

Finanzwissenschaftliches Gutachten  
zur Berücksichtigung  
der kommunalen Finanzkraft  
im Länderfinanzausgleich

erstellt für

die Finanzministerien der Länder

Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern,  
Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen,  
Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen

von

**Prof. Dr. habil. Thomas Lenk**

Lehrstuhl für Finanzwissenschaft  
Universität Leipzig

**Mitautoren:**

Philipp Glinka und Dr. Marco Sunder

**Leipzig, April 2015**

## Inhaltsverzeichnis

|   |     |
|---|-----|
| Abbildungsverzeichnis.....  | III |
| Tabellenverzeichnis.....  | IV  |
| Abkürzungsverzeichnis .....   | V   |
| <br>  |     |
| Wesentliche Ergebnisse.....   | 1   |
| <br>  |     |
| 1 Auftrag und Einleitung.....   | 3   |
| 1.1 Gutachtauftrag.....   | 3   |
| 1.2 Einleitung.....   | 5   |
| 2 Der Länderfinanzausgleich nach der Finanzausgleichsreform 2005 .....  | 8   |
| 3 Ausgleichsrelevante Effekte der gekürzten Einbeziehung der kommunalen<br>Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich.....              | 10  |
| 4 Zur Stellung der Kommunen im föderalen Finanzausgleichssystem.....  | 15  |
| 4.1 Der Begriff des „Berücksichtigens“ im verfassungsrechtlichen<br>Finanzausgleichsgebot nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG .....        | 15  |
| 4.2 Die Kommunen als verfassungsrechtlich und finanzwirtschaftlicher Teil<br>ihrer Länder .....                                       | 20  |
| 4.3 Unterschiede in der Wahrnehmung von Aufgaben.....   | 23  |
| 4.4 Zwischenfazit I.....  | 32  |
| 5 Zur unterdurchschnittlichen kommunalen Finanzkraft.....   | 35  |
| 5.1 Zum Status Quo der kommunalen Finanzkraft der Länder in West- und<br>Ostdeutschland .....   | 35  |
| 5.2 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des<br>Solidarpaktes II.....  | 40  |
| 5.3 Zwischenfazit II.....   | 45  |
| 6 Zur Begründung eines Kürzungsansatzes .....   | 47  |
| 6.1 Ausdrückliche Einbeziehung der Kommunalfinzen in das<br>bundesstaatliche Finanzausgleichssystem .....                             | 47  |
| 6.2 Zum Werbungskostenargument im Zusammenhang mit der<br>Berücksichtigung der kommunalen Steuereinnahmen im<br>Finanzausgleich ..... | 48  |
| 6.3 Zu den ausgleichserheblichen Gemeindeeinnahmen .....  | 48  |
| 6.3.1 Das Realsteueraufkommen.....  | 48  |
| 6.3.2 Der kommunale Anteil am Umsatzsteueraufkommen .....   | 52  |
| 6.3.3 Der kommunale Anteil am Einkommensteueraufkommen .....  | 54  |
| 6.4 Zwischenfazit III.....  | 57  |

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 7   | Empirische Betrachtungen zu den Kommunalsteuereinnahmen .....        | 58 |
| 7.1 | Zusammenfassende empirische Ergebnisse.....                          | 58 |
| 7.2 | Kommunale Steuern und Ländersteuern.....                             | 59 |
| 7.3 | Regressionsanalyse .....   | 66 |
| 8   | Fazit.....   | 72 |
|     | Anhang .....   | 76 |
|     | Anhang A: Erläuterungen zur Berechnung und Verwendung der SoBEZ..... | 76 |
|     | Anhang B: Regressionsmodelle zu den Kommunalsteuereinnahmen.....     | 79 |
|     | Anhang C: Bundesweite Untersuchung der kommunalen Hebesätze .....    | 90 |
|     | Literaturverzeichnis .....   | 96 |

## Abbildungsverzeichnis

|               |   |    |
|---------------|---|----|
| Abbildung 1:  | Positionen der Länder mit vollständiger und unvollständiger Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft, 2013 .....  | 11 |
| Abbildung 2:  | Relative Positionen der Länder mit vollständiger und unvollständiger Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft vor dem Länderfinanzausgleich, 2013.....  | 12 |
| Abbildung 3:  | Relative Positionen der Länder mit vollständiger und unvollständiger Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft nach dem Länderfinanzausgleich, 2013..... | 13 |
| Abbildung 4:  | Kommunalisierungsgrade der Länder, ohne Zinsausgaben.....   | 26 |
| Abbildung 5:  | Ausgaben und Kommunalisierungsgrade der Länder, ohne Zinsausgaben .....   | 28 |
| Abbildung 6:  | Zufinanzierungsquoten der Flächenländer, 2012 .....   | 29 |
| Abbildung 7:  | Zuweisungsquoten der Flächenländer, 2012 .....  | 31 |
| Abbildung 8:  | Ausgleichsbeiträge und –zuweisungen im LFA in Euro/Einw., 1950 - 2013 .....   | 36 |
| Abbildung 9:  | Gemeindefinanzkraft ohne Abschlag, 2005 - 2013. ....  | 38 |
| Abbildung 10: | Gemeindefinanzkraft ohne Abschlag, mit Einwohnergewichtung, 2005 - 2013 .....   | 43 |
| Abbildung 11: | Relative Gemeindefinanzkraft ohne Abschlag, mit Einwohnergewichtung, 2005 - 2013 .....  | 44 |
| Abbildung 12: | Anteil aller kommunalen infrastrukturbezogenen Ausgaben an kommunalen Gesamtausgaben, 2005 - 2013 .....   | 50 |
| Abbildung 13: | Kommunale Sozialausgaben und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in den Flächenländern, 2012 .....  | 56 |
| Abbildung 14: | Steuerkraftvergleich in Euro/Einw., 2012 (ohne Umsatzsteuer).....   | 59 |
| Abbildung 15: | Steuerkraftvergleich in Euro/Einw., 2012 (mit Umsatzsteuer).....  | 60 |
| Abbildung 16: | Kommunalsteuerkraft insgesamt und BIP auf Länderebene, 2012 .....   | 61 |
| Abbildung 17: | Kommunaler Einkommensteueranteil und BIP auf Länderebene, 2012.....   | 62 |
| Abbildung 18: | Gewerbsteuer und BIP auf Länderebene, 2012 .....  | 63 |
| Abbildung 19: | Kommunaler Umsatzsteueranteil und BIP auf Länderebene, 2012 .....   | 64 |
| Abbildung 20: | Grundsteuer A und BIP auf Länderebene, 2012 .....   | 65 |
| Abbildung 21: | Grundsteuer B und BIP auf Länderebene, 2012 .....   | 65 |
| Abbildung 22: | Einwohnerzahl und Ranglistenplatz (nach Einwohnern) der in den querschnittlichen Regressionsmodellen berücksichtigten Kommunen.....                 | 67 |
| Abbildung 23: | Verteilung von erklärenden Variablen (der querschnittlichen Regressionsmodelle) auf die Bevölkerung, nach Ländergruppen.....                        | 69 |
| Abbildung 24: | Illustration zur Variablentransformation – Steueraufkommen und BIP/Erwt.....  | 82 |
| Abbildung 25: | Hebesätze der Grundsteuer A, 2012.....  | 92 |
| Abbildung 26: | Hebesätze der Grundsteuer B, 2012.....  | 93 |
| Abbildung 27: | Hebesätze der Gewerbesteuer, 2012.....  | 95 |

## Tabellenverzeichnis

|            |   |    |
|------------|---|----|
| Tabelle 1: | Verteilung der SoBEZ auf die Neuen Länder in Mio. Euro,<br>2005 - 2013 .....  | 41 |
| Tabelle 2: | SoBEZ zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft in<br>Mio. Euro, 2005 - 2013 .....   | 42 |
| Tabelle 3: | Vorhersagen zur Veränderung der kommunalen Steuerkraft je Einw.<br>(in %) bei identischer Verteilung eines Merkmals über die Kommunen ..... | 70 |
| Tabelle 4: | OLS Schätzungen, Querschnitt 2012 .....   | 85 |
| Tabelle 5: | Einwohnergewichtete Schätzungen, Querschnitt 2012 .....   | 87 |
| Tabelle 6: | Fixed Effects Schätzungen, 2009-2012.....   | 89 |
| Tabelle 7: | Hebesätze und Aufkommen der Realsteuern.....  | 91 |

## Abkürzungsverzeichnis

### Länderkürzel

|    |                        |
|----|------------------------|
| BE | Berlin                 |
| BW | Baden-Württemberg      |
| BY | Bayern                 |
| BB | Brandenburg            |
| HE | Hessen                 |
| HB | Hansestadt Bremen      |
| HH | Hansestadt Hamburg     |
| MV | Mecklenburg-Vorpommern |
| NI | Niedersachsen          |
| NW | Nordrhein-Westfalen    |
| RP | Rheinland-Pfalz        |
| SL | Saarland               |
| SN | Sachsen                |
| ST | Sachsen-Anhalt         |
| SH | Schleswig-Holstein     |
| TH | Thüringen              |

### weitere Abkürzungen

|         |   |
|---------|---|
| Abs.    | Absatz  |
| Art.    | Artikel   |
| BEZ     | Bundesergänzungszuweisungen   |
| BIP     | Bruttoinlandsprodukt  |
| BVerfG  | Bundesverfassungsgericht  |
| BVerfGE | Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts                              |
| Drs.    | Drucksache  |
| Einw.   | Einwohner   |
| Erwt.   | Erwerbstätige   |
| FAG     | Finanzausgleichsgesetz  |
| FFW     | finanzschwache Flächenländer West                                       |
| gem.    | gemäß   |
| GG      | Grundgesetz   |
| GFRG    | Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) |
| i.H.v.  | in Höhe von   |
| i.S.d.  | im Sinne des  |
| LFA     | Länderfinanzausgleich   |
| MaßstG  | Maßstäbengesetz   |
| Mio.    | Millionen   |
| Mrd.    | Milliarden  |
| m.w.N.  | mit weiteren Nachweisen   |
| Nr.     | Nummer  |
| Rn.     | Randnummer  |
| S.      | Seite   |
| SGB     | Sozialgesetzbuch  |
| SoBEZ   | Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen                               |

## Wesentliche Ergebnisse

Die Einbeziehung der kommunalen Steuereinnahmen bei der Ermittlung der Finanzkraft der Länder im Länderfinanzausgleich ist derzeit auf 64 % festgesetzt. Diese Kürzung geht auf eine Regelung des § 8 Abs. 4 im Maßstäbengesetz (MaßstG) zurück. Jedoch enthält das Finanzausgleichsgesetz (FAG) in § 8 Abs. 3 keine sachgerechte Begründung für die konkrete Höhe des Abschlags.

Vieles spricht für eine vollständige Einbeziehung:

1. Die Kommunen sind staatsorganisatorisch Teil der Länder. Das zeigt sich in der sehr engen rechtlichen und finanziellen Verflechtung (vgl. Kapitel 4.2, S. 20 ff.).
2. Eine finanzwirtschaftliche Kennzahl zur Messung dieser Verflechtung ist der Kommunalisierungsgrad. Die Heterogenität des Kommunalisierungsgrades zeigt die unterschiedliche Einbindung der Kommunen in die Aufgabenerfüllung der einzelnen Länder. Nur die Summe aus Landes- und kommunalen Steuereinnahmen gibt die Fähigkeit eines Landes (einschließlich seiner Kommunen) zur Erfüllung der Aufgaben wieder (vgl. Kapitel 4.3, S. 23 ff.).
3. Die kommunale Finanzkraft in den ostdeutschen Ländern ist mit derzeit etwa 61 % des Bundesdurchschnitts stark unterdurchschnittlich (vgl. Kapitel 5, S. 35ff.). Diese Finanzkraftschwäche ist durch den LFA jedoch nur unvollständig abgebildet. Ein zusätzlicher Ausgleich erfolgt durch ein dem LFA nachgelagertes, vertikales Instrument: die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft. Diese SoBEZ berücksichtigen jedoch nicht die Sonderbedarfe westdeutscher Länder. Die vollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in die Berechnungen des LFAs würde eine bestehende unterproportionale kommunale Finanzkraft systematisch statt wie derzeit diskretionär über die SoBEZ ausgleichen (vgl. Kapitel 5.3, S. 45 ff.).
4. Die Anerkennung eines Abschlags von der kommunalen Finanzkraft als Werbungskosten im LFA ist weder sachgerecht noch überzeugend. Die empirischen Ergebnisse zeigen deutlich, dass die ausgleichserheblichen Steuereinnahmen der Kommunen von zahlreichen Faktoren abhängen, die nicht oder nur in sehr

geringem Maße von den Kommunen beeinflusst werden können (vgl. Kapitel 7.1, S. 58).

Die Einnahmen aus Realsteuern scheinen wegen des Hebesatzrechts zwar prinzipiell werbungskostenrelevant; eine Wechselwirkung zwischen Besteuerungsobjekt und objektspezifischen Lasten ist aber nicht nachzuweisen.

Bei den Einnahmen aus Einkommen- und Umsatzsteuer ist das Werbungskostenargument grundsätzlich abwegig (vgl. Kapitel 6.4, S. 57).

Bei einer Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist wegen der vorliegenden Argumente und der unzureichenden Begründung des aktuellen Abschlags eine vollständige und dauerhafte Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den LFA zu empfehlen.



# **1 Auftrag und Einleitung**

## **1.1 Auftrag**

Der deutsche Föderalismus ist bereits seit langer Zeit Gegenstand wissenschaftlicher und politischer Debatten. Hier steht besonders der LFA im Fokus von Auseinandersetzungen. Grundsätzlich, aber auch im Detail gibt es zahlreiche umstrittene Elemente. Aus dem Verbot der strukturellen Neuverschuldung für die Länder ab dem Jahr 2020 und dem Auslaufen des Maßstäbe- sowie des Finanzausgleichsgesetzes ergeben sich Handlungs- und Reformnotwendigkeiten in den geltenden Bund-Länder-Finanzbeziehungen und ihren einzelnen Regelungen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich. Zu den kontrovers diskutierten Bestandteilen der aktuellen LFA-Konzeption gehört die Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft. Vor diesem Hintergrund wird dieser Sachverhalt im vorliegenden Gutachten aus finanzwissenschaftlicher Sicht untersucht.

Im Folgenden wird zunächst die konzeptionelle Ausgestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs dargestellt. Anschließend erfolgt eine Prüfung der gegenwärtigen Struktur des verfassungsrechtlich vorgegebenen Steuerzuordnungs- und -verteilungssystems sowie des bundesstaatlichen, weitgehend auch einzelgesetzlich geregelten Finanzausgleichssystems mit besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft. Es werden ausgleichsrelevante Effekte aufgezeigt, die durch eine verkürzte Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft bewirkt werden. Aufbauend darauf werden verschiedene Aspekte mit Blick auf den Einbeziehungsgrad der kommunalen Finanzkraft in den LFA beleuchtet. Hierbei wird auch eine empirische Untersuchung vorgenommen, die u.a. Einflussfaktoren der Gemeindefinanzkraft beleuchtet.

Den Rahmen des Gutachtens bildet das geltende Recht; alle Ausführungen basieren auf dem Gesetzesstand zum 30.11.2014. Finanzwissenschaftliche Erörterungen von alternativen Verfassungsmodellen werden deshalb hier nicht behandelt. Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland wird als gesetzt betrachtet. Damit unterscheidet sich dieses Gutachten von wirtschaftswissenschaftlichen Thesen, mit

denen die Länder Bayern und Hessen ihren abstrakten Normenkontrollantrag begründen und einzelne Bestimmungen des geltenden bundesstaatlichen Finanzausgleichssystem vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklären lassen wollen. Die darin vorgetragenen Thesen beruhen auf modellhaften Annahmen, die die institutionellen Rahmenbedingungen der grundgesetzlichen Ordnung außer Betracht lassen und deshalb unrealistisch sind.

Die inhaltlichen Implikationen in dem hier vorgelegten finanzwissenschaftlichen Gutachten erfolgen dagegen stets in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des solidarischen deutschen Föderalismus.

## 1.2 Einleitung

Die Finanzordnung Deutschlands umfasst auf der Grundlage der normierten Aufgabenkompetenzen die Einnahmen- und Ausgabenverteilung. Sie basiert auf dem Prinzip der Selbständigkeit der Länder; diese Selbständigkeit ist in der Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit in der Aufgabenwahrnehmung verankert (Art. 30 GG). Gleichzeitig postuliert sie einen angemessenen Ausgleich der Finanzkraft zwischen den Ländern. Konkretisiert wird dieser Ausgleich im MaßstG<sup>1</sup> und im FAG<sup>2</sup>. Beide finden ihre rechtliche Grundlage im deutschen Grundgesetz. Der grundgesetzlich vorgegebene LFA ist ein Finanzkraftausgleich; er setzt also auf der Einnahmenseite an, während die Ausgabe Seite als wesentlicher Bestandteil der Länderautonomie unberührt bleibt.

Es ist daher für den LFA nicht – wie vielfach unterstellt wird – die aus der Aufgabenwahrnehmung resultierende Ausgabenbelastung der Länder (Art. 104a Abs. 1 GG) maßgebend für die Finanzausstattung der einzelnen Gebietskörperschaften, sondern das unterschiedliche Einnahmenniveau. Das wiederum ist im Wesentlichen die Folge regionaler Disparitäten. Die Heterogenität der Länder hinsichtlich geografischer Merkmale, Wirtschaftskraft, Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur führt zu erheblichen Unterschieden in der originären Finanzkraft, die nach der primären Steuerzuteilung gem. Art. 106 GG und Art. 107 Abs. 1 GG entstehen und sichtbar werden. Diese Unterschiede sollen in angemessenem Ausmaß angeglichen werden. Hierbei ist nicht der Vollaussgleich das verfassungsrechtlich vorgegebene Ziel. Nur eine Korrektur der primären Steuerzuteilung durch eine Annäherung an den Durchschnitt der Länder soll im Sinne der bundesstaatlichen Solidarität erreicht werden.<sup>3</sup> Nach den Vorgaben der Verfassung hat diese Angleichung in verschiedenen, aufeinander aufbauenden Stufen zu erfolgen.

Der Ausgleich zwischen den Ländern (üblicherweise LFA im engeren Sinne genannt) ist eine Stufe in einem viergliedrigen Zuordnungs- und Umverteilungssystem. Dabei

---

<sup>1</sup> Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen.

<sup>2</sup> Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern.

<sup>3</sup> Vgl. EBERT, Werner; MEYER, Steffen (1999): Die Berücksichtigung der Gemeindefinanzen im Länderfinanzausgleich – Verfassungsrecht und Ökonomie, Würzburg Economic Papers, Würzburg 1999, S. 5.

besteht die Zielsetzung des Ausgleichs darin, gleichwertige Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet herzustellen. Gesetzliche Vorschriften im Rahmen des LFAs müssen daran gemessen werden, ob sie zur Erfüllung dieses übergeordneten Ziels beitragen; mit diesem Anspruch ist auch die Einzelregelung zur Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den LFA zu bewerten.

Diese zählt zu den finanziell bedeutsamsten Einzelregelungen. Hierbei handelt es sich nicht um die gesetzliche Festlegung der kommunalen Steuereinnahmen, sondern um die ausgleichsrechtliche Darstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Länder zusammen mit ihren Gemeinden, auf deren Grundlage die Unterschiede in der Einnahmenverteilung verringert werden sollen. Die Höhe der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft ist von wesentlicher Bedeutung für den Umfang des LFAs und damit der Umverteilung zwischen den finanzstarken und finanzschwachen Ländern. Dem horizontalen LFA folgt eine vertikale Stufe vom Bund zu den Ländern; das sind die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Die ergänzenden Zuweisungen des Bundes an leistungsschwache Länder, die anderen Kriterien als der LFA unterliegen, werden als allgemeine BEZ und als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) gewährt.

### **Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft zu 64 %**

Bei der Bestimmung der Länderfinanzkraft im LFA wird das Steueraufkommen der Gemeinden mit berücksichtigt. Allerdings wird das kommunale Steueraufkommen gemäß § 8 Abs. 3 FAG nicht vollständig, sondern lediglich zu 64 % einbezogen. Es umfasst die Grund- und Gewerbesteuern sowie die kommunalen Anteile am Umsatz- und Einkommensteueraufkommen. Die von den einzelnen Gemeinden festgelegten Hebesätze werden bei der Berechnung der gemeindlichen Finanzkraft gemäß § 8 Abs. 2 FAG normiert.

Die Entscheidung über die Höhe der Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft in den LFA ist aufgrund der staatsorganisatorischen Zuordnung der Gemeinden zu den Ländern einerseits und deren gleichzeitiger verfassungsrechtlicher Selbständigkeit andererseits von großer finanzwirtschaftlicher Bedeutung.

### **Die ausgleichsrelevante Wirksamkeit der kommunalen Steuereinnahmen im LFA**

Die nicht vollständige Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft trifft auf immer stärkere Kritik. Unbestritten ist, dass diese Teilanrechnung ein Vorteil für die finanzstarken Länder ist. Das bedeutet vice versa, dass eine volle Einbeziehung die finanzschwachen Länder finanziell besser stellen würde.

Die Frage der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den LFA ist deshalb von wesentlichem Gehalt für die künftigen Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Ebenso wichtig ist, in welchem Umfang, von welcher Dauer und nach welchen Kriterien die Finanzierung von unterdurchschnittlicher kommunaler Finanzkraft durch den Bund in bisheriger Form weitergeführt wird.

## 2 Der Länderfinanzausgleich nach der Finanzausgleichsreform 2005

Bund und Länder hatten sich im Juni 2001 auf eine Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs geeinigt. Entsprechend den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts wurde das MaßstG vom Bundestag beschlossen und trat am 9. September 2001 in Kraft.<sup>4</sup> Einige Neuerungen sind auf verschiedenen Ebenen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (auch die vertikalen Transferleistungen des Bundes werden häufig begriffsfremd als LFA im weiteren Sinne gebraucht) vorgenommen worden. Hierunter fällt beispielsweise eine geänderte Verteilung der Umsatzsteueranteile, die Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen für die Berechnung der Finanzkraftrelationen sowie die Neuregelung der Vergabe der Bundesergänzungszuweisungen.<sup>5</sup>

Bei der Zuweisung von Umsatzsteuerergänzungsanteilen wurde die bisherige Vollauffüllung auf 92 % der durchschnittlichen Steuereinnahmen der Länder (je Einwohner) durch eine partielle Auffüllung in Abhängigkeit vom Abstand der Steuerkraft eines Landes zum Länderdurchschnitt (je Einwohner) ersetzt. Der neue Ausgleichstarif füllt die Differenz des einzelnen Landes bis 97 % des Länderdurchschnitts je Einwohner zu 95 % auf. Darüber hinaus erfolgt der Ausgleich linear fallend zwischen 95 % und 60 %. Höchstens 25 % des Länderanteils an der Umsatzsteuer werden als Ergänzungsanteile verteilt; die horizontale Verteilung des verbleibenden Länderanteils erfolgt nach Einwohnern.

Im LFA wird zur Ermittlung der Höhe der Ausgleichszuweisungen und Ausgleichsbeiträge für jedes Land dessen Finanzkraftmesszahl (FKM) ermittelt. Diese Kennziffer gibt die Finanzkraft wieder; sie wird mit der Ausgleichsmesszahl (AMZ) verglichen, die den Bedarf des Landes einschließlich seiner Gemeinden zum Ausdruck bringt. Zur Berechnung der Finanzkraftmesszahl werden neben den Steuereinnahmen der Länder auch die Steuereinnahmen ihrer Gemeinden mit in die Berechnung einbezogen. Der Anteil am Aufkommen der Gemeinden, der nach § 8 Abs. 1 FAG berücksichtigt

---

<sup>4</sup> Vgl. PITLIK, Hans (2004): Zur politischen Rationalität der Finanzausgleichsreform in Deutschland, Hohenheimer Diskussionsbeiträge Nr. 239/2004, Stuttgart, S.3.

<sup>5</sup> Vgl. zum Folgenden insbesondere LENK, Thomas (2014): Föderalismusreform III – Kritische Analyse der föderalen Finanzbeziehungen und aktuell diskutierte Reformansätze, in: ifst-Schrift 501, Berlin 2014 sowie EGGERT, Wolfgang (2014): Solidarpaktfortführungsgesetz, in: Gabler Wirtschaftslexikon.

wird, wurde mit Wirkung ab 2005 im Rahmen einer umfassenderen Veränderung<sup>6</sup> innerhalb des LFAs von 50 % auf 64 % angehoben. Damit wurde der vielfach geforderten stärkeren Berücksichtigung entsprochen. Dennoch bleibt mit 36 % ein wesentlicher Teil weiterhin unberücksichtigt.<sup>7</sup>

Die Ausgleichsmesszahl dient der ausgleichsrechtlichen Vergleichbarkeit der Länder. Dazu werden die durchschnittlichen Steuereinnahmen pro Einwohner der Länder und Gemeinden (bundesweit) mit der Einwohnerzahl des Landes bzw. der zum Land gehörenden Gemeinden multipliziert. Bis einschließlich des Ausgleichsjahres 2004 wurden bei der Ermittlung für den Gemeindeanteil der Ausgleichsmesszahl die Einwohnerzahlen nach Größenklassen und Dichte gewichtet. Die Einwohnerzahl der Stadtstaaten wird mit dem Faktor 1,35 multipliziert. Bei der Einwohnerzahl der Gemeinden werden die Einwohner der Stadtstaaten seit dem Jahr 2005 ebenfalls mit 1,35 gewichtet. Auch die Einwohnerzahl dünnbesiedelter Länder wird seit 2005 bei der Berechnung der kommunalen Finanzkraft höher angesetzt (Mecklenburg-Vorpommern mit 1,05; Brandenburg mit 1,03; Sachsen-Anhalt mit 1,02).

Liegt die Finanzkraftmesszahl eines Landes unter der Ausgleichsmesszahl, so ist dieses Land ausgleichsberechtigt; liegt sie darüber, so ist dieses Land ausgleichspflichtig. Relative Positionen von unter 80 % bzw. über 120 % werden zu 75 % aufgefüllt bzw. abgeschöpft. Liegt die relative Position eines Bundeslandes zwischen 80 % und 93 % bzw. zwischen 107 % und 120 %, so werden diese Positionen mit einem degressiv fallenden Tarif zwischen 75 % und 70 % aufgefüllt bzw. abgeschöpft. Relative Positionen über 93 % bzw. bis 107 % werden mit einem degressiv fallenden Satz zwischen 70 % und 44 % aufgefüllt bzw. abgeschöpft.<sup>8</sup> Die von den finanzstarken Ländern tatsächlich aufzubringende Ausgleichszahlung richtet sich nach den ermittelten

---

<sup>6</sup> Auf Initiative des Bundesrats wurde u.a. ein sogenanntes Prämienmodell ins Finanzausgleichsgesetz aufgenommen. Die gesetzgeberische Absicht war es, einen Anreiz für die einzelnen Länder zu schaffen, ihr Steuerpotenzial stärker auszuschöpfen. So dürfen Länder mit überdurchschnittlichen Steuerzuwächsen ihre Finanzkraftmesszahl um 12 % dieses Mehrbetrags kürzen.

<sup>7</sup> Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2003): Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, in: Schriftenreihe des BMF, Band 73, Berlin 2003, S. 44.

<sup>8</sup> Vgl. MICHALK, Jürgen (2015): Der bundesstaatliche Finanzausgleich, in GATZER, Werner / SCHWEISFURTH, Tilmann (Hrsg.) (2015): Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis, Berlin, S. 518.

Ansprüchen der finanzschwachen Länder. Neu ist die Selbstbehaltgarantie für finanzstarke Länder, die die Ausgleichsbeträge im LFA auf höchstens 72,5 % der überdurchschnittlichen Finanzkraft begrenzt.<sup>9</sup>

### **3 Ausgleichsrelevante Effekte der gekürzten Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich**

Im Folgenden wird der Einfluss des Kürzungsansatzes bei der kommunalen Finanzkraft auf die Berechnungen im LFA untersucht. Den Ausgangspunkt der Ausgleichswirkung des horizontalen Länderfinanzausgleichs bildet die Finanzkraft der Länder, welche sich aus der originären Steuerkraft aus den Landessteuern sowie den Landesanteilen aus Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer einschließlich der Umsatzsteueranteile zusammensetzt. Zwischen dem finanzschwächsten Land mit 93,1 % und dem finanzstärksten mit 123,6 % des Länderdurchschnitts liegen rund 30 Prozentpunkte. Alle Länder mit Ausnahme von Bayern, Baden-Württemberg und Hessen – also alle aktuellen Empfängerländer – liegen nach der Umsatzsteuerzuordnung schon in einem sehr engen Intervall, nämlich zwischen 93,1 % und 97,8 % der durchschnittlichen Finanzkraft; was auf die angleichende Wirkung der Umsatzsteuerergänzungsanteile zurückzuführen ist.<sup>10</sup>

Während bei der Berechnung der Umsatzsteuerzuordnung nur die Steuereinnahmen der Länder berücksichtigt wurden, wird im nächsten Schritt, dem LFA, die Gemeindefinanzkraft hinzugezogen. Letztere setzt sich aus den Steuerkraftzahlen der

---

<sup>9</sup> SCHULTE weist in diesem Zusammenhang auf den Unterschied zwischen der theoretischen und der tatsächlichen Abschöpfungsquote hin. Die tatsächlichen Grenzbelastungen sind demnach signifikant geringer, siehe dazu: SCHULTE, Hubert (2013): Anreize im bundesstaatlichen Finanzsystem – Wirklich ein Schlüsselthema für die Neuordnung ab 2020?, in: JUNKERNHEINRICH, Martin / KORIOETH, Stefan / LENK, Thomas / SCHELLER, Henrik / WOISIN, Matthias (Hrsg.) (2013): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013, Berlin, S. 387 - 406.

<sup>10</sup> Die Spreizung der Steuern der Länder vor Umsatzsteuervorwegausgleich (je Einwohner in % des Durchschnitts) ist viel größer; auch ist der Unterschied zwischen den Empfängerländern West und Ost klar erkennbar:

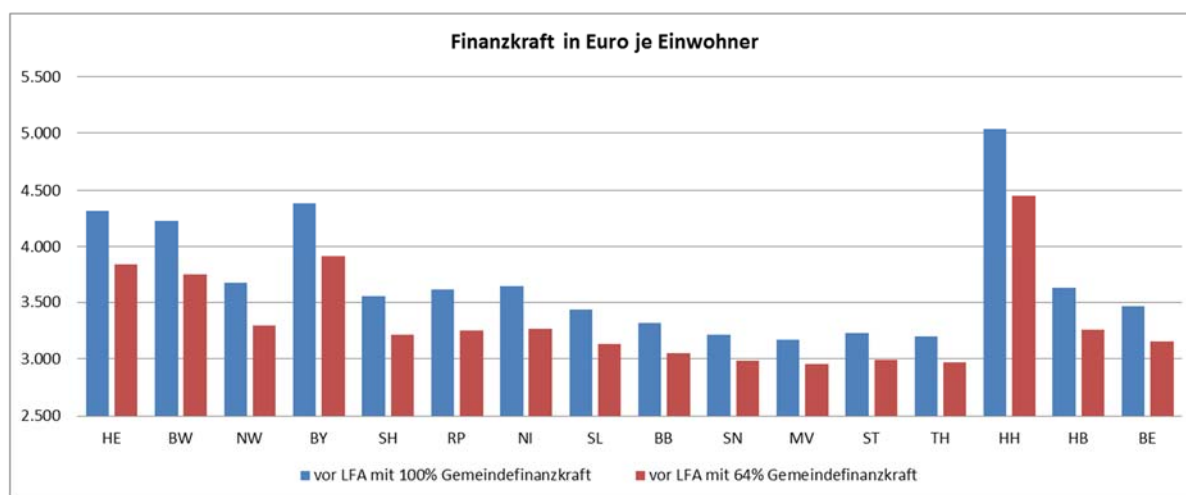
- Zahlerländer BY 128,3 %, HE 121,6 %, BW 116,8 %
- Empfängerländer:
  - West: NW 99,3 %, RP 95,6 %, SH 93,8 %, NI 87,9 %, SL 79,4 %
  - Ost: BB 65,8 %, MV 54,1 %, ST 54,1 %, SN 53,8 %, TH 53,3 %
- Stadtstaaten: HH 147,5 %, BE 91,8 %, HB 88,0 %

Alle Angaben beziehen sich auf die Abrechnungen des Länderfinanzausgleichs des Bundesministeriums der Finanzen für das Ausgleichsjahr 2013.



Realsteuern<sup>11</sup> sowie den gemeindlichen Anteilen an den Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Umsatzsteuer) zusammen. Zwischen den relativen Positionen der Länder sind aus dieser Perspektive erhebliche Unterschiede festzustellen. Die Gemeindesteuerkraft von Hamburg liegt pro Kopf fast dreimal so hoch wie die der Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern. Des Weiteren wird der starke Zusammenhang zwischen einer hohen Steuerkraft auf der Landesebene und einer hohen Steuerkraft auf der gemeindlichen Ebene deutlich. Bei den finanzschwachen Ländern wird dieser Zusammenhang jedoch durch die Wirkung des Umsatzsteuervorwegausgleichs auf die Steuerkraft der Länder abgeschwächt.<sup>12</sup> Die Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft bewirkt also im LFA eine stärkere Spreizung der Finanzkraftpositionen gegenüber den reinen Ländersteuern (einschließlich Umsatzsteuer).

Abbildung 1: Finanzkraft der Länder mit vollständiger und unvollständiger Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft, 2013



Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Abrechnung des Länderfinanzausgleichs des Bundesministeriums der Finanzen.

Wird die Gemeindefinanzkraft nur zu 64 % in die Berechnung einbezogen, so werden die tatsächlichen Disparitäten in der Finanzkraft unvollständig wiedergegeben und können demnach auch nur unzureichend ausgeglichen werden. Statt der tatsächlichen

<sup>11</sup> Diese werden mit Hilfe von bundesdurchschnittlichen Nivellierungshebesätzen berechnet.

<sup>12</sup> Ohne die Umsatzsteuerergänzungsanteile würde das Steueraufkommen der Länder dem der Gemeinden viel stärker ähneln.

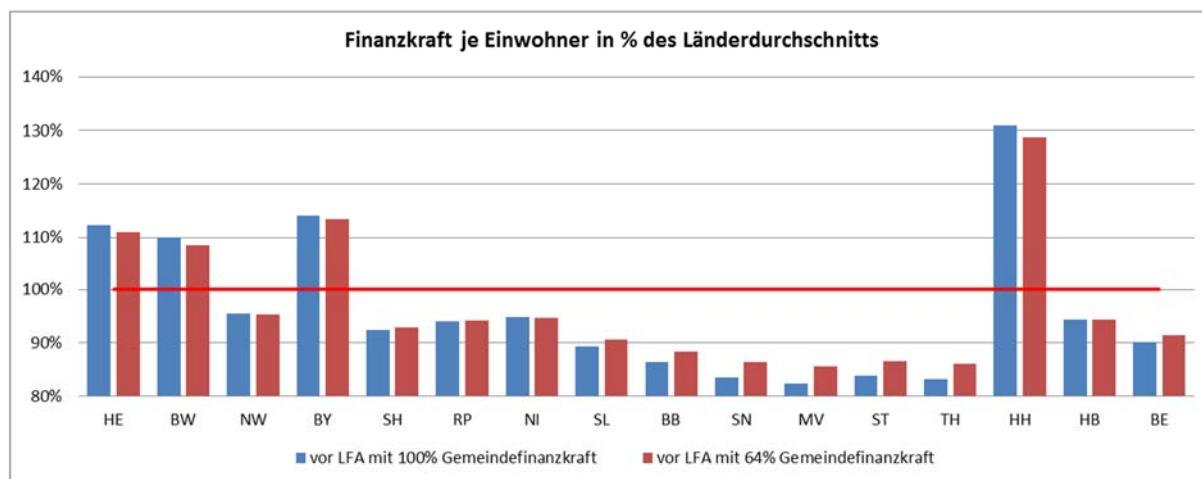
Position aus kommunaler und Landesfinanzkraft (blaue Säulen in Abbildung 1) geht nur ein Teil der Differenzen ins Ausgleichssystem ein (rote Säulen in Abbildung 1).

Das führt zwangsläufig zu dem Effekt, dass die relative Finanzkraft finanzschwacher Länder deutlich höher dargestellt wird als sie tatsächlich ist, was sich negativ auf deren spätere Ausgleichsansprüche auswirkt. Die relative Finanzkraft der finanzstarken Länder wird dagegen geringer dargestellt als sie tatsächlich ist und führt zu geringeren Beiträgen im LFA.

So gehen von Bayern bei 64%iger Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft 3.916 Euro je Einwohner in das Ausgleichssystem ein, während die Summe aus Länder- und (vollständiger) Gemeindefinanzkraft 4.383 Euro je Einwohner beträgt. Die Differenz von 467 Euro je Einwohner bleibt im LFA unberücksichtigt.

Die nicht berücksichtigten Bestandteile der kommunalen Finanzkraft wirken sich mindernd auf den Länderdurchschnitt der Finanzkraftzahl aus, die für die relativen Positionen und den Ausgleichsmechanismus relevant sind.

Abbildung 2: Relative Finanzkraft der Länder mit vollständiger und unvollständiger Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft vor dem Länderfinanzausgleich, 2013



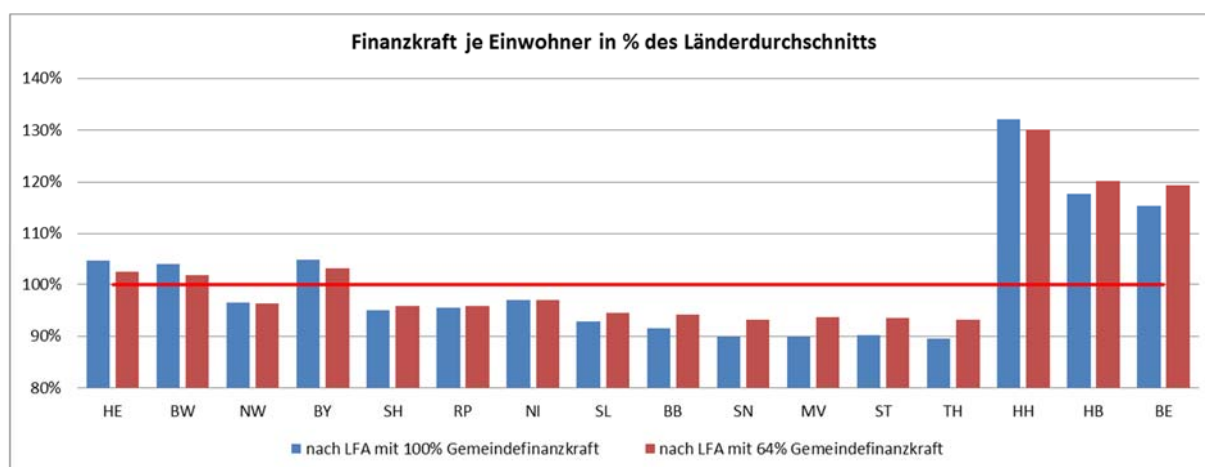
Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Abrechnung des Länderfinanzausgleichs des Bundesministeriums der Finanzen.

Abbildung 2 zeigt das Verhältnis der Länder zum jeweiligen Länderdurchschnitt. Erkennbar ist, dass bei einer nur 64%igen Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft die Abstände zum Durchschnitt sowohl bei den finanzschwachen als auch bei den

finanzstarken Ländern geringer sind als bei einer vollständigen Einbeziehung. Die Finanzkraft Bayerns geht im derzeitigen System mit einem Wert von 113,4 % vom Länderdurchschnitt in den LFA ein. Berücksichtigt man die kommunale Finanzkraft aber vollständig, so erhöht sich der Wert auf 114 %. Mecklenburg-Vorpommern ist mit 82,5 % des Länderdurchschnitts das finanzkraftschwächste Flächenland. Diese Finanzkraftschwäche wird jedoch nur teilweise abgebildet, wenn man die Kommunen nur unvollständig einbezieht. Mit der derzeitigen Regelung weist Mecklenburg-Vorpommern einen Wert von 85,6 % auf, der damit 3,1 Prozentpunkte höher liegt.

Die unberücksichtigten Bestandteile der Gemeindefinanzkraft wirken sich in der Konsequenz relativierend auf den Ausgleichsmechanismus aus, da in der Darstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit nicht die gesamte Spreizung der Finanzkraft erfasst wird.

Abbildung 3: Relative Finanzkraft der Länder mit vollständiger und unvollständiger Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft nach dem Länderfinanzausgleich, 2013



Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Abrechnung des Länderfinanzausgleichs des Bundesministeriums der Finanzen.

Nach den Ausgleichsmechanismen des Länderfinanzausgleichs liegt das finanzschwächste Land bezogen auf die Pro-Kopf-Finanzkraft rechnerisch bei 93,2 % des Landesdurchschnitts, das finanzstärkste bei 130,1 %.<sup>13</sup> Allerdings bezieht sich der

<sup>13</sup> Die Werte über 100 % des Durchschnitts für die Stadtstaaten resultieren dabei im Wesentlichen aus der besonderen Einwohnerwertung. Bezogen auf die jeweilige Ausgleichsmesszahl liegen die Stadtstaaten zwischen 90,7 % (Berlin) und 98,8 % (Hamburg).

rechnerische Landesdurchschnitt in Höhe von 3.453 Euro/Einw. auf die nur 64 %-ige Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft. Tatsächlich liegt der Länderdurchschnitt der Finanzkraft bei 3.843 Euro/Einw.; er ist also 390 Euro/Einw. höher. Dies ist der nicht in die LFA-Berechnung integrierte Anteil der kommunalen Finanzkraft von 36 %.

Das finanzschwächste Land erreicht nunmehr 89,6 % des Länderdurchschnitts, während es für das finanzstärkste Land 132,1 % sind. Der Abstand vergrößert sich auf 42,5 Prozentpunkte (vorher 36,9).

Betrachtet man nur die Flächenländer, so beträgt die Spreizung der Finanzkraft nach dem LFA bei einer 64%igen Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft 9,9 Prozentpunkte. Die tatsächliche Spreizung, die sich bei der vollständigen Einbeziehung ergibt, ist jedoch mit 15,1 Prozentpunkten signifikant höher (vgl. Abbildung 3).

Die Berechnungen illustrieren eine rechnerische Differenz in der Darstellung der Finanzkraft zwischen einer vollständigen und einer (wie derzeit) unvollständigen Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den LFA. Hieraus muss schließlich folgen, dass sich die Wirkung des Ausgleichsmechanismus unterschiedlich stark entfaltet. Die Sachgerechtigkeit einer vollständigen oder teilweisen Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den LFA wird im Folgenden behandelt.

## **4 Zur Stellung der Kommunen im föderalen Finanzausgleichssystem**

### **4.1 Der Begriff des „Berücksichtigens“ im verfassungsrechtlichen Finanzausgleichsgebot nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG**

Anspruch und Funktion des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist die Herstellung eines „angemessenen Ausgleichs“ der Finanzkraft der einzelnen Länder. Darunter wird die Annäherung der Einnahmen der Länder verstanden, um für alle Einwohner des Bundesgebietes gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen und zu bewahren.<sup>14</sup> Er dient als korrigierendes Instrument zur Minderung von Missverhältnissen in der Verteilung der Steuereinnahmen.

Der Auftrag an den Gesetzgeber, Finanzkraft und Finanzbedarf der Kommunen im LFA zu berücksichtigen, ist in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG enthalten. Konkret erfasst werden die Steuereinnahmen der Gemeinden im aktuellen FAG in § 8 Abs. 1 FAG.

Über die Sachgerechtigkeit der pauschalierten Kürzung der Gemeindefinanzkraft im LFA besteht keine Einigkeit. Eine bewertende Aussage kann sowohl aus verfassungsrechtlicher als auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht getroffen werden. Inwieweit der verfassungsrechtlichen Vorgabe des „Berücksichtigens“ mit der aktuellen, einfachgesetzlichen Regelung Rechnung getragen wird, ist zunächst juristisch zu erörtern. Offensichtlich lässt der Begriff Raum für verschiedene Interpretationen und Begründungen. Das ist abzulesen aus den entsprechenden Aussagen in einschlägigen Kommentaren, institutionellen Veröffentlichungen, Beiträgen von Wissenschaftlern und Darlegungen aus gesetzgeberischen und verfassungsgerichtlichen Verfahren. Doch lassen sich die meisten der Stellungnahmen, auch wenn sie im Text unterschiedlich erscheinen, auf das begriffliche Verhältnis von Regel und Ausnahme verdichten. Der Grundsatz ist die Volleinbeziehung der kommunalen Finanzkraft in die Berechnung des LFAs. Die Ausnahme ist die nur teilweise Anrechnung.

*KIRCHHOF* führte in seinem Gutachten von 1982 die Unterscheidung der Begriffe von „Berücksichtigung“ und „Beachtung“ ein, hat dafür aber keine Zustimmung erhalten, was wohl auch an seiner Begründung liegt. Er stützt sich nämlich vergleichend auf die Grundgesetztatbestände in Art. 29 GG (Neugliederung),

---

<sup>14</sup> Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2014): Der bundesstaatliche Finanzausgleich, Berlin 2014 S.1.

Art. 36 Abs. 2 GG (Stellenbesetzung) und auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 33 Abs. 5 GG (Berufsbeamtentum).<sup>15</sup> Diese abgeschwächte Pflicht des nur "Berücksichtigens" ist nach seiner Auffassung weder bei voller noch bei Null-Anrechnung der kommunalen Finanzkraft erfüllt. Daher sei ein Kürzungsansatz gerechtfertigt. Die politische Umsetzung der "Berücksichtigung" in Form eines Abschlag sei verfassungskonform; sie sei zweckmäßig, wenn sie einen proportionalen Abstand zur "Beachtung" (also zur vollen Anrechnung) und zur Nichtberücksichtigung wahrte. Der gesetzliche Anspruch eines angemessenen Ausgleichs sei erfüllt.<sup>16</sup> Bei der Argumentation in seinem Gutachten vernachlässigt *KIRCHHOF* das verfassungsrechtlich vorgegebene Ziel des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, eine angemessene Finanzkraftverteilung im Bundesgebiet durch den LFA zu schaffen.

*MAUNZ* hingegen sieht den pauschalen Abschlag als verfassungswidrig an, da er finanzstarke Länder begünstige - ohne dass ein sachlicher Grund vorliege. Nach seiner Ansicht überschreite die geltende Regelung den Ermessensspielraum des Gesetzgebers. Folgerichtig sieht er eine Verfassungskonformität nur bei voller Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft in den horizontalen Finanzausgleich als gegeben an.<sup>17</sup>

Ebenso argumentiert *OSSENBÜHL*. Die Verpflichtung des Gesetzgebers gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG sei grundsätzlich nur dann erfüllt, wenn die kommunalen Steuereinnahmen in voller Höhe angerechnet werden.<sup>18</sup> Abweichende Regelungen seien aber bei Vorliegen von sachlichen Gründen gerechtfertigt.

*KORIOTH* und *KESPER* halten eine volle Einbeziehung der Gemeindefinanzen allein aufgrund der engen rechtlichen und finanzwirtschaftlichen Verflechtung zwischen Ländern und Gemeinden für zweckmäßig. Insbesondere trage hierbei die besonders ausgeprägte Abhängigkeit der kommunalen Haushalte von Landes- und Bundesgesetzen sowie vom jeweiligen Landeshaushalt, bei-

---

<sup>15</sup> Vgl. *KIRCHHOF*, Paul (1982): Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie, Köln 1982, S. 44.

<sup>16</sup> Vgl. ebenda, S. 94.

<sup>17</sup> Vgl. *MAUNZ*, Theodor; *DÜRIG*, Günter u.a. (1997): Grundgesetz. Kommentar, Loseblattsammlung 1969 ff., Rn. 60.

<sup>18</sup> Vgl. *OSSENBÜHL*, Fritz (1984): Verfassungsrechtliche Grundfragen des Länderfinanzausgleichs gemäß Art. 107 II des GG, Baden-Baden 1984, S. 133.

spielsweise aufgrund von Zuweisungen, als Argument.<sup>19</sup> Die enge Verknüpfung der Ebenen miteinander führe zu einer starken Korrelation zwischen der Finanzlage des Landes mit denen der Gemeinden. Ist die Finanzkraft der Kommunen eines Landes überdurchschnittlich, sind geringere Mittel für den kommunalen Finanzausgleich notwendig, was den Landeshaushalt entlastet. Vice versa sind Länder mit finanzschwachen Kommunen entsprechend höher belastet. Die finanzielle Lage der Gemeinden verstärkt somit in der Regel die relative Stellung des jeweiligen Landes hinsichtlich der Finanzkraft. Aus anderer Perspektive ist die Fähigkeit des Landes, den Gemeinden zusätzliche Mittel über den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen, durch die eigene Finanzausstattung limitiert.

Nach *SIEVERT* dürfe der Zweck des Finanzausgleichs nicht dadurch unterlaufen werden, dass Unterschiede darin entstehen, dass die Finanzstärke zwischen Landes- und Gemeindeebene verschieden verteilt ist. Der Umgang mit solchen Unterschieden müsse in der Verantwortung des jeweiligen Landes bleiben und unbeeinflusst von der Gesetzgebung des LFAs sein. Eine lediglich begrenzte Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft sei vor diesem Hintergrund problematisch und sachlich nicht zu rechtfertigen.<sup>20</sup>

Auch nach der Argumentation von *SEITZ* ist der Kürzungsansatz der kommunalen Finanzkraft fragwürdig. Allein die unterschiedliche Siedlungsdichte der Regionen hat eine Ungleichbehandlung zur Folge. Unabhängig von möglichen siedlungsbedingten Mehrbedarfen auf der Kostenseite, führen auf der Einnahmenseite Skaleneffekte in der Produktion sowie Übertragungseffekte zwischen verschiedenen Unternehmen und letztlich die daraus resultierende höhere Produktivität in dicht besiedelten Räumen zu einer überdurchschnittlichen Wirtschaftsleistung, ergo auch zu höheren Steuereinnahmen. Als Ausgleichsinstrument für regionale Disparitäten, die durch bestehende oder strukturell

---

<sup>19</sup> Vgl. KORIOTH, Stefan (1997): *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*, Tübingen 1997, S.568; KESPER, Irene (1998): *Bundesstaatliche Finanzordnung. Grundlagen, Bestand, Reform*, Baden-Baden 1998, S. 252.

<sup>20</sup> Vgl. SIEVERT, Olaf: *Wissenschaftliches Symposium Zukunft des föderalen Finanzausgleichs* am 9. Juni 2000 in Hamburg, Diskussionsbeitrag zum Teilthema *Gründe für oder gegen eine vollständige Berücksichtigung der Gemeindesteuern im Finanzausgleich*.

bedingte Agglomerationsprämien entstehen, sei eine gekürzte Einbeziehung der kommunalen Steuereinnahmen in den LFA nur unzureichend und nicht geeignet.<sup>21</sup>

Eine der Ursache nach ähnliche Argumentation – mit großer Skepsis gegenüber der Ausgleichsfunktion einer nur teilweisen Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft – kommt aus der neuen ökonomischen WACHSTUMS- UND STRUKTURTHEORIE. Hier werden historisch bedingte und kaum veränderbare Strukturunterschiede als ursächlich für unterschiedliche finanzpolitische Entwicklungen zwischen den Regionen identifiziert. Daraus resultierend wird aus finanzpolitischer Sicht eine Pfadabhängigkeit gefolgert, die – zunächst unter Ausblendung eines Finanzausgleichs – dazu führt, dass wirtschafts- und finanzstarke Länder (und auch Gemeinden) tendenziell immer stärker werden, korrespondierend dazu wirtschafts- und finanzschwache immer schwächer, sich regionale Disparitäten also verschärfen.<sup>22</sup> Nicht die Beseitigung der vorliegenden strukturellen Schwächen einzelner Länder ist die Aufgabe des LFAs, sondern die Begrenzung der finanziellen und einnahmeseitigen Folgen jener Disparitäten durch eine Korrektur der primären Steuerzuordnung.<sup>23</sup>

Auch im institutionellen Bereich wird die Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den LFA thematisiert:

Der *WISSENSCHAFTLICHE BEIRAT DES BUNDESMINISTERIUMS DER FINANZEN* kommt bereits in einem Gutachten zum LFA aus dem Jahr 1992 zu einem ähnlichen Ergebnis. Der Beirat stellt hierin nur die Summe **aller** Landes- und Gemeindesteuereinnahmen als geeignete Größe heraus, um die Fähigkeit zur Befriedigung der bürgerlichen Bedürfnisse adäquat zu beschreiben.<sup>24</sup> Abweichungen seien – ähnlich der Argumentation von *Ossenbühl* – vertretbar,

---

<sup>21</sup> Vgl. SEITZ, Helmut (2000): Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung. Gutachten, Frankfurt (Oder) 2000, S. 85.

<sup>22</sup> Vgl. EBERT, Werner; MEYER, Steffen (1999): Die Berücksichtigung der Gemeindefinanzen im Finanzausgleich – Zwischen Verfassungsrecht und Ökonomie, in: Würzburg Economic Papers No.3, S. 24.

<sup>23</sup> Vgl. ebenda.

<sup>24</sup> Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (1992): Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der BRD, Bonn 1992, S. 54.



solange sie sachlich begründbar sind. Fehlt eine solche Begründung jedoch, erscheint eine nur teilweise Einbeziehung willkürlich.

Der *DEUTSCHE JURISTENTAG* fordert in seinen Beschlüssen des Jahres 2014 die vollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den LFA.<sup>25</sup>

Die *DEUTSCHE BUNDESBANK* betont die wirtschaftliche Einheit aus Land und seinen Kommunen, woraus die Verantwortung des Landes für eine angemessene Finanzausstattung der einzelnen Gemeinden resultiere. Daraus schließt sie eine ökonomische Notwendigkeit, die kommunale Finanzkraft *vollständig* in den LFA einzubeziehen.<sup>26</sup>

Der *SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG* verlangt in seinem Jahresgutachten 2014/2015 im Rahmen der Reformierung des derzeitigen Finanzausgleichssystems, dass *alle* Einnahmen gleichermaßen und vollständig einbezogen werden. Schließlich sei die kommunale Finanzkraft zu 100 % einzubeziehen.<sup>27</sup>

Auch wenn der Begriff des Berücksichtigens Raum für verschiedene Interpretationen offen lässt, so ist mindestens der grundsätzliche Zusammenhang des Berücksichtigungsgebots zu anderen finanzausgleichsrelevanten Regelungen festzustellen. Hierbei erscheint gerade im Abschnitt X (Das Finanzwesen) die in Art. 106 Abs. 9 GG formulierte Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern – nicht nur in staatsrechtlichem, sondern auch in finanzwirtschaftlichem Sinne – besonders relevant. Betrachtet man diesen Sachverhalt vor dem Hintergrund des in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG genannten Ziels, nämlich einen angemessenen Finanzkraftausgleich zwischen den Ländern zu schaffen, liegt nahe, im Berücksichtigungsgebot die volle Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den LFA zu verstehen.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Vgl. DEUTSCHER JURISTENTAG (2014): Beschlüsse, Abteilung Öffentliches Recht, Neuordnung der Finanzbeziehungen – Aufgabengerechte Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen, Hannover 2014, Ziffer 16.

<sup>26</sup> Vgl. DEUTSCHE BUNDESBANK (2014): Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, in: Monatsbericht September 2014, Frankfurt am Main 2014, S. 49.

<sup>27</sup> Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2014): Mehr Vertrauen in Marktprozesse, in: Jahresgutachten 2014/2015, Wiesbaden 2014, Ziffer 612.

<sup>28</sup> Vgl. WENDT, Rudolf (2014), Stellungnahme zu der Antragschrift der Bayerischen Staatsregierung und der hessischen Landesregierung vom 4. März 2013, Saarbrücken 2014, S. 59.

Ein Abschlag, der mit dem Gemeindefinanzbedarf gerechtfertigt wird, stützt sich zudem auf die wenig plausible Kausalität, dass finanzschwache Gemeinden per se einen unterproportionalen Bedarf hätten. Öffentliche Leistungen, auf die eine Kommune verzichten muss, werden nicht als Bedarf anerkannt, obwohl dieser objektiv vorliegen mag. Vice versa wird ein verhältnismäßig überproportionaler Finanzbedarf bei finanzstarken Kommunen angenommen. Diese Argumentation ist wenig überzeugend. Allein diese implizit unterstellte Proportionalität zwischen Einnahmen und Ausgaben erscheint abwegig, da mit steigenden Einnahmen kein zwangsläufiger Anstieg des Finanzbedarfs in gleichem Maße einhergehen muss. Ebenso wenig sind die Lasten in finanzschwachen Gemeinden verhältnismäßig gering. Insbesondere im Bereich der Sozialausgaben besteht zu den Steuereinnahmen ein tendenziell negativer Zusammenhang. Kommunen mit geringen Steuereinnahmen sind häufig mit überdurchschnittlichen Aufwendungen für Sozialhilfe belastet (siehe hierzu vertiefend: Berechnungen im Kapitel 6.3.3).

## **4.2 Die Kommunen als verfassungsrechtlich und finanzwirtschaftlicher Teil ihrer Länder**

In der Diskussion über den Grund und die Höhe der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in die Berechnungen des LFAs werden immer wieder verfassungsrechtliche Ausführungen über die Länder-Gemeinde-Beziehungen als Begründung eingebracht. Haben diese Erörterungen über den Status der deutschen Kommunen Einfluss auf die verfassungsrechtlich fundierten Vorgaben für den bundesstaatlichen Finanzausgleich? Und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Die Bundesrepublik Deutschland ist als Bundesstaat gem. Art. 20 Abs. 1 GG auf der Grundlage demokratischer und sozialer Prinzipien staatsrechtlich konzipiert. Die grundsätzliche Zweigliedrigkeit des Systems, bestehend aus Bund und Ländern, führt dazu, dass die Kommunen nicht als „dritte Ebene“ im Staat, sondern als Bestandteil der Länder betrachtet werden. Gleichwohl sichert das Grundgesetz den Gemeinden als Institution zur Stärkung des demokratischen Aufbaus diverse Rechte zu. Hierunter fällt das in Art. 28 Abs. 2 GG verfasste Recht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ sowie „die Gewährleistung der Selbstverwaltung“, die auch die „finanzielle Eigenverantwortung“ einschließt.

Auch die Regelungen der bundesstaatlichen Finanzverfassung fußen auf einem Dualismus. Die in Art. 106 Abs. 9 GG festgeschriebene Länderzuordnung aller gemeindlichen Einnahmen und Ausgaben untermauert die enge Verflechtung.

In seinem Finanzausgleichs-Urteil von 1992<sup>29</sup> bestätigt das Bundesverfassungsgericht die Zweistufigkeit des Staatsaufbaus und der Finanzverfassung. Aufgabenlast sowie Erfüllungspflicht der Aufgaben werden explizit zwischen Bund und Ländern, unter welche die gemeindliche Ebene fällt, geregelt.

Trotz der engen Finanzverflechtung zwischen Ländern und ihren Gemeinden scheint die finanzielle Gewährleistungsverantwortung der Länder für ihre Kommunen verfassungsrechtlich dahingehend begrenzt, dass sie über eigene Einnahmen verfügen bzw. eigene – wenn auch geringe – Handlungsspielräume besitzen.<sup>30</sup> So gesehen ist auch die Zugriffsmöglichkeit der Länder auf die kommunalen Einnahmen limitiert. Aus anderer Perspektive ist der Einfluss des Landes auf die Gemeindefinanzkraft trotz dieser Handlungsspielräume jedoch durchaus nicht gering. Aufgrund ihrer Gesetzgebungskompetenz haben die Länder die Möglichkeit, die Einnahmen der Kommunen zu Lasten oder zu Gunsten des Landeshaushalts zu verändern.<sup>31</sup>

Neben dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung führt die Betrachtung der Gemeinden als Teil der Länder dazu, dass auf kommunaler Ebene zu lösende Verwaltungsaufgaben vom Land definiert werden müssen, was in den jeweiligen Landesverfassungen durchaus unterschiedlich geregelt wird. Diese Rechtslage impliziert somit, dass den Kommunen sowohl die Erfüllung von Pflicht- als auch von darüber hinausgehenden freiwilligen Aufgaben möglich sein muss, um dem gesetzlichen Anspruch der kommunalen Selbstverwaltung gerecht zu werden und dessen Wesensgehalt nicht aufgrund finanzieller Restriktionen auf gemeindlicher Ebene auszuhöheln.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Vgl. BVerfGE 86, 148, 215.

<sup>30</sup> Vgl. THÜRER, Daniel (1986): Bund und Gemeinden, Berlin 1986, S.28. THÜRER spricht vom "Spannungsverhältnis zwischen der dreigliedrigen Verwaltungsstruktur und dem im GG zweistufig angelegten Bundesstaat".

<sup>31</sup> Vgl. WIELAND, Joachim (2014): Normenkontrollantrag der Länder Bayern und Hessen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich (2BvF 1/13): Stellungnahme der Freien Hansestadt Bremen, in: Bremische Bürgerschaft (2014), Drucksache 18/1336, Bremen 2014 S. 31.

<sup>32</sup> JUNKERNHEINRICH verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass hinsichtlich der finanzwirtschaftlichen Verflechtungen die Kommunen finanzstarker Länder eher in der Lage sind, ihre Aufgaben angemessen zu erfüllen als die Kommunen finanzschwacher Länder. Vgl. hierzu JUNKERNHEINRICH, Martin (2009): Die fiskalische Einbindung der Kommunen in die deutschen Bundesländer, in:

Zentral ist dabei die Frage nach der für die Erfüllung der Aufgaben notwendigen Finanzausstattung durch übergeordnete Gebietskörperschaften. In der Vergangenheit sind immer wieder Diskussionen über deren Angemessenheit entstanden.

Die deutsche Finanzverfassung stellt – auch für das prinzipiell unbestrittene Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet sicherzustellen – auf eine aufgabengerechte Verteilung des Finanzaufkommens ab. Konkret soll jede föderale Ebene im Rahmen der Leistungsfähigkeit des Gesamtstaates angemessen mit Finanzmitteln ausgestattet werden.

Die verfassungsrechtliche Verantwortung der Länder für die angemessene Finanzausstattung ihrer Kommunen führt dazu, dass zwei hypothetische Länder mit identischer eigener Finanzkraft in unterschiedlichem Maße belastet werden, wenn sich die Kommunen der Länder hinsichtlich der Finanzkraft unterscheiden. Das Land mit verhältnismäßig finanzschwachen Kommunen muss mehr eigene Mittel aufwenden als das Land mit verhältnismäßig finanzstarken Kommunen. Die Finanzkraft der beiden Länder, die ohne Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft der Höhe nach zunächst gleich ist, wird demzufolge unterschiedlich stark beansprucht. Das Land mit den finanzschwächeren Gemeinden hat letztendlich weniger Mittel für die Landesaufgaben zur Verfügung als das Vergleichsland.<sup>33</sup>

Die enge Verflechtung wird außerdem gesetzlich durch den festgeschriebenen Steuerverbund untermauert. Die Länder sind nach Art. 106 Abs. 7 GG zur Beteiligung ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände am Landesanteil der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer, also der Gemeinschaftssteuern verpflichtet. Die konkrete Höhe der Beteiligung obliegt der individuellen Landesgesetzgebung. Hieraus sowie aus Art. 28 Abs. 2 GG folgt die Verpflichtung der Länder zur Implementierung eines kommunalen Finanzausgleichs. Die Ausstattung der Gemeinden mit eigenen Steuereinnahmen im Rahmen des Art. 106 GG muss zunächst also immer erheblichen Raum für den zusätzlich erforderlichen kommunalen Finanzausgleich lassen, der in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt. Die Finanzausstattung der Kommunen hängt in der Praxis somit weitgehend von den landesrechtlichen Regelungen ab.

---

in: JUNKERNHEINRICH, Martin / KORIOTH, Stefan / LENK, Thomas / SCHELLER, Henrik / WOISIN, Matthias (Hrsg.) (2009): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, Berlin, S. 199f.

<sup>33</sup> Ähnlich argumentiert auch HENNEKE, Hans-Günther (2014): Bundesdeterminierte kommunale Sozialausgaben und Steuereinnahmen de lege lata und de lege ferenda, in: DVBI (2014): 1422 – 1433 (Ausgabe 22 v. 15.11.2014), S. 19.

Diese Regelungen des Grundgesetzes implizieren, dass der angemessene Ausgleich nach Art. 107 Abs. 2 Satz 2 GG auf eine Ausstattung mit Finanzmitteln zielt, mit deren Hilfe sie die tatsächlichen Voraussetzungen der in Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltung sicherstellen können.

Erkennbar lassen sich allgemein gültige und quantitativ detaillierte Aussagen wegen der verschiedenen Kommunalverfassungen, struktureller Gegebenheiten, Aufgaben- und Ausgabenverteilungen und anderer relevanter Parameter nicht treffen.

Um die Heterogenität der Verflechtungen der einzelnen Länder mit ihren Gemeinden aufzuzeigen und um dennoch eine annähernde Vergleichbarkeit darzustellen, werden im nachfolgenden Kapitel u.a. die unterschiedlichen Kommunalisierungsgrade in der kommunalen Praxis der einzelnen Länder betrachtet und bewertet.

### **4.3 Unterschiede in der Wahrnehmung von Aufgaben**

Nach den Verflechtungen aus der staatsrechtlichen Perspektive wird im folgenden Teilkapitel mittels dreier Kennzahlen auch die finanzwirtschaftliche Interdependenz der Länder mit ihren Kommunen aufgezeigt. Betrachtet werden die Kommunalisierungsgrade sowie die Zufinanzierungs- und die Zuweisungsquoten der einzelnen Flächenländer. Damit sollen die in der finanzpolitischen Praxis bestehenden Wechselwirkungen dargestellt, deren unterschiedliche Ausprägungen illustriert und schließlich die resultierenden Verzerrungen eines pauschalen Abschlags von der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich verdeutlicht werden.

Die Bestimmung einer aufgabenadäquaten Mittelausstattung erfordert eine vorangehende Analyse der zu erbringenden Aufgaben. Diese sind zwischen den Ländern in unterschiedlichem Maße zwischen der Landesebene und den Kommunen aufgeteilt.<sup>34</sup> Die Summe aus beiden Aufgabenkatalogen ist jedoch in allen Ländern grundsätzlich identisch.<sup>35</sup> Wegen der engen rechtlichen und finanzwirtschaftlichen Verzahnung der Länder mit ihren Gemeinden und wegen der daraus resultierenden und gesetzlich festgelegten Verantwortung für eine aufgabengerechte kommunale Finanzausstattung

---

<sup>34</sup> Vgl. LENK, Thomas (2014): Föderalismusreform III – Kritische Analyse der föderalen Finanzbeziehungen und aktuell diskutierte Reformansätze, in: ifst-Schrift 501, Berlin 2014, S. 67.

<sup>35</sup> Abgesehen von Spezialaufgaben aufgrund besonderer Eigenheiten des Landes (z. B. Küstenschutz oder spezifische Aufgaben im Hochgebirge).

steht die Finanzkraft beider Ebenen in enger Wechselwirkung. Nur eine Gesamtbeurteilung von Länder- und Gemeinde(steuereinnahmen kann ein sachgerechtes Bild vom IST-Zustand der Leistungsfähigkeit eines Landes und damit der Fähigkeit zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben geben. Jedoch muss dazu die Summe aus Landes- und kommunalen Einnahmen bereinigt werden, um Doppelzählungen zu vermeiden.<sup>36</sup> Beispielsweise müssen Gemeindeeinnahmen, die sich aus Zahlungen aus dem landesinternen kommunalen Finanzausgleich ergeben, unberücksichtigt bleiben, da sie lediglich eine vertikale Verschiebung finanzieller Mittel darstellen und originär bereits in der Finanzkraft des Landes abgebildet sind.<sup>37</sup> Ebenso müssen Zuweisungen zwischen Land und Kommunen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichssystems neutralisiert werden, um einen aussagekräftigen und korrekten Wert verwenden zu können.

Die Vergleichbarkeit der Finanzausstattung in den Ländern herzustellen, ist jedoch mit einigen Schwierigkeiten verbunden. So können die öffentlichen Aufgaben unterschiedlich zwischen Land und Kommunen aufgeteilt sein. Beispielsweise sind (weisungsgebundene und weisungsfreie) Pflichtaufgaben durch eine gemischte Verantwortung charakterisiert. Diese können durch das Land selbst erbracht oder mit unterschiedlicher finanzieller Kompensation auf die kommunale Ebene übertragen werden. Eine generelle Zuordnung der Aufgaben auf nur eine der beiden Ebenen ist daher nicht möglich. Ein einprägsames Beispiel hierfür ist die Erbringung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem SGB XII. Diese Aufgabe wird in einigen Ländern vollständig durch die Landesebene erbracht, in anderen mit umfangreicher finanzieller Kompensation auf die kommunale Ebene verlagert, in mehreren Ländern schwerpunktmäßig durch die Kommunen selbst erbracht und finanziert. Auch im Rahmen der Schulträgeraufgaben oder der Jugendhilfe sind deutlich abweichende Reglements in den Flächenländern anzutreffen. Beide Beteiligten haben hierbei Einfluss auf die Ausgabenhöhe. Insgesamt werden also die Ausgaben auf kommunaler Ebene vom Aufgabenumfang determiniert, der von einer Verschiedenartigkeit zwischen den Ländern gekennzeichnet ist. In den Stadtstaaten ist eine Trennung in einen

---

<sup>36</sup> Vgl. KORIOTH, Stefan (1997): Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen 1997, S. 567.

<sup>37</sup> Vgl. WERNSMANN, Rainer (2011) in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107, Rdnr. 173.

kommunalen und einen Landesbereich der Aufgabenerfüllung faktisch nicht durchführbar.

Als Messgröße für einen systematischen Vergleich der unterschiedlichen Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen kann der Kommunalisierungsgrad herangezogen werden. Diese finanzwissenschaftliche Kennzahl setzt die kommunalen Ausgaben ins Verhältnis zur Summe aus kommunalen und Landesausgaben und drückt somit den kommunalen Anteil an den gesamten Ausgaben innerhalb eines Landes aus. Dies führt zu einer quantitativen Darstellung der tatsächlichen Ausgabenverteilung. Da der Kommunalisierungsgrad eine ausgabenbasierte Kennzahl ist, lassen sich unmittelbare Aussagen zu dem Aufgabenverhältnis zwar nicht treffen. Auch lassen sich Aussagen hinsichtlich qualitativer Aspekte oder der wirtschaftlichen Effizienz der Aufgabenerfüllung nicht tätigen. Die Veränderung des jeweiligen Aufgabenbestandes eines Landes und seiner Kommunen und die des Kommunalisierungsgrades verlaufen nicht zwangsläufig gleich. Letzterer kann auch bei einem gleichbleibenden Aufgabenbestand entsprechend einer unterschiedlichen Ausgabendynamik zwischen Land und Kommunen schwanken. Als Indiz für die verhältnismäßige Aufgabenbelastung der Kommunen kann der Kommunalisierungsgrad aber dennoch herangezogen werden.

Für die Berechnung des Kommunalisierungsgrades scheint die Nutzung unmittelbarer Ausgaben als Berechnungsbasis sachgerecht.<sup>38</sup> Zahlungen an den öffentlichen Bereich, besondere Finanzierungsvorgänge und Zinsausgaben<sup>39</sup> werden hierbei von den Gesamtausgaben neutralisiert. Dadurch werden insbesondere Transferleistungen zwischen Land und den Kommunen und zwischen den Kommunen sowie Ausgaben für Lasten aus Vergangenheitsaktivitäten egalisiert. Durch die Bereinigungen stellt die Berechnung demnach nur auf unmittelbar zur Erfüllung von Aufgaben getätigten

---

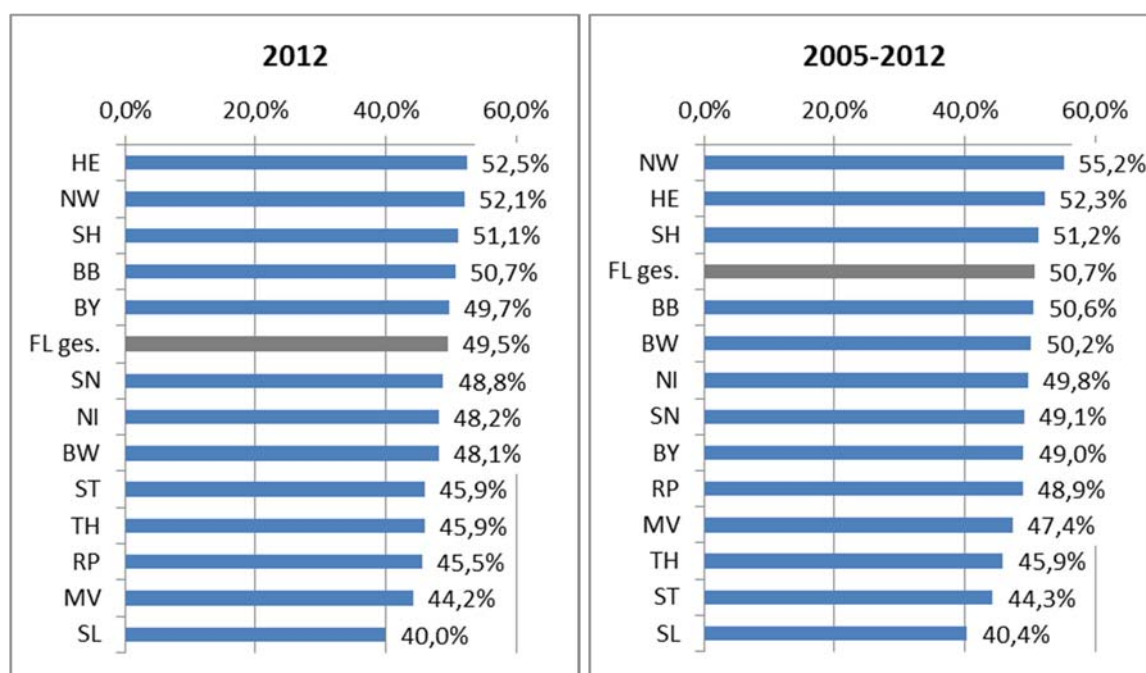
<sup>38</sup> Eine andere Möglichkeit ist die Berechnung anhand der Nettoausgaben. Hierdurch soll die Frage beantwortet werden, welchen Teil die Ebene aus eigenen Mitteln finanziert hat, inwiefern sie also Spielräume zur selbstbestimmten Aufgabenerfüllung besitzt. Dies schließt eine Schätzung der durch den Privatsektor erbrachten Aufgabenerfüllung ein, weshalb das Konzept für den hier untersuchten Sachverhalt unpassend ist. Vgl. SCHÄFER, Sebastian / ZIMMERMANN, Horst (2011): Ausgabenvergleich zwischen Bundesländern. In: Wirtschaftsdienst 91 (4), Hamburg 2011, S. 249 - 256.

<sup>39</sup> Die Einbeziehung der Zinsen ergibt nur ein unwesentlich anderes Bild. Der Kommunalisierungsgrad ist durchweg etwas niedriger, die Differenzen zwischen den Ländern bleiben aber erhalten.

Ausgaben beider Ebenen in der aktuellen Periode ab (Personalausgaben, Sachaufwand, Zuschüsse an ausgelagerte Bereichen, Investitionen usw.). Diese Perspektive stellt die Durchführungsverantwortung in den Mittelpunkt der Betrachtung.

Die Kommunalisierungsgrade der dreizehn Flächenländer sind für das Jahr 2012 in Abbildung 4 dargestellt. Grundlage hierfür sind die Daten der Jahresrechnungs- und Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts.<sup>40</sup> Der (einwohnergewichtete) Mittelwert für die Flächenländer beträgt 49,5 %, d. h., dass im bundesdeutschen Durchschnitt rund die Hälfte der Ausgaben der konsolidierten Länderebene bei den Kommunen anfallen, die also einen erheblichen Aufgabenanteil wahrnehmen. Die Ausprägungen differieren zwischen 40,0 % im Saarland und 52,5 % in Hessen. Die hessischen Kommunen sind demzufolge um 12,5 Prozentpunkte stärker an den Gesamtausgaben des Landes (einschließlich der Kommunen) beteiligt als die des Saarlands.

Abbildung 4: Kommunalisierungsgrade der Länder, ohne Zinsausgaben



Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnung. Daten: Jahresrechnungsstatistik 2005 - 2011, Kassenstatistik 2012.

<sup>40</sup> Die Daten der Jahre 2005 - 2011 enthalten die Ausgaben der Kernhaushalte, im Jahr 2012 die Ausgaben der Kern- und Extrahaushalte.

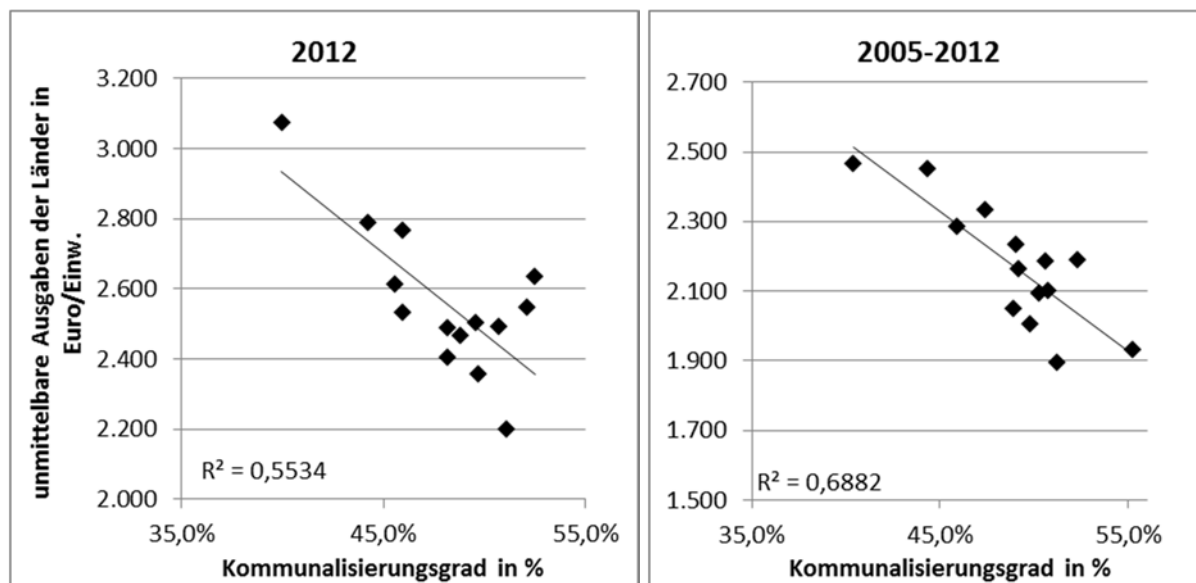


Im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2012 zeigt sich ein vergleichbares Bild. Die Unterschiede zwischen beiden Betrachtungen zeigen, dass die Differenzen zwischen den Ländern stets deutlich erkennbar sind.

Auslagerungsaktivitäten der öffentlichen Unternehmen müssen bei der Bewertung der Kommunalisierungsgrade berücksichtigt werden. Die mit der Leistungserbringung verbundenen Einnahmen und Ausgaben sowie mögliche Schulden werden bei ausgelagerten und von privatrechtlich-kommunalen Unternehmen durchgeführten Aktivitäten nicht im Kernhaushalt der Kommunen erfasst. Vor allem in den ostdeutschen Ländern gab es in den vergangenen Jahren eine verstärkte Tendenz zu derartigen Überführungen von Aufgaben. Dementsprechend ist das kommunale Aufgabenspektrum noch nicht vollumfänglich abgebildet – nur derjenige Teil, der aus den Kernhaushalten gespeist wird, kann in der hier aufgeführten Berechnungsweise Eingang finden. Würden neben der Gemeinde selbst die öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) als Aufgabenträger in die Berechnung der Kennzahl einfließen, kämen insbesondere die ostdeutschen Länder auf einen nochmals deutlich erhöhten Wert im Vergleich zum Bundesdurchschnitt.

Die nachfolgende Abbildung 5 zeigt den negativen Zusammenhang zwischen den unmittelbaren Ausgaben der Länder und dem jeweiligen Kommunalisierungsgrad (für das Jahr 2012 sowie den Durchschnitt der Jahre 2005 - 2012). Es ist klar erkennbar, dass ein höherer Kommunalisierungsgrad auch tatsächlich geringere (unmittelbare) Ausgaben der Länder für den verbleibenden Aufgabenbestand nach sich zieht. Die Länder allein sind demnach nicht gleichmäßig mit ihrer Aufgabenerfüllung belastet; der Kommunalisierungsgrad scheint die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen gut zu approximieren.

Abbildung 5: Ausgaben und Kommunalisierungsgrade der Länder, ohne Zinsausgaben

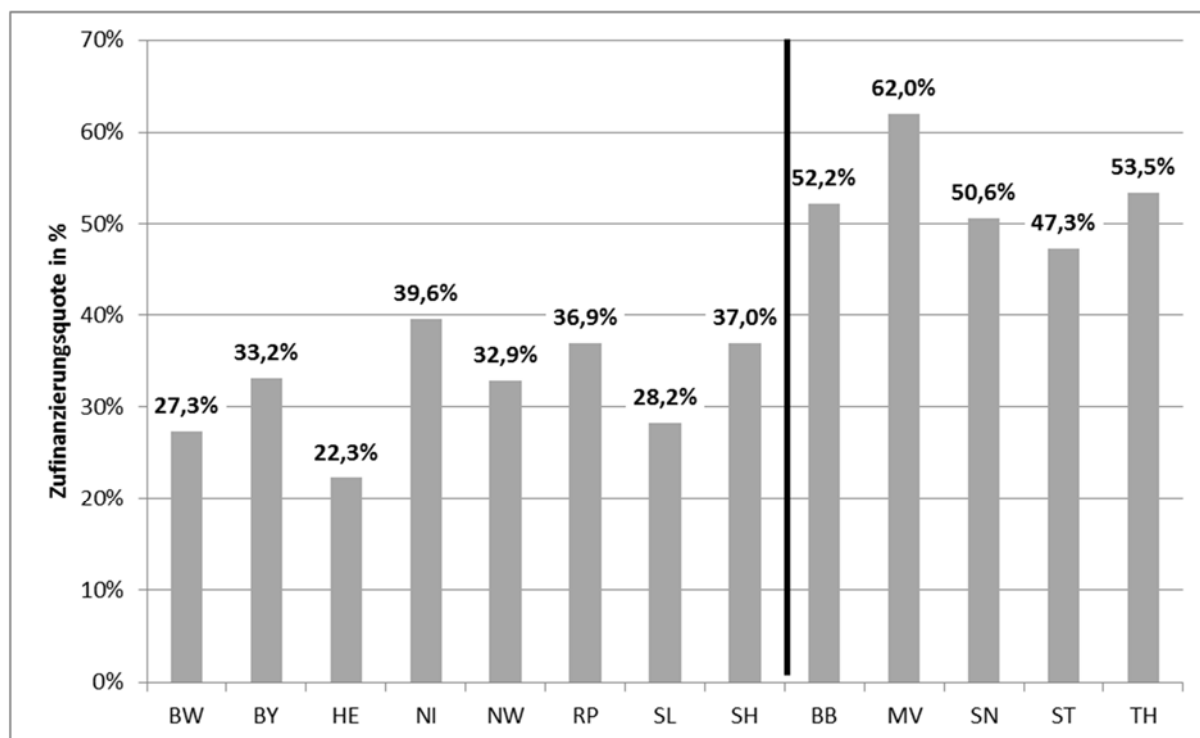


Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnung. Daten: Jahresrechnungsstatistik 2005 - 2011, Kassenstatistik 2012.

Nicht in den unmittelbaren Ausgaben enthalten sind die Transfers zwischen Land und Kommunen, welche zum einen eine konkrete Aufgabenerfüllung ermöglichen sollen (Zweckzuweisungen und Erstattungen) und zum anderen allgemein die Steuerkraft der Kommunen stärken und angleichen soll.

Die im Folgenden dargestellten Zufinanzierungsquoten bilden das Verhältnis der Länderzuweisungen an die Kommunen (Gesamtzuweisungen je Einwohner) zu den unmittelbaren kommunalen Ausgaben (unmittelbare Gesamtausgaben je Einwohner) ab (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Zufinanzierungsquoten der Flächenländer, 2012



Quelle: Lenk/Hesse/Lück (2013), S. 11.

Die Kennzahl illustriert den Anteil von Zuweisungen durch das Land an den unmittelbaren Pro-Kopf-Ausgaben einer Kommune. Mit einer Zufinanzierungsquote von 62 % nimmt Mecklenburg-Vorpommern den höchsten Wert ein, obwohl der Kommunalisierungsgrad dort gering ausfällt. Das bedeutet, dass im Durchschnitt 62 Cent von jedem Euro, der von dem Land angehörenden Kommunen ausgegeben wird, durch die Zuweisungen des Landes finanziert werden. In der Gruppe der ostdeutschen Länder nimmt Sachsen-Anhalt mit 47,3 % den niedrigsten Wert ein. Im gesamten Bundesgebiet weist Hessen mit 22,3 % die geringste Zufinanzierungsquote auf, obwohl die kommunalen Ausgaben bundesweit am höchsten sind. Die Gründe hierfür liegen in den verhältnismäßig hohen Einnahmen der hessischen Gemeinden. Insgesamt ist auffällig, dass die Kennzahl in allen ostdeutschen Ländern zum Teil deutlich höher ausgeprägt ist als in den westdeutschen Ländern. Hierin ist ein weiterer Beleg für die Verschiedenheit der originären kommunalen Finanzkraft zwischen Ost und West zu sehen.

Während die Zufinanzierungsquote die kommunale Perspektive einnimmt, kann mittels der Zuweisungsquote die relative Belastung der Länder durch die Zuweisungen

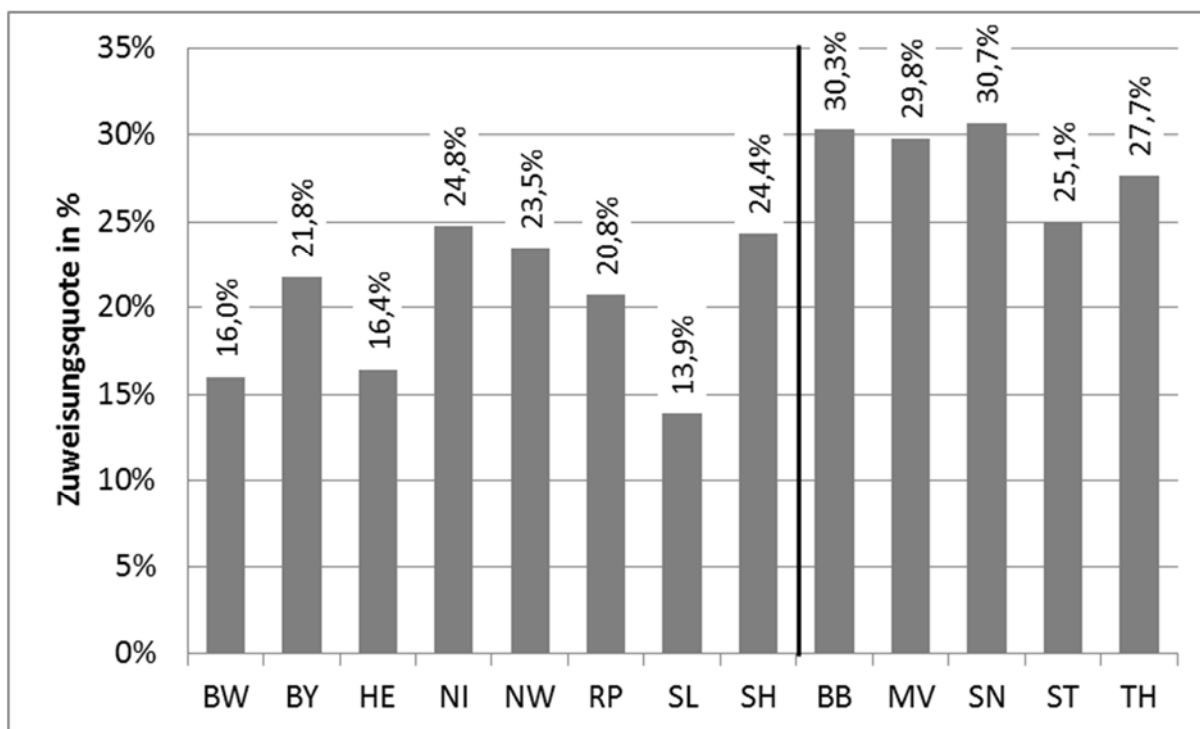
beschrieben werden. Rechnerisch ergibt sich diese durch das Verhältnis aus den Zuweisungen an die kommunale Ebene (innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs) und den bereinigten Gesamteinnahmen des Landes. Demnach drückt die Zuweisungsquote aus, welchen Anteil seiner Einnahmen ein Land für Zuweisungen an seine Kommunen verwendet. Je höher die Zuweisungsquote ausgeprägt ist, desto weniger verbleibt den Ländern von den Gesamteinnahmen für die Erfüllung von Landesaufgaben.

Ein Vergleich der Zuweisungsquoten der dreizehn Flächenländer ist in folgender Abbildung 7 dargestellt. Sachsen hat mit einem Wert von 30,7 % die höchste Zuweisungsquote. Demzufolge fließen von jedem eingenommenen Euro etwa 31 Cent den sächsischen Kommunen als Zuweisungen zu. Unter den ostdeutschen Ländern weist Sachsen-Anhalt mit 25,1 % den geringsten Wert auf.<sup>41</sup> In den westdeutschen Ländern liegt die Zuweisungsquote zwischen 24,8 % (Niedersachsen) und 13,9 % (Saarland). Die Ausprägungen der Kennzahl zeigen, dass auch hier wieder erhebliche Unterschiede zwischen den westdeutschen und ostdeutschen Ländern vorliegen. Diese resultieren aus unterschiedlichen Kommunalisierungsgraden, aus der jeweiligen Fähigkeit des Landes zu hohen Zuweisungen oder auch aus der Notwendigkeit der Zuweisungen, wie sie in den ostdeutschen Ländern vergleichsweise stark besteht.

---

<sup>41</sup> Dies liegt wiederum am vergleichsweise zu den anderen ostdeutschen Ländern geringeren Kommunalisierungsgrad.

Abbildung 7: Zuweisungsquoten der Flächenländer, 2012



Quelle: Lenk/Hesse/Lück (2013), S. 11.

Die Aussagefähigkeit der Kennzahl hinsichtlich der „Zuweisungsfreundlichkeit“ der Länder ist begrenzt, da sich in ihr die oben ausgeführte Aufgabenaufteilung mit der allgemeinen Finanzausstattung der Landesebene sowie der unabhängig vom Aufgabenbestand zu finanzierenden Zinsausgaben mischt. Insofern ist kein starker und eindeutiger Zusammenhang zwischen der Zuweisungshöhe und dem Kommunalisierungsgrad erkennbar. Eine geringe Zuweisungsquote kann aber bei gleichzeitig hohem Kommunalisierungsgrad auf eine überdurchschnittliche Finanzkraft der Kommunen hindeuten, was beispielsweise in Hessen der Fall ist. Eine hohe Zuweisungsquote bei gleichzeitig niedrigem Kommunalisierungsgrad deutet hingegen auf eine unterdurchschnittliche Finanzkraft hin, wie beispielsweise im Fall Mecklenburg-Vorpommerns.

Beide Kennzahlen zeigen die insgesamt enge Verbindung zwischen der Finanzlage der Kommunen und den jeweiligen Landeshaushalten. Auch sind die Belastungen für das Land durch Zuweisungen an die kommunale Ebene und deren Bedeutung für die Kommunen ersichtlich. Offensichtlich kann eine nur unvollständige Berücksichtigung

der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich dem hohen Anteil der kommunalen Aufgabenerfüllung bei unterschiedlicher originärer kommunaler Finanzkraft nicht angemessen Rechnung tragen. Die vergleichsweise geringen Zufinanzierungsquoten bei den aktuellen Zahlerländern lassen deutlich werden, dass es für den von ihnen geforderten Schonbereich bei der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den LFA keine sachliche Grundlage gibt.

Es ist in diesem Kontext auch zu berücksichtigen, dass ein erheblicher Teil der Zuweisungen an die kommunale Ebene in den ostdeutschen Flächenländern gegenwärtig aus den SoBEZ zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft finanziert wird.<sup>42</sup> Da die SoBEZ sukzessive abnehmen und im Jahr 2019 auslaufen werden, ist fraglich, inwieweit die ostdeutschen Länder ihre Kommunen auch über das Jahr 2019 hinaus mit ausreichenden Mitteln zur Aufgabenerfüllung ausstatten können.

#### **4.4 Zwischenfazit I**

Die vorstehenden Analysen haben gezeigt, dass nur eine 100 %ige Einbeziehung der ausgleichserheblichen Gemeindesteuern sachgerecht und begründbar ist. Die Kommunen sind staatsorganisatorisch als Teil der Länder zu betrachten, was auch an den engen rechtlichen wie finanzwirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Land und Kommunen deutlich wird. Das entspricht auch den Erkenntnissen des Rechtsgutachtens von *WIELAND*, der die Zweistufigkeit des Bundesstaates betont. Auch er kommt aus einer juristischen Perspektive zu dem Schluss, dass eine nur teilweise Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft in den LFA zu einer verzerrten Darstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Länder und einer nur eingeschränkten Vergleichbarkeit führen muss. Weiterhin untermauert *WIELAND* das verfassungsrechtliche Gebot, die kommunale Finanzkraft grundsätzlich vollständig einzubeziehen. Dieses Gebot sei durch die politisch getroffenen Regelungen in der Finanzausgleichsgesetzgebung nicht berührt worden.

Mit dem Solidarpaktfortführungsgesetz und der damit verbundenen Neufassung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sind ab 2005 erforderliche Reformelemente umgesetzt worden. Gleichwohl stehen einzelne Details, beispielsweise der Grad der

---

<sup>42</sup> Vgl. LENK, Thomas, HESSE, Mario, LÜCK, Oliver (2013): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2012/2013, in: Sachsenland Kurier, Heft 06/2013, S. 9 ff.

Einbeziehung der Gemeindefinanzen im LFA weiterhin in der Diskussion. Von vielen Finanzwissenschaftlern wird die volle Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft gefordert.

Wesentlich für die Entscheidung, ob und inwieweit eine anteilige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft ausreicht, um dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Auftrag in Art. 107 Abs. 2 GG gerecht zu werden, ist der zweite Teilsatz: „...hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen.“ Das Grundgesetz lässt hier zunächst einen gesetzgeberischen Interpretationsspielraum im Begriff des „Berücksichtigens“ zu. Dieser Interpretationsspielraum reduziert sich aufgrund der engen rechtlichen und finanzwirtschaftlichen Verflechtung zwischen Ländern und Kommunen jedoch bei genauerer Analyse.

Die Kommunalisierungsgrade illustrieren, dass der grundsätzlich identische Aufgabenbestand, der in jedem Land zu erbringen ist, zu wesentlichen – von Land zu Land durchaus unterschiedlichen Teilen – auf der kommunalen Ebene erfüllt wird. Die Unterschiede in der Höhe der Kennzahl zeigen, wie schwierig ein Vergleich der Aufgabenerfüllung ist, der sich ausschließlich auf die Länderebene konzentriert. Je nachdem, wie die Aufgabenverteilung innerhalb eines Landes vorgenommen wird, sind auch die finanziellen Lasten zwischen den Ebenen verteilt.

Eine unterschiedliche Einbeziehung der Finanzkraft beider Ebenen (z. B. Landesebene zu 100 %, Gemeindeebene zu 64 %) und somit der zur Verfügung stehenden Finanzmasse im LFA muss zwangsläufig zu einer Ungleichbehandlung von Ländern mit unterschiedlichen Kommunalisierungsgraden führen, wenn der Aufgabengesamtbestand im Pflichtbereich der Länder identisch, die Erfüllung dieser Aufgaben jedoch unterschiedlich organisiert wird. Die Einnahmen beider Ebenen tragen als verfügbare Finanzmasse in den Ländern in unterschiedlichen Anteilen zur Aufgabenerfüllung bei. Nur bei einer Gesamtbetrachtung von Länder- und Gemeindefinanzkraft kann ein aussagefähiges Bild von der tatsächlichen Finanzkraft eines Landes gezeichnet werden; das ist für Darstellung und Vergleichbarkeit der finanziellen Leistungsfähigkeit zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben dringend erforderlich.

Die aufgabengerechte Verteilung des zur Verfügung stehenden Finanzaufkommens auf die verschiedenen Aufgabenträger – als klare Zielsetzung der deutschen Finanzverfassung – kann daher nur erfolgen, wenn die vorhandene Finanzausstattung ent-

sprechend der tatsächlichen Finanzkraft als Summe aus Länder- und Gemeindefinanzkraft dargestellt ist. Eine eben solche Darstellung muss alle staatlichen Einnahmen, so auch die der Kommunen vollständig umfassen. Nur eine gleichmäßige Berücksichtigung der kommunalen sowie der Landesfinanzkraft zu 100 % kann dem Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse Rechnung tragen.



## 5 Zur unterdurchschnittlichen kommunalen Finanzkraft

### 5.1 Zum Status Quo der kommunalen Finanzkraft der Länder in West- und Ostdeutschland

Seit Bestehen der Finanzverfassung kam es zu teilweise deutlichen Veränderungen der Finanzkraft der einzelnen Länder (einschließlich ihrer Kommunen) sowie dem Verhältnis der einzelnen Länder zueinander. Wie auch *WIELAND* ausführt, hat die Spreizung der Finanzkraft insbesondere mit der Integration der ostdeutschen Länder in das Finanzausgleichssystem in erheblichem Maße zugenommen. Als Indiz für diese zunehmend größer gewordene Spreizung können die Ausgleichsbeiträge und –zuweisungen im LFA herangezogen werden. Deutliche Zunahmen der LFA-Volumina lassen sich zum einen mit der Finanzverfassungsreform im Jahr 1969 in Verbindung bringen, zum anderen mit der Integration der ostdeutschen Länder (einschließlich Berlin).

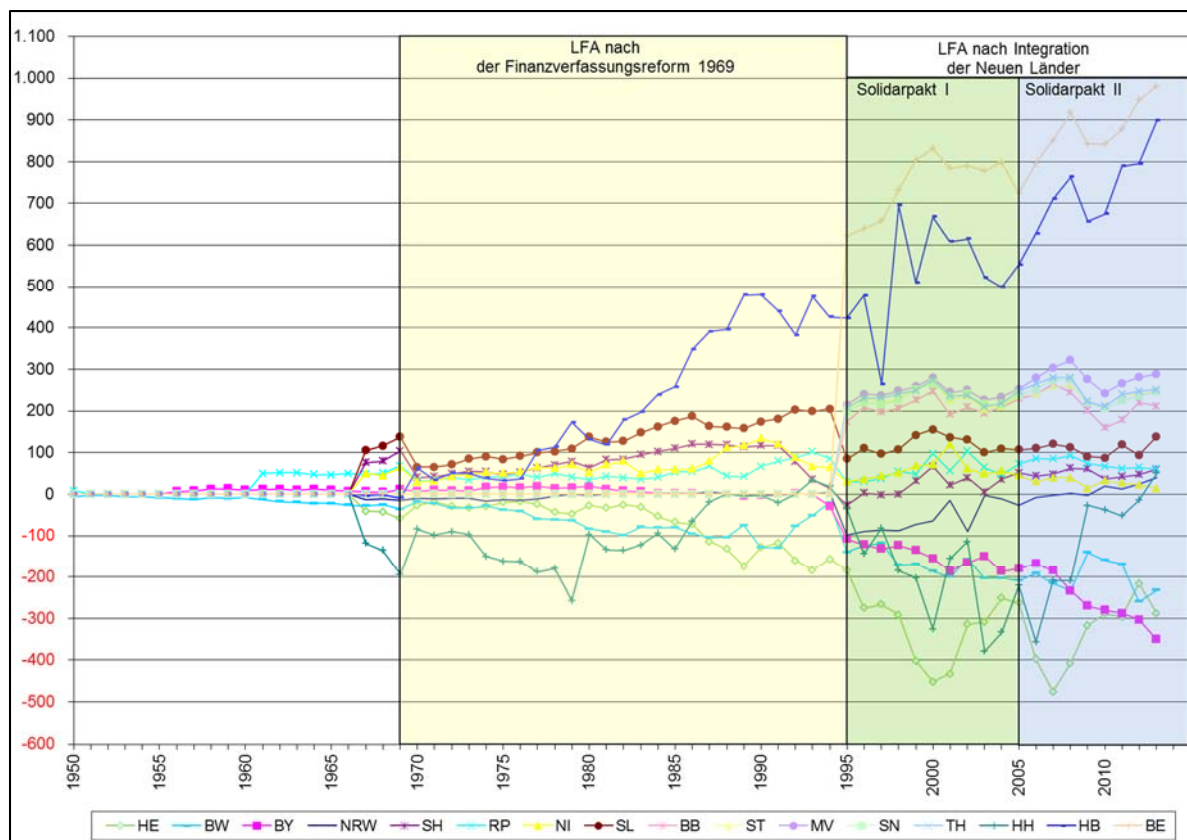
Die mit der Wiedervereinigung Deutschlands einhergehende Ausweitung des räumlichen Geltungsbereichs der Finanzverfassung führte unter anderem zu deutlichen Positionsveränderungen der einzelnen Länder im LFA.<sup>43</sup> Im Vergleich der Jahre 1994 und 1995 wird evident, dass durch die Aufnahme der (finanzschwachen) ostdeutschen Länder die meisten westdeutschen Empfängerländer deutlich weniger Zuweisungen erhielten oder sogar (kurzfristig) zu Zahlerländern wurden.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Vgl. LENK, Thomas (2010): Niveaushiftung im Länderfinanzausgleich seit der Integration der neuen Länder, in: Wirtschaftsdienst (2010), 90. Jahrgang, Heft 10, S. 661 – 669.

<sup>44</sup> Vgl. LENK, Thomas (2009): Niveaushiftung im Länderfinanzausgleich durch die Wiedervereinigung – ein mittelfristiges Phänomen?, in: JUNKERNHEINRICH, Martin / KORIOETH, Stefan / LENK, Thomas / SCHELLER, Henrik / WOISIN, Matthias (Hrsg.) (2009): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, Berlin S. 361ff.

Abbildung 8: Ausgleichsbeiträge und –zuweisungen im LFA in Euro/Einw., 1950 - 2013



Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnung. Daten: Abrechnungen des Länderfinanzausgleichs des Bundesministeriums der Finanzen.

Das um das etwa Vierfache gewachsene LFA-Volumen führte zu erheblich höheren Belastungen aller westdeutschen Länder.<sup>45</sup>

Abbildung 8 zeigt die wachsenden Unterschiede zwischen den Ländern. Einschränkend sei hier festgehalten, dass es sich um nominale Werte handelt, welche nicht um das inflationsbedingte Wachstum bereinigt wurden. Dennoch lassen sich aus der deutlich gewachsenen Spreizung der Werte wesentliche Schlüsse ziehen.

<sup>45</sup> Siehe dazu auch DÖRING, Thomas / BLUME, Lorenz (2013): Einheitslasten der westdeutschen Länder im bundesstaatlichen Finanzausgleich – eine empirische Schätzung, in: JUNKERNHEINRICH, Martin / KORIOOTH, Stefan / LENK, Thomas / SCHELLER, Henrik / WOISIN, Matthias (Hrsg.) (2013): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013, Berlin, S. 484f.

Die im LFA ermittelte Finanzkraft schließt die kommunale Finanzkraft (wenn auch nicht vollständig) zu einem bestimmten Grad<sup>46</sup> ein. Ursächlich für den Zuwachs der Finanzkraftspreizung ist damit auch eine zugenommene Spreizung der kommunalen Finanzkraft. Hierfür spricht auch die nachgewiesene hohe Korrelation zwischen kommunalen Einnahmen und den Einnahmen auf Länderebene (siehe hierzu Kapitel 7.2, Abbildung 14, Abbildung 15), die nicht zuletzt auf der gemeinsamen Teilhabe von Ländern und Gemeinden an den Gemeinschaftssteuern beruht, die einen hohen Anteil in der Einnahmenstruktur der Kommunen ausmachen. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den LFA hinsichtlich der beschriebenen engen rechtlichen und finanzwirtschaftlichen Verflechtungen zwischen den Ländern und deren Kommunen an Bedeutung. Denn umso größer die Ungleichheit in der originären kommunalen Finanzausstattung ist, desto stärker wird auch die Heterogenität der kommunalen finanziellen Leistungsfähigkeit durch den nicht berücksichtigten Teil (aktuell 36 %) verzerrt dargestellt.

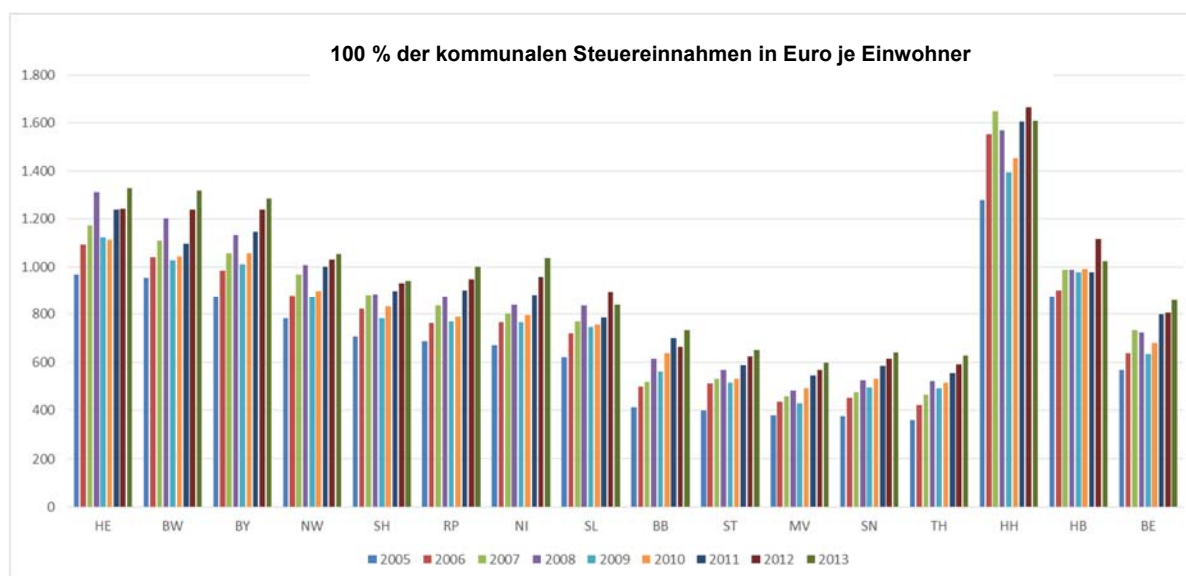
Stellt man die tatsächliche kommunale Finanzkraft<sup>47</sup> pro Einwohner dar und sortiert die Flächenländer getrennt von den Stadtstaaten nach der Finanzkraft ihrer Kommunen ab dem Jahr 2005, ergibt sich Abbildung 9.

---

<sup>46</sup> Die konkrete Höhe der Einbeziehung hat sich im historischen Verlauf geändert und wurde im Zuge der Finanzausgleichsreform 2005 von 50 % auf 64 % erhöht.

<sup>47</sup> Die kommunale Finanzkraft erfasst die in § 8 Abs. 1 und 2 FAG beschriebenen ausgleichserheblichen Einnahmen, bestehend aus den Grundsteuern, der Gewerbesteuer sowie den kommunalen Einnahmen aus der Umsatz- und der Einkommensteuer.

Abbildung 9: Gemeindefinanzkraft ohne Abschlag, 2005 - 2013.



Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnung. Daten: Abrechnungen des Länderfinanzausgleichs des Bundesministeriums der Finanzen.

Die Abbildung zeigt, dass die kommunale Finanzkraft der einzelnen Länder erheblich differiert.

Die ostdeutschen Flächenländer konnten zwar eine Zunahme der Gemeindefinanzkraft seit 2005 verzeichnen, dennoch erreichten im Jahr 2013 ihre Steuereinnahmen pro Einwohner

- etwa 78 % des Niveaus der saarländischen Kommunen,
- etwa 65 % des Durchschnitts der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer (FFW)<sup>48</sup>,
- etwa 61 % (Vergleich FFW: 93 %) des bundesweiten Länderdurchschnitts.

Gleichzeitig offenbart sich eine unterproportionale kommunale Finanzkraft auch in einigen westdeutschen Ländern. Unter den Flächenländern Westdeutschlands hat das Saarland die geringste kommunale Finanzkraft pro Kopf über den gesamten betrachteten Zeitraum. Auch die kommunale Finanzkraft der Länder Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein ist unterproportional ausgeprägt.

<sup>48</sup> Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein

Eine Analyse der kommunalen Hebesätze zeigt, dass auch die tendenziell höheren Gewerbesteuerhebesätze in den Kommunen der Empfängerländer nicht zu einem merklich höheren Gewerbesteuer-Aufkommen geführt haben (siehe dazu Anhang C).

Die kommunale Steuerschwäche führt zu einer besonderen Abhängigkeit von externer Unterstützung. Hier stehen in erster Linie die von der Steuerschwäche ihrer Kommunen betroffenen Länder in der Pflicht. Als Garanten der kommunalen Finanzausstattung sind sie gehalten, ihren Kommunen Mittel in einer aufgabenangemessenen Höhe zur Verfügung zu stellen, wenn die Erfüllung der den Ländern obliegenden und von ihnen in erheblichem Umfang auf die Kommunen übertragenen Aufgaben dauerhaft und angemessen gewährleistet werden soll. Unabhängig davon, dass diese Länder selbst ebenfalls finanzschwach sind, ist es daher nur sachgerecht, wenn die Finanzschwäche der Kommunen als Bestimmungsgrund für die Inanspruchnahme des Landeshaushaltes durch die Kommunen vollständig im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems berücksichtigt wird.

## **5.2 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des Solidarpaktes II**

Wie Abbildung 9 illustriert, ist die relative Finanzschwäche der ostdeutschen Kommunen auch 25 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung noch evident. Aber auch die Kommunen einiger westdeutscher Länder sind nur unterproportional mit eigenen Finanzmitteln ausgestattet. Diese originäre Einnahmeschwäche müssen diese Länder im Rahmen ihrer kommunalen Finanzausgleichssysteme zu einem erheblichen Teil ausgleichen, wodurch ihre eigenen Haushalte vergleichsweise deutlich mehr belastet werden. Das jeweilige Land leistet diese überproportionalen Zuweisungen aus seinem originären Landessteueraufkommen und aus den Zuweisungen, die das jeweilige Land infolge seiner geringeren Finanzkraft und seiner geringen kommunalen Steuerkraft aus dem LFA und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen erhält.

Darüber hinaus werden den ostdeutschen Ländern im Rahmen des Solidarpaktes II Leistungen gewährt, die in zwei Körbe unterteilt sind. Bestandteil des für die vorliegende Untersuchung relevanten ersten Korbes sind die gemäß § 11 Abs. 3 FAG gewährten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (SoBEZ).

Diese jährlichen degressiv fallenden SoBEZ werden nach einem festen Schlüssel auf die Empfängerländer verteilt (vgl. Tabelle 1).

Der Korb 1 des Solidarpaktes II enthält ein Gesamtvolumen von etwa 105 Mrd. Euro. 81,7 Mrd. Euro und somit circa 77,8 % des Gesamtvolumens sind bis Ende des Jahres 2013 in Anspruch genommen worden, davon der überwiegende Teil zur Schließung der Infrastrukturlücke.

Tabelle 1: Verteilung der SoBEZ auf die Neuen Länder in Mio. Euro, 2005 - 2013

| <b>Jahr</b> | <b>BB</b> | <b>MV</b> | <b>SN</b> | <b>ST</b> | <b>TH</b> | <b>BE</b> | <b>gesamt</b> |
|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|
| 2005        | 1509      | 1110      | 2746      | 1657      | 1507      | 2003      | 10532         |
| 2006        | 1502      | 1104      | 2733      | 1649      | 1500      | 1994      | 10482         |
| 2007        | 1490      | 1090      | 2710      | 1630      | 1480      | 1790      | 10380         |
| 2008        | 1465      | 1077      | 2666      | 1609      | 1463      | 1945      | 10225         |
| 2009        | 1362      | 1002      | 2480      | 1496      | 1361      | 1809      | 9510          |
| 2010        | 1253      | 921       | 2280      | 1376      | 1251      | 1663      | 8744          |
| 2011        | 1150      | 846       | 2093      | 1263      | 1148      | 1527      | 8027          |
| 2012        | 1040      | 765       | 1893      | 1142      | 1039      | 1381      | 7260          |
| 2013        | 938       | 690       | 1707      | 1030      | 936       | 1245      | 6546          |

Quelle: Stellungnahmen der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ in den Berichtsjahren 2005 - 2013.

Um den für den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft bestimmten Anteil an den SoBEZ nach § 11 Abs. 3 FAG zu ermitteln, veröffentlichte der Bund seit 2005 ein Berechnungsschema im Rahmen seiner Stellungnahmen zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen<sup>49</sup>. Die so berechneten fiktiven Beträge werden in Tabelle 2 für die Jahre 2005 – 2013 im Einzelnen genauer wiedergegeben.

<sup>49</sup> Eine ausführliche Beschreibung des Verfahrens findet sich in BUNDEMINISTERIUM DER FINANZEN (2009): Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen; Berichtsjahr 2005, Berlin 2010, S. 8 f.

Tabelle 2: SoBEZ zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft in Mio. Euro, 2005 - 2013

| <b>Jahr</b> | <b>BB</b> | <b>MV</b> | <b>SN</b> | <b>ST</b> | <b>TH</b> | <b>BE</b> |
|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 2005        | 328       | 197       | 159       | 356       | 199       | 208       |
| 2006        | 152       | 147       | 295       | 132       | 186       | 309       |
| 2007        | 191       | 170       | 348       | 166       | 196       | 297       |
| 2008        | 108       | 159       | 279       | 134       | 154       | 320       |
| 2009        | 150       | 185       | 315       | 174       | 173       | 416       |
| 2010        | 87        | 149       | 265       | 161       | 155       | 370       |
| 2011        | 22        | 110       | 170       | 105       | 114       | 222       |
| 2012        | 146       | 158       | 280       | 160       | 167       | 399       |
| 2013        | 24        | 99        | 138       | 79        | 85        | 195       |

Quelle: Stellungnahmen der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ in den Berichtsjahren 2005 - 2013.

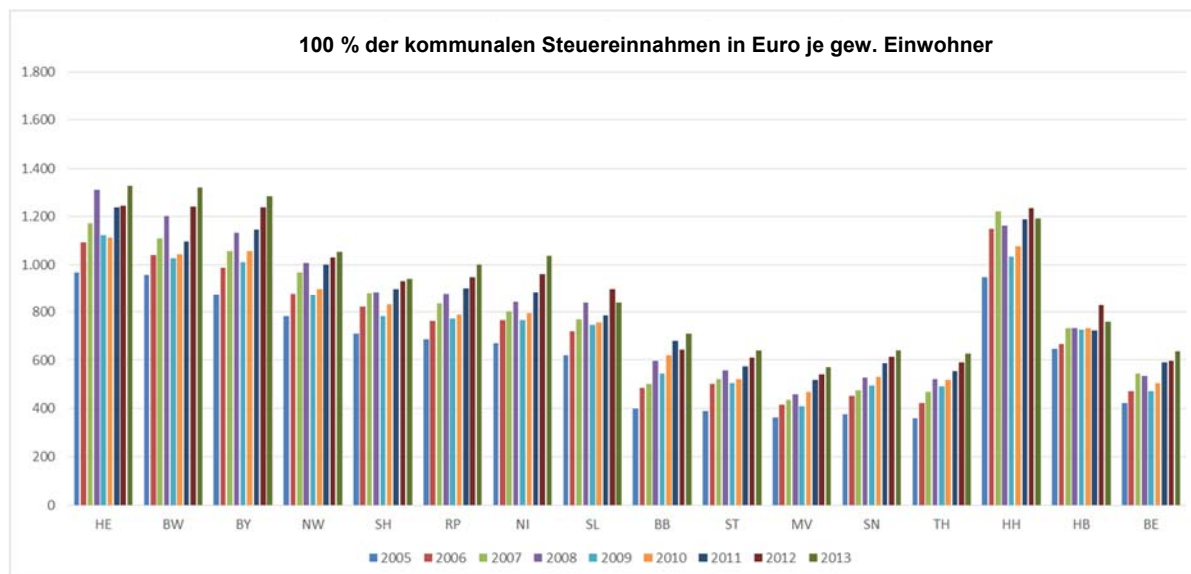
Das Instrument der SoBEZ dient somit bis 2019 auch als Ersatz für die unvollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft im LFA. Fände die kommunale Finanzkraft im LFA eine vollständige Berücksichtigung, hätte auf den Anteil der SoBEZ, der zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft dient, verzichtet werden können.

Abbildung 9 (S. 38), Abbildung 10 sowie Abbildung 11 geben einen aufschlussreichen Status der kommunalen Finanzkraft der ostdeutschen Länder wieder, die deutlich unter dem Bundesdurchschnitt liegt. Abbildung 10 stellt die kommunale Finanzkraft je *gewichteter* Einwohner dar.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Im LFA werden die Einwohner der Stadtstaaten mit 135 %, die Brandenburgs mit 103 %, die Mecklenburg-Vorpommerns mit 105 % und die Sachsen-Anhalts mit 102 % gewichtet.



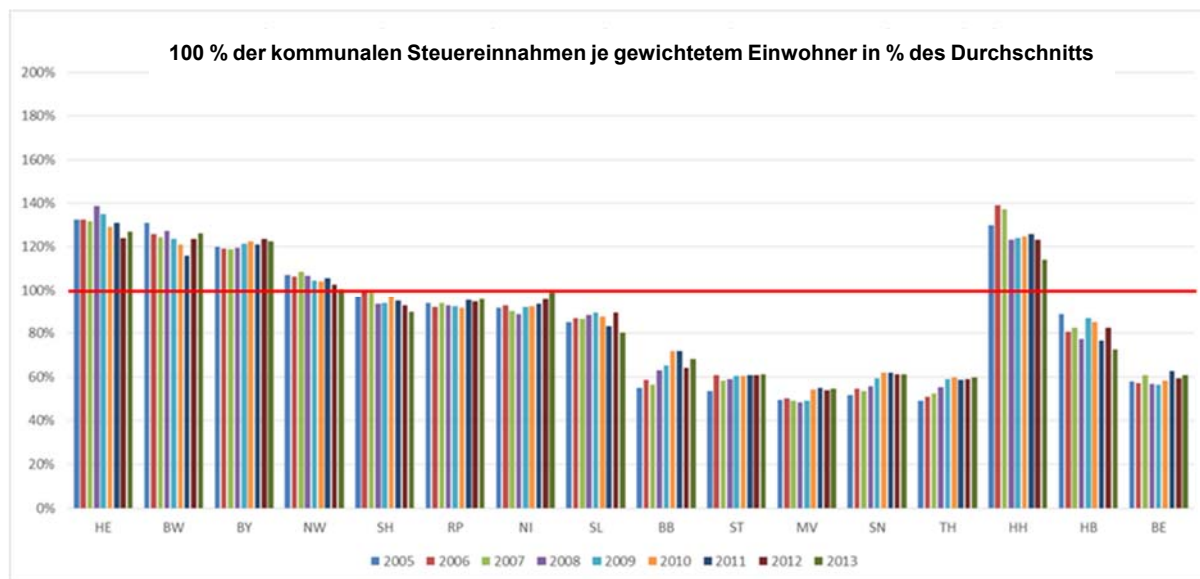
Abbildung 10: Gemeindefinanzkraft ohne Abschlag, mit Einwohnergewichtung, 2005 - 2013



Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnung. Daten: Abrechnungen des Länderfinanzausgleichs des Bundesministeriums der Finanzen.

Setzt man die in Abbildung 10 dargestellte kommunale Finanzkraft je *gewichteter* Einwohner zum jeweiligen Jahresdurchschnitt über alle Länder ins Verhältnis (vgl. Abbildung 11), wird offensichtlich, dass Bremen in den Jahren 2006 bis 2013 das Referenzland war, das bei der Ermittlung der SoBEZ zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft zum Vergleich herangezogen worden ist (siehe hierzu Anhang A). Lediglich im Jahr 2005 war das Saarland das finanzschwächste westdeutsche Land.

Abbildung 11: Relative Gemeindefinanzkraft ohne Abschlag, mit Einwohnergewichtung, 2005 - 2013



Quelle: eigene Darstellung, eigene Berechnung. Daten: Abrechnungen des Länderfinanzausgleichs des Bundesministeriums der Finanzen.

Die Folge aus dem Wechsel des Referenzlandes und der hohen Volatilität der kommunalen Finanzkraft Bremens ist, dass die Lücke zwischen den ostdeutschen Ländern (einschließlich Berlin) und dem westdeutschen Vergleichsland deutlichen Schwankungen unterliegt.<sup>51</sup> Ein deutlicher Anstieg der kommunalen Finanzkraft der ostdeutschen Länder kann daraus – wie Abbildung 11 deutlich zeigt – nicht geschlussfolgert werden, weil sich die relative Finanzkraftschwäche der ostdeutschen Kommunen nach einem festen Berechnungsschema ergibt (siehe Anhang A); darin wird als Vergleichsgröße die kommunale Finanzkraft eines einzigen westdeutschen Landes statt des eigentlich relevanten Bundesdurchschnitts herangezogen. Aus diesem Umstand kann vielmehr nur gefolgert werden, dass die kommunale Finanzkraft jedes west- oder ostdeutschen Landes vollständig im Verhältnis zu allen anderen Ländern berücksichtigt werden muss. Der beschriebene Finanzkraftvergleich zeigt zwar eine relativ positive Tendenz der ostdeutschen Kommunen. Dennoch ist die Lücke zum bundesweiten Länderdurchschnitt und zu den Gemeinden der meisten westdeutschen Länder insgesamt weiterhin beträchtlich.

<sup>51</sup> Vgl. BUNDEMINISTERIUM DER FINANZEN: Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen; Berichtsjahre 2005 - 2013.

Die Kommunen einiger westdeutscher Länder weisen ebenfalls eine Finanzkraft auf, die unterhalb des Länderdurchschnitts liegt. Wie in Abbildung 11 ersichtlich wird, sind hierunter insbesondere die Länder Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und das Saarland zu nennen. Auch hier besteht de facto ein Ausgleichsbedarf.

### **5.3 Zwischenfazit II**

Das Instrument der SoBEZ dient bis 2019 u. a. als Ersatz für die unvollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft im LFA. Würde diese vollständig angerechnet werden, hätte auf den Anteil der SoBEZ, der zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft dient, verzichtet werden können. Ein Ausgleich fände stattdessen systematisch nach der finanziellen Sachlage statt, und würde auch einige westdeutsche Länder erfassen, die derzeit nicht im Rahmen der SoBEZ berücksichtigt werden.

Die unterdurchschnittliche kommunale Finanzkraft in den ostdeutschen Ländern dauert offenkundig noch längere Zeit an. Verglichen mit dem bundesweiten Länderdurchschnitt liegt sie im Jahr 2013 bei etwa 61 % (vgl. Abbildung 11). Trotz der aufgezeigten tendenziell höheren Hebesätze (vgl. Anhang C) konnte die geringe Einnahmehbasis auf kommunaler Ebene in den ostdeutschen Ländern bisher nur zu einem geringen Teil kompensiert werden. In diesem Zusammenhang erscheint die Wirksamkeit einer Hebesatzerhöhung limitiert.

Auch die Flächenländer Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz sowie das Saarland weisen eine unterdurchschnittlich ausgeprägte kommunale Finanzkraft auf. Sie erhalten im Gegensatz zu den ostdeutschen Ländern im Rahmen der SoBEZ trotz der faktisch vorliegenden Finanzschwäche keine zusätzliche Unterstützung vom Bund.

Die Notwendigkeit, unterproportionale kommunale Finanzkraft durch ein dem LFA nachgeschaltetes Instrument auszugleichen, ist eine Folgeentscheidung der zu geringen Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft im LFA. Die SoBEZ werden mit degressiv fallenden Volumina bis einschließlich des Jahres 2019 gewährt. Eine Schließung der kommunalen Finanzkraftlücke ist bis dahin nicht zu erwarten. Deshalb sind Überlegungen zu adäquaten (Anschluss-)Lösungen für Ost- und Westdeutschland erforderlich.

Die Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft zu 100 % auf der Stufe des LFAs, wie sie u.a. auch in aktuellen Publikationen des *Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*<sup>52</sup> und der *Bundesbank*<sup>53</sup> empfohlen wird (vgl. dazu auch Abschnitt 4.1), könnte zu einem adäquaten Ausgleich vorliegender kommunaler Finanzkraftschwächen in Ost- und Westdeutschland führen. Diese Lösung hätte Vorteile gegenüber einem nachgelagerten, systemfremden Korrekturlement wie den SoBEZ zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft und würde zudem zu einer Vereinfachung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs insgesamt führen.

---

<sup>52</sup> Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2014): Mehr Vertrauen in Marktprozesse, in: Jahresgutachten 2014/2015, Wiesbaden 2014, Ziffer 612.

<sup>53</sup> Vgl. DEUTSCHE BUNDESBANK (2014): Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, in: Monatsbericht September 2014, Frankfurt am Main 2014, S. 49.

## **6 Zur Begründung eines Kürzungsansatzes**

### **6.1 Ausdrückliche Einbeziehung der Kommunalfinanzen in das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem**

Grundsätzlich sind alle Einnahmen der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 7 Abs. 1 MaßstG bei der Finanzkraftermittlung einzubeziehen. Dass die Gemeinden mit dieser Finanzkraft hier ausdrücklich aufgeführt werden, liegt an der grundgesetzlichen Staatsorganisation, bei der die Gemeinden Teil der Länder sind und nur als funktionale, nicht aber als verfassungsrechtlich dritte Ebene behandelt werden. Der Inhalt des Finanzkraftbegriffs nimmt nach dem Maßstäbe- und dem Finanzausgleichsgesetz die zentrale Schlüsselfunktion für Ausgleich und Umverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleichssystem ein.

Im Konkreten wird jedoch in derselben Vorschrift der Finanzkraftbegriff präzisiert, indem an die zu berücksichtigenden Einnahmen der Anspruch der Ausgleichserheblichkeit gestellt wird. Das Maßstäbengesetz schließt in § 7 Abs. 1 Satz 2 von den „ausgleichserheblichen Einnahmen“ jene Einnahmen aus, „...deren Volumen unerheblich ist, die in allen Ländern verhältnismäßig je Einwohner gleich anfallen, die als Entgelte oder entgeltähnliche Abgaben lediglich Leistungen des Landes oder seiner Gemeinden und Gemeindeverbände ausgleichen oder bei denen der Aufwand für die Ermittlung der auszugleichenden Einnahmen zur möglichen Ausgleichswirkung außer Verhältnis steht.“

Im Finanzausgleichsgesetz werden die ausgleichserheblichen Einnahmen eines Landes konkretisiert. § 8 FAG definiert die Steuereinnahmen der Gemeinden, die im Rahmen des LFAs relevant sind folgendermaßen:

- „1. Die Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer und an der Einkommensteuer im Ausgleichsjahr,
2. die Steuerkraftzahlen der Grundsteuern und der Gewerbesteuer, vermindert um die im Ausgleichsjahr geleistete Gewerbesteuerumlage.“

Weitere Gemeindesteuern wie etwa die Hundesteuer oder die Zweitwohnsitzsteuer sind nicht ausgleichserheblich und bleiben demnach unberücksichtigt.

Die ausgleichserheblichen Gemeindesteuereinnahmen werden im LFA jedoch nicht vollständig berücksichtigt.

## **6.2 Zum Werbungskostenargument im Zusammenhang mit der Berücksichtigung der kommunalen Steuereinnahmen im Finanzausgleich**

Bereits am 27.4.1955 sind im Finanzausgleichsgesetz gem. § 5 Abs. 5 FAG die Realsteuereinnahmen der Gemeinden mit 50 % angesetzt worden. Die Begründung dazu stützte sich auf das Werbungskostenargument, nachdem kommunale Einnahmen aus Realsteuern durch vorher getätigte Ausgaben, beispielsweise Infrastrukturinvestitionen bedingt entstanden seien. Diese Mehrausgaben stellten demnach eine Voraussetzung für ein überdurchschnittliches Realsteueraufkommen dar. Das rechtfertige einen entsprechenden Kürzungsansatz bei der kommunalen Finanzkraft.<sup>54</sup> Später kamen die Umsatz- und die Einkommensteuer zu den ausgleichserheblichen kommunalen Einnahmen hinzu; sie wurden in demselben Ausmaß gekürzt. Die nur teilweise Einbeziehung wurde aber mit der *pauschalen* Berücksichtigung des allgemeinen Finanzbedarfs auf Gemeindeebene gerechtfertigt. Der Anteil am Aufkommen der Gemeinden, der nach § 8 Abs. 1 FAG im LFA einbezogen wird, wurde im Zuge der Finanzausgleichsreform im Jahr 2005 von 50 % auf 64 % angehoben; begründet wurde diese Anhebung als Teil des politischen Gesamtkompromisses. Bedeutsam war, dass damit der zahlreich vorgebrachten Forderung nach einer stärkeren Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft gefolgt worden war. Gleichwohl blieb mit 36 % ein wesentlicher Teil weiterhin unberücksichtigt.

Im Folgenden sollen die ausgleichserheblichen Gemeindeeinnahmen im Einzelnen beschrieben werden. Dabei wird das Werbungskostenargument stets hinterfragt und die einzelnen Steuerarten innerhalb der Kommunalfinanzen dahingehend begutachtet, ob sich bei ihnen eine Begründung für einen Selbstbehalt zwischen 64 % und 100 % finden lässt.

## **6.3 Zu den ausgleichserheblichen Gemeindeeinnahmen**

### **6.3.1 Das Realsteueraufkommen**

Die Kürzung der Realsteuern hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 27.5.1992 (seinerzeit noch zur Hälfte angesetzt) mit dem Hinweis auf spezifische

---

<sup>54</sup> Vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.): BT-Drucksache II/480, S. 132.

Gründe aus den Verhältnissen der Gemeinden als verfassungsrechtlich noch vertretbar bewertet. Die gesetzgeberische Argumentation für den Kürzungsansatz geht im Wesentlichen zurück auf die von *POPITZ* postulierte Wechselwirkung zwischen den Lasten einer Gemeinde und ihren Besteuerungsmöglichkeiten. Letztere seien durch vorher getätigte Ausgaben bedingt, beispielsweise in Infrastrukturinvestitionen, und würden somit erst ermöglicht.<sup>55</sup> Das Werbungskostenargument zur Rechtfertigung der gekürzten Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft rekurriert im Wesentlichen auf einer engen Verknüpfung zwischen den Realsteuererträgen und den direkt zuordenbaren, steuerobjektbezogenen Lasten.<sup>56</sup> Hierdurch würden jene Aufwendungen den Charakter von Werbungskosten tragen, die bei den gemeindlichen Einnahmen zu berücksichtigen seien.<sup>57</sup>

Weil zuverlässige und objektivierbare Indikatoren zur präziseren Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs fehlten, ließ das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber bei der Quantifizierung des Abschlags einen Einschätzungsspielraum und beurteilte die seinerzeitige Höhe von 50 % als noch im Rahmen des Vertretbaren.

Gegenüber dieser Argumentation ist jedoch einzuwenden, dass die Realsteuereinnahmen häufig nicht für wirtschaftsnah gestaltbare Lasten verwendet, sondern für die Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eingesetzt werden.<sup>58</sup> Die von den Befürwortern des Werbungskostenarguments vorgebrachte Objektbezogenheit ist also erheblich schwächer ausgeprägt, als dass sie einen Abschlag von 36 % des Realsteueraufkommens rechtfertigen könnte.

Werden, gemäß dem Werbungskostenargument, hohe Steuereinnahmen als Folge von Investitionen früherer Jahre angesehen, müsste es im Ermessen der Kommunen selbst liegen, wirtschaftliches Wachstum zu erzeugen, indem jene notwendigen Investitionen getätigt werden. Positive fiskalische Effekte seien demnach die zwangsläufige Konsequenz. Selbst wenn man der Logik des Werbungskostenarguments folgt und Infrastrukturinvestitionen als Voraussetzung späterer Einnahmeerhöhungen aus den Realsteuern betrachtet, zeigt ein Blick auf Abbildung 12, dass der tatsächliche Anteil

---

<sup>55</sup> Vgl. *POPITZ*, Johannes (1932): Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932, S.114 ff.

<sup>56</sup> Vgl. *KESPER*, Irene (1998): Bundesstaatliche Finanzordnung: Grundlagen, Bestand, Aufgaben, Baden-Baden 1998, S. 252.

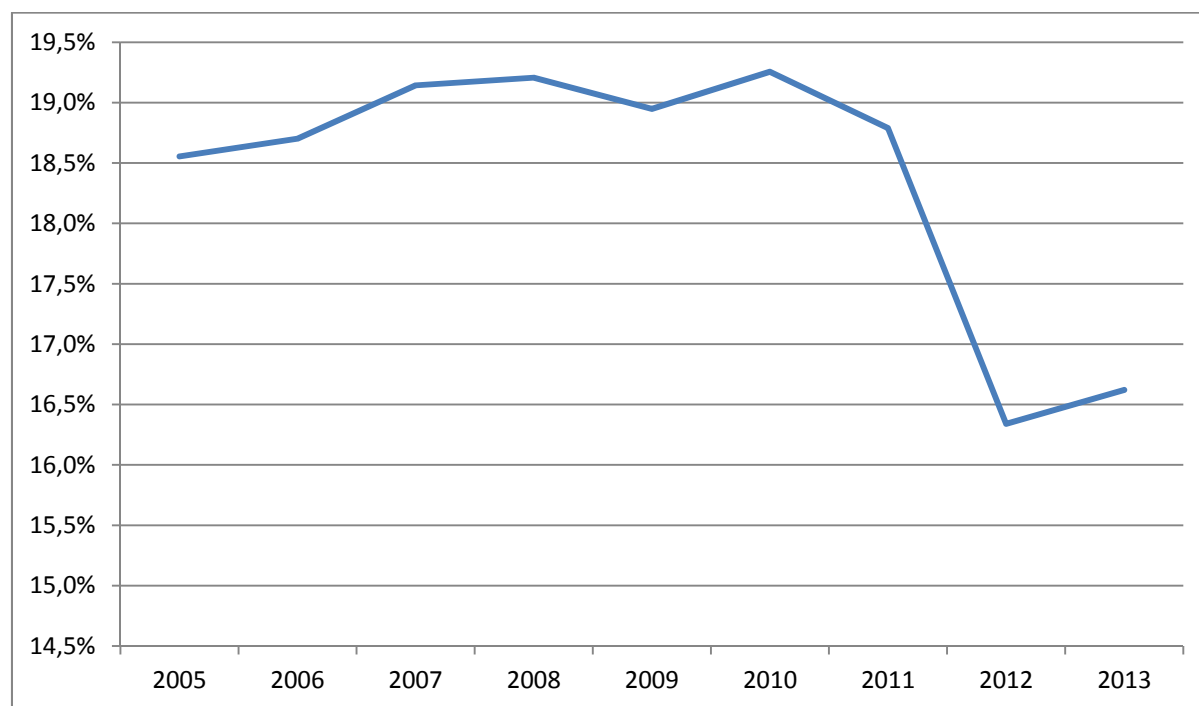
<sup>57</sup> Vgl. *BVerfGE* 86, 148, 172.

<sup>58</sup> Vgl. *KESPER*, Irene (1998): Bundesstaatliche Finanzordnung: Grundlagen, Bestand, Aufgaben, Baden-Baden 1998, S. 253.

infrastrukturbezogener Ausgaben an den Gesamtausgaben auf kommunaler Ebene in der Zeitreihe von 2005 bis 2013 stets geringer als 20 % war und somit der Abschlag von 36 % im LFA allein zahlenmäßig an Plausibilität einbüßt.

Insbesondere hat die Situation in den ostdeutschen Ländern gezeigt, dass der oben aufgezeigte Wirkungszusammenhang nicht grundsätzlich gilt, dass nämlich ein attraktives Umfeld zwar eine notwendige, keineswegs aber eine hinreichende Bedingung für regionalwirtschaftliche Prosperität ist. Unberücksichtigt bleiben bei dem Werbungskostenargument praxisrelevante Parameter, wie erhöhte Wechselkosten für die Unternehmen, etablierte Unternehmensstrukturen und andere Faktoren, welche die Mobilität und Standortverlagerung beeinflussen. Dadurch wird das Werbungskostenargument in seinem Plausibilitätsgehalt erheblich eingeschränkt.

Abbildung 12: Anteil aller kommunalen infrastrukturbezogenen Ausgaben an kommunalen Gesamtausgaben, 2005 - 2013



Quelle: eigene Darstellung.

Die Übereinstimmung von Kosten- und Nutzenträgern – die wesentliche Grundlage einer äquivalenztheoretischen Sichtweise – kann als Argument zudem nur tragen, wenn eine direkte Zurechenbarkeit von öffentlichen Leistungen auf Kosten- und



Nutzenträger möglich ist. Dies darf allerdings sowohl bei der Gewerbe- als auch bei der Grundsteuer stark bezweifelt werden. Zwar werden mit dem Gewerbesteueraufkommen auch Maßnahmen finanziert, die den Unternehmen als wichtiger Inputfaktor dienen, sodass sich hier Kosten- und Nutzenträgerkreise überschneiden. Doch lassen sich Zuordnungen aufgrund der schwierigen Quantifizierbarkeit des empfangenen Nutzens lediglich im Ungefähren und nicht konkret vornehmen.

Zudem erscheint eine direkte Kongruenz zwischen Kosten und Nutzen deswegen realitätsfern, weil die Höhe des Gewerbesteuerhebesatzes keine Aussage über die öffentlich bereitgestellten Güter hinsichtlich ihrer Qualität und Quantität geben muss. Im Übrigen zeigen Untersuchungen, dass der Zusammenhang zwischen öffentlichen Leistungen für Gewerbebetriebe und der geleisteten Gewerbesteuer auf kommunaler Ebene nur bedingt ausgeprägt ist.<sup>59</sup>

Bei öffentlichen Gütern kann das Äquivalenzprinzip nicht greifen, weil eine konkrete Zurechnung des Nutzens begrifflich ausgeschlossen ist. Beispielsweise orientiert sich die Höhe der Gewerbesteuer, die ein Unternehmen abzuführen hat, am messbaren Gewerbeertrag statt am individuellen und eben nicht präzise quantifizierbaren Nutzen, den es aus öffentlich bereitgestellten Gütern zieht. Die Finanzierung etwa der örtlichen Infrastruktur erfolgt auch für die ansässigen Unternehmen nach dem kommunalen Leistungsfähigkeits- und nicht nach dem Äquivalenzprinzip.

Auch bei der Erhebung der Grundsteuer ist die Wirksamkeit des Werbungskostenarguments nur im Einzelfall feststellbar. Mit dem Grundstückswert als Bemessungsmessungsgrundlage besteht nur ein sehr begrenzter Zusammenhang zu den direkt vom jeweiligen Grundstück verursachten Kosten.

Zusammenfassend ist festzustellen: Das Argument eines pauschalen Abschlags von den Realsteuereinnahmen, das sich auf eine enge Verknüpfung gemeindlicher Lasten mit dem örtlichen Steuerobjekt stützt, kann nicht überzeugen. Generell eine Äquivalenz anzunehmen, ist deshalb nicht plausibel, weil entsprechende kommunale Lasten auch in Gemeinden mit geringen Realsteueraufkommen anfallen.

---

<sup>59</sup> Vgl. INSTITUT FINANZEN UND STEUERN e.V. (Hrsg.) (1999): Entwicklung der Realsteuerhebesätze der Gemeinden mit 50000 und mehr Einwohnern in 1999 gegenüber 1998, ifst-Schrift Nr. 376, Bonn 1999, S.21.

### **6.3.2 Der kommunale Anteil am Umsatzsteueraufkommen**

Die Umsatzsteuer ist erst in neuerer Zeit zu einer Einnahmequelle auch für die Kommunen geworden. Mit etwa einem Drittel am gesamten Steueraufkommen ist die Umsatzsteuer eine der aufkommensstärksten Steuern und besitzt damit eine immense Bedeutung für die Finanzierung aller öffentlichen Haushalte. Als Gemeinschaftssteuer fließen ihre Mittel der Bundes-, Länder- und seit Jahresbeginn 1998 auch der kommunalen Ebene zu. An den gesamten Steuereinnahmen der Kommunen beträgt der Anteil der Umsatzsteuer im Jahr 2013 etwa 4,7 %.<sup>60</sup> Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer beläuft sich nach § 1 FAG auf 2,2 % (nach Vorwegabzügen zugunsten des Bundes).

#### **Die Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer**

Dieser Anteil ist als Ausgleich für die seit 1998 entfallene Gewerbesteuer eingeführt worden. Die Verteilung des gemeindlichen Umsatzsteueranteils erfolgt in zwei Stufen:

1. Verteilung auf die Länder
2. Verteilung auf die einzelnen Gemeinden

Die Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer auf die Länder wird gemäß § 17 FAG jeweils nach Ablauf eines Monats berechnet. Der Verteilungsschlüssel wird durch § 5c des Gesetzes zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (GFRG) konkretisiert.

Bis zum Jahr 2009 wurde zunächst der gesamte Gemeindeanteil am Umsatzsteueraufkommen gem. § 5a GFRG zu 85 % auf die westdeutschen Länder (einschließlich Berlin West) sowie 15 % auf die ostdeutschen Länder (einschließlich Berlin Ost) verteilt. Die darauf folgende Verteilung auf die Gemeinden erfolgt in Verantwortung der Länder nach einem definierten orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssel.

Der Schlüssel setzt sich aus verschiedenen Parametern zusammen. Zu den wesentlichen Parametern gehören der Anteil der Gemeinde am Gewerbesteueraufkommen des jeweiligen Landes sowie der durchschnittliche Anteil der Gemeinde an der Summe der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Beide Kennzahlen besitzen bei der

---

<sup>60</sup> Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2014): Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2004 - 2013, Berlin 2014, S. 9.

konkreten Berechnung des Umsatzsteueranteils der einzelnen Gemeinden differenziert nach ost- und westdeutschen Ländern unterschiedliches Gewicht.

Der endgültige Schlüssel, der in der derzeitigen Übergangsphase angestrebt und bis zum Jahr 2018 sukzessive erreicht wird, setzt sich wie folgt zusammen:

- „1. zu 25 % aus dem Anteil der einzelnen Gemeinde an dem Gewerbesteueraufkommen, das als Summe der Jahre ... auf Grundlage des Realsteuervergleichs nach § 4 Nummer 2 des Finanz- und Personalstatistikgesetzes ermittelt wurde;
2. zu 50 % aus dem Anteil der einzelnen Gemeinde an der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort ohne Beschäftigte von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen sowie deren Einrichtungen, die als Summe für die Jahre ... der Beschäftigten- und Entgeltstatistik mit Stand 30. Juni des jeweiligen Jahres ermittelt wurde;
3. zu 25 % aus dem Anteil der einzelnen Gemeinde an der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte am Arbeitsort ohne Entgelte von Beschäftigten von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen sowie deren Einrichtungen, die als Summe für die Jahre ... der Beschäftigten- und Entgeltstatistik ermittelt wurde.“<sup>61 62</sup>

Der Verteilungsschlüssel ist durch die §§ 5a, 5b und 5c des Gemeindefinanzreformgesetzes (GFRG) geregelt. Bei der Bewertung der Verteilungsparameter gibt es nur einen scheinbaren Zusammenhang mit den gemeindlichen Lasten. Die fehlende Objektbezogenheit bei der Beschäftigung, die sichtbar ein wesentlicher Parameter der Verteilung ist, wird im folgenden Teilkapitel im Zusammenhang mit der Kürzung der kommunalen Einkommensteuereinnahmen behandelt.

---

<sup>61</sup> Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen in der Fassung vom 10. März 2009 (BGBl. I S. 502), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Mai 2012 (BGBl. I S. 1030)1969, § 5b.

<sup>62</sup> Die einzusetzenden Jahreswerte ergeben sich aus definierten Vergangenheitszeiträumen, die jährlich angepasst werden und deshalb nicht fixiert sind.

### 6.3.3 Der kommunale Anteil am Einkommensteueraufkommen

Die Einkommensteuer macht ebenfalls etwa ein Drittel des gesamten Steueraufkommens Deutschlands aus. Sie ist die aufkommensstärkste Einzelsteuer. Als Gemeinschaftssteuer verteilt sich das Gesamtvolumen auf Bundes- und Länderebene sowie auf die Gemeinden. Mit etwa 37 %<sup>63</sup> an den gesamten Steuereinnahmen der Kommunen ist sie nach der Gewerbesteuer die Einnahmequelle mit dem höchsten Volumen.

In Art. 106 Abs. 5 GG ist der Anteil der Gemeinden am Lohn- und Einkommensteueraufkommen grundgesetzlich geregelt: „Die Gemeinden erhalten einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist.“ Die kommunale Beteiligung an der Einkommensteuer geht auf die Finanzverfassungsreform im Jahr 1969 zurück und wurde ab dem 1. 1. 1970 wirksam. Seit dem 1. 1. 1980 beträgt der gemeindliche Anteil am Einkommensteueraufkommen 15 %. Vom Zinsabschlagaufkommen (respektive der Abgeltungssteuer) erhalten die Kommunen 12 %. Die Verteilung auf die einzelnen Länder erfolgt nach dem Wohnsitzprinzip. Konkret heißt es in § 1 Satz 2 GFRG: „... nach den Steuerbeträgen ..., die von den Finanzbehörden im Gebiet des Landes unter Berücksichtigung der Zerlegung nach Artikel 107 Absatz 1 des Grundgesetzes vereinnahmt werden.“ Die Weiterverteilung auf die Gemeinden wird anschließend nach einem Schlüssel vorgenommen, der sich nach den Einkommensteuerleistungen der Bürger einer Gemeinde richtet und eine feste Obergrenze hat.<sup>64</sup>

Nach der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 27.5.1992 bestehe beim kommunalen Anteil an der Einkommensteuer zwar keine Objektbezogenheit, eine pauschale Kürzung der Finanzkraft sei aber dennoch mit dem Verweis zur Deckung des allgemeinen kommunalen Finanzbedarfs zulässig.<sup>65</sup> Darunter können beispielsweise Finanzbedarfe für Bildungsleistungen, Leistungen des öffentlichen Personen- und Nahverkehrs, Freizeit-, Sport- und Erholungsleistungen gezählt werden, die der Schaffung, Unterstützung und Regeneration der Arbeitskraft

---

<sup>63</sup> Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2014): Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2004 - 2013, Berlin 2014, S. 9.

<sup>64</sup> Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2014): Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Gemeindefinanzreform, Berlin 2014, S. 4f.

<sup>65</sup> Vgl. BVerfGE 86, 148 II, 256.

dienen. Hierin liege ein plausibler Zusammenhang zu den kommunalen Einkommensteuereinnahmen. Ein pauschaler Abschlag bei der Berücksichtigung im LFA gem. § 8 Abs. 3 FAG sei somit hinsichtlich des anfallenden Finanzbedarfs gerechtfertigt und schließlich verfassungskonform.

Allerdings bleibt in dieser Argumentation einiges unberücksichtigt. Hierzu zählen:

- die Abhängigkeit der Arbeitsplätze von überregionalen Faktoren, die sich dem Einfluss kommunalpolitischer Entscheidungen entziehen,
- die Tatsache, dass das Einkommen nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip besteuert wird und nicht nach der Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen und
- die Besteuerung nach dem Wohnsitzprinzip, die dazu führt, dass Nutzen- und Kostenträgerkreise nicht zwingend kongruent sind.

Der Zusammenhang zwischen den kommunalen Einkommensteuereinnahmen und der Ausgabenverursachung kann dadurch nicht so signifikant ausgeprägt sein, wie es der äquivalenztheoretische Ansatz suggeriert.

Da der kommunale Finanzbedarf stark von Sozialhilfe- oder anderen Zahlungen mit wirtschaftlichem oder sozialem Charakter mitbestimmt wird, ist der Zusammenhang zwischen Einnahmen aus der Einkommensteuer und Finanzbedarf oftmals negativ. Das führt dazu, dass die Sachgerechtigkeit des Kürzungsansatzes auch bei der Einkommensteuer nicht stringent ist.<sup>66</sup>

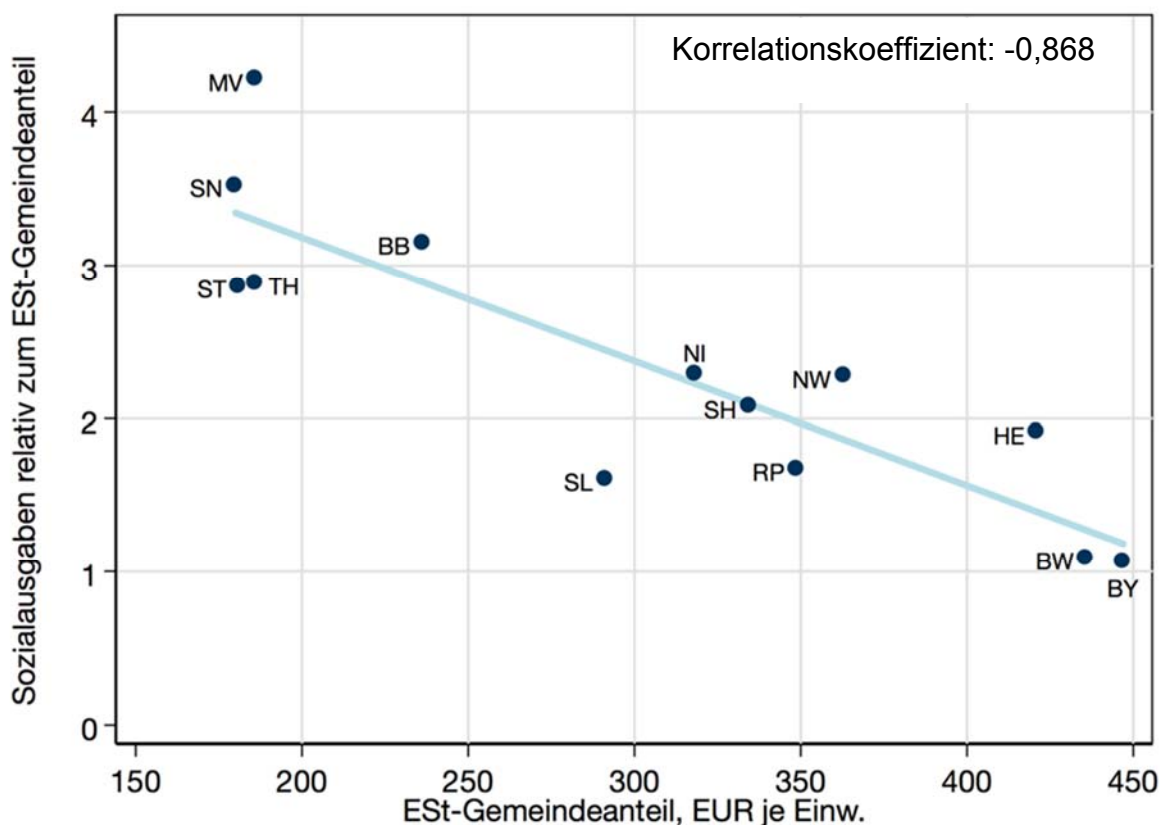
Kommunen mit einer einkommensschwächeren Bevölkerung haben nicht nur geringere Einkünfte aus der Einkommensteuer, sondern auch eine größere Zahl an Empfängern von kommunalen sozialen Leistungen. Selbst wenn diese Leistungen je Empfänger gerechnet in einkommensschwächeren Regionen aufgrund niedrigerer Gehälter und Wohnungsmieten vermutlich günstiger bereitgestellt werden können, ergibt sich empirisch gesehen doch ein deutliches Missverhältnis, wenn man die kommunalen Sozialausgaben ins Verhältnis zu den Einkommensteuer-Einkünften der Gemeinden setzt (vgl. Abbildung 13): Die Flächenländer mit den höchsten pro-Kopf-Einkünften aus der Einkommensteuer – Bayern und Baden-Württemberg – könnten, rechnerisch gesehen, fast ihre gesamten kommunalen Sozialausgaben aus dem Gemeindeanteil der Einkommensteuer bestreiten. In Mecklenburg-Vorpommern fallen die

---

<sup>66</sup> Vgl. KESPER, Irene (1998): Bundesstaatliche Finanzordnung: Grundlagen, Bestand, Aufgaben, Baden-Baden 1998, S. 254.

Sozialausgaben dagegen mehr als viermal so hoch aus wie die Einkünfte aus der Einkommensteuer. Die Sachgerechtigkeit des Kürzungsansatzes erscheint vor dem Hintergrund dieses deutlich negativen Zusammenhangs für den Gemeindeanteil der Einkommensteuer nicht gegeben.

Abbildung 13: Kommunale Sozialausgaben und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in den Flächenländern, 2012



Quelle: eigene Darstellung.

Je höher ein pauschaler Abschlag festgelegt wird, desto stärker werden Länder mit verhältnismäßig hohen Einkommensteuereinnahmen und geringen Ausgleichsverpflichtungen im LFA bevorteilt. Die Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu bestimmen und sachgerecht in den LFA einzubeziehen, lässt sich mit der derzeitigen Regelung der kommunalen Einkommensteuereinnahmen nicht erreichen.

## 6.4 Zwischenfazit III

Der in der jetzigen Regelung des LFAs vorgenommene Abschlag auf 64 % von der Steuerkraft der Gemeinden ist vom Gesetzgeber weder der Sache noch der Höhe nach begründet. Er wurde als politischer Kompromiss in einem umfangreichen Finanzpaket und letztlich auch als konsensbildender Wert im Zuge der Finanzausgleichsreform 2005 gewählt.

Das Werbungskostenargument und die damit einhergehenden äquivalenztheoretischen Überlegungen tragen aus den dargelegten Gründen als eine Ausnahmeregelung vom allgemeinen Grundsatz offenkundig nicht. Die scheinbare Kausalität zwischen Ausgaben und Steuereinnahmen der Gemeinden ist nicht tragfähig; die tatsächliche Verwendung der Realsteuereinnahmen erfolgt zumeist ohne die angenommene Objektbezogenheit und dient der Deckung allgemeiner, laufender Ausgaben. Das setzt den Äquivalenzgedanken außer Kraft.

Bei den kommunalen Einnahmen aus der Umsatz- und der Einkommensteuer, die in der Summe etwa 42 % an den gesamten kommunalen Steuereinnahmen ausmachen,<sup>67</sup> fehlt dem Kürzungsansatz ebenfalls eine belastbare Begründung. Beide Steuerarten entziehen sich dem unmittelbaren kommunalen Einfluss. Wie das BVerfG feststellte, fehlt zudem die Objektbezogenheit gänzlich, sodass ein Abschlag lediglich mit dem Vorliegen eines allgemeinen Finanzbedarfs begründet werden könne. Sowohl grundsätzlich als auch der vom Gesetzgeber festgelegten Höhe des Abschlags nach ist das jedoch wenig stichhaltig.

Zusammenfassend ist daher grundsätzlich nur die vollständige Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft sachgerecht. Eine besondere Begründung für das Regelausnahmeverhältnis, das zu einem Kürzungsansatz führen könnte, ist nicht ersichtlich.

---

<sup>67</sup> Im Jahr 2013 wird für die Einnahmen aus der Umsatzsteuer ein Wert von 4,7 % und für die Einnahmen aus der Einkommensteuer ein Wert von 37 % von den gesamten Steuereinnahmen der Gemeinden (netto) ausgewiesen. Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2014): Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2004 – 2013, Berlin 2014, S. 9.

## **7 Empirische Betrachtungen zu den Kommunalsteuereinnahmen**

### **7.1 Zusammenfassende empirische Ergebnisse**

In diesem Kapitel wird aufgezeigt, dass Länder mit höheren Steuereinnahmen in der Tendenz auch die finanzstarken Kommunen haben. Des Weiteren werden empirische Befunde diskutiert, die belegen, dass die sozio-ökonomische Struktur einer Kommune – die nicht oder nur sehr langfristig durch kommunal- oder landespolitische Maßnahmen beeinflusst werden kann – in einem deutlichen Zusammenhang mit ihrer Steuerkraft und ihrem Steueraufkommen steht. Im Rahmen von Regressionsmodellen auf disaggregierter Ebene wird dieser Zusammenhang quantifiziert. Eine Dokumentation dieser Regressionsmodelle findet sich in Anhang B.

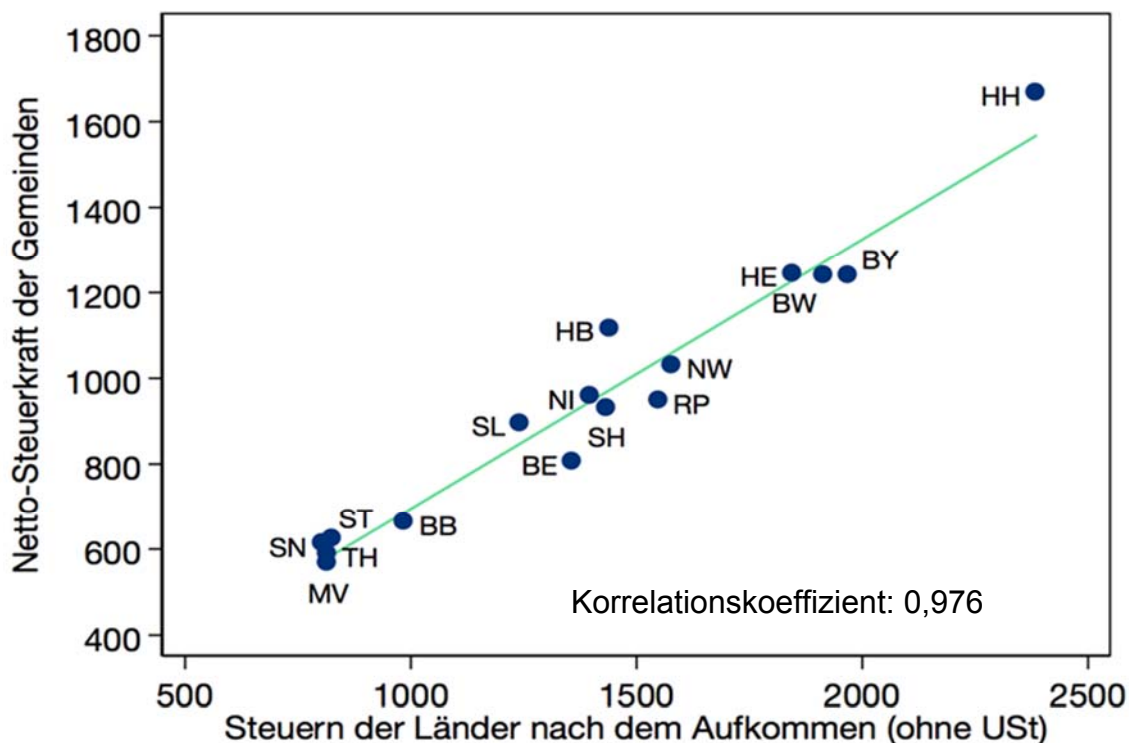
Diesen Schätzungen zufolge steigt *ceteris paribus* mit einem zusätzlichen Prozentpunkt an Produktivität (gemessen als BIP je Erwerbstätigem) die kommunale Steuerkraft je Einwohner um rund 0,8 Prozentpunkte an. Eine höhere Erwerbsquote bzw. geringere Arbeitslosigkeit trägt zusätzlich signifikant zur Steuerkraft bei. Diese Befunde zeigen sich bei querschnittlicher als auch bei längsschnittlicher Schätzung. Die Relevanz für Fragen zum LFA ergibt sich dadurch, dass die regionale wirtschaftliche Leistungsfähigkeit unterschiedlich über die Länder bzw. über die Gruppen der Zahler- und Empfängerländer im LFA verteilt ist. Insbesondere die ostdeutschen Länder weisen hier noch einen beachtlichen Abstand auf. Längsschnittliche Schätzungen weisen zudem auf einen demographischen Faktor zugunsten von Kommunen mit höherem Anteil an Einwohnern im arbeitsfähigen Alter hin. In dem Maße, wie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bzw. die Lagegunst der Region nicht in den Händen der Kommune liegt, erscheint auch die Relevanz des Werbungskostenarguments auf kommunaler Ebene für den Vergleich der Finanzsituation auf Länderebene fraglich.



## 7.2 Kommunale Steuern und Ländersteuern

Bei einem Vergleich auf Länderebene zeigen sich (bei Zugrundelegung von bundeseinheitlichen Hebesätzen) deutliche Unterschiede in der kommunalen Steuerkraft. Im Jahr 2012 betrug die Spanne 1100 Euro/Einw.; Spitzenreiter war dabei Hamburg mit 1667 Euro/Einw. und Schlusslicht Thüringen mit 567 Euro/Einw. Unter den Flächenländern lagen die drei Zahlerländer Hessen, Baden-Württemberg und Bayern mit nahezu identischer Steuerkraft vorn. Vergleicht man nun diese kommunale Steuerkraft mit den Steuereinnahmen der Länderhaushalte (bei einheitlichem Satz für die Grunderwerbsteuer) vor der Verteilung des Umsatzsteueranteils der Länder, so zeigt sich in Abbildung 14 ein sehr deutlicher positiver Zusammenhang mit einem Korrelationskoeffizienten von 0,97. Dies bedeutet, dass finanzstarke Länder aufgrund des bundesdeutschen Systems der Steuerzuordnung im Durchschnitt auch finanzstarke Kommunen haben und finanzschwache Kommunen eher in finanzschwachen Ländern zu finden sind.

Abbildung 14: Steuerkraftvergleich in Euro/Einw., 2012 (ohne Umsatzsteuer)

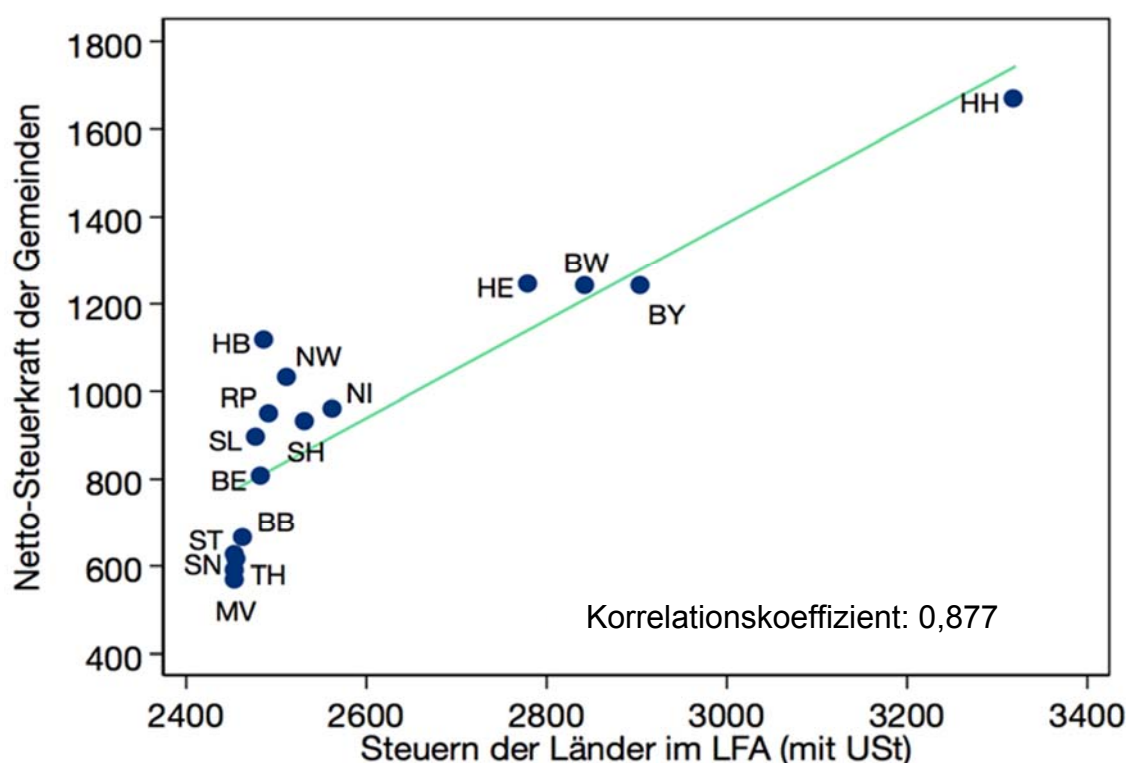


Quelle: eigene Darstellung. Daten: Bundesministerium der Finanzen und VGR der Länder.

In Abbildung 15 werden die Umsatzsteueranteile der Länder dagegen mit berücksichtigt. An den Unterschieden der Abszisse beider Abbildungen wird einerseits das Gewicht des Umsatzsteueraufkommens am Gesamteueraufkommen und andererseits der angleichende Effekt dieser Steuerart, insbesondere aufgrund der Umsatzsteuerergänzungsanteile, erkennbar.

Ein Maß für die relative Streuung der Ländersteuern ist der Variationskoeffizient, definiert als Verhältnis aus Standardabweichung und Mittelwert. Dieser Variationskoeffizient sank im Zuge der Umsatzsteuerzuordnung von 0,34 auf 0,09. Wird die Umsatzsteuerzuordnung auf Länderebene mitberücksichtigt, fällt auch der Korrelationskoeffizient zwischen den Steuern der Länder und der Netto-Steuerkraft der Gemeinden mit 0,877 geringer aus.

Abbildung 15: Steuerkraftvergleich in Euro/Einw., 2012 (mit Umsatzsteuer)

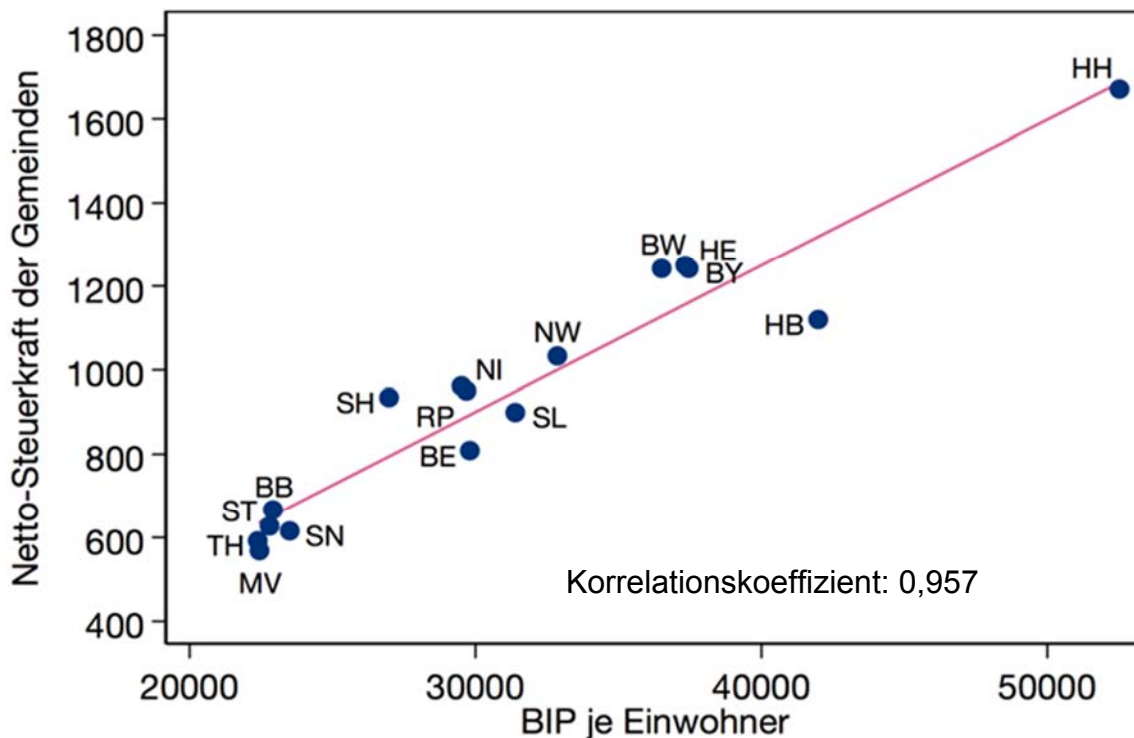


Quelle: eigene Darstellung. Daten: Bundesministerium der Finanzen und VGR der Länder.

Dass ein positiver Zusammenhang zwischen kommunaler Steuerkraft und Steuerkraft der Länder ausgemacht werden kann, hängt mit der unterschiedlichen Wirtschaftsstruktur bzw. wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Regionen zusammen und damit,

dass einige Steuerarten diese Leistungsfähigkeit widerspiegeln, darunter die Einkommensteuer, deren Einnahmen sowohl Ländern als auch Kommunen zugeordnet werden. Auf diesen Aspekt geht Abbildung 16 ein, die den Zusammenhang zwischen Steuerkraft der Kommunen (auf Länderebene) mit der Wirtschaftskraft darstellt. Letztere ist hier gemessen als Bruttoinlandsprodukt je Einwohner.<sup>68</sup> Nach dem BIP/Einw. liegt Hamburg deutlich an der Spitze: die Stadt übertrifft das stärkste Flächenland (Bayern) um 40 % und das schwächste Land (Thüringen) um 134 %. Die kommunale Steuerkraft weist eine ähnliche Reihung auf, wobei hier Mecklenburg-Vorpommern einen noch etwas niedrigeren Wert als Thüringen verzeichnet. Der Korrelationskoeffizient von 0,957 weist auf einen sehr deutlichen Zusammenhang hin.

Abbildung 16: Kommunalsteuerkraft insgesamt und BIP auf Länderebene, 2012

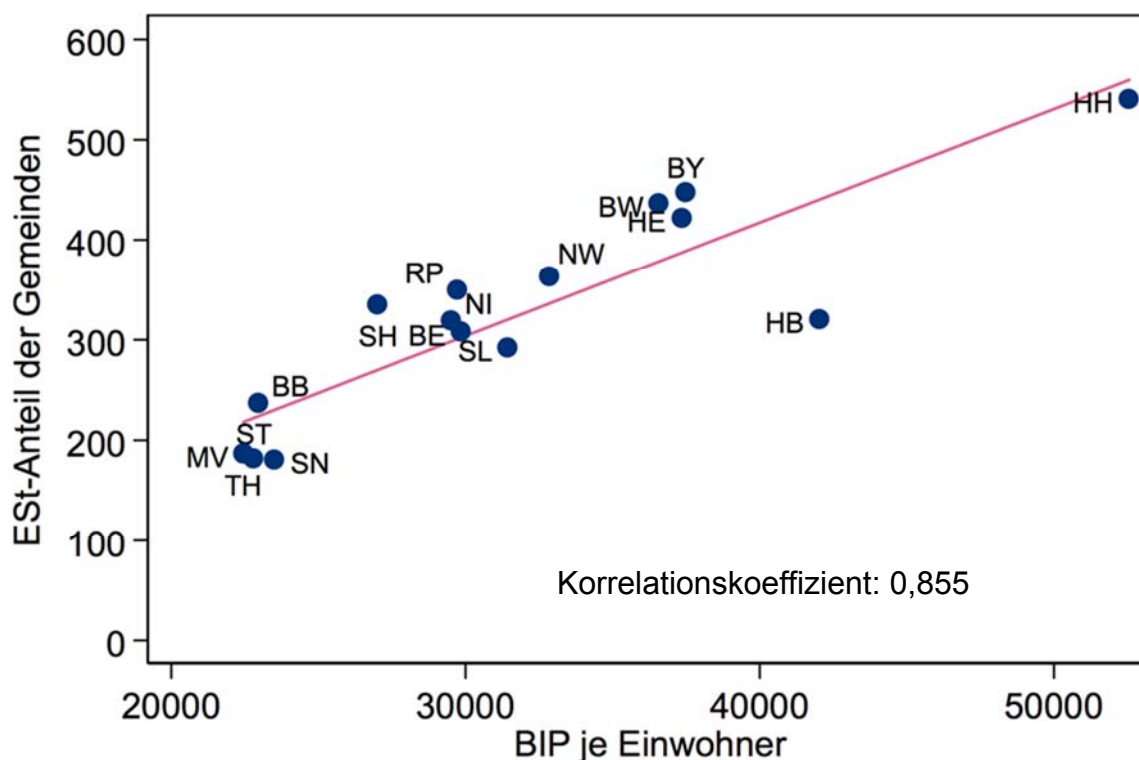


Quelle: eigene Darstellung. Daten: Bundesministerium der Finanzen und VGR der Länder.

Die einzelnen Steuerarten der Kommunen zeigen dabei unterschiedlich stark ausgeprägte Zusammenhänge mit der Wirtschaftskraft (vgl. Abbildung 17 - Abbildung 21).

<sup>68</sup> Dieses Maß gibt nicht ganz die Produktivität an, insofern der Zusammenhang zwischen Einwohnern und geleisteten Arbeitsstunden von verschiedenen Faktoren, vor allem dem Pendelverhalten, abhängt. Weiterhin stellt dieses Maß nur eine grobe Annäherung an den Wohlstand dar.

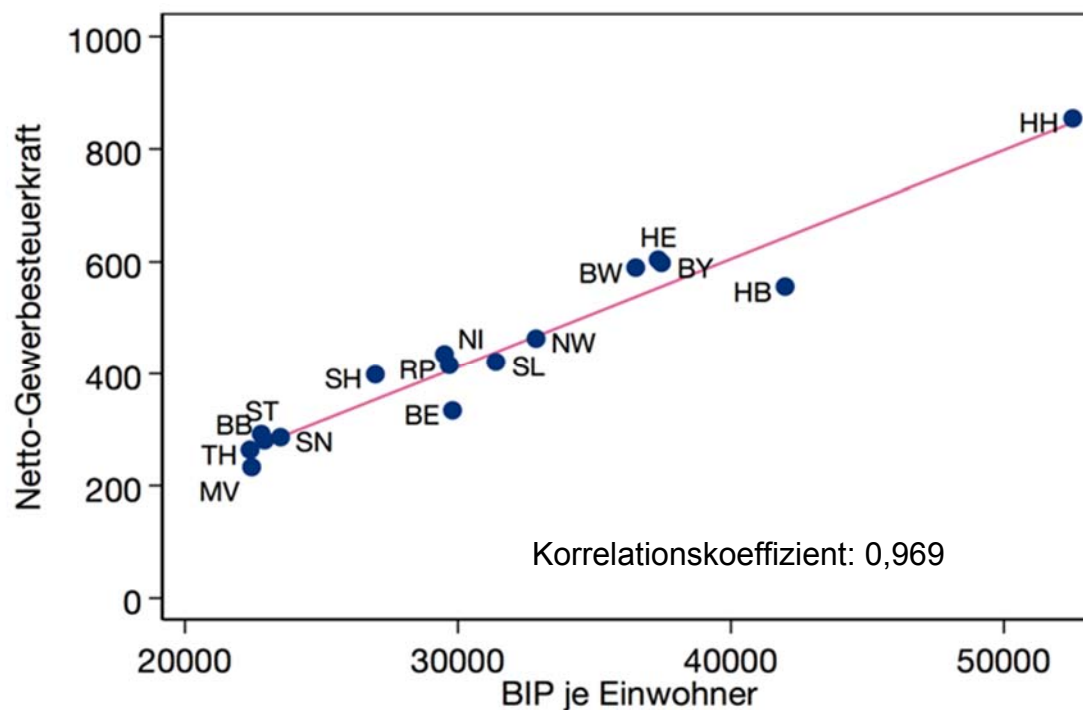
Abbildung 17: Kommunaler Einkommensteueranteil und BIP auf Länderebene, 2012



Quelle: eigene Darstellung. Daten: Bundesministerium der Finanzen und VGR der Länder.

Besonders hoch ist die Korrelation bei der Netto-Gewerbsteuerkraft (definiert als Gewerbesteuererinnahmen bei Ansatz eines bundeseinheitlichen Hebesatzes gemindert um die Gewerbesteuerumlage), da sich diese am Betriebsergebnis orientiert (vgl. Abbildung 18).

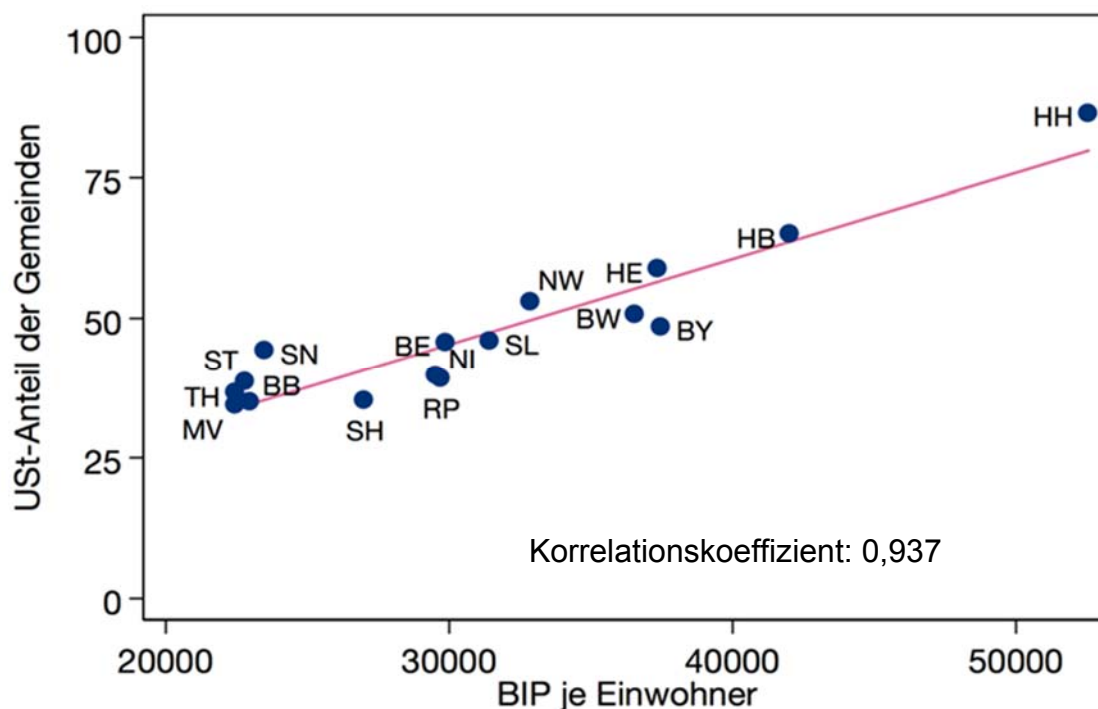
Abbildung 18: Gewerbesteuer und BIP auf Länderebene, 2012



Quelle: eigene Darstellung. Daten: Bundesministerium der Finanzen und VGR der Länder.

Während die Umsatzsteuerzuordnung auf Länderebene die zuvor beschriebene angleichende Wirkung entfaltet, ist der Zusammenhang zwischen dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und dem BIP deutlich positiv (vgl. Abbildung 19). Dies ist insofern wenig überraschend, als dass die Verteilung des kommunalen Anteils am gesamten Umsatzsteueraufkommen nach einem festgelegten Verteilungsschlüssel erfolgt. Dieser orientiert sich an Parametern, die ihrerseits in engem Zusammenhang mit der allgemeinen Wirtschaftskraft stehen (siehe hierzu Kapitel 6.3.3).

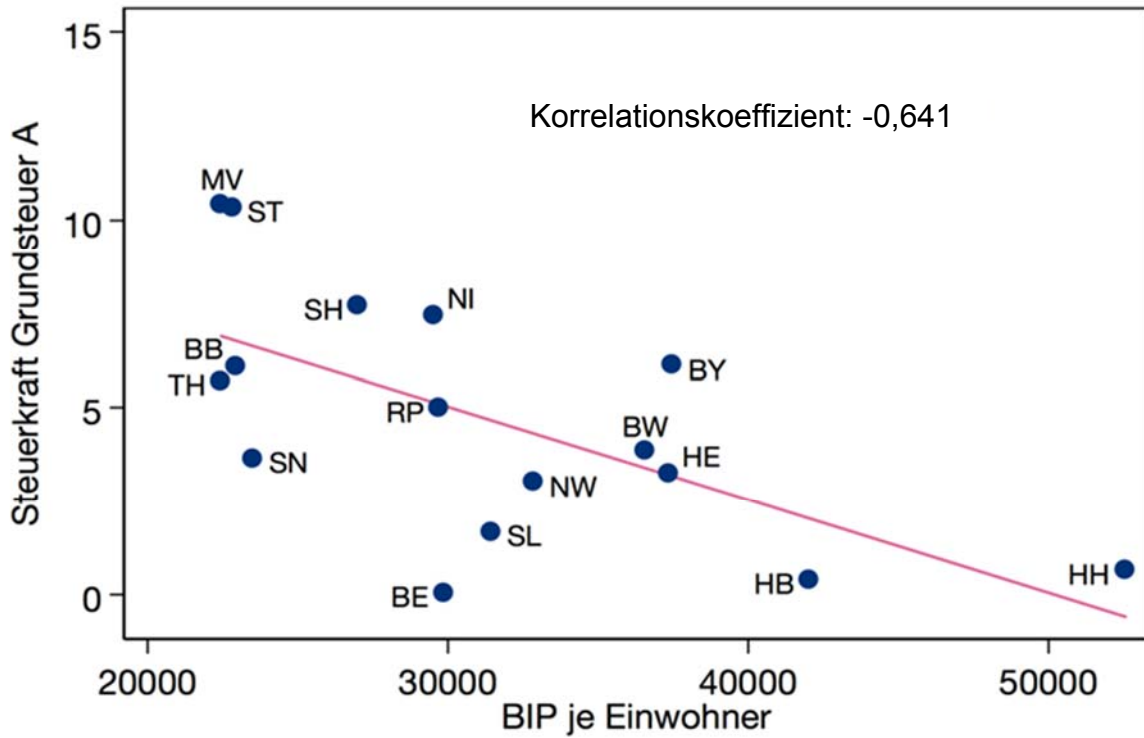
Abbildung 19: Kommunaler Umsatzsteueranteil und BIP auf Länderebene, 2012



Quelle: eigene Darstellung. Daten: Bundesministerium der Finanzen und VGR der Länder.

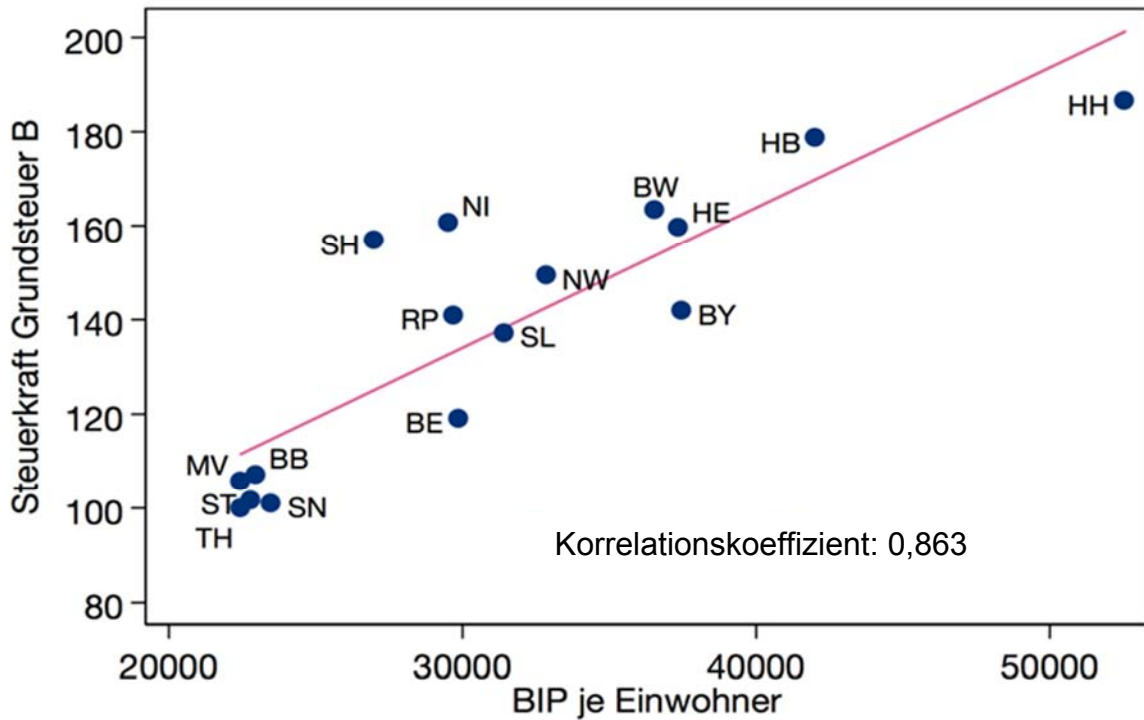
Bei den Grundsteuern weist zwar die Grundsteuer B eine positive Korrelation auf (vgl. Abbildung 21); die Steuerkraft der Grundsteuer A weist dagegen einen negativen Korrelationskoeffizienten auf; eine größere Bedeutung der Landwirtschaft geht dabei wohl mit einer schwächeren Wirtschaftskraft einher (vgl. Abbildung 20). Diese negative Korrelation spielt indes aufgrund des geringen Volumens der Grundsteuer A im Vergleich zu anderen Steuerarten keine wesentliche Rolle.

Abbildung 20: Grundsteuer A und BIP auf Länderebene, 2012



Quelle: eigene Darstellung. Daten: Bundesministerium der Finanzen und VGR der Länder.

Abbildung 21: Grundsteuer B und BIP auf Länderebene, 2012



Quelle: eigene Darstellung. Daten: Bundesministerium der Finanzen und VGR der Länder.

Die hier angestellten Betrachtungen beziehen sich auf Zusammenfassungen auf Länderebene. Eine genauere Untersuchung des Zusammenhangs zwischen regionaler Wirtschaftskraft und kommunaler Steuerkraft sollte jedoch auf disaggregierter Ebene stattfinden. Hierzu werden im folgenden Abschnitt Ergebnisse von Regressionsanalysen dargestellt, die über die hier dargestellten bivariaten Korrelationen hinausgehen (siehe auch Anhang B).

### **7.3 Regressionsanalyse**

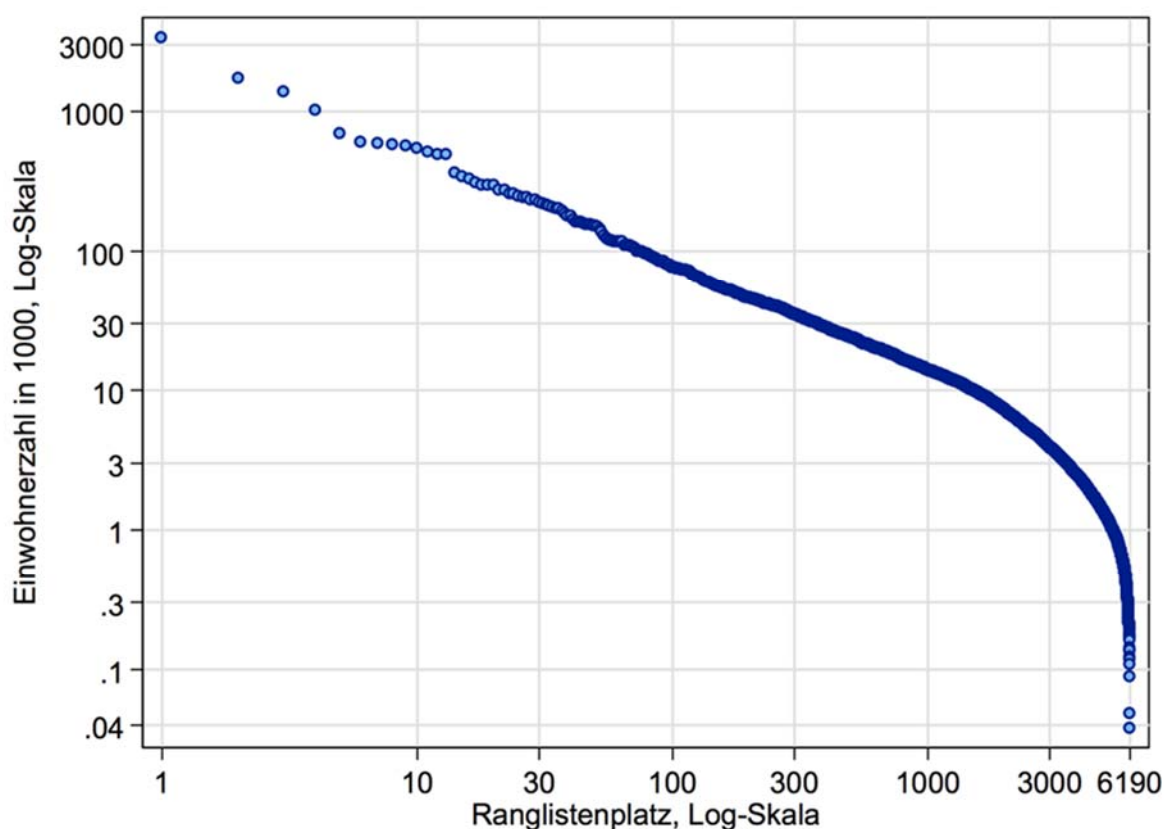
Eine Betrachtung auf disaggregierter Ebene erlaubt es, mehr Datenpunkte zu erfassen. Die Beobachtungseinheit in diesem Abschnitt ist die Gemeinde bzw. der Gemeindeverband oder die kreisfreie Stadt (einschließlich Berlin und Hamburg) in einem bestimmten Jahr. Im Folgenden werden diese Gebietseinheiten vereinfachend als "Kommunen" bezeichnet. Mit Daten der Regionaldatenbank Deutschland (Statistische Ämter des Bundes und der Länder) sowie der Bundesagentur für Arbeit werden auf Ebene der Kommunen Regressionsmodelle geschätzt, deren abhängige Variable jeweils aus dem Steueraufkommen bzw. der Steuerkraft aller LFA-relevanten kommunalen Steuern oder einzelner Steuerarten definiert ist. Im Vergleich zu den zuvor diskutierten bivariaten Analysen können bei diesen Modellen mehrere erklärende Variablen gleichzeitig berücksichtigt werden. Hier wurde regionale Produktivität pro Erwerbstätigen (BIP/Erwt.), Arbeitslosigkeit und Pendelverhalten berücksichtigt, außerdem eine demographische Variable und für das Steueraufkommen auch noch die Hebesätze. Jede Steuerart hat ihre eigene Steuerbasis, anhand derer man ihr Aufkommen sehr gut erklären können sollte. Anstatt diese wiederum den Kommunen zuzuordnen, soll Zweck der empirischen Betrachtung sein, Zusammenhänge anhand gängiger sozio-ökonomischer Variablen über alle Steuerarten hinweg darzustellen.

Die Schätzungen werden querschnittlich für das Jahr 2012 und längsschnittlich für die Jahre 2009 - 2012 durchgeführt, wobei sich die erklärenden Größen immer auf das Vorjahr beziehen. Bei den querschnittlichen Schätzungen liegen gültige Daten zu 6190 Kommunen vor, in denen fast 72 Mio. Einwohner leben bzw. etwa 88 % der deutschen Wohnbevölkerung. Die Wohnbevölkerung verteilt sich nicht zu gleichmäßigen Teilen auf die einzelnen Kommunen. Rund ein Zehntel der mit der Schätzung abgedeckten Einwohner lebt in den vier größten Städten (Berlin, Hamburg, München, Köln), aber natürlich stellen diese Städte nur vier querschnittliche Beobachtungen dar. Umgekehrt



machen die vier kleinsten Gemeinden nur 0,0007 % der insgesamt berücksichtigten Einwohner aus. Abbildung 22 verdeutlicht die sehr unterschiedliche Verteilung der Einwohner auf die Gebietseinheiten. Dabei folgen die etwa 2000 größten Gemeinden bzw. Gemeindeverbände recht gut dem Zipfschen Gesetz, d. h., es besteht ein nahezu linearer Zusammenhang zwischen dem Logarithmus der Einwohnerzahl und dem Logarithmus des Ranglistenplatzes. Unter den kleineren Gemeinden ist der Zusammenhang dann allerdings nicht mehr linear. Daher werden querschnittliche Schätzungen auch mit einer Gewichtung proportional zur Einwohnerzahl vorgenommen.

Abbildung 22: Einwohnerzahl und Ranglistenplatz (nach Einwohnern) der in den querschnittlichen Regressionsmodellen berücksichtigten Kommunen



Quelle: eigene Darstellung.

Die Ergebnisse der Schätzungen zeigen recht deutlich positive BIP-Elastizitäten für die Steuerkraft bzw. das Steueraufkommen der Kommunen. Die Punktschätzer liegen dabei im Bereich von 0,7 bis 0,9, d.h., ein zusätzliches Prozent an BIP/Erwt. im Vorjahr sagt 0,7 - 0,9 % mehr an kommunalem Steueraufkommen bzw. Steuerkraft vorher.

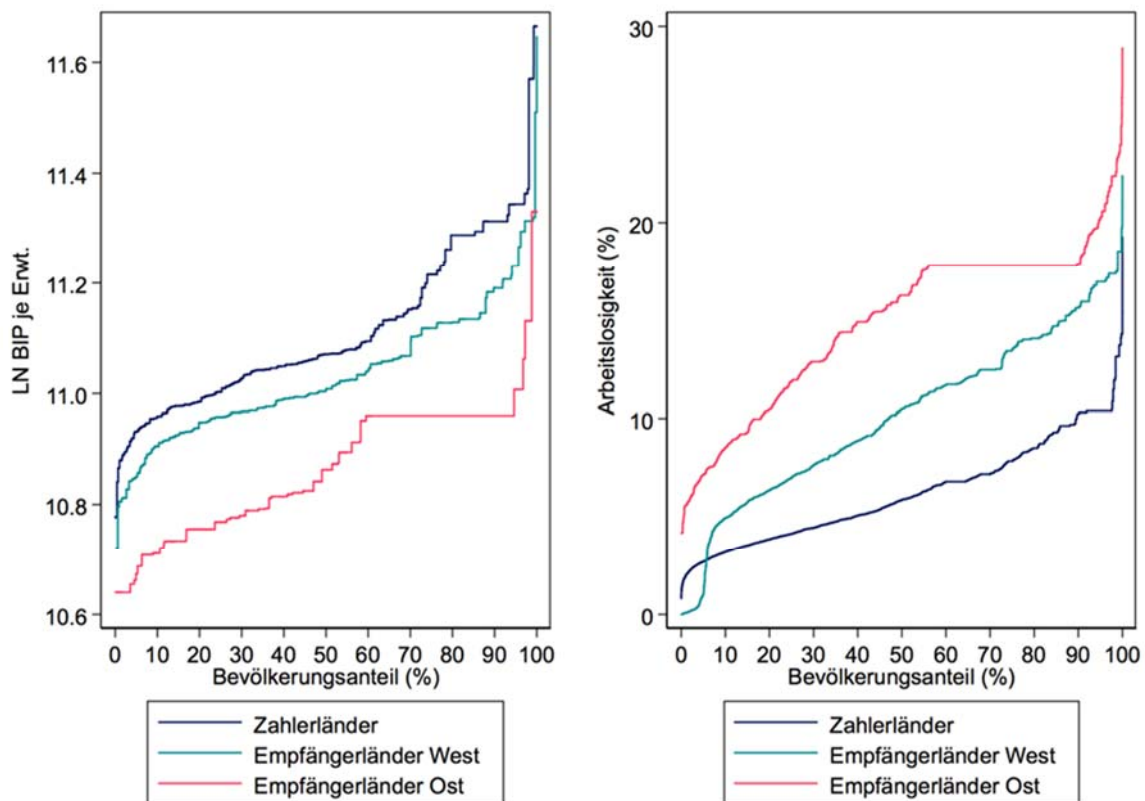
Arbeitslosigkeit senkt wiederum die Steuerbasis: mit jedem Prozentpunkt an Arbeitslosigkeit (in der hier verwendeten Definition) sinken die kommunalen Steuereinnahmen um rund 2 %. Diese Zusammenhänge sind statistisch signifikant. Bei den querschnittlichen Schätzungen zeigt sich weiterhin eine signifikante Bedeutung des Einpendler-Saldos.

Weniger robust erweist sich dagegen die demographische Variable der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Sie zeigt in den ungewichteten Schätzungen zwar den zu vermutenden positiven Effekt, fällt dagegen in den gewichteten Schätzungen statistisch insignifikant aus. Das Gütemaß  $R^2$  – der Anteil der erklärten Varianz – fällt bei den querschnittlichen Modellen mit rund 0,5 (ungewichtet) bzw. 0,7 (gewichtet) hoch aus, wobei die Modelle aber eben nur deutliche Tendenzen angeben und offensichtlich ein beachtlicher Anteil der Varianz aufgrund der Komplexität des Steuersystems unerklärt bleibt.

Bei der Betrachtung einzelner Steuerarten fällt auf, dass ein starker Zusammenhang zwischen Steuerkraft bzw. -aufkommen und der wirtschaftlichen Situation vorliegt, insbesondere bei der Gewerbesteuer und in etwas geringerem Umfang bei den Gemeindeanteilen der Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Umsatzsteuer). Die hohe betragsmäßige Bedeutung dieser Steuerarten gegenüber den Realsteuern erklärt den starken Zusammenhang beim gesamten Steueraufkommen.

Die mit der Regressionsanalyse dokumentierten Zusammenhänge wären im Zusammenhang mit dem LFA ohne größere Bedeutung, wenn die sozio-ökonomische Struktur über die Länder hinweg völlig homogen wäre, trotz Heterogenität innerhalb der Länder. Das ist jedoch nicht der Fall. Für die beiden Variablen BIP/Erwt. und Arbeitslosigkeit zeigt Abbildung 23 deutliche Unterschiede zwischen den Kommunen in den Zahlerländern und denjenigen in den Empfängerländern auf, wobei hier noch zwischen den ostdeutschen und den westdeutschen Empfängerländern unterschieden wird. Um einen Vergleich trotz unterschiedlicher Einwohnerzahl zu ermöglichen, wird in der Abbildung jeweils der Bevölkerungsanteil berücksichtigt, der in der jeweiligen Ländergruppe über eine bestimmte Ausprägung der erklärenden Variable oder einen Wert darunter verfügt.

Abbildung 23: Verteilung von erklärenden Variablen (der querschnittlichen Regressionsmodelle) auf die Bevölkerung, nach Ländergruppen



Quelle: eigene Darstellung.

Beispielsweise geben die Kurven bei einem Bevölkerungsanteil von 50 % den (bevölkerungsgewichteten) Median an. Die Werte beziehen sich auf die 6190 Beobachtungen, die in den querschnittlichen Schätzungen erfasst wurden; aufgrund der zeitlichen Verzögerung in den Modellen repräsentieren die erklärenden Variablen das Jahr 2011. Für das BIP je Erwerbstätigem lässt sich feststellen: Es gibt zwar in den Empfängerländern viele Kommunen (darunter auch einige in Ostdeutschland), deren BIP höher liegt als der Median der Zahlerländer. Aber in allen Perzentilen der Verteilung liegen die Zahlerländer vor den Empfängerländern, wobei insbesondere der Abstand zwischen West und Ost hier recht deutlich ausgeprägt ist. Im Falle der Arbeitslosigkeit liegen die Zahlerländer zumindest ab dem 5. Perzentil vor den Empfängerländern (i.S.v. niedrigerer Arbeitslosigkeit). Beim Median ist der Abstand recht deutlich: 5,9 % in den Zahlerländern gegenüber 10,5 % in den Empfängerländern

West bzw. 16,3 % in Ostdeutschland.<sup>69</sup> Die in den Schätzungen wichtigen Variablen für die kommunale Steuerkraft sind also recht deutlich zugunsten der Zahlerländer verteilt.

Die mit den Modellen vorhergesagten Unterschiede in der Steuerkraft sind nicht unerheblich. Angenommen sei ein Szenario, bei dem das logarithmierte Einkommen je Erwerbstätigem in einem Jahr über alle Kommunen hinweg mit dem bevölkerungsgewichteten Mittelwert identisch wäre; die anderen Variablen blieben dagegen unverändert.

Tabelle 3: Vorhersagen zur Veränderung der kommunalen Steuerkraft je Einw. (in %) bei identischer Verteilung eines Merkmals über die Kommunen

| Region               | LN BIP/Erwt. | Arbeitslosigkeit |
|----------------------|--------------|------------------|
| Zahlerländer         | - 5,9 %      | - 6,2 %          |
| Empfängerländer West | + 1,0 %      | + 2,1 %          |
| Empfängerländer Ost  | + 14,9 %     | + 12,3 %         |

*Anmerkung:* Dargestellt sind bevölkerungsgewichtete Mittelwerte für das Jahr 2012 auf Basis der einwohnergewichteten Schätzung (Tabelle 5, Spalte 2).

Quelle: eigene Berechnungen.

Mit den geschätzten Koeffizienten lassen sich nun Vorhersagen zur regionalen Kommunalsteuerkraft für dieses Szenario berechnen. Verwendet werden hierzu die Koeffizienten der einwohnergewichteten Schätzung (Tabelle 5, Spalte 2). Die Differenz zwischen diesem Szenario und den vorhergesagten Werten auf Basis der tatsächlichen regionalen Verteilung der Einkommen wird dann für jede Kommune ermittelt und in Tabelle 3 für drei Ländergruppen (wiederum bevölkerungsgewichtet) hochgerechnet. Für alle Zahlerländer zusammengefasst würde sich durch dieses Szenario eine um rund 6 % geringere kommunale Steuerkraft ergeben. In den Empfängerländern würde in diesem Szenario dagegen eine höhere Steuerkraft verzeichnet: rund 1 %

<sup>69</sup> Dabei hat aufgrund fehlender Werte zu vielen Kommunen in den Flächenländern die Stadt Berlin ein höheres Gewicht.

mehr gegenüber dem Ausgangszustand in Westdeutschland und fast 15 % in Ostdeutschland (Tabelle 3). Ein qualitativ ähnliches Bild ergibt sich für eine Szenario-Rechnung mit einer gleichmäßigen Verteilung der durchschnittlichen Arbeitslosigkeit über alle Kommunen hinweg. In diesem Fall würden sich noch etwas deutlichere Unterschiede im Westen einstellen und etwas weniger ausgeprägte im Osten.

Diese Rechnungen legen den Schluss nahe, dass die mit den Modellen gemessenen Zusammenhänge nicht nur für die Haushalte der einzelnen Kommunen von Bedeutung sind, sondern auch systematische Unterschiede in der Haushaltssituation zwischen den Ländergruppen vorhersagen, da die sozio-ökonomischen Faktoren unterschiedlich über diese Ländergruppen verteilt sind. In welchem Umfang die Haushalte der jeweiligen Ländergruppen durch die in Abbildung 23 thematisierte ungleiche regionale Verteilung der sozio-ökonomischen Merkmale belastet bzw. begünstigt werden, hängt dann letztlich von der Berücksichtigung der kommunalen Steuerkraft im Rahmen des LFAs ab.

## 8 Fazit

In diesem Gutachten wurde der LFA hinsichtlich der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft untersucht. Die Grundlage der Betrachtungen bildete dabei das geltende Recht. Der demokratische und soziale Bundesstaat nach Art. 20 Abs. 1 GG mit einer aus Bund und Ländern bestehenden verfassungsorganisatorischen Zweigliedrigkeit des Systems sowie das Leitbild der bestehenden solidarischen Finanzverfassung bildeten den Rahmen des Untersuchungsgegenstands.

Der LFA hat die primäre Aufgabe, für einen angemessenen Ausgleich der Finanzkraft zwischen den Ländern zu sorgen, d. h., im Wesentlichen die Einnahmenunterschiede der Länder zu verringern. Das verfassungsrechtlich vorgegebene Ziel ist dabei, alle Länder so mit finanziellen Mitteln auszustatten, dass sie in der Lage sind, die ihnen obliegenden Aufgaben zu erfüllen. Erst aus der föderativen Aufgabenverteilung ergeben sich (finanzverfassungsrechtliche) Konsequenzen zur Durchführung und Finanzierung, die die Ausstattungserfordernisse der einzelnen Gebietskörperschaften offenlegen. In der aktuellen Ausgestaltung des LFAs werden die kommunalen Einnahmen aus den Grundsteuern, der Gewerbesteuer, der Umsatz- sowie der Einkommensteuer in den LFA einbezogen, jedoch nur zu 64 %.

Eine materielle Begründung des Gesetzgebers für diese Verkürzung des Finanzkraftvergleichs ist nicht eindeutig nachzuvollziehen; sie ist vor allem als Bestandteil eines finanzpolitischen Gesamtkompromisses zustande gekommen.

Sachgerecht wäre vielmehr eine *vollständige* Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft. Dafür sprechen verschiedene Gründe:

1. Die Kommunen sind staatsorganisatorisch Teil der Länder und damit keine dritte Ebene im Staat. Das bedeutet, dass trotz der Selbstverwaltungsgarantie und der finanziellen Eigenverantwortung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG den Ländern eine Gewährleistungsgarantie für die Kommunen obliegt. Deshalb können die Länder und ihre Kommunen nicht isoliert voneinander betrachtet werden. Die enge Verflechtung von Land und Kommunen kommt aus finanzwirtschaftlicher Sicht in den hohen, aber von Land zu Land unterschiedlichen Kommunalisierungsgraden zum Ausdruck. In dem Gutachten wird aufgezeigt, dass die Aufgabenverteilung von den Ländern verschieden organisiert ist. Die Kommunen sind in unterschiedlichem Ausmaß an der Erfüllung der Landesaufgaben beteiligt.

Die Beteiligung variiert nicht nur innerhalb eines Landes im Zeitverlauf, sondern ist auch zwischen den Ländern sehr unterschiedlich ausgestaltet. Bei dieser Heterogenität ist es sehr fragwürdig, die Landeseinnahmen (zu 100 %) und die kommunalen Einnahmen (nur zu 64 %) nicht einheitlich für die Berechnung der Finanzkraft der einzelnen Länder im LFA heranzuziehen. Wenn der Pflichtaufgabenbestand der Länder (einschließlich ihrer Kommunen) identisch, die Erfüllung der Aufgaben jedoch unterschiedlich organisiert ist, kann nur eine Gesamtbetrachtung der Einnahmen unter vollständiger Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft ein korrektes und umfassendes Bild der Leistungsfähigkeit eines Landes ergeben. Erst dadurch wird ein hinreichendes Maß an Vergleichbarkeit geschaffen und eine Gleichbehandlung aller Länder im LFA trotz der unterschiedlichen Einbindung der Kommunen in die Aufgabenerfüllung erreicht.

2. Aus der derzeit geltenden gekürzten Einbeziehung resultiert bereits bei der Darstellung der Leistungsfähigkeit eines Landes (Finanzkraft vor Finanzausgleich) ein verzerrtes Bild der tatsächlichen Sachlage. Die vollständige Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft ist sinnvoll, weil sie die tatsächliche Leistungsfähigkeit eines Landes zur Aufgabenerfüllung widerspiegelt; die derzeitige asymmetrische Berücksichtigung von Länder- und kommunaler Finanzkraft führt zu einer Verfälschung dieses Leistungsfähigkeitsvergleichs. Dies muss dann entweder hingenommen oder durch zusätzliche, vertikale Ausgleichselemente (z.B. SoBEZ) kompensiert werden. Ersteres würde eine bewusste Zielverfehlung, letzteres eine bewusste Inkaufnahme eines Systembruchs und einer vermeidbaren Ausweitung der als Ergänzung angelegten vertikalen Zuweisungen sowie eine größere Intransparenz des Ausgleichssystems bedeuten. Beides entspricht nicht der normierten Zielsetzung des LFAs.
3. Obwohl sich die Gemeindefinanzkraft in den ostdeutschen Ländern in den Jahren 2005 bis 2013 relativ erhöht hat, besteht weiterhin ein zum Teil deutlicher Abstand zum Bundesdurchschnitt, sodass ein Ausgleich dieser unterproportionalen Finanzkraft auch in Zukunft erforderlich sein wird. Eine Schließung der Finanzkraftlücke auf kommunaler Ebene bis 2020 ist nach den Erkenntnissen des Gutachtens nahezu ausgeschlossen. Offen ist derzeit noch, was aus den Verhandlungen über die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen als Entlastung der Gemeinden entweder durch Finanzausgleichsleistungen oder sonstige gezielte regionale

Finanzierungshilfen für die Gemeinden resultiert. Da auch einige westdeutsche Flächenländer eine unterproportionale kommunale Finanzkraft aufweisen, scheint eine Lösung, die ausschließlich auf die ostdeutschen Länder begrenzt ist, nicht mehr zeitgemäß und nicht vollständig bedarfsgerecht zu sein. Unter diesem Aspekt und unter dem der Systemvereinfachung ist der erforderliche Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft bereits auf der Stufe des LFA vorzuziehen, indem die kommunale Finanzkraft zu 100 % einbezogen wird.

4. Die Reduzierung der kommunalen Finanzkraft im LFA wird häufig mit einem Werbungskostenargument begründet. Mit diesem Argument soll den Gemeinden ein geschützter eigener Einnahmebereich gesichert werden, um so die eigenen Bemühungen zur Verbesserung ihrer Finanzkraft zu honorieren. Die Befürworter dieser Annahme interpretieren dies als Berücksichtigung eines kommunalen Finanzbedarfs im LFA. Aber diese Argumentation suggeriert eine zuverlässige Kausalität zwischen kommunalen Ausgaben und späteren kommunalen Einnahmen. Eine solche Kausalität deutet auf eine stark ausgeprägte Einflussmöglichkeit der Kommunen auf die eigene Steuereinnahmesituation hin. Die empirischen Untersuchungen haben jedoch gezeigt, dass diese Kausalität de facto nicht besteht. Bei der Betrachtung der kommunalen Steuereinnahmen, die im LFA nur gekürzt berücksichtigt werden, wird das Werbungskostenargument offensichtlich zweifelhaft. Besonders fern ist der Äquivalenzgedanke beim kommunalen Anteil am gesamtstaatlichen Umsatz- und Einkommensteueraufkommen; die Kürzung ist damit sachwidrig. Auch kann der Äquivalenzgedanke bei den Realsteuern schon wegen der Verwendung dieser Steuereinnahmen nicht tragen. Diese erfolgt häufig losgelöst vom zugrundeliegenden Besteuerungsobjekt; die Verknüpfung von Ausgaben und Einnahmen findet in der Realität also keinen Niederschlag.

In der Gesamtbetrachtung ist der derzeitige pauschale Abschlag von 36 % im LFA finanzwirtschaftlich nicht sachgerecht und nicht nachvollziehbar begründet; er ist erkennbar ein Ergebnis politischer Verhandlungen zur Herstellung eines umfassenden Kompromisses im Gesetzgebungsverfahren im Zuge der Finanzausgleichsreform 2005. Auch *WIELAND*, der die Fragestellung aus einer juristischen Perspektive untersucht hat, kommt nach einer umfassenden und systematischen Auswertung von



fachliterarischen Beiträgen und Verfassungsgerichtsurteilen sowie der Analyse verfassungsrechtlicher Grundlagen zu diesem Ergebnis. Er bekräftigt das grundsätzliche Verfassungsgebot, die kommunale Finanzkraft vollständig in den LFA einzubeziehen.

Als Ergebnis des Gutachtens ist festzustellen, dass auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht nur die volle Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den LFA sachgemäß ist, was für eine Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs ausdrücklich empfohlen wird.

## Anhang

### Anhang A: Erläuterungen zur Berechnung und Verwendung der SoBEZ

Um den für den Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft bestimmten Anteil an den SoBEZ nach § 11 Abs. 3 FAG zu ermitteln, veröffentlichte der Bund seit 2005 ein Berechnungsschema im Rahmen seiner Stellungnahmen zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Vor dem Hintergrund verfassungsrechtlicher Vorgaben und der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum LFA legte das Bundesministerium der Finanzen bei der Entwicklung eines Berechnungsschemas auf zwei Aspekte besonderen Wert:

- Zum einen sind der Definition der kommunalen Finanzkraft einheitliche Maßstäbe zugrunde zu legen. Dies erfordert im Rahmen der SoBEZ für unterproportionale kommunale Finanzkraft die gleiche Begriffsabgrenzung wie auf den vorangegangenen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Da die Gemeindefinanzkraft erst im Rahmen des LFAs berücksichtigt wird, bildet § 8 FAG, in dem die Steuereinnahmen der Gemeinden für die Berechnung des LFAs abgegrenzt werden, die Basis.
- Zum anderen gilt auch im Zusammenhang der SoBEZ das föderative Gleichbehandlungsgebot. Dies verlangt, dass bei der Betrachtung von Sonderlasten, die es auszugleichen gilt, alle Länder gleichermaßen eingeschlossen und berücksichtigt werden. Dies führt auch dazu, dass ein Ausgleich von unterproportionaler Gemeindefinanzkraft in den ostdeutschen Ländern dahingehend begrenzt sein muss, dass er das Niveau des Landes mit der geringsten kommunalen Finanzkraft innerhalb der Gruppe der westdeutschen Länder nicht übersteigt.<sup>70</sup>

Die Ermittlung der für den Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft gedachten SoBEZ erfolgt nach einer vom Bundesministerium der Finanzen festgelegten Methode:<sup>71</sup> „...

---

<sup>70</sup> Vgl. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2006): Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen; Berichtsjahr 2005, Berlin 2006, S. 49.

<sup>71</sup> Das folgende Berechnungsschema findet sich bisher in allen Stellungnahmen des Bundes im Rahmen des Solidarpaktes II.

### **1. Kommunale Finanzkraft**

Ausgangspunkt ist die kommunale Finanzkraft der Länder. Sie wird bestimmt durch die Steuereinnahmen der Gemeinden im LFA nach § 8 FAG (kommunale Finanzkraftmesszahl zu 100 %).

### **2. Anhebung der kommunalen Finanzkraft durch Länderfinanzausgleich und allgemeine Bundesergänzungszuweisungen**

Die kommunale Finanzkraft der einzelnen finanzschwachen Länder wird im Verbund mit der Finanzkraft des jeweiligen Landes durch den Länderfinanzausgleich und die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen angehoben. Die Ausgleichszuweisungen und die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen sind daher fiktiv auf die Landes- und die Kommunalebene aufzuteilen. Dies geschieht unter der Annahme, dass nach Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen die (im Finanzausgleich berücksichtigte) relative kommunale Finanzkraft eines Landes gleich der relativen Finanzkraft des betreffenden Landes insgesamt ist (relative Finanzkraft ist das Verhältnis von Finanzkraft- und Ausgleichsmesszahl).

### **3. Relative kommunale Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen**

Die kommunale Finanzkraft der Länder nach Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen ergibt sich, indem zur kommunalen Finanzkraftmesszahl zu 100 % (Schritt 1) die auf die kommunale Ebene entfallenen Ausgleichszuweisungen und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen addiert werden (Schritt 2). Das Verhältnis dieser Zahl zur kommunalen Ausgleichsmesszahl zu 100 % ergibt die relative kommunale Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen.

#### **4. Referenzland**

Vergleichsland ist das westdeutsche Land mit der geringsten relativen kommunalen Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen. 2009 war dies – wie bereits in den Vorjahren – Bremen.<sup>72</sup>

#### **5. Anteilige Auffüllung der Lücke zum Referenzland**

Die Lücke zwischen der jeweiligen relativen kommunalen Finanzkraft der neuen Länder und Berlins (Schritt 3) und der entsprechenden Finanzkraft des Vergleichslandes (Schritt 4) wird jeweils nach den Regelungen des Länderfinanzausgleichs (§ 10 Abs. 1 FAG) und der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 Abs. 2 FAG) aufgefüllt. Die Lücke zum Vergleichsland wird allerdings nur anteilig aufgefüllt, weil ab 2005, dem Jahr der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, die Vollauffüllung auf Mindestauffüllungsniveaus abgeschafft ist.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> 2005 war Saarland das Referenzland.

<sup>73</sup> Eine ausführliche Beschreibung des Verfahrens findet sich in BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2009): Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen; Berichtsjahr 2005 Berlin 2010, S. 8 f.

## Anhang B: Regressionsmodelle zu den Kommunalsteuereinnahmen

In diesem Abschnitt werden Ergebnisse von Schätzmodellen auf Ebene der Gemeinden, Gemeindeverbände bzw. kreisfreien Städte vorgestellt. Im Folgenden werden diese Gebietseinheiten kurz als "Kommunen" bezeichnet. Jede Steuerart hat ihre eigene Bemessungsgrundlage, welche die Steuerkraft sehr gut erklären können sollte. Ziel ist es aber, den Zusammenhang zwischen kommunalen Steuern und gängigen sozioökonomischen Merkmalen zu quantifizieren. Je nach Steuerart sind diese Zusammenhänge dann deutlicher oder weniger deutlich, was sich jeweils in der Erklärungskraft des Modells niederschlägt. Über alle Steuerarten hinweg wird sich zeigen, dass die kommunalen Steuern zusammengenommen recht deutlich mit den erfassten Merkmalen einhergehen.

Als Datengrundlage dient die "Regionaldatenbank Deutschland" (Statistische Ämter des Bundes und der Länder) sowie veröffentlichte Angaben der Bundesagentur für Arbeit, jeweils für die Jahre 2008 – 2012. Einige Angaben fehlen jedoch in einzelnen Gebietseinheiten, so dass diese in der Analyse nicht berücksichtigt werden können. Um Besonderheiten durch Eingemeindungen auszuschließen, werden Kommunen nicht berücksichtigt, sobald sich deren Gebietsfläche um mehr als 1 % verändert. Mit dieser Einschränkung und aufgrund fehlender Angaben zu einzelnen Variablen (bzw. der fehlenden Zuordnung zwischen Datenquellen) deckt die Analyse immerhin noch Kommunen ab, in denen zusammengenommen rund 88 % der deutschen Bevölkerung leben.

Für die Regressionsanalyse werden grundsätzlich lineare Modelle der Form

$$y_i = b_0 + b_1 x_{i,1} + \dots + b_K x_{i,K} + v_i \quad (\text{Gl. 1})$$

spezifiziert. Diese Gleichung soll für einzelne Kommunen  $i$  gelten. Die abhängige Variable  $y$  wird durch mehrere  $x$ -Variablen erklärt, wobei der nicht erklärte Anteil in einem Fehlerterm  $v$  aufgefangen wird. Bei einer Schätzung mit der Methode der kleinsten Quadrate (ordinary least squares, OLS) werden Schätzungen für die Koeffizienten  $\mathbf{b} = [b_0 \ b_1 \ \dots \ b_K]'$  dann bestimmt, indem die Summe der quadrierten Residuen (empirisches Pendant zu dem theoretischen Fehlerterm  $v$ ) minimiert wird. Der Anteil der mit dem Modell erklärten Varianz von  $y$  wird mit dem Bestimmtheitsmaß  $R^2$  angegeben.

Zentrale Annahmen für eine kausale Interpretierbarkeit der Koeffizienten ist die Gültigkeit des postulierten linearen Zusammenhangs zwischen  $y$  und den  $x$ -Variablen sowie

die Unabhängigkeit zwischen den  $x$ -Variablen und dem Fehlerterm  $v$  (zumindest darf keine Korrelation zwischen diesen beiden Komponenten bestehen). Für den ersten Punkt kann evtl. eine Variablentransformation hilfreich sein, z.B. Logarithmierung von Variablen; dies kann im Falle der Variable  $y$  auch zur Stabilisierung der Varianz des Störterms  $v$  beitragen. Der zweite Punkt, der die Exogenität der  $x$ -Variablen fordert, ist tatsächlich kritisch (und kann i.d.R. auch nur schwer geprüft werden): Besteht ein kausaler Zusammenhang auch von  $y$  hin zu  $x$ , so wird  $x$  vom Fehlerterm  $v$  abhängen. Im Rahmen der vorgenommenen Berechnungen wird das Risiko einer solchen Abhängigkeit dadurch reduziert, indem sich die meisten  $x$ -Variablen auf das Vorjahr beziehen. Aufgrund der zeitlichen Verzögerungen im Rahmen der Steuerveranlagung ist ein solches Vorgehen sinnvoll. Weitere Annahmen über den Störterm werden erforderlich im Zusammenhang mit Hypothesentests. So sollten die Fehler verschiedener Beobachtungen nicht korreliert sein und im Idealfall eine einheitliche Streuung aufweisen. Die hier durchgeführten Hypothesentests berücksichtigen jedoch Heteroskedastie (uneinheitliche Varianz) und Gruppierung der Kommunen nach Kreisen.

Mehrere Modelle werden geschätzt, wobei die Variable  $y$  jeweils aus folgenden Größen definiert wird:

- Steueraufkommen insgesamt (netto)
- Steuerkraft insgesamt (netto)
- Steuerkraft der Grundsteuer A
- Steuerkraft der Grundsteuer B
- Steuerkraft der Gewerbesteuer (netto)
- Aufkommen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer
- Aufkommen des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer

Die Steuerkraft der Realsteuern wurde mit dem Hebesatz ermittelt, der sich für die jeweilige Steuerart auf Bundesebene aus dem Verhältnis von Aufkommen und Grundbetrag ergeben würde. Mit "netto" ist gemeint, dass die Gewerbesteuerumlage abgezogen wurde.

Zur Berechnung von  $y$  werden die jeweiligen Größen je Einwohner ausgedrückt und das Ergebnis logarithmiert. Die logarithmische Transformation kann dabei für die Eigenschaften des Modells und zu dessen Interpretation hilfreich sein.

Zur Illustration zeigt Abbildung 24 den Zusammenhang zwischen Steueraufkommen und der Produktivität (s.u.) einmal ohne und einmal mit Logarithmierung beider Größen. Die Residuen, d.h., die Abweichungen der tatsächlichen Beobachtungen von der dargestellten Regressionsgerade, wurden im rechten Teil der Abbildung jeweils standardisiert (durch die Standardabweichung geteilt) dargestellt. Im Falle der "log-log Spezifikation", bei der beide Variablen logarithmiert sind, gleicht die Verteilung der standardisierten Residuen näherungsweise einer Standardnormalverteilung. Die Transformation der Variablen ist bei der Interpretation der Zusammenhänge zu berücksichtigen; sind sowohl  $y$  als auch  $x_j$  logarithmierte Größen (z.B.  $y = \text{LN}$  Steuereinnahmen), kann der zugehörige Koeffizient  $b_j$  als eine Elastizität (in Bezug auf die zugrunde liegenden Größen) interpretiert werden (s.u.),<sup>74</sup> während  $b_j$  näherungsweise als eine Wachstumsrate verstanden werden kann, wenn nur  $y$  logarithmiert ist. Die Logarithmierung ist nur dann möglich, wenn die ursprüngliche Größe einen positiven Wert annimmt. Andernfalls wurde der Steuerbetrag künstlich auf 1 Cent/Einw. angehoben.

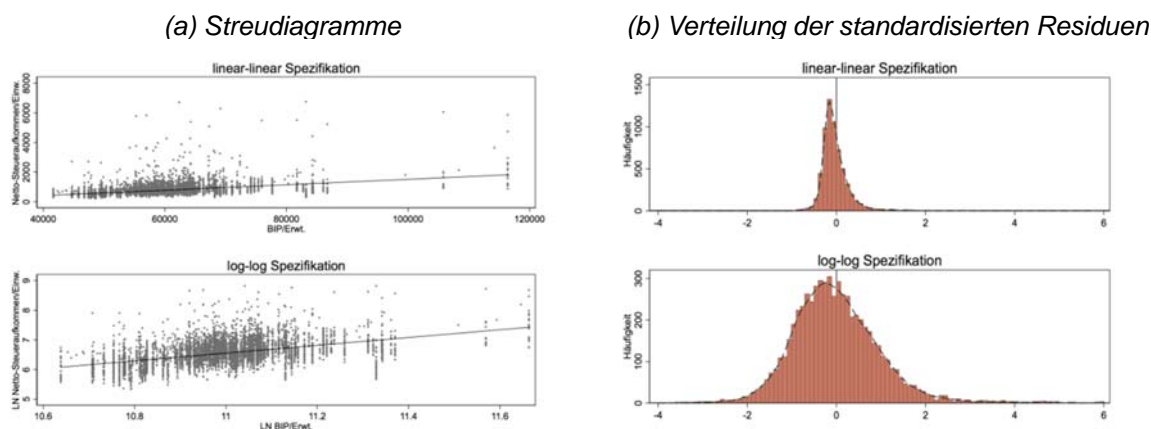
Als erklärende  $x$ -Variablen werden berücksichtigt:

- Logarithmus des Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigem (**BIP/Erwt.**) auf Kreisebene (als Maß für Produktivität)
- **Arbeitslosigkeit** in der Kommune, definiert als prozentualer Anteil der erfassten Arbeitslosen der Rechtskreise SGB II und SGB III an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort
- **Einpendler**, ausgedrückt als prozentualer Anteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort
- **Auspendler**, ausgedrückt als prozentualer Anteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort
- Bevölkerung im **Alter 18 - 64 Jahre**, ausgedrückt als prozentualer Anteil an der Zahl der Einwohner insgesamt (als Maß für das Arbeitskräftepotential)

---

<sup>74</sup> In den Tabellen wird die Logarithmierung einer erklärenden Variable durch den Zusatz "LN" kenntlich gemacht.

Abbildung 24: Illustration zur Variablentransformation – Steueraufkommen und BIP/Erwt.



Anmerkung: Stichprobe wie in Tabelle 4 (Spalte 1), 4 Gemeinden mit sehr hohem Steueraufkommen wurden zur besseren Erkennbarkeit des Zusammenhangs nicht dargestellt. Auf der linken Seite sind jeweils Streudiagramme und geschätzte Regressionsgeraden (mit jeweils nur einer erklärenden Variablen) dargestellt, rechts die Verteilung der aus dieser Regressionsgerade resultierenden standardisierten Residuen (Histogramm und Kerndichteschätzung).

Quelle: eigene Darstellung.

Das hier verwendete Maß für Arbeitslosigkeit stellt nur eine Annäherung an die übliche Arbeitslosenquote dar, da die Zahl der Erwerbstätigen bzw. die Zahl der Selbstständigen auf Gemeindeebene nicht vorliegt.<sup>75</sup> Für das regionalisierte Bruttoinlandsprodukt liegen nur Angaben auf Kreisebene vor, weshalb die Gruppierung nach Landkreisen bei der Berechnung von Varianzen der Koeffizienten berücksichtigt wird. In Spezifikationen für das gesamte Steueraufkommen werden zusätzlich noch Hebesätze auf kommunaler Ebene als erklärende Variablen berücksichtigt, wiederum in logarithmierter Form (wobei ein Hebesatz von 0 künstlich auf 1 gesetzt wurde, um die Berechenbarkeit zu gewährleisten). All diese erklärenden Variablen beziehen sich jeweils auf das Vorjahr. Hinzu kommen noch zwei binäre Variablen für die Ländergruppen: "Empfängerländer West" (HB, NI, NW, RP, SH, SL) und "Empfängerländer Ost" (BB, BE, MV, SN, ST, TH). Mit diesen Variablen sollen mögliche systematische Unterschiede der jeweiligen Ländergruppe gegenüber den "Zahlerländern" (HE, HH, BW, BY) erfasst werden, die noch nicht durch die anderen erklärenden Variablen abgebildet wurden.

<sup>75</sup> Der Zusammenhang zwischen der berechneten Variable und der tatsächlichen amtlichen Arbeitslosenquote ist auf der Ebene der kreisfreien Städte –wo ein Vergleich sinnvoll erscheint – mit einem Korrelationskoeffizienten von 0,99 recht deutlich.



In Tabelle 4 werden die Ergebnisse von OLS-Schätzungen für Steueraufkommen bzw. -kraft im Jahr 2012 zusammengefasst; zwei weitere Tabellen werden dann noch einwohnergewichtete Ergebnisse sowie Ergebnisse auf Basis der Jahre 2009 - 2012 zeigen. Hervorgehoben sind in der Tabelle jeweils die geschätzten (unstandardisierten) Koeffizienten für  $b_j$ , darunter die jeweiligen t-Werte für einen Test der Hypothese  $H_0: b_j = 0$ .<sup>76</sup> Ein betragsmäßig hoher t-Wert bedeutet, dass die Nullhypothese (kein partieller Zusammenhang zwischen  $y$  und  $x_j$ ) unwahrscheinlich ist. Das Signifikanzniveau gibt die Höhe der Irrtumswahrscheinlichkeit, mit der man bei Zutreffen von  $H_0$  diese bei einem zweiseitigen Test irrtümlich ablehnen würde, wieder. In der Tabelle ist das Signifikanzniveau mit Asterisken angegeben: "\*\*\*\*" steht bspw. für eine Irrtumswahrscheinlichkeit von unter 1 %. Um neben der statistischen Signifikanz auch den Erklärungsgehalt der einzelnen  $x$ -Variablen einzuschätzen, werden im unteren Teil der Tabelle die prozentualen Beiträge dieser Variablen zum  $R^2$  des gesamten Modells nach Maßgabe des Shapley-Werts ausgewiesen.<sup>77</sup>

Im ersten Modell wird mit einem  $R^2$  von 0,54 etwa die Hälfte der Varianz der abhängigen Variable – Logarithmus des Netto-Steueraufkommens/Einw. – erklärt. Die erklärenden Variablen sind mit Ausnahme des Hebesatzes der Grundsteuer B und der Variable für "Empfängerländer West" statistisch signifikant. Aufgrund der logarithmischen Transformation kann der Koeffizient der Produktivität als eine Elastizität interpretiert werden: bei einem Anstieg des BIP/Erwt. um 1 % sagt das Modell einen Anstieg des Steueraufkommens um 0,7 % voraus – unter der Annahme, dass alle anderen erklärenden Variablen unverändert blieben. Gemäß Shapley-Wert entfallen auf die Produktivität rund 19 % des Erklärungsgehalts des Modells. Bedeutend in diesem Sinne sind hier auch die Variablen zum Pendlerverhalten mit 16 % des  $R^2$  (Einpendler) bzw. 37 % (Auspendler). Was bedeuten die geschätzten Koeffizienten dieser Variablen? Steigt z.B. die Variable "Auspendler" um 14 [Prozentpunkte] an (was der Standardabweichung dieser Variable entspricht), so sagt das Modell einen Rückgang

<sup>76</sup> Der t-Wert ergibt sich aus der Division des Koeffizienten durch den zugehörigen Standardfehler. Wird bei der Berechnung der Kovarianzmatrix des Schätzers Heteroskedastie (uneinheitliche Streuung des Fehlerterms) berücksichtigt, so sind die Hypothesentests auch bei Vorliegen dieses Problems asymptotisch (bei großen Fallzahlen) valide.

<sup>77</sup> Der Shapley-Wert bietet unter bestimmten (plausiblen) Annahmen eine eindeutige Lösung für dieses Aufteilungsproblem. Er berechnet sich über marginale Beiträge einzelner Variablen zum  $R^2$  in allen denkbaren "Untermodellen", die jeweils Teilmengen der erklärenden Variablen enthalten; der Wert geht also nicht direkt aus dem einen geschätzten Modell hervor. Vgl. HUETTNER, Frank; SUNDER, Marco. (2012). "Axiomatic arguments for decomposing goodness of fit according to Shapley and Owen values." *Electronic Journal of Statistics* 6, 1239-1250.

des Steueraufkommens auf 79 % des ursprünglichen Werts voraus:  
 $\exp[-0,017 \cdot 14] = 0,79$ .

Weiterhin trägt auch die Arbeitslosigkeit mit rund 9 % zur Erklärungskraft des Modells bei. Vergleichsweise wenig Erklärungskraft besitzt, trotz statistischer Signifikanz, die demographische Variable im Modell. Interessant ist auch, dass nach dem Modell Kommunen in Ostdeutschland deutlich niedrigere Steueraufkommen erzielen als Kommunen im Westen; der Abschlag beträgt rund ein Fünftel. Dies ist deswegen bemerkenswert, da das Modell Unterschiede in Produktivität und Arbeitslosigkeit bereits berücksichtigt hat. Die Hebesätze der einzelnen Realsteuern tragen hingegen nur in geringem Umfang zur Erklärungskraft bei.

Entsprechend bleiben die Ergebnisse der anderen erklärenden Variablen auch im Wesentlichen erhalten, wenn in Spezifikation 2 von Tabelle 4 nun der Logarithmus der Netto-Steuerkraft/Einw. als abhängige Variable verwendet wird, wenn also bundeseinheitliche Hebesätze für die Realsteuern unterstellt werden. Die weiteren Spalten betrachten dann noch die einzelnen Steuerarten separat. Nur bei der Grundsteuer A weist die BIP-Variable ein negatives – und sogar statistisch signifikantes – Vorzeichen auf. Dies dürfte darauf hinweisen, dass Landwirtschaft in strukturschwächeren Gegenden (mit geringerer Produktivität) bedeutsamer ist. Bei der Einkommensteuer fällt einerseits der hohe Erklärungsgrad des Modells insgesamt auf, andererseits ein im Vergleich zu den übrigen Spezifikationen geringer Erklärungsbeitrag des Pendlerverhaltens. Dies ist aufgrund des Wohnsitzprinzips bei der Einkommensteuer wenig überraschend. Umgekehrt ist es bei dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, wo fast die gesamte Erklärungskraft vom Pendlerverhalten auszugehen scheint. Unterschiede nach Ländergruppen machen sich bei einzelnen Steuerarten bemerkbar. Bei der Einkommensteuer fällt der Osten gegenüber den westlichen Ländern zurück, selbst bei (hypothetisch) ansonsten gleichen sozio-ökonomischen Variablen. Beim Umsatzsteueranteil liegen ostdeutsche Kommunen dagegen weiter vorn, wohl aufgrund der dort tendenziell höheren Umsatzsteuerergänzungsanteile. Bei den Grundsteuern zeigen sich auch innerhalb des Westens Unterschiede: die Grundsteuerkraft liegt hier in den Empfängerländern bei sonst gleichem BIP höher als in den Zahlerländern, wohingegen die Steuerkraft der Gewerbesteuer und die Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer in den westlichen Empfängerländern tendenziell geringer als in den Zahlerländern ausfallen.

Tabelle 4: OLS Schätzungen, Querschnitt 2012

|   | Aufk.                          | Steuerkraft                    |                                |                                |                                |                                | EinkSt.                        | USt. |
|---|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|------|
|   | insg.                          | insg.                          | Gr St. A                       | Gr St. B                       | Gew St.                        |                                |                                |      |
|   | (1)                            | (2)                            | (3)                            | (4)                            | (5)                            | (6)                            | (7)                            |      |
| <b>LN Hebesatz GrSt. A</b>                | <b>-0.059 ***</b><br>(-2.961)  |                                |                                |                                |                                |                                |                                |      |
| <b>LN Hebesatz GrSt. B</b>                | <b>-0.001</b><br>(-0.011)      |                                |                                |                                |                                |                                |                                |      |
| <b>LN Hebesatz GewSt.</b>                 | <b>0.229 **</b><br>(2.424)     |                                |                                |                                |                                |                                |                                |      |
| <b>LN BIP je Erwt.</b>                    | <b>0.709 ***</b><br>(7.890)    | <b>0.724 ***</b><br>(7.542)    | <b>-1.622 ***</b><br>(-4.285)  | <b>0.449 ***</b><br>(5.407)    | <b>0.861 ***</b><br>(3.612)    | <b>0.601 ***</b><br>(8.833)    | <b>0.839 ***</b><br>(5.916)    |      |
| <b>Einpendler (%)</b>                     | <b>0.014 ***</b><br>(23.156)   | <b>0.015 ***</b><br>(23.031)   | <b>-0.022 ***</b><br>(-10.472) | <b>0.009 ***</b><br>(18.551)   | <b>0.031 ***</b><br>(17.976)   | <b>0.005 ***</b><br>(13.975)   | <b>0.029 ***</b><br>(29.430)   |      |
| <b>Auspendler (%)</b>                     | <b>-0.017 ***</b><br>(-28.826) | <b>-0.017 ***</b><br>(-31.044) | <b>0.038 ***</b><br>(12.680)   | <b>-0.011 ***</b><br>(-20.675) | <b>-0.043 ***</b><br>(-27.560) | <b>-0.002 ***</b><br>(-4.428)  | <b>-0.049 ***</b><br>(-39.159) |      |
| <b>Arbeitslosigkeit (%)</b>               | <b>-0.017 ***</b><br>(-6.702)  | <b>-0.016 ***</b><br>(-5.575)  | <b>-0.031</b><br>(-1.603)      | <b>-0.001</b><br>(-0.299)      | <b>-0.024 ***</b><br>(-4.545)  | <b>-0.020 ***</b><br>(-8.704)  | <b>-0.016 ***</b><br>(-3.724)  |      |
| <b>Einwohner 18-64 J. (%)</b>             | <b>0.010 ***</b><br>(3.637)    | <b>0.009 ***</b><br>(3.087)    | <b>0.030 **</b><br>(2.032)     | <b>-0.012 ***</b><br>(-3.565)  | <b>0.018 *</b><br>(1.793)      | <b>0.010 ***</b><br>(4.401)    | <b>-0.004</b><br>(-0.842)      |      |
| <b>Empfängerländer West</b>               | <b>-0.030</b><br>(-1.160)      | <b>-0.031</b><br>(-1.351)      | <b>0.243 **</b><br>(2.213)     | <b>0.181 ***</b><br>(6.401)    | <b>-0.142 *</b><br>(-1.839)    | <b>-0.096 ***</b><br>(-4.591)  | <b>-0.108 **</b><br>(-2.164)   |      |
| <b>Empfängerländer Ost</b>                | <b>-0.224 ***</b><br>(-5.690)  | <b>-0.231 ***</b><br>(-5.882)  | <b>-0.066</b><br>(-0.347)      | <b>-0.099 ***</b><br>(-2.670)  | <b>-0.049</b><br>(-0.531)      | <b>-0.514 ***</b><br>(-12.651) | <b>0.334 ***</b><br>(4.993)    |      |
| <b>Konstante</b>                          | <b>-2.265 **</b><br>(-2.320)   | <b>-1.399</b><br>(-1.379)      | <b>16.543 ***</b><br>(3.785)   | <b>0.857</b><br>(0.896)        | <b>-3.761</b><br>(-1.412)      | <b>-1.355 *</b><br>(-1.786)    | <b>-3.896 **</b><br>(-2.521)   |      |
| <b>R<sup>2</sup></b>                      | 0.540                          | 0.515                          | 0.205                          | 0.380                          | 0.280                          | 0.739                          | 0.624                          |      |
| <b>Beobachtungen</b>                      | 6190                           | 6190                           | 6190                           | 6190                           | 6190                           | 6190                           | 6190                           |      |
| <b>Shapley R<sup>2</sup>-Anteile (%):</b> |                                |                                |                                |                                |                                |                                |                                |      |
| <i>LN Hebesatz GrSt A</i>                 | 0.5                            |                                |                                |                                |                                |                                |                                |      |
| <i>LN Hebesatz GrSt B</i>                 | 0.7                            |                                |                                |                                |                                |                                |                                |      |
| <i>LN Hebesatz GewSt</i>                  | 2.1                            |                                |                                |                                |                                |                                |                                |      |
| <i>LN BIP je Erwt.</i>                    | 18.9                           | 19.5                           | 12.0                           | 10.0                           | 7.2                            | 23.7                           | 3.3                            |      |
| <i>Einpendler (%)</i>                     | 16.0                           | 19.3                           | 9.0                            | 13.5                           | 19.0                           | 3.8                            | 12.6                           |      |
| <i>Auspendler (%)</i>                     | 36.9                           | 35.7                           | 65.8                           | 40.3                           | 67.4                           | 0.8                            | 79.7                           |      |
| <i>Arbeitslosigkeit (%)</i>               | 8.6                            | 8.8                            | 6.2                            | 2.0                            | 2.2                            | 28.4                           | 1.9                            |      |
| <i>Einwohner 18-64 J. (%)</i>             | 0.4                            | 0.3                            | 3.2                            | 5.6                            | 0.4                            | 0.9                            | 0.7                            |      |
| <i>Empfängerländer West</i>               | 0.6                            | 0.5                            | 2.6                            | 16.9                           | 1.3                            | 1.8                            | 1.0                            |      |
| <i>Empfängerländer Ost</i>                | 15.4                           | 15.8                           | 1.2                            | 11.6                           | 2.5                            | 40.7                           | 0.9                            |      |

Anmerkungen: Die Tabelle gibt unstandardisierte Koeffizienten (fett gedruckt) und deren t-Werte (in Klammern darunter) an. \*/\*\*/\*\* weist auf statistische Signifikanz zum 10 % / 5 % / 1 %-Niveau hin. Varianzen berücksichtigen Heteroskedastie und Gruppierung der Daten nach Kreisen.

Quelle: eigene Berechnungen.

Ein Kritikpunkt an diesen Schätzungen bezieht sich darauf, dass alle Kommunen mit dem gleichen Gewicht eingehen. Vor diesem Hintergrund werden in Tabelle 5 alle Beobachtungen proportional zu ihrer Einwohnerzahl gewichtet. Der Gewichtungsfaktor nimmt dabei im Durchschnitt den Wert 1 an, so dass Aussagen zu statistischer Signifikanz noch verhältnismäßig sinnvoll mit denen aus den ungewichteten Schätzungen verglichen werden können. Für alle Steuern zusammengenommen zeigt sich hier nun eine noch etwas deutlichere Produktivitäts-Elastizität: mit einem Prozent mehr BIP/Erwt. werden rund 0,9 % mehr Steueraufkommen bzw. -kraft vorhergesagt. Der negative Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit ist nun auch noch etwas stärker ausgeprägt: mit jedem Prozentpunkt Arbeitslosigkeit sinken die kommunalen Steuereinnahmen um rund 2 %.<sup>78</sup> Qualitativ erhalten, wenn auch betragsmäßig etwas schwächer ausgeprägt, bleibt der negative Effekt der ostdeutschen Kommunen gegenüber Kommunen im Westen bei sonst vergleichbaren Merkmalen. Geringer fällt nun auch der negative Effekt des Auspendelns aus.

Betrachtet man nun wiederum einzelne Steuerarten in den Spalten 3 – 7, fällt die (im Vergleich zu den ungewichteten Schätzungen) noch höhere BIP-Elastizität bei Gewerbe- und Einkommensteuer auf. Unterschiede nach Ländergruppen fallen dagegen tendenziell geringer aus.

Ist man bereit, auch für die gewichteten Schätzungen  $R^2$  als Maß für Anpassungsgüte zu interpretieren, so ist mit Ausnahme der Modelle für die Einkommensteuer zu konstatieren, dass die gewichteten Beobachtungen besser erklärt werden können als die ungewichteten (aus Tabelle 4). In der Kombination mit den in der Tendenz geringeren Koeffizienten für die Ländergruppen könnte man also folgern, dass die sozio-ökonomischen Variablen, bezogen auf die Bevölkerung, eine noch größere "Erklärungskraft" besitzen als es die ungewichteten Modelle nahe gelegt haben.

Schließlich soll nun noch die längsschnittliche Struktur der zur Verfügung stehenden Regionaldaten umfassender genutzt werden. Die Zahl der Beobachtungen lässt sich schließlich erhöhen, wenn mehrere Jahresscheiben zusammengefasst werden. Das ursprüngliche Modell lässt sich hierfür um den weiteren Index  $t$  für die Zeit erweitern:

$$y_{it} = b_0 + b_1 x_{it,1} + \dots + b_K x_{it,K} + v_{it} \quad (\text{Gl. 2})$$

---

<sup>78</sup> Berechnung:  $\exp[-0,020 * 1] = 0,980$ , d.h., 98 % vom Ausgangsniveau vor Erhöhung der Arbeitslosigkeit um 1 Einheit (=Prozentpunkt).

Tabelle 5: Einwohnergewichtete Schätzungen, Querschnitt 2012

|                               | Aufk.                          | Steuerkraft                    |                               |                                |                                |                               | USt.                           |
|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|
|                               | insg.                          | insg.                          | Gr St. A                      | Gr St. B                       | Gew St.                        | EinkSt.                       |                                |
|                               | (1)                            | (2)                            | (3)                           | (4)                            | (5)                            | (6)                           | (7)                            |
| <b>LN Hebesatz GrSt. A</b>    | <b>-0.086 ***</b><br>(-2.991)  |                                |                               |                                |                                |                               |                                |
| <b>LN Hebesatz GrSt. B</b>    | <b>0.174 ***</b><br>(2.602)    |                                |                               |                                |                                |                               |                                |
| <b>LN Hebesatz GewSt.</b>     | <b>0.246 **</b><br>(2.207)     |                                |                               |                                |                                |                               |                                |
| <b>LN BIP je Erwt.</b>        | <b>0.876 ***</b><br>(13.138)   | <b>0.901 ***</b><br>(12.911)   | <b>-2.560 ***</b><br>(-5.623) | <b>0.415 ***</b><br>(7.146)    | <b>1.062 ***</b><br>(8.920)    | <b>0.730 ***</b><br>(9.487)   | <b>0.777 ***</b><br>(7.064)    |
| <b>Einpendler (%)</b>         | <b>0.014 ***</b><br>(17.973)   | <b>0.015 ***</b><br>(13.746)   | <b>-0.012</b><br>(-1.333)     | <b>0.009 ***</b><br>(14.721)   | <b>0.030 ***</b><br>(19.553)   | <b>-0.000</b><br>(-0.330)     | <b>0.029 ***</b><br>(21.217)   |
| <b>Auspendler (%)</b>         | <b>-0.014 ***</b><br>(-23.655) | <b>-0.014 ***</b><br>(-25.890) | <b>0.027 ***</b><br>(9.474)   | <b>-0.009 ***</b><br>(-20.960) | <b>-0.030 ***</b><br>(-24.433) | <b>-0.001 **</b><br>(-2.314)  | <b>-0.032 ***</b><br>(-40.161) |
| <b>Arbeitslosigkeit (%)</b>   | <b>-0.020 ***</b><br>(-5.779)  | <b>-0.021 ***</b><br>(-6.477)  | <b>-0.128 ***</b><br>(-7.245) | <b>-0.004</b><br>(-1.564)      | <b>-0.035 ***</b><br>(-3.860)  | <b>-0.017 ***</b><br>(-7.328) | <b>0.006</b><br>(1.633)        |
| <b>Einwohner 18-64 J. (%)</b> | <b>0.000</b><br>(0.114)        | <b>-0.003</b><br>(-1.023)      | <b>-0.068 ***</b><br>(-3.580) | <b>-0.018 ***</b><br>(-7.298)  | <b>-0.014 **</b><br>(-2.560)   | <b>0.012 ***</b><br>(3.874)   | <b>-0.021 ***</b><br>(-4.124)  |
| <b>Empfängerländer West</b>   | <b>-0.033</b><br>(-1.488)      | <b>-0.032</b><br>(-1.622)      | <b>0.128</b><br>(1.065)       | <b>0.034 **</b><br>(2.045)     | <b>0.017</b><br>(0.460)        | <b>-0.106 ***</b><br>(-5.533) | <b>0.044</b><br>(1.447)        |
| <b>Empfängerländer Ost</b>    | <b>-0.156 ***</b><br>(-3.992)  | <b>-0.102 **</b><br>(-2.111)   | <b>-0.524</b><br>(-1.307)     | <b>-0.201 ***</b><br>(-6.274)  | <b>0.106</b><br>(1.263)        | <b>-0.344 ***</b><br>(-5.245) | <b>0.044</b><br>(0.719)        |
| <b>Konstante</b>              | <b>-4.695 ***</b><br>(-4.802)  | <b>-2.738 ***</b><br>(-3.530)  | <b>33.341 ***</b><br>(6.590)  | <b>1.555 **</b><br>(2.450)     | <b>-4.730 ***</b><br>(-3.450)  | <b>-2.582 ***</b><br>(-3.079) | <b>-3.513 ***</b><br>(-2.965)  |
| <b>R<sup>2</sup></b>          | 0.718                          | 0.666                          | 0.572                         | 0.595                          | 0.515                          | 0.686                         | 0.772                          |
| <b>Beobachtungen</b>          | 6190                           | 6190                           | 6190                          | 6190                           | 6190                           | 6190                          | 6190                           |

Anmerkungen: Die Tabelle gibt unstandardisierte Koeffizienten (fett gedruckt) und deren t-Werte (in Klammern darunter) an. \*\*\*/\*\* weist auf statistische Signifikanz zum 10 % / 5 % / 1 % -Niveau hin. Varianzen berücksichtigen Heteroskedastie und Gruppierung der Daten nach Kreisen.

Quelle: eigene Berechnungen.

Weiterhin sollen sich die erklärenden Variablen auf das jeweilige Vorjahr beziehen, d. h., mit  $x_{it,j}$  sei eigentlich der Wert der Periode  $t-1$  gemeint. Damit können die Angaben zu den Steuern nur für die Jahre 2009 – 2012 verwendet werden, während die Daten des Jahres 2008 nur zur Berechnung der erklärenden Variablen genutzt werden. Bei Zusammenfassung mehrerer Beobachtungen pro Kommune dürften die Störterme untereinander Abhängigkeit aufweisen, zumindest wenn unbeobachtete Bestimmungsfaktoren der Steuern sich nicht jedes Jahr neu (und zufällig) auf die Kommunen verteilen. Für Hypothesentests wäre dies ein Problem. Beim Fixed Effects Schätzer wird deswegen der Fehlerterm in zwei Komponenten zerlegt:

$$V_{it} = U_i + \theta_{it} \quad (\text{Gl. 3})$$

Die Komponente  $u$  bildet dabei die über die Zeit konstanten und anderweitig nicht gemessenen Erklärungsfaktoren ab, z.B. die günstige räumliche Lage einer Kommune. Dabei darf  $u$  auch korreliert sein mit den kommunenspezifischen Mittelwerten der  $x$ -Variablen, was im Zusammenhang mit "günstiger Lage" und der Arbeitslosigkeit durchaus möglich erscheint. Nur die über die Zeit variierende Komponente  $e$  muss nun unabhängig zwischen den einzelnen Beobachtungen sein. In diesem Fixed Effects Modell können jedoch keine zeitinvarianten Erklärungsvariablen berücksichtigt werden, da deren Effekt nicht von  $u$  unterschieden werden kann; somit fallen nun die Variablen für Ländergruppen aus der Modellspezifikation heraus. Weiterhin ist zur Identifikation einer Konstante  $b_0$  im Modell eine weitere Annahme erforderlich, und zwar dass  $u$  im Mittel über die Kommunen einen Wert von 0 annimmt. Da nicht alle Kommunen gültige Werte für alle Variablen in allen Jahren aufweisen, kommen einzelne Kommunen nicht viermal in den Panelschätzungen vor. In den Schätzungen werden nur Kommunen berücksichtigt, die mindestens zwei Beobachtungen beisteuern, da Kommunen mit nur einer Beobachtung perfekt durch  $u$  erklärt werden könnten und bei diesem Schätzverfahren nicht zur Bestimmung der Koeffizienten  $\mathbf{b}$  beitragen können.

Tabelle 6 dokumentiert Ergebnisse von Fixed Effects Schätzungen analog zu den querschnittlichen Ergebnissen aus Tabelle 4. Die Effekte von BIP/Erwt. und Arbeitslosigkeit auf das gesamte Steueraufkommen sind von der Größenordnung vergleichbar mit denen der vorherigen Schätzungen: 0,8 % mehr Steuerkraft bei einem zusätzlichen Prozent BIP/Erwt. bzw. rund 2 % Steuerkraftverlust bei einem zusätzlichen Prozentpunkt an Arbeitslosigkeit. In den Spezifikationen für einzelne Steuerarten fällt auf, dass die Effekte über alle Steuerarten in die gleiche Richtung zeigen. Im Fall der Grundsteuer A wird also die Tatsache, dass eine Kommune landwirtschaftlicher orientiert bzw. strukturschwächer ist, nun mit dem Term  $u$  abgefangen. Das Pendlerverhalten wirkt sich nun nicht mehr so stark aus, insbesondere haben Auspendler nun aber positive Koeffizienten. Wiederum dürfte hier die Strukturschwäche einer Region eher in  $u$  abgefangen werden, während in den querschnittlichen Modellen ausgeprägtes Auspendeln bei gegebener Produktivität ein Proxy für wenige Jobs vor Ort sein könnte. Ähnlich wie bei den querschnittlichen Spezifikationen zeigt sich die höchste BIP-Elastizität bei der Gewerbesteuerkraft.

Tabelle 6: Fixed Effects Schätzungen, 2009-2012

|                               | Aufk.<br>insg.<br>(1)         | Steuerkraft                   |                               |                               |                               | EinkSt.<br>(6)                 | USt.<br>(7)                   |
|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
|                               |                               | insg.<br>(2)                  | GrSt. A<br>(3)                | GrSt. B<br>(4)                | GewSt.<br>(5)                 |                                |                               |
| <b>LN Hebesatz GrSt A</b>     | <b>-0.006</b><br>(-0.160)     |                               |                               |                               |                               |                                |                               |
| <b>LN Hebesatz GrSt B</b>     | <b>0.229 *</b><br>(1.861)     |                               |                               |                               |                               |                                |                               |
| <b>LN Hebesatz GewSt</b>      | <b>0.518 ***</b><br>(5.353)   |                               |                               |                               |                               |                                |                               |
| <b>LN BIP je Erwt.</b>        | <b>0.741 ***</b><br>(11.412)  | <b>0.801 ***</b><br>(11.625)  | <b>0.273 ***</b><br>(3.341)   | <b>0.305 ***</b><br>(5.368)   | <b>0.926 ***</b><br>(5.172)   | <b>0.727 ***</b><br>(12.723)   | <b>0.610 ***</b><br>(7.089)   |
| <b>Einpendler (%)</b>         | <b>0.003 ***</b><br>(4.109)   | <b>0.003 ***</b><br>(4.415)   | <b>0.000</b><br>(0.174)       | <b>0.002 ***</b><br>(3.720)   | <b>0.012 ***</b><br>(3.250)   | <b>0.002 ***</b><br>(5.510)    | <b>0.001</b><br>(0.574)       |
| <b>Auspendler (%)</b>         | <b>0.010 ***</b><br>(4.446)   | <b>0.011 ***</b><br>(4.199)   | <b>0.011 ***</b><br>(3.192)   | <b>0.003</b><br>(0.660)       | <b>0.019 *</b><br>(1.843)     | <b>0.003 **</b><br>(2.090)     | <b>0.002</b><br>(0.721)       |
| <b>Arbeitslosigkeit (%)</b>   | <b>-0.021 ***</b><br>(-8.568) | <b>-0.023 ***</b><br>(-8.570) | <b>-0.001</b><br>(-0.158)     | <b>-0.013 ***</b><br>(-4.300) | <b>-0.033 ***</b><br>(-3.521) | <b>-0.030 ***</b><br>(-13.567) | <b>-0.020 ***</b><br>(-6.863) |
| <b>Einwohner 18-64 J. (%)</b> | <b>0.012 ***</b><br>(4.543)   | <b>0.015 ***</b><br>(4.543)   | <b>0.012 ***</b><br>(2.792)   | <b>0.015 ***</b><br>(3.344)   | <b>0.025 *</b><br>(1.684)     | <b>0.007 ***</b><br>(3.363)    | <b>0.015 ***</b><br>(2.800)   |
| <b>Konstante</b>              | <b>-7.639 ***</b><br>(-9.441) | <b>-4.132 ***</b><br>(-5.367) | <b>-2.702 ***</b><br>(-2.739) | <b>0.211</b><br>(0.327)       | <b>-8.652 ***</b><br>(-3.789) | <b>-2.853 ***</b><br>(-4.859)  | <b>-4.780 ***</b><br>(-5.954) |
| <b>R<sup>2</sup></b>          | 0.160                         | 0.130                         | 0.006                         | 0.053                         | 0.019                         | 0.451                          | 0.107                         |
| <b>Beobachtungen</b>          | 24936                         | 24936                         | 24936                         | 24936                         | 24936                         | 24936                          | 24936                         |
| <b>Panels</b>                 | 6427                          | 6427                          | 6427                          | 6427                          | 6427                          | 6427                           | 6427                          |

Anmerkungen: Die Tabelle gibt unstandardisierte Koeffizienten (fett gedruckt) und deren t-Werte (in Klammern darunter) an. \*/\*\*/\*\* weist auf statistische Signifikanz zum 10 % / 5 % / 1 %-Niveau hin. Varianzen berücksichtigen Heteroskedastie und Gruppierung der Daten nach Kreisen.

Quelle: eigene Berechnungen.

Nach der Betrachtung aller in diesem Abschnitt untersuchten Modelle, lässt sich konstatieren, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auch auf regional disaggregierter Ebene in einem recht deutlichen Zusammenhang mit den kommunalen Steuereinnahmen bzw. der Steuerkraft steht. Bei einzelnen Steuerarten sind die Zusammenhänge mehr (Gewerbesteuer) oder weniger deutlich bzw. sogar gegensätzlich (Grundsteuer A) ausgeprägt, jedoch überwiegen nach dem Aufkommen diejenigen kommunalen Steuern mit den deutlicher ausgeprägten Elastizitäten.

## **Anhang C: Bundesweite Untersuchung der kommunalen Hebesätze**

In den nachfolgenden Ausführungen wird die Höhe der Realsteuer-Hebesätze der Kommunen untersucht. Dabei sollen Erkenntnisse in Bezug auf die Sachgerechtigkeit des Abschlags von der kommunalen Finanzkraft im LFA entstehen.

Für die Realsteuern legen die Gemeinden die jeweiligen Hebesätze fest und verfügen damit über ein Instrument zur Beeinflussung ihrer Einnahmen. Bei der Ermittlung der Finanzkraft im Rahmen des LFAs hat die Höhe der Hebesätze jedoch insofern keine Relevanz, als das tatsächliche bundesweite Realsteueraufkommen der Gemeinden im Verhältnis der im Vorjahr erzielten länderweisen Grundbeträge dieser Steuern als kommunale Steuerkraftzahlen angesetzt werden. Diese Normierung des Realsteueraufkommens der Kommunen führt im Ergebnis dazu, dass die kommunalen Steuerkraftzahlen und damit die Ausgleichsleistungen im LFA durch die konkrete Festlegung von kommunalen Hebesätzen grundsätzlich nicht beeinflusst werden.

Die Grundsteuern A (agrарische Grundstücke) und B (bebaute/bebaubare Grundstücke) stellen als Substanzsteuern eine konjunkturunabhängige Einnahmequelle dar, während die Gewerbesteuer Gewinne besteuert und damit sehr konjunkturreegibel ist. Unter den drei Realsteuern ist sie aber in Bezug auf das Aufkommen die wichtigste; im Jahr 2012 entfielen vom Realsteueraufkommen 74,6 % nach Abzug der Gewerbesteuerumlage auf die Gewerbesteuer, 24,6 % auf die Grundsteuer B und 0,8 % auf die Grundsteuer A. In Abbildung 25 bis Abbildung 27 werden die Hebesätze des Jahres 2012 auf Ebene der Gemeinden dargestellt.

Bei der Grundsteuer A lag der mittlere Hebesatz bei 311. Dass sich die räumliche Verteilung der Hebesätze wohl nicht nur an der für die Landwirtschaft relevanten Bodenbeschaffenheit orientiert, zeigt die Karte deutlich (Abbildung 25). Insbesondere fällt hier der abrupte Übergang von Nordrhein-Westfalen (im Schnitt 238 %) bzw. Mecklenburg-Vorpommern (267 %) hin nach Niedersachsen auf, wo mit 360 % der höchste mittlere Hebesatz der Länder zu verzeichnen war.

Es überrascht nicht, dass es eher die ländlichen Gemeinden sind, in denen die Grundsteuer A eine gewisse Bedeutung aufweist. Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern konnten im Jahr 2012 im Schnitt rund 14 Euro je Einwohner aus dieser Steuerart verbuchen (Tabelle 7).

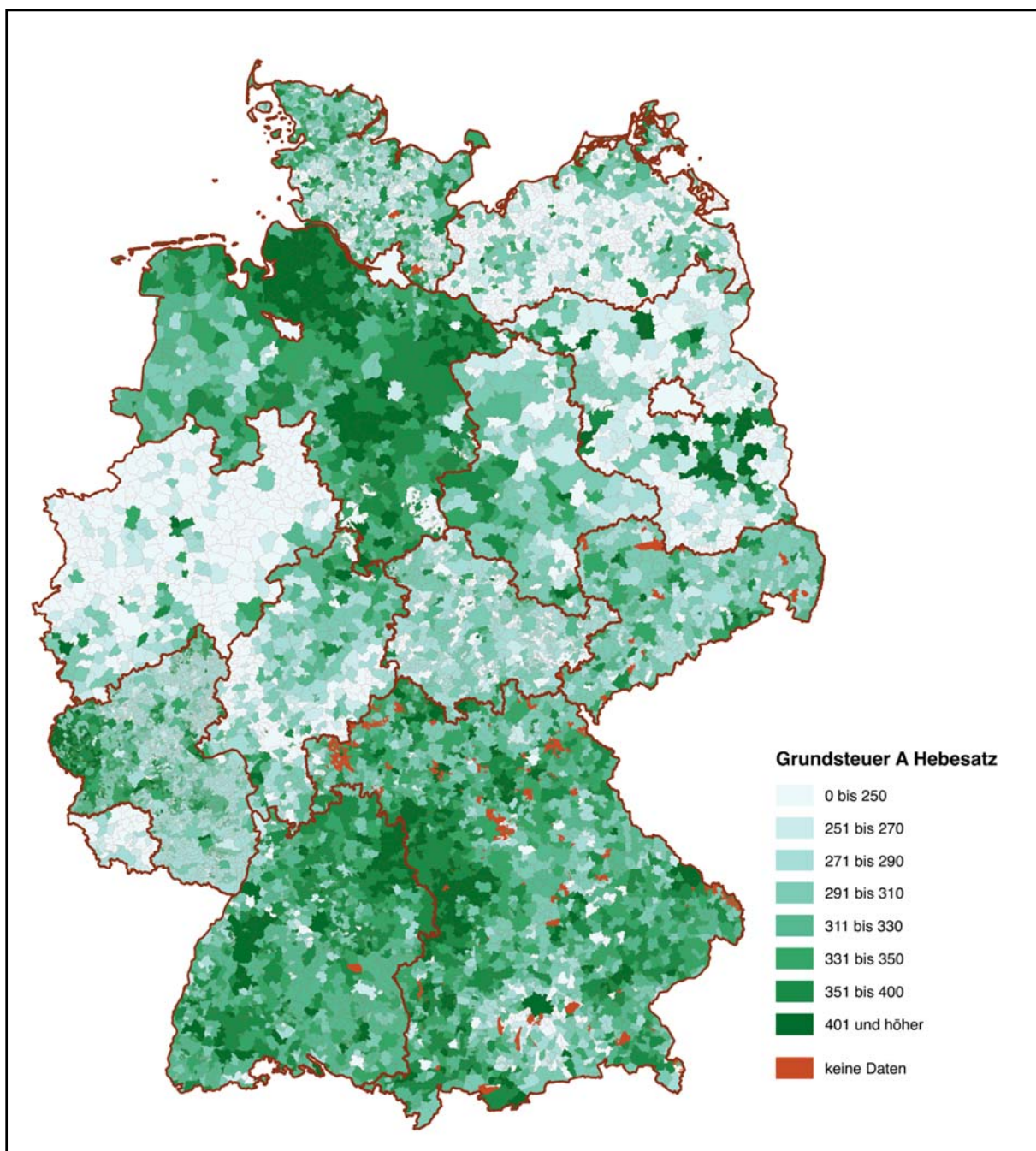


Tabelle 7: Hebesätze und Aufkommen der Realsteuern<sup>79</sup>

| Jahr                   | Einwohnerzahl            | Hebesätze |         |        | (Netto-)Aufkommen je Einw. |         |        |
|------------------------|--------------------------|-----------|---------|--------|----------------------------|---------|--------|
|                        |                          | GrSt. A   | GrSt. B | GewSt. | GrSt. A                    | GrSt. B | GewSt. |
| <b>Deutschland</b>     |                          |           |         |        |                            |         |        |
| 2008                   | bis unter 5 000          | 304       | 322     | 319    | 13                         | 80      | 193    |
|                        | 5 000 bis unter 20 000   | 299       | 326     | 335    | 6                          | 98      | 316    |
|                        | 20 000 bis unter 100 000 | 271       | 365     | 375    | 2                          | 120     | 415    |
|                        | 100 000 und mehr         | 274       | 509     | 443    | 0                          | 179     | 627    |
|                        | Insgesamt                | 296       | 400     | 388    | 4                          | 126     | 419    |
| 2012                   | bis unter 5 000          | 320       | 340     | 335    | 14                         | 93      | 217    |
|                        | 5 000 bis unter 20 000   | 311       | 347     | 341    | 6                          | 112     | 327    |
|                        | 20 000 bis unter 100 000 | 294       | 396     | 385    | 3                          | 141     | 451    |
|                        | 100 000 und mehr         | 288       | 541     | 445    | 0                          | 199     | 634    |
|                        | Insgesamt                | 311       | 425     | 393    | 5                          | 144     | 439    |
| <b>Zahlerländer</b>    |                          |           |         |        |                            |         |        |
| 2008                   | bis unter 5 000          | 339       | 320     | 325    | 12                         | 82      | 231    |
|                        | 5 000 bis unter 20 000   | 320       | 309     | 324    | 5                          | 97      | 369    |
|                        | 20 000 bis unter 100 000 | 303       | 336     | 351    | 2                          | 126     | 510    |
|                        | 100 000 und mehr         | 305       | 472     | 450    | 1                          | 198     | 919    |
|                        | Insgesamt                | 326       | 367     | 377    | 5                          | 127     | 517    |
| 2012                   | bis unter 5 000          | 346       | 330     | 332    | 13                         | 91      | 252    |
|                        | 5 000 bis unter 20 000   | 330       | 324     | 328    | 6                          | 110     | 373    |
|                        | 20 000 bis unter 100 000 | 317       | 361     | 356    | 2                          | 145     | 543    |
|                        | 100 000 und mehr         | 327       | 501     | 449    | 1                          | 218     | 923    |
|                        | Insgesamt                | 336       | 388     | 379    | 5                          | 142     | 531    |
| <b>Empfängerländer</b> |                          |           |         |        |                            |         |        |
| 2008                   | bis unter 5 000          | 284       | 324     | 314    | 13                         | 79      | 166    |
|                        | 5 000 bis unter 20 000   | 281       | 347     | 354    | 6                          | 98      | 260    |
|                        | 20 000 bis unter 100 000 | 263       | 382     | 393    | 3                          | 117     | 372    |
|                        | 100 000 und mehr         | 258       | 532     | 437    | 0                          | 171     | 494    |
|                        | Insgesamt                | 278       | 423     | 398    | 4                          | 126     | 360    |
| 2012                   | bis unter 5 000          | 303       | 347     | 339    | 14                         | 95      | 188    |
|                        | 5 000 bis unter 20 000   | 298       | 371     | 361    | 7                          | 114     | 284    |
|                        | 20 000 bis unter 100 000 | 288       | 415     | 405    | 3                          | 140     | 409    |
|                        | 100 000 und mehr         | 267       | 566     | 442    | 0                          | 190     | 497    |
|                        | Insgesamt                | 297       | 452     | 406    | 5                          | 145     | 382    |

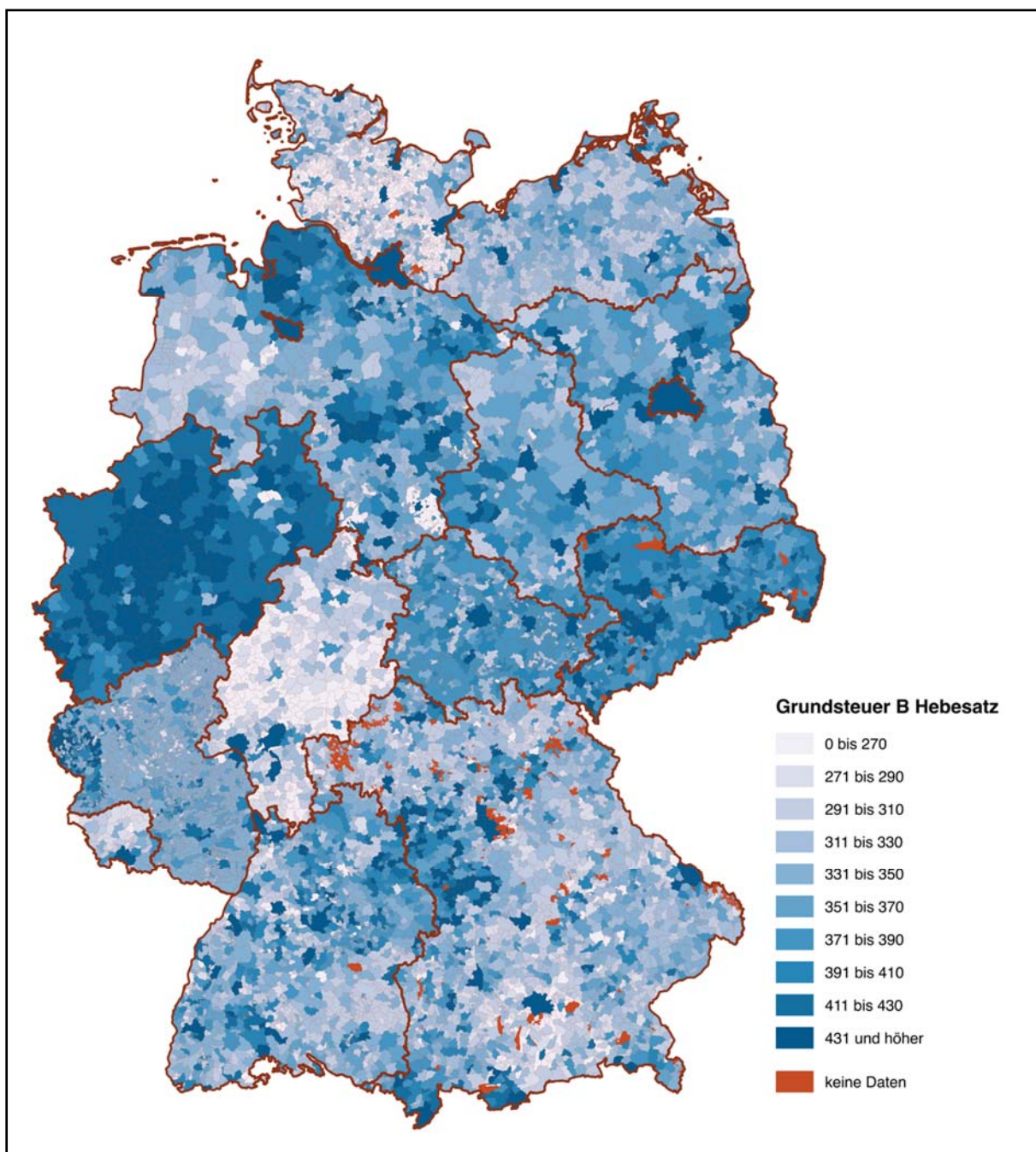
<sup>79</sup> Anmerkung: Ausgewiesen sind jeweils Hebesätze, die sich aus dem Verhältnis von der Summe aus (Brutto-)Aufkommen zur Summe der Grundbeträge der jeweiligen Steuerart in einer bestimmten Gemeindegruppe ergeben. Im Ausgleichsjahr 2012 waren die Länder Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg und Hessen Zahlerländer.

Abbildung 25: Hebesätze der Grundsteuer A, 2012



Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 26: Hebesätze der Grundsteuer B, 2012



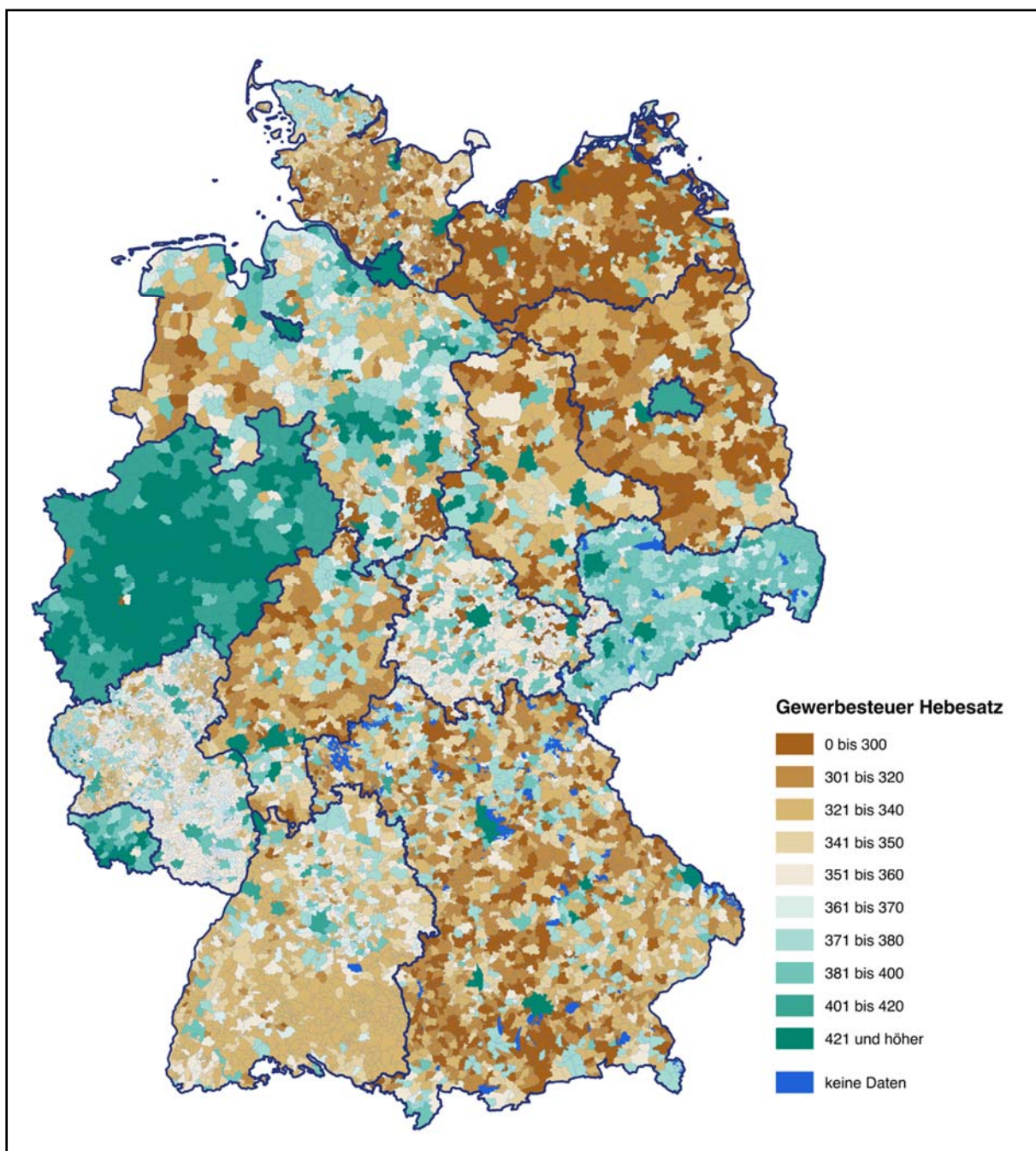
Quelle: eigene Darstellung.

Die Grundsteuer B hatte im Bundesdurchschnitt einen Hebesatz von 425 %, wobei Großstädte mit 541 % deutlich über ländlichen Gemeinden mit 340 % lagen (Tabelle 7, S. 91). Gegenüber dem Jahr 2008 ist in allen Größenklassen ein Anstieg des Hebesatzes zu beobachten; sowohl in den aktuellen Zahlerländern als auch in den aktuellen Empfängerländern des LFAs. Das Aufkommen je Einwohner lag in Städten höher, als es allein der Unterschied in den Hebesätzen erklärt, da in Städten höhere Grundbeträge aufgrund anderer Bebauung und höherer wirtschaftlicher Attraktivität vorherrschen. In den aktuellen Zahlerländern nahmen die Kommunen im Jahr 2012 geringfügig weniger an Grundsteuer B je Einwohner ein als in den Empfängerländern, allerdings bei einem deutlich niedrigeren mittleren Hebesatz (388 % gegenüber 452 %). Dass eine Vielzahl der auf der Karte dargestellten Kommunen über vergleichsweise wenige Einwohner verfügt, ist auf die Bevölkerungsverteilung zwischen Stadt und Land zurückzuführen. In Kombination mit den deutlich geringeren Hebesätzen auf dem Land dominieren die niedrigeren Hebesätze auf der Karte (Tabelle 7). Nordrhein-Westfalen sticht indes hervor mit nahezu flächendeckend hohen Hebesätzen (im Schnitt 471 %). Zusammen mit dem hohen Urbanisierungsgrad ergibt dies ein Aufkommen je Einwohner (164 Euro/Einw.), das damit deutlich über dem der Zahlerländer Baden-Württemberg (148 Euro/Einw.), Hessen (131 Euro/Einw.) und Bayern (128 Euro/Einw.) liegt. Den höchsten Hebesatz-Wert (480 %) unter den Flächenländern findet man für Sachsen, übertroffen nur von den Stadtstaaten mit Berlin an der Spitze (810 %).

Auch bei der Gewerbesteuer weisen die Empfängerländer die höheren Hebesätze auf, wobei hier der Unterschied besonders in den mittelgroßen Städten ausgeprägt ist. Ungeachtet der vergleichsweise niedrigen Hebesätze verfügen die Kommunen in den Zahlerländern über deutlich höhere Einkünfte aus der Gewerbesteuer: 531 Euro je Einwohner gegenüber 382 Euro/Einw. (Tabelle 7). Im Zeitverlauf ist ein (zumindest leichter) Anstieg der Hebesätze festzustellen. Auf der Karte treten besonders Nordrhein-Westfalen, Sachsen und das Saarland mit überdurchschnittlich hohen Hebesätzen hervor (Abbildung 27). Berlin liegt mit einem Hebesatz von 410 % nicht weit vom Bundesdurchschnitt (393 %) entfernt und nimmt je Einwohner sogar weniger aus dieser Steuer ein. Diese Strategie dürfte nicht zuletzt dem Standortwettbewerb mit angrenzenden brandenburgischen Kommunen geschuldet sein. Je Einwohner fallen die höchsten Einnahmen in Hamburg an, mit etwas Abstand gefolgt von Hessen.



Abbildung 27: Hebesätze der Gewerbesteuer, 2012



Quelle: eigene Darstellung.

## Literaturverzeichnis

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2014): Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2004 – 2013, Berlin 2014

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2014): Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Gemeindefinanzreform, Berlin 2014

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2014): Bundespolitik und Kommunalfinanzen, Monatsbericht 09/2012, Berlin 2012

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2014): Der bundesstaatliche Finanzausgleich, Berlin 2014

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2014): Zusammenfassung der Abrechnungsergebnisse für die Jahre ab 2005, Berlin 2014

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2014): Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen; Berichtsjahr 2013, Berlin 2014

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2013): Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen; Berichtsjahr 2012, Berlin 2013

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2012): Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen; Berichtsjahr 2011, Berlin 2012

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2011): Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen; Berichtsjahr 2010, Berlin 2011

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2010): Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen; Berichtsjahr 2009, Berlin 2010

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2009): Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen; Berichtsjahr 2008, Berlin 2009

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2008): Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen; Berichtsjahr 2007, Berlin 2008

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2007): Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen; Berichtsjahr 2006, Berlin 2007

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2006): Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen; Berichtsjahr 2005, Berlin 2006

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2003): Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, in: Schriftenreihe des BMF, Band 73, Berlin 2003

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (1992): Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der BRD, Bonn 1992

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (Hrsg.) (2009): Kosten der Unterkunft und die Wohnungsmärkte - Auswirkungen der Regelungen zur Übernahme der Kosten der Unterkunft auf Transferleistungsempfänger und Kommunen, in: Forschungen Heft 142, Bonn 2009

- DEUTSCHE BUNDESBANK (2014): Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, in: Monatsbericht September 2014, Frankfurt am Main 2014
- DEUTSCHER JURISTENTAG (2014): Beschlüsse, Abteilung Öffentliches Recht, Neuordnung der Finanzbeziehungen – Aufgabengerechte Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen, Hannover 2014
- DÖRING, Thomas / BLUME, Lorenz (2013): Einheitslasten der westdeutschen Länder im bundesstaatlichen Finanzausgleich – eine empirische Schätzung, in: JUNKERNHEINRICH, Martin / KORIOETH, Stefan / LENK, Thomas / SCHELLER, Henrik / WOISIN, Matthias (Hrsg.) (2013): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013, Berlin, S. 479 - 498
- DÖRING, Thomas, BLUME, Lorenz, RISCHKOWSKY, Franziska (2011): Finanzausgleichsbedingte Einheitslasten der Länder – Grundlegende ökonomische Überlegungen und deren Anwendung auf das Einheitslastenabrechnungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, Darmstadt und Marburg
- EBERT, Werner; MEYER, Steffen (1999): Die Berücksichtigung der Gemeindefinanzen im Länderfinanzausgleich – Verfassungsrecht und Ökonomie, Würzburg Economic Papers, Würzburg 1999
- EGGERT, Wolfgang (2014): Solidarpaktfortführungsgesetz, in: Gabler Wirtschaftslexikon
- GESKE, Otto-Erich (1999): Worüber entscheidet das Bundesverfassungsgericht beim Länderfinanzausgleich?, in: Wirtschaftsdienst, 8/1999, Hamburg 1999, S. 487-496
- HENNEKE, Hans-Günther (2014): Bundesdeterminierte kommunale Sozialausgaben und Steuereinnahmen de lege lata und de lege ferenda, in: DVBl (2014): 1422 – 1433 (Ausgabe 22 v. 15.11.2014)
- HENNEKE, Hans-Günter (2000): Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung: eine systematische Darstellung, 2. Auflage, Heidelberg 2000
- HUBER, Peter Michael (2005), in: V. MANGOLDT/KLEIN/STARCK (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 5. Aufl. 2005, Art. 107
- HUETTNER, Frank; SUNDER, Marco (2012): Axiomatic arguments for decomposing goodness of fit according to Shapley and Owen values, in: Electronic Journal of Statistics 6, S. 1239-1250
- INSTITUT „FINANZEN UND STEUERN“ E.V. (Hrsg.) (1999): Entwicklung der Realsteuerhebesätze der Gemeinden mit 50000 und mehr Einwohnern in 1999 gegenüber 1998, in: ifst-Schrift Nr. 376, Bonn 1999
- JUNKERNHEINRICH, Martin (2009): Die fiskalische Einbindung der Kommunen in die deutschen Bundesländer, in: JUNKERNHEINRICH, Martin / KORIOETH, Stefan / LENK, Thomas / SCHELLER, Henrik / WOISIN, Matthias (Hrsg.) (2009): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, Berlin, S. 195 - 220
- KESPER, Irene (1998): Bundesstaatliche Finanzordnung: Grundlagen, Bestand, Aufgaben, Baden-Baden 1998
- KIRCHHOF, Paul (1982): Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie, Köln 1982
- KORIOETH, Stefan (1997): Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen 1997
- LENK, Thomas (2014): Föderalismusreform III – Kritische Analyse der föderalen Finanzbeziehungen und aktuell diskutierte Reformansätze, in: ifst-Schrift Nr. 501, Berlin 2014
- LENK, Thomas, HESSE, Mario (2013): Finanzielle Belastungen der sächsischen Kommunen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Arbeitspapier Nr. 44, Leipzig 2013

- LENK, Thomas, HESSE, Mario, LÜCK, Oliver (2013): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2012/2013, in: Sachsenland Kurier, Heft 06/2013, Dresden 2013
- LENK, Thomas; KUNTZE, Martina (2012): Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020, Gütersloh 2012
- LENK, Thomas / HESSE, Mario (2011): Gemeindefinanzbericht Sachsen, in: Sachsenlandkurier Heft 05/2011, Dresden 2011
- LENK, Thomas (2010): Niveaushiftung im Länderfinanzausgleich seit der Integration der neuen Länder, in: Wirtschaftsdienst, 90. Jahrgang, 2010, Heft 10, S. 661-669, <http://www.wirtschaftsdienst.eu/archiv/jahr/2010/10/niveaushiftung-im-laenderfinanzausgleich/>
- LENK, Thomas (2009): Niveaushiftung im Länderfinanzausgleich durch die Wiedervereinigung – ein mittelfristiges Phänomen?, in: JUNKERNHEINRICH, Martin / KORIOTH, Stefan / LENK, Thomas / SCHELLER, Henrik / WOISIN, Matthias (Hrsg.) (2009): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, Berlin S. 345 - 388
- LENK, Thomas (2008): Ermittlung der angemessenen kommunalen Beteiligung der nordrhein-westfälischen Kommunen an den finanziellen Lasten des Landes Nordrhein-Westfalen infolge der Deutschen Einheit, Leipzig 2008, [http://www.nrw.de/mediadatabase/Gutachten\\_Einheitslasten.pdf](http://www.nrw.de/mediadatabase/Gutachten_Einheitslasten.pdf)
- LENK, Thomas (2000): Die Berücksichtigung der Gemeindefinanzkraft im Länderfinanzausgleich § 8 Finanzausgleichsgesetz, Leipzig 2000
- LENK, Thomas / TEICHMANN, Volkmar (1999): Die fiskalischen Wirkungen verschiedener Forderungen zur Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland: Eine empirische Analyse unter Einbeziehung der Normenkontrollanträge der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen sowie der Stellungnahmen verschiedener Bundesländer, Diskussionsbeiträge Nr. 9, Universität Leipzig, Leipzig 1999
- MAUNZ, Theodor / DÜRIG, Günter u.a. (1997): Grundgesetz. Kommentar, Loseblattsammlung 1969
- MICHALK, Jürgen (2015): Der bundesstaatliche Finanzausgleich, in: GATZER, Werner / Tilmann (Hrsg.) (2015): Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis, Berlin, S. 501 – 532
- OSSENBÜHL, Fritz (1984): Verfassungsrechtliche Grundfragen des Länderfinanzausgleichs gemäß Art. 107 II des GG, 1984 Baden-Baden
- PEFFEKOVEN, Rolf (1987): Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F. Band 45, Tübingen 1987
- PITLIK, Hans (2004): Zur politischen Rationalität der Finanzausgleichsreform in Deutschland, Hohenheimer Diskussionsbeiträge Nr. 239/2004, Stuttgart 2004
- POPITZ, Johannes (1932): Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932
- RENZSCH, Wolfgang (1991): Finanzverfassung und Finanzausgleich, Bonn 1991
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2014): Mehr Vertrauen in Marktprozesse, in: Jahresgutachten 2014/2015, Wiesbaden 2014
- SCHÄFER, Sebastian, S.; ZIMMERMANN, Horst (2011): Ausgabenvergleich zwischen Bundesländern. In: Wirtschaftsdienst 91 (4), Hamburg 2011, S. 249–256
- SCHULTE, Hubert (2013): Anreize im bundesstaatlichen Finanzsystem – Wirklich ein Schlüsselthema für die Neuordnung ab 2020?, in: JUNKERNHEINRICH, Martin / KORIOTH, Stefan / LENK, Thomas / SCHELLER, Henrik / WOISIN, Matthias (Hrsg.) (2013): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013, Berlin, S. 387 – 406



SCHULTE, Hubert (2012): „Absolut bescheuert“ oder kann der bundesstaatliche Finanzausgleich ab 2020 an das geltende Ausgleichssystem anknüpfen? in: JUNKERNHEINRICH, Martin / KORIOTH, Stefan / LENK, Thomas / SCHELLER, Henrik / WOISIN, Matthias (Hrsg.) (2012): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012, Berlin, S. 405 - 420

SEITZ, Helmut (2000): Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung. Gutachten, Frankfurt (Oder) 2000

SIEVERT, Olaf: Wissenschaftliches Symposium “Zukunft des föderalen Finanzausgleichs“, Diskussionsbeitrag zum Teilthema “Gründe für oder gegen eine vollständige Berücksichtigung der Gemeindesteuern im Finanzausgleich“, Hamburg 2000

THÜRER, Daniel (1986): Bund und Gemeinden, Berlin 1986

WENDT, Rudolf (2014), Stellungnahme zu der Antragsschrift der Bayerischen Staatsregierung und der hessischen Landesregierung vom 4. März 2003, Saarbrücken 2014

WERNSMANN, Rainer (2011): in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 107, 2011

WIELAND, Joachim (2014): Normenkontrollantrag der Länder Bayern und Hessen zum bundesstaatlichen Finanzausgleich (2BvF 1/13): Stellungnahme der Freien Hansestadt Bremen, Drucksache 18/1336, in: Bremische Bürgerschaft (2014)

WIELAND, Joachim (2015): Das verfassungsrechtliche Gebot der vollständigen Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den Länderfinanzausgleich, Speyer 2015

## **Gesetzestexte, Verordnungen und Entscheidungen**

Bundesverfassungsgericht (1992): Urteil vom 27.5.1992, zitiert als: BVerfGE 86, 148 ff.

Bundesverfassungsgericht (1999): Urteil vom 11.11.1999, zitiert als: BVerfG, Urteil vom 11.11.1999

DEUTSCHER BUNDESRAT (Hrsg.) (2014): BR-Drucksache 393/14

Deutscher Bundesrat (Hrsg.) (2013): BR-Drucksache 681/13

DEUTSCHER BUNDESRAT (Hrsg.) (2012): BR-Drucksache 455/12

Deutscher Bundestag (Hrsg.): BT-Drucksache II/480

Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen in der Fassung vom 10. März 2009 (BGBl. I S. 502), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Mai 2012 (BGBl. I S. 1030)

Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen vom 06.12.2011, (BGBl. I S. 2563)

Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder vom 02.03.2009, (BGBl. I S. 416, 428)

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 20.12.2001, (BGBl. I S. 3955, 3956)

Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen vom 09.09.2001, (BGBl. I S. 2302)

Gesetz zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform vom 29.10.1997, (BGBl. I, Jg. 1997, S. 2590 ff.)

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 23.6.1993, (BGBl. I, Jg. 1993, S. 979) geändert durch das Gesetz zur Unternehmenssteuerreform vom 29.10.1997, (BGBl. I, Jg. 1997, S. 2598)

Gesetz über den Finanzausgleich unter den Ländern (Länderfinanzausgleichsgesetz) vom 27.4.1955, (BGBl. I, Jg. 1955)

Sozialgesetzbuch – Zweites Buch: Grundsicherung für Arbeitssuchende vom 20.12.2012, (BGBl. I S. 2781)