015 in etwa 30% über den Einnahmen in 2008.

Hinter der positiven Entwicklung bei den Steuereinnahmen in den kreisfreien Städten seit 2008 steht indes nicht nur die bundesweite Entwicklung der Steuereinnahmen. Hierfür dürfte auch der deutliche Zugewinn an Bevölkerung spätestens seit 2011 verantwortlich sein, der stärker ausgefallen ist als in Bayern insgesamt (vgl. Abbildung A2 im Anhang).[1]

Trotz der positiven Entwicklung bei den Einnahmen ist der Schuldenstand seit 2008 in allen fünf Städten anders als in Bayern insgesamt gestiegen, insbesondere auch in Nürnberg und Erlangen (vgl. Abbildung A1 im Anhang). Ohne eine Analyse des Investitionsverhaltens, die den Rahmen dieser Expertise sprengen würde, ist die Interpretation des Schuldenstandes indes nicht möglich.

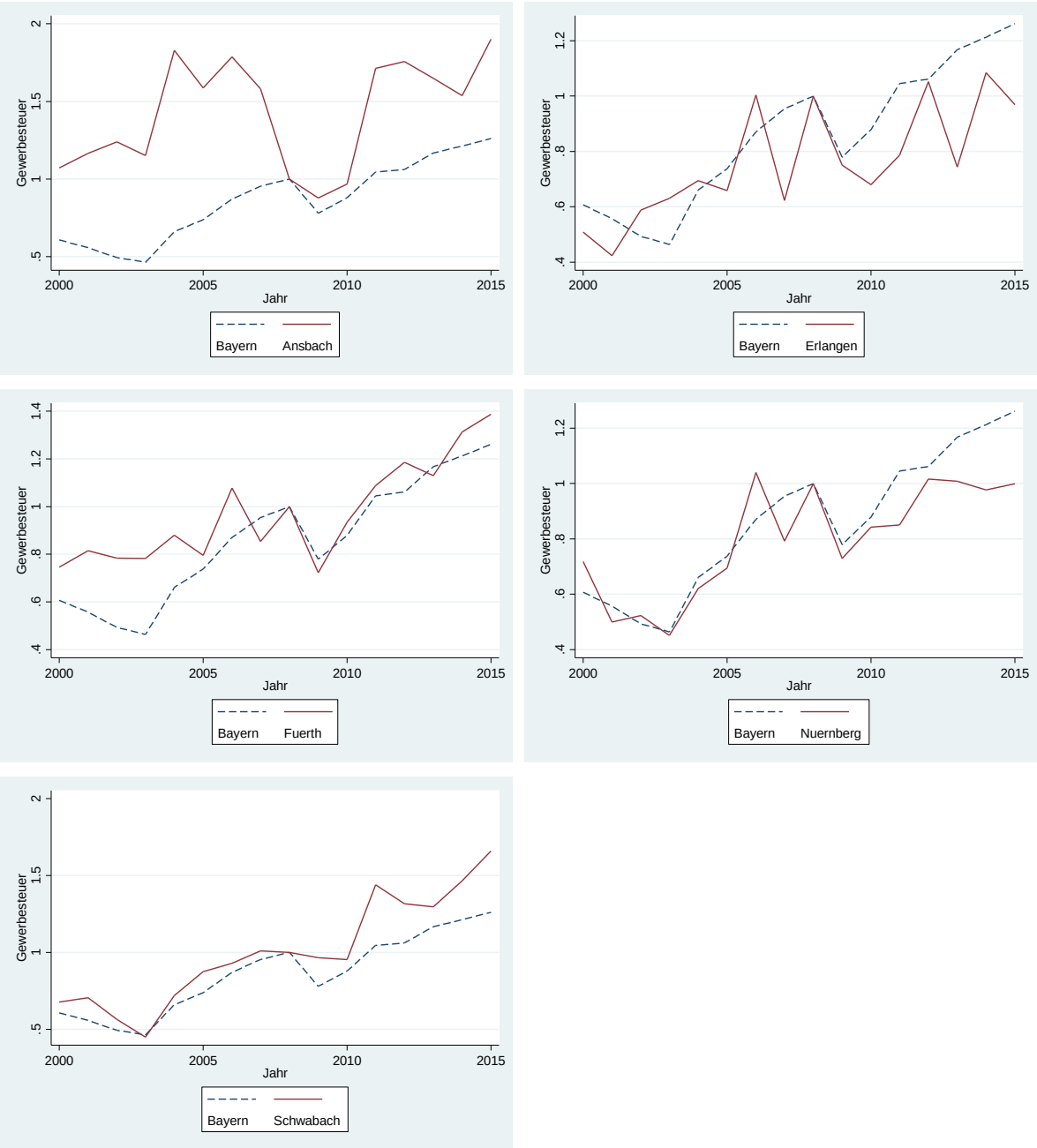
[1] Der Vergleich zum Zeitraum davor ist durch die Volkszählung erschwert.

Abbildung 5: Entwicklung beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer



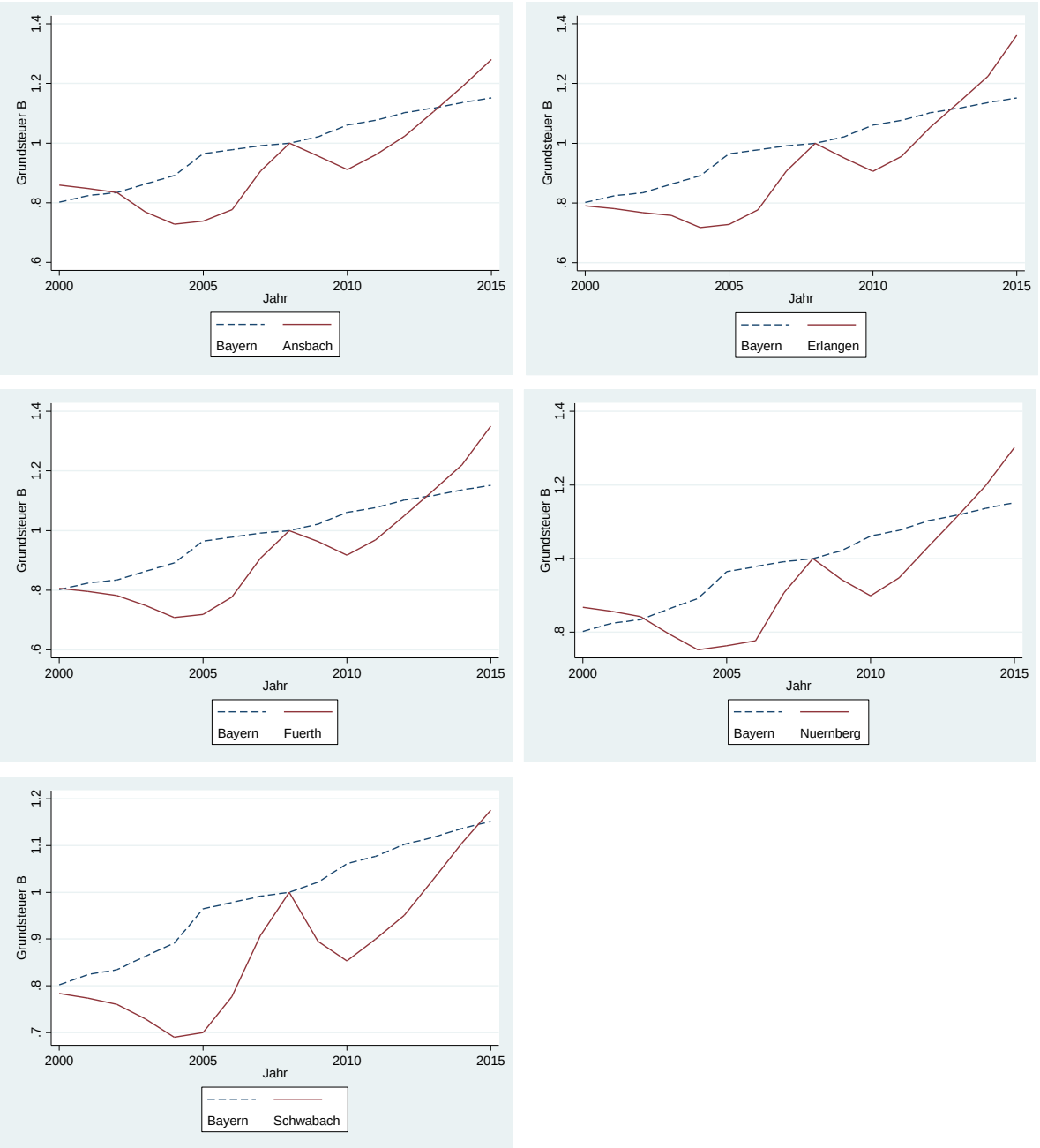
Entwicklung der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Verhältnis zum Wert für 2008. Ohne Preisbereinigung. Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik „GENESIS Online“ und eigene Berechnungen.

Abbildung 6: Entwicklung bei der Gewerbesteuer



Entwicklung der Einnahmen aus der Gewerbesteuer (brutto) im Verhältnis zum Wert für 2008. Ohne Preisbereinigung. Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik „GENESIS Online“ und eigene Berechnungen.

Abbildung 7: Entwicklung bei der Grundsteuer B



Entwicklung der Einnahmen aus der Grundsteuer B im Verhältnis zum Wert für 2008. Ohne Preisbereinigung. Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik „GENESIS Online“ und eigene Berechnungen.

4. Reformbedingte Mindereinnahmen

Die Abhängigkeit von der Entwicklung bei den Gemeinschaftsteuern hat sich wie oben ausgeführt in den zurückliegenden Jahren positiv auf die Einnahmen der Gemeinden in Bayern insgesamt und auf die Einnahmen der kreisfreien Städte in Mittelfranken ausgewirkt. Sollte es nun bedingt durch eine Steuerreform zu einem Rückgang der Einnahmen aus der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer kommen, würde sich das entsprechend negativ bei den Kommunen bemerkbar machen.

In der Bundespolitik wurden gerade wegen des starken Anstiegs der Steuereinnahmen zuletzt Reformen bei der Einkommensteuer in Aussicht gestellt, die in der Prognose zu Einnahmeausfällen von etwa 15 Mrd. Euro führen.[2] Die Aufkommenseffekte eines solchen Schrittes für einzelne Gemeinden können anhand einer schematischen Berechnung auf Basis aktueller Eckwerte abgeschätzt werden. Einen Eindruck von den zu erwartenden Effekten bei einem Rückgang der Einnahmen aus der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer um 15 Mrd. Euro auf ausgewählte Städte in Mittelfranken vermittelt Übersicht 2.

Übersicht 2: Einnahmeausfälle bei der Reform der Einkommensteuer

1. Direkter Effekt		
	Errechneter Effekt	Erläuterung
Gemeindeanteil Bayern gesamt	-445 Mill. Euro	3% von -15 Mrd. Euro
Rechnerische Effekte		
Ansbach	-1,3 Mill. Euro	0.3% von -445 Mill. Euro
Erlangen	-4,9 Mill. Euro	1,1% von -445 Mill. Euro
Fürth	-4,2 Mill. Euro	0,9% von -445 Mill. Euro
Nürnberg	-16,8 Mill. Euro	3,8% von -445 Mill. Euro
Schwabach	-1,4 Mill. Euro	0,3% von -445 Mill. Euro
2. Indirekter Effekt		
	Errechneter Effekt	Erläuterung
Länderanteil Bayerns	-1,262 Mrd. Euro	8,4% von -15 Mrd. Euro
Effekt auf die Schlüsselmasse	-161 Mill. Euro	0,1275% von -1,262 Mrd. Euro
Rechnerische Effekte		
Ansbach	-0,8 Mill. Euro	0.49% von – 161 Mill. Euro
Erlangen	-0,6 Mill. Euro	0.38% von – 161 Mill. Euro
Fürth	-2,6 Mill. Euro	1.62% von – 161 Mill. Euro
Nürnberg	-9,0 Mill. Euro	5.60% von – 161 Mill. Euro
Schwabach	-0,5 Mill. Euro	0.34% von – 161 Mill. Euro

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der vom Bayerisches Landesamt für Statistik „GENESIS Online“ und Destatis ausgewiesenen Einnahmen für 2015 bzw. 2016.

[2] Vgl. Rede von Dr. Wolfgang Schäuble, Bundesminister der Finanzen, anlässlich der Einbringung des Regierungsentwurfs zum Bundeshaushalt 2017 und des Finanzplans 2016 bis 2020 am 6. September 2016 im Deutschen Bundestag.

Ein Rückgang der Einnahmen aus der Einkommensteuer betrifft die Gemeinden direkt aufgrund des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer. Geht man davon aus, dass die Mindereinnahmen sich gleichmäßig d.h. proportional in ganz Deutschland auswirken, würde der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in Bayern um etwa 445 Mill. Euro zurückgehen. Nach den Aufkommenszahlen des Jahres 2015 entfällt auf Nürnberg ein Anteil von 3,8% an dem Gesamtwert für Bayern, das entspricht Mindereinnahmen von etwa 16,8 Mill. Euro. Die entsprechend ermittelten Effekte für Fürth und Erlangen betragen 4,2 bzw. 4,9 Mill. Euro. Die Größenunterschiede sind in dieser Berechnung ausschließlich durch die unterschiedlichen Beträge beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer bedingt.

Bei den Berechnungen sind Sekundäreffekte durch den kommunalen Finanzausgleich unberücksichtigt geblieben. Allerdings dürften sich diese Effekte auch in Grenzen halten. Der Grund hierfür kann vielleicht am einfachsten anhand eines hypothetischen Alternativszenarios verdeutlich werden. Ginge man davon aus, dass eine Reform der Einkommensteuer isoliert das Steueraufkommen und die Steuerkraft nur in einer Gemeinde in Bayern verändert, wären gravierende Sekundäreffekte zu erwarten. Da die betrachtete Gemeinde einen Aufwuchs in ihrer Steuerkraft verzeichnet, müsste sie nämlich in den folgenden Jahren einen Rückgang in den Schlüsselzuweisungen in Kauf nehmen. Eine Reform der Einkommensteuer wird indes die Steuerkraft in allen Gemeinden verändern. In der Folge käme es auch zu einer Anpassung des sogenannten Grundbetrags. Unter bestimmten Bedingungen kann dies dazu führen, dass sich die Schlüsselzuweisungen gar nicht verändern.[3]

Nun wird eine Steuerreform aber generell zu unterschiedlichen Einnahmeneffekten zwischen den Gemeinden führen. Welche Steuerzahler und welche Gemeinden besonders betroffen sind, lässt sich aber ohne Kenntnis der Details einer Reform nicht feststellen. Generell dürften sich aufgrund der begrenzten Berücksichtigung der tatsächlichen Steuerzahlungen in der Berechnung des Gemeindeanteils bei der Einkommensteuer,[4] Einnahmeeinbußen in den höheren Progressionszonen aber eher gleichförmig auf alle Gemeinden auswirken.

Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer werden auch beim Länderfinanzausgleich berücksichtigt. Hier dürften sich die Konsequenzen indes ebenso in Grenzen halten. Auch dies kann anhand eines hypothetischen Szenarios verdeutlicht werden. Hätte die Reform nur Aufkommenseffekte in Bayern würde man vermuten, dass die Finanzkraft Bayerns sich abschwächt. In der Folge würden sich die Beiträge Bayerns zum Finanzausgleich reduzieren. Allerdings hat eine Reform der Einkommensteuer in allen Bundesländern Aufkommenseffekte, so dass sowohl die Finanzkraft als auch die Ausgleichsmesszahl sich verändern. Sieht man von der Einwohnerwertung bei den Stadtstaaten ab, dürfte sich bei

[3] Ob eine Gemeinde unter Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleichs stärker oder schwächer von einem proportionalen Rückgang der Steuereinnahmen aller bayerischen Gemeinden profitiert, hängt von der Steuerkraftmesszahl je gewichtetem Einwohner gemäß FAG ab. Sieht man von abundanten Gemeinden ab, gelten folgende Überlegungen: Entsprechen die Einnahmen einer Gemeinde aus dem Gemeindeanteil je gewichtetem Einwohner gerade dem Landeswert, bleiben die Schlüsselzuweisungen unverändert. Liegen die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil je gewichtetem Einwohner über dem Landeswert, nimmt die Steuerkraft stärker ab als der Grundbetrag und die Schlüsselzuweisungen nehmen zu. Im konkreten Fall der kreisfreien Städte in Mittelfranken zeigt eine überschlägige Kalkulation, dass die Steuerkraft je gewichtetem Einwohner mit Ausnahme von Erlangen eher unterhalb des Landeswertes liegt. Entsprechend dürfte der Einnahmerückgang bei den Steuereinnahmen der Gemeinden bei den anderen kreisfreien Städten Mittelfrankens nicht durch einen Zuwachs bei den Schlüsselzuweisungen aufgefangen, sondern durch einen leichten Rückgang der Zuweisungen verstärkt werden.

[4] Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wird berechnet anhand von Sockelgrenzen für Ledige von Euro 35.000,00 und für Verheiratete von 70.000,00 Euro.

proportionalen Aufkommenseffekten an der relativen Finanzposition Bayerns nichts ändern. Wäre genauer bekannt, wie die Steuerreform aussieht, könnte man genauere Effekte ermitteln. Sie dürften aber von der Größenordnung her vergleichsweise gering sein.

Ein bedeutsamerer indirekter Effekt ergibt sich aber aus den Mindereinnahmen beim Länderanteil aus der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer (vgl. Übersicht 2). Berücksichtigt man, dass der Länderanteil Bayerns an der Lohn- und Einkommensteuer etwa 8,4% der gesamten Einnahmen aus dieser Steuer ausmacht, würden die Einnahmen des Freistaats Bayern um etwa 1,3 Mrd. Euro zurückgehen. Nun wirkt sich das auch auf die Schlüsselmasse des kommunalen Finanzausgleichs aus, die um etwa 161 Mill. Euro sinken würde. Entsprechend käme es dann auch zu geringeren Zuweisungen an die Kommunen in Mittelfranken. Im Jahre 2016 entfielen etwa 5,6% der Schlüsselmasse auf Schlüsselzuweisungen an die Stadt Nürnberg. Zieht man diesen Wert für eine Schätzung der Einnahmeneffekte dieser Stadt heran, würden sich zusätzliche Mindereinnahmen von etwa 9 Mill Euro ergeben. Die Vergleichswerte für Fürth und Erlangen fallen geringer aus. In Fürth ist der Anteil an den Schlüsselzuweisungen 1,6% und der Einnahmerückgang wird mit 2,6 Mill. Euro berechnet. Erlangen erhält nur 0,4% der Schlüsselmasse in Form von Schlüsselzuweisungen, daher ist hier ein Minus von nur 0,6 Mill. Euro erwarten.

Auch hier könnte man noch berücksichtigen, dass eine Änderung des Länderanteils des Freistaats Bayern an der Einkommensteuer die Transfers im Länderfinanzausgleich verändert. Wenn sich allerdings die Einnahmen überall in Deutschland entsprechend verringern, hat der unterstellte Einnahmerückgang kaum bedeutsame Effekte auf die Finanzposition und damit geringe Effekte auf den Länderfinanzausgleich.

5. Weitere Determinanten der Einnahmeentwicklung

Ob eine einnahmemindernde Steuerreform bei der Einkommensteuer, wie in Abschnitt 4 unterstellt, tatsächlich kommt, ist angesichts der für Herbst 2017 anstehenden Bundestagswahlen kaum abzusehen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass eine der Motivationen für eine solche Reform ja gerade die starke Einnahmenentwicklung ist. Insofern sollten die Aufkommenseffekte einer solchen Reform nicht isoliert von der Einnahmenentwicklung gesehen werden.

Von der Einnahmeentwicklung her zeichnet sich eine Fortsetzung der Expansion der letzten Jahre ab. Nach der Steuerschätzung vom November wird sich die starke Entwicklung bei der Einkommensteuer kurz- und mittelfristig weiter fortsetzen. So wird bei den Einnahmen aus Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer in den kommenden Jahren mit jährlichen Zuwächsen von 10-15 Mrd. Euro gerechnet.[5] Sollte sich der Gesetzgeber vor diesem Hintergrund zu einer Entlastung bei der Einkommensteuer durchringen, die mit Mindereinnahmen von jährlich etwa 15 Mrd. Euro einhergeht, würden sich die oben ermittelten Mindereinnahmen der fränkischen Kommunen also gar nicht einstellen. Dies gilt umso mehr,

[5] Auf Basis des vom BMF veröffentlichten Ergebnisses der Steuerschätzung vom November 2016 ergeben sich bei der Einkommensteuer Zuwächse von +10 Mrd. Euro (2016), +12 Mrd. Euro (2017), +12 Mrd. Euro (2018), +14 Mrd. Euro (2019), + 14 Mrd. Euro (2020) und +15 Mrd. Euro (2021).

als sich die Reduktion der Steuerbelastung durchaus stimulierend auf die Wirtschaftsentwicklung ausüben dürfte.

Auch ist zu berücksichtigen, dass die Steuerschätzung weiter deutliche Zuwächse bei der Umsatzsteuer in Höhe von jährlich 6-7 Mrd. Euro prognostiziert. Auch hieraus ergeben sich analog zu den Berechnungen der Übersicht 2 Effekte auf die Einnahmen allerdings mit positivem Vorzeichen. Bei den Gemeindesteuern schließlich ergeben sich nach der Steuerschätzung noch weitere Zuwächse.

Im Hinblick auf den Länderfinanzausgleich zeichnen sich mit der Neuregelung 2020 deutliche Zugewinne für den Freistaat ab. Auf der Basis des Status-Quo errechnen Büttner und Görbert (2016) jährliche Einsparungen beim Länderfinanzausgleich i.w.S. für Bayern von 1.148 Mill. Euro. Unterstellt man, dass der Freistaat die Kommunen wie beim gegenwärtig praktizierten FAG an diesen Einsparungen zu 12,75% beteiligt, stünden jährlich zusätzliche 147 Mill. Euro für die Schlüsselmasse zur Verfügung. Entsprechend ergeben sich allein aus der Reform des Länderfinanzausgleichs, für die es anders als für eine größere Reform der Einkommensteuer zumindest einen konkreten Beschluss der Bund-Länder Regierungskonferenz gibt, positive Aufkommenseffekte in annähernd der Größenordnung der indirekten Effekte der in Abschnitt 4 unterstellten Reform.

Eine andere für die Einnahmen der Kommunen relevante Reform ist die Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Bayern. Das erstmals 2016 angewendete System beinhaltet eine stärkere Anrechnung der Gewerbesteuer. Bei der Abschätzung der Einnahmewirkung sind zwei Effekte zu unterscheiden. Erstens wurde der Nivellierungshebesatz angehoben. Daher kommt es zu einer stärkeren Anrechnung der Steuerkraft aus der Gewerbesteuer unabhängig vom Hebesatz. Zweitens werden 10% des Unterschieds zwischen dem Hebesatz im Erhebungsjahr und dem Nivellierungshebesatz auf die Steuerkraft angerechnet. Die stärkere Anrechnung der Gewerbesteuereinnahmen führt für sich genommen zu einem Rückgang der Schlüsselzuweisungen. Allerdings kommt es auch zu einem Anstieg des Grundbetrags im Finanzausgleich – ähnlich wie bei der oben diskutierten Änderung beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Da die kreisfreien Städte eine vergleichsweise große Steuerkraft aufweisen und auch vergleichsweise hohe Hebesätze einfordern, wäre zu vermuten, dass der Effekt auf die Steuerkraft überwiegt. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass auch die Ausgleichsmesszahl in diesen Gemeinden höher ist. Wie genau der Gesamteffekt aussieht, ist ohne eine eingehende Untersuchung und Simulationen nicht festzustellen. Die qualitative Abschätzung legt nahe, dass der Nettoeffekt gering sein dürfte.

6. Effekte einer Reform der Grundsteuer

Bei den Gemeindesteuern hat sich die Reformdiskussion zuletzt vor allem auf die Grundsteuer konzentriert. Da die gegenwärtig verwendeten Einheitswerte auf die letzte sogenannte Hauptfeststellung vom 1.1.1964 zurückgehen, wurde zunehmend Kritik an dem Verfahren zur Bewertung laut. Der Bundesfinanzhof hält die Vorschriften zur Einheitsbewertung für verfassungswidrig und auch das Bundesverfassungsgericht ist mit der Problematik befasst (siehe hierzu Nehls und Scheffler, 2015). Nach jahrelanger Diskussion hat mittlerweile der Bundesrat einen konkreten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes in den Bundestag eingebracht, der im Wesentlichen eine Feststellung der Einheitswerte nach

einem vereinfachten Verfahren zum Inhalt hat. Der Entwurf ist mit einem Zeitplan zur Umsetzung verbunden. Nach diesem Zeitplan würde die erste Hauptfeststellung nach neuem Recht auf den 1. Januar 2022 gelegt. Dennoch würden die Einheitswerte zunächst weiter maßgebend für die Grundsteuer sein, voraussichtlich bis einschließlich 2026. Im Jahre 2027 käme es dann zu Einnahmeeffekten.

Für eine Abschätzung der Aufkommenseffekte einer solchen Reform ist zunächst die Kenntnis der zukünftigen Wertansätze erforderlich. Vorgesehen ist die Orientierung an den Bodenrichtwerten bei unbebauten Grundstücken und zusätzlich an den Gebäudewerten für bebaute Grundstücke. Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Entwurf eine bundesweite Aufkommensneutralität anstrebt. Hierzu wird die Grundsteuermesszahl so angepasst, dass bei gegebenen Hebesätzen und neuer Bewertung das gleiche Aufkommen erzielt wird, wie bei den alten Wertansätzen.

Von der Bewertung her ist für jedes einzelne Grundstück und Gebäude mit Änderungen zu rechnen. Nehls und Scheffler (2015) zeigen für ein mit dem Reformvorschlag vergleichbares dreistufiges Bewertungsverfahren, dass es bei unverändertem Hebesatz schon innerhalb der Stadt Fürth zu drastischen Unterschieden in der Steuerbelastung kommen würde. Bei der vorgeschlagenen bundesweiten Aufkommensneutralität würde es ohne Hebesatzanpassungen zwingend zu gravierenden Aufkommensunterschieden auch zwischen den Gemeinden kommen. Wie diese ausfallen, ist ohne eingehendere Untersuchung kaum verlässlich zu prognostizieren.

Eine möglicherweise bedeutsame Thematik in diesem Zusammenhang ist die Entwicklung des Distanzgradienten zwischen Kernstädten und Umland. In den 24 Jahren zwischen 1973 und 1997 findet Büttner (2011) für den Großraum Stuttgart beispielsweise eine Abschwächung des Distanzgradienten in den Kaufwerten für Bauland. Unterstellt man, dass diese Entwicklung auch auf andere Regionen und auf den ungleich längeren Zeitraum zwischen 1964 und 2022 übertragen werden kann, wäre eine Aufkommensverschiebung zu den Nachbargemeinden der Kernstädte zu erwarten. Allerdings wird in der geographischen Literatur seit Jahren auch über Reurbanisierung gesprochen, die eine gegenläufige Wirkung entfalten würde.

Vermutungen über mögliche systematische Unterschiede in den Wertansätzen bei der Grundsteuer könnte man auch anhand der regionalen Verdichtung ableiten. In der Bevölkerungsdichte ergibt sich für Mittelfranken ein Anstieg von 187 Einwohnern je qkm in 1964 und 240 Einwohnern je qkm in 2014.[6] Für das Gebiet der Bundesrepublik vor der Wiedervereinigung sind die Referenzwerte 235 und 275. Demnach wäre die Verdichtung im Mittelfranken um 28% gestiegen, verglichen mit einem Anstieg in der alten Bundesrepublik um 17%. Dies würde implizieren, dass eine aufkommensneutrale Reform die Grundsteuermessbeträge bei unverändertem Hebesatz in Mittelfranken steigen ließe. Allerdings hat sich die Fläche der Region Mittelfranken ebenso geändert wie die Fläche in den kreisfreien Städten der Region. Das macht Prognosen über die Aufkommenseffekte ohne eingehende Untersuchung sehr schwer.

Ein anderer Grund für systematische Unterschiede in den Aufkommenseffekten liegt in der Entwicklung der Bodenpreise selbst. Da die Bodenpreise und Baukosten in Bayern seit der Hauptfeststellung 1964 gewachsen sind, könnte man vermuten, dass die Bodenwerte nach der Neubewertung in Bayern im Verhältnis zum Status Quo höher ausfallen werden als im

[6] Werte entnommen aus dem Statistischen Jahrbuch für Deutschland, verschiedene Jahrgänge.

Bundesdurchschnitt. Allerdings lagen die Kaufwerte für Bauland auch 1964 schon um 35% höher als im Rest der Bundesrepublik. Der Wert für 2014 ist nach dem Statistischen Bundesamt mit 36% nur unwesentlich höher. Im Verhältnis zu den anderen Bundesländern ergeben sich von daher wenig Anhaltspunkte für systematische Abweichungen in den Aufkommen. Anders könnte sich dieser Sachverhalt indes unter Berücksichtigung der neuen Bundesländer darstellen. Wenn es dort zu geringeren Wertsteigerungen durch Neubewertung käme, würde eine bundesweit aufkommensneutrale Reform, ohne Anpassung der Hebesätze Mehreinnahmen in Bayern verursachen. Allerdings steht es natürlich jeder Gemeinde frei, die Aufkommensneutralität für sich selbst durch Anpassung des Hebesatzes sicherzustellen. Und sicherlich wird die mögliche Anpassung der Hebesätze nach einer gravierenden Reform der Wertansätze in jeder Gemeinde auf der Tagesordnung stehen, so dass das politische Umfeld für eine solche Anpassung vergleichsweise günstig sein wird.

Die seitens des Bundesrates vorbereitete Reform des Bewertungsgesetzes und die beabsichtigte Neubewertung der Grundstücke für die Zwecke der Grundsteuer hat jedoch neben den unmittelbaren Aufkommenseffekten einen zwar nur mittelbaren aber vielleicht dennoch umso gewichtigeren Aspekt. Durch Anpassung der Wertverhältnisse an die tatsächlichen Gegebenheiten kann die gemeindliche Finanzpolitik besser als in der Vergangenheit den durch die Preisentwicklung bedingten stetigen Verfall des effektiven Steuersatzes durch Hebesatzsteigerungen kompensieren. Dies würde bedeuten, dass gerade Gemeinden mit Zuwanderung stärker von der Grundsteuer profitieren. Ob eine reformierte Grundsteuer sich tatsächlich besser den Bedarfen anpassen lässt, ist aber letztlich eine politische Frage.

Aus ökonomischer Sicht ist zu betonen, dass die Grundsteuer im Kontext des Standortwettbewerbs der Kommunen erhebliche Vorteile besitzt. Eine Erhöhung trifft zwar Grundbesitzer und, gegeben die Weitergabe im Rahmen der Nebenkosten, auch die Bestandsmieter. Allerdings kommt es zu geringeren Ausweichreaktionen und mithin sind die volkswirtschaftlichen Kosten der lokalen Besteuerung im Vergleich zu anderen Steuern vergleichsweise niedrig. Dies ergibt sich aus der hohen Mobilität von Arbeitskräften und beim Kapitaleinsatz auf der anderen Seite. Die beispielsweise im Rahmen der Gewerbesteuer praktizierte Besteuerung des Arbeits- oder Kapitaleinsatzes am Betriebsort löst starke Verlagerungseffekte aus, die nicht allein die Gemeinde am Betriebsort beeinflussen. Solche Effekte führen dazu, dass sich die Bewertung der Finanzierung öffentlicher Leistungen durch die einzelne Gemeinde systematisch von den tatsächlichen Kosten unterscheidet. Je nach Art der von der Gemeinde genutzten steuerlichen Instrumente kann dies in einem Überangebot öffentlicher Leistungen durch Steuerexport oder in einem Unterangebot durch Steuerwettbewerb resultieren. Die Grundsteuer entspricht demgegenüber „besser als die meisten anderen Steuern den besonderen ökonomischen Anforderungen an kommunale Finanzierungsinstrumente“.[7] Entsprechend ist die Grundsteuer in vielen entwickelten Ländern das wichtigste Einnahmeninstrument der dezentralen Finanzpolitik. Die Reform der Wertansätze bietet nun die Chance auf eine Revitalisierung dieser Steuer und das ist im Hinblick auf die Stärkung der Gemeindefinanzen zu begrüßen.

[7] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (2011), S.2.

7. Die Gewerbesteuer als Einnahmeinstrument

Nicht nur bei der Grundsteuer sondern auch bei der Gewerbesteuer hat die Gemeinde die Möglichkeit, den Hebesatz autonom festzulegen. Nun ist die fiskalische Bedeutung der Gewerbesteuer als Einnahmequelle der Gemeinden in Bayern wesentlich größer als die der Grundsteuer. Gleichzeitig sind aber auch die Effekte auf Unternehmen und örtliche Wirtschaft ungleich stärker. In der finanzwissenschaftlichen Terminologie ist die Gewerbesteuer eine Steuer mit erheblichen Zusatzkosten. Damit ist eine Beeinträchtigung der örtlichen Wirtschaft angesprochen, die über den eigentlichen Steuerbetrag hinausgeht. Dies beinhaltet nicht nur die Kosten der Steuerplanung und Befolgung, sondern mögliche Beschäftigungsverlagerungen, Standortentscheidungen und ggf. auch unterlassene oder aus steuerlichen Gründen veränderte Investitionen. Generell ist der Anstieg der Steuerbelastung bei der Gewerbesteuer mit einer Schwächung der Wirtschaftskraft am Standort verbunden. Dies bedingt auch, dass die von einer Steuererhöhung ausgehenden Mehreinnahmen regelmäßig unterproportional mit der Belastung steigen.

Ein umfassendes Maß dieser Zusatzkosten lässt sich aus der sogenannte Elastizität der steuerlichen Bemessungsgrundlage ermitteln. Ist die Elastizität gering, sind Ausweichreaktionen eher schwach und die Bemessungsgrundlage ändert sich wenig bei einer Änderung der Belastung. Die Elastizität bestimmt auch, ob und in welchem Umfang eine örtliche Erhöhung des Steuersatzes tatsächlich zu Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer führt. Empirische Studien anhand des Steueraufkommens weisen auf eine sehr hohe Elastizität der Bemessungsgrundlage hin (vgl. Büttner, 2003, 2005), wonach die Einnahmen nicht oder kaum steigen, wenn der Hebesatz und mithin der Steuersatz heraufgesetzt wird. Auch neuere Studien anhand von Mikrodaten der Steuerstatistik weisen auf eine erhebliche Elastizität in der Nähe von 0,5 (Fossen und Steiner, 2014). Allerdings basiert dieser Schätzwert auf historischen Daten.[8] Mittlerweile haben sich wichtige Regelungen zur Gewerbesteuer geändert, z.B. ist der Betriebsausgabenabzug weggefallen, die Staffelung der Messzahlen ist abgeschafft worden und die einheitliche Messzahl wurde angepasst. Anhand der Aufkommensdaten der bayerischen Gemeinden von 2008 bis 2015 für Bayern zeigt sich indes eine ähnlicher Wert für die Elastizität der Bemessungsgrundlage von etwa 0,54.[9]

Was implizieren die empirischen Schätzwerte der Elastizität der Bemessungsgrundlage für die Aufkommenseffekte einer Änderung beim Hebesatz? Verglichen mit einer Elastizität von Null sind die Mehreinnahmen aus einer Erhöhung des Hebesatzes bei einer Elastizität der Bemessungsgrundlage in Höhe von 0,5 nur halb so groß. Dies lässt sich am Beispiel Nürnbergs illustrieren. Ein Anstieg des gegenwärtig gültigen Hebesatzes von 447 auf den Wert 470, wie ihn die Stadt Augsburg ab dem Jahre 2016 einfordert, würde bei einem Aufkommen von 394 Millionen Euro (entspricht dem Ergebnis im Jahr 2015) bei proportionaler Reaktion Mehreinnahmen von rund 20 Mill. Euro erbringen (=394*(470-447)/447 Mill. Euro). Bei einer Elastizität der Bemessungsgrundlage von 0,5 betragen die Mehreinnahmen demgegenüber nur 10 Mill. Euro.

[8] Die Studie von Fossen und Steiner (2004) nutzt Daten für die Jahre 2001 und 2004.
[9] Eine Regressionsanalyse mit dem Gewerbesteueraufkommen aller 2056 Bayerischer Kommunen im Zeitraum von 2008 bis 2015 liefert einen Schätzwert für die Elastizität des Aufkommens in Höhe von 0.46. Siehe Anhang.

Ein steuerinduzierter Rückgang der Bemessungsgrundlage hat indes mittelbar weitere Effekte auf die Einnahmen. Ein Aspekt ist der Finanzausgleich. Der Hebesatz des laufenden Jahres geht zwar nicht direkt in die Berechnungen der Schlüsselzuweisungen ein und hat daher keinen unmittelbaren Effekt auf die Einnahmen aus Zuweisungen.[10] Sinkt die Bemessungsgrundlage in der Folge einer Hebesatzerhöhung, kommt es aber zu einer Anpassung der Gewerbesteuerumlage und mittelfristig auch der Schlüsselzuweisungen zumindest wenn man abundante Gemeinden außer Acht lässt. In einer umfassenden Betrachtung kommen auch weitere Effekte zum Tragen. So gibt es Effekte auf etwaige Sonderschlüsselzuweisungen und auf den Soziallastenansatz sowie je nach Gemeinde auf Kreisumlage, Bezirksumlage und Krankenhausumlage. Thöne et al. (2015) ermitteln für die Großstädte in Bayern mit mehr als 100.000 Einwohnern sogenannte „Abschöpfungsquoten“ von etwas mehr als 50%. Demnach würde etwa die Hälfte der Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer, die aus dem Rückgang der Bemessungsgrundlage resultieren, durch die Anpassungen von Zuweisungen und Umlagen kompensiert werden.

Bei einem Hebesatz von 447% würden bei einer Erhöhung in der bestehenden Finanzordnung rund 15% der Mindereinnahmen unmittelbar durch die Anpassung der Gewerbesteuerumlage kompensiert. Im Finanzausgleich gibt es zeitversetzt weitere Anpassungen. Bei einem Hebesatz von 447% werden ca. 55% der durch die Änderung der Bemessungsgrundlage bedingten Mindereinnahmen auf die Steuerkraft angerechnet und entsprechend führen die Mindereinnahmen zu höheren Schlüsselzuweisungen in der Zukunft.[11] Der Anstieg würde bei unveränderter Schlüsselmasse etwa 30% der Mindereinnahmen ausmachen. Der langfristige Einnahmeneffekt läge im betrachteten Beispiel einer Anhebung des Hebesatzes von 447% auf 470% durch die Stadt Nürnberg entsprechend höher. Da Nürnberg aber einen nicht unbeträchtlichen Teil der Steuerkraft aus der Gewerbesteuer auf sich vereint, käme es auch zu einem Rückgang des Grundbetrags. Insofern dürfte der langfristige Einnahmeneffekt aus der Gewerbesteuer unter Berücksichtigung der Zuweisungen und Umlagen nicht höher als 15 Millionen Euro sein. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die Schwächung des Standorts durch eine höhere Hebesatzanspannung möglicherweise auch auf andere Steuern ausstrahlt. Hier ist zum Beispiel der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer oder die Grundsteuer zu nennen. Auch sind Ausgabeneffekte denkbar, etwa im Sozialbereich.

Der Schätzwert der erfassten Reaktion der steuerlichen Bemessungsgrundlage ist mit Vorsicht zu interpretieren, da er als Durchschnittswert ermittelt wurde. Für sich genommen wird die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer je nach der Wettbewerbssituation einer Gemeinde größer oder kleiner ausfallen. Zahlreiche Faktoren sind in diesem Zusammenhang von Bedeutung, angefangen bei der sektoralen Struktur, den geographischen Gegebenheiten bis hin zur Größe der örtlichen Betriebe.[12] In der Präsenz von überregional und international tätigen

[10] Es gibt allerdings seit 2016 eine Anrechnung des Unterschiedes zwischen Hebesatz und Nivellierungshebesatz im Erhebungsjahr (siehe unten).

[11] Ein Wert von 0,56 resultiert aus der Anwendung des Nivellierungshebesatzes nach Gewerbesteuerumlage also von 241% (=310% nach Abzug von 59%) zuzüglich von 13,7% (=10% des Unterschieds von 447% und 310%) auf den Hebesatz von 447%. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass 10% des Unterschieds zwischen 470% und 447% auf die Steuerkraft angerechnet werden.

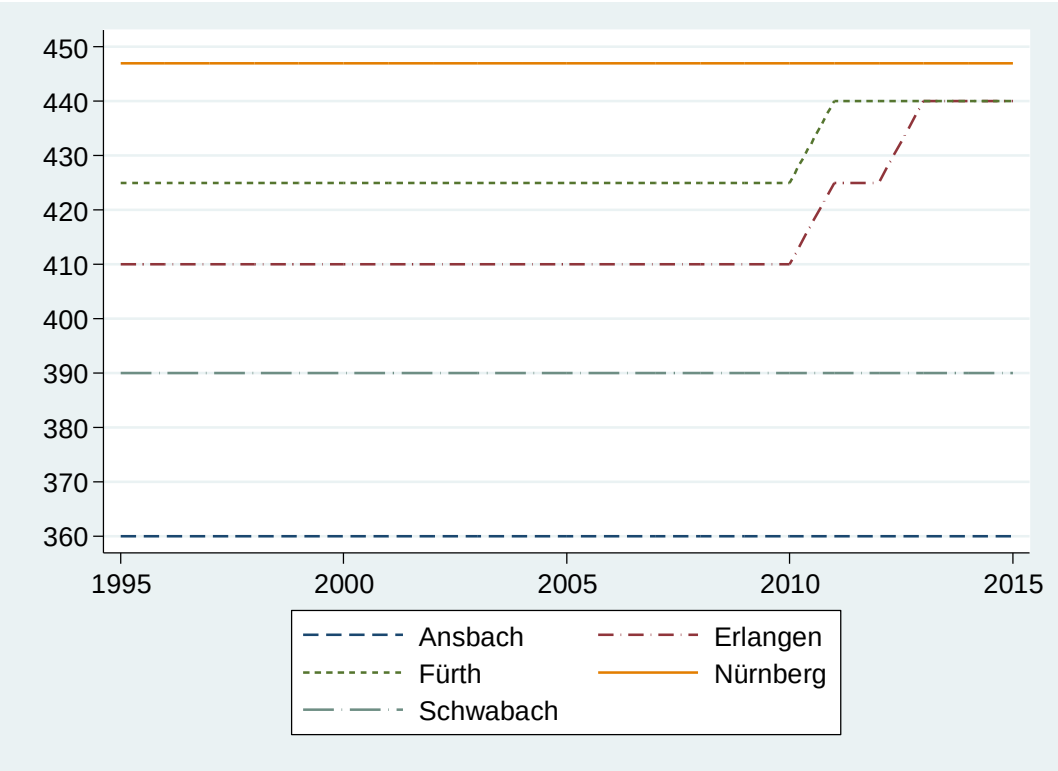
[12] Einen breiten Überblick der Standortentwicklung in der Metropolregion Nürnberg bietet der umfangreiche Wirtschaftsbericht 2016 der Stadt Nürnberg.

Unternehmen beispielsweise kann die Elastizität aufgrund der Möglichkeiten zu Steuerplanung und Verlagerung deutlich höher liegen.

Eine zentrale Determinante der Wettbewerbsposition ist auch die Höhe der Steuerbelastung. Ein Standardergebnis der Finanzwissenschaft besagt, dass die Bemessungsgrundlageneffekte einer Steuererhöhung generell umso größer ausfallen, je höher die Steuerbelastung ist. Im Kontext der Gewerbesteuer bedeutet dies, dass die wirtschaftlichen Einbußen durch einen höheren Hebesatz umso größer ausfallen, je höher der bereits im Status-Quo geforderte Hebesatz ist. Im Hinblick auf den Beispielfall Nürnberg ist dies bedeutsam, da die Berechnung der Elastizität von einer durchschnittlichen Belastung ausgeht. Der Hebesatz, der in Nürnberg festgesetzt ist, liegt aber deutlich über diesem Mittelwert. Dies ist im Kontext der Gewerbesteuer von besonderer Bedeutung, da für Fragen der Standortwahl der Vergleich mit anderen Standorten wichtig ist.

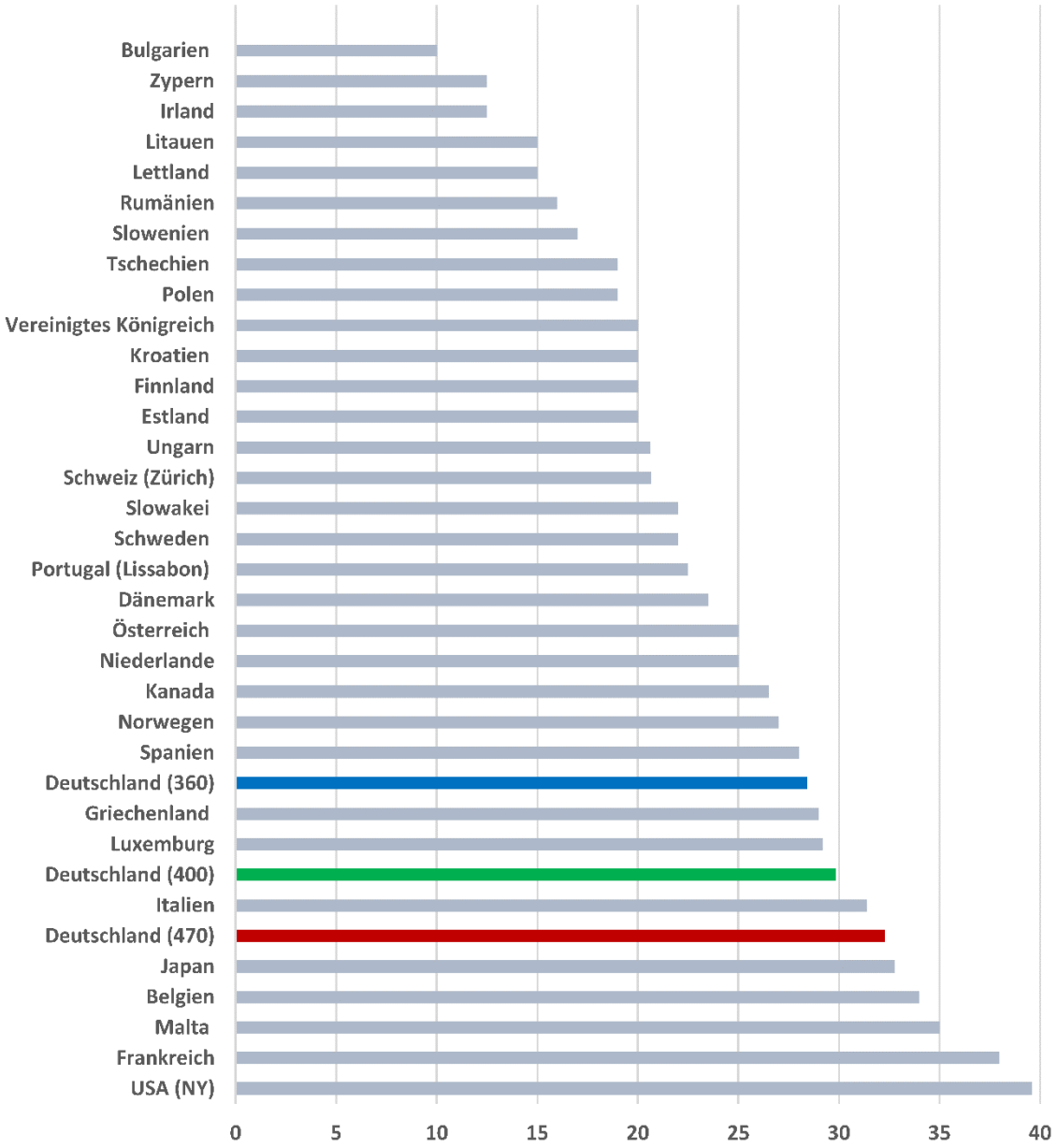
Abbildung 8 zeigt den Hebesatz bei der Gewerbesteuer für die kreisfreien Städte in Mittelfranken. Die Reihung der Hebesätze reflektiert im Wesentlichen die Einwohnerzahl der Städte. Ansbach hat über die letzten zwanzig Jahre einen Hebesatz von 360% festgesetzt. Die anderen Städte liegen darüber. Nürnberg liegt an der Spitze mit 447%. Eine Dynamik zeigt sich lediglich für Fürth und Erlangen, die ab 2011 teils in Schritten den Hebesatz auf 440% gesetzt haben.

Abbildung 8: Entwicklung des Gewerbesteuerhebesatzes der kreisfreien Städte in Mittelfranken



Quelle: Eigene Darstellung anhand der vom Bayerisches Landesamt für Statistik „GENESIS Online“ ausgewiesenen Hebesätze.

Abbildung 9: Tarifliche Belastung des Gewinns von Kapitalgesellschaften 2015



Quelle: Eigene Berechnungen und Bundesministerium der Finanzen (2016), Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2015- Ausgabe 2016, Berlin.

7.1. Internationale Wettbewerbsposition

Eine erste bedeutsame Wettbewerbsdimension ist der internationale Standortvergleich. Schon bei einem Hebesatz von 400%, der für die Zwecke des Vergleichs vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) veranschlagt wird, liegt die tarifliche Gewinnbelastung im oberen Viertel der nach der Belastung geordneten Vergleichsländer in EU und OECD (siehe Abbildung 9). Ein Niveau von 470%, wie es in Augsburg 2016 festgesetzt ist, würde den jeweiligen Standort noch weiter an die Gruppe der Länder mit der höchsten Steuerbelastung heranführen. In der tariflichen Belastung würde sich bei einem Hebesatz von 470% ein Wert von 32,3 Prozentpunkten und damit gut 2 Prozentpunkte oberhalb des für Deutschland vom BMF ausgewiesenen Wertes einstellen. Dies kann nach der empirischen Literatur durchaus zu Standortverlagerungen führen (Becker, Egger, Merlo, 2012).

7.2. Nationale Wettbewerbsposition

Auf nationaler Ebene liegen die Hebesätze in einem Spektrum von 200% bis zu Spitzenwerten von 550% und höher. Dabei zeigt sich eine ausgeprägte Größenverteilung. Große Kommunen insbesondere die zentralen Orte der Region haben aufgrund der sogenannten Ballungseffekte eine Sonderstellung in der Steuerkonkurrenz. Da sie einen gemessen an der Einwohnerzahl überproportional großen Teil der wirtschaftlichen Aktivität auf sich vereinen, können sie im Steuerwettbewerb oft höhere Steuersätze durchsetzen. Entsprechend zeigt auch die empirische Literatur, dass die Hebesätze bei der Gewerbesteuer mit der Stärke der Agglomerationseffekte steigen (vgl. Koh, Riedel und Boehm, 2013). In der Gruppe der Großstädte mit mehr als Hunderttausend Einwohnern liegen die Hebesätze zu 90% in einem Spektrum von 400% bis 510%. Drei Fünftel der Hebesätze liegen in dem engeren Intervall zwischen 424% und 480%.

Allerdings divergieren die Hebesätze zwischen den Ländern. Nordrhein-Westfalen dominiert am oberen Ende der Hebesatzverteilung. Abbildungen 10 und 11 zeigen die Häufigkeitsverteilung für die Großstädte außerhalb und in Nordrhein-Westfalen. In Nordrhein-Westfalen variieren die Hebesätze der Großstädte in einem Spektrum von 410% und 550%. Allein sechs Kommunen fordern einen Hebesatz von 480%.

Ein wesentlicher Grund der starken Hebesatzentwicklung in Nordrhein-Westfalen sind die hohen Nivellierungshebesätze zur Berechnung der kommunalen Steuerkraft.[13] Nordrhein-Westfalen zieht hierzu einen Nivellierungshebesatz von 417% heran. Zum Vergleich Baden-Württemberg fordert einen Satz von 290%, Bayern wendete seit 1982 einen Nivellierungshebesatz von 300% an (vgl. Thoene et al., 2015), ab 2016 liegt dieser Satz bei 310%. Konsequenz des hohen Nivellierungshebesatzes ist letztlich, dass die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen bei gleichem Hebesatz einen wesentlich kleineren Anteil der Gewerbesteuer einbehalten können als Gemeinden anderswo. Dementsprechend reagieren sie

[13] Empirische Studien zur Wirkung des Nivellierungshebesatzes sind Büttner (2006), Egger et al. (2010), Rauch und Hummel (2013) und Büttner und v. Schwerin (2016).

.

mit einer stärkeren Anspannung der Hebesätze, auch wenn das für die wirtschaftliche Entwicklung im Land problematisch ist.

Übersicht 3: Hebesatzverteilung für die Gewerbesteuer nach Größenklassen 2015 in Deutschland

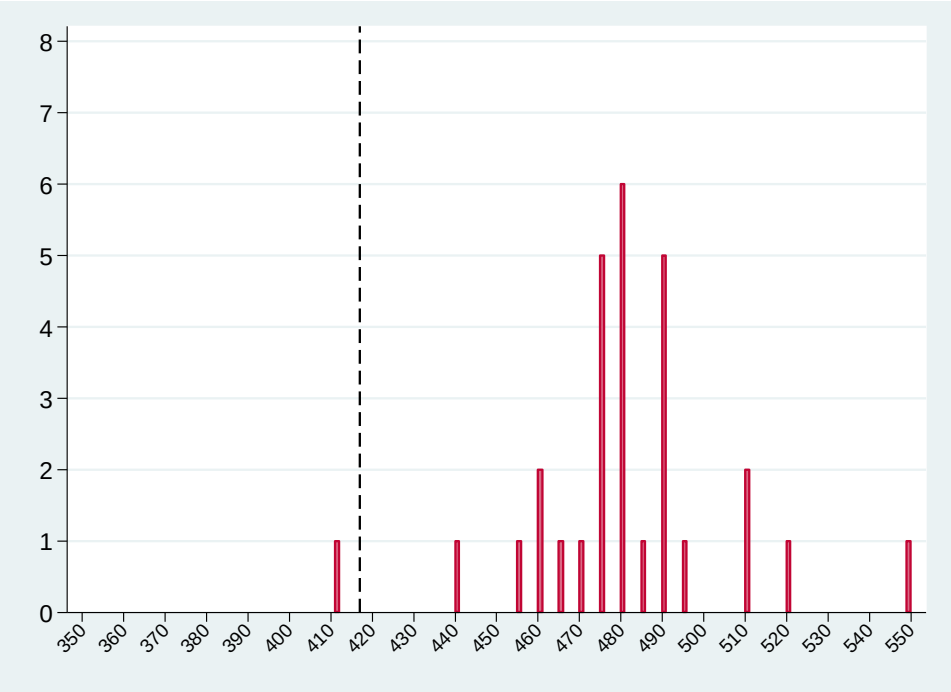
Einwohnerzahl		Zahl der Gemeinden	5%	20%	50%	80%	95%	Mittelwert
	bis 5000	4071	300	320	360	380	400	352,8
von 5001	bis 10000	4122	300	320	350	380	400	349,8
von 10001	bis 25000	2402	305	330	360	390	415	363,9
von 25001	bis 100000	420	337	370	400	445	485	405,6
	ab 100000	78	400	424	450	480	510	451,1
	ab 100000 1)	49	380	420	440	450	470	433,6

Quelle: Eigene Berechnungen anhand des von Destatis bereitgestellten Realsteuervergleichs. 1) ohne Nordrhein-Westfalen.

Außerhalb Nordrhein-Westfalens sind die Hebesätze entsprechend wesentlich moderater (vgl. Übersicht 3 und Abbildung 11). Hier liegt der mittlere Hebesatz in der Gruppe der Großstädte bei 440%. In dieser Teilgruppe liegen die Hebesätze zu 90% in einem Spektrum von 380% bis 470%. Drei Fünftel der Hebesätze liegen in dem engeren Intervall zwischen 420% und 450%. Abbildung 11 macht deutlich, dass der Münchener Wert von 490% der Spitzenwert außerhalb von Nordrhein-Westfalen ist. Nur zwei Städte (Hamburg und Erfurt) fordern 470%.

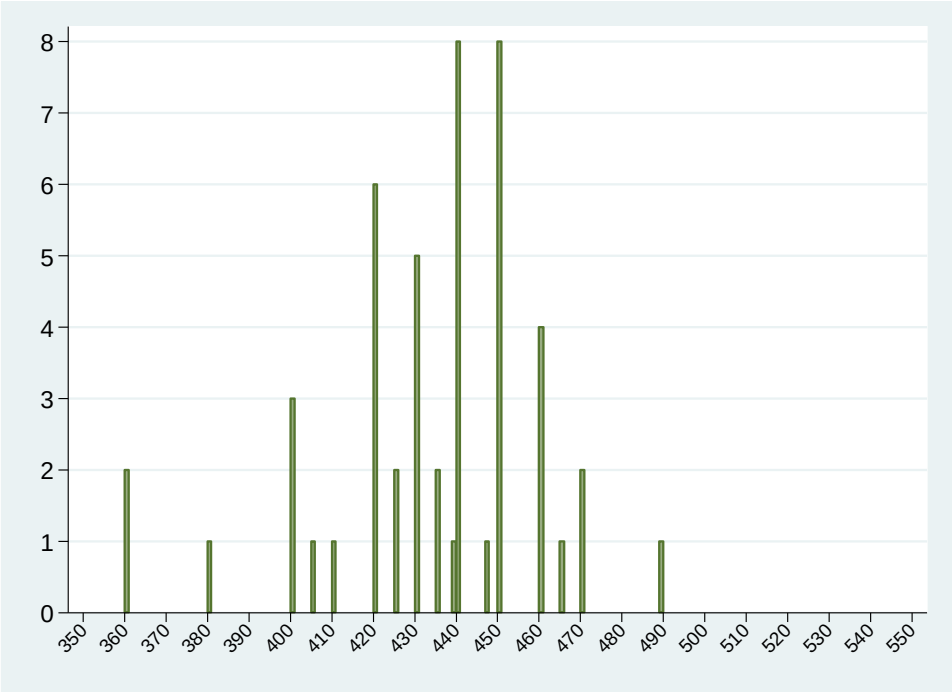
Aus der nationalen Perspektive würde eine (weitere) Erhöhung der Hebesätze bei den kreisfreien Städten in Mittelfranken daher bedeuten, dass die Metropolregion Nürnberg sich an die Spitze der Steuerbelastung außerhalb Nordrhein-Westfalens stellt.

Abbildung 10: Verteilung der Hebesätze der Gewerbesteuer in Nordrhein-Westfalen



Häufigkeit der 2015 von den Großstädten in Nordrhein-Westfalen festgesetzten Gewerbesteuerhebesätze. Die gestrichelte Linie kennzeichnet den Nivellierungshebesatz. Quelle: Eigene Berechnungen anhand des von Destatis bereitgestellten Realsteuervergleichs.

Abbildung 11: Verteilung der Hebesätze der Gewerbesteuer ohne Nordrhein-Westfalen 2015



Häufigkeit der 2015 von den Großstädten in Nordrhein-Westfalen festgesetzten Gewerbesteuerhebesätze. Quelle: Eigene Berechnungen anhand des von Destatis bereitgestellten Realsteuervergleichs.

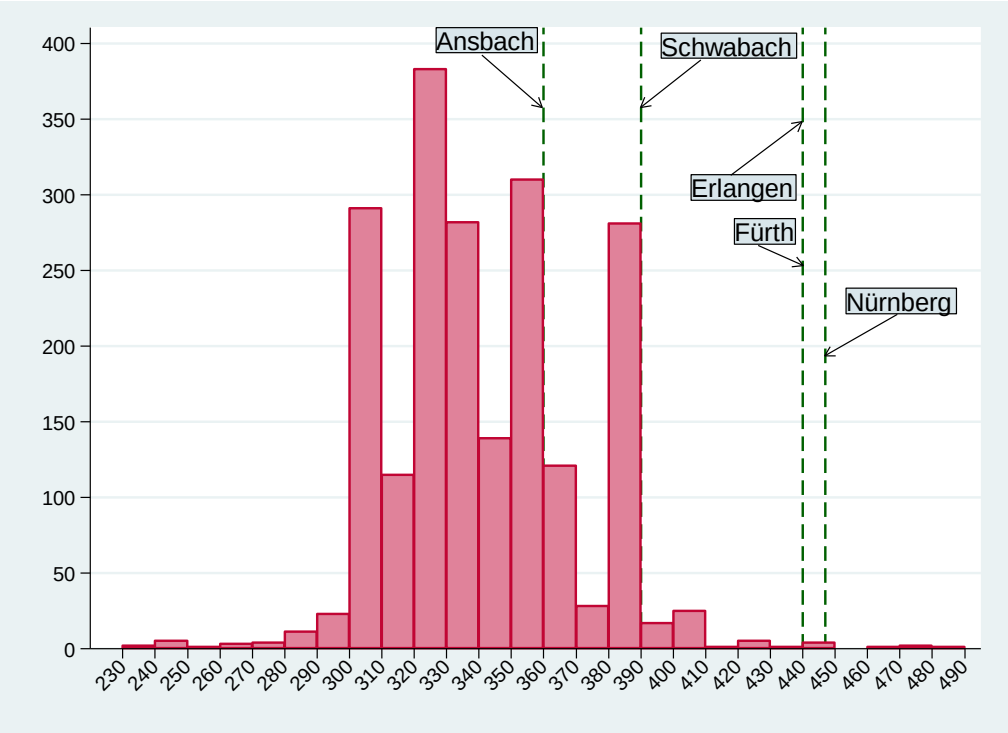
7.3. Regionale Wettbewerbsposition

Eine dritte relevante Wettbewerbsdimension ist die regionale. Die fünf kreisfreien Städte in Mittelfranken ordnen sich auch in Bayern mit ihren Hebesätzen im oberen Teil der Hebesatzverteilung ein (vgl. Abbildung 12 und 13). In der Gruppe der kreisfreien Städte liegen die drei zentralen Orte Nürnberg, Fürth und Erlangen an der Spitze der Hebesatzverteilung in Bayern, gleich nach München, das mit einem Hebesatz von 490% die Spitzenstellung innehat. Augsburg verzeichnet in 2015 noch einen Hebesatz von 435%, fordert aber für 2016 einen Hebesatz von 470%.

Dass die fünf kreisfreien Städte vergleichsweise hohe Hebesätze veranschlagen, reflektiert ihre Größe gegenüber den anderen Gemeinden. Die Größe und Bedeutung der kreisfreien Städte spiegelt sich nicht nur in der Höhe des Hebesatzes wieder. Sie kann den zentralen Orten in einer Region zudem eine Art „Marktführerschaft“ im Standortwettbewerb verschaffen. Dies würde implizieren, dass das Niveau der Steuerbelastung im Steuerwettbewerb durch die zentralen Orte einer Region getrieben wird. Der Anstieg oder das Absenken der Steuerbelastung in einem zentralen Ort, würde die Umlandgemeinden veranlassen, ihre eigenen Steuersätze entsprechend nach oben oder unten zu setzen. Ob eine solche Situation bei der Gewerbesteuer in den kreisfreien Städten Mittelfrankens vorliegt, ist ohne eingehende Analyse nicht zu sagen. Allerdings spricht gegen diese Einschätzung, dass es nicht einen, sondern mehrere zentrale Orte in der Metropolregion Nürnberg gibt. Zudem sind die größten Orte, Nürnberg, Fürth und Erlangen, im Vergleich zur Einwohnerzahl von der geographischen Ausdehnung eher klein. So ist Nürnberg mit knapp 500.000 Einwohnern auf Platz 14 der deutschen Städte in der Rangliste nach der Einwohnerzahl, nach der Fläche aber unter den Städten mit mindestens 50.000 Einwohnern nur auf Platz 30. Fürth nimmt von der Einwohnerzahl Platz 60 ein, nach der Fläche aber Platz 151. Bei Erlangen ist der Rangplatz nach Einwohnerzahl 75, der Rangplatz nach der Fläche 130. Die geringe Ausdehnung der zentralen Orte in der Metropolregion verschärft die Steuerkonkurrenz mit Nachbargemeinden (vgl. Kauder, 2015).

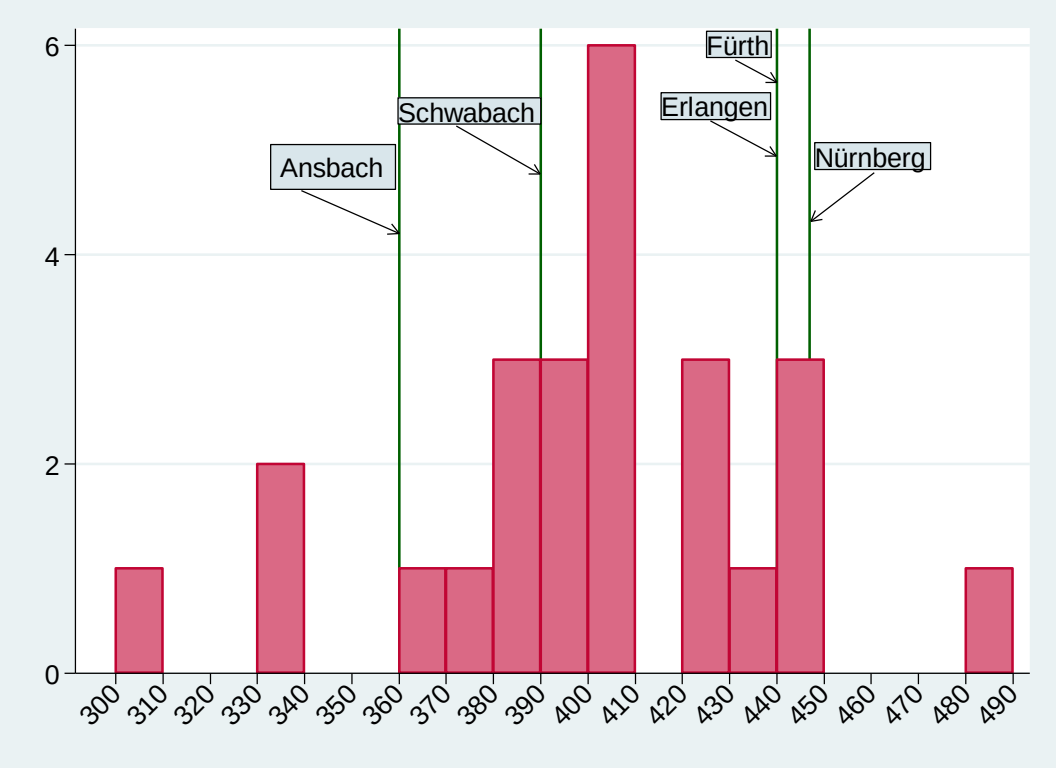
Der Effekt einer starken Präsenz kleinerer Gemeinden auf die Steuerkonkurrenz in einer Metropolregion lässt sich am Beispiel der Stadt Frankfurt illustrieren. Frankfurt hatte lange den Spitzenplatz unter den Großstädten im Hebesatz der Gewerbesteuer inne. Anfang der 1990er Jahre lag der Hebesatz bei 480% und wurde dann bis auf einen Maximalwert von 515% erhöht (vgl. Büttner und Kauder, 2010). Die unmittelbar benachbarten Umlandgemeinden in einem Radius von bis zu 15 km zogen in ihrer Steuerpolitik zunächst nach. Ab 2000 setzte dann aber ein intensiver Steuerwettbewerb mit einer Reduktion der Hebesätze der Gewerbesteuer in den Gemeinden im Umland Frankfurts ein. Nach einer Reihe von Abwanderungen z.B. ins nahegelegene Eschborn hat die Stadt Frankfurt schließlich den Hebesatz schrittweise gesenkt. Seit dem Jahr 2007 liegt er auf einem Niveau von 460% (Büttner und Kauder, 2010).

Abbildung 12: Hebesatzverteilung in Bayern 2015



Quelle: Eigene Berechnungen und Bayerisches Landesamt für Statistik „GENESIS Online“.

Abbildung 13: Hebesatzverteilung der kreisfreien Städte in Bayern 2015



Quelle: Eigene Berechnungen und Bayerisches Landesamt für Statistik „GENESIS Online“.

Angesichts der starken Wahrnehmung des Gewerbesteuerhebesatzes in der Bewertung von Standorten verzichten die meisten Gemeinden auf eine Anpassung der Hebesätze. Im Jahr 2015 beispielsweise ließen 1970 der 2056 bayerischen Gemeinden, das entspricht einem Anteil von etwa 96%, ihren Hebesatz gegenüber 2014 unverändert. Bei den einwohnerstarken Gemeinden ist die Neigung den Hebesatz zu ändern noch deutlich schwächer ausgeprägt.

Übersicht 4 zeigt die Häufigkeit mit welcher Gemeinden mit mehr als 20.000 bzw. 50.000 Einwohnern in Bayern ihren Gewerbesteuerhebesatz geändert haben. Unter den 70 Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern haben im Jahr 2015 gerade 2 Gemeinden ihren Hebesatz verändert. Gegenüber 2013 sind es 3 Gemeinden.

Übersicht 4: Häufigkeit von Hebesatzänderungen der Gemeinden in Bayern 2015

Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern 2015

Änderung gegenüber	-20	0	+15	+20	+25	+30	+40	+43
2014		68	1					1
2013		67	1		1			1
2012	1	60	2	1	2	2	1	1

Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern 2015

Änderung gegenüber	-20	0	+15	+20	+25	+30	+40	+43
2014		16	1					
2013		16	1					
2012		14	2				1	

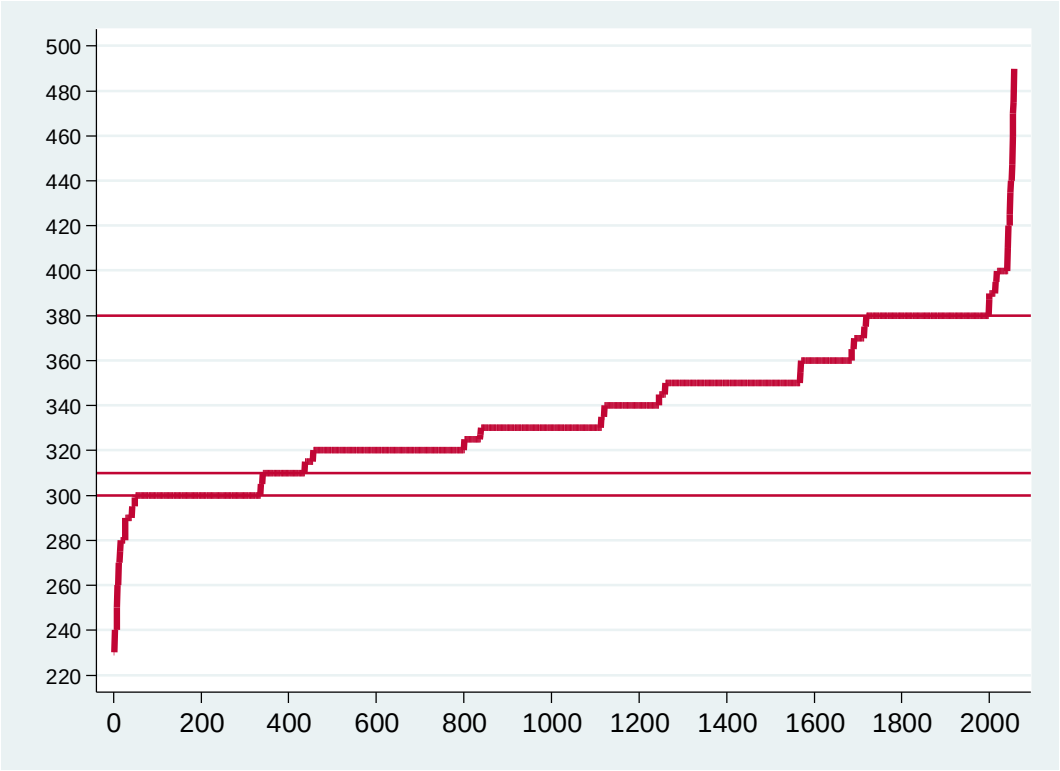
Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Bayerisches Landesamt für Statistik „GENESIS Online“.

Es ist erkennbar, dass generell mehr Gemeinden den Hebesatz heraufsetzen als herunter. Anders als bei der Grundsteuer, bei der ein konstanter Hebesatz wegen des Preisanstiegs bei den Immobilien mit einer sinkenden effektiven Belastung einhergeht, führt die allgemeine Preisentwicklung bei der Gewerbesteuer nicht zu einem schleichenden Rückgang der Steuerbelastung, da die Bemessungsgrundlage mit der Preisentwicklung steigt. Insofern gibt es auch keine Notwendigkeit den Hebesatz regelmäßig nach oben anzupassen. Die Hebesatzsteigerungen bei der Gewerbesteuer dienen vielmehr einer Ausweitung der realen also preisbereinigten öffentlichen Ausgaben.

Eine mögliche Erklärung für diese inaktive Gewerbesteuerpolitik liegt in der Bindungswirkung. Gerade bei Standortwahl fallen für den Investor erhebliche Aufwendungen an. Ist die Entscheidung dann gefallen und sind die Investitionen getätigt, ist eine Verlagerung oft nicht oder nur unter hohen Kosten möglich. Dies impliziert, dass nicht allein der aktuelle Hebesatz, sondern auch der für die Zukunft erwartete Hebesatz für die Standortentscheidungen von Bedeutung ist. Die Fortsetzung einer Hebesatzpolitik über viele Jahre kann in dieser Konstellation wertvolles Vertrauen schaffen (siehe hierzu Büttner und von Schwerin, 2016).

In der Verteilung der Hebesätze zeigt sich, dass die Gemeinden regelrecht Ankerpunkte für den Hebesatz suchen. Dies lässt sich auch in der Verteilung der Hebesätze in Bayern im Jahr 2015 nachweisen. Abbildung 14 zeigt die Hebesatzverteilung geordnet nach der Höhe des Hebesatzes. Der steile Verlauf bei niedrigen und hohen Hebesätzen reflektiert den Umstand, dass relativ wenige Gemeinden einen Hebesatz unter 280% oder über 400% aufweisen. Zugleich aber gibt es ausgeprägte flache Stellen im Verlauf. Sie zeigen an, dass eine relativ große Zahl von Gemeinden einen identischen Hebesatz wählen. Am oberen Ende der Hebesatzverteilung findet sich eine große Zahl von Gemeinden, die einen Hebesatz von 380% fordern.[14] Dieses Niveau des Hebesatzes findet sich in den Regelungen zur Einkommensteuer, die in §35 EStG vorsehen, dass die Gewerbesteuer bis zum 3,8-fachen Gewerbesteuermessbetrag auf die Einkommensteuer angerechnet wird (siehe hierzu Büttner, Scheffler und von Schwerin). Am unteren Ende der Hebesatzverteilung hat eine vergleichsweise große Zahl an Gemeinden einen Hebesatz von 300% gewählt. Dieses Niveau entspricht exakt dem Nivellierungshebesatz, der für Bayern seit vielen Jahren unverändert gültig war. Da mit der Reform des Finanzausgleichsgesetzes dieser Nivellierungshebesatz Ende 2015 auf 310% heraufgesetzt wurde, ist mit einer Anpassung bei diesen Kommunen auf 310% zu rechnen.

Abbildung 14: Hebesatzverteilung der Gemeinden in Bayern 2015



Hebesatzverteilung der Gemeinden geordnet nach der Höhe des Hebesatzes. Die vertikale Achse misst die Höhe des Hebesatzes in Prozent. Quelle: Eigene Berechnungen und Bayerisches Landesamt für Statistik „GENESIS Online“.

[14] 280 Gemeinden in Bayern haben den Hebesatz auf 380 gesetzt.

8. Fazit

Die kreisfreien Städte in Mittelfranken konnten in den letzten Jahren deutliche Zuwächse bei den Steuereinnahmen verzeichnen und nehmen heute deutlich mehr ein als noch 2008 vor der Wirtschafts- und Finanzkrise.

Nach den Ergebnissen der Steuerschätzung wird sich diese erfreuliche Entwicklung in den nächsten Jahren noch fortsetzen. Selbst wenn es vor dem Hintergrund der starken Einnahmenentwicklung auf Bundesebene eine Reform der Einkommensteuer kommen sollte, die mit 15 Mrd. Mindereinnahmen zu Buche schlägt, käme es nach den Prognosen dennoch zu einem Aufwuchs an Mitteln aus Steuereinnahmen und Zuweisungen. Gleichwohl würde eine solche Reform auch die Städte in der Region treffen.

Im Rahmen des Steuerverbunds mit dem Freistaat Bayern ist zu erwarten, dass die Neuregelung zum Länderfinanzausgleich ab 2021 einen weiteren Aufwuchs der Mittel für die Schlüsselzuweisungen bringt.

Die unter den Ländern verabredete Grundsteuerreform wird Implikationen für die Steuereinnahmen erst ab 2027 haben. Ob Hebesatzanpassungen zur Sicherung des Aufkommens erforderlich sind, ist nicht abzusehen. Es erscheint nicht unwahrscheinlich, dass das Aufkommen bei konstantem Hebesatz gleichbleibt, oder gar steigt. Die neuen Wertansätze können eine Revitalisierung der Grundsteuer einleiten. Das würde gerade auch die Finanzen der kreisfreien Städte in Mittelfranken stärken.

Eine Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes erscheint einnahmeseitig nicht erforderlich. Anders als bei der Grundsteuer, bei der ein konstanter Hebesatz wegen des Preisanstiegs bei den Immobilien mit einer sinkenden effektiven Belastung einhergeht, führt die allgemeine Preisentwicklung nicht zu einem schleichenden Rückgang der Steuerbelastung bei der Gewerbesteuer. Insofern gibt es anders als bei der Grundsteuer auch keine Notwendigkeit den Hebesatz regelmäßig nach oben anzupassen. Hebesatzsteigerungen bei der Gewerbesteuer dienen unter den gegenwärtigen Finanzbedingungen der kreisfreien Städte in Mittelfranken vielmehr einer Ausweitung der realen also preisbereinigten öffentlichen Ausgaben.

Ob dauerhafte Mehrbedarfe eine Erhöhung erforderlich machen, ist eine politische Frage, die objektiv nicht abgeschätzt werden kann. Es gilt aber zu bedenken, dass die Gewerbesteuer vergleichsweise hohe Zusatzkosten aufweist. Damit ist gemeint, dass die Steuer wirtschaftlich gesehen ein für die Gemeinde vergleichsweise teures Einnahmeinstrument ist. Durch eine Hebesatzerhöhung erzielte zusätzliche Steuereinnahmen gehen regelmäßig mit einer Beeinträchtigung der Wirtschaftskraft am Standort einher. In der Folge ist dann auch mit einer schwächeren Einnahmenentwicklung bei der Gewerbesteuer und evtl. auch anderen Steuern zu rechnen.

Wegen der hohen Zusatzkosten der Gewerbesteuer erscheint eine vorübergehende Hebesatzerhöhung für die Finanzierung temporärer Ausgabebedarfe wenig sinnvoll. Abgesehen von der Frage wie glaubwürdig die Senkung der Steuerbelastung in der Zukunft ist, ist es volkswirtschaftlich gesehen günstiger, solche Finanzierungslasten auf dem Wege der Verschuldung über einen längeren Zeitraum zu verteilen und die Steuerlast allenfalls geringfügig dauerhaft zu erhöhen. Ohnehin sind die Einnahmen bei der mit starken Fluktuationen behafteten Gewerbesteuer nur mit großer Unsicherheit zu schätzen.

Wenn die Mittel genutzt werden, um die Standortbedingungen für die Wirtschaft zu verbessern, könnte die Beeinträchtigung der Wirtschaftskraft am Standort schwächer ausfallen. Eine Zweckbindung der Gewerbesteuereinnahmen ist allerdings in der bestehenden Finanzordnung nicht vorgesehen. Sie gehen als allgemeine Deckungsmittel in den Haushalt ein.

Die Hebesätze in den zentralen Städten der Region Nürnberg, Fürth und Erlangen haben schon heute ein Niveau erreicht, dass europaweit und deutschlandweit am oberen Ende der Belastungsskala einzuordnen ist. Nimmt man für die Zwecke des nationalen Vergleichs Nordrhein-Westfalen aus, das seit Jahren eine Hochsteuerpolitik verfolgt, würde eine (weitere) Erhöhung der Hebesätze bei den kreisfreien Städten in Mittelfranken daher bedeuten, dass die Metropolregion Nürnberg sich an die Spitze der Steuerbelastung in Deutschland stellt. Dies dürfte negative Effekte auf die Wirtschaftskraft in der Region ausüben und die nachhaltige Standortpolitik in der Region beeinträchtigen.

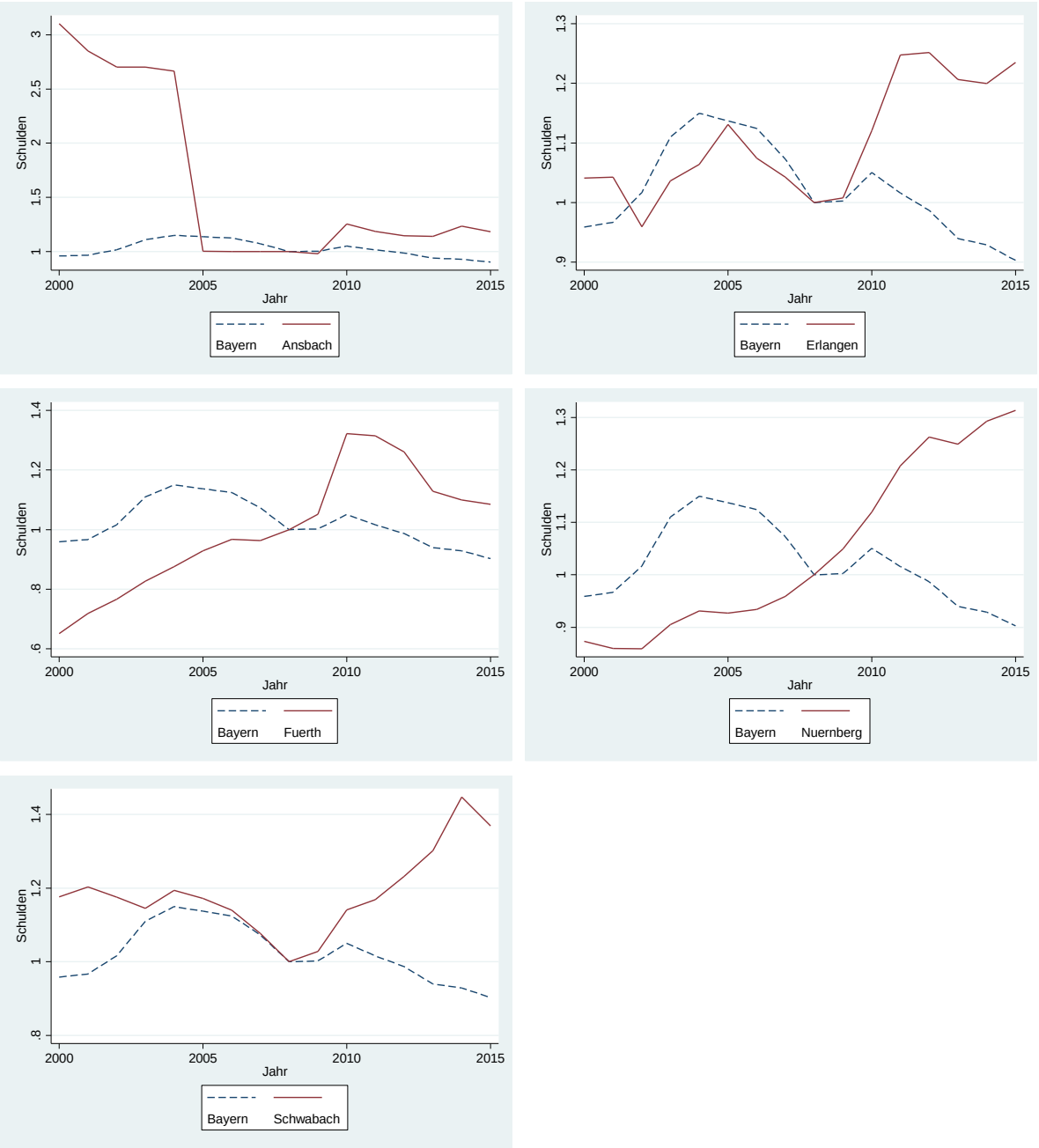
Dass die Umlandgemeinden bei höheren Gewerbesteuerhebesätzen in den Kernstädten mit eigenen Steuererhöhungen nachziehen würden, ist nicht abzusehen. Das Beispiel Frankfurts zeigt, dass hohe Steuersätze in den Kernstädten auch zu einer Intensivierung des Steuerwettbewerbs mit den Umlandgemeinden führen können.

Anhang 1: Analysen und Abbildungen

Anhand der Aufkommensdaten von Bayerisches Landesamt für Statistik „GENESIS Online“ für die 2056 bayerischen Gemeinden wurde das Aufkommens aus der Gewerbesteuer (Brutto) in den Jahren seit der Reform der Unternehmensbesteuerung 2008 bis 2015 auf den mit der Messzahl multiplizierten Hebesatz regressiert. Die Analyse berücksichtigt Aufkommensunterschiede zwischen Gemeinden und Jahreseffekte durch fixe Effekte. Aufkommen und Steuersatz wurden logarithmisch transformiert. Der Schätzoutput einer Regression mit robusten Standardfehlern zeigt:

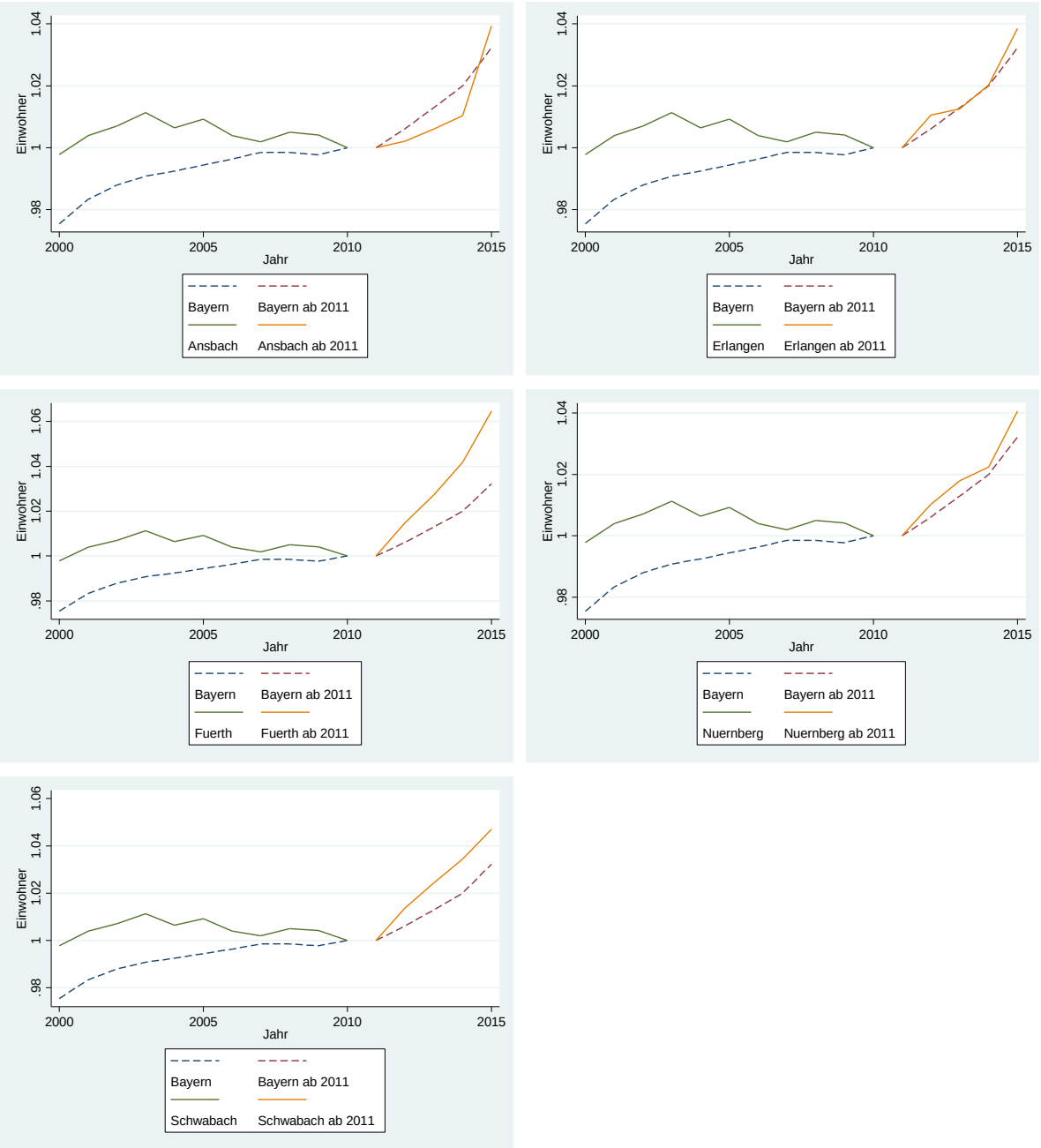
```
. xtreg lny lnt y2009-y2015 if Jahr>=2008 , fe robust

Fixed-effects (within) regression               Number of obs      =     16,372
Group variable: id                              Number of groups   =      2,056

R-sq:                                           Obs per group:
     within  = 0.1260                                         min =          6
     between = 0.0055                                         avg =        8.0
     overall = 0.0124                                         max =          8

                                                F(8,2055)          =     140.32
corr(u_i, Xb)  = 0.0122                         Prob > F           =     0.0000

                                 (Std. Err. adjusted for 2,056 clusters in id)
------------------------------------------------------------------------------
             |               Robust
         lny |      Coef.   Std. Err.      t    P>|t|     [95% Conf. Interval]
-------------+----------------------------------------------------------------
         lnt |    .455113   .1749573     2.60   0.009     .1120009    .7982251
       y2009 |  -.1705147   .0139866   -12.19   0.000    -.1979442   -.1430852
       y2010 |   .0165894   .0137175     1.21   0.227    -.0103122     .043491
       y2011 |   .1283258   .0144283     8.89   0.000     .1000301    .1566214
       y2012 |   .1627568   .0145748    11.17   0.000     .1341738    .1913397
       y2013 |   .1967977   .0155314    12.67   0.000     .1663388    .2272566
       y2014 |   .2484204   .0156372    15.89   0.000      .217754    .2790868
       y2015 |   .2976854   .0155731    19.12   0.000     .2671446    .3282261
       _cons |    14.2507   .3799528    37.51   0.000     13.50557    14.99583
-------------+----------------------------------------------------------------
     sigma_u |  1.4675589
     sigma_e |  .41780833
         rho |  .92502498   (fraction of variance due to u_i)
------------------------------------------------------------------------------
```

Abbildung A1: Entwicklung bei den Schulden



Entwicklung der Schulden insgesamt (im Kernhaushalt) im Verhältnis zum Wert für 2008. Ohne Preisbereinigung. Eigene Berechnungen auf der Basis der Daten aus Bayerisches Landesamt für Statistik „GENESIS Online“.

Abbildung A2: Entwicklung bei der Einwohnerzahl



Entwicklung der Einwohnerzahlen am Ende des Jahres vor der Volkszählung 2011 im Verhältnis zum Wert für 2008 und nach der Volkszählung im Verhältnis zum Wert für 2011. Eigene Berechnungen auf der Basis der Daten aus Bayerisches Landesamt für Statistik „GENESIS Online“.

Anhang 2: Literatur

Becker, S. O., Egger, P. H., und Merlo, V. (2012). How low business tax rates attract MNE activity: Municipality-level evidence from Germany. *Journal of Public Economics, 96* (9), 698-711.

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(1), 110-128.

Büttner, T. (2005). Zur Aufkommens-und Budgetwirkung der gemeindlichen Steuerpolitik: Empirische Ergebnisse für baden-württembergische Gemeinden. *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*, 25(1), 27-43.

Büttner, T. (2006). The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy. *Journal of Public Economics*, *90*(3), 477-497.

Büttner, T. (2011), *Stadtökonomik*, Vorlesungsskript Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Nürnberg.

Büttner, T., und Görbert, T. (2016). Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs: Umverteilungs-und Verbleibseffekte. *Wirtschaftsdienst*, 96(11), 818-824.

Büttner, T., und Kauder, B. (2010). Wettbewerbsposition der Stadt Frankfurt im Verhältnis zum Umland, *ifo Forschungsberichte 48*, München.

Büttner, T., Scheffler, W., und von Schwerin, A. (2014). Die Hebesatzpolitik bei der Gewerbesteuer nach den Unternehmensteuerreformen. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 15(4), 346-354.

Büttner, T., & von Schwerin, A. (2016). Yardstick competition and partial coordination: Exploring the empirical distribution of local business tax rates. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 124, 178-201.

Egger, P., Koethenbuerger, M., & Smart, M. (2010). Do fiscal transfers alleviate business tax competition? Evidence from Germany. *Journal of Public Economics*, *94*(3), 235-246.

Fossen, F. M., & Steiner, V. (2014). The tax-rate elasticity of local business profits. Freie Universität Berlin, *School of Business & Economics, Discussion Paper*, (28).

Kauder, B. (2015). Spatial Administrative Structure and Intra-Metropolitan Tax Competition. *Journal of Regional Science*, 55(4), 626-643.

Koh, H. J., Riedel, N., & Böhm, T. (2013). Do governments tax agglomeration rents?. *Journal of Urban Economics*, 75, 92-106.

Nehls, D., und W. Scheffler (2015). Grundsteuerreform:Aufkommens- und Belastungswirkungen des Äquivalenz-, Kombinations- und Verkehrswertmodells, *ifst-Schriften* 503.

Rauch, A., & Hummel, C. A. (2015). How to stop the race to the bottom. *International Tax and Public Finance*, 1-23.

Thöne, M., Hummel, C-A., und Rauch, A. (2015). *Kommunaler Finanzausgleich in Bayern Überprüfung der Sachgerechtigkeit des derzeitigen Verteilungsmodus der Gemeindeschlüsselzuweisungen im bayerischen kommunalen Finanzausgleich*, Fifo, Köln.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2011), *Reform der Grundsteuer*, Berlin.