

Fehr, Hans; Tröger, Michael

Article

Reform des Länderfinanzausgleichs und Kommunalfinanzen

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Fehr, Hans; Tröger, Michael (2003) : Reform des Länderfinanzausgleichs und Kommunalfinanzen, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 56, Iss. 08, pp. 14-21

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163899>

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.

Bund und Länder haben sich im Juni 2001 auf eine Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, den Solidarpakt II sowie über die künftige Lastenverteilung beim Fonds »Deutsche Einheit« geeinigt. Bei den kommunalen Spitzenverbänden stieß der erzielte Kompromiss auf heftige Kritik. Obwohl nämlich die Belastungen der alten Länder in den kommenden Jahrzehnten aufgrund der zu erwartenden West-Ost Anpassung sinken werden, wurden die teilungsbedingten Finanzierungsbeiträge der westdeutschen Kommunen bis zum Jahre 2019 festgeschrieben. Neben solchen direkten Kosten impliziert die verabschiedete Reform aber noch ganz andere indirekte Belastungen für die Kommunen, welche in der bisherigen Diskussion noch nicht genannt wurden. Denn mit den reformierten horizontalen und vertikalen Transfers zwischen Bund und Ländern ändern sich auch die Bemessungsgrundlagen für die Verbundmasse, welche für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung steht. Unsere Berechnungen auf Basis der Steuereinnahmen des Jahres 2001 zeigen, dass diese indirekten Wirkungen der Reform zu jährlichen Einnahmeverlusten für die Kommunen in Höhe von etwa 350 Mill. € führen können.

Nach langwierigen und kontrovers geführten Verhandlungen einigten sich am 23. Juni 2001 die Bundesregierung und die Ministerpräsidenten der Länder auf eine ab dem 1. Januar 2005 gültige und bis 31. Dezember 2019 befristete Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Der im Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG)¹ kodifizierte Kompromiss modifiziert die bestehenden Berechnungsmethoden auf den verschiedenen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, integriert den Fonds »Deutsche Einheit« in das bestehende Ausgleichssystem und regelt die im Rahmen des Solidarpakt II zu leistenden Transferzahlungen an die ostdeutschen Bundesländer bis zum Jahre 2020. Die fiskalischen und allokativen Wirkungen dieser Reform für Bund und Länder wurden bereits ausführlich quantifiziert und bewertet, vgl. etwa Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2001), Fehr (2001), Lenk (2001) und Sachverständigenrat (2001, Ziff.362). Zumindest auf Basis der Finanzausgleichsdaten des Jahres 2000 hätten sich alle Bundesländer durch diese Reform auf Kosten des Bundes verbessert.

Die bisherige Diskussion zum Solidarpaktfortführungsgesetz hat sich nahe liegender Weise vor allem auf die Konsequenzen für Bund und Länder konzentriert. Die Reform hat jedoch auch beträchtliche Auswirkungen für die Finanzausstattung der Kommunen. Zunächst einmal werden im Artikel 6 verschiedene Änderungen des Gemeindefinanzreformgesetzes vorgenommen, welche vor allem die westdeutschen Kommunen direkt beeinträchtigen. Erstens wird die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage, mit der die westdeutschen Kommunen seit 1995 an der Finanzierung der Wiedervereinigungslasten beteiligt wurden, bis zum Jahre 2019 festgeschrieben. Zweitens werden die westdeutschen Kommunen künftig an der Finanzierung von Kosten beteiligt, welche sich für ihre Länder im Zusammenhang mit der Neuregelung der Finanzierung des Fonds »Deutsche Einheit« ergeben sollen. Wie die im Gesetz genannte Länderbelastung in Höhe von jährlich rund 2,58 Mrd. € allerdings zustande kommt, bleibt völlig unklar. Außerdem werden die künftigen Belastungen der alten Länder stetig sinken, weil Ost und West wirtschaftlich konvergieren und zusätzlich der Bund ab 2005 die Fondsannuitäten der Länder übernimmt. Daher überrascht es schon etwas, wenn nach den Berechnungen der Regierung die in Artikel 6 aufgeführten Maßnahmen zu einer Entlastung der Gemeinden auf Kosten der Länder führen sollen, die sich im

* Prof. Dr. Hans Fehr ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität Würzburg, Michael Tröger ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Lehrstuhl.

¹ Vgl. Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds »Deutsche Einheit« (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG).

Jahre 2005 auf 184 Mill. € belaufen, vgl. den Anhang zu den finanziellen Auswirkungen im Solidarpaktfortführungsgesetz. Die kommunalen Spitzenverbände erwarten dagegen eine Belastungsverschiebung in die entgegengesetzte Richtung und protestieren deshalb entschieden gegen die Reform (vgl. etwa Karrenberg und Münstermann 2002, S. 70).

Neben den bisher beschriebenen direkten Effekten hat das Solidarpaktfortführungsgesetz aber auch eine ganze Reihe indirekter Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen, die in der bisherigen Diskussion noch gar nicht aufgegriffen wurden. Gemeint ist damit das Zusammenspiel von bundesstaatlichem Finanzausgleich auf der Bundes- und Landesebene und den Steuerverbundsystemen auf der Landes- und Gemeindeebene. Letztere bestimmen das länderspezifische Finanzvolumen, welches für den kommunalen Finanzausgleich jährlich zur Verfügung steht. Da die Transferzahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs einen erheblichen Einfluss auf diese so genannte Verbundmasse haben, wird sich die Reform des Länderfinanzausgleichs auch auf das Ausgleichsvolumen des kommunalen Finanzausgleichs auswirken. Ziel unseres Beitrags ist es im Folgenden, diese Wirkungsmechanismen genauer herauszuarbeiten und eine erste Quantifizierung dieser Effekte vorzunehmen.

Länderfinanzausgleich und kommunaler Finanzverbund²

Die Grundlage für die Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden bildet Art. 106 GG. Im primären (vertikalen) Finanzausgleich wird jede Steuerart entweder direkt einer bestimmten Ebene zugeordnet (Bundes-, Länder- und Gemeindesteuern) oder nach festen Beteiligungsquoten auf alle drei Gebietskörperschaften verteilt (Gemeinschaftssteuern). Letztere betreffen die Einkommensteuer, Körperschaftsteuer sowie die Umsatzsteuer, welche zusammen fast drei Viertel der gesamten Steuererträge ausmachen. Eine Mischform stellt die Gewerbesteuer dar. Sie wurde konzipiert als reine Gemeindesteuer, aber seit der Finanzreform 1969 sind Bund und Länder über die Gewerbesteuerumlage am Aufkommen beteiligt.

Der anschließende sekundäre (horizontale und vertikale) Finanzausgleich unterscheidet drei Stufen. Auf der ersten Stufe werden im Rahmen des Umsatzsteuervorgewegausgleichs bis zu einem Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer als Ergänzungsanteile an Länder mit unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen vergeben. Nach der vollständigen Verteilung des Umsatzsteueraufkommens wird auf der zweiten Stufe im Rahmen des Länderfinanzausgleichs im en-

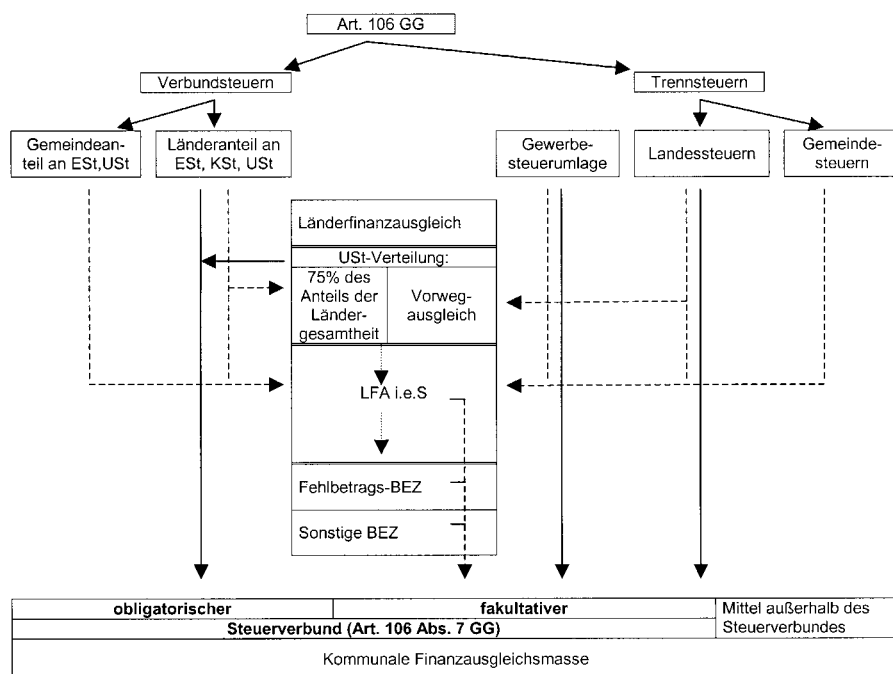
gen Sinne (LFA i.e.S.) die unterschiedliche Finanzausstattung der Bundesländer angeglichen. Länder, deren relative Finanzkraft unter dem Länderdurchschnitt liegt, erhalten danach Ausgleichszuweisungen aus den Ausgleichsbeiträgen der Länder, deren relative Finanzkraft über dem Länderdurchschnitt liegt. Das genaue Verfahren ist im Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt. Nach Abschluss des LFA i.e.S. folgen auf der dritten und letzten Stufe die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Einerseits unterstützt der Bund mit diesen Zahlungen diejenigen Länder, deren Finanzausstattung auch nach Abschluss des LFA noch immer unterdurchschnittlich ist (Fehl Betrags-BEZ). Andererseits werden mit diesen Zahlungen spezielle Sonderlasten einzelner Länder gewürdigt (Sonstige BEZ).

Damit ist der bundesstaatliche Finanzausgleich grob skizziert, und wir können uns dem kommunalen Finanzausgleich zuwenden. Die verfassungsrechtliche Vorgabe für die Durchführung eines kommunalen Finanzausgleichs leitet sich aus Art. 106 Abs. 7 GG ab. Die Kommunen bilden aufgrund der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG eine Besonderheit im föderativen Staatsaufbau der Bundesrepublik. In dem zweistufigen Staatsaufbau gelten die Gemeinden und Kreise als Bestandteile der Länder, die daher die Hauptverantwortung für die kommunale Finanzausstattung tragen. Da die Einnahmen der Kommunen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich für eine bedarfsgerechte Finanzausstattung nicht ausreichen, verpflichtet das Grundgesetz die Länder zu einem die originären Einnahmen ergänzenden kommunalen Finanzausgleich. Deshalb haben die Länder mit Ausnahme der Stadtstaaten Berlin und Hamburg jeweils landesspezifische Finanzausgleichsgesetze erlassen, um den Kommunen eine angemessene und kontinuierliche Finanzausstattung zu sichern (vgl. Inhester 1998, S. 125). Die Abbildung zeigt die Entstehung und Zusammensetzung der kommunalen Finanzausgleichsmittel.

Die Finanzausgleichsmasse in der untersten Zeile der Abbildung bezeichnet das verfügbare Ausgleichsvolumen für den kommunalen Finanzausgleich eines Landes. Sie wird gebildet aus den Steuerverbundmitteln (Verbundmasse) und Finanzmitteln außerhalb des Steuerverbundes. Die Finanzmittel außerhalb des Steuerverbundes bestehen aus Bundes-, Landes- und Gemeindemittel (z.B. Umlagen). Da diese Mittel sowohl in den alten wie auch in den neuen Bundesländern lediglich einen ergänzenden Charakter haben, werden sie im Folgenden vernachlässigt. Das Kernstück der Finanzierungsseite des kommunalen Finanzausgleichs bildet seit 1956 der Steuerverbund. Die so genannten obligatorischen und fakultativen Bestandteile der Steuerverbundmittel sind in Art. 106 Abs. 7 GG geregelt. Sie definieren jeweils unterschiedliche Anspruchsrechte der Kommunen gegenüber den Ländern. So haben die Länder im Rahmen des obligatorischen Steuerverbundes gem. Art. 106 Abs. 7

² Geske (2001) liefert eine aktuelle Darstellung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs aus ökonomischer Sicht, Henneke (2000) diskutiert die juristischen Probleme. Die Besonderheiten des kommunalen Finanzausgleichs beschreibt Zimmermann (1988, S. 108 f.).

Direkte und indirekte Effekte auf die kommunalen Steuerverbünde



S. 1 GG einen von der Landesgesetzgebung zu bestimmenden Anteil der dem Land zufließenden Gemeinschaftssteuern an die jeweiligen Kommunen weiterzuleiten. Die Kommunen sind damit unmittelbar an der Entwicklung der Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer beteiligt.³ Die Länder können zwar die Bemessungsgrundlagen des

³ Deshalb schlägt ein Einbruch etwa bei der Körperschaftsteuer auch auf die Kommunalfinanzen durch, obwohl im primären Finanzausgleich die Körperschaftsteuer nur zwischen Bund und Ländern aufgeteilt wird (vgl. Fehr und Tröger 2002).

obligatorischen Steuerverbundes nicht manipulieren, sie können jedoch den Anteilssatz, die so genannte Verbundquote, festlegen. Wie Tabelle 1 zeigt, unterscheiden sich die Verbundquoten des obligatorischen Steuerverbundes ganz beträchtlich. Während die bayerische Landesregierung im Jahre 2001 lediglich 11,5% der ihr zufließenden Gemeinschaftssteuern an die Kommunen weiterleitet, betrug dieser Anteil in Mecklenburg-Vorpommern fast 27%.

Über die obligatorischen Verbundgrundlagen hinaus räumt das Grundgesetz den Kommunen keinen weiteren Anspruch auf Anteile an anderen Einnahmequellen der Länder ein (vgl. Henneke 2000, S. 354). Aller-

dings können die Länder im Rahmen des so genannten fakultativen Steuerverbundes gem. Art. 106 Abs. 7 S. 2 GG in ihrem Ermessen und auf freiwilliger Basis weitere Verbundgrundlagen in die Verbundmasse einfließen lassen. Die Landesgesetzgebung bestimmt dabei völlig frei über die Art der Landeseinnahmen und die jeweilige Verbundquote. Tabelle 1 zeigt daher auch bei den fakultativen Bestandteilen des Steuerverbundes ganz unterschiedliche Regelungen in den einzelnen Ländern. Die in Tabelle 1 angeführten Verbundgrundlagen des Jahres 2001 wurden in der Vergangenheit

Tab. 1
Verbundquoten und Verbundgrundlagen im kommunalen Finanzausgleich 2001

Land	Obligatorischer Steuerverbund	Fakultativer Steuerverbund						
		Gew.St.-umlage	Landessteuern			LFA	BEZ	
			Kfz-St	Grund.-St	V-St		Fehlbetrag	Sonder
NRW	23,00	-	-	23,00 ^a	-	-	-	-
BY	11,54	11,54	65,00	38,00	-	11,54	-	-
BW	23,00	23,00	23,39	55,00	-	23,00	-	-
NDS	17,01	-	17,01 ^b			17,01	17,01	
HE	23,00	23,00	23,00	23,00	23,00	23,00	-	
SACH	25,799	25,799	25,799			25,799	-	25,799
RP	21,00	-	21,00			21,00	21,00	
SA	24,00	23,0	23,00			23,00	23,00	26,30
SH	19,78	19,78	19,78			19,78	19,78	
THUE	23,00	23,00	23,00			23,00	23,00	40,00
BRG	25,00	25,00	25,00			25,00	25,00	25,00
MV	26,99	-	26,99			26,99	26,99	26,99
SAAR	20,00	-	20,00			20,00	20,00	

^a Effektiver Verbundsatz ist 13,143%, da Gemeinden nur an vier Siebtel der Grunderwerbsteuer beteiligt. –

^b Vom Aufkommen der Grunderwerbsteuer werden allerdings 33% abgeführt.

Quelle: Karrenberg und. Münstermann (2002); Finanzausgleichsgesetze der Länder.

kaum verändert. Dies gilt auch für die Verbundquoten, obwohl diese als variables Element durch die Landesgesetzgebung angepasst werden sollten, wenn es zu Belastungsverchiebungen zwischen Land und Kommunen aufgrund von Finanzreformen kommt (vgl. Henneke 2000, S. 370).

Im rechten Teil von Tabelle 1 wird schon deutlich, dass die Zahlungsströme im Rahmen des Länderfinanzausgleichs in fast allen Ländern auch im fakultativen Steuerverbund Berücksichtigung finden. Die Abbildung arbeitet das Zusammenwirken von bundesstaatlichem und kommunalem Finanzausgleichssystem noch genauer heraus. Unterschieden wird dabei gem. Art. 106 GG zwischen Verbund- und Trennsteuern, welche sowohl in den kommunalen Steuerverbünden als auch in den Ausgleichsmechanismen des Länderfinanzausgleichs unterschiedlich berücksichtigt werden. Die durchgezogenen Pfeile in der Abbildung zeigen die direkten Effekte eines veränderten Steueraufkommens auf die obligatorischen und fakultativen Verbundmassen der Gemeinden. Da im Rahmen des Umsatzsteuervorwegausgleichs die Verteilung der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder gesteuert wird, beeinflusst der Länderfinanzausgleich direkt die Finanzmasse des obligatorischen Steuerverbundes. Veränderte Aufkommen bei Verbund- und Trennsteuern führen aber auch zu anderen Transferströmen im Länderfinanzausgleich, wodurch die fakultative Steuerverbundmasse beeinflusst wird. In der Abbildung sind diese indirekten und daher nicht offensichtlichen Rückwirkungen mit gestrichelten Pfeilen markiert. Insgesamt wird deutlich, dass eine quantitative Analyse der vertikalen und horizontalen Verteilungswirkungen von Finanzreformen das Zusammenwirken von Länderfinanzausgleich und kommunalem Steuerverbund berücksichtigen muss. Üblicherweise werden bei derartigen Studien jedoch lediglich die Regelungen des Länderfinanzausgleichs abgebildet und die Mechanismen des kommunalen Finanzverbundes vernachlässigt. Eine Ausnahme bilden Fehr und Tröger (2002), welche die Belastungswirkungen der Steuerausfälle aufgrund der Steuerreform des Jahres 2000 für Bund, Länder und Gemeinden mit diesem integrierten Ansatz untersuchen. Umgekehrt kann man sich natürlich ebenso fragen, welche Konsequenzen eine Reform des Länderfinanzausgleichs auf die Finanzausgleichsmasse der Gemeinden hat, wenn das Steueraufkommen insgesamt konstant gehalten wird. Es könnte ja durchaus sein, dass derartige indirekten Wirkungen der Reform die Kommunen finanziell soweit besser stellen, dass die oben beklagten Konsequenzen des Gesetzes für die Gemeinden weitgehend konterkariert werden. Der folgende Abschnitt wird zeigen, dass dem (leider) nicht so ist.

Gewinner und Verlierer der Reform

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt das Zusammenwirken von bundesstaatlichem und kommunalem Finanz-

ausgleich erläutert wurde, sollen nun zunächst die Eckpunkte der jüngsten Reform skizziert werden, um eine grobe Intuition für die Ergebnisse der nachfolgenden Berechnungen zu entwickeln.

Bei den Bund-Länder Finanzbeziehungen legt das Solidarpaktfortführungsgesetz fest, dass der Bund ab 2005 vollständig die Annuitäten des Fonds »Deutsche Einheit« der alten Länder (FDE) übernimmt. Im Jahre 2001 beliefen sich diese Belastungen auf 2,57 Mrd. €, bis zum Jahre 2004 wird dieser Betrag stetig abgesenkt. Als Ausgleich dafür erhält der Bund ab 2005 bis einschließlich 2019 einen Festbetrag in Höhe von 1,323 Mrd. € aus dem Umsatzsteueranteil der Länder. Zusätzlich wird der Bund bei den Ergänzungszuweisungen entlastet. Das Auffüllniveau bei den Fehlbetrags-BEZ wird abgesenkt, und die Sonderbedarfs-BEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung werden um 270 Mill. € jährlich reduziert. Schließlich wird die Fortführung der Sonderbedarfs-BEZ im Rahmen des Solidarpakts mit den neuen Ländern bis zum Jahre 2019 festgeschrieben. Dieser letztgenannte Punkt wird allerdings bei den folgenden Berechnungen ausgeklammert.

Auf der Ebene des Umsatzsteuervorwegausgleichs verändert sich nicht nur die verfügbare Verteilungsmasse der Länder, ab 2005 wird auch ein neuer Tarif eingeführt, welcher den finanzschwachen Ländern künftig höhere Umsatzsteueranteile zuweist. Auf der nächsten Stufe wird beim Länderfinanzausgleich im engen Sinne künftig die relative Finanzkraft der einzelnen Länder neu berechnet und der Ausgleichstarif reformiert. So werden u.a. ab 2005 sowohl die Einwohner der Gemeinden als auch die Gemeindesteuerkraft neu gewichtet. Während diese Maßnahmen den finanzschwachen alten und neuen Ländern zugute kommen, haben die Abflachung des Ausgleichstarifs und die Beschränkung der Spitzenabschöpfung eher die gegenteilige Wirkung.

Damit sind auch schon die wichtigsten Reformbestandteile genannt, und wir können zur Quantifizierung der vertikalen und horizontalen Verteilungswirkungen übergehen. Die erste Spalte von Tabelle 2 ist dem Finanzbericht 2003 der Bundesregierung entnommen und zeigt die Zusammensetzung der Einnahmen auf der Bundes-, Landes- und Gemeindeebene.

Bei diesen offiziellen Finanzdaten fällt auf, dass zwar einerseits die Gewerbesteuerumlage der Länder fein zergliedert wird, andererseits jedoch der kommunale Steuerverbund völlig ausgeblendet wird. Dies mag ein Hinweis darauf sein, warum bisher vor allem die fortgeschriebene Anhebung der Gewerbesteuerumlage beklagt wird und die Rückwirkungen über den kommunalen Steuerverbund unbeachtet bleiben. Die zweite Spalte zeigt aber, dass die obligatorischen Verbundanteile (OVA) und fakultativen Verbundanteile (FVA)

Tab. 2
Vertikale Finanzbeziehungen vor und nach der Reform im Jahr 2001 (in Mill. EUR)

Steuerart	Steuereinnahmen 2001 ^a	Modellsimulationen ^b		
		Aktueller LFA (bis 2005)	Künftiger LFA (ab 2005)	Gewinner/ Verlierer
Bundessteuern	79.277	79.277	79.277	
Gemeinschaftssteuern (o. USt)	74.266	74.266	74.266	
Umsatzsteuer	72.257	72.257	73.580	1.323
FDE Länder	2.570	2.570	0	-2.570
GewSt-Umlage	1.513	1.517	1.517	
BEZ	-12.745	-12.637	-11.860	777
Steuereinnahmen Bund	217.138	217.250	216.780	-470
Landessteuern	19.628	20.478	20.478	
Gemeinschaftssteuern (o. USt)	74.266	74.266	74.266	
Umsatzsteuer	63.794	63.794	62.471	-1.323
FDE Länder	-2.570	-2.570	0	2.570
GewSt-Umlage ^c				
Normal	1.894	1.779	1.779	
Solidarpakt	1.636	1.719	1.719	
FDE	467	474	474	
BEZ	12.745	12.637	11.860	-777
OVA	-	-26.372	-26.094	278
FVA	-	-6.213	-6.145	68
Nachrichtlich: FDE-Rest	-	554	559	5
Steuereinnahmen Länder	171.860	140.546	141.367	821
Gemeindesteuern ^d	9.866	9.103	9.103	
Gemeinschaftssteuern	25.169	25.169	25.169	
Gewerbesteuer (netto)	19.024	18.871	18.871	
OVA	-	26.372	26.094	-278
FVA	-	6.213	6.145	-68
Nachrichtlich: FDE-Rest ^e	-	-554	-559	-5
Steuereinnahmen Gemeinden	54.059	85.174	84.823	-351
Gesamtsumme	443.057	442.970	442.970	0

^a Quelle: BMF(2002, S. 278). - ^b Eigene Berechnungen auf Basis der Finanzausgleichsdaten des Jahres 2001. Bestimmung des Steuerverbunds ohne länderspezifische Regelungen über Verrechnungen, Verbundzeiträume und Korrekturmaßnahmen. - ^c Länderanteil an Gewerbesteuerumlage (vgl. § 6 Gemeindefinanzreformgesetz). - ^d Modellrechnung ohne sonstige Gemeindesteuern. - ^e Kommunalen Finanzierungsbeitrag zum Fonds „Deutsche Einheit“ neben der Erhöhung der Gewerbesteuerumlage (vgl. § 6 Abs. 5 Gemeindefinanzreformgesetz).

durchaus ein beachtliches Steueraufkommen generieren. Während bei dieser Rechnung die Verbundmasse noch mit den aktuellen Regelungen des Länderfinanzausgleichs ermittelt wird, führt die dritte Spalte dieselben Berechnungen im Rahmen der künftigen Länderfinanzausgleichsbestimmungen durch. Die damit einhergehende Umverteilung zu Lasten des Bundes und zugunsten der Länder wurde bereits oben erläutert. Überraschend ist jedoch, dass über den kommunalen Steuerverbund auch die Gemeinden zugunsten der Länder verlieren. Das Volumen liegt mit jährlich etwa 350 Mill. € zwar unter den ermittelten Verlusten des Bundes, jedoch ist es immer noch beachtlich.

Wie lässt sich dieser Betrag erklären? Zunächst fällt auf, dass er im Wesentlichen auf eine verminderte Verbundmasse des obligatorischen Steuerverbundes zurückzuführen ist. Ein kurzer Rückgriff auf die Abbildung zeigt, dass dies dann nur am verminderten Umsatzsteueraufkommen der Länder liegen kann, mit dem der Bund für die Übernahme der Annuitäten

des Fonds »Deutsche Einheit« kompensiert wurde. Durch diesen geschickten Schachzug holen sich die Länder einen Teil ihrer an den Bund abgetretenen Umsatzsteuer von den Kommunen wieder zurück. Denn derzeit wird zwar die Annuitätenbelastung der alten Länder ebenso aus deren Umsatzsteueranteilen beglichen, jedoch werden diese Abzüge bei der Ermittlung der Verbundanteile nicht berücksichtigt. Wenn künftig vorab ein höherer Anteil des Umsatzsteueraufkommens an den Bund fließt, dann steht automatisch für den kommunalen Steuerverbund weniger zur Verfügung. Die Absenkung der fakultativen Verbundanteile um rund 70 Mill. € erscheint nahezu vernachlässigbar. Jedoch muss beachtet werden, dass sich dabei positive und negative Rückwirkungen in den einzelnen Ländern möglicherweise überlagern. Im nächsten Schritt wird deshalb zunächst die horizontale Verteilungswirkung der Reform auf der Landesebene erläutert. Ausgestattet mit diesen Informationen werden dann die Konsequenzen auf der disaggregierten kommunalen Ebene verständlich.

Die Tabellen 3a und 3b zeigen daher die tatsächlichen und die (aufgrund des unterstellten künftigen Ausgleichssystems) fiktiven länderspezifischen Steueraufkommen und Transferströme im Jahre 2001.⁴ Die jeweils erste Spalte fasst alle Bestandteile des primären Finanzausgleichs zusammen, welche durch die Reform nicht verändert werden. Die nachfolgenden Spalten zeigen, wie sich die Zahlungen auf den einzelnen Stufen des sekundären Finanzausgleichs durch die Reform verändern. Wie bereits angedeutet, verteilt sich die Reduktion des den Ländern zustehenden Umsatzsteueraufkommens nicht gleichmäßig auf alle Länder. Da auch der Tarif für die Bestimmung der Ergänzungsanteile angepasst wurde, verlieren die finanzstarken Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg besonders kräftig, während Länder mit leicht unterdurchschnittlicher Finanzausstattung wie etwa Niedersachsen und Sachsen gewinnen. Es wurde bereits darauf hin-

⁴ Die Berechnungen in Tabelle 3 können im Internet überprüft werden unter www.laenderfinanzausgleich.com.

Tab. 3a
Horizontale Steuerverteilung im Jahr 2001 (in Mill. EUR)*

Land	Konstan-ter Teil ^a	USt	LFA	Fehl-BEZ	Sonst.-BEZ	FDE	Summe
NRW	23.184	11.780	-269	0	0	-783	33.912
BY	18.322	8.011	2.298	0	0	-536	23.499
BW	15.786	6.890	2.132	0	0	-462	20.082
NDS	8.559	5.425	954	795	104	-129	15.708
HE	10.460	3.969	2.623	0	0	-269	11.537
SACH	1.824	5.877	1.036	442	1.870	0	11.049
RP	4.618	2.640	231	346	204	-133	7.906
SA	960	3.603	595	260	1.213	0	6.631
SH	3.379	1.825	59	89	130	-64	5.418
THUE	906	3.332	575	242	1.111	0	6.166
BRG	1.277	3.306	500	259	1.099	0	6.441
MV	651	2.446	436	177	840	0	4.550
SAAR	1.055	811	146	107	555	-16	2.658
BE	3.489	2.324	2.654	451	1.473	-80	10.311
HH	3.425	1.123	-266	0	0	-86	4.196
HB	823	432	403	73	797	-11	2.517
Summe	98.7186	63.794	0	3.241	9.396	-2.570	172.581

* Alle Angaben gerundet. - ^a Summe aus Landessteuern, Gemeinschaftssteuern (o.USt) und Gewerbesteuerumlage aus Tabelle 2.

gewiesen, dass auf der zweiten Stufe das Ausgleichsvolumen aufgrund des abgeflachten Tarifs absinkt. Die dritte Spalte in Tabelle 3 zeigt, dass auf Basis der Daten des Jahres 2001 diese Reduktion rund 250 Mill. € beträgt. Dies begünstigt natürlich (mit Ausnahme Nordrhein-Westfalens) vor allem die Zahlerländer im Westen. Die Gewinne der finanzschwachen Länder dürften im Wesentlichen auf die Höhergewichtung der Gemeindesteuerkraft zurückzuführen

rend nämlich den alten Ländern bei den Berechnungen im Jahre 2000 noch rund 3,5 Mrd. € durch die Reform gutgeschrieben wurden, verminderte sich dieser Betrag durch die Streckung der Annuitäten zwischenzeitlich auf 2,57 Mrd. €. Man kann deshalb strenggenommen nicht von Verlierern auf der Länderebene sprechen. Denn die im Zuge der Verhandlungen verabredete Reduktion der Annuitäten in den Jahren 2001 bis 2004 begünstigt ja die Länder

eindeutig, so dass die ausgewiesenen Verluste einiger alter Länder vor allem buchungstechnisch bedingt sind.

Tab. 3b
Horizontale Steuerverteilung im Jahr 2001 bei künftigem System (in Mill. EUR)*

Land	Konstan-ter Teil ^a	USt.	LFA	Fehl-BEZ	Sonst.-BEZ	Summe	Gewinner/Verlierer
NRW	23.184	11.078	-361	0	0	33.901	-11
BY	18.322	7.534	-2.146	0	0	23.710	211
BW	15.786	6.480	-2.030	0	0	20.236	154
NDS	8.560	5.763	792	376	104	15.595	-113
HE	10.459	3.733	-2.528	0	0	11.664	127
SACH	1.824	5.923	1.060	398	1.896	11.100	51
RP	4.618	2.687	272	143	138	7.857	-48
SA	960	3.623	641	239	1.182	6.645	14
SH	3.378	1.717	116	63	100	5.375	-43
THUE	906	3.352	607	225	1.082	6.172	6
BRG	1.278	3.340	554	215	1.070	6.457	16
MV	651	2.460	480	175	818	4.584	34
SAAR	1.055	852	138	61	540	2.646	-12
BE	3.489	2.467	2.252	713	1.405	10.327	16
HH	3.425	1.056	-238	0	0	4.243	47
HB	823	406	390	126	793	2.538	21
Summe	98.7186	62.471	0	27.344	9.126	173.05047	4.700

* Alle Angaben gerundet. - ^a Summe aus Landessteuern, Gemeinschaftssteuern (o.USt) und Gewerbesteuerumlage aus Tabelle 2.

sein. Durch die Absenkung der Auffüllquote sinken die Fehlbetrags-BEZ in nahezu allen Ländern, lediglich in Berlin und Bremen werden die Verluste der vorangegangenen Stufe etwas korrigiert. Die Veränderungen bei den sonstigen BEZ ergeben sich alleine aufgrund der veränderten Transfers für die Kosten der politischen Führung.

Die rechte Spalte in Tabelle 3b zeigt nun die Gewinner und Verlierer der Reform auf der Länderebene. Im Gegensatz zum Jahr 2000, in dem noch alle Länder als Gewinner ausgewiesen wurden (vgl. etwa Fehr 2001), gibt es auf Basis der Daten des Jahres 2001 nun auch Verlierer der Reform. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die finanzschwachen alten Bundesländer wie etwa Niedersachsen, Rheinland-Pfalz oder Schleswig-Holstein. Der Grund liegt im Wesentlichen an der veränderten Belastung durch den Fonds »Deutsche Einheit«. Wäh-

Die disaggregierte Betrachtung der Landesebene wurde eingeschoben, um die Konsequenzen der Reform auf der kommunalen Ebene besser zu verstehen. Tabelle 4 zeigt die obligatorischen und fakultativen Steuerverbünde in den einzelnen Ländern jeweils bei aktuellen und künftigen Finanzausgleichsregelungen. Die länderspezifische Aufteilung zwischen obligatorischem und fakultativem Steuerverbund ergibt sich aus den Verbundquoten und -grundlagen der Tabelle 1 in Verbindung mit der Steuerverteilung aus Tabelle 3. Nordrhein-Westfalen etwa zeichnet sich aus durch eine hohe obligatorische Verbundquote und niedrige fakultative Bestandteile. In

Tab. 4

Zusammensetzung der Steuerverbundmasse unter beiden Regelungen (in Mill. EUR)*

Land	Obligatorischer Verbundanteil			Fakultativer Verbundanteil		
	Aktueller LFA (bis 2005)	Künftiger LFA (ab 2005)	Gewinner/Verlierer	Aktueller LFA (bis 2005)	Künftiger LFA (ab 2005)	Gewinner/Verlierer
NRW	6.761	6.600	-161	148	148	0
BY	2.541	2.486	-55	1.075	1.093	18
BW	4.401	4.307	-94	333	357	24
NDS	1.994	2.051	57	831	732	-99
HE	2.816	2.762	-54	-231	-209	22
SACH	1.788	1.800	12	954	960	6
RP	1.264	1.273	9	383	335	-48
SA	992	997	5	593	599	6
SH	856	834	-22	200	200	0
THUE	881	886	5	692	696	4
BRG	1.015	1.023	8	574	577	3
MV	748	751	3	446	458	12
SAAR	314	322	8	215	201	-14
BE	0	0	0	0	0	0
HH	0	0	0	0	0	0
HB	0	0	0	0	0	0
Summe	26.372	26.094	-278	8.218	6.145	-68

*Alle Angaben gerundet.

Bayern dagegen ist die obligatorische Verbundquote vergleichsweise gering, während die fakultativen Bestandteile von erheblicher quantitativer Bedeutung sind. Interessant ist auch, dass die verschiedenen Länder ihre jeweiligen Kommunen in ganz unterschiedlicher Weise an ihrem Steueraufkommen beteiligen. Obwohl z.B. Baden-Württemberg ein um rund 3,5 Mrd. € niedrigeres Steueraufkommen als Bayern aufweist (vgl. Tab. 3), ist das Verbundvolumen in diesem Land mehr als 1,1 Mrd. € höher als in Bayern.⁵

Hier interessiert jedoch vor allem die Frage, wie sich die Reform des Finanzausgleichs auf die Verbundmassen in den einzelnen Ländern auswirkt. Verteilen sich die in Tabelle 2 angeführten aggregierten Verluste anteilmäßig auf die Kommunen der Länder, oder kann man Gewinner identifizieren? Welche Unterschiede bestehen zwischen der obligatorischen und der fakultativen Verbundmasse? Tabelle 4 liefert die relevanten Informationen für die Beantwortung dieser Fragen. Zunächst erkennt man beim obligatorischen Verbundanteil, wie die Länder ihre Verluste (oder auch Gewinne) bei der Umsatzsteuer in unterschiedlichem Ausmaß an ihre Kommunen weiterreichen. Die hohen Verbundquoten in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen wirken sich hier besonders schädlich für die jeweiligen Kommunen aus. Bayern und Schleswig-Holstein haben zwar niedrigere Verbundquoten, aber auch in diesen Ländern sinkt die obligatorische Verbundmasse merklich ab. Umgekehrt erhöht sich natürlich die Verbundmasse in den Ländern, die

zusätzliche Ergänzungsanteile bei der Umsatzsteuer erhalten. Bei den Wirkungen auf den fakultativen Steuerverbund lassen sich drei Ländergruppen unterscheiden. Die erste Gruppe besteht aus Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. In diesen Ländern treten keinerlei Rückwirkungen über den fakultativen Steuerverbund auf. In Nordrhein-Westfalen liegt dies an der schwachen Einbindung des fakultativen Steuerverbundes in das gesamte Transfersystem (vgl. Tab. 1). In Schleswig-Holstein ist dies reiner Zufall, weil sich die Veränderungen der einzelnen Komponenten des fakultativen Steuerverbundes vollständig neutralisieren. Die zweite Ländergruppe besteht aus den restlichen alten Bundesländern. Die Rückwirkungen der Reform auf den fakultativen Steuerverbund dämpfen in diesen Ländern die Veränderung des obligatorischen Steuerverbundes. So steigt in Bayern, Baden-Württemberg und Hessen das Volumen des fakultativen Steuerverbundes an, während es in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Saarland absinkt. Diese Rückwirkungen ergeben sich natürlich vor allem aus den veränderten LFA Transfers. Die drei erstgenannten Länder zahlen weniger in den reformierten Finanzausgleich ein, umgekehrt erhalten die drei letztgenannten Länder nun geringere Transfers. Man beachte, dass die Aufkommensverluste beim fakultativen Steuerverbund durchaus den Zuwachs beim obligatorischen Steuerverbund überkompensieren können. Die neuen Bundesländer schließlich lassen sich als eine dritte Ländergruppe zusammenfassen. In diesen Ländern werden die Aufkommenszuwächse aus dem obligatorischen Steuerverbund sogar noch verstärkt durch die Wirkung auf den fakultativen Steuerverbund. In den einzelnen Ländern sind diese Zuwächse allerdings vergleichsweise gering. Insgesamt können die ostdeutschen Kom-

⁵ Solche Vergleiche sind natürlich problematisch, weil man auch das Steueraufkommen der Gemeinden berücksichtigen müsste sowie die verfügbaren Mittel außerhalb des Steuerverbundes. Zur Problematik der Angemessenheit des kommunalen Finanzausgleichsvolumens (vgl. Inhester 1998, S. 133 und Henneke 2000, S. 370).

munen aufgrund der Reform mit einem um 65 Mill. € höheren Finanzvolumen rechnen. Entsprechend beziffern sich die Mindereinnahmen der westdeutschen Kommunen dann auf rund 420 Mill. €.

Zusammenfassung und Ausblick

Ziel unseres Beitrags war es nicht, die exakten Belastungen für die westdeutschen Kommunen aufgrund der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zu quantifizieren. Zum einen muss man natürlich zugestehen, dass die Berechnungen auf einer ganzen Reihe durchaus problematischer Annahmen basieren. So könnte etwa im Jahre 2005 die Steuerstruktur ganz anders aussehen als im Jahre 2001. Zum anderen können bis zur endgültigen Implementierung des künftigen Systems im Jahre 2005 verschiedene Anpassungen bei den kommunalen Verbundsystemen vorgenommen werden, welche die Ergebnisse dieser Studie völlig auf den Kopf stellen würden. Unser Beitrag soll deshalb in erster Linie auf die in der Regel bei der Diskussion der Kommunalfinanzen vernachlässigten indirekten Verteilungswirkungen der kommunalen Steuerverbünde aufmerksam machen. Die Einnahmen der Gemeinden aus dem kommunalen Finanzausgleich und die Haushalte der Länder sind über die oftmals unterschätzten Mechanismen der Steuerverbünde wie kommunizierende Röhren verbunden. Da die Kommunen mit ihren Ländern aus finanzwirtschaftlicher Sicht in einem Boot sitzen (vgl. Karrenberg und Münstermann 2002, S. 21), besteht ein Konfliktpotential nicht nur bei der horizontalen, sondern auch bei der vertikalen Verteilung der finanziellen Ressourcen innerhalb der Länder. Denn Veränderungen der bundesdeutschen Steueraufteilung wirken sich nicht nur direkt über die kommunale Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern oder die den Gemeinden zugewiesenen Trennsteuern, sondern auch indirekt über die Höhe der Finanzausgleichsmasse auf die kommunale Finanzsituation aus. Die aktuelle Reform des Länderfinanzausgleichs ist deshalb ein sehr anschauliches Beispiel, wie Bund und Länder ihre eigene Finanzsituation über den Mechanismus des kommunalen Steuerverbundes auf Kosten ihrer Gemeinden verbessern können.

Wie kann man nun diese für die Kommunen doch sehr ungünstige Situation entschärfen? Eine nahe liegende Antwort wäre die verstärkte Berücksichtigung kommunaler Interessen im Verfahren der bundesstaatlichen Steuergesetzgebung. Ob sich allerdings auf diese Weise die finanzpolitisch schwache Position der Kommunen stärken und die kommunalen Interessen effektiver durchsetzen lassen, muss bezweifelt werden. So kann etwa die im Mai von der Bundesregierung eingesetzte Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen lediglich Vorschläge für die Bundesregierung erarbeiten. Ihre Arbeit durfte sie nur unter der ausdrücklichen Bedingung aufnehmen, dass »Lastenverschie-

bungen« zu Ungunsten von Bund und Ländern vermieden werden. Als Alternative bleibt dann nur, den Kommunen künftig mehr Autonomie bei der Erschließung eigener Steuerquellen zu verschaffen und den eigentlich ergänzenden Charakter des kommunalen Finanzausgleichs wieder herzustellen. Die aktuelle Diskussion über kommunale Zuschlagsrechte bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer weist da wohl in die richtige Richtung (vgl. etwa Schemmel 2002).

Es ist jedoch fraglich, inwieweit der Bund und die einzelnen Länder an einer Erhöhung des Anteils der kommunalen Einnahmen mit hoher Einnahmeautonomie und der damit verbundenen Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung interessiert sind. Denn die in den landesindividuellen Finanzausgleichsgesetzen gewährten allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen engen aufgrund ihres geringen Autonomiegehaltes den kommunalen Handlungsspielraum beachtlich ein. Die zahlreichen Zuweisungen bilden ein finanzielles Lenkungspotential für die Länder und aufgrund ihrer gegenwärtigen Stellung als eine tragende Säule der kommunalen Einnahmen ein Abhängigkeitssystem für die Kommunen. Man darf daher gespannt sein, inwieweit die einberufene Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen Antworten auf diese Problembereiche findet und sie gleichzeitig die verdeckten Verteilungswirkungen des aktuellen und zukünftigen bundesstaatlichen Finanzausgleichs auf die Kommunalfinanzen in ihrem Reformkonzept berücksichtigen wird.

Literatur

- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2001), *Der neue Finanzausgleich ab 2005*, München.
- Bundesministerium der Finanzen (2002), *Finanzbericht 2003*, Berlin.
- Fehr, H. (2001), »Fiskalische und allokativen Konsequenzen des neuen Länderfinanzausgleichs«, *Wirtschaftsdienst* 81, 573–579.
- Fehr, H. und M. Tröger (2002), »Die verdeckten Verteilungswirkungen des bundesdeutschen Finanzausgleichs«, *Wirtschaftsdienst* 82, 609–617.
- Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neugestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds »Deutsche Einheit« (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG), *Bundesgesetzblatt* I S. 3955.
- Geske, O.-E. (2001), *Der bundesstaatliche Finanzausgleich*, München.
- Henneke, H.-G. (2000), *Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung: eine systematische Darstellung*, Heidelberg.
- Inhester, M. (1998), *Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung*, Berlin.
- Karrenberg, H. und E. Münstermann (2002), »Gemeindefinanzbericht 2002«, *Der Städtetag* 55 (4).
- Lenk, T. (2001), »Finanzwirtschaftliche Bedeutung der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – Eine allokativen und distributiven Wirkungsanalyse für das Jahr 2005«, in: C. Hüttig und F. Nägele (Hrsg.), *Neue Maßstäbe? Finanzausgleich und die Zukunft des deutschen Föderalismus*, Loccumer Protokolle 74/00, Rehburg-Loccum, 319–395.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), *Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus, Jahresgutachten 2001/2002*, Wiesbaden.
- Schemmel, L. (2002), *Kommunale Steuerautonomie und Gewerbesteuerabbau*, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 94, Wiesbaden.
- Zimmermann, F. (1988), *Das System der kommunalen Einnahmen*, Köln.