

Geißler, René; Boettcher, Florian

Article — Published Version

Disparitäten in der Entwicklung der Gemeindesteuern

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Geißler, René; Boettcher, Florian (2016) : Disparitäten in der Entwicklung der Gemeindesteuern, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 96, Iss. 3, pp. 212-219,
<https://doi.org/10.1007/s10273-016-1959-3>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/141393>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

René Geißler, Florian Boettcher

Disparitäten in der Entwicklung der Gemeindesteuern

Steuern stellen die wichtigste Einnahmequelle der Kommunen dar. Sie sind von 2004 bis 2014 sehr dynamisch gewachsen. Allerdings profitieren nicht alle in gleichem Maße. Die Länderdurchschnitte sind daher wenig repräsentativ. Besonders in den Kommunen der wirtschaftsstarke Länder sind die landesinternen Differenzen tendenziell groß. Gemessen an den absoluten Maßzahlen wachsen die Disparitäten bundesweit zwischen den Kommunen, was an wenigen Ausreißern hoher Steuereinnahmekraft liegt. Die relative Ungleichheit bleibt hingegen stabil. Die Mobilität der Kommunen in der Verteilung ist gering. Insbesondere für die steuerschwachen Kommunen ist dies betrüblich, denn deren Chance aufzuholen, ist begrenzt.

Im bundesweiten Durchschnitt sind Steuern die wichtigste Einnahmekategorie der Kommunen. Im Jahr 2014 deckten sie 39% der bereinigten Gesamteinnahmen. Über die rein fiskalische Bedeutung hinaus besitzt das Steueraufkommen eine hohe lokalpolitische Bedeutung, denn Steuern gehören zu den grundsätzlich frei disponiblen Einnahmen. Die interkommunale Verteilung ist daher auch ein Indiz für den Freiheitsgrad lokaler Politik. Hohe Steuereinnahmen stehen für größere Gestaltungsspielräume.

Das gemeindliche Steueraufkommen steht in einem engen Zusammenhang mit der lokalen Wirtschaftskraft. Es variiert daher interkommunal ganz erheblich. Disparitäten in der Wirtschafts- und Steuerkraft sind für sich genommen nicht ungewöhnlich. Problematisch werden sie, wenn sich aus ihnen selbst verstärkende Zyklen ergeben und sich die regionalen Disparitäten fortwährend vergrößern. Solche Zyklen wurden in jüngerer Zeit z.B. anhand kommunaler Investitionen oder Kassenkredite festge-

stellt.¹ Das Bild der sich öffnenden Schere zwischen den Kommunen gehört daher zum Standardrepertoire der Finanzdebatte. Die Steuerkraft ist nicht allein Ausdruck, sondern ebenso treibende Kraft hinter diesen Zyklen.

Methodik

Die nachfolgenden Berechnungen basieren auf der Realsteuerstatistik des Statistischen Bundesamtes für die Jahre 2004 und 2014.² Die tatsächlichen Steuereinnahmen der Gemeinden sind nicht direkt miteinander vergleichbar, da sie auch aus lokalpolitischen Entscheidungen über die Hebesätze der Realsteuern resultieren.³ Aus diesem Grund beruhen die folgenden Analysen auf der sogenannten Steuereinnahmekraft, bei der die gemeindlichen Einnahmen aus Grund- und Gewerbesteuer nicht auf Basis der tatsächlichen, sondern anhand eines bundesweit einheitlichen jahresdurchschnittlichen Hebesatzes ermittelt werden. Hierdurch werden interkommunale Aufkommensunterschiede, die das Resultat divergierender Steuerhebesätze sind, ausgeblendet. Im Jahr 2004 stellten sich die Hebesätze im Bundesdurchschnitt wie folgt dar: Grundsteuer A 289%, Grundsteuer B 385%, Gewerbesteuer 388%. Im Jahr 2014 lagen diese

Dr. René Geißler ist Projekt-Manager für kommunale Finanzen bei der Bertelsmann Stiftung.

Dr. Florian Boettcher ist Mitarbeiter im Referat für kommunale Finanzen des Ministeriums für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen.

- 1 Vgl. F. Arnold, F. Freier, R. Geißler, P. Schrauth: Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen, in: DIW Wochenbericht, Nr. 43/2015, S. 1031-1040; F. Arnold, F. Boettcher, F. Freier, R. Geißler, B. Holler: Kommunaler Finanzreport 2015, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2015, S. 111 ff. Für die Gemeinden Nordrhein-Westfalens wurde in einer Langfristbetrachtung eine Zunahme der Disparitäten attestiert. Vgl. F. Boettcher: Geht die Schere zwischen reichen und armen Kommunen auseinander?, in: der gemeindehaushalt, Nr. 1/2014, S. 1-6.
- 2 Vgl. Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern. Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1.
- 3 Vgl. zu den verschiedenen Gemeindesteuerarten Kasten 1.

Kasten 1 Gemeindesteuern

Den Gemeinden steht das Aufkommen aus Grund- und Gewerbesteuer (Substanz- bzw. Realsteuern) sowie den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern zu. Hinzu treten Anteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Die Kreise verfügen über keine wesentlichen eigenen Steuerquellen mehr. Sie sind über die Kreisumlage jedoch indirekt an der Steuerkraft ihrer kreisangehörigen Gemeinden beteiligt.

Die Grundsteuer A zielt auf Grundstücke der Land- und Forstwirtschaft. Die Grundsteuer B belastet bebaute oder bebaubare Grundstücke und Gebäude. Die Gewerbesteuer besteuert im Wesentlichen den Ertrag von Gewerbebetrieben. Grund- und Gewerbesteuer sind bundesgesetzlich geregelt. Der Messbetrag der Steuern wird durch die Finanzämter festgestellt. Die Gemeinden besitzen nach Artikel 106 Abs. 6 Grundgesetz das Recht, die darauf anzuwendenden Hebesätze selbst zu bestimmen. Insbesondere in Bezug auf die Grundsteuer B wurde diese Option in den vergangenen Jahren intensiv genutzt. So stieg der durchschnittliche Hebesatz von 401 Punkten (2009) auf 441 Punkte (2014).

1970 wurde die Steuerordnung dahingehend geändert, eine gleichmäßigere interföderale und interkommunale Verteilung der Einnahmen zu erreichen. Seitdem führen die Gemeinden einen Teil ihrer Gewerbesteuer als Umlage an Bund und Länder ab. Im Gegenzug wurde ihnen ein Anteil an der Einkommensteuer gewährt. Er beträgt heute 15% des Gesamtaufkommens. Seit 1998 erhalten die Gemeinden als Ausgleich für die damals abgeschaffte Gewerbekapitalsteuer zudem einen Anteil von 2,2% an der Umsatzsteuer, der gemäß Art. 106 Abs. 5a GG „auf der Grundlage eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels“ an die Gemeinden verteilt wird. Die fiskalisch bedeutsamsten Steuerarten sind die Gewerbe- und Einkommensteuer (vgl. Abbildung 1). Der bei weitem größte Teil der Gemeindesteuern steht daher in direktem Zusammenhang mit der lokalen Wirtschaftskraft.

teils deutlich höher: Grundsteuer A 320%, Grundsteuer B 441%, Gewerbesteuer 397%. Die Steuereinnahmekraft entspricht in der bundesweiten Summe den tatsächlichen Ist-Einnahmen.

Unsere Untersuchung setzt auf der Ebene der kreisfreien Städte und Kreise an. Letztere werden über die Durchschnittswerte ihrer verbandsangehörigen Gemeinden erfasst. Über die Kreisdurchschnitte werden Ausreißer hoher Steuerkraft unter den über 11 000 Gemeinden geglättet.⁴ 2004 belief sich die Zahl kreisfreier Städte und Kreise auf 435. Infolge von Kreisfusionen und Einkreisungen in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Sachsen schrumpfte die Zahl 2014 auf 398 Kommunen. Um beide Jahre vergleichen zu können, wurden die Kreise des Jahres 2004 auf die Struktur des Jahres 2014 bereinigt.

Die Untersuchung vergleicht die Steuereinnahmekraft der Jahre 2014 und 2004. Angesichts preisbereinigter Wachstumsraten von 1,2% und 1,6% können beide Jahre im weitesten Sinne als konjunkturelle Normallagen bezeichnet werden.⁵ Besondere Boomphasen überzeichnen dahingegen die Disparitäten zwischen den Kommunen; Krisen verringern sie. Um die Steuereinnahmekraft zwischen den Kommunen vergleichbar zu machen, wird diese pro Einwohner angegeben. Bei der Interpretation der

4 So verzeichnete z.B. die Gemeinde Büttel (33 Einwohner/km², Kreis Steinburg, Schleswig-Holstein) 2014 eine Steuereinnahmekraft von über 100 000 Euro je Einwohner. Vgl. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein: Realsteuervergleich in Schleswig-Holstein 2014, Hamburg 2015, S. 49.

5 Vgl. Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Bruttoinlandsprodukt, Bruttonationaleinkommen, Volkseinkommen, Lange Reihen ab 1925, Wiesbaden 2015, S. 3.

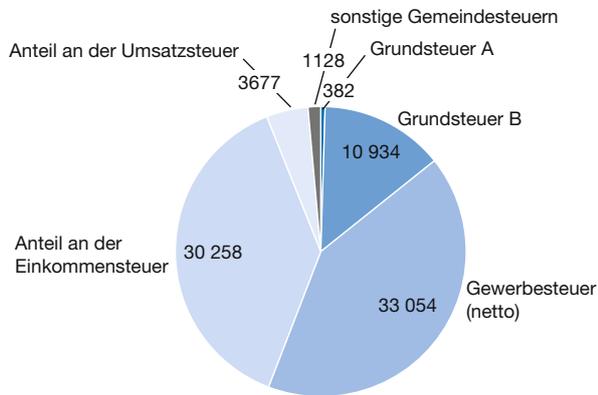
Daten muss berücksichtigt werden, dass dieser Indikator für demografische Effekte anfällig ist. In schrumpfenden Regionen wird die Steuereinnahmekraftentwicklung über- und in wachsenden Regionen tendenziell unterzeichnet.

Entwicklungen auf Länderebene

Abbildung 2 zeigt das Niveau der Steuereinnahmekraft je Einwohner auf Länderebene für die Jahre 2004 und 2014. Bereits auf dieser Ebene sind Unterschiede offensichtlich. Es bilden sich drei Ländergruppen heraus: Vier steuerstarke Länder mit Hessen, Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Sie liegen über dem bundesweiten Durchschnitt. Es folgt ein Mittelfeld aus den weiteren vier westdeutschen Flächenländern. Die fünf ostdeutschen Länder liegen als geschlossene Gruppe abgeschlagener Steuereinnahmekraft zurück. Die drei Ländergruppen sind über die Zeit stabil, gleichwohl verläuft die Reihung 2014 kontinuierlicher als 2004. Die Trennung der drei Ländergruppen war 2004 stärker ausgeprägt und sie waren in sich homogener.

Ein Grund des heute kontinuierlicheren Verlaufs liegt im relativ stärkeren Wachstum der Steuereinnahmekraft in Ostdeutschland. 2004 erreichten die Gemeinden dort lediglich 45% des Westniveaus, 2014 knapp 60%. Das stärkere Wachstum der vergangenen Dekade sollte jedoch nicht überschätzt werden. Zum einen ist es ein lediglich statistischer Effekt aus den geringen Ausgangswerten. Auch wenn der prozentuale Abstand schrumpft, wächst der nominale. Hinzu treten die bereits genannten demografischen Effekte. Darüber hinaus lässt sich das vergleichsweise stärkere Wachstum in Ostdeutschland nicht ohne weiteres in die Zukunft fortschreiben, da mit sinkender Bevölkerungszahl langfristig auch das Erwerbs-

**Abbildung 1
Gemeindesteuern 2014**
in Mio. Euro



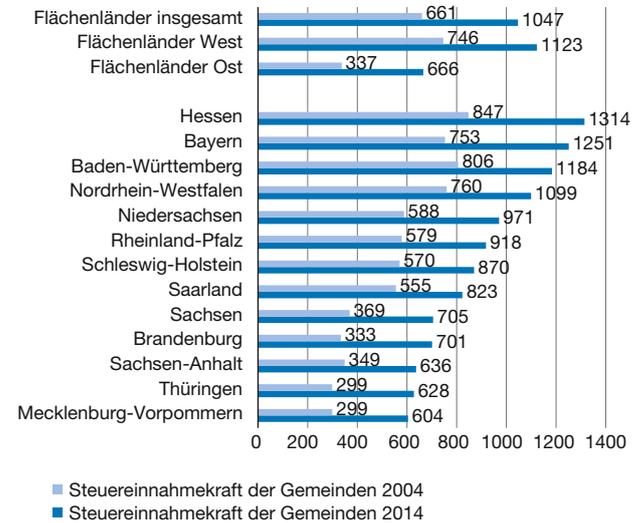
Quelle: Statistisches Bundesamt: Kassenstatistik 2014, Wiesbaden 2014; eigene Darstellung.

personenpotenzial schrumpft und damit die Steuerbasis zu erodieren droht. Ein tatsächliches nominales Aufholen der ostdeutschen Gemeinden ist daher unwahrscheinlich.⁶ Ein Grund für die im Zeitvergleich schrumpfenden Abstände zwischen den Ländern liegt auch in der unterdurchschnittlichen Steuerentwicklung in Nordrhein-Westfalen sowie im Saarland. Beide Länder fallen in ihren „Gruppen“ zurück. So lag Nordrhein-Westfalen 2014 bereits unter dem westdeutschen Durchschnitt. Am oberen Ende der Steuereinnahmekraft ragt Bayern heraus. 2004 noch auf Rang 4 liegend, wuchs die Steuereinnahmekraft überdurchschnittlich und schob die bayerischen Gemeinden auf Rang 2.

Der Vergleich zweier Zeitpunkte verbirgt die Entwicklungen zwischen diesen Jahren. So führte die Wirtschaftskrise 2009 und 2010 zu starken Einbrüchen primär der Gewerbesteuer, was zwangsläufig die wirtschaftsstarke Länder traf. Bundesweit war der Einbruch bereits 2011 wieder aufgeholt. Auf regionaler und kommunaler Ebene hinterließ die Krise jedoch teils tiefere und längerfristig nachwirkende Schäden. So erreichten die hessischen Gemeinden erst 2014 wieder das nominale Steuereinnahmenniveau von 2008. Im Jahr 2013 bewegte sich bundesweit noch rund jede achte Kommune unter den Werten von 2008. Dennoch ist der Anstieg der Steuereinnahme-

⁶ Gründe hierfür liegen unter anderem in der demografischen Entwicklung wie auch in strukturellen Merkmalen ostdeutscher Betriebe. Vgl. K. Brenke: Ostdeutschland. Ein langer Weg des wirtschaftlichen Aufholens, in: DIW Wochenbericht, Nr. 40/2014, S. 939-947. M. Berleermann, J. Freese, M.-A. Luik, J. Ragnitz, J.-E. Wesselhöft: Regionale Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland und Sachsen bis 2030. Ergebnisse einer Projektionsrechnung, in: ifo Dresden berichtet, Nr. 5/2014, S. 34-43.

**Abbildung 2
Steuereinnahmen der Gemeinden auf Länderebene
2004 und 2014**
in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt: Realsteuervergleich 2014, Fachserie 14, Reihe 10.1, Wiesbaden 2014; eigene Darstellung.

kraft von 2004 auf 2014 mit bundesdurchschnittlich 58% erheblich. Die Inflationsrate im gleichen Zeitraum kumulierte lediglich auf knapp 16%. Dieses Wachstum erreichte grundsätzlich alle Länder, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß.

Einnahmenniveau auf Kreisebene

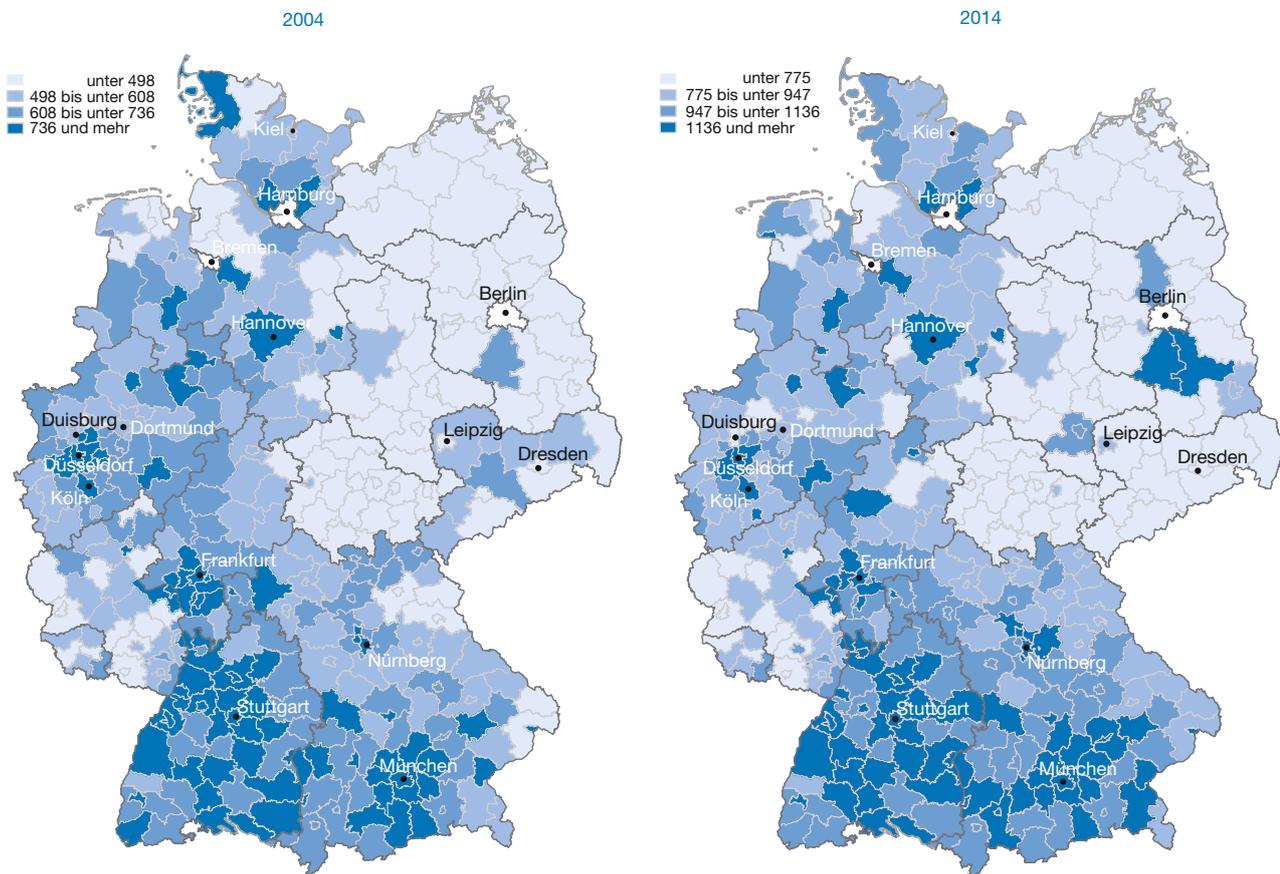
Der Blick auf die Länderwerte vermittelt einen ersten Eindruck der regionalen und zeitlichen Disparitäten. Die Länderdurchschnitte sind jedoch nicht notwendigerweise repräsentativ für alle Kommunen des Landes. Sie verdecken etwaige Streuungen innerhalb der Länder und landesinterne Ungleichgewichte. Für die Ableitung von politischen Handlungsoptionen ist jedoch die Struktur der Ungleichheit bedeutsam. Daher wird der Vergleich der Steuereinnahmekraft nun auf die Ebene der 398 kreisfreien Städte und Kreise bezogen.

In Abbildung 3 tritt das klare Ost-West- und Nord-Süd-Gefälle zwischen den 398 Kommunen deutlich zutage, das sich bereits im Ländervergleich abzeichnete. Die Kommunen Ostdeutschlands gehören fast vollständig zur schwächsten Gruppe. In Süddeutschland konzentrieren sich starke Kommunen; ähnlich in den Regionen um Frankfurt/Main und im Rheinland. Es wird sichtbar, dass bis auf das Saarland alle westdeutschen Länder zumindest einzelne starke Kommunen aufweisen. Mit Ausnahme Baden-Württembergs gilt Gleiches ebenso für schwa-

Abbildung 3

Steuereinnahmekraft der Gemeinden je Einwohner auf Ebene der kreisfreien Städte und Kreise 2004 und 2014

in Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt: Realsteuervergleich 2004 und 2014, Fachserie 14, Reihe 10.1, Wiesbaden 2004 und 2014; eigene Darstellung.

che Kommunen. Oft grenzen Starke und Schwache räumlich direkt aneinander. Eine umfassende Steuerschwäche liegt in Westdeutschland in Rheinland-Pfalz und dem Saarland vor. In Ostdeutschland ist die Homogenität groß, allerdings auf niedrigem Niveau. Von den 76 Kommunen rangieren 2014 im schwächsten Viertel 66. Lediglich zwei Kreise (Dahme-Spreewald, Teltow-Fläming) erreichen den Bundesdurchschnitt.

Die bundesweiten Extreme der Steuereinnahmekraft bilden 2014 der Landkreis München (Bayern) mit 3255 Euro je Einwohner und der Kyffhäuserkreis (Sachsen-Anhalt) mit 503 Euro je Einwohner. Das Verhältnis beträgt 1 zu 6,5, 2004 war es 1 zu 9. Der Kyffhäuserkreis rangierte bereits damals auf dem letzten Platz. An der Spitze stand 2004 die Stadt Coburg (Bayern). Nominal ist die Spannweite der Steuereinnahmekraft von 2042 Euro je Einwohner (2004) auf 2752 Euro je Einwohner (2014) gestiegen. Unter den zehn steuerstärksten Kommunen Deutschlands befinden sich 2014 sieben bayerische (vgl. Tabelle 1). 2004

waren es vier. Den größten Sprung nach vorn machte die Stadt Ingolstadt, die sich von Rang 73 auf Rang 8 verbesserte. Die Stadt Münster fiel im gleichen Zeitraum von Rang 9 auf Platz 54 zurück.⁷ Fünf der zehn Kommunen lagen in beiden Jahren in den Top Ten.

Bei der Interpretation der einzelgemeindlichen Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass die Steueraufkommenswerte eines einzelnen Jahres durch außergewöhnliche Entwicklungen (z.B. Steuerrückzahlung an einen großen Gewerbesteuerzahler) verzerrt sein können und daher nicht zwingend auf dauerhaft wirkende Wirtschaftsstruk-

⁷ Ein Teil der Rangplatz-Verschlechterung ist dabei jedoch auf die überdurchschnittliche Bevölkerungszunahme der Stadt Münster zurückzuführen. Von 2004 bis 2014 ist die Einwohnerzahl der Stadt um mehr als 11% gewachsen; unter den steuerstärksten kreisfreien Städten und Kreisen wies das westfälische Münster damit nach München (+14%) in diesem Zeitraum das zweitstärkste Bevölkerungswachstum auf. Bezogen auf die Bevölkerungszahl des Jahres 2004 hätte Münster 2014 auf Rang 36 des Pro-Kopf-Rankings der Steuereinnahmekraft gelegen.

turelle Veränderungen hindeuten; dies gilt in besonderer Weise für steuerstarke Kommunen, die sich in der Regel durch einen besonders großen Gewerbesteueranteil an den gesamten Steuereinnahmen auszeichnen.

Die zehn steuerschwächsten Kommunen liegen allesamt in Ostdeutschland. Hier ist die Stabilität der Gruppe mit sieben Kommunen, die in beiden Jahren dort verortet waren, höher. Den größten Abstieg mit 72 Plätzen verzeichnet der Erzgebirgskreis (Sachsen). Er wuchs zwar nominal, aber sehr viel geringer als die anderen Kommunen. Wie bereits anhand der Länderwerte ersichtlich, war das relative Wachstum der schwachen Kommunen tendenziell größer. Die zehn schwächsten Kommunen aus dem Jahr 2004 erreichten einwohnerbezogen mehr als eine Verdoppelung ihrer Steuereinnahmekraft (plus 113%) binnen dieser zehn Jahre. Die zehn steuerstärksten Kommunen erreichten ein Wachstum von durchschnittlich 45%. In Euro je Einwohner stieg die Differenz dieser beiden Extremgruppen dennoch von 1145 auf 1476 Euro. Im Vergleich dieser Gruppen wird auch der Effekt der einwohnerbezogenen Betrachtung deutlich. Steuerschwache Kommunen sind tendenziell schrumpfend und steuerstarke Kommunen wachsend. Damit wird die Steuerentwicklung in der Gruppe der schwachen Kommunen über- und in der Gruppe der starken Kommunen unterzeichnet. Bei konstanter Bevölkerungszahl betrüge das Wachstum der zehn schwächsten Kommunen statt 113% lediglich 81%. Bei den zehn stärksten Kommunen betrüge es 57% statt 45%.

An beiden Enden der Steuereinnahmekraft gibt es 2014 nur sehr wenige Ausreißer. Lediglich vier Kommunen verzeichneten 2014 das Doppelte der bundesdurchschnittlichen Steuerkraft; zwei die Hälfte. Im Jahr 2004 gab es hingegen am unteren Ende 28 solcher (ostdeutscher) Kommunen. Die Steuereinnahmekraft der kreisfreien Städte ist mit durchschnittlich 1336 Euro je Einwohner größer als jene der Kreise mit 944 Euro je Einwohner. Im Ost-West-Vergleich verliert dieser Ballungseffekt der Wirtschaftsstärke an Aussagekraft. Hier ist der Stadt-Land-Unterschied gering.

Innerhalb der Länder treten unterschiedlichste Muster der Disparität zwischen den Kommunen auf. Tabelle 2 weist die jeweils schwächste und stärkste Kommune sowie als einfaches Streuungsmaß die Spannweite zwischen diesen beiden aus. Die größte landesinterne Streuung ist in Niedersachsen und Bayern zu verzeichnen. In Niedersachsen wird diese Streuung bedingt durch den absoluten Ausreißer der Stadt Wolfsburg. Ohne diese Stadt wäre die Spannweite mit 1003 Euro weniger als halb so groß. Ebenso außergewöhnlich ist hier die räumliche Nähe der schwächsten und stärksten Kommune.

Tabelle 1
Die jeweils zehn Kommunen mit der höchsten und der geringsten Steuereinnahmekraft 2014

Rang 2014	Kommune	Typ	Euro je Einwohner 2014	Rang 2004
1	München	Kreis	3255	2
2	Dingolfing-Landau	Kreis	3144	50
3	Wolfsburg	Stadt	3020	28
4	Frankfurt am Main	Stadt	2687	3
5	Main-Taunus-Kreis	Kreis	2085	8
6	München	Stadt	2060	6
7	Coburg	Stadt	2048	1
8	Ingolstadt	Stadt	2011	73
9	Regensburg	Stadt	2003	21
10	Schweinfurt	Stadt	1966	18
389	Halle/Saale	Stadt	558	368
390	Unstrut-Hainich-Kreis	Kreis	547	396
391	Vorpommern-Greifswald	Kreis	547	393
392	Altenburger Land	Kreis	546	389
393	Stendal	Kreis	546	392
394	Elbe-Elster	Kreis	545	391
395	Greiz	Kreis	537	383
396	Erzgebirgs-Kreis	Kreis	525	324
397	Mansfeld-Südharz	Kreis	519	390
398	Kyffhäuser-Kreis	Kreis	503	398

Quelle: Statistisches Bundesamt: Realsteuervergleich 2004 und 2014, Fachserie 14, Reihe 10.1, Wiesbaden 2004 und 2014; eigene Darstellung.

Die große Streuung in Bayern offenbart, dass sich hinter dem sehr guten Landesdurchschnitt einige schwache nordbayerische Kommunen verbergen. In Hessen konzentriert sich die Wirtschafts- und Steuerkraft im Süden, während weite Teile des Landes allenfalls im Mittelfeld liegen oder gar steuerschwach sind. Auch in Nordrhein-Westfalen befinden sich steuerschwache Ruhrgebietskommunen in unmittelbarer Nachbarschaft zu ausgesprochen steuerstarken Kommunen (insbesondere im Rheinland; dieser Sachverhalt lässt sich sehr plastisch anhand der Nachbarstädte Duisburg und Düsseldorf festmachen. Eine geringe Disparität auf hohem Einnahmenniveau zeigt einzig Baden-Württemberg. Entgegengesetzt verhält es sich in Ostdeutschland (mit Ausnahme Brandenburgs), wo die Kommunen homogen steuerschwach sind. Die Streuung ist auch abhängig von der Zahl kommunaler Einheiten. In Ostdeutschland wird die Homogenität durch die nunmehr geringe Zahl der kommunalen Ein-

Tabelle 2

Streuung der Steuereinnahmekraft je Einwohner in den Ländern 2014

in Euro je Einwohner

Land	Durchschnitt	Minimum	Kommune	Maximum	Kommune	Spannweite
Baden-Württemberg	1184	946	Kreis Emmendingen	1729	Rhein-Neckar-Kreis	783
Bayern	1251	786	Kreis Freyung-Grafenau	3255	Kreis München	2469
Brandenburg	701	545	Kreis Elbe-Elster	1612	Kreis Dahme-Spreewald	1067
Hessen	1314	687	Werra-Meißner-Kreis	2687	Frankfurt/Main	2000
Mecklenburg-Vorpommern	604	547	Vorpommern-Greifswald	737	Schwerin	190
Niedersachsen	971	679	Delmenhorst	3020	Wolfsburg	2341
Nordrhein-Westfalen	1099	563	Gelsenkirchen	1888	Düsseldorf	1325
Rheinland-Pfalz	918	577	Kreis Kusel	1783	Kreis Mainz-Bingen	1206
Saarland	823	704	Kreis Merzig-Wadern	994	Saarpfalz-Kreis	290
Sachsen	705	525	Erzgebirgs-Kreis	801	Leipzig	276
Sachsen-Anhalt	636	503	Kyffhäuser-Kreis	956	Saale-Kreis	453
Schleswig-Holstein	870	645	Kiel	1288	Kreis Stormarn	643
Thüringen	628	537	Landkreis Greiz	836	Jena	299

Quelle: Statistisches Bundesamt: Realsteuervergleich 2014, Fachserie 14, Reihe 10.1, Wiesbaden 2014; eigene Darstellung.

heiten verstärkt. Allgemein wird deutlich, dass die größten Unterschiede innerhalb der starken Länder bestehen.

Struktur der Disparitäten

Den Ländern steht mit dem kommunalen Finanzausgleich ein Instrument zur Verfügung, solche Disparitäten zu mildern. Inwieweit dies gelingt, ist von der jeweiligen Struktur des Ausgleichssystems, aber auch von der Struktur der bestehenden Disparitäten abhängig. So ist diese Herausforderung in Bayern bei vielen starken und wenigen schwachen Kommunen relativ leicht zu lösen. In Niedersachsen basiert die große Disparität hingegen auf nur einer Stadt, genauer gesagt einem Konzern, der allein schwerlich die großen strukturschwachen Regionen mittragen kann.

Um die Veränderung in der bundesweiten Streuung der Steuereinnahmekraft messbar zu machen, weist Tabelle 3 auf Grundlage der 398 Kommunen einige Streuungs- und Konzentrationsmaße aus. Als Spannweite wird die nominale Differenz zwischen der Kommune mit der geringsten und jener mit der höchsten Steuereinnahmekraft bezeichnet. Sie ist intuitiv verständlich, dabei jedoch anfällig für einzelne Ausreißer. Aussagekräftiger in Bezug auf die Verteilung ist das sogenannte 90-zu-10-Dezilverhältnis. Zur Berechnung dieser Maßzahl werden alle Kommunen entsprechend ihrer Pro-Kopf-Steuereinnahmekraft aufgereiht. Daraufhin wird das Verhältnis zwischen dem oberen Rand des 10%-Dezils (d.h. die steuerstärksten 10% der Kommunen) und dem unteren Rand des 90%-Dezils gebildet. In der hier vorliegenden Grundgesamtheit von

398 Kommunen ist dies der Rang 40 und 360. Die 10% der Extreme an beiden Enden werden ausgeblendet. Die Standardabweichung beschreibt die durchschnittliche Streuung der Kommunen um den bundesweiten Mittelwert.

Die drei zuvor genannten Maßzahlen sind in ihrer Ausprägung nicht normiert. Variationskoeffizient und Gini-Koeffizient bewegen sich dagegen stets zwischen 0 und 1. Der Variationskoeffizient setzt das nominale Maß der Standardabweichung ins Verhältnis zum entsprechenden Mittelwert. Der Gini-Koeffizient zeigt die relative Verteilung in der Grundgesamtheit. Die Werte in Tabelle 3 zeigen nun, dass die nominale Ungleichheit, gemessen an der Spannweite und der Standardabweichung, im Vergleich der Jahre zunahm. Diese Zunahme ist jedoch das Ergebnis weniger Ausreißer und nicht in der breiten Masse der Kommunen begründet. Denn bereits das 90-zu-10-Dezilverhältnis ist im Betrachtungszeitraum gesunken. Dessen Rückgang erklärt sich weithin aus dem überproportionalen Wachstum der schwächsten Kommunen. Am unteren Ende der Verteilung gibt es kaum noch wesentliche Ausreißer. Am oberen Ende nahmen sie zu. Die normierten Streuungsmaße, welche die Masse der Verteilung berücksichtigen, zeigen im Jahresvergleich im Grunde keine Veränderung. Die relative Ungleichheit der 398 Kommunen hat nicht zugenommen.⁸

⁸ Mit 0,73 in 2013 bewegt sich die Verteilung der Kassenkredite auf ganz anderem Niveau. Vgl. F. Arnold, F. Boettcher, F. Freier, R. Geißler, B. Holler: Kommunaler Finanzreport ..., a.a.O., S. 113.

Tabelle 3

Streuungs- und Konzentrationsmaße der Steuereinnahmekraft auf Bundesebene

	2004	2014
Spannweite in Euro je Einwohner	2042	2752
90-zu-10-Dezilverhältnis	2,52	2,13
Standardabweichung in Euro je Einwohner	229	354
Variationskoeffizient	0,363	0,354
Gini-Koeffizient	0,185	0,174

Quelle: Statistisches Bundesamt: Realsteuervergleich 2004 und 2014, Fachserie 14, Reihe 10.1, Wiesbaden 2004 und 2014; eigene Darstellung.

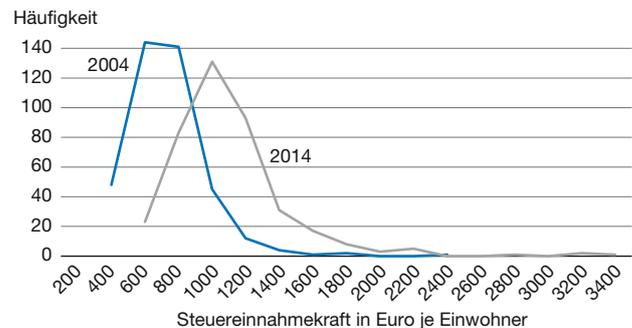
Abbildung 4 visualisiert vergleichend die Häufigkeiten der Verteilungen der 398 Kommunen für die Jahre 2004 und 2014. Die Verteilung ist in beiden Jahren rechtsschief. Im Jahr 2004 sind die beiden Kategorien zwischen 401 Euro und 600 Euro sowie 601 Euro bis 800 Euro am stärksten besetzt. Hier finden sich 285 der 398 Kommunen. Die steuerstärkste Kommune liegt in der Klasse 2200 Euro bis 2400 Euro je Einwohner. Im Vergleich ist die Kurve 2014 deutlich nach rechts verschoben, etwas flacher und deutlich breiter. Die Steuereinnahmekraft ist in der Breite der Kommunen gestiegen. Das Gros der Kommunen (305 von 398) entfällt auf die drei Klassen zwischen 600 Euro und 1200 Euro. In beiden Jahren finden sich Ausreißer der Steuereinnahmekraft eher am oberen denn unteren Ende. Das Wachstum der Spannweite zwischen schwächster und stärkster Kommune basiert auf sehr wenigen sehr steuerstarken Kommunen.

Mobilität des Einnahmeniveaus auf Kreisebene

Interkommunale Disparitäten in der Steuereinnahmekraft sind für sich genommen weder kritisch noch überraschend. Zum Problem werden sie, wenn die Disparitäten zwischen den Kommunen und deren Verteilung über längere Zeiträume konstant bleiben; wenn also manche Kommunen dauerhaft schwach sind. Eine Methode, die Mobilität der Kommunen darzustellen sind Transitionsmatrizen. Hierfür werden die 398 Kommunen entsprechend ihrer Steuereinnahmekraft sowohl 2004 als auch 2014 in vier Quartile eingeteilt.⁹ Anschließend wird geprüft, wie viele Kommunen sich in beiden Jahren im gleichen Quartil befinden. Ist die Mobilität Null, wären die Zellen der Hauptdiagonalen mit jeweils 100 belegt. Bei maximaler Mobilität, wäre die Zahl in jeder Zelle mit 25 gleich. Im Ergebnis zeigt

⁹ Das erste und vierte Quartil besteht aus 100 Kommunen, das zweite und dritte aus 99.

Abbildung 4

Häufigkeitsverteilung der Steuereinnahmekraft in Euro je Einwohner 2004 und 2014


Quelle: Statistisches Bundesamt: Realsteuervergleich 2004 und 2014, Fachserie 14, Reihe 10.1, Wiesbaden 2004 und 2014; eigene Darstellung.

Tabelle 4, dass die Mobilität an den Enden der Verteilung, im stärksten und schwächsten Quartil, am geringsten ist. 76 von 100 Kommunen befanden sich in beiden Jahren in der stärksten Gruppe, 79 in der schwächsten. Unter letzteren waren 58 ostdeutsche. Das überproportionale Wachstum der schwachen, meist ostdeutschen, Kommunen hat deren relative Position also nicht verbessert. Hier wird eine wesentliche Erweiterung zum Gini-Koeffizienten deutlich. Die Verteilung ist zwar stabil, aber es sind immer die gleichen Kommunen, die steuerschwach sind.

Lediglich acht Kommunen gelang im Zeitraum von zehn Jahren ein Aufstieg um mindestens zwei Quartile (Kreise Traunstein, Dahme-Spreewald, Saalekreis, Oberhavel, Städte Amberg, Salzgitter, Bonn, Kassel). Drei Kommunen verzeichneten einen Abstieg um zwei Quartile (Stadt Wuppertal, Kreise Mittelsachsen und Vulkaneifel). Festzuhalten ist, dass auch diese Absteiger nominal in ihrer Steuereinnahmekraft gewachsen sind, allerdings schwächer als die anderen Kommunen, so dass sie relativ zurück fielen. Würde man diese Transitionsmatrix allein für die 322 westdeutschen kreisfreien Städte und Kreise durchführen, so wären die Länder naturgemäß stärker durchmisch, da die Unterschiede innerhalb Westdeutschlands geringer ausfallen als zwischen Ost und West. Mit Ausnahme Baden-Württembergs wären alle Länder auch in der Gruppe der dauerhaft schwachen Kommunen vertreten. Es käme zu elf Absteigerkommunen über zwei Quartile; neun davon aus Nordrhein-Westfalen.

Fazit

Die Gemeindesteuern sind zwischen 2004 und 2014 mit bundesweit 58% deutlich gewachsen. Von diesem Wachstum profitierten alle Bundesländer, jedoch in unterschiedlichem Maß. Die Trennung der Flächenländer in drei Gruppen besteht 2014 fort, aber die Brüche zwischen

diesen Gruppen werden geringer. In Westdeutschland hat sich die kommunale Pro-Kopf-Steuerinnahmekraft in Bayern besonders positiv entwickelt (+66% gegenüber 2004). In Nordrhein-Westfalen und dem Saarland war die Zunahme mit +45% bzw. +48% zwar auch erheblich, doch das Wachstum lag unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (+51%). In Ostdeutschland verlief der Anstieg der Steuereinnahmen überproportional (+98% gegenüber 2004), nominal aufschließen werden die ostdeutschen Gemeinden aber auf absehbare Zeit nicht.

Die Analyse der 398 kreisfreien Städte und Kreise zeigt, dass die Länderdurchschnitte meist nicht repräsentativ sind. Hinter ihnen stehen ganz verschiedene Muster der Disparität, die letztlich entscheidend für die Lage im Land und die Chancen des landesinternen Ausgleichs sind. Die landesinternen Differenzen sind tendenziell in den wirtschaftsstarken Ländern größer als in den schwachen. In Westdeutschland finden sich im Regelfall in allen Ländern neben starken auch schwache Kommunen. Lediglich Baden-Württemberg ist in der Fläche stark und das Saarland für westdeutsche Verhältnisse relativ steuerschwach. Ostdeutschland bleibt in der Fläche wirtschafts- und damit steuerschwach. Die Disparitäten zwischen den Kommunen waren und sind dort gering.

Die Antwort auf die Frage, ob die Disparitäten zwischen den Kommunen wachsen, hängt von der zu Grunde liegenden Maßzahl ab. Gemessen an den absoluten Maßzahlen, der Spannweite und Standardabweichung, sind die Disparitäten im Zeitvergleich gestiegen. Dies lässt sich zum einen auf die starke Zunahme der kommunalen Steuerinnahmekraft im Beobachtungszeitraum zurückführen, die einen positiven Effekt auf die Ausprägung der absoluten Disparitätenmaße ausübt. Zum anderen hängt diese Entwicklung damit zusammen, dass die gute konjunkturelle Entwicklung zu einzelnen Ausreißern am oberen Ende der Steuerkraftangfolge führt. Diese Extreme ausgeschlossen, sind die Disparitäten, gemessen am 10-zu-90-Dezilverhältnis, 2014 geringer als 2004. Die relativen Streuungsmaße deuten auf eine Stabilität der Ungleichheit hin. Trotz des überproportionalen Wachstums Ostdeutschlands sind die bundesweiten Disparitäten also nicht gesunken. Die Ungleichheit ist langfristig stabil;

Tabelle 4
Transitionsmatrix der Steuerinnahmekraft je Einwohner von 2004 zu 2014

		2014				
		3255 bis 1137	1136 bis 947	946 bis 785	784 bis 503	
2004	Euro je Einwohner	Quartil 1	2	3	4	
	2296 bis 736	1	76	23	1	0
	735 bis 608	2	18	56	23	2
	607 bis 502	3	5	18	57	19
	501 bis 254	4	1	2	18	79

Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlen des Statistischen Bundesamtes.

die Chance schwacher Kommunen aufzuholen damit begrenzt. In der schwächsten Gruppe der Kommunen ist die Persistenz am größten, was auf Pfadabhängigkeiten der Entwicklung hindeutet und nur geringe Chancen für einen Aufstieg bietet.

Diese Disparitäten setzen den Finanzausgleich nicht nur in den Ländern, in denen 13 verschiedene Systeme praktiziert werden, sondern auch föderal unter Druck. Mit dem Auslaufen des Solidarpaktes, der bis 2019 die geringe Steuerkraft in Ostdeutschland aufstockt, bahnen sich hier massive Haushaltskrisen an. Parallel gewinnt die gemeindliche Steuerkraft zunehmend an Relevanz im Länderfinanzausgleich, auch wenn sie nur teilweise angerechnet wird. Dort wächst das Umverteilungsvolumen zulasten Bayerns.

Die Verantwortung zur Sicherung kommunaler Handlungsfähigkeit wird momentan politisch auf den Bund verschoben. Ansätze bestehen hier auf der Einnahmen- und Ausgabenseite. Denkbar ist die Implementation einer neuen bundesweiten Sonderbedarfszuweisung zum Ausgleich unterproportionaler gemeindlicher Steuerkraft. Ein zweiter Ansatzpunkt ist die Entlastung der Kommunen von lokal nicht steuerbaren Sozialleistungen.¹⁰

¹⁰ R. Geißler, F. S. Niemann: Kommunale Sozialausgaben. Wie der Bund sinnvoll helfen kann, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2015.

Title: *Disparities in the Development of Municipal Revenues*

Abstract: Generally, taxes are the most relevant source of revenue for German municipalities. In the period from 2004 to 2014, tax revenues were growing at remarkable rates. However, statistical analyses show that not all municipalities were benefitting in the same way, and thus state-wide averages are of limited value, since they tend to whitewash inner-state inequality. Disparities are even significant in states with strong economic fundamentals. According to absolute measures, disparities are growing at the national level. This can be explained by a few tax-strong outliers. In contrast, relative inequality remains static. The alarming finding is that intertemporal mobility among municipalities in the allocation of tax revenues is limited, and thus tax-weak municipalities face a cloudy outlook.

JEL Classification: H71, H73